

التدبير الوقائية في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومدى مواءمتها لمتطلبات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

عمان، الأردن

20-21 حزيران/يونيو 2012

إعداد: د. ياسر العموري
أستاذ القانون الدولي/ جامعة بيرزيت

مكافحة الفساد تتطلب وضع سياسة وطنية تقوم على أساس مشاركة فئات المجتمع وقطاعاته من خلال طريقين أساسيين يستهدف:

الأول: الوقاية من الفساد.

والثاني: الكشف عن الفساد وملاحقة مرتكبيه.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحدد في الفصل الثاني منها التدابير الوقائية التي يجب على الدول الأطراف اتخاذها سواء كان في مجال تبني السياسات والممارسات أو اتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية والقضائية لمنع وقوع الفساد في القطاعين العام والخاص.

يمكن ملاحظة التوافق بين الإستراتيجية الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفساد والاتفاقية الدولية بالنظر إلى الغاية الرئيسية من الإستراتيجية، والتي تهدف بشكل رئيسي إلى الحد من فرص مكافحة الفساد من خلال صياغة منظومة قانونية وتطوير آليات إدارية ومؤسسية واضحة لتعزيز المساءلة والوقاية من الفساد، ومنع ممارسته، كما تهدف الإستراتيجية كذلك إلى زيادة فاعلية هيئة مكافحة الفساد وكافة المؤسسات الرقابية.

► هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد (المادة 6)

بحيث تتولى مهام منع وقوع الفساد بالإضافة لمهام إنفاذ القانون عن طريق:

- تنفيذ السياسات العامة لمكافحة الفساد وتنسيقها والإشراف على تنفيذها عند الإقتضاء.

- زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

وهذا يتطلب:

- أن تكون الهيئة مستقلة.
- أن توفر لها الموارد المالية والبشرية الكافية.
- أن يوفر التدريب اللازم للكادر.

بالعودة إلى الإستراتيجية الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفساد فأننا نرى أن المحور السادس منها خصص لبناء قدرات الهيئة، حيث:

-الغاية:-

- هيئة فاعلة تكافح الفساد وتعمل على تجفيف منابعه.

- الأهداف:-

- توفير الإمكانيات المادية والمعنوية اللازمة لعمل الهيئة.
- توظيف الكوادر المتخصصة اللازمة وتأهيلها وتدريبها بشكل فاعل.
- تطوير التشريعات الناظمة لعمل الهيئة.
- تطوير وتبني الأدلة وإجراءات العمل لكافة أنشطة الهيئة.
- تبني مدونة سلوك خاصة بموظفي الهيئة.

► كما نصت الإستراتيجية في المحور الأول المتعلق بالوقاية من الفساد على تفعيل وتعزيز دور ديوان الرقابة المالية والإدارية وذلك من خلال:

- دراسة تقييمية لدور ديوان الرقابة المالية والإدارية بهدف اكتشاف نقاط القوة والضعف، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتعزيز دور الديوان وتقليل فرص حدوث الفساد.
- زيادة التنسيق والتكامل ما بين هيئة مكافحة الفساد والديوان.
- مراجعة التشريعات الناظمة لعمل الديوان، واستكمال الأنظمة والتشريعات الثانوية لقانون الديوان.

التوظيف في القطاع العام (المادة 7):

- التي دعت إلى ترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، تقوم على مبادئ والمعايير الموضوعية.
- إختيار و تدريب وتدوير متولي الوظائف العمومية الأكثر عرضة للفساد.
- تدريب الموظفين العموميين و توعيتهم بمخاطر الفساد.
- تمويل الترشيح لانتخاب شاغلي المناصب العليا و تمويل الأحزاب السياسية.
- اعتماد نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

مبادئ النزاهة
الشفافية
المساءلة

التوظيف في القطاع العام في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

ورد في المحور الأول المتعلق بالوقاية من الفساد وتحت هدف تعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها، وذلك من خلال:

- ▶ مراجعة الأنظمة والتعليمات للوزارات والدوائر الحكومية بما يضمن النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص، وبما يقلل من فرص حدوث الفساد.
- ▶ تفعيل الرقابة الداخلية في الجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد.
- ▶ مراجعة إجراءات التعيين في الوظيفة العمومية، وبشكل خاص تلك المتعلقة منها بالتعيين والرقابة للوظائف العليا.
- ▶ تطوير برامج وقاية من الفساد خاصة بالجهات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد لتأخذ بعين الاعتبار مخاطر الفساد في كل منها.

▶ دراسة ومراجعة وتقييم التشريعات ذات العلاقة الناظمة لعمل المؤسسات الرسمية وكافة الأشخاص الخاضعين لقانون مكافحة الفساد، وبشكل خاص المتعلقة منها بالوظيفة العامة، والمشتريات العامة، لضمان مواعمتها للاتفاقية الدولية والعربية لمكافحة الفساد.

▶ استكمال الإطار التشريعي الداعم للشفافية وحق الوصول للمعلومات ومكافحة الفساد.

▶ استكمال إعداد وإقرار مدونات سلوك للعاملين في المؤسسات الحكومية المدنية والعسكرية، والهيئات المحلية، والجمعيات الخيرية والأهلية، وكافة الخاضعين لقانون مكافحة الفساد، بما يضمن الشفافية والنزاهة والحيادية والمساءلة في العمل، والمحافظة على الأموال العامة.

مدونات سلوك للموظفين العموميين (المادة 8):

- وضع تدابير ونظم تيسر قيام الموظف بالإبلاغ عن الفساد.
- إفصاح الموظفين العموميين عن الأنشطة والاستثمارات والهدايا والمنافع التي قد تفضي إلى تضارب المصالح مع مهامهم وواجباتهم الوظيفية.
- تأديب الموظفين في حال عدم التزامهم.

مبادئ النزاهة
الشفافية
المساءلة

مدونات السلوك في الاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفساد

▶ تناولها المحور الأول تحت هدف تطوير البيئة التشريعية النازمة للعمل الحكومي وكافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد بما يقلل من امكانية حدوث الفساد، حيث نصت الفقرة (ج) :

”استكمال إعداد وإقرار مدونات سلوك للعاملين في المؤسسات الحكومية المدنية والعسكرية، والهيئات المحلية، والجمعيات الخيرية والأهلية، وكافة الخاضعين لقانون مكافحة الفساد، بما يضمن الشفافية والنزاهة والحيادية والمساءلة في العمل، والمحافظة على الأموال العامة.“

المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة 9):

- دعت الاتفاقية الدول القيام بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم شراء تقوم على الشفافية والتنافس والموضوعية، تتسم بفعاليتها بمنع الفساد.
- تعميم المعلومات المتعلقة بالعطاءات من الدعوة للمشاركة وشروط العطاء، بما في ذلك معايير الإختيار.
- نظم فعالة للطعن والتظلم.
- إفصاح الموظفين المسؤولين عن المشتريات عن أية مصالح محتملة لهم.

المشتريات العمومية في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تم تناولها في المحور الأول المتعلق في الوقاية من الفساد :

دراسة ومراجعة وتقييم التشريعات ذات العلاقة الناظمة لعمل المؤسسات الرسمية وكافة الأشخاص الخاضعين لقانون مكافحة الفساد، وبشكل خاص المتعلقة منها بالوظيفة العامة، والمشتريات العامة، لضمان مواءمتها للاتفاقية الدولية والعربية لمكافحة الفساد.

الشفافية في الإدارة العامة "إبلاغ الناس" (المادة 10):

- اعتماد إجراءات ولوائح تمكن العامة من الحصول على معلومات عن تنظيم الإدارة العامة وعملية صنع القرارات.
- تيسير وتبسيط الإجراءات الإدارية.
- نشر المعلومات ذات الصلة.

الشفافية في الإدارة العامة في الإستراتيجية الوطنية
لمكافحة الفساد تم تناولها في المحور الأول المتعلق في
الوقاية من الفساد ودعت إلى ضرورة:

استكمال الإطار التشريعي الداعم للشفافية وحق الوصول
للمعلومات ومكافحة الفساد.

التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي والنيابة العامة (مادة 11):

- تعزيز الإستقلالية.
- اتخاذ تدابير تحد من فرص الفساد.
- الشفافية في التعيينات.
- قواعد سلوك خاصة.

▶ تناولت الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في محورها الرابع المتعلق بتنسيق الجهود لمكافحة الفساد التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي والنيابة العامة على النحو التالي:

- تعزيز قدرات القضاة المختصين بالنظر في جرائم الفساد.
- تفرغ القضاة المنتدبين للعمل في محكمة جرائم الفساد، بحيث لا ينظرون إلا في هذا النوع من الجرائم، مما يراكم من خبراتهم في هذا المجال.
- الحرص على السرعة في إجراءات التقاضي لدى محكمة جرائم الفساد، وكذلك في محاكم الاستئناف.
- تبني مدونات سلوك للقضاة وتطبيقها.
- تعزيز دور واستقلالية النيابة العامة المنتدبة.
- التوسع في استخدام أساليب التحقيق المتطورة في قضايا الفساد.
- وضع برامج متخصصة وتنظيم دورات متطورة لأعضاء نيابة مكافحة الفساد، وإطلاعهم على التجارب المتقدمة في هذا المجال.

الوقاية من الفساد في القطاع الخاص (المادة 12):

منع تضارب
المصالح

مدونات سلوك
خاصة

عقوبات رادعة

تدابير وقائية في
القطاع الخاص

تعزيز معايير
المحاسبة و مراجعة
الحسابات.

تعزيز التعاون ما
بين كيانات القطاع
الخاص و أجهزة
إنفاذ القانون

منع إنشاء حسابات
خارج الدفتر
وغيرها من الأعمال
المتعلقة بمسك
الحسابات

الوقاية من الفساد في القطاع الخاص في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- ▶ خلت الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفساد من اية تدابير تتعلق بالوقاية من الفساد في القطاع الخاص.
- ▶ إستثنى قانون مكافحة الفساد الفلسطيني من نطاق إنطباقه مؤسسات القطاع الخاص.
- ▶ إستثناء القطاع الخاص أحد أهم نقاط ضعف الإستراتيجية الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفساد.

مشاركة المجتمع (المادة 13):

- تشجيع المشاركة الفاعلة للمجتمع المدني في الأنشطة المتعلقة بمكافحة الفساد والتوعية بمخاطره.
- التعريف بهيئات مكافحة الفساد وسبل الإتصال بها.
- التشجيع على الإبلاغ عن جرائم الفساد.
- التوعية بالفساد ومخاطره، بما في ذلك بوسائل الإعلام وبالمناهج المدرسية.

تتاولت الإستراتيجية الوطنية في محورها الثالث رفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية ضمن الهدفين الثالث والرابع من المحور كما يلي:

- ▶ تعزيز المشاركة المجتمعية في جهود مكافحة الفساد، وذلك من خلال:
 - إشراك مؤسسات المجتمع المدني الفاعلة في جهود مكافحة الفساد وبشكل خاص في مجالات التثقيف والتوعية وبناء القدرات.
 - تعزيز مشاركة الهيئات المحلية والمؤسسات التعليمية وعلماء الدين في جهود مكافحة الفساد.
 - توجيه البحث العلمي ودعم الأنشطة البحثية والعلمية في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وحث الأكاديميين على إعداد الدراسات والبحوث في هذا المجال.

► تعزيز دور وسائل الإعلام في جهود مكافحة الفساد بمهنية وحيادية، وذلك من خلال:

- تدريب الإعلاميين على مفهوم الفساد وكيفية التعامل مع قضايا الفساد بما لا يتعارض مع القانون وبما لا يمس مبدأ "أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته".
- تناول الاعلامي الموضوعي لحالات الفساد المختلفة بعد صدور الأحكام القضائية بشأنها.
- تصميم حملات اعلامية مستمرة مثل نشر مقالات علمية حول الفساد وأسبابه وأبعاده ومضامينه ومؤشراته ونتائجه وآليات مكافحته.
- عمل حملات اعلامية مكثفة ضد ممارسات الفساد .
- تكريم وسائل الاعلام المتميزة في متابعة قضايا الفساد بمهنية وحيادية.

► كما تناولت الإستراتيجية في المحور المتعلق بتنسيق الجهود لمكافحة الفساد بنداً خاصاً بمؤسسات المجتمع المدني يؤكد على دورها في مجال رفع الوعي والتثقيف والتدريب من خلال:

- ضرورة التنسيق بين مؤسسات المجتمع المدني وهيئة مكافحة الفساد لدمج البرامج والخطط المتعلقة بتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.
- تنفيذ وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في عمل منظمات المجتمع المدني نفسها.
- تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على القطاع العام.

▶ هذا بالإضافة إلى ما نصت عليه في المحور الرابع وضمن دور المؤسسات التعليمية في جهود مكافحة الفساد بـ:

- التنسيق بين وزارة التربية والتعليم العالي وهيئة مكافحة الفساد لتطوير مساقات وتضمين محتويات لتدريس النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد ومبادئ الحكم الرشيد (الحوكمة)، في المراحل الدراسية المختلفة وبما يتناسب مع كل مرحلة.
- إدماج مفاهيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في مناهج التدريس في المدارس في المرحلتين الأساسية والثانوية.
- عقد ورشات عمل ودورات تدريبية للمعلمين في المدارس لتدريبهم على مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد.
- توجيه البحث العلمي ودعم الأنشطة البحثية والعلمية في مجال تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وحث الأكاديميين على إعداد الدراسات والبحوث في هذا المجال .

تدابير منع غسل الأموال (المادة 14):

- نظام شامل للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية.
- تطبيق أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال.
- التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي.

تدابير منع غسل الأموال في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- ▶ خلت الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من التدابير المتعلقة بمنع غسل الأموال .
- ▶ لم تشر الإستراتيجية إلى وحدة المتابعة المالية ذات العلاقة بسلطة النقد كأحد شركاء تنفيذ الإستراتيجية.
- ▶ ورغم ذلك فإن التدابير المنصوص عليها في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تم مراعاتها مراعاة كاملة في قانون مكافحة غسل الأموال.

التوصيات:

- ▶ العمل على استكمال إقرار بعض التشريعات الثانوية اللازمة لعمل هيئة مكافحة الفساد.
- ▶ العمل على إصدار الأنظمة التنفيذية للقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد.
- ▶ دعم مؤسسات المجتمع المدني لأخذ دور فاعل في مكافحة الفساد وترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة.
- ▶ تفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي من خلال مراقبة أداء السلطة التنفيذية، وتقييدها فيما يتعلق بالميزانية العامة من إيرادات ونفقات.
- ▶ تكريس جلسات الاستماع في المجلس التشريعي للمسؤولين الحكوميين.

- ▶ تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية والشكاوى في الوزارات والمؤسسات العامة.
- ▶ وضع قانون فلسطيني يضمن الحق في الوصول للمعلومات.
- ▶ العمل على استكمال إعداد وإصدار الأنظمة واللوائح الخاصة بعمل واختصاصات الوزارات والمؤسسات العامة.

انتهی...

شکرا احسن استماعکم