



شعوب متمكنة.  
أمم صامدة.



هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

## آلية استعراض تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

دورة تدريبية مخصصة لفريق الخبراء الحكوميين الفلسطينيين

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

22-23 حزيران/يونيو 2012

## البرنامج

## قائمة المحتويات

.....2.....	لمحة مختصرة
.....2.....	أ. الإطار العام
.....4.....	ب. جهود السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال مكافحة الفساد
.....5.....	ج. منهجية الدورة التدريبية
.....6.....	د. جدول الأعمال

## لمحة مختصرة

تتعدّد في عمان (المملكة الأردنية الهاشمية) بتاريخ 22-23 حزيران/يونيو 2012 دورة تدريبية لفريق الخبراء الحكوميين في السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن آلية إستعراض تنفيذ إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد مع التركيز على عملية التقييم الذاتي. وذلك بدعم من المشروع الإقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد الهاشمية. يشارك في الدورة أعضاء اللجنة الوطنية الفنية المكلفة بإعداد التقييم الذاتي بالإضافة إلى مسؤولين فلسطينيين آخرين. يتوقع أن تسهم الدورة في تمكين اللجنة من إعداد تقرير تقييم ذاتي متكامل بشأن تنفيذ الإتفاقية بغية إثراء الجهود الوطنية لمكافحة الفساد ودعم تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في هذا المجال.

## أ. الإطار العام

1. تُعدّ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منذ دخولها حيز النفاذ في 14 كانون الأول/ديسمبر 2005 إحدى أهم نقاط التلاقي في الجهود العالمية لمكافحة الفساد. فقد أوجدت إطاراً دولياً متفقاً عليه يتضمن معايير واضحة للوقاية من الفساد ومعاينة مرتكبيه، وساعدت بذلك على إيجاد لغة مشتركة للمهتمين بمكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم، ووفّرت أرضية واضحة المعالم للتعاون الإقليمي والدولي في هذا المجال. وهذا ما ظهر جلياً على سبيل المثال في حالة المنطقة العربية حيث لعبت الإتفاقية دوراً حاسماً في تنشيط جهود مكافحة الفساد بعد أن كان يعدّ هذا الموضوع نوعاً من المحرمات التي يكاد يحظر التطرق إليها بشكل جدي في الأطر الرسمية والنقاشات العامة. ومع أحداث 2011، وما تبعها من تحولات تاريخية وتداعيات ما تزال مستمرة في 2012، صعد موضوع مكافحة الفساد إلى رأس قائمة أولويات الإصلاح. وذلك في ظلّ تصاعد الدعوات الرسمية والشعبية الى اعتماد نهجٍ إصلاحيّ جديد قائم على المشاركة والانفتاح يعمل على تطوير أطر قانونية ومؤسسية فاعلة لمكافحة الفساد، مع ما قد يتطلبه ذلك من إعادة نظر في العقد الإجتماعي القائم بهدف إرساء الدعائم السياسية والإقتصادية والإجتماعية اللازمة لهذه الإصلاحات.

2. في هذا الإطار العام، تقدّم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي التزم بتنفيذها حتى الآن 16 بلدًا عربيًا<sup>1</sup>، خارطة طريق بشأن أهمّ التدابير التي يجب اتخاذها لمكافحة الفساد. وتتيح آلية الاستعراض<sup>2</sup>، التي اعتمدت في الدوحة (دولة قطر) بتاريخ 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2009 في ختام الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية، فرصة بالغة الأهمية لتمكين كل دولة طرف من مراجعة مدى تنفيذها للاتفاقية، ومن ثمّ تحديد الفجوات واحتياجات المساعدة في هذا المجال. وبرغم الانتقادات التي توجّه أحيانًا إلى آلية الاستعراض باعتبارها ليست شفافة بالقدر الكافي، فإنها ما تزال تُعدّ خطوة متقدمة في مجال الجهود الدولية لمكافحة الفساد. وقد عبر معالي الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة عن ذلك بقوله: "من الآن فصاعدًا، سوف يُحكم على الدول بما تتخذه من اجراءات لمكافحة الفساد، وليس بمجرد الوعود التي تقطعها على نفسها"<sup>3</sup>.

3. آلية الاستعراض هي عملية حكومية دولية دورية تهدف إلى مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية. تتألف كل مرحلة استعراضية من دورتين استعراضيتين، مدة كل منهما خمس سنوات. يتم استعراض الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) أثناء الدورة الأولى، والفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) أثناء الدورة الثانية. تتألف كل دورة من أربع جولات. مدة كل جولة منها سنة كاملة يتم خلالها استعراض ربع عدد الدول الأطراف التي يتم اختيارها بالقرعة في بداية كل دورة استعراض. تتم عملية الاستعراض من خلال خبراء حكوميين تعيينهم الدولة لتمثيلها، وتبدأ بقيام الدولة التي يجري استعراضها بتحضير تقرير التقييم الذاتي باستخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة<sup>4</sup>. بعد ذلك تقوم دولتان أخريتان، يتم اختيارهما بالقرعة أيضاً، بتحليل محتوى هذا التقرير، ويمكن لهما ان تستكملا التحليل بواسطة الحوار مع الدولة التي يجري استعراضها أو أيّ وسائل مباشرة أخرى يجري الإتفاق عليها مثل القيام بزيارات وطنية أو عقد اجتماعات مشتركة في فيينا، مقر الأمانة العامة لمؤتمر الدول الأطراف. ينتج عن هذه العملية تقرير استعراض فُطري يستند في صياغته إلى مخطط نموذجي، تمّ وضعه بهدف تحقيق التناسق بين مختلف التقارير. يُرفع هذا التقرير إلى مؤتمر الدول الأطراف ويتم نشر خلاصة وافية عنه.

<sup>1</sup> الأردن، والإمارات، والبحرين، وتونس، والجزائر، وجيبوتي، والسلطة الوطنية الفلسطينية، والعراق، والكويت، وقطر، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، واليمن.

<sup>2</sup> لتحميل الوثائق الرسمية الخاصة بآلية الإستعراض <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>.

<sup>3</sup> للاطلاع على كلمة الأمين العام بشكل كامل، يرجى زيارة <http://www.un.org/arabic/news/sg/searchstr.asp?newsID=801>.

<sup>4</sup> القائمة المرجعية للتقييم الذاتي اتفاقية مكافحة الفساد هي تطبيق (application) على الحاسوب سهل الاستخدام، وضعه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بالتشاور مع الدول الأطراف، لجمع المعلومات عن حالة الامتثال للاتفاقية في بلد معين. تزود القائمة المرجعية مؤتمر الدول الأطراف بمعلومات مفصلة عن نسب الامتثال والاحتياجات من المساعدة التقنية مستفيدة من الوظائف الإحصائية. وقد اقتصرت النسخة الأولى من القائمة المرجعية، والتي وضعت في 2007، على الأحكام الإلزامية للاتفاقية. وتم تحسينها في وقت لاحق في 2009 وتوسعت لتشمل جميع مواد الاتفاقية، مع الأخذ في الاعتبار آراء الخبراء وممثلين عن أكثر من 37 بلدًا، بما في ذلك أعضاء فريق الخبراء الحكوميين العرب للتقييم الذاتي. لمزيد من المعلومات وتحميل القائمة المرجعية، يرجى زيارة <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html>.

## ب. جهود السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال مكافحة الفساد

4. في عام 2005، أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية من جانب واحد، في كتاب أرسله رئيس مجلس الوزراء إلى الأمين العام للأمم المتحدة، التزامها بتنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي تطمح للانضمام إلى هذه الإتفاقية كما لكافة الإتفاقيات والأطر المنبثقة عن منظمة الأمم المتحدة كعضو كامل العضوية. تنبعت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أهمية مكافحة الفساد، إدراكا منها لخطورة تأثيره على استقرار المجتمع وأمنه، والتي من شأنها أن تقوض الديمقراطية والقيم الأخلاقية والعدالة، وتعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر. لذلك أصبحت الحاجة لازمة إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى محاربة ظاهرة الفساد والوقاية منه، ولعل خطط الإصلاح المتتالية التي وضعتها الحكومات المتعاقبة، وما نتج عنها من إصلاحات على صعيد الخدمة المدنية والتعيينات، أو على صعيد الإدارة المالية، تعتبر من الخطوات الأولى لمواجهة خطر الفساد، إذ تعتبر من التدابير الوقائية التي من شأنها أن تقلل فرص تغلغل الفساد واستشرائه.

5. ولكن الحاجة إلى اتخاذ تدابير أكثر حزمًا وتركيزًا في هذا المجال ما زالت قائمة. وهو ما دعت إليه شخصيات فلسطينية بارزة ومؤسسات المجتمع المدني ومسؤولين رسميين في ظل تنامي الشعور العام بازدياد الخطر الذي يشكله الفساد على التنمية ومستقبل الفلسطينيين. وقد توج هذا التوجه في الفترة الأخيرة بإجراء تعديلات قانونية هامة أنشأت هيئة متخصصة لمكافحة الفساد ومنحتها اختصاصات وصلاحيات واسعة للقيام بمهامها في مجال الوقاية من الفساد والكشف عنه وملاحقة مرتكبيه. لتتمكن الهيئة من تحديد أولوياتها وبشكل خاص تحديد الثغرات في قوانين وممارسات مكافحة الفساد، ترغب الهيئة وبالتشارك والتعاون مع كافة شركائها الأساسيين في المنظومة الوطنية للنزاهة لإعداد تقييم ذاتي حول مدى الإلتزام بتنفيذ الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد عبر لجنة تشكل لهذه الغاية، باستخدام آلية التقييم الذاتي لتنفيذ الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، و التي من شأنها أن تساعد على اكتشاف مواقع القوة والضعف من خلال قوائم التقييم الذاتي التي توفرها برمجيات أعضائها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

6. وبحسب تشخيص هذه الهيئة، فإن الفساد في الأرض الفلسطينية المحتلة ما زال منحصرًا سواء من حيث النوع أو الشكل أو درجة الانتشار لإرتباطه بالقيم الدينية والتقاليد المجتمعية المتوارثة، حيث أنه ما زال ضمن نطاق بعض الحالات الفردية غير أن هذه القيم لا توفر الحصانة المجتمعية، وخاصة إذا لم تسد مبادئ العدالة الاجتماعية والتوازن الاقتصادي كافة شرائح المجتمع، وعليه لا يمكن القول أيضا، أن المجتمع الفلسطيني محصنًا ضد الفساد، فهناك حالات محددة واتهامات واضحة في هذا الشأن لا بد من التعامل معها. وفي هذا السياق، وضعت الهيئة بالشراكة مع مؤسسات السلطة والمجتمع المدني ومجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، استراتيجية وطنية متكاملة لمكافحة الفساد سيبدأ تنفيذها في 2012 من خلال خطط تنفيذية محددة زمنيًا يتعاون في تنفيذها عدد كبير من الشركاء. كما تم مؤخرًا تشكيل لجنة التقييم الذاتي تشمل ممثلين عن الشركاء الأساسيين في المنظومة الوطنية للنزاهة لإعداد تقييم ذاتي حول مدى الإلتزام بتنفيذ الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي من شأنها أن تساعد على اكتشاف مواقع القوة والضعف في الأطر القانونية والمؤسسية الفلسطينية ومن ثم تحديد حاجات الإصلاح والمساعدة التقنية المطلوبة في هذا المجال.

## ج. منهجية الدورة التدريبية

1. ينظّم المشروع الإقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دورة تدريبية بشأن آلية استعراض تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مخصّصة لفريق الخبراء الحكوميين في السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك في عمان (الأردن) يومي الجمعة والسبت في 22-23 حزيران/يونيو 2012. تركّز الدورة بشكل أساسي على أحد جوانب الآلية ألا وهو التقييم الذاتي حيث أن السلطة الوطنية الفلسطينية غير مطالبة بالإنخراط رسميًا في آلية الاستعراض لأنها ما زالت لم تصبح دولة كاملة العضوية في منظمة الامم المتحدة، ومع ذلك فهي ملتزمة بإجراء التقييم الذاتي في تأكيد صريح على إلتزامها بالجهود الدولية لمكافحة الفساد ورغبتها في تنفيذ الإتفاقية على المستوى الوطني.
2. الغاية العامة من الدورة التدريبية هي تعريف المشاركين على تفاصيل آلية استعراض تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتنمية قدراتهم على اجراء التقييم الذاتي بشكل تشاركي وفعال. وبالتحديد، فإن الدورة تسعى إلى:
  - تعزيز المعرفة بأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع التركيز على الفصلين الثالث والرابع.
  - التعريف بمختلف مراحل آلية الاستعراض.
  - تمكين المشاركين من استخدام القائمة المرجعية الشاملة للتقييم الذاتي بشكل تفصيلي ومتقن.
  - إتاحة فرصة التعرف على الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى في آلية الإستعراض.
  - زيادة الوعي بمفاهيم تقييمات مكافحة الفساد وفرص توسيع الإستفادة من التقييم الذاتي.
3. يشارك في الدورة التدريبية أكثر من 15 خبيرًا حكوميًا يمثلون هيئات ووزارات معنية بمكافحة الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية، بالإضافة إلى مدربين من "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" و"مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة" وخبراء آخرين. صمّمت الدورة التدريبية لتحقيق أهداف معرفية معينة بأسلوب تفاعلي خلال يومين. تتضمّن الدورة ستة جلسات تدريبية مقسّمة إلى ثلاث جلسات في اليوم الأول وثلاث جلسات في اليوم الثاني. جلسات اليوم الأول مخصصة لعرض إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومناقشة متطلبات تنفيذها وشرح آلية الاستعراض في إطار تفاعلي بين المدربين والمتدربين وكذلك لتعزيز قدرة المشاركين على استخدام القائمة المرجعية الشاملة للتقييم الذاتي. أما اليوم الثاني فهو مخصّص لإجراء التمارين التطبيقية وبحث سبل تعزيز الإفادة من التقييم الذاتي لتنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وجعله أكثر قدرة على إثراء الإصلاحات الوطنية في هذا المجال. اللغة العربية هي اللغة المعتمدة أثناء الدورة.

الجمعة في 22 حزيران/يونيو 2012

الجلسة الأولى

11:30 – 10.00

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وجهود تنفيذها في المنطقة العربية وفلسطين

**هدف الجلسة:** تمكين المتدربين من التعمق في فهم متطلبات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال مناقشة مضمونها وجهود تنفيذها في المنطقة العربية وفلسطين.

• مقدمة

معالي الدكتور محمد عدينات، خبير في شؤون مكافحة الفساد

• مدخل إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الأستاذ حسين حسن، مدير مشروع مكافحة الفساد في المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

• مناقشة عامة

استراحة / فترة الصلاة / الغداء

14.00 – 11.30

الجلسة الثانية

16.30 – 14.00

آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

**هدف الجلسة:** إطلاع المشاركين على مفهوم آلية الاستعراض وخلفية نشوئها وتعريفهم بشكل مفصل على مختلف مراحلها ومتطلباتها وأهم الدروس المستفادة من تطبيقها حتى الآن.

• تقديم آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الأستاذ أركان السبلاني، مدير المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي

• تجربة المملكة الأردنية الهاشمية

عطوفة السيد رمزي نزهة، عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد، المملكة الأردنية الهاشمية

- أسئلة وإجابات

## السبت في 23 حزيران/يونيو 2012

### الجلسة الثالثة

11.00 – 9.00

#### قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة

هدف الجلسة: تقديم قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة وتدريب المشاركين على استخدامها.

- تقديم قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة

الأستاذ حسين حسن، مدير مشروع مكافحة الفساد في المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

- تمارين تطبيقية

### استراحة

11.30 – 11.00

### الجلسة الرابعة

13.30 – 11:30

#### المذكرة الإرشادية للتقييم الذاتي لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

هدف الجلسة: تقديم المذكرة الإرشادية إلى المشاركين وتمكينهم من التعرف بشكل معمق على الخطوات المطلوبة لإجراء تقييم ذاتي تشاركي لمدة تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

- تقديم

الأستاذ أركان السبلاني، مدير المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي

- أسئلة وإجابات

### الغداء

14.30 – 13:30

الخطوات المقبلة لإجراء التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

**هدف الجلسة:** مناقشة الخطوات المقبلة وتوزيع الأدوار وتحديد المسؤوليات والجدول الزمني لإجراء التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفق المذكرة الإرشادية.

• عرض الخطة المقترحة

السيدة رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية، هيئة مكافحة الفساد، السلطة الوطنية الفلسطينية

• مناقشة عامة واعتماد الخطة

\*\*\*