



إجتماع خبراء إقليمي  
"نزاهة منظومة العدالة في المنطقة العربية"  
عمّان، 31 يوليو/تموز 2016

البرنامج

## لمحة مختصرة

تعقد "الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد" بدعم مشترك من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة اجتماع خبراء إقليمي بشأن نزاهة منظومة العدالة في المنطقة العربية، ويشارك فيه حوالي 15 شخصاً من أصحاب الخبرة يضمون مسؤولين رفيعي المستوى وناشطين بارزين وأخصائيين من بلدان عربية مختارة ومنظمات إقليمية ودولية. الغاية من الاجتماع هي استكمال التشاور بشأن أداة إقليمية جديدة تهدف إلى تيسير تبادل التجارب الجيدة والدروس المستفادة في تعزيز نزاهة منظومة العدالة، وتدعم الجهود الإصلاحية ذات الصلة في المنطقة لا سيما تلك تدرج ضمن تنفيذ المادة 11 من "إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" والهدف 16 من "أهداف التنمية المستدامة"، وذلك من خلال توفير توصيات عملية متخصصة تستند إلى المعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة، وتعبر عن رؤى وأولويات مشتركة في المنطقة، ويمكن استخدامها للمعاونة على اعتماد تدابير جديدة من جهة ورصد واقع الجهود المبذولة من جهة أخرى. تصبّ مخرجات هذا الاجتماع في فعاليات المؤتمر الوزاري الخامس الذي تنوي الشبكة العربية عقده في مدينة تونس بتاريخ 5-7 سبتمبر/أيلول من هذا العام تحت سامي إشراف رئيس الحكومة التونسية وبحضور وزراء ومسؤولين وناشطين من أكثر من 30 دولة ومنظمة إقليمية ودولية.

## خلفية عامة

1. يأتي "اجتماع الخبراء الإقليمي بشأن نزاهة منظومة العدالة في المنطقة العربية" في إطار مبادرة أوسع وأشمل تنفّذها الشبكة العربية من أجل دعم دول المنطقة في بلورة وتنفيذ مبادرات قطاعية تزيد من فعالية الجهود المنصّبة على الوقاية من الفساد ومكافحته، وتعزز من إسهامها في تحقيق التنمية والامن بمختلف أشكالهما. في إطار هذا المبادرة، لا يقتصر مفهوم منظومة العدالة على السلطة القضائية، بما في ذلك النيابة العامة، وحسب، وإنما يمتد أيضاً ليشمل الهيئات شبه القضائية وأجهزة الشرطة وغيرها من هيئات إنفاذ القانون، والتي ينظر إليها بمجموعها على أنها منظومة متكاملة تؤدي وظيفة رئيسة من وظائف الدولة، الا وهي ضمان حسن تنفيذ القانون، وفي نهاية المطاف توفر خدمات هامة للمجتمع غايتها تحقيق العدالة في المسائل المدنية والتجارية والإدارية والجزائية مع أخذ خصوصية كلّ منها في عين الاعتبار.

2. منذ تسعينيات القرن الماضي، إزداد اهتمام المجتمع الدولي وعدد كبير من الدول العربية بإصلاح منظومة العدالة، حيث تركزت معظم الجهود المبذولة على تحديث القوانين، وتعزيز استقلال القضاء، وإلغاء المحاكم الاستثنائية، واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وتنمية المهارات الفنية للقضاة وأفراد الشرطة في مجالات عدة. على الرغم من ذلك، فإن التقدم المُحرز في تطوير منظومة العدالة لتصبح أكثر قدرة على إرساء حكم القانون يبقى محدوداً نسبياً كما هو ثابت من المعلومات الموقّرة من جانب البنك الدولي ومشروع العدالة العالمي ومنظمة النزاهة العالمية ومنظمة الشفافية الدولية والمنتدى الاقتصادي العالمي وغيرها. في ظل غياب تقارير دقيقة تصدرها الحكومات المعنية بذاتها، تكشف المعلومات التي توفرها التقارير والمؤشرات الدولية عن وجود مجموعة من التحديات التي تواجه منظومات العدالة في البلدان العربية، وإن بدرجات متفاوتة، ومن أبرزها تلك

المتعلقة بالاستقلال الفعلي للقضاء، والتزام المؤسسات المعنية بمبادئ حقوق الإنسان والمساواة أمام القانون، والاعتقاد السائد بانتشار الفساد فيها، إلى جانب تساؤل الثقة في المنظومة بشكل عام. على سبيل المثال، يبيّن "مؤشر حكم القانون" الصادر عن البنك الدولي إن 7 من أصل 22 بلدًا عربيًا فقط سجلوا نسبًا أعلى من المعدّل العالمي، في حين يكشف تقرير "مقياس الفساد العالمي" الصادر عن منظمة الشفافية الدولية في العام 2016 إن الرشوة أكثر إنتشارًا في المحاكم ومراكز الشرطة من القطاعات الأخرى التي شملها التقرير وهي المدارس الرسمية والمستشفيات والعيادات الرسمية وإدارات القيد.

3. يتفق الاطراف المعنيون في الحكومة والمجتمع على أن هناك حاجة إلى مزيد من الدعم لتعزيز منظومة العدالة في البلدان العربية، وفي الوقت الذي يذهب بعضهم إلى إعطاء الأولوية للشكل أو "الجسد"، بمعنى الاهتمام بجانب العديد والعتاد والمباني والتجهيزات، يسلط البعض الآخر الضوء على ضرورة تعزيز الاهتمام بالمضمون أو "الروح"، وذلك من خلال التركيز على القواعد القانونية والقيم الأخلاقية التي تبلور ثقافة المؤسسات المعنية خاصة في الشرطة والقضاء. في هذا السياق، يعتبر الفساد أحد الاولويات الرئيسة التي ينبغي التركيز عليها خصوصًا وإن انتشاره في منظومة العدالة، ليس فقط في البلدان العربية وإنما في كافة العالم، يهدر الأموال المخصّصة لتطويرها، ويؤدي إلى تراجع ثقة المستثمرين في السوق وثقة المواطنين في الدولة، ويفتح الباب واسعًا أمام مختلف أنواع التهديدات التي من شأنها تقويض التنمية والأمن.

4. على قدر الحاجة إليها إلا أن الجهود المتخصصة المبذولة للوقاية من الفساد ومكافحته في منظومات العدالة القائمة في البلدان العربية لا تزال عمومًا محدودةً ومشتتةً، وعادةً ما تكون منطويةً على ذاتها ومحصورة بالقضاة أو الأمنيين، كلٌّ بحسب مهنته، وغير شاملة لأصحاب مصلحة خارجيين كالبرلمانيين والمحامين ونشطاء المجتمع المدني والخبراء المستقلين. لتعزيز هذه الجهود لا بد من نقلة نوعية تدفع نحو المزيد من التشاركية والانفتاح والتفكير الإبداعي في كيفية تطويع المعايير الدولية بما يتفق وخصوصية كل بلد على حدة، وهذا يستدعي من أصحاب المصلحة الاستفادة من التجارب المقارنة في هذا الصدد، والمعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة وبصفة خاصة مبادئ بنغالور ووثيقتي الشارقة والرياض.

5. في المحصلة، يبقى التعرّض لمسألة الفساد في منظومة العدالة أمرًا حساسًا للغاية، إذ إنّه غالبًا ما يتقاطع وقضايا الأمن الوطني ومصالح سياسية واقتصادية متجدرة، كما يثير مجموعة من التحديات التي تعود إلى طبيعة مؤسسات منظومة العدالة ذاتها، وبخاصة القضاء فهو أحد السلطات الدستورية الثلاثة ويتمتع بدرجة عالية من الحصانة القانونية والمعنوية التي يجب احترامها، ولكنّه في الوقت نفسه، يتطلّب جهودًا أكبر إذ أنّه يؤدي في نهاية المطاف دور الخصم والحكم عند إثارة موضوع الفساد فيه. في مثل هذا السياق ذي الخصوصية، تزداد أهمية المقاربة الوقائية إلى جانب المقاربة الجزرية، ويقتضي تفعيلهما وجود دعمٍ سياسيٍ قويٍّ، وقيادة شجاعة وحكيمة في المؤسسات المعنية، وقدرات فنية، تتضافر كلّها ليس فقط لمتابعة العمل على تعزيز استقلال مكونات منظومة العدالة على الصعيدين المؤسسي والفردى، وتعزيز الكفاءة المهنية داخل مؤسساتها المتعدّدة، بل أيضًا لتبني تدابير متخصصة تسعى إلى تحفيز السلوك الأخلاقي، وضمان المساءلة، وتحسين التواصل والتعاون مع أصحاب المصلحة الرئيسيين ومع الجمهور بشكل عام، وغيرها من الأمور الواجبة لترسيخ الثقة في منظومة العدالة.

## الموضوع

6. بناءً على مخرجات المؤتمر الوزاري الرابع لـ "الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد" الذي انعقد في بيروت بتاريخ 14-16 أبريل/نيسان 2013، والمشاورات الإقليمية رفيعة المستوى التي انعقدت في المغرب بتاريخ 19-20 نوفمبر/تشرين الثاني 2014، تعمل الشبكة العربية على إيجاد أرضية مشتركة لمختلف الأطراف المهتمين بإحداث نقلة نوعية في جهود تعزيز نزاهة منظومة العدالة، مع التركيز على القضاة والمدعين العامين، ومن ضمن ذلك إعداد أداة إقليمية تشتمل على توصيات محدّدة قابلة للقياس تساعد على اعتماد مبادرات جديدة هذا المجال من جهة، ورصد التقدم المحرز في شأنه من جهة أخرى.

7. تكتسب الأداة الإقليمية المقترحة أهمية خاصة مع اعتماد قادة العالم لـ "أهداف التنمية المستدامة" لفترة 2015-2030 ودخولها حيز النفاذ بداية هذا العام، والتي تشمل الهدف 16 الذي يدعو، من ضمن ما يدعو إليه، إلى توفير إمكانية اللجوء إلى القضاء أمام الجميع وبناء مؤسسات فعالة خاضعة للمساءلة على جميع المستويات. تتضاعف أهمية الأداة الإقليمية مع استعداد الدول الأطراف في "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" لبدء استعراض تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية وبخاصة المادة 11 التي تدعو إلى تبني "تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي [والنيابة العامة]."

8. بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أجرت الشبكة العربية بحوث أولية ومشاورات غير رسمية مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها كنقطة انطلاق للحوار بشأن الأداة الإقليمية المقترحة، تلا ذلك عقد اجتماع لنحو 30 شخصاً من كبار المسؤولين والخبراء في تونس في 1-3 يونيو/حزيران 2016 لبلورة أفكار تسهم في تصميم الأداة الإقليمية، وقد تمّ تضمين أبرز الأفكار المقترحة في أسفل هذه الوثيقة على أن يتمّ تعميق النقاش بشأنها في إجتماع الخبراء المنعقد في مدينة عمّان بتاريخ 31 يوليو/تموز 2016 وصولاً إلى المؤتمر الوزاري للشبكة العربية المنعقد في 5-7 أيلول/سبتمبر حيث ستُعرض الأداة الإقليمية للنقاش على نطاق أوسع تمهيداً لاعتماده وبدء العمل على تعميمه.

## المنهجية

9. تقوم منهجية اجتماع الخبراء الإقليمي على مبدأ النقاش التفاعلي وتنقسم إلى أربعة جلسات رئيسة تمتد على مدى يوم كامل. بعد كلمات افتتاحية للترحيب بالمشاركين وتأطير النقاش، يستعرض المشاركون خلاصات الاعمال التحضيرية والأفكار الأولية المقدّمة بشأن الأداة الإقليمية المقترحة، ومن ثم يتركز النقاش على كلّ من المحاور الموضوعية الرئيسية لهذه الأداة وهي "إستقلال المؤسسات" و"حياد الافراد" و"الشفافية في العمل" و"المساءلة على النتائج". يشارك في الاجتماع حوالي 15 شخصاً من أصحاب الخبرة يضمّون مسؤولين رفيعي المستوى وناشطين بارزين وأخصائيين من بلدان عربية مختارة ومنظمات إقليمية ودولية. اللغة الرسمية للاجتماع هي العربية مع ترجمة فورية إلى الإنجليزية.

الأحد، 31 يوليو/تموز 2016

09.30 – 09.00 الجلسة الافتتاحية

**الهدف:** الترحيب بالمشاركين وتأطير النقاشات في ضوء الأهداف المحددة والسياقات الإقليمية والدولية ذات الصلة.

- السيد يعقوب بيريش، مسؤول البرنامج الإقليمي في المركز الإقليمي للدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- السيد جايسون رايلت، مسؤول شؤون العدالة الجنائية ومنع الجريمة، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
- القاضي ميسم النويري، ممثل الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، المدير العام في وزارة العدل، الجمهورية اللبنانية

10.00 – 09.30 الجلسة الأولى: خلاصات الأعمال التحضيرية وسبل البناء عليها

**الهدف:** عرض أبرز خلاصات البحوث والمناقشات التي أُجريت تحضيراً للاجتماع، وتمكين المشاركين من ابداء ملاحظاتهم بشأنها وإستكشاف سبل البناء عليها وصولاً إلى بلورة الأداة الإقليمية المقترحة.

- السيد أركان السبلاني، المستشار الفني الرئيس ومدير المشروع الإقليمي لـ "مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

11.00 – 10.00 الجلسة الثانية: مخاطر الفساد في منظومة العدالة وسبل التصدي لها

**الهدف:** تحديد أبرز أشكال الفساد التي تهدد نزاهة منظومة العدالة في المنطقة العربية على المستويين المؤسسي والفردى، وفي إطار التفاعل بين مختلف مكوناتها من جهة وكذلك مع الأطراف الخارجيين لا سيما السياسيين وأفراد المجتمع، ومن ثم تبادل الخبرات والتجارب بشأن أفضل السبل للتصدي إلى ممارسات الفساد التي تمّ تحديدها.

- حلقة نقاشية

12.00 – 11.00 الجلسة الثالثة: إستقلال مؤسسات منظومة العدالة

**الهدف:** تعميق النقاش بشأن مقتضيات تفعيل إستقلال مؤسسات منظومة العدالة، مع التركيز على القضاء والنيابات العامة، وصولاً إلى بلورة توصيات مفصلة قابلة للقياس في هذا الشأن والتي سيتم تضمينها في الاداة الإقليمية المقترحة.

• حلقة نقاشية

**الجلسة الرابعة: حياد الأفراد العاملين في منظومة العدالة 13.00 – 12.00**

**الهدف:** تعميق النقاش بشأن مقتضيات تفعيل حياد الأفراد العاملين في منظومة العدالة، مع التركيز على القضاة والمدعين العامين والمعاونين القضائيين، وصولاً إلى بلورة توصيات مفصلة قابلة للقياس في هذا الشأن والتي سيتم تضمينها في الاداة الإقليمية المقترحة.

• حلقة نقاشية

**غداء 14.00 – 13.00**

**الجلسة الخامسة: الشفافية في العمل 15.00 – 14.00**

**الهدف:** تعميق النقاش بشأن مقتضيات تفعيل الشفافية في عمل منظومة العدالة، على المستويين المؤسسي والفردى، وصولاً إلى بلورة توصيات مفصلة قابلة للقياس في هذا الشأن والتي سيتم تضمينها في الاداة الإقليمية المقترحة.

• حلقة نقاشية

**الجلسة السادسة: المساءلة على النتائج 16.00 – 15.00**

**الهدف:** تعميق النقاش بشأن مقتضيات تفعيل المساءلة على النتائج التي تحقّقها منظومة العدالة، على المستويين المؤسسي والفردى، وصولاً إلى بلورة توصيات مفصلة قابلة للقياس في هذا الشأن والتي سيتم تضمينها في الاداة الإقليمية المقترحة.

• حلقة نقاشية

**الجلسة الختامية: مسائل أخرى 17.00 – 16.00**

**الهدف:** إفساح المجال أمام المشاركين لاستكشاف مسائل أخرى يمكن أن تثري النقاش بشأن الأداة الإقليمية المقترحة ومنها على سبيل المثال لا الحصر بدور هيئات إنفاذ القانون وعلاقتها مع القضاء والنيابات العامة من جهة وهيئات إنفاذ القانون من جهة أخرى.

• حلقة نقاشية

## الأفكار الأولية بشأن الأداة الإقليمية المقترحة

- تركز الأداة الإقليمية على السلطة القضائية، بما في ذلك النيابة العامة (أو الإدعاء العام)، مع التطرق عند الحاجة إلى العلاقات الأساسية القائمة مع باقي مكونات منظومة العدالة بما في ذلك الهيئات شبه القضائية وهيئات إنفاذ القانون.
- تتكوّن الأداة الإقليمية من سلسلة من التوصيات مع مؤشرات مُحدّدة لكلّ منها وتخدم غرضًا مزدوجًا يتمثّل في توفير مقترحات عملية بشأن تدابير إصلاحية محددة تتواءم والمعايير الدولية والإقليمية من جهة، وتمكين الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من إعداد تحليل علمي بشأن واقع الجهود المبذولة في هذا الشأن وبخاصة في إطار تنفيذ المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من جهة أخرى.
- يكون التحليل الذي يُجرى في سياق الأداة الإقليمية شفاف وفعال وحيادي وغير صدامي وشامل وموضوعي، ولا يتبنّى أية منهجية ترتيبية.
- يحدد التحليل الممارسات الجيدة والتحديات القائمة فيما يتعلق بكل توصية من التوصيات التي تشملها الأداة الإقليمية من خلال استخدام المؤشرات ذات الصلة.
- يُجرى التحليل سنويًا من جانب وحدة الدعم الإقليمي في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد تحت إشراف رئاستها، وبالتعاون مع الهيئات المعنية في البلدان العربية موضوع الدراسة.
- يتم نشر نتائج التحليل ما لم يطلب خلاف ذلك من قبل الجهات المعنية.

- يتضمن الإطار الإقليمي مجموعة محددة من التوصيات ليست شاملة بالضرورة لكل جوانب نزاهة منظومة العدالة، وإنما تعكس المسائل الأكثر أهمية والمشاركة ذات الأولوية في المنطقة.
- يمكن أن يتمثل المحور الموضوعي الأول للأداة الإقليمية المقترحة بـ "استقلال المؤسسات" في منظومة العدالة، مع التركيز على القضاء والنيابات العامة (أو الإدعاء العام) بما في ذلك تشكيل هيكلية الهيئة الحاكمة وتغييرها، وكيفية اتخاذ القرارات، وفعالية الضوابط والتوازنات وغيرها.
- يمكن أن يتمثل المحور الموضوعي الثاني للأداة الإقليمية المقترحة بـ "حياد الأفراد" العاملين في منظومة العدالة مع التركيز على القضاة وأعضاء النيابة العامة (أو المدعين العامين) بما في ذلك طرق التعيين والترقي الوظيفي والحمايات والحوافز والتأديب وغيرها.
- يمكن أن يتمثل المحور الموضوعي الثالث للأداة الإقليمية المقترحة بـ "الشفافية في عمل" منظومة العدالة على المستويين المؤسسي والفردى بما في ذلك وضوح المسؤوليات، وإعداد التقارير ونشرها، والوصول إلى المعلومات، والتواصل مع الجمهور، والإفصاح عن الموجودات والمصالح، وغيرها.
- يمكن أن يتمثل المحور الموضوعي الثالث للأداة الإقليمية المقترحة بـ "المساءلة على النتائج" التي تحققها منظومة العدالة على المستويين المؤسسي والفردى بما في ذلك استخدام منهجيات تقييم الأداء، وتطبيق قواعد السلوك، وتوفير الخدمات الاستشارية لتصحيح الأخطاء، وآليات التفتيش، والحصانات، وإنفاذ العقوبات، والعلاقة مع الاعوان القضائيين وغيرها.

\*\*\*