



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.



دورة تدريبية

استعراض تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الأردن

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

17-18 سبتمبر/أيلول 2013

البرنامج

قائمة المحتويات

| | |
|-------------|---|
|2..... | لمحة مختصرة |
|3..... | أ. الإطار العام |
|4..... | ب. المملكة الأردنية الهاشمية ومكافحة الفساد |
|5..... | ج. الأهداف |
|6..... | د. جدول الأعمال |

لمحة مختصرة

تتعد في عمّان (الأردن) بتاريخ 17 و 18 سبتمبر/أيلول 2013، وبالشراكة بين هيئة مكافحة الفساد الأردنية والمشروع الإقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دورة تدريبية للفريق الوطني المعني بتقييم تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الأردن. يتألف الفريق الوطني من 34 مسؤولاً وخبيراً مختصاً يمثلون وزارات ومؤسسات معنية واجهزة رقابية بالإضافة إلى المجتمع المدني والقطاع الخاص والاعلام. تهدف الدورة إلى تدريب المشاركين على إجراء تقييمات تشاركية ومعمّقة لمختلف المواد الواردة في الفصل الثاني من الاتفاقية، المتعلّق بالتدابير الوقائية، وفق أفضل المعايير التي توصي بها الأمم المتحدة، وتمكينهم من التعرف على ممارسات جيّدة ودروس مستفادة من التجارب المقارنة ذات الصلة. كما تهدف الدورة إلى إيجاد أرضية يمكن البناء عليها لاستكمال عملية التقييم الذاتي التي كان قد بدء بها الأردن في 2011 وأجرى تقييم للفصلين الثالث والرابع في إطار آلية الاستعراض. وفي ذلك فائدة مزدوجة، يتمثل وجهها الأول في تمكين الأردن من التحضير المسبق للمرحلة المقبلة من آلية الاستعراض التي سنتناول الفصل الثاني إضافة إلى الخامس المتعلّق باسترداد الأموال المتحصّلة عن الفساد. أمّا الوجه الثاني للاستفادة فيتمثل في إثراء جهود مكافحة الفساد القائمة حالياً في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لـ 2013-2017 وغيرها من المبادرات ذات الصلة لا سيّما تلك المتعلّقة بالوقاية من الفساد.

أ. الإطار العام

1. تقدّم اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، والتي التزم بتنفيذها حتى الآن 18 بلدًا عربيًا¹، خارطة طريق بشأن أهمّ التدابير التي يجب اتخاذها لمكافحة الفساد. وتتيح آلية الاستعراض²، التي اعتمدت في الدوحة (دولة قطر) بتاريخ 13 تشرين الثاني/نوفبر 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. ويرغم 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"³.

2. آلية الاستعراض هي عملية حكوميّة دوليّة دوريّة تهدف إلى مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية. تتألف كل مرحلة استعراضية من دورتين استعراضيتين، مدّة كلّ منهما خمس سنوات. يتم استعراض الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) أثناء الدورة الأولى، والفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) أثناء الدّورة الثانية. تتألف كل دورة من أربع جولات. مدّة كل جولة منها سنة كاملة يتم خلالها استعراض ربع عدد الدول الأطراف التي يتم اختيارها بالقرعة في بداية كل دورة استعراض. تتمّ عملية الاستعراض من خلال خبراء حكوميين تعيّنهم الدولة لتمثيلها، وتبدأ بقيام الدولة التي يجري استعراضها بتحضير تقرير التقييم الذاتي باستخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية⁴. بعد ذلك تقوم دولتان أخرتان، يتم اختيارهما بالقرعة أيضاً، بتحليل محتوى هذا التقرير، ويمكن لهما ان تستكمل 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، مقرّ الأمانة العامة لمؤتمر

¹ الأردن والإمارات والبحرين وتونس وجزر القمر والجزائر وجيبوتي والسعودية والسلطة الوطنية الفلسطينية والعراق والكويت وقطر ولبنان وليبيا ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن.

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

³ للاطلاع، يرجى زيارة <http://www.un.org/arabic/news/sg/searchstr.asp?newsID=801>

⁴ قائمة للتقييم الذاتي المرجعية لتنفيذ إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد هي تطبيق (application) على الحاسوب سهل الاستخدام، وضعه مكتب الأمم المتحدة لمعني بالمخدرات والجريمة، بالتشاور مع الدول الأطراف، لجمع المعلومات عن حالة الامتثال للاتفاقية في بلد معين. تزود القائمة المرجعية مؤتمر الدول الأطراف بمعلومات مفصّلة عن نسب الامتثال والاحتياجات من المساعدة التقنية مستفيدة من الوظائف الإحصائية. وقد اقتصرّت 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>

الدول الأطراف. ينتج عن هذه العملية تقرير استعراض فُطري يستند في صياغته إلى مخطّط نموذجي، تمّ وضعه بهدف تحقيق التناسق بين مختلف التقارير. يُرفع هذا التقرير إلى مؤتمر الدول الأطراف ويتمّ نشر خلاصة وافية عنه.

3. بهدف مساعدة الدول الاطراف على تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تم وضع دليل تشريعي ودليل تقني في 2006 بشكل تكاملي وبحيث يشكّلان معاً أداة لمواءمة التشريعات الوطنية مع أحكام الاتفاقية بشكل أفضل قابل للتنفيذ على أرض الواقع. من شأن الدليل التشريعي أن يساعد المسؤولين والمشرعين على رسم سياسات مكافحة الفساد، وقد تمت صياغته بشكل يتلاءم مع مختلف التقاليد القانونية والتباينات المؤسسية مقدّمًا مجموعة متنوعة من الخيارات والأمثلة وموصيًا بضرورة التأكد من المصطلحات والتعاريف الواردة في الأحكام الداخلية قبل الاعتماد على ما يستخدم في الاتفاقية. أما الدليل التقني فقد وضع بعد الدليل التشريعي، ويركز بالمرتبة الأولى على تزويد الجهات والسلطات المعنية بمكافحة الفساد بالتوصيات الفنيّة ذات الصلة والأدوات والأمثلة عن التجارب الناجحة بغية جعل مواد الاتفاقية أكثر قابلية للفهم من زاوية عملية.

ب. جهود الأردن في مجال مكافحة الفساد

4. يُعدّ الأردن في مقدّمة الدول التي انضمت الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وذلك في 24 فبراير/شباط 2005، ومن ثمّ بذلت جهودًا حثيثة لاستكمال الإطارين التشريعي والمؤسسي لمكافحة الفساد. تتمثل الركائز الأساسية للإطار التشريعي بقانون العقوبات وقانون هيئة مكافحة الفساد وقانون إشهار الذمة المالية وقانون ضمان حق الحصول على المعلومات وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وقانون الجرائم الاقتصادية وقانون ديوان المظالم. أما الإطار المؤسسي لمواجهة التحديات التي يسببها الفساد فيشمل هيئة مكافحة الفساد وديوان المحاسبة ودائرة مراقبة الشركات وديوان المظالم وهيئة الأوراق المالية ووحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والبنك المركزي ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات ودائرة الجمارك العامة والأمن العام ووزارتي العدل والداخلية وهيئات الرقابة الداخلية داخل كل وزارة ومكتب المدعي العام.

5. تعتبر هيئة مكافحة الفساد الأردنية الجهة المعنية بوضع وتنسيق السياسات اللازمة للوقاية من الفساد ومكافحته في القطاعين العام والخاص بالإضافة إلى عدة صلاحيات أخرى واردة في قانون مكافحة الفساد. وفي إطار هذه الصلاحيات، وضعت الهيئة في 2008 استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد لفترة 2008-2012. ركزت تلك الاستراتيجية بشكل أساسي على تطوير قدرات هيئة مكافحة الفساد وإنفاذ القانون والوقاية من الفساد والتوعية وتنسيق جهود مكافحة الفساد والتعاون الدولي. وفي 2011 تمت مراجعة مدى تنفيذ الأردن لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بفصلها الثالث والرابع، فتوصل التقرير الى مجموعة من النتائج استند عليها لتحديث الاستراتيجية الوطنية في نسختها الجديدة لفترة 2013-2017. وقد أوصى التقرير بضرورة قيام المؤسسات الوطنية بالتنسيق فيما بينها لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأشار الى حاجة الأردن الى تنفيذ أحكام الاتفاقية عبر استخدام جميع

الوسائل الادارية والتشريعية المناسبة وحدد حاجة الأردن الى مساعدة تقنية في مجال الصياغة التشريعية والتحقيق وبناء القدرات. في هذا السياق وبناءً على هذه التوصيات وعلى تقييم الاطار التشريعي والتنظيمي والمؤسسي لمكافحة الفساد في الاردن، بالإضافة الى كتب التكليف السامية الموجهة الى الحكومات المتعاقبة والمبادرات الملكية والاجندة الوطنية تم تحديد الأهداف التالية التي ستسعى الاستراتيجية الى تحقيقها في السنوات الخمسة المقبلة وهس:

- تطوير التشريعات الوطنية بما يتوافق مع المعايير والمتطلبات الدولية لمكافحة الفساد والتأكد من مدى كفاءة تنفيذها
- تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد
- كفاءة الإجراءات التحقيقية في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيه
- تفعيل المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة
- تعزيز قدرة هيئة مكافحة الفساد
- تعزيز الوقاية من الفساد
- رفع مستوى التوعية والتنقيف حول ظاهرة الفساد وجهود مكافحتها.⁵

ج. الأهداف

6. الغاية العامة من الدورة، التي تأتي في إطار جهود تنفيذ برنامج العمل المشترك بين هيئة مكافحة الفساد الأردنية والمشروع الاقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هي دعم الأردن في تقييم تنفيذ التدابير الوقائية الواردة في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تمهيداً للمرحلة الثانية من آلية الاستعراض وإثراءً لجهود مكافحة الفساد في إطار الإستراتيجية الوطنية. وبالتحديد، فإن الدورة تسعى إلى:

- تمكين المشاركين من التعرف بشكل أفضل على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع التركيز على مضامين الفصل الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية.
- إطلاع المشاركين على مفهوم آلية الاستعراض وخلفية نشوئها وتعريفهم بشكل مفصل بمختلف مراحلها وأدواتها.
- تمكين المشاركين من التعمق في بحث تدابير الوقاية من الفساد من خلال إيجاد سياسات فعّالة ومنسّقة وهيئات مختصة.
- تمكين المشاركين من التعمق في بحث تدابير الوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة.

⁵ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للاعوام من 2013-2017

- تمكين المشاركين من التعمق في بحث تدابير الوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص.
 - تمكين المشاركين من التعمق في بحث تدابير الوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع.
 - دعم المشاركين في بلورة خطة للعمل على تقييم تنفيذ الفصل الثاني من الإتفاقية في الأردن وتقديم أية مقترحات أخرى لتدعيم الجهود ذات الصلة.
7. تمّ تصميم الدورة لتحقيق أهداف معرفية معينة بأسلوب تفاعلي خلال يومين. تتضمن الدورة 7 جلسات تدريبية مقسّمة إلى 4 جلسات في اليوم الأول و3 جلسات في اليوم الثاني.
8. يشارك في الدورة التدريبية فريق المراجعة الوطني الذي يضم 34 متخصصاً يمثلون مختلف الجهات المعنية بمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية من وزارات ومؤسسات واجهزة رقابية وممثلين عن المجتمع المدني والقطاع الخاص والاعلام، بالإضافة إلى خبراء من "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" و"مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة".

د. جدول الأعمال

الثلاثاء في 17 سبتمبر/أيلول 2013

11.45 – 09.30 الجلسة الأولى

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وآلية استعراضها

الهدف: تمكين المشاركين من التعرف بشكل أفضل على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع التركيز على مضامين الفصل الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية، وبحث مقتضيات تنفيذها والتحديات ذات الصلة في ضوء الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة وبالنظر إلى واقع الأردن.

• الكلمة الافتتاحية

معالي السيد سميح بينو، رئيس هيئة مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية

• إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

السيد جايسون رايكلت، مسؤول في شؤون العدالة الجنائية ومنع الجريمة، فرع مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

• **مقتضيات تنفيذ التدابير الوقائية الواردة في الفصل الثاني من الاتفاقية**

السيد حسين حسن، أخصائي في المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

• **تحديات تنفيذ التدابير الوقائية الواردة في الفصل الثاني من الاتفاقية**

الدكتور ستيوارت غيلمان، مستشار رئيس في المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

• **مناقشة عامة**

استراحة 12.00 – 11.45

الجلسة الثانية 13.30 – 12.00

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الهدف: إطلاع المشاركين على مفهوم آلية الاستعراض وخلفية نشوئها وتعريفهم بشكل مفصل بمختلف مراحلها وأدواتها، بما فيها قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، وكذلك أهم الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة في مجال الإستعراض بما نلك تجربة الأردن.

• **آلية استعراض تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**

السيد جايسون رايكلت، مسؤول في شؤون العدالة الجنائية ومنع الجريمة، فرع مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

• **القائمة المرجعية للتقييم الذاتي**

السيد حسين حسن، أخصائي في المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

• **مناقشة عامة**

13.30 – 14.30 الغداء

14.30 – 16.00 الجلسة الثالثة

الوقاية من الفساد من خلال سياسات فعّالة ومنسّقة وهيئات مختصّة

الهدف: تمكين المشاركين من التعمّق في بحث تدابير الوقاية من الفساد من خلال إيجاد سياسات فعّالة ومنسّقة وهيئات مختصّة في ضوء مقتضيات المادتين 5 و6 من الاتفاقية والممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة في هذا المجال.

• عرض

السيد جايسون رايكلت، مسؤول في شؤون العدالة الجنائية ومنع الجريمة، فرع مكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية، مكتب الأمم المتّحدة المعني بالمخدرات والجريمة

• مناقشة عامة

• تمارين تطبيقية في مجموعات عمل منفصلة

• عرض نتائج التمارين التطبيقية

16.00 – 17.30 الجلسة الرابعة

الوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة

الهدف: تمكين المشاركين من التعمّق في بحث تدابير الوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة في ضوء مقتضيات المادتين 7 و8 السابعة وجزء من المادة 12 من الاتفاقية، والممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة في هذا المجال.

• عرض

الدكتور ستيوارت غيلمان، مستشار رئيس في المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي

• مناقشة عامة

• تمارين تطبيقية في مجموعات عمل منفصلة

• عرض نتائج التمارين التطبيقية

الأربعاء في 18 سبتمبر/أيلول 2013

11.45 – 09.30 الجلسة الخامسة

الوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص

الهدف: تمكين المشاركين من التعمق في بحث تدابير الوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص في ضوء مقتضيات المادة 9 وجزء من المادة 12 من الاتفاقية، والممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة في هذا المجال.

- عرض

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

- مناقشة عامة

- تمارين تطبيقية في مجموعات عمل منفصلة

- عرض نتائج التمارين التطبيقية

12.00 – 11.45 استراحة

13.15 – 12.00 الجلسة السادسة

الوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع

الهدف: تمكين المشاركين من التعمق في بحث تدابير الوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع في ضوء مقتضيات المادتين 10 و13 وجزء من المادة 9 من الاتفاقية، وأهم الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة في هذا المجال.

- عرض

السيد حسين حسن، أخصائي في المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

• مناقشة عامة

الجلسة السابعة 14.00 – 13.15

التوصيات والخطوات المستقبلية

الهدف: دعم المشاركين في بلورة خطة للعمل على تقييم تنفيذ الفصل الثاني من الإتفاقية في الأردن وتقديم أية مقترحات أخرى لتدعيم الجهود ذات الصلة.

- مناقشة واعتماد خطة لتقييم تنفيذ الفصل الثاني من الإتفاقية
- الملاحظات الختامية

السيد أركان السبلاني، مدير المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي
عطوفة السيد رمزي نزهة، عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية

الغداء 14.00
