مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية

مشروع دعم تطبيق إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد

ورشة عمل تدريبية إقليمية حول

"منهجيات التقييم الذاتي (المراجعة الوطنية) الخاص باتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"

ورقة خلفية

عمّان – المملكة الأردنيّة الهاشمية

16-18 كانون الأوّل/ديسمبر 2007

ورقة خلفية (مسوّدة)

ورشة عمل تدريبية إقليمية حول "منهجيات التقويم الذاتي (المراجعة الذاتية) الخاص باتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"

---

1. مقدّمة

شهدت السنوات الأخيرة بروز موضوع الفساد الى الواجهة الدولية مع تزايد الإدراك لعمق تأثيره السلبي على جهود التنمية البشرية. فالفساد يلتهم ثروات الشعوب، ويعيق الإستثمار، ويخفض من نوعية الخدمات الأساسية التي يتلقّاها المواطن كالصحّة والتعليم. كما أنّه يتعارض مع القيم الديمقراطية، ويعطّل حكم القانون، ويهدد استقرار المجتمعات وأمنها.

وفي ظلّ نمو التوافق الدولي على ضرورة التكاتف من اجل مواجهة هذه الظاهرة العابرة للحدود، بدأت دول العالم، الفقيرة منها والغنيّة، بالعمل الجادّ من أجل تعزيز قدراتها لمكافحة الفساد من خلال إصلاح التشريعات والتنظيمات، وبناء المؤسسات، وتدريب الكوادر البشرية، وتعزيز التعاون الدولي، والعمل على زيادة الوعي في مختلف شرائح المجتمع. وقد جاءت "إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"، التي تبنّتها الجمعية العامة في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003،[1] والتي دخلت حيّز النفاذ في 14 كانون الأوّل/ديسمبر 2005، لتعبّر عن هذا التوافق الدولي ولتشكّل إطارا جامعا يمكن من خلاله تطوير مقاربة دولية موحّدة وشاملة لمواجهة الفساد وبناء الإستراتيجيات المناسبة لمنع ومحاربة مختلف تجلّياته. إنضم لهذه الإتفاقية، حتى تاريخه، 140 دولة بينها 103 دول صدّقت عليها وأصبحت ملزمة بتنفيذها. وقد وقّعت هذه الإتفاقية 16 دولة عربية وصدّقتها 11 دولة هي، الأردن، والإمارات العربية المتّحدة، والجزائر، وجيبوتي، وقطر، والكويت، وليبيا، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، واليمن.

2. لمحة عن مشروع "دعم تطبيق إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية"[2]

بالتوازي مع نمو هذا التوافق الدولي وإنضمام العديد من دول المنطقة الى الإتفاقية، قام ممثلو الدول العربية بتطوير مشروع إقليمي ريادي يهدف الى دعم تطبيق الإتفاقية في المنطقة – **مشروع "دعم تطبيق إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية"** – وذلك في إطار مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في

---

[1] قرار الجمعية العامة للأمم المتّحدة رقم 58/4 المؤرخ 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003

[2] لمعلومات أكثر، الرجاء مراجعة الورقة التعريفية بالمشروع (مرفقة ربطا) أو الإتصال بالإختصاصي القانوني في برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (arkan.el-seblani@undp.org)

الدول العربية التي تمّ إطلاقها في شباط/فبراير 2005 في البحر الميت (الأردن) تحت رعاية جلالة الملك عبدالله الثاني، وبحضور 18 دولة عربية ممثلة على مستوى رئاسة مجلس الوزراء والوزراء، وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD).[3]

إن تعزيز قدرات الدول وتحسين آليات التعاون فيما بينها لتطبيق إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد أمر محوري لنجاح الجهود الدولية لمكافحة الفساد. لهذا أنشأت الفقرة الأولى من المادّة 63 من الإتفاقية "مؤتمر الدول الاطراف" وأوكلت إليه "تحسين قدرة الدول الاطراف وتعاونها على تحقيق الأهداف المبيّنة في هذه الإتفاقية ومن أجل تشجيع تنفيذها واستعراضه". ويأتي هذا المشروع لتعزيز قدرات الدول العربية من أجل مساعدتها للإيفاء بالتزاماتها أمام مؤتمر الدول الأطراف من جهة ولتعزيز الحكم الرشيد لخدمة الأهداف الإنمائية للألفية (Millennium Developments Goals) من جهة أخرى مع التذكير بمقولة الامين العام السابق للأمم المتّحدة "ربما كان الحكم الرشيد أهم عامل على الإطلاق في القضاء على الفقر وتعزيز التنمية" (تقرير الأمين العام عن أعمال المنظّمة لسنة 1998).

سيتمّ تنفيذ المشروع المذكور بدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (UNDP-POGAR) وبالتعاون مع مكتب الأمم المتّحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) ومنظمة التعاون والتنمية الإقتصادية (OECD). وهو يهدف الى زيادة الوعي وبناء المعرفة والقدرات لصانعي السياسات والممارسين في الدول العربية عبر مجموعة من النشاطات الإقليمية التي سيتمّ تنفيذها من خلال أربع ركائز استراتيجية تؤدي الى دعم الدول العربية في عملية مكافحة الفساد بصورة فعالّة ووفق أولوياتها الوطنية:

- **تقويم الذات:** بناء معرفة متوطّدة حول الأطر القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد في الدول العربية،
- **فهم الحاجات:** شرح متطلبات تطبيق الإتفاقية وتقديم أفضل الممارسات في هذا الشأن،
- **تقديم المساعدات:** دعم تطوير برامج المساعد التقنيّة على المستوى الوطني للدول العربية الراغبة بذلك،
- **مراجعة التطبيقات:** تشجيع المراجعة الدورية لجهود تطبيق الإتفاقية وتبادل التجارب الناجحة والدروس المستفادة.

وقد تمّ تحديد عدد من الأولويات لتنفيذ المشروع خلال سنة 2008، وذلك بالتنسيق مع الدول العربية. هذه الأولويّات هي:

- هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادتين 5 و6 من الإتفاقيّة)

[3] لمعلومات أكثر عن المبادرة، الرجاء زيارة موقع المبادرة http://www.arabgov-initiative.org/

- الأخلاقيّات والسلوكيّات في القطاع العام والجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامّة (المادتين 8 و11 من الإتفاقيّة)
- التجريم وإنفاذ القانون (الفصل الثالث من الإتفاقية)
- إسترجاع الموجودات (الفصل الخامس من الإتفاقية)

في إطار هذه الركائز الاستراتيجية والأولويات المحدّدة، سيتمّ تنظيم مجموعة من النشاطات على المستويين الإقليمي والوطني من بينها مؤتمرات متخصّصة، وورش عمل تدريبية، وبعثات تعليمية، وزيارات ميدانية، وغيرها. كما ستمّ دعم ممثلي الدول العربية للمشاركة في المحافل الدوليّة والإقليمية المتخصصة بشؤون مكافحة الفساد.

وسيتم العمل مع الدول العربية بشكل وثيق من أجل دعمها في تنفيذ عملية تقييم ذاتي معمّقة تخدم النشاطات المذكورة أعلاه وتساعد الدول العربية في جهودها لمكافحة الفساد وفي الإيفاء بالتزاماتها أمام مؤتمر الدول الأطراف والمجتمع الدولي.

من هنا، سيقوم برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (UNDP-POGAR) بالتعاون مع مكتب الأمم المتّحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، بتنظيم مجموعة من النشاطات حول "منهجيات التقييم الذاتي الخاص باتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"، بينها الورشة المنعقدة في 16-18 كانون الأوّل/ديسمبر 2007.

3. أهمّية عملية التقويم الذاتي لخدمة جهود تطبيق الإتفاقيّة

تفترض عملية تطوير المشاريع الإصلاحية وجود المعلومات الكفيلة برسم صورة واضحة عن الحاجات والإشكاليّات في مجال معيّن، وبالتالي تسمح بوضع استراتيجيات محدّدة لتحقيق الإصلاح المنشود. غير أن المنطقة العربية تعاني من نقص كبير في المعلومات وإمكانية الوصول اليها، وهو ما أشار اليه تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنتي 2002 و2003. وبالتالي، يعتبر جمع المعلومات العلمية والموضوعية في المنطقة تحدّيا بحد ذاته.

لذا، يتمّ عادة تكليف خبراء مستقلّين للقيام بهذه المهمّة، غير أن جمع المعلومات الخاصة بتطبيق إتفاقية الامم المتّحدة لمكافحة الفساد أمر فيه تحدّيات خاصة. فمن ناحية، إن الجهة المكلّفة بالتطبيق هي الدولة نفسها، وبالتالي فإنّها تكون الجهة الأفضل لتقديم هذه المعلومات بصورة وافية. ومن ناحية ثانية، غالبا ما يكون الوصول الى معلومات من هذا النوع صعب للمستقلّين وغير الرسميين.

بناء عليه، ينطلق مشروع "دعم تطبيق إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية" من ركيزة استراتيجية أساسية هي "تقويم الذات"، أي تشجيع الدول العربية على تقييم مدى قربها أو بعدها عن تطبيق الإتفاقية. بالفعل، إن بناء معرفة متوطّدة حول الأطر القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد في الدول العربية أمر أساسي للإنطلاق في عملية إصلاح جادّة يمكن من خلالها رصد الثغرات في الأطر القائمة وتحليلها. ولكن لا بد لهذا التقويم أن يكون مستندا الى أسس علمية وموضوعية حتّى لا يتم إساءة استخدامه. من هنا، فإن عملية "تقويم الذات" المنوي دعمها في إطار المشروع المذكور، ستتم من خلال "القائمة المرجعية للتقويم الذاتي الخاص بإتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد" التي قامت الأمانة العامّة لمؤتمر الدول الأطراف بتطويرها مستعملة مشروع القائمة المرجعية الذي تمّ تقديمه خلال الدورة الأولى للمؤتمر وبعد مشاورات مكثّفة مع الدول الاطراف والدول الموقّعة.

4. أدوات التقويم الذاتي التي سيتمّ إعتمادها في إطار المشروع

قرر مؤتمر الدول الأطراف في إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد المنعقد في دورته الاولى في البحر الميّت (الأردن) في 10-14 كانون الأوّل/ديسمبر 2006 استعمال "قائمة مرجعية للتقويم الذاتي كأداة لتيسير تقديم معلومات عن تنفيذ [الإتفاقية] قبل انعقاد الدورة الثانية لمؤتمر الدول الاطراف" (القرار 2/1). وبالفعل تمّ تطوير القائمة المرجعية المذكورة بلغات الأمم المتّحدة الرسمية الست، وبصورة برنامج إلكتروني يقدّم خدمات متعدّدة تسهّل وتفعّل عملية جمع المعلومات. يلزم لاستخدام البرنامج تثبيته على الحاسوب الخاص بالمستخدم. وتجدر الإشارة هنا الى انّ القائمة المرجعية التي تمّ إنجازها في 2007 لم تغطّ كافة مواد الإتفاقية بل إقتصرت على المواد 5 و6 و9 من الفصل الثاني (التدابير الوقائية)، والمواد 15 و16 و17 و23 و25 من الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون)، والمادتين 44 و46 من الفصل الرابع (التعاون الدولي) والمواد 52 الى 55 و57 من الفصل الخامس (استرداد الموجودات).

يحتوي البرنامج على مقدّمة وقائمة بمواد الاتفاقية، إضافة الى القائمة المرجعية التي تضم مجموعة من الأسئلة لكلّ مادة من مواد الإتفاقية المراد استعراضها. تتيح هذه القائمة للمستخدم أن يقارن احكام الإتفاقية بأحكام القانون الوطني والتنظيمات والتدابير المتّخذة، كما يتيح له تحديد نوع المساعدة التقنية اللازمة لتطبيق كلّ مادة. عند اختيار سؤال معيّن، تظهر جميع المعلومات اللازمة على الشاشة كالحكم الذي يتمّ استعراضه والموّاد ذات الصلة. ويتيح البرنامج للمستخدم إمكانية تقديم المعلومات المطلوبة على نحو مفصّل من خلال إدخال النصوص أو التدابير الوطنية ذات الصلة. كما يتيح لأكثر من مستخدم أن يجري تقييما ذاتيا منفصلا يتمّ بعده دمج التقييمات المختلفة.

في نهاية العملية، تحصل كلّ دولة على تقرير التقويم الذاتي النهائي الذي يقدّم معلومات عن مدى تطبيق الإتفاقية في الدولة المعنية وحاجاتها للمساعدة التقنيّة ذات الصلة. ويمكن في أي وقت إستعراض التقرير وطباعته أو توجيه الأسئلة للجهة المسؤولة في مكتب الأمم المتّحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC). وفي النهاية، يتمّ إرسال التقرير النهائي الى الأمم المتّحدة.

5. أهداف ورشة العمل التدريبية والنتائج المتوقّعة

تأتي ورشة العمل التدريبية الإقليمية حول "منهجيات التقويم الذاتي (المراجعة الوطنية) الخاص بإتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد"، المنعقدة في 16-18 كانون الأوّل/ديسمبر 2007 في عمّان (الأردن) التي يتمّ تنظيمها بالتعاون مع مكتب الأمم المتّحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) في إطار مشروع "دعم تطبيق إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية" الذي تمّ تقديمه أعلاه.

وقد تمّ تنظيم ورشة العمل بناء على توصية صادرة من جلسة العمل التحضيرية التي انعقدت في شرم الشيخ (مصر) في 23 تشرين الأوّل/أكتوبر 2007، حيث برزت الحاجة الى دعم الدول العربية في هذه العملية خصوصا وأنّ معظم هذه الدول لم تستكمل تقرير التقييم الذاتي الخاص بها ولم تقدّمه الى الجهات المسؤولة في الأمم المتّحدة حتى الآن.

بناء عليه، وإستجابة لهذه الحاجة، سيقوم مجموعة من الخبراء في الأمم المتحدة بتقديم القائمة المرجعية للتقييم الذاتي خلال ورشة العمل المذكورة وتدريب المشاركين على إستخدامها. وسيقوم المشاركون في الورشة بمناقشة الجهود والمعوقات ذات الصلة بتنفيذ عملية التقييم الذاتي في دولهم وسبل تفعيل هذه الجهود في المستقبل. وستشكّل الورشة فرصة مهمّة للبدء بالعمل على إنشاء شبكة غير رسمية من الخبراء من الدول العربية، تكون قادرة على أن تشكّل النخبة التي تقود عملية التبادل المعرفي على المستوى الإقليمي.

يتوقّع أن تصبّ الورشة في خدمة الركيزة الإستراتيجية الاولى للمشروع (تقويم الذات) وبالتالي تساهم في عملية بناء المعرفة اللازمة لمساعدة الدول العربية الراغبة على تطوير برامج المساعدة التقنية الخاصة بها من أجل تطبيق إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد. ويتوقّع أن تساهم هذه الورشة بساعدة الدول العربية على إعداد تقاريرها التي ستقدّم في مؤتمر الدول الأطراف الذي سينعقد في دورته الثانية في بالي (أندونيسيا) في 28 شباط/فبراير 2008. كما سيؤدي الى دعم عملية بناء المعرفة اللازمة لتطوير تفاصيل خطط عمل المشروع الذي يهدف الى دعم جهود تطبيق الإتفاقية وبالتالي يساهم إيجابا في دعم مسيرة التحديث والتطوير والإصلاح في المنطقة.