



**USAID**  
من الشعب الأمريكي



**رشيد RASHEED**  
TRANSPARENCY INTERNATIONAL - JORDAN  
الشفافية الدولية - الأردن

معاً للقضاء على الفساد  
TOGETHER TO END CORRUPTION



# دراسة

## مدى توافق التشريعات الناظمة للاستثمار مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد في الأردن

### دراسة تحليلية مقارنة (٢٠١٨)

[www.rasheedti.org](http://www.rasheedti.org)





## كتابة وإعداد:

الدكتور جاسم الطراونة و الأستاذ الدكتور ليث نصراويين.

## تدقيق:

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية – الأردن)

المملكة الأردنية الهاشمية

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية

(2019/2/910)

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر  
هذا المصنف عن رأي المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى

شركة رشيد للنزاهة والشفافية ، وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد © 2019

تم إعداد هذه الدراسة بفضل الدعم السخي من الشعب الأمريكي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) ويعتبر هذا المحتوى من مسؤولية رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية – الأردن) ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة.



رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية - الأردن) هي منظمة مجتمع مدني غير ربحية، تأسست نهاية عام ٢٠١٣، وتعتبر الفرع الوطني الوحيد "لمنظمة الشفافية الدولية" في الأردن. وتهدف الى تقوية دعائم الحكم الرشيد المستند على الشفافية والنزاهة والمساءلة وسيادة القانون، والارتقاء بمستوى النزاهة ومكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص، وتعزيز وعي الأفراد من شتى القطاعات بأهمية الشفافية والمساءلة والابلاغ عن الفساد، إضافة إلى تعزيز الأطر القانونية والتنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية، وذلك من خلال التواصل والتعاون وتبادل الخبرات مع المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية والعمل على توسيع دائرة البيانات والمعلومات المتاحة للمواطن.

منظمة الشفافية الدولية هي حركة عالمية لها رؤية واحدة تتمثل في عالم تكون فيه الحكومات، ومؤسسات الأعمال، والمجتمع المدني والحياة اليومية للمواطنين خالية من الفساد، لها أكثر من ١٠٠ فرع في سائر انحاء العالم وأمانة عامة في برلين، فإنها تقود المعركة ضد الفساد لتحويل هذه الرؤية الى واقع





## قائمة محتويات الدراسة

9	.....	مقدمة
11	.....	الهدف من الدراسة:
12	.....	أهمية الدراسة:
12	.....	المنهجية العلمية في إعداد الدراسة:
13	.....	الإطار البحثي للدراسة:
17	.....	الإطار الزمني للدراسة:
18	.....	المبحث الأول
18	.....	التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في مجال الاستثمار
		المطلب الأول: التدابير الاحترازية المتعلقة بهيئة النزاهة ومكافحة الفساد واستقلال القضاء وأجهزة النيابة العامة.
19	.....	الفرع الأول: هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.
20	.....	الفرع الثاني: استقلال الجهاز القضائي و أجهزة النيابة العامة
24	.....	المطلب الثاني: التدابير الاحترازية المتعلقة بحق الحصول على المعلومات ودورها في تفعيل مشاركة المجتمع المدني في محاربة الفساد
29	.....	المطلب الثالث: التدابير الاحترازية في قواعد سلوك الموظفين العموميين وإدارة الأموال العامة
36	.....	الفرع الأول: مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين
37	.....	الفرع الثاني: قانون الكسب غير المشروع و اشهار الذمة المالية
49	.....	الفرع الثالث: الأنظمة المتعلقة بالمشتريات العامة
52	.....	المطلب الرابع: التدابير الاحترازية المتعلقة بالقطاع الخاص.
57	.....	المبحث الثاني
69	.....	التجريم وإنفاذ القانون
69	.....	المطلب الأول: صور جرائم الفساد المتعلقة بالاستثمار
70	.....	المطلب الثاني: نطاق المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد والعقوبات المقررة لها
91	.....	الفرع الأول: المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية عن جرائم الفساد
92	.....	الفرع الثاني: الحصانات الوظيفية
94	.....	الفرع الثالث: حماية الشهود والخبراء والضحايا
97	.....	

100	الفرع الرابع: العقوبات المقررة لجرائم الفساد
113	الفرع الخامس: تقادم جرائم الفساد
117	المبحث الثالث
117	التدابير المتعلقة بمكافحة غسل الأموال واسترداد الموجودات الناتجة عن جرائم الفساد
117	المطلب الأول: تدابير مكافحة غسل الأموال
124	المطلب الثاني: استرداد الموجودات والتعاون الدولي
133	المبحث الرابع: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في مجال مكافحة الفساد
136	المطلب الأول: الاتفاقيات الثنائية والدولية النازمة للمساعدة التقنية وتبادل المعلومات
142	المطلب الثاني: تكريس مبادئ المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في التشريعات الوطنية
148	الخاتمة والتوصيات
167	ملحق رقم (ا)



## المقدمة

تعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية منتشرة في معظم بلدان العالم، فلا يوجد أي بلد خالي تماماً من هذه الظاهرة السلبية بشكلٍ أو آخر. فالفساد كظاهرة أنسانية موجودة منذ القدم ولها العديد من الأسباب الاجتماعية والإقتصادية وحتى القانونية. فشيوع هذه الظاهرة على الرغم من إختلاف أشكالها وحجم أنتشارها له تأثير سلبي واضح على كافة نواحي الحياة المجتمعية. فالفساد في أساسه هو حالة تفكك لمنظومة القيم الجوهرية للمجتمعات الإنسانية التي تؤدي إلى تفكك المنظومة القانونية، وتقويض المؤسسات الوطنية والقيم الديمقراطية. ومن هنا تبرز الحاجة إلى جعل مشكلة الفساد وتفشيهِ أولوية رئيسة من أولوياتنا الوطنية، فآثاره المدمرة تهدد كيان الدولة وأركانها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

الفساد يقلل من قدرة الدولة على تلبية الاحتياجات الأساسية لمواطنيها وجعلها عاجزةً عن الوفاء باستحقاقات السياسية والإقتصادية سواء على الصعيد الإقليمي أو الدولي. فالدولة الفاسدة لا ينتج عنها إلا مجتمع فاسد غير قادر على ضمان تماسكه الاجتماعي والسياسي. ولذلك يعد الفساد من أخطر التحديات التي تواجه الدول العربية ويحظى باهتمام متزايد من قبل حكوماتها نظراً للمشاكل الاقتصادية التي يُسببها كتراكم الديون الخارجية وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي وتدني معدلات الأداء والإنتاجية سواء في القطاع العام أو الخاص.

لذلك فإن مكافحة الفساد في الدول العربية عامة وفي الأردن خاصة يجب أن يكون على رأس قائمة سلم الأولويات الحكومية ولا بد من توفير البيئة السياسية والقانونية المناسبة للحد من إنتشاره هذه الظاهرة السلبية. وعليه فإن توفير مثل هذه البيئة في المجتمع الأردني يعتمد على العديد من العوامل؛ مثل صلابة الكيان السياسي ومرونة البيئة الاقتصادية وكفاءة المنظومة القانونية لهذه الدولة. ولتوفير هذه العوامل لا بد من اتخاذ

العديد من الإجراءات الأولية التي تسهم في تعزيز الشفافية والنزاهة في القطاعين العام والخاص. على سبيل المثال، لا للحصر؛ وجود قضاء قوي ومستقل قادر على تطبيق واضح وفعال للقانون، وجود هيئة مكافحة فساد قوية ومستقلة، وجود شفافية في التعاملات والتعيينات الحكومية، وجود إعلام مستقل ووجود مجتمع مدني حيوي. ولكن من أهم هذه الإجراءات هو وجود منظومة قانونية فاعلة وقادرة على محاربة الفساد والحد من تفشيه في قطاع الإستثمار.

أهمية هذا الإجراءات تنبثق من التزام المملكة الأردنية الهاشمية الواضح بتحسين البيئة الإستثمارية وتحويل الدولة من مناخ طارد الى مناخ جاذب للإستثمار. فالأردن لديه سجل طويل من الإصلاحات الهيكلية التي ساعدت الدولة على الخروج من التقلبات الاقتصادية المتكررة وزيادة الاستثمار الداخلي والخارجي في البنية التحتية الرئيسية للدولة. وللحفاظ على هذه المنجزات فلا بد من تقييم دوري وفعال للقوانين و التشريعات الناظمة للاستثمار في الأردن<sup>1</sup>.

ومن هذا المنطلق يبذل الأردن جهوداً مضنية في مكافحة الفساد بكافة أشكاله وأنواعه، ومن ضمنه الفساد في قطاع الاستثمار، حيث أصدر الأردن لهذه الغاية قانون الاستثمار الأردني رقم (30) لسنة 2014 والأنظمة التنفيذية الصادرة بمقتضاه، بالإضافة إلى قانون صندوق الاستثمار الأردني رقم (16) لسنة 2016 وغيرها من التشريعات ذات الصلة<sup>2</sup>. وفي هذا الإطار يثور التساؤل القانوني الأبرز حول مدى توافق التشريعات الوطنية الناظمة للاستثمار في الأردن مع المعايير الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد، وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد والاتفاقيات الثنائية التي أبرمتها الدولة الأردنية.

<sup>1</sup> كما نصت الإتفاقيات الدولية وفي مقدمتها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 (الفصل الثاني المادة الخامسة) والإتفاقية العربية لمكافحة الفساد (المادة العاشرة).

<sup>2</sup> أنظر ملحق رقم (1) المتضمن قائمة بالتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية والثنائية محل هذه الدراسة.

من هنا، ستحاول هذه الدراسة إلقاء الضوء على واقع التشريعات الأردنية في مجال الاستثمار ومدى انسجامها مع الأحكام والمبادئ الدولية ذات الصلة، حيث تنبع أهمية هذا المقارنة من أن المعايير الدولية في مجال مكافحة الفساد كما وردت في الاتفاقيات الدولية والثنائية لها قيمة إلزامية في النظام القانوني الأردني،<sup>3</sup> فالإتفاقية الدولية المصادق عليها وفق أحكام المادة (33) من الدستور تعد في مرتبة أعلى من القانون الوطني، فإنه يتعين على المشرع الأردني عند إقراره للتشريعات الوطنية أن يراعي توافق نصوصها وتطابق أحكامها مع المعايير الدولية.<sup>4</sup>

### الهدف من الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى مناقشة وتحليل القوانين والتشريعات الناظمة للاستثمار في الأردن لتحديد الثغرات التي قد تكون موجودة في الأطر القانونية والمؤسسية المعنية بمكافحة الفساد والتي تساعد بدورها في اقتراح الحلول المناسبة لمعالجة هذه الثغرات. كما ستقوم هذه الدراسة باستعراض هذه القوانين وتحليل مدى تطابقها مع مواد وبنود إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 والإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010 وذلك بهدف توضيح الإلتزامات التي تقع على عاتق الأردن بصفته عضواً في هذه الإتفاقيات.

<sup>3</sup> لغايات هذه الدراسة الإتفاقيات الدولية المعنية هي؛ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 والإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010  
<sup>4</sup> استناداً للدستور الأردني فإن للملك السلطة القانونية في ابرام المعاهدات الدولية ويجب على الحكومة تحويلها الى قانون او المصادقة عليها من البرلمان وبعد المصادقة عليها تنشر المعاهد في الجريدة الرسمية وتصبح جزءاً من منظومة التشريعات الأردنية. بالرغم من ان المادة 33 لا تحدد حالة الإتفاقيات والمعاهدات الدولية داخل النظام القانوني الأردني بشكل واضح. خاصة اذا كانت بنفس قوة القوانين الداخلية أو انها تسمو عليها. إلا أن الأحكام القضائية وضعت المعاهدات الدولية بمرتبة أعلى من القوانين المحلية، واعتبرت محكمة التمييز الأردنية لن للمعاهدات الدولية مكانة أعلى من القوانين المحلية. فعلى سبيل المثال أكدت محكمة التمييز أن الإتفاقيات او المعاهدات الثنائية او الدولية وذات مرتبة أعلى من القانون المحلي في حالة تعارضها. بالإضافة إلى أن المادة ٢٤ من قانون الأحوال المدنية تعطي المعاهدات الدولية اسبقية على التشريعات المحلية التي لا تتفق معها. حكم محكمة التمييز رقم 1999/2426 في نيسان 2000 مجلة نقابة المحامين عدد 7 و 8 تموز وأب 1999 صفحة 1788-1795.

## أهمية الدراسة

تتمثل أهمية هذه الدراسة في أنها تسعى لأن تعطي صورة شاملة وواضحة عن الثغرات القانونية الموجودة في المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد في قطاع الاستثمار وإقتراح حلول لهذه الثغرات حتى يمكن إتخاذ الخطوات اللازمة لإصلاح جوانب القصور المكتشفة والتي بدورها قد تؤدي إلى مساعدة صناع القرار في جهودهم المبذولة لمكافحة الفساد في الأردن. كما تنبثق أهمية هذه الدراسة من قلة البحوث السابقة التي تطرقت لهذا الموضوع سواءً في الأردن أو في الوطن العربي بالإضافة إلى كثرة وتنوع القوانين والتشريعات السارية في الأردن والمتعلقة بتنظيم إجراءات مكافحة الفساد في قطاع الاستثمار.

## المنهجية العلمية في إعداد الدراسة

تقوم المنهجية العلمية على أساس مقارنة الأحكام القانونية الواردة في الاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد مع النصوص القانونية ذات الصلة بالاستثمار في الأردن. فقد ورد في كل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد مجموعة من المعايير الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص، والتي يفترض بالدول الموقعة على هاتين الاتفاقيتين أن تضمنها في تشريعاتها الوطنية، والأردن من الدول المصادقة على كلتا الاتفاقيتين، بالتالي فإنه يقع لزاماً عليها أن تواءم تشريعاتها الوطنية النافذة مع ما جاء في الاتفاقيات الدولية من نصوص وأحكام متعلقة بمكافحة الفساد.

وقد شارك عدد من الشباب في الجامعة الأردنية بالبحث المكتبي بتوجيه من الفريق القانوني، حيث قاموا بتحديد نقاط التعارض والتوافق بين التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار والاتفاقيات الدولية والثنائية.

من هنا، فإن المنهجية التحليلية المقارنة التي سيتبعها فريق العمل ستتمحور ابتداءً حول الوقوف على ماهية المعايير الدولية النازمة لمكافحة الفساد كما جاءت في الاتفاقيات الدولية والإقليمية، ومن ثم التصدي لمدى تطبيقها في القوانين الأردنية ذات الصلة بالاستثمار وذلك بغية تحديد مدى توافق هذه التشريعات الوطنية مع الأسس والمعايير الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد. وسيخلص هذا العمل إلى نتائج قانونية أهمها الحكم على مدى انسجام النصوص الأردنية ذات الصلة بالاستثمار مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، واقتراح الحلول والتوصيات اللازمة لتوسيع نطاق هذا التقارب بغية الوصول إلى توافق حقيقي كامل بين الحماية الوطنية للفساد في مجال الاستثمار في الأردن مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد.

إن النصوص ذات الصلة بمكافحة الفساد في الاتفاقيات الدولية والإقليمية يتسع نطاقها ليشمل جوانب وركائز قابلة للتطبيق على موضوع الاستثمار والتشريعات الوطنية النازمة له، فكل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد قد تضمنتا أحكاماً خاصة بمحاربة الفساد في القطاعين العام و الخاص، وبإيجاد تدابير وقائية تتمثل بهيئات مكافحة الفساد الوقائية، بالإضافة إلى التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي، وأحكام التجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي لمكافحة هذه الجريمة، واسترداد الموجودات وتبادل المعلومات. وهذه المعايير بمجملها على صلة وثيقة بموضوع الاستثمار والتشريعات الوطنية النازمة له، بالتالي يتعين البحث في مدى تطابق التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

### الإطار البحثي للدراسة

ستقوم هذه الدراسة بتقييم الثغرات القانونية الموجودة في القوانين النازمة للاستثمار في الأردن كما ستقوم بتحليل مدى توافق هذه التشريعات مع المعايير الدولية

لمكافحة الفساد في الموضوعات والمسائل التالية، التي تعد من المرتكزات الأساسية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي أكدت عليها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي تشمل:

### أولاً: التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في مجال الاستثمار

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الفصل الثاني منها على ضرورة أن تقوم كل دولة طرف في الاتفاقية، ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد وتعزيز سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العامة والنزاهة والشفافية، وضرورة إجراء تقييم دوري للتشريعات الوطنية ذات الصلة للوقوف على مدى فعاليتها في مكافحة الفساد، وهو الحكم ذاته التي تقضي به الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة (10) منها.

من هنا يثور التساؤل القانوني مدار البحث حول مدى فعالية التدابير الاحترازية في قوانين الاستثمار الأردنية والسياسات الوطنية المطبقة لغايات التوافق مع المعايير الدولية في مجال الإجراءات الوقائية لمكافحة الفساد، حيث سيتم الوقوف على الأحكام ذات الصلة في التشريعات الوطنية الخاصة بالاستثمار لتحديد مدى انسجامها مع المتطلبات الدولية في مجال الوقاية من الفساد، وذلك فيما يتعلق بالموضوعات التالية:

- 1- وجود هيئة مستقلة لمكافحة الفساد ودورها في التعاطي معه.
- 2- مدى استقلالية الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة للفصل في منازعات الاستثمار.
- 3- توافر مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين، بالإضافة إلى القواعد القانونية الناظمة للمشتريات وإدارة الأموال العامة.
- 4- القواعد القانونية الناظمة لإنشاء الشركات التجارية وإدارتها وإلزامها بمسك الدفاتر التجارية والسجلات وفق الأصول المحاسبية السليمة المتبعة في القطاع الخاص.

## ثانياً: التجريم وإنفاذ القانون

ومن المعايير الدولية الأخرى لمكافحة الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء للتدابير التشريعية والإدارية الخاصة بتجريم الأفعال ذات الصلة بالاستثمار، والمتمثلة برشوة الموظفين العموميين، والاختلاس واستغلال النفوذ، والإثراء غير المشروع، والرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، ونطاق مسؤولية الشخصيات الاعتبارية، بالإضافة إلى توفير السبل القانونية السليمة للملاحقة القضائية وإيقاع الجزاءات المناسبة على كل من يرتكب أي من الأفعال السابقة، وهي المعايير ذاتها التي نصت عليها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة (13) وما بعدها.

من هنا تبرز الحاجة إلى الوقوف على الأحكام القانونية في التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار فيما يتعلق بجرائم الاستثمار في الأردن والملاحقة القضائية عنها والعقوبات الجزائية المقررة لها في القانون الأردني وذلك للبت في مدى تطابقها مع المعايير الدولية في هذا المجال. كما يدخل ضمن إطار التجريم وإنفاذ القانون ضرورة التطرق إلى حماية الشهود والخبراء في قضايا الاستثمار واتخاذ كافة السبل والتدابير المناسبة لذلك، وإيجاد آليات للتعويض عن الضرر الذي قد يلحق بالأشخاص جراء جرائم الفساد، وأهمية التعاون بين السلطات الوطنية، والولاية القضائية للمحاكم الأردنية بخصوص جرائم الاستثمار بأنواعها وأشكالها المختلفة.

## ثالثاً: استرداد الموجودات ذات الصلة بأفعال متعلقة بالفساد والتعاون الدولي

حيث يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في مجال مكافحة الفساد على الصعيد الدولي، إذ ينص الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء كل ما يلزم من تدابير للتحقق من هوية الزبائن المتعاملين مع المؤسسات المالية وملكيتهم للأموال المودعة في حسابات بنكية عالية القيمة، وذلك من

خلال إصدار إرشادات حول الإجراءات والآليات المطلوبة للتحقق من الحسابات البنكية وفتحها، وإيجاد تدابير للاسترداد المباشر للممتلكات على الصعيدين الوطني والدولي. وهذه المعايير ذاتها قد وردت في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المواد (27) حتى (30). لذا، يجب أن تتضمن هذه الدراسة الوقوف على أبرز الأحكام القانونية في التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار وذلك في مجال الموضوعات التالية:

1- التدابير الوطنية ذات الصلة بمنع غسل الأموال في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، ومدى كفايتها في التصدي لجريمة غسل الأموال في مجال الاستثمار في الأردن.  
2- التعامل مع الحسابات البنكية ومصادرة الأموال ذات الصلة بجرائم الاستثمار، و/أو تجميد و/أو حجزها في حال وجود شبهات فساد.

3- التعاون الدولي في مجال استرجاع الموجودات والممتلكات الموجودة في الخارج، وهو الأمر الذي قد يبرر عقد اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية و/أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولي لغايات استرداد الموجودات والممتلكات ذات الصلة بجرائم الاستثمار.

#### **رابعاً: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في مجال مكافحة الفساد**

من أهم المعايير الدولية في مجال مكافحة الفساد ما تضمنه الفصل السادس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يخص فرض التزامات على الدول الأعضاء باستحداث وتطوير برامج خاصة لتدريب موظفيها على مكافحة الفساد، بالإضافة إلى جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، وهي المعايير ذاتها التي نصت عليها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادتين (31) و(32) منها.

من هنا، تبرز الحاجة للوقوف على أحكام المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في التشريعات الوطنية الأردنية ذات الصلة بالاستثمار، والقدر الذي تتضمن فيه هذه التشريعات نصوصاً تلزم الدولة الأردنية بتدريب الموظفين المسؤولين عن مكافحة الفساد، وبناء



القدرات على وضع سياسات واستراتيجيات لمكافحة الفساد في قطاع الاستثمار، وجمع المعلومات المتعلقة بالفساد في مجال الاستثمار وتحليلها وتبادلها عند الحاجة.

### الإطار الزمني للدراسة

لقد قامت هذه الدراسة بتحليل التشريعات والقوانين، والنظم المؤسسية المتعلقة بمكافحة الفساد في قطاع الاستثمار والسارية في المملكة الأردنية الهاشمية حتى نهاية شهر كانون الأول 2018.

## المبحث الأول

### التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في مجال الاستثمار

لقد تضمنت الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تعنى بمكافحة الفساد نصوصاً وأحكاماً تتعلق بالتدابير الوقائية لمكافحة الفساد، فقد تضمن الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 مجموعة من المعايير الدولية المتعلقة بالتدابير الوقائية،<sup>5</sup> حيث تنبع أهمية هذا الفصل من كونه يوضح المبادئ الأساسية المتعلقة بالتدابير الوقائية وتنفيذ هذه التدابير ومتابعتها كما حددتها نصوص الاتفاقية. ففي هذا الإطار نلاحظ أن نصوص الاتفاقية تُصر على ضرورة قيام كل دولة طرف في الاتفاقية، ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد وتعزيز سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العامة والنزاهة والشفافية، وضرورة إجراء تقييم دوري للتشريعات الوطنية ذات الصلة للوقوف على مدى فعاليتها في مكافحة الفساد، وهو الحكم ذاته التي تقضي به الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة (10) منها.

ومن هنا يثور التساؤل القانوني حول مدى فعالية التدابير الاحترازية في قوانين الاستثمار الأردنية والسياسات الوطنية المطبقة لغايات التوافق مع المعايير الدولية في مجال الإجراءات الوقائية لمكافحة الفساد، حيث سيتم الوقوف في هذا التقرير على الأحكام ذات الصلة بالتشريعات الوطنية الخاصة بالاستثمار لتحديد أي الثغرات التشريعية الموجودة في هذه القوانين و مدى انسجامها مع المتطلبات الدولية في مجال الوقاية من الفساد.

ومن أجل تحقيق هذه الغاية سيتم بحث الموضوعات الرئيسية التالية؛ وجود هيئة مستقلة لمكافحة الفساد ودورها في تعزيز أسس النزاهة والشفافية من أجل مكافحة الفساد، ومدى استقلالية الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة للفصل في منازعات الاستثمار، وتوافر مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين، بالإضافة إلى القواعد

<sup>5</sup> المادة 5 إلى المادة 14 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

القانونية الناظمة للمشتريات وإدارة الأموال العامة، والقواعد القانونية الناظمة لإنشاء الشركات التجارية وإدارتها وإلزامها بمسك الدفاتر التجارية والسجلات وفق الأصول المحاسبية السليمة المتبعة في القطاع الخاص. كما سيقوم هذا التقرير بدراسة مدى مشاركة المجتمع المدني في رفع مستوى الرأي العام لمكافحة الفساد من خلال تعزيز القوانين الناظمة لحق الحصول على المعلومات، وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا البحث إلى أربعة مطالب.

## المطلب الأول: التدابير الاحترازية المتعلقة بهيئة النزاهة ومكافحة الفساد واستقلال القضاء وأجهزة النيابة العامة

قد يكون من الممكن ملاحقة الفساد قبل وقوعه إلا أنه يفضل أن تقوم الدول بالوقاية منه قبل حدوثه، ولتحقيق هذه الغاية لا بد من وضع وتطبيق سياسات هادفة ومنظمة لمقاومة الفساد تمثل مبادئ سيادة القانون وتدعم مساهمة المجتمع في محاربتة من خلال الإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة، وتشجيع أسس النزاهة، والشفافية، والمساءلة<sup>6</sup>. من أهم هذه التدابير الاحترازية إنشاء إطار مؤسسي واضح ومستقل لتذليل التحديات التي يطرحها الفساد وقد يشمل هذا الإطار عدة هيئات متخصصة ذات ولاية محددة من أجل محاربة الفساد.

وعلى الرغم من تعدد المؤسسات التي لها دور رئيسي في مجال محاربة الفساد كديوان المحاسبة ودائرة إشراف المالية التابعة لوزارة العدل ووحدة مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، ودوائر الرقابة الداخلية في الوزارات الأردنية، إلا أن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد من المنظور المحلي والدولي هي أهم هذه المؤسسات<sup>7</sup>. وعلى هذا

<sup>6</sup> وبموجب المادة (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.  
<sup>7</sup> وعلى الرغم من وجود هذه المؤسسات المتعددة لمكافحة الفساد إلا أن فعاليتها محدودة وذلك لعدة أسباب أهمها: 1- تداخل الاختصاصات بين معظم هذه الأجهزة الرقابية. 2- عدم توفر الاستقلالية المناسبة لبعض هذه المؤسسات عن السلطة التنفيذية حيث أن جميع الجهات الرقابية ما عدا هيئة مكافحة الفساد (وإلا حد ما وحدة غسيل الأموال) تابعه للسلطة التنفيذية مما يجعلها الرقيب والمراقب في ذات الوقت. 3- باستثناء هيئة مكافحة الفساد لم ينص القانون صراحة على اختصاص هذه الهيئات المذكورة بمكافحة الفساد ولكنها مختصة بالرقابة على المؤسسات العامة والخاصة أحياناً وكشف أي انحراف قد يحدث في تطبيق القوانين والأنظمة الحكومية واستغلال المناصب العامة لتحقيق مكاسب خاصة وبالتالي فهي مسؤولة بطريقة غير مباشرة عن مكافحة الفساد دون وجود نص قانوني صريح يخولها بذلك.

الأساس فإن هذا المطلب سيقوم بتحليل ودراسة استقلالية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالإضافة إلى استقلالية الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة وذلك نظراً لأهمية استقلالية القضاء ودوره المكمل والأساسي في جهود مكافحة الفساد.

### الفرع الأول: هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

تم انشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في عام 2016 بناء على الخطة التنفيذية للميثاق الوطني للنزاهة والنتائج عن أعمال وتوصيات اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية.<sup>8</sup> وتقوم الهيئة بوضع وتنسيق سياسة عامة شاملة لمنع الفساد ومكافحته في القطاعين العام والخاص في الأردن. وتستترشد هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في عملها بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة (2013 – 2017) والتي تضمنت الأهداف الرئيسية التالية: رفع الوعي حول ظاهرة الفساد وتبعاتها، وتعزيز قدرة لجنة مكافحة الفساد، وتفعيل مشاركة المجتمع في أنشطة تعزيز مكافحة الفساد والنزاهة، وإجراءات التحقيق والإجراءات الفعالة في قضايا الفساد، تعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد.<sup>9</sup>

على الرغم من إيجابيات هذا القانون،<sup>10</sup> إلا أن هناك العديد من الثغرات القانونية التي كان لابد للمشرع الأردني معالجتها، فعلى سبيل المثال ألغى القانون الحالي مبدأ تجريم الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية عن جرائم الفساد التي يرتكبونها، والذي كان منصوصاً عليه صراحة في قانون هيئة مكافحة الفساد الملغي (قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (10) لسنة 2012)، وهذا ما يعتبر تراجعاً من قبل

<sup>8</sup> وقد حلت هذه الهيئة محل هيئة مكافحة الفساد والتي أنشأت بموجب قانون رقم 62 لسنة 2006 وديوان المظالم والذي أنشأ بموجب قانون 11 لسنة 2008.

<sup>9</sup> وقد تم بناء هذه الاستراتيجية الوطنية على أركان الاستراتيجية الوطنية السابقة لمكافحة الفساد للفترة (2008-2012) والتي بدورها ركزت على ستة أهداف رئيسية هي: تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد والوقاية من الفساد، التثقيف والتدريب والتوعية العامة، وإنفاذ القانون، وتنسيق الجهود لمكافحة الفساد، والتعاون الدولي.

<sup>10</sup> من هذه الإيجابيات على سبيل المثال لا الحصر: المادة (17) والتي أنشأت نيابة متخصصة في قضايا الفساد لدى النيابة العامة. وتتكون هذه النيابة الخاصة من مدعون عامون أكفاء ومدربون تدريب جيد على التعامل مع معظم جرائم الفساد المنصوص عليها في المادة (16) من هذا القانون. المادة (18) تعطي الحق لرئيس الهيئة بطلب المساعدة والدعم من أي مسؤول - مثل الموظفين القضائيين، والمسؤولين من الوزارات الأخرى، وضباط الشرطة - لتسهيل عمل اللجنة والتحقيق، والتي تساعد على استقلالية هذه الهيئة. وكذلك المادة (24) التي توفر برنامج الشهود القانوني، لمساعدة الشهود والمخبرين لتقديم أي المعلومات التي قد تكون لديهم إلى اللجنة. تقوم اللجنة بتوفير الحماية لـ الشهود في أماكن إقامتهم، والحفاظ على هويات الشهود مجهولين، واستخدام التكنولوجيا الحديثة في تقديم شهاداتهم عند الحاجة. كما يمنح القانون الهيئة إمكانية تقديم السكن للشهود إذا لزم الأمر. هذا البرنامج هو من أهم الوسائل التي تدعم عمل الهيئة وتضمن امتثالها للمعايير المطبقة دولياً في مجال مكافحة جرائم الفساد.

التشريعات الوطنية الناظمة لمكافحة الفساد وتخلياً عن الالتزام بالمبادئ الدولية في هذا مجال.

وعلى هذا الأساس فقد اقترح مجلس الوزراء الأردني في شهر أيلول من عام 2018 مشروع قانون معدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2018، مع الجدير بالذكر بأن هذا المشروع لم يقر بشكل نهائي لعدم اكتمال مراحل الدستورية حتى تاريخ كتابة هذا التقرير وبالتالي فإن التعديلات التي سيتم شرحها في هذا التقرير لم يتم إقرارها وقد تلغى أو قد يتم الإبقاء على نص القانون القديم.

من أهم تعديلاته المادة (23) والتي أعادت سريان نطاق أحكام القانون ليشمل الجرائم التي يرتكبها الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية. فهذا التعديل التشريعي يعد إيجابياً، ومن شأنه أن يعيد قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني إلى مصاف المعايير الدولية لمكافحة الفساد والالتزام بها فيما يتعلق بنطاق تجريم فعل الرشوة. من هنا فإننا ندعو المشرع الأردني – ممثلاً بالسلطة التشريعية – إلى إقرار هذا التعديل، وإعادة شمول كل من الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية بأحكام القانون فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبونها والتي تعد من قبيل جرائم الفساد.<sup>11</sup>

كما أضاف مشروع القانون البند (18) من الفقرة (أ) للمادة (8) المتعلقة بمنح صلاحية جديدة للهيئة تتمثل في التحقق ومتابعة نمو الثروة بشكل غير طبيعي أو مشروع للمشمولين بأحكام قانون الكسب الغير مشروع، وهو الدور الذي يفترض أن تقوم به دائرة إشهار الذمة المالية. حيث تقوم الدائرة بالتحقق من وقوع فعل كسب غير مشروع ومصدره، وأن تحيل الأمر – في حال ثبوته – إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لإجراء التحقيقات القضائية وفق أحكام القانون. مع الجدير بالذكر أن من صلاحيات الهيئة وبموجب نص المادة

<sup>11</sup> لقد تم التطرق في هذا الموضوع بشكل تفصيلي في المبحث الثاني من هذا التقرير (84-50)

(16) فقرة (3) من قانون رقم (13) لسنة 2016 صلاحية النظر في قضايا الكسب الغير المشروع.

بالإضافة إلى ذلك فإن قانون النزاهة ومكافحة الفساد الحالي لم يتضمن أي إشارة حول صلاحية الهيئة في ما يتعلق بعقوبة المصادرة أو الحجز أو التجميد على الأموال التي يثار الشك حولها بأنها متحصلة من جرائم الفساد. إلا أنه ومن خلال استعراض مشروع القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018، نجد بأنه يتضمن حكماً جديداً يعطي الهيئة الحق في أن تطلب من المدعي العام منع سفر والحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة لأي شخص مشتكى عليه لدى الهيئة في الجرائم المتعلقة بالأضرار بالاقتصاد الوطني، أو التي تلحق الأضرار بالمال العام أو الثقة العامة.

وكما أشرنا في المبحث الثاني عند مناقشة هذا الموضوع، فإننا ندعو المشرع الأردني إلى إقرار هذا التعديل المقترح على قانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018 فيما يتعلق بتقرير صلاحيات للهيئة بفرض عقوبة الحجز والتجميد للأموال المتأتية عن جرائم الفساد، وذلك نظراً لتماشي هذا الحكم القانوني مع المعايير الدولية ذات الصلة. وفي هذا الإطار ترى هذه الدراسة أنه كان من المفترض على المشرع الأردني إضافة تعديلات جديدة لمعالجة الأسس والإجراءات القانونية الواجب اتباعها من قبل الهيئة في مجال إدارة الأموال hg

بالإضافة إلى ذلك فإن تعديل المادة (7) بإضافة الفقرة (ج) والتي تنص على التالي "مع مراعاة ما ورد في الفقرة (أ)، (ب) لا يجوز إحالة الرئيس أو العضو إلى التقاعد أو إنهاء خدماته أو عزله قبل إنتهاء مدة العضوية المنصوص عليها في البند (2) من الفقرة (أ) من المادة (6) من هذا القانون"، هو أيضاً تعديل إيجابي سوف يعزز من استقلال أعضاء الهيئة على المدى البعيد.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> وهنا تجدر الإشارة إلا أن التعيينات الناتجة عن قرارات مجلس الوزراء تُقنن، فعلي سبيل المثال وحسب المادة 10 من نظام التعيين في الوظائف القيادية رقم 3 لسنة 2013 وتعديلاته، فإن للمجلس الحق في تعيين من يراه مناسباً في هذه الوظائف القيادية في حالات محددة وخاصة. وهنا يرى التقرير أن هذه المادة من شأنها التقليل من فعالية هذا النظام ومن ثقة المواطنين في تطبيق أهدافه وبالتالي فإننا نطالب بتعديل أو حتى حذف هذه المادة.

وفي مجال الحديث عن تعيين أعضاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، لا بد من الإشارة إلى الممارسات الدولية الفضلى فيما يتعلق بتعيين/ تنصيب رؤساء الهيئات المختصة بمكافحة الفساد، والضمانات الخاصة بالاستقلالية والنزاهة في أعمال هذه الهيئات والتي يتعين على كل دولة للامتثال بها بما يتوافق مع نظامها القانوني، حيث تتمثل هذه الضمانات بما يلي:

- أن تكون عملية اختيار وتعيين رؤساء الهيئة مستقلة من التدخلات السياسية ومن القطاع الخاص بحيث تضمن الحيادية، الأمانة والكفاءة وعدم التبعية السياسية لأي جهة في الرئيس ومن الضمانات التي تضمن تقليل المجال للخطأ:
- يجب أن لا يكون للسلطة التنفيذية سلطة تامة في عملية التعيين وأنشطة السلطة المستقلة.
- يجب أن تشمل عملية التعيين نطاق أكبر من صناع القرار بحيث لا تقتصر على من هم في السلطة وقت التعيين.
- وجود معايير واضحة وشفافة لمعايير اختيار رئيس وأعضاء الهيئة وذلك لضمان الكفاءة والحيادية، حيث تعتمد معظم الدول بعض المعايير كالعمر، مكان الإقامة، الخبرات العملية والمهنية، الخلفية التعليمية، الانتماءات السياسية أو سنوات الخدمة العامة وسنوات الخبرة، إضافة إلى ذلك في بعض الدول يشترط أيضاً أن يكون ضمن المعايير حصرية الخدمة المدنية دون العسكرية كضمانة أكبر للحيادية.
- يجب ضمان الأمن الوظيفي للرئيس وأعضاء الهيئة بحيث يصعب عزلهم إلا من خلال إجراء قانوني واضح.
- أخذ معيار الاستقلال لرئيس الهيئة قياساً برئيس أعلى محكمة في الدولة أو سلطة قضائية.

- ضمان التوازن بين الأمان الوظيفي وإمكانية التخيير و/أو محاكمة رئيس الهيئة أو أحد أعضائها في حال ارتكاب جريمة أو فساد أو ثبات الإنتماء أو ترجيح كفة اتجاه سياسي معين.

ومن التعديلات الأخرى ذات الأثر الإيجابي على استقلالية الهيئة التعديلات الواردة في المواد (16) و(33) من مشروع قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2018. فالتعديل الوارد على الفقرة (أ) من المادة (16) بإضافة العبارة التالية إلى مطلع المادة (بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر). سيؤدي إلى تعزيز فعالية القانون كمرجع رئيسي لتعريف وتحديد جرائم الفساد والذي سيسهل مهمة الهيئة في تنفيذ واجباتها دون الحاجة إلى المراجعة الدورية للقوانين الأردنية المتقاطعة مع قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد. بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الدراسة ترى بأن إعادة صياغة المادة (33) من القانون الحالي لتصبح على النحو التالي "على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك أنظمة شؤون اللوازم والأشغال والأمور المالية والإدارية في الهيئة" وعلى الرغم مما سبق فإن هذا التقرير يرى بأن مشروع القانون المعدل لقانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2018 كان من الأفضل أن يعيد صياغة الفقرة (ب) من المادة (15) من القانون الحالي لتأكيد أهمية حق الحصول على المعلومة وتفعيل هذه المادة بشكل عملي يتناسب مع الالتزامات المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

### الفرع الثاني: استقلال الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

وجود جهاز قضائي مستقل وفعال هو من أهم وسائل محاربة الفساد في كافة قطاعات الدولة وبالأخص في قطاع الاستثمار. فاستقلالية الجهاز القضائي له دور حاسم في رفع ثقة المواطنين بنزاهة وشفافية المؤسسات الحكومية وقدرة الدولة على مكافحة الفساد بكافة أشكاله وأنواعه كما أشارت المادة (11) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة



الفساد. وقد تم التأكيد على هذا المبدأ في المادة (12) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. وعلى هذا الأساس تلتزم الدول الموقعة على هذه الاتفاقيات بإيجاد تشريعات وآليات قانونية قادرة على درء الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي دون المساس باستقلالية هذا الجهاز.

ومن هذا المنطلق، فقد أولى الدستور الأردني للقضاء أهمية خاصة وضمن استقلاله، حيث نصت المادة (27) منه على أن السلطة القضائية مستقلة تتولها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك. وبالإضافة الى ذلك، فقد ضمنت التعديلات الدستورية لعام 2011 استقلالية القضاء من خلال النص صراحة على إنشاء المجلس القضائي بقانون. وجاء قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014، والقانون المعدل لقانون استقلال القضاء رقم (26) لسنة 2017 ليعززاً مبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار أن السلطة القضائية مستقلة، وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم غير القانون.

وتأكيداً على هذا المبدأ ولتعزيز استقلال القضاء وسيادة القانون والمساهمة في تحقيق المنظومة الوطنية للنزاهة والشفافية والمساءلة، فقد عملت السلطة القضائية على إعداد خطتها الاستراتيجية (2017-2021) بأسلوب موضوعي شمولي لضمان توافق هذه الخطة مع الخطط الاستراتيجية السابقة للسلطة القضائية.<sup>13</sup> وفي نفس السياق يواصل المشرع الأردني تطوير وتحسين قانون استقلال القضاء من خلال طرح مشروع جديد معدّل لقانون استقلال القضاء لسنة 2018.

ولغايات هذا المطلب ستقوم هذه الدراسة بعرض أهم جوانب قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014 وتعديلاته من خلال قانون رقم (26) لسنة 2017 بالإضافة الى تعديلاته

<sup>13</sup> للحصول على التفاصيل الشاملة عن هذه الاستراتيجية الرجاء الرجوع إلى الوثائق المتوفرة على الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العدل الأردنية على الرابط التالي <http://www.moj.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=127>

المستقبلية من خلال مشروع قانون استقلال القضاء 2018، وبالأخص النصوص التي قد تؤثر على قطاع الاستثمار وجهود الدولة الأردنية المتعلقة بمكافحة الفساد.

فمن أبرز التعديلات التي وردت في القانون رقم (26) لسنة 2017 هي المادة (4) والتي سمحت لرؤساء المحاكم الابتدائية الاشتراك في تشكيلة المجلس القضائي، مع الاكتفاء بعضوية أقدم قاض في محكمة التمييز في المجلس بدلاً من ان تكون لأقدم قاضيين كما كان معمول به في القانون السابق، فضلاً عن خروج المفتش الأول من عضوية المجلس لضمان الحياد وعدم التأثير على قرارات الترقية والإحالة للتأديب التي يتخذها المجلس.

ويتألف المجلس القضائي من الرئيس وعضوية كل من، رئيس المحكمة الإدارية العليا (نائباً للرئيس)، رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز، أقدم قاض في محكمة التمييز، رؤساء محاكم الاستئناف، أمين عام وزارة العدل، رئيس محكمة بداية عمان، إضافة إلى رئيسين من رؤساء محاكم البداية من خارج العاصمة، وعلى التناوب تبعاً لأقدمية تاريخ استحداث تلك المحاكم، ويحل محلها عند انتهاء مدة عضويتها من يليهما على أساس تلك الأقدمية، وتحدد مدة العضوية في المجلس بثلاث سنوات غير قابلة للتجديد بالنسبة لرؤساء محاكم الاستئناف ورئيس محكمة بداية عمان، وستين بالنسبة للرئيسين من رؤساء محاكم البداية من خارج العاصمة

كما سعى القانون رقم (26) لسنة 2017 إلى تعزيز استقلال القضاء من خلال نصه لعدة تدابير احترازية من أهمها؛ التعديل الوارد في المادة (48) والتي تهدف إلى تأمين الاستقلال المالي لشؤون المجلس القضائي لضمان تلبية احتياجاته وتخصيص موازنة سنوية مستقلة له عن موازنة وزارة العدل، وإنشاء أمانة عامة للمجلس القضائي تتولى شؤون المجلس والقضاة وموازنته. ويتولى المجلس القضائي وفق القانون رصد الاحتياجات وتقدير الكلف المالية، وتخصيص موازنة سنوية لشؤون المجلس مستقلة عن وزارة العدل تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة للدولة، كما أقر القانون إنشاء أمانة عامة

للمجلس القضائي برئاسة أمين عام يُعيّن من قبل المجلس بناء على تنسيب رئيس المجلس ويعمل تحت إشرافه، حيث تتولى الأمانة العامة شؤون المجلس والقضاة ويكون الأمين العام هو الأمر بالصرف من موازنة المجلس ويكون مقرراً للمجلس.

وترى الدراسة أن هذا التعديل هو تعديل جيد سوف يؤدي إلى درء الفساد عن الجهاز القضائي من خلال ضمان استقلالهم المالي. وبالإضافة إلى ذلك فقد حدد القانون من خلال المادة (40) مدة بقاء المفتش القضائي في وظيفته بأربع سنوات غير قابلة للتجديد، مع ضمان عدم نقله أو انتدابه خلال تلك المدة إلى وظيفة أخرى ضماناً لاستقلاله، وترى الدراسة أن هذا التعديل هو من أهم ركائز تعزيز الرقابة الداخلية للجهاز القضائي وتمكين التفتيش القضائي من أداء واجباته ومهامه الضامنة لاستقلال القضاء ونزاهته.

وعلى الرغم من حداثة القانون المعدل 2017 إلا أن المشرع الأردني أصدر مؤخراً مشروع معدل لقانون استقلال القضاء لسنة 2018 ومن أهم النصوص الواردة في هذا المشروع المادة (2) والمعدلة للفقرة (ج) من المادة (15) من القانون الأصلي والتي قامت بإلغاء عبارة (أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكملاً الخدمة اللازمة لإحالتها على الاستيداع أو التقاعد) الواردة في نهايتها.

وعلى الرغم من إيجابية هذا التعديل والذي جاء امثالاً لقرار المحكمة الدستورية، إلا أنه لا يكفي لتحسين القاضي وظيفياً. فكان من الأفضل للمشرع الأردني إضافة فقرة جديدة تؤكد الحصانة الوظيفية للقضاة وتعزز من استقلاليتهم. وفي نفس السياق ترى هذه الدراسة أن التعديل الوارد في المادة (3) من المشروع والمعدل للمادة (17) من القانون الأصلي هو تعديل إيجابي نظرياً لوضعه أسس واضحة لتنظيم الحوافز المالية المكتسبة من أي جهة رسمية خارج السلك القضائي.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> المادة (17) المعدلة ستكون على النحو التالي: أولاً: باعتبار ما ورد فيها فقرة (أ). ثانياً: بإضافة الفقرة (ب) إليها بالنص التالي: 1- على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، يحظر على القاضي استيفاء أية مبالغ من أية جهة رسمية مقابل مهام قضائية تتعلق بها إلا بعد الحصول على الموافقة الخطية

بالإضافة إلى ذلك فإن التعديل الوارد في المادتين (11) و (12) من مشروع قانون سنة 2018 والمعدلتين للمادة (49) و(50) من القانون الأصلي هو تعديل إيجابي يهدف إلى رفع استقلالية الجهاز القضائي من خلال حصر صلاحية اصدار وتنفيذ الانظمة الخاصة بهذا القانون بالمجلس القضائي وليس بمجلس الوزراء. فهذا التعديل في حال اقراره سيعزز من استقلالية القضاء الأردني وسيحسن من سجل الأردن الساعي لتعزيز منظومة استقلالية القضاء وترسيخ للممارسات المفضية لسيادة القانون.

وعلى الرغم من التعديلات الإيجابية التي تم استعراضها في الفقرات السابقة، فإن الدراسة ترى ان التنوع في مصادر عضوية المجلس القضائي ما بين أعضاء منتخبين ومعيينين لم يتم تحقيقها. فمثل هذا التنوع يعتبر من أهم المعايير الدوليه للقضاء المستقل وعنصر من عناصر تدعيم الشفافيه اللازمة لإنتاج إدارة قضائية مستقلة وفعالة.

وعلى هذا الأساس فالدراسة توصي بتعديل المادة (4) من القانون الأصلي بحيث وذلك من خلال إضافة فقره جديدة تنص على مبدأ الانتخاب لبعض أعضاء المجلس القضائي، حيث يتم انتخابهم من عموم القضاة من محاكم الدرجة الأولى ومحاكم الاستئناف، وذلك وفق نظام انتخابي يعد لهذه الغاية ويصدر عن المجلس القضائي. وجدير بالذكر أن هذا العرف متبع في الدستور التونسي من خلال المادة (112) والمادة (115) من الدستور المغربي.<sup>15</sup>

أما بالنسبة لأجهزة النيابة العامة، فقد نادت الفقرة الثانية من المادة (11) لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتعزيز وتدعيم استقلالية النيابة العامة وتعزيز درء سبل الفساد بين أعضائها، وتتمتع النيابة العامة في الأردن بنفس قدر الاستقلالية الممنوحة

15 للمجلس 2- إذا قرر المجلس الموافقة يعلم الجهة التي يعمل لديها القاضي لتتولى إيداع المبلغ شهرياً في حساب المجلس لدى البنك المركزي 3- بعد إيداع المبلغ يخصص المجلس نسبة تصرف للقاضي شهرياً ويتم تحويل الباقي لحساب صندوق التكافل الاجتماعي للقضاة .

المزيد من التفاصيل حول هذه الدساتير الرجاء الرجوع إلى الروابط الالكترونية التالية:  
[https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco\\_2011.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=ar)  
[https://majles.marsad.tn/uploads/documents/TnConstit\\_final\\_1.pdf](https://majles.marsad.tn/uploads/documents/TnConstit_final_1.pdf)

للسلطة القضائية، فحسب المادة (11) من قانون أصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته رقم (9) لسنة 1961 "تتولى النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات الممنوحة لهم قانوناً وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة وتابعون إدارياً لوزارة العدلية".

فبناءً على ذلك فإن رئيس وأعضاء النيابة العامة هم قضاة مستقلون يخضعون لمبادئ قانون استقلال القضاء المذكور سابقاً. وعلى الرغم من منح رئيس وأعضاء النيابة العامة والمدعين العامين صفة القضاة إلا أن المادة (11) من قانون أصول المحاكمات الجزائية في شقها الثاني تُخضع النيابة العامة لتأثير السلطة التنفيذية، ممثلة في وزارة العدل، باعتبار أن النائب العام المشرف على عمل النيابة العامة وأعضائها يتبعون إدارياً لوزير العدل. ومن هنا فإن هذا التقرير ينادي إما بتوضيح هذه الجزئية أو حذفها كلياً من القانون لضمان استقلالية أجهزة النيابة العامة وأعضائها.

### **المطلب الثاني: التدابير الاحترازية المتعلقة بحق الحصول على المعلومات ودورها في تفعيل مشاركة المجتمع المدني في محاربة الفساد**

يعتبر حق الحصول على المعلومات من الحقوق الإنسانية المدنية الأساسية وأحد أهم ركائز بناء مجتمع مدني حيوي ومتفاعل.<sup>16</sup> وعلى هذا الأساس فإن القوانين التي تنظم هذا الحق هي من أهم الأسس التي يجب حمايتها وتطويرها في معركة مكافحة الفساد في أي مجتمع مُتَحَضِر. فحق الحصول على المعلومة هو حق تم ذكره بشكل رئيسي في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كواحد من أهم التدابير الاحترازية في المادتين (10) و (13) من الفصل الثاني.

كما تم التأكيد على هذا المبدأ الأساسي في المادتين (10) و(11) من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، فمن المتفق عليه دولياً أن حرية الحصول على المعلومات تتناسب

<sup>16</sup> تتضمن المادة 19 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحق في الحصول على المعلومات، ويشمل هذا الحصص جميع أنواع المعلومات التي تكون بحوزة أي سلطة عامة بصرف النظر عن الشكل الذي يتم تخزين المعلومات به، أو مصدرها أو تاريخ إنتاجها. الرجاء الرجوع للمادة 19 (2) في الموقع الرسمي للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية International Covenant On Civil and Political Rights (ICCPR) . <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

تناسبا عكسيا مع مستويات الفساد. فعملية طلب المعلومات الحكومية والحصول عليها بطريقة منظّمة وواضحة تعتبر عنصر أساسي في منظومة مكافحة الفساد.<sup>١٧</sup>

فحق الحصول على المعلومة لم يعد عبارة عن حق مجرد يمنح للمواطن من قبل الدولة بل أصبح داعم أساسي لأي حكومة ديمقراطية راغبة في إنشاء بيئة جاذبة للاستثمار، فبدون هذا الحق لن تحظى الدولة أو حكومتها على ثقة جماهيرها ولن تستطيع لى تحقيق أهدافها سواء كانت الاقتصادية أو الاجتماعية. فتكريس هذا الحق وتشريعه من خلال قانون عصري هو تثبيت لأسس الديمقراطية الداخليه والتي من دورها تحصين نظم الشفافية والنزاهة في أي مجتمع. فقطاع الاستثمار في أي بلد نامي وبالأخص كالأردن يعتمد على مستويات أداء الحكومة في مقاييس الجدارة الحكومية العالمية<sup>١٨</sup> والتقارير الدولية المتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد.<sup>١٩</sup>

ويعتبر حق الحصول على المعلومات من المؤشرات الرئيسية المستخدمة في هذه التقارير. كما يعتبر هذا الحق أيضا من الحقوق الأساسية التي تساهم في رفع الشفافية الحكومية التي يجب توفرها في أي نظام سياسي ناضج وأي مجتمع متطور راغب في جذب الاستثمار. بالإضافة الى ذلك فإن سهولة الحصول على المعلومات في أي مجتمع هو دليل واضح على تطور هذا المجتمع ويساهم بشكل مباشر في تسلق هذه الدولة مرتبات التطور الدولية.<sup>٢٠</sup>

فالدول التي لا تحترم حق الحصول على المعلومات لمواطنيها ستحرم هؤلاء المواطنين من إمكانية الحصول على الحقائق والمعلومات التي ستساعدهم وتمكّنهم

---

<sup>17</sup> الرجاء الرجوع إلى World Bank Group Publication “Right to Information: Case Studies on Implementation” (2014), edited by Stephanie E. Trapnell  
<sup>18</sup> على سبيل المثال تقرير المؤشرات العالمية للحكومة الصادرة عن البنك الدولي، حيث كانت درجة الأردن بالنسبة لمؤشر الفساد لعام 2017 هي 94،63 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>  
<sup>19</sup> على سبيل المثال التقرير السنوي لمؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، حيث حصل الأردن على ترتيب 59 من إجمالي 180 دولة في تقرير سنة 2017. <https://www.transparency.org/country/JOR>  
<sup>20</sup> The Arab Reform Initiative Report in Oct 2016, “Access to Information in the Arab World”. <file:///Users/saeedzuwayed/Downloads/Access%20to%20information%20report%20-%20English%20.pdf>

من الانضمام إلى منظومات التنافس التجاري والاستثماري سواء على الصعيد المحلي أو الإقليمي أو الدولي، وبالمحصلة فإن هذه الدولة ستحرم نفسها من الاستثمار الداخلي لهؤلاء المواطنين والذي بدوره سيضعف المناخ الاستثماري للدولة ككل وسيؤدي إلى تراجع الاستثمار الخارجي وتحويل المناخ الاقتصادي إلى مناخ طارد للاستثمار. فسهولة وتوفير المعلومات الحكومية وبالأخص المعلومات المتعلقة بالمعاملات التجارية أو الاستثمارية هو دليل على نضج هذه الحكومة ومؤشر إيجابي لكل فرد أو مؤسسة أول دولة خارجية راغبة بالاستثمار في الاقتصاد المحلي لهذه الدولة.

وعلى الرغم من خلو الدستور الأردني، على عكس بعض الدساتير العربية،<sup>21</sup> من أي ضمانات محددة ومدعمة لحق الحصول على المعلومات، فإن الأردن كان أول دولة عربية تسن قانون حق الحصول على المعلومات والمتمثل في القانون رقم (47) لسنة 2007، وإلى جانب ذلك فقد صادق الأردن على العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية والتي تنص على أن تكفل الدولة الحق في تلقي المعلومات ونشرها،<sup>22</sup> بالإضافة إلى العديد من المعاهدات الدولية التي كفلت هذا الحق كاتفاقيات مكافحة الفساد المشار إليها سابقاً. كما أن الأردن هي الدولة العربية الأولى التي انضمت إلى شراكة الحكومة المفتوحة الأوروبية في عام 2011،<sup>23</sup> وقدمت خطة عملها الأولى في عام 2012. وتهدف هذه الشراكة إلى تعزيز مشاركة المواطنين والمجتمع المدني ككل في العمل الحكومي وذلك تعزيزاً للشفافية وتمكيناً للمواطنين من محاربة الفساد، ولتحقيق هذا الهدف فإن شراكة الحكومة المفتوحة تلزم الدولة العضو بزيادة إمكانيات الحصول على المعلومات عن الأنشطة الحكومية بكافة مستوياتها.

<sup>21</sup> على سبيل المثال المادة (68) من الدستور المصري والمادة (32) من الدستور التونسي. للحصول على تفاصيل أكثر الرجاء الرجوع إلى المرجع السابق. (The Arab Reform Initiative)

<sup>22</sup> الرجاء الرجوع إلى المرجع رقم (18)

<sup>23</sup> <https://www.opengovpartnership.org/> Open Government Partnership

بغض النظر عن أسبقية الأردن عربياً في سن قانون الحصول على المعلومات، إلا أن الواقع العملي يشير أن هذا القانون كان ضعيفاً ولم يحقق مبتغاه في تغيير الثقافة السرية التي تنتهجها الجهات والمؤسسات الحكومية الأردنية في ممارسة أعمالها ومهامها الرسمية. فتبني هذا القانون بحد ذاته غير كافي لتسهيل الوصول إلى المعلومات ونتيجة إلى ذلك نرى أنه على الرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على تطبيقه إلا أنه لم يؤدي إلى زيادة تدفق المعلومات للمواطنين والمجتمع المدني على أرض الواقع.

ومن أهم ثغرات هذا القانون هو غموض بعض نصوصه القانونية ونقص تفاصيله الإجرائية وغياب مبادئ الحق الأقصى من الإفصاح ووجود نظام الإستثناءات الواسع والذي يُخرج كماً كبيراً من المعلومات من دائرة التطبيق. كما أن هذا القانون يعطي أولوية التطبيق للقوانين الأخرى وبالأخص قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971 فهذا القانون المؤقت يعتبر من أكبر العوائق أمام تدفق المعلومات وتطبيق قانون حق الحصول على المعلومات بالشكل المطلوب والفعال.<sup>24</sup>

وعلى هذا الأساس فقد كانت هناك مطالبات مستمرة لتعديل قانون حق الوصول على المعلومات لتقويته وضمّان فعالية تطبيقه. ففي بداية أيلول 2012 وافق مجلس الوزراء الأردني على مشروع قانون معدل لقانون حق الحصول على المعلومات لعام 2007 الذي قامت بإرساله إلى مجلس النواب ومن ثم سحبه في أواخر عام 2018.

ومن أبرز النقاط الواردة في مشروع القانون الذي تم سحبه المسحوب تعزيز تمثيل المجتمع المدني في مجلس الإعلام وإعطاء غير الأردنيين حق الحصول على المعلومات من الجهات العامة في حالة كان لديهم مصلحة مشروعة تؤهلهم للحصول على تلك المعلومات. كما ينص مشروع القانون الجديد على أن يقوم مجلس الإعلام بتقديم تقارير عن

<sup>24</sup> للمزيد من التفاصيل عن سلبيات هذا القانون الرجاء الرجوع إلى تقرير أوضاع حقوق الانسان في المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 2015 والصادر عن المركز الوطني لحقوق الانسان من صفحة 69 إلى 99.



تنفيذ قانون الحق في المعلومات إلى رئيس الوزراء ومجلس النواب ومجلس الأعيان، من أجل ضمان شفافية وفعالية تنفيذ القانون.

كما نص مشروع قانون حق الحصول على المعلومات المسحوب على تعديل الفقرة (أ) من المادة (3) والمتعلقة بتشكيل مجلس المعلومات بما يضمن استقلاليته عن السلطة التنفيذية وتوازن أعضائه، حيث قام المشروع المسحوب بمراجعة العضوية في مجلس المعلومات لتشمل المدير العام لقسم الصحافة والمطبوعات ورئيس جمعية المحامين الأردنيين ورئيس جمعية الصحفيين الأردنيين، وتشمل عضوية مجلس إدارة الإعلام وزير الثقافة (الذي يرأس المجلس)، ومفوض المعلومات، والأمين العام لوزارة العدل، والأمين العام لوزارة الداخلية، والمدير العام للإحصاءات العامة، ومدير عام المركز الوطني لتكنولوجيا المعلومات، ومدير الإرشاد المعنوي في القوات المسلحة، والمفوض العام لحقوق الإنسان من بين آخرين.

إضافة إلى ذلك، فقد تم طرح تعديل الفقرة (ج) من المادة 9 من القانون الحالي، فمشروع القانون المسحوب يلزم الموظف أو المسؤول الحكومي بالرد على الطلبات خلال 15 يوماً (خلافاً للمدة المقررة في القانون الحالي والبالغة 30 يوماً). كما مكن مشروع القانون المسحوب مقدمي الطلبات من تقديم الطعون لمجلس الإعلام خلال 15 يوماً (30 يوماً سابقاً). وفي حالة رفض طلباتهم، على المجلس أن يصدر قراراً في الطعن خلال 15 يوماً كذلك (30 يوماً سابقاً) وفي حال الرفض، يستطيع مقدم الطلب الاستئناف إلى المحكمة الإدارية خلال 60 يوماً من قرار المجلس.<sup>25</sup>

وفي هذا السياق يؤكد هذا التقرير إيجابية التعديلات المقترحة في مشروع قانون حق الحصول على المعلومات الذي تم سحبه في عام 2018. وفي المقابل، يرى هذا التقرير

<sup>25</sup> إن الحق في الطعن من ناحية الإدارية والقضائية من أهم سبل التوصل إلى تطبيق ناجح لحق الحصول على المعلومات حيث يمنح القانون الأشخاص المتقدمين بطلبات الطعن في حالات رفض الإفصاح عن المعلومات خيارين: الخيار الأول، التقدم بطعن لمجلس المعلومات، أما الخيار الثاني فيتمثل برفع قضية بشكل مباشر أمام محكمة العدل العليا. ويشير انخفاض الطعون أمام مجلس المعلومات وأمام محكمة العدل العليا إلى قلة استعمال هذه الآلية المهمة (28 شكوى وقضيتين فقط حتى عام 2015).

ضرورة مراجعة مهام مجلس المعلومات ليشمل ضمان تسهيل وتوسيع حق الحصول على المعلومات، ورصد المخالفات والانتهاكات لهذا الحق، ونشر الدراسات الصريحة التي تبين التحديات التي تقف في وجه إنفاذ هذا القانون بشكل فعال (المادة 4 من القانون الحالي).

كما ترى الدراسة أن المادة (7) من القانون الحالي يجب أن توسع حق الحصول على المعلومة لتشمل الشخص الطبيعي والإعتباري سواءً كان مواطناً أو مقيماً. وفي نفس السياق يضم هذا التقرير صوته إلى صوت المجلس الوطني لحقوق الإنسان والعديد من شخصيات المجتمع المدني<sup>26</sup> والمطالبة بإلغاء المادة (10) من القانون نظراً إلى كونها تتعلق بنوايا وأسباب طالبي المعلومة التي ليس لها ضابط أو معيار محدد، أو على أقل تقدير كان أولى بالمشروع وضع آلية توضيحية في حال طلب معلومات ذات طابع ديني أو عرقي.

كما أن هذا التقرير يرى أنه كان على مشروع القانون المسحوب معالجة نص الفقرة (د) من المادة (9) والتي تنص على "يشترط في حال رفض الطلب أن يكون القرار معللاً ومسبباً، ويعتبر الإمتناع عن الرد ضمن المدة المحددة قراراً بالرفض" حيث يجب على الجهات الحكومية عدم تجاهل طلبات الحصول على المعلومات، فمثل هذا التجاهل يُقلل من مصداقية الجهات الحكومية الراقضة ويُقوض مبادئ الشفافية المُطبقة في الاتفاقيات الدولية التي وقعتها الدولة الأردنية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن القانون الحالي ومشروع القانون المسحوب يعانيان من غياب العقوبات الرادعة على كل من يخفي المعلومات عن طالبيها أو يتلف المعلومات التي بحوزته دون وجه حق أو يقوم بتقديم معلومات غير صحيحة، فعدم وجود أي تبعات على الموظفين والجهات الحكومية التي تتجاهل طلبات المعلومات المقدمة بناء على هذا القانون يؤدي إلى إضعاف القانون وسوء تطبيقه.

<sup>26</sup> للحصول على المزيد من التفاصيل بخصوص آراء شخصيات المجتمع المدني المتعلقة بفعالية قانون حق الحصول على المعلومة الحالي يرجى الرجوع إلى التقرير الصادر عام 2017 عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بعنوان "الوصول إلى المعلومات: حق الجميع في الأردن" من الصفحة 42 إلى 44.

ومن أهم نقاط ضعف القانون الحالي والذي كان من المفترض التطرق إليها في مشروع القانون المسحوب هي الطبيعة الفضفاضة والواسعة للاستثناءات الواردة في المادة (13) من القانون الحالي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تعطي الفقرة (أ) من هذه المادة أولوية التطبيق للقوانين الأخرى المعنية بالسرية وبالأخص قانون حماية وثائق وأسرار الدولة رقم (50) لسنة 1971. فبناءً على هذه الفقرة، نرى بأنه في حالة وجود تعارض بين أي قانون يحمي سرية المعلومة المطلوبة ومبادئ الحق في الحصول على المعلومة، فإن القانون المنظم لسرية هذه المعلومة هو القانون الذي يتم تطبيقه. وعلى هذا الأساس فإن الفقرة (أ) من المادة (13) تسمح للمسؤولين الحكوميين بمنع المتقدمين من الوصول الى المعلومات إذا كانت هذه المعلومات تعتبر من الوثائق المحمية من خلال أي قانون نافذ في المملكة.<sup>27</sup>

لتجنب مثل هذا الوضع فقد كان على القانون المسحوب توضيح آلية تصنيف المؤسسات والجهات الحكومية لسرية معلوماتها، إذ تتم هذه العملية حالياً بدون أسس علمية موحدة أو مرجعية معتمدة فكل مؤسسة حكومية لها الحق في تصنيف سرية معلوماتها دون إشراف أو رقابة لتحديد ما يعد من قبيل المعلومات السرية المستثناة من حق الحصول على المعلومات ودون وجود جهة تراقب عملية التصنيف.

فعلى سبيل المثال، تشير الفقرة (ح) من المادة (68) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته، على أنه "لا يسمح للموظف الرسمي بالمشاركة في أي من الأنشطة الآتية وإلا خضع لعقوبة تأديبية (...). كتابة أو تقديم تصريحات تلحق الضرر بالدولة أو بموظفيها أو الإفصاح عن أسرار العمل". مثل هذا الحظر غير موجود في الكثير من الدول المتقدمة والتي تعطي موظفين الدولة الحق بالحديث لوسائل الإعلام ضمن مجال

<sup>27</sup> يضع قانون حماية أسرار ووثائق الدولة المؤقت نظاماً شبيه شاملاً لحماية سرية الوثائق الرسمية، وبموجبه تكون وثائق الدولة مصنفة على أنها: سرية للغاية، محدود، أما الوثائق الرسمية التي لا تقع في هذه التصنيفات فتحدد بانها "عادية". فالمسؤولين الرسميين لا يمكنهم الإفصاح حتى عن محتوى الوثائق العادية إلا للمسؤولين، حتى يتم الحصول على تصريح محدد بالإفصاح عنها. فعلى سبيل المثال الفقرة (و) من المادة 8 من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة تعرف المعلومة السرية بأي معلومة أو وثيقة محمية تشوه سمعة شخصية رسمية أو تسيء الى مكانة الدولة. وهنا لا بد من الإشارة أن القوانين ذات التفسير الواسع والمتعلقة بمفهوم السرية قد تم تعزيزها من قبل الحكومات المتعاقبة، إذ يصدر رئيس الوزراء بشكل دوري مذكرات وتعميمات لتحذير المسؤولين الرسميين من إعطاء معلومات إلا بعد الموافقة على ذلك من الوزير أو المسؤول الأعلى في دائرة ما.

اختصاصهم حول القضايا التي لا تعد سرية. فمعرفة ما هو سري وغير سري من خلال تصنيف واضح ودقيق سيزيد من الشفافية والنزاهة في التعاملات الحكومية وسيزيد من تواصل موظفي الدولة مع مواطنيهم دون خوف على وظيفتهم أو خضوعهم لعقوبة تأديبية.

وعلى الرغم مما سبق فلا بد من التأكيد بأن حق الحصول على المعلومة لا يجب أن يكون حق غير مقيد، فهذا الحق يجب أن يُعرف بشكل دقيق و يجب أن يقيد بشكل واضح من خلال تشريعات عصرية قادرة على حفظ التوازن بين مصلحة الوطن العليا ومصصلحة المواطنين وحقهم الشرعي في الحصول على المعلومات، فوجود القوانين الناظمة لهذا الحق هو دليل على انفتاح الدولة على مواطنيها واحترامها لحقوقهم الأساسية التي تمكنهم من محاربة الفساد وجذب الاستثمار سواء كأفراد أو كمجتمع.

ولتعزيز حق الحصول على المعلومة في الأردن فإن هذا التقرير يتفق مع مطالبة البنك الدولي باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في معالجة طلبات المعلومات.<sup>28</sup> بالإضافة إلى ذلك فإن هذا التقرير يدعو إلى تعزيز أدوات جمع البيانات الموجودة في كل وزارة ومؤسسة حكومية، بما في ذلك إذا لزم الأمر إنشاء وحدة مخصصة للمعلومات ضمن هذه المؤسسات الحكومية، وضمان ترابط كل هذه الوحد مع مجلس المعلومات لضمان جمع هذه المعلومات ونشرها عند الطلب.

### **المطلب الثالث: التدابير الاحترازية في قواعد سلوك الموظفين العموميين وإدارة الأموال العامة**

تعتبر أسس النزاهة والشفافية من أهم الأسس التي يجب على الموظفين في القطاع العام التحلي بها لرفع معايير السلوك الوظيفي والأخلاقي والمهني. وبناءً على ذلك فقد جاءت الحاجة إلى عمل مدونات السلوك الوظيفي في الأردن من أجل تحديد معايير

<sup>28</sup> Please see, World Bank Group Publication “Right to Information: Case Studies on Implementation” (2014), edited by Stephanie E. Trapnell

النزاهة والشفافية اللازمة لغرس وترسيخ المفاهيم المهنية والثقافية المعززة لبيئة عمل خالية من الفساد. فمدونات سلوك الموظفين العموميين والتي سيتم مناقشتها في هذا المطلب هي من أهم التدابير الاحترازية المُستخدمة لمكافحة الفساد بحسب الاتفاقيات الأممية والعربية.

وتعتبر هذه المدونات جزئية واحدة من جزئيات الإطار التشريعي المُنظّم لمكافحة الفساد في القطاع العام الأردني، فهناك قوانين أخرى مكملّة وداعمة لهذه المدونات سيتم تحليلها ومناقشتها في هذا المطلب أيضاً. ومن أهم هذه التشريعات، القوانين المتعلقة بأفعال الكسب غير المشروع، فهذه الأفعال هي النتيجة الحتمية لعدم الالتزام بمدونات السلوك الوظيفي. كما سيقوم المطلب بتحليل ودراسة القوانين المنظمة لقطاع المشتريات العامة والتي تعتبر واحدة من أكثر قطاعات الدولة عُرضةً للفساد إذا لم يتم احترام وتطبيق مدونات السلوك الوظيفي العام.

### الفرع الأول: مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين

أثبتت التجربة فاعلية مدونات السلوك الوظيفي التي تُحدد معايير السلوك الإخلاقي والمهني للموظفين العموميين بتعزيز أسس النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في العديد من بلدان العالم. فمثل هذه المدونات هي أداء فاعله قادرة على بناء ثقة المواطنين في الحكومة وإيجاد مناخ إقتصادي جاذب للاستثمار ومساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. فوجود هذه المدونات التي تضم تفصيل واضح وكامل للمنظومات الإخلاقية والمهنية التي يجب اتباعها من قبل الموظفين العموميين أثناء قيامهم بواجباتهم أصبحت من المؤشرات المستخدمة دولياً لتقييم المناخ الاستثماري في أي دولة.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> وللمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الكتيب الصادر عن مركز الشفافية الدولية في 2015/04/20 عن مدونات السلوك الوظيفي والموجودة على الرابط الآتي

[https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic\\_Guide\\_Codes\\_of\\_Conduct.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide_Codes_of_Conduct.pdf)

فأهمية هذه المدونات تكمن في ابتكار معايير واضحة يتم استخدامها لتقييم عمل الموظفين العموميين وقياس أدائهم فيما يتعلق بتنفيذ أسس النزاهة والشفافية والحياد والموضوعية، فهذه الأسس هي من أهم القيم التي يجب توفرها في أي مناخ وظيفي سواء عام أو خاص. ووجود مثل هذه المعايير يحمي الموظفين العموميين من الضغوط السياسية والإدارية التي يمكن أن تُمارس عليهم لإقتراف أعمال فاسدة. كما تقدم لهم هذه المدونات إرشادات واضحة حول كيفية التعامل مع المعضلات الإخلاقية التي من الممكن أن تواجههم في عملهم الرسمي. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه المدونات تقوم بإضفاء طابع رسمي على أسس النزاهة والشفافية الواجب إتباعها من قبل موظفي القطاع العام خلال تأديتهم لواجباتهم ومهامهم.

ومن هذا المنطلق، سيقوم هذا المطلب بمناقشة مدونات سلوك موظفي القطاع العام في الأردن وسيقدم تقييماً موضوعياً لمدى تطبيق مدونة السلوك الوظيفي كتدبير إحترازي لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في قطاع الاستثمار، وعلاوة على ذلك سيقدم هذه المطلب بعضاً من المقترحات التي قد تساهم في تحسين فاعلية تنفيذ مدونة السلوك الوظيفي المطبقة في الأردن والمتمثلة في مدونة السلوك الوظيفي وإخلاقيات الوظيفة العامة لسنة 2014.

قام الأردن عام 2006، وكجزء من جهوده لتحديث وتطوير القطاع العام الأردني، بإصدار أول مدونة سلوك عامة من خلال وزارة تطوير القطاع العام تحت عنوان "مدونات قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة"، وبعد مشاورات واسعة مع العديد من المؤسسات والوكالات الدولية وعلى رأسها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)<sup>30</sup>، قام الأردن بتحديث وتعديل هذه المدونة وإصدار مدونة السلوك الوظيفي لسنة 2013

---

<sup>30</sup> الرجاء الرجوع إلى تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على الرابط التالي  
<http://www.oecd.org/countries/jordan/oecdjointlearningstudyimplementingacodeofconductforthepublicsectorinjordan.htm>

والتي صدرت بناء على أحكام الفقرة (أ) من المادة (67) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعام 2013، وتم الموافقة عليها من مجلس الوزراء عام 2014.

وحسب المادة (4) فإن أهداف هذه المدونة تشمل تعزيز القيم المهنية والأخلاقية بين موظفي القطاع العام وترسيخ أسس الممارسات الوظيفية الجيدة من خلال توعية الموظفين وتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة وأطر الانضباط الذاتي. كما تهدف هذه المدونة إلى توضيح واجبات ومسؤوليات موظفي الخدمة المدنية وتعزيز دورهم في تحسين الخدمات ورفع المصداقية في المؤسسات الحكومية.

بالإضافة إلى ذلك، فقد أقر مجلس الوزراء خلال جلسته التي عقدت في 2018/08/08 ميثاق شرف لقواعد السلوك والافصاح عن تضارب المصالح لمجلس الوزراء، والذي يهدف إلى ضمان التزام مجلس الوزراء بحسن الأداء والحرص على الصالح العام والافصاح عن أي احتمال لتضارب المصالح قد يظهر أثناء قيامهم بعملهم وأداء واجباتهم.

وكما يحدد ميثاق الشرف الواجبات والمسؤوليات التي يلتزم الفريق الوزاري بالقيام بها لتنفيذ البرامج والمشاريع والخطط التي من شأنها تحقيق سياسات الدولة والأهداف الوطنية ضمن نطاق اختصاصه، والعمل على رفع كفاءة الوزارة والدوائر المرتبطة بها وتفعيل دورها المؤسسي. ويحدد الميثاق المبادئ والمرتكزات التي تُلتزم رئيس وأعضاء مجلس الوزراء التقيد بسيادة القانون والشفافية والافصاح عن تضارب المصالح والعلاقات المهنية والتجارية السابقة والمساءلة والنزاهة والكفاءة والفاعلية وتوخي العدالة وتكافؤ الفرص.<sup>31</sup>

وقبل الخوض في التفاصيل الإيجابية والسلبية المتعلقة بمدونة السلوك الوظيفي لسنة 2014، فإنه لا بد من الإشارة إلى وجود العديد من مدونات السلوك الوظيفي الخاصة

<sup>31</sup> لمزيد من التفاصيل حول هذا الميثاق الرجاء الرجوع إلى الرابط التالي <http://www.pm.gov.jo/upload/code-of-conduct.pdf>

والصادرة عن عدد من الوزارات والمؤسسات الأردنية. فعلى سبيل المثال لا الحصر، قامت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وديوان المحاسبة وإدارة الغذاء والدواء ودائرة الجمارك الأردنية، ووزارة المالية الأردنية، بوضع مدونات سلوك خاصة بموظفيها. فإتباع هذه المنهجية في الدولة الأردنية تُعطي بعض المؤسسات ذات الصفة الخاصة المرونة اللازمة للاستجابة للمخاطر الوظيفية المتعلقة بطبيعة عمل هذه المؤسسات. فوجود هذه المدونات الإضافية قد يلعب دوراً مكمل للمدونة الموحدة أو العامة الصادرة عن وزارة تطوير القطاع العام. فتصميم مدونات السلوك الوظيفي يجب أن يتناسب مع طبيعة التحدي الأخلاقي والمهني التي تواجهه كل مؤسسة أو سلطة على حدى. فأحكام أي مدونة وظيفية قد تختلف تبعاً لنوعية الموظفين المراد تطبيقها عليهم وطبيعة أعمالهم. فعلى سبيل المثال، المدونة الوظيفية المطبقة على أعضاء السلطة التنفيذية تختلف عن المدونة الوظيفية المطبقة على أعضاء السلطة القضائية أو حتى المدنية.

وعلى الرغم من المزايا الواضحة لإتباع هذه المنهجية إلا أن لها تحدياتها، فإتباع هذه المنهج قد يعيق جهود الحكومة الأردنية بتوفير معيار وطني موحد للسلوك الوظيفي العام والواجب تطبيقه على كل موظفي ومسؤولي القطاع العام بغض النظر عن طبيعة عملهم.

ونظراً لتشابك وتعدد المدونات الخاصة المُنظمة للسلوك الوظيفي في الأردن، فإن هذه الدراسة ستقوم باستعراض ودراسة مدونة السلوك الوظيفي العامة لسنة 2014 التي صدرت عن وزارة تطوير القطاع العام في ذلك الوقت، باعتبارها المرجع الرئيسي لكافة المدونات الخاصة التي يجب أن تلعب دوراً مكماً للمدونة العامة دون أن تتناقض أو تتجاهل أحكامها.

وبالإضافة إلى ذلك فإن التقرير وعند استعراضه لهذه المدونات الخاصة المذكورة سابقاً قد استنتج بعدم وجود أي تناقض ما بين هذه المدونات الخاصة والمدونة العامة



الأساسية. فهذه المدونات تعكس مبادئ وقيم أساسية مشتركة كمبدأ سيادة القانون، الحياد السياسي، والولاء والأمانة والنزاهة وكفاءة الوظيفة، والعدالة المجتمعية وتثبيت المصلحة العامة فوق المصلحة الخاصة، والمساءلة القانونية، والانفتاح والشفافية ومشاركة المواطنين وعناصر المجتمع المدني في اتخاذ القرارات.<sup>32</sup>

ومن أهم البنود الواردة في مدونة السلوك 2014 هي المواد المنظمة لقبول أو طلب الهدايا لموظفي القطاع العام والمنصوص عليها في المادة (8)، والمواد المنظمة بتضارب المصالح والمنصوص عليها في المادة (9) من المدونة. فتتنظيم المادة (8) لبند الهدايا والفوائد والامتيازات هو تنظيم إيجابي ومطابق للمعايير الدولية المتبعة في مدونات السلوك العالمية، كمدونة الأمم المتحدة لسلوك الموظفين العموميين.

فالمدونة تمنع موظفي الحكومة من قبول الهدية التي قد يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على موضوعيته في تنفيذ مهامه أو اتخاذ قراراته، وتمنح المادة (8) الموظف إمكانية قبول مثل هذه الهدايا إذا كان هذا القبول سيعود بالنفع على المؤسسة الحكومية إذا قام بإعلام رئيسه خطياً، ولرئيسه الحق في تقرير كيفية التصرف في هذه الهدية، على أن تقوم الدائرة المعنية بفتح سجل خاص للهدايا المقدمة بغض النظر عن مصيرها.

وعلى الرغم من إيجابية هذه المادة فإن هذا التقرير يرى بأنه لا بد من إضافة بعض التوضيحات المتعلقة بالقيمة المادية لهذه الهدايا وبنوعية الهدايا أو المزايا المسموح بقبولها. فعلى سبيل المثال، يمنع ديوان المحاسبة موظفيه بشكل صارم من قبول الهدايا أو المزايا من المسؤولين المرتبطين بأي مؤسسه تحت التدقيق، على الرغم من أن هناك بعض الحالات التي قد تضطر هذه المؤسسة لتقديم بعض المزايا لهؤلاء الموظفين كاستعمال أجهزة الكمبيوتر والإنترنت الخاص بالمؤسسة التي يتم تدقيقها أو استعمال

<sup>32</sup> الاختلاف الوحيد بين هذه المدونات هو تفضيل بعضها للنظم القائمة على الحوافز كمدونة سلوك موظفي دائرة الجمارك الأردنية ودائرة الغذاء والدواء ودائرة العطاءات الحكومية. مع العلم أن النظم المشجعة للحوافز والمتبعة في هذه الدوائر يتطابق مع الأحكام العامة لمدونة السلوك الوظيفي لسنة 2014 و الفصل السابع من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته بموجب نظام معدل لنظام الخدمة المدنية رقم 42 لسنة 2017

وسائل النقل المملوكة لهذه المؤسسة الخاضعة التدقيق. فهل تعتبر مثل هذه المزايا المقدمة لهؤلاء الموظفين مقبولة أم لا؟

بالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من نص المادة (8) على وجوب فتح سجل خاص للهدايا المقبولة، إلا أن حيثيات هذا السجل المتعلقة بكيفية فتحه والجهة المسؤولة عن متابعته وتدقيقه هي حيثيات غير واضحة. فعلى سبيل المثال، يجب أن تتضمن المادة معايير مسبقة وواضحة للهدايا المسموح قبولها، كما يجب تعيين جهة حكومية مستقلة مكلفة بمتابعة فتح وتدقيق مثل هذه السجلات. فوجود مثل هذه المعايير وتعيين مثل هذه الجهة سيؤدي إلى إلزام المؤسسات الحكومية على فتح مثل هذه السجلات ومن المرجح أن يؤدي ذلك إلى عدم تشجيع الهدايا غير الملائمة وتعزيز الثقة في أن الهدايا المحتفظ بها قانونية ومناسبة. كما يجب أن تنص المادة على السماح بتدقيق وتفتيش هذا السجل من قبل أي شخص سواء داخل المؤسسة أو خارجها وبالأخص مؤسسات المجتمع المدني.<sup>33</sup>

ومن خلال استعراض هذا التقرير للمدونات والنظم الخاصة لبعض المؤسسات الحكومية، تلاحظ الدراسة عدم شمولية تطبيق نص المادة (8) من مدونة سلوك موظفي القطاع العام الخاصة بالهدايا. فعلى سبيل المثال عند قراءة المادة (21) من نظام هيئة الأوراق المالي والمادة (16) من نظام هيئة مكافحة الفساد و الفقرة (ز) من المادة (8) من نظام موظفي مؤسسة استثمار الموارد الوطنية وتنميتها. نرى بأن بعض المؤسسات تطبق النص كما هو والبعض الآخر يطبق نص مختصر وموجز عن هذا المبدأ.

وعليه ترى هذه الدراسة أنه من الأفضل اتباع النص الوارد في المادة (8) من مدونة السلوك العامة. بالإضافة إلى ذلك فإن هذا التقرير يرى ضرورة توضيح المادة (14) من النظام المالي لهيئة الاستثمار ووضوح معيار واضح لتحديد قيم هذه الهبات والمساعدات العينية

<sup>33</sup> لم يتضمن ميثاق الشرف لقواعد السلوك الصادر عن مجلس رئاسة الوزراء أي نص بوجوب فتح سجل خاص بالهدايا التي قد يتلقاها رئيس الوزراء أو الوزراء، فالمادة (10) من الباب (ب) لهذا الميثاق قامت بذكر القيمة المادية للهدايا المسموح الاحتفاظ بها (50 دينار) دون النص بضرورة فتح سجل بهذه الهدايا المرفوضة قبل تحويلها إلى دائرة اللوازم العامة لتصرف بها.

المقدمة للهيئة وتحديد الجهة المسؤولة عن عمليات التقييم ووضع سجل لهذه المساعدات والتبرعات العينية. كما ترى الدراسة بأنه يجب تعديل الفقرة (ج) من المادة (7) من نظام صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي على نفس النمط.

تعتبر المادة (9) من مدونة السلوك الوظيفي لسنة 2014 والمتعلقة بتضارب مصالح الموظف العام خطوة إيجابية لحل مشكلة من أهم المشاكل التي تواجه المملكة الأردنية الهاشمية في معركتها لمكافحة الفساد وإرساء أسس النزاهة والشفافية في القطاع العام، حيث تُعالج هذه المادة بالإضافة إلى مواد قانون الكسب الغير المشروع رقم 21 لسنة 2014 معضلة تضارب المصالح والكشف غير المشروع لموظفي الدولة والمنصوص عليها في المادة (8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (10) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

تعتبر ظاهرة تضارب المصالح والمحابة من أكثر الظواهر انتشاراً في قطاعات ومؤسسات المملكة الأردنية الهاشمية والتي قد تؤدي إلى اختلال النظام العام وانتشار الفساد في هذه القطاعات. يحدث مثل هذا التضارب عندما تتعارض المسؤولية العامة في الدولة مع المهام والمصالح الخاصة للموظف العام بشكل مباشر أو غير مباشر. وعلى الرغم من أن مثل هذا التضارب في المصالح لا يكون ظاهراً للعيان، إلا أنه من مسؤولية الموظف العام ضمان عدم وجود مثل هذا التعارض في المصالح في القطاع أو المؤسسة التي يعمل بها.

أخطر مظاهر التعارض في المصالح يبرز في القطاع القضائي لأن القضاء مؤتمن على تحقيق العدالة في المجتمع، والحكم في صحة المسار الدستوري للسلطة التنفيذية. فمتى خضع القاضي والمشرع لتغليب مصلحته الشخصية على المصلحة العامة، اختل مسار العدالة، حيث تم مناقشة هذا الموضوع في المطلب الثاني الخاص باستقلالية

القضاء.<sup>34</sup> أما في السلطة التنفيذية، فتظهر مخاطر تعارض المصالح في القرارات غير المشروعة التي يتخذها المسؤول أو الموظف العام، وقد تؤدي إلى خدمة مصلحته الخاصة أو المصلحة الخاصة بأحد أقربائه أو أصدقائه أو معارفه على حساب المنفعة العامة.

وحتى على مستوى مفهوم المصطلح، فإنه يصعب تحديده بالنظر لارتباطه دائماً بواقعه وبالغاية التي يراد استعماله من أجلها. فتضارب المصالح في مفهوم المواطن العادي، ليس هو نفسه في مفهوم الموظف العام أو في مفهوم رجل السلطة، أو مفهوم أصحاب الشركات الخاصة والمصالح الخاصة.

أما بالنسبة لقوانين الدول، فإن مما يزيد تعريفه صعوبة، هو تداخل مفهومه مع مفهوم الفساد الذي عرفته منظمة الشفافية العالمية، بأنه «السلوك الذي يمارسه المسؤولون الحكوميون في القطاع العام أو الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية، ومن خلال استخدام السلطة الممنوحة لهم»، ولذلك فقد استقت كثير من الدول تعريفها لتضارب المصالح من هذا التعريف العالمي للفساد، مما يدل على أنهما وجهان لعملة واحدة .

مفهوم تعارض المصالح وآثاره السلبية معترف بها ومشار إليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، في كافة التشريعات الأردنية سواء كان الدستور أو القوانين أو الأنظمة المسيّرة للقطاع العام أو حتى القطاع الخاص. فمعظم هذه التشريعات تنص على عدم جواز تضارب المصالح وذلك من خلال إيراد الالتزامات والمحظورات التي تصاحب الوظيفة العام أو حتى الخاصة.

فعلى سبيل المثال نرى أن الدستور الأردني قد أشار إلى هذا المبدأ في عدد من المواد، فالمادة (44) من الدستور الأردني تنص بالقول "لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر

<sup>34</sup> الرجاء الرجوع إلى مدونة قواعد السلوك القضائي لسنة 2017 على الرابط الآتي <http://www.jc.jo/node/4764>

شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما ، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أية شركة" والمادة (76) تنص "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان ومجلس النواب".

كما أن مدونات السلوك الوظيفي أو موثيق الشرف الوظيفية التي يوقعها الموظفون ويلتزمون بها تمثل ضمانة إضافية للحد من تعارض المصالح، حيث تضمنت المادة (9) من مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الاردن عدم استخدام الموظف وظيفته بصورة مباشرة او غير مباشرة للحصول على اية مكاسب مالية لمصلحة خاصة به أو لعائلته.

وبالرغم من إيجابية هذه المادة إلا أن هذا التقرير يرى أنه يجب إضافة بند يشجع الموظف العام على ابلاغ السلطات المختصة عن أي نشاط غير مشروع أو سلوك غير أخلاقي في مؤسسته أو دائرته. فالموظف العام عادةً ما يكون أول من يلاحظ سوء السلوك الوظيفي أو النشاط المهني غير المشروع من أحد زملائه أو حتى رؤساءه. إلا أن الخوف من الانتقام أو خسارة مصدر رزقه، يمكن أن يقلل من احتمالية التبليغ عن مثل هذه النشاطات غير المشروعة.

وللحيلولة دون ذلك فيجب على مدونة السلوك أن تنص بشكل صريح وواضح على حماية المبلغين عن مثل هذه النشاطات غير المشروعة لهؤلاء الموظفين وتوفير الحماية

الوظيفة، الإدارية والجزائية لمثل هؤلاء الموظفين، مع العلم أن هذا المبدأ منصوص عليه بشكل صريح في المادة (8) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.<sup>35</sup>

وبالإضافة إلى ذلك فإن مبدأ عدم جواز تضارب المصالح منصوص عليه في معظم مدونات السلوك الخاصة بالمؤسسات والدوائر الأردنية، إلا أن هذه المدونات تشير بشكل موجز لمبدأ عدم تعارض المصالح دون تحديد الأفعال التي تشكل تضارباً في المصالح ودون تحديد إجراءات الكشف عن هذه المصالح كما هو معمول به في المادة (9).

فهذه الدراسة ترى أن هذه المدونات يجب أن تقوم باتباع النص الوارد في المادة (9). فعلى سبيل المثال، الفقرة (ج) من المادة (9) هي من أهم المعايير المتبعة في ضمان مبدأ تعارض المصالح والمشار إليها في العديد من الاتفاقيات الدولية بما فيها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومع ذلك فإن هذا النص غير موجود في العديد من مدونات السلوك الخاصة.<sup>36</sup> بالإضافة إلى ذلك فإن هناك بعض المؤسسات التي لم تُدرج أي إشارة لهذا المبدأ في أنظمتها كنظام موظفي مؤسسة استثمار الموارد الوطنية وتنميتها.<sup>37</sup>

وعلى الرغم من الإيجابيات الواضحة لمدونة السلوك العامة لسنة 2014، إلا أن هذا التقرير يرى أن هناك مجالاً لتحسين هذه المدونة من خلال ثلاثة مقترحات. المقترح الأول يتمثل بمراجعة كافة المدونات الخاصة الإضافية الصادرة عن المؤسسات والدوائر الحكومية والتأكد من تطابقها مع المدونة الرئيسية الصادرة عن وزارة تطوير القطاع العام والتأكيد من خلال نص واضح يضاف إلى المدونة العامة على وجوب تطبيق المدونة العامة في حالة وجود تناقض ما بين نصوصها ونصوص المدونات الخاصة.

<sup>35</sup> لقد طُبق هذا المبدأ في مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين في العديد من دول العالم، على سبيل المثال مدونة قواعد سلوك وقيم الخدمة العامة الاسترالية <https://www.apsc.gov.au/code-conduct>

<sup>36</sup> المادة (9) تنص على الآتي: "عدم قبول وظيفة، خلال سنة من تاريخ تركه للعمل، في أية مؤسسة كان لها تعاملات رسمية هامة مع الدائرة التي عمل بها إلا بموجب موافقة خطية من الوزير. أما لا يسمح له بعد ترك الوظيفة بتقديم نصائح لعملاء هذه المؤسسات اعتماداً على معلومات غير متاحة للعمامة فيما يتعلق ببرامج وسياسات الدائرة التي كان يعمل لديها."

<sup>37</sup> فعلى سبيل المثال ولضمان تطبيق هذا المبدأ بشكل واضح ضمن نظام صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي ومجلس الاستثمار، فإن هذه الدراسة تهيئ المشروع بتعديل ما يلي: 1- تعديل المادة (10) (أ) من النظام وصياغتها على نفس شكل المادة (20) (أ) من نظام موظفي هيئة الأوراق المالية، بحيث يتم وضع سجل مفتوح يتضمن علاقات العضو المالية والتجارية بأي شركات داخلية أو خارجية. 2- إضافة بند للمادة (13) بعدم جواز الجمع بين عضوية لجنة الحوكمة الاستثمارية ولجنة المخاطر الاستثمارية.

ولتطبيق هذا المقترح فإن هذا التقرير يرى أن تتم إعادة صياغة بعض مواد المدونة العامة بحيث يتم حذف المواد المتعلقة بالمحافظة على ممتلكات المؤسسات العامة والمواد المتعلقة باستخدام الانترنت واستبدالها بنص مختصر يؤدي نفس الغرض، فعلى سبيل المثال يمكن استخدام النص الموجود في الفقرة (هـ) من المادة (67) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته. مع العلم أن هذا النص هو الأقرب لنص الوارد في قواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن التقرير يقترح حذف أو نقل النصوص المتعلقة بالإضرابات والقواعد العمالية التي ليس لها رابط بالقواعد الأخلاقية والمهنية والتي تسعى المدونة لتطبيقها. فهذه القواعد هي قواعد مثيرة للجدل، ناهيك على أن مثل هذه القواعد مذكورة بالأساس في نظام الخدمة المدنية تحت نص المادة (68). فوجود مدونة سلوك عامة موجزة وموحدة وخالية من أي نصوص مثيرة للجدل سيعزز من فعالية هذه المدونة وسيسهل من تطبيقها.

أما المقترح الثاني، فيتمثل في توكيل جهة محددة مسؤولة عن إدارة وتنفيذ المدونة العامة لموظفي القطاع العام. فوجود جهة حكومية رسمية مسؤولة عن تطبيق وتنفيذ نصوص المدونة العامة هو من أهم سبب إنجاز هذه المدونة. فوجود مثل هذه الجهة سيعزز من قيمة المدونة وفعاليتها نصوصها. فعدم متابعة تطبيق هذه النصوص من أي جهة رسمية هو من أهم أسباب محدودية نجاح المدونة في الوقت الحالي. فعلى الحكومة الأردنية توكيل هذه المهمة إلى الجهة المختصة التي تعد الخلف القانوني لوزارة تطوير القطاع العام، من خلال دائرة مختصة بمتابعة تنفيذ بنود هذه المدونة من قبل كافة مؤسسات القطاع العام.

أما المقترح الثالث، فيتمثل بإعطاء مدونة قواعد السلوك العامة لموظفي القطاع العام أساساً قانونياً وإجراءات تنفيذية واضحة لعدم الالتزام بنودها. فالمدونة الحالية

تعتمد في وجودها على مبادئ عامة واردة في نظام الخدمة المدنية وبالأخص المادة (68) من النظام. إلا أن المدونة تفتقر الى نظام قانوني صريح وواضح على عكس العرف المتبع في العديد من بلدان العالم والتي تضع إطار قانوني واضح لمدونات السلوك الوظيفي لموظفي القطاع العام. فبرأي التقرير أن عدم وجود مثل هذا الإطار القانوني قد أدى ساهم بشكل رئيسي في صعوبة تطبيق المدونة، وأدى إلى انتشار المدونات الإضافية لعدد من المؤسسات الأردنية المتشابهة، والذي أدى بدوره إلى تشابك هذه النصوص والتقليل من فرص تطبيقها.

وعلى هذا الأساس فإن هذا التقرير يُنادي المشرع الأردني بوضع إطار قانوني واضح لمدونة السلوك الوظيفي بشكل يضمن تنفيذها ويوضح النتائج المترتبة عن عدم اتباع نصوصها بشكل يعكس أهمية ومكانة هذه المدونة كمرجّ أساسي ورئيسي لتنظيم قواعد سلوك الموظفين العموميين في الأردن.

وبالرجوع إلى الأسس المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، نرى أن المشرع الأردني قد طبّق أحكام هذه الاتفاقيات في ما يتعلق بمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، فكما أشرنا سابقاً هناك العديد من مدونات قواعد السلوك الوظيفي في مؤسسات القطاع العام وعلى رأسها مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة لسنة 2014. فقد قامت هذه المدونات برسم وتحديد الأسس اللازمة لتعزيز الأمانة والمسؤولية والنزاهة بين الموظفين العموميين حسب المعايير الدولية وبالأخص المدونة الدولية لقواعد السلوك الموظفين العموميين الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 59/51 بتاريخ 12 كانون الأول 1996.

ومع ذلك فإن المشكلة الأساسية في هذه المدونة تكمن في التطبيق العملي والفعلي للنصوص الواردة في هذه المدونات والتي قد يتم تجنبها إذا تم الأخذ بالمقترحات السابقة والمتعلقة بتوحيد هذه المدونات تحت مدونة موحدة وموجزة ومؤسّسة ضمن إطار



قانوني واضح، ومطبقة من خلال جهة رسمية فعّالة مسؤوله عن تطبيق وتفعيل هذه المدونات على كافة موظفي القطاع العام في الأردن.

### الفرع الثاني: قانون الكسب غير المشروع وإشهار الذمة المالية

يعد قانون الكسب غير المشروع رقم (21) لسنة 2014 وتعديلاته لسنة 2018 من أهم القوانين الناظمة والمكملة لمدونة السلوك الوظيفي لموظفي القطاع العام. فهذا القانون والذي استبدل قانون اشهار الذمة المالية رقم (54) لسنة 2006 يُلزم كبار المسؤولين الحكوميين وأعضاء البرلمان بتقديم إقرارات مالية عند تولي مناصبهم كل سنتين بعد ذلك طالما كانوا في وظائفهم. كما يتعين عليهم تقديم بيان مالي، يشمل أيضا الأصول التي يملكها زوجاتهم/أزواجهم وأطفالهم دون سن 18 عاما عند مغادرة مناصبهم.

كما يمنح القانون هؤلاء الموظفين ستين يوماً لتقديم سجلاتهم ابتداءً من اليوم الذي يتلقون فيه الإخطار من دائرة إشهار الذمة المالية، وعلى الرغم من إيجابيات هذا القانون ودوره الفعّال كجزء من المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد، إلا أن هذا القانون يعاني من العديد من السلبيات.

وأهم هذه الثغرات محدودية تطبيق هذا القانون من خلال الوظائف المنصوص عليها في المادة (3) وعدم مراعاة هذا القانون لتنوع الوظيفي ضمن الوظائف المنصوص عليها في هذه المادة. فما يطبق على أعضاء مجلس النواب ليس بالضرورة أن يطبق على القضاة والعكس صحيح، فقد كان على القانون المعدّل مراعاة خصوصية بعض الوظائف المذكورة. بالإضافة إلى ذلك فإن آلية التعامل مع إقرارات المُكلفين بإشهار ذمهم المالية تتم من خلال ظرف مختوم وسري يوضع في خزانات وزارة العدل، بحيث لا يتم فتحه أو الاطلاع على محتواه إلا بعد ورود شكوى ضد أحد الأشخاص المكلفين بإشهار ذمهم المالية. ويرى

التقرير أن السرية المحيطة بهذا الاجراء ستقوض الغاية الأساسية من وراء هذا القانون وتقلل من فاعلية مفهوم إشهار الذمة المالية سواء من الناحية القانونية أو حتى الاجتماعية.

وعلى هذا الأساس نادت العديد من الأصوات بضرورة تعديل قانون الكسب غير المشروع وذلك لتجنب السلبيات التي تم ذكر بعضها في الفقرة السابقة. ولكن للأسف فإن القانون المعدل لسنة 2018 لم يعالج معظم هذه السلبيات. فقد تم تعديل المادة (3) من القانون الاصيلي بإضافة فئات وظيفية جديدة خاضعة لأحكام القانون، وهي: اللجان المؤقتة على مستوى منطقة البلدية أو مجلس أمانة عمان الكبرى ورئيس وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة أو الدائرة الانتخابية في أمانة عمان الكبرى ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة أو الدائرة الانتخابية في أمانة عمان الكبرى، إضافة لإخضاعها لوظائف رئيس البلدية أو لجنة البلدية والمدير التنفيذي للبلدية ورئيس واعضاء المجلس التنفيذي للمحافظة.

كما أخضع القانون المعدل، مجالس إدارات النقابات لأحكام قانون الكسب غير المشروع، بينما اقتصر في القانون القديم على نقباء النقابات المهنية والعمالية وأعضاء مجالس الاتحادات الرياضية والعمالية والخيرية ورؤساء الأحزاب وأمنائها العامون، كما يرى التقرير أن التوسع في اخضاع تقديم الإقرار ليشمل الموظفين في دوائر الضريبة والجمارك وغيرها من الدوائر التي يترتب على السلطات الممنوحة لهم أثر مالي هو تطور إيجابي من شأنه أن يعزز درجة الشفافية والحيادية في العمل العام. مع العلم أن القانون المعدل قد اتاح لمجلس الوزراء قرار اخضاع شاغل أي وظيفة لأحكام القانون.

كما أضاف القانون المعدل فقرة للمادة (5) من القانون الأصلي، تسمح بتلقي الشكاوى والاخبارات المحالة إليها من الجهة المختصة بحق أي شخص يخضع لأحكام هذا القانون تتعلق بالكسب غير المشروع. ويعتبر هذا تعديل إيجابي لصلاحيات دائرة اشهار الذمة المالية. كما اعتبر القانون المعدل، أن إقرار الذمة المالية لمن تسري عليهم أحكام هذا القانون جزءاً من براءة الذمة المالية، على أن يقدمها من تسري عليه أحكام القانون خلال

شهرين من تركه الوظيفة. وعلى هذا الأساس فإن الثروة (أو التركة) ستبقى خاضعة لدعوى الكسب غير المشروع، وحسب الفقرة المعدلة "لا تسري أحكام التقادم على دعوى الكسب غير المشروع ولا تسقط الدعوى إلا بالوفاة ولا يحول ذلك دون الحكم برد الكسب غير المشروع من التركة أو الورثة بحدود ما آل إليهم من التركة".

وقد غلظ القانون المعدل الأثر المالي بحق كل من تخلف عن تقديم إقرار الذمة المالية، وبموجب هذا القانون سيعاقب من تخلف عن تقديم الإقرار بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد عن خمسة آلاف دينار، بينما في القانون الحالي لا تزيد الغرامة عن ألف دينار. وأيضاً، حددت التعديلات العقوبة الدنيا للحبس لمن تخلف عن إقرار الذمة المالية إلى مدة تتراوح بين 3 أشهر وسنة، وغلظ القانون المعدل العقوبات بحق من قدم بيانات غير صحيحة بالإقرار المالي، وستصبح، في حال إقرارها، من 3 أشهر إلى 3 سنوات، كما تم رفع قيمة الغرامة إلى ما لا يقل عن ألف دينار ولا يزيد عن 5 آلاف دينار، بينما في القانون الحالي تتراوح عقوبة الحبس بين 3 أشهر إلى سنة والغرامة بين 500 دينار وألف دينار في سقفها الأعلى.

وبغض النظر عن بعض الإيجابيات الواردة في القانون المعدل، إلا ان هذا القانون لم يعالج مبدأ السرية المحيطة بتقديم اشهار الذمة المالية والتي أشرنا إليها سابقاً. فهذا المبدأ سيقبل من فعالية القانون وسيضعف أسس الشفافية والنزاهة المتبعة في مثل هذه القوانين. بالإضافة إلى ذلك فإن اتباع مبدأ السرية في هذا القانون سيؤدي وبلا شك إلى تقليص ثقة المواطنين في تطبيقه.<sup>38</sup>

كما أن هذا التقرير يرى أن القانون المعدل قد أضعاف فرصة ذهبية من خلال عدم إضافة أي نصوص تشجع الموظفين العموميين على التبليغ عن أي شكوك بالكسب الغير مشروع في دوائرهم أو نطاق عملهم. فمثل هذا النص الذي يشجع التبليغ للموظفين الحكوميين

<sup>38</sup> المادة (8) من القانون القديم والمادة (12) من القانون المعدل.

ويضمن لهم الحماية الوظيفية والإدارية والجزائية هو سمة من سمات قوانين الكسب غير المشروع المتحضرة، ومن أهم التدابير الاحترازية المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية.

### الفرع الثالث: الأنظمة المتعلقة بالمشتريات العامة

يمكن تعريف المشتريات العامة بالعملية أو العمليات التي تقوم بها السلطات العامة كالوزارات والدوائر الحكومية من أجل شراء السلع والخدمات من أي جهة سواء كانت داخلية أو خارجية، والهدف الأساسي من هذه العملية هو تمكين هذه الدوائر أو الوزارات من تقديم الخدمات الواجب عليهم اتجاه المواطنين وتنفيذ مسؤولياتهم اتجاه الدولة نفسها. لنظام المشتريات العامة تأثير واضح ومباشر على اقتصاد أي دولة، حيث تنفق الحكومات مبالغ ضخمة على مثل هذه المشتريات العامة. فعلى سبيل المثال تنفق الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ما يعادل 13% من الناتج المحلي الإجمالي و30% من الانفاق الحكومي، في حين أنها ترتفع هذه النسبة في الدولة الأردنية إلى حوالي 40% من ميزانية الدولة العامة.<sup>39</sup>

وتعتبر المشتريات العامة من أكثر الأنشطة الحكومية عرضةً للفساد وذلك بسبب تعقيد المعاملات والعقود المنظمة لهذه المشتريات وضخامة المبالغ المالية المستوفاة في مثل هذه العقود. وبالإضافة إلى ذلك فإن مخاطر الفساد قد تزداد بسبب التفاعل المباشر والوثيق بين الموظفين العموميين المسؤولين عن تكوين وتنفيذ هذه العقود الشرائية من جهة وبين الجهات وأصحاب المصالح الخاصة التي يتم التعاقد معها.

ومن هذا المنطلق فإن فرص حصول أفعال فاسدة في هذا القطاع هي مرتفعة نسبياً مقارنةً مع باقي قطاعات الدولة، ليس بالأردن فحسب بل في معظم دول العالم.

<sup>39</sup> مأخوذ من خطاب السفير أندريا فونتانا خلال حفل تدشين التقرير الصادر عن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالتعاون مع برنامج دعم وتحسين الحوكمة الرشيدة والإدارة، حول "تقييم مخاطر الفساد في نظام المشتريات العامة في الملكة الأردنية الهاشمية" الموجود على الرابط الآتي <https://www.slideshare.net/SIGMA2013/corruption-risk-assessment-of-public-procurement-in-jordan-sigma-amman-30-january-2017-opening-speech>

فالفساد من هذه المعاملات قد يأتي بأكثر من شكل، فهناك فرص للاختلاس أو فرص التأثير غير المبرر في تقييم الاحتياجات وبالأخص عند تنفيذ برامج البنية التحتية، ناهيك عن فرص الرشوة سواء للمسؤولين الحكوميين أو أصحاب المصالح الخاصة والتي قد تؤدي إلى عدم الالتزام بالعقود المبرمة أو تنفيذها بشكل غير مناسب.

ومن هذا المنطلق فإن مكافحة الفساد في هذا القطاع المهم تعتبر من أهم التدابير الاحترازية التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صراحة ومن خلال المادة (9) من الاتفاقية، والتي تم التأكيد عليها في الفقرة (7) من المادة (10) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

وللفساد في قطاع المشتريات العامة تأثيرات مباشرة وغير مباشرة على الاقتصاد الوطني، فمن التأثيرات المباشرة تبذير أموال دافعي الضرائب على مشتريات غير لازمة أو مشاريع بنية تحتية غير مناسبة ذات جودة متدنية، مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف على ميزانية الدولة وانخفاض جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. ومن أهم الآثار الغير مباشرة لمثل هذا النوع من الفساد هو تشويه الصورة التنافسية للدولة وخفض جاذبية المناخ الاستثماري في السوق المحلي من قبل الشركات الأجنبية.

كما تجد الإشارة وقبل الخوض في ملاحظات ومقترحات هذا التقرير إلى إن نظام المشتريات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية قد خضع إلى مراجعة شاملة من خلال دراسة مشتركة ما بين هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (سيغما). وقد كان الهدف الرئيسي من هذه المراجعة هو رسم خارطة المخاطر المحتملة في نظام المشتريات العامة في الأردن والتي قد تؤدي إلى تقويض أسس الشفافية والنزاهة. وبناءً على هذه المراجعة فقد تم إصدار تقرير شامل عن المخاطر التي تواجه هذا القطاع والسبل التي يجب اتباعها لمعالجة وتخفيف مخاطر الفساد في نظام المشتريات

العامّة الأردني. ومن هذا النطاق فإن هذا التقرير يؤكد على أهمية هذه الدراسة وينادي  
بوجوب تطبيق المقترحات الصادرة عن هذه المراجعة الشاملة.<sup>40</sup>

وعند استعراض القوانين والأنظمة الأردنية المتعلقة بالمشتريات العامّة في هذا  
التقرير، نجد أن هذا القطاع المهم يعاني من العديد من الثغرات القانونية في التشريعات  
الناظمة له، وتتمثل أهم هذه الثغرات في ثلاثة محاور.

المحور الأول، وعلى عكس العديد من دول العالم، فلا يوجد في المملكة الأردنية  
الهاشمية إطار تشريعي موحد للمشتريات العامّة، فالإطار التشريعي والتنظيمي المتعلق  
بالمشتريات العامّة هو إطار مجزئ وغير موحد يتمثل في ثلاثة أنظمة منفصلة تتمثل في  
نظام اللوازم العامّة ونظام الأشغال الحكومية، ونظام الشراء الموحد للأدوية المستلزمات  
الطبية،<sup>41</sup> والتي يتم تنظيمها من خلال ثلاثة مؤسسات ودوائر حكومية مركزية وهي دائرة  
العطاءات الحكومية ودائرة اللوازم العامّة ودائرة الشراء الموحد. وبالإضافة إلى هذه الهيئات  
المركزية توجد هيئات خاصة أخرى تابعة لعدد من الدوائر والمؤسسات الأردنية والتي تقوم  
بتنظيم عملية شراء اللوازم وإحالة العطاءات الخاصة بها.

وعلى الرغم من التجزئة الواضحة لنظام المشتريات العامّة إلا أننا نرى من ناحية عملية  
ونظرية أنّ هذه التجزئة هي نتيجة حتمية لدعم الدولة الأردنية لإستقلالية الإدارية لهذه  
المؤسسات. فهذه الاستقلالية تحترم اختلاف أعمال وأهداف هذه المؤسسات واختلاف نوعية  
المشتريات والعطاءات اللازمة لهذه المؤسسات أو الدوائر.

<sup>40</sup> للمزيد من التفاصيل الرجاء الرجوع الى التقرير الموجود على الرابط الآتي <http://www.jiacc.gov.jo/international-reports>.  
<sup>41</sup> نظام الشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية وتعديلاته رقم 91 لسنة 2002 صادر بموجب المادة 93، المادة 114، المادة 120 من الدستور  
الأردني وتعديلاته لسنة 1952، نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993م وتعديلاته، نظام معدل لنظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986 وتعديلاته  
حتى عام 2018.

وعليه، فإن هذه الدراسة ترى بأنه لابد من الحفاظ على هذه الاستقلالية ولكن مع تقليل التشابك ما بين هذه الأنظمة، ولذلك تقترح هذه الدراسة الجمع ما بين نظام اللوازم ونظام الشراء الموحد وتكوين مؤسسة واحدة قادرة على تطبيق وتنفيذ هذا النظام الموحد مع الحفاظ على استقلالية نظام التشغيل الحكومية للاختلاف النوعي ما بين هذا النظام والنظام الموحد سابق الذكر.

وتقترح الدراسة تعديل وتوضيح جميع المواد المتعلقة بمنح الاستثناءات وبالظروف الطارئة أو الأوامر التخيرية الموجودة حالياً في نظام اللوازم ونظام الشراء الموحد ونظام التشغيل الحكومية. فعلى سبيل المثال كان من الأفضل توضيح الفقرة (2) من المادة (14) من نظام اللوازم وتوضيح نوعية القرارات المتخذة بناءً على هذه المادة، وينطبق نفس هذا التحليل على المادة (28) و (14) من نظام الشراء الموحد. كما تتمنى الدراسة تعديل أو توضيح الحالات الاستثنائية المستعجلة أو الطارئة المنصوص عليها في المادة الفقرة (أ) من (20) من نظام التشغيل الحكومية.

كما يجب توضيح المادة (15) من نظام اللوازم لتحديد ما هي الحالات الطارئة والمنصوص عليها في البند (2) من الفقرة (ب) للمادة (15). كما يجب إعادة صياغة وتوضيح مواد الفصل الرابع من نظام اللوازم والذي يمنح صلاحيات واسعة لمجلس الوزراء في عملية منح العطاءات خصوصاً من خلال لجنة العطاءات الخاصة، أو المادة (20) والمتعلقة بالعطاءات الناتجة عن المنح والهبات الخارجية.

بالإضافة إلى ذلك تقترح الدراسة تعديل المادة (35) بالنص على التسجيل الإلكتروني في إدارة اللوازم، فوجود مثل هذه القيود فهو جزء لا يتجزأ من معايير الدولية الحديثة المطلوبة في تعزيز أسس الشفافية والنزاهة. أما في ما يتعلق ببيع وبشطب اللوازم، ترى الدراسة أنه من الأفضل تعديل الفقرة (د) من المادة (51) بحيث يتم توضيح الحالات الخاصة المنصوص عليها في هذه المادة.

كما تقترح الدراسة تعديل الفقرة أ و ب من المادة (6) لنظام الاشغال الحكومية وتوضيح معنى العبارة" كلما كان مفيداً وعملياً عند طرح العطاء أو عند تطبيق مبدأ المنافسة بمنح العطاءات" كما تتمنى الدراسة تعديل وتوضيح الأوامر التوجيهية الواردة في الباب السابع من نظام العطاءات الحكومية، فهذه الأوامر التوجيهية هي من أكثر السبل استعمالاً لتغيير الجوانب الأساسية في أي عقد مشتريات عامة والتي تعقد أسس إدارة هذه العقود وتفتح المجال لارتكاب أعمال الفساد من خلال التلاعب في الأسعار وتغيير جودة المخرج الناتج عن هذه العقود أو المشاريع.

وبالتالي ترى الدراسة بأنه يفضل تحديث واختصار هذا الفصل ككل، وأخيراً ترى الدراسة بضرورة توضيح المادة (92) من نظام الاشغال الحكومية والمتعلقة بمنح مجلس الوزراء، بتنفيذ أي اشغال لأي دائرة حكومية.

كما توصي الدراسة بإنشاء مؤسسة مستقلة خاصة بتطوير وتطبيق أنظمة المشتريات العامة في الأردن والتي يكون من دورها تطوير هذه الأنظمة وضمان عدم تناقضها. بالإضافة إلى البت في الشكاوي الناتجة عن أي مخالفات من قبل الهيئات المنفذة لهذه الأنظمة سواء كانت الهيئات المركزية كدائرة اللوازم، دائرة الشراء الموحد، دائرة العطاءات الحكومية أو اللجان المنبثقة عن المؤسسات الخاصة المطبقة لنظام اللوازم والعطاءات الخاصة بها.

فوجود مثل هذا الإطار المؤسسي الموحد هو أسلوب فعّال قادر على تطوير وتحسين نظام المشتريات العامة من خلال جمع وتسجيل جميع البيانات المتعلقة بعقود المشتريات، وإعداد وتنسيق المقترحات الخاصة بتطوير هذه الأنظمة، وإصدار آراء وتعليمات بخصوص تفسير وتطبيق أنظمة المشتريات العامة في الأردن.

كما أن وجود مثل هذه المؤسسة هو أمر ضروري وأساسي لنجاح تطبيق نظام الشراء الإلكتروني الأردني (JONEPS) والذي من المتأمل أن يسهل ويوضح عملية الإعلان



والتقديم لهذه العطاءات، وتسهيل وتنظيم آلية النظر في الاعتراضات المقدمة من المواطنين بشكل يضمن تطبيق مبادئ النزاهة والشفافية في التعامل مع هذه الاعتراضات والشكاوي.<sup>٤٢</sup>

### المطلب الرابع: التدابير الاحترازية المتعلقة بالقطاع الخاص

على الرغم من اعتقاد البعض بأن ظاهرة الفساد هي ظاهرة محصورة في القطاع العام، إلا أن فرص ممارسة الفساد متاحة في جميع قطاعات الدولة سواء العامة أو الخاصة. فتواجد الفساد في القطاع الخاص يؤدي إلى تقويض ثقة المواطنين بقدرة الدولة على إيجاد منظومة متكاملة لمكافحة الفساد وعرقلة جهودها في خلق بيئة اقتصادية جاذبة للاستثمار مبنية على أسس المنافسة العادلة والشريفة بين جميع قطاعات الدولة.

ومن أجل الحد من الفساد والسيطرة عليه في القطاع الخاص ظهرت الحاجة إلى إيجاد منظومة قانونية متطورة قادرة في القضاء على الأفعال المسببة لمثل هذا الفساد من خلال رسم التدابير الاحترازية لمكافحة الفساد في القوانين الناظمة لنشاطات القطاع الخاص الاستثمارية. ومن أهم هذه التشريعات التي سيتم مناقشتها في هذا المطلب هي قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته وقانون المنافسة رقم (33) لسنة 2004 وتعديلاته وقانون الاستثمار الأردني رقم (30) لسنة 2014 وقانون هيئة الأوراق المالية رقم (18) لسنة 2017 والأنظمة والتعليمات المنفذة لهذه القوانين.

وعلى هذا الأساس تضمنت الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تُعنى بمكافحة الفساد نصوصاً وأحكاماً تتعلق بمثل هذه التدابير الوقائية والتي من شأنها تعزيز الوعي العام والحد من فرص ضلوع القطاع الخاص في جرائم الفساد، فعلى سبيل المثال تؤكد المادة (12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والفقرة (8) من المادة (10) من

<sup>42</sup> لمزيد من المعلومات عن نظام الشراء الإلكتروني الأردني يرجى زيارة الموقع الرسمي الخاص به على الرابط الآتي: <https://www.joneps.gov.jo/pt/main.do> من الأمثلة التي يمكن الاستعانة بها عند تطبيق نظام الشراء الإلكتروني الأردني هي بوابة المشتريات الإلكترونية المصرية، لمزيد من التفاصيل حول هذه البوابة يرجى الزيارة الموقع الرسمي لها عن الرابط الآتي: <https://etenders.gov.eg/>

الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على ضرورة وجود إطار قانوني هادف إلى منع وتقليل ضلوع القطاع الخاص في الفساد.

وبناءً على ذلك، وكما نصت المادتين سالفتي الذكر، فإن هذا النوع من الفساد يتخذ مظهرين، المظهر الأول يتمثل في تورط القطاع الخاص بأفعال تُشجع جرائم الفساد بين موظفي وممثلي القطاع العام، ومن أهم الأمثلة على هذه الأفعال جرائم رشوة الموظف العام. مع العلم أن التشريعات الوطنية ذات الصلة بالأنشطة التجارية والاقتصادية والاستثمارية لم تتضمن نصوصاً قانونية تجرم الرشوة في القطاع الخاص، حيث يعتبر هذا القصور من الثغرات القانونية التي يجب معالجتها كما أوصى التقرير في المبحث الثاني.<sup>43</sup>

أما المظهر الثاني فيتمثل في حالات الفساد الواقعة داخل القطاع الخاص والتي تم الإشارة إليها في الفقرة الثانية من المادة (12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والذي سيتم تحليلها ومناقشتها بشكل شامل من خلال هذا المطلب.

يعد الفساد من العوامل الأساسية المقيّدة لتطور ونمو القطاع الخاص وذلك لسببين. السبب الأول يتمثل في أن الفساد يقلل من التنافسية المتواجدة في السوق المحلي ويقلل من فرص كسر الاحتكار الناتجة عن الفساد في هذا السوق. فجذب الاستثمار سواء الداخلي أو الخارجي يتطلب انفتاح السوق وتحرره من أي احتكارات مبنية على أسس تجارية وقانونية غير سليمة، فوجود الفساد يُشجع وجود مثل هذه الأسس غير السليمة ويحوّل السوق المحلي إلى بيئة طاردة للاستثمار لعدم تمكن أي مستثمر محتمل من كسر الحواجز المبنية حول السوق بسبب الفساد.

أما السبب الثاني فيتجلى في أن الفساد يُقيد نمو وازدهار القطاع الخاص. فمؤسسات القطاع الخاص تعتمد اعتماداً كلياً في نشأتها وترخيصها وممارسة أعمالها على تفاعلها مع الدولة الحاضنة لهذه الاستثمارات الخاصة. فإذا كانت الأطر المؤسسية

<sup>43</sup> المبحث الثاني من هذا التقرير الصفحة (50-84)

والتشريعية لهذه الدولة ضعيفة وغير محصنة ضد الفساد فإن نشأت ونمو أي مؤسسة خاصة في هذا المناخ سيكون صعباً بل غير ممكناً دون تورط هذه المؤسسة في أفعال الفساد، كالرشوة وتحريض الموظفين الممثلين لهذه الدولة إما على الاختلاس أو على استغلال مناصبهم لتسهيل سير أعمال هذه المؤسسات الخاصة.

ومن أهم الضمانات لوجود بيئة استثمارية جاذبة للاستثمار خالية من الفساد هو وجود قانون منظم للمنافسة غير المشروعة والذي يشكل ضمانه للمستثمرين وحافزاً لرفع القدرة التنافسية للشركات ويزيد الثقة بالسوق الاقتصادي الاردني.

ومن هذا المنطلق فقد قام الأردن بإصدار قانون المنافسة غير المشروعة رقم 33 لسنة 2004 وتعديلاته والذي استبدل قانون المنافسة المؤقت رقم 49 لسنة 2002، وتنطبق نصوص هذا القانون على كل النشاطات التجارية والصناعية والمهنية في المملكة، بالإضافة الى النشاطات الاقتصادية الحاصلة خارج المملكة والتي لها تأثير مباشر على اقتصاد الدولة.

ومن أهم إيجابيات هذا القانون أنه ينطبق على مؤسسات القطاع العام والخاص لضمان تطبيق أسس اقتصادية واضحة وضمنه لمبادئ المنافسة التجارية الحرة والمشروعة والتي تم النص عليها ضمن الفصل الثاني من مواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وعلى الرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على إصدار هذا القانون إلا أن البيئة التنافسية في الأردن لم تتحسن بالشكل المطلوب. فحسب تقرير التنافسية العالمية لعام 2018/2017 والصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي فقد حل الأردن بالمرتبة 65 من أصل 137 دولة تم دراستها. وقد أشار التقرير أن الفساد يعتبر من المشاكل الرئيسية التي تؤثر

على المناخ التنافسي في الأردن وقدرته على جذب الاستثمارات الخارجية ذات القيمة العالية.<sup>٤٤</sup>

وبناءً على ذلك فإن هذا التقرير يرى بأن بعض مواد هذا القانون قد تستفيد من بعض التعديلات من أجل ضمان تحقيق أهداف هذا القانون بشكل أفضل، فالبندان (4) و(5) من الفقرة (أ) للمادة (5) والمتعلقة بالممارسات المخلة بالمنافسة يجب أن يتم ذكرها ضمن قائمة أعمال الفساد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.<sup>٤٥</sup> فإدخال هذه الأفعال ضمن اختصاص هيئة مكافحة الفساد هو ضامن إضافي لتجنب وقوع مثل هذه الأفعال الضارة بالتنافس والمسببة للفساد.

كما يرى التقرير بأنه كان من الأفضل نقل الصلاحيات الممنوحة للوزير من خلال الفقرة (ب) ، (ج) و (د) إلى مجلس رئاسة الوزراء فهذه المادة تنص على الممارسات التي يستثنىها الوزير من نطاق تطبيق هذا القانون إذا كانت هذه الممارسات تؤدي إلى نتائج إيجابية ذات نفع عام بشرط أن تتولى في المؤسسات المعنية التقدم بطلب للحصول على هذه الاستثناءات وفق نموذج خاص.

والهدف من منح هذه الاستثناءات هو الحصول على نتائج إيجابية للنفع العام لا يمكن التوصل إليها دون هذه الاستثناءات. فممنح مثل هذه الاستثناءات الواردة في نص هذه المادة قد يكون له تبريره ولكن في المحصلة هو تعدي على مبدأ المنافسة المشروعة ولذلك يجب إصدار مثل هذه الاستثناءات من قبل مجلس الوزراء والإعلان عنها في صحيفتين يوميتين على الأقل بالإضافة إلى نشرها في الجريدة الرسمية.

<sup>44</sup> للحصول على معلومات إضافية عن هذا التقرير الرجاء الرجوع إلى الصفحة الإلكترونية الخاصة بتقارير المنتدى الاقتصادي العالمي عن التنافسية العالمية والموجود على الرابط الآتي <http://reports.weforum.org/arab-world-competitiveness-report2018>  
<sup>45</sup> تنص الفقرة (أ) على أنه يحضر تحت طائلة المسؤولية، أي ممارسات أو تحالفات أو اتفاقيات، صريحة أو ضمنية، تشكل اختلال بالمنافسة أو الحد منها أو منعها وبخاصة ما يكون موضوعها أو الهدف منها ما يلي (... 4- اتخاذ إجراءات لعرقلة دخول مؤسسات إلى السوق أو لإقصائها عنه. 5- التواطؤ في العطاءات أو العروض في مناقصة أو مزايمة ... بأي صورة كانت).

كما يرى التقرير أنه يجب إضافة نص بخصوص احترام حق الحصول على المعلومة وتحديد المعلومات السرية التي لا يجوز الإفشاء بها وفقاً لنص المادة (23) من القانون، فهذه المادة هي مؤشر واضح على مبدأ السرية التي تنتهجها الجهات والمؤسسات الحكومية الأردنية في ممارسة أعمالها ومهامها الرسمية والتي يجب تغييرها من أجل تعزيز أسس الشفافية والنزاهة المطلوبة لاقتصاد تنافسي حر.

ومن الضمانات الأخرى المهمه لوجود بيئة جاذبة للاستثمار هي وجود قانون شركات عصري ومتطور قادر على مكافحة الفساد. فقانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته وهو القانون الرئيسي المنظم للأعمال التجارية في الأردن من خلال إحكام عملية تسجيل وتأسيس الشركات وإنشاء الشخصيات الاعتبارية بمختلف أنواعها.<sup>٤٦</sup> وتعتبر كل شركة بعد تأسيسها وتسجيلها شخصاً اعتبارياً أردني الجنسية ويكون مركزها الرئيسي في الأردن.

وتتولى دائرة مراقبة الشركات بوزارة الصناعة والتجارة مسألة تسجيل وترخيص الشركات على اختلاف أنواعها والتحقق من توافق غايات إنشائها مع الغايات المنصوص عليها في قانون الشركات، باستثناء المنشآت الفردية التي يتم تسجيلها بصفة خاصة لدى السجل التجاري بوزارة الصناعة والتجارة. ودائرة مراقبة الشركات هي مؤسسة وطنية مستقلة إدارياً ويحكم عملها قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته حيث تتولى الدائرة المهام الرئيسية التالية: (أ) تسجيل مختلف أنواع الشركات داخل المملكة الأردنية الهاشمية، (ب) الرقابة القانونية والمالية على الشركات. ويتم تسجيل الشركات إما عن طريق التسجيل المباشر من خلال الشركاء أو محامي الشركة، أو عن طريق التسجيل الإلكتروني.

<sup>46</sup> تنقسم أنواع الشركات في الأردن وفق أحكام هذا القانون إلى شركات تضامن وشركات توصية بسيطة وشركات ذات مسؤولية محدودة وشركات توصية بالأسهم وشركات مساهمة خاصة وعامة. بالإضافة إلى ذلك يمكن تسجيل شركات في المناطق الحرة وتسجل لدى مؤسسة المناطق الحرة على أن ترسل المؤسسة صورة عن تسجيل هذه الشركات إلى مراقب الشركات لتوثيق السجل الخاص بالمستثمرين لدى الوزارة. كما يمكن تأسيس شركات لا تهدف إلى الربح وشركات الاستثمار المشترك كشركة مساهمة عامة وتسجل لدى مراقب الشركات في سجل خاص. بالإضافة إلى ذلك يتناول القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 بعض الأحكام الخاصة بإنشاء الشخصيات الاعتبارية بموجب أحكام المواد (50) و (51).

على الرغم من تعدد أنواع الشركات التي يمكن تسجيلها في الأردن إلا أن هذا التقرير سيقوم بالتركيز على شركات المساهمة العامة وذلك بسبب حجم هذه الشركات وعلاقتها الوثيقة مع أركان القطاع العام. فإخضاع هذه الشركات لمنظومة الحوكمة الرشيدة يعد من أهم الوسائل المتبعة دولياً من أجل تعزيز سبل مكافحة الفساد، فهذه الشركات هي الوحيدة القادرة على ممارسة معظم أعمال التجارة والصناعة في المملكة على عكس الشركات الأخرى.

فحسب نص المادة (93) من قانون الشركات فإن أعمال البنوك والشركات المالية وشركات التأمين والشركات ذات الإمتياز يجب أن تقتصر على الشركات المساهمة العامة. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذه الشركات قادرة على إدراج الأوراق المالية في بورصة عمان حسب تعليمات إدراج الأوراق المالية في بورصة عمان لسنة 2018. كما أن أعمال وممتلكات هذه الشركات تم اعتبارها صراحةً أموال عامة حسب الفقرة (ب) من المادة (2) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتم توصيف كل فعل يؤدي إلى هدر أموال الشركات المساهمة العامة كفعل فساد حسب نص البند 5 من الفقرة (أ) من المادة (16) لقانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016.<sup>47</sup>

وعلى الرغم من وجود منظومة مؤسسية وتشريعية مفصلة لتنظيم نشأة وإدارة ومراقبة وحتى تصفية الشركات المساهمة العامة إلا أن التطبيق غير الصحيح لهذه المنظومة يمكن أن يؤدي إلى أفعال فساد ويضر بالبيئة الاستثمارية. فعلى سبيل المثال نصت الفقرة (ب) من المادة (6) من قانون الشركات أنه لا يشترط لتسجيل أي شركة الحصول على موافقة مسبقة من أي جهة إلا إذا اقتضى تشريع نافذ غير ذلك.

<sup>47</sup> والجدير بالذكر أن رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة يعتبرون موظفون عاميين لغاية تحقق شروط المسؤولية الجزائية استناداً إلى المادة (2) و (3) من قانون الجرائم الاقتصادية. كما أن البند 5 من الفقرة (أ) من المادة (16) لقانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 يدخل هذه الجرائم ضمن اختصاص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وبالتالي فإن الهيئة تملك صلاحية التحقيق مع رئيس وأعضاء مجلس إدارة هذه الشركات إذا نُسب إليهم أي فعل من الأفعال المؤدية إلى هدر أموال وممتلكات الشركة المساهمة العامة.

فالتطبيق العملي لهذه المادة أثبت أن بعض طلبات التسجيل قد تتأخر بسبب موافقات بيروقراطية أو أمنية لا علاقة لها بقانون الشركات مما يفتح الباب أمام تأخير تسجيل الشركات في الأردن دون سبب واضح والذي بدوره قد يؤدي البيئة الاستثمارية في المملكة. مع العلم أن وزير الصناعة والتجارة وبناء على تنسيب من مراقب الشركات هو من يقوم بقبول أو رفض تسجيل أي شركة خلال 30 يوماً من تاريخ تنسيب مراقب الشركات والذي بدوره يجب أن ينسب إلى الوزير خلال 30 يوماً من تاريخ تقديم الطلب الموقع والمستكمل للشروط القانونية. ويعتبر طلب التسجيل مقبولاً إذا لم يُصدر الوزير قراره خلال المدة المحددة ولمؤسسي الشركة في حالة رفض التسجيل الشركة الطعن في القرار لدى القضاء الإداري المختص.

على الرغم من وضوح وشفافية إجراءات التسجيل المتعلقة بكافة الشركات في الأردن،<sup>48</sup> إلا أن التقرير يرى أنه يجب وضع تعليمات منفذة لهذا القانون يوضح كيفية التعرف على المستفيدين الحقيقيين المالكين أو المساهمين في الشركة المساهمة العامة في حال وجود شخص أو أشخاص اعتباريين ضمن مؤسسي الشركة على غرار التعليمات الصادرة بناءً على قانون غسل الأموال ومكافحة الإرهاب رقم (46) لسنة 2007، أو التعليمات الصادرة عن البنك المركزي والموجه للبنوك المرخصة والتي سيتم مناقشتها في المطلب الأول من المبحث الثالث.<sup>49</sup> ضرورة مثل هذه التعليمات أو التوضيحات تكمن في إمكانية استخدام الأشخاص الاعتباريين كستار يخفي حقيقة الأشخاص الطبيعيين المالكين لمثل هذه الشركات والذي يعتبر وسيلة من وسائل الفساد التي يجب القضاء عليها.

ومن الثغرات الأخرى التي قد تُستغل لإرتكاب أعمال الفساد في هذا القانون هي ما نصت عليه المادة (97) والتي تُوضح على أنه من الممكن أن تكون أسهم الشركة المساهمة

<sup>48</sup> ولكل نوع من أنواع الشركات المشار إليها أحكام خاصة لتسجيلها وشروط إنشائها وإدارتها وتصفياتها واندماجها. على سبيل المثال فمتطلبات التسجيل لشركة التضامن منصوص عليها في المادة (11) و للشركة ذات المسؤولية المحدودة في المادة (57) والشركة المساهمة العامة في المادة (92).

<sup>49</sup> الرجاء الرجوع للمبحث الثالث من هذا التقرير (85-107)

العامّة ذات طبيعة عينية مقومة بالنقد. وتعتبر حقوق الامتياز وحقوق الاختراع والمعرفة الفنية وغيرها من حقوق الملكية الفكرية والحقوق المعنوية مقدمات عينية يمكن أن يوافق المؤسسون على قبولها كبديل لقيمة الأسهم المباعة شريطة تقديم تقارير تحدد قيمة هذه المقدمات العينية من ذوي الخبرة والاختصاص.

وفي هذا السياق يتفق التقرير مع آراء الخبراء في هذا المجال بأن تقديم الحصص التأسيسية العينية وتقييمها هي ثغرة يمكن استغلالها في هذه المادة لإرتكاب أعمال الفساد وذلك إما من خلال تقديم حصص عينية وهمية بدون قيمة فعلية أو عن طريق المبالغة في قيمة هذه الحصص العينية من خلال اتفاق الشركاء. لذا، فإنه يجب مراقبة هذا التقدير من قبل مراقب الشركات بشكل أفضل وعدم الاكتفاء بما يرد من تقارير مكتوبة منعاً لوقوع تلاعب وفساد عند تأسيس الشركة المساهمة العامة<sup>50</sup>.

ومن المبادئ الأساسية الواجب اتباعها في أي قانون منظم لشركات المساهمة العامة هو مبدأ تقييد مجلس الإدارة بأحكام قانون الشركات ومراعاة عقد تأسيس الشركة ونظامها الأساسي ونشرة الإصدار وتطبيق القرارات التي تتخذها الهيئة العامة وذلك حسب نص المادة (273) من قانون الشركات.

ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية المنصوص عليها في المادة (12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وهنا تجدر الإشارة الى أنه يجب تنظيم الأمور المالية والمحاسبية والإدارية للشركة بموجب أنظمة داخلية خاصة يعدها مجلس إدارة الشركة. وتحدد هذه الأنظمة واجبات وصلاحيات ومسؤوليات مجلس الإدارة والتي من ضمنها التزام الشركة بالغايات التي أسست من أجلها. وتُرسل نسخ هذه الأنظمة لمراقب الشركات الذي

<sup>50</sup> لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع الرجاء الرجوع إلى ورقة الأستاذ الدكتور/ فياض لقضاة " الفساد في القطاع الخاص أساليبه ووسائل الحد منه" على الرابط الآتي <http://www.jiacc.gov.jo/documents/dbef394d-d0aa-4ed4-9958-15ce964d1f52.pdf>



يمكن ان يُنسب لوزير التجارة والصناعة بإدخال أي تعديل يراه ضرورياً لتحقيق مصالح الشركة والمساهمين فيها حسب نص المادة (151) من قانون الشركات.

ويعتبر هذا النص من النصوص الرقابية التي تمكّن الوزير والمراقب من منع الشركة من ارتكاب أي أفعال مشجعة للفساد، ومن الأمثلة العملية على التطبيق الناجح لهذا النص هي الرقابة المفروضة على شركات بيع وتوريد الأدوية والتي سمحت بعض أنظمتها الداخلية بإعطاء العينات الدوائية ودفع نفقات مؤتمرات الأطباء المتعاملين معها من أجل اقناعهم باستعمال الادوية الخاصة بهم، فمثل هذه الصلاحية هي عبارة عن وسيلة قد يتم استغلالها لارتكاب اعمال الفساد. مع العلم أن قانون الشركات من خلال المادة (157) قد أكد على المسؤولية الشخصية المترتبة على رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في حالة مخالفتهم للقوانين والأنظمة المعمول بها في المملكة أو للنظم الداخلية للشركة نفسها.

وتعتبر أسس الإدارة السليمة من المبادئ الأساسية التي تم مناقشتها بشكل مُفصل في قانون الشركات الأردني، ومن هذه الأسس ما نصت عليه المادة (138) من أنه يجب تقديم تقرير خطي بما يملكه رئيس وأعضاء مجلس الإدارة وتزويد مراقب الشركات بنسخة عنه، كما أنه على كل من رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة، وعلى كل من مديرها العام والمديرين الرئيسيين فيها ان يقدم إلى مجلس الإدارة في اول اجتماع يعقده بعد انتخابه اقرار خطياً بما يملكه هو وكل من زوجته وأولاده القاصرين من أسهم في الشركة نفسها، أو أسهماً في الشركات الأخرى التي يملك هو وكل من زوجته وأولاده القاصرين حصصاً فيها إذا كانت الشركة مساهمة في تلك الشركات الأخرى وأن يُعلم المجلس بأي تغيير يطرأ على هذه البيانات خلال خمسة عشر يوماً من وقوع التغيير. ويجب على مجلس إدارة الشركة أيضاً أن يزود المراقب بنسخ عن البيانات الموثقة لهذا التغيير خلال سبعة ايام من تقديمها للمجلس.

ومن مبادئ الإدارة السليمة الأخرى مبدأ عدم وجود تضارب مصالح بين مجلس الإدارة ومدراء الشركة من جهة والمساهمين والشركة نفسها من جهة أخرى. ومن هذا المنطلق نظّم القانون الأردني هذه الجزئية بعدة نصوص ومن أهمها نص المادة (122) والتي تؤكد على مبدأ التفرد ويوضّح بشكل مفصل آليات تعيين رئيس مجلس إدارة الشركة.

كما نصت المادة (146) على أنه لا يجوز لعضو مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة أن يكون عضواً في مجالس إدارة أكثر من ثلاث شركات بصفته الشخصية أو أكثر من ثلاث شركات بصفته ممثلاً لشخص اعتباري. كما تنص المادة (247) على أنه لا يجوز للموظف الحكومي أو أي موظف في مؤسسة رسمية عامة أن يكون عضواً بصفته الشخصية في مجلس إدارة الشركة. وأكدت المادة (248) على العديد من امثلة تضارب المصالح التي يجب تجنبها وتعتبر هذه الأمثلة مطابقة للمعايير المنفذة دولياً. كما أكد الفصل السابع من قانون الشركات على واجبات وصلاحيات مدققي الحسابات وهو باب مُفصّل يحتوي على مواد ونصوص قادرة على ضمان شفافية ونزاهة أعمال الشركة المساهمة العامة إذا تم تطبيقها بشكل صحيح. ومن هذا المنطلق يرى التقرير أن أسس الإدارة والاسس المحاسبية المنصوص عليها في هذا القانون هي نصوص جيدة ومطبقة للمعايير الدولية المنصوصة عليها في اتفاقيات مكافحة الفساد الأممية والعربية.

وتعتبر المادة (278) من أهم التدابير الاحترازية الأساسية في قانون الشركات وبالأخص البند (2) من الفقرة (أ) والتي تعاقب على اجراء اكتتابات صوري للاسهم أو قبول الاكتتابات فيها بصورة وهمية أو غير حقيقية لشركات غير قائمة أو غير حقيقة. كما يعاقب البند (5) من نفس هذه الفقرة على توزيع أرباح صورية وغير مطابقة لحالة الشركة الحقيقية. أما الفقرة (ب) من هذه المادة فهي من أهم النصوص وذلك لدورها في تجريم المشاركة أو التدخل أو التحريض في ارتكاب هذه الأفعال. ويعتبر هذا النص من المبادئ الأساسية

المطبّقة من قبل المشرع الأردني في معظم القوانين الناظمة للاستثمار كنص رادع ومطبق للمعايير الدولية المتبعة في هذا المجال.<sup>51</sup>

ويعتبر قانون الشركات الأردني من القوانين المطبقة لحق الحصول على المعلومة كجزء من منظومة التدابير الاحترازية المعززة للشفافية في قطاع الشركات، فبموجب الفقرة (ب) من المادة (274) لكل شخص حق الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالشركات المسجلة كما أنه يمكن من خلال الموقع الإلكتروني لدائرة مراقب الشركات الإطلاع على معلومات بخصوص الشركات المسجلة والشركاء فيها وبالرغم من ذلك فإن الاطلاع على ملف الشركة والمحفوظ لدى المراقب والحصول على صورة مصدقة من أي وثيقة منه لا يتم إلا بموافقة من المحكمة المختصة وتحت إشراف المراقب مقابل الرسم المقرر.

ومن خلال استعراض هذه النص يرى التقرير أنه يجب نقل صلاحية كشف هذه المعلومات لمراقب الشركات بدلاً من المحكمة المختصة وذلك لتفادي إعطاء انطباع عدم الشفافية أو السرية غير المبررة فيما يتعلق بأعمال الشركات المساهمة العامة، فالتطبيق العملي للنص الحالي قد يضع عقبات إدارية ومالية وزمنية أمام الأشخاص الراغبين في الحصول على المعلومات المعزّزة لأسس الشفافية والنزاهة في قطاع الاستثمار.

وكما ذكرنا سابقاً فإن أحد الأسباب الرئيسية لتركيز التقرير على الشركة المساهمة العامة هو انطباق قانون الأوراق المالية رقم (18) لسنة 2017 وتعليماته على مثل هذه الشركات بصفتها مصدراً للأوراق المالية. ويعتبر خضوع هذه الشركات لهذا الإطار القانوني المهم ضمانه إضافية لتطبيق أسس النزاهة والشفافية المنصوص عليها في اتفاقيات مكافحة الفساد الأممية والعربية.

<sup>51</sup> من الأمثلة الأخرى على تجريم المشاركة في هذه الأفعال هي الفقرة (أ) من المادة (24) لقانون النزاهة ومكافحة الفساد والفقرة (ب) من المادة (24) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ومن أهم هذه الأسس ما ورد في المادة (4) من تعليمات إدراج الأوراق المالية في شركة بورصة عمان لسنة 2018 والتي تعطي قائمة متكاملة وواضحة عن البيانات الواجب تقديمها للشركات المصدرة للأوراق المالية وتعتبر هذه القائمة جيدة ومُعزّزه لأسس الشفافية. بالإضافة الى ذلك فان تعليمات حوكمة الشركات المساهمة العامة المدرجة لسنة 2017 تحتوي على العديد من النصوص المهمة والمساعدة في مجال مكافحة الفساد فالمادة (5) من هذه التعليمات تنص على اعتماد مبدأ الشفافية في الفقرة (ك) منها، وتحت ذلك على اعتماد مدونات السلوك من خلال الفقرة (ح) أما المادة (7) و(15) فتأكد على أهمية التدقيق المحاسبي وتوضيح صلاحيات وواجبات المدققين بشكل يعزز مبادئ النزاهة. أما المواد (9) و(10) و(17) تؤكد على أهمية لجان الحوكمة ولجان إدارة المخاطر. ويرى التقرير أن وجود مثل هذه اللجان هو ركن أساسي في منظومة التدابير الوقائية المساعدة على مكافحة الفساد في القوانين والأنظمة والتعليمات النازمة للاستثمار في الأردن.

وأخيراً لابد من الإشارة إلى أن السهولة النسبية لإجراءات تسجيل الشركات في الأردن ومطابقة القانون نفسه للعديد من معايير الشفافية الدولية. فـقانون الشركات بشكل عام هو قانون إيجابي ومطابق للأسس المنصوص عليها في اتفاقيات الفساد العربية والأممية. إلا أن هذه الإيجابية يتم تقويضها وبشكل غير مقبول عند استخراج رخص المهن لهذه الشركات. فالقوانين والأنظمة المتبعة عند استخراج رخص المهن في الأردن تعاني من العديد من التناقضات وعدم وضوح النصوص وعدم عقلانية المتطلبات المحلية، بالإضافة إلى سوء التطبيق الواضح لهذه الأنظمة والقوانين. ومن هذا المنطلق يوصي التقرير للقيام بمراجعة شاملة لهذه الأنظمة والقوانين مع العلم أن أمانة عمان الكبرى قد قدمت مؤخراً مشروع معدل لقانون رخص المهن المعمول به في الأمانة.

وبعد أن بيّنا مدى التوافق التدابير الاحترازية لمكافحة الفساد في مجال الاستثمار بين التشريعات الوطنية الأردنية والاتفاقيات الدولية والإقليمية، ننتقل للحديث عن التجريم وإنفاذ القانون في المبحث الثاني.

## المبحث الثاني

### التجريم وإنفاذ القانون

لقد تضمنت الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تعنى بمكافحة الفساد نصوصاً وأحكاماً تجرم أفعالاً وتصرفات معينة على اعتبارها فساداً، فقد تضمن الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مجموعة من المعايير الدولية المتعلقة بالتجريم وإنفاذ القانون، حيث تنبع أهمية هذا الفصل من كونه يتعلق بالأفعال المجرمة كما حددتها نصوص الاتفاقية، وإجراءات الملاحقة والمقاضاة القضائية على ارتكاب تلك الجرائم، والجزاءات المقررة عليها.

وعن أسلوب تعاطي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع قواعد التجريم وإنفاذ القانون نجد أنها قد عمدت إلى تعداد صور عن الجرائم التي تعد فساداً، فالاتفاقية الدولية لا تتضمن تجريماً ذاتياً وتلقائياً لأعمال الفساد، وإنما تعهد بذلك إلى الدول الأطراف بأن تتخذ ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الواردة فيها. وفي هذا الإطار، ومن ضمن صور جرائم الفساد التي عدتها الاتفاقية الدولية على سبيل المثال لا الحصر؛ جريمة رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، وجريمة اختلاس الممتلكات العامة، وجريمة الرشوة في القطاع الخاص، وجريمة استغلال النفوذ، وجريمة إساءة استغلال الوظائف، وجريمة غسل العائدات الإجرامية.

إن هذه الصور الجرمية لأفعال الفساد قد وردت أيضاً في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، حيث أفردت المادة (4) منها (التجريم) صوراً لأفعال تلتزم الدول الأعضاء بتجريمها عندما ترتكب قصداً أو عمداً، أهمها الرشوة في الوظائف العمومية وفي شركات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات المعتبرة قانوناً ذات نفع عام وفي القطاع الخاص، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف، واستغلال

النفوذ، وإساءة استغلال الوظائف العمومية، وغسل العائدات الإجرامية، واختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق، اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص، والمشاركة أو الشروع في الجرائم الواردة في هذه المادة.

إن ما يهمننا في هذا السياق الجرائم ذات الصلة بالاستثمار كما وردت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والمدى الذي قام به المشرع الأردني بتجريم تلك التصرفات والأفعال ضمن التدابير التشريعية الوطنية وذلك لغايات التوافق مع المعايير الدولية والإقليمية في مجال مكافحة الفساد. لذا، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلب أول للحديث عن صور جرائم الفساد مع التركيز على تلك المتعلقة بالاستثمار، وفي المطلب الثاني الحديث عن المسؤولية الجزائية عن تلك الجرائم.

### **المطلب الأول: صور جرائم الفساد المتعلقة بالاستثمار**

كما سبق الإشارة له، فإن الفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمادة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد تتضمنان صوراً لأفعال جرمية تشكل فساداً، حيث تستوعب هذه النصوص الدولية كل من المشاركة والشروع في ارتكاب هذه الجرائم على حد سواء. وفي هذا المطالب، سنتناول تلك الأفعال الجرمية التي وردت في الاتفاقيات الدولية والتي تعد فساداً وتتعلق بقطاع الاستثمار، وذلك على النحو التالي:

#### **أولاً: جريمة الرشوة**

تعد جريمة الرشوة من الجرائم ذات الصلة بالاستثمار. لذا فقد حرصت الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد على إيراد ثلاثة صور لها، أولها الصورة التقليدية للرشوة عندما تقع من موظف عام وطني، وثانيها الصورة المستخدمة للرشوة حين تقع من موظف عام أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية، وثالثها الرشوة في القطاع الخاص، حيث سيتم بيان تلك الصور على النحو التالي:

## 1- رشوة الموظف العام الوطني

لقد تضمنت الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد نصوصاً تُجرّم فعل رشوة الموظف العام الوطني. فمن خلال استعراض أحكام المادة (15) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009<sup>52</sup> نجد بأنهما يقرران صورتين لرشوة الموظف العام الوطني، الأولى هي كل فعل من الغير يتضمن وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه، أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، وذلك لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو أن يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. أما الصورة الثانية، فهي الرشوة التي يُجرّم فيها سلوك الموظف نفسه، وهو التماس موظف عمومي أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.<sup>53</sup>

ومن خلال مقارنة الأحكام القانونية السابقة بالقواعد العامة في التجريم في القانون الأردني، نجد بأن قانون العقوبات الأردني - وفي إطار تجريمه لجريمة الرشوة ضمن الجرائم التي تقع على الإدارة العامة - قد تناول الصورتين السابقتين لجريمة الرشوة كما حددتهما المعايير الدولية لمكافحة الفساد، حيث نصت المادة (170) من قانون العقوبات بالقول "كل موظف وكل شخص تُدب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كُلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين".

<sup>52</sup> نشرت هذه الاتفاقية على الصفحة (2009) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4960) الصادر بتاريخ 2009/4/30.  
<sup>53</sup> للمزيد أنظر الدكتور مصطفى عبد الغفار، دليل المنهج التدريبي حول تشريعات وآليات مكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ص 39 وما بعدها.

كما جاء في المادة (171) من قانون العقوبات بالقول "كل شخص من الأشخاص المذكورين في المادة السابقة (170) طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا أو أية منفعة أخرى ليعمل عملا غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالأشغال المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين".

إن كل من جريمة الرشوة في الاتفاقيات الدولية وقانون العقوبات الأردني تشترطان لوقوعها ركنين اثنين، ركن مادي وآخر معنوي، يسبقهما ركن أو شرط مفترض يتمثل بتوافر صفة الموظف العام، ذلك أن الرشوة لا تقع إلا إذا توافرت صفة الموظف العام. وفي هذا السياق، نشير إلى تعريف الموظف العام لغايات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (2) منها بالقول أن "الموظف العام" هو "أي شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو اداريا أو قضائيا لدى دولة طرف سواء كان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، وبصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص، وأي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف، وأي شخص معرّف بأنه «موظف عمومي» في القانون الداخلي للدولة الطرف".

أما تعريف الموظف العمومي لغايات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009 فيشمل "أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي وحسبما تُطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها".

ومن خلال بيان التعريفات السابقة يمكننا القول بأن الاتفاقيات الدولية قد حاولت قدر الإمكان التوسع في مفهوم الموظف العام لغايات ثبوت جريمة الرشوة، وهو الأمر ذاته الذي حرص المشرع الأردني على تكريسه في المادة (169) من قانون العقوبات، التي أوردت تعريفا



واسعا للموظف العام لغايات الجرائم الواقعة على الإدارة العامة في قانون العقوبات مفاده "يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الاداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة".

ونظرا لخطورة جريمة الرشوة في المجال الاقتصادي بشكل عام، والاستثمار بشكل خاص، فقد تشدد المشرع الأردني في الملاحقة القضائية لهذا الجرم، بحيث اعتبر هذه الجريمة - كصورة من صور الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة - من ضمن الجرائم الاقتصادية لغايات قانون الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم (11) لسنة 1993، حيث توسع هذا القانون في مفهوم الموظف العام لغايات جريمة الرشوة باعتبارها جريمة اقتصادية في المادة (2) بالقول "أ- تشمل كلمة موظف لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة، كما تشمل رؤساء وأعضاء مجالس الجهات الوراثة في البنود (3) إلى (8) من الفقرة (ب) من هذه المادة وكل من كُلف بخدمة عامة بأجر أو بدون أجر. ب- وتشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل مال يكون مملوكا أو خاضعا لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لاشرافها:

1- الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة.

2- مجلسا الأعيان والنواب.

3- البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة.

4- النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي.

5- البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الاقراض المتخصصة.

6- الأحزاب السياسية.

7- أي جهة يتم رقد موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة

8- أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة".

فمن خلال ما سبق، نجد بأن التشريعات الأردنية تتوافق مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد فيما يتعلق بتقرير جريمة رشوة الموظف العام الوطني بصورتها الاثنتين سالفتي الذكر، كما أن القوانين الأردنية قد توسعت في تعريف الموظف العام لغايات الملاحقة القضائية عن ارتكاب جرم الرشوة، فتكون بذلك تلك القواعد الوطنية متماشية مع المبادئ الدولية في مجال مكافحة جريمة الرشوة التي تقع من قبل الموظف العام المختص وفق أحكام القانون.

## 2- رشوة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي

لقد توسعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مجال جريمة الرشوة لتشمل رشوة الموظف العام الأجنبي والموظف الدولي، حيث عرّفت الاتفاقية الدولية الموظف العام الأجنبي بأنه "أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء أكان مُعيناً أم منتخبا؛ وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي؛ بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية". ومن الأمثلة على الموظف العام الأجنبي السفراء والقناصل وموظفو مكاتب التمثيل التجاري والموفدون لمهام رسمية مؤقتة مثل إبرام عقود أو التفاوض على اتفاقيات إلى غير ذلك. وكذلك الحال في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009، التي تلزم الدول الأعضاء باتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية لتجريم فعل الرشوة الذي يضلغ فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي.

أما المقصود بالموظف الدولي لغايات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فيُستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية منها بأنه "كل مستخدم مدني دولي أو أي شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها"، ومن الأمثلة

عليهم الموظفين العاملين في المنظمات الدولية والبنوك الدولية ولجان تقصي الحقائق والخبراء الموفدون من قبل منظمة دولية لأداء مهام محددة.

إن إضافة كل من الموظفين العموميين الأجانب والدوليين لغايات تجريم الرشوة في القانون الدولي لمكافحة الفساد يعد استجابة لما هو حاصل في الوقت الحاضر من تشابك وتداخل في العلاقات التجارية والأنشطة الاستثمارية بين المؤسسات الدولية والدول من ناحية وبين الهيئات والكيانات الاقتصادية الدولية وغيرها من الكيانات الأخرى والمجتمعات من ناحية أخرى، فطبيعة الاستثمار تقتضي بالضرورة التوسع في إطار العلاقات التجارية، وعدم اقتصرها على نطاق جغرافي أو إقليمي محدد.<sup>54</sup>

وبخصوص تجريم فعل الرشوة من موظف أجنبي أو دولي في التشريعات الوطنية، فتجدر الإشارة إلى أن الموقف الأردني الرسمي في هذا الخصوص - وكما هو مثبت في استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2012 - كان يعتبر أن فكرة تجريم الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية غير قابلة للإنفاذ في النظام القانوني الداخلي في ذلك الوقت، على اعتبار أنه إجراء يتعارض مع الحصانات الممنوحة للموظفين العموميين الدوليين الواردة في اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام 1966 والتي أصبح الأردن طرفاً فيها اعتباراً من حزيران 2008.<sup>55</sup>

إلا أن هذا الموقف الأردني قد تغير في العام ذاته عندما صدر القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (10) لسنة 2012 الذي تضمن إشارة واضحة وصريحة للموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية بأنهم يعدون من ضمن الأشخاص المعاقبين في حال ارتكابهم جرائم فساد، حيث نصت المادة (7) من القانون المعدل بالقول "... يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن

<sup>54</sup> للمزيد أنظر القاضي/إيهاب المنبأوي، خبير مكافحة الفساد ومنع الجريمة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ورقة عمل حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص 25 وما بعدها.

<sup>55</sup> أنظر استعراض تنفيذ الأردن أمام مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 5 CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add، صفحة 3.

خمسمائة دينار ولا تزيد على خسمة الآف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أيا من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات ... تسري أحكام هذه الفقرة على الموظف العمومي الأجنبي وعلى موظفي المؤسسات الدولية العمومية مع الالتزام برد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد".

ومع صدور القانون الحالي لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لعام 2016، فقد قام المشرع الأردني بإلغاء الحكم القانوني السابق المتعلق بتجريم الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية عن جرائم الفساد، والذي كان منصوصا عليه صراحة في قانون هيئة مكافحة الفساد الملغي، وهذا ما يعتبر تراجعاً من قبل التشريعات الوطنية عن الالتزام بالمبادئ الدولية في مجال مكافحة الفساد.

إلا أن مجلس الوزراء الأردني قد أقر في شهر أيلول من عام 2018 مشروع قانون معدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2018، الذي أعاد سريان نطاق أحكام القانون ليشمل الجرائم التي يرتكبها الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية. فهذا التعديل التشريعي يعد إيجابياً، ومن شأنه أن يعيد قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني إلى مصاف المعايير الدولية لمكافحة الفساد والالتزام بها فيما يتعلق بتجريم فعل الرشوة. من هنا، فإننا ندعو المشرع الأردني – ممثلاً بالسلطة التشريعية – إلى إقرار هذا التعديل، وإعادة شمول كل من الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية بأحكام القانون فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبونها والتي تعد من قبيل جرائم الفساد.

### 3- الرشوة في القطاع الخاص

تنص المادة (21) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة أن تتخذ الدول الأعضاء كافة التدابير التشريعية لتجريم أفعال معينة ترتكب عمدا أثناء مزاوله أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية تتمثل بما يلي:

"أ- وعد أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل اخلالا بواجباته.

ب- التماس أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما مما يشكل اخلالا بواجباته".

إن التشريعات الوطنية ذات الصلة بالأنشطة الاقتصادية والاستثمارية لم تتضمن نصوصا قانونية تجرم الرشوة في القطاع الخاص، ذلك أن النصوص القانونية ذات الصلة بجريمة الرشوة في قانون العقوبات تشترط أن يكون المرتشي موظفا عاما، ولا تمتد لتشمل رشوة الموظف في القطاع الخاص، وهذا ما استقر عليه اجتهاد محكمة التمييز في العديد من قراراتها التي جاء فيها "... إن عناصر جريمة الرشوة تقوم على العناصر التالية:

1- أن يكون المرتشي موظفا عاما أو ما في حكمه.

2- أن يطلب هذا الموظف أو يقبل لنفسه أو لغيره الهدية أو الوعد بها أو أي منفعة ليعمل عملا غير حق، أو ليمتنع عن العمل الذي يجب عليه أن يقوم به، وهو ما يعرف بالركن المادي .

3- أن يكون العمل الذي سيقوم به أو يمتنع عن القيام به من أعمال وظيفته أو الإخلال بها.

4- توفر القصد الجرمي وهو قيام العلم والإرادة عند ارتكابه للجريمة التي جرم بها".<sup>٥٦</sup>

ومن خلال استعراض قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني نجد أنه لا يتضمن النص صراحة على اختصاص الهيئة في متابعة جرم الرشوة في القطاع الخاص، حيث يقتصر الحكم الوارد في القانون على إعطاء الاختصاص للهيئة في التأكد من قيام مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بوضع معايير الحوكمة الرشيدة وسلامة تطبيقها، وهو النص الذي لا يسمح بملاحقة وتجريم فعل الرشوة في القطاع الخاص.

من هنا نجد أنه لا بد من إجراء تعديل على التشريعات الجزائية في الأردن بحيث يتم النص صراحة على جريمة الرشوة في القطاع الخاص، ذلك على اعتبار أن هذه الصورة من صور الرشوة لها أثر كبير على قطاع الاستثمار، وأن أضرارها على الأنشطة الاستثمارية تماثل أثر الرشوة على القطاع العام وعلى الأنشطة الحكومية والمال العام. ونشير في هذا الصدد إلى ما تضمنه تقرير استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بالأردن لعام 2012 الذي جاء فيه كمقترحات أهمها "مواصلة بذل الجهود الرامية إلى إنجاز تحديث التشريعات الداخلية بغرض تجريم الرشوة في القطاع الخاص، تماشياً مع المادة (21) من اتفاقية مكافحة الفساد، لتشمل الشركات الخاصة والعامة ذات المسؤولية المحدودة التي لا تحصل على أموال عامة".<sup>٥٧</sup>

ثانياً: جريمة اختلاس الأموال العامة

<sup>56</sup> أنظر قرار محكمة التمييز الأردنية (جزاء) رقم 2010/1440 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/10/21 منشورات مركز عدالة، تمييز جزاء رقم 2000/355 (هيئة عامة) تاريخ 2001/1/14، و قتمييز جزاء رقم 2003/297 (هيئة عامة) تاريخ 2003/5/28، و تمييز جزاء رقم 2005/1426 تاريخ 2006/2/27، و تمييز جزاء 2008/1755 تاريخ 2009/2/5.

<sup>57</sup> أنظر استعراض تنفيذ الأردن أمام مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 5 CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add، صفحة 5.

تعد هذه الجريمة إحدى أهم صور الفساد المتعلقة بالاستثمار، وذلك نظرا لطبيعة الآثار السلبية الناجمة عنها، والتي تتمثل في إهدار الأموال العامة وممتلكات الدولة، بالإضافة إلى أنها تشكل ضربا من ضروب خيانة الأمانة من قبل الموظف الذي أودعت لديه الأموال العامة بحكم توليه أعمال الوظيفة العامة، إذ يفترض به أن يحافظ على تلك الأموال التي يضع يده عليها بحكم عمله، وأن لا يبدها أو يتصرف بها تصرف المالك.

وفي هذا الإطار تنص المادة (17) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالقول "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أوراق أو أموال مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل آخر".

فمن خلال المقارنة بين جريمتي اختلاس الأموال العامة والرشوة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، نجد بأن نطاق جريمة الرشوة أوسع، ذلك على اعتبار أن من يرتكبها هو موظف عام بصفته إما وطنيا أو أجنبيا أو موظفا في مؤسسة دولية، في حين أن جريمة الاختلاس لا تقع إلا من شخص توافرت فيه صفة الموظف العام الوطني فقط، حيث لم تجرم الاتفاقية الدولية اختلاس الأموال العامة إذا ما ارتكبها موظف أجنبي أو دولي في مؤسسة دولية.

وعلى الصعيد الوطني وتماشيا مع المعايير الدولية لمكافحة هذه الصورة من صور الفساد، فقد جرمّ المشرع الأردني فعل اختلاس الأموال العامة في قانون العقوبات الأردني في المادة (174) بالقول "كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أو بموجب تكليف من رئيسه أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالأشغال المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس، وكل من اختلس أموالا تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الاقراض المتخصصة أو

الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة".

ونظرا للآثار السلبية لجريمة الاختلاس على قطاع الاستثمار، فقد تشدد المشرع الجزائي في التجريم بأن عاقب كل من المتدخل والمحرض بعقوبة الفاعل ذاتها، وأن يُحكم عليه برد النقود أو الأشياء المتحصلة من هذا الجرم، أو بتضمين الفاعل والمتدخل أو المحرض قيمتها وما أصابها من ضرر وذلك عملاً بأحكام المادة (4/174) من قانون العقوبات. كما تشدد المشرع الأردني في تجريم هذا الفعل بأن اعتبر جرم اختلاس جريمة اقتصادية لغايات تطبيق قانون الجرائم الاقتصادية الأردني وذلك أسوة بجريمة الرشوة. على اعتبار أنها تلحق ضرراً بالمركز الاقتصادي للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة أو إذا كان محلها المال العام، وهو المعيار الأساسي الذي تبناه المشرع الأردني في توصيف الجرائم الاقتصادية.

بدوره اعتبر قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى هدر الأموال العامة أو أموال الشركات المساهمة العامة أو الشركات غير الربحية أو الجمعيات من قبيل الفساد لغايات ثبوت الملاحقة القانونية للهيئة وذلك بموجب أحكام المادة (16) من القانون، وهذا التعريف يشمل حتما جريمة اختلاس المال العام الواردة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

وضمن إطار تجريم فعل الاختلاس والتبعات القانونية على ارتكابه، جاء في المادة (423) من قانون التجارة الأردني رقم (12) لسنة 1966 القول "لا يعتبر معذورا مرتكب الافلاس الاحتياالي ولا المحكوم عليه لتزوير أو سرقة أو احتيال أو اساءة الأمانة واختلاس أموال عامة".

ولغايات مكافحة جرم الاختلاس في الهيئات ذات الصلة بالاستثمار في الأردن – وتحديد هيئة الاستثمار، فقد أورد النظام المالي لهيئة الاستثمار رقم (109) لسنة 2015



نصا قانونيا يلزم كل موظف مالي اكتشف وقوع اختلاس أو ضياع أو سرقة في أموال الهيئة، أو حصل تلاعب أو تزوير في المستندات أو السجلات أو القسائم المالية أن يعلم رئيس الهيئة على الفور ليقوم باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة وفقا للتشريعات النافذة، كما أوجب النظام أن يتم تقييد عمليات الاختلاس والتلاعب ماليا ومحاسبيا على ذمة الموظف المعني على أن تتم تسويتها على ضوء القرار القطعي الصادر عن الجهة المختصة.

خلاصة القول، أن الشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار قد تبنت نصوصا قانونية صريحة تجرم فعل اختلاس الأموال العامة بشكل يجعلها أكثر مواءمة مع المعايير الدولية في مجال مكافحة الفساد.

### ثالثا: جريمة استغلال النفوذ واستثمار الوظيفة

يقصد بهذه الجريمة لغايات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قيام الموظف أو أي شخص آخر باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض للحصول من الإدارة أو السلطة العامة التابعة للدولة على ميزة غير مستحقة، وذلك مقابل أي ميزة لصالحه أو لصالح شخص آخر.<sup>58</sup> وقد حددت المادة (18) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد أركان وعناصر جرم استغلال النفوذ، حيث لم تقصر صفة الفاعل على الموظف العام فحسب، وإنما يمكن أن يكون فاعل الجريمة أي شخص آخر لا تتوافر فيه صفة الوظيفة العامة، ما دام أنه قد قام باستغلال ما قد يكون له من نفوذ يبسر له الحصول على مزايا غير مستحقة من الوظيفة العامة.

وتماشيا مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، فقد جرم قانون العقوبات الأردني استغلال بالنفوذ في المادة (80) منه بالقول "يعد محرزا من حمل أو حاول أن يحمل شخصا آخر على ارتكاب جريمة باعطائه نقودا أو بتقديم هدية له أو بالتأثير عليه بالتهديد أو بالحيلة والخديعة أو باستغلال النفوذ أو بإساءة الاستعمال في حكم

<sup>58</sup> الدكتور سليمان عبد المنعم، دراسة في مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص29 وما بعدها.

**الوظيفة".** أما جريمة استثمار الوظيفة فقد ورد تعريفها في المادة (1/176) من قانون العقوبات بالقول "كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي اليها سواء أفعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك سورية".

كما سعى المشرع الأردني إلى مواجهة جريمة استغلال النفوذ واستثمار الوظيفة في مجال قطاع الاستثمار، حيث حظر قانون الاستثمار الأردني رقم (30) لسنة 2014 صراحة في المادة (25) منه على رئيس هيئة الاستثمار والأمين العام والمدراء وأزواجهم وأقاربهم من الدرجة الأولى أن يكون لأي منهم مصلحة تجارية مع المطور الرئيسي (الجهة التي تتولى إدارة أي منطقة تنموية أو منطقة حرة) أو المؤسسة المسجلة العاملة داخل المنطقة التنموية أو المنطقة الحرة وذلك خلال مدة عملهم في الهيئة ومدة سنتين بعد انتهائها، كما أنه حظر عليهم أيضا بيع الأراضي وشرائها داخل المنطقة التنموية أو المنطقة الحرة.

وقد توسع القانون الأردني في التدابير التشريعية للحماية من جريمة استغلال النفوذ واستثمار الوظيفة بأن اشترط على رئيس هيئة الاستثمار والأمين العام والمدراء فيها تقديم تصريح خطي عند تعيينهم وقبل مباشرتهم لمهامهم يؤكد انتفاء أي منفعة لهم أو أي نشاط تجاري مع أي مطور رئيسي أو مؤسسة مسجلة داخل المنطقة التنموية أو المنطقة الحرة، وذلك تحت طائلة المساءلة القانونية وإنهاء خدمات أي منهم من الهيئة.

ووردت أيضا أحكام مماثلة للحد من جريمة استغلال النفوذ واستثمار الوظيفة في قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة 2000 وتعديلاته، حيث حظرت المادة (13) منه على رئيس مجلس المفوضين وأعضاء المجلس وأزواجهم وفروعهم من الدرجة الأولى أن يكون لأي منهم خلال مدة عضويته أي منفعة مع سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بأي صورة كانت، وأنه لا يجوز أن يكون للرئيس وأي من أعضاء المجلس أي علاقة تجارية مع أي مؤسسة مسجلة أو مع أي مستثمر في المنطقة، كما أنه يجب على رئيس مجلس

المفوضين وكل عضو في المجلس أن يقدم تصريحاً خطياً حين تعيينه وقبل مباشرته لمهامه يؤكد فيه انتفاء أي منفعة له أو أي نشاط تجاري مع السلطة، وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية وفصله من عضوية المجلس.

إلا أنه وعلى الرغم مما سبق من نصوص قانونية تجرم فعل استغلال النفوذ واستثمار الوظيفة، فقد انتقد تقرير استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بالأردن لعام 2012 التشريعات الأردنية لعدم وجود نص قانوني صريح يجرم هذا السلوك، حيث تمت التوصية بضرورة أن يقوم المشرع الأردني بتجريم المتاجرة بالنفوذ باعتبارها فعلاً قائماً بذاته ومتصلاً بالفساد يتميز عن جريمة الرشوة.<sup>59</sup>

#### رابعاً: جريمة إساءة استغلال الوظائف

لقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صورة أخرى من جرائم الفساد والتي تعتبر ذي صلة وثيقة بالاستثمار وهي جريمة إساءة استغلال الوظائف، حيث تنص المادة (19) منها بالقول "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تُجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيام أو عدم قيام بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر مما يشكل انتهاكاً للقوانين". فهذه الجريمة تمتد لتشمل كافة الصور والفروض الأخرى لانتفاع الموظف على نحو غير مشروع من أعمال وظيفته بشكل يخالف أحكام القانون سواء كان الانتفاع لنفسه أو لغيره.<sup>60</sup> وتكريساً للصورة السابقة من جرائم الفساد كما أقرتها الاتفاقية الدولية، فقد جرّم المشرع الأردني هذا الفعل ذات الصلة بقطاع الاستثمار وذلك في المادة (182) من قانون العقوبات التي تقضي بمعاينة كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير

<sup>59</sup> أنظر استعراض تنفيذ الأردن أمام مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add 5، صفحة 6.  
<sup>60</sup> للمزيد أنظر الدكتور مصطفى عبد الغفار، دليل المنهج التدريبي حول تشريعات وآليات مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 45 وما بعدها.

مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية بالحبس من شهر إلى سنتين. كما نصت المادة (1/176) من قانون العقوبات بإيقاع عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير على كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعّل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية.

كما توسع المشرع الأردني في تجريم هذا الفعل في قانون الكسب غير المشروع الأردني رقم (21) لسنة 2014 بأن اعتبر في المادة (4) منه كسباً غير مشروع كل مال منقول أو غير منقول حصل أو يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال منصبه أو وظيفته أو المركز الذي يشغله أو بحكم صفة أي منها، وكل زيادة تطراً على المال المنقول أو غير المنقول له أو لزوج أو أولاده القصر أثناء اشغاله للمنصب أو الوظيفة أو المركز أو بسبب صفة أي منها، إذا كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم المالية وعجز عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة.

وفي مجال الحديث عن إشهار الذمة المالية باعتباره إجراء تشريعياً احترازياً لمواجهة جرائم الفساد في قطاع الاستثمار، تجدر الإشارة إلى أن القانون الحالي لا يعطي الجهة المكلفة بتنفيذ أحكام القانون، وهي دائرة إشهار الذمة المالية، الاستقلال المالي والإداري، وإنما اعتبرها القانون مجرد وحدة إدارية تابعة لوزير العدل، وهذا ما يتنافى مع الاستقلالية الواجب توافرها في هذه الدائرة. كما أن القانون لا ينص صراحة على تشكيل لجنة أو هيئة خاصة من أعضاء متفرغين كجهة مشرفة على متابعة أعمال الدائرة، بل يرأسها بموجب المادة (5) من القانون قاضي تمييز يسميه المجلس القضائي يمارس عمله في دائرة إشهار الذمة المالية إلى جانب عمله القضائي، وهذا ما يعتبر اقحاماً للسلطة القضائية في مهام وأعمال تخرج عن دورها الدستوري المتمثل في الفصل في المنازعات بين الأفراد كما جاء في المادة (102) من الدستور التي تنص بالقول "تمارس المحاكم النظامية في المملكة

الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها..".

كما لم يتضمن القانون الأردني أي تدابير تشريعية تخول دائرة إشهار الذمة المالية صلاحية التحقق من المعلومات الواردة في كشوفات التقدير الذاتي المقدمة من المكلفين، وأن تلزمها ببيان مصدر العائدات والممتلكات موضوع المصادرة على النحو الذي تتطلبه الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد. وفي هذا الإطار، يجب الإشارة إلى أن مشروع القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018 قد أضاف صلاحية جديدة للهيئة تتمثل في التحقق وتدقيق ومتابعة نمو الثروة بشكل غير طبيعي أو مشروع للمشمولين بأحكام قانون الكسب الغير مشروع، وهو الدور الذي يفترض أن تقوم به دائرة إشهار الذمة المالية من التحقق من وقوع فعل كسب غير مشروع ومصدره، وأن تحيل الأمر – في حال ثبوته – إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لإجراء التحقيقات القضائية وفق أحكام القانون.

كما يجب الإشارة في هذا السياق إلى السرية المبالغ فيها التي فرضها القانون الأردني على إقرارات الذمة المالية، حيث ينص القانون على أن تُسَلَم الإقرارات بظرف مغلق ومكتوم إلى الرئيس، وأنه يحظر، تحت طائلة المسؤولية القانونية، على أي من موظفي الدائرة فتحه أو الاطلاع على ما يحتويه من بيانات. كما ذهب المشرع الأردني إلى ابعد من ذلك بأن اعتبر الإقرارات وما يتعلق بها من ايضاحات وبيانات ومعلومات ووثائق وإجراءات الفحص والتدقيق المترتبة عليها تعتبر من الأسرار التي يحظر افشاؤها أو نشرها تحت طائلة المساءلة القانونية بموجب المادة (12) من قانون الكسب غير المشروع.

فإقرارات الذمة المالية لا يتم فحصها إلا عند تقديم شكوى أو إخبار يحال إلى الدائرة المعنية من الجهة المختصة بوجود واقعة كسب غير مشروع، حيث تتولى هذه العملية هيئة قضائية برئاسة قاضي تمييز وعضوية قاضيين اثنين لا تقل درجتهم عن الدرجة الخاصة، وهذا أيضا يعد خروجاً عن الدور الرئيسي للقضاء كما حدده الدستور الأردني في

المادة (102) منه. من هنا، نجد أن ثمة حاجة ماسة لمراجعة أحكام قانون الكسب غير المشروع لصالح إنشاء هيئة مستقلة ماليا وإداريا لمتابعة تنفيذ أحكامه، وأن يكون لهذه الهيئة أشخاص متفرغين لإدارتها، وأن تعطى صلاحيات تدقيق ومتابعة نمو الثروة بشكل غير طبيعي أو مشروع للأشخاص المشمولين بأحكام القانون.

في المقابل، نشير في هذا الصدد إلى قانون النزاهة ومكافحة الفساد الذي اعتبر قبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحقق باطلا، واستخدام المعلومات المتاحة بحكم الوظيفة لتحقيق منافع خاصة صورا من صور الفساد لغايات ثبوت الاختصاص في الملاحقة القضائية للهيئة. كما جاء النص صراحة على حظر استغلال الوظيفة في المادة (16) من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (92) لسنة 2007 التي تنص بالقول "يحظر على الموظف استغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة ذاتية أو لمنفعة أي شخص ليس له حق". وتقضي المادة (21) من نظام موظفي هيئة الأوراق المالية وتعديلاته رقم (26) لسنة 2006 بالقول "يحظر على الموظف استغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة ذاتية أو قبول الهدايا أو الاكراميات أو المنح من أي شخص له مصلحة مع الهيئة".

كما نصت أيضا المادة (18) من نظام موظفي مؤسسة استثمار الموارد الوطنية وتنميتها رقم (5) لسنة 2002 على أنه "يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة أو ربح شخصي، وقبول الهدايا والاکراميات أو المنح ممن لهم علاقة أو ارتباط مالي بالمؤسسة".

من هنا، يمكننا القول بأن التشريع الوطني قد واکب المعايير الدولية فيما يتعلق بتجريم فعل إساءة استغلال الوظائف بنصوص جزائية واضحة وصريحة في تشريعات مختلفة، وذلك نظرا للتبعات السلبية لهذه الصورة من صور الفساد على النشاط الاقتصادي والاستثماري في الدولة. مع ضرورة التأكيد على مراجعة النصوص القانونية النازمة لقانون

الكسب غير المشروع لصالح تكريس استقلال الجهة المكلفة بمتابعة تنفيذ القانون عن وزارة العدل، وتكريس هيئة مؤلفة من عدد من الأشخاص المتفرغين لإدارتها، بحيث لا يتم الزج بالقضاة في هذا المجال وذلك حفاظا على حياديتهم واستقلاليتهم في ممارسة مهام عملهم القضائي.

#### **خامسا: جريمة غسل الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد**

تعد جريمة غسل الأموال من أخطر جرائم الفساد ذات الصلة بالاستثمار، فهي جريمة مالية بطبيعتها يمثل النفع المادي فيها الباعث الحقيقي على ارتكابها. كما أن لهذه الجريمة أثر سلبي على عرقلة سير العدالة، ذلك على اعتبار أن عملية غسل الأموال تزيد من صعوبة الكشف عن أي جريمة سابقة قد وقعت وتتبع عائداتها والأموال المتحصلة منها بشكل مباشر.

من هنا، فقد عمدت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية على إيراد أحكام تفصيلية لهذه الجريمة، تتمثل في صور هذه الجريمة ابتداء وبعض الأحكام الإجرائية الخاصة بالولاية القضائية في مجال جريمة غسل الأموال، والتي سنحاول بيان أحكامها وفقا للآتي:

#### **1- صور لأفعال غسل العائدات المتحصلة عن إحدى جرائم الفساد**

أوردت كل من المادة (23) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية صورا لجريمة غسل الأموال تتمثل بما يلي:

أ- إبدال الممتلكات أو أحوالها مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع.

ب- إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بان تلك الممتلكات عائدات إجرامية.

ج- اكتساب الممتلكات أو حيازتها أو استخدامها مع العلم وقت استلامها بأنها عائدات إجرامية.

## 2- محل جريمة غسل العائدات المتحصلة عن الفساد

أشارت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية إلى أن جريمة غسل عائدات الفساد تنصب على الممتلكات والعائدات المتحصلة عن إحدى جرائم الفساد، حيث ورد تعريف الممتلكات والعائدات ضمن المادة (2) من الاتفاقيتين بالقول أن الممتلكات هي الموجودات بكل أنواعها سواء أكانت مادية أم غير مادية، منقولة أم غير منقولة، ملموسة أم غير ملموسة، بالإضافة إلى المستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حق فيها. في حين جرى تعريف العائدات الإجرامية بأنها تتمثل في أي ممتلكات متأتية أو متحصلة عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم منصوص عليه في هاتين الاتفاقيتين الدوليتين.

## 3- مفهوم الجريمة الأصلية التي تحصلت منها تلك الممتلكات أو العائدات

يشترط لكي تقوم جريمة غسل العائدات المتحصلة عن الفساد أن تكون هذه الأموال متحصلة عن جرم أصلي، حيث لا يقتصر مفهوم الجرم الأصلي على جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية، بل يمتد هذا المفهوم ليشمل أي جرائم أصلية أخرى ترد في التشريع الداخلي للدولة. فقدت أشارت كل من المادة (2/23) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية إلى أنه يجب على كل دولة طرف في الاتفاقية أن تدرج في عداد الجرائم الأصلية،



كحد أدنى، مجموعة شاملة من الأفعال المجرمة وفقا للاتفاقيتين، وأن الجرائم الأصلية تمتد أيضا لتشمل الجرائم المرتكبة داخل الولاية القضائية للدولة الطرف المعنية وخارجها، في حين أن الجرائم المرتكبة خارج الولاية القضائية للدولة الطرف لا تمثل جرائم أصلية إلا إذا كان السلوك ذو الصلة يعتبر فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي ارتكب فيها، وكان من شأنه أن يعتبر فعلا إجراميا بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف التي تنفذ أو تطبق هذه المادة لو كان قد ارتكب هناك.

وتماشيا مع المعايير الدولية السابقة، فقد حرص المشرع الأردني على تجريم غسل الأموال باعتباره فعلا جرميا له أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية وخاصة في مجال الاستثمار، فأصدر لهذه الغاية قانونا خاصا يسمى قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (46) لسنة 2007 وتعديلاته، الذي جاء متوافقا مع أحكام الاتفاقيات الدولية ذات الصلة من حيث تعريفه لجرم غسل الأموال ونطاق جرائم الفساد مصدر الأموال أو العائدات التي يتم غسلها.

ففيما يتعلق بتعريف القانون الأردني لجرم غسل الأموال، فقد تضمن القول بأنه "كل فعل ينطوي على إبدال الأموال أو تحويلها أو نقلها أو تمويه مصدرها أو الحيلولة دون معرفة من ارتكب الجريمة الأصلية المتحصل منها المال، أو اكتساب الأموال أو حيازتها أو استخدامها أو ادارتها أو حفظها أو استثمارها أو ايداعها، أو اخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية لها أو مصدرها أو مكانها أو حركتها أو كيفية التصرف فيها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها".

أما على صعيد نطاق جرائم الفساد ومصدر الأموال والعائدات التي يتم غسلها، فقد جاء قانون غسل الأموال الأردني متوافقا مع اتفاقيات الفساد الدولية، حيث نصت المادة (4) من القانون الأردني بالقول "يعد كل مال متحصل من أي الجرائم المبينة أدناه محلا لغسل الأموال:

أ- أي جريمة يكون معاقبا عليها بمقتضى التشريعات النافذة في المملكة أو الجرائم التي ينص أي تشريع نافذ على اعتبار متحصلاتها محلا لجريمة غسل الأموال.

ب- الجرائم التي تنص اتفاقيات دولية صادقت عليها المملكة على اعتبار متحصلاتها محلا لجريمة غسل الأموال شريطة أن يكون معاقبا عليها في القانون الأردني".

كما نصت المادة (3) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالقول "يحظر غسل الأموال المتحصلة من أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون سواء وقعت هذه الجرائم داخل المملكة أو خارجها بشرط أن يكون الفعل معاقبا عليه بموجب القانون الساري في البلد الذي وقع فيه الفعل".

من هنا، نصل إلى نتيجة مفادها أن جرم غسل الأموال المتحصلة عن الفساد قد ضَمَّنه المشرع الأردني تشريعاته الوطنية ذات الصلة، باعتباره من الأفعال ذات الآثار السلبية على قطاع الاستثمار في الدولة، فتكون بذلك القوانين الأردنية متوافقة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد.

#### سادسا: جريمة إخفاء الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد

إن نقطة الاشتراك بين هذه الجريمة وجريمة غسل عائدات الفساد تتمثل بأن كل منهما يشترطان وقوع جريمة أصلية سابقة عليهما، وأن الركن المادي في كلا الجريمتين يتشابه بأنه يقوم على أساس حيازة أو اكتساب أو استخدام أموال أو ممتلكات يعلم الشخص بكونها متحصلة من جريمة سابقة. كما تشترك كلتا الجريمتين بأنه لا بد وأن يتم ارتكابهما عمدا وبتوافر الركن المعنوي من علم وإرادة.

ونظرا لأن جريمة إخفاء أموال متحصلة عن جريمة فساد من شأنه أن يعرقل سير العدالة ويحول دون كشف الحقيقة والعتور على الأموال غير المشروعة، فقد ضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صراحة في المادة (24) منها بالقول "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمدا عقب

ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية".

وقد جاء موقف المشرع الأردني متوافقا مع الأحكام السابقة في الاتفاقية الدولية، حيث نصت المادة (80) من قانون العقوبات على أنه يعد مت دخلا في ارتكاب جنائية أو جنحة من كان متفقا مع الفاعل أو المتدخلين قبل ارتكاب الجريمة وساهم في إخفاء معالمها أو تخبئة أو تصريف الأشياء الحاصلة بارتكابها جميعها أو بعضها أو إخفاء شخص أو أكثر من الذين اشتركوا فيها عن وجه العدالة.

وبعد استكمال الحديث عن صور جرائم الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ننتقل للحديث عن المسؤولية الجزائية المترتبة على ارتكاب أي من تلك الأفعال الجرمية السابقة المشار إليها، وطبيعة العقوبات التي يمكن إيقاعها على الشخص المتهم بارتكاب تلك الجرائم على فرض الثبوت، وذلك في المطلب الثاني من هذا المبحث.

### **المطلب الثاني: نطاق المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد والعقوبات المقررة لها**

على الرغم من تفرد كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في تقرير صور وأشكال خاصة تعتبر فسادا، إلا أنهما قد أفردتا قواعد وأحكام مشتركة تتعلق بالمسؤولية الجزائية التي تترتب على ارتكاب تلك الأفعال الجرمية. فبعض تلك القواعد تتعلق بتقرير مسؤولية على الأشخاص الاعتبارية عن جرائم الفساد، وعدم جواز الاعتداد بالحصانات الوظيفية لتكون عائقا أو حائلا يحول دون تحقق المسؤولية الجزائية لمرتكبي جرائم الفساد، وحماية الشهود والخبراء، بالإضافة إلى بيان أنواع العقوبات المقررة على جرائم الفساد وتقدم تلك الأفعال الجرمية.

وسنحاول في هذا المطلب تناول المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية في فرع أول، وموضوع الحصانات الوظيفية كقيد على الملاحقة الجزائية للمتهمين بارتكاب جرائم الفساد في فرع ثان، على أن نتناول في الفرع الثالث حماية الشهود والخبراء والضحايا في جرائم الفساد، والعقوبات المقررة على جرائم الفساد في فرع رابع، والقواعد الناظمة لتقادم جرائم الفساد في فرع خامس.

### الفرع الأول: المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية عن جرائم الفساد

لقد توسعت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في إطار المسؤولية الجزائية عن ارتكاب الجرائم الواردة فيها والتي ترتبط بعضها بقطاع الاستثمار، بأن كرّستا مبدأ المسؤولية القانونية للأشخاص الاعتبارية في صورها المعروفة الجزائية والمدنية والإدارية. وفي هذا الإطار، تقضي المادة (26) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأنه يجب على كل دولة طرف أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير تتفق مع مبادئها القانونية لتقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن المشاركة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الإتفاقية، بحيث لا تمس تلك المسؤولية بالمسؤولية الجزائية المقررة للشخصيات الطبيعية التي ارتكبت الجرائم، على أن تكفل كل دولة طرف على وجه الخصوص اخضاع الشخصيات الاعتبارية التي تلقى عليها المسؤولية وفقا لهذه المادة لعقوبات جزائية أو غير جزائية فعالة ومتناسبة وراذعة بما فيها العقوبات النقدية.

كما تقضي المادة (5) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بضرورة أن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، بما يتفق مع نظامها القانوني، لتقرير المسؤولية الجزائية أو المدنية أو الإدارية للشخص الاعتباري عن الجرائم الواردة في تلك الاتفاقية، وذلك دون المساس بالمسؤولية الجزائية للشخص الطبيعي.

وأقرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009 مسؤولية الهيئات الاعتبارية في المادة (10) منها التي تلزم كل دولة طرف بأن تعتمد ما قد

يلزم من تدابير، بما يتفق مع مبادئها القانونية، لإرساء مسؤولية الهيئات الاعتبارية عن المشاركة في الجرائم الخطيرة التي تضرع فيها جماعة إجرامية منظمة والجرائم المقررة فيها، ومن ضمنها جرائم الفساد، بحيث قررت الاتفاقية صورا متعددة لمسؤولية الهيئات الاعتبارية تشمل المسؤولية الجنائية أو المدنية أو الإداري، وذلك دون المساس بالمسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين الذين ارتكبوا الجرائم.

إن تقرير المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية، إلى جانب الأشخاص الطبيعيين، تعد من المقتضيات الأساسية لمكافحة الفساد، خاصة وأن المعايير الدولية في هذا الإطار قد شملت الأفعال التي قد ترتكبها مؤسسات القطاع الخاص والكيانات الاقتصادية والمؤسسات المصرفية ضمن صور الفساد. أما القول بأن المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية لن تفضي إلى تطبيق أي من العقوبات السالبة للحرية التي لا يتصور تطبيقها إلا بالنسبة للأشخاص الطبيعية، فإنه يجب أن لا يحول دون تطبيق جزاءات من نوع آخر كالمصادرة أو الغرامة أو الحرمان من مزاولة النشاط التجاري لمدة زمنية مؤقتة، أو الوقف عن العمل بشكل كامل. هذا مع ضرورة الإشارة إلى أن الأخذ بالمسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية عن جرائم الفساد المتعلقة بالاستثمار لا يحول دون قيام المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعيين التي ينسب إليهم قانونا ارتكاب أي من تلك الجرائم من خلال الأشخاص الاعتبارية.

وفي هذا الإطار، نجد بأن التشريع الأردني قد سار على هدي المعايير الدولية فيما يتعلق بتجريم الأشخاص المعنوية وتقرير مسؤولية جزائية عليهم وذلك في إطار الأحكام العامة لقانون العقوبات. وهذا ما يجعل من هذا المبدأ حكما يُطبق على كافة الجرائم التي يتصور وقوعها بمناسبة النشاط الذي تمارسه هذه الأشخاص الحكيمة. فقد نصت المادة (74) من قانون العقوبات الأردني بالقول "يعتبر الشخص المعنوي باستثناء الدائرة الحكومية أو المؤسسة الرسمية أو العامة مسؤولا جزائيا عن أعمال رئيسه أو أي من أعضاء إدارته أو مديره أو أي من ممثليه أو عماله عندما يأتون هذه الأعمال بإسمه أو

بإحدى وسائله بصفته شخصا معنويا، ولا يحكم على الأشخاص المعنويين إلا بالغرامة والمصادرة".

كما تضمن قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أحكاما خاصة بمسؤولية الأشخاص الاعتبارية عن جرم غسل الأموال، حيث تنص المادة (31) منه بالقول أن الشخص الاعتباري يكون مسؤولا عن الجرائم التي يرتكبها المسؤول عن الإدارة الفعلية لديه، وأنه تفرض على الشخص الاعتباري الغرامات المنصوص عليها في القانون، وأن للمحكمة وقف الشخص الاعتباري عن العمل كليا أو جزئيا مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة إذا ارتكب أي من الجرائم المنصوص عليها في القانون، وفي حال التكرار للمحكمة أن تقرر إلغاء تسجيل الشخص الاعتباري أو تصفيته. وبهذه الأحكام تتوافق التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد فيما يتعلق بتقرير مسؤولية الأشخاص الاعتبارية عن جرائم الفساد إلى جانب الأشخاص الطبيعيين.

ونشير في هذا الصدد إلى ما ورد في تقرير استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بالأردن لعام 2012 الذي اعتبر أن الأردن قد وضع إطارا قانونيا يحدد المسؤولية الجزائية للشخصيات الاعتبارية الضالعة في ارتكاب جرائم منصوص عليها في اتفاقية مكافحة الفساد، وتشمل الجزاءات المطبقة في هذا السياق فرض غرامات على الشخصية الاعتبارية، ووقف الكيان الاعتباري عن العمل أو حله، وأنه لا يوجد أي تمييز بين الأشخاص الطبيعيين والشخصيات الاعتبارية فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية عن الأضرار التي يسببونها لطرف ثالث.<sup>61</sup>

#### الفرع الثاني: الحصانات الوظيفية

من المستقر عليه فقها وتشريعا أنه دائما ما يتم الاعتراف لفئة من الموظفين العموميين ببعض الحصانات الوظيفية التي تعتبر عوائق إجرائية في مجال الملاحقة

<sup>61</sup> أنظر استعراض تنفيذ الأردن أمام مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 5 Add 1/1/1/IRG/CAC/COSP، صفحة 6.

القضائية، حيث تهدف هذه الحصانات إلى تمكين أولئك الأشخاص من أداء مهامهم وواجباتهم الوظيفية دون أي عوائق وعراقيل تتعلق بالإجراءات القضائية وحضور جلسات المحاكمة. إلا أن مثل هذه الحصانات الوظيفية يجب أن لا تشكل في حقيقتها موانع للمسؤولية الجزائية أو للعقاب، فهي في طبيعتها مجرد قيود على تحريك الدعوى الجزائية في مواجهة الجرائم التي قد يرتكبها الموظفون العموميون أثناء وظيفتهم أو بمناسبةها. وفي هذا الإطار نجد بأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد تبنت موقفا وسطيا، بحيث لم تنص صراحة على إلغاء مثل هذه الحصانات أو الامتيازات، وإنما أجبرت الدول الأعضاء أن تتخذ التدابير التشريعية لكي لا تكون هذه الحصانات وسيلة للافلات من العقاب، حيث تنص الاتفاقية الدولية في المادة (2/30) منها بالقول "تتخذ كل دولة طرف وفقا لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم، وإمكانية القيام عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الإتفاقية".

كما تنص المادة (3/6) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بالقول "تتخذ كل دولة طرف، وفقا لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات أو امتيازات ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة، بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية".

إن تقرير مثل هذه الحصانات لبعض فئات الموظفين العموميين في الدولة يشكل تحديا كبيرا في مجال مكافحة الفساد في قطاع الاستثمار، فالأثر الإجرائي المتمثل على تقرير مثل هذه الامتيازات يتمثل في الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون الجزائري، ذلك أن هذه الحصانات تفرض تمييزا في المراكز القانونية بين الأفراد المتهمين بمخالفة أحكام القانون

الجزائي بحكم طبيعة عملهم، ومن شأنها أن تضع عراقيل في طريق الكشف عن جرائم الفساد أو تحد من فاعلية إجراءات التحقيق فيها، كما أنها تبطئ من الملاحقة الجزائية لمرتكبي جرائم الفساد، ومن عملية استرداد الموجودات المترتبة عن تلك الأفعال الجرمية. وفي هذا الإطار، نجد بأن قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني قد أقر بوجود مثل هذه الحصانات الوظيفية في المادة (16/ج) منه بالقول "تسري الأحكام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة في حال كان المشتكى عليه بالفساد أحد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو التشريعات ذات العلاقة شكلاً أو إجراءات خاصة للتحقيق معه أو ملاحقته قضائياً".

إن المشكلة الأساسية في مجال الحصانات الوظيفية تبرز في مجال موظفي الدولة العاملين في الإدارات الحكومية ذات الصلة بقطاع الاستثمار. وفي هذا الإطار نجد بأن التشريعات الناظمة للوظيفة العامة في الأردن - ممثلة بشكل أساسي بنظام الخدمة المدنية - لا تتضمن أي حكم يتعلق بمنح حصانة لأي من العاملين في أجهزة الدولة ومؤسساتها المختلفة، وإنما يقتصر نطاق تقرير هذه الحصانة على فئات أخرى من الموظفين العموميين لا علاقة لهم مباشرة بإدارة قطاع الاستثمار، كالقضاة مثلاً في الجهاز القضائي، والأشخاص المسؤولين عن إدارة الهيئات والمؤسسات الدستورية والرقابية مثل مفوضي هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، والهيئة المستقلة للانتخاب، وأعضاء المحكمة الدستورية. هذا على خلاف عدد من التشريعات المقارنة وأهمها قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 الذي يوسع من نطاق هذه الحصانة لتشمل موظفي الدولة، حيث ينص القانون العراقي في المادة (136/ب) منه بالقول "لا تجوز إحالة المتهم على المحاكمة أمام المحاكم الجزائية المنصوص عليها في هذا القانون إلا بإذن من وزير العدل في الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي أو الداخلي وفي جرائم إهانة الحكومة أو الوزارات أو الهيئات النيابية أو شعار الدولة أو علمها أو الدول والمنظمات



الدولية أو رؤسائها أو ممثليها أو علمها أو شعارها الوطني والجرائم الواقعة خارج العراق التي يعاقب عليها القانون العراقي".

إن هذا الموقف التشريعي في الأردن من تقرير مبدأ الحصانة الوظيفية في قانون النزاهة ومكافحة الفساد لا يؤثر سلبي على مكافحة الفساد في قطاع الاستثمار وذلك لسببين اثنين، أولهما عدم وجود ارتباط مباشر بين أولئك الأشخاص المتمتعين بالحصانة الوظيفية وجرائم الفساد في مجال الاستثمار،<sup>62</sup> وثانيهما أن التشريعات المانحة لتلك الامتيازات تتضمن أحكاماً خاصة لرفع تلك الحصانة، وذلك من خلال اتباع إجراءات خاصة وواضحة في التشريعات الوطنية ذات الصلة، وفي حالة التلبس بارتكاب الجريمة.

ومن خلال استعراض قانون الجرائم الاقتصادية الأردني نجد أنه يعطي الحق في المادة (6) منه لرئيس الوزراء إحالة أي من الجرائم المنصوص عليها في ذلك القانون إلى محكمة أمن الدولة بمقتضى الصلاحيات المقررة له بموجب أحكام قانون محكمة أمن الدولة. من هنا، يمكننا القول بأن التشريع الأردني لا يمنح أي حصانة إجرائية تحد من ملاحقة الموظفين العموميين عما يرتكبونه من جرائم فساد تتعلق بعملهم الوظيفي، حيث يمكن تحريك الدعوى الجزائية ضد أي منهم دون حاجة لطلب أو إذن من الإدارة التي ينتمي إليها. وبهذا تكون التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار قد أقامت نوعاً من التوازن بين الحصانات والامتيازات الممنوحة للموظفين العموميين من أجل أداء وظائفهم، وبين عمليات ملاحقة الأشخاص المتورطين في جرائم الفساد ومقاضاتهم وفق أحكام القانون.

### الفرع الثالث: حماية الشهود والخبراء والضحايا

اهتمت المعايير الدولية بمكافحة الفساد بإيراد قواعد قانونية خاصة تضي حماية خاصة للشهود والخبراء والضحايا من أفعال الفساد المرتكبة، حيث ألزمت المادة (32) من

<sup>62</sup> لقد قررت المادة (6/ز) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الحصانة الوظيفية لأعضاء مجلس الهيئة المختصة بمتابعة قضايا الفساد، والتي تصن بدورها على أن الحصانة تزول في حال التلبس بارتكاب الجرم، وفي حال الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف بأن تتخذ تدابير تشريعية مناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة وفقا للاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، وذلك من أي انتقام أو ترهيب محتمل.

كما أوردت الاتفاقية الدولية صورا لتلك التدابير الاحترازية الواجب اتباعها لحماية الشهود والخبراء والضحايا تتمثل بضرورة تغيير أماكن إقامتهم، وعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم، وتوفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامتهم البدنية، كالسماح مثلا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، كوصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل التقنية الملائمة.

وفي هذا الإطار، حرصت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على حماية الشهود والخبراء والضحايا بأن أوردت في المادة (14) منها وسائل حماية متعددة تلزم الدول الأعضاء بتوفيرها للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال تجرمها الاتفاقية، وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، وتتمثل هذه الوسائل بتوفير الحماية للمبلغين والشهود في أماكن إقامتهم، وعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم، وأن يدلي المبلغون والشهود والخبراء والضحايا بأقوالهم على نحو يكفل سلامتهم كالإدلاء بالشهادة عبر استخدام تقنية الاتصالات، واتخاذ الإجراءات العقابية بحق كل من أفشى معلومات متعلقة بهوية أو بأماكن تواجد المبلغين أو الشهود أو الخبراء أو الضحايا.

وقد تنبه المشرع الأردني إلى ضرورة اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية الخاصة بحماية الشهود والخبراء والضحايا في جرائم الاستثمار كصورة من صور الفساد، حيث ضمّن قانون النزاهة ومكافحة الفساد أحكاما تتوافق مع المعايير الدولية في هذا الإطار. فالمادة (24) من القانون الأردني تنص صراحة على أن تتولى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد توفير الحماية

اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي اعتداء أو انتقام أو تهريب محتمل، وذلك من خلال اتخاذ التدابير التالية أهمها توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم، وعدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم، والإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم، وحمايتهم في أماكن عملهم وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة أو فصل تعسفي، وتوفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة.

ولم تقتصر الحماية في القانون الأردني على مجرد تدابير وقائية، بل فرض قانون النزاهة ومكافحة الفساد نصوصاً عقابية على كل من يخالف الأحكام السابقة، حيث يعاقب القانون كل من أفشى معلومات متعلقة بهوية المبلغين أو الشهود أو الخبراء أو بأماكن وجودهم بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز عشرة آلاف دينار، وأنه إذا أدى هذا الإفشاء إلى إلحاق جرم بأي من الأشخاص السابقين فيعتبر المفشي شريكاً في هذه الجريمة ويعاقب بالعقوبة المقررة للفاعل الأصلي.

وجاء في المادة (27) من القانون ما مفاده أنه يعاقب كل من اعتدى على أحد المبلغين أو الشهود أو المخبرين أو الخبراء، بسبب ما قاموا به للكشف عن الفساد أو أساء معاملتهم أو ميّز في التعامل بينهم بالحبس مدة لا تقل عن سنة، وفي حال استخدام القوة أو التهديد بإشهار السلاح أو أي وسيلة إكراه مادية أخرى فتكون العقوبة الحبس لمدة لا تقل عن سنتين وبغرامة لا تزيد على عشرة آلاف دينار.

وقد توسع قانون النزاهة ومكافحة الفساد في إطار حماية الشهود والمبلغين والمخبرين بأن نص صراحة على إصدار نظام خاص سمي "نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (62) لسنة 2014"، الذي بدوره أنشأ وحدة خاصة تسمى "وحدة حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم" داخل هيئة

النزاهة ومكافحة الفساد تكون مهمتها تلقي طلبات توفير الحماية من الأشخاص المشمولين بها وفقا لأحكام القانون، ودراستها لتقييم التهديد والمخاطر ذات الصلة، وتلقي الطلبات من الأشخاص الراغبين في عدم الكشف عن هوياتهم من المبلغين والمخبرين ودراستها ورفعها لرئيس الهيئة للبت فيها وإصدار القرار المناسب.

كما يتضمن النظام المذكور قواعد قانونية تتعلق بإخفاء البيانات الخاصة بطلبات توفير الحماية التي قد تؤدي إلى الكشف عن هوية المبلغ أو الشاهد أو المخبر أو الخبير واستبدالها برموز خاصة، وضرورة إبلاغ رئيس الهيئة والنيابة العامة فور وقوع أي اعتداء على أي من الأشخاص المشمولين بالحماية أو تعرض أي منهم لتهديد، وذلك بغرض اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة لضمان أمنهم وسلامتهم. وبهذا يكون التشريع الأردني بما تضمنه من نصوص وأحكام قد توافق مع المعايير الدولية في مجال حماية الشهود والخبراء والضحايا في جرائم الفساد.

#### **الفرع الرابع: العقوبات المقررة لجرائم الفساد**

تضمنت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد قواعد عامة تتعلق بالجزاءات التي يمكن فرضها في حال ارتكاب أي من صور الجرائم الواردة فيها، وذلك دون تحديد واضح للعقوبات التي يمكن فرضها، فالمادة (5) من الاتفاقية العربية تنص بالقول "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، بما يتفق مع نظامها القانوني، لتقرير المسؤولية الجزائية أو المدنية أو الإدارية للشخص الاعتباري عن الجرائم الواردة في هذه الاتفاقية دون مساس بالمسؤولية الجزائية للشخص الطبيعي". وسيتم تباعا تناول صور العقوبات المقررة على جرائم الفساد وذلك على النحو التالي:

#### **أولا: الملاحقة والعقوبات الجزائية**

لقد أقرت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المسؤولية الجزائية عن صور الجرائم الواردة فيها، إلا أنها أحالت على التشريعات الوطنية للدول الأعضاء مسألة تحديد العقوبات الجزائية عن الأفعال المجرمة في الاتفاقية، شريطة مراعاة جسامه ذلك الفعل. كما أشارت الاتفاقيات الدولية إلى ضرورة أن تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة الصلاحيات القانونية التقديرية التي يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص لارتكابهم الأفعال المجرمة، وذلك من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تتخذ بشأن تلك الجرائم.

ومن ضمن المبادئ الأخرى التي قررتها الاتفاقيات الدولية في مجال الملاحقة الجزائية ضرورة إيلاء اعتبار لحقوق الدفاع وقرينة البراءة بالنسبة للأشخاص المتهمين بارتكاب إحدى جرائم الفساد. فالاتفاقيات الدولية تميل إلى الأخذ بدائل تُغني عن التوقيف لضمان حضور المدعى عليه الإجراءات الجزائية، بحيث تشترط على الدول الأطراف أن تأخذ بعين الاعتبار جسامه الجريمة لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم.

وهذا الحكم ذاته قد أقرته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009 في المادة (11) منها بفقرتيها (3 و4) اللتين تقضيان بالقول أنه يتعين على كل دولة طرف في الاتفاقية أن تتخذ التدابير الملائمة تضمن في الشروط المفروضة بالقرارات الخاصة بالإفراج بانتظار المحاكمة أو الإفراج بانتظار الاستئناف ضرورة التأكيد على حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة، وأنه يتعين على كل دولة طرف أن تكفل مراعاة محاكمها لخطورة الجرائم المشمولة بالاتفاقية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم.

وفي السياق ذاته، تفرض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول الأعضاء إرساء تدابير تحفظية تتمثل في وقف الموظف عن أداء عمله الوظيفي لحين انتهاء

محاكمته، أو اسقاط الأهلية لفترة زمنية معينة يحددها القانون الداخلي عن الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرمة في الاتفاقية، وحرمانهم من تولي أي منصب عمومي أو مركز وظيفي في منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة.

إن هذه المعايير السابقة فيما يتعلق بالملاحقة القضائية والجزاءات قد أخذها المشرع الأردني بعين الاعتبار فيما يتعلق بجرائم الاستثمار بصفة خاصة، حيث تتفرد القوانين الجزائية الأردنية بتحديد الأفعال التي تشكل جرائم فساد في مجال قطاع الاستثمار والعقوبات المقررة لها، بالإضافة إلى تقرير مبدأ قرينة البراءة في مجال الدعاوى الجزائية وذلك في الدستور الأردني ابتداءً حيث تنص المادة (4/101) منه بالقول **"المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي"**، وفي قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي ينص في المادة (147) منه بالقول **"المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي"**.

وعن أحكام التوقيف في قضايا الفساد في مجال الاستثمار، نجد أن التشريع الأردني يتوافق مع المعايير الدولية فيما يتعلق بإيجاد بدائل تغني عن التوقيف، والأخذ بعين الاعتبار الإفراج المبكر أو المشروط. فالمادة (114) من قانون أصول المحاكمات الجزائية تقضي صراحة بالقول أن التوقيف هو تدبير استثنائي، وأن التوقيف لا يكون إلا إذا كان هو الوسيلة الوحيدة للمحافظة على أدلة الإثبات أو المعالم المادية للجريمة، أو لمنع المشتكى عليه من إجراء أي اتصال بشركائه في الجريمة أو المتدخلين فيها، أو أن يكون الغرض من التوقيف حماية المشتكى عليه نفسه أو وضع حد لمفعول الجريمة، أو الرغبة في اتقاء تجددتها أو منع المشتكى عليه من الفرار أو تجنيب النظام العام أي خلل ناجم عن الجريمة.

وفيما يتعلق بالتدابير التحفظية المتمثلة بوقف الموظف عن أداء عمله أثناء محاكمته، نجد بأن المادة (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني تقضي بضرورة وقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير إذا تمت إحالته من دائرته إلى المدعي العام أو المحكمة

الجزائية المختصة لارتكابه جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة، أو إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام النظام المالي المعمول به.

وجاء في المادة (9) من قانون الجرائم الاقتصادية الأردني أن للنيابة العامة أو للمحكمة بعد إحالة القضية إليها إتخاذ القرار بكف يد مرتكب الجريمة الاقتصادية عن العمل إذا استدعت الضرورة ذلك وللمدة التي تترتبها النيابة العامة أو المحكمة. كما تنص المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد على أن للهيئة ملاحقة كل من يرتكب أيا من أفعال الفساد، والحجز على أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر بقرار مستعجل من الجهة القضائية المختصة، وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم الأمر.

وفي جميع الأحوال، فإن كل من يصدر بحقه حكما جزائيا في جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة يعد محروما من تولي الوظيفة العامة في الأردن عملا بأحكام المادة (43) من نظام الخدمة المدنية. وفي مجال الجرائم الاقتصادية، أجاز القانون للمحكمة الجزائية أن تقضي بعقوبات تبعية على كل من ارتكب جريمة اقتصادية بالعزل من العمل وبغرامة لا تتجاوز مائة ألف دينار، وذلك عملا بأحكام المادة (4) من قانون الجرائم الاقتصادية الأردني.

وفيما يتعلق بالقواعد المتعلقة بتجريم المشاركة في ارتكاب جرائم الفساد، نجد بأن المادة (27) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تلزم الدول الأعضاء أن تتخذ ما يلزم من تدابير تشريعية لكي تُجرّم، وفقا لقانونها الداخلي، المشاركة بأي صفة، كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض في فعل مجرم وفقا لأحكام الاتفاقية. وفي هذا الإطار، اعتبر المشرع الأردني في المادة (28/أ) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد أن الشريك والمتدخل والمحرض في جريمة الفساد يعاقب بالعقوبة المقررة للفاعل، كما يعاقب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المادة (24/ب) كل من الشريك والمتدخل والمحرض بالعقوبة ذاتها

المقررة للفاعل الأصلي، وفي قانون الجرائم الاقتصادية نصت المادة (4) على أن يعاقب المحرض والمتدخل بعقوبة الفاعل الأصلي.

ومن المعايير الدولية ذات الصلة بمعاقبة كل من يرتكب جرائم الفساد، تشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (10/30) منها بالقول "تسعى الدول الأطراف إلى تشجيع إعادة ادماج الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم". وفي هذا الإطار، نجد بأن التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار لا تتضمن أي أحكام قانونية تدعو إلى اتخاذ أي تدابير أو إجراءات تضمن إعادة إدماج الأشخاص المدانين بجرائم الفساد والاستثمار في المجتمع الأردني كما تتطلبه المعايير الدولية لمكافحة الفساد. بالتالي، فهناك حاجة ماسة لتعديل القوانين ذات الصلة بغية العمل على تمكين كل من أدين بجرم فساد أو استثمار أن يتم إعادة تأهيله كفرد منتج في المجتمع.

وفي مجال الحديث عن العقوبات التي يمكن فرضها على مرتكبي جرائم الفساد، تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تقضي في المادة (41) منها بضرورة أن تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية لكي يؤخذ بعين الاعتبار أي حكم إدانة سبق أن صدر بحق الجاني المزعوم في دولة أخرى، وذلك بغية استخدام تلك المعلومات في إجراءات جنائية ذات صلة بفعل مجرم وفقاً للاتفاقية.

ومع الأخذ بعين الاعتبار أحكام التكرار في الجنايات والجناح كما وردت في المواد (101-103) من قانون العقوبات، فإن التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار لا تتضمن أي نص يشير صراحة إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الأحكام الأجنبية وارتكاب الأفعال الجرمية في دول أخرى عند النظر في جرم تشمله اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهذا ما يستدعي بالضرورة إجراء تعديل تشريعي لتفعيل حكم المادة (41) من الاتفاقية الدولية في القوانين الأردنية ذات الصلة بمكافحة الفساد.

**ثانياً: عقوبة المصادرة والحجز والتجميد**



يقصد بالمصادرة كعقوبة مالية نزع ملكية الأموال المتحصلة من ارتكاب جريمة الموجودة في حوزة الجاني وإضافتها إلى أموال الدولة. وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا الإجراء بالقول "يقصد بتعبير المصادرة التي تشمل التجريد حيثما انطبق الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى"، في حين يقصد بتعبير التجميد أو الحجز "فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتا، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى".

أما الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، فقد عرفت المصادرة بأنها "التجريد الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى"، وأن التجميد أو الحجز هو "فرض حظر مؤقت على إحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتا، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى".

ويعد هذا النوع من الجزاءات المقررة بموجب الاتفاقيات الدولية مكملا للعقوبات السالبة للحرية ولا يقل ردها عن عقوبات الحبس، وذلك كونها تهدف إلى حرمان الجناة من ثمار أعمالهم الإجرامية وعائداتها. لذا، فقد توسعت الاتفاقيات الدولية في تحديد محل المصادرة كعقوبة تطبق بشأن جرائم الفساد لتشمل كما حددتها المادة (31) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009 ما يلي:

أ- العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرمة وفقا للاتفاقية أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات، بمعنى أن المصادرة لا تنصب فقط على الأموال المتحصلة مباشرة عن إحدى جرائم الفساد مثل الأموال الذي قام الموظف باختلاسها أو مبلغ الرشوة الذي حصل عليه، بل تمتد أيضا لتشمل كافة الأموال الأخرى التي آلت إليها عائدات الفساد،

سواء تم ذلك باستخدام وسائل وتقنيات غسل الأموال أو باستخدام الطرق العادية لتغيير هيئة تلك العائدات وشكلها العام.

ب- الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرمة وفقا للاتفاقية الدولية، وهي تشتمل كل ما يتصور أن يكون قد استخدم بالفعل - أو كان معدا ولم يستخدم - في ارتكاب إحدى جرائم الفساد كالرشوة أو الإختلاس أو الكسب الغير المشروع.

في هذا الإطار، نجد بأن المشرع الأردني قد اعترف بالمصادرة العينية كنوع من التدابير الاحترازية في المادة (28) من قانون العقوبات، وكنوع من الالتزامات التي قد تحكم بها المحكمة بموجب أحكام المادة (42) من القانون. كما أجازت المادة (44) من قانون العقوبات مصادرة جميع الأشياء المتحصلة نتيجة لجناية أو جنحة مقصودة، أو التي استعملت في ارتكابها أو كانت معدة لاقترافها. وأجازت المادة (206) من قانون الجمارك رقم (20) لسنة 1998 مصادرة البضائع موضوع التهريب مع وسائل النقل والأدوات والمواد التي استعملت في التهريب كعقوبة على ارتكاب جرم التهريب.

وعلى الرغم مما سبق بيانه، نجد بأن التشريعات الوطنية ذات الصلة بجرائم الاستثمار قد أخذت موقفا متباينا من تكريس عقوبة المصادرة أو الحجز أو التجميد المقررة في الاتفاقيات الدولية، فقانون النزاهة ومكافحة الفساد لم يتضمن أي إشارة حول صلاحية الهيئة - بالتعاون مع الإدعاء العام - في تقرير مثل هذه العقوبات على الأموال التي يثار الشك حولها بأنها متحصلة من جرائم فساد.

إلا أنه ومن خلال استعراض مشروع القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018، نجد بأنه يتضمن حكما جديدا يعطي الهيئة الحق في أن تطلب من المدعي العام منع سفر والحجز على الأموال المنقولة والغير منقولة لأي شخص مشتكى عليه لدى

الهيئة في الجرائم المتعلقة بالأضرار بالاقتصاد الوطني، أو التي تلحق الأضرار بالمال العام أو الثقة العامة.

ونحن بدورنا ندعو المشرع الأردني إلى إقرار هذا التعديل المقترح على قانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018 فيما يتعلق بتقرير صلاحيات للهيئة بفرض عقوبة الحجز والتجميد للأموال المتأتية عن جرائم الفساد، وذلك نظرا لتماشي هذا الحكم القانوني مع المعايير الدولية ذات الصلة.

في المقابل، فقد تكرست عقوبة المصادرة والحجز والتجميد كأسلوب ردع لمواجهة الأفعال الجرمية الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية، حيث تنص المادة (9) منه على أنه يحق للنيابة العامة أو المحكمة بعد إحالة القضية إليها إصدار القرار بالحجز التحفظي على أموال من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الأموال لحين استكمال اجراءات التحقيق والفصل في الدعوى، بالإضافة إلى الحجز التحفظي على أموال أصول وفروع وزوج من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الأموال.

كما تمتد إجراءات الحجز في قانون الجرائم الاقتصادية لتشمل مال الغير، حيث أجاز القانون للنيابة العامة أو المحكمة بعد إحالة القضية إليها إصدار القرار بالحجز التحفظي على مال الغير إذا تبين أن هذا المال قد تم الحصول عليه نتيجة ارتكاب جريمة اقتصادية. وفي جميع الأحوال، يترتب على الحجز الذي توقعه النيابة العامة أو المحكمة على المال الذي تم الحصول عليه نتيجة ارتكاب جريمة وقف جميع الإجراءات والمعاملات الجارية على ذلك المال في مواجهة الحاجزين أو الراهنين الآخرين.

وفي مجال المصادرة، فقد أجاز قانون الجرائم الاقتصادية الأردني للمحكمة الجزائية في حال ثبوت ارتكاب أي جريمة اقتصادية أن تقرر مصادرة الأموال التي تم الحصول عليها من جراء ارتكاب تلك الجريمة، بحيث تعتبر التضمينات والأموال المصادرة والغرامات والنفقات التي تقرر المحكمة الحكم بها أموالا عامة يتم تحصيلها بموجب قانون تحصيل الأموال

الأميرية أو قانون صيانة أموال الدولة. ويتولى النائب العام لدى المحكمة الجزائية التي أصدرت القرار تنفيذ أحكام المصادرة والتضمين والغرامات والنفقات وتحصيلها، وله الاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص في حالة الضرورة.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى ما تضمنه قانون الاستثمار الأردني رقم (30) لسنة 2014 من حكم يعتبر متوافقاً مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، حيث تنص المادة (39/أ) منه بالقول "لغايات تنفيذ أحكام هذا القانون، يعتبر من أفراد الضابطة العدلية الرئيس والموظف المفوض خطياً من الهيئة وفقاً للصلاحيات المقررة له، وللموظف المفوض الحق في ضبط أي مخالفة لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه والتفتيش داخل المنطقة التنموية أو المنطقة الحرة، ولهذه الغاية يجوز له دخول أي مكان وتدقيق المستندات والاطلاع على جميع الوثائق والسجلات والبيانات الالكترونية". كما ورد في قانون النزاهة ومكافحة الفساد في المادة (19) القول "يكون للرئيس وأعضاء المجلس صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم، ويحدد المجلس العاملين في الهيئة الذين يتمتعون بهذه الصفة".

وجاء في المادة (53) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة أنه يعتبر من رجال الضابطة العدلية رئيس مجلس مفوضي المنطقة وأي من أعضاء المجلس أو الموظف المفوض من أي منهم وفقاً للصلاحيات المقررة له، وأن للموظف المفوض الحق في ضبط أي مخالفة لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه والتفتيش داخل المنطقة عن البضائع المحظور دخولها إليها أو إنتاجها أو تخزينها فيها.

إن تقرير مثل هذه الصلاحيات القضائية لكل من رئيس وموظفي هيئة الاستثمار ورئيس وأعضاء مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ورئيس وأعضاء مجلس مفوضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة يعتبر من قبيل التدابير التشريعية والإدارية التي تشترطها المعايير الدولية على الدول الأعضاء اتخاذها بهدف مكافحة جرائم الفساد، وذلك

نظرا لما يترتب على إعطاء صفة الضابطة العديلية من سلطات وامتيازات تتعلق بالقبض والحجز والمصادرة والتفتيش، وهي جميعها صلاحيات ضرورية لمواجهة جرائم الفساد في قطاع الاستثمار.

ونظرا لأهمية المصادرة باعتبارها صورة من صور العقوبات المقررة في الاتفاقيات الدولية، ولما تنطوي عليه من إجراء تنفيذي في مجال قطاع الاستثمار من خلال تحصيل الأموال والعوائد المترتبة على جرائم الاستثمار، فقد أحسن المشرع الأردني عندما اعتبر أن التقادم وإن كان يحول دون تنفيذ العقوبة وتدابير الاحتراز، إلا أنه لا يسري على العقوبات والتدابير الاحترازية المانعة من الحقوق أو على منع الإقامة والمصادرة العينية، وذلك عملاً بأحكام المادة (341) من قانون أصول المحاكمات الجزائية. كما أنه لا يكون لوفاء المشتكى عليه أي تأثير على إجراء المصادرة استناداً لأحكام المادة (49) من قانون العقوبات.

وفيما يتعلق بإدارة الأموال المتجمدة أو المحجوزة، فقد قضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (3/31) منها بأن تقوم الدول الأعضاء باتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة. وفي هذا الإطار نشير إلى أن قانون النزاهة ومكافحة الفساد لم يتضمن أي قواعد خاصة تتعلق بكيفية إدارة الأموال التي يتم احتجازها أو مصادرتها جراء ارتكاب جرائم فساد.

في المقابل، فقد تضمن قانون أصول المحاكمات الجزائية قواعد عامة تتعلق بإدارة بالأموال المضبوطة، حيث تنص المادة (90) منه بالقول "الأشياء المضبوطة التي لا يطلبها أصحابها في ميعاد ثلاث سنوات من تاريخ انتهاء الدعوى المتعلقة بها تصبح ملكاً للدولة بغير حاجة إلى حكم يصدر بذلك"، كما تقضي المادة (91) من القانون ذاته بالقول "إذا كان الشيء المضبوط مما يتلف بمرور الزمن أو يستلزم حفظه نفقات تستغرق قيمته يجوز للمدعي العام أن يأمر ببيعه بطريق المزاد العلني متى تسمح بذلك مقتضيات التحقيق، وفي هذه الحالة يكون لصاحب الحق فيه أن يطالب في الميعاد

المبين في المادة السابقة بالثمن الذي بيع به". كما جاء في قانون الجمارك الأردني في المادة (213) منه المتعلقة بمصادرة البضائع الممنوعة المعينة والبضائع الممنوع استيرادها أو تصديرها، القول أن لوزير المالية الحق بأن يقرر مصادرة أو إتلاف البضائع المضبوطة الممنوع استيرادها أو تصديرها دون انتظار صدور حكم قضائي إذا ثبت له أنها تشكل خطرا على السلامة العامة للمواطنين أو أنها تالفة ولا يستفاد منها.

إن القواعد السابقة في مجال التعامل مع الأموال المضبوطة في القانونين السابقين، لا تعفي المشرع الأردني من إيراد أحكام ونصوص خاصة في التشريعات الوطنية ذات الصلة بالفساد - وفي مقدمتها قانون النزاهة ومكافحة الفساد - بحيث يجب تعديل القانون وتضمينه آليات واضحة للتعاطي مع الأموال التي يتقرر مصادرتها أو تجميدها في جرائم الفساد، وذلك نظرا لطبيعة تلك الأموال وتعلقها بقطاع الاستثمار، وبسبب طول المدة الزمنية التي قد تبقى فيها هذه الأموال محجوزة أثناء سير الإجراءات القضائية في المحاكم.

### ثالثا: الجزاءات المدنية

لقد اعترفت المعايير الدولية بحق المتضرر من جرائم الفساد في المطالبة بالتعويض عما يكون قد لحق به من ضرر، حيث تنص المادة (35) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالقول "تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير وفقا لمبادئ قانونها الداخلي لضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن أحداث ذلك الضرر بغية الحصول على تعويض". وتقضي المادة (8) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بالقول "تنص كل دولة طرف في قانونها الداخلي على أن يكون للمتضرر من جراء فعل من أفعال الفساد المشمولة بهذه الاتفاقية الحق في رفع دعوى للحصول على تعويض عن تلك الأضرار".

إن الحق في التعويض عن الأضرار الناجمة عن جرائم الفساد يجب أن يكون مقررا لكل من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين على قدم المساواة، بحيث يُطبّق على حق المطالبة

بالتعويض المبادئ والأحكام العامة المنصوص عليها في القانون الداخلي للدولة، ومؤدى ذلك بطبيعة الحال أن تتوافر عناصر المسؤولية المدنية الموجبة للتعويض المتمثلة بالخطأ والضرر والعلاقة السببية.

ومن صور التعويض المدني الذي قرره اتفاقية الأمم المتحدة لجرائم الفساد حق المتضرر في المطالبة بفسخ العقد المبرم وإلغاء أي حق الإمتياز، وهو الحكم الذي يمكن استقراؤه من المادة (34) من الاتفاقية تحت عنوان (عواقب أفعال الفساد) التي تنص بالقول "مع إيلاء الاعتبار الواجب لما اكتسبته الأطراف الغير من حقوق بحسن نية، تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير تناول عواقب الفساد. وفي هذا السياق يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملا ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية للإلغاء أو فسخ عقد أو سحب إمتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي آخر"، وهو الحكم ذاته الذي قرره المادة (13) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

إن تفعيل الجزاءات المدنية السابقة كعقوبة على ارتكاب جرائم الفساد يقتضي بالضرورة ضمان عدم المساس بحقوق الغير حسني النية التي تكون قد اكتسبت وفقا لأحد العقود المبرمة، وذلك كما هو مقرر في مطلع المادة (34) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وضرورة مراعاة المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة والتي من المتصور أن تختلف من دولة لأخرى.

وعن موقف المشرع الأردني من هذا الموضوع، نجد بأنه قد أورد نصوصا مختلفة ذي صلة بالتعويض المدني بصوره وأشكاله المختلفة، والتي تعطي الحق لكل متضرر من جريمة فساد أن يطالب بالتعويض أو فسخ العقد أو إلغاء امتياز. فبالنسبة للمطالبة بالتعويض المدني، فيمكن الاستناد إلى القواعد العامة في مجال المسؤولية المدنية كما

أورثها المادة (256) من القانون المدني التي تنص بالقول "كل اضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر".

أما فيما يتعلق بباقي صور التعويض المدني، فنجد أن قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني قد اعتبر في المادة (23) منه كل عقد أو اتفاق أو منفعة تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فسادا يكون قابلا للإبطال أو الفسخ بقرار من المحكمة المختصة، وأن كل امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فسادا يكون غير نافذ بقرار من المحكمة المختصة، وأن على الجهات المختصة إلغاء قانون التصديق على الامتياز وفقا للإجراءات الدستورية.

كما أن قانون النزاهة ومكافحة الفساد يعطي الحق للهيئة أثناء إجراء تحقيقاتها أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة المختصة وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البيئة أنه قد تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد وذلك إلى حين البت في الدعوى الجزائية. وبهذا تقترب التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار من المعايير الدولية لمكافحة الفساد في مجال تقرير الجزاءات المدنية بصورها وأشكالها المختلفة لكل شخص متضرر من وقوع جرم فساد.

وفي هذا الإطار نشير إلى أن تقرير استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بالأردن لعام 2012 قد امتدح موقف التشريعات الوطنية التي تجيز للأشخاص الذين يصيبهم ضرر بسبب أحد أفعال الفساد رفع دعوى قانونية في محكمة مدنية من أجل الحصول على تعويض، وأن هذه الأحكام العامة تنطبق على قضايا الفساد والقضايا الأخرى على حد سواء، لأنه يحق لأي شخص تضرر بسبب جريمة ما أن يختار دمج القضية الجنائية والقضية المدنية في المحكمة الجنائية أو رفع دعوى مدنية منفصلة، غير أنه يجوز للمتهم



أن يطلب من المحكمة المدنية إرجاء الدعوى المعروضة عليها إلى أن تتوصل المحكمة الجنائية إلى حكم نهائي.<sup>63</sup>

### الفرع الخامس: تقادم جرائم الفساد

تضمنت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد قواعد قانونية ناشئة لتقادم جرائم الفساد الواردة فيها والتي تتعلق بعضها بقطاع الاستثمار، حيث تنص المادة (29) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالقول "تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء، فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول أو تُعْلَقِ العمل بالتقادم في حال افلات الجاني المزعوم من يد العدالة". كما تنص المادة (6/6) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بالقول "تحدد كل دولة طرف – وفقاً لقانونها الداخلي – مدة تقادم طويلة لأية جريمة مشمولة بهذه الاتفاقية"، في حين تنص المادة (5/11) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009 بالقول "يتعين على كل دولة طرف أن تحدد في إطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء، مدة تقادم طويلة تستهل أثناءها الإجراءات الخاصة بأي جرم مشمول بهذه الاتفاقية، ومدة أطول عندما يكون الجاني المزعوم قد فر من وجه العدالة".

إن المعايير الدولية لمكافحة الفساد تعطي الحق للدول الأعضاء في تكريس مدة تقادم أطول من القواعد العامة فيما يتعلق بملاحقة جرائم الفساد، أو تقرير مبدأ عدم تقادم تلك الجرائم أو تعليقه في حالات معينة. وهذه الأحكام السابقة قد أخذ بها المشرع الأردني صراحة في تشريعاته الوطنية، إذ أورد أحكاماً خاصة بموضوع التقادم فيما يخص جرائم الفساد تختلف في طبيعتها عن القواعد العامة في مجال تقادم الجرائم العادية في قانون العقوبات الأردني.

<sup>63</sup> أنظر استعراض تنفيذ الأردن أمام مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 5 CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add، صفحة 8.

وفي هذا الإطار، نشير إلى حكم المادة (11/ج) من قانون الكسب غير المشروع التي تنص بالقول "لا تسري أحكام التقادم على دعوى الكسب غير المشروع ولا تسقط الدعوى إلا بالوفاة، ولا يحول ذلك دون الحكم برد الكسب غير المشروع من التركة أو الورثة بحدود ما آل إليهم من التركة". كما تضمنت المادة (10) من قانون الجرائم الاقتصادية حكماً بعدم جواز الدفع بالتقادم في الجرائم الاقتصادية حيث تنص بالقول "لا تسري أحكام التقادم على الجرائم المرتكبة خلافاً لأحكام هذا القانون ولا يسري هذا التقادم على العقوبات المقررة لها".

وبالرجوع إلى صور الجرائم الاقتصادية لغايات تطبيق ذلك القانون نجد أنها تضم جرائم متعلقة بقطاع الاستثمار، أهمها الجرائم التي تلحق ضرراً بالمركز الاقتصادي للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة أو إذا كان محلها المال العام، بالإضافة إلى الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة، والجرائم المتعلقة بالثقة العامة كتزييف النقود والمسكوكات والطوابع، وجرائم التزوير والغش في نوع البضاعة والمضاربات غير المشروعة والافلاس. مع التأكيد على أن هذه الجرائم الاقتصادية تعتبر فساداً لغايات تطبيق قانون النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك استناداً لأحكام المادة (2/16) من القانون الجرائم الاقتصادية.

من هنا، يمكننا القول بأن جميع الأفعال الجرمية السابقة الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية والتي تعتبر صوراً لجرائم فساد بموجب قانون النزاهة ومكافحة الفساد، بالإضافة إلى جريمة الكسب غير المشروع، لا تخضع لأحكام التقادم فيما يتعلق بتحريك دعوى الحق العام، وفي مجال العقوبات المقررة لها والتي لا تتقادم بمرور الزمن.

وفيما يتعلق بتقادم جرائم الفساد في قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني، نجد بأن القانون الحالي لعام 2016 قد اتخذ موقفاً متعارضاً مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد

عندما ألغى النص القانوني الذي كان موجودا في قانون هيئة مكافحة الفساد لعام 2006 والذي كان ينص صراحة في المادة (28) منه على عدم سقوط كل من دعوى الحق العام والعقوبات المتعلقة بالفساد بالتقادم. وهذا ما يعتبر خروجاً من جانب المنظومة القانونية الوطنية عن المبادئ الدولية لمكافحة الفساد فيما يتعلق بعدم جواز التمسك بدفع التقادم ومرور الزمن في جرائم الفساد.

إلا أنه تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مشروع القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018 الذي أقرته الحكومة الأردنية في شهر أيلول من عام 2018 قد أعاد النص القانوني السابق الذي كان موجوداً في قانون هيئة مكافحة الفساد، حيث ينص مشروع القانون المعدل بالقول "لا تسقط بالتقادم دعوى الحق العام والعقوبات المتعلقة بالفساد كما لا يسري التقادم على استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد". ومن هنا، ندعو مجلس الأمة الأردني إلى إقرار هذا التعديل المقترح على القانون كونه يعد أكثر تكريماً للمعايير الدولية في مجال مكافحة جرائم الفساد في الجانب المتعلق بعدم جواز التمسك بالتقادم في جرائم الفساد.

وبهذا يكون القانون الأردني قد توافق مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد التي تجيز للدول الأعضاء تعليق العمل بالتقادم في مجال جرائم الفساد، وهذا ما أكدته تقرير استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بالأردن لعام 2012 الذي اعتبر أن التشريعات الوطنية الأردنية تمثل للمادة (29) من اتفاقية مكافحة الفساد بشأن التقادم.<sup>64</sup>

وفي الإطار الحديث عن تقادم جرائم الفساد، تجدر الإشارة إلى أن قانون النزاهة ومكافحة الفساد قد تضمن حكماً خاصاً في المادة (28) يتعلق بالإعفاء من المسؤولية وعدم ملاحقة كل من كان فاعلاً أو شريكاً أو متدخلًا أو محرضاً في جريمة فساد يكون قد قدم

<sup>64</sup> أنظر استعراض تنفيذ الأردن أمام مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add 5، صفحة 6.

للهيئة أو للسلطات المختصة معلومات أو أدلة أو بيانات أدت إلى استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد إذا تم تقديم المعلومات قبل اكتشاف الفساد، على أن يعفى أولئك الأشخاص من ثلثي العقوبة إذا ثبت أن تقديم المعلومات والأدلة والبيانات قد تم بعد اكتشاف جرم الفساد.

كما ورد حكم مشابه في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب مفاده أن المسؤولية الجزائية أو المدنية أو الإدارية عن كل شخص طبيعي أو معنوي تنتفي عند قيام أي منهم بحسن نية بواجب الاضطرار عن أي من العمليات التي يشتبه بأنها مرتبطة بعملية غسل الأموال أو تمويل إرهاب، أو تقديم معلومات أو بيانات عنها. في حين تقضي المادة (32) من القانون ذاته بالقول أنه إذا تعدد مرتكبو جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، وبادر أحدهم إلى تبليغ أي من الجهات المختصة عن أي من الجرائم المرتكبة خلافا لأحكام القانون قبل علم هذه الجهات بها، أو أدى إبلاغه بعد العلم بالجريمة إلى ضبط مرتكبي هذه الجرائم أو الأموال محل الجريمة، فللمحكمة إعفاؤه من العقوبة المقررة بالقانون.

خلاصة القول، إن التشريعات الوطنية الأردنية، وخاصة بعد أن يتم إقرار مشروع القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018، تمثل إلى المبادئ الدولية المتعلقة بتقادم جرائم الفساد كما وردت في الاتفاقيات الدولية من حيث تقرير مدة تقادم أطول، أو تعليق العمل بالدفع بمرور الزمن في مواجهة الأفعال الجرمية ذات الصلة بجرائم الفساد.

وبعد أن بينا مدى التوافق في مجال التجريم وإنفاذ القانون بين التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية والإقليمية، ننتقل للحديث عن التدابير المتعلقة بمكافحة غسل الأموال واسترداد الموجودات الناتجة عن الجرائم المتعلقة بالفساد وذلك في المبحث الثالث.

## المبحث الثالث

### التدابير المتعلقة بمكافحة غسل الأموال واسترداد الموجودات الناتجة عن جرائم الفساد

يعتبر موضوع مكافحة جرائم غسل الأموال من أهم المواضيع التي تم الإشارة إليها في الاتفاقيات الأممية والعربية في مكافحة الفساد. وتتجلى هذه الأهمية في أن هذه الجزئية قد تمت الإشارة إليها ومناقشتها بشكل رئيسي في ثلاثة فصول من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الفصل الثاني الخاص بالتدابير الوقائية، الفصل الثالث الخاص بالتجريم وإنفاذ القانون، الفصل الخامس والمتعلق باسترداد الموجودات). وكما تم التأكيد على هذه الأهمية في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادتين (28) و(30) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

ومن هذا المنطلق فإن التدابير الاحترازية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال سيتم بحثها ضمن هذا المبحث وسيتم تحليلها مع القوانين الناظمة لمصادرة واسترداد الموجودات الناتجة عن عمليات الفساد وغسل الأموال، وسيتم الإشارة كذلك في هذا المبحث لأوجه التعاون الدولي الواجب اتباعه في مكافحة هذه الأفعال. ومن هنا فإن هذا المبحث سيقسم إلى ثلاثة مطالب هي تدابير مكافحة غسل الأموال، تدابير استرداد الموجودات، و الأطر المؤسسية والتشريعية الناظمة لأسس التعاون الدولي.

#### المطلب الأول: تدابير مكافحة غسل الأموال

يعتبر الفساد وغسل الأموال وجهان لعملة واحدة، فلا وجود للفساد دون غسل الأموال ولا حاجة لغسيل الأموال دون فساد أو جريمة. فغسيل الأموال هي عملية إخفاء المكاسب غير المشروعه والتي تم توليدها من النشاط الاجرامي والمترتب غالباً عن أعمال

الفساد. فعلاقة الفساد بجرائم غسل الأموال هي علاقة جوهرية وثيقة تزدهر في الدول التي تعاني من سوء الإدارة الحاكمة وغياب المؤسسات القادرة على الرقابة القانونية والمالية.

فالدول ذات الأنظمة القانونية القوية الممتلئة لبرامج متكاملة لمكافحة غسل الأموال هي نفسها الدول القادرة على مكافحة الفساد بشكل شامل. وعلى هذا الأساس فإن معظم الاتفاقيات الدولية الساعية لمكافحة الفساد تتضمن أسس ومبادئ واضحة لمكافحة جرائم غسل الأموال.<sup>65</sup> ومن هذا المنطلق عمل الأردن على تعزيز التوعية العامة لدى المواطنين بخطورة جرائم غسل الأموال وتأثيرها المباشر على ازدياد جرائم الفساد وذلك من خلال خلق منظومة تشريعية ومؤسسية شاملة لمكافحة جرائم غسل الأموال والمبنية على المعايير المتبعة دولياً في هذا المجال وبالأخص توصيات مجموعة العمل الدولية المعنية بغسل المالية (FATF)<sup>66</sup> وصندوق النقد الدولي ومجموعة اغمونت.<sup>67</sup>

ويعتبر انضمام الأردن لهذه المؤسسات الدولية إشارة إيجابية للالتزامه بتطبيق الواجبات المفروضة عليه لزيادة التعاون الدولي في هذا المجال. كما يعد انضمام الأردن لهذه المبادرات الدولية هو تطبيق مباشر لتوصيات المادة (59) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تحث على إبرام الاتفاقيات والترتيبات الثنائية ومتعددة الأطراف في هذا المجال.

وبناءً على ذلك سعى الأردن منذ بداية العقد الماضي الى معالجة أوجه القصور القانونية في منظومته التشريعية المتعلقة بجرائم غسل الأموال ومكافحة الإرهاب، والتي نتج عنها اصدار قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (46) لسنة 2007 وتعديلاته. وسنداً لأحكام المادة (5) من هذا القانون شكّلت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل

<sup>65</sup> والجدير بالذكر أن موضوع جرائم غسل الأموال قد تم النص عليه في المواد 4، 28، 30 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والمواد 14، 52، 58 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<sup>66</sup> تم انشاء مجموعة العمل الدولية للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال في قمة مجموعة السبع في باريس 1989 من أجل تطوير إطار دولي للاستجابة بشكل منسق لخطر جرائم غسل الأموال، وقد وضع فريق العمل ٤٠ توصية تُحدد التدابير الواجب اتباعها في برامج مكافحة جرائم غسل الأموال الوطنية / <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>

<sup>67</sup> ايغموت قروب هي تجمع دولي لوحدات المسائلة والاستخبارات المالية لأكثر من 159 دولة ويوفر هذا التجمع منصة آمنة لتبادل المعلومات بين هذه الوحدات الوطنية. ولقد انظم الأردن لهذه المجموعة عام 2012 <https://egmontgroup.org/en>

الأموال وتمويل الإرهاب والتي قامت بدورها بتشكيل وحدة مكافحة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب حسب نص المادة (7) من نفس القانون. فقد نصت الفقرة (ب) من المادة (7) على أن الوحدة تختص بتلقي الإخطارات المنصوص عليها في البند 3 من الفقرة (أ) من المادة (14) من القانون والمتعلقة بأي عملية يشك بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب، كما نصت نفس المادة على أن للوحدة الحق بطلب المعلومات من كل الجهات المنصوص عليها في القانون سواءً كانت قضائية، إشرافية، إدارية أو أمنية.

وعلى الرغم من تداخل بعض صلاحيات الوحدة واللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فإن انشاء هذه الوحدة هو انجاز إيجابي يُحسب للأردن كتطبيق مباشر وصريح للمواد (14) و(58) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وبالرغم من ذلك فقد قرر الاجتماع العام لمجموعة العمل الدولية للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال في شهر شباط من عام 2010 أن نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الأردن بحاجة لمراجعة وفقاً للتوصيات الدولية بهذا الخصوص، وذلك نظراً لحصول المملكة على درجة (غير ملتزم) و(ملتزم جزئي) في 14 توصية من أصل 16 توصية أساسية ورئيسية من التوصيات الدولية وفقاً لنتائج تقرير التقييم المشترك والمعتمد للمملكة والصادر في عام 2009.<sup>68</sup>

وبناءً على هذا التقرير فقد قام المشرع الأردني بتعديل المنظومة التشريعية المتعلقة بجرائم غسل الأموال ومكافحة الإرهاب، ومن ضمن هذه التعديلات توسيع مفهوم الأموال المحكومة بنصوص هذا القانون والواردة في المادة (2) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما قام المشرع الأردني بتعديل المادة (4) من خلال توسيع نطاق الجرائم التي تعتبر متحصلاتها محلاً لغسيل الأموال وأكد القانون على مبدأ عدم اشتراط

<sup>68</sup> للمزيد من المعلومات عن هذا التقييم ونتائجه يرجى الرجوع إلى الموقع الإلكتروني الخاص بوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب <http://www.amlu.gov.jo/ar-jo/home.aspx>.

الإدانة في الجريمة المتحصل منها المال لأثبات عدم مشروعيته. وتعد التعديلات على المواد (2) و(3) و(4) من الإجراءات الرئيسية التي ساهمت في توسيع نطاق تطبيق هذا القانون وزيادة فاعليته كقانون رئيسي ضمن منظومة القوانين النازمة للاستثمار في الأردن .

بالإضافة الى ذلك فقد قام المشرع الأردني بتعزيز استقلالية وحدة مكافحة غسل الأموال من خلال ضمان استقلالها المادي والإداري، فقد نصت الفقرة (أ) من المادة (7) على استقلالية عمل الوحدة إداريا وماليا وتخصيص موازنه مستقلة لها ضمن الموازنة العامة للدولة. كما حددت الفقرة (أ) مهام وصلاحيات الوحدة وسائر الاحكام الاخرى المتعلقة بها بما في ذلك شؤون الموظفين التي تم تنظيمها بموجب النظام رقم (40) لسنة 2009 والصادر بمقتضى الفقرة (ج) من المادة (7).

ولتعزيز استقلالية هذه الوحدة فقد نصت المادة (33) على أنه لا يُعمل بأي نص يتعلق بجرائم غسل الأموال او تمويل الإرهاب ورد في أي نص آخر يتعارض مع احكام قانون مكافحة غسيل الأموال. ومن الواضح أن هدف المشرع الأردني من وراء هذه التعديلات هو ضمان استقلالية القانون والوحدة وهو ما يتطابق مع التزاماته في الاتفاقيات الدولية، وبالأخص المادة (14) و(58) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كما قام القانون بتحديد المهن غير المالية الخاضعة للقانون، حيث يعتبر هذا النص من النصوص الايجابية في القانون الأردني، وخصوصاً البند 3 من الفقرة (ب) من المادة (13) والتي توسعت لتشمل المحامين وأصحاب المهن القانونية والمحاسبين ومقدمي خدمات الشركات وغيرها من المهن. ومع ذلك يرى التقرير بأنه يجب الاستعجال بإصدار التعليمات المفصلة المتعلقة بإجراءات مكافحة غسل الأموال لكل هذه المهن، وبالأخص التعليمات المتعلقة بالمحامين والتي يرى التقرير انها يجب أن تقوم على مشاركته فاعله من قبل نقابة المحامين الأردنيين لضمان إيجاد آلية التطبيق المناسبة في هذه المهنة الحساسة. علماً بأن العديد من التعليمات الموضحة قد صدرت في هذا الخصوص لبعض المهن. فعلى



سبيل المثال لا الحصر تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لمحلات صياغة الحلا وبيع المجوهرات والمعادن الثمينة والاحجار الكريمة لسنة 2010، وتعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمكاتب العقارية لسنة 2010. ويعتبر ادراج المهن غير المالية وإصدار التعليمات المنظمة لهذه المهن تطبيق صريح وواضح للتزامات الدولية الصادرة عن مجموعة العمل الدولية والمطبقة لأحكام اتفاقيات الفساد الأممية والعربية.

كما قام الأردن بإصدار العديد من التعليمات التنفيذية لأحكام قانون غسل الأموال استناداً إلى البند 4 من الفقرة (أ) للمادة (14). وقد شملت هذه التعليمات العديد من الجهات المالية سواءً كانت خاضعة لرقابة البنك المركزي أو واقعة خارج نطاق هذه الرقابة.<sup>69</sup>

ومن هذه التعليمات، تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاص بالشركات التي تمارس نشاط التأجير التمويلي لسنة 2018 والصادرة بموجب فقرة (أ) من المادة (25) لقانون التأجير التمويلي رقم (45) لسنة 2008. بالإضافة إلى تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بأنشطة التأمين رقم (2) لسنة 2016 وتعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بأنشطة الأوراق المالية لسنة 2010. ويعتبر اصدار هذه التعليمات دليلاً عملياً على سعي الأردن خلال السنوات العشر الماضية على تفعيل قانون غسل الأموال وتطبيقه على كافة مرافق الدولة العامة والخاصة. فخلال استعراض التقرير لهذه التعليمات نجد انها مطابقة في نصوصها للمعايير الدولية المتبعة في الاتفاقيات الموقعة من قبل الأردن.

والجدير بالذكر أن التعليمات التي تم ذكرها في الفقرة السابقة تؤكد على العديد من المبادئ الأساسية الواجب اتباعها في برامج مكافحة غسل الأموال حسب نص المادة (52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (28) من الاتفاقية العربية. وتأكيداً

<sup>69</sup> تعتبر البنوك المرخصة وشركات الصرافة وشركات التمويل الأصغر وشركات المعلومات الائتمانية خاضعة لرقابة البنك المركزي، بينما تخضع الشركات الممارسة لأنشطة التأمين لرقابة إدارة التأمين وتطبق تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بأنشطة التأمين رقم 2 لسنة 2016 ، أما شركات الأوراق المالية فتخضع لرقابة هيئة الأوراق المالية وتعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الرهاب بأنشطة الأوراق المالية لسنة 2010.

للتزام الأردن بهذه المبادئ والمراجعة الدورية لهذه التعليمات، فقد قام البنك المركزي مؤخراً بتعديل التعليمات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للبنوك المرخصة رقم (14) لسنة 2018. وقد صدرت هذه التعليمات في شهر حزيران من العام الحالي. ومن أهم هذه التعديلات مطالبة البنوك من خلال المادة (3) بإجراء مسح شامل وسنوي للكشف عن إمكانية وقوع جرائم غسل الأموال وذلك من خلال اتباع منهجية إدارة المخاطر، كما قام التعديل بتشديد التدابير المتعلقة بإدارة وتقليل مخاطر غسل الأموال حسب الفصل الثالث من المادة (3). كما نصت التعليمات الجديدة على وجوب تحقق الهيئات المالية، ومن ضمنها البنوك، من هوية عملائها وتحديد المستفيد الحقيقي من هذه المعاملات البنكية وبالأخص في حالة الشخصيات الاعتبارية.

كما تتطلب التعليمات تحديد أصناف العملاء وتقسيمهم على أسس العناية الواجبة حسب المادة (4) و(5) من التعليمات. كما وضحت هذه التعليمات أيضاً المعايير المتبعة في تحديد الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر سواء كانوا أردنيون أو أجانب، وأخيراً تشدد هذه التعديلات على مسؤولية البنوك عن أي معاملة مالية فيها شبهة غسل الأموال سواء كانت هذه البنوك هي المرسلة أو المستقبلة لهذه الأموال أو حتى إذا قامت بدور الوسيط في هذه المعاملات، وبالأخص المعاملات ذات عالية القيمة المالية.

وتهدف هذه التعليمات الصادرة عن البنك المركزي إلى تعزيز الامتثال لمتطلبات مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال وضع إجراءات رقابية وتدابير احترازية تمكّن المؤسسات المالية الأردنية من تنفيذ التزاماتها حسب قانون مكافحة غسل الأموال و تمويل الإرهاب والمطبّق للاتفاقيات الدولية وبالأخص المادة (14) و(52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتوصيات الصادرة عن مجموعة العمل الدولية للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> يعتبر البنك المركزي هيئة اعتبارية تمارس أعمالها كجهة عامة مملوكة تمام من قبل حكومة المملكة الأردنية، حيث تقوم بتنفيذ أعمالها وفقاً لأحكام قانون البنك المركزي الأردني رقم 93 لسنة 1971، وتعد عمليات الرقابة على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من المهام الوطنية المناطة بالبنك

كما يتضمن قانون غسل الأموال العديد من التدابير الاحترازية المتطابقة مع المعايير الدولية. ومن هذه التدابير نص المادة (31) التي تنظم نتائج عملية سوء استخدام الأشخاص الاعتباريين كوسيلة لتهرب من مسؤولية أفعال غسل الأموال وقد تم شرح هذه الجزئية بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا التقرير.<sup>71</sup> بالإضافة إلى ذلك تعتبر الفقرة (أ) من المادة 27 من التدابير الاحترازية المهمة والتي تعطي المدعي العام صلاحية التحقق من المصادر الحقيقية للأموال العائدة للأشخاص مرتكبي جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما في ذلك تعقب تلك الأموال وتحديد إذا كان مصدر هذه الأموال يعود إلى أحد الأفعال المحضرة بموجب القانون أو أي من التشريعات النافذة ذات العلاقة.

بالإضافة إلى ذلك فقد قام القانون بتوضيح وتفعيل نطاق النظام المعتمد في نقل الأموال عبر الحدود من خلال دائرة الجمارك الأردنية. فاستناداً إلى المادة (21) من القانون قام الأردن بتفعيل نظام الإقرار من خلال اصدار التعليمات رقم (4) لسنة 2011 بشأن التصريح عن الأموال المنقولة عبر الحدود، وأقرت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال الحد الأعلى للأموال المنقولة ( 15000 دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة الأجنبية). كما أقرت نموذج التصريح عن الأموال المنقولة عبر الحدود للمسافرين القادمين للأردن. وهنا تجد الإشارة أن نظام الإقرار لا يطبّق على المسافرين الخارجين من الأردن وهو ما يعتبر برأي التقرير ثغرة قانونية كان يجب على المشرع الأردني الانتباه إليها وتعديلها.

ومن أهم مواد هذا القانون المادة (18) والتي أكدت على وجوب التزام الهيئات التي تم ذكرها في الفقرة (أ) من هذه المادة بتزويد وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

المركزي والنصوص عليها صراحةً وبالتفصيل في وثيقة سياسات البنك المركزي. بالإضافة إلى الملحق 1 و 2 لتعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2018، حيث قام الملحق رقم 1 بتحديد الحد الأدنى من بيانات التعرف على هوية العملاء وبينما وضّح الملحق رقم 2 المؤشرات الأساسية للاشتباه بعمليات غسل الأموال. لمزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع الرسمي الخاص بالبنك المركزي على الرابط الآتي <http://www.cbj.gov.jo/Default.aspx>  
<sup>71</sup> المبحث الثاني من هذا التقرير (50-84)

بالمعلومات المتعلقة بجرائم غسل الأموال كما تلزمها بتبادل المعلومات بشكل فوري والتنسيق مع الوحدة في كافة جرائم غسل الأموال.

وتكمن أهمية هذه المادة بأنها تعزز مكانة الوحدة كمركز رئيسي للتعامل مع جرائم غسل الأموال من خلال تزويدها بالدعم التشريعي اللازم لتنفيذ أعمالها بشكل وافي. بالإضافة الى ذلك فان توريد الاخطارات الى الوحدة سيؤدي إلى توفر هذه المعلومات لدى جهة مركزية واحدة قادرة على استخدام هذه المعلومات من أجل تطوير وتعديل الإطار المؤسسي والتشريعي المنظم لجرائم غسل الأموال إذا اقتضت الحاجة. علماً بأن وجود مثل هذه الجهة المركزية من شأنه تعزيز أسس النزاهة والشفافية في التعامل مع جرائم غسل الأموال ومكافحة الارهاب إذا التزمت هذه الجهة بتخزين وتصنيف المعلومات الواردة في سجل الكتروني موحد قادر على تزويد المواطنين بهذه المعلومات عند طلبها بناءً على أسس واضحة في نظامها الداخلي أو من خلال تطبيقها الصحيح لقانون حق الحصول على المعلومات الأردني رقم (47) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته لسنة 2018.<sup>72</sup>

### المطلب الثاني: استرداد الموجودات والتعاون الدولي

من المتعارف عليه أن الفساد جريمة عابرة للحدود. فمعظم مرتكبي أفعال الفساد يسعون بشكل أو بآخر إلى نقل ثمار كسبهم غير المشروع والنتاج عن أعمالهم الفاسدة من الدولة التي حصل فيها الفساد إلى دولة أخرى لا علاقة لها بهذا الفساد من أجل إخفاء تلك الثمار غير المشروعة و الافلات من العقاب.

ولتلافي الاثار السلبية، سواء الاجتماعية أو الاقتصادية، الناتجة عن هروب الموجودات المتأتية من أفعال الفساد ولذلك قضت الحاجة إلى تكثيف الجهود الإقليمية والدولية المنظمة لإجراءات استرداد الأموال او الممتلكات الناشئة عن هذه الجرائم. على هذا الأساس

<sup>72</sup> ويعد هذا الأمر تطبيقاً للفقرة (ج) من المادة (3) من نظام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 40 لسنة 2009. والتي يرى التقرير أنه تم الحد من فعاليتها من خلال نص الفقرة (أ) من المادة (7) لنفس النظام والمؤكد على وجوب المحافظة على سرية مثل هذه المعلومات، فهذه السرية يجب أن لا تكون الأساس في هذا النظام بل الاستثناء المطبق في حالات وجود مصلحة وطنية عليا مجبه لمثل هذه السرية.

فقد تم إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية المعنية بتعزيز وتفعيل التعاون الدولي في هذا المجال. ومن أهم هذه الاتفاقيات، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو) واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لسنة 1983 وتعديلاتها.<sup>73</sup>

وتعد المملكة الأردنية الهاشمية من أكثر الدول تعاوناً في هذا المجال في المنطقة العربية، فقد تضمّنت الاستراتيجية الوطنية الأردنية لمكافحة الفساد في بندها السادس تأكيداً واضحاً على الدور الرئيسي للتعاون الدولي في نطاق مكافحة الفساد. وفي هذا السياق سيقوم هذا المطلب بمناقشة أسس ووسائل كشف الموجودات المتأتية عن جرائم الفساد، ومن ثم سيحلل المواد النازمة والأساليب القانونية المتبعة لمصادرة وحجز وتجميد هذه الأموال في الأردن. كما أن هذا المطلب سيقوم بمناقشة الاسترداد المباشر وغير المباشر للموجودات الناشئة عن جرائم الفساد من خلال أطر المساعدة القانونية والتعاون الدولي والتي يمكن بدورها ان تؤدي إلى ارجاع هذه الموجودات أو التعويض عنها.

ومن هذا المنطلق فقد وضع الأردن منظومة مؤسسية وتشريعية قادرة على منع وكشف العائدات الناشئة عن جرائم الفساد وذلك من خلال العديد من القوانين ومن أهمها قانون البنوك، قانون البنك المركزي، قانون غسل الأموال، قانون الكسب غير المشروع، وقانوني هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، والأنظمة والتعليمات الصادرة والمنفذة لهذه القوانين.

ومن خلال استعراض هذه القوانين والتعليمات يجد التقرير بأن التشريعات الوطنية النازمة لقطاع الاستثمار قد تناولت بشكلٍ إيجابي إجراءات منع وكشف الممتلكات الناتجة

<sup>73</sup> للاطلاع على نصوص هذه الاتفاقيات والاتفاقيات الأخرى المنظمة لهذا التعاون الدولي يرجى الرجوع للرابط الآتي [www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml4.htm](http://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml4.htm)

عن جرائم الفساد. فالمادة (14) من قانون غسل الأموال ومكافحة الفساد تنص بشكل واضح وتفصيلي عن الأساليب الواجب اتباعها في هذا المجال. بالإضافة إلى ذلك فقد تم اصدار العديد من التعليمات المنفذة لهذا القانون، على سبيل المثال لا الحصر، تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بأنشطة التأمين رقم (2) لسنة 2016 وتعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بأنشطة الأوراق المالية لسنة 2010.

بالإضافة إلى ذلك فإنه تم انشاء وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتي تم التطرق إليها بالتفصيل في المطلب السابق، حيث تقوم هذه الوحدة بدور مهم وفعال في عملية كشف الأموال الناتجة عن أعمال الفساد من خلال تطبيق نص المادة (19) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتي تمكنها من تبادل المعلومات مع الدوائر والوحدات الدولية ذات نفس الاختصاص بشرط المعاملة بالمثل. كما أن للوحدة الحق لأبرام مذكرات تفاهم مع أي وحدة نظيرة لضمان تبادل المعلومات والتبادل الدولي<sup>74</sup>. وقد بلغ عدد مذكرات التفاهم الثنائية التي وقعها الوحدة 25 مذكرة تفاهم ثنائية، والذي يعتبر تطبيقاً عملياً لنص المادة (56) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تحث على تبادل المعلومات عن العائدات المتأتية من جرائم الفساد.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> كما تجدر الإشارة إلى أن الفقرة (د) من المائدة (74) لقانون البنوك لسنة 2000 يخول البنك المركزي صلاحية تبادل المعلومات مع الجهات التي يوافق عليها هذا البنك المركزي إذا تعلق الأمر بحفظ ضمان وسلامة العمل المصرفي.

<sup>75</sup> هذه المذكرات الثنائية هي: مذكرة تفاهم بين الوحدة ووحدة مواجهة غسل الأموال والحالات المشبوهة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في الجمهورية التركية، مذكرة تفاهم بين الوحدة ووحدة المتابعة المالية في السلطة الفلسطينية، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في جمهورية جنوب إفريقيا، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في الجمهورية القبرصية، مذكرة تفاهم بين الوحدة ووحدة معالجة الاستعلام المالي في الجمهورية الجزائرية، مذكرة تفاهم بين الوحدة وهيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمهورية العربية السورية، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في أوكرانيا، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في الجمهورية البولندية، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في مملكة البحرين، مذكرة تفاهم بين الوحدة ومكتب مكافحة غسل الأموال في جمهورية العراق، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في المملكة العربية السعودية، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في جمهورية روسيا الاتحادية، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في المملكة المغربية، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في الجمهورية البينية، مذكرة تفاهم ما بين الوحدة والوحدة النظرية في بلجيكا، مذكرة تفاهم ما بين الوحدة والوحدة النظرية في أندونيسيا، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في السودان، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في بريطانيا، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في بنغلادش، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في اليابان، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في أستراليا، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في كندا، مذكرة تفاهم بين الوحدة والوحدة النظرية في جمهورية بنما، و مذكرة تفاهم مع الوحدة النظرية في كوسوفو.

وقد قام المشرع الأردني بتعزيز هذه المنظومة التشريعية بإضافة الفقرة (د) من المادة (20) من القانون المعدل لقانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2018 التي تنص صراحةً على صلاحية الهيئة بتكليف المؤسسات الرقابية بإجراء عمليات التدقيق التي تمكنها من تنفيذ مهامها والتي من ضمنها منع وكشف الأموال أو الممتلكات الناتجة عن أعمال الفساد. وتؤكد كل هذه القوانين والتعليمات التي تم استعراضها تطبيق الأردن لنصوص المادة (52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و المواد (7) و(28) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.<sup>76</sup>

بالإضافة إلى ما تم ذكره فإن الأردن يملك العديد من القوانين القادرة على انزال عقوبة المصادرة والحجز والتجميد على عائدات جرائم الفساد، فلقد ناقش التقرير هذه المنظومة القانونية بشكل مفصل في المبحث الثاني.<sup>77</sup> فهذه العقوبات هي عقوبات مالية تتمثل في قدرت الدول على نزع ملكية الأموال الناشئة عن هذه الجرائم ونقلها من حوزة الجاني إلى حوزة الدولة من أجل حرمان مرتكبي أعمال الفساد من التمتع بثمار جرائمهم. وتشكل هذه العقوبات رادعاً قوياً ضد ارتكاب مثل هذه الجرائم سواء في الحاضر أو المستقبل.

وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية على أهمية المصادرة العينية كنوع من أنواع التدابير الاحترازية الواجب اتباعها للحد من الفساد. وقد تم التأكيد على هذا المبدأ في المادة (28) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 والتي تم تكريسها من خلال المادة (9) من قانون الجرائم الاقتصادية والفقرة (ج) من المادة (23) من القانون المعدل لقانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد. بالإضافة إلى ذلك فإن المادة (90) و (91)، كما ذكر المبحث الثاني، تنص على القواعد العامة المتعلقة بإدارة الأموال مضبوطة ومنها حكماً الأموال المضبوطة بكونها متأتية من جرائم فساد، إلا أن المشرع

<sup>76</sup> ويعتبر قانون الكسب غير المشروع، والذي تم التطرق إليه بالتفصيل في المبحث الأول من القوانين المهمة في هذا المجال. الرجاء الرجوع للصفحة (54-11)

<sup>77</sup> المبحث الثاني من هذا التقرير (84-50).

الأردني كان يجب عليه ايراد مثل هذه النصوص في القوانين المنظمة للاستثمار كقانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

كما كان يجب على المشرع توسيع نطاق المادة (21) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ليشمل كل الأموال ناتجة عن عمليات غسل الأموال دون تحديدها بالأموال المنقولة عبر الحدود والتي يجوز الحجز عليها من قبل دائرة الجمارك. مع العلم أن المادة (22) و (23) من نفس القانون تعطي وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الحق بتنفيذ طلبات الجهات القضائية غير الأردنية والمتعلقة بتجميد أو التفظ على الأموال المتحصلة من جرائم غسل الأموال.

والجدير بالذكر أنه من أهم المبادئ التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة من خلال المواد (53) و (54) هي بمبادئ الاسترداد المباشر والغير المباشر في نطاق التعاون الدولي للأموال الناشئة عن جرائم الفساد، ويقص بهذا المفهوم إعادة الأموال الناتجة عن جرائم الفساد إلى الدول التي وقعت فيها أفعال الفساد المنتجة لهذه الأموال.

وتعتبر عملية استرداد الأموال من أهم السبل القانونية المتوفرة لمكافحة جرائم الفساد محلياً ودولياً. فهذا الإجراء الرادع يؤدي الي حرمان مرتكبي اعمال الفساد من التمتع بثمار جرائمهم وبالأخص اذا تم تهريب هذه الأموال او الممتلكات الي خارج حدود الدولة التي وقع فيها فعل الفساد. وهذا الاسترداد يتم من خلال اسلوبين؛ الأسلوب الأول هو الاسترداد المباشر للممتلكات حسب نص المادة (53) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (20) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. والذي يتمثل في رفع الطرف المتضرر سواء كان اردني الجنسية أو اجنبياً دعوة في الأردن لاسترداد هذه الأموال.

وفي هذا السياق نجد أن المحاكم الأردنية تقبل الدعاوي الذي ترفع علي أي اردني سواء كان الشخص الذي رفع الدعوة اردنياً أو أجنبياً وسواء كان موضوع الدعوى المطالبة بحق عيني أو المطالبة بالتعويض وذلك استناداً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية



رقم (24) لسنة 1988. والجدير بالذكر أنه إذا صدر الحكم من القضاء الأردني لصالح شخص أجنبي أو دولة أجنبية، فإن الحكم يكون واجب النفاذ ولا يجوز لأي شخص تحت طائلة المسؤولية أن يعطل تنفيذ هذا الحكم بغير السبل القانونية ومنها الطعن أمام المحاكم ذات الدرجة العليا كمحاكم الاستئناف أو محاكم التمييز.

أما الأسلوب الثاني وهو الاسترداد غير المباشر من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة حسب نص المواد (54) و (55) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمواد (20) و(21) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. حيث يتبلور هذا الأسلوب بقيام الطرف المتضرر بإصدار حكم اجنبي ضد مرتكبي أفعال الفساد ومن ثم مطالبة المحاكم الأردنية بتنفيذ هذا الحكم في الأردن.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني قد أجاز تنفيذ الحكم الصادر عن أي جهة قضائية أجنبية في المملكة استناداً لقانون تنفيذ الأحكام الأجنبية الأردني رقم (8) لسنة 1952،<sup>78</sup> حيث يتم تنفيذ هذا الحكم الاجنبي في المملكة الاردنية الهاشمية بإقامة دعوى لتنفيذه أمام محكمة البداية التي يقيم المحكوم عليه ضمن صلاحيتها او المحكمة التي تقع ضمن صلاحيتها املاك المحكوم عليه التي يرغب في تنفيذ الحكم عليها إذا كان المحكوم عليه لا يقيم في المملكة. كما أنه يجب على المحكوم له أن يقدم الى المحكمة صورة مصدقة عن الحكم المطلوب تنفيذه مع صورة مصدقة عن ترجمتها إذا كان الحكم بغير اللغة العربية وصورة اخرى لتبليغها للمحكوم عليه، حيث تنفذ هذه الاحكام الأجنبية بذات الطريقة التي تنفذ فيها الاحكام المحلية الصادرة من محاكم المملكة الاردنية الهاشمية.

<sup>78</sup> يقصد بالحكم الأجنبي بموجب المادة (2) من هذا القانون، هو كل حكم صادر من محكمة خارج المملكة الاردنية الهاشمية (بما في ذلك المحاكم الدينية) يتعلق في اجراءات حقوقية ويقضي بدفع مبلغ من المال او الحكم بعين منقولة او تصفية حساب ويشمل قرار المحكمين في اجراءات التحكيم إذا كان ذلك القرار قد أصبح بحكم القانون المعمول به في البلد الذي جرى فيه التحكيم قابلاً للتنفيذ كقرار صدر من المحكمة في البلد المذكور.

إلا أنه يجوز للمحكمة الأردنية وحسب نص المادة (7) من القانون أن ترفض تنفيذ هذا الحكم الأجنبي إذا لم تتوفر فيه الشروط اللازمة.<sup>79</sup> مع العلم أنه إذا قامت المحكمة المختصة بالتصديق على تنفيذ هذا الحكم الأجنبي وتأكيد استيفائه لشروط اللازمة فإن هذا الحكم يجب أن يُعتبر بمثابة أي حكم صادر عن محكمة أردنية. وفي هذه الحالة يمكن للطرف المتضرر الذي صدر الحكم لصالحه من الاعتماد على نص المادة (141) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 14 لسنة 1988 وتعديلاته الذي ينص على أن للدائن الحق في طلب توقيع الحجز الاحتياطي إذا أوفى بالشروط بالضرورة، على أموال المدين المنقولة أو غير المنقولة الموجودة بحيازة الشخص الثالث استناداً إلى حكم أجنبي.

والجدير بالذكر أن تقديم المساعدة القانونية بشكل عام تحكمها الاتفاقيات المتضمنة المساعدات القانونية أو تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل. ويتبع الأردن عدد من المبادئ الرئيسية في التعامل مع طلبات المساعدة القانونية. ومن أهم هذه المبادئ استناد تنفيذ طلبات المساعدة القانونية إلى وجود اتفاقية تعاون قانوني بين المملكة والجهة طالبة المساعدة، وفي حالة عدم وجود اتفاقية من هذا النوع يتم اللجوء إلى قواعد المجاملة الدولية والمعاملة بالمثل.

وفي مثل هذه الحالات يحاول الأردن الموازنة بين مصلحته العليا وسيادته من جهة وبين تعزيز علاقاته مع الدولة طالبة المساعدة من جهة أخرى. ولا يمكن تقديم أي نوع من المساعدة القانونية المتبادلة عند غياب ازدواجية التجريم. مع العلم أن الاختلافات الفنية بين

---

<sup>79</sup> يجوز للمحكمة أن ترفض الطلب المرفوع إليها في تنفيذ حكم أجنبي في الأحوال التالية:  
أ- إذا لم تكن المحكمة التي أصدرت الحكم المذكور ذات وظيفة.  
ب- إذا كان المحكوم عليه لم يتعاط أعماله داخل قضاء تشمله صلاحية المحكمة التي أصدرت الحكم أو لم يكن مقيماً داخل قضائها ولم يحضر باختياره أمام المحكمة ولم يعترف بصلاحيته.  
ج- إذا كان المحكوم عليه لم يبلغ مذكرة الحضور من المحكمة التي أصدرت الحكم ولم يحضر امامها رغماً عن كونه كان يقطن داخل قضاء تشمله صلاحية المحكمة أو كان يتعاطى أعماله فيه.  
د- إذا كان الحكم قد حصل عليه بطريق الاحتيال.  
هـ- إذا اقتنع المحكوم عليه المحكمة بأن الحكم لم يكتسب بعد الصورة القطعية.  
و- إذا كان الحكم بسبب دعوى لا تسمعها محاكم المملكة الأردنية الهاشمية إما لمخالفتها للنظام العام أو الآداب العامة.  
2- يجوز للمحكمة أيضاً أن ترفض الاستدعاء المقدم إليها بطلب تنفيذ حكم صادر من إحدى محاكم أية دولة لا يجيز قانونها تنفيذ الأحكام الصادرة من محاكم المملكة الأردنية الهاشمية.

قوانين الدول الطالبة للمساعدة والأردن لا تعتبر عقبة رئيسية أمام توفير المساعدة القانونية المتبادلة.

إضافة إلى القواعد العامة السابق ذكرها، نص قانون مكافحة غسل الأموال بشكل صريح وواضح على الأساس القانوني للتعاون والمساعدة القانونية المتبادلة بخصوص تحقيقات قضايا غسل الأموال، حيث نصت المادة (22) من قانون مكافحة غسل الأموال، أنه تحقيقاً للغايات المقصودة من هذا القانون تتعاون الجهات القضائية الأردنية مع الجهات القضائية غير الأردنية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالمساعدات والإنابات القضائية وتسليم المتهمين والمحكوم عليهم.

بالإضافة إلى أن الجهات غير الأردنية وحسب نص هذه المادة تقوم بتعقب أو تجميد أو حجز الأموال محل جرائم غسل الأموال وذلك وفق القواعد التي تحددها القوانين الأردنية والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون المملكة طرفاً فيها أو وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل ومع عدم الإخلال بحقوق الغير حسن النية. وأضافت المادة (22) أن "للجهات القضائية الأردنية المختصة أن تأمر بتنفيذ طلبات الجهات القضائية غير الأردنية المختصة بمصادرة المتحصلات محل جرائم غسل الأموال، وذلك وفق القواعد التي تحددها القوانين الأردنية والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون المملكة طرفاً فيها." وعلى الرغم من إيجابية هذه النصوص إلا أن هذه الصلاحيات تمنح للوحدة فقط عند تنفيذ أجندة التعاون ما بين الجهات القضائية الأردنية، والجهات القضائية غير الأردنية. ويرى التقرير بأنه يجب منح هذه الوحدة صلاحية تعقب أو تجميد أو تحفظ على الأموال محل جرائم غسل الأموال كصلاحية عامة غير محددة كما هو الحال في نص القانون الحالي.

وختاماً تجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني من خلال الفقرة (ب) من المادة (29) من القانون المعدل لقانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد. قد أقر أحد أهم المبادئ المتعلقة باسترداد الممتلكات المتحصلة عن الفساد. فحسب نص هذه المادة فإنه "لا يحول صدور

قرار عن المحكمة بإسقاط دعوى الحق العام أو بوقف الملاحقة أو الإعفاء من العقوبة لتوافر أي من حالات موانع العقاب أو لانتفاء المسؤولية دون الاستمرار في استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد.

ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي نادى بها اتفاقية الأمم المتحدة في الفصل الخامس والمتعلق باسترداد الممتلكات الناتجة عن أفعال الفساد. وفي هذا السياق يجب التذكير أنه إذا تمت مصادرة أموال وفق أي أحكام أجنبية تم التصديق عليها من خلال قانون تنفيذ الأحكام الأجنبية فإن هذه الأموال تعاد إلى أصحابها سواء كانوا مقيمين في المملكة أو خارجها وسواء كانت هذه الأموال أموال عامة وطنية أو أموال عامة أجنبية وذلك بشرط أن يكون قانون الدولة الأجنبية التي صدرت منها الأحكام أو الأوامر تعامل الأوامر والأحكام الأردنية بالمثل.<sup>80</sup>

وبعد أن بينا مدى التوافق في مجال التجريم وإنفاذ القانون بين التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية والإقليمية، ننتقل للحديث عن مبادئ المساعدة التقنية وتبادل المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد كما وردت في المنظومة الدولية ومقارنتها مع القواعد القانونية الوطنية ذات الصلة بقطاع الاستثمار، وذلك في المبحث الرابع

<sup>80</sup> وجدير بالذكر أن القانون الأردني أجاز للمتضرر من أفعال الفساد طلب التعويض ، وقد تم مناقشة هذا الموضوع بشكل مفصل الرجاء الرجوع للمبحث الثاني من هذا التقرير (84-50)

## المبحث الرابع

### المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في مجال مكافحة الفساد

لقد توسعت المعايير الدولية في مجال مكافحة الفساد في الإطار القانوني للتعاطي مع الأفعال الجرمية التي تشكل فسادا، حيث لم تكف فقط بإيراد صور عن جرائم الفساد وطبيعتها والجزاءات المقررة في حال ارتكابها، وإنما كرست أحكاما إجرائية تتعلق بالمساعدة التقنية وتبادل المعلومات المتعلقة بمكافحة الفساد. وفي هذا الإطار، فقد تضمن الفصل السادس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نصوصا تتعلق بالتدريب والمساعدة التقنية، وأخرى ذات صلة بجمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، وتدابير تتعلق بتنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية، وهي الأحكام ذاتها التي كرستها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادتين (31) و(32) منها.

ففيما يتعلق بالتدريب والمساعدة التقنية، فقد أفردت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد أحكاما قانونية تتعلق بالتدريب والمساعدة التقنية في مواجهة جرائم الفساد، وذلك في المادتين (60) و(31) منهما على التوالي، واللذان تلزمان كل دولة طرف، وبالقدر اللازم، باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة لموظفيها المسؤولين عن منع الفساد ومكافحته، بحيث تتناول هذه البرامج التدريبية وضع تدابير فعالة لمنع الفساد وكشفه والتحقيق فيه أو المعاقبة عليه، بما في ذلك استعمال أساليب جمع الأدلة والتحقيق، وبناء القدرات في مجال صياغة وتخطيط سياسة استراتيجية لمكافحة الفساد. كما تشمل هذه التدابير ضرورة العمل على تدريب السلطات المختصة على إعداد الطلبات الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة، وتقييم وتدعيم المؤسسات وإدارة الخدمات العمومية وإدارة الأموال العمومية، بما في ذلك المشتريات العمومية والقطاع الخاص، ومراقبة حركة عائدات الأفعال المجرمة

والأساليب المستخدمة في إحالتها أو إخفائها أو تمويهها، واستحداث آليات وأساليب قانونية وإدارية ملائمة وفعالة لتيسير إرجاع عائدات الأفعال المجرمة.

وفي مجال **المساعدة التقنية**، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تلزم الدول الأطراف بأن تقدم إلى بعضها البعض، وحسب قدراتها، أكبر قدر ممكن من المساعدة التقنية، وخصوصا لصالح البلدان النامية، في خططها وبرامجها الرامية إلى مكافحة الفساد، بما في ذلك الدعم المادي في مجالات التدريب والمساعدة، وتبادل الخبرات والمعارف المتخصصة. كما تفرض الاتفاقية على الدول الأطراف، وبالقدر اللازم، تعزيز جهودها الرامية إلى تحقيق أقصى زيادة ممكنة في الأنشطة العملية والتدريبية المضطلع بها في المنظمات الدولية والإقليمية، وفي إطار الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف ذات الصلة التي تبرمها الدول الأعضاء مع بعضها البعض.

وفي مجال **دراسات مكافحة الفساد**، تقضي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بضرورة أن تنظر الدول الأطراف في مساعدة بعضها البعض على إجراء تقييمات وبحوث بشأن أنواع الفساد وأسبابه وآثاره وتكاليفه في بلدانها، وذلك لكي تضع تلك الدول، وبمشاركة السلطات المختصة والمجتمع، استراتيجيات وخطط عمل لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني. كما تنظر الدول الأطراف في استخدام المؤتمرات والحلقات الدراسية الإقليمية والدولية لتعزيز التعاون والمساعدة التقنية، وتحفيز مناقشة المشاكل التي تمثل شاغلا مشتركا، بما في ذلك الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية.

ولغايات تيسير استرداد عائدات الأفعال المجرمة في الاتفاقية الدولية، فإن الاتفاقيات الدولية تجيز للدول الأطراف أن تتعاون على تزويد بعضها البعض بأسماء الخبراء الذين يمكن أن يساعدوا على تحقيق ذلك الهدف. كما تنظر الدول الأطراف في إنشاء آليات طوعية

بهدف المساهمة ماليا في الجهود التي تبذلها البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية لتطبيق أحكام الاتفاقيات الدولية من خلال برامج ومشاريع المساعدة التقنية.

أما في مجال جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، فإن المادة (61) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تقضي بضرورة أن تنظر كل دولة طرف في القيام، وبالتشاور مع الخبراء، بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، وكذلك الظروف التي تُرتكب فيها جرائم الفساد. كما يجب على الدول الأطراف أن تعمل على تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية، وذلك بهدف إيجاد تعاريف ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان. وفي ذات السياق، تلزم الاتفاقية الدولية كل دولة طرف بأن تنظر في رصد سياساتها وتدابيرها الفعلية لمكافحة الفساد، وفي إجراء تقييمات لفعالية تلك السياسات والتدابير وكفاءتها.

بدورها أكدت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على الأحكام السابقة فيما يتعلق بجمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها وذلك في المادة (32) منها بالقول صراحة أنه يجب على كل دولة طرف أن تقوم بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، وكذلك الظروف التي ترتكب فيها جرائم الفساد، وأن تسعى إلى تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية لديها بشأن الفساد، وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية، وذلك من أجل إيجاد معايير مشتركة قدر الإمكان والاتفاق بين الدول الأعضاء حول المعلومات ذات الصلة بالممارسات الفضلى لمنع الفساد ومكافحته.

أما فيما يتعلق بالتدابير الأخرى لتنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية، فإن المادة (62) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تنص على ضرورة أن تتخذ الدول الأطراف تدابير تساعد على التنفيذ الأمثل لهذه الاتفاقية وذلك من

خلال التعاون الدولي، بحيث تبذل الدول الأطراف جهوداً ملموسة من أجل تعزيز التعاون مع البلدان النامية على مختلف الأصعدة بغية تدعيم قدرة تلك الدول على منع الفساد ومكافحته.

كما تشمل التدابير الأخرى ذات الصيغة الاقتصادية والتقنية زيادة المساعدات المالية المقدمة لدعم ما تبذله البلدان النامية من جهود لمنع ومكافحة الفساد بصورة فعالة، وتقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية لمساعدتها على تلبية ما تحتاج إليه من أجل تنفيذ أحكام الاتفاقية، وتشجيع سائر الدول والمؤسسات المالية على الإنضمام إليها في تلك الجهود المبذولة، خصوصاً من خلال توفير المزيد من برامج التدريب والمعدات الحديثة للبلدان النامية لمساعدتها على مكافحة الفساد بصورة وأشكاله المختلفة.

وفي هذا الإطار، تجيز اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للدول الأعضاء أن تبرم اتفاقات وترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن المساعدة المادية واللوجستية لضمان فعالية وسائل التعاون الدولي التي تنص عليها هذه الاتفاقية وللمنع الفساد وكشفه ومكافحته، إلى جانب وجوب إيراد نصوص قانونية صريحة في تشريعاتها الوطنية تركز مبادئ المساعدة والتدريب وتبادل المعلومات.

وفي هذا المطلب، سنتناول موقف الأردن من المبادئ الدولية السابقة المتعلقة بالمساعدة التقنية وتبادل المعلومات في مجال مكافحة الفساد في الاتفاقيات الثنائية والدولية في مطلب أول، ومدى تكريس مبادئ المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في التشريعات الوطنية ذات الصلة بمكافحة الفساد في الأردن في مطلب ثان.

### **المطلب الأول: الاتفاقيات الثنائية والدولية النازمة للمساعدة التقنية وتبادل المعلومات**

لقد أبرمت حكومة المملكة الأردنية الهاشمية العديد من الاتفاقيات الثنائية والدولية التي تهدف إلى تحقيق المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في مجال مكافحة الفساد



وذلك استجابة لما تتطلبه المعايير الدولية ذات الصلة. ومن الأمثلة على الاتفاقيات الثنائية المبرمة مذكرة تفاهم بين هيئة الاستثمار الأردنية ووزارة الاستثمار والتعاون الدولي المصرية بشأن تأسيس مجلس تنسيقي للتعاون الاستثماري لسنة 2018، والتي تنص صراحة على إنشاء مجلس تنسيقي للتعاون الاستثماري بين الدولتين يضم مجموعة من المستثمرين ومجتمع الأعمال بهدف تبادل المعلومات فيما يتعلق بالسياسات والتشريعات المتعلقة بالاستثمار، وتبادل أفضل الخبرات التقنية والمعرفة الخاصة بجميع جوانب الاستثمار بين البلدين، وتنظيم مشترك للمؤتمرات والندوات المتعلقة بالاستثمار ولقاءات توافقية بين رجال الأعمال والشركات في البلدين، إلى جانب العمل على تذليل كافة العقبات التي تحول دون نمو وزيادة الاستثمارات بين البلدين، والعمل على إيجاد حلول جذرية لها.

كما أبرمت الحكومة الأردنية بروتوكولا للتعاون الفني مع حكومة الجمهورية التونسية في مجال الاستثمار لسنة 2018 الذي يهدف إلى إقامة تعاون وثيق بين هيئة الاستثمار الأردنية ووكالة النهوض بالاستثمار الخارجي في الجمهورية التونسية وذلك في مجالات تشجيع الاستثمار وترويج الفرص الاستثمارية وتبادل المعلومات والتشريعات المتعلقة بالاستثمار، وأيضا لغايات تبادل النشرات والمطبوعات المتصلة بما في ذلك الدراسات والأبحاث المتاحة في هذا المجال.

كما يهدف هذا البروتوكول إلى توريد معلومات إلى شركاء الاستثمار تشمل المعلومات النموذجية التي ينبغي تقديمها إلى رعايا الدولتين في مجال البيئة الاقتصادية والاستثمارية، ومساعدة المستثمرين من كلتا الدولتين في عملية اختيار الشريك المناسب في عملية الاستثمار.

كما تم إبرام اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمارات بين الأردن والهند لسنة 2007، التي تهدف إلى تشجيع وحماية الاستثمارات بين البلدين من خلال التزامهما بخلق ظروف مواتية لمستثمري الطرف المتعاقد الآخر للقيام باستثمارات في إقليمه، وأن تتم معاملة

استثمارات وعوائد مستثمري الطرف المتعاقد الآخر معاملة منصفة وعادلة في جميع الأوقات في إقليم الطرف المتعاقد الآخر. كما تهدف هذه الاتفاقية إلى ضمان مبدأ المعاملة الوطنية، بحيث يتعين على كل طرف منح استثمارات مستثمري الطرف الآخر معاملة لا تقل أفضلية عن المعاملة التي يمنحها إما إلى استثمارات مستثمريه الخاصين أو استثمارات مستثمري أية دولة ثالثة، وأن يُمنح مستثمرو الطرف الآخر، بما في ذلك العوائد على استثماراتهم ومعاملتهم التي لن تكون أقل، أفضلية عن المعاملة الممنوحة إلى مستثمري أية دولة ثالثة.

ونشير أيضا في مجال الحديث عن الاتفاقيات الثنائية إلى بروتوكول التعاون في مجال جذب الاستثمار الأجنبي المباشر بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة الكويت لسنة 2011، الذي يهدف إلى إقامة تعاون وثيق في كلا البلدين، من خلال مكتب استثمار رأس المال الأجنبي في دولة الكويت ومؤسسة تشجيع الاستثمار في المملكة الأردنية الهاشمية، وذلك في مجالات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وتبادل التشريعات والقوانين والمعلومات المتعلقة بجذب الاستثمار. وقد نص البروتوكول على تشكيل لجنة فرعية منبثقة عن اللجنة الفنية التجارية المشتركة لتشجيع الاستثمار بين الدولتين تكون مهمتها بحث السبل التي تؤدي إلى تشجيع الاستثمار، والعمل على إزالة الصعوبات التي تواجه جذب الاستثمارات في البلدين، والاستفادة من تجربة الجانبين في مجال إنشاء المناطق الاقتصادية، وتنمية مهارات الموظفين والمسؤولين والمشاركة في ورش العمل في كلا البلدين، وتدريبهم على كيفية إعداد الاستراتيجيات المتعلقة بتشجيع الاستثمار، بالإضافة إلى تشجيع الدولتين على إقامة المعارض والمؤتمرات المتخصصة وتنظيم الفعاليات ذات الصلة وتبادل الزيارات بينهما.

وفي بروتوكول التعاون الفني بين هيئة الاستثمار بالمملكة الأردنية الهاشمية ووزارة الاقتصاد بدولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 2017، جرى الاتفاق على إقامة تعاون وثيق بين هيئة الاستثمار الأردنية ووزارة الاقتصاد الاماراتية في مجالات تشجيع الاستثمار،

وترويج الفرص الاستثمارية، وتبادل المعلومات والتشريعات المتعلقة بالاستثمار، والتعاون في تحديد واختيار الشركاء المناسبين من الدولتين لإقامة مشاريع مشتركة، وتطوير منهجية مشتركة في آلية البحث عن شريك أو شركاء في كل دولة.

كما جرى الاتفاق أيضا على تنظيم دورات تدريبية بين الدولتين بهدف تنمية مهارات الموظفين والمسؤولين فيهما، وتعريفهم بالتجربة الأردنية والإماراتية في مجال تشجيع الاستثمار، وإعداد الاستراتيجيات وآليات جذب الاستثمار والترويج له، وإقامة المعارض التجارية ومنتديات الأعمال الاستثمارية، وإرسال البعثات على حد سواء في دولة الإمارات العربية المتحدة والمملكة الأردنية الهاشمية.

وتم التوقيع أيضا على بروتوكول التعاون المشترك بين هيئة الاستثمار بالمملكة الأردنية الهاشمية والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة بجمهورية مصر العربية لسنة 2015، الذي يهدف إلى تبادل المعلومات المتعلقة بالاستثمار في مجال القوانين والتشريعات والأنظمة الضريبية والجمركية والحوافز المتعلقة بجذب الاستثمارات الخارجية، وتبادل الفرص الاستثمارية المتاحة والمعلومات الاقتصادية لكلا البلدين لتسهيل التعاون في مجال الاستثمار. وفي مجال بعثات الأعمال والمؤتمرات، اتفقت الدولتان على تنظيم بعثات بين رجال الأعمال والمستثمرين في كلا البلدين بهدف تنمية الاستثمار والشراكة، وتنظيم المؤتمرات والندوات المتعلقة بالاستثمار في البلدين، وتبادل الخبرات وإيفاد عاملين من المتخصصين من كل جانب للاطلاع على تجربة الجانب الآخر في مجال الترويج للاستثمار وجذب الاستثمارات الأجنبية.

ولغايات تطبيق هذه الاتفاقية، فقد جرى الاتفاق على تشكيل لجنة للتعاون الاستثماري تكون مهامها تحديد القطاعات ذات الأولوية للطرفين وفرص الاستثمار المتاحة فيهما بهدف عرضها على القطاع الخاص في كلا البلدين، وعرض الفرص المتاحة للاستثمار في البلدين من خلال تنظيم ندوات ولقاءات ثنائية بين مستثمري الدولتين لتشجيع إقامة

مشروعات مشتركة فيهما، والعمل على إزالة الصعوبات التي قد تعيق تنفيذ الاستثمارات التي ينفذها مستثمرو أي من الجانبين لدى الجانب الآخر.

**وفي مجال مكافحة الفساد،** فقد أبرمت حكومة المملكة الأردنية الهاشمية العديد من الاتفاقيات الثنائية والدولية التي تضمنت نصوصاً وأحكاماً تدعو إلى التعاون المشترك في مكافحة الفساد. ومن ضمن الاتفاقيات الثنائية المبرمة، نشير ابتداءً إلى **اتفاقية توأمة بين محكمة التمييز في المملكة الأردنية الهاشمية ومحكمة التمييز في الجمهورية الفرنسية لسنة 2016**، التي اتفقت بموجبها المحكمتان على تبادل وجهات النظر حول دور كل منهما وطرق عملهما وإدارتهما، والمسائل ذات الاهتمام المشترك في مجالات الحقوق الأساسية ومكافحة الفساد. كما جرى التوقيع على **بروتوكول مالي بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية الفرنسية لسنة 2013**، أكدت بموجبه كلتا الحكومتين على التزامهما بمحاربة الفساد في معاملات التجارة الدولية، بحيث يمتنع على أطراف العقود المسجلة بموجب هذا البروتوكول أن يعرضوا على الغير أو أن يطلبوا أو أن يقبلوا أو أن يتلقوا وعداً بشكل مباشر أو غير مباشر، لأنفسهم أو للغير، بأي مبالغ غير مشروعة أو أي منفعة أخرى تكون أو يمكن اعتبارها ممارسة غير قانونية أو ممارسة تنطوي على فساد.

**وفي اتفاقية التجارة الحرة بين المملكة الأردنية الهاشمية وكندا لسنة 2010**، تم الاتفاق صراحة بين الدولتين على منع ومكافحة الرشوة والفساد في التجارة الدولية وذلك من خلال التأكيد على الالتزامات الواردة في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بحيث تتبنى كل دولة طرف ما يلزم من تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لمواجهة جرائم الفساد الواردة في الاتفاقية الدولية بصورها المتمثلة بقيام موظف عام بالتماس أو قبول مباشرة أو بصورة غير مباشرة منفعة غير مستحقة وغير واجبة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما في قيامه بواجباته الرسمية.

كما تسعى اتفاقية التجارة الحرة إلى التصدي لجرم تقديم وعد لموظف عام أو العرض عليه أو منحه بشكل مباشر أو غير مباشر، منفعة غير مستحقة وغير واجبة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما في قيامه بواجباته الرسمية. وقد جرى الاتفاق أيضا على مواجهة جرم تقديم وعد لموظف عام أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عامة أو العرض عليه أو منحه، بشكل مباشر أو غير مباشر، منفعة غير مستحقة وغير واجبة سواء لصالح لموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل يتعلق بواجباته الرسمية وذلك من أجل الحصول على عمل تجاري أو الاحتفاظ به، أو أي منفعة غير مستحقة أخرى فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

وفي مجال مسؤولية الأشخاص المعنوية، فقد اتفقت الدولتان على تبني ما يلزم من تدابير بما يتفق مع المبادئ القانونية لكل دولة طرف لتثبيت مسؤولية الهيئات الاعتبارية عن المشاركة في جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية، بحيث تلتزم كل دولة طرف بأن تضمن خضوع الأشخاص الاعتباريين الذين اعتبروا مسؤولين لعقوبات جنائية أو غير جنائية متناسبة وراذعة بما في ذلك الغرامات المالية.

كما جرى توقيع اتفاق تعاون في المجال الأمني بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية التونسية لسنة 2015، الذي ينص صراحة على التزام الدولتين بتبادل المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد وبالعلاقات الاقتصادية والمالية المرتبطة بغسل الأموال المتأتية من الجرائم المشمولة بالاتفاق، وذلك بهدف ضبطها ومصادرة الأموال الناجمة عنها في الحالات ذات الاهتمام المشترك ووفقا للتشريعات النافذة في كلتا الدولتين. كما تلتزم الدولتان بأن تتعاونان معا في مجال مكافحة الجرائم المنظمة، وعمليات غسل الأموال، والأمن الجنائي والأدلة الجنائية.

وضمن إطار الاتفاقيات الجماعية الدولية، نشير إلى أن الأردن قد صادق على اتفاقية إنشاء الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد بصفتها منظمة دولية لعام 2011،<sup>81</sup> والتي تنص صراحة على إنشاء أكاديمية دولية تتمتع بالشخصية القانونية الدولية الكاملة، والتي تهدف إلى تعزيز العمل على منع الفساد من خلال توفير التعليم والتدريب المهني في مجال مكافحة الفساد، والاطلاع بأبحاث في كافة الجوانب المتعلقة بالفساد وتيسير إجراء مثل تلك الأبحاث، وتشجيع التعاون الدولي والترابط الشبكي في مجال مكافحة الفساد.

إلا أنه وعلى الرغم من الجهود الوطنية السابقة لإبرام اتفاقيات ثنائية ودولية لمكافحة الفساد، فإن تقرير استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بالأردن لعام 2012 قد وجه انتقاد إلى الحكومة الأردنية بأنها لم تبرم اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى للسماح بتخفيف الجزاءات، أو منح الحصانة من الملاحقة القضائية مقابل التعاون الكبير فيما يتعلق بجرائم الفساد.<sup>82</sup> وهو الأمر الذي يتعين على الحكومة الأردنية أن تأخذه بعين الاعتبار فيما تقوم بإبرامه من اتفاقيات ثنائية ودولية تتعلق بالمساعدة التقنية وتبادل المعلومات ذات الصلة بجرائم الفساد.

## المطلب الثاني: تكريس مبادئ المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في التشريعات الوطنية

من خلال استعراض التشريعات الوطنية ذات الصلة ومدى تكريسها للمعايير الدولية المتعلقة بالمساعدة التقنية وتبادل المعلومات في مجال مكافحة الفساد، يمكننا القول بأن القوانين الأردنية قد نظمت تلك المبادئ الدولية على استحياء شديد تقتصر فقط على بعض أشكال المساعدة التقنية دون غيرها. فلم تتضمن القوانين الأردنية كافة الأحكام

<sup>81</sup> بتاريخ 2011/5/2 صدرت الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (371) تاريخ 2011/3/22 المتضمن الموافقة على إنشاء اتفاقية الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد بصفتها منظمة دولية التي تم التوقيع عليها في فيينا بتاريخ 2011/9/2، وقد نشرت هذه الاتفاقية على الصفحة (1863) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5080) الصادر بتاريخ 2011/5/2.

<sup>82</sup> أنظر استعراض تنفيذ الأردن أمام مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 5 Add/1/1/IRG/COSP/CAC، صفحة 9.

والقواعد المتعلقة بالتدريب والمساعدة الفنية، وضرورة أن تقوم هيئات وجهات وطنية بإجراء دراسات حول الفساد، جمع المعلومات المتعلقة به وتبادلها وتحليلها بين الدول والمنظمات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد.

وفي هذا الإطار، نشير إلى قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأردني، الذي نصت المادة (19) منه صراحة على أن يكون لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الحق في تبادل المعلومات مع الوحدات النظيرة لها بشرط المعاملة بالمثل، على أن لا تُستخدم هذه المعلومات إلا في الأغراض المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وبشرط الحصول على موافقة الوحدة النظيرة التي قدمت تلك المعلومات، وأن للوحدة الحق في إبرام مذكرات تفاهم مع الوحدات النظيرة لتنظيم التعاون بهذا الخصوص.

كما أعطى القانون ذاته اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المادة (6) منه الحق في رسم السياسة العامة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ووضع الخطط اللازمة لتنفيذها، والمتابعة مع الجهات المختصة لغايات تنفيذ الالتزامات الواردة في القرارات الدولية ذات الصلة والواجبة النفاذ، والمشاركة في المحافل الدولية ذات العلاقة بالسياسة العامة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وفي مجال التعاون الدولي، فقد فرضت المادة (22) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الجهات القضائية الأردنية أن تتعاون مع الجهات القضائية غير الأردنية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالمساعدات والإنبات القضائية وتسليم المتهمين والمحكوم عليهم، وكذلك طلبات الجهات غير الأردنية لتعقب أو تجميد أو التحفظ على الأموال محل جرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو متحصلات أي منها.

وفي قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني، نجد بان اختصاصات مجلس مفوضي الهيئة كما وردت في المادة (8) تتضمن صلاحية وضع السياسة العامة للهيئة وإقرار الخطط

البرامج اللازمة لتنفيذها، وإقرار معايير النزاهة الوطنية والتوعية بها، والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المماثلة لعمل الهيئة، وتوعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإصدار نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإداراتها العامة.

إلا أن معظم التشريعات الوطنية ذات الصلة بمكافحة جرائم الاستثمار لا تتضمن قواعد قانونية تفرض استحداث وتطوير برامج تدريب خاصة للموظفين العموميين حول منع الفساد ومكافحته وكيفية كشفه، وحول التعامل مع إجراءات التحقيق فيه أو المعاقبة عليه ومكافحته. فقانون النزاهة ومكافحة الفساد قد أنشأ لدى النيابة العامة نيابة متخصصة بقضايا الفساد تتولى النظر في القضايا المحالة إليها من المجلس، بحيث يسمي المجلس القضائي في بداية كل سنة العدد اللازم من المدعين العامين للعمل في تلك النيابة المتخصصة. كما أعطى القانون لرئيس الهيئة طلب انتداب أو إعاره أو تكليف أي من ضباط أو أفراد الأجهزة الأمنية والعسكرية أو أي موظف من أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية للعمل لدى الهيئة، وذلك دون النص صراحة على وجوب خضوع أولئك الأشخاص المكلفين بمتابعة تنفيذ القانون لدورات تدريبية حول مكافحة الفساد وآلية التحقيق في جرائم الفساد.

ونشير في هذا الصدد إلى ما ورد في تقرير استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بالأردن لعام 2012 الذي اعتبر أن المجلس القضائي في الأردن مكلف كقاعدة عامة بتعيين الموظفين القضائيين وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم، إلا أنه غير مخول بتعيين قضاة لتناول قضايا الفساد تحديداً، حيث لا توجد نصوص توفر تدريباً خاصاً للقضاة بشأن مسائل مكافحة الفساد.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> أنظر استعراض تنفيذ الأردن أمام مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 5 Add 1/1/1/CAC/COSP/IRG، صفحة 7.



وكما هو الحال في مجال التدريب، فإن التشريعات الوطنية تفتقر إلى نصوص قانونية ملزمة تدعو إلى تبادل الخبرات والمعارف مع الدول الأخرى في مجال تعقب جرائم الفساد، بالإضافة إلى عدم وجود نصوص قانونية تدعو إلى استحداث آليات وأساليب قانونية وإدارية ملائمة وفعالة لتيسير إرجاع عائدات الأفعال المجرمة عند ارتكابها والتعامل معها وإدارتها. كما لم تبد التشريعات الوطنية ذات الصلة أي اهتمام بضرورة إلزام الهيئات والوحدات المختصة بملاحقة جرائم الفساد في قطاع الاستثمار بأن تجري دراسات وبحوث علمية حول أنواع الفساد في قطاع الاستثمار وآثاره الاقتصادية والسياسية على المجتمع، كما أنها لا تشجع على عقد المؤتمرات والحلقات العلمية بهدف تعزيز التعاون والمساعدة التقنية بين الدول.

أما في مجال جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، فقد جاءت التشريعات الوطنية خجولة في تقرير مبادئ وطنية تتعلق بالتعاون مع الخبراء الوطنيين والأجانب بغية الوقوف على واقع اتجاهات الفساد فيها والظروف التي أدت إلى ارتكاب جرائم الفساد، بالإضافة إلى غياب النصوص القانونية التي تدعو إلى تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية حول جرائم الفساد وتقاسم تلك المعلومات مع المواطنين والجهات الدولية والاقليمية بهدف ايجاد تعاون دولي وإقليمي لمكافحة جرائم الفساد.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن قانون حق الحصول على المعلومات الأردني رقم (47) لسنة 2007 قد توسع في نطاق المعلومات التي يحظر على المسؤول الكشف عنها لتشمل أمور مقبولة تتمثل في الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة أخرى، والأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة أو سياستها الخارجية، والمعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى التأثير في المفاوضات بين المملكة وأي دولة أو جهة أخرى.

إلا أن القانون في المقابل قد وضع قيوداً تشريعية على الكشف عن معلومات تتضمن تحليلات أو توصيات أو اقتراحات أو استشارات تقدم للمسؤول قبل أن يتم اتخاذ قرار بشأنها، والمعلومات والملفات الشخصية المتعلقة بسجلات الأشخاص التعليمية أو الطبية أو السجلات الوظيفية أو الحسابات أو التحويلات المصرفية أو الأسرار المهنية، والمعلومات ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المالية أو الاقتصادية، والمعلومات عن العطاءات أو البحوث العلمية أو التقنية التي يؤدي الكشف عنها إلى الإخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية أو بالمنافسة العادلة والمشروعة أو التي تؤدي إلى ربح أو خسارة غير مشروعين لأي شخص. وهذه المصطلحات المستخدمة من المشرع الأردني واسعة الدلالة، ويمكن تفسيرها بشكل مطلق وعلى نحو يحد من حق الأفراد في الحصول على المعلومات.

كما أن القانون الأردني قد ربط حق كل أردني في الحصول على المعلومات التي يطلبها بأن تكون له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع وذلك في المادة (7) منه، وهذه المفاهيم أيضاً واسعة النطاق يمكن تفسيرها بشكل يعيق حرية الوصول إلى المعلومات، وذلك تحت ستار أنه ليس لطالب الحصول على المعلومة مصلحة مشروعة، وأنه لا يوجد سبب مشروع يبرر الكشف عنها.

في المقابل، نشير إلى بعض النصوص القانونية ذات الصلة في التشريعات الوطنية، ومن ضمنها المادة (8) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد التي توجب على الهيئة إصدار نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولية وإداراتها العامة. كما نشير أيضاً إلى المادة (12) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي توجب نشر إحصائيات دورية عن عدد العمليات التي يشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب التي تم تلقيها وتوزيعها وتصنيفها حسب الجهات، بالإضافة إلى نشر أحكام الإدانة القضائية الصادرة، ومعلومات عن الممتلكات المصادرة أو المجمدة والمساعدات القانونية المتبادلة.

خلاصة القول، إن تعاطي التشريعات الوطنية مع مبادئ المساعدة التقنية وتبادل المعلومات بحاجة ماسة إلى إعادة النظر فيه لصالح تفعيل المتطلبات الدولية ذات الصلة بفرض تدريب على العاملين في مجال الفساد، وإجراء الدراسات والبحوث العلمية، وتبادل الخبراء وذوي الاختصاص، وإيجاد الآليات الوطنية للتعاطي مع جرائم الفساد والنتائج المترتبة عليها، وذلك لغايات ضمان تطابق القوانين الأردنية مع المعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة بمكافحة جرائم الفساد بشكل العام، والفساد في قطاع الاستثمار بشكل خاص.

## الخاتمة والتوصيات

### أولاً: التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في مجال الاستثمار

من خلال تتبع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 وما يقابلها من أحكام في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010 ومقارنة تلك المعايير الدولية مع التشريعات الأردنية ذات الصلة بالاستثمار، يمكننا القول وبصورة عامة أن القوانين الوطنية تقترب إلى حد ما من المعايير الدولية لمكافحة الفساد في هذا المجال وبالأخص قانون النزاهة ومكافحة الفساد. إلا أن هناك بعض الثغرات في هذه القوانين التي تمثل حبر عثره أمام الجهود المبتغية من الأردن لبلوغ أعلى درجات التطابق مع هذه المعايير الدولية. وعلى هذا الأساس تقدم هذه الدراسة بطرح بعض التوصيات والتعديلات على هذا التشريعات الناظمة للاستثمار بهدف تعزيز التوافق مع هذه المعايير الدولية.

### التدابير الوقائية: هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

- 1- ضرورة تطبيق التعديلات الواردة في مشروع قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018 والمتعلقة بإدخال الموظف العمومي الأجنبي في نطاق هذا القانون.
- 2- تطبيق التعديلات الواردة في مشروع قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018 والمتعلقة بفرض عقوبة الحجز والتجميد على الأموال المتأتية عن جرائم الفساد ومعالجة أسس إدارة هذه الأموال.
- 3- تعديل طريقة تعيين رئيس وأعضاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد إضافة إلى ادماج أكثر من سلطة في عملية اختيار وتعيين الأعضاء والرئيس ومن الممكن اتباع أحد التوصيات الآتية..

أ- تنوع الأطراف التي تقوم بالتعيين بحيث يتم تقسيم التعيينات لجهتين رئيسيتين بعدد مقاعد متساوية لكل جهة (أخذين بعين الاعتبار الموافقة على زيادة عدد أعضاء المجلس) وهي

1- تنسيب نصف عدد الأعضاء من خلال المجلس القضائي.  
2- تنسيب النصف الآخر من الأعضاء باقتراح من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب.

3- على ان يتم التعيين للأسماء المنسّبة من خلال توشيحها بالإرادة الملكية.

ب- أن يتم تعيين أعضاء المجلس بذات الطريقة التي يتم فيها تعيين أعضاء مجلس المفوضين للهيئة المستقلة للانتخاب بحيث ترفع قائمة بالأسماء المقترحة للتعيين في المجلس يتم اعدادها من قبل لجنة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي.

4- ضمان وجود معايير واضحة لاختيار وتعيين الرئيس والأعضاء وذلك لضمان الشفافية والنزاهة بحيث تشمل الخلفية العلمية، شروط عمرية، والخبرات العملية والمهنية للرئيس والأعضاء. واتباع الممارسات الدولية الفضلى فيما يتعلق بتعيين/ تنصيب رؤساء الهيئات المختصة بمكافحة الفساد، والضمانات الخاصة بالاستقلالية والنزاهة في أعمال هذه الهيئات والتي يتعين على كل دولة الامتثال بها بما يتوافق مع نظامها القانوني، حيث تتمثل هذه الضمانات بما يلي:

- أن تكون عملية اختيار وتعيين رؤساء الهيئة مستقلة من التدخلات السياسية ومن القطاع الخاص بحيث تضمن الحيادية، الأمانة والكفاءة وعدم التبعية السياسية لأي جهة في الرئيس ومن الضمانات التي تضمن تقليل المجال للخطأ:
- يجب أن لا يكون للسلطة التنفيذية سلطة تامة في عملية التعيين وأنشطة السلطة المستقلة.
- يجب أن تشمل عملية التعيين نطاق أكبر من صناع القرار بحيث لا تقتصر على من هم في السلطة وقت التعيين.
- وجود معايير واضحة وشفافة لمعايير اختيار رئيس وأعضاء الهيئة وذلك لضمان الكفاءة والحيادية، حيث تعتمد معظم الدول بعض المعايير كالعمر، مكان الإقامة، الخبرات العملية والمهنية، الخلفية التعليمية، الانتماءات السياسية أو سنوات

- الخدمة العامة وسنوات الخبرة، إضافة إلى ذلك في بعض الدول يشترط أيضاً أن يكون ضمن المعايير حصرية الخدمة المدنية دون العسكرية كضمانة اكبر للحيادية.
- يجب ضمان الأمن الوظيفي للرئيس وأعضاء الهيئة بحيث يصعب عزلهم إلا من خلال إجراء قانوني واضح.
- أخذ معيار الاستقلال لرئيس الهيئة قياساً برئيس أعلى محكمة في الدولة أو سلطة قضائية.
- ضمان التوازن بين الأمان الوظيفي وإمكانية التغيير و/أو محاكمة رئيس الهيئة أو أحد أعضائها في حال ارتكاب جريمة أو فساد أو ثبات الإنتماء أو ترجيح كفة اتجاه سياسي معين.

5- إقرار التعديلات الواردة في مشروع قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018 وبالأخص المادة 16 و33 وذلك بإضافة (بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر) إلى المادة (16) وإعادة صياغة المادة (33) بحيث يكون لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة التنفيذية للقانون وذلك لضمان تعزيز فاعلية القانون كمرجع رئيسي إضافة إلى زيادة استقلالية الهيئة.

6- إعادة صياغة الفقرة (ب) من المادة (15) من القانون الحالي لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد للتأكيد على أهمية حق الحصول على المعلومات.

### التدابير الوقائية: استقلال الجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة

1- إعادة صياغة المادة (15) من القانون المعدل لاستقلال القضاء للتأكيد على حصانة القاضي وظيفياً.

2- تعديل المادة (4) من القانون ذاته وذلك من خلال إضافة فقرة جديدة تنص على مبدأ الانتخاب لبعض أعضاء المجلس القضائي، حيث يتم انتخابهم من عموم القضاة من محاكم الدرجة الأولى ومحاكم الاستئناف، وذلك وفق نظام انتخابي يعد لهذه الغاية ويصدر عن

المجلس القضائي. فمثل هذا التنوع في مصادر عضوية المجلس القضائي ما بين أعضاء منتخبين ومعينين يعتبر من أهم المعايير الدولية للقضاء المستقل وعنصراً من عناصر تدعيم الشفافية اللازمة لإنتاج إدارة قضائية مستقلة وفعالة.

3- توضيح المادة (11) من قانون أصول المحاكمات الجزائية والمتعلقة بإخضاع النيابة العامة لتأثير السلطة التنفيذية، باعتبار أن النيابة العامة وأعضائها يتبعون إدارياً لوزير العدل، أو حذفها كلياً من القانون لضمان استقلالية أجهزة النيابة العامة وأعضائها.

### التدابير الوقائية: حق الحصول على المعلومات

1- تشجيع الحكومة الأردنية على الاسراع باقتراح مشروع قانون جديد لتنظيم حق الحصول على المعلومات، هنا تجدر الإشارة إلى أن الحكومة الأردنية قد قامت بسحب مشروع قانون حق الحصول على المعلومة لسنة 2018 من مجلس النواب في شهر 12/2018 لغاية تعديله.

2- مع التنويه بما ذكر في النقطة السابقة، فإن الدراسة ترى أن هناك بعض الثغرات الموجودة في هذا القانون المعدل الذي تم سحبه، والتي تحول دون استيفاءه للمعايير الدولية السائدة في هذا المجال. لذلك كان يجب توسيع مهام مجلس المعلومات ليشمل ضمان تسهيل وتوسيع حق الحصول على المعلومات، ورصد المخالفات والانتهاكات لهذا الحق، ونشر الدراسات الصريحة التي تبين التحديات التي تقف في وجه إنفاذ هذا القانون بشكل فعال (المادة 4 من القانون الحالي).

3- توسيع حق الحصول على المعلومة لتشمل الشخص الطبيعي والاعتباري سواء كان مواطناً أو مقيماً. (المادة 7 من القانون الحالي).

4- إلغاء أو تعديل المادة (10) من القانون نظراً لكونها تتعلق بنوايا وأسباب طالبي المعلومة التي ليس لها ضابط أو معيار محدد، أو على أقل تقدير كان أولى بالمشرع وضع آلية توضيحية في حال طلب معلومات ذات طابع ديني أو عرقي.

5- معالجة نص الفقرة (د) من المادة (9) والتي تنص على "يشترط في حال رفض الطلب أن يكون القرار معللاً ومسبباً، ويعتبر الإمتناع عن الرد ضمن المدة المحددة قراراً بالرفض" حيث يجب على الجهات الحكومية عدم تجاهل طلبات الحصول على المعلومات، فمثل هذا التجاهل يُقلل من مصداقيات الجهات الحكومية الراضية ويُقوض مبادئ الشفافية المُطبقة في الاتفاقيات الدولية التي وقعتها الدولة الأردنية.

6- معالجة غياب العقوبات الرادعة على كل من يخفي المعلومات عن طالبيها أو يتلف المعلومات التي بحوزته دون وجه حق أو يقوم بتقديم معلومات غير صحيحة، فعدم وجود أي تبعات على الموظفين والجهات الحكومية التي تتجاهل طلبات المعلومات المقدمة بناء على هذا القانون يؤدي إلى إضعاف القانون وسوء تطبيقه، وعليه إضافة نص مادة يجرم إخفاء المعلومات أو تقديم معلومات غير صحيحة أو مغلوبة.

7- معالجة الطبيعة الفضفاضة والواسعة للاستثناءات الواردة في المادة (13) من القانون الحالي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تعطي الفقرة (أ) من هذه المادة أولوية التطبيق للقوانين الأخرى المعنية بالسرية وبالأخص قانون حماية وثائق وأسرار الدولة رقم (50) لسنة 1971. فبناءً على هذه الفقرة، نرى بأنه في حالة وجود تعارض بين أي قانون يحمي سرية المعلومة المطلوبة ومبادئ الحق في الحصول على المعلومة، فإن القانون المنظم لسرية هذه المعلومة هو القانون الذي يتم تطبيقه. وعلى هذا الأساس فإن الفقرة (أ) من المادة (13) تسمح للمسؤوليين الحكوميين بمنع المتقدمين من الوصول الى المعلومات إذا كانت هذه المعلومات تعتبر من الوثائق المحمية من خلال أي قانون نافذ في المملكة.

8- ضرورة توضيح آلية تصنيف المؤسسات والجهات الحكومية لسرية معلوماتها، إذ تتم هذه العملية حالياً بدون أسس علمية موحدة أو مرجعية معتمدة. فكل مؤسسة حكومية لها الحق في تصنيف سرية معلوماتها دون إشراف أو رقابة لتحديد ما يعد من قبيل



المعلومات السرية المستثناة من حق الحصول على المعلومات ودون وجود جهة تراقب عملية التصنيف.

9- استخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في معالجة طلبات المعلومات وتعزيز أدوات جمع البيانات الموجودة في كل وزارة ومؤسسة حكومية، بما في ذلك إذا لزم الأمر إنشاء وحدة مخصصة للمعلومات ضمن هذه المؤسسات الحكومية، وضمان ترابط كل هذه الوحد مع مجلس المعلومات لضمان جمع هذه المعلومات ونشرها عند الطلب.

### **التدابير الوقائية: مدونات قواعد السلوك الموظفين العموميين**

1- إضافة بعض التوضيحات لنص المادة (8) من مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الاردن لسنة 2014 المتعلقة بعملية قبول الهدايا، كالقيمة المادية لهذه الهدايا ونوعية الهدايا أو المزايا المسموح بقبولها.

2- تعيين جهة حكومية مستقلة مكلفة بمتابعة فتح وتدقيق السجلات الخاصة بقبول الهدايا. فوجود مثل الجهة سيؤدي إلى إلزام المؤسسات الحكومية على فتح مثل هذه السجلات ومن المرجح أن يؤدي ذلك إلى عدم قبول الهدايا غير الملائمة وتعزيز الثقة في أن الهدايا المحتفظ بها قانونية ومناسبة.

3- السماح بتدقيق وتفتيش سجل الهدايا من قبل أي شخص سواء داخل المؤسسة أو خارجها وبالأخص من مؤسسات المجتمع المدني.

4- تضمين المادة (14) من النظام المالي لهيئة الاستثمار آلية واضحة لتحديد قيم هذه الهبات والمساعدات العينية المقدمة للهيئة وتحديد الجهة المسؤولة عن عمليات التقييم ووضع سجل لهذه المساعدات والتبرعات العينية. بالإضافة إلى تعديل الفقرة (ج) من المادة (7) من نظام صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي على نفس النمط. فعلى سبيل المثال يمكن تطبيق الآلية المتبعة في ديوان المحاسبة في هذه الجزئية.

5- على الرغم من أن المادة (9) من مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة تتناول التعارض بين المصالح الشخصية للموظفين العموميين مع مصلحة العمل، إلا أن هذا التقرير يرى أنه يجب إضافة بند للمادة يشجع الموظف العام على إبلاغ السلطات المختصة بأي نشاط غير مشروع أو سلوك غير أخلاقي في مؤسسته أو دائرته.

6- مراجعة كافة المدونات الخاصة الإضافية الصادرة عن المؤسسات والدوائر الحكومية والتأكد من تطابقها مع المدونة الرئيسية الصادرة عن وزارة تطوير القطاع العام والتأكيد من خلال نص واضح يضاف إلى المدونة العامة على وجوب تطبيق المدونة العامة في حالة وجود تناقض ما بين نصوصها ونصوص المدونات الخاصة.

7- حذف المواد المتعلقة بالمحافظة على ممتلكات المؤسسات العامة والمواد المتعلقة باستخدام الانترنت واستبدالها بنص مختصر يؤدي نفس الغرض، فعلى سبيل المثال يمكن استخدام النص الموجود في الفقرة (هـ) من المادة (67) من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته. مع العلم أن هذا النص هو الأقرب لنص الوارد في قواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة.

8- حذف أو نقل النصوص المتعلقة بالإضرابات والقواعد العمالية التي ليس لها رابط بالقواعد الأخلاقية والمهنية والتي تسعى المدونة لتطبيقها. فهذه القواعد هي قواعد مثيرة للجدل، ناهيك على أن مثل هذه القواعد مذكورة بالأساس في نظام الخدمة المدنية تحت نص المادة (68). فوجود مدونة سلوك عامة موجزة وموحدة وخالية من أي نصوص مثيرة للجدل سيعزز من فعالية هذه المدونة وسيسهل من تطبيقها.

9- توكيل جهة محددة مسؤولة عن إدارة وتنفيذ المدونة العامة لموظفي القطاع العام. فوجود مثل هذه الجهة سيعزز من قيمة المدونة وفعاليتها نصوصها. فعدم متابعة تطبيق هذه النصوص من أي جهة رسمية هو من أهم أسباب محدودية نجاح المدونة في الوقت الحالي. فعلى الحكومة الأردنية توكيل هذه المهمة إلى وزارة تطوير القطاع العام (أو خلفها

القانوني)، من خلال دائرة مختصة بمتابعة تنفيذ بنود هذه المدونة من قبل كافة مؤسسات القطاع العام.

10- إعطاء مدونة قواعد السلوك العامة لموظفي القطاع العام أساساً قانونياً وإجراءات تنفيذية واضحة لعدم الالتزام ببندوها. فالمدونة الحالية تعتمد في وجودها على مبادئ عامة واردة في نظام الخدمة المدنية وبالأخص المادة (68) من النظام، إلا أنها تفتقر إلى نظام قانوني صريح وواضح على عكس العرف المتبع في العديد من بلدان العالم.

### التدابير الوقائية: قانون الكسب غير المشروع

1- على الرغم من إقرار القانون المعدل لقانون الكسب غير المشروع في تشرين الأول من سنة 2018 إلا أن هذه الدراسة ترى أنه كان على القانون الجديد إضافة نص يشجع الموظفين العموميين على التبليغ عن أي شكوك بالكسب غير المشروع في دوائرهم أو نطاق عملهم ويضمن لهم الحماية الوظيفية والإدارية والجزائية.

2- من الملاحظ أن المشرع الأردني يخضع جميع الموظفين العموميين، بما فيهم أعضاء مجلس النواب والأعيان، إلى آلية واحدة مشتركة فيما يتعلق بإشهار ذمهم المالية وذلك دون مراعاة بطبيعة المهام والمسؤوليات التي تقع على عاتق كل فئة من هذه الفئات، فهذه الدراسة توصي باخضاع كل من أعضاء مجلس النواب والأعيان لإجراءات خاصة بإشهار ذمهم المالية والتي تضمن أقصى درجات الشفافية والعلنية وذلك من خلال إلزامهم بإشهار ذمهم وبشكل دوري (كل ستة أشهر) طيلة مدة عضويتهم في مجلس الأمة. (القانون الحالي يوصي بإشهار الذمة المالية كل سنتين).

3- منح دائرة إشهار الذمة المالية استقلال مالي وإداري واضح وتعيين رئيس لهذه الدائرة من خارج السلك القضائي لمنع الإزدواجية الناتجة عن تعيين قاضي كرئيس لهذه الوحدة والذي يعد خروجاً عن أحكام المادة 102 من الدستور الأردني.

4- تعديل المادة (12) من قانون الكسب غير المشروع بحيث تكون إقرارات اشهار الذمه المالية متاحة للرقابة من قبل أي شخص طبيعي أو اعتباري سواء كان مواطناً أو مقيماً.

### التدابير الوقائية: الأنظمة المتعلقة بالمشتريات العامة

1- الجمع ما بين نظام اللوازم ونظام الشراء الموحد في نظام موحد وتكوين مؤسسة واحدة قادرة على تطبيق وتنفيذ هذا النظام الموحد مع الحفاظ على استقلالية نظام الاشغال الحكومية للإختلاف النوعي ما بين هذا النظام والنظام الموحد سابق الذكر.

2- تعديل جميع المواد المتعلقة بمنح الاستثناءات وبالظروف الطارئة أو الأوامر التخييرية الموجودة حالياً في نظام اللوازم ونظام الشراء الموحد ونظام الاشغال الحكومية من خلال وضع جدول واضح لتحديد ماهية الظروف الاستثنائية والصلاحيات المتعلقة بإعطاء أي ظرف صفة الاستثنائية. (الفقرة (2) من المادة (14) من نظام اللوازم والمادة (28) و(14) من نظام الشراء الموحد).

3- الإفصاح بشكل واضح عن ماهية الحالات الاستثنائية المستعجلة أو الطارئة المنصوص عليها في المادة الفقرة (أ) من (20) من نظام الاشغال الحكومية والتي تجيز تنفيذ الاشغال أو تقديم الخدمات الفنية بالمفاوضة والتلزم.

4- تعديل المادة (15) من نظام اللوازم والتي تشكل استثناء لاتباع إجراءات طرح العطاء واستدراج عروض الأسعار في حال الطوارئ لتحديد ما هي الحالات الطارئة والمنصوص عليها في البند (2) من الفقرة (ب) للمادة (15).

5- إعادة النظر في مواد الفصل الرابع من نظام اللوازم والذي يمنح صلاحيات واسعة لمجلس الوزراء في عملية منح العطاءات خصوصاً من خلال لجنة العطاءات الخاصة، أو المادة (20) والمتعلقة بالعطاءات الناتجة عن المنح والهبات الخارجية، فالدراسة ترى بأنه يجب تحديد هذه الصلاحيات.

6- تعديل المادة (35) من نظام اللوازم التي توجب استخدام الحاسوب والوسائل التكنولوجية في وحدات اللوازم بالنص على التسجيل الإلكتروني في إدارة اللوازم، فوجود مثل هذه القيود فهو جزء لا يتجزأ من المعايير الدولية الحديثة المطلوبة في تعزيز أسس الشفافية والنزاهة.

7- تعديل الفقرة (د) من المادة (51) من نظام اللوازم التي تنظم التصرف باللوازم الفائضة في دائرة اللوازم بحيث يتم جدولة الحالات الخاصة المنصوص عليها في هذه المادة فيما يتعلق ببيع وبشطب اللوازم.

8- تعديل الفقرة أ و ب من المادة (6) لنظام الاشغال الحكومية وتحديد معنى العبارة "كلما كان مفيداً وعملياً عند طرح العطاء أو عند تطبيق مبدأ المنافسة بمنح العطاءات".

9- تحديد الأوامر التوجيهية الواردة في الباب السابع من نظام العطاءات الحكومية، فهذه الأوامر التوجيهية هي من أكثر السبل استعمالاً لتغيير الجوانب الأساسية في أي عقد مشتريات عامة والتي تعقد أسس إدارة هذه العقود وتفتح المجال لارتكاب أعمال الفساد من خلال التلاعب في الأسعار وتغيير جودة المخرج الناتج عن هذه العقود أو المشاريع.

10- تعديل المادة (92) من نظام الاشغال الحكومية والمتعلقة بمنح مجلس الوزراء الحق بتنفيذ أي اشغال لأي دائرة حكومية، فهذه الدراسة ترى بأنه يجب وضع آلية واضحة للظروف التي تعطي مجلس الوزراء مثل هذا الحق العام.

11- إنشاء مؤسسة مستقلة خاصة بتطوير وتطبيق أنظمة المشتريات العامة في الأردن والتي يكون من دورها تطوير هذه الأنظمة وضمان عدم تناقضها، بالإضافة إلى البت في الشكاوي الناتجة عن أي مخالفات من قبل الهيئات المنفذه لهذه الأنظمة سواء كانت الهيئات المركزية كدائرة اللوازم، دائرة الشراء الموحد، دائرة العطاءات الحكومية أو اللجان المنبثقة عن المؤسسات الخاصة المطبقة لنظام اللوازم والعطاءات الخاصة بها، فوجود

مثل هذه المؤسسة هو أمر ضروري وأساسي لنجاح تطبيق نظام الشراء الإلكتروني الأردني (JONEPS).

### التدابير الوقائية: القطاع الخاص

1- ذكر البند 4 و5 من الفقرة (أ) للمادة (5) من قانون المنافسة رقم (33) لسنة 2004 وتعديلاته والمتعلقة بالممارسات المخلة بالمنافسة ضمن قائمة أعمال الفساد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016. فإدخال هذه الأفعال ضمن اختصاص هيئة مكافحة الفساد هو ضامن إضافي لتجنب وقوع مثل هذه الأفعال الضارة بالتنافس والمسببة للفساد.

2- نقل الصلاحيات الممنوحة للوزير من خلال الفقرات (ب)، (ج) و(د) إلى مجلس الوزراء، فهذه المادة تنص على الممارسات التي يستثنىها الوزير من نطاق تطبيق هذا القانون إذا كانت هذه الممارسات تؤدي إلى نتائج إيجابية ذات نفع عام. فممنوع مثل هذه الاستثناءات الواردة في نص هذه المادة قد يكون له تبريره ولكن في المحصلة هو تعدي على مبدأ المنافسة المشروعة ولذلك يجب إصدار مثل هذه الاستثناءات من قبل مجلس الوزراء، والإعلان عنها في صحيفتين يوميتين على الأقل بالإضافة إلى نشرها في الجريدة الرسمية.

3- إضافة نص لقانون المنافسة بخصوص احترام حق الحصول على المعلومة وتحديد المعلومات السرية التي لا يجوز الإفشاء بها وفقاً لنص المادة (23) من قانون المنافسة رقم (33) لسنة 2004 وتعديلاته.

4- تعديل الفقرة (ب) من المادة (6) لقانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته والتي تنص على عدم وجوب الحصول على الموافقة المسبقة كأساس عام للأخذ بعين الاعتبار بالتطبيق العملي لهذه المادة، فالتطبيق العملي لهذه المادة أثبت أن بعض طلبات التسجيل قد تتأخر بسبب موافقات بيروقراطية أو أمنية لا علاقة لها بقانون الشركات.

5- وضع تعليمات منفذه لقانون الشركات توضح كيفية التعرف على المستفيدين الحقيقيين المالكين أو المساهمين في الشركة المساهمة العامة في حال وجود شخص أو أشخاص اعتباريين ضمن مؤسسي الشركة على غرار التعليمات الصادرة بناءً على قانون غسل الأموال ومكافحة الإرهاب رقم (46) لسنة 2007.

6- تعديل المادة (97) قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته والمتعلقة بأسهم الشركة المساهمة العامة ذات الطبيعة العينية بشكل يحسن عملية تقدير قيمة الأسهم من قبل مراقب الشركات وعدم الاكتفاء بما يرد من تقارير مكتوبة منعاً لوقوع تلاعب وفساد عند تأسيس الشركة المساهمة العامة.

7- تعديل الفقرة (ب) من المادة (274) من قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته ونقل صلاحية كشف المعلومات المتعلقة بكل أعمال الشركات المساهمة لمراقب الشركات بدلاً من المحكمة المختصة وذلك لتفادي إعطاء انطباع عدم الشفافية أو السرية غير المبررة.

8- توحيد القوانين والأنظمة ذات الصلة باستخراج رخص المهن في الأردن - كقانون رخص المهن لعام 1999 وقانون رخص المهن لمدينة عمان لعام 1985 وتعديلاته - والتي تعاني من العديد من التناقضات وعدم وضوح النصوص وعدم عقلانية المتطلبات المحلية، بالإضافة إلى سوء التطبيق الواضح لهذه الأنظمة والقوانين.

## ثانياً: التجريم وإنفاذ القانون

من خلال تتبع أحكام الفصل الخامس في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وما يقابلها من أحكام في كل من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومقارنة تلك المعايير الدولية مع التشريعات الأردنية ذات الصلة بالاستثمار في مجال التجريم وإنفاذ القانون، يمكننا القول وبصورة عامة أن

القوانين الوطنية تقترب إلى حد كبير من المعايير الدولية لمكافحة الفساد في مجال التجريم وإنفاذ القانون، حيث تضمن قانون النزاهة ومكافحة الفساد حكماً مباشراً مفاده اعتبار جميع جرائم الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة فساداً لغايات تطبيق أحكام القانون، بالإضافة إلى تجريم صور الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية في القوانين الجزائية ذات الصلة.

وعلى صعيد نطاق المسؤولية الجزائية عن جرائم الفساد، فقد توافقت الأحكام الواردة في التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار مع المعايير الدولية وذلك من حيث تقرير المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتباريين إلى جانب الأفراد الطبيعيين عن الجرائم المرتكبة من خلالهم أو بواسطتهم، وتحديد عقوبات خاصة تفرض عليهم تتمثل في الغرامة والمصادرة والإغلاق والحل، ومراعاة التوازن في مجال الحصانة الوظيفية بين اعتبارها ميزة وظيفية لبعض فئات العاملين في الدولة من جهة ومكافحة الفساد من جهة أخرى، حيث لم تتضمن التشريعات الوطنية أي حكم قانوني يمنح أي من موظفي الدولة وهيئاتها وإداراتها ذات الصلة بالاستثمار حصانة تحول دون محاكمتهم عن الجرائم التي قد يرتكبونها بسبب وظيفتهم، وتتعلق بقطاع الاستثمار.

وفي مجال حماية الشهود والمبلغين وضحايا جرائم الفساد، فقد تضمن قانون النزاهة ومكافحة الفساد نصوصاً وأحكاماً قانونية كرسّت بموجبها إطاراً لحماية الشهود والخبراء والمبلغين وأقاربهم، حيث أنشئت لهذه الغاية وحدة خاصة في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد تضمنت الإجراءات الواجب اتباعها لحماية المبلغين والشهود والضحايا بالتعاون مع مديرية الأمن العام، بالإضافة إلى تقرير عقوبات جزائية على كل من يعتدي على الشهود والخبراء والمبلغين جراء موقفهم من قضية فساد ارتكبت.

وفي إطار العقوبات المقررة على جرائم الفساد، ومن ضمنها جرائم الاستثمار، فقد أخذت التشريعات الوطنية الأردنية بكافة الصور والأشكال التي قررتها المعايير الدولية من



عقوبات جزائية، وأخرى تتعلق بالمصادرة والحجز والتجميد، وأخيرا التعويض المدني عن أي أضرار قد تلحق الغير جراء ارتكاب جرائم فساد.

وأخيرا في مجال تقادم جرائم الفساد، فقد سارت التشريعات الوطنية الأردنية على هدي المعايير الدولية لمكافحة الفساد فيما يتعلق بتقرير مدد زمنية طويلة لتقادم جرائم الفساد أو تعليق العمل بالتقادم، حيث نصت العديد من القوانين الأردنية، وفي مقدمتها قانون الكسب غير المشروع وقانون الجرائم الاقتصادية، على قواعد قانونية تحول دون إمكانية الدفع بشرط التقادم ومرور الزمن في الدعاوى الجزائية المتعلقة بالفساد.

ومع ذلك وعلى الرغم من التقارب التشريعي بين القوانين الأردنية الناضجة للاستثمار والمعايير الدولية ذات الصلة، فإننا نتقدم بمجموعة من التوصيات للمشرع الأردني لغايات تفعيل احترام التشريعات الوطنية ذات الصلة بالاستثمار للمعايير الدولية لمكافحة الفساد في مجال تجريم وإنفاذ القانون، والتي تشمل:

1- تبني معيار تشريعي موسع لتجريم فعل الفساد في الأردن ليشمل ليس فقط جرائم الفساد التي ترتكب في القطاع العام، وإنما تلك الأفعال التي تقع في القطاع الخاص والتي تشمل استغلال النفوذ ورشوة الموظف الخاص، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، وجرم إساءة استغلال الوظيفة الخاصة، وذلك نظرا لتعاظم دور القطاع الخاص في العملية التجارية والاستثمارية في ظل سياسة الاقتصاد الحر.

2- التوسع في تعريف الموظف العام لغايات ثبوت جرائم الرشوة في قطاع الاستثمار ليشمل الموظف العام الأجنبي وموظفو المؤسسات الدولية، وذلك في كل من قانون العقوبات الأردني وقانون الجرائم الاقتصادية، وعدم اقتصر ذلك الحكم على قانون النزاهة ومكافحة الفساد، الذي يتناول جرائم معينة بذاتها باعتبارها جرائم فساد.

3- وضع قواعد قانونية خاصة تنظم مسؤولية الموظفين الدوليين الذين يعملون في المنظمات والهيئات الدولية أو الإقليمية التي لها مقرات داخل الأردن، خاصة وأنه من المتوقع أن يكون لهم دور في جرائم الاستثمار باعتبارها صور من جرائم الفساد.

4- وضع نصوص قانونية خاصة بتجريم و/أو تشديد العقوبات على جرائم الرشوة التي يرتكبها كيانات وأشخاص تمثل أشخاصا معنوية مستقلة وذلك لما لهذه الجريمة من آثار سلبية على قطاع الاستثمار في الأردن.

5- وضع نصوص قانونية خاصة تجرم وبشكل صريح فعل استغلال النفوذ في القوانين الجزائية الأردنية، وذلك نظرا لما تمثله هذه الجريمة من خطر جسيم على البنية الاقتصادية والاستثمارية في الأردن.

6- إعادة النظر في نصوص قانون الكسب غير المشروع لصالح توسيع قاعدة المشمولين بأحكامه لتشمل كبار موظفي الإدارة وأولئك المتعاملين في مجال أنشطة الاستثمار، وتفعيل الاستقلال المالي والإداري لدائرة إشهار الذمة المالية بموجب القانون، وتخصيص جهة إدارة متفرغة لتولي مهام متابعة تنفيذ القانون، ورفع يد القضاة عن أي عمل يتعلق بإشهار الذمة المالية بحيث يقتصر دورهم على الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق ذلك القانون.

7- إقرار مشروع القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2018 كونه يتضمن أحكاما قانونية تتوافق مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، وذلك فيما يتعلق بشمول الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية بنطاق أحكام القانون وملاحقتهم عن جرائم الفساد التي يرتكبونها، والنص صراحة على عدم جواز التمسك بالتقدم في دعاوى الحق العام المتعلقة بجرائم الفساد والعقوبات المقررة على تلك الأفعال الجرمية.

8- إضافة تعديلات جديدة على قانون النزاهة ومكافحة الفساد تتضمن بيان الأسس والإجراءات القانونية الواجب اتباعها من جانب الهيئة في مجال إدارتها للأموال التي يتم احتجازها أو مصادرتها جراء ارتكاب جرائم فساد، وعدم الاكتفاء بالأحكام العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية وذلك نظرا للطبيعة الخاصة لجرائم الفساد والأموال المتأتية منها.

### ثالثا: استرداد الموجودات ذات الصلة بأفعال متعلقة بالفساد والتعاون الدولي

من خلال تتبع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 وما يقابلها من أحكام في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010 ومقارنة تلك المعايير الدولية مع التشريعات الأردنية ذات الصلة بالاستثمار، يمكننا القول وبصورة عامة أن القوانين الوطنية تقترب إلى حد ما من المعايير الدولية لمكافحة الفساد في هذا المجال وبالأخص قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته رقم (46) لسنة 2007. إلا أن هناك بعض الثغرات في هذه القوانين الواجب معالجتها لبلوغ أعلى درجات التطابق مع هذه المعايير الدولية. وعلى هذا الأساس تقدم هذه الدراسة بطرح بعض التوصيات والتعديلات على هذا القوانين بهدف تعزيز التوافق مع هذه المعايير.

### تدابير مكافحة غسل الأموال

1- الاستعجال بإصدار التعليمات المفصلة المتعلقة بإجراءات مكافحة غسل الأموال لكل المهن غير المالية الخاضعة للقانون، وبالأخص التعليمات المتعلقة بالمحامين والتي يرى التقرير انها يجب أن تقوم على مشاركته فاعلة من قبل نقابة المحامين الأردنيين لضمان إيجاد آلية التطبيق المناسبة في هذه المهنة الحساسة.

2- استناداً إلى المادة (21) من القانون قام الأردن بتفعيل نظام الإقرار من خلال اصدار التعليمات رقم (4) لسنة 2011 بشأن التصريح عن الأموال المنقولة عبر الحدود، وهنا تجد

الإشارة أن نظام الإقرار لا يطبق على المسافرين الخارجين من الأردن وهو ما يعتبر برأي التقرير ثغرة قانونية كان يجب على المشرع الأردني الانتباه إليها وتعديلها.

3- التزام وحدة غسل الأموال بتخزين وتصنيف المعلومات الواردة في سجل الكتروني موحد قادر على تزويد المواطنين بهذه المعلومات عند طلبها بناءً على أسس واضحة في نظامها الداخلي أو من خلال تطبيقها الصحيح لقانون حق الحصول على المعلومات الأردني رقم (47) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته لسنة 2018.

### استرداد الموجودات والتعاون الدولي

1- على المشرع توسيع نطاق المادة (21) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب النازمة لصلاحيات الحجز والتحفيز لتشمل كل الأموال ناتجة عن عمليات غسل الأموال دون تحديدها بالأموال المنقولة عبر الحدود والتي يجوز الحجز عليها من قبل دائرة الجمارك.

2- تعطي المادة (22) و (23) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الحق بتنفيذ طلبات الجهات القضائية غير الأردنية والمتعلقة بتجميد أو التحفظ على الأموال المتحصلة من جرائم غسل الأموال، وعلى الرغم من إيجابية هذه النصوص إلا أن هذه الصلاحيات تمنح للوحدة فقط عند تنفيذ أجنحة التعاون ما بين الجهات القضائية الأردنية، والجهات القضائية غير الأردنية، ويرى التقرير بأنه يجب منح هذه الوحدة صلاحية تعقب أو تجميد أو تحفظ على الأموال محل جرائم غسل الأموال كصلاحية عامة غير محددة عكس ما هو الحال في نص القانون الحالي.

### رابعاً: المساعدة التقنية وتبادل المعلومات في مجال مكافحة الفساد

لقد أفردت الاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد نصوصاً وأحكاماً تدعو الدول الأطراف إلى السعي نحو تفعيل المساعدة التقنية في مجال الجهود الوطنية لمواجهة جرائم الفساد. ومن أهم المظاهر ذات الصلة ضرورة العمل على وضع أو تطوير أو تحسين برامج خاصة لتدريب وتأهيل الأشخاص ذات العلاقة بمكافحة الفساد على الممارسات

الفضلى فى مجال التحقيق والمتابعة وجمع المعلومات لغايات تقديمها للمحكمة المختصة ضمن الإجراءات القضائية. وفى مجال المساعدة التقنية، فإن الدول الأعضاء ملزمة بموجب الاتفاقيات الدولية بتبادل المعلومات بغية توفير كافة أشكال الدعم للدول الأعضاء، وخاصة النامية منها، لتعزيز جهودها الوطنية فى مجال مكافحة جرائم الفساد.

كما يتسع نطاق التعاون وتبادل المعلومات ليشمل تعاون الدول الأعضاء فى إعداد دراسات وتقييمات بحثية تتعلق بجرائم الفساد من حيث أسبابها وأنواعها، وآثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على الدول الأعضاء، وتنظيم المؤتمرات والندوات العلمية بهدف تعزيز التعاون وتبادل الخبرات والمعارف ذات الصلة.

ولغايات تحقيق الأهداف السابقة، دعت الاتفاقيات الدولية والإقليمية الدول الأعضاء إلى توقيع اتفاقيات ثنائية وجماعية بهدف العمل على تعزيز التعاون الدولي بينهم فى مجال المساعدة التقنية وتبادل المعلومات ذات الصلة بجرائم الفساد. وفى هذا الإطار، نشير إلى أن الحكومة الأردنية قد توسعت فى إبرام الاتفاقيات الثنائية والدولية بهدف تعزيز التعاون الدولي والجماعي للعمل على تنفيذ الأحكام الواردة فى الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد.

ويبقى التساؤل الأبرز حول مدى تكريس المشرع الأردني لقواعد وأسس المساعدة التقنية وتبادل المعلومات فى التشريعات الوطنية ذات الصلة، حيث النصوص والأحكام القانونية ضعيفة لا تتضمن أى قواعد قانونية تلزم الهيئات والجهات الوطنية المرتبطة بمكافحة جرائم الفساد، وفى مقدمتها هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، بالالتزام بالمبادئ الدولية لتحقيق المساعدة التقنية وتبادل المعلومات. وفى هذا الإطار، نتقدم بالمقترحات والتوصيات التالية إلى المشرع الأردني لتعديل القوانين ذات الصلة لتتلاءم مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد فى مجال المساعدة التقنية وأهمها:

1- تعديل التشريعات الوطنية ذات الصلة لضمان إخضاع العاملين لديها لبرامج تدريب وتأهيل مستمر حول إطار عملها في مجال التحقيق في جرائم الفساد والمعاقبة عليها، وذلك بهدف رفع القدرة البشرية لدى أولئك الأشخاص في التعاطي مع هذا النوع من الجرائم وفقا للأصول والمعايير الدولية الحديثة في مجال مكافحة جرائم الفساد.

2- تعديل التشريعات الوطنية لضمان إلزام الجهات والهيئات الوطنية ذات الصلة بجرائم الفساد بضرورة إجراء الدراسات والبحوث في مجال جرائم الفساد، وتنظيم وعقد المؤتمرات واللقاءات العلمية على الصعيدين الوطني والدولي لتبادل المعلومات والخبرات في مجال جهود الإقليمية والدولية لمكافحة الفساد.

3- تعديل التشريعات الوطنية ذات الصلة للتأكيد على ضرورة جمع المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد التي تم اكتشافها والأحكام القضائية التي صدرت فيها وتحليلها واستنباط النتائج والعبر منها، ومن ثم تبادلها مع الخبراء الوطنيين والدوليين بهدف الوقوف على أسباب ارتكاب جرائم الفساد في الأردن ومبرراتها والظروف التي ساهمت في إخراجها إلى حيز الوجود.

4- استحداث نصوص قانونية جديدة في التشريعات الوطنية تدعو إلى إنشاء أو تطوير آليات وطنية إحصائية وتحليلية حول جرائم الفساد، وتقاسم تلك المعلومات مع المنظمات الدولية والإقليمية لغايات إيجاد مفاهيم ومنهجيات مشتركة لمواجهة جرائم الفساد.

5- وضع نصوص قانونية تلزم الجهات الوطنية ذات الصلة بمتابعة جرائم الفساد والتحقيق فيها بالتعاون مع الدول الأخرى، وخاصة البلدان النامية منها، بهدف توحيد الجهود المبذولة في مجال مكافحة جرائم الفساد، وإبرام الاتفاقيات والمعاهدات الثنائية والدولية التي تُؤطر هذا التعاون الدولي من خلال هيئات ومجالس مشتركة بين الدولتين لمتابعة تنفيذ الأحكام المتفق عليها في الاتفاقيات المبرمة.

## ملحق رقم (1)

### قائمة بالقوانين والأنظمة ذات الصلة بالاستثمار

#### أولاً: التشريعات الوطنية

#### – القوانين

- 1- قانون الاستثمار الأردني رقم (30) لسنة 2014
- 2- قانون صندوق الاستثمار الأردني رقم (16) لسنة 2016
- 3- قانون الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم (11) لسنة 1993
- 4- قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته رقم (46) لسنة 2007
- 5- قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016 (وتعديلاته عام 2018)
- 6- قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997 وتعديلاته
- 7- قانون الجمارك رقم (20) لسنة 1998
- 8- قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وتعديلاته رقم (32) لسنة 2000
- 9- قانون البنوك رقم (28) لسنة 2000
- 10- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته
- 11- قانون استقلال القضاء رقم (26) لسنة 2014
- 12- قانون المنافسة رقم (33) لسنة 2004 وتعديلاته
- 13- قانون معدل لقانون الصناعة والتجارة رقم (14) لسنة 2016
- 14- قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966

- 15- قانون التأجير التمويلي رقم (45) لسنة 2018
- 16- قانون تنظيم أعمال التأمين رقم (33) لسنة 1999 وتعديلاته
- 17- قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007
- 18- قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته
- 19- قانون الأوراق المالية رقم (18) لسنة 2017

## الأنظمة

- 1- نظام تنظيم البيئة الاستثمارية وتسجيل المؤسسات في المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (129) لسنة 2015
- 2- نظام الحوافز الاستثمارية وتعديلاته رقم (33) لسنة 2015
- 3- نظام النافذة الاستثمارية وتعديلاته رقم (32) لسنة 2015
- 4- نظام تنظيم البيئة الاستثمارية وتطويرها لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وتعديلاتها رقم (11) لسنة 2001
- 5- نظام ضريبة الدخل في المناطق التنموية رقم (25) لسنة 2016
- 6- نظام صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي ومجلس الاستثمار رقم (97) لسنة 2014
- 7- نظام شركات صندوق الاستثمار رقم (170) لسنة 2016
- 8- نظام تنظيم استثمارات غير الأردنيين رقم (77) لسنة 2016
- 9- النظام المالي لهيئة الاستثمار رقم (109) لسنة 2015
- 10- نظام اللوازم والأشغال لهيئة الاستثمار رقم (110) لسنة 2015
- 11- نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (92) لسنة 2007



12- نظام موظفي هيئة الأوراق المالية وتعديلاته رقم (26) لسنة 2006

13- من نظام موظفي مؤسسة استثمار الموارد الوطنية وتنميتها رقم (5) لسنة 2002

14- نظام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 40 لسنة 2009

## التعليمات

1- تعليمات حوكمة الشركات المساهمة المدرجة لسنة 2017

2- تعليمات إدراج الأوراق المالية في بورصة عمان لسنة 2018.

3- التعليمات الصادرة بناءً على قانون غسل الأموال ومكافحة الإرهاب رقم 46 لسنة 2007

4- تعليمات حوكمة الشركات المساهمة العامة المدرجة لسنة 2017

## ثانياً: الاتفاقيات الدولية والإقليمية

1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 والتي دخلت حيز النفاذ في عام

2005

2- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010

3- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009

## ثالثاً: الاتفاقيات الثنائية

1- مذكرة تفاهم بين هيئة الاستثمار بالمملكة الأردنية الهاشمية ووزارة الاستثمار والتعاون

الدولي بجمهورية مصر العربية بشأن تأسيس مجلس تنسيقي للتعاون الاستثماري لسنة

2018

2- بروتوكول التعاون الفني مع حكومة الجمهورية التونسية في مجال الاستثمار لسنة

2018.

3- اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمارات بين الأردن والهند لسنة 2007

- 4- بروتوكول التعاون في مجال جذب الاستثمار الأجنبي المباشر بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة الكويت لسنة 2011
- 5- بروتوكول التعاون الفني بين هيئة الاستثمار بالمملكة الأردنية الهاشمية ووزارة الاقتصاد بدولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 2017
- 6- بروتوكول التعاون المشترك بين هيئة الاستثمار بالمملكة الأردنية الهاشمية والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة بجمهورية مصر العربية لسنة 2015
- 7- اتفاقية توأمة بين محكمة التمييز في المملكة الأردنية الهاشمية ومحكمة التمييز في الجمهورية الفرنسية لسنة 2016
- 8- بروتوكول مالي بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية الفرنسية لسنة 2013.
- 9- اتفاقية التجارة الحرة بين المملكة الأردنية الهاشمية وكندا لسنة 2010
- 10- اتفاق تعاون في المجال الأمني بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية التونسية لسنة 2015.

## ملحق رقم (2)

### نماذج قضايا من هيئة النزاهة ومكافحة الفساد<sup>84</sup>

#### نموذج رقم (1)

قيام الشركة (س) بتسجيل شكوى لدى الهيئة بتاريخ 2017/11/5 حيث أنها شركة مساهمة عامة ومرخصة لغايات تعاطي الأعمال المصرفية وأن أموالها تعتبر أموالاً عامة وتفيد الشكوى بأن الشركة تمتلك الشركة (ص) ذات مسؤولية محدودة ومسجلة كذلك لدى مراقب عام الشركات ومن ضمن غاياتها تقديم القروض.

قام المدير المالي في الشركة المساهمة العامة (س) بإعلام رئيس هيئة المديرين ولجنة التدقيق في مجلس إدارة الشركة (س) بوجود تلاعبات مالية وتجاوزات إدارية في الشركة (ص) المملوكة للشركة الأولى (المساهمة العامة).

تم تشكيل لجنة تحقيق من ضمن موظفي الشركة (ص) وكانت اللجنة تضم كل من مدير التدقيق الداخلي ومدير الموارد البشرية ومدير دائرة الامتثال، حيث تم التحقيق مع عدد من موظفي الشركة (ص).

تم خلال التحقيق منع عدد من الموظفين من الدخول لمكاتبهم وإغلاقها، إلا أنه تبين دخول أحد الموظفين إلى مكتب المدير العام وأخذ مجموعة من الأوراق. وقد تبين للجنة التحقيق عدد من التجاوزات المالية والإدارية أهمها:

1- جميع عقود الصيانة مع مقاول واحد ونفذت بواسطته وهو غير مصنف ولا يحمل تصنيف نقاوبة المقاولين، علماً ان العقود موقعة مع مقاول مصنف ولكن التنفيذ يتم من خلال مقاول غير مصنف.

<sup>84</sup> هذه النماذج مع المعلومات الواردة فيها قد تم تضمينها التقرير كما وددت حرفياً من قبل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

2- إن العروض المستدرجة من قبل المقاولين الآخرين غير صحيحة بالإضافة لتكرار أسماء المقاولين في جميع العروض.

3- العروض المقدمة تفتقر الى أدنى مقومات العروض (جداول كميات، مخططات هندسية، تحليل فني) مما يدل على أنها صورية.

4- عدم وجود أسعار مثبتة في العروض مع ملاحظة تشابه العروض من حيث البنود والتسلسل.

5- العروض لا تتضمن تاريخ البدء أو تاريخ الانتهاء من العمل وبالتالي استحالة تنفيذ غرامات التأخير.

6- بعض عمليات الشراء كانت تتم بشكل مباشر من قبل الشركة مثل الأثاث والتكييف وكانت بعض العمليات مبالغ فيها من حيث السعر.

7- تم إجراء عدد من الزيارات الميدانية لأعمال الصيانة في عدد من الفروع وكانت تحوي العديد من المخالفات، إلا أنه لا يمكن ملاحقة المقاول لعدم وجود عقود واضحة وكانت هذه العقود في غالبيتها لا تحوي أي مواصفات أو كميات.

8- تبين أن عدداً من العطاءات قد تم بطريق التلزيم دون استدراج عروض، وأن هنالك اتفاقيات قد تم توقيعها بعد الانتهاء من تنفيذ الأعمال.

معظم هذه الأعمال كانت تتم بصورة مخالفة لقوانين وأنظمة وتعليمات الشركة بما فيها نظام إدارة المشتريات المعتمد وهذه العطاءات كانت تحوي أخطاء جسيمة وتجاوزات صريحة.

كما تبين أن الشركة كانت قد تعاقدت مع أحد المولات على شراء قسائم (كوبونات) تسوق توزع لعملاء الشركة لغايات تشجيعهم على التعامل مع الشركة، إلا أنه تبين أنها كانت في مكتب المدير العام للشركة (ص).

قامت الشركة (س) بالتعاقد مع مهندس مستقل لغايات تقدير الأعمال التي نفذت من قبل المقاولين في (23) فرع في المملكة حيث كان الفارق التقديري لأعمال الصيانة وحدها يفوق المليون ومائتي ألف دينار.

تم إحالة الشكوى من قبل الشركة للهيئة حيث تم تسجيلها كشكوى وبوشر بالتحقيق بها تم الاستماع لإفادة الأشخاص المعنيين كمشتكى عليهم وشهود وتم إحالة الشكوى لاحقاً لسعادة مدعي عام الهيئة.

## نموذج رقم (2)

تتلخص وقائع هذه الشكوى بورود معلومات من أحد المخبرين للهيئة بحق إحدى شركات تصنيع الأدوية حيث ذكر في الإخبار وجود عدد من التجاوزات الإدارية والمالية والفنية في تلك الشركة من أهمها:

1- منح شهادة GMP 1 دون أي تفتيش وبتوقيع مدير مديرية الدواء في المؤسسة العامة للغذاء والدواء.

2- قامت المؤسسة العامة للغذاء والدواء بزيارة للشركة وسلمت الشركة كتاب إنذار تحت طائلة وقف التصنيع ومع ذلك تم منح الشركة شهادة التصنيع الجيد قبل أن تقوم الشركة باتخاذ أي إجراء تصحيحي ولم تقم المؤسسة العامة للغذاء والدواء بمتابعة الشركة منذ تلك الزيارة حيث استمر تصنيع الأدوية في ظل ظروف سيئة.

3- يتم ترخيص سيارات الشركة علماً بأنها محجوزة لصالح المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

وبعد قيد الإخبار كشكوى لدى الهيئة بوشر بالتحقيق على النحو الآتي:

1- تم مخاطبة المؤسسة العامة للغذاء والدواء حيث تبين أنه ومن خلال التفتيش الذي قامت به المؤسسة للشركة المذكورة تبين وجود مخالفات لمبادئ التصنيع الدوائي الجيد

حيث أفادت الشركة بوجود أعمال صيانة، وبناء عليه تم وقف الإنتاج وعدم البدء بعد الكشف من قبل الصيادلة المفتشين واعطاء الموافقة الخطية بذلك.

تم لاحقاً متابعة التفتيش للمرة الثانية حيث تبين أن الشركة قامت بتلافي السلبيات الحرجة وتم السماح لها ببدء الإنتاج. وتم لاحقاً وبعد الانتهاء من أعمال الصيانة التفتيش على الشركة حيث تبين وجود مخالفات لمبادئ التصنيع الدوائي الجيد مما استوجب الاستمرار بوقف الإنتاج، الا أنه تبين من خلال التحقيق أن الشركة قامت بتصنيع الأدوية خلال فترة الصيانة.

2- تبين من خلال التحقيق أن الشركة كانت تقوم بإصدار فواتير وشهادات تحليل وهمية لأصناف لم يتم تصنيعها أصلاً وذلك لغايات احتسابها على ميزانية العام 2015 وتسجيلها كمبيعات علماً بأن تصنيعها تم في عام 2016 حيث تم مخاطبة دائرة ضريبة الدخل والمبيعات لإجراء اتهم كونهم الجهة المختصة.

فيما يتعلق بمنح الشركة شهادة التصنيع الجيد 3 GMP التي تصدرها المؤسسة العامة للغذاء والدواء تبين أن هذه الشهادة كان قد تم الحصول عليها قبل مدة وتنتهي في كانون أول 2016 وأن الإجراءات التي تملكها المؤسسة في حال الإخلال بمتطلبات معايير الشهادة تتمثل في إقناع المؤسسة عن إصدار نسخ عن تلك الشهادة في حال طلبت الشركة ذلك.

4- أما فيما يتعلق بالبند الوارد في الشكوى والمتعلق بتصنيع أدوية وبيعها خلال مدة الوقف فقد تبين أن هذه الأدوية قد تم فحصها من خلال مختبرات المؤسسة العامة للغذاء والدواء ولا يوجد نص قانوني يجرم هذا الفعل في قانون الدواء والصيدلة رقم 12 لسنة 2013 وهو التصنيع خلال مدة مدة الوقف.

أهم الثغرات التشريعية التي تبينت من خلال هذه الشكوى:

1- عدم وجود نص قانوني يخول المؤسسة العامة للغذاء والدواء صلاحية سحب شهادة التصنيع الجيد وهي مدة صلاحية الشهادة باستثناء الإمتناع عن إصدار نسخ عن الشهادة السنتين وهي عدم وجود نص يجرم الشركة أو المؤسسة التي تقوم بتصنيع الأدوية خلال مدة وقفها عن الانتاج.

2- عدم وجود نص قانوني يجرم من يقوم ببيع هذه الأدوية وتداولها عند علمه بأن هذه الأدوية صنعت خلال مدة المنع القانوني.

### نموذج رقم (3)

تتلخص وقائع هذه الشكوى المقدمة من الشركة (س) وهي شركة مساهمة عامة تعنى بالاستثمار والتمويل بقيام الرئيس التنفيذي السابق للشركة ونائبه واللذان كان من ضمن صلاحياتهما التوقيع على الشكيات والموافقة على منح التمويلات والقيام بكافة المهام التنفيذية والإدارية، حيث أوردت الشركة المشتكية في شكواها المقدمة لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد التجاوزات التي تمت في الشركة خلال تلك الفترة والتي يتلخص أهمها في:

1- قيام المشتكى عليه (الرئيس التنفيذي ونائبه) باختلاس أموال الشركة من خلال الصلاحيات الممنوحة لهما حيث أن مناصبهما كانت تمنحهما العديد من الصلاحيات، كما أنهما استغلا سطوتهما على الموظفين من خلال تغطية هذه الاختلاسات عن طريق طمس معالم اختلاسهم لأموال الشركة ودس بيانات غير صحيحة وجدولات وهمية مثل:

أ- تحرير شيكات من قبل الرئيس التنفيذي ونائبه رئيس مجلس الإدارة كمفوضين بالتوقيع لأمر أشخاص آخرين حيث يتم صرفها ويقاسمها بينهم أو تجييرها لأمر ذات المشتكية لغايات تسديد أقساط تمويلات سابقة ومن ثم يصار لتوقيع عقود تمويلات لتغطية قيم الشكيات المختلصة حيث كانت معظم هذه التمويلات تتم دون ضمانات أو بضمانات بسيطة وأن تواريخ صرف هذه الشيكات كانت قبل تقديم طلب التمويل وقبل إعداد الدراسة

الائتمانية. وكانت هذه التمويلات تفوق السقف الممنوح أصلاً للمشتكى عليه (الرئيس التنفيذي)، فمثلاً في إحدى هذه التمويلات كان تمويل الشركة (أ) المملوكة ل (س) لشراء بضاعة من الشركة (ب) لمالكها المدعو (ص) الذي يعمل أساساً في الشركة (أ) بالإضافة لأن القواتير المقدمة للشراء هي فواتير غير أصولية ولا تحتوي على رقم ضريبي.

ب- تم إصدار واستخدام وصولات قبض غير رسمية وغير مسجلة ضمن سجلات الشركة المحاسبية. تم قبول وصولات لاتحمل رقم تسلسلي وتختلف من حيث الشكل عن الوصولات الرسمية وتم حصول مقدم هذه الوصولات على قروض بقيمة تتجاوز اربعمائة ألف دينار.

ج- في عام 2015 تم دفع مبلغ يفوق الثلاثمائة ألف دينار من أموال الشركة لشركة أخرى لغايات استيراد أجهزة كهربائية من مصر ولم يتم تزويد الشركة بالمعززات اللازمة مثل الفواتير وبوالص الشحن كما تم منح أحد الأشخاص مبلغ مليون دينار لغايات فك حجز قطعة ارض تعود له محجوزة في البنك. إلا أنه وبعد حصوله على المليون دينار لم يقم بفك حجز القطعة وتم تحويل المبلغ كقرض عادي وهو هنا بدون ضمانات، ولغايات اخفاء عمليات الاختلاس في الشركة فقد تم القيام بعدد من الحيل والوسائل ترميى الى منع اكتشاف الاختلاس حيث قام الرئيس التنفيذي ونائبه بمايلي:

- إخراج اموال جديدة من الشركة تحت ذريعة تمويلات وذلك لغايات تسديد الأقساط المترتبة على باقي الشركاء (المشتكى عليهم) لإخفاء الحقيقة عن مجلس الإدارة.

- التلاعب بتواريخ استحقاق اقساط التمويلات السابقة في النظام الآلي حيث أكد موظفو الشركة أن ذلك كان يتم بناء على أوامر من الرئيس التنفيذي والهدف من ذلك هو عدم ظهور أقساط مستحقة غير مدفوعة.

- التلاعب بتواريخ استحقاق اقساط التمويلات تحت ذريعة إعادة جدولة التمويلات لعدد من المشتكى عليهم (الشركاء) كونهم معسرين هذا بالإضافة لمنحهم قروض جديدة مع أن الشخص المعسر لا يجوز منحه قروض جديدة.



- التلاعب بالدراسات الائتمانية، حيث يتوجب على الشركة قبل منح أي تمويل إعداد دراسة ائتمانية حقيقية وتمثل الواقع الفعلي ومبنية على أسس ائتمانية سليمة، حيث تبين أن هذه الدراسات كانت عبارة عن نماذج جاهزة وتقدم بعد الحصول على القرض وعند بدء انكشاف الأمر تم سحب الدراسات السابقة ووضع دراسات جديدة حيث تم رفع سقف القرض وقيمة الأقساط

- التلاعب بتقارير التدقيق الداخلي المعدة من قبل مدير التدقيق الداخلي والرقابة الشرعية حيث كان مدير التدقيق الداخلي يقوم بإعداد تقارير لرئيس مجلس الإدارة لغايات دراستها قبل عرضها على مجلس الإدارة حيث كان يتم التلاعب بهذه التقارير بالإضافة لعدم عرض جميع التقارير على رئيس مجلس الإدارة بهدف عدم تمكين مجلس الإدارة من الإطلاع على حجم المبالغ المسربة من أموال المشتكية.

قامت الشركة المشتكية بتكليف شركة تدقيق (ارنست ويونغ) للتدقيق حيث تبين مايلي:  
أ- قيام الرئيس التنفيذي السابق بعدد من التجاوزات تتمثل في:

- منح تمويلات وتسهيلات لمجموعة من الأشخاص والشركات قبل إجراء الدراسات اللازمة قيامه بتبديل عدد من المطالعات الموجودة في ملفات العملاء بأخرى تفيد ملائمتها المالية.

- منحة موافقات على منح تمويلات لشراء بضائع قبل شرائها ودون وجود معززات لعمليات الشراء ابتداء.

- وجود اختلافات بتواريخ استحقاق الأقساط على النظام الآلي عند مقارنتها مع تواريخ استحقاق الأقساط المبينة في عقود التمويلات وإصدار سندات قبض مخالفة للشكل الذي تصدر به تلك السندات عن الشركة.

- مشاركته بصفته الوظيفية في لجنة الاستثمار التابعة للشركة، وعليه قرر الدخول في استثمارات مالية مع شركات أخرى وكبد الشركة خسائر مالية علماً بأن الدخول ابتداءً في الشراكة كان مخالفاً للشروط الموضوعية من قبل الشركة.

- قيامه بإهدار عدد من الضمانات حيث قام لمنح قرضين بقيمة 4 ملايين دينار بموجب شيك فقط بقيمة مليوني دينار.

ب- تجاوز الرئيس التنفيذي سقف وحدود صلاحياته في منح القروض والتمويلات.

ج- قيام الرئيس التنفيذي بمنح تمويلات دون مرابحة مخالفاً بذلك غايات الشركة بالإضافة لأن هذا ليس من صلاحياته.

د- قيام الشركة بالتعامل بالصكوك المالية رغم سبق ورود رفض من هيئة الأوراق المالية - كذلك فقد تبين قيام رئيس مجلس الإدارة بالتجاوزات التالية:

- حصوله على تمويلين بقيمة ثلاثمائة الف دينار ووجود أقساط مستحقة عليه تجاوزت المائة الف دينار.

- حصوله على مبلغ نصف مليون دينار بدون علم مجلس الإدارة وإعادته بعد قرابة العام بدون مرابحة.

- وجود شبهة انتقال أسهم من الشركة لشركة أخرى يساهم بها رئيس مجلس الإدارة وبقيمة تختلف عن قيمتها السوقية.

وعليه بعد الاستماع لذوي العلاقة والمعنيين في الشكوى من شهود ومشتكى عليهم تمت إحالة الشكوى لسعادة مدعي عام الهيئة موضوعاً.

#### نموذج رقم (4)

كان قد تم تسجيل هذه الشكوى بحق الشركة (أ) وهي شركة مساهمة عامة محدودة وهي تحت التصفية الاختيارية ورأسمالها عشرة ملايين دينار أردني. تم تشكيل لجنة من قبل

مراقب عام الشركات من 4 موظفين من مراقبة الشركات بالإضافة للمصفي وذلك لغايات التدقيق على ما كان قد ورد في تقرير مصفي الشركة وتتلخص بمايلي:

أ- البضاعة الغير موجودة في المستودعات وقيمتها (2.054.000) دينار.

ب- البضاعة تحت التصنيع وقيمتها (250.000) دينار وهي غير موجودة.

ج- البضاعة الغير متحركة وقيمتها (1.113.764) دينار.

د- الشيكات المدفوعة لضريبة الدخل بقيمة (900.000) دينار.

وعندما بدأت اللجنة المشكلة من قبل مراقبة الشركات أعمالها تبين لها الآتي:

- فيما يتعلق بالبند الأول وهو أن بضاعة اخر المدة بلغت (2.054.621) دينار وذلك بموجب قوائم اكسل المسلمة للجنة، الا أنه ولدى تدقيقها مع كشوف الجرد المأخوذة من نظام المستودعات بلغت (2.854.621) بفارق مقدارة (800.000) دينار وعليه ومن خلال ما تم إتخاذه من إجراءات تحقيقية من قبل الهيئة فقد تبين وجود عدد من التجاوزات في الشركة المذكورة تمثلت كالتالي:

- عدم وجود معززات ومستندات للعديد من نشاطات الشركة وحركاتها المالية خلال عامي 2011/2010.

- مخالفة الشركة لغايات قيامها بعملية الاقتراض بفائدة.

- وجود بضاعة تقدر بملايين الدينانير تم تقييدها في سجلات الشركة وهي غير موجودة على ارض الواقع.

- إقفال وتحويل ارصدة بشكل مخالف للأصول المحاسبية.

وعليه فقد تم إحالة الشكوى لسعادة المدعي العام المختص بقضايا الفساد.

## نموذج رقم (5)

تتلخص هذه الشكوى المقدمة من كل المستدعين (أ) و (ب) و (ج) و (د) ضد كل من (هـ) و (ز) و (ح) و (ط) و (ك) و (ل) بان المتدعين (ج) و (د) يملكان المستدعية (أ) شركة.

حيث أنه وفي الشهر العاشر من عام 2016 اجتمع (ب) مع (هـ) بصفته مدقق حسابات وخبير معتمد في سوق عمان المالي، حيث أخبره (ب) بأنه يرغب بتحويل (أ) الشركة إلى شركة مساهمة عامة وطلب منه تقديم استشارة بهذا الخصوص حيث قام (ذ) بالتعريف على نفسه بأنه مدقق حسابات المستدعي ضدها (هـ) وهي شركة مساهمة عامة وأن الأشخاص المساهمين فيه هم من أعمدة الاقتصاد في الدولة ومن أصحاب الاموال وأن من ضمن استثماراتهم مصنع تقدر قيمته بستة ملايين دينار تقريباً وأن (ع) قام بالاستثمار ل (هـ) وأنهم الآن يرغبون برفع رأسمال الشركة كونهم يرغبون بالاستثمار في مجال آخر.

في ظل الإيهام والأساليب التي قام بها (ز) قام بإقناع (ب) بتزويده بأوراق (أ) الشركة وبالفعل قام بتزويده بها، حيث قام (ز) بتكليف فريق محاسبي لتدقيق حسابات الشركة وأعمالها واستمر فريق العمل بالعمل لمدة اسبوعين تقريباً وبعدها قام المدعو (ز) بالاجتماع بالمدعو (ب) وأبلغه بأنه وبعد الدراسة والاجتماع مع أعضاء مجلس الإدارة قررت (هـ) الشركة الاستثمار بالمدعو (أ) الشركة وشراء أسهم بمبلغ ستة ملايين ومئتين وخمسون ألف دينار وأنه مكلف باتمام عملية الشراء.

تم تنظيم اتفاقية فيما بين المدعو (ز) بصفته مكلف عن الشركة (هـ) تتضمن بيع (أ) الشركة إلى (هـ) الشركة ضمن الشروط الواردة في الاتفاقية حيث قام كل من المدعو (ب) و (ج) و (د) بالتنازل عن (50%) من (أ).

قام (ب) و (ج) و (د) بالتزامات المطلوبة منهم إلا أن المستدعي ضدهم لم يقوموا بتنفيذ الالتزامات المطلوبة منهم، وعليه فقد قام المستدعون بمراجعة هيئة الأوراق المالية حيث تبين لهم بأن المستدعي ضدهم وبكتاب الإفصاح امام هيئة الأوراق المالية قد أقرروا بأنهم

قاموا بالاستثمار لدى (أ) الشركة ب 50% مقابل مبلغ 6 ملايين دينار تقريبا وأن هذا المبلغ قد تم دفعه للمستدعين ولدى اطلاق المستدعين على الميزانية اللاحقة للاتفاقية تبين لهم أن ما جاء بكتاب الإفصاح لدى هيئة الأوراق المالية مدرج في موازنات سابقة وهذا مخالف للواقع والحقيقة حيث أن مضمون الصفقة كما ورد في الاتفاقية تم توقيعه بتاريخ لاحق هذا بالإضافة كذلك لأن المستدعين لم يتسلموا أية مبالغ من المبالغ المذكورة المدرجة في الميزانيات المقدمة الى مراقب عام الشركات وهيئة الأوراق المالية.

وعند القيام بعملية التحقيق من خلال الهيئة تبين أن الشركة (هـ) قامت بتكليف مدقق حساباتها بدراسة البيانات المالية للشركة (أ) حيث تبين من خلال تقريره بأن الاستثمار في الشركة (أ) مجدي استثماريا.

وعليه فقد قام مجلس إدارة (هـ) بتكليف مدقق الحسابات بمتابعة إجراءات الصفقة المتضمنة شراء (50%) من حصص الشركة (أ) لصالح الشركة (هـ) ومتابعة الإجراءات امام الجهات الرسمية، حيث تم نقل ملكية الشركة (أ) الى الشركة (هـ) وتم تسديد الثمن عن طريق الوسيط مدقق الحسابات.

كما تبين من خلال التحقيق أن الثمن لم يتم تسديده كما ورد في الإفصاح المقدم لمراقبة الشركات وهيئة الاوراق المالية وإنما تم اصدار شيك به تبين لاحقاً أنه بدون رصيد، وعليه فقد تبين أن هذه القيود والإفصاحات وهمية وفيها مساس بأموال وحقوق المساهمين، وعليه فقد تم إحالة الشكوى موضوعا لسعادة المدعي العام.



عمان-الصوفية، شارع علي نصح الطاهر  
عمارة رقم 22 الطابق 2  
هاتف +962 6 585 25 28 فاكس +962 6 581 25 28  
صندوق بريد: 852806 عمان 11185 الاردن  
ايميل info@rasheedti.org www.rasheedti.org

