



# تقرير مراجعة مدى التزام الأردن باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الفصلان الثاني والخامس

رشيد للنزاهة والشفافية

رشيد للنزاهة والشفافية هو مجموعة الاتصال الرسمية لـ "منظمة الشفافية الدولية" في الأردن ، وهو تحالف أردني مستقل وغير منحاز وغير ربحي، يمثل إطاراً تنظيمياً يعمل على توحيد جهود منظمات المجتمع المدني، والجهات الأكاديمية، والقانونية وخبراء الإعلام بهدف تعزيز مفاهيم وممارسات النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، وإنفاذ مبادئ الحاکمية الرشيدة.

أسس رشيد في الأردن عام 2013 نتيجة تضافر جهود مجموعة من منظمات المجتمع المدني وعدد من الأفراد الذين يعملون في مجال مكافحة الفساد، من أجل ترسيخ قيم النزاهة والشفافية والحاکمية الرشيدة

تم إعداد هذه النشرة بمساعدة من الوكالة السويدية للتنمية الدولية (SIDA). وإن محتويات هذا المنشور مسؤولية شركة رشيد للنزاهة والشفافية، ولا يمكن في أي حال من الأحوال أن يعكس آراء الوكالة السويدية.

تم إعداد هذه النشرة من قبل رشيد للنزاهة والشفافية بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية.



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

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: (2015/2/807)

© 2014 شركة رشيد للنزاهة والشفافية. جميع الحقوق محفوظة .

إعداد: ثروت ابزاح

صورة الغلاف :

تم بذل كل جهد ممكن للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير. ونعتقد أن كافة المعلومات صحيحة اعتباراً من مايو 2014. ومع ذلك، رشيد للنزاهة والشفافية الدولية لا يتحملان مسؤولية عواقب استخدام المعلومات لأغراض تخرج عن سياق المحتوى.

## قائمة المحتويات

|    |   |
|----|---|
| 4  | تقييم مدى تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الاردن .....  |
| 5  | الوصول الى المعلومات .....  |
| 5  | التطبيق والإنفاذ القانوني .....                                       |
| 7  | عملية المراجعة .....  |
| 8  | النتائج الإيجابية .....   |
| 9  | التحديات .....  |
| 9  | الاستراتيجية والسياسات العامة .....                                   |
| 9  | نزاهة القطاع العام .....  |
| 9  | الشراء العام .....  |
| 9  | الحصول على المعلومة .....   |
| 9  | استقلالية القضاء ونزاهته .....  |
| 9  | القطاع الخاص .....  |
| 10 | المساعدة القانونية المتبادلة/ استرداد الأموال .....                   |
| 10 | التوصيات .....  |
| 10 | التطورات .....  |
| 11 | النتائج .....   |
| 11 | سياسات وممارسات وهيئات مكافحة الفساد .....                            |
| 12 | القطاع العام .....  |
| 14 | المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية .....                      |
| 15 | إبلاغ الناس .....   |
| 17 | التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة .....         |
| 18 | القطاع الخاص .....  |
| 20 | مشاركة المجتمع .....  |
| 21 | تدابير منع غسل الأموال .....  |
| 24 | استرداد الموجودات ومنع وكشف احالة العائدات المتأتية من الجريمة .....  |
| 24 | تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات .....                              |
| 25 | آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة ..... |
| 27 | التعاون الدولي لأغراض المصادرة .....                                  |
| 28 | ارجاع الموجودات والتصرف فيها .....                                    |
| 30 | وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية .....                            |
| 30 | الاتفاقيات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف .....                |
| 30 | الاتفاقيات الدولية .....  |
| 30 | الاتفاقيات الثنائية .....   |

## تقييم مدى تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الاردن

تعنى هذه الدراسة بتقييم مدى التزام الاردن بالتدابير الوقائية واسترداد الموجودات اي الفصلين الثاني والخامس من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، ولغاية 30 مايو/ أيار 2014.

الدورة الثانية من استعراض اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) لن تبدأ قبل عام 2016، والذي سينتظر الى مراجعة الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات). وتستلزم آلية الاستعراض عقد العديد من المشاورات والنفاشات الوطنية مع كافة الاطراف والمؤسسات ذات العلاقة بهدف الكشف عن الفجوات والتعرف على العقبات التي تحول دون الالتزام بتنفيذها، تمهيدا لتبني برامج وسياسات اصلاحية تساهم في موائمة المعايير الدولية وتفعيل سياسات مكافحة الفساد والوقاية من مخاطره.

وقد قامت هيئة مكافحة الفساد؛ وهي الجهة المعنية بالمراجعة، بارسال دعوات لعدد من مؤسسات المجتمع المدني الناشطة في مجال مكافحة الفساد للمشاركة في مراجعة الفصل الخاص بالتدابير الوقائية في الأعوام 2013 - 2014. وبهذا الصدد، عملت الهيئة على تشكيل فريق وطني يضم في عضويته العديد من وزارات وهيئات ومؤسسات الدولة بقطاعيها العام والخاص، اضافة الى مؤسسات المجتمع المدني، بمن فيهم شركاء الأردن، والجمعية الأردنية لمحاربة الفساد(عضوين في رشيد)، ليتولوا مهمة الاجابة على اسئلة التقييم الذاتي. وقد تم عقد ورشة عمل تدريبية لتدريب اعضاء الفريق على متطلبات تعبئة التقرير واطلاعهم على آليات التقييم مع التركيز على افضل الممارسات العالمية المتبعة في هذا المجال، وذلك في شهر أيلول 2013.

قرر رشيد في هذه المرحلة المبكرة إجراء تقييم متواز من جهة المجتمع المدني لمدى التزام الأردن بالفصلين الثاني والخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك لتقديم وجهة نظر المجتمع المدني لهذا الموضوع الذي من شأنه أن يضيف إلى جهود هيئة مكافحة الفساد، ولطرح عدد من التوصيات التي قد تساعد الحكومة في رفع مستوى الالتزام بالاتفاقية قبيل إجراء المراجعة الرسمية. وقد عمل أعضاء من رشيد، والذين هم طرف في عملية هيئة مكافحة الفساد، على مراجعة هذا التقرير. ولا يعتقد رشيد بأن هذا الأمر يؤثر على استقلالية هذا التقرير الذي استشير بأمره عدد كبير من أصحاب العلاقة خلال اجتماعات عقدت في تشرين الثاني وكانون الأول من عام 2013.

وقد خلصت الدراسة الى ان المشكلة ليست في التشريع وانما في التطبيق، فمعظم التشريعات الاردنية تكاد تكون تتماشى مع المعايير الدولية، الا ان الفجوة في التطبيق. كما لوحظ ضعف دور الاجهزة الرقابية ومنظومة مكافحة الفساد بشكل عام، وضعف المساءلة، وجود ترهل في بعض الاجهزة الحكومية وظهور حالات لرشاوى والواسطة والمحسوبية، وعدم ايلاء اهمية للشكاوى وحماية المبلغين في الدوائر الاكثر عرضة للفساد، ضعف في استقلالية السلطة القضائية، عدم وجود آليات لمشاركة المجتمع المحلي في نشاطات مكافحة الفساد، وصعوبة الحصول على المعلومة، ضعف آليات التنسيق وتكامل الادوار وتبادل المعلومات بين جهات منظومة مكافحة الفساد. اما بالنسبة لاسترداد الموجودات فلا يوجد نظام واحد لمعالجة هذا الموضوع، ولا نستطيع الحكم على مدى فاعلية استرداد الموجودات وبخاصة في حالة التعاون الدولي، لعدم وجود حالة تم على اساسها المصادرة وارجاع الممتلكات للدولة الطالبة.

## الوصول الى المعلومات

نصت المادة (17) من الدستور على ان "للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون".

وتقوم الحكومة الاردنية ومن خلال ديوان التشريع والرأي<sup>1</sup> بنشر كافة القوانين والانظمة المنظمة للحياة في المملكة، ونشر مسودات القوانين والانظمة ايضاً للتعليق عليها من خلال المهتمين. كما تقوم الكثير من الوزارات والمؤسسات العامة بنشر القوانين والانظمة والتعليمات والتقارير الخاصة بهم عبر مواقعهم الالكترونية.

صدر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن رقم 47 لعام 2007 كأول قانون من نوعه في العالم العربي، حيث نص على ضمان تزويد المعلومات الى طالبيها في حدود القانون ، كما سمح لطالب المعلومة بالشكوى اذا لم يتم الاجابة على تساؤله. كما يوجب القانون على الوزارات باصدار النشرات والقيام بالانشطة المناسبة لشرح وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة وفي الحصول على المعلومات، و اقرار التقرير السنوي حول أعمال حق الحصول على المعلومات.

وأوضح قانون ضمان حق الحصول على المعلومات حول كيفية تقديم الطلب للحصول على المعلومات من خلال أنموذج معتمد لهذه الغاية، وعلى المسؤول اجابة الطلب أو رفضه خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه، وفي حال رفض الاجابة على طلب اعطاء المعلومة، يمكن لمقدم الطلب رفع دعوى لدى محكمة العدل العليا للنظر في قرار رفض طلب الحصول على المعلومات.

وعند النظر لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات نجد من ناحية انه اعطى المواطن حق الاعتراض لدى محكمة العدل العليا، لكنه من ناحية ثانية خالف هذا المبدأ من خلال تصنيفه للمعلومات بدرجات متعددة، وللعبارات الفضفاضة الواردة فيه . كما نص القانون على قيام مجلس المعلومات بإصدار تقارير دورية إلا أنه لم يعلن هذه التقارير على الملأ واكتفى بإرسالها لمجلس الوزراء، مع أن الاصل بالنشر هو العلانية.

كما صدر قانون المطبوعات والنشر لعام 2012<sup>2</sup>، لتنظيم عمل الصحافة الالكترونية، ولكنه قيد حرية الصحافة الإلكترونية وحرية التعبير علي شبكة الإنترنت. وذلك لقدرة السلطة التنفيذية على حجب المواقع، والقبود غير المعقولة على المحتوى الإلكتروني وتعليقات القراء.

## التطبيق والإنفاذ القانوني

| مادة الاتفاقية                                     | حالة التطبيق<br>(كامل، جزئي، غير مطبق) | درجة حسن التطبيق<br>(جيد، متوسط، ضعيف) |
|--|--|--|
| المادة (5): سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية | كامل                                   | متوسط                                  |
| المادة (6)، (2/13): هيئات مكافحة الفساد            | كامل                                   | متوسط                                  |

<sup>1</sup> يعتبر الموقع الإلكتروني لديوان التشريع والرأي أهم مصدر لنشر كافة التشريعات الاردنية، وقد لاحظ الخبير أنه وفي بعض الاحيان لا يقوم الموقع بنشر التشريعات المعدلة.

<sup>2</sup> هيومن رايتس " : قانون المطبوعات والنشر يهدد حرية التعبير على الإنترنت، زاد الاردن،

<http://www.jordanzad.com/print.php?id=95079>

|       |          |  |
|-------|----------|--|
| متوسط | جزئي     | المادة (1/7): القطاع العام   |
| ضعيف  | غير مطبق | المادة (2/7): الترشيح للمناصب القيادية                               |
| ضعيف  | غير مطبق | المادة (3/7): تمويل الترشيحات  |
| ضعيف  | كامل     | المادة (4/7، 5/8): تضارب المصالح                                     |
| متوسط | كامل     | المادة (1/8 – 3/8، 6/8): قواعد السلوك                                |
| ضعيف  | جزئي     | المادة (4/8): حماية المبلغين   |
| متوسط | كامل     | المادة (1/9): الشراء العام   |
| متوسط | جزئي     | المادة (2/9): إدارة الأموال العامة                                   |
| ضعيف  | جزئي     | المادة (10، 1/13 ب): الشفافية في الإدارة العامة                      |
| متوسط | كامل     | المادة (11): التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة |
| ضعيف  | جزئي     | المادة (12): القطاع الخاص  |
| ضعيف  | جزئي     | المادة (13): المجتمع المدني  |
| متوسط | كامل     | المادة (14): غسل الأموال   |
| ضعيف  | غير مطبق | المادة (51): استرداد الموجودات – الحكم العام                         |
| متوسط | جزئي     | المادة (52): عائدات الجريمة  |
| متوسط | جزئي     | المادة (53): تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات                      |
| متوسط | جزئي     | المادة (54): آليات استرداد الممتلكات في مجال المصادرة                |
| متوسط | جزئي     | المادة (55): التعاون الدولي لأغراض المصادرة                          |

|       |      |  |
|-------|------|--|
| متوسط | جزئي | المادة (56): التعاون الخاص                                   |
| ضعيف  | جزئي | المادة (57): إرجاع الموجودات                                 |
| متوسط | كامل | المادة (58): وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية            |
| متوسط | كامل | المادة (59): الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف |

## عملية المراجعة

| شفافية الحكومة الأردنية في عملية التقييم                                |  |  |
|---|--|--|
| هل عملت الحكومة على نشر معلومات اتصال الجهة المسؤولة عن عملية المراجعة؟ | نعم/لا   | لم يتم اختيار الأردن بعد لعملية المراجعة. ونقطة الاتصال هي هيئة مكافحة الفساد الأردنية |
| هل تمت استشارة المجتمع المدني في التحضيرات لعملية التقييم الذاتي؟       | نعم<br>إذا كان الجواب "نعم"، يرجى اختيار من النقاط التالية:<br><input type="checkbox"/> مجموعات قابلية الحصول على المعلومة<br><input checked="" type="checkbox"/> الشبكات الأكاديمية<br><input checked="" type="checkbox"/> مجموعات مكافحة الفساد<br><input checked="" type="checkbox"/> النقابات التجارية (غرفة التجارة، غرفة الصناعة)<br><input type="checkbox"/> المجموعات النسوية<br><input type="checkbox"/> غير ذلك (يرجى التحديد) |  |
| هل نشرت نتائج التقييم الذاتي؟ أو أرسلت إلى الخبير؟ من قبل من؟           | نعم/لا   |  |
| هل وافقت الحكومة الأردنية على زيارات للمملكة؟                           | نعم/لا   |  |
| هل أجريت زيارات إلى المملكة؟  | نعم/لا   |  |
| هل أرسلت دعوات لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة في عملية التقييم         | نعم/لا   |  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <input type="checkbox"/> مجموعات قابلية الحصول على المعلومة<br><input type="checkbox"/> الشبكات الأكاديمية<br><input type="checkbox"/> مجموعات مكافحة الفساد<br><input type="checkbox"/> النقابات التجارية<br><input type="checkbox"/> المجموعات النسوية<br><input type="checkbox"/> غير ذلك (يرجى التحديد) | الرسمية؟   |
|  | نعم/لا/غير معلوم  | هل قامت الحكومة بنشر التقرير بالكامل؟<br>هل نُشر التقرير من قبل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أم قامت الحكومة بذلك؟ |

## النتائج الإيجابية

- أنشأت الحكومة منظومة النزاهة الوطنية (الميثاق والخطة التنفيذية) عام 2013، وأرسل للمراجعة العامة.
- وضعت هيئة مكافحة الفساد عام 2013 استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2013 – 2017.
- شملت مظلة نظام الخدمة المدنية كافة المؤسسات الحكومية عدا البنك المركزي، الأمر الذي يضع أسس قوية لنظام موحد يتحلى بشفافية أكبر في موضوع التعيينات وسياسة الترفيعات، ويقلص من فجوة الرواتب في القطاع العام بين الحكومة المركزية والهيئات.
- تعتبر أنظمة الشراء مبنية على مبدأ تعزيز التنافسية وتكافؤ الفرص والمساءلة.
- تعمل دائرة الموازنة العامة على نشر الموازنة السنوية لكافة الوزارات، والدوائر والوحدات الحكومية بالتفصيل.
- أصدر مجلس الوزراء نظام لحماية المبلغين (Whistle-blowing) والشهود والخبراء عام 2014.
- يظهر المجتمع المحلي اهتماماً متزايداً بقضايا مكافحة الفساد، وقد تم إنشاء عدد من المنظمات المحلية المهتمة بهذا الموضوع. فعلى سبيل المثال، بدأ مركز القدس للدراسات السياسية العمل على موضوع الحصول على المعلومات، وبدأ مركز الرؤى للدراسات الاستراتيجية والتنمية تدريجياً حول قضايا التوعية بموضوع الفساد. كما وأنشأ عدد آخر من المنظمات المحلية للعمل بشكل مباشر على موضوع النزاهة ومكافحة الفساد بمن فيهم رشيد للنزاهة والشفافية.
- عملت التعديلات الدستورية المطبقة عام 2011 و2014 على ضمان وجود مستوى أعلى لاستقلالية القضاء من خلال حماية استقلالية المجلس القضائي عن وزارة العدل، ووضع مدونة قواعد السلوك القضائي وتطبيقها، وضمان التفتيش على عمل القضاة، وتطوير آلية لتقديم الشكاوى بحق القضاة، وطرح إمكانية الطعن في الأحكام القضائية.

## التحديات

### الاستراتيجية والسياسات العامة

- جهود مكافحة الفساد غير متكاملة.
- لا تعمل الحكومة على نشر معلومات كافية حول طبيعة الفساد أو مدى انتشاره.

### نزاهة القطاع العام

- الدوران الوظيفي غير مطبق وبخاصة في الوظائف الأكثر عرضة للفساد.
- آليات حماية المبلغين غير مفعلة، كما لم يتم التطرق إلى التكاليف المتوقع إنفاقها لإجراءات توفير الحماية.

### الشراء العام

- توجد أنظمة متعددة<sup>3</sup> تعالج موضوع الشراء، مما يجعل عملية الشراء معقدة ومحيرة.

### الحصول على المعلومة

- تواصل الكثير من المؤسسات الحكومية الادعاء بأن المعلومات سرية ولا يمكن نشرها لأسباب تتعلق بالأمن الوطني والوحدة والمصلحة الوطنية.
- يعطي القانون المسؤول في القطاع العام حق الامتناع عن الرد على طلب المعلومة خلال الفترة المحددة في قانون ضمان حق الحصول على المعلومات .

### استقلالية القضاء ونزاهته

- لا يعتبر المجلس القضائي مستقل مالياً وإدارياً.

### القطاع الخاص

- يتضارب قانون الشركات مع غيره من التشريعات، كقانون الأوراق المالية، ويظهر هذا التضارب في عملية تطبيق القانون الحالي. ولا تعكس قواعد الإعسار المالي الممارسات الجيدة، كما أنه لا يوجد تصنيف واضح للشركات ولا يوجد فصل واضح بين دور مراقب الشركات ودور هيئة الأوراق المالية.
- يسمح قانون الشركات رقم 22 لعام 1997 في المادة رقم 148 لأعضاء مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي بطرح عروض لعطاءات الشركة نفسها.
- تعتبر الإجراءات الحكومية بيروقراطية ومطولة. فعلى سبيل المثال، تقوم جهات عدة بعمليات المراقبة والتفتيش على الشركات، حيث يوجد أكثر من (14) جهة رقابية وتفتيشية على المنشآت الصناعية في الأردن.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> هناك ما لا يقل عن 50 نظام يعالج موضوع الشراء العام للدوائر الرسمية والمؤسسات المستقلة. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لديوان التشريع والرأي [www.lob.gov.jo](http://www.lob.gov.jo)

<sup>4</sup> غرفة تجارة الأردن. - <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/regulatory-simplification/business-regulation/upload/Mr-Aiman-Hatahet-Chamber-of-Industry.pdf>

## المساعدة القانونية المتبادلة/ استرداد الأموال

- يوجد عدد كبير من المشكلات التي تتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة بما في ذلك حاجز اللغة، وقلة الخبرة، ووجود عدة تشريعات قانونية وإجرائية تعالج هذا الموضوع، وعدم مراعاة الاختصاص، وضعف التعاون الدولي، وضعف التنسيق بين جهات إنفاذ القانون المحلية.

## التوصيات

- أن تعمل الجهات المعنية بمكافحة الفساد على تنسيق وتكامل جهودها على المستوى الوطني
- أن تعمل الجهات المعنية بمكافحة الفساد على تعزيز قدراتها فيما يتعلق بمجارة الأساليب الحديثة في موضوع التحقيق في الفساد، والوقاية منه واسترجاع الأموال المنهوبة.
- أن تعمل المؤسسات المسؤولة، خاصة المؤسسات الأكثر عرضة للفساد، على تبني آليات لتلقي الشكاوى وحماية المبلغين.
- على مسؤولي القطاع العام والوزراء وأعضاء البرلمان<sup>5</sup> الالتزام بقواعد السلوك الخاصة بهم.
- على الحكومة مراجعة قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وقانون حماية أسرار ووثائق الدولة بما يتماشى مع حق المواطنين في الحصول على المعلومات .
- على الحكومة مراجعة قانون استقلال القضاء وتحديثه من أجل تعزيز استقلال القضاء، والفصل بين الصلاحيات من خلال إقرار استقلالية المجلس القضائي مالياً وإدارياً بشكل واضح.
- قيام ديوان المحاسبة على تدقيق الشركات التي تملك الحكومة نسبة 25% من أسهمها أو أكثر.
- على الحكومة إصدار تشريع من شأنه أن يعزز دور المدققين الداخليين في الشركات.
- على هيئة التدقيق العليا ان تعمل على وضع قواعد لمساءلة المدققين الخارجيين، ومدونة لقواعد سلوك المدققين، ومعايير لتصنيفهم.
- على القطاع العام تعزيز الشراكة بينه وبين المجتمع المدني من خلال إشراك الأخير في عملية اتخاذ القرار.
- على الجهات ذات العلاقة تطوير قدراتها في الرد على طلبات المساعدة المتبادلة، وأن تعطي تلك الطلبات أولوية طالما يسمح القانون بذلك.
- أن تعمل الجهات ذات الصلة على تعزيز إدارة استرداد الأموال المنهوبة من خلال إنشاء صندوق مركزي محلي لاستلام الأموال المنهوبة في الأردن أو في الخارج، وعليها أن تضمن صفة الشفافية في عملية إدارة هذا الصندوق.

## التطورات

- حصلت منظومة النزاهة الوطنية (الميثاق والخطة التنفيذية) في بداية عام 2014 على موافقة جلالة الملك بعد المشاورات التي أجرتها اللجنة الملكية المشكلة لهذه الغاية والعامه مع المواطنين.
- أصدر نظام حماية الشهود والخبراء والمبلغين عام 2014.
- تم تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب.
- وضع نظام موحد للشراء العام<sup>6</sup> من قبل لجنة ترأسها دائرة العطاءات الحكومية.

<sup>5</sup> رفض أعضاء البرلمان مسودة مدونة قواعد السلوك التي طرحتها لجنة البرلمان، في 24 تموز 2014. <http://jordantimes.com/mps-reject-house-panels-draft-code-of-conduct>.

<sup>6</sup> بقي نظام الشراء الموحد تحت الدراسة لحوالي 8 سنوات.

- يتم تعديل قانون استقلال القضاء من قبل الجهات القضائية بما يتماشى مع التعديلات الدستورية الأخيرة وبهدف تعزيز استقلالية السلطة القضائية والقضاة.

أبرمت اتفاقية للمساعدة القانونية المتبادلة بين الأردن والمملكة المتحدة عام 2013، والأردن الآن في صدد إبرام اتفاقية مماثلة مع الولايات المتحدة الأمريكية. وقد أرسلت وزارة العدل عام 2013 طلبين لتبادل المساعدة القانونية، وقد أرسل أحدهما للمملكة المتحدة<sup>7</sup>.

## النتائج

### سياسات وممارسات وهيئات مكافحة الفساد

المادتان (5) و (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

قام الأردن بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 2003 وصادق عليها في عام 2005<sup>8</sup>، ومن ناحية الإطار القانوني هناك قانون هيئة مكافحة الفساد وتعديلاته رقم (62) لسنة (2006)، وقانون العقوبات وتعديلاته رقم (16) لسنة (1960)، وقانون الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم (11) لسنة (1993)، وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته رقم (46) لسنة (2007)، وقانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة (2007)، وقانون الكسب غير المشروع رقم رقم (21) لسنة 2014 (ليحل محل قانون إشهار الذمة المالية رقم (54) لسنة (2006))، وقانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة (2008)، وقانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة (1952) وتعديلاته، والنظام المالي رقم (3) لعام 1994، ونظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011.

بالإضافة إلى ما سبق، قام الأردن بوضع إطار مؤسسي للتعامل مع التحديات التي يفرضها الفساد، من انشاء عدد من الهيئات والجهات المتخصصة منها: الجهاز القضائي، الامن العام، دائرة الجمارك العامة، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، ديوان المحاسبة، البنك المركزي، هيئة الأوراق المالية، دائرة مراقبة الشركات، دائرة إشهار الذمة المالية، هيئة مكافحة الفساد، ديوان المظالم، وحدة غسل الأموال ومكافحة تمويل الارهاب، بالإضافة الى وحدات الرقابة الداخلية، ونظام الرقابة المالية.

كما اولى الاردن أهمية للنزاهة الوطنية حيث اصدر الميثاق الوطني (1991) و وثيقة الأردن أولا (2003) والأجندة الوطنية (2005) ومخرجات لجنة الحوار الوطني (2011)، ومنظومة النزاهة الوطنية<sup>9</sup> – الميثاق والخطة التنفيذية في (2013). كما شكلت لجنة ملكية (2014) لتقييم العمل ومتابعة الإنجاز فيما يخص الخطة التنفيذية لميثاق منظومة النزاهة الوطنية.

انشئت هيئة مكافحة الفساد في عام 2007 ومارست مهامها العملية في 2008، وهي ترتبط برئيس الوزراء وتتمتع باستقلال مالي وإداري<sup>10</sup>، وقد انيط بها وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة لمكافحة الفساد والوقايه منه في القطاعين العام والخاص على حد سواء، والتحري عن الفساد المالي والإداري وتلقي الاخبارات والشكاوى، ومباشرة التحقيق وجمع الادلة والمعلومات للكشف عن افعال الفساد، وحجز الاموال المنقولة وغير المنقولة، وكذلك توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء. كما أسند لمجلس الهيئة مهمة رسم السياسه العامه لمكافحة الفساد، وتوعية المواطنين باثار الفساد، ونشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد، والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز مكافحة الفساد، وقرار التقرير السنوي للهيئة ورفع الى مجلس الوزراء ومجلس الأمة.

<sup>7</sup> للمزيد من التفاصيل، يرجى الاطلاع على المعلومات في الفصل الخامس.

<sup>8</sup> وقع الاردن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 9 كانون أول 2003 وقررت في 31 تشرين اول 2003 وتمت المصادقة عليها في 24 شباط 2005، ودخلت حيز التنفيذ في 14 كانون اول 2005.

<sup>9</sup> صدرت مسودة منظومة النزاهة الوطنية – الميثاق والخطة التنفيذية في 2013/11/17

<sup>10</sup> قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006، المادة (3) منه.

<http://www.jacc.gov.jo/en-us/knowledgebase/anticorruptioncommissionlaw.aspx>

قامت الهيئة باطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة من (2013-2017) حيث تناولت سبعة أهداف رئيسية وهي: رفع مستوى التوعية والتثقيف حول ظاهرة الفساد وجهود مكافحتها، تعزيز الوقاية من الفساد، تعزيز قدرة هيئة مكافحة الفساد، تفعيل المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، كفاءة الإجراءات التحقيقية في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيه، تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، تطوير التشريعات الوطنية بما يتوافق مع المعايير والمتطلبات الدولية لمكافحة الفساد والتأكد من مدى كفاءة تنفيذها.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، ووضع مذكرة تفاهم لتحسين التنسيق بين مؤسسات مكافحة الفساد المتعددة، وإنشاء منظومة النزاهة الوطنية (الميثاق والخطة التنفيذية).

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك الحاجة لوجود تنسيق أفضل لجهود المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد، وإجراء المزيد من التدريبات التقنية مثل التدريب على الصياغة القانونية، والتحقيق المشترك، وبناء القدرات بشكل عام.

## القطاع العام

المادتان (7) و (8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

حدد الدستور الاردني في المادة (22) المبادئ التالية: تكافؤ الفرص لجميع الأردنيين، لكل أردني حق في تولي المناصب العامة، التعيين للوظائف العامة يكون على أساس الكفاءة والمؤهلات. كما عالج نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 مواضيع التعيين والتدريب وتضارب المصالح وبشكل تفصيلي. وينص هذا النظام، على أن التعيينات يجب أن تتم بناءً على مبادئ تكافؤ الفرص وعدم التمييز والأهلية والكفاءة والتنافسية، ويتخذ التحصيل العلمي كأساس لتحديد درجة التعيين ومستواه والراتب الشهري. كما ويحدد نظام الخدمة المدنية بالتفصيل معايير الأهلية للتدريب والمنح المقدمة لموظفي القطاع العام.

اما بالنسبة لتقاعد، فهناك قانونان يعالجان موضوع تقاعد الموظف العام وهما قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته وقانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (7) لعام 2010، حيث تم ومنذ العام 1994 اخضاع جميع الموظفين العموميين لمظلة الضمان الاجتماعي بدل قانون التقاعد المدني.

ووفي موضوع التعيين في الوظائف القيادية، لا يوجد في الاردن ترشح للمناصب العليا بل يتم التعيين عليها، كما تم معالجته في نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم 3 لسنة 2013<sup>11</sup>.

تنص المادة 25 من قانون الأحزاب السياسية لعام 2012 أنه على الحزب الاعتماد في موارده المالية على مصادر تمويل أردنية معروفة ومعلنة، وللحزب قبول الهبات والتبرعات على أن لا يزيد مجموعها عن خمسين ألف دينار، ويحظر على الحزب تلقي أي تمويل أو هبات من أي دولة أو جهة خارجية ومن أي مصدر مجهول. وتساهم الحكومة بمبلغ خمسون ألف دينار سنوياً لكل حزب بموجب نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية رقم 62 لسنة 2013.

ويؤكد قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 25 لسنة 2012 على المبادئ أعلاه، إضافة إلى أنه "يحظر على أي مرشح أن يقدم... هدايا أو تبرعات... أو غير ذلك من المنافع... مقابل الحصول على أصوات الناخبين أو مقابل امتناعهم عن التصويت. كما يتناول قانون الانتخاب الدعاية الانتخابية والتعليمات التنفيذية التي تتناول التوجيهات المتعلقة بتمويل الدعاية الانتخابية. وينظر حالياً في مشروع قانون جديد يضع الأحزاب السياسية تحت مظلة وزارة

<sup>11</sup> لا يشمل هذا القانون موضوع تعيين محافظي المدن أو السفراء.

العدل بدلاً من وزارة الداخلية، ويقلص من عدد الأعضاء المؤسسين في الحزب دون اشتراط وجود أعضاء مؤسسين من النساء.

وتتطرق مدونة السلوك في نظام الخدمة المدنية إلى قواعد تشير إلى السلوكيات والواجبات والأخلاقيات التي يجب أن يتمتع بها الموظف العام. بالإضافة إلى ذلك قامت الحكومة باقرار مدونة قواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة في عام 2006 والتي تتحدث بالتفصيل عن قواعد سلوك الموظف العام، الا ان تفعيلها تأخر اربع سنوات، لتفعل عام 2010، وقد اشارت المدونة الى:

الامتناع عن القيام بأي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسؤولياته ومهامه الوظيفية من جهة أخرى، المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها ، عدم إستخدام ممتلكات الدولة للحصول على مكاسب خاصة أو للترويج عن السلع أو خدمات لمنفعته الشخصية أو منفعة طرف ثالث.

وفيما يتعلق بالإعلان عن الأصول، تم إصدار قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014 في 1 حزيران 2014 بحيث يحل محل قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 السابق، ويحتوي على تعديلات بسيطة على قانون إشهار الذمة المالية السابق. وتوجب المادة السابعة من القانون الجديد على كبار الموظفين لتقديم إقرار عن ذمتهم المالية وذمة أزواجهم وأولادهم القصر ليدرأوا عنهم شبهات الكسب غير المشروع، كما أن أحكام التقادم لا تسري على أحكام هذا القانون.

إضافة إلى أن قانون صيانة أموال الدولة رقم (20) لعام 1966<sup>12</sup> أنشأ محكمة مختصة لصيانة أموال الدولة وتختص بمحاكمة كل موظف يقوم بتسريب أي مال عام وإعادة الأموال التي سرقت بسبب أعمال الفساد. وتعتبر جميع الاموال غير المنقولة التي سجلت باسم الموظف المدان منذ اشغاله تلك الوظيفة او باسم اصوله او فروع او زوج او اخوة ذلك الموظف انها من اموال الدولة وتسترد المبالغ المحكوم بها حسب قانون تحصيل الاموال الاميرية، إلا في حال استطاع الموظف العام أن يبرهن على أنه حصل على الأموال بطرق مشروعة. كما أن المادة 15 من قانون هيئة مكافحة الفساد قد أوجبت على الموظف عند تعيينه في الهيئة وقبل مباشرته العمل الافصاح عن ممتلكاته وممتلكات زوجته وأولاده القاصرين.

اما بالنسبة لحماية المبلغين ( Whistle-Blowers ) فقد اوجبت المادة (23) من قانون هيئة مكافحة الفساد توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد بان "تتولى الهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل". و صدر في عام 2014 نظام لحماية المبلغين<sup>13</sup> و الشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد، والذي يحدد الية توفير الحماية بالإضافة الى انشاء وحدة في هيئة مكافحة الفساد لهذه الغاية. إلا أنه وللأسف لم تتطرق التشريعات إلى المبالغ المتوقع إنفاقها من أجل توفير هذه الحماية.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها أن نظام الخدمة المدنية يشمل جميع مؤسسات القطاع العام (عدا البنك المركزي)، وتطوير نظام خاص يضمن إجراء التعيينات على أسس النزاهة والشفافية. بالإضافة إلى ذلك، وضع مدونة لقواعد سلوك موظفي ومسؤولي القطاع العام، وهي مدونة شاملة تتواءم مع الممارسات الدولية الجيدة بما فيها المادة (8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وإنشاء نظام يعنى بحماية المبلغين والشهود والمخبرين وخبراء مكافحة الفساد.

<sup>12</sup> يعتبر هذا القانون فريد من نوعه حيث يتم تنفيذه بأثر رجعي. صدر في عام 1966 وينص على أن القانون يجب أن يطبق بأثر رجعي، اعتباراً من 1 أبريل/ نيسان 1951. لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة محكمة صيانة أموال الدولة، والاطلاع على الاسترداد الأموال المتأتية من الفساد، الدكتور

فياض الفضا، المقر، 7 يناير/ كانون ثاني 2013، <http://www.maqar.com/?id=4197>، <sup>13</sup> <http://www.jacc.gov.jo/tabid/151/smId/473/ArticleID/388/language/ar-JO/Default.aspx>

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك الحاجة لوجود دوران وظيفي خاصة في الوظائف الأكثر عرضة للفساد. وهناك أيضاً مشكلة الترهل الوظيفي وضعف الأداء في المؤسسات العامة، وانخفاض الرواتب، الأمر الذي يعيق قدرة السلطات على جذب عاملين ذوي كفاءة. ومن التحديات أيضاً موضوع نظام التعيينات للمناصب القيادية<sup>14</sup> (أثار هذا النظام بعض الجدل، حيث أدى النظام الحالي إلى عدة تعيينات اعترض عليها أمام محكمة العدل العليا بسبب غياب الشفافية ومخالفات قانونية أخرى).

نضيف على ذلك عدم وجود جهة محددة تتولى مراقبة الالتزام بمدونة قواعد السلوك، وحقبة أن الوزراء لا يتبعون مدونة قواعد السلوك، وغياب مدونة قواعد سلوك برلمانية متفق عليها، وموضوع عدم التطرق للتكاليف المتوقع إنفاقها على إجراءات توفير الحماية للمبلغين.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن عملية التبليغ عن أعمال الفساد لا تخص هيئة مكافحة الفساد لوحدها، بل يجب أن تُفعل في كل وزارات ودوائر الحكومة وبخاصة في الجهات المختصة بالرقابة والتنظيم حتى تتمكن من اكتشاف أفعال الموظف العام المخلة بسلوك الوظيفة العامة بما فيها الرشوة وجرائم الفساد.

### المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية

المادة (9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

بالنسبة للمشتريات الحكومية، فوجد في الأردن ثلاث أنظمة تحكم عملية الشراء الحكومي: نظام اللوازم العامة رقم 32 لسنة 1993، ونظام الأشغال العامة رقم (71) لعام 1986، ونظام الشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية رقم 91 لسنة 2002.

وقد راعت الأنظمة الثلاث المذكورة أعلاه مبادئ المنافسة والشفافية والنزاهة في جميع عمليات الشراء. كما نظمت التعليمات الصادرة عن هذه الأنظمة إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها ومدد الاعلانات والضمانات المالية المطلوبة وطرق تقديم العروض وفتحها ودراستها وتقييمها وقواعد الاحالة وغيرها من الشروط اللازم توفرها.

كما اشارت التعليمات الخاصة باللوازم وتلك الخاصة بالشراء الموحد الى آلية الاعتراض على احواله العطاءات بينما لم تتطرق تعليمات العطاءات الحكومية الصادرة عن نظام الاشغال لهذه النقطة. وبينما عالجت تعليمات العطاءات الحكومية ضرورة وجود فترة زمنية كافية بين الاعلان عن المناقصة وموعد ايداع العروض لم تعالج تعليمات اللوازم وتعليمات الشراء الموحد ذلك.

وبالنسبة لإدارة المال العام والتي تتضمن تحصيل الإيرادات العامة، واعداد موازنة الدولة، والإشراف والرقابة على النفقات العامة، وإدارة الدين العام، فقد عالج النظام المالي رقم (3) لعام 1994 الاسس والقواعد المالية والمحاسبية، وتوريد الإيرادات، وكيفية صرف النفقات.

وفيما يتعلق بموازنة الدولة فقد أوجبت المادة 112 من الدستور الاردني أن يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية الى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيها وفق احكام الدستور وتسري عليهما نفس الاحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية خلال ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة، ولمجلس الأمة بعد المناقشة أن ينقص النفقات حسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة، وليس له ان يزيد من تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة، على انه يجوز بعد انتهاء المناقشة ان يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة. ويجري التصديق

<sup>14</sup> الدعوى القضائية رقم 2013/379، قضية رقم 2010/44، قرار المحكمة العليا على القرارين الصادرين عن مجلس الوزراء حول تعيين مدير لصندوق المخاطر الزراعية تاريخ 4 كانون الثاني 2010.

على واردات الدولة ونفقاتها بقانون الموازنه العامه، كما أشارت المادة 119 من الدستور : "يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها".

ولمجلس الوزراء بموافقة جلاله الملك ان يضع أنظمه من أجل مراقبة وتخصيص وانفاق الاموال العامه وتنظيم مستودعات الحكومه.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها حقيقة أن أنظمة الشراء العام مبنية على تعزيز التنافسية وتكافؤ الفرص والمساءلة، وتعمل على تشجيع مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة. وتعمل دائرة الموازنة العامة على نشر ميزانيات الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بالتفصيل. ومن جهة أخرى، يعمل كل من البرلمان وديوان المحاسبة على مراجعة وتدقيق الموازنة العامة على التوالي. كما وأحرز الأردن المرتبة الأولى فيما يتعلق بالشفافية بين دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمؤشر الموازنة المفتوحة للأردن لعام 2012، حيث أحرز درجة 100/57<sup>15</sup>.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات<sup>16</sup> التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك غياب وجود جهة مستقلة تعنى بتنظيم دوائر الشراء العام<sup>17</sup>، وعدم وجود آلية في نظام الأشغال العامة للتعامل مع الشكاوى. هذا بالإضافة إلى أن مشكلة الأنظمة المعنية بالشراء لا تشجع الإبلاغ عن المخالفات، وحقيقة أن الخدمات الاستشارية غير مطروحة بالشكل الكافي في نظام اللوازم، وغياب مشاركة المجتمع المدني في الرقابة على الموازنة العامة.

## إبلاغ الناس

المادة (10) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نصت المادة (17) من الدستور على ان "للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون".

صدر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن رقم 47 لعام 2007 كأول قانون من نوعه في العالم العربي، حيث نص على ضمان تزويد المعلومات الى طالبيها في حدود القانون ، كما سمح لطالب المعلومة بالشكوى اذا لم يتم الاجابة على تساؤله. كما نص على اصدار النشرات والقيام بالانشطة المناسبة لشرح وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة وفي الحصول على المعلومات، و اقرار التقرير السنوي حول أعمال حق الحصول على المعلومات.

أوضح قانون ضمان حق الحصول على المعلومات كيفية تقديم الطلب للحصول على المعلومات من خلال نموذج معتمد لهذه الغاية، وعلى المسؤول اجابة الطلب أو رفضه خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه، و في حال رفض الطلب فيجب ان يكون القرار معللاً ومسبباً، اذ يعتبر الامتناع عن الرد ضمن المدة المحددة قراراً بالرفض. وفي حال رفض الاجابة على طلب اعطاء المعلومة، يمكن لمقدم الطلب رفع دعوى لدى محكمة العدل العليا للنظر في قرار رفض طلب الحصول على المعلومات. ويعتبر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات خاضعاً لأحكام تشريعات أخرى نافذة منها قانون حماية اسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971.

و بالرغم من أن هذا القانون نص على ضرورة تسهيل الحصول على المعلومات تماشياً مع المعايير الدولية، الا ان عدداً من المواد الاخرى في نفس القانون أفرغت هذا القانون من مضمونه، لاشتمالها على عبارات فضفاضة،

<sup>15</sup> تقرير شراكة الموازنة المفتوحة في واشنطن، مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012.

<sup>16</sup> لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: تقييم قطاع المشتريات العامة - مراجعة القوانين والممارسات في منطقة جنوب وشرق المتوسط EBRD - 2013 مصر، الأردن، المغرب، تونس.

<sup>17</sup> أصدر النظام رقم 50 لعام 1994 بهدف إيلاء مهمة تنظيم الشراء العام لهيئة الشراء العام العليا، إلا أن هذا النظام لا يزال غير مفعل ليومنا هذا.

وقيود على نوعية المعلومات التي يمكن للشخص الحصول عليها. ويعزو البعض حماية المعلومات إلى وجود "موروث غير ديمقراطي موجود عند مالك المعلومة من الوزراء والموظفين، والمؤسس على قاعدة أن الحكومة مالكة للمعلومات وليست أمينة عليها فقط، والأصل ان تكون الحكومة أمينة على المعلومات وليست مالكة لها لأن المعلومات ملك المواطنين وليس الحكومة." بالإضافة الى تذرع معظم السلطات بكون المعلومات سرية أو محظور نشرها لاعتبارات الأمن الوطني والوحدة الوطنية والمصالح العليا مما يشكل قيوداً على الحرية في الرأي والتعبير والحصول على المعلومات. كما اعطى القانون المسؤولين حق الامتناع عن الرد ضمن المدة المحددة (والبالغة 30 يوم) واعتبره قراراً بالرفض.

ولم يقتصر الحجب على القطاع العام بل تبعه القطاع الخاص، وقطاع الإعلام، بالإضافة الى مؤسسات المجتمع المدني، الذي بات جميعهم يمارسون حجب المعلومات. وتجدر الإشارة هنا الى ان قانون ضمان حق الحصول على المعلومات اقتصر على القطاع العام، مع العلم بأن المعلومات الموجودة لدى القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني تؤثر أيضاً على المصلحة العامة، وبخاصة في حال الشركات العامة (سواء للحكومة اسهم فيها او تلك المدرجة في السوق المالي).

وفي استطلاع أجراه مركز حماية وحرية الصحفيين<sup>18</sup> حيا ل طبيعة أداء الصحفيين الأردنيين وتواصلهم للحصول على المعلومات المطلوبة لأداء أعمالهم، تبين أن 98.2% من الإعلاميين لا يستخدمون نموذج طلب الحصول على المعلومات، و62% منهم يعتمدون على الاتصال الهاتفي، بينما يعتمد 81% على البيانات الشفوية ولا يهتمون بالحصول على الوثائق. وتبين أن 95.8% لم يقدموا شكاوى حين رفض طلبهم للحصول على المعلومة، ومن بين 163 صحفياً تقدموا بطلب رسمي للحصول على المعلومات حصل 3 منهم فقط على ما طلب من معلومات.

ووفقاً للمسح، كانت الوزارات المصدر الرئيسي للمعلومات، تليها الدوائر والهيئات الرسمية، ثم المؤسسات العامة. وابتد العينة أقل اهتماماً في الحصول على المعلومات من الجهاز القضائي، والديوان الملكي، ومجلس النواب، والمنظمات الدولية.

كما صدر قانون المطبوعات والنشر<sup>19</sup> لعام 2012، لتنظيم عمل الصحافة الالكترونية، ولكنه قيد حرية الصحافة الالكترونية وحرية التعبير عبر شبكة الإنترنت. ومن أخطار هذا القانون التعريف الفضفاض لـ 'المطبوعات الالكترونية' الخاضعة للقانون، وقدرة السلطة التنفيذية على حجب المواقع، والقيود غير المعقولة على المحتوى الإلكتروني، بما في ذلك التعليقات التي ينشرها مستخدمو المواقع.

كما إن المواد 5 و7 و38 من قانون المطبوعات والنشر، والمواد 122 و188 إلى 200 من قانون العقوبات، وهي المواد التي تجرم التشهير، ويشمل جرمي القذف والذم، بما في ذلك بحق مؤسسات وليس أفراد، مثل المؤسسات الحكومية والرموز والأديان. تجعل من مثل هذه المخالفات جرائم يُعاقب عليها بأحكام بالسجن.

وقد أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها أن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات يضمن هذا الحق لجميع الأردنيين ويعطي طالب المعلومة الحق بتقديم شكوى في حال لم يلق رداً على طلبه. ومن الممارسات الجيدة أن هذا القانون يلزم إصدار نشرات وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة وفي الحصول على المعلومات.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك تذرع معظم السلطات بكون المعلومات سرية أو محظوراً نشرها لاعتبارات الأمن الوطني والوحدة الوطنية والمصالح العليا، وإعطاء

<sup>18</sup> استطلاع للرأي أجراه مركز حماية وحرية الصحفيين يكشف أن المؤسسات والوزارات لا تطبق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات 6379 <http://www.maqar.com/?id=6379>.

<sup>19</sup> هيومن رايتس: قانون المطبوعات والنشر يهدد حرية التعبير على الإنترنت، زاد الاردن، <http://www.jordanzad.com/print.php?id=95079>

المسؤولين حق الامتناع عن الرد ضمن مدة 30 يوم محددة في القانون<sup>20</sup>. إضافة إلى ذلك، عدم قيام مجلس المعلومات بنشر تقارير دورية والاستعاضه عن ذلك برفع تقاريرها مباشرة لمجلس الوزراء. وأخيراً، تشكل التعديلات في قانون المطبوعات و النشر حول الصحافة الإلكترونية قيوداً على المحتوى الإلكتروني وقيوداً على تعليقات القراء المنشورة على هذه المواقع، وإن مخالفة هذا القانون قد يؤدي إلى عقوبة السجن.

### التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة المادة (11) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

اما بخصوص التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، فقد كفل الدستور الاردني للسلطة القضائية الاستقلال التام في ممارسة أعمالها حيث اشارت المادة (27) من الدستور الأردني : " السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك" كما نصت المادة (97) من الدستور ان: "القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون". كما اشارت المادة (98) من الدستور: "1- يعين قضاة المحاكم النظامية والشرعية ويعزلون بإرادة ملكية وفق أحكام القوانين، 2- ينشأ بقانون مجلس قضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاء النظاميين، 3- مع مراعاة الفقرة (1) من هذه المادة يكون للمجلس القضائي وحده حق تعيين القضاة النظاميين وفق احكام القانون".

كما إن قانون استقلال القضاء رقم 15 لسنة 2001 يضمن استقلال القضاء وينظم شروط تعيين القضاة، وترفيعهم، وعزلهم، ومحاكمة القضاة وتأديبهم، واحالتهم على التقاعد. كما أصدر المجلس القضائي الأردني مدونة قواعد السلوك القضائي، وذلك عام 2014.

اما المجلس القضائي فقد اشار قانون استقلال القضاء الى ان المجلس يتألف من رئيس محكمة التمييز رئيساً وعضوية كل من:- أ- رئيس محكمة العدل العليا نائباً للرئيس. ب- رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز ، ج- اقدم قاضيين في محكمة التمييز د- رؤساء محاكم الاستئناف، هـ- المفتش الاول للمحاكم النظامية ، و- الأمين العام للوزارة (وزارة العدل). ، ز- رئيس محكمة بداية عمان.

كما ان مهام التفتيش القضائي تتم من خلال مديرية التفتيش القضائي في وزارة العدل وذلك حسب نظام التفتيش القضائي على المحاكم النظامية رقم (47) لسنة 2005، كما عالجت الشكاوي المقدمة بحق القضاة والشكاوي المقدمة بحق بقية موظفي المحاكم.

وحدد الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته في عام 2011 و2014 الأسس التي يقوم عليها النظام القضائي، فنص على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفقاً للقانون باسم الملك.

وقسمت المادة (99) من الدستور المحاكم إلى ثلاثة أنواع: نظامية، دينية، وخاصة. وأوجبت المادة (100) أن تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا.

وبالنسبة للاستئناف، كفل النظام القضائي الأردني مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث تستأنف الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى (الصلح والبداية) إلى محاكم الدرجة الثانية (الاستئناف)، على أن تراعى في ذلك أحكام

<sup>20</sup> في هذه الحالات، يعتبر الطلب مرفوضاً، ولا يمكن الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا.

أي قانون ينص على خلاف ذلك. كما يجب أن يشتمل الحكم النهائي على العلل والاسباب الموجبة له وأن تذكر فيه المادة القانونية المنطبق عليها الفعل وهل هو قابل الاستئناف أم لا.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، بما في ذلك حقيقة ان التعديلات الدستورية الأخيرة ضمنت مستوى أعلى من الاستقلالية القضائية، وتطوير وتطبيق مدونة قواعد السلوك القضائي، والنص بالتفتيش على قرارات القضاة، وإنشاء آلية لاستلام الشكاوى من العامة للإبلاغ عن سوء السلوك الصادر عن القضاة أو موظفي المحاكم، وإمكانية الطعن في قرارات القضاة، وإنشاء محكمة دستورية<sup>21</sup>، واخيراً حقيقة أن النظام القضائي موثوق به ويحظى باحترام كبير ويضمن المساواة<sup>22</sup>.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك عدم قدرة المجلس القضائي على تعيين القضاة دون توصية من وزير العدل<sup>23</sup>، ومشكلة تأثر قرارات السلطة القضائية في بعض الاحيان بالسلطة التنفيذية<sup>24</sup>؛ وعدم وجود الآلية التي يمكن بواسطتها الطعن بالأحكام الصادرة عن المجلس القضائي لضمان حماية القضاة؛ وحقيقة أن محكمة أمن الدولة لا تزال لديها ولاية قضائية على بعض القضايا الجنائية<sup>25</sup>؛ وحقيقة أنه من غير المعروف من الذي يوصي بتعيين رئيس المجلس القضائي، الذي يشغل أيضاً منصب رئيس محكمة التمييز.

## القطاع الخاص

المادة (12) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

أوضح قانون الشركات وتعديلاته رقم 22 لسنة 1997؛ أنه تسري أحكام هذا القانون على الشركات التي تمارس الاعمال التجارية وعلى المسائل التي تناولتها نصوصه.

ومنعت المادة الخامسة من هذا القانون تسجيل أي شركة باسم تُأخذ لغاية احتيالية أو غير قانونية، وقد لزم قانون الشركات الشركات بجميع انواعها بحفظ دفاتر وقيود وسجلات واعداد ميزانيه سنويه. حيث ألزمت المادة (62) من هذا القانون الشركة ذات المسؤولية المحدودة أو هيئة مديريها بإعداد الميزانية والحسابات الختامية السنوية للشركة مدققة جميعها من قبل مدقق حسابات مصرح له بمزاولة المهنة. إضافة الى التقرير السنوي عن اعمال الشركة وتقديمها الى الهيئة العامة للشركة في اجتماعها العادي السنوي وتقديم نسخة منها للمراقب مرفقة بها التوصيات المناسبة قبل نهاية الأشهر الثلاثة الاولى من السنة المالية الجديدة .

كما فرض قانون الشركات الاردني والقوانين ذات العلاقة بعض الالتزامات على رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة من أهمها ما يلي:

- عدم جواز ان يترشح لعضوية مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة او يكون عضواً فيه اي شخص حكم عليه من محكمة باي عقوبة جنائية او جنحية في جريمة مخلة بالشرف كالرشوة وغيرها،
- تقديم كل من رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة، ومديرها العام والمديرين الرئيسيين إقراراً خطياً بما يملكه هو و كل من زوجته واولاده القاصرين من اسهم في الشركة، واسماء الشركات الاخرى.

<sup>21</sup> قانون رقم 15 لعام 2012

<sup>22</sup> دراسة أجراها المركز الوطني لحقوق الإنسان بالتعاون مع مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، الأربعاء 26 كانون الثاني 2011، <http://www.addustour.com/16011>. أما بالنسبة لتطبيق مبدأ المساواة، أشار 64% من المشاركين في العينة أنه مطبق، 73% منهم قالوا أن مبدأ المساواة مضمون في موضوع التقاضي، وأكد 76% منهم المحاكم الأردنية تتمتع بالعدالة. إلا أن 71% من قادة الرأي قالوا أن المساواة مطبقة أمام القانون، و78% منهم قالوا أن مبدأ المساواة مضمون في موضوع التقاضي، وأكد 80% منهم المحاكم الأردنية تتمتع بالعدالة.

<sup>23</sup> المادة 14/1 من قانون استقلال القضاء تنص على أن تعيينات المناصب القضائية تكون قائمة على توصيات من الوزير. على سبيل المثال، قضية مصفاة البترول التي تدخل فيها رئيس الوزراء وأحال القضية من محكمة عمان الشمالية (والتي كانت قيد الدراسة في المحكمة) إلى محكمة أمن الدولة.

<sup>25</sup> مخالفة المادة 2/101 من الدستور الأردني بتعديلها، حيث تنص المادة على أنه: "لا تجوز محاكمة أي شخص منني متهم بجريمة جنائية إلا أمام محكمة يكون جميع قضاتها مدنيين، عدا جرائم الخيانة، والتجسس، والإرهاب، والمخدرات، وتزوير العملات."

- كما يجوز للشخص ان يكون عضواً في مجالس ادارة ثلاث شركات مساهمة عامة على الاكثر في وقت واحد بصفته الشخصية. وفي جميع الاحوال لا يجوز للشخص ان يكون عضواً في اكثر من مجالس ادارة خمس شركات مساهمة عامة.
- كما لا يجوز لمن يشغل وظيفة عامة ان يكون عضواً في مجلس ادارة اي شركة مساهمة عامة الا اذا كان ممثلاً للحكومة او لاي مؤسسة رسمية عامة او لشخص اعتباري عام.

كما حددت مكافأة رئيس واعضاء مجلس الادارة في الشركة المساهمة العامة، وحظرت على رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة والمدير العام للشركة واي موظف فيها ان يتعامل بأسهم الشركة بصورة مباشرة او غير مباشرة بناء على معلومات اطلع عليها بحكم منصبه او عمله في الشركة، كما لا يجوز ان ينقل هذه المعلومات لاي شخص اخر بقصد احداث تأثير في اسعار اسهم هذه الشركة.

المادة (148) من قانون الشركات رقم (1997/22) وتعديلاته تعالج موضوع تضارب المصالح، إلا أن الفقرة (د) من هذه المادة تناقض هذا المبدأ: "يستثنى من أحكام الفقرة (ج) 26 من هذه المادة ما يلي: الإنشاءات، والأشغال، والعطاءات الحكومية، والتي تسمح لجميع المتنافسين المشاركة بالتساوي في تقديم العروض. وفي حال قدم أفضل عرض من قبل أحد الأفراد المذكورين أعلاه في الفقرة (ج) من هذه المادة، يجب أن يوافق ثلث المجلس على العرض دون حصول المقدم على حق حضور المفاوضات". ويتم تجديد الموافقة سنوياً من قبل مجلس الإدارة إن كانت هذه العقود دورية.

وتجدر الاشارة الى ان مهمة مدقق الحسابات مهمه هامة جدا وخاصة في حوكمة الشركات اذ عالجه قانون الشركات بالفقرات التالية:

- تنتخب الهيئة العامة مدققاً او اكثر من بين مدققي الحسابات المرخص لهم بمزاولة المهنة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد وتقرر بدل اتعابهم، او تفويض مجلس الادارة بتحديد الاتعاب، كما حددت المادة 193 من قانون الشركات واجبات مدقق الحسابات، والمادة 196 بينت الآلية في حالة توصية المدقق بعدم المصادقة على البيانات المالية وردها للمجلس
- كما عالجت المادة 197 تضارب المصالح الخاصة بمدقق الحسابات فأشارت الى "عدم جواز ان يشترك مدقق الحسابات في تأسيس الشركة المساهمة العامة التي يدقق حساباتها أو أن يكون عضواً في مجالس ادارتها أو الاشتغال بصفة دائمة في أي عمل فني أو اداري أو استشاري فيها، كما حظرت المادة 203 على مدقق الحسابات المضاربة بأسهم الشركة التي يدقق حساباتها".

كما ان قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة (2006) وتعديلاته، اشارت الى أن "الجرائم الاقتصادية" هي من الجرائم التي تختص هيئة مكافحة الفساد بمكافحتها سندا للمادة (5/ج) من قانونها. وتشمل أي جريمة يكون محلها "المال العام".

كما عالج قانون المنافسة غير المشروعة و الاسرار التجارية رقم (15) لسنة (2000)، المنافسة غير المشروعة. اما قانون التجارة رقم (12) لسنة (1966) فقد اشار الى أنه يجب على كل تاجر ان ينظم على الاقل الدفاتر الثلاثة الآتية: أ. دفتر اليومية ب. دفتر صور الرسائل ج. دفتر الجرد والميزانية.

واشار قانون مكافحة غسل الاموال و تمويل الارهاب في المادة (8) منه بان " تقوم الوحدة في حال توافر معلومات تتعلق بوجود عملية يشتبه بانها مرتبطة بغسل الاموال او تمويل الارهاب باعداد تقرير .. ويتولى رئيس الوحدة حالته الى المدعي العام .. ، وللمدعي العام .. التحفظ على الاموال محل العملية المشتبه بها او تعقبها.

26 الفقرة (ج) تنص على أنه يمنع أعضاء مجلس الإدارة والمدير التنفيذي من أن يكون عضواً في شركة أخرى تعمل في مجال عمل مشابه.

اما نظام الخدمة المدنية فقد اشار في المادة (68) منه على أنه يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: د. استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها ز. العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه.

كما اشارت مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في المادة (9) المتعلقة بتضارب المصالح الى: تفادي إقامة علاقات وثيقة مع أفراد أو مؤسسات تعتمد مصالحها بشكل أساسي على قراراته أو قرارات دائرته، وعدم 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. كما لا يسمح له بعد ترك الوظيفة بتقديم نصائح لعملاء هذه المؤسسات اعتماداً على معلومات غير متاحة للعامة فيما يتعلق ببرامج وسياسات الدائرة التي كان يعمل لديها.

اما بالنسبة لقطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي فلا يوجد ما يقابلها في التشريعات الأردنية وعلى الاخص قانون ضريبة الدخل، الا انه تجدر الاشارة بان هذه النفقات تكون في معظم الاحيان تحت بند هدايا<sup>27</sup> وهي خاضعة للضريبة.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها أن الأردن وضع عدة قوانين تحكم العمل في القطاع الخاص، ووضع أسس الحاكمة الرشيدة مثل قانون الشركات رقم 22 لعام 1997 وتعديلاته، وقانون الأوراق المالية رقم 76 لعام 2002، وقانون البنوك رقم 28 لعام 2000، وقانون مهنة المحاسبة العامة رقم 73 لعام 2003.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك ضعف التنسيق بين الأجهزة الرقابية والأجهزة التنظيمية، وغياب الفصل الواضح بين الأدوار التي تلعبها هذه الأجهزة (الدور الرقابي لمراقب الشركات ودور هيئة الأوراق المالية على المستوى التنظيمي)، ووجود ضعف في آليات الإنفاذ<sup>28</sup>، وغياب نظام للإبلاغ عن المخالفات.

إضافة إلى ذلك، لا تمنع أحكام تضارب المصالح مجلس إدارة الشركة أو رئيسها التنفيذي من تقديم العروض لعطاءات تطرحها الشركة نفسها. وأخيراً، تنتهك عدد من الأنظمة الداخلية للشركات مبادئ الحاكمة الرشيدة<sup>29</sup>.<sup>30</sup>، ولا يعمل نظام الرقابة الداخلي في الشركات بشكل جيد، بينما لا يقوم مدققو الحسابات بالإبلاغ عن جرائم الفساد في القطاع الخاص<sup>31</sup>.

## مشاركة المجتمع

المادة (13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

أقر الأردن في سنة 2007 قانوناً يضمن حق المواطنين في الحصول على المعلومات التي بحوزة الدولة، والذي يعتبر الأول من نوعه في الدول العربية (والذي تم الاشارة له تحت البند (10) - ابلاغ الناس) في هذا التقرير.

<sup>27</sup> <http://www.istd.gov.jo/ISTD/Arabic/FrequentlyAskedQuestions/SalesTax/GeneralFAQ.htm>

<sup>28</sup> مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص - محاضرة معالي السيد سميح بينو، رئيس هيئة مكافحة الفساد الأردنية، ألقاها في جامعة الحسين بن طلال.

<sup>29</sup> أشارت هيئة مكافحة الفساد إلى هذه المشكلة في قضية شركة مناجم الفوسفات والتي كانت تستخدم العقود المباشرة (مصدر وحيد)، مما يلغي التنافسية وقد يرفع التكاليف. وأمثلة أخرى على ذلك هي تلك في عقود الشحن البحري والتي تتجاوز أسعار السوق العادل، وشراء من شركات يملكها أعضاء في مجلس الإدارة (شركة أدامز، وغيرها من المخالفات). وللأسف، يسمح بالتعاقد المباشر في أنظمة الشراء دون وجود رقابة كافية. المرجع:

<http://www.jacc.gov.jo/tabid/151/ArticleId/163/language/en-US.aspx>

<sup>30</sup> كما هو الحال في قضية شركة الفوسفات.

<sup>31</sup> طلبت هيئة مكافحة الفساد تعديلاً في "تعليمات الحاكمة" لتقييد مدة عمل المدقق الخارجي في الشركات العامة إلى 4 سنوات. معالي السيد سميح

بينو <http://www.sarayanews.com/index.php?page=article&id=112167>

وبالنسبة للمعلومات المتعلقة بالفساد فقد نصت المادة (11/أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد على ان يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية: 1. رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، 2. توعية المواطنين بآثار الفساد 3. نشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية 4. التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والاقليمية والدولية.

كما اشارت المادة (3) من نظام وحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب رقم 40 لسنة 2009 على أن: تتولى الوحدة في سبيل مباشرة اختصاصاتها المهام والصلاحيات التالية: ح. اعداد برامج توعية في مجال مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب.

اما بخصوص البرامج التوعوية فتقوم هيئة مكافحة الفساد بعمل دورات وبرامج توعية لكل من الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة بالإضافة الى مؤسسات المجتمع المدني والجامعات بهدف رفع الوعي بمخاطر الفساد وكيفية المساهمة بمحاربة هذه الآفة الضارة، كما تم ادخال مادة علمية للطلبة بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم والجامعة الأردنية.

اما الاتصال مع هيئات مكافحة الفساد فقد انشأت هيئة مكافحة الفساد قسماً خاصاً لمعالجة الشكاوى، وحددت آليات تقديم الشكاوى ومعالجتها بسرية، كما اوجدت الهيئة خط هاتف خاص للتبليغ عن حالات الفساد، او بالحضور الى قسم الشكاوى في الهيئة، كما يمكن تقديم الشكاوى من خلال موقع الهيئة الالكتروني أو من خلال صفحتها على موقع التواصل الاجتماعي "فيس بوك".

وافردت المادة (23) من القانون هيئة مكافحة الفساد "توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد حيث تتولى الهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل".

كما قامت هيئة مكافحة الفساد في ايلول من 2013 بارسال دعوات لعدد من مؤسسات المجتمع المدني للمشاركة في مراجعة مدى تطبيق الأردن للفصل الخاص بالوقاية من الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك لتشكيل فريق وطني يضم في عضويته العديد من مؤسسات ووزارات وهيئات الدولة بقطاعها العام والخاص، بالإضافة الى مؤسسات المجتمع المدني، ليتولى الاجابة على اسئلة التقييم الذاتي، بعد تدريبه على متطلبات تعبئة التقرير واطلاعهم على اليات التقييم مع التركيز على افضل الممارسات العالمية في هذا المجال.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها حقيقة أن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وديوان التشريع و الرأي يسمحان للمواطنين بمراجعة مسودات القوانين والانظمة والتعليق عليها.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك القيود المالية والقانونية المفروضة على تمويل منظمات المجتمع المدني<sup>32</sup>، ووجود قدر غير كافٍ من الوعي والثقافة في موضوع مكافحة الفساد.

### تدابير منع غسل الأموال

المادة (14) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

اما تدابير منع غسل الأموال فقد اشار قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2007 في المادة (7) منه الى: أ- تنشأ وحدة تسمى (وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وترتبط

<sup>32</sup> من أجل تحصيل الموافقة على "التمويل الأجنبي"، يتوجب على منظمات المجتمع المدني الخوض في عملية مطولة تبدأ بالسلطة ذات الاختصاص، ثم ترسل إلى لجنة مكونة من عدة جهات منها وزارة التخطيط، ومن ثم ترسل إلى رئيس الوزراء للحصول على الموافقة النهائية. وقد تستغرق هذه العملية من شهر إلى عدة أشهر. <http://alarabalyawm.net/?p=104556>

بمحافظة البنك المركزي الأردني. ب- تختص بتلقي الإخطارات... المتعلقة بأي عملية يشتبه بأنها مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب وطلب المعلومات التي تتعلق بها وتحليلها والتحري عنها وتزويد الجهات المختصة بهذه المعلومات عند الضرورة.

وتماشياً مع المعايير الدولية الصادرة عن مجموعة العمل المالي<sup>33</sup>، ألزمت المادة (13) من القانون الجهات الخاضعة لهذا القانون من مالية (كالبنوك وشركات الصرافة وغيرها) وغير مالية الأشخاص أو الجهات الذين يعملون في تجارة العقارات وتطويرها، الأشخاص أو الجهات الذين يعملون في تجارة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة وغيرهم) بعدد من الإجراءات المنصوص عليها في القانون واللائحة والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضى أي منها وتتلخص هذه الإجراءات بما يلي:

(1) بذل العناية الواجبة للتعرف على هوية العميل ووضاعه القانونية. 2- عدم التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو ذوي الاسماء الصورية أو الوهمية أو مع البنوك أو الشركات الوهمية ، 3- إخطار الوحدة فوراً عن أي عملية يشتبه بها، 4- الالتزام بالتعليمات والتوجيهات والقرارات الصادرة عن الوحدة أو الأجهزة الرقابية، 5- بذل عناية خاصة لفئات العملاء أو العمليات عالية المخاطر ووضع إجراءات خاصة، 6- مسك سجلات ومستندات لقيدها ما تجريبية من عمليات مالية محلية أو دولية لمدة لا تقل عن خمس سنوات.

اما المادة (17) من القانون فنصت على: أ- للوحدة ان تطلب معلومات من أي جهة ملزمة بواجب الإخطار عن أنشطة مشبوهة، ولها أن تتخذ أي إجراء تراه ضرورياً بما في ذلك وقف جميع الإجراءات والمعاملات الحالية لذلك النشاط الذي يشتبه بأن له صلة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب لمدة لا تتجاوز ثلاثة ايام عمل، أو ان تطلب تزويدها بأي معلومات اضافية تعتبرها ضرورية للقيام بوظيفتها. وبناءاً على طلبات تتلقاها من الوحدات النظيرية، ب- يجب على الجهات الملزمة بواجب الاخطار تزويد الوحدة بالمعلومات خلال المدة المحددة، د- على الوحدة إعلام الجهات الملزمة بالإخطار عند استلامها البلاغ، ولها أن تبلغ الجهات الرقابية والإشرافية في حال المخالفة.

والمادة (18/أ) من القانون أشارت إلى أنه: يترتب على الجهات المبينة ادناه تزويد الوحدة باي معلومات اضافية تتعلق بالاطارات التي تتلقاها اذا كانت ضرورية للقيام بمهامها او بناء على طلب تتلقاها من وحدات نظيرة خلال المدة المحددة في الطلب : 1-الجهات القضائية 2-الجهات الرقابية والإشرافية 3-اي جهات ادارية او امنية اخرى.

و اشارت المادة (22) من القانون : أ- تحقيقاً للغايات المقصودة من هذا القانون تتعاون الجهات القضائية الاردنية مع الجهات القضائية غير الاردنية ، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالمساعدات والانايات القضائية وتسليم المتهمين والمحكوم عليهم وكذلك طلبات الجهات غير الاردنية في تعقب او تجميد او التحفظ على الاموال محل جرائم غسل الاموال او تمويل الارهاب او متحصلات اي منها وذلك وفق القواعد التي تحددها القوانين الاردنية والاتفاقيات الثنائية او المتعددة الاطراف التي صادقت عليها المملكة او وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل ومع عدم الإخلال بحقوق الغير حسن النية.

ب- لمقاصد الفقرة (أ) من هذه المادة، يقصد بتجميد الأموال فرض حظر مؤقت لنقل الأموال أو تبديلها أو التصرف فيها أو تحريكها أو إخضاعها للحراسة أو السيطرة المؤقتة بناء على قرار صادر عن محكمة أو جهة مختصة.

اما نظام وحدة مكافحة غسل الاموال ومكافحة الارهاب رقم 40 لسنة 2009 فقد اشار في المادة (3) الى مهام وصلاحيات الوحدة وهي :

أ- التحري عن إخطارات العمليات التي يشتبه بها، ب- اعتماد النماذج والوسائل الخاصة بالإخطار ...ج- إنشاء قاعدة بيانات...د- التنسيق مع الجهات الرقابية والجهات الأخرى المختصة والوحدات النظيرية خارج المملكة والمنظمات الدولية، و- إعداد التقارير السنوية عن أنشطتها، ز- إجراء الدراسات والبحوث ح- إعداد برامج توعية ط- برامج التأهيل والتدريب لموظفي الوحدة والجهات الرقابية.

<sup>33</sup> <http://www.amlu.gov.jo/Portals/0/Recom/Recom2.pdf>

كما اشار قانون البنوك رقم 28 لسنة 2000 في المادة (93) منه الى:

- أ . اذا علم البنك ان تنفيذ أي معاملة مصرفية أو ان تسلم أو دفع أي مبلغ يتعلق أو يمكن ان يتعلق باي جريمة أو باي عمل غير مشروع فعليه ان يقوم فوراً بإشعار البنك المركزي بذلك .
- ب. اذا تسلم البنك المركزي ... أو اذا علم من مصدر اخر انه قد طلب من البنك تنفيذ معاملة مصرفية أو تسلم أو دفع مبلغ يتعلق أو يمكن ان يتعلق بجريمة أو بعمل غير مشروع فعلى البنك المركزي .. اصدار امر الى ذلك البنك بالامتناع عن تنفيذ تلك المعاملة أو عن تسلم او دفع ذلك المبلغ لمدة اقصاها ثلاثون يوماً وعلى البنك المركزي اشعار أي جهة رسمية او قضائية بذلك .
- ج. لا يعتبر افصاح البنك .. اخلاً بالالتزام بالسرية المصرفية ...

وبالنسبة لموضوع التحويل الالكتروني فقد صدر بموجب قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب والتشريعات المالية وغير المالية الاردنية الاخرى عدد من التعليمات والادلة الارشادية التي تنظم عمليات التحويل المالي الالكتروني والتي اشتملت على متطلبات مفصلة عن مقدمي هذه الخدمة فيما يخص مصدري الحوالات واجراءات الفحص، ومنها: تعليمات مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب الخاصة بالبنوك رقم (2010/51)، تعليمات مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب الخاصة بشركات الصرافة رقم (2010/2)، تعليمات مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب رقم (2012/1) الخاصة بالجهات التي تقدم الخدمات البريدية.

اما التعاون المحلي فتتعاون الجهات المالية الاردنية بشكل متفاوت مع تعليمات الوحدة، ويعود ذلك الى درجة الوعي والتدريب التي يخضع لها كادر هذه المؤسسات ، وتجدر الإشارة هنا الى ان النسبة الاكبر من الاخطارات الواردة للوحدة كانت من البنوك العاملة في المملكة ثم تلتها الجهات الرقابية والاشرفية الاخرى المختصة ثم شركات الصرافة ومن ثم باقي الجهات الخاضعة لاحكام القانون.

كما قامت الوحدة بابرار مذكرات تفاهم مع البنك المركزي وهيئة الأوراق المالية وهيئة التأمين ومديرية الامن العام، ووضعت الوحدة الاليات التي تمكنها من استخدام المعلومات الواردة في قواعد بيانات الجهات المحلية كدائرة الاحوال المدنية والجوازات ودائرة الاراضي والمساحة.

اما الاموال المنقولة عبر الحدود، فقد قامت الوحدة بالتنسيق مع دائرة الجمارك العامة لغايات تفعيل نظام التصريح عن الاموال المنقولة عبر الحدود واعداد النماذج واللوحات الارشادية والتوعية اللازمة وتوزيعها على كافة المعابر الحدودية والتي الزمت المسافرين القادم الى المملكة بالتصريح عما يحمله من اموال اذا كانت قيمتها تزيد عن (15000) دينار اردني او ما يعادلها من العملات الاجنبية.

اما التعاون الدولي فقد صادق الاردن على العديد من الاتفاقيات ذات العلاقة بمكافحة جريمتى غسل الاموال وتمويل الارهاب منها اتفاقية فيينا واتفاقية باليرمو والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الارهاب اضافة للاتفاقية العربية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب والاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، والاتفاقية العربية لمكافحة جرائم تقنية المعلومات كما انضمت الوحدة الى عدد من مجموعات العمل المالية بما فيها مجموعة إغمنت.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها انضمام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى عدد من مجموعات العمل المالية. فعلى سبيل المثال، يمثل الإنضمام لمجموعة إغمنت تأكيداً دولياً على فعالية الوحدة من ناحية المشاركة على المستوى الدولي للوقاية من غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك عدم التزام المؤسسات المالية بمعايير مكافحة غسل الأموال.

## استرداد الموجودات ومنع وكشف احالة العائدات المتأتية من الجريمة المادتان (51) و(52) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

بالإضافة الى ما تم ذكره تحت البند المتعلق بتدابير منع غسل الاموال وما تم ذكره حول قانون الكسب غير المشروع (سابقاً قانون اشهار الذمه الماليه) وقانون هيئة مكافحة الفساد، نذكر الاتي:

**الشخصيات ذات المخاطر العالية:** عرفت تعليمات مكافحة عمليات غسل الاموال وتمويل الارهاب رقم (2010/51) الاشخاص السياسيون ممثلو المخاطر: بانهم الاشخاص الذين يشغلون او شغلوا وظيفة عامة عليا في دولة اجنبية مثل رئيس دولة او حكومة او قاض او عسكري او منصب رفيع المستوى او كان سياسي بارزاً او شخصية بارزة في حزب سياسي او كبار التنفيذيين في الشركات المملوكة للدولة ويشمل ذلك اقارب هؤلاء الاشخاص حتى الدرجة الاولى كحد ادنى او شركائهم.

كما اشارت المادة (5) من التعليمات إلى الحالات التي تحتاج إلى عناية خاصة بالإضافة إلى العناية الواجبة: اولاً: العملاء ذوي المخاطرة المرتفعة بالنسبة لعمليات غسل الاموال وتمويل الارهاب، ثانياً: التعامل مع البنوك الخارجية، ثالثاً: التعامل غير المباشر مع العملاء، رابعاً: العمليات غير المعتادة، خامساً: حالات اخرى. كما اشارت الى نطاق السريان في المادة (2) على مايلي: 1- البنوك العاملة في الاردن، فروع البنوك الاردنية العاملة في الخارج 3- الشركات التابعة للبنوك الاردنية العاملة في المملكة.

وفيما يتعلق بالتنسيق مع الجهات المختصة والوحدات النظيرة خارج المملكة والمنظمات الدولية فقد اشارت المادة (3/د) من النظام الى: التنسيق مع الجهات الرقابية والجهات الأخرى المختصة والوحدات النظيرة خارج المملكة والمنظمات الدولية فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما في ذلك إبرام مذكرات تفاهم معها؛ حيث قامت الوحدة بإبرام مذكرات تفاهم مع عدد من الوحدات النظيرة العربية والاجنبية منها (الامارات العربية، تركيا، السلطة الفلسطينية، بريطانيا، جنوب افريقيا، قبرص، الجزائر، سوريا، بولندا، البحرين، العراق، السعودية، روسيا، اليمن، والمغرب) بالإضافة لتوقيع ميثاق مجموعة اغمونت لتبادل المعلومات المتعلقة بغسل الاموال وتمويل الارهاب.

واشارت التعليمات في المادة (10) الى قرارات مجلس الامن: بأن على الجهات الخاضعة لاحكام هذه التعليمات تنفيذ الالتزامات الواردة في القرارات الدولية ذات الصلة والواجبة التنفيذ.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة خاصة أن قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعليماته تتوافق مع التطورات الدولية الأخيرة.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك نقص التشريعات أو التعليمات التي تعالج الفقرة السادسة من هذه المادة. وفي حال وضعت مثل هذه التشريعات، يجب إدراج تدابير تحدد غرامات عدم الالتزام.

## تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات

المادة (53) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

اما تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات فارجو الاشارة الى ان تنفيذ الاحكام الاجنبية في الاردن<sup>34</sup>، يخضع لمجموعة من القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية التي انضمت لها الاردن ومن اهمها:

- 1- قانون تنفيذ الاحكام الاجنبية رقم 8 / 1958
- 2- اتفاقية تنفيذ الاحكام الخاصة بدول الجامعة العربية لسنة 1952
- 3- اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لسنة 1983
- 4- الاتفاقية القضائية بين الاردن وكل من سوريا ولبنان والمبرمة في 1954

يشترط لتنفيذ الحكم الاجنبي وفقاً لقانون تنفيذ الاحكام الاجنبية رقم 952/8 ان يكون صادراً عن "محكمة"؛ أي ان يكون الحكم قضائياً، وان يكون صادراً عن سلطة لها صلاحية اصدار الاحكام القضائية، وعليه فان القرارات الصادرة عن جهات ادارية بصرف النظر عن تشكيلها لا تكون قابلة للتنفيذ. كما يجب أن يكون الحكم القضائي قطعياً وغير قابل للطعن في البلد الذي صدر فيه، وإلا لن يكون قابلاً للتنفيذ<sup>35</sup>.

ولا يعتبر الحكم الاجنبي قابلاً للتنفيذ في الاردن بمجرد صدوره من المحكمة الاجنبية، حتى وان اكتسب الحكم الدرجة القطعية، بل لا بد من اكسابه الصيغة التنفيذية من قبل المحاكم الاردنية، حيث لا بد من ان ترفع دعوى بهذا الخصوص بطلب يقدم الى المحكمة المختصة مكانياً وموضوعياً.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها تمكن أي دولة أجنبية من رفع دعوى مدنية تطالب بها أمام المحاكم الأردنية بحق أو ملكية ممتلكات تم الاستحواذ عليها بعمل إجرامي، وهو الأمر الذي يتوافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك أنه يشترط لتنفيذ الحكم الاجنبي وفقاً لقانون تنفيذ الاحكام الاجنبية رقم 952/8 ان يكون صادراً عن "محكمة"، وعليه فان القرارات الصادرة عن جهات ادارية بصرف النظر عن تشكيلها لا تكون قابلة للتنفيذ. وتظهر إحدى المشكلات في موضوع أنه لا يعتبر الحكم الاجنبي قابلاً للتنفيذ في الاردن بمجرد صدوره من المحكمة الاجنبية، حتى وان اكتسب الحكم الدرجة القطعية، حيث لا بد من ان ترفع دعوى بهذا الخصوص بطلب يقدم الى المحكمة المختصة مكانياً وموضوعياً. كما أن التعاون في هذا المجال يخضع لاعتراف الدولة بإفاد الحكم الأجنبي، وقوانين المجاملة الدولية.

#### آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة المادة (54) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

بالإضافة الى ما تم ذكره سابقاً تحت تدابير منع غسل الاموال، "تعني عبارة (الحكم الاجنبي) في قانون تنفيذ الاحكام الاجنبية: كل حكم صدر من محكمة خارج المملكة الاردنية الهاشمية يتعلق في اجراءات حقوقية ويقضي بدفع مبلغ من المال او الحكم بعين منقولة او تصفية حساب ويشمل قرار المحكمين في اجراءات التحكيم اذا كان ذلك القرار قد أصبح بحكم القانون المعمول به في البلد الذي جرى فيه التحكيم قابلاً للتنفيذ كقرار صدر من المحكمة في البلد المذكور".

<sup>34</sup> لمزيد من المعلومات يرجى العودة الى "تنفيذ قرارات المحاكم والتحكيم الاجنبية في القانون الاردني" - المحامي حمزة حداد- مركز القانون والتحكيم- عمان الاردن- المعهد العربي للتحكيم والتسويات البديلة- القاهرة 1996

<sup>35</sup> وتجدر الاشارة هنا الى ان اتفاقية الرياض قد عرفت في المادة (1/25) الحكم بأنه قرار ايأ كان تسميته، يصدر بناء على اجراءات قضائية او ولائية من محاكم او أي جهة مختصة لدى احد الاطراف المتعاقدة. حيث يستدل من النص عدم ضرورة ان تكون الاجراءات المتبعة لاصدار القرار هي اجراءات قضائية، المصدر السابق.

واشارت المادة 27 من قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب : يمارس المدعي العام المختص صلاحياته بخصوص الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون وفق قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ أو أي تشريع آخر ذي علاقة، وله او للمحكمة المختصة حسب مقتضى الحال القيام بأي مما يلي:-

أ- التحقق من المصادر الحقيقية للأموال العائدة للأشخاص مرتكبي الجرائم .. بما في ذلك تعقب تلك الأموال وما إذا كان مصدر هذه الأموال يعود إلى أحد الأفعال المحظورة .. وللمحكمة المختصة أن تقرر التحفظ عليها ومصادرتها.

ب- التحفظ على أموال المشتكى عليه بالجرائم وعلى أموال زوجه وأي من أصوله وفروعه المباشرين وحظر التصرف في هذه الأموال ومنعهم من السفر لحين استكمال إجراءات التحقيق أو الفصل في الدعوى، وللمحكمة المختصة أن تقرر مصادرتها.

ج- التحفظ على اي مال لدى الغير إذا تبين أنه قد تم الحصول عليه نتيجة ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون.

د- التحفظ على ممتلكات اختلطت فيها المتحصلات مع أموال اكتسبت من مصادر مشروعة الى أن تحدد قيمة المتحصلات غير المشروعة ونواتج استغلالها.

كما اشارت المادة (28) من نفس القانون:

أ- يترتب على التحفظ على الأموال .. وقف جميع الاجراءات والمعاملات الجارية على ذلك المال  
ب- للمتضرر .. الطعن بالقرار لدى الجهة القضائية المختصة

كما ورد في المادة 90 من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لعام 1961 وتعديلاته: "الاشياء المضبوطة التي لا يطلبها أصحابها في ميعاد ثلاث سنوات من تاريخ انتهاء الدعوى المتعلقة بها تصبح ملكاً للدولة بغير حاجة الى حكم يصدر بذلك".

ونصت المادة (9) من قانون الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم (11) لسنة (1993):

أ- للنيابة العامة او المحكمة بعد احالة القضية اليها اتخاذ اي من الاجراءات التالية وللمتضرر الطعن بالقرار:

- 1- الحجز التحفظي على اموال من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الاموال.
- 2- الحجز التحفظي على اموال اصول وفروع وزوج من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الاموال

وجاء في المادة 6 من قانون التنفيذ رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته:

لا يجوز التنفيذ إلا بسند تنفيذي اقتضاء لحق محقق الوجود ومعين المقدار وحال الأداء، وتشمل السندات التنفيذية ما يلي :

أ. ... وأي أحكام أجنبية واجبة التنفيذ بمقتضى أي اتفاقية.

**مصادرة ممتلكات دون ادائه جزائيه:** اما بهذا الخصوص فهي غير منصوص عليها في التشريع الاردني.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها سماح القانون بحجز أو تجميد الأموال عند الطلب.

كما وأظهرت نتائج المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك بعض الصعوبات التي تتعلق بالمصادرة لأغراض تنفيذ حكم أجنبي. سبب هذه المشكلات هو أنه لا يعتبر الحكم الاجنبي قابلاً للتنفيذ في الاردن، حتى وان اكتسب الحكم الدرجة القطعية في الدولة التي أصدر فيها هذا الحكم، وأنه يشترط أن يكون الحكم الاجنبي قابلاً للتنفيذ في المحاكم الأردنية، وأنه لا بد من ان ترفع دعوى بهذا الخصوص بطلب يقدم الى المحكمة المختصة الأردنية لكي تنفذ هذه الأحكام.

كما أن مصادرة الأموال دون تهمة أمر غير مسموح به في الأردن، ولا يوجد نص قانوني يعالج صيانة الأموال في الحجز أو يحميها من وقوع أضرار<sup>36</sup>.

### التعاون الدولي لأغراض المصادرة

المادتان (55) و(56) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

أما التعاون الدولي لأغراض المصادرة فعلى الرغم من عدم وجود قانون محدد في الأردن للتعامل مع طلبات الدول الأجنبية لتجميد أو توقيف أو مصادرة أو إرجاع الأموال الناتجة عن عمليات فساد، إلا أنه يوجد عدد من المواد في قوانين مختلفة فيما يتعلق بالتعاون والمساعدات القانونية المتبادلة بما فيها:

#### أولاً: جرائم الفساد

أشارت المادة (4/هـ) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006 إلى: "التعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية حال توافر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية"

#### ثانياً: جرائم غسل الأموال

قانون مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب رقم (46) لعام 2007، أشار في المادة (22/أ) منه أنه تتعاون الجهات القضائية الأردنية مع الجهات القضائية غير الأردنية فيما يتعلق بالمساعدات والائانات القضائية وتسليم المتهمين والمحكوم عليهم وكذلك طلبات الجهات غير الأردنية تعقب أو تجميد أو التحفظ على الأموال محل جرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو متحصلات أي منها وذلك وفق .. القوانين الأردنية والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف .. أو وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل ومع عدم الإخلال بحقوق الغير حسن النية.

كما أشارت المادة 23 من القانون اعلاه:

أ- للجهات القضائية الأردنية المختصة ان تأمر بتنفيذ طلبات الجهات القضائية غير الأردنية المختصة بمصادرة المتحصلات محل جرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب..

#### المساعدات القانونية المتبادلة:

بالرغم من عدم وجود قانون محدد في الأردن للتعامل مع هذه المادة، إلا أنه يمكن لأي دولة التقدم بطلب للمساعدات القانونية المتبادلة بناء على:

- 1- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد
- 2- قانون هيئة مكافحة الفساد
- 3- قانون مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب
- 4- الاتفاقات الثنائية
- 5- التعاون الدولي فيما يتعلق بمبدأ "التعامل بالمثل"

#### المتطلبات الرسمية لتقديم طلب المساعدات القانونية المتبادلة:

حدد رئيس المجلس القضائي أسس تنفيذ طلبات المساعدة القضائية و حسب التالي:

- 1- ان تتم دراسة كل طلب على حدة.
- 2- أن لا يتعارض الطلب مع الدستور أو القانون أو النظام العام أو الأخلاق العامة في المملكة.
- 3- ان يكون الطلب صادراً عن جهة قضائية مختصة في الدولة الطالبة.
- 4- أن يتم التشاور مع وزارة الخارجية.
- 5- أن يجري تنفيذ طلب الإنابة من خلال الجهات الوطنية المختصة بالتحقيق أو المحاكمة.

<sup>36</sup> لا توجد حتى الآن أي قضية حجز على شركة أو فندق أو غيرها من الممتلكات والتي تحتاج إلى الإدارة والمراقبة.

- 6- أن يتم تنفيذ الإنابة القضائية طوعاً و دون إكراه.  
7- أن تطبق قواعد القانون الأردني في تنفيذ الطلب.

وقد نفذ الاردن اثنا عشر طلب مساعدة قانونية متبادلة خلال الاعوام من (2009-2012)، وطلبين مساعدة قانونية متبادلة قضائية بالاستناد على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد خلال الاعوام (2010-2011). والجهة المختصة بتقديم طلبات المساعدات القانونية المتبادلة في الاردن هي وزارة العدل، وقد قامت الاردن بإعلام الامين العام للامم المتحدة بذلك.

ومن الجدير ذكره بعدم وجود حالة للآن تم على اساسها المصادرة وارجاع الممتلكات للدولة الطالبيه:

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها قبول التشريعات الأردنية بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وأن القانون يجيز حجز الأموال أو مصادرتها ضمن حدود القانون.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، وهذه تتعلق بموضوع المساعدة القانونية المتبادلة، ويمكن اختصارها بما يلي:

- أنظمة قانونية مختلفة.
- تعقيدات إجرائية.
- حاجز اللغة.
- الخبرات والمصادر غير كافية.
- ضعف التنسيق الدولي في مجال تبادل المعلومات والتحقيق المشترك.

### ارجاع الموجودات والتصرف فيها

المادة (57) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

### أولاً: قانون الجرائم الاقتصادية:

اشارت المادة (9) من قانون الجرائم الاقتصادية الى:

هـ- اذا قررت المحكمة ان الاموال المحجوز عليها .. او أي جزء منها قد تم الحصول عليها جراء ارتكاب أي من الجرائم .. فللنيابة العامة حق الامتياز الخاص على تلك الاموال باستثناء الرهونات السابقة على اجراء الحجز التحفظي.

(و) 1- اذا ثبت للمحكمة ارتكاب الجرائم .. فلها ان تقرر مصادرة الاموال التي تم الحصول عليها .. او ردها لاصحابها.

2- تعتبر التضمينات والاموال المصادرة والغرامات والنفقات التي تقرر المحكمة الحكم بها وفقاً لاحكام هذا القانون اموالاً عامة يتم تحصيلها وفقاً لقانون جمع الدين العام أو قانون صيانة أموال الدولة أو غيرها من التشريعات التي تحل محل القانونين المذكورين.. ولها ان تقضي برد الاموال الى أصحابها.

3- يتولى النائب العام لدى المحكمة التي اصدرت القرار تنفيذ احكام المصادرة والتضمينات والغرامات والنفقات، وله أن يجمعها ويردها لأصحابها. كما يحق للنائب العام أن يستعين بالخبرات والجهات المختصة في هذا المجال.

### ثانياً: قانون العقوبات:

كما نصت المادة (44) من قانون العقوبات

2- مع مراعاة حقوق الغير حسن النية يجوز مصادرة جميع الأشياء المتحصلة نتيجة لجناية أو جنحة مقصودة أو التي استعملت في ارتكابها أو كانت معدة لاقترافها ،

3- إن الأشياء التي يتقرر مصادرتها بموجب الفقرة (2) من هذه المادة يجوز الحكم بها للمدعي الشخصي بناءً على طلبه وذلك في حدود ما يستحقه من تعويض.

### ثالثاً: غسل الاموال

اما المادة (23) من قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب فأشارت:  
أ- للجهات القضائية الاردنية المختصة ان تأمر بتنفيذ طلبات الجهات القضائية غير الاردنية المختصة بمصادرة المتحصلات محل جرائم غسل الاموال او تمويل الارهاب.  
ب- يتم توزيع حصيلة الاموال المحكوم نهائياً بمصادرتها وفقاً لاحكام هذا القانون بموجب الاتفاقيات التي تعقد بهذا الشأن.

### رابعاً: قانون تنفيذ الاحكام الاجنبية:

اشارت المادة 7 :

- 1 - يجوز للمحكمة ان ترفض الطلب المرفوع اليها لتنفيذ حكم اجنبي في الاحوال التالية:-  
هـ- اذا اتقن المحكوم عليه المحكمة بأن الحكم لم يكتسب بعد الصورة القطعية ، او  
و- اذا كان الحكم بسبب دعوى لا تسمعها محاكم المملكة الاردنية الهاشمية
- 2 - يجوز للمحكمة ايضاً ان ترفض الاستدعاء المقدم اليها بطلب تنفيذ حكم صادر من احدى محاكم أية دولة لا يجيز قانونها تنفيذ الاحكام الصادرة من محاكم المملكة الاردنية الهاشمية.

وعليه فان قانون تنفيذ الاحكام الاجنبية يشترط من ضمن ما يشترطه لتنفيذ الحكم الاجنبي ان يكون نهائياً (اكتسب الدرجة القطعية) كي يقبل تنفيذه على خلاف ما جاء في المادة 3/57/ب من الاتفاقية التي اجازت استبعاد هذا الشرط.

### إبرام اتفاقات او ترتيبات ثنائيه

اما بالنسبة للبند (5) من هذه المادة والمتعلق بإبرام اتفاقات او ترتيبات ثنائيه من اجل التصرف في الممتلكات المصادره فانه لا يوجد في التشريع الاردني ما يمنع من تنفيذ ذلك.

اما بالنسبة لارجاع الممتلكات المصادرة دون ادائه جزائيه، فكما تم الاشارة سابقاً الى ان التشريع الاردني لم يغط مصادرة ممتلكات دون ادائه جزائيه.

### اقتطاع نفقات معقولة

اما بالنسبة للفقرة الرابعة من هذه المادة والتي اشارت الى: "يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تقتطع نفقات معقولة تكبدتها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة.

لا تتضمن التشريعات الأردنية نصاً مباشراً في موضوع اقتطاع تكاليف معقولة. إلا أن المادة (23) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 46 لعام 2007، تنص على أن عائدات الأموال التي صدر بشأنها حكم قطعي بالمصادرة يتم توزيعها وفقاً لأحكام هذا القانون وبموجب اتفاقيات توقع بهذا الشأن.

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها وجود هذه المادة في التشريعات الأردنية خاصة في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وأن القانون الأردني لا يمنع الحكومة من إبرام إتفاقيات وترتيبات ثنائية في موضوع التصرف بالموجودات، كما هو مطلوب في المادة 57 من الاتفاقية.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، وهي أن قانون تنفيذ الاحكام الاجنبية يشترط لتنفيذ الحكم الاجنبي ان يكون نهائي (اكتسب الدرجة القطعية) كي يقبل تنفيذه على خلاف ما جاء في المادة 3/57/ب من الاتفاقية التي اجازت استبعاد هذا الشرط. كما لا يغطي القانون الأردني موضوع مصادرة الأموال دون وجود إدانة جنائية.

## وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية

المادة (58) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وبالنسبة لوحدة المعلومات الاستخباراتية المالية فقد تم تشكيل وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب حسب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 46 لسنة 2007 ، وهي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وترتبط بمحافظ البنك المركزي الأردني (لمزيد من المعلومات يرجى مراجعة تدابير منع غسل الأموال)

كما قامت الوحدة وبهدف الاطلاع على أحدث الطرق والأساليب المستخدمة في عمليات غسل الأموال، وتبادل المعلومات الاستخباراتية المالية بالانضمام لكل من<sup>37</sup>:

- مجموعة العمل المالي
- مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا
- مجموعة إغمونت (في تموز 2012)

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة، من ضمنها انضمام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى عدد من مجموعات العمل المالية لتبادل المعلومات المالية والاستخباراتية.

كما وأظهرت المراجعة عدداً من التحديات التي يتوجب معالجتها، بما في ذلك عدم وجود آلية واضحة للتعاون بين هيئة مكافحة الفساد ووحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لتبادل المعلومات المالية.

## الاتفاقيات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف

المادة (59) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وبالنسبة للاتفاقيات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف فلا يوجد ما يمنع في التشريع الاردني من إبرام اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولي، حيث قامت الاردن بالدخول بعدد من الاتفاقيات الدولية والثنائية منها:

### الاتفاقيات الدولية

- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 و نشرت بالجريدة الرسمية رقم (4669) تاريخ (2004/8/1)
- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009 و تم نشرها بالجريدة الرسمية في عام 2009 عدد (4960) تاريخ 2009/4/30

### الاتفاقيات الثنائية<sup>38</sup>

- الاردن ودولة الامارات العربية المتحدة في 2000
- الاردن والجزائر في 2001
- الاردن وتونس في 2001
- الاردن والكويت 2006

<sup>37</sup> رد وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على استفسارات رشيد للنزاهة والشفافية. <http://www.amlu.gov.jo/ar-jo/home.aspx>  
<sup>38</sup> قواعد استرداد الموجودات في الأردن، المؤتمر الخامس رفيع المستوى للدول الأوروبية حول الدوائر المعنية باسترداد الموجودات، قبرص 22-24 أكتوبر، البرفسور فياض القضاة (بكالوريوس، ماجستير، دكتوراه)، عضو مجلس هيئة مكافحة الفساد الأردنية.

- الاردن وقطر في 2007
- الاردن والمغرب في 2008
- الاردن واليمن في 2007
- الاردن وفرنسا في 2012

أظهرت نتائج المراجعة عدداً من الممارسات الجيدة منها إبرام عدد من الاتفاقيات والترتيبات الثنائية ومتعددة الأطراف لغاية تعزيز التعاون الدولي بين الأردن والدول الأخرى.