الوقاية من الفساد

السياسات والممارسات والهيئات

في ضوء المادتين (5) و(6) من اتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC

د. محي الدين توق

معالم أساسية

- 2003/10/31 > إقرار الجمعية العمومية للاتفاقية
- 2003/12/9 > المؤتمر الدولي عال المستوى وفتح باب التوقيع على الاتفاقية/المكسيك
- 2005/12/14 > دخول الاتفاقية حيز النفاذ
- الموقعون > 140 دولة (12 دولة عربية)
- المصادقون > 117 دولة
- مؤتمرات الدول الأطراف <
  - البحر الميت- الأردن 2006
  - بالي - اندونيسيا 2008
  - الدوحة - قطر 2009

أولاً: السياسات

مضامين سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية
- المادة 5-

> وضع/تنفيذ/ترسيخ سياسات فعَّالة ومنسقة

- تعزيز مشاركة المجتمع
- مبادىء سيادة القانون
- حسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية (الحكم الرشيد)
- النزاهة
- الشفافية
- المساءلة

> ترجمة السياسات إلى ممارسات فعَّالة

> الترويج للممارسات

> تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية

> التعاون بين الدول/ مع المنظمات الإقليمية والدولية

مدى التزام الدول بوضع سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية

(المادة 5) كما يستدل عليها من الاستجابة للاستبيان الذي وضعه UNODC

العدد 44 دولة

الدولة	الالتزام الكامل	الالتزام الجزئي	أمثلة محددة
المجموعة الأفريقية	4	1	1
المجموعة الآسيوية	3	2	2
مجموعة شرق أوروبا	8	2	8
مجموعة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	8	4	8
مجموعة أوروبا الغربية وشمال أمريكا	11	1	3

* ملحوظة: الأردن والجزائر هما الدولتان العربيتان الوحيدتان ضمن هذه المجموعة

- الديمقراطيـــة والحوكمـــة لا يمكـــن تـــصديرهما، وكـــذلك سياســـات وممارسات مكافحة الفساد
- تنبع السياسات والممارسات من واقع وحاجات الدولة
- التجارب الدولية تشكل دليلاً للاسترشاد

اعتبارات أساسية في سياسات مكافحة الفساد

- إجراءات فعالية وقوية/ إنفاذ القانون
- مصادر بشرية ومالية
- إطار زمني طويل نسبياً
- الصبغة السياسية للفساد
- العلاقة مع السياسات الإصلاحية
- الحاجة إلى رؤيا واضحة وشاملة
- الشمولية والتنسيق
- المكافحة ليست هدفاً نهائياً بحد ذاتها
- تدعيم النزاهة والمساءلة والحاكمية الرشيدة
- الربط بين كافة دعائم نظم النزاهة الوطنية

السياسات

التحديات

1. طبيعة ظاهرة الفساد
   - معقدة
   - متشابكة
   - تحدث في الخفاء
2. الأهداف والأجندات المختلفة لدى الاجهزة المختلفة
3. النزعة لتبني سياسات واسعة ومتعددة الجوانب
4. نماذج المكافحة متعددة وما ينجح في دولة قد لا ينجح في غيرها
   - النموذج الخطي –
5. التجاذبات بين مراكز القوى في الدولة
6. تغيير الأولويات بتغير الحكومات وأثناء الولاية الدستورية
7. ضغوط المجتمع الدولي

الأطر أو المقاربات الأساسية لسياسات مكافحة الفساد

- وضع أو تطوير سياسة أو استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد
- وضع سياسات انتقائية لتحسين أمور من مثل النزاهة والشفافية والمساءلة في جوانب محددة من الخدمة العمومية
- إدماج سياسات مكافحة الفساد ضمن برامج إصلاح القطاع العام
- تحسين شفافية التشريعات والتركيز على الجهاز القضائي
- الموائمة مع شروط الإدماج في الاتفاقيات الدولية أو التجمعات الإقليمية

لماذا تفشل السياسات والممارسات

- إغفال الجوانب السياسية/ تركيز سلطة الحكومة على حسب المشاركة المجتمعية
- غياب الملكية Ownership
- الصراعات بين الاتجاهات- الشامل مقابل الانتقائي
- ضعف سلطات المؤسسات التنسيقية
- ضعف إدماج إجراءات المكافحة في روتين العمل اليومي
- إغفال عنصر المراقبة والتقويم
- ضعف التواصل بين الجهات المنفذة وغياب المعلومات
- التركيز على المعايير والمؤسسات أكثر من التركيز على الإنجاز والنتائج
- ضغوطات شركاء التنمية

ثانياً: الهيئات

المادة (6) إنشاء الهيئة/ الهيئات الوقائية

المادة (36) إنشاء الهيئة/الهيئات للمكافحة وإنفاذ القانون

الفقرة (13) من المادة (46) تسمية سلطة لتلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة

FATF إنشاء وحدة استخبارات مالية FIU

OECD إنشاء سلطة لتلقي طلبات تسليم المجرمين

مسؤوليات ومضامين الهيئة / الهيئات الوقائية

- تنفيذ السياسات /الإشراف والتنسيق
- زيادة المعارف وتعميمها
- الاستقلالية
- توفير الموارد المادية والبشرية
- التدريب وتنمية المصادر البشرية

> التركيز على بناء المؤسسات يجب أن لا يكون على حساب

- دور القيادة السياسية والمؤسساتية
- اختيار الموظفين وتدريبهم
- القيم الثقافية والعادات الاجتماعية المدعمة للنزاهة
- الجهود المبذولة والنتائج المتحققة
- المؤسسات الأخرى ذات العلاقة
- دور القطـــاع الخـــاص/ المجتمـــع المـــدني/ المؤســـسات التربويـــة/ الدينية/الإعلام ....

> المؤسسات كجزء من نظام النزاهة الوطني

نظام النزاهة الوطني NIS

- الإرادة السياسية
- التشريعات العادلة والشفافة
- القضاء العادل والنزيه
- الحاكمية الرشيدة: الكفاءة/ المساءلة/ الشفافية
- البرلمانات المنتخبة والنزيهة
- المجتمع المدني النشط والفعال
- الإعلام المستقل والقادر
- أجهزة الرقابة المستقلة والفعّالة
- القطاع الخاص الملتزم
- ثقافة النزاهة والاعتدال والفضيلة

تغير/ توسع مفهوم البناء المؤسسي

UNODC Tool Kit

> مفهوم واسع لبناء المؤسسات يشمل

- الهيئة المستقلة
- الامبودزمان
- تدعيم النظام القضائي
- مدونات السلوك
- لجان النزاهة الوطنية واجتماعاتها
- خطط وبرامج النزاهة الوطنية
- تدعيم الحكومات المحلية
- البرلمانات

دعائم البناء المؤسسي للهيئة

- تحديد متطلبات/ إجراءات عناصر نظام النزاهة الوطني
- تحديد عناصر القوة/ الضعف لعناصر نظام النزاهة الوطني
- بناء شبكة العلاقات بين العناصر Matrix
- إجراء تحليل نقاط القوة/ الضعف/الفرص/ التهديدات SWOT Analysis
- تحديد الأولويات بناءاً على فرص النجاح

Nothing succeed like success

العوامل المؤثرة في صلاحيات ومسؤوليات الهيئة

- طبيعة مشكلة الفساد
- صلاحيات المؤسسات الأخرى
- التزامات الدولة الخارجية
- طبيعة وكيفية إدارة الخدمات العامة
- ديمومة الهيئة
- نطاق عمل الهيئة (القطر، الأقاليم، البلديات، الحكم المحلي)
- المهارات والقوى البشرية المتوفرة
- الرغبة في التركيز أو الانتشار

الجدول التالي يبين مدى التزام الدول بإنشاء هيئة (هيئات) للوقاية من الفساد المادة (6) كما يستدل عليها من الاستجابة للاستبيان الذي وضعته UNODC

الدولة	الالتزام الكامل	الالتزام الجزئي
المجموعة الأفريقية	4	1
المجموعة الآسيوية	2	3
مجموعة شرق أوروبا	9	3
مجموعة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	3	9
مجموعة أوروبا الغربية وشمال أمريكا	8	3

* ملحوظة: الأردن والجزائر هما الدولتان العربيتان الوحيدتان ضمن هذه المجموعة

لماذا تنشأ هيئات مكافحة الفساد

- تفاقم الفساد
- تجذر الفساد /نظامي
- عجز المؤسسات القائمة
- تغلغل الفساد في المؤسسات القائمة
- ضعف ثقة الجمهور في المؤسسات القائمة
- الحاجة إلى مقاربة شاملة وتكاملية

مزايا إنشاء الهيئة

- رسالة سياسية
- بداية جديدة جادة
- فرصة لتركيز الجهود وتكاملها
- إمكانية التحرك بحرية بعيداً عن القيود البيروقراطية

محاذير إنشاء الهيئة

- التنافس مع مؤسسات قائمة
- إضافة طبقة بيروقراطية جديدة
- إضافة كلفة مالية جديدة/ التنافس على مصادر محددة
- خلق روح عدائية من قبل المؤسسات القائمة
- المجتمع الدولي والمانحين والرأي العام
- تحول الهيئة إلى قوة بوليس سياسية
- زيادة توقعات الجمهور في مقابل الإمكانات

شروط أساسية لضمان استقلالية الهيئة

- تفويض قانوني/ دستوري في صك التأسيس
- توفير المصادر المادية والبشرية
- استمرار الموظفين وحمايتهم من العزل
- الحماية ضد الملاحقة المدنية
- مراقبة عمل الهيئة من مؤسسات مستقلة/ المجتمع المدني
- الاستقلالية المالية والإدارية
- إمكانية تقديم مشاريع قوانين للسلطة التشريعية مباشرة

لماذا تفشل المؤسسات/ الهيئات

- ضعف الإرادة السياسية وتدخل السلطة التنفيذية
- ضعف عوامل حاكمية الهيئة
- الافتقار لإستراتيجية متكاملة/ ضعفها
- ضعف التنسيق بين الهيئات
- انعدام التوجه العام (الرؤيا) والتركيز
- الأوضاع الاقتصادية الصعبة
- ضعف ثقة الجمهور
- ضعف الأطر القانونية للهيئة