الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA
ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

موجز قطري
اليمن

الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية

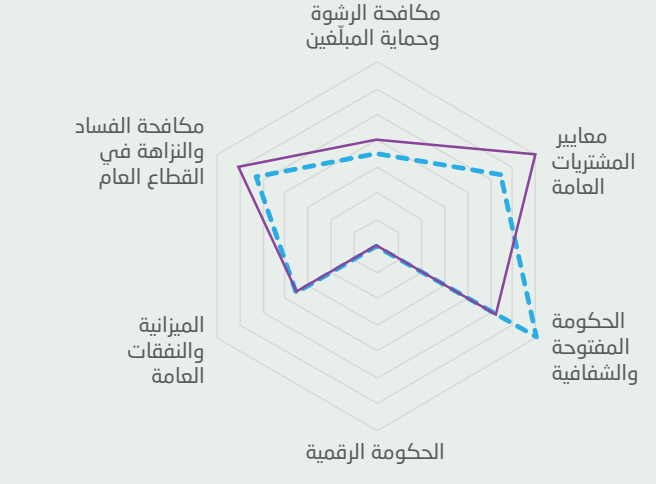
مكافحة الفساد

ضعيف جداً | ضعيف | ابتدائي | متوسط | متطوّر | قوي | قوي جداً

المكونات	2020	2025
مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين	3.50	▲ 4.08
مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام	5.25	▲ 6.13
الميزانية والنفقات العامة	3.50	◄ 3.50
الحكومة الرقمية	0.00	◄ 0.00
الحكومة المفتوحة والشفافية	7.00	▼ 5.25
معايير المشتريات العامة	5.44	▲ 7.00

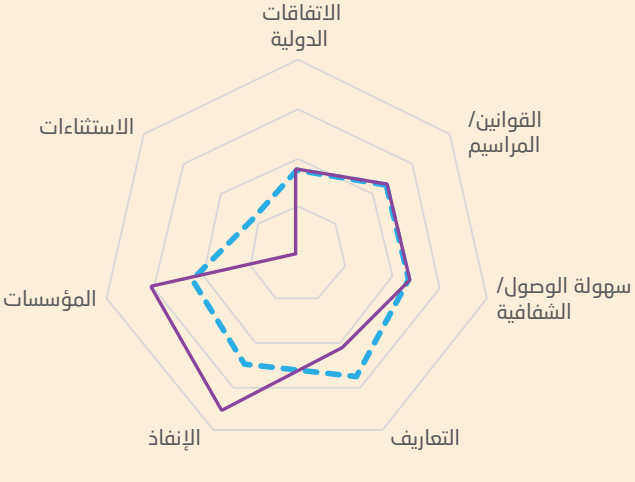
المكونات

2020 2025



العناصر

2020 2025



جرى إعداد هذا الملف الوطني بناءً على الإطار القانوني والتنظيمي الساري في كانون الأول/ديسمبر 2025.

أجري تقييم مكافحة الفساد تحت المظلة الأوسع لمشروع الأُطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، وعلى أساس مجموعة من المؤشرات المصنفة ضمن ستة مكونات أساسية: مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، ومكافحة الرشوة وحماية المبلّغين، والميزانية والنفقات العامة، والحكومة الرقمية، والحكومة المفتوحة والشفافية، ومعايير المشتريات العامة.

في هذه الوثيقة لمحة وتحليل على أساس التقييم المذكور ومؤشراته من حيث ما تنطبق على حالة اليمن. وفيها أيضاً استعراض للقوانين والأنظمة التي تحكم مختلف أبعاد مكافحة الفساد، على أساس المكونات الستة للتقييم.

سن اليمن قوانين وأنظمة رئيسية لمكافحة الفساد، بما في ذلك قانون الجرائم والعقوبات (رقم 12 لعام 1994)، وقانون مكافحة الفساد (رقم 39 لعام 2006)، ولائحته التنفيذية الصادرة عام 2010. ويعد التنفيذ الفعال لهذه الأدوات القانونية أمراً أساسياً لتعزيز الحوكمة الرشيدة في المؤسسات العامة وإعادة ترسيخ سيادة القانون.

وعلى المستوى الدولي، أظهر اليمن التزامه بمكافحة الفساد من خلال توقيعه على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 11 كانون الأول/ديسمبر 2003، والمصادقة عليها في 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2005.

مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

الهدف من مكون التقييم هذا هو تبيّن الإطار القانوني المعتمد لدى البلد لمنع الفساد في القطاع العام، والتصدي له إذا وقع. ويشمل تعريف الفساد والممارسات المتصلة به في القانون، ووجود اتفاقيات إقليمية ودولية في هذا الصدد، وآليات التنفيذ والرقابة الرئيسية، ونظام العقوبات والإعفاءات المشروطة حيثما تنطبق.

يُعرّف الفساد في المادة 2 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد بأنه إساءة استخدام المنصب العام لتحقيق منفعة شخصية، بما في ذلك الاستخدام غير القانوني للسلطة أو انتهاك الواجبات القانونية لتحقيق منفعة خاصة. وتحدَّد الجرائم المتعلقة بالفساد التي يرتكبها الموظفون العموميون في قانون العقوبات، وهي موزعة على عدة مواد في الجزء الرابع، تتناول، من بين أمور أخرى، الرشوة، واستغلال النفوذ، واختلاس الأموال العامة. وتنص هذه الأحكام على عقوبات جنائية لهذه الجرائم، تشمل السجن والغرامات.

تُعدد المادة 30 من قانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006 جرائم الفساد وتشمل صراحةً، من بين أمور أخرى، الاحتيال والتلاعب في المناقصات العامة والعقود الحكومية كأشكال من جرائم الفساد الخاضعة للعقوبات.

وتُنشئ المادة 5 من قانون مكافحة الفساد الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وتكلفها بضمان التنفيذ الفعال للقانون، ومراقبة وتقييم الأنشطة المتعلقة بالفساد داخل القطاع العام. وتوضح المادة 8 مسؤوليات الهيئة، والتي تشمل تطوير سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد، وإجراء التحقيقات، والتعاون مع الأطراف المعنية لمكافحة الفساد. ويجري دعم التنفيذ من خلال التنسيق مع المؤسسات العامة، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني.

وإلى جانب هذه العناصر الأساسية، تتضمن التشريعات أيضاً حوافز تشجع التعاون مع السلطات. وتنص المادة 157 من قانون العقوبات على أن مرتكب جريمة الرشوة يمكن إعفاؤه من العقوبة إذا أبلغ السلطات القضائية أو الإدارية أو اعترف بالجريمة قبل إغلاق التحقيق الأولي. وبالموازاة، تسمح المادة 40 من قانون مكافحة الفساد رقم 39 لعام 2006 بتخفيف العقوبات على المخالفين الذين يساعدون السلطات المختصة في كشف جرائم الفساد، أو يبادرون بالإبلاغ عنها، أو يساهمون في تحديد وكشف مرتكبيها.

وتشير هذه الإجراءات مجتمعة إلى التزام واضح من اليمن ببناء إطار قانوني ومؤسسي يعزز النزاهة في القطاع العام ويتماشى مع التزاماته بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني المعتمد في اليمن لمنع الرشوة وما يتصل بها من ممارسات، واكتشافها ومعاقبة مرتكبيها، وتدابير حماية الأشخاص الذين يبلّغون عن مثل هذه السلوكيات. ويتناول تعريف الرشوة والجرائم المرتبطة بها في التشريع الوطني، ووجود الاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة، والآليات الرئيسية للتحقيق والرقابة، والعقوبات والتدابير التصحيحية المعمول بها، والسياسات لتعزيز السلوك الأخلاقي والمناهض للرشوة، ووجود أنظمة لحماية المبلغين عن المخالفات وقنوات للإبلاغ، ومدى سهولة الوصول إلى هذه الأنظمة والقنوات.

أنشأ اليمن إطاراً أساسياً لمكافحة الرشوة يحظرها، ويحدد الجرائم ذات الصلة، وينص على عقوبات. ويستمد الأساس القانوني الرئيسي من قانون العقوبات (القانون رقم 12 لعام 1994). وتفرض المادتان 151 و152 عقوبات على الموظفين العموميين الذين يقبلون أموالاً أو مزايا أخرى (مباشرة أو غير مباشرة) من أجل، من بين أمور أخرى:

- أداء فعل أو الامتناع عن أدائه بما يخالف واجباتهم الرسمية.
- استخدام مناصبهم لتنفيذ فعل غير قانوني، أو منع أداء فعل قانوني بشكل غير قانوني، أو الادعاء زوراً بأن الفعل يندرج ضمن نطاق واجباتهم.

وتشكل هذه الأحكام الإطار القانوني الأساسي لمقاضاة جرائم الرشوة التي تشمل الموظفين العموميين في اليمن، وتنص على عقوبات تتمثل في السجن والغرامات.

وقع اليمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لتعزيز إطاره لمكافحة الفساد. وتشمل أهداف الاتفاقية، من بين أمور أخرى، تعزيز وتقوية التدابير لمكافحة الفساد، وتسهيل التعاون الدولي والمساعدة التقنية في جهود مكافحة الفساد، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة. كما صادق اليمن على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي تهدف إلى منع وكشف ومكافحة جميع أشكال الفساد، مع تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.

وتؤدي الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد دوراً مركزياً في منع ومكافحة الرشوة كجزء من تفويضها الأوسع لمكافحة الفساد. وبالإضافة إلى مهامها في التحقيق والتنسيق، تكلف الهيئة صراحةً، بموجب المادة 84 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد، بتطوير وتقديم أنشطة التواصل والمعلومات والتعليم العام عبر الإدارة العامة والمجتمع كأداة أساسية لمنع الفساد. ويشمل ذلك تنظيم برامج التوعية وتأمين الموارد البشرية والتقنية اللازمة لمثل هذه المبادرات التعليمية.

وتساهم هذه الأنشطة في تعزيز ثقافة النزاهة، ويمكن فهمها كبرامج وطنية تشجع السلوك المناهض للرشوة وتعزز السلوك الأخلاقي في الحياة العامة.

وفي ما يتعلق بحماية الأشخاص الذين يبلغون عن الرشوة وجرائم الفساد الأخرى، تنص المادة 27 من قانون مكافحة الفساد على أن المبلغين عن المخالفات لهم الحق في الحماية القانونية. وتعزز اللائحة التنفيذية ذلك من خلال إسناد الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، في المادتين 140 و142، مسؤولية ضمان حماية المبلغين والمخبرين. وفي الواقع، توجد عدة قنوات يمكن من خلالها للأفراد الإبلاغ عن الاشتباه في الفساد، بما في ذلك أدوات التقارير الإلكترونية المتاحة على موقع الهيئة، إلى جانب وسائل اتصال أخرى، مما يعزز سهولة الوصول العملية لخيارات الإبلاغ لمختلف أصحاب المصلحة.

ومع ذلك، لا يزال إطار حماية المبلغين الحالي غير مكتمل. وبينما يعترف قانون مكافحة الفساد ولائحته التنفيذية بضرورة حماية المبلغين عن المخالفات ويسندان هذه المهمة للهيئة، فإن الأحكام السارية عامة ولا تحدد بعد بوضوح نطاق الأشخاص المحميين، أو أشكال الإجراءات المحددة للتعامل مع البلاغات، أو التعويضات في حالات الانتقام. وبالمثل، لا تنشئ التشريعات القائمة إطاراً وطنياً مخصصاً وموحداً لتقييم مخاطر الرشوة أو لإدارة ومراقبة ادعاءاتها بشكل منهجي عبر القطاع العام.

الميزانية والنفقات العامة

يتناول مكون التقييم هذا المعايير والآليات المعمول بها لتنظيم الميزانية والنفقات العامة والإشراف عليها، بما في ذلك وجود معايير قانونية للمراقبة والتدقيق، وإمكانية الوصول إلى معلومات الميزانية لأصحاب المصلحة.

يُعَدّ الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الذي أنشئ بموجب القانون رقم 39 لعام 1992 ويخضع لأحكام المرسوم رقم 2 لعام 1993، جهة مكلفة بممارسة الرقابة الفعالة لضمان الاستخدام والإدارة الكفوءة والاقتصادية والفعالة للموارد العامة. كما يهدف إلى دعم تحسين الأداء في جميع الجهات العامة التي تخضع لرقابته. ويعمل الجهاز وفقاً للمعايير الدولية للمحاسبة والتدقيق، وهو ملزم قانونياً بتدقيق النفقات العامة والإبلاغ عن نتائجه للجمهور. ويتكون من أربعة فروع مسؤولة عن: الإشراف على وحدات القطاع الإداري، والإشراف على وحدات القطاع الاقتصادي، والإشراف على العمليات الإدارية، والإشراف على الشؤون المالية والإدارية والتقنية.

وعلى الرغم من هذا الهيكل الرقابي، لم يُعثر على تشريع محدد يلزم نشر بيانات ما قبل الميزانية أو ميزانيات صديقة للمواطنين.

الحكومة الرقمية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني للحكومة الرقمية، بما في ذلك حماية الخصوصية وأمن البيانات، والوصول إلى البيانات الحكومية.

لم يسن اليمن بعد تشريعات تتناول الحكومة الرقمية أو تضع معايير للخدمات الرقمية. بالإضافة إلى ذلك، لا يبدو أن هناك أي قانون يوفر رقابة أو إرشاد بشأن الاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية.

الحكومة المفتوحة والشفافية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني لتعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة. ويتناول مدى تجسيد المبادئ المرتبطة بالشفافية، مثل حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات، والتزامات الإفصاح، والآليات التي تمكن من الرقابة العامة، في التشريعات، فضلاً عن دور المؤسسات المسؤولة عن متابعة الامتثال لها.

اتخذ اليمن خطوة مهمة نحو الحكومة المفتوحة من خلال اعتماد قانون الحق في الحصول على المعلومات (القانون رقم 13 لعام 2012). وتحدد المادة 3 من القانون أهدافه الرئيسية، بما في ذلك: (أ) ضمان وتسهيل حق المواطن في الحصول على المعلومات دون تأخير مفرط وتوسيع ممارسة الحقوق والحريات، (ب) تعزيز أسس الشفافية وتوسيع فرص المشاركة الواعية والمسؤولة. كما تؤكد المادة 4 أيضاً على أن الوصول إلى المعلومات حق أساسي للمواطنين الذين يمكنهم ممارسته ضمن الحدود التي يحددها القانون. وفي الوقت نفسه، تضع المادة 24 استثناءات محددة للإفصاح، يسمح بموجبها بحجب بعض فئات المعلومات عن الجمهور.

كما يقدم القانون ترتيبات مؤسسية لدعم ممارسة الحق في الحصول على المعلومات وتعزيز الشفافية على أرض الواقع. وتنشئ المادتان 27 و28 مكتب المفوض العام للمعلومات، المكلف بتطوير وإدارة البرامج والخطط والسياسات المتعلقة بممارسة حق الوصول إلى المعلومات. ويتولى

المكتب مسؤولية رفع الوعي العام بأهمية الوصول إلى المعلومات، ورصد الانتهاكات، ونشر التقارير والدراسات ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، تعين المادة 29 المكتب كجهة مختصة لتلقي الشكاوى من الأفراد الذين رُفضت طلباتهم للحصول على معلومات، مما يوفر وسيلة للمراجعة الإدارية لمثل هذه القرارات.

ويتضمن قانون الحق في الحصول على المعلومات أيضاً ضمانات ضد الرفض غير المبرر للإفصاح عن المعلومات. وتنص المادتان 25 و26 على أنه لا يجوز للموظف العام المختص رفض الكشف عن أنواع معينة من المعلومات، بما في ذلك في الحالات التالية: (أ) عندما تظل المعلومات بحوزة السلطة العامة وتكون قد مضى على إنشائها أكثر من ثلاثين عاماً، أو (ب) عندما تكون المعلومات قد أتيحت سابقاً للجمهور. وتهدف هذه الأحكام إلى الحد من نطاق السرية بمرور الوقت والحفاظ على الوصول العام إلى المعلومات التي دخلت بالفعل المجال العام.

وبمجملها، تشير هذه الإجراءات إلى نية تشريعية لتعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة من خلال الاعتراف بالوصول إلى المعلومات كحق أساسي، وإنشاء هيئة رقابة متخصصة وآليات للشكاوى والمراجعة. ومع ذلك، لا يوفر الإطار بعد تعريفاً قانونياً شاملاً للشفافية كمبدأ حوكمة شامل.

معايير المشتريات العامة

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني الذي ينظم المشتريات العامة، بما في ذلك المعايير والإجراءات لمنح العقود العامة، وتحديد السلطات والهيئات الرقابية المسؤولة، وتوفر آليات التنفيذ والمراجعة، ودرجة شفافية وسهولة عمليات الشراء، ومدى دمج اعتبارات مكافحة الفساد، ومشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين، والاستثناءات أو الأنظمة الخاصة المطبقة.

أقر اليمن قانون المناقصات والمزادات العامة (رقم 23 لعام 2007) لتنظيم عمليات المشتريات العامة عبر جميع الكيانات الحكومية، وفقاً للمادة 3. ويضع القانون معايير جوهرية وإجرائية للمشتريات، بهدف حماية الأموال العامة وأصولها، ومنع الفساد في عملية الشراء، وضمان العدالة وتكافؤ الفرص بين مقدمي العروض، وتعزيز النزاهة والشفافية.

وتنشئ المادتان 42 و55 مؤسستين رئيسيتين: الهيئة العليا لمراقبة المناقصات والمزايدات واللجنة العليا للعطاءات والمناقصات. وتتولى الهيئة العليا لمراقبة المناقصات والمزايدات، مسؤولية الرقابة على المستوى العالي، وإصدار الإرشادات، ومراجعة الشكاوى، وإحالة الانتهاكات إلى الجهات المختصة؛ أما اللجنة العليا للعطاءات والمناقصات، فتختص بالموافقة على وثائق المناقصات، والمشاركة في فتح العطاءات، ومراجعة التقييمات، واعتماد الإرساء، وتطوير برامج التدريب وبناء القدرات لمسؤولي الشراء.

كما يوفر القانون آليات تنفيذ صريحة، بما في ذلك مصادرة ضمانات المناقصات والأداء، وإنهاء العقود، والإدراج في القائمة السوداء، وسحب التراخيص المهنية، والإحالة الجنائية في حالات الاحتيال أو التواطؤ أو الرشوة. ويضمن المراجعة الإدارية والقضائية لقرارات عملية الشراء من خلال السماح بالاعتراض أمام الجهة المتعاقدة، والاستئناف لدى الهيئة العليا، واللجوء إلى القضاء أو التحكيم بموجب المادة 34.

وتُدرَج هيئات مكافحة الفساد وأصحاب المصلحة من غير الحكوميين رسمياً ضمن نظام الشراء. ويفوض القانون بالتعاون مع الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وينص على مشاركة ممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني في مجلس إدارة الهيئة العليا. ويعزز الشفافية من خلال الإعلان العام عن المناقصات، وفتح العطاءات علناً، والكشف عن قرارات الإرساء، والتقارير الدورية، واستخدام المنصات الإلكترونية.

وفي الوقت نفسه، يوفر القانون استثناءات منظمة من المناقصات العامة، مثل المناقصات المحدودة، وطلبات العروض، والتعاقد المباشر، والإجراءات الطارئة، مع مراعاة سقوف مالية محددة، وشروط موضوعية، والموافقة المسبقة من لجان المناقصات المختصة.

توصيات

- وضع تعريف قانوني واضح للشفافية.
- تعزيز وتوضيح الاستقلالية المؤسسية للهيئات المسؤولة عن مكافحة الفساد والإشراف على الشؤون المالية العامة.
- تطوير ونشر معايير ومنهجيات موحدة لتقييم مخاطر الرشوة والفساد وإدارة ادعاءات الفساد عبر القطاع العام.
- تعزيز وتوسيع برامج التدريب وبناء القدرات لمسؤولي المشتريات حول معايير المشتريات العامة، والنزاهة، وأفضل الممارسات لمكافحة الفساد.
- توضيح وتعزيز إطار حماية المبلغين، بما في ذلك نطاق الأشخاص المحميين، وإجراءات التعامل مع التقارير، والتعويض في حالات الانتقام.
- إدخال أحكام قانونية تلزم بالنشر المنتظم للبيانات المسبقة للميزانية ووثائق الميزانية الملائمة للمواطنين لدعم الفهم العام والرقابة على الشؤون المالية العامة.
- اعتماد إطار شامل للحكومة الرقمية، يشمل معايير تقديم الخدمات الرقمية، وحماية البيانات الشخصية، والإشراف على الاستخدام الأخلاقي للتقنيات الرقمية.

2500483A

www.unescwa.org

E/ESCWA/CL6.GCP/2025/ABLF/1/Series.3/CP/Yemen