



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

دولة قطر هيئة الرقابة الإدارية والشفافية

تحسين فعالية هيئات مكافحة الفساد
هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
تجربة إقليمية ودولية رائدة في تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة
الفساد



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

تمهيد:

منذ أن اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم ٤/٥٨ الصادر في ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ودخولها حيز التنفيذ في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٥، قامت غالبية الدول الأطراف في الاتفاقية (١٨٦ دولة طرف) باتخاذ تدابير قانونية ومؤسسية لتنفيذ التزاماتها وفقا للاتفاقية، ومن أهمها "ضمان وجود هيئة أو هيئات أو أشخاص متخصصين في الوقاية من الفساد ومكافحته" (المادتان ٦ و ٣٦)، تختلف مواصفات هذا الضمان من بلد لآخر، حسب خصوصية كل نظام قانوني وطني.

ونظرا لما تحظى به هيئات مكافحة الفساد من أهمية مؤسسية واستراتيجية في جهود الدول الأطراف في الوقاية من الفساد ومكافحته، والتي من اختصاصاتها اقتراح وإعداد سياسات مكافحة الفساد وتنفيذها بالتنسيق مع السلطات الوطنية.

من هذا المنطلق، فإن مخرجات الدورة الثامنة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبالأساس القرار رقم ٧/٨ باقتراح إدراج موضوع تحسين فعالية هيئات مكافحة الفساد ضمن جدول أعمال الاجتماع الحادي عشر لفريق العمل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمنع الفساد، المزمع تنظيمه في فيينا في الفترة ما بين ٨ و ١٠ يونيو ٢٠٢٠، تتقاطع موضوعيا، مع جهود صناع القرار ورؤساء ومجالس هيئات مكافحة الفساد، والمجتمع المدني والقطاع الخاص بشأن تعزيز جهود هذه الهيئات في مجال تعزيز النزاهة والشفافية.



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

المعايير والتجارب الدولية في إنشاء هيئات مكافحة الفساد

في سياق توصيفها للتدابير الوقائية وتجريم أفعال الفساد وإنفاذ القانون، تتطلب الاتفاقيات الدولية وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اتخاذ ما يلزم من التدابير القانونية لضمان وجود هيئة أو هيئات تتولى مهام الوقاية من الفساد، وضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد، مع تخويل هذه الكيانات المؤسسية ما يلزم من الموارد المادية والموظفين المتخصصين، والاستقلالية الكاملة لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة، وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له.

أولاً. المعايير الدولية :

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

تتطلب اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد، في ظل احترام الأنظمة القانونية الخاصة بكل بلد، بكفالة وجود هيئة أو هيئات للوقاية من الفساد، وإنشاء هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، مع منح هذه الهيئات ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير، وتوفير ما تقتضيه هذه الوظائف من موارد مادية وموظفين متخصصين، وما قد يحتاجه هؤلاء الموظفين من تدريب للقيام بوظائفهم (المادتان ٦ و ٣٦).

وفي سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تتطلب هذه الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ ترتيبات أو إبرام اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف لتنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي والثنائي بين سلطات وأجهزة إنفاذ القانون وهيئات مكافحة الفساد.

- الاتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد:

اهتمت الاتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد بصلاحيات السلطات الوطنية، حيث حصرت مجال اختصاصها في إنفاذ القانون، خاصة ما يتعلق بالإنبات القضائية والتعاون الدولي، لتقديم وتلقي طلبات التعاون والمساعدة القانونية المتبادلة المحددة بمقتضى الاتفاقية (المادة ٨).

- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته :

ألزمت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل ضمان وجود سلطات أو وكالات وطنية لمكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة من خلال القيام، بين أمور أخرى، بضمان تدريب العاملين فيها ومنحهم الحوافز الضرورية، ومسؤولية تلقي وتقديم طلبات التعاون



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

والمساعدات القانونية المتبادلة، مع منح هذه السلطات أو الوكالات الوطنية الاستقلال اللازم بغية تمكينها من الاضطلاع بالمهام المنوطة بها (المادة ٢٠).

- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد :

على نفس منهاج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تتطلب الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الدول الأطراف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بضمان وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع ومكافحة الفساد، مع منحها ما يلزم من الاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير، وتوفير ما تقتضيه هذه الوظائف من موارد مادية وموظفين متخصصين، وما قد يحتاجه هؤلاء الموظفين من تدريب للقيام بوظائفهم (المادة ١٠).

ثانيا - التجارب الدولية :

استنادا إلى أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومختلف الاتفاقيات الإقليمية، يتبين أن المتطلبات الأساسية لهيئات مكافحة الفساد في ظل احترام الأنظمة القانونية الخاصة بكل بلد، تمكينها من القيام بمهامها بشكل فعال وبعيدا عن أي تأثير لا مسوغ له، وضمان الاستقلالية والموارد المادية المناسبة، والموارد البشرية المتخصصة والتدريب اللائم.

كما أكدت المعايير الدولية على بعدي الوقاية والمكافحة ضمن المهام المنوطة بهذه الهيئات، والمتمثلة في إعداد وتنفيذ السياسات الوقائية، والتنسيق والإشراف على هذا التنفيذ، والعمل على تنمية المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها ونشرها، ومكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون.

وباستعراض مختلف التجارب الدولية في إنشاء هيئات مكافحة الفساد، يتضح أن طبيعة هذه الهيئات ظل أمرا مرتببا بالسياسة الوطنية لكل بلد، ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامه القانوني.

في هذا السياق، اتجهت بعض الدول في تنفيذ التزاماتها الدولية نحو إنشاء هيئات تضطلع فقط بالوقاية من الفساد، في حين اختارت دول أخرى الاقتصار بالنسبة لمهام هذه الهيئات على المكافحة، دون أن يمتد اختصاصها ليشمل الوقاية من الفساد، وفي مقابل هذين الاتجاهين، اتجهت دول أخرى نحو إنشاء هيئات تجمع بين الوقاية والمكافحة.



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

- هيئات الوقاية من الفساد:

اتجهت بعض الدول إلى إنشاء هيئات ومفوضات ومصالح مركزية متخصصة في الوقاية من الفساد، مع الاحتفاظ للأجهزة الأمنية والقضائية بصلاحيات المحاربة طبقاً لأحكام القوانين الجنائية، الموضوعية والإجرائية.

- هيئات مكافحة الفساد:

وهو التوجه العام الذي اعتمده غالبية الدول الأطراف، في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في تخصيص هذه الهيئات بمهام مباشرة للبحث والتحقيق في أفعال وممارسات الفساد والاضطلاع، بالإضافة إلى مهام أخرى تتضمن وضع إستراتيجيات وطنية وتلقي ومعالجة الإقرارات بالذمة المالية وغيرها.

- هيئات الوقاية ومكافحة الفساد:

وهي هيئات تجمع بين مهام الوقاية ومهام المكافحة في إطار مؤسسي موحد، لإعداد وتنفيذ سياسات منع الفساد وزيادة المعارف المتعلقة بالوقاية وتعميمها، بالإضافة إلى صلاحيات إنفاذ القانون من خلال القيام بعمليات البحث والتحري والتحقيق في جرائم الفساد، واتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة باسترداد الأموال والموجودات المتحصلة من هذه الجرائم، بالتنسيق والتعاون مع السلطات المختصة.

بهذا يتبين، أن تنفيذ الدول لالتزاماتها المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في إنشاء هيئات للوقاية والمكافحة، عملاً بأحكام المادة (٦) والمادة (٣٦)، وما يماثلها إقليمياً من التزامات الاتفاقية، ظل محكوماً بخصوصية كل دولة ووفقاً لمنظومتها القانونية والمؤسسية.



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

تحديات هيئات مكافحة الفساد

بالرغم من التزام الدول الأطراف بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بإذشاء هيئات أو وكالات متخصصة في الوقاية من الفساد ومكافحته، فإن التجارب تؤكد وجود تحديات تواجه عمل هذه الهيئات تتصل باستقلالها الإداري والمالي، والموارد المالية والبشرية المتخصصة، ووضوح صلاحياتها.

أولا - استقلالية هيئات مكافحة الفساد :

أكدت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة، على ضرورة حصول هيئات مكافحة الفساد على الاستقلالية، في ظل احترام المبادئ الأساسية لكل نظام قانوني وطني، لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له.

وفي تنفيذ الدول لهذا الالتزام ، تباينت التجارب الوطنية في مفهوم استقلالية هيئات مكافحة الفساد ، بين اعتماد نظام الاستقلالية الجزئية والاستقلالية التنفيذية الكاملة:

- الاستقلالية الجزئية :

وهي استقلالية منقوصة وغير مؤهلة لنهوض هيئات مكافحة الفساد بمهامها وبالفعالية المطلوبة، حيث يتم إخضاعها لسلطة الحكومة في الإشراف على اتخاذ قراراتها واعتماد سياساتها، وفي تعيين مسؤوليها، وفي تقدير ميزانيتها المالية وتديرها ومراقبة هذا التدبير المالي، وفي تعيين الموظفين والمستخدمين والخبراء، لعدم توافر مقومات الاستقلال الإداري والمالي.

- الاستقلالية التنفيذية الكاملة:

وتتجلى بالنسبة لهيئات مكافحة الفساد في الضمانات القانونية والمؤسسية التي تمكنها من الاستقلالية التنظيمية، الوظيفية والمالية لاتخاذ قراراتها وتنفيذها، وفق المقومات التالية:

- ✓ التبعية المؤسسية؛
- ✓ الشخصية القانونية؛
- ✓ سلطات التعيين والوظيف؛
- ✓ الموارد المالية الكافية والموارد البشرية المتخصصة؛
- ✓ الاستقلال الإداري والمالي؛
- ✓ الصلاحيات والمهام المحددة بنص القانون؛
- ✓ الإجراءات والتدابير الواضحة للتعيين والعزل (الرئيس والموظفين)؛



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

✓ الانفتاح على مختلف السلطات وفعاليات المجتمع المدني.

في ضوء هذه المعايير، يشكل تعيين رؤساء وأعضاء مجالس هيئات مكافحة الفساد مظهرًا أساسيًا لاستقلاليتها في اتخاذ قراراتها بدون أي تأثير لا مسوغ له، حيث تتوزع السلطات المختصة بتعيين رؤساء/ أعضاء هذه الهيئات بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة والبرلمان، وفي حالات استثنائية، لبعض التجارب الدولية، يضطلع النائب العام بصلاحيات مكافحة الفساد.

ومن خلال الاطلاع على مختلف التجارب الدولية، تؤكد أن عوامل نجاح هيئات مكافحة الفساد تعتمد بشكل كبير على استقلالها الإداري والمالي، كضمانة قانونية ومؤسسية لممارسة هذه الهيئات لصلاحياتها باستقلالية كاملة عن مختلف السلطات وبدون أي تأثير أو تدخل لا مسوغ له.

ثانياً - الموارد المالية والبشرية:

بالإضافة إلى شرط استقلالية هيئات مكافحة الفساد، أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أهمية توفير ما تقتضيه ممارسة هذه الهيئات لصلاحياتها من موارد مادية وموظفين متخصصين، وما قد يحتاجه هؤلاء الموظفين من تدريب للقيام بوظائفهم (المادتان ٦ و ٣٦).

- الموارد المالية الكافية:

إن الموازنة المالية لهيئات مكافحة الفساد، وإن كانت تتم بناءً على اقتراح منها، فإن إعدادها واعتمادها يخضع لنفس القواعد والإجراءات المطبقة على مختلف الموازنات المالية المدرجة في الموازنة العامة للدولة، كقاعدة عامة.

من هذا المنطلق، تشكل إجراءات وتدابير إعداد واعتماد الموازنة المالية السنوية لهيئات مكافحة الفساد مدخلا من مداخل التأثير المالي في اتخاذ القرار وفي تنفيذه، حيث أكدت التقارير الدولية ذات الصلة وجود تحديات تمس بمبدأ الاستقلال المالي والإداري لهيئات مكافحة الفساد، يمكن إجمالها في الآتي:

- ✓ ضعف الموارد المالية المرصودة؛
- ✓ تغطية الموازنات المالية المخصصة لهيئات مكافحة الفساد لنسبة كبيرة من اعتماداتها للأجور والرواتب والتعويضات عن مهام رؤساء وأعضاء مجالسها وموظفيها؛
- ✓ ضعف وسائل الرقابة على تدبير موازنات مالية هيئات مكافحة الفساد؛
- ✓ ضعف الاعتمادات المالية في الموازنات السنوية لبرامج الوقاية والتوعية والتثقيف حول مكافحة الفساد، وفي دعم جمعيات المجتمع المدني؛



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

✓ تلقي بعض هيئات مكافحة الفساد لهبات ومنح ومساعدات مالية تعوضها عن النقص الذي تعرفه موازنتها المالية السنوية.

- الموارد البشرية المتخصصة :

تشير نتائج الدراسات والتقارير الدولية، ذات الصلة بتقييم نشاطات هيئات مكافحة الفساد، حول النقص الحاد في الموارد البشرية المتخصصة والمؤهلة، خاصة الخبراء والفنيين العاملين في مجالات التحقيق والتحري المالي في أفعال الفساد والجرائم الإلكترونية المتصلة بها، مما يحد من قدرة هذه الهيئات على القيام بصلاحياتها على الوجه الأمثل.

العديد من القوانين المنظمة لهيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي تنص على صلاحيات رؤساء هذه الهيئات، في حدود الاعتمادات المالية المرصودة، في تعيين العاملين بها من الموظفين والاستعانة بالخبراء والفنيين، وفقا للإجراءات القانونية المعمول بها في تعيين الموظفين العموميين للدولة بصفة عامة، باستثناء بعض التجارب الدولية التي أنشأت نظاما خاصا للتوظيف والتعيين للموارد البشرية العاملة بهيئاتها الوطنية.

وهذا يجعل من قدرة هيئات مكافحة الفساد على استقطاب وتوظيف الكفاءات البشرية المتخصصة والمؤهلة ليست كاملة، بل قاصرة ومقيدة في ممارسة هذه الصلاحية بمراعاة متطلبات الموازنة المالية للدولة وتحدياتها.



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

في سياق تعزيز المنظومة الوطنية للنزاهة والشفافية، تم إنشاء هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بمقتضى القرار الأميري رقم (٧٥) لسنة ٢٠١١ المعدل بالقرار الأميري رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، لتشكيل إطارا مؤسسيا يستهدف الوقاية من الفساد ومكافحته تنفيذًا لالتزامات دولة قطر المترتبة على تصديقها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٧.

أولاً. استقلالية هيئة الرقابة الإدارية والشفافية :

بالرغم من الطبيعة المعيارية الموحدة لمبدأ استقلالية هيئات مكافحة الفساد، فإن تنفيذ هذه الاستقلالية في التجارب الدولية ظل ولا زال، مرتبطا بسياقات مختلفة حسب النظام القانوني لكل دولة طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

في هذا السياق الدولي، حرصت دولة قطر في استقلالية هيئة الرقابة الإدارية والشفافية منذ إنشائها سنة ٢٠١١، كهيئة تابعة لسمو الأمير مباشرة، وفي اعتماد متطلبات اضطلاعها بمهامها بكل استقلالية

وفي هذا الإطار، تضمن القرار الأميري رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية مجموعة من المقومات الأساسية لضمان استقلالية الهيئة وذلك من خلال النص على:

- تعيين رئيس الهيئة من قبل سمو الأمير، بموجب قرار أميري ؛
- الشخصية المعنوية ؛
- الموازنة المالية المستقلة ؛
- سلطة اتخاذ القرار من قبل رئيس الهيئة، وفقا للقوانين واللوائح والنظم المقررة، وبوجه خاص :
- ✓ وضع السياسة العامة للهيئة والإشراف على تنفيذها؛
- ✓ وضع خطط وبرامج ومشروعات الهيئة، ومتابعة تنفيذها؛
- ✓ اقتراح الأدوات التشريعية المتعلقة باختصاصات الهيئة.

ثانياً. الموارد المالية والبشرية لهيئة الرقابة الإدارية والشفافية :



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

من منطلق ترسيخ استقلالية هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، وتوفير الموارد المالية والبشرية اللازمة لممارسة صلاحياتها بدون أي تأثير لا مسوغ له، ينص القرار الأميري رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية على تخصيص موازنة مالية سنوية مستقلة للهيئة تلحق بالموازنة العامة للدولة (المادة ٣).

ولتعزيز استقلالية الهيئة، خول القرار الأميري المذكور، لرئيس الهيئة جميع السلطات والصلاحيات اللازمة لإدارة وتصريف شؤون الهيئة الإدارية والمالية والفنية، واتخاذ ما يراه مناسباً لتحقيق أهدافها، وخصوصاً إقرار الموازنة التقديرية السنوية للهيئة، وفق ما تحتاجه من موارد مالية، بعد اعتمادها من طرف سمو الأمير المفدى (المادة ٨).

وتتكون الموارد المالية للهيئة من الاعتمادات المالية التي تخصصها لها الدولة، والموارد الأخرى التي يعتمدها الأمير، بناءً على عرض من رئيس الهيئة (المادة ١٢).

بالإضافة إلى الموارد المالية، لدى هيئة الرقابة الإدارية والشفافية موارد بشرية متخصصة ومؤهلة، يتم تعيينها على أساس مجموعة من المواصفات المهنية والفنية الملانمة لمجال عملها في تعزيز النزاهة والشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

ثالثاً - حوكمة هيئة الرقابة الإدارية والشفافية :

اتساقاً مع أحكام المادتين ٦ و ٣٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، عملت دولة قطر على تعزيز حوكمة هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، كهيئة متخصصة في الوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال اعتماد نظام قانوني لضمان استقلاليتها، وتنظيم هيكلها متقدماً لممارسة صلاحياتها، وفق مبادئ الحوكمة الرشيدة، كما هي متعارف عليها دولياً.

- الشفافية :

عملاً بأحكام القرار الأميري رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، ووفقاً لقرار رئيس الهيئة رقم (١٧) بالهيكل التنظيمي الذي يحدد الوحدات الإدارية للهيئة وصلاحياتها، لدى هيئة الرقابة الإدارية والشفافية على آليات قانونية وتنظيمية جعلتها تتميز في ممارسة مهامها بمستوى عالٍ من الشفافية.

فباعتبارها هيئة للشفافية، أطلقت هيئة الرقابة الإدارية والشفافية في إطار خطتها لتعزيز التواصل مع الجمهور موقعها الإلكتروني التفاعلي (www.acta.gov.qa) يتضمن مجموعة من المعلومات الشاملة والمحدثة عن الهيئة، واختصاصاتها ومجالات عملها، وأنشطتها ومشروعاتها، وتوفير قنوات تواصل لتلقي



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

مساهمات واقتراحات الجمهور حول كل ما من شأنه تعزيز الشفافية والنزاهة، بالإضافة إلى جهود مكافحة الفساد على المستويات الوطنية، الإقليمية والدولية.

وتنفيذا لاستراتيجية الحكومة الإلكترونية لدولة قطر ٢٠٢٠، لتحقيق زيادة مستوى الشفافية والمشاركة المجتمعية، تم إطلاق بوابة حكومة قطر الرقمية "حكومي" لتوفير المعلومات والخدمات الحكومية على نحو أكثر كفاءة وفاعلية، بهدف تسهيل وصول جميع المواطنين والمقيمين والزائرين وقطاع الأعمال إليها، فضلا عن زيادة وعي الجمهور بالبرامج والفعاليات والأخبار والمبادرات الحكومية، حيث ساهم تطور أداء الحكومة الإلكترونية إلى تقدم دولة قطر إلى المركز الرابع عالميا فيما يتصل بالاستخدام الحكومي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

كما أطلقت الدولة بوابة قطر للبيانات المفتوحة التي تتيح للجهات الحكومية نشر بياناتها ومعلوماتها ذات الصلة بمجال اختصاصها وبرامجها ومشروعاتها، كما تتيح للجمهور إمكانية الاطلاع على مختلف البيانات الحكومية وتحميلها والاستفادة منها.

ومساهمة منها في تعزيز التعاون الدولي، قامت هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بتحديث البيانات الخاصة بالسلطات الوطنية المختصة بالوقاية من الفساد واسترداد الموجودات والمساعدة القانونية المتبادلة على موقع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، كما تم تحديث بيانات الخبراء الحكوميين لدولة قطر المعنيين بألية استعراض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بهدف تيسير التعاون بين الجهات القطرية المختصة والجهات الوطنية المماثلة في الدول الأخرى، مما يعزز من قدرة الجهات الوطنية على تبادل الخبرات على المستوى الدولي من ناحية، ومن ناحية أخرى تعزيز قدرتها على التحري والتحقيق والمحاكمة في الجرائم العابرة للحدود الوطنية، وتعزيز مساهمة دولة قطر في الجهود الدولية في المجالات ذات الصلة.

ومسايرة منها لمشروع الأمانة الفنية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بنقل بيانات دليل السلطات الوطنية المختصة إلى دليل "شيرلوك" الجديد، كسلطات معنية بصلاحيات المنع من الفساد، والمساعدة القانونية المتبادلة، واسترداد الموجودات، وتسليم المجرمين، والتعاون الدولي في مجال الإجراءات المدنية والإدارية الخاصة بمكافحة الفساد، قامت هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بتحديث بيانات دولة قطر وفقا لأحكام التشريعات القطرية والتي تحدد مجال اختصاص كل جهة وطنية بتنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في القضايا المعنية بهذا التحديث المذكور أعلاه، وبالأخص:

- المساعدة القانونية المتبادلة: وهي ضمن صلاحيات النيابة العامة بموجب قانون الإجراءات الجنائية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٤ والقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٩ بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

- تسليم المجرمين: من اختصاص النيابة العامة بموجب قانون الإجراءات الجنائية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٤ والقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٩ بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- استرداد الموجودات: والذي يدخل كذلك ضمن صلاحيات النيابة العامة بموجب قانون الإجراءات الجنائية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٤ والقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٩ بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- الوقاية من الفساد: والتي تدخل ضمن صلاحيات هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بموجب القرار الأميري رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية.
- التعاون الدولي في الإجراءات المدنية والإدارية الخاصة بمكافحة الفساد: ترسل طلباته عبر الطرق الدبلوماسية إلى وزارة العدل التي تحيلها إلى الجهة المطلوب إليها تنفيذ الإنابة، وفق ما يجري العمل به في الاتفاقيات الدولية والإقليمية في مجال التعاون القانوني والقضائي، كالاتفاقية العربية لسنة ١٩٥٣ واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لسنة ١٩٨٣، واتفاقية تنفيذ الأحكام والإنابات والإعلانات القضائية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية المصادق عليها بمرسوم رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦.

- النزاهة:

لتعزيز النزاهة في ممارسة هيئة الرقابة الإدارية والشفافية لصلاحياتها وتسيير شؤونها الإدارية والمالية، تضمن القرار الأميري رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ بإعادة تنظيمها على مجموعة من الآليات القانونية الكفيلة بضمان استقلاليتها، ويعزز من نزاهتها المؤسسية.

في هذا الإطار، تحرص هيئة الرقابة الإدارية والشفافية على إخضاع قراراتها وسياساتها ولوائحها الداخلية لآليات الاعتماد والمصادقة الجاري العمل بها بالنسبة لجميع الجهات الوطنية المماثلة، خاصة:

- اعتماد الأمير للوائح التي يصدرها رئيس الهيئة المنظمة لشؤون الموظفين؛

- اعتماد الأمير لموازنة الهيئة.

ولضمان التدقيق المالي والمحاسبي، أصدرت الهيئة لائحة مالية تنفيذية خاصة بها، بموجب قرار رئيس هيئة الرقابة الإدارية والشفافية رقم (٤٧) لسنة ٢٠١٧، تضمنت مجموعة من القواعد المحاسبية، أهمها:

- إلزام إدارات الهيئة بمسك السجلات الخاصة بحسابات الهيئة، وفق نماذج معدة لهذا الغرض (المادة

١١٩)



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

- عدم إجراء أي إضافة أو تعديل على نماذج السجلات المستخدمة أو إلغاء أي منها، إلا بموافقة كتابية مسبقة من رئيس الهيئة (المادة ١٢٠)؛

- إتمام القيد في السجلات المالية والمحاسبية من واقع المستندات الرسمية المؤيدة لحدوث العملية، وذلك بعد اعتمادها من السلطة المختصة (المادة ١٢١)؛

- تقديم مدير كل إدارة بالهيئة إلى رئيس الهيئة، كل (٣) أشهر، تقريرًا يوضح الإيرادات والمصروفات الفعلية، مقارنة مع الموازنة التقديرية المعتمدة لذات الفترة، مع توضيح أي فرق في البنود والأبواب (المادة ١٣١)؛

- إعداد الحساب الختامي للهيئة في نهاية السنة المالية، يتضمن نتائج تنفيذ موازنة الهيئة من إيرادات ومصروفات فعلية، مقارنة بالتقديرات المعتمدة قبل التعديل، والتقديرات بعد التعديل (المادة ١٣٢).

باعتقاد دولة قطر لهذا التوجه، تكون قد رسخت مبدأ دعم استقلالية الهيئة بضوابط العمل الجماعي وبحوكمة النشاط الإداري والمالي لشؤون الهيئة، وضمان التجرد في ممارسة صلاحياتها واتخاذ قراراتها بالشفافية والفعالية المطلوبة.

- المساءلة :

تعزيزًا للمساءلة والنزاهة في إطار عمل الهيئة تضمن القرار الأميري رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية لآلية مراجعة حسابات الهيئة من قبل جهة مستقلة ومحيدة، من خلال تعيين الأمير الجهة التي تتولى فحص ومراجعة حسابات الهيئة (المادة ١٦).

بالإضافة إلى مراجعة حسابات الهيئة من طرف جهة مستقلة، تطلب القرار الأميري المذكور من رئيس هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بإعداد تقرير مفصل عن أوجه نشاط الهيئة وبرامجها وسير العمل فيها ومركزها المالي ورفعها إلى سمو الأمير المفدى في أجل لا يتجاوز (٣) أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، متضمنًا اقتراحاته وتوصياته، مع إرفاقه بنسخة من تقرير الجهة التي تولت فحص ومراجعة حسابات الهيئة (المادة ١٧).

وتعزيزًا للربط المسؤولية بالمحاسبة، تنص أحكام المادة (١٨) من القرار الأميري المذكور على صلاحية سمو الأمير في مطالبة رئيس هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، في أي وقت، تقديم تقارير عن أوضاع الهيئة الإدارية والمالية والفنية، أو أي وجه من أوجه نشاطاتها أو أي معلومات تتعلق بها، مع إمكانية إصدار توجيهات عامة بشأن ما يجب على الهيئة اتباعه في الأمور المتعلقة بالسياسة العامة.



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

من جانبها، عززت اللائحة المالية لهيئة الرقابة الإدارية والشفافية المذكورة، من قواعد الرقابة على حساباتها من خلال ما يلي:

- مراعاة مقتضيات نظم الرقابة الداخلية على أعمال الهيئة وحساباتها بطريقة عملية وموضوعية، والتحقق من الالتزام بها من طرف جهة التدقيق (المادة ١٥٢)؛
- تضمين نظم الرقابة الداخلية على حسابات وأموال الهيئة مجموعة من المهام المتعلقة بالتحقق من الالتزام بقواعد حفظ المستندات والملفات والسجلات المحاسبية وإجراءات الصرف، والالتزام بأحكام اللوائح المالية والإدارية للهيئة، وتقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات بين الموظفين (المادة ١٥٣)؛
- تحديد مدد قانونية لحفظ السجلات والمستندات المالية بالهيئة وإتلافها (المادة ١٥٨)؛
- صلاحية سمو الأمير في تعيين مراقب حسابات خارجي أو أكثر للتدقيق على حسابات الهيئة، وإبداء رأيه في الحساب الختامي للهيئة (المادة ١٥٩)؛
- المساءلة التأديبية والجنائية ضد كل من خالف أحكام اللائحة المالية للهيئة، دون الإخلال بحق الهيئة في إقامة الدعوى المدنية (المادة ١٦٣).



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

توصيات ومقترحات لتحسين فعالية هيئات مكافحة الفساد

من منطلق تجربتها الوطنية، وفي ضوء التحديات التي تواجه هيئات مكافحة الفساد الدولية في ممارسة مهامها، تتقدم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بدولة قطر بمجموعة من التوصيات والمقترحات لتعزيز فعالية هيئات مكافحة الفساد بالدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وفق ما يلي:

أولاً - استقلالية هيئات مكافحة الفساد :

وتقتضي هذه الاستقلالية تمكين هيئات مكافحة الفساد من المقومات الأساسية التي تضمن لها القيام بمهامها وصلاحياتها بشكل فعال وبمناى عن أي تدخل، وذلك من خلال التنصيب في قوانينها على ما يلي:

- تعيين رئيس الهيئة من قبل أعلى سلطة في الدولة، لضمان الحياد والتجرد في هذا التعيين؛
- الشخصية المعنوية التي تخول هيئات مكافحة الفساد الأهلية القانونية في التصرف؛
- سلطة اتخاذ القرار.

ثانياً - موارد هيئات مكافحة الفساد :

بالإضافة إلى مبدأ الاستقلالية، تتطلب الفعالية والكفاءة توفير الموارد المادية والبشرية اللازمة للقيام بصلاحياتها وأدوارها المؤسسية، بدون أي تأثير لا مسوغ له، وذلك وفق الآتي:

- الموارد المالية :

يتم تخصيص الموارد المالية المناسبة لهيئات مكافحة الفساد، وفق المقومات التالية:

- الموازنة المالية المستقلة ضمن الموازنة العامة للدولة؛
- لائحة مالية داخلية تنفيذية تحدد قواعد إدارة النفقات والإيرادات، وتحديد الأصول والخصوم، وكيفية مسك السجلات المحاسبية والبيانات المالية، والرقابة على حسابات الهيئة؛
- إنشاء حسابات مالية خاصة بهيئات مكافحة الفساد؛
- تخصيص موارد مالية إضافية، بناءً على طلب من رؤساء هيئات مكافحة الفساد.

- الموارد البشرية :

يتطلب في الموارد البشرية العاملة بهيئات مكافحة الفساد القدرة والكفاءة والتخصص، كشرط أساسية لقيام هذه الهيئات بمهامها بكل فعالية، وذلك من خلال:



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

- توافر العدد الكافي من الموظفين المتخصصين في الوقاية ومكافحة الفساد؛
- التدريب المستمر والمتخصص في الأمور الفنية؛
- الاستفادة من خبرات وتجارب المهنيين والمتخصصين في القطاع الخاص.

ثالثا - حوكمة هيئات مكافحة الفساد :

وهو تحدي حقيقي يفرض على هيئات مكافحة الفساد الامتثال لمبادئ الحوكمة الرشيدة في تدبير شؤونها الإدارية والمالية، من خلال تعزيز ما يلي:

- الشفافية :

- التواصل المستمر مع الجمهور باستخدام مختلف الوسائل التواصلية الحديثة بشأن المعلومات الشاملة والمحدثة عن أنشطة هيئات مكافحة الفساد، واختصاصاتها ومجالات عملها، وأنشطتها ومشروعاتها؛

- توفير قنوات تواصل لتلقي مساهمات واقتراحات الجمهور حول كل ما من شأنه تعزيز الشفافية والنزاهة، بالإضافة إلى جهود مكافحة الفساد على المستويات الوطنية، الإقليمية والدولية؛

- نشر التقارير الموضوعية حول الدراسات والبحوث التي تنجزها، والمتضمنة لتوصياتها ومقترحاتها؛

- تعزيز سياسات البيانات المفتوحة التي تتيح للجهات الحكومية نشر بياناتها ومعلوماتها ذات الصلة بمجال اختصاصها وبرامجها ومشروعاتها، كما تتيح للجمهور إمكانية الاطلاع على مختلف البيانات الحكومية وتحميلها والاستفادة منها؛

- توفير المعلومات والخدمات الحكومية على نحو أكثر كفاءة وفاعلية، بهدف تسهيل وصول جميع المواطنين والمقيمين والزائرين وقطاع الأعمال إليها، فضلا عن زيادة وعي الجمهور بالبرامج والفعاليات والأخبار والمبادرات الحكومية؛

- اعتماد آليات الجودة والكفاءة في تعيين الموظفين والخبراء.

- النزاهة :

- إعداد ميثاق لنزاهة الموظفين يحدد واجباتهم المهنية وعلاقاتهم بالرؤساء والعملاء، ومعايير السلوك والنزاهة الوظيفية؛

- لائحة مالية تنفيذية تحدد كفاءات تدبير الإيرادات والنفقات وتنظيم الخزائن والمخازن، والرقابة الداخلية على صرف الموازنة المالية؛



هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
ADMINISTRATIVE CONTROL & TRANSPARENCY AUTHORITY

لوطن يزدهر

- إلزام الموظفين بالإقرار بحالات تضارب المصالح مع المهام المكلفين بها؛

- إعداد الحساب الختامي في نهاية السنة المالية، يتضمن نتائج تنفيذ الموازنة من إيرادات ومصروفات فعلية، مقارنة بالتقديرات المعتمدة قبل التعديل، والتقديرات بعد التعديل.

- المساءلة:

- اعتماد آليات ونظم للرقابة الداخلية على أعمال هيئات مكافحة الفساد وحساباتها، والتحقق من الالتزام بقواعد مسك حفظ المستندات والملفات والسجلات المحاسبية وإجراءات الصرف، والالتزام بأحكام اللوائح المالية والإدارية، وتقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات بين الموظفين؛

- تحديد مدد قانونية لحفظ السجلات والمستندات المالية وإتلافها؛

- مراجعة الحسابات المالية؛

- المساءلة التأديبية والجنائية ضد كل من خالف قواعد ومبادئ النزاهة دون الإخلال بحق هيئات مكافحة الفساد في إقامة الدعوى المدنية ضد المخالفين من موظفيها.