الوحدة التدريبية لبرنامج انا اشارك

حول

"الـــــنـــزاهـــــة"

ضمن مشروع " العمل من أجل النزاهة"

نبذه عن "رشيد للنزاهة والشفافية"–(الشفافية الدولية– الاردن) :

رشيد للنزاهة والشفافية هو منظمة مجتمع مدني غير ربحية، تأسست في أيلول 2013، ويعتبر فرع تحت التأسيس لمنظمة الشفافية الدولية في الأردن. ويهدف إلى الارتقاء بمستوى النزاهة ومكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص، وتعزيز وعي الأفراد من شتى القطاعات بأهمية الشفافية والمساءلة والإبلاغ 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.

تنوية:

تم اعداد هذه الوحدة التدريبية بدعم من الشعب الأمريكي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). وتعتبر محتويات هذه الوحدة من مسؤولية رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية – الأردن)، ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) أو الحكومة الأمريكية.

إعداد: الأستاذ الدكتور حمدي قبيلات.

مقدمة

ازداد الاهتمام الدولي والمحلي بالفساد والمشكلات الناجمة عنه وسبل مكافحته في العقد الاخير من القرن العشرين ومطلع الالفية الثالثة على نحو لم يكن معهوداً من قبل، ومرد ذلك الاهتمام المتزايد يعود إلى تعاظم الاثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية للفساد على التنمية في مختلف الدول، وكما هو معلوم أن الشروط الاساسية للتنمية الاقتصادية تتضمن مجموعة من المفاهيم لا يمكن أن تتحقق التنمية والديمقراطية بدونها وهذه المفاهيم هي النزاهة والشفافية والمساءلة وحسن الحكم أي الحكم الرشيد، وفي ظل غياب هذه المفاهيم يستفحل الفساد وتزداد المشكلات الناجمة عنه وتستحيل مكافحته.

إن انخفاض مستويات الفساد وارتفاع مستويات نزاهة الاعمال من الاهمية بمكان للتنمية الاقتصادية، فقد أظهرت دلائل عملية كثيرة أن الرشوة والفساد عاملان أساسيان محبطان للاستثمار الاجنبي، ولا شك أن هذا التصرف السيئ يخلق للاعمال تكاليف لم تكن منظورة من قبلها و يحول بينها وبين العمل على أرض يتساوى عليها الجميع، كما أن عدم وضوح البيئة التنظيمية – سواء تعرضت للافراط أم للقصور في التنظيم – يؤدي بالمسؤولين إلى إساءة استعمال صلاحياتهم في تقدير الامور لتحقيق مكاسب شخصية، وهو أمر ينتج آثارا ضارة واسعة النطاق حيث يرفع تكاليف ممارسة العمل التجاري ويشوه توزيع الثروة والموارد ويضعف النمو.

تعريف النزاهة[1]

تعددت التعريفات الاصطلاحية لمفهوم النزاهة، حيث عرفت على أنها " مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الكشف والإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب، والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم".[2]

ويمكن النظر للنزاهة بمفهوم مبسط على انها تجنب العاملين في الوظيفة العامة صور الفساد كافة بالعمل وفق الاوامر والتعليمات وعدم تجاوزها لمصلحة فرد او جماعة سواء كان ذلك بهدف الحصول على منافع عينية او مادية او للمحسوبية بمجاملة الاقارب والمعارف والاصدقاء بغض النظر عن جدارتهم.

وترتبط النزاهة بالحكم الصالح الذي يشير إلى ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والادارية لادارة شؤون بلد ما على جميع المستويات بطريقة محددة وتتصف بأنها "صالحة". وبمعنى أدق، ينصرف مفهوم الحكم الصالح إلى منظومة الحكم التي تعزز وتدعم وتصون رفاه الانسان وتقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية،

[1] - للمزيد حول تعريف المصطلحات الواردة في هذه المادة العلمية يرجى الرجوع للموقع الالكتروني لمنظمة الشفافية الدولية على الرابط التالي https://www.transparency.org/glossary

[2] مصلح، عبير ، **النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد**، (ط2)، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- أمان، رام الله، (2010)، ص19.

لا سيما بالنسبة لاكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً. ويشير مبدأ الإدارة الرشيدة في القطاع العام الى الموظفين الحكوميين الذين يقومون بإدارة السلطة والموارد الموكلة إليهم، وبطريقة تتسق مع المصلحة العامة. وفي هذا المجال، فإنه يجب على الموظف العام أن يتصرف ويعمل على أساس أنه " الخادم" وليس "السيد" وأن يتعامل مع الموارد التي أوكلت إليه على أنها موارد عامة، وليست موارده الخاصة، كما يجب على موظفي القطاع العام أن يتصرفوا بتعقل وحكمة وحذر كي لا يسيئوا استخدام السلطة والقوة الحكومية، ويهدروا الموارد الحكومية.

مؤشرات النزاهة

يقتضي الحكم على مستوى نزاهة العمل المؤسسي في القطاع العام الاستناد إلى مجموعة من المؤشرات التي يمكن من خلالها تقييم درجة النزاهة تقدما وتراجعا، وتتمثل هذه المؤشرات فيما يلي [1]:

1- وجود مدونة سلوك تمزج في ثناياها بين ما تفرضه نصوص القانون على الموظفين من أحكام ملزمة، والتزامات أخرى أخلاقية وطوعية، بحيث تكون هذه المدونة بمثابة المرشد لموظفي المؤسسة في عملهم، تحدد سلوكهم تجاه زملائهم، وتجاه المواطنين، والأطراف المستفيدة من عمل المؤسسة. وعلى الموظفين الامتثال لها، ذلك أن التزام جميع العاملين في الجهاز الحكومي بمدونة السلوك التي ترتكز على أسس العدالة

[1] طه، عبد الرحيم ، **دراسة حول بيئة النزاهة والشفافية في عمل الهيئة العامة للمدن الصناعية في فلسطين**، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- أمان، رام الله، 2014)، ص 7-8.

والشفافية والمساءلة والمهنية والحيادية، وانتماء العاملين لمؤسساتهم والعمل على تحقيق رسالتها واهدافها وتحمل المسؤولية، له دور كبير في تنمية ثقافة النزاهة لدى الموظف ويعزز كفاءته وفاعليته في اداء مهامه، فالموظف العام موجود لخدمة الناس بطريقة ملائمة وحضارية.

وفي هذا المجال على الصعيد الوطني صدرت مدونة قواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة في الاردن والتي ترتكز على أسس ومبادئ العدالة، والشفافية، والمساءلة، والنزاهة والمهنية، والحيادية. وتهدف هذه المدونة الى تعزيز ثقة المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر الحكومية وخدماتها.وقد حددت المدونة واجبات الموظف العام بشكل مفصل بالاضافة لتلك الواردة في نظام الخدمة المدنية[1].

2- وجود نظام أو آلية خاصة بالذمم المالية للموظفين، بحيث يلتزم كل موظف بتعبئة هذا الإقرار لدى التحاقه بالوظيفة وأثناء وجوده على رأس عمله وبعد انقطاع علاقته بالوظيفة، وذلك للكشف عن أي كسب غير مشروع قد يحصل عليه الموظف نتيجة استغلال صلاحياته ونفوذه الوظيفي. ويأتي قانون اشهار الذمة المالية الاردني رقم (54) لسنة 2006 في هذا السياق الا أن ما يؤخذ على هذا القانون أن الاقرارات التي يتقدم بها كبار الموظفين والمسؤولين تبقى سرية ولا يطلع عليها أحد، إذ توضع في ظرف مختوم لا يطلع عليه احد، والاصل أن تعلن للكافة كي تكون عامل ردع لكل من

[1] - المواد (6،7،8،9) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة في الاردن.

تقدم بها من يمنعه من الاقدام على اي تصرف يتكسب به من منصبه العام مما يزيد ثروته بشكل لا يتناسب مع دخله من المنصب العام خلال خدمته.

3- إقرار نظام أو تعليمات خاصة توضح كيفية تصرف الموظف في حال قدمت له هدايا وإكراميات أثناء قيامه بمهامه الوظيفية وذلك للحيلولة دون تأثيرها على نزاهته وحياده الوظيفي.

4- وجود تعليمات خاصة للحد من حالات تضارب المصالح التي قد تحدث أثناء قيام الموظف بمهامه الوظيفية وذلك للحيلولة دون تضحية الموظف بالمصلحة العامة لتحقيق مصالحه الخاصة.

5- العمل وفق سياسة توظيف ترتكز في إجراءاتها على مبادئ العدالة والمساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.

النزاهة ومكافحة الفساد

ينظر للفساد على انه سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته في مخالفة القوانين و الأنظمة والتعليمات, لتحقيق منافع لنفسه أو لذويه من الاقارب والاصدقاء والمعارف, وذلك على حساب المصلحة العامة، ويظهر السلوك المخالف أو غير السوي على شكل جرائم كالرشوة والاختلاس وسوء استخدام المال العام والانفاق غير المبرر للمال العام وهدره، فما هو إلا إنحراف عن الالتزام بالقواعد والنظم القانونية المعمول بها محليا أو دوليا .

مؤشر مدركات الفساد

ركزت منظمة الشفافية الدولية في تحليلها لمؤشر مدركات الفساد على أبرز المظاهر والسلوكيات التي تنخر في جسد الدولة، والتي تركزت على النحو التالي:

- ✓ الرشوة.
- ✓ اختلاس المال العام.
- ✓ انتشار ظاهرة المسؤولين الذين يستغلون المكاتب العامة لتحقيق مكاسب شخصية في ظل الإفلات من العقاب.
- ✓ قدرة الحكومات على احتواء الفساد وفرض آليات فعالة لتكريس مبدأ النزاهة في القطاع العام.
- ✓ عبء الإجراءات الروتينية والبيروقراطية المبالغ فيها الذي من شأنه أن يزيد فرص ظهور الفساد.

- ✓ المفارقة في التعيينات القائمة على الكفاءة والتعيينات القائمة على المحاباة في الوظيفة العمومية.
- ✓ ملاحقات قضائية جنائية حقيقية لمسؤولين فاسدين.
- ✓ قوانين كافية تتعلق بتصريح الممتلكات والذمة المالية ومنع تضارب المصالح في صفوف الموظفين العموميين.
- ✓ توفير الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد والصحفيين والمحققين لدى تبليغهم عن حالات الرشوة والفساد.
- ✓ السيطرة على الدولة من قبل أصحاب المصالح الشخصية الضيقة.
- ✓ قدرة المجتمع المدني على النفاذ إلى المعلومة فيما يتعلق بالشؤون العامة.

وفي هذا السياق تراجع ترتيب الأردن ليحُل في المركز 59 عالمياً والرابع عربياً بمؤشر مدركات الفساد للعام 2017 من بين 180 دولة، متراجعاً بذلك عن المركز 57 من بين 176 دولة في عام 2016. واشار رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية – الاردن)[1] إلى انه ورغم إقرار الأردن حزمة من القوانين لمحاربة الفساد، إلا أن حصول الأردن على نفس الدرجة لمدة عاميين متتاليين يعود إلى عدة أسباب منها عدم الإلتزام الكامل في تنفيذ الالتزامات التي قدمتها الحكومة الأردنية في قمة مكافحة الفساد لعام 2016، اضافة إلى عدم الإفصاح الدوري عن البيانات المتعلقة بمسائل

[1] - http://www.alghad.com/articles/2114372

مكافحة الفساد، والإفتقار إلى مبادئ الشفافية التي تحكم عمل الشركات المملوكة للدولة وعدم شفافية التعيينات في المناصب القيادية العليا في القطاع العام، وتوقف مستوى التمثيل القضائي

عند مستوى التنفيذ في العديد من قضايا الفساد التي أعلن عنها وتم التحقيق فيها منذ سنوات ولم يُبت بمعظمها، كما ويشكل عدم وضوح آليات وضع الموازنة العامة للدولة وعدم الإفصاح عن هذه الآليات للمواطنين عقبة أمامهم ليتمكنوا من ممارسة دورهم الفعال في المساءلة، كما وتلعب سلسلة التضييقات المستمرة على مؤسسات المجتمع المدني والصحفيين نوعاً من الضغط على المساءلة الإجتماعية، وأخيراً ما زال هنالك عرقلة للإستثمار من خلال الفساد الصغير المتمثل بالرشوة والواسطة والمحسوبية.

نتائج الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد في العامين 2016و2017

درجة (صفر) تشير الى فاسد جدا، ودرجة (100) تشير الى نظيف جدا .

ترتيب الدول العربية	العام 2016			التغير في ترتيب الدول	التغير بالدرجة	العام 2017		
	الترتيب دوليا	الترتيب عربيا	الدرجة من 100			الترتيب دوليا	الترتيب عربيا	الدرجة من 100
الامارات	24	1	66	3+	5+	21	1	71
قطر	31	2	61	2+	2+	29	2	63
السعودية	62	3	46	5+	3+	57	3	49
الاردن	57	4	48	2−	=	59	4	48
عمان	64	5	45	4−	1−	68	5	44
تونس	75	7	41	1+	1+	74	6	42
المغرب	90	9	37	9+	3−	81	7	40

الكويت	75	7	41	10−	2−	85	8	39
البحرين	70	6	43	33−	7−	103	9	36
الجزائر	108	10	34	4−	1−	112	10	33
مصر	108	10	34	9−	2−	117	11	32
جيبوتي	123	12	30	1+	1+	122	12	31
لبنان	136	13	28	7−	=	143	13	28
موريتانيا	142	14	27	1−	1+	143	13	28
جزر القمر	153	15	24	5+	3+	148	15	27
العراق	166	16	17	3−	1+	169	16	18
ليبيا	170	17	14	1−	3+	171	17	17
السودان	170	17	14	5−	2+	175	18	16

وتشير النتائج الرئيسية الخاصة بالاردن وفقا لمقياس الفساد العالمي (GCB) الصادر عن منظمة الشفافية الدولية الى :[1]

- 25% من المواطنين الاردنيين رأوا ان الفساد مشكلة خطيرة من بين المشاكل التي يجب على الحكومة ان تعالجها، حيث جاء الفساد بالمرتبة الرابعة بعد الوضع الاقتصادي الذي احتل المراتب الثلاث الاولى، حيث رأت العينة المستطلعة بأن اهم المشاكل التي تواجه المملكة وتتطلب تدخل الحكومة هي 67% تدني الرواتب والاجور و55% البطالة و31% الفقر .

[1] - باروميتر الفساد العالمي والصادر عن منظمة الشفافية الدولية 2016 . وتم تنفيذ استطلاع مقياس الفساد العالمي الخاص بالاردن من قبل مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الاردنيةفي الفترة ما بين 23 تشرين الثاني الى 4 كانون الاول عام 2014. مشار له في نظام النزاهة الوطني ، رشيد للنزاهة والشفافية ، الشفافية الدولية ، الاردن ، 2016 ، ص 22و23 .

- اما بخصوص فعالية الحكومة في معالجة الفساد في القطاعين العام والخاص فقد جاءت على النحو التالي : 61% من المواطنين المستطلعة ارائهم غير راضين عن اداء الحكومة في مكافحة الفساد في القطاع العام، مقابل 56% في القطاع الخاص، في حين يرى ما
- يقارب ال 34% من المستطلعة ارائهم ان جهود الحكومة الاردنية في مكافحة الفساد فعالة في القطاع العام مقابل 30%/ في القطاع الخاص.
- 75% من المواطنين المستطلعة ارائهم يعتقدون ان الفساد قد ازداد الى حد ما او زاد كثيرا خلال العام، و12% اعتقدوا بأن الفساد بقى على نفس المستوى بينما 12% اعتقدوا بأن الفساد قد انخفض.

ومن صور الفساد التي تؤثر على اقتصاد الدولة بشكل مباشر وتتطلب جهود حثيثة لمكافحتها ما يلي :

اولا : الاحتكار

يعني الاحتكار غياب المنافسة وانعدامها ومن ثم السيطرة على السوق وبسط الهيمنة التي تحاول الحكومات مقاومتها. فالاحتكار يفسح الطريق أمام شركة أو كيان بعينه إلى بسط هيمنته وفرض منتجه مهما كانت درجة جودته وبالسعر الذي يريده نظرا لعدم قدرة المنافسين على مواجهته، ومن ثم تتعاظم أرباح ذلك الكيان الذي قد ينافس نفسه في بعض الأحيان عن طريق شركات أخرى تعود ملكيتها له. لكن رغم ذلك تبقى "منطقة رمادية" يتمكن البعض من الإفلات عن طريقها من سلطوية القوانين مع وجود فساد إداري في عمل ممارسات احتكارية للسلع والخدمات، حتى إن هذا المنحى وقعت فيه الدول المتقدمة ذاتها لكنه في النهاية لخدمة توجهاتها، ولما لا وهي حاضنة

الرأسمالية ومروجة أفكارها. ويعد الاحتكار مظهرا من مظاهر الفساد قد يساهم في تسهيل حصوله واستمراره متنفذون ورجال سلطة مقابل منافع خاصة يحصلون عليها من المحتك، وبفعل تضخم ثروات المحتكرين تزداد سلطتهم وسطوتهم حتى يصبحون بؤرة للفساد وخرق القانون بعيدا عن المساءلة والمحاسبة، لذلك لا بد مواجهتهم ووضع حد لهيمنتهم على الاسواق، ولأن الاحتكار يهدد كيان الدولة فإن وضع القوانين الصارمة لمواجهته يعد أساسياً لخلق توازن في الأسواق وإبعاد فكرة السيطرة عن السوق وتضخم الثروات الفردية على حساب الطبقة الكادحة.

ثانيا : الملكية النفعية والملاذات الضريبية

يعرف المالك الرسمي بأنه الشخص الذي يكون الملك مسجلا باسمه في السجلات الرسمية الظاهرة للعموم والتي يطلع عليها الناس، والمالك النفعي هو الذي يمكن وصفه بالمالك الحقيقي ولا يظهر بصفة معلنة في السجلات المتاحة لاطلاع العامة، وانما يسجل ويوثق ملكه في محرر عرفي بين الاطراف ذات العلاقة. وعليه يعرف المالك النفعي بأنه الشخص الذي لم تسجل ملكية الاصل باسمه وانما يتمتع بالحقوق المقررة للمالك على الملك. وكاجراء لمواجهة خطر الملكيات النفعية اتخذت السلطات البريطانية اجراءات يتعين بموجبها على المناطق التابعة لبريطانيا الكشف عن مالكي الشركات المسجلة لديها بعد أن رضخت الحكومة مؤخرا، لمطالب البرلمان بتحسين الشفافية في المناطق المعروفة بـ«الملاذات الضريبية». وأمهلت الحكومة البريطانية مناطق بينها جزر كايمن وجزر فيرجين وجزر توركس آند كيكوس حتى 31 ديسمبر 2020 ليكون لديها سجلات علنية لما يسمى بالملكية النفعية وإلا فإنها ستواجه تدخلا مباشرا من لندن.[1]

[1]- http://www.alanbatnews.net/article/index/192303

يعرف الملاذ الضريبي بأنه منطقة تفرض بعض الضرائب أو لا تفرض أي ضرائب على الإطلاق أو هي دول تتمتع أنظمتها المصرفية بقوانين صارمة لتحافظ على سرية حسابات عملائها الأجانب فتساعدهم على التهرب من دفع الضرائب في بلادهم الأصلية يمكن للأفراد أو الشركات أن تجد نفسها تحت ضغط الإغراء للانتقال إلى المناطق التي تنخفض فيها معدلات الضرائب. كما تعرف الملاذات الضريبية الآمنة بأنها الدول أو المناطق التي تمنح إعفاءات أو تخفيضات ضريبية للأثرياء من الأفراد والشركات لجذب الأموال والاستثمارات إليها، وتمنح هذه الملاذات حماية وحصانة للأثرياء من ملاحقات محققي ومحصلي الضرائب الدوليين، إذ يصعب على هؤلاء متابعة أموال الأثرياء التي يمكن أن تكون خاضعة لضرائب كبيرة في بلدانهم الأصلية.

وقد حددت المنظمة الاقتصادية للتعاون والتنمية 4 معايير، قالت إنها إذا اجتمعت في بلد صُنف على أنه ملاذ ضريبي، وهي: -[1]

1-ضرائب ضئيلة أو غير موجودة أصلًا.

2-غياب الشفافية في النظام المالي.

3-غياب تبادل المعلومات المالية مع البلدان الأخرى.

4-استقطاب شركات إسمية ذات نشاطات وهمية.

[1] - https://annabaa.org/arabic/economicreports/11430

اولا الشك ان الملاذات الضريبية توفر بيئة خصبة لاخفاء الاموال المتحصلة من الفساد وتصعب مهمة الدول التي تخرج منها هذه الاموال في متابعتها او استردادها اذا ما ارادت ذلك، وهذا ما يتطلب جهود دولية لاتخاذ تدابير فعالة لمنع الأنشطة غير المشروعة للشركات في الخارج في الملاذات الضريبية ولن تنجح جهود مكافحة غسل الأموال في أنحاء العالم، ولا العدالة الضريبية ما لم تتعاون الدول في تنظيم أنشطة الشركات الخارجية وفرض رقابة صارمة على حركة الاموال بين الدول .

وذكر تقرير صادر عن منظمة اوكسفام أن تهرب الشركات متعددة الجنسية من دفع الضرائب يكلف البلدان الفقيرة ما لا يقل عن 100 مليار دولار سنويا. وهذا المبلغ يكفي لتوفير التعليم لـ124 مليون طفل، وتمويل مراكز الرعاية الصحية وبالتالي تفادي وفاة ستة ملايين طفل على الأقل سنويا، حسب منظمة أوكسفام.[1] وبحسب بعض التقارير فان اشهر خمس ملاذات ضريبية في العالم هي على التوالي (سويسرا ، بنما ، جزر كايمان، هونج كونج، سنغافورة) [2].

وكإجراء لمواجهة خطر الملكيات النفعية اتخذت السلطات البريطانية اجراءات يتعين بموجبها على المناطق التابعة لبريطانيا الكشف عن مالكي الشركات المسجلة لديها بعد أن رضخت الحكومة مؤخرا، لمطالب البرلمان بتحسين الشفافية في المناطق المعروفة بـ«الملاذات الضريبية». وأمهلت الحكومة البريطانية مناطق بينها جزر كايمن وجزر فيرجين وجزر توركس آند كيكوس حتى 31

[1] - المرجع السابق.
[2] - https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2016/04/05/897514.html

ديسمبر 2020 ليكون لديها سجلات علنية لما يسمى بالملكية النفعية وإلا فإنها ستواجه تدخلا مباشرا من لندن.[1]

النزاهة وسيادة القانون

تعد سيادة القانون المبدأ الأساسي للحاكمية الجيدة. حيث يكون جميع الأفراد خاضعين للقانون، مذعنين له، منضبطين بموجبه، وليس لامزجة الأشخاص او المجموعات. وهكذا، فإن سيادة القانون تعني أن القانون فوق الجميع، ويطبق بعدالة على كل واحد سواء أكان حاكما أم محكوما. وفي هذا الصدد يشار الى أن مبدأ الفصل بين السلطات يعد من الوسائل الفاعلة لمكافحة الفساد والحد منه من خلال منع كل سلطة من التدخل في اعمال السلطات الاخرى او التغول عليها والتزامها بمهامها وفق ما رسمها لها الدستور، بحيث تمارس السلطة القضائية مثلا رقابة كاملة على اداء اللسطة التنفيذية دون التأثر بالتدخلات او التجاذبات السياسية مما يحول دون انحياز السلطة القضائية او عدم حيادها على الاقل في مهمتها الرقابية. ومن التجارب العملية التي راقبت فيها السلطة القضائية السلطة التنفيذية وبأعلى مستوياتها في بكين عاصمة جمهورية الصين الشعبية، فقد أصدرت إحدى المحاكم حكما بالإعدام حتى الموت على المسئول الأول عن إدارة مراقبة سلامة الغذاء والدواء بدرجة وكيل أول وزارة بتهمة تلقيه رشاوى بلغت 832 ألف دولار من بعض شركات الأدوية الصينية، بالإضافة إلى الإهمال والتقصير في أداء الواجب الوطني.. هذا المسئول الكبير يدعى زينج زياويو، وعمره 62 عاما، والشيء اللافت للنظر أن الصين من الدول القليلة جدا التي لا تعرف الرحمة ولا الرأفة ولا الشفقة تجاه الفساد والفاسدين

[1]- http://www.alanbatnews.net/article/index/192303

ودائما تجعل من هؤلاء الفاســـدين عبرة وعظة لردع الغير، والأكثر من ذلك أنها، أي الحكومة الصـينية، تفضـحهم عبر جميع وسـائل الإعلام، المسـموعة والمرئية والمطبوعة والإلكترونية، أي أن الفضـــيحة تكون علنية. والقانون في الصـــين كالســـيف لا يفرق بين الوزير والخفير، فكل المواطنين سواء أمام القانون.. حكم الإعدام سالف الذكر صدر في حق زينج والسلطات الصينية تعمدت ظهور زينج على شـــاشـــات التليفزيون، وظهر الرجل وهو في حالة يرثى لها.. حالة من الذهول والخوف والفزع وحراس المحكمة يحيطون به من كل جانب والقيود الحديدية تكبل يديه وعيناه زائغتان ووجهه أشد اصفرارا من الخوف.[1]

ومن محاكمات رؤساء الدول ايضا عزل مجلس الشيوخ البرازيلي الرئيسة اليسارية ديلما روسيف من منصـــبها نهاية عام 2016، بتهمة التلاعب بالحســـابات العامة لإخفاء حجم العجز الفعلي. وذلك بعد أن صوت 61 سيناتورا من أصل 81 من أجل إقالتها. وقد بدأت إجراءات إقالة ديلما روسيف، رئيس البرازيل، في أواخر عام 2015 واستمرت خلال النصف الأول من عام 2016. وقُبل طلب الإقالة ضـــد روســـيف من قبل إدواردو كونيا رئيس مجلس النواب في 2 ديســـمبر 2015. التهم ضد روسيف تشمل سوء السلوك الإداري والتصرف في الميزانية الاتحادية حسب الأهواء. وفقا لطلب الإقالة[2] .

[1] - http://www.elbalad.news/2562235

[2] - http://www.france24.com/ar/20160831

ولا تخلو دساتير الدول الحديثة من الإشارة إلى هذا المبدأ بشكل مباشر او غير مباشر، فقد افرد الدستور المصري بابا خاصا بعنوان سيادة القانون ضَمَّنهُ أحكام ومقومات الدولة القانونية[1]، اما الدستور الأردني فلم يفرد بابا او فصلا خاصا لمبدأ المشروعية او سيادة القانون، إلا انه أشار لذلك في عدد من المواد، في حين افرد الميثاق الوطني الأردني فصلا خاصا بعنوان دولة القانون والتعددية السياسية، بيّن فيه مفهوم الدولة القانونية ومرتكزاتها، فقد ورد في الفصل الثاني من الميثاق الوطني الأردني[2] الصادر عام 1990 **أن المرتكزات الأساسية لدولة القانون تتمثل بما يلي :**

1. الالتزام بأحكام الدستور نصا وروحا في أعمال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في إطار أولوية الحق .
2. الالتزام بمبدأ سيادة القانون في إطار الرقابة الكاملة للسلطة القضائية المستقلة .
3. الالتزام في ممارسة الديمقراطية بمبادئ العدالة الاجتماعية ومقتضياتها .
4. التأكيد على ان تكون القوانين العامة وقوانين الأحزاب والانتخابات والمطبوعات الخاصة ملتزمة باحترام حقوق المواطن الأساسية وحرياته العامة .

[1] - الدستور المصري لسنة 2014، الباب الرابع.
[2] - الميثاق الوطني الاردني هو وثيقة توافق عليها الشعب الاردني مع الملك حسين عام 1990 رسمت ملامح الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية للدولة الاردنية، الا أن هذا الميثاق لا يتمتع بأي قيمة قانونية، إذ أن قيمته ادبية وليست قانونية.لذلك لم يتم الالتزام بكثير مما جاء فيه في الممارسات العملية.

5. اعتماد أسلوب الحوار الديمقراطي في التعبير عن الرأي بعيدا عن كل أساليب الضغط وأشكال الإرهاب الفكري على جميع الأصعدة الرسمية والشعبية
6. قيام المؤسسات الحكومية جميعا بواجبها في التعامل مع المواطنين والهيئات وتقديم الخدمات لهم، على أساس من المساواة التامة ...

عوامل تعزيز النزاهة

اولا : الشفافية (Transparency)

ترادف الشفافية الصراحة والجلاء والوضوح، وتشير الى تجنب التكتم والتستر في انجاز الاعمال العامة، لضمان العدالة، فهي الطريقة النزيهة في عمل الاشياء التي تمكن الناس من معرفة ما تقوم به بالضبط،[1]وتعرف ايضا على انها " أن تعمل الادارة في بيت من زجاج، كل ما به مكشوف للعاملين وللجمهور، وتتضمن الانظمة التي تعمل من خلالها الادارة الوسائل اللازمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة انشطتها واعمالها بالافصاح والعلانية والوضوح، ومن ثم القدرة على مساءلتها ومحاسبتها".[2]

[1] - Macmmillan, English Dictionary for Advanced Learner, USA, Bloomsbury Publishing , 2002, p1530

[2] - الطوخي، سامر محمد، الادارة بالشفافية : الطريق للتنمية والاصلاح الاداري من السرية وتدني الاداء والفساد الى الشفافية والتسبيب وتطوير الاداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 185.

مؤشرات الشفافية:

للحكم على مدى شفافية العمل والإجراءات في إحدى المؤسسات، فان ذلك يمكن استشعاره من خلال فحص العديد من المؤشرات الدالة على ذلك والتي تتمثل أهمها في: [1]

1- توفير وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة، وفلسفة عملها، وبرامجها، وإتاحتها للجمهور.

2- توفير معلومات كافية للجمهور حول النظام الأساسي والهيكل التنظيمي للمؤسسة، ونظام موظفيها، وميزانية المؤسسة وتمويلها وعلاقاتها.

3- إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المؤسسة وإشراك الجمهور في صياغة هذه الخطط والتعليق عليها.

4- معرفة المواطنين بأنشطة المؤسسة وبرامجها وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمات.

5- وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني وإتاحة الفرصة لهم لحضور الاجتماعات العامة في المؤسسة.

6- اتصاف آليات وإجراءات العمل داخل المؤسسة بالبساطة والوضوح وعدم التعقيد، والتحديث المستمر لهذه الإجراءات بالتشاور مع أطراف العلاقة وبما يتفق مع المصلحة العامة. بحيث يتم وضع ادلة اجراءات مبسطة وواضحة لاداء الخدمات للمواطنين.

7- الابتعاد عن كافة الممارسات المثيرة للشك والريبة، والاعتماد على أساليب تعزز الديمقراطية والمساواة وتكافؤ الفرص.

[1] مصلح، عبير، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، (ط2)، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، رام الله،2010، ص 50.

8- وجود موقع الكتروني للمؤسسة على الشبكة العنكبوتية بحيث يعطي هذا الموقع صورة صادقة وأمينة ونزيهة عما يجري داخلها.

9 – انتهاج سياسة الانفتاح على المجتمع من خلال عقد مؤتمرات او اصدار بيانات صحفية للافصاح عن الاحداث الطارئة، ووضع المواطن بصورة الحدث.

10- تفعيل قانون حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007من خلال التزام المسؤول تسهيل الحصول على المعلومات ، وضمان كشفها دون ابطاء، إذ منح القانون الحق لكل اردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لاحكام هذا القانون اذا كانت له مصلحة مشروعة او سبب مشروع . ولكن يؤخذ على هذا القانون ان الادارة كثيرا ما تمتنع عن تزويد طالب المعلومة بها، تحت حجج وذرائع واهية مثل عدم وجود مصلحة مشروعة او سبب مشروع لطال بالمعلومة.

ثانيا : المساءلة (Accountability)

تعرف المساءلة بانها " وسيلة يمكن من خلالها للافراد والمنظمات ان يتحملوا مسؤوليات ادائهم، بما يساعد على غرس الطمأنينة فيمن يتعاملون معهم بأن الامور تجري للصالح العام وفق الاهداف المرسومة، بالاضافة الى تعظيم الممارسات الايجابية وتحجيم السلبية، والتعامل مع المشكلات بعدالة ومساواة وموضوعية"[1].

[1] - هلال، محمد عبد الغني حسين، مهارات مقاومة ومواجهة الفساد : الاتجاهات الحديثة لمحاربة الفساد، مركز تطوير الاداء والتنمية ، القاهرة، 2007، ص 63.

مؤشرات المساءلة

لدى فحص مدى كفاءة نظام المساءلة العامة في أية مؤسسة عامة، فان ذلك يقتضي التحقق من عدد من المؤشرات والاستفسارات التي لا بد من وجود إجابة عليها، حيث تتمثل أهم تلك المؤشرات والتساؤلات في :

1- هل يوجد وثائق منشورة واضحة تتعلق برسالة المؤسسة وفلسفة عملها وأهدافها وإستراتيجيتها وخططها وموازناتها وإيراداتها ونفقاتها

2- هل تملك المؤسسة هيكلية تتوافر فيها خاصية خضوع جميع الهيئات الدنيا التابعة لها لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها؟ وهل يوجد أنظمة أو تعليمات تحدد أشكال العلاقة بين هذه الهيئات واليات تواصلها؟ وهل هناك وصف وظيفي واضح لكافة العاملين في هذه المؤسسات؟

3- هل تعقد هذه المؤسسات اجتماعات دورية؟ وهل تقوم بأعمال تفتيشية؟

4- هل تلتزم هذه المؤسسات بإعداد تقارير معينة؟ وهل هناك منهجية واضحة لإعداد هذه التقارير؟ ولمن تقدم هذه التقارير؟ وهل هناك آليات للمساءلة في حال اتضح وجود مخالفات قانونية؟ [1].

وتكمن اهمية المساءلة في انها تشكل عامل ردع قوي للعاملين، لان من يعلم انه سيتعرض للمساءلة لا يمكن ان يرتكب ممارسات فساد او يشارك فيها، لكي لا يتعرض لعقوبة قد تصل الفصل من الوظيفة، مع ما يصاحب ذلك من وصمة عار تصاحب الشخص طوال حياته، وتلوث سمعته وتجعله منبوذا في المجتمع.

[1] مصلح، عبير، مرجع سابق، ص 60.

ومن نماذج المساءلة التي تصب في مكافحة الفساد وطالت كبار السياسيين محاكمة رئيس وزراء ماليزيا السابق[1]، فقد وجهت محكمة ماليزية في شهر تموز لعام 2017 اتهامات لرئيس الوزراء السابق نجيب عبد الرزاق في إطار تحقيق في مزاعم فساد واسع النطاق واختلاس أموال من صندوق حكومي أسسه.ووجهت المحكمة إلى نجيب أربع تهم، ثلاث منها تتعلق بإساءة الأمانة

والرابعة تتعلق بقبوله رشوة بقيمة 42 مليون رينغيت (10.4 مليون دولار). وتصل عقوبة كل من هذه التهم إلى السجن لمدة 20 عاما. ونجيب، الذي شغل منصب رئيس الوزراء في البلاد من عام 2009 إلى عام 2018، متهم بتبديد نحو 4.5 مليار دولار من الصندوق الحكومي السيادي، بما في ذلك ما يقرب من 700 مليون دولار تم نقلها إلى حسابه المصرفي الشخصي. واعتقل الرجل (64 عاما)، مؤخرا في مقر إقامته الخاص بالعاصمة الماليزية. وبين الأشياء التي تمت مصادرتها خلال مداهمات لمنازل نجيب مجموعة هائلة تتألف من 12 ألف قطعة جواهر بينها 1400 عقد و2200 خاتم. وتقد قيمة أغلى قطعة بينها وهي عقد، بـ6.4 ملايين رينغيت (1.3 مليون يورو). وبين القطع التي تمت مصادرتها 423 ساعة تقدر قيمتها بـ78 مليون رينغيت (17 مليون يورو) و234 نظارة. وقدر المحققون قيمة ما تم مصادرته بـ234 مليون يورو. وهي تشمل 26 عملة أجنبية تبلغ قيمتها 116 مليون رينغيت (24 مليون يورو) نقدا ومئات من حقائب السيدات من دور فاخرة. وزوجة نجيب، روسما منصور لم تكن تتمتع بأي شعبية خصوصا بسبب إسرافها في الأموال خصوصا لشراء حقائب يد وملابس باهظة الثمن.

[1] - https://arabic.sputniknews.com/world/201805181032435046

ثالثا : الرقابة (Control)

تعد الرقابة وسيلة رئيسة للتأكد من حسن سير العمل في الجهاز الحكومي، وفي ذات الوقت مكافحة الفساد وملاحقته اولا بأول، وتعرف الرقابة بأنها"التحقق اذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة، وللتعليمات الصادرة، والقواعد المقررة، اما موضوعها فهو بيان نواحي الضعف او القصور او الخطأ من اجل تقويمها ومنع تكرارها"[1].

وتكمن اهمية الرقابة في انها تمثل تتبعا عمليا مباشرا لسير العمل في المؤسسة والتحكم به لجعله متوافقا مع الغاية المنشودة من الانشطة فيها، فالرقابة تسمح للمسؤول بالاطلاع الكامل والمعرفة الدائمة لمسار النشاطات التي يتولاها فيكون على بينة مما هو عليه. وتهدف كذلك الى الى متابعة سير التنفيذ لمعرفة مدى قدرة الجهاز الاداري على استخدام الموارد المتاحة وادارتها بكفاية اقتصادية وبكفاية ادارية عالية لتحقيق الاهداف المرجوة.

القواعد الناظمة للنزاهة في المشتريات الحكومية

- الحاجة الفعلية للتعاقد (اي أن يكون الشراء بعد التأكد من حاجة الوحدة الحكومية للمشتريات وفق نظام رقابة على المخزون)
- تجنب تضارب المصالح
- الإفصاح عن الذمة المالية

[1] - السواط ، طلق عوض الله واخرون، الادارة العامة : المفاهيم – الوظائف – الانشطة، دار الحافظ، جدة، 2000، ص 238.

- الامتناع عن قبول الهدايا
- الإبلاغ عن المخالفات المرتكبة

وقد نصت المادة (44) من الدستور الاردني على أنه " لا يجوز للوزير ان يشتري او يستأجر شيئاً من املاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له اثناء وزارته ان يكون عضواً في مجلس ادارة شركة ما، او ان يشترك في اي عمل تجاري او مالي او ان يتقاضى راتباً من أية شركة". وان كان الواقع قد يخالف ذلك إذ بينت تحقيقات استقصائية أن عدد من الوزراء في الحكومة الحالية (حكومة الرزاز) غير ملتزم بهذا النص الدستوري عند ادائه اليمين الدستورية وله مصالح تجارية مع الحكومة وعضوية شركات ايضا وعليهم تصويب اوضاعهم القانونية[1].

[1] - https://www.ammonnews.net/article/379630

ضمانات تعزيز النزاهة في العمل العام

اولا : الرقابة السياسة : وهي الرقابة التي تمارس من قبل السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية وفقا لاحكام الدستور، وتتم هذه الرقابة بعدة اشكال كالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق والعرائض.

ثانيا: الرقابة الشعبية : وهي الرقابة التي تمارس من قبل جهات غير رسمية مثل المواطنين عبر مختلف الوسائل ومنها وسائل الاعلام، ومواقع التواصل الاجتماعي والتحقيقات الصحفية الاستقصائية [1]، ورقابة حكومة الظل وهي حكومة غير رسمية وتتشكل عادة من احزاب وتيارات المعارضة وتمارس الرقابة على اداء الحكومة الرسمية وتنتقد اداءها وبرامجها وتقدم برامج وحلول

[1] - نشرت وسائل اعلام مختلفة تحقيقا صحفيا بعنوان "عطاءات بالملايين في جيوب نواب سابقين" من اعداد الصحفيين مصعب بالشوابكة ومحمد غباري، كشف النقاب عن عطاءات بمئات الملايين لحساب عدد من النواب المتنفذين وبنسبة 60% من اعضاء مجلس النواب السابع عشر https://arij.net/report/%D8%B9%D8%B7%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%8A%D9%8A%D9%86-%D9%81%D9%8A-%D8%AC%D9%8A%D9%88%D8%A8-%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%A8-%D8%B3%D8%A7%D8%A8%D9%82%D9%8A%D9%86/

بديلة واشهر تطبيقاتها في بريطانيا. ووكذلك رقابة مؤسسات المجتمع المدني بمختلف صورها واشكالها ووسائلها.

ثالثا: الرقابة القضائية : وهي الرقابة التي تمارس من قبل الجهات القضائية على اعمال الادارة العامة، إذ يختص القضاء الاداري ممثلا بالمحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا بالنظر بالطعون المتعلقة بالقرارات الادارية للتحقق من مشروعيتها، وقد أخذ المشرع الدستوري الاردني بتعدد درجات التقاضي الاداري بموجب التعديلات الدستورية عام 2011 وبمقتضى ذلك صدر قانون القضاء الاداري رقم (27) لسنة 2014.

الاطر القانونية للنزاهة ومكافحة الفساد في الاردن

بذلت عدد من المنظمات والهيئات والمؤسسات الدولية جهوداً كبيرة خلال السنوات القليلة الماضية في محاربة هذه الظاهرة ومن ابرزها على المستوى الدولي اقرار اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003, وعلى المستوى الوطني إصدار قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006، والذي حل محله قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2016.

اولا : اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 .

دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) حيز النفاذ في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥، و هي تُعد الاتفاقية الأكثر شمولاً وقوة في مكافحة الفساد على نطاق عالمي. وحتى يناير 2013، صادقت عليها ١٦٥ دولة– من بينها الاردن عام 2004 [1] –. وهذه الاتفاقية

هي الأحدث في سلسلة طويلة من التطورات التي اعترف بها الخبراء والسياسيون وذات التأثير البعيد المدى من الفساد والجريمة الاقتصادية التي تقوض قيمة الديمقراطية والتنمية المستدامة وسيادة القانون. وتبرز الاتفاقية الحاجة إلى وضع تدابير فعالة ضد الفساد على المستويين المحلي

[1] - تمت المصادقة عليها بمقتضى قانون التصديق رقم (28) لسنة 2004 ، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2004/8/1.

والدولي، والاتفاقية تتعامل مع أشكال الفساد التي لم يتم تغطيتها من قبل العديد من الصكوك الدولية السابقة مثل الاتجار بالنفوذ وإساءة استعمال الوظيفة وأنواع مختلفة من الفساد في القطاع الخاص. وتغطي الاتفاقية خمسة مجالات رئيسية هي: التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي، واسترداد الموجودات، والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات.

ثانيا : قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

حل هذا القانون محل قانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة 2008 وقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006، وتضمنت الاسباب الموجبة للقانون تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها، ولتعزيز الجهود في مجال الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة، وتوحيد المرجعيات المتعلقة بالنزاهة الوطنية ومكافحة الفساد، والتحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله.

ويهدف القانون الى التأكد من وجود إطار قانوني ينظم مساءلة المسؤولين ومتخذي القرار في الإدارة العامة ومحاسبتهم، والتأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات وفقا للتشريعات، والتأكد من قيام مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بوضع معايير الحوكمة الرشيدة وسلامة تطبيقها، والتعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية في مجال مكافحة الفساد[1].

[1] - المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

واعتبر القانون الأفعال التالية فسادا[1]: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات، والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية، والكسب غير المشروع، وعدم الإعلان او الإفصاح عن استثمارات او ممتلكات او منافع قد تؤدي الى تعارض في المصالح، وكل فعل او امتناع يؤدي الى المساس بالأموال العامة او بأموال الشركات المساهمة العامة او الشركات غير الربحية او الجمعيات، وإساءة استعمال السلطة، وقبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا او تحقق باطلا،واستخدام المعلومات المتاحة بحكم الوظيفة لتحقيق منافع خاصة.

واستجابة للمعايير الدولية يوفر القانون الحماية للمبلغين إذ تتولى الهيئة بمقتضى المادة (24) من القانون توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد واقاربهم والاشخاص وثيقي الصلة بهم من اي اعتداء او انتقام او ترهيب محتمل من خلال ما يلي:

1. توفير الحماية لهم في اماكن اقامتهم.
2. عدم الافصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم واماكن وجودهم.
3. الادلاء باقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم.
4. حمايتهم في اماكن عملهم وتحصينهم من اي تمييز او سوء معاملة او فصل تعسفي.
5. توفير اماكن لايوائهم عند الضرورة.

[1] - المادة (16/أ) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

6. اتخاذ اي اجراء او القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم.

وبمقتضى المادة (26/أ) من القانون يعاقب كل من افشى معلومات متعلقة بهوية المبلغين او الشهود او المخبرين او الخبراء او اماكن وجودهم بالحبس مدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز عشرة الاف دينار.

المؤسسات المناط بها الرقابة على مدى الالتزام بالنزاهة في العمل العام في الاردن

اولا : هيئة النزاهة ومكافحة الفساد [1]

تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد بموجب قانون رقم (62) لسنة 2006 وذلك امتثالاً للأمر الملكي السامي الموجه للحكومة والداعي إلى إنشاء هيئة مكافحة الفساد، والتي باشرت عملها في 2007/3/19، وفي عام 2008 أنشئ ديوان المظالم بموجب قانون رقم (11) لعام 2008 بهدف ضمان سلامة قرارات وإجراءات وممارسات الإدارة العامة من خلال تلقي التظلمات والقيام بالمبادرات الذاتية، وقد باشر عمله بتلقي الشكاوى في 1 شباط 2009.

[1] - لمزيد من المعلومات عن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد يمكن زيارة موقعها الالكتروني على الرابط التالي http://www.jiacc.gov.jo/

ولتوحيد الجهود الرامية لمكافحة الفساد تم إقرار قانون لمؤسسة رقابة وطنية جديدة تحت إسم (هيئة النزاهة ومكافحة الفساد) لتحل محل هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم. وقد حمل هذا القانون الرقم (13) لعام 2016. وقد باشرت الهيئة الجديدة عملها في 2016/6/16.

أهداف الهيئة:

تهدف الهيئة إلى ضمان الإلتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال عدة اساليب اهمها[1]:

1. تفعيل منظومة القيم السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها.
2. التأكد من أن الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وبشفافية وعدالة.
3. التأكد من إلتزام الإدارة العامة بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.
4. التأكد من إلتزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات وفقاً للتشريعات.
5. التأكد من تطبيق الإدارة العامة للتشريعات بشفافية وبما يحقق مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.

[1] - انظر ذلك بالتفصيل في المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد.

ارتباط الهيئة

بحسب المادة (3) من القانون تتمتع الهيئة بشخصية اعتبارية وباستقلال اداري ومالي، وبحسب المادة (6) يتولى ادارة الهيئة والاشراف على شؤونها مجلس يتكون من رئيس واربعة اعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة واالخبرة ولا يحمل اي منهم جنسية اخرى ويتم تعيينهم بارادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء، وتكون مدة العضوية في المجلس اربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة. وتحدد رواتب وحقوق الرئيس والاعضاء بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الوزراء. وباستثناء حالة التلبس بالجرم لا يجوز ملاحقة او توقيف الرئيس او عضو المجلس الا بعد الحصول على اذن مسبق من المجلس القضائي وللمجلس القضائي ان يقرر بعد سماع اقوال الرئيس او العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة او تمديدها او الافراج عنه بكفالة او بدون كفالة[1]. ولمجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس انهاء خدمة الرئيس او اي عضو من اعضائه خلال مدة المجلس في اي من الحالات التالية[2]:

1. اذا اخل بواجبات الوظيفة والمهام الموكولة اليه او قام بعمل يمس الشرف او الكرامة.
2. اذا ارتكب اي فعل او تصرف يخل بمبادىء النزاهة الوطنية او يدخل في نطاق الفساد وفق احكام هذا القانون.

[1] - المادة (6/ز) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد.
[2] - المادة (7/أ) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد.

3. اذا تغيب عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية او ست جلسات متفرقة خلال السنة الواحدة دون عذر يقبله المجلس.

ونلاحظ هنا ارتباط الهيئة برئيس ومجلس الوزراء من حيث تعيين الرئيس والاعضاء وانهاء خدماتهم وتحديد حقوقهم قد يجعل من استقلالية الهيئة مسألة نظرية وغير واقعية طالما أنها ترتبط بالسلطة التنفيذية، وفي ذلك خروج على متطلبات اجهزة وهيئات الرقابة ومكافحة الفساد، فهذه الاجهزة يجب أن تكون مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية موضع الرقابة اصلا من قبل هذه الهيئة، فجعل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس ومجلس الوزراء خصما وحكما في نفس الوقت يثير الكثير من علامات الاستفهام حول استقلالية هذه الهيئة وحيادها في ممارسة اعمالها. وتبدو أهمية استقلال الهيئة وحيادها من خلال مهمتها في كشف فساد السلطة التنفيذية والتي تقتضي أن تكون الهيئة مستقلة في عملها عن اية جهة مطلوب منها ابداء الرأي في اعمالها بعيداً عن كل تأثير أو ضغط. ونلاحظ ايضا في هذا الصدد غياب السلطة التشريعية عن الهيئة، بمعنى أن القانون قد قصر ارتباطها بالسلطة التنفيذية فقط, وفي ذلك خروجاً على توصيات المؤتمرات العربية للرقابة بهذا الصدد .

ولنا أن نسأل كيف تكون الهيئة مستقلة وهي ترتبط برئيس ومجلس الوزراء؟ وهل استجاب القانون الأردني للمادة (6/ب/2) من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد؟ والتي جاء فيها " تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في

الفقرة (1) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات الاضطلاع على وظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له .." وهنا تجدر الاشارة إلى أن احد أهم اسباب فشل اجهزة الرقابة الأردنية في ممارسة مهامها سواء ديوان المحاسبة أو ديوان الرقابة والتفتيش الإداري(الملغى عام 2002) هو ارتباطها بالسلطة التنفيذية, وعدم استقلالها بشكل تام عن الجهات الخاضعة لرقابتها.

وتجدر الاشارة الى ان موازنة الهيئة لعام 2018 لم تتجاوز (3 ملايين) دينارا ، ورغم عدم وجود احصائيات دقيقة عن حجم المبالغ التي وفرتها الهيئة نتيجة كشف فساد في صرفها وانفاقها، الا أنها تقدر بالملايين، فقد نجحت الهيئة في استرداد مبلغ عشرين مليون دينار عام 2018 نتيجة

تجاوزات مالية وادارية وهندسية في اعمال انشائية نفذتها شركات مقاولات لصالح شركة مناجم الفوسفات الاردنية[1]. كما قرر مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وضع اشارة الحجز التحفظي على اراضي احدى الجامعات الاردنية التي تم التنازل عنها عام 2001 الى احدى شركات التطوير التقني والمعلوماتي باتفاقية تتضمن تنازل الجامعة عن اربعة الاف دونم من اراضيها قدرت قيمتها آنذاك بمبلغ خمسين مليون دينار مقابل ثلاثة ملايين دولار تستوفى على ثلاث دفعات، ويهدف قرار مجلس الهيئة بهذا الخصوص الى المحافظة على ما تبقى من الارض المتنازع عليها لحين استكمال الهيئة للأعمال التحقيقية بهذا الشأن[2]. ولعل هذا يقود للقول أنه رغم التحفظ على دور الهيئة في مكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين وضعف اجراءاتها في العديد من الحالات، الا ان

[1] - الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد http://www.jiacc.gov.jo تاريخ الزيارة 2018/7/13 .
[2] الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد http://www.jiacc.gov.jo تاريخ الزيارة 2018/7/13.

منافع وجودها تفوق تكاليف ذلك.ولكن نجاحها بالقيام بمهامها على اكمل وجه يتطلب وجود ارادة سياسية عليا لدعم عملها ومكافحة الفساد ايا كان المتورط فيه.

ثانيا : ديوان المحاسبة[1]

انشاء الديوان وسنده القانوني .

نصت المادة (119) من الدستور الأردني على انه " يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها :-

1- يقدم ديوان المحاسبة الى مجلسي الأعيان والنواب تقريرا عاما يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملاحظاته وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب أحد المجلسين منه ذلك .

2- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة ".

واستنادا لهذا النص صدر قانون ديوان المحاسبة الحالي رقم (28) لسنة 1952، والذي حدد الاحكام الخاصة بكيفية تشكيل الديوان وارتباطه بالبرلمان، ذلك لان رقابة ديوان المحاسبة المالية تنصب على الاجهزة الحكومية والادارات العامة التابعة للسلطة التنفيذية، فقد كان من المنطق لتفعيل دور الديوان الرقابي وحمايته من المؤثرات عدم تبعيته للسلطة التنفيذية حتى لا تكون الخصم والحكم في أن واحد، ومن هنا كان حرص المشرع الأردني على الحاق ديوان المحاسبة

[1] - لمزيد من المعلومات حول ديوان المحاسبة (تشريعاته ، اهدافه ، مهامه ، ادواته الرقابية ، تقاريره السنوية) يمكن زيارة موقعه الالكتروني على الرابط التالي http://www.audit-bureau.gov.jo

بالسلطة التشريعية المكلفة بمراقبة أعمال مختلف وزارات ودوائر الدولة، كما حرص المشرع الأردني على ضمان حيدة واستقلالية ديوان المحاسبة للقيام بمهامه الرقابية المالية.

اهداف الديوان

تنبع اهداف الديوان من مهامه المتمثلة بالمحافظة على المال العام بكافة صوره من خلال الرقابة على الايرادات والنفقات والسلف والامانات، ومن أهم الأهداف التي يسعى الديوان إلى تحقيقها ما يلي:-

1. المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفاعلة
2. العمل على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول
3. التنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات المالية أو الإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها
4. التعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية للارتقاء بالعمل الرقابي
5. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها
6. التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة

نطاق العمل

الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة المستقلة.ومجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة وأمانة عمان الكبرى.والشركات التي تمتلك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من رأسمالها. وأية جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة بحكم الأموال العامة أو أن جبايتها تمّت

بموجب أحكام القانون ومن الأمثلة على ذلك النقابات المهنية والجمعيات الخيرية والهيئات التطوعية... الخ.

وتجدر الاشارة الى أن ديوان المحاسبة لم يصل للمستوى المأمول في ممارسته دوره الرقابي لاسباب عديدة من اهمها عدم تعاون السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب اساسا في التعامل مع التقارير السنوية للديوان وعدم مناقشتها بشكل جدي ومتابعة ما ورد بها من قضايا تشكل فسادا، إذ جرت العادة ان يناقش المجلس التقرير السنوي للديوان عن اكثر من سنتين ماضيتين اي يناقش تقرير عام 2015 عام 2017 وهكذا، ناهيك عن السرعة في المناقشة والتي قد لا تستغرق اكثر من جلسة، هذا من جهة ومن جهة اخرى لا يملك الديوان اي وسائل ضغط حقيقي لاجبار الدوائر الحكومية على تنفيذ توصياته مما يجعله يكرر مطالباته عشرات المرات بخصوص الاستيضاح الواحد، كما ان امتناع الديوان عن اجازة الصرف لا يوقف عملية الصرف او الانفاق العام وكل

ما يملكه الديوان في هذه الحالة هو كتابة إستيضاح في المخالفة او رفع الامر لمجلس الوزراء وذكر المخالفة في التقرير السنوي للديوان ورفعه لمجلسي الاعيان والنواب.

ثالثا : ديوان الخدمة المدنية[1]

عملا بالمادة (9) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 تنشأ دائرة مستقلة تسمى (ديوان الخدمة المدنية) تعنى بشؤون الخدمة المدنية، ويتولى إدارتها رئيس يرتبط برئيس الوزراء. ويتولى الديوان المهام والصلاحيات التالية:-

متابعة تطبيق أحكام هذا النظام والتحقق من تطبيق الدوائر لأحكام التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية بصورة سليمة.وترشيح الأشخاص لملء الوظائف الشاغرة في جهاز الخدمة المدنية والمشاركة في عملية اختيارهم ووضع الأُسس الخاصة بالامتحانات التنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف والإشراف عليها.

ووفقا لاحكام المادة (4) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 ترتكز الخدمة المدنية على المبادئ والقيم التالية:-

أ-العدالة وتكافؤ الفرص .

ب-الاستحقاق والجدارة والتنافسية .

[1] - لمزيد من المعلومات حول تشريعات الخدمة المدنية في الاردن ومهام ووسائل ديوان الخدمة المدنية وتقاريره السنوية يمكن الرجوع لموقع الديوان الالكتروني على الرابط التالي http://csb.gov.jo

ج- الشفافية والمساءلة .

د-التميز في الاداء والتطوير المستمر.

وقد افرد نظام الخدمة المدنية فصلا خاصا للتظلم[1] فيما يتصل بشؤون الخدمة المدنية، بما يحقق تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة وتكافؤ الفرص فيما يتعلق بحقوق الموظف.

رابعا : المركز الوطني لحقوق الانسان[2]

صدر قانون المركز الوطني لحقوق الإنسان المؤقت رقم 75 لسنة 2002، و باشر أعماله في عام 2003. ثم صدر عن مجلس الأمة القانون رقم 51 لسنة 2006. وحسب المادة (3) من قانون المركز الوطني لحقوق الانسان رقم 51 لسنة 2006 يؤسس في المملكة مركز يسمى (المركز الوطني لحقوق الانسان) يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي واداري. وسنداً للمادة 13 من القانون يتولى الاشراف على المركز وادارته مجلس امناء لا يتجاوز عدد اعضائه واحدا وعشرين عضوا، يعين رئيسه واعضاؤه بارادة ملكية سامية بناء على تنسيب من رئيس الوزراء. ويأخذ رئيس الوزراء بعين الاعتبار اي امقترحات تقدم اليه من ممثلي المجتمع المدني. وسنداً للمادة 16 يعين المفوض العام بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد على ان يقترن القرار بالارادة الملكية السامية وتنهى خدماته بالطريقة ذاتها.

[1] - الفصل السابع عشر من نظام الخدمة المدنية المادة 161 وما بعدها .
[2] - لمزيد من المعلومات حول المركز الوطني لحقوق الانسان واهدافه وانجازاته وتقاريره السنوية يمكن الرجوع الى الموقع الالكتروني للمركز الوطني على الرابط التالي http://www.nchr.org.jo

وتجدر الاشارة الى أن استقلال اعضاء مجلس امناء المركز الوطني لحقوق الانسان او المفوض العام من الناحية النظرية قد يكون محل شك من الناحية الفعلية اذا ما علمنا ان تعيينهم يتم من خلال السلطة التنفيذية، وعادة ما يراعى في هؤلاء الاعضاء التوافق السياسي مع النهج الحكومي، الامر الذي قد ينعكس سلبا احيانا على دور المركز في حماية حقوق الانسان، رغم أن قيام المركز الوطني بمهامه كما رسمها القانون وحمايتها لحقوق الانسان التي نص عليها الدستور يؤدي بشكل مباشر الى الحد من الفساد ومكافحته، إذ أن اي تجاوز على اي حق من حقوق الانسان هو

بالنهاية مظهر من مظاهر الفساد، فالاعتداء على حق احد الاشخاص او فئة من الفئات في تولي المناصب العامة يشكل صورة من صور الفساد بالاضافة لكونه انتهاكا صارخا لحق من حقوق الانسان، وذات الامر بالنسبة للاعتداء على حق شخص او فئة بالتعبير عن الرأي او الاجتماع او التنقل ...الخ .

اهداف المركز الوطني لحقوق الانسان

يهدف المركز الى ما يلي:

أ- تعزيز مبادئ حقوق الانسان في المملكة وحمايتها استنادا الى ما تضمنه الدستور من حقوق وواجبات وما التزمت به المملكة من اتفاقيات وعهود دولية واستلهام رسالة الاسلام السمحة وما تضمنه التراث العربي الاسلامي من قيم ومعايير انسانية.

ب- تعزيز وحماية حقوق الانسان في المملكة استنادا الى ما تضمنه الدستور من حقوق وواجبات وما التزمت به من اتفاقيات ومواثيق وعهود دولية.

ج- الاسهام في ترسيخ مبادئ حقوق الانسان في المملكة على صعيدي الفكر والممارسة ، وعدم التمييز بين المواطنين بسبب العرق او اللغة او الدين او الجنس .

د- تعزيز النهج الديمقراطي في المملكة لتكوين نموذج متكامل ومتوازن ، يقوم على اشاعة الحريات وضمان التعددية السياسية، واحترام سيادة القانون، وضمان الحق في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

هـ- السعي لانضمام المملكة الى المواثيق والاتفاقيات العربية والدولية الخاصة بحقوق الانسان.

خامسا : الهيئة المستقلة للانتخاب[1]

تأسست الهيئة المستقلة للانتخاب على ضوء التعديلات الدستورية عام 2011 كجهة مستقلة تعنى بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها دون تدخل أو تأثير من أي جهة, وتعد الهيئة إحدى ثمرات الإصلاح السياسي في المملكة، وتأسست الهيئة بهدف ضمان إجراء انتخابات نيابية

تتوافق مع المعايير الدولية، وبما يكفل إعادة ثقة المواطن بالعملية الانتخابية ومخرجاتها، ومعالجة تراكمات الماضي السلبية. وقد باشرت الهيئة عملها في شهر أيار من العام 2012 واجرت انتخابات مجلس النواب الأردني السابع عشر مطلع العام 2013 كأول انتخابات تديرها الهيئة بعد إنشائها.وفي عام 2014، وبموجب التعديلات الدستورية، تم توسيع دور ومسؤوليّات الهيئة المستقلة للانتخاب، لتشمل إدارة الانتخابات البلدية وأي انتخاباتٍ عامة، إضافة إلى ما تكلفها به الحكومة

[1] - للمزيد حول الهيئة المستقلة للانتخاب وتشريعاتها وانجازاتها وتقاريرها يمكن الرجوع للموقع الالكتروني للهيئة على الرابط التالي https://www.iec.jo/ .

من إدارة وإشراف على أية انتخاباتٍ أخرى، وبما يضمن أعلى مستويات الشفافية والنزاهة والحياد في إدارة العمليات الانتخابية المختلفة.

ولضمان نزاهة العمليات الانتخابية والشفافية في عمل الهيئة تحتاج الهيئة الى تعزيز استقلالها المالي والاداري وتطوير آليات واجراءات اكثر فعالية في تنظيم ومتابعة الدعاية الانتخابية والافصاح المالي الخاص بها، وتنظيم المال السياسي، ونشر كافة المعلومات والتقارير والقرارات

الخاصة بالعملية الانتخابية لجمهور، وقيام الهيئة بتطوير آليات لتعامل وسائل الاعلام خلال العملية الانتخابية ولا سيما الحملات الانتخابية لضمان الحياد والاستقلال.[1]

وفي ختام هذه الورقة نشير الى ابرز التجارب الناجحة في مكافحة الفساد على الصعيد العالمي ومنها تجربة سنغافورة، إذ تعتبر التجربة السنغافورية من أهم التجارب الناجحة في مكافحة الفساد، فقد صنفت في الستينيات من القرن الماضي كواحدة من أكثر الدول فسادا في العالم، إلا أنها بفعل جهودها في مكافحة الفساد، نجحت في أن تصنف في المرتبة الثانية على قائمة الدول الأقل فسادا حسب مؤشر منظمة الشفافية الدولية خلال عقدين من الزمن فقط. ويعود هذا النجاح الى إرادة رئيس وزرائها السابق "لي كوان وي" الذي تولى منصب رئيس الوزراء في منتصف الستينيات، حيث شرع في محاربة الفساد بقرار سياسي واتخاذ العديد من الإجراءات من بينها تفعيل قانون مكافحة الفساد وقانون إعلان الممتلكات وإنشاء هيئة مستقلة تتولى مهمة التحقيق في قضايا الفساد،

[1] - نظام النزاهة الوطني، رشيد للنزاهة والشفافية ، الشفافية الدولية ، الاردن ، 2016 ، ص 160 .

وإعطاء سلطات واسعة لأعضاء دائرة التحقيق في الممارسات الفاسدة، ورفع رواتب الموظفين، ووضع مدونة إجراءات إدارية واضحة وأنظمة شفافة. واستطاعت سنغافورة بهذه الاجراءات أن تحتل المركز الثامن في ترتيب الدول الأقل فسادا في العالم حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة ٢٠١٥[1].

[1] - https://repository.nauss.edu.sa/bitstream/handle/123456789/645