جامعة الدول العربية
إدارة الشؤون القانونية
الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب

ورقة حول تجربة جامعة الدول العربية في مجال مكافحة الفساد ودعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

مقدمة إلى ورشة العمل الاقليمية حول بناء الشراكات لدعم تطبيق "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " في الدول العربية

بيروت – ٢٧ – ٢٠٠٨/٦/٢٩

إعداد وتقديم
محمد رضوان بن خضراء
المستشار القانوني للأمين العام
مدير إدارة الشؤون القانونية
رئيس الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب
جامعة الدول العربية

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد رئيس الجلسة
السيدات والسادة

السلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته ،

يشرفني في البداية أن أتوجه باسم جامعة الدول العربية بخالص الشكر والتقدير إلى برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على دعوته الكريمة للمشاركة هذه الورشة الهامة وعلى حسن الاستقبال وكرم الضيافة وإلى كل من ساهم في التحضير الفني والعلمي لهذا الملتقى الهام وإدارة أعماله .كما يسعدني أن أنقل إليكم تحيات معالي الأستاذ/ عمرو موسى الأمين العام لجامعة الدول العربية وتمنياته الطيبة لأعمالكم وجهودكم بالنجاح والتوفيق ،

وإن جامعة الدول العربية ليشرفها ويسعدها حضور هذا اللقاء مثلما حضرت في لقاءات سابقة والمساهمة في هذه الجهود الرامية إلى دعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية ، وذلك في إطار تنسيق وتوحيد الجهود والمبادرات التي تقوم بها إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة و جامعة الدول العربية .

ولا شك أن بناء شراكة حقيقية وفعالة بين جامعة الدول العربية وهذه المنظمات ومع كل الجهات والفاعلين والممارسين بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص سيساعد بشكل كبير على تعزيز التعاون والوصول إلى أفضل النتائج بما يحقق الأهداف الرئيسية التي نصت عليها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، ويلبي متطلبات الاتفاقية المنصوص عليها خاصة في المادة (٦٣) الفقرة (٤) (ج) من الفصل السابع (آليات التنفيذ) والتي تنص على التعاون مع المنظمات والآليات الدولية والاقليمية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة في تنفيذ الأنشطة والإجراءات وطرق العمل الخاصة بتنفيذ الاتفاقية واستعراضها . وتعتبر جامعة الدول العربية أحد المنظمات الاقليمية العريقة المعنية بمكافحة الفساد و قد ورد ذكرها بالإسم في ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من بين منظمات دولية وإقليمية أخرى قامت بجهود وأنشطة في مجال منع ومكافحة الفساد ،

والواقع أن الدول العربية تعاني مثل بقية دول ومناطق العالم من آفة الفساد وآثارها المدمرة على جهود التنمية ، لذلك فإن جامعة الدول العربية تضع الوقاية من الفساد و مكافحته في مقدمة أولوياتها باعتبارها شرطا ضروريا لإنجاح مشروعات التنمية الاقتصادية الاجتماعية ، وقد جاءت خطة التطوير والتحديث التي أقرها مؤتمر القمة العربي في تونس

سنة ٢٠٠٤ للتأكيد على عدد من المبادئ والأسس التي تساهم في خلق بيئة تشجع على منع الفساد ومكافحته مثل تعزيز سيادة القانون وضمان استقلال القضاء ودعم مؤسسات المجتمع المدني وتعزيز احترام حقوق الإنسان ، وقد كان لجامعة الدول العربية نشاط ملحوظ ومساهمة فاعلة في جميع مراحل إعداد اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال مشاركتها بصفة مراقب في اجتماعات اللجنة المخصصة لإعداد مشروع الاتفاقية ، وقامت جامعة الدول العربية بدور هام في حث الدول العربية الأعضاء على التوقيع والتصديق على الاتفاقية وقد سجل تقدم ملموس في هذا المجال حيث صادقت على الاتفاقية أو انضمت إليها إلى تاريخه ١٣ دولة عربية ، أي معظم الدول العربية وتتابع جامعة الدول العربية الجهود التي تقوم بها الدول العربية الأخرى لاستكمال إجراءات المصادقة أو الانضمام إلى الاتفاقية .

وإسهاما في جهود المجتمع الدولي للترويج لاتفاقية الأمم المتحدة لكافحة الفساد وبحث أفضل السبل لتطبيق أحكامها على الصعيد الوطني ومن أجل تعزيز التعاون العربي والدولي لمكافحة الفساد قامت جامعة الدول العربية عدة أنشطة في هذا المجال من أهمها الندوة الوزارية العربية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي عقدت في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية خلال شهر نوفمبر ٢٠٠٦ بالتعاون بين مجلس وزراء العدل العرب و مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة حضرها عدد من وزراء العدل والداخلية العرب وخبراء عرب وأجانب وقد صدرت عن هذه الندوة توصيات هامة تضمنت حث الدول العربية التي لم تصادق بعد على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على التصديق عليها واتخاذ التدابير الكفيلة بتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة ونشر الثقافة المجتمعية بهذه القيم ، والعمل على تبني استراتيجيات شاملة متعددة المحاور لمواجهة كافة مظاهر الفساد وسن التشريعات ووضع الآليات الوطنية اللازمة لذلك بما في ذلك إنشاء هيئة عليا مستقلة لمكافحة الفساد تضطلع بمهمة رسم السياسات وتنسيق جهود كافة المؤسسات المعنية ، ومتابعة تنفيذ خطط العمل وإصدار تقارير دورية في شأن مكافحة الفساد ، كما دعت الندوة إلى الاستفادة من المساعدات التقنية التي يوفرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وخاصة في مجال التصديق على الاتفاقية وبناء القدرات في مجال صوغ وتنفيذ استراتجيات وخطط عمل وطنية وتنظيم ورش عمل وحلقات دراسية تدريبية في مجال تحديث أجهزة العدالة وبناء الخبرات الوطنية وتسهيل تبادل الخبرات والتجارب الناجحة وتحديث وتطوير القوانين واللوائح وإدخال الاصلاحات التشريعية اللازمة بما يتواءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأداة تغيير وتطوير في السياسة والتطبيق وتوظيف منهج شامل ومتكامل لتعزيز الأطر القانونية و المؤسسية لمكافحة الفساد ودعم أجهزة العدالة وإنفاذ القانون وتنمية مهارات العاملين فيها وتطوير نظم الملاحقة وتعزيز دور النايبة العامة في متابعة التحريات والتحقيقات ، وأكدت توصيات الندوة على ضرورة تشجيع مؤسسات المجتمع المدني على الإضطلاع بدورها في التوعية بخطورة تنامي ظاهرة الفساد وعلى كشف ممارسات الفساد ، كما أكدت على دور الإعلام والمؤسسات التربوية والدينية في هذا المجال .

كما شاركت جامعة الدول العربية في عدد من الأنشطة التي نفذها برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أهمها المؤتمر الإقليمي لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية الذي عقد خلال الفترة من ٢١ إلى ٢٣ يناير ٢٠٠٨ في منطقة البحر الميت بالأردن ، والذي شهد إطلاق فكرة إنشاء شبكة عربية لدعم تطبيق الاتفاقية بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني المخدرات والجريمة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبالتنسيق مع جامعة الدول العربية ، وقد كان هذا المؤتمر مناسبة هامة لإنخراط جامعة الدول العربية بشكل منظم ومؤسسي في هذا العمل الاقليمي الهام توحيدا للجهود وتحقيقا للتنسيق والتعاون بين المنظمات الدولية والاقليمية المعنية في إطارتنفيذ مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ومواصلة لهذا التعاون والتنسيق شاركت جامعة الدول العربية وكان لي شرف تمثيلها في الاجتماع التحضيري الأول لإنشاء الشبكة العربية الذي عقد في الدار البيضاء بالمغرب يومي ٢٢ و٢٣ أبريل ٢٠٠٨ وفي ورشة العمل التدريبية الاقليمية حول منهجيات التقييم الذاتي الخاص باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي عقدت أيضا في الدار البيضاء يومي ٢١ و٢٢ أبريل ٢٠٠٨ ، بالتعاون بين برنامج إدارة الحكم في الدول العربية و مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ، وصدرت عن هذه الاجتماعات توصيات هامة تم عرضها مع تقرير مفصل عن وقائع ونتائج هذه الاجتماعات على معالي الأمين العام لجامعة الدول العربية و على المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العدل العرب في اجتماعه المنعقد خلال شهر ماي الماضي و تم إدراج هذه التوصيات وكذا الإعلان الصادر عن مؤتمر البحر الميت ضمن وثائق جدول أعمال المكتب التنفيذي تمهيدا لعرضها على مجلس وزراء العدل العرب في دورته القادمة وستشارك جامعة الدول العربية بحول الله في الاجتماع القادم المخصص لاعتماد ميثاق الشبكة العربية واطلاقها في شكلها النهائي ، ولا بد لي في هذا المقام أيضا أن أتوجه بعميق الشكر والتقدير إلى المشرفين على هذا العمل والجهد الكبير وخاصة الأستاذ/ اركان السبلي والمستشار حاتم علي ، وما لقاؤنا هنا في بيروت إلا ثمرة من ثمار هذه الجهود المتتواصلة.

أعود لمواصلة استعراض أهم الأنشطة والجهود التي بذلتها وتبذلها جامعة الدول العربية في مجال منع ومكافحة الفساد ودعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، فأشير بشكل خاص إلى عقد عدد من الاجتماعات التحضيرية و التنسيقية العربية في إطار مجلس وزراء العدل العرب ومجلس وزارء الداخلية العرب على هامش الدورتين الأولى والثانية لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية لبلورة تصور عربي موحد من بعض القضايا الأساسية مثل آلية المراجعة أو مسألة إسترداد الموجودات التي توليها الدول العربية أهمية قصوى ، ونسجل هنا التطور الملحوظ الذي شهدته هذه الاجتماعات التنسيقية ولأول مرة حيث شاركت فيها عدد من منظمات المجتمع المدني العربية العاملة في مجال مكافحة الفساد وعرضت وجهة نظرها في عدد من القضايا المطروحة كما حضرها ممثل برنامج إدارة الحكم في الدول العربية في شخص الأستاذ/ أركان السبلي ، ونعتبر أن هذه بداية مهمة لفتح حوار جدي ومتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني وخلق تعاون وشراكة فعالة بينها وبين الحكومات العربية في مواجهة الفساد ، علما بأن جامعة الدول العربية قامت باحداث مفوضية

خاصة بالمجتمع المدني داخل هيكل الأمانة العامة ، ووضعت نظاما خاصا لمشاركة مؤسسات المجتمع المدني في اجتماعات الجامعة العربية والحصول على صفة مراقب لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لجامعة الدول العربية .

وعلى صعيد تعزيز الأطر القانونية العربية لمكافحة الفساد ، تم اعداد مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد بدأ العمل في إعدادها منذ سنة ٢٠٠٣ من خلال لجنة مشتركة مشكله من ممثلي وزارات العدل والداخلية في الدول العربية عقدت عدة اجتماعات كان آخرها خلال الفترة من ٢-٥ يونيو الجاري حيث أنتهت من إعداد المشروع في صيغته النهائية قبل عرضه على مجلس وزراء العدل العرب ومجلس وزراء الداخلية العرب في دورتيهما القادمتين للنظر في اعتماده ومن تم عرضه على الدول العربية للتوقيع والتصديق عليه . وقد جاء هذ المشروع متطابقا في معظم أحكامه وصياغاته مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وأعتقد أن السبب في ذلك راجع إلى أن الخبراء الذين وضعوا المشروع فضلوا سلوك هذا المنهج بعد أن توصلوا إلى صياغات عديدة في قراءات مختلفة تبين أنها قد تخلق صعوبات في اعتماد مشروع الاتفاقية من قبل الدول العربية الأطراف في اتفاقية أخرى دولية هي اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد حيث خشي من أن يؤدي أي اختلاف في الصياغات القانونية بين الاتفاقية العربية و اتفاقية الأمم المتحدة إلى إثارة تفسيرات مختلفة وربما متناقضة بين نصوص الاتفاقيتين .

على كل حال ستنتظر رأي وزراء العدل ووزاء الداخلية العرب في الصيغة النهائية للمشروع في اجتماعيهما القادمين ، لذلك سوف لن أدخل في تفاصيل هذا المشروع ،و أود فقط أن أشير إلى أن الديباجة جاءت ببعض الأفكار المهمة من بينها الصلة بين الفساد والتنمية وبين الفساد وسائر أشكل الجريمة وخاصة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والجريمة الاقتصادية و الاسترشاد بالمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٥٩/٥١ بتاريخ ٢١ ديسمبر ١٩٩٦ .

ومهما يكن من أمر ، فإن الاتفاقية العربية في حال اعتمادها ستشكل إطارا قانونيا داعما لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الصعيد العربي ، وأرضية ستقام عليها أو تنبثق عنها هياكل وآليات أقليمية يضعها مؤتمر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية لتنفيذ ليس فقط الاتفاقية العربية بل أيضا اتفاقية الأمم المتحدة ،وأعتقد أن المهمة لن تكون صعبة حيث أن هذه الآليات يجب أن تنطلق مما هو موجود فعلا وذلك بتبني الآليات القائمة و من بينها بطبيعة الحال الشبكة العربية لدعم تطبيق اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وآليات التقييم الذاتي والقوائم الخاصة بالحاجيات من المساعدات الفنية ، أو باضافة آليات أخرى ستكون أو يفترض أن تكون مكلمة ومنسجمة مع الآليات الاقليمية القائمة .

من هنا يظهر أهمية إقامة شراكة حقيقية بين جامعة الدول العربية وكل من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أجل تنسيق الجهود وتوحيد الآليات .

أود أيضا أن أشير إلى أن الجديد في العمل الذي تقوم به جامعة الدول العربية يبرز بشكل خاص في القانون العربي الاسترشادي لمكافحة الفساد ، حيث تم الانتهاء من مشروع القانون ، وستتم مراجعته في اجتماع قادم للجنة التي قامت باعداده ليكون متوافقا مع الصيغة النهائية لمشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، وهذا القانون في حال اعتماده سيكون أداة مهمة لمساعدة الدول العربية على ملاءمة تشريعاتها مع أحكام الاتفاقية العربية و مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وسيلعب دورا مهما في تعزيز التدابير التشريعية التي تقوم بها الدول العربية وفق متطلبات الاتفاقيتين .

وهناك أيضا قانون عربي استرشادي للتعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية تم اعداده بالتعاون مع المعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية بسيراكوزا تحت اشراف رئيس المعهد الدكتور / محمود شريف بسيوني ، واعتمده مجلس وزراء العدل العرب وأصبح يشكل أحد الأطر القانونية العربية الهامة التي تساعد الدول العربية على سن أو تطوير قوانينها الوطنية الخاصة بالتعاون القضائي الدول في المسائل الجنائية .

ومن الآليات الأخرى التي ستعزز العمل الاقليمي العربي في مجال منع ومكافحة الفساد ، وثيقة الشارقة حول أخلاقيات القاضي والتي تم اعتمادها كوثيقة أساسية من قبل مجلس وزراء العدل العرب في دورته الأخيرة المنعقدة خلال شهر نوفمبر ٢٠٠٧ ، و إنشاء مركز عربي لإعداد وتدريب المفتشين القضائيين في الدول العربية ، مقره في الشارقة بدولة الإمارات العربية المتحدة ، كما تم في سنة ٢٠٠٦ اعتماد خطة عربية شاملة لتطوير إدارة العدالة .

مختصر القول أن هناك حاجة ملحة لتعزيز التنسيق والتعاون والشراكة بين جامعة الدول العربية وكل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ، و أعتقد أن هذا الجهد الكبير الذي تقومون به سيجد فرصة حقيقية للنجاح إذا استفاد من مظلة جامعة الدول العربية وآلياتها إلى جانب مظلة الأمم المتحدة ، فجامعة الدول العربية باعتبارها الاطار الاقليمي للعمل العربي المشترك توفر آليات وقنوات مباشرة مع مختلف المؤسسات والسلطات المختصة ومع مراكز اتخاذ القرار في الدول العربية بما من شأنه تيسير عمل الآليات الاقليمية لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وأعطيكم مثالا عمليا عن ذلك ، فبمناسة انعقاد الندوة الوزارية العربية حول اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي أشرت إليها سابقا ، قامت الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب باعداد استبيانات وارسالها إلى الجهات المختصة في الدول العربية للتعرف على واقعها القانوني والمؤسسي في مجال مكافحة الفساد ، وهي أول محاولة لجمع معلومات شاملة من الدول العربية فيما يشبه بتقارير التقييم الذاتي وخلال شهرين تلقينا إجابات مفصلة عن ١٦ سؤالا من معظم الدول العربية ، تم تفريغها وتجميعها في وثيقة وزعت على المشاركين في الندوة ، وسنعمل على استكمال هذه الوثيقة وتحديثها ومراجعتها على ضوء تقارير الدول

العربية للتقييم الذاتي وأي معلومات جديدة نحصل عليها بشكل مباشر ، وقد سبق لجامعة الدول العربية أن أصدرت توصيات تحث فيها الدول العربية على إرسال البيانات المطلوبة في القائمة المرجعية للتقييم الذاتي ، ويسعدها أن تساهم في الجهود التي يبذلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في هذا المجال ونتمنى أن نرى نتائج طيبة في الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف المقرر عقدها في قطر العام القادم .

أختتم هذا العرض بالاعراب مجددا عن الشكر والتقدير لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي و لكل من شارك في تنظيم هذه الورشة الهامة التي فتحت آفاقا أكبر للتعاون والتنسيق والشراكة بين مختلف الفاعلين في مجال مكافحة الفساد ، وفيما يخص التعاون بين جامعة الدول العربية ومنظمات وأجهزة الأمم المتحدة المعنية ، فنحن نتطلع إلى تطوير وتعزيز هذا التعاون وربما تقنينه في صورة مذكرة تفاهم أو محضر بشأن التعاون يشمل الجوانب ذات الإهتمام المشرك بين جامعة الدول العربية وهذه المنظمات يكون مرتبطا ببرنامج عمل محدد يشمل تنفيذ عدد من الأنشطة من بينها عقد ورش عمل ودورات تدريبية ، وذلك على غرار مذكرة التفاهم المزمع توقيعها بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والتي نباركها ونتمنى للشراكة بين هاتين المنظمتين الرئيسيتين وبين جميع المنظمات الاقليمية والدولية المعنية وكافة الفاعلين النجاح والتوفيق .

أشكركم على حسن اصغائكم والسلام عليكم ورحمة الله