



شعوب متمكنة.
أمم صامدة.



هيئة مكافحة
الفساد الفلسطينية

ورشة عمل

دعم تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

في فلسطين

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

14-15 أيلول/سبتمبر 2013

البرنامج

قائمة المحتويات

.....2	لمحة مختصرة
.....3	أ. الإطار العام
.....4	ب. جهود مكافحة الفساد في فلسطين
.....5	ج. الأهداف
.....6	د. جدول الأعمال

لمحة مختصرة

تتعد في عمان (الأردن) بتاريخ 14-15 سبتمبر/أيلول 2013 ورشة عمل بعنوان "دعم تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في فلسطين" بالشراكة بين هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية والمشروع الإقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية" التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد الأردنية. يشارك في الورشة خبراء ومسؤولون فلسطينيون من لجنة الخطة التشريعية واللجنة الفنية للتقييم الذاتي بالإضافة إلى خبراء إقليميين ودوليين. تهدف الورشة إلى تعزيز المهارات والمعارف التي يمكن من خلالها دعم جهود تنفيذ الاتفاقية في فلسطين. وتتيح للمشاركين من خلال جلساتها فرصة التعمق في بحث الفجوات القائمة بين التشريعات الفلسطينية والأحكام الالزامية في الاتفاقية في ضوء ما خلص إليه تقرير التقييم الذاتي الذي أعدته فلسطين بدعم من البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. يتبع ذلك نقاش تفاعلي بشأن كيفية موازنة هذه التشريعات مع متطلبات الإتفاقية في ضوء المعايير الدولية والممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة وبما يتماشى مع الظروف الوطنية. ويتم تخصيص الجزء الثاني من الورشة لتدريب مجموعة من المشاركين على تقنيات الموازنة مع أحكام محدّدة في الإتفاقية فيما يتم تدريب المجموعة الأخرى على تقنيات تقييم تنفيذ الاحكام الإختيارية في الإتفاقية في إطار العمل على إستكمال التقييم الذاتي.

أ. الإطار العام

1. تُعدّ اتفاقية 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 ومعاقبة 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 الاتفاقية 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 توالي الأحداث التي تشهدها المنطقة العربية منذ 2011، تزايد الإهتمام بمسألة مكافحة الفساد حتى أصبحت واحدة من الأولويات الأساسية لدى حكومات عدّة. وذلك في ظلّ تصاعد الدعوات 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. تقدّم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي التزم بتنفيذها حتى الآن 18 بلداً عربياً¹، 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 أحياناً إلى آلية الاستعراض باعتبارها ليست شفافاً 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 فصاعداً، سوف يُحكم على الدول بما تتخذه من اجراءات لمكافحة الفساد، وليس بمجرد الوعود التي تقطعها على نفسها"³.

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 لمواصلة 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 مقدماً مجموعة متنوعة من الخيارات والأمثلة وموصياً بضرورة التأكد من المصطلحات والتعاريف الواردة في الأحكام الداخلية قبل الاعتماد على

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 الاستعراض <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>

ما يستخدم في الاتفاقية. أما الدليل التقني فقد وضع بعد الدليل التشريعي، ويركز بالمرتبة الأولى على تزويد الجهات والسلطات المعنية بمكافحة الفساد بالتوصيات الفنية ذات الصلة والأدوات والأمثلة عن التجارب الناجحة بغية جعل مواد الاتفاقية أكثر قابلية للفهم من زاوية عملية.

ب. جهود مكافحة الفساد في فلسطين

4. تُعدّ فلسطين من الدول العربية التي تولي إهتمامًا خاصًا لموضوع مكافحة الفساد، وتتميّز باتساع الجهود التي تبذلها الجهات الرسمية وغير الرسمية في هذا المجال بما في ذلك منظمات المجتمع المدني. وفي سنة 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. وقد عبّرت فلسطين في أكثر من مرّة عن طموحها للانضمام إلى الإتفاقية كما لكافة الإتفاقيات والأطر المنبثقة عن منظمة الأمم المتحدة كعضو كامل العضوية. 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 تقلّل فرص تغلغل الفساد واستشرائه.

5. وفي ظلّ تنامي الشعور العام بازدياد الخطر الذي يشكّله الفساد على التنمية ومستقبل الفلسطينيين، دعت شخصيات بارزة من المسؤولين الرسميين وممثلي المجتمع المدني إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات المحدّدة لمحاربة ظاهرة الفساد والوقاية منها. وفي 2010، خطت فلسطين خطوة هامة في هذا المجال حيث تم إجراء عدّة تعديلات قانونية هامة أنشأت هيئة متخصصة لمكافحة الفساد ومنحتها اختصاصات وصلاحيات واسعة للقيام بمهامها في الوقاية من الفساد والكشف عنه. وبحسب تشخيص هذه الهيئة، فإن الفساد في فلسطين ما زال منحصرًا، سواء من حيث النوع أو الشكل أو درجة الانتشار، نظرًا لرسوخ القيم الدينية والتقاليد المجتمعية المتوارثة، مما حصره في نطاق بعض الحالات الفردية. ولكن في الوقت نفسه، تؤكد الهيئة أن هذه القيم لا توفر الحصانة المجتمعية، وخاصة إذا لم تسد مبادئ العدالة الاجتماعية والتوازن الاقتصادي كافة شرائح المجتمع. بموازاة ذلك، تظهر تقارير أخرى صادرة عن منظمات المجتمع المدني محلية أن مستوى الفساد في فلسطين مشابه إلى حد كبير للمستوى الموجود في الدول العربية الأخرى ذات الدخل المتوسط، وإن كان للوضع الفلسطيني خصوصيته النابعة عن ظروف الإحتلال وتداعياته الهيكلية على الدولة والمجتمع، ويشير بعض هذه التقارير إلى مكان من ضعف محدّد في منظومة النزاهة الوطنية، منها على سبيل المثال، غياب أطر فعالة لضمان الحق بالوصول إلى المعلومات.

6. في هذا السياق، وضعت هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية بالشراكة مع مؤسسات السلطة والمجتمع المدني ومجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، استراتيجية وطنية متكاملة لمكافحة الفساد لفترة 2012-2014، بدأ تنفيذها من

خلال خطط عمل محددة زمنياً يتعاون في تنفيذها عدد كبير من الشركاء. ومن أبرز اهداف الاستراتيجية هو منع وقوع الفساد والوقاية منه عن طريق إيجاد بيئة طاردة للفساد، تقلل من فرص حدوثه. وقد رسمت الاستراتيجية الحلول التي تنوي العمل عليها ومنها كما ورد في الاستراتيجية: "تطوير البيئة التشريعية النازمة للعمل الحكومي وكافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون مكافحة الفساد بما يقلل من إمكانية حدوث الفساد، وذلك من خلال:

- دراسة ومراجعة وتقييم التشريعات ذات العلاقة النازمة لعمل المؤسسات الرسمية وكافة الأشخاص الخاضعين لقانون مكافحة الفساد، وبشكل خاص المتعلقة منها بالوظيفة العامة، والمشتريات العامة، لضمان موافقتها 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".

7. وقد انشأت فلسطين مؤخرًا لجنة وزارية لإجراء التقييم الذاتي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ولجنة فنية لمعاونتها بالمرسوم رقم 5 لسنة 2012 الصادر عن السيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 16 مايو/أيار 2012. تضم هاتان اللجنتان ممثلين عن أبرز الجهات الفلسطينية المعنية بمكافحة الفساد، بما في ذلك ممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية. وقد وفر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم اللازم لتمكين اللجنة الفنية من إنهاء المرحلة الأولى من التقييم الذاتي، والتي اقتصرت على الأحكام الإلزامية في الاتفاقية، حيث قامت بتحديد الفجوات القائمة في التشريعات الوطنية، على أن يتبع ذلك مرحلة ثانية تُخصّص لتقييم تنفيذ الاحكام الاخرى في الاتفاقية بحيث يمكن الاستفادة من نتائج التقييم لتدعيم جهود تنفيذ الإستراتيجية الوطنية بالتعاون مع لجنة الخطة التشريعية التابعة لمجلس الوزراء.

ج. الأهداف

8. الغاية العامة من ورشة العمل هي دعم فلسطين في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال إستكمال عملية التقييم الذاتي والبدء بمواءمة التشريعات الفلسطينية مع احكام الاتفاقية حيث يلزم في إطار العمل على تطبيق الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. وبالتحديد، فإن الورشة تسعى الى تمكين المشاركين من:

- بحث نتائج تقرير التقييم الذاتي لتنفيذ الأحكام الإلزامية في الاتفاقية في فلسطين.
- إقتراح أولويات لعملية المواءمة بين التشريعات الفلسطينية وأحكام الاتفاقية.

- التعرف على ممارسات جيّدة ودروس مستفادة من التجارب المقارنة.
- التدرّب على إجراء مواءمة تشريعية في مجالات مختارة.
- التدرّب على تقييم الاحكام الاختيارية في الاتفاقية باستخدام برنامج التقييم الذاتي الشامل (اومنيبوس).

9. صُمّمت الورشة لتحقيق أهدافها بأسلوب تفاعلي من خلال أربعة جلسات عامة تُعقد في اليوم الأول، ينقسم بعدها المشاركون إلى مجموعتين لتلقي تدريب متخصص في مجال المواءمة التشريعية من جهة والتقييم الذاتي من جهة ثانية. اللغة العربية هي اللغة المعتمدة أثناء الورشة.

10. يشارك في ورشة العمل أكثر من 28 مسؤولاً وخبيراً يمثلون هيئات ووزارات معنية بمكافحة الفساد في فلسطين، وتحديدًا أعضاء كلّ من لجنة الخطة التشريعية واللجنة الفنية للتقييم الذاتي، بالإضافة إلى مسؤولين وخبراء من "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" وكلّ من الأردن ولبنان ومصر واليمن.

د. جدول الأعمال

السبت في 14 ايلول/سبتمبر 2013

09:45 – 09:00 الجلسة الافتتاحية

الهدف: تقديم أهداف ورشة العمل، وعرض جدول الأعمال، وسياق إنعقادها مع التركيز على رسم صورة واضحة لواقع الجهود المبذولة في فلسطين لمكافحة الفساد، مع التركيز على ما تمّ إنجازه حتى الآن لتقييم تنفيذ إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد ودعم جهود المواءمة معها.

• الكلمة الترحيبية

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

• الكلمة الافتتاحية

معالي السيد رفيق النتشة، رئيس هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

• تجربة التقييم الذاتي لاتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد في فلسطين

الأستاذة رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية،
ورئيس اللجنة الفنية للتقييم الذاتي

• أسئلة وإجابات

10.00 – 09.45 استراحة

12.00 – 10.00 الجلسة الأولى (الجزء أ)

نتائج التقييم الذاتي للأحكام الإلزامية في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
الهدف: تقديم عرض مفصل عن نتائج تقرير التقييم الذاتي لتنفيذ الإتفاقية وتحديدًا الأحكام
الإلزامية في الفصل الثاني الخاص بالوقاية من الفساد والفصل الثالث الخاص بتجريم
الفساد وإنفاذ القانون، وتمكين المشاركين من التعمق في بحث مواطن القوة والقصور في
التشريعات الفلسطينية ذات الصلة.

• نتائج الفصل الثاني: التدابير الوقائية

الأستاذ وجدي عبد الحليم، مدير عام وحدة مجلس الوزراء في ديوان الموظفين العام
وعضو في اللجنة الفنية للتقييم الذاتي

• مناقشة عامة

12.00 – 12.15 استراحة

14.00 – 12.15 الجلسة الأولى (الجزء ب)

نتائج التقييم الذاتي للأحكام الإلزامية في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
الهدف: تقديم عرض مفصل عن نتائج تقرير التقييم الذاتي لتنفيذ الإتفاقية وتحديدًا الأحكام
الإلزامية في الفصل الرابع الخاص بالتعاون الدولي والفصل باسترداد الموجودات المتأتية
من الفساد، وتمكين المشاركين من التعمق في بحث مواطن القوة والقصور في التشريعات
الفلسطينية ذات الصلة.

• نتائج الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

الأستاذ أحمد ذبالح، مستشار قانوني في وزارة الداخلية وعضو في اللجنة الفنية للتقييم الذاتي

• نتائج الفصلين الرابع والخامس: التعاون الدولي واسترداد الموجودات

الأستاذ سعيد شحادة، مدير عام ديوان رئيس هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية ومقرر اللجنة الوزارية للتقييم الذاتي

• مناقشة عامة

14.00 – 15.00 الغداء

15.00 – 16.15 الجلسة الثانية

مقتضيات تنفيذ الأحكام الإلزامية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الهدف: عرض مقتضيات تنفيذ الأحكام الإلزامية في الإتفاقية من خلال شرح ومناقشة سبل المواءمة الواردة في الدليلين التشريعي والتقني ذوي الصلة وربطها ببعض في إطار محاور موضوعاتية.

• عرض

الأستاذ حسين حسن، اختصاصي اقليمي في المشروع الاقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي

• مناقشة عامة

16.15 – 16.30 استراحة

16.30 – 18.30 الجلسة الثالثة

تجارب في مواءمة التشريعات الوطنية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الهدف: تقديم الوضع الفلسطيني وعرض لتجارب إقليمية في وضع وتعديل التشريعات الوطنية لمواءمتها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

- **تجربة فلسطين**

الأستاذ فواز ابو زر، مساعد الأمين العام للشؤون القانونية لدى مجلس الوزراء وعضو في اللجنة الفنية للتقييم الذاتي وفي لجنة الخطة التشريعية

- **تجارب مقارنة**

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

سعادة الأستاذ غسان مخيبر، عضو مجلس النواب، الجمهورية اللبنانية، ونائب رئيس منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

سعادة المستشار وائل رفاعي، قاضي ومساعد سابق لوزير العدل لحقوق الانسان ورئيس لجنة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، جمهورية مصر العربية

الأستاذ علي العنسي، عضو مجلس النواب، الجمهورية اليمنية، وعضو مجلس ادارة منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد

- **أسئلة وإجابات**

الأحد في 15 ايلول/ سبتمبر 2013

13.00 – 09.30 الجلسة الرابعة

تعزيز مهارات المشاركين دعماً لتنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الهدف: تقسيم المشاركين إلى مجموعتين بحيث تتلقى المجموعة الأولى تدريب متخصص في مجال موامة التشريعات الفلسطينية مع احكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء المعايير الدولية والممارسات الجيدة والدروس المستفادة من التجارب المقارنة وبما يتماشى مع الظروف الوطنية، وذلك بالتركيز على مواضيع مختارة، فيما تتلقى المجموعة الثانية تدريب بشأن التقييم الذاتي للاحكام الإختيارية في الاتفاقية.

- **المجموعة الأولى (الموامة التشريعية)**

الأستاذ أركان السبلاني، مدير المشروع الاقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في

البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي

• المجموعة الثانية (التقييم الذاتي)

الأستاذ حسين حسن، اختصاصي اقليمي في المشروع الاقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي

13.00 – 13.15 استراحة

13.15 – 14.30 الجلسة الختامية

خلاصات الورشة والخطوات المستقبلية

الهدف: الاتفاق على الخطوات المطلوبة للمرحلة القادمة فيما يتعلق بوضع التشريعات واستكمال التقييم الذاتي لفلسطين

• خلاصات ومقترحات

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

• ملاحظات المشاركين

• الكلمة الختامية

معالي السيد رفيق المنتشة، رئيس هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية

14:30 الغداء
