تقيـيم اسـتجابة الأردن لجائحـة كورونـا المسـتجد (كوفيـد – 19) فـي ظـل معـايير مكافحـة الفسـاد

مقدّم لـ: منظمة رشيد للنزاهة والشفافية (الشفافية الدولية- الأردن)
الباحثة: أ. شهد الحموري

ملخّص تنفيذي

يقدّم هذا التقرير تقييماً لسياسات الحكومة الأردنية التي جاءت استجابةً لجائحة (كوفيد-19) وما فرضته من معطيات مستجدة على مختلف القطاعات.

حيث عُقد التقييم استناداً إلى المعايير المنصوص عليها في الصكوك الدولية لمكافحة الفساد، والمبادئ التوجيهية الصادرة عن مكتب مجلس حقوق الإنسان ذات الصلة بالسلطات الحكومية غير الاعتيادية في ظل انتشار جائحة كوفيد-19، والتزامات الأردن في قمة لندن لمكافحة الفساد لعام 2016. كما وضع التقييم ضمن سياق الظروف الثقافية والسياسية والاقتصادية الخاصة بالأردن، بينما ترتبط القضايا التي تم تقصيها بالأخطار الخاصة الناجمة عن الجائحة على القطاعين العام والخاص. وبناء على ذلك، فإن التقرير يعتمد على المصادر المتاحة للجمهور والتي تتضمن التصريحات الحكومية والتقارير الإخبارية وتقارير المجتمع المدني وغيرها.

يبحث التقرير ثلاث مجموعات من السياسات؛ منها المرتبطة بقانون الدفاع رقم 13 لعام 1992م، الذي فعّل، وفق الدستور بإرادة ملكية، بغرض منح الحكومة سلطات غير اعتيادية أوسع لوضع تدابير الاستجابة للجائحة، إضافة لسياسات عامة سنّت فيما يتعلق بالقطاعين العام أو الخاص خلال الجائحة، وسياسات وقرارات خاصة مرتبطة بنطاق الالتزامات بموجب قمة لندن لمكافحة الفساد لعام 2016.

وتقدر الورقة البحثية جهود الحكومة الأردنية لتعزيز شفافيتها، بصورة متواصلة، إلا أن المعلومات المتاحة لا تسمح سوى بتقييم جزئي للالتزام العام للحكومة بمكافحة ممارسات الفساد خلال الجائحة، حيث واجهت الباحثة تحدياً ملموساً في غياب وعدم اتساق المعلومات المتوفرة.

يُظهر تقييم حزمة الأوامر والقرارات والسياسات الصادرة بموجب قانون الدفاع أن الحكومة شرعت إلى إصدار أوامر صارمة في نطاق الصحة العامة، وكان فرض التدابير القاسية على عدة فترات مبرراً نظراً لضعف قدرة الأردن على مواجهة الجائحة وتبعاتها، إلا أن القرارات تلك شهدت تضارباً ولبساً واضحاً، كان من الممكن أن يفتح الباب أمام "الاستغلال"، مع عدم وجود إجراءات وقائية معيارية مباشرة، ضد مثل هذه الأشكال من الاستغلال المحتمل. بالرغم من ذلك، كانت الحكومة تبدي استعداداً مسبقاً استجابة للتبليغات عن ارتكاب ممارسات أو شبهات الفساد، بينما لا توجد أدلة تشير إلى وقوع حالة من عدم استجابة حكومية بهذا الشأن.

ومن ناحية أخرى، أنشأت الحكومة الأردنية صندوق مواجهة الحالات الطارئة بموجب قانون الدفاع وتلقت تبرعات ضخمة من القطاع الخاص. في تلك الأثناء، كان أحد المخاطر التي تم الإبلاغ عنها دوليًا في أعقاب التشريع العالمي لقوانين الطوارئ هو استخدام مثل هذه القوانين لتحقيق أجندة سياسية تمس الحقوق المدنية والسياسية، تتجاوز جدول أعمال الصحة العامة. واستجابةً لهذا الخطر، يقيّم التقرير الأحداث التي وقعت في الأردن خلال كوفيد-19 ذات الصلة بـ: حرية التعبير، واستقلال القضاء، والحق في التجمع العام والتي يعد حمايتها جميعاً آلية حاسمة لمكافحة الفساد. ويخلص التقرير إلى وجود مؤشرات على عدم توفير الحكومة الأردنية حماية كافية لهذه الحقوق خلال الجائحة.

ختاماً، يظهر التقرير تبني الأردن جملة من الجهود للوفاء بالتزاماته بموجب قمة لندن لمكافحة الفساد لعام 2016، والتي تتناول الفساد في العلاقات بين القطاعين العام والخاص بصورة عامة. وللمضي قدماً في هذه الجهود، طرحت السلطة التنفيذية عددًا من مسودات التعديلات القانونية التي من شأنها أن توفر؛ حماية أفضل لاسترداد الأصول، منح هيئة النزاهة ومكافحة الفساد إلى جانب ديوان المحاسبة مزيدًا من الصلاحيات والاستقلالية؛ إنشاء إطار جديد للعلاقات بين القطاعين العام والخاص من شأنه أن يتيح المزيد من الشفافية؛ ووضع إطار جديد لمحاكمة الإثراء غير المشروع يستجيب للمعايير الدولية ذات الصلة. وتشمل الجهود الإيجابية الأخرى المشاركة في اللجان الدولية والحوار، واتخاذ خطوات نحو المزيد من الابتكار في القطاع الحكومي. أما من ناحية تطبيقية فاعتُبر الحوار بين القطاعين العام والخاص في إدارة الأزمات بالإضافة إلى حوكمة حزم الدعم للقطاع الخاص ضعيفًا نسبيًا، ولا يوفر سوى معلومات ضئيلة حول قرارات المشتريات العامة أثناء الوباء. في حين لا يوجد دليل على وجود تمييز في تخصيص أموال الدعم أو الخدمات الأخرى المقدمة للقطاع الخاص استجابة للأزمة.

المحتويات

المقدمة **5**

1.1 **الفساد؛ أصوله وآثاره وطرق علاجه** **7**

1.1.1 **تعريف الفساد** **7**

1.1.2 **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد** **7**

1.1.3 **صكوك وآليات أخرى لمكافحة الفساد** **8**

1.1.4 **جذور وآثار الفساد** **9**

1.2 **السياق الأردني فيما يتعلق بالفساد** **12**

1.2.1 **الوضع الاقتصادي في الأردن** **12**

1.2.2 **مؤشرات الفساد في الأردن** **13**

1.2.3 **الأسباب الهيكلية للفساد في الأردن التي يمكن أن تؤثر على تنفيذ الهياكل المؤسسية** **15**

1.2.4 **أمثلة على قضايا فساد في الأردن** **16**

1.2.5 **امتثال القوانين الأردنية بمعايير مكافحة الفساد** **17**

الفصل الثاني: التزامات الأردن بموجب قمة لندن لعام 2016 ..... **19**

الأردن وقمة مكافحة الفساد **22**

الفصل الثالث: كوفيد-19 وخطر الفساد **25**

الجزء الثاني: تقييم سياسات الأردن خلال جائحة (كوفيد-19) **29**

الفصل الرابع: تقييم بتفعيل قانون الدفاع رقم 13 لعام 1992م **29**

4.1 **حرية التعبير** **34**

4.2 **استقلال القضاء** **36**

4.3 **الحق في الاجتماع العام** **37**

الفصل الخامس: تقييم القرارات الحكومية خلال الجائحة **40**

5.1 **تخصيص التمويل الخارجي** **40**

5.2 **مساعدات مالية مقدمة للقطاع الخاص** **40**

5.3 **قضايا الفساد التي تمت ملاحقتها أثناء الوباء** **41**

5.4 **جهود حماية الجمهور من الاستغلال بسبب (كوفيد-19)** **42**

الفصل السادس: التزامات الأردن بموجب قمة لندن وكوفيد-19 ..... **44**

6.2 **المشتريات العامة** **45**

6.3 **مركز مكافحة الفساد التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD"** **46**

6.4 **الشراكة الدولية لمكافحة الفساد في الأنشطة الرياضية** **46**

6.5 **مكافحة غسيل الأموال** **46**

6.6 **استرداد الأصول** **47**

6.7 **البنية الدولية لمكافحة الفساد وتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC"** **49**

6.8 **التعويض في عملية استرداد الأصول** **49**

6.9 **التعاقدات العامة مع شركات أجنبية** **50**

6.10 **عقوبات القطاع الخاص فيما يتعلق بالتهرب الضريبي** **50**
6.11 **الابتكار** **51**

المقدمة

أكد رئيس الوزراء السابق الدكتور عمر الرزاز، في خطاب استقالته في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020، أن أجندة مكافحة الفساد كانت من أولويات حكومته[1]. وقد واجهت حكومة الرزاز تحدياً فريداً في سعيها للوفاء بهذا الالتزام مع تفشي فيروس كوفيد-19 في جميع أنحاء العالم في شباط/ فبراير، 2020. وتسبب الفيروس بفرض حالة طوارئ دولية اقتضت وضع سياسات وقرارات حاسمة على الصعيدين المحلي والدولي. كما أنها طرحت مجموعة واسعة من تهديدات الفساد الجديدة عبر مختلف القطاعات.

يهدف هذا التقرير إلى تقييم السياسات والقرارات التي اتخذتها الحكومة الأردنية خلال فترة الجائحة، وقدرتها على الاستجابة للوباء بشكل مناسب، والتزامها بأجندة مكافحة الفساد التي أقرتها مسبقاً. ويعتمد التقييم بشكل أساسي على المبادئ الواردة في الآليات الدولية لمكافحة الفساد مع التركيز على الالتزامات التي تعهد بها الأردن في قمة لندن لمكافحة الفساد لعام 2016، ذات الصلة الوثيقة بمخاطر العلاقات المتداخلة بين القطاعين العام والخاص. إذ يعتمد التقرير على المصادر المتاحة للجمهور والتي تتضمن التصريحات الحكومية والتقارير الإخبارية وتقارير المجتمع المدني وغيرها.

ويتناول التقرير مجموعتين من السياسات: تلك المرتبطة بقانون الدفاع رقم 13 لعام 1992م، الذي فعّل بغرض منح الحكومة صلاحيات أوسع وسلطات غير اعتيادية لوضع تدابير الاستجابة للجائحة؛ والسياسات العامة التي أقرّت فيما يتعلق بالقطاعين العام أو الخاص خلال الجائحة. وتمثلت إحدى القيود الرئيسية على البحث بغياب وعدم اتساق المعلومات المتوفرة. وعليه، إذ تقدر الورقة البحثية جهود الحكومة الأردنية لتعزيز شفافيتها، بصورة متواصلة، إلا أن المعلومات المتاحة لا تسمح سوى بتقييم جزئي للالتزام العام للحكومة بمكافحة ممارسات الفساد خلال الجائحة.

[1]، رئاسة الوزراء - الملك يقبل استقالة حكومة الرزاز ويكلفها بمواصلة تصريف الأعمال '
<http://www.pm.gov.jo/content/1601793351/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%83-%D9%8A%D9%82%D8%A8%D9%84-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%B2%D8%A7%D8%B2-%D9%88%D9%8A%D9%83%D9%84%D9%81%D9%87%D8%A7-%D8%A8%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B5%D9%84%D8%A9-%D8%AA%D8%B5%D8%B1%D9%8A%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%84.html> accessed 9 October 2020.

الجزء الأول: الإطار العملي ومخاطر مكافحة الفساد

الفصل الأول: الفساد في السياق الأردني

1.1 الفساد؛ أصوله وآثاره وطرق علاجه

1.1.1 تعريف الفساد

تعرّف منظمة الشفافية الدولية الفساد على أنه "سوء استخدام السلطة من أجل تحقيق مكاسب شخصية"[2]. وفي قاموس أوكسفورد، يعرّف الفساد على أنه "سلوك غير أمين أو احتيالي من قبل من هم في السلطة"[3]. ويمكن أن يتجلى هذا التعسّف في استخدام السلطة في مجموعة من الأشكال؛ مثل قبول الرشوة، والاختلاس، وإساءة استخدام المعرفة الداخلية. تعريف الفساد هو مسألة موضوعية، على سبيل المثال، تعكس بعض التعريفات حصريًا إساءة استخدام السلطة في المناصب العامة[4] ، في حين أن البعض الآخر يشمل أيضًا إساءة استخدام السلطة في المنفعة الخاصة ضمن تعريفهم للفساد[5]، وتتبنى هذه الورقة البحثية الموقف الأخير.

1.1.2 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

اعتُمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المشار إليها فيما يلي بـ UNCAC) من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في تشرين الأول/ أكتوبر 2003، ودخلت حيز التنفيذ في كانون الأول/ ديسمبر 2005. حيث لا تعرف الاتفاقية الفساد بحد ذاته، ولكنها تقدم أمثلة على أعمال الفساد التي يجب على الدول الأعضاء الالتزام بمنعها أو تجريمها. بداية، وضعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مجموعة من التدابير الوقائية لمكافحة الفساد، ملزمةً الدول الأعضاء بإنشاء هيئة مكافحة فساد مستقلة للإشراف على سياسات الدولة المكافحة للفساد والتوعية بها (المادتين 5 و6)، وعليه أنشأ الأردن هيئة للنزاهة ومكافحة الفساد في عام 2016م، والتي يعيّن أعضاؤها بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء[6].

وتواصل الاتفاقية في وضع التزامات على الأطراف الأعضاء لبذل العناية اللازمة والشفافية في سياسات التوظيف في القطاع العام (المادة 7)، ووضع قواعد سلوك للموظفين العموميين تتضمن واجب الكشف عن أي تضارب في المصالح، وتيسير التبليغ عن المسؤولين الحكوميين (المادة 8)، ووضع برامج

---

[2] "ما هو الفساد؟" (*Transparency.org*). <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

[3] الفساد | تعريف الفساد في قاموس أوكسفورد على موقع Lexico.com، وأيضاً معنى الفساد في (قواميس ليكسيكو | إنجليزي) <https://www.lexico.com/definition/corruption> تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

[4] على سبيل المثال، تعرّف استراتيجية مكافحة الفساد للبنك الدولي، التي أعلنت في أيلول/ سبتمبر 1997، الفساد على أنه "استخدام السلطة العامة للمصلحة الخاصة"، جيف هوذر وأنور شاه، "سياسات وبرامج مكافحة الفساد: إطار عمل للتقييم"، (البنك الدولي،1997) متاح عبر http://documents1.worldbank.org/curated/en/578241468767095005/pdf/multi-page.pdf تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

[5] على سبيل المثال، تعرّف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الفساد (OECD) على أنه: "إساءة استخدام المناصب العامة أو الخاصة لتحقيق منافع شخصية". "الفساد: مسرد مصطلحات المعايير الجنائية الدولية" (OECD) http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020

[6] استعرض قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لعام 2016

مشتريات عامة مناسبة تلتزم بالإنصاف والعدالة (المادة 9)، ووضع ضمانات تكفل حق وصول المواطنين للمعلومات من خلال النشر وتبسيط الإجراءات العامة التي تسهل الوصول للمعلومات مثل الحق في الوصول للمعلومات (المادة 10)؛ وعلى نفس المنوال، يتطلب نجاح مثل هذه الإجراءات وضع تدابير حماية تضمن استقلال القضاء (المادة 11)، ومن جانب آخر، تعد الآلية الوقائية الأنسب لطبيعة القطاع الخاص هي بتوظيف التدقيق المالي، الذي يحمي المستثمرين من التحريفات التي تحوّر الرفاه المالي للمؤسسة (المادة 12)، والتي زادت أهميتها بشكل كبير في فضيحة "إنرون" المشينة في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث سمح الاحتيال للجهات الفاعلة في الشركة بتقديم الرفاهية المالية للشركة بشكل أبعد ما يكون عن الحقيقة[7]. من الجانب الآخر، تضع الاتفاقية إجراءات وقائية لضمان وجود مساحة كافية لحرية التعبير، ما يسمح بالطعن في الممارسات الفاسدة في القطاع العام (المادة 13).

وتواصل الاتفاقية في وضع إجراءات وقائية ضد أشكال معينة من الجرائم ضد رأس المال مثل:

1. غسيل الأموال، الذي يتطلب منعه، نظام رقابي إشرافي قوي للبنوك (المادة 14)؛ كما يجرَّم غسل عائدات جريمة معينة (المادة 23)؛
2. الرشوة، التي تُعرَّف على أنها: "وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها له، بشكل مباشر أو غير مباشر، لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، حتى يقوم أو يمتنع عن القيام بفعل ما في إطار ممارسة واجباته الرسمية "؛ لمكافحة الرشوة، تتطلب الاتفاقية تجريم الفعل (المادتان 15 و16)؛ كما يجب تجريم الرشوة في القطاع الخاص (المادة 21)؛
3. ويمتد التجريم المماثل إلى الاختلاس أو تبديد المنافع العامة (المادة 17)؛ كما أن هذه الجريمة يعاقب عليها إذا ارتكبت في القطاع الخاص بطريقة تضر الرفاه والمصلحة الاقتصادية للمستثمرين (المادة 22)؛
4. المتاجرة بالنفوذ، حيث يسخّر موظف عام منصبه لضمان مصالحه أو مصالح الآخرين (المادة 18)؛
5. إساءة استغلال الوظائف بغرض الحصول على ميزة غير مستحقة (المادة 19)؛
6. الإثراء غير المشروع (المادة 20).

حيث تواصل الاتفاقية في إدراج المزيد من القواعد الإجرائية ذات الصلة بالنظام الجنائي المرتبط بنظام مكافحة الفساد.

ووقّع الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC" في 9 كانون الأول/ ديسمبر 2003، وصادق على الاتفاقية في 25 شباط/ فبراير 200، ثم استضاف لاحقًا مؤتمر رفيع المستوى للدول الأعضاء لاستعراض السنة الأولى من اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[8].

1.1.3 صكوك وآليات أخرى لمكافحة الفساد

فضلاً عن اتفاقية "UNCAC"، توجد عدد من الصكوك الدولية التي تتناول بعضاً من الجوانب المتعلقة بالفساد وتطلب من الدول الأعضاء وضع آليات لمكافحة الفساد. وإلى جانب الصكوك الدولية، تعمل آليات

---

[7] "إنرون: الاحتيال الذي غيّر كل شيء" (صحيفة الإندبندنت، 9 نيسان/ ابريل 2006)
<http://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/enron-the-fraud-that-changed-everything-6104114.html> تم الولوج إليه في 10 تشرين الثاني/ نوفمبر 2019.

[8] مجموعة المعاهدات بالأمم المتحدة ،
<https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en>

تم الولوج إليه في 17 أيلول/ سبتمبر 2020

القانون غير الملزم والمنظمات الدولية على تعزيز اتباع نُهُج أخرى لآليات مكافحة الفساد. الآليات الموضحة أدناه ليست قاطعة بأي حال من الأحوال، بل هي تمهيدية بطبيعتها، وسيتم تناول آليات أخرى وديناميكيات تطبيقها بشكل أكبر خلال البحث.

بدايةً، هناك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للدول وبروتوكولاتها (يشار إليها فيما بعد بـ "UNTOC") والتي تبنتها الجمعية العامة بموجب القرار 25/55 المؤرخ 15 تشرين الثاني/ نوفمبر 2000، ويعتبر الصك الدولي الرئيسي في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وفي إشارة محددة للفساد، تلزم المادة 8 من الاتفاقية المذكورة الدول الأعضاء بسن قوانين تجرّم ممارسات الفساد في القطاع العام؛ بينما تطالب المادة (9) الدول باتخاذ إجراءات فعالة لمنع الفساد. ويتمثّل منطلق " UNTOC" في تعزيز التعاون الدولي فيما يتعلق بالتصدي للجريمة المنظمة، ويمكن أن ترتبط هذه الأشكال من الجريمة ارتباطًا وثيقًا بممارسات الفساد التي تحدث على المستوى الوطني. فيما وقعّ الأردن على اتفاقية "UNTOC"في 26 تشرين الثاني/ نوفمبر 2002، وصادق عليها في 22 أيار/ مايو 2009[9].

من الصكوك الأخرى المرتبطة بهذا الشأن هو إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية المنصوص عليه في قرار الجمعية العامة 191/21 في 21 شباط/ فبراير 1997، لكن على عكس اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها، فإن هذا الإعلان غير ملزم. إذ ينصب جُل تركيزه على الممارسات الفاسدة المحتملة في القطاع الخاص، ولا سيما الشركات الخاصة العاملة على المستوى عبر الوطني. ويمكن قراءة الإعلان على أنه التزام تجاه حماية الاستثمار الدولي من مخاطر الرشوة والإثراء غير المشروع وغياب الشفافية من خلال آليات للمنع والتجريم.

فضلاً عن وضع الآليات الوقائية، وتجريم بعض الممارسات الفاسدة، تتطلب آليات مكافحة الفساد الأخرى موقفًا يعكس حوكمة كل من القطاعين العام والخاص، حيث تدمج السياسات الحكومية الجهات الفاعلة المختلفة في عملية صنع القرار مع تحفيز الممارسات الجيدة[10].

من ناحية أخرى، واستجابة للجذور الثقافية الراسخة للفساد، يجد الكثيرون أن النهج التعليمي الذي يقوي السمات الأخلاقية التي تدين السلوكيات الاستغلالية والمعاملة التفاضلية المتجسدة في تدريب الموظفين أو تعليم أطفال المدارس، آلية أساسية لمكافحة الفساد[11].

1.1.4 جذور وآثار الفساد

يحدد داني سينغ، وهو أكاديمي متخصص بموضوع الفساد، ثلاث جذور رئيسية للفساد:

1. التطبيع الثقافي للفساد المنهجي والمحسوبية والواسطة؛ حيث تصبح المحاباة قاعدة في الشؤون المؤسسية، في حين تكون استراتيجيات مكافحة هذا المسبب هي المراقبة والتعليم.

---

[9] ارجع بشكل عام إلى: جورج تي. عبد وسانجيف جوبتا، *الحوكمة والفساد والأداء الاقتصادي* (صندوق النقد الدولي 2002)؛ كوشيك باسو وتيتو كورديلا، *المؤسسات والحوكمة ومكافحة الفساد* (الطبعة الأولى، دار نشر سبريمجر انترناشونال 2018)

[10] ارجع بشكل عام إلى: جورج تي. عبد وسانجيف جوبتا، *الحوكمة والفساد والأداء الاقتصادي* (صندوق النقد الدولي 2002)؛ كوشيك باسو وتيتو كورديلا، *المؤسسات والحوكمة ومكافحة الفساد* (الطبعة الأولى، دار نشر سبريمجر انترناشونال 2018)

[11] استعرض بشكل عام: ولفجانج أمان، *مكافحة الفساد: تنفيذ تغيير المناهج في التعليم الإداري* (الطبعة الأولى، تايلور وفرانسيس 2017). أحمد سليم ونيك بونتيس، *"العلاقة بين الثقافة والفساد: دراسة عبر الوطنية"* (2009) 10 مجلة رأس المال الفكري 165؛ ولفجامج شول وكارستن سي. سكيرمولي *"تأثير الثقافة على الفساد، الناتج المحلي الإجمالي، والتنمية البشرية"* [2018] مجلة أخلاقيات الأعمال التجارية.

2. يمكن أن يؤدي غياب المساواة الاقتصادية في دولة ما إلى تشجيع الناس على السعي وراء تحصيل المنافع من خلال السلوكيات الفاسدة. وتشمل استراتيجيات مكافحة ذلك، إجراء إصلاحات للأجور في القطاع العام، وإصلاح سياسات التعيين التي تسهم في الاحتفاظ بالعاملين من ذوي الكفاءة في القطاع العام.
3. سيطرة فئات اجتماعية معينة على جهاز الدولة، وتشتمل استراتيجيات محاربة ذلك تعزيز سيادة القانون والأمن[12].

غالباً ما تتفاقم هذه المخاطر في سياقات معيّنة مثل العوز الاقتصادي، حيث يعتقد البعض أن مخاطر الفساد متجذّرة بعمق عند غياب الثقافة وعدم المساواة الاقتصادية، بحجة أن عدم المساواة يولّد عدم الثقة في أداء الحكومة[13]. في غضون ذلك، من المحتم أن تتصاعد مثل هذه المخاطر في أوقات الأزمات كما سيتم مناقشته بمزيد من التفصيل خلال البحث.

بغض النظر عن أصله، غالبًا ما يكون الفساد مصحوبًا بمجموعة من الآثار السلبية التي تمس الرفاه السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة. بينما يضر الفساد بتوازن الفرص في المجتمع سواء كان ذلك بين الأفراد أو الشركات أو السكان المحليين أو الأجانب. وعلى نحو مماثل، يعد فعل الفساد جريمة ضد حقوق الملكية الخاصة والنمو الاقتصادي والمؤسسات التنظيمية والقانونية[14]. فيما يلي بعض المجالات المعرضة لخطر الضرر بسبب الفساد:

1. إعاقة الجهود المبذولة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة التي وضعتها الأمم المتحدة، وهي مبادئ طوعية وضعتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 2015، ومن المقرر تحقيقها في عام 2030. وقد صممت الأهداف بغرض وضع أسس لتحقيق مستقبل أكثر استدامة من خلال السعي لتحقيق 17 هدفًا عالميًا تستجيب لاحتياجات حماية البيئة والمساواة الاقتصادية العالمية من بين اعتبارات أخرى[15]. بشكل عام، يقلل الفساد من قدرة الدولة على الإدارة، وبالتالي يعيق الجهود المبذولة لتحقيق هذه الأهداف. كما يؤدي الفساد إلى خسائر في الموازنة العامة الذي بدوره يحرم الحكومة من الموارد اللازمة لإنشاء مؤسسات عامة تخدم الاستدامة. وبشكل أكثر تحديدًا، يعيق الفساد الهدف السادس عشر المعنون "السلام والعدل والمؤسسات القوية" والذي يهدف إلى: "تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة لتحقيق التنمية المستدامة، وتوفير الوصول إلى العدالة للجميع، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة على جميع المستويات".
2. خسائر اقتصادية وعدم الكفاءة، حيث قدّر المنتدى الاقتصادي العالمي لعام 2018م أن تكاليف الفساد لا تقل عن 2.6 تريليون دولار أميركي، أو 5% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي[16]. ويشير صندوق النقد الدولي أن الفساد له تأثير سلبي كبير على القنوات الرئيسية التي تؤثر على النمو في كل دولة على حدة، كما تؤثر أيضًا على نزاهة وكفاءة النظام الضريبي فيها، وتقوّض

---

[12] داني سينغ، "تحدي الفساد والواسطة في الدول النامية ودول وما بعد الصراع" (2018) 71 الجريمة والقانون والتغيير الاجتماعي 197.

[13] إريك إم. أوسلانر، *الجذور التاريخية للفساد: التعليم الجماعي، وعدم المساواة الاقتصادية، وقدرة الدولة* (مطبعة جامعة كامبريدج 2017).6.

[14] المرجع نفسه..

[15] حملات إدارة شؤون الإعلام *"اتخذ إجراءات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة"* (الأمم المتحدة للتنمية المستدامة) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> تم الولوج إليه في 15 أسلول/ سبتمبر 2020.

[16] "التكلفة العالمية للفساد لا تقل عن 5% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، الأمين العام يطلع لمجلس الأمن مستشهداً ببيانات المنتدى الاقتصادي العالمي | تغطية الاجتماعات والبيانات الصحفية" <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm> تم الولوج إليه في 15 أيلول/ سبتمبر 2020.

برامج الإنفاق، ويمكن أن تؤدي إلى عجز مالي كبير وتراكم كبير للديون[17] . وبالمثل، فإن انتشار الممارسات الفاسدة في دولة معينة يمكن أن يحرم الدولة من الحصول على التمويل من المؤسسات المالية الدولية. وعلى نفس المنوال، يمكن لهذا الانتشار أن يردع الاستثمار، ما يضيّع فرصًا كبيرة من الفوائد المحققة من التعامل مع الاستثمار الأجنبي المباشر[18].

يتشابك هذا التأثير باختلال وظيفي متزايد في القطاعين العام والخاص، ما يضيف طبقات من البيروقراطية ويعيق حصول المواطنين في الشركات على معاملة منصفة بموجب القانون[19] ، وهو ما يمكن ملاحظته بشكل خاص في الشركات المملوكة للدولة.

فضلاً عن ذلك، فإن انعدام الكفاءة في هذا الشأن ملحوظ أيضًا على مستوى الإدارة العامة؛ فهي لا تضيف إلى البيروقراطية فحسب، بل تضعف حوافز بذل العناية الواجبة المطلوبة للموظفين في مواقعهم. في غضون ذلك، يمكن أن يعني عدم وجود مخطط استباقي فعال للفساد وضع الشخص غير المناسب في المكان غير المناسب، أو الحث على القيام بفعل غير مسؤول.

3. الفقر وعدم المساواة، حيث يؤدي الفساد بشكل مباشر إلى إرهاق الموازنة العامة بعدة طرق مثل التهرب الضريبي، في حين قد تؤدي الرشوة إلى اتخاذ قرارات اقتصادية سيئة، الأمر الذي سيكون له تكلفة باهظة على ميزانية الدولة على المدى الطويل، كما تؤدي أشكال أخرى من الفساد مثل الاختلاس وغسيل الأموال إلى نفس التأثير. هذه الخسارة المباشرة تعني أنه لا يمكن إعادة استثمار هذه الأموال في القطاع العام، وبالتالي حرمان الناس من الخدمات الأساسية التي هم بأمس الحاجة لها. على سبيل المثال، في نيجيريا، تظهر التقارير أن الرشوة التي تدفعها شركة شل لتسهيل استغلال الموارد الطبيعية للدولة تكلف الشعب النيجيري 1.1 مليار دولار أميركي[20]. علاوة على ذلك، فإن ترسيخ ممارسات الفساد في دولة معينة يؤدي في نهاية المطاف إلى ارتكاب انتهاكات بنيوية ضد حقوق الإنسان. وفي بعض الأحيان، يلعب انتشار الفساد دوراً في تدهور الظروف، مما قد يؤدي إلى نشوب نزاع مسلح[21].

"الفساد يقتل. الأموال المسروقة من خلال الفساد كل عام تكفي لإطعام الجياع في العالم 80 مرة"
(نافي بيلاي، المفوضة السامية لحقوق الإنسان)[22]

---

[17] الشؤون المالية والإدارات القانونية، "الفساد: التكاليف واستراتيجيات التخفيف" (صندوق النقد الدولي، 11 أيار/ مايو 2016) متوفر في الموقع: https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888 آخر زيارة في 15 أيلول/ سبتمبر 2020.

[18] أيدريان بلنديل-ويغنال وكارولاين روليت " الاستثمار الأجنبي المباشر والفساد واتفاقية OECD مكافحة الرشوة" (أوراق عمل OECD حول الاستثمار الدولي 01/2017) https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9cb3690c-en.pdf?expires=1600251945&id=id&accname=guest&checksum=1B92FF963B3E832F26D13197535F7B9D آخر زيارة في 16 أيلول/ سبتمبر 2020

[19] أو, بي, دويفيدي، "الفساد البيروقراطي في البلدان النامية" (1967) 7 المسح الآسيوي 245؛ جوناثان بأول، " السياسة العامة والفساد البيروقراطي والتنمية الاقتصادية (أطروحات ورسائل بروكويست 2007)

[20] "شيل كانت تعلم" (منظمة جلوبال ويتنس) https://www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/shell-knew/ تم الولوج إليه في 15 أيلول/ سبتمبر 2020.

[21] فيليب لو بيلون، "شراء السلام أو تأجيج الحرب: دور الفساد في الصراعات المسلحة" (2003) 15 مجلة التنمية الدولية 413.

[22] مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان ، "قضية حقوق الإنسان ضد الفساد" 13 آذار/ مارس 2013، متاح على : https: //www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCaseAgainstCorruption.pdf آخر زيارة في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

4. الإفلات من العقاب والظلم الجزئي، بات مشهد فساد الجهات الفاعلة في مناصب قوية مشهدًا طبيعيًا في الشرق الأوسط. لا تكفي معرفة الجمهور بالفساد لإدانة فاعل معين، حيث يواصل الكثيرون حياتهم السياسية على الرغم من معرفتهم بأنهم خانوا ثقة الجمهور بهم[23]. ويرجع ذلك إلى القوة الكامنة في مناصبهم في القطاع العام، وعلاقاتهم غير الرسمية والمكانة الاجتماعية في المجتمع. يرتبط هذا الإفلات من العقاب أيضًا بالفساد الكبير والذي يُعرَّف بأنه "خطة عمل منهجية أو منظمة جيدًا يشارك فيها مسؤولون حكوميون رفيعو المستوى وتسبب أضرارًا جسيمة، مثل الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان" [24].

5. عدم الثقة في المؤسسات العامة، تؤدي الأشكال المنهجية للفساد في النهاية إلى شعور عام بعدم الثقة في أداء الحكومة. يمكن أن يثني عدم الثقة الناس عن المشاركة في المؤسسات الديمقراطية، أو الاعتماد على القطاع العام لتلقي الخدمات. ويمكن أن يكون أيضًا بمثابة دافع لاستغلال الفرص للانخراط في ممارسات فاسدة كلما سنحت الفرصة[25] .

يمكن تمييز محددات الفساد في الدول النامية عن تلك الخاصة بالدول المتقدمة، وبالطبع قد تختلف هذه المحددات في مناطق مختلفة حتى بين الدول النامية. فيما إن عوامل مثل البيروقراطية العميقة في القطاع العام، والتفاوت الاقتصادي الحاد مع غياب ثقة المجتمع في الحكومة، وضعف سيادة القانون، جميعها تزيد من انتشار مخاطر الفساد في الدول النامية[26] . ويتطلب فهم كيفية حدوث الفساد اتباع نهج شامل للتحليل المؤسسي للهيئات الحكومية جنبًا إلى التحليل السياسي والاقتصادي[27].

1.2 السياق الأردني فيما يتعلق بالفساد

1.2.1 الوضع الاقتصادي في الأردن

يعد الأردن دولة ذات دخل متوسط، حيث أنه مدرج ضمن الدول النامية ويبلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي "GDP" فيها 4300 دولار أميركي، ويقدّر عدد سكانها بنحو 10.1 مليون نسمة[28]. وصلت معدلات البطالة في الأردن إلى 23٪ في عام 2020 [29]. ومن المتوقع أن تؤدي جائحة فيروس كورونا إلى مزيد من التدهور للاقتصاد الأردني، ويزيد من تعميق ديونه تجاه المؤسسات المالية الدولية، مما أدى مبدئياً إلى إصدار صندوق النقد الدولي لـ "تسهيل الصندوق الممدد" بقيمة تناهز 1.3 مليار دولار أميركي[30]. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن ينكمش الاقتصاد الأردني للمرة الأولى منذ عقود، ومن

---

[23] ماتس بينستاد، "دعونا نتحلى بالجدية بشأن الفساد الكبير: أولوية لا غنى عنها للدورة الخاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 2021" (دار توركل أوبسال الأكاديمية للنشر الإلكتروني، سلسلة موجز السياسات رقم 110 (2020)) متاح على: https: //www.toaep .org / pbs-pdf / 110-benestad (آخر زيارة في 16 أيلول/ سبتمبر 2020)

[24] "الفساد الكبير-أولوياتنا" (*Transparency.org*) https://www.transparency.org/en/our-priorities/grand-corruption تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

[25] إريك إم. أوسلانر، "إعادة النظر في الثقة والفساد: كيف ولماذا تشكل الثقة والفساد بعضهما البعض" (2012) 47 الجودة والكمية 3603.

[26] إريك إم. أوسلانر، الفساد وعدم المساواة وسيادة القانون: الجيب المتضخمة تجعل الحياة سهلة (مطبعة جامعة كامبريدج 2008) 23-57.

[27] "محاربة الفساد في البلدان النامية - مراقب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" https://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/291/Fighting_corruption_in_the_developing_countries.html تم الولوج إليه في 15 أيلول/ سبتمبر 2020.

[28] الأردن | بيانات https://data.worldbank.org/country/JO تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020

[29] شركة أوراكل، "دائرة الإحصاءات العامة" http://dosweb.dos.gov.jo/ar/ تم الولوج إليه في 18 تشرين الثاني/ نوفمبر 2020

[30] "نظرة عامة على الاقتصاد الأردني" (البنك الدولي) https://www.worldbank.org/en/country/jordan/overview تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

المتوقع أن يؤثر هذا الانهيار على قدرته على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر[31]. وتشمل مصادر الدخل الرئيسية للإنفاق العام تحصيل الجمارك وفرض الضرائب والاستثمار الحكومي، وعلى الرغم من الوعود لإصلاح ميزانية الحكومة، إلا أن تقرير الموازنة العامة لعام 2019 كان سيء الإدارة إلى حد كبير، حيث اشتمل على تخمينات غير واقعية بالرفاهية الاقتصادية وازدهار سياساتها، مما زاد العبء على الطبقة العاملة، وأفضى في النهاية إلى تحولات اقتصادية سلبية غير مسبوقة، والتي تفاقمت مع كوفيد-19[32] . بشكل عام، يعاني الأردن من بعض أسوأ فترات الانكماش الاقتصادي على الإطلاق.

حتى الآن، أثر الوباء بشدة على أكثر من 250,000 من عمال المياومة، وأثر بشكل خاص على العمال المهاجرين أكثر من غيرهم[33] ، وناقشت التقارير المحلية الظروف القاسية التي يواجهها قطاع الخدمات[34]، وقطاع السياحة[35]، وقطاع البناء، بينما خُفضت رواتب الكثيرين ممن لديهم وظائف ثابتة في القطاع الخاص أو سرحوا من وظائفهم[36].

1.2.2 مؤشرات الفساد في الأردن

تعتبر الواسطة والمحاباة من أكثر علامات الفساد تكراراً في الحياة اليومية في الأردن، مما يؤثر على الأنشطة التجارية المحلية[37]، فضلاً عن قدرة الأردن على تأمين التمويل الخارجي[38].

---

[31] "داخل معركة الأردن للتصدي لكوفيد -19" (صندوق النقد الدولي) https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/16/na071620-inside-jordans-fight-to-tackle-covid19 تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

[32] عمر فارس، "الموازنة الأولى لحكومة الرزاز: تقديرات خاطئة وعجز غير مسبوق" (حبر) 30 كانون الأول/ ديسمبر 2019 https://www.7iber.com/politics-economics/%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%88%d8%b2%d8%a7%d9%86%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d9%88%d9%84%d9%89-%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%88%d9%85%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%b1%d8%b2%d8%a7%d8%b2/ آخ ولولج في 17 أيلول/ سبتمبر 2020.

[33] محمود الشرعان، "الهروب نحو دفتر الدّين في البقالة: عن عمال المياومة المهاجرين في زمن الكورونا" (حبر) 9 أيلول/ ابريل 2020. https://www.7iber.com/society/%d8%b9%d9%85%d8%a7%d9%84-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%8a%d8%a7%d9%88%d9%85%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%87%d8%a7%d8%ac%d8%b1%d9%88%d9%86-%d8%a7%d9%84%d9%83%d9%88%d8%b1%d9%88%d9%86%d8%a7/ آخر ولوج في 17 أيلول/ سبتمبر 2020.

[34] على سبيل المثال، استعرض مقال شفاء القضاة "في ظل خطورة فتح صالات الأفراح، ماذا حل بالعاملين في القطاع؟" (حبر) 6 حزيران/ يونيو 2020 https://www.7iber.com/society/%d8%a5%d8%ba%d9%84%d8%a7%d9%82-%d9%82%d8%b7%d8%a7%d8%b9-%d8%b5%d8%a7%d9%84%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d9%81%d8%b1%d8%a7%d8%ad-%d9%81%d9%8a-%d9%83%d9%88%d8%b1%d9%88%d9%86%d8%a7/ آخر ولوج في 17 أيلول/ سبتمبر 2020.

[35] رحمة حسين "السياحة في ظل الأزمة: خسائر في أشهر الذروة" (حبر) 1 حزيران/ يوليو 2020، متاح عبر https://www.7iber.com/society/%d8%ae%d8%b3%d8%a7%d8%a6%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%8a%d8%a7%d8%ad%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d8%b1%d8%af%d9%86%d9%8a%d8%a9-%d9%81%d9%8a-%d8%a3%d8%b2%d9%85%d8%a9-%d9%83%d9%88%d8%b1%d9%88%d9%86%d8%a7/ (آخر زيارة في 16 أيلول/ سبتمبر 2020).

[36] دانا جبريل ومنار حافظ، "كيف تأثرت أجور عاملين في القطاع الخاص خلال العمل بأوامر الدفاع؟" (حبر) 7 حزيران/ يوليو 2020. متاح عبر https://www.7iber.com/politics-economics/%d8%a3%d8%ac%d9%88%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d9%82%d8%b7%d8%a7%d8%b9-%d8%a7%d9%84%d8%ae%d8%a7%d8%b5-%d9%88%d8%a3%d9%88%d8%a7%d9%85%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%af%d9%81%d8%a7%d8%b9/ آخر ولوج في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

[37] ماركوس لوي، جوناس بلوم وجونا سبير، "كيف تؤثر المحاباة على مناخ الأعمال: دليل تجريبي من الأردن" (2008) 62 مجلة الشرق الأوسط 259.

مؤشر مدركات الفساد هو مؤشر للفساد طورته منظمة الشفافية الدولية. يعتمد المؤشر على تصورات المتخصصين الدوليين فيما يتعلق بالفساد في دولة معينة، ويتم استخلاص هذه الآراء من مجموعة واسعة من المؤشرات وموارد البحث، والتي توفرها المنظمات الدولية ومؤسسات الفكر والمعلومات. في تقييمات عام 2019م، حل الأردن في المرتبة 60 بين دول العالم من حيث مدى إدراكه للفساد؛ وسجلت آلياته لردع الفساد 48 درجة من أصل 100[39] .
نسبياً، تعد هذه الدرجات ضمن متوسط الدرجات التي حصل عليها الأردن خلال السنوات القليلة الماضية، باستثناء عام 2015 عندما كانت درجاته البالغة 53 أعلى من المتوسط، بينما حصل الأردن على أدنى درجاته في عامي 2011 و2013 عند 45 درجة.

وعلى غرار ذلك، يعتمد مقياس الفساد العالمي الذي أنشأته منظمة الشفافية الدولية، على توثيق الآراء والتوجهات العامة فيما يتعلق بانتشار الفساد في دولة معينة. وفقًا للمقياس، في عام 2019م كان 55٪ من سكان الأردن يعتقدون أن الفساد قد تفاقم تلك السنة، بينما يُعتقد أن 5٪ على الأقل ممن يستخدمون الخدمات العامة لجأوا إلى الرشاوى لتأمين الخدمات[40].

وفي الوقت نفسه، حصل الأردن على 6.91 من أصل 10 في مؤشر النزاهة العامة الذي أصدره مركز الأبحاث الأوروبي لأبحاث مكافحة الفساد وبناء الدول. يقيّم المؤشر الشفافية في إنفاق الميزانية، وانفتاح السوق، والحوكمة عبر الإنترنت، وحرية الصحافة، واستقلال القضاء[41]. ووفقًا لمؤشرات تقرير ومسح "الحرية في العالم" الذي يجرى من قبل منظمة "بيت الحرية" لقياس درجة الحرية السياسية في الدول، سجل الأردن درجة 40/12 فيما يتعلق بالحقوق السياسية؛ و60/25 فيما يتعلق بالحريات المدنية.

بينما أكد تقرير صدر عام 2019م عن منظمة الشفافية الدولية لتقييم الرأي العام حول الفساد في مختلف الدول العربية، أن الواسطة (التي يمكن وصفها باستغلال العلاقات الشخصية للحصول على معاملة تفاضلية) هي أكبر مسألة مرتبطة بالفساد في الأردن، إلى جانب الرشوة[42]. وبحسب التقرير، فإن 20٪ من الأردنيين يعتمدون على الواسطة عند طلب الرعاية الطبية، ويلجأ 1٪ منهم إلى الرشاوى بغرض تسهيل الإجراءات. في الوقت نفسه، وجد التقرير أن هناك نقاط ضعف في حماية الحق في الوصول إلى المعلومات، وإساءة استخدام قانون الجرائم الإلكترونية لعام 2015؛ ونقاط ضعف تردع الجهود الفعالة المبذولة لمكافحة الفساد [43] .

أما بالنسبة لتقييم القطاع الصحي في الأردن؛ يوضح التقرير في ورقته البحثية حول الفساد في القطاع الصحي، أن مخاطر الفساد الرئيسية في هذا المجال هي غياب المساواة في تقديم الخدمات الطبية بين الأفراد، وغياب التنسيق الإداري، وغياب التنسيق مع القطاع الخاص. وعلى نحو أكثر تحديدًا، تؤكد دراسته على تطبيع الواسطة والمحاباة في قطاع الصحة العامة في الأردن، حيث يعتمد الناس على

---

[38] مايكل يانسن في عمان ، "المحاباة والفساد أعداء الأردن المشلول بالديون" (ايريش تايمز) <https://www.irishtimes.com/news/world/middle-east/nepotism-and-corruption-enemies-of-jordan-s-paralysed-by-debt-1.4337139- تم الولوج إليه في 1 أيلول / سبتمبر 2020.

[39] "الأردن" (*Transparency.org*) https://www.transparency.org/en/countries/jordan تم الولوج إليه في 11 أيلول/ سبتمبر 2020.

[40] المرجع نفسه.

[41] "مؤشر النزاهة العامة" (*integrity-index.org*) http://integrity-index.org تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

[42] روبرتو مارتينيز ب.كوكوتشكا، جون فروشي، "مقياس الفساد العالمي: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 2019" (منظمة الشفافية الدولية ، 2019)، متوفر عبر: https://www.transparency.org/en/gcb/middle-east-and-north-africa/middle-east-and-north-africa-1 (آخر زيارة في 11 أيلول، سبتمبر 2020). 11.

[43] المرجع نفسه 11.

علاقاتهم الشخصية للحصول على رعاية طبية أفضل[44]. ومن المخاطر الأخرى التي يمكن ملاحظتها ضمن القطاع الصحي هي في مجال صناعة الأدوية، حيث أن هناك مخاطر عالية للفساد في ممارسات التسويق، بينما تكون مخاطر الفساد في اختبارات المنتجات والتوزيع والشراء والتسجيل أقل[45].

1.2.3 الأسباب الهيكلية للفساد في الأردن

التي يمكن أن تؤثر على تنفيذ الهياكل المؤسسية[46]

شهد الأردن خصخصة كبيرة على مدى السنوات العشرين الماضية، فلم يتبقى سوى القليل جدًا من الخدمات في المجال العام. وبشكل عام، تحتاج المؤسسات العامة في الأردن إلى التطوير من حيث القدرات والقضاء على البيروقراطية[47]. ويرتبط هذا ارتباطًا وثيقًا بالوضع الاقتصادي السيء للأردن، حيث يتلقى موظفو القطاع العام أجورًا منخفضة للغاية بينما تكلفة المعيشة في الأردن تعد مرتفعة جداً.

إلى ذلك، أدانت الجهات الفاعلة في المجتمع المدني الدولي، أكثر من مرة، سنّ قوانين مقيدة للحريات مثل قانون الجرائم الإلكترونية لعام 2015، والذي يشكل مخاطر كبيرة على حرية التعبير ويمنح القضاء مساحة واسعة من السلطة التقديرية فيما يتعلق بالتجريم للأفعال التي يراها خاطئة [48]. بينما لا تزال بعض القيود غير الرسمية قائمة مثل شرط موافقة الحاكم الإداري المحلي، قبل تنظيم الاجتماعات الاحتجاجية، على الرغم من التعديلات الدستورية المناهضة لذلك التي قُدّمت عام 2011[49] .

وأخيرًا، أشارت مؤسسة الخصوصية الدولية سابقًا إلى الطبيعة الضعيفة بشكل عام لحماية الخصوصية في الأردن، حيث يسمح قانون الاتصالات بمراقبة الاتصالات، كما لا يوفر قانون مكافحة الإرهاب ضمانات كافية ضد السلطة التقديرية للضابطة العدلية؛ بينما تثبت الحالات المسجلة وجود سياسات عدوانية ضد الخصوصية الفردية[50].

تسهم جميع هذه العناصر في انعدام الثقة بالحكومة، الأمر الذي قد يؤدي إلى القيام بممارسات فاسدة ووضع الفئات المهمشة في المجتمع لمخاطر الاستغلال. "بالرغم من تقديرهم الشعائري لمجتمعهم الوطني، إلا أن الأردنيين المعاصرين يفتقرون إلى الثقة في حكومتهم إلى حد كبير"[51].

---

[44] موسى ت. العجلوني، "النزاهة والفساد في القطاع الصحي في الأردن: تصورات قادة المنظمات الصحية غير الحكومية (2017) 10 بحوث الأعمال الدولية (تورنتو) 95.

[45] المرجع نفسه.

[47] جميل الجريسات، "البيروقراطية والتنمية في الأردن" (1989) 24 مجلة الدراسات الآسيوية والأفريقية 94.

[48] الأردن: قوانين العمل والجرائم الإلكترونية المعدلة تقيد الفضاء المدني - CIVICUS - شروط تتبع عمل المواطن 'https://monitor.civicus.org/updates/2019/04/30/Jordan-amended-laws-for-labour- and-cybercrime-limit- civic-space / تم الولوج إليه في 17 أيلول/ سبتمبر 2020؛ "التقرير الدولي 2019: اتجاهات الحقوق في الأردن" (هيومن رايتس ووتش، 17 كانون الأول/ ديسمبر 2018) https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/jordan تم الولوج إليه في 17 أيلول/ سبتمبر 2020.

[49] شهد الحموري، "الاجتماعات العامة في الأردن: على أي أساس تُمنع؟" (حبر) 2 آذار/ مارس 2016-https://www.7iber.com/politics economics/public-gathering-in-jordan/?%3E آخر ولوج في 17 أيلول/ سبتمبر 2020.

[50] حالة الخصوصية في الأردن (الخصوصية الدولية) http://privacyinternational.org/state-privacy/1004/state-privacy-jordan تم الولوج إليه في 17 أيلول/ سبتمبر 2020.

[51] فادي العصفور، "تكاليف عدم الثقة: الحلقة الفاضلة للامتثال الضريبي في الأردن" (2019) 155 مجلة أخلاقيات العمل 243.

1.2.4 أمثلة على قضايا فساد في الأردن

أ. قضية "حلقة الدخان المقلّد" في الأردن

إن من أكثر قصص الفساد شهرة في تاريخ الأردن المعاصر هي قضية "حلقة السجائر المقلدة". قاد العملية رجل أعمال يتمتع بصلات جيدة، وكان منخرطًا في منطقة التجارة الحرة في الأردن (بشكل أساسي المناطق الحرة في الزرقاء والعقبة)، المصممة حصريًا للتصدير. أعدّ مطيع وشركاءه عملية لبيع السجائر المقلدة التي تحمل ملصقات لشركات تبغ متعددة الجنسيات مثل مارلبورو، وونستون، وإل آند إم، حيث جنى الملايين وارتكب مخالفات تهرب ضريبي بقيمة تقدّر بنحو 760 مليون دولار أميركي. تضمنت العملية مسؤولين حكوميين كبار استغلوا امتيازاتهم وصلاحياتهم لتسهيل الجريمة، بمن فيهم مدير عام سابق للجمارك يُزعم أنه قَبِلَ رشاوٍ لغض الطرف عن عملية تهريب البضائع خارج منطقة التصدير وتهريب التبغ داخل المناطق التجارية (تم وسمها على أنها سماد أراضٍ) والتبليغ المسبق عن مداهمات الشرطة المحتملة وإساءة معاملة الموظفين الذين رفضوا المشاركة في الممارسات الفاسدة، ووزير سابق للمياه والرّيّ و25 شركة و27 متهم[52].

ومع تطور العملية، أسس المتورطون شركات بأسماء أصدقائهم وعائلاتهم ومتهمين آخرين لإدارة العملية.

واستجابة للمطالب السياسية بالإصلاحات الحكومية، أجري تغيير حكومي أفضى إلى تعيين عمر الرزاز كرئيس وزراء آنذاك. وكانت قد بدأت الجهود لكبح العملية بعد شهر من تنصيبه -كدليل على حسن النية في الحوكمة العامة- حتى أن المحاكمة أذيعت على التلفزيون- وهو أمر نادر الحدوث في السياسة الأردنية[53].

ب. قضايا فساد أخرى

كشف التقرير الصادر عن ديوان المحاسبة في 21 تشرين الأول/أكتوبر 2018 عن 69 حالة اختلاس في الأردن خلال عام 2017، من الأمثلة عليها:

منح مدير سابق للضمان الاجتماعي نفسه 70 ألف دينار دون استحقاق؛ وباع موظف حكومي في دائرة الأراضي والمساحة 300 دونم من أراضي الدولة المملوكة للخزينة العامة له ولشقيقته، فيما اشترى مجلس النواب وجبات طعام للموظفين بـ 4000 دينار، في حين كان لدى أمانة عمان الكبرى سبع قضايا تصل قيمتها ما يقرب من 400 ألف دينار لإساءة استخدام المال العام[54].

---

[52] فرانك أندروز ، حلقة السجائر المقلدة تكشف مشاكل الفساد في الأردن (مشروع الإبلاغ عن الجريمة المنظمة والفساد) 21 آب / أغسطس 2019 https://www.occrp.org/en/blog/10533-fake-cigarette-ring-exposes-jordan تم الولوج إليه في 14 أيلول / سبتمبر 2020. "القبض على كبار السياسيين الأردنيين بتهم فساد" (أسوشييتد بريس نيوز، 23 كانون الثاني/ يناير 2019) https://apnews.com/f5d566479574431daa3e3a59c1144cd2 تم الدخول إليه في 16 سبتمبر / أيلول 2020.

[53] أندروز (رقم 54)؛ "قضية السجائر" تختبر موقف الحكومة الأردنية من الفساد "https://www.aljazeera.com/news/2018/07/case-testing-jordan-government-stance-corruption-180722191243590.html تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020.

[54] "ديوان المحاسبة: الكشف عن جرائم فساد لعام 2017 في التدقيق الحكومي السنوي"<https://www.ammannet.net/news/15713/2018-11-01/> تم الولوج إليه في 16 أيلول/ سبتمبر 2020. ديوان المحاسبة، "التقرير السنوي السادس والستون 2017" http://www.representatives.jo/sites/default/files/report%202017.pdf (آخر زيارة في 16 أيلول/ سبتمبر 2020)

إلى ذلك، فإنه غالبًا ما تعرب التقارير المحلية عن مخاوف بشأن منح الأفضلية للمقربين من الحكومة وأفراد عائلات شخصيات القطاع العام في إجراءات المشتريات العامة[55].

1.2.5 امتثال القوانين الأردنية بمعايير مكافحة الفساد

يُنشئ قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 المعدل بالقانون رقم 25 لسنة 2019 هيئة مكافحة الفساد، وهي مكلفة بالإشراف على سن ممارسات الحوكمة الرشيدة وآليات مكافحة الفساد في القطاع العام، بما في ذلك التدابير الرامية إلى تحفيز الشفافية. وتعمل الهيئة أيضًا كآلية انتصاف وخصومة، حيث تتلقى المظالم المتعلقة بممارسات الفساد، كما قدّمت أيضًا التزامات إيجابية للتحقيق في ممارسات الفساد ومقاضاة مرتكبيها أينما وجدت، وتمتد امتيازاتها إلى الإشراف على سن وتعزيز مكافحة الفساد والحكم الرشيد في القطاع الخاص والمجتمع المدني (المادة 4). وكما ذكرنا سابقًا، يُعيّن أعضاء الهيئة بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء (المادة 6). فمن الناحية العملية، يُطلب من الهيئة وضع سياسات لمكافحة الفساد، وتقديم المساعدة في عملية تشريع القوانين ذات الصلة، والتعاون مع مختلف الهيئات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد، والمشاركة في حملات التوعية لمكافحة الفساد من بين مهام أخرى (المادة 8).

في حين تم الإشادة بسن القانون، إلا أن هناك أوجه قصور واضحة فيه وأبرزها أنه لا زال هناك مساحة للتحسين فيما يتعلق بالإجراءات الوقائية التي تضمن استقلال الهيئة؛ وفي حين يتم ذكر "الاستقلال" نصاً في القانون، تعتمد آليات التوظيف والفصل بشكل أساسي على السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية التي يمثلها رئيس الوزراء بينما يتحكم مجلس الوزراء بالرواتب (المادة 6). وقد طرحت محاولات للتغلب على هذه الثغرات في تعديلات عام 2019، مما منح الهيئة المزيد من الاستقلال الإداري من حيث الحفاظ على شروط الفصل وكذلك الاستقلال المالي. من ناحية أخرى، يعطي القانون مجموعة واسعة جدًا من المهام الشكلية للهيئة مثل "تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة" و"التأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند اتخاذ القرارات " (المادة 4 (أ و د))، مع عدم وجود واجبات إبلاغ موازية على الفروع التنفيذية المختلفة ما يمكن الهيئة من القيام بدورها الرقابي. في هذا الصدد، فإن معظم صلاحياتها مؤطرة بشكل أساسي في إطار من الحس القضائي الجنائي لمعالجة قضايا الفساد المحتملة والتحقيق فيها (المادة 4 (ط و ي)). فيما يُضمر هذا الفهم مخاطر وجود وظيفة شكلية للهيئة بدلاً من القدرة على الطعن الملائم وبصورة أعمق للبحث في العوامل الأساسية المؤدية نحو ارتكاب ممارسات الفساد الموجودة في السياق الأردني.

في دراسة أجراها عدد من الباحثين الأردنيين الذين يتحققون في مدى امتثال قوانين الشركات الأردنية لمعايير مكافحة الفساد المنصوص عليها في "UNCAC"، وجد الباحثون أن هناك بعض فرص التحسين في نهج الأردن بتجريم ممارسات الفساد ذات الصلة بالقطاع الخاص، من بينها أنه: (1) لا يعتبر تضارب المصالح غير قانوني بحد ذاته، بل من غير القانوني عدم الإعلان عن تضارب المصالح حيثما وجد؛ (2)

[55] "الأردن: الإشادة بقانون مكافحة الفساد لكن لا تزال بعض التساؤلات قائمة" https://www.aljazeera.com/news/2019/09/jordan-anti-corruption-law-praised-questions-remain-190905171205639.html تم الولوج إليه في 18 أيلول/ سبتمبر 2020. مصعب شوابكة ومحمد غبيري "عطاءات بالملايين في جيوب نواب سابقين" (أريج) https://arij.net/investigation/%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/ آخر ولوج في 18 أيلول/ سبتمبر 2020

إساءة استغلال الوظائف بغرض الحصول على ميزة غير مستحقة أو الإثراء غير المشروع أو التجارة بناءً على معلومات داخلية من منصب عام مع القطاع الخاص لا يتم تجريمه إلا إذا أدى هذا الاستغلال إلى مكاسب مالية مباشرة لموظف عام، أو معاملة تفضيلية لفريق واحد على الآخر، ويمكن القيام بهذه الأعمال إما من خلال الاحتيال في التجارة أو بيع أو شراء السلع العامة. ووجد الباحثون أن هذا النهج لا يصلح لضبط الجرائم ذات الصلة بفئة تضارب المصالح في المجال العام. (3) بالإضافة لذلك، ضعف القيود المفروضة على الموظفين العموميين السابقين الذين يشغلون مناصب في القطاع الخاص وهو نقطة ضعف في التشريع الأردني الأمر الذي يسهم في إبقاء وجود خطر استغلال المعرفة أو النفوذ الذي تم الحصول عليه خلال فترة الخدمة في الوظائف العامة[56]. وتتمثل السياسة الحالية لمعالجة مثل هذه الممارسات (غالبًا ما تصاغ باسم "الباب الدوار") هي فترة انقطاع الموظف عن الخدمة العامة ما مدته عام واحد فقط، والتي تعتبر قصيرة جداً [57]. حيث تم لفت الانتباه إلى هذا الضعف في تقرير الظل حول عدد من أهداف الميثاق العالمي للأمم المتحدة الذي أعدته "رشيد للنزاهة والشفافية" في عام 2019؛ والتي أوصت فيه بإنشاء وحدات متخصصة للتحقيق في هذه الممارسات. علاوة على ذلك، يوصي التقرير بتمديد فترة الانقطاع بين تولي المنصب العام والخاص إلى عامين[58].

(4) من بين الثغرات الرئيسية الأخرى التي نوقشت في البحث هي أن القانون الأردني لا يعترف بالشخصية القانونية الجنائية للشركات، وهذا الضعف في التشريع يحمي بشكل غير مباشر الأشخاص الاعتباريين المتورطين في ممارسات فاسدة. وجد الباحثون أن هذا ربما يخلق ثغرة للإفلات من العقاب عند تناول الجرائم المرتكبة من خلال الشركات، لا سيما فيما يتعلق بالشركات متعددة الجنسيات ذات سلاسل قيمة عالمية معقدة، حيث يكون توزيع المسؤولية داخل هيكل الإدارة الداخلية أمرًا معقدا يصعب تحقيقه على الأغلب. ومن الجدير بالذكر أن "UNCAC " تنص على تحميل الأشخاص الاعتباريين المسؤولية كحكم إلزامي.

(5) في غضون ذلك، وجدت الدراسة أن هناك نقصاً حاداً لآليات تحفيز العمل على مكافحة الفساد، حيث تشير الدراسة –تحديداً- إلى خلل في العقوبات المنصوص عليها في القانون الجزائي، والتي وجدوا أنها غير متناسبة مع جسامة الجريمة.

(6) أخيرًا، يوصي الباحثون بوضع تشريعات أخرى تتناول حوكمة الشركات، بغرض تعزيز ممارسات الحوكمة المسؤولة التي تبتعد عن الفساد[59].

---

[56] سهيل حدادين، علي قطيشات " دراسة موائمة التشريعات الناظمة لقطاع الشركات الأردني مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" متاح عبر: https://rasheedti.org/wp-content/uploads/2020/07/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D8%A9-%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%8A.pdf آخر ولوج في 18 أيلول/ سبتمبر 2020.

[57] "الباب الدوار- قاموس الفساد أ-ي" https://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door (*Transparency.org*) تم الولوج إليه في 27 تشرين الثاني/ نوفمبر 2020

[58] تقرير الظل استعراض التقدم المحرز في الأردن للغايات رقم 4 و 5 و 6 و ١٠ من الهدف رقم ١٦ من أهداف التنمية المستدامة 2019، متاح عبر: https://rasheedti.org/shadow-report-reviewing-progress-made-in-jordan-for-targets-number-456-and-10-under-goal-number-16-from-sustainable-goals-2019/?lang=en (آخر زيارة في 27 تشرين الثاني/ نوفمبر 2020) 11.

[59] المرجع نفسه.

الفصل الثاني: التزامات الأردن بموجب قمة لندن لعام 2016

عُقدت قمة لندن لمكافحة الفساد في أيار/ مايو 2016. وقدمت الدول الـ 43 التي حضرت القمة بدورها 600 التزام فيما يتعلق بجهود مكافحة الفساد[60]، تمحورت المناقشة بشكل رئيسي حول ما يلي؛ سرية الشركات، وشفافية الدولة، وإنفاذ المعايير الدولية لمكافحة الفساد، ودعم منظمات المجتمع المدني[61]. وأسفرت المناقشات عن التزامات قانونية تتعلق بما يلي: أ) إعادة حيازة الممتلكات، ب) الإعلان بشفافية عن الملكية النفعية، ج) إنفاذ القوانين التي تتعلق بنظام مكافحة الفساد، د) تفعيل تبادل البيانات العامة، هـ) مكافحة الفساد في المناقصات العامة، و) حماية الأشخاص الذين يشاركون معلومات تتعلق بالممارسات الفاسدة مع الهيئات المعنية وحماية منظمات المجتمع المدني[62].

جاءت هذه المبادرة الدولية النادرة بعد أسابيع من تسريب وثائق سلطت الضوء على الفساد المتعلق بالحسابات الخارجية والملاذات الضريبية التي تستغلها الشركات البريطانية بشكل كبير، فضلًا عن تسليط الضوء على خطورة القوانين التي تسمح بمنح السرية التامة لمن يسيطرون على الشركات عبر الوطنية. ولا تتطلب القوانين المحلية الإعلان عن أسماء أولئك الذين يديرون الشركات وأولئك الذين يستفيدون من عوائدها، كما تحمي بعض الدول خصوصية الأفراد عند الإعلان عنها. وتتيح بعض القوانين تسجيل الشركة بأسماء أشخاص غير مرتبطين مباشرة بها دون عواقب قانونية[63]. وبالتالي، عندما تكتسب الشركة شخصية قانونية، يصبح باستطاعتها امتلاك شركات عبر وطنية أخرى ما قد ينتج عنه تكوّن شبكة معقدة من الشركات دون ارتباط فعلي بين أولئك الذين يديرون الشركة وأولئك الذين يستفيدون منها. ينتج عمّا سبق تكوّن فجوة واسعة في نظام المساءلة الدولي الذي قد تحاول الشركات تمويهها بمبادرات اجتماعية تحسّن صورة الشركة[64]. يلعب جانب السرية هذا دوراً كبيراً في تنسيق الجرائم المالية مثل التهرب الضريبي وغسيل الأموال وتمويل الاستثمارات غير المشروعة في الأسلحة والمخدرات، بالإضافة إلى تضارب المصالح في الاستثمار العام مع الشركات التي لم يُعلن عن ملكيتها عن قصد، فيخسر القطاع العام المليارات كل عام وخاصة في البلدان النامية.

من ناحية أخرى، تعتبر هذه الممارسات منافية لأنظمة تجارة السوق الحرة وانتهاكًا لسيادة القانون[65]. ومن هنا، استجابةً للخطر الذي تمثله هذه الممارسات وانتشارها بين النُخَب الدولية، طالب ممثلو المجتمع المدني بتفعيل القوانين التي تسلّط الضوء على الشفافية داخل نظام تسجيل الشركات[66]. وفي أعقاب إصدار أوراق "بنما"، تم تقديم اقتراح لطلب الكشف عن أسماء المستفيدين من الشركات[67].

أحد الإعلانات غير الملزمة التي تتناول الملكية النفعية على المستوى عبر الوطني هي مبادئ مجموعة العشرين رفيعة المستوى بشأن شفافية الملكية النفعية، والتي اعتمدتها الدول المنتمية إلى مجموعة

---

[60] "43 دولة، 600 التزام: هل كانت قمة لندن لمكافحة الفساد ..." (Transparency.org) <https://www.transparency.org/en/news/43-countries-600-commitments-was-the-london- تم الولوج إليه في 20 أيلول/ سبتمبر 2020.

[61] "قمة مكافحة الفساد 2016" (GOV.UK) <https://www.gov.uk/government/topical-events/anti-corruption-summit-london-2016/about> تم الولوج إليه في 1 أيلول/ سبتمبر 2020.

[62] "الدعوة العملية" المرجع الوارد في الحاشية رقم (99) أعلاه في 2.

[63] "جوتورم تشيلدراب، " لولايات القضائية التي تلتزم السرية" (2016) 23 الضرائب والتمويل العام الدولي 168

[64] بورسين كول وسورين باتيل، "ذاهب إلى الملاذ؟ المسؤولية الاجتماعية للشركات والتجنب الضريبي"(2019) 154 مجلة أخلاقيات الأعمال التجارية 1033

[65] "نحتاج إلى أكثر من كلمات لمعالجة الفساد" (10 أيار/ مايو 2016) <https://www.ft.com/content/9278fdf6-1602-11e6-9d98-00386a18e39d> تم الولوج إليه في 21 أيلول/ سبتمبر 2020

[66] راجع عمومًا: نيكولاس شاكسون، جزر الكنز: الملاذات الضريبية والرجال الذين سرقوا العالم (راندوم هاوس 2011)؛ غابرييل زوكمان، ثروة الأمم المخفية: آفة الملاذات الضريبية (مطبعة جامعة شيكاغو 2015).

[67] جنيك رادون وماهيما أكوثان، "الكشف عن الملكية النفعية: علاج بلاء أوراق بنما " (2017) 70 مجلة الشؤون الدولية (نيويورك) 85

العشرين في عام 2015م. وتقدم المبادئ مجموعة من التوصيات المعيارية لمعالجة هذا الشأن، والتي تشمل؛ وضع تعريف واضح للملكية النفعية، والذي يعكس الحاجة إلى تحديد الأشخاص المنتسبين إلى الشركة وسياقها والمخاطر الخاصة بالبلد من أجل فهم دور دولة معينة في الشبكة عبر الوطنية التي تيسّر ممارسات الفساد. وتمثل هذه العملية صورة من الحرص اللازم وبذل العناية من قبل السلطات المختصة، لضمان دقة البيانات المسجلة عن الملكية النفعية. فيما تُشجع الدول على تقديم ضمانات لتسهيل وصول السلطات العامة بسرعة وفعالية لهذه المعلومات؛ وبشكل عام، يجب تسجيل هذه المعلومات عن الملكية النفعية لدى أمناء خبراء. كما تشجع الوثيقة التعاون بين الدول والمؤسسات المالية وبين المجتمع الدولي لتحقيق هذه الأهداف. أخيرًا، تشير الوثيقة إلى وضع تدابير وقائية أخرى فيما يتعلق بملكية الأسهم[68]. وخلال قمة لندن، كانت فرنسا أول دولة تعهدت بإنشاء سجل عام للصناديق الائتمانية ضمن الجهود المبذولة لتحقيق مثل هذه الالتزامات ضد الملكية النفعية[69].

إلى ذلك، يختار الأشخاص الذين يجنون أرباحاً عالية مجهولة المصدر في بلدانهم اللجوء لطرق أخرى لإخفاء ثرواتهم أو تأمينها من أكثرها شيوعاً هي غسل عائدات الفساد من خلال شراء الأصول. وتعتبر المملكة المتحدة على وجه الخصوص مهيأة لهذا النوع من غسيل الأموال. ولمجابهة هذا، التزمت المملكة المتحدة بفرض قيود معيارية تتطلب من الأجانب الذين يشترون الأصول في المملكة المتحدة الكشف عما لديهم من أصول في سجل عام[70]. هذه الجهود مصحوبة بإجراءات لتفعيل "استرداد الأصول"؛ أي تجميد ومصادرة الأصول المكتسبة من خلال أنشطة غير قانونية، وتعويض الكيانات المتضررة من هذه الأعمال غير القانونية من خلال شكل من أشكال جبر الضرر. غالبًا ما تكون آليات استرداد الأصول متشابكة مع مخطط مكافحة غسيل الأموال الأوسع نطاقاً[71].

لذات السبب، تم تكريس بعض الاهتمام لحماية المخبرين، والتي يُعرّف فعلهم بأنه " كشف موظف أو مدير أو شخص خارجي، معلومات للصالح العام في محاولة للكشف عن الإهمال أو الانتهاكات ضمن أنشطة منظمة أو هيئة حكومية أو شركة (أو أحد شركائها التجاريين) التي تهدد المصلحة العامة ونزاهتها وسمعتها"[72].على مدى السنوات القليلة الماضية، أفشى عدد من المخبرين معلومات التي أبرزت للجمهور ممارسات الفساد المتجذرة التي تحدث على مستوى العالم. من بين أكثرهم شهرة هم المسؤولين عن تسريبات "ويكيليكس"[73] وأوراق "بنما". حيث ينبغي أن توفر آليات الفساد الفعالة الحماية لأولئك الذين يشاركون مثل هذه المعلومات مع السلطات المختصة، ويمكن أن تشمل هذه الحماية منع الانتقام[74] أو

---

[68] مجموعة العشرين ، "مبادئ عالية المستوى بشأن شفافية الملكية النفعية" (2015) متاح على:
https://star.worldbank.org/sites/star/files/g20_high-level_principles_beneficial_ownership_transparency.pdf آخر زيارة في 20 أيلول/ سبتمبر 2020.

[69] قمة مكافحة الفساد تشهد تحركات جريئة في مجالات رئيسية، لكنها بقعة عمياء صارخة في الملاذات الضريبية (جلوبال ويتنس)
<https://www.globalwitness.org/en/press-releases/anti-corruption-measures-global-شاهدة-رد فعل /> تم الولوج إليه في 21 أيول/ سبتمبر 2020.

[70] "الخطة العالمية الجديدة لاسترداد الأصول المسروقة" بي بي سي نيوز (12 أيار/ مايو 2016)
<https://www.bbc.com/news/business-36274302> تم الولوج إليه في 21 أيلول/ سبتمبر 2020.

[71] راهول روز، سوزان هاولي، ستيف جودريتش وراشيل ديفيز تيكا، "عودة الأصول القابلة للمساءلة: تقرير المجتمع المدني على مستوى المملكة المتحدة" (كوربشن الفساد ومنظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة، 2017) متاح على:
https://www.transparency.org.uk/sites /default/files/pdf/publications/AccountableAssetReturn_UK-GFAR-report.pdf تم الولوج إليه في 21 أيلول/ سبتمبر 2020.

[72] تيلي بريور وكاثرين هاريس، "الأعمال التجارية المفتوحة: مبادئ وإرشادات لشفافية الشركات لمكافحة الفساد" (منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة، 2020) متاح على: https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/ المنشورات / TIUK_OpenBusiness_WEB4.pdf آخر زيارة في 20 أيلول/ سبتمبر 2020.

[73] "ويكيليكس والمخبرين" <https://cs.stanford.edu/people/eroberts/courses/cs181/projects/2010-11/WikiLeaks/background.html> تم الولوج إليه في 20 أيلول/ سبتمبر 2020.

[74] المرجع نفسه في 10

الحماية القضائية. على مدى العقود الماضية، أصبحت حماية المخبرين أيضا ممارسة جيدة في التدقيق المسؤول على الشركات[75].

في حين، كان من بين المواضيع الأخرى التي نوقشت "البيانات المفتوحة"، حيث يشير مصطلح البيانات المفتوحة إلى إتاحة البيانات حول قرارات القطاع العام والأوامر وآليات صنع القرار للشعب. وتسمح مثل هذه السياسة للرقابة العامة بأخذ مجراها، ما يتيح الإشراف العام على الفساد في المجال العام، وبحكم الواقع، يعزز المساءلة الحكومية، ويحسّن الخدمات العامة، ويحمي الاستثمار[76].

وتترافق حماية الحق في الوصول إلى المعلومات مع حماية المجتمع المدني، الذي يواجه مخاطر وقيود كبيرة في عملهم لكشف الفساد والتصدي له ومعالجته[77]. يشمل الدور الذي تلعبه الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في آليات مكافحة الفساد ما يلي: (1) العمل كمراقبين للفساد للقرارات والسياسات المتخذة في القطاعين العام والخاص؛ (2) رفع وعي الشعب بواقع وجهود وآليات التصدي للفساد؛ (3) تقديم استشارات ومقترحات على مستوى السياسات لمعالجة الفساد؛ (4) الإبلاغ عن الممارسات الفاسدة للمنظمات الدولية كجزء من آليات الامتثال للمعاهدات الدولية؛ (5) حماية ودعم المتضررين من الفساد، إلى جانب أدوار أخرى[78].

ويواجه المجتمع المدني عقبات شائعة منها غياب البيانات المفتوحة، والتعاون من الدولة أو القطاع الخاص، والبيروقراطية خلال بذل هذه الجهود. ويزداد تفاقم هذه العقبات نظراً للمشاركة المعتادة لشخصيات الدولة ورجال الأعمال ذوي النفوذ في مثل هذه الحالات، ويمكن لمثل هذه الشخصيات أن تضع عقبات إجرائية وقانونية وحتى مادية ضد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني المنخرطة في مكافحة الفساد. وعليه، فإن حماية الفاعلين المدنيين بشكل خاص والحق في حرية التعبير لأولئك الذين ينخرطون في الصحافة الاستقصائية بشكل عام، وهي أدوات لا غنى عنها للتصدي للفساد والتي يجب تُدعم بنظام معياري يوفر الحماية ضد أي شكل من أشكال التدخل ضد حقهم في مراقبة ممارسات الفساد المحتملة، وقد تم التأكيد على هذه الحماية في المادة (13) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[79].

كما شمل نقاش القمة موضوعات أخرى تضمنت ممارسات الفساد العامة مثل تنفيذ الإطار العام لمكافحة الفساد، والفساد في إجراءات المشتريات العامة التي نوقشت في الجزء الأول من هذا الفصل. إجمالاً، ما يميز قمة لندن هو الاهتمام بمجالات التقاطع بين الفساد وأنشطة القطاع الخاص. بالنظر إلى عمليات الخصخصة الأخيرة والاعتماد المتبادل عبر الوطني في المجال الاقتصادي على مدى السنوات العشرين الماضية، فإن هذا الاتجاه في أجندة مكافحة الفساد له أهمية قصوى، ومن المتوقع أن يتم توجيه المزيد من الاهتمام نحو هذا التقاطع.

---

[75] "دور التدقيق الداخلي في الإخبار"| رابطة المحاسبين القانونيين المعتمدين العالمي "<https://www.accaglobal.com/gb/en/member/discover/cpd-articles/governance-risk-control/ias-role-in-whistleblowing.html> تم الولوج إليه في 21 أيلول/ سبتمبر 2020.

[76] ستيف جودريتش، "كيف يمكن للبيانات المفتوحة أن تساعد في مكافحة الفساد: ورقة سياسات" (منظمة الشفافية الدولية في المملكة المتحدة، 2015) متاح على: https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Policy_Paper_-_How_open_data_can_help_tackle_corruption .pdf آخر ولوج بتاريخ 21 أيلول/ سبتمبر 2020.

[77] تصاعد الهجمات على المجتمع المدني والصحفيين في أوروبا - الصحافة (موقع Transparency.org) <<https://www.transparency.org/en/press/attacks-on-civil-society-and-journalists-on-the-rise-in-europe-1 تم الولوج إليه في 21 أيلول/ سبتمبر 2020.

[78] جيو سونج كيم، "دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد" 14.

[79] "مشاركة المجتمع المدني: عنصر أساسي في جهود مكافحة الفساد |المركز الأوروبي للقانون غير الهادف للربح (30 كانون الأول/ ديسمبر 2015) <https://ecnl.org/news/civil-society-participation-essential-element-anti-corruption-efforts> تم الولوج إليه في 21 سبتمبر 2020.

أخيرًا، قدمت معظم الدول المشاركة مجموعة كبيرة من الالتزامات في نهاية قمة لندن، والتي سيثبت أن تنفيذها مثّل تحديا كبيراً، نظرًا للطبيعة المتجذرة والهيكلية للممارسات الفاسدة في المعاملات الاقتصادية الدولية والوطنية. لهذا السبب فإن المتطلبات العامة المتصلة بهذا السياق ضرورية أيضًا لتحقيق هذه الالتزامات، بما في ذلك: (1) الاستقرار السياسي والإصلاحات الحكومية؛ (2) إرادة وقدرة الحكومة على التنفيذ؛ (3) الأولويات السياسية؛ (4) وجود آليات مؤسسية وأطر قانونية للوفاء بالالتزامات؛ (5) مرونة البيروقراطية الحكومية؛ (6) حساسية الحكومة للرأي العام[80].

الأردن وقمة مكافحة الفساد

أسهم حضور الأردن في قمة لندن في إظهار استعداده لبذل جهود للتصدي للفساد في مجال تداخل الكيانات العامة والخاصة. وبحلول نهاية القمة، كان الأردن قد تعهد بعشرة التزامات تتعلق بمواضيع مختلفة تم تناولها خلال القمة. بشكل عام، هناك عدد قليل جدًا من البيانات المتاحة فيما يتعلق بالفساد عند هذا التداخل في الأردن، لكن أوراق "بنما" تقدم بعض الدلائل حول ممارسات الفساد المحتملة كما هو موضح أدناه والمعروضة بمزيد من التفصيل في الفصول اللاحقة.

وكشفت التقارير أن أكثر من 1000 شركة في الأردن لها نشاط اقتصادي ومسجلة في ملاذات ضريبية[81]. يرتبط بعضها بمستثمرين محليين معروفين وسياسيين حاليين. على سبيل المثال، أشارت بعض التقارير إلى عدد من المسؤولين السابقين الذين يمتلكون شركات ذات حيازة مشتركة في الجزر العذراء البريطانية، والتي تُعرف باعتبارها ملجأً للتهرب الضريبي. ومع ذلك، فإن التقرير لا يوضح طبيعة ممارسات هذه الشركات. وبالمثل، تشير الأوراق المسربة أيضا إلى رجال أعمال معروفين لديهم سجلات فساد سابقة[82] . بينما لا يعتبر الاستثمار في الملاذات الضريبية جريمة أو فسادًا في حد ذاته، ولكن كما يوضح الباحث "داود كتّاب"، الرابط الواضح بين الأسماء التي تم الكشف عنها في أوراق "بنما" ورجال الأعمال المعروفين بأنهم موظفون حكوميون سابقون أو حاليون أيضًا، إلى جانب غياب الشفافية الحكومية فيما يتعلق بأوراق "بنما" هو مؤشر على وجود ممارسات فاسدة[83].

وفي الوقت نفسه، هناك أيضًا مخاطر استخدام السرية التي توفرها الملاذات الضريبية لتجنب الرقابة العامة، على سبيل المثال، وقعت شركة الكهرباء الوطنية، وهي المزود الرئيسي للطاقة في الأردن، صفقة لتصدير الغاز مع شركة التسويق ان بي إل جوردان ليميتد، وهي شركة خارجية مسجلة في جزر "كايمان" ومملوكة لثلاث شركات إسرائيلية: "ديليلك ديريلنغ" و"آفينير" للاستكشاف النفطي و"راشيو" للاستكشاف النفطي إلى جانب شركة تابعة لشركة نوبل انيرجي متعددة الجنسيات ومقرها الولايات المتحدة. وتمس هذه الاتفاقية خدمة أساسية تقدّم للشعب، ويلعب توقيع الصفقة مع شركة وهمية مسجلة في

[80] لوسيا سيريميلو، روز ويفن، "الدعوة في العمل: تأثير المناصرة في تنفيذ التزام قمة مكافحة الفساد لعام 2016" (منظمة الشفافية الدولية، 2019) الساعة 7.

[81] "تصفح حسب الدولة الأردن | قاعدة بيانات ICIJ Offshore Leaks '<https://offshoreleaks.icij.org/search<c=JOR&cat=3؟ تم الولوج في 27 تشرين الثاني/ نوفمبر 2020.

[82] على سبيل المثال، تشير التقارير إلى بعض الأسماء التي تمت ملاحقتها من قبل. محاكمة سليمان الخالدي، التاجر والوزير السابق الأردني بتهم الكسب غير المشروع" رويترز، (5 نيسان/ أبريل 2010) <https://uk.reuters.com/article/jordan-corruption-trial-idUKLDE63409E20100405> تم الولوج إليه في 7 أيلول/ سبتمبر 2020.

[83] مؤلف في المعهد الدولي للصحافة، "في الأردن، أوراق بنما تسلط الضوء على فساد محتمل" (المعهد الدولي للصحافة ، 11 نيسان/ أبريل 2016) <https://ipi.media/blog-in-jordan-panama-papers-raise-huge-questions-on-possible-corruption/> تم الولوج إليه في 7 أيلول/ سبتمبر 2020.

جزر "كايمان" دورًا محوريًا في؛ (1) تسهيل التهرب الضريبي، (2) حرمان الشعب من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالصفقة[84].

في ذات الوقت، فيما يتعلق بغسيل الأموال، تظهر بعض التقارير أن هناك ممارسات شائعة لغسيل الأموال في أسواق الأصول والسيارات في الأردن. غالبًا ما يرتبط انتشار غسيل الأموال في الأردن بعدم الاستقرار الجيوسياسي المحيط الذي يجعل الأردن نقطة توقف لمعالجة عائدات اقتصادات الحرب غير الرسمية[85]. بالرغم من ذلك، أشاد المجتمع المدني الدولي بالجهود الحكومية لمكافحة غسيل الأموال[86]. حيث أنشأ قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 46 لسنة 2007 لجنة متخصصة مهمتها التحقيق في أي شكوك ذات صلة وإبلاغ اكتشافاتها إلى النيابة العامة (المادة 8)، وإعداد تقارير لاطلاع الشعب على الإحصاءات والقضايا ذات الصلة (المادة 12). كما يلزم القانون الجهات ذات الصلة بالتعاون، ويجرم بعض الأفعال. في عام 2020، أصدرت وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المنشأة بموجب القانون سالف الذكر نتائج دراسة أجريت في الفترة 2017-2019 خلصت إلى أن الأردن يعاني من مخاطر غسيل أموال مرتفعة، وأن أكبر المبالغ التي يتم غسلها هي تلك الناتجة عن التهرب الضريبي وتقدر بنحو 695 مليون دينار أردني، في حين أن المبلغ المغسول الناتج عن الرشوة والممارسات الفاسدة الأخرى يقدر بـ 39 مليون دينار أردني[87]. وتشير التقديرات إلى أن معظم عمليات غسيل الأموال في الأردن تنبع من جرائم ارتكبت محلياً، بينما لم يأت سوى 135 مليون دينار أردني من الخارج (خلال الإطار الزمني للبحث) تم غسيلها في الأردن، ولم يتبق سوى 85٪ من هذه الأموال حيث نقلت بقيتها مرة أخرى خارج الحدود[88]. فيما يتعلق بالتزامات الأردن في قمة لندن، وضعت منظمة الشفافية الدولية المعايير التالية لتقييم الالتزامات التي تعهدت بها الدول؛ أ) مبتكرة؛ أي أنها تقدم طريقة جديدة لمعالجة الفساد، ب) واقعية؛ أن المعايير قابلة للتطبيق ويمكن تقييمها ومراقبتها، ج) طموحة؛ أن هذه المعايير ثابتة ومتوافقة مع احتياجات الدولة المشاركة. وفيما يلي التزامات الأردن وفقًا للمعايير المذكورة أعلاه:

1) *إنشاء سجل عام للملكية النفعية. في هذا الصدد، يلتزم الأردن بكشف السجلات المركزية العامة والبيانات المتعلقة بالملكية النفعية الفعلية للشركات*. اعتُبر هذا الالتزام ضعيف جداً، لأنه ليس مبتكراً وغير طموح وغير واقعي. ولم يقدم الأردن إطاراً واضحاً لتفعيل هذا الالتزام، والموارد الإلكترونية العامة المتاحة لا تكشف عن الأسماء المرتبطة بالشركات.

---

[84] شهد حموري (ادعاء "خاص" للتهرب من الديمقراطية؟ صفقة غاز لوثيان والمحكمة الدستورية الأردنية '(EJIL: Talk!، 12 شباط/ فبراير 2020 -> https://www.ejiltalk.org/claiming-private-to-evade-democracy-the-leviathan-gas-deal-and-the-jordanian-constitutional-court/> تم الولوج إليه في 20 أيلول/ سبتمبر 2020.

[85] زياد الديبيسي "الأموال الضئيلة تهدد الأردن: زيادة 84.5٪ في التقارير المتعلقة بغسيل الأموال" (العربي الجديد) 29 آب / أغسطس 2017. متاح على: https://www.alaraby.co.uk/%D8%A3%D9%85%D9%88%D8%A7%D9%84-%D9%85%D8%B4%D8%A8%D9%88%D9%87%D8%A9-%D8%AA%D9%87%D8%AF%D9%91%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86-%D8%A5%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D8%AD%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%B2%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D8%AA%D8%B7%D9%88%D9%8A%D9%82-%D8%BA%D8%B3%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%85%D9%88%D8%A7%D9%84 آخر ولوج بتاريخ 21 أيلول/ سبتمبر 2020.

[86] قصي الجمل، الأردن الأول عربيا في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (الرأي) 26 آذار / مارس 2019 http://alrai.com/article/10476272 آخر دخول بتاريخ 21 أيلول / سبتمبر 2020.

[87] ساندرا حداد، "تقرير يقيم مخاطر غسل الأموال في الاردن "(رؤيا) 24 آب / أغسطس 2020 https://royanews.tv/news/222415 آخر ولوج بتاريخ 21 أيلول/ سبتمبر 2020.

[88] المرجع نفسه.

2) *العمل مع الدول الأخرى والمجتمع المدني والمنظمات الدولية لدعم الإنفاذ السريع للقوانين الطوعية من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد*. اعتُبر التزاماً قوياً وفقاً للمعايير الثلاثة.
3) *إنشاء سجل للشركات الأجنبية التي تتقدم للعطاءات والعقود العامة وشراء العقارات وما إلى ذلك من ممارسات*. اعتُبر التزاماً جيداً ولكنه ليس طموحاً ولا مبتكراً.
4) *العمل مع الدول الأخرى لتبادل المعلومات حول مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لضمان استجابة أكثر فعالية للجهود الدولية لمكافحة غسيل الأموال*. استوفى هذا الالتزام معيار الواقعية ولكنه لم يكن طموحاً ولا مبتكراً.
5) *استكشاف الأساليب الممكنة لتبادل المعلومات بشأن المتقدمين للعطاءات عبر الوطنية، والتي قد تشمل قوائم الأفراد والشركات المتورطة في ممارسات الفساد والذين أدينوا بموجب القانون. بالتالي، يكون مرجعًا وطنيًا ودوليًا لضمان عدم إشراك أولئك المذكورين في المشتريات والعطاءات*. اعتُبر هذا التزامًا واقعياً ولكنه ليس التزامًا طموحًا أو مبتكراً.
6) *تعزيز الإطار القانوني لاسترداد الأصول ومصادر الثروة غير المبررة من خلال صلاحيات المصادرة التي لا تستند إلى الإدانة*. اعتبر هذا الالتزام واقعياً ولكنه ليس مبتكراً.
7) *انضمام الأردن إلى الشراكة الدولية لمكافحة الفساد في الأنشطة الرياضية*. اعتبر التزاماً جيداً لكنه ليس طموحاً بما فيه الكفاية.
8) *إنشاء مركز للابتكار لتسهيل استيعاب البرامج الجديدة وتقنيات مكافحة الفساد*. اعتُبر هذا التزاماً قوياً بجميع المعايير، ولكن لا يوجد دليل على إنشاء مثل هذا المركز، بيد أنه قد تم إنشاء تطبيق هاتفي للسماح للمواطنين بالإبلاغ عن الأخبار والشكاوى.
9) *إنشاء مركز مكافحة الفساد التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD لدعم تأثير وتناغم أنشطة مكافحة الفساد*. اعتبر هذا التزاماً جيداً للغاية ولكن هناك شكوك فيما يتعلق بإمكانية تطبيقه.
10) *وضع مبادئ مشتركة تحكم دفع التعويضات إلى البلدان المتضررة من الفساد لضمان أن تكون هذه التعويضات مكافئة وعادلة وتتم بطريقة شفافة*. اعتُبر هذا التزاماً قوياً بجميع المعايير.

الفصل الثالث: (كوفيد-19) وخطر الفساد

إن مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) المستجد المعروف بـ (SARS-Cov-2)، هو مرض معدي يمكن أن يؤدي إلى التهاب حاد في الجهاز التنفسي. وقد سُجلّت أولى حالات الإصابة به في مقاطعة "ووهان" في الصين في كانون الأول/ ديسمبر من عام 2019م. وارتفع عدد الحالات بشكل كبير في أنحاء العالم بعد ذلك بفترة وجيزة.

ويتميز هذا المرض بخصائص عدة منها طول فترة الحضانة التي يمكن أن تستمر إلى حوالي أسبوعين وأن حامل الفيروس قد لا تظهر عليه أعراض لكنه يكون معدياً. ويختلف تأثير المرض على الأفراد تبعًا للعمر والمناعة والتاريخ المرضي ويمكن أن تكون مضاعفاته مميتة.

نظراً للزيادة السريعة في عدد الحالات وخطورة مضاعفات الإصابة بـ(كوفيد-19)، أعلنت منظمة الصحة العالمية توصيف الوضع بالجائحة العالمية في 11 آذار/ مارس 2020 [89]. وأعلن الأردن حالة الطوارئ في نظامه الصحي وفعّل بروتوكول احترازي يتمثل بفحص المسافرين القادمين من آسيا في 24 كانون الثاني/ يناير 2020[90]، وتبع هذا القرار سلسلة من الأحكام العرفية والقوانين التي تهدف إلى الحد من انتشار الفيروس. وقد ساهم قرار الحكومة إلى حد كبير بالحد من انتشار الفيروس في موجته الأولى (من كانون الثاني/ يناير إلى آب/ أغسطس)؛ وكان عدد الحالات المبلّغ عنها أقل بكثير منها في الدول المجاورة. بيد أن هذه الإجراءات الاحترازية المتنوعة التي أثرت على البلد بأكمله أدت إلى انكماش خطير في الاقتصاد المحلي وفتحت المجال لفرص جديدة من أنشطة الفساد في العديد من القطاعات في المجالين العام والخاص[91] .

وذكرت منظمة الشفافية الدولية أن تفشي المرض هو أحد الظروف التي يحتمل خلالها انتشار الفساد أيضًا. وهذا صحيح بشكل خاص في البلدان النامية، حيث لا يزال القطاع العام الحكومي يعاني من نقص التطبيق الفعال لمعايير الحكم ومكافحة الفساد. على سبيل المثال، من المحتمل جداً أن يكون أحد أسباب انتشار فيروس السارس المشابه جينياً لفيروس كوفيد-19 هو نتائج الأنشطة الفاسدة التي أدت إلى الإبقاء على سوق الحيوانات الغريبة في الصين، كما يوضح مركز موارد مكافحة الفساد[92] .

بدوره، فإن نظام الحماية والردع غير كافٍ لمواجهة مخاطر الفساد في مثل هذه الظروف، خاصة وأن الظروف الحالية للوباء قد تشجع الحكومات والشركات على تحويل جهود مكافحة الفساد إلى ضرورة ثانوية.

---

[89] منظمة الصحة العالمية ، جائحة فيروس كورونا (كوفيد -19) https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov (آخر زيارة في 17 آب/ أغسطس 2020)

[90] حبر، إستجابة الأردن لكورونا المستجد: خط زمني (1 نيسان 2020) https://www.7iber.com/politics-economics/%d8%a7%d8%b3%d8%aa%d8%ac%d8%a7%d8%a8%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%a3%d8%b1%d8%af%d9%86-%d9%84%d9%83%d9%88%d8%b1%d9%88%d9%86%d8%a7-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%b3%d8%aa%d8%ac%d8%af-%d8%ae%d8%b7-%d8%b2%d9%85%d9%86/ (آخر ولوج 17 آب 2020)

[91] صندوق النقد الدولي ، داخل معركة الأردن للتصدي لكوفيد -19 ، 20 تموز / يوليو 2020 https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/16/na071620-inside-jordans-fight-to-tackle-covid19(آخر زيارة في 20 تموز/ يوليو 2020).

[92] سارة ستينجروبر، مونيكا كيرا، ديفيد جاكسون، وسال مولارد "الفساد في زمن كفيد-19: تهديد مزدوج للبلدان منخفضة الدخل" (مركز موارد مكافحة الفساد) [تقرير مركز الموارد] https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries (آخر زيارة في 15 آب/ أغسطس 2020).

وتذكر "هيذر ماركت"، الباحثة في دراسات التنمية، عددًا من العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى تفاقم الأخطار بالنسبة للبلدان النامية مثل الأردن[93]. على سبيل المثال:

1) هناك تأثير ملحوظ لعامل الوقت الذي يستدعي السرعة في اتخاذ القرار. يمكن أن يؤدي عدم وجود خطوات لرصد وتقييم القرارات إلى زيادة احتمال الاستغلال من قبل صانعي القرار والقادرين على الوصول إلى نظام صنع القرار. يمكن أن تؤدي حيازة المعلومات المتعلقة بالعقود العامة قبل الآخرين إلى منح امتياز لمن لديهم تضارب في المصالح. ومن الأمثلة على ذلك إيطاليا حيث تم حجب عطاء بسبب شبهات الفساد[94]. علاوةً على ذلك، هناك خطر إغفال استغلال المسؤولين للمعلومات السرية المتعلقة باستجابة الدول للوباء. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، هناك اشتباه في استغلال عدد من مسؤولي البيت الأبيض للمعلومات من أجل بيع أسهمهم في الشركات التي كانت عرضة لخطر انخفاض أسعار أسهمها بمجرد إعلان الحكومة عن استجابتها للوباء، وهذا يشير بوضوح إلى تضارب في المصالح.[95]

تفاقم الانتهازية لاستغلال الذعر العام من خلال بيع سلع مغشوشة أو رفع الأسعار أو نشر معلومات كاذبة. قامت العديد من الشركات العالمية برفع أسعار معدات الحماية الشخصية (PPE) مثل الكمامات والمعقمات[96]. تمكنت العديد من الشخصيات الرسمية من الحصول على معدات وقائية ومساندة بكميات كبيرة، مما حد من وصول الآخرين إلى هذه المعدات. وعلى سبيل المثال، تمكّن العديد من الشخصيات الروسية الغنية من شراء عدد كبير من أجهزة التنفس، مما ساهم في النقص الهائل في العدد المتاح للآخرين في روسيا[97]، بينما حاول أحد البرلمانيين في أوغندا الترويج لعلاج لـ(كوفيد-19) دون الاستناد إلى أي أدلة علمية مما أثار قلق الجمهور[98].

2) تفعيل الحكومات لقوانين استثنائية يمكن أن تؤدي إلى تناقص أو غياب أي فرصة للشعب في محاسبة حكوماته على مثل هذه القرارات. يؤكد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة على ضرورة احترام قانون حقوق الإنسان والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية عند صياغة مثل هذه القوانين لتجنب استغلال سلطة الحكومة وممثليها.

ينبغي لمثل هذا التشريع أن:

---

[93] مكافحة الفساد خلال انتشار فيروس كورونا (جلوبال انيشياتيف) 3 حزيران/ يونيو 2020 https://globalinitiative.net/corruption-coronavirus/ (آخر زيارة 13 آب / أغسطس 2020)

[94] بن هولمان، التحقيق في فيروس كورونا: من المستغل للجائحة؟ (الاتحاد الدولي للصحفيين الاستقصائيين) 24 آذار/ مارس 2020 https://www.icij.org/inside-icij/2020/03/investigating-the-coronavirus-who-is-cashing-in/ (آخر زيارة 15 آب/ أغسطس 2020)

[95] ماجي سيفيرن وكاتي أودونيل 'أعضاء مجلس النواب ومساعدو مجلس الشيوخ يتداولون الأسهم في الأيام الأولى لفيروس كورونا' (بوليتيكو) 21 آذار/مارس 2020 https://www.politico.com/news/2020/03/21/coronavirus-trading-house-senate-140260?fbclid=IwAR0r_BDIPQvG5m4l5mDvOUQ-ltsOQPG2UQHsSiAqWhQNtkj6HgS1dmeXLp0 (آخر زيارة في 15 آب/أغسطس 2020)

ماجي سيفيرن وكاتي أودونيل 'أعضاء مجلس النواب ومساعدو مجلس الشيوخ يتداولون الأسهم في الأيام الأولى لفيروس كورونا' (بوليتيكو) 21 آذار/ مارس 2020 https://www.politico.com/news/2020/03/21/coronavirus-trading-house-senate-140260?fbclid=IwAR0r_BDIPQvG5m4l5mDvOUQ-ltsOQPG2UQHsSiAqWhQNtkj6HgS1dmeXLp0 (آخر زيارة في 15 آب/ أغسطس 2020)

[96] المرجع نفسه.

[97] بيوتر سوير وإيفان غيرشكوفيتش وجيك كورديل ، 'حصريًا: الأثرياء الروس يخزنون أجهزة التنفس لحماية أنفسهم من فيروس كورونا '(ذا موسكو تايمز)، 21 آذار/مارس 2020- (آخر زيارة 15 آب/أغسطس 2020)

[98] حليم التهماني ادعاء رئيس البرلمان الأوغندي عن علاج Covid-19 يثير الجدل' (فويس أوف أميركا نيوز) 17 مارس 2020 https://www.voanews.com/science-health/coronavirus-outbreak/uganda-parliament-speakers-claim-covid-19-cure-sparks (آخر زيارة 15 آب / أغسطس 2020).

أ- يلتزم بالحدود الدستورية؛

ب- أن تكون إجراءاته متناسبة مع الحاجة العامة التي يقتضيها الوباء؛

ت- ألا ينطوي على تقييد الحقوق الأساسية إلا في إطار تطبيق معايير الصحة العامة؛

ث- يبتعد عن التمييز العنصري؛

ج- يقدّم مبرر منطقي لجميع القرارات الحكومية الصادرة بموجب القوانين الاستثنائية؛

ح- يلتزم بالشفافية؛

خ- يمتنع عن استخدام هذه القوانين الاستثنائية لقمع الحريات السياسية أو ممارسة أعمال انتقامية[99].

بيد أنه تم التبليغ عن ارتكاب عدد من هذه الأفعال في العديد من البلدان النامية، حيث توفر السلطات التي تفضل مثل هذه القوانين الاستثنائية فرصة لإساءة استخدام السلطة وتجنب العواقب القانونية والشعبية. على سبيل المثال، أفادت منظمة "المادة 19" أن هذه القوانين الاستثنائية قد استخدمت لقمع المشاركة السياسية في كينيا [100]ولتوسيع نطاق أنظمة المراقبة في المملكة المتحدة[101].

وترى الباحثة أن إحدى طرق تجنب أو ردع مثل هذه الأخطار تكمن في تشجيع دور الصحافة الاستقصائية والنقدية ومنظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى منصات النقاش العام.

استغلال برامج التحفيز الاقتصادي التي تهدف إلى معالجة الأضرار الاقتصادية الناجمة عن الوباء. قدمت عدة دول للشركات والمواطنين على حد سواء مساعدات مادية وعملية لتجنب الانهيار الاقتصادي الذي قد يسمح بالاستغلال على مستوى صنع القرار. بينما لم تساعد الدنمارك وبولندا الشركات التي تأثرت بالوباء، بل اختارتا إنقاذ الشركات المسجلة في الملاذات الضريبية الخارجية[102] .

أما فيما يتعلق بالقطاعات الطبي والإنساني، فلا يزال الاستغلال بسبب الوباء مستمراً[103]. تبرز إحدى هذه المجالات في السباق لتطوير لقاح وتصنيع الأدوية، لا سيما في عمليات صنع القرار فيما يتعلق بالعطاءات الحكومية التي يتم تقديمها كجزء من خطة مواجهة الوباء. حيث ذكرت منظمة الشفافية الدولية الهدر المالي الناتج عن الفساد في هذه المجالات.

---

[99] مكتب المفوض السامي لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تدابير الطوارئ وكوفيد-19 إرشادات، 27 نيسان/ ابريل 2020 https://www.ohchr.org/Documents/Events/Em EmergencyMeasures_COVID19.pdf (آخر زيارة في 17 آب/أغسطس 2020)

[100] "كينيا: لا ينبغي استخدام جائحة فيروس كورونا كذريعة لوقف الاحتجاجات" (المادة 19) https://www.article19.org/resources/kenya-coronavirus-pandemic-should-not-be-used-as-excuse/- تم الولوج إليه في 3 أيلول/ سبتمبر 2020

[101] "المملكة المتحدة: ينبغي ألا تستخدم الحكومة فيروس كورونا كغطاء لتوسيع نظام المراقبة" (المادة 19) 19 https://www.article19.org/resources/uk-government-should-not-use-coronavirus-as-cover-for-expanding-surveillance-regime/> تم الولوج إليه في 3 أيلول/ سبتمبر 2020.

[102] بيل بوستوك، الدنمارك وبولندا ترفضان إنقاذ الشركات المسجلة في الملاذات الضريبية الخارجية (بيزنيس إنسايدر) 20 ابريل/ نيسان 2020 https://www.businessinsider.com/coronavirus-companies-tax-havens-banned-denmark-poland-bailout-2020-4?r=US&IR=T (آخر زيارة في 13 أغسطس 2020)

[103] ناتالي رودس، فيروس كورونا: الحاضنة المثالية للفساد في أنظمتنا الصحية؟ 7 نقاط رئيسية يجب مراعاتها حول كوفيد-19 (منظمة الشفافية الدولية) 13 آذار/ مارس 2020، متاح على: http://ti-health.org/content/coronavirus-covid19-corruption-health-systems/ (آخر زيارة 12 آب/ أغسطس 2020) [الشفافية الدولية حول كوفيد-10]

من ناحية أخرى، يمكن أن تؤدي حالة الطوارئ العامة إلى تنامي انتشار المعلومات الخاطئة فيما يتعلق بإيجاد علاج للمرض بشكل عام[104] وكذلك دفع الرشاوى لكسب قدرة وصول أو معاملة تفضيلية عند الحصول على اللقاح أو معدات الوقاية الشخصية فيما يعد انتهاك واضح لمبادئ العدالة الاجتماعية[105]. على سبيل المثال، أثناء تفشي فيروس "إيبولا"، أبلغ الصليب الأحمر عن أنشطة فاسدة، أدت إلى خسارة 6 ملايين دولار أميركي من التمويل الإنساني في غرب إفريقيا الذي اختلسه موظفو الجمارك أثناء استيراد الأدوية من خلال تقديم إيصالات لأنشطة لم تقع أو كرشوة للحصول على استثناء من حظر التجول المفروض لاحتواء الفيروس[106].

قد تقوم بعض الدول بتزوير عدد المرضى والوفيات من الفيروس ، كما هو الحال في ولاية "تاميل نادو" في الهند، حيث تم الإبلاغ عن تخفيض متعمد في الحجم المعلن للحالات بالنسبة إلى الحجم الفعلي حتى تظهر الولاية بصورة أفضل.[107]

إضافةً إلى النقاط المذكورة أعلاه، خطر الفساد في القطاع الطبي موجود بصورة دائمة في الدول النامية، حيث يحتاج معظمهم إلى مساعدات خارجية على هيئة قروض أو مساعدات إنسانية لتوفير المعدات الطبية اللازمة للتعامل مع الوباء. وعادةً ما تُصاحب المساعدات الخارجية بخطر سوء الاستخدام من خلال الممارسات الفاسدة. تظهر إحدى الأدلة على ذلك خلال الاستعراضات المستقلة لتعاملات دول غرب إفريقيا مع المساعدات المالية التي قدّمت للتعامل مع جائحة "إيبولا" والتي تبين خلالها وجود مستويات عالية من التبذير والفساد المشبوه.[108]

عرّض وضع الوباء الاستثنائي الملايين لمخاطر اجتماعية ومالية وجسدية وعقلية متزايدة. وتحديداً، أدى الوباء إلى تفاقم المخاطر التي يتعرض لها المواطنون العاديون نتيجة ممارسات الفساد. وتكمن أهمية ذلك بشكل خاص في القطاع الطبي حيث يتأثر وصول المواطنين إلى الرعاية الصحية المناسبة ويمكن الشعور بتأثيره على نهج الدولة وسياساتها الاجتماعية والاقتصادية. في المقابل، يتطلب الأمر دراسة أكبر لرفاهية المواطنين وفائدة المصالح الاقتصادية المحلية.

---

[104] سي. براندون أوغبونو، لا تنخدع بالمتسلقين خلال كوفيد-19 (وايرد) 4 أيار/ مايو 2020 https://www.wired.com/story/opinion-dont-be-fooled-by-covid-19-carpetbaggers/ (آخر زيارة 13 آب/ أغسطس 2020)

[105] منظمة الشفافية الدولية حول كوفيد-19. المرجع الوارد في الحاشية أعلاه (22)

[106] الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، بيان الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر بشأن الاحتيال في عمليات الإيبولا ، 20 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، متاح على: https://media.ifrc.org/ifrc/ifrc-statement-fraud-ebola-operations/ (آخر زيارة في 12 آب/ أغسطس 2020).

[107] أرون رام، "انطلق، كورونا، انطلق! انطلق فساد انطلق!" 16 آذار/ مارس 2020 https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/chennaitalkies/go-corona-go-go-corruption-go/ (آخر زيارة في 16 آب/ أغسطس 2020)

[108] تقرير مركز الموارد بنفس المرجع المذكور في الحاشية (33) أعلاه

الجزء الثاني: تقييم سياسات الأردن خلال جائحة (كوفيد-19)

الفصل الرابع: تقييم بتفعيل قانون الدفاع رقم 13 لعام 1992م

أصدر العاهل الأردني الملك عبد الله الثاني، في 17 آذار / مارس 2020، إرادة ملكية بتفعيل قانون الدفاع رقم 13 لعام 1992م الذي يقضي بتعطيل جزء من النظام القانوني للدولة من أجل تسهيل الاستجابة الحكومية للوباء. كما نوقش في الفصل السابق، ينطوي تفعيل مثل هذه الحالة الاستثنائية على مخاطر كبيرة بارتكاب ممارسات الفساد المباشر، أو قيود غير مباشرة على آليات ردع الفساد، مثل حرية التعبير ضد الممارسات الفاسدة من قبل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والجمهور. حيث تم تخفيف اجراءات الإغلاق الصادرة بموجب قانون الدفاع مطلع أيار/ مايو.

ترافق تفعيل القانون مع توجيهات باقتصار تنفيذه على النطاق المطلوب لبذل الجهود لاحتواء الفيروس، مع تأكيدات على احترام الحقوق المدنية والدستورية للمواطنين، واحترام الملكية الخاصة، وأن الغرض من تنفيذ القانون سيكون حماية الصحة والسلامة العامة[109] .على هذا النحو، أكد رئيس الوزراء -آنذاك- عمر الرزاز أن تفعيل القانون ضروري لضمان الاستجابة السريعة والكافية للوباء [110].

من الناحية الموضوعية، يمنح قانون الدفاع لرئيس الوزراء صلاحيات استثنائية، والتي يمكنه نقلها إلى أي عضو آخر في الحكومة، وتشمل هذه الصلاحيات:

أ- وضع قيود على حرية أشخاص في اجتماع وانتقال وإقامة، وإلقاء القبض على المتشبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم.
ب- تكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته.
ت- تفتيش أشخاص وأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة.
ث- تفتيش أشخاص وأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة.
ج- وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة.
ح- منع أو حصر أو تقييد استيراد المواد أو تصديرها أو نقلها من مكان إلى آخر، وتحديد التعامل بها وحظر إخفائها أو إتلافها أو شرائها أو المقايضة عليها وتحديد أسعارها.
خ- الاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة وأن ينشئ عليها أعمالاً تتعلق بالدفاع وأن يزيل أي أشجار أو منشآت عليها، وأن يأمر بإدارتها واستغلالها أو تنظيم استعمالها.
د- إخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها.

---

[109] "الأردن يفرض قانون الدفاع وسط تفشي فيروس كورونا" مراقبة بي بي سي للشرق الأوسط (لندن، 2020).

[110] "الرزاز : أهم قرار اتخذناه تفعيل قانون الدفاع" (الرأي) 6 حزيران/ يونيو 2020 http://alrai.com/article/10539572/%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA/%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%B2%D8%A7%D8%B2--%D8%A3%D9%87%D9%85-%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D8%AA%D8%AE%D8%B0%D9%86%D8%A7%D9%87-%D8%AA%D9%81%D8%B9%D9%8A%D9%84-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9 آخر ولوج إليه في 23 أيلول/ سبتمبر 2020

ذ- تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة، وإغلاق أي طريق أو مجرى ماء أو تغير اتجاهه ومنع حركة السير عليه أو تنظيمها.
ر- مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات الرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.
ز- منع أخذ صور أو عمل تصاميم أو خرائط لأي مكان أو شيء بعينه قد يفيد العدو ومنع الاحتفاظ بجوار هذه الأماكن والأشياء بأي أجهزة تصوير أو مواد لعمل الصور والتصاميم والخرائط ومنع المكوث أو التأخر في مثل هذه الأماكن دون عذر مشروع.
س- إلغاء رخص الأسلحة النارية والذخائر والمفرقعات والمواد القابلة للانفجار أو التي تدخل في صناعة المتفجرات ومنع صنعها أو بيعها أو شرائها أو نقلها أو التصرف بها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق محلات بعينها وخزنها.
ش- منع صنع أجهزة الاتصال أو بيعها أو شرائها أو حيازتها والأمر بتسليمها وضبطها.

يعاقب عدم الالتزام بالأوامر الصادرة بموجب هذا القانون بالسجن لمدة أقصاها ثلاث سنوات (المادة 7)، ولا يجوز الطعن في الإجراءات الجزائية بموجب هذا القانون إلا في المحكمة الإدارية العليا (المادة 8). بينما يتم وقف الالتزامات التعاقدية التي لم يتم الوفاء بها بسبب تفعيل هذا القانون (المادة 11).

يسمح القانون الدولي بفرض مثل هذه القيود على حقوق المواطنين في أوقات الأزمات بموجب المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تؤكد على أن مثل هذه الاستثناءات يجب أن تكون متناسبة مع الوضع ومتسقة مع التزامات الدولة بموجب القانون الدولي[111]. إجمالاً، يضع مستوى السلطة المسنودة إلى رئيس الوزراء بموجب هذا القانون المواطنين في وضع حرج، وبينما أوعزت الإرادة الملكية بحصر صلاحيات السلطة التنفيذية، فإن مستوى هذا التقييد المؤقت والموضوعي متروك لرئيس الوزراء.

وعليه، من الناحية الموضوعية، تخطت الصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء بشكل عام القيود المنصوص عليها كأفضل ممارسة من قبل مكتب مفوض حقوق الإنسان التي نوقشت في الفصل السابق بسبب غموض حدود السلطة، وهو ما يتعارض مع التوصية بتحديد الصلاحيات الممنوحة بوضوح، مع مراعاة الحقوق الدستورية الأساسية وواجب عدم التمييز. علاوة على ذلك، وبينما تنص المادة 3 على أن القانون يجب أن يكون محدد زمنياً، إلا أنها لا تشير إلى أي قيود أخرى أو تحدد كيفية تحديد الفترة، وهي مسألة تناولها أعضاء البرلمان والجهات الفاعلة في المجتمع المدني كما هو موضح أدناه.

حتى وقت الانتهاء من هذا البحث، شملت القرارات الرسمية الصادرة بموجب القانون (حسب ترتيب فرضها):

1. يوقف العمل بأحكام قانون الضمان الاجتماعي للسماح بإعادة تخصيص الأموال الحكومية[112]؛
2. فرض قواعد الإغلاق التي تحد من حق الناس في التنقل وإغلاق المرافق التجارية والعامة لتجنب انتشار الفيروس؛

[111] "في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة والتي تم الإعلان عن وجودها رسميا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ تدابير لا تتقيد بالتزاماتها بموجبه بقدر ما تقتضيه الحالة شريطة ألا تتعارض هذه التدابير مع التزاماتها الأخرى بموجب القانون الدولي وألا تنطوي على تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي"

[112] النص الكامل لأمر الدفاع رقم (1) '(*سواليف*, https://sawaleif.com/19> (March 2020 النص-الكامل-لأمر-الدفاع-رقم-1-540696.</ تم الولوج إليه في 30 أيلول/ سبتمبر 2020

3. فرض غرامات فورية لمن ينتهكون قواعد الإغلاق بما في ذلك قيود النقل (تم تعديلها لاحقًا بالأمر رقم 12 الذي وضع نظام عقوبات أكثر صرامة)؛
4. إنشاء صندوق الدعم الاجتماعي الطارئ "همة وطن" والذي سيتم مناقشته لاحقاً.
5. وقف الأطر الإجرائية الزمنية، ووقف مواد قانون الشركات ذات الصلة بالاجتماعات الإدارية واجتماعات مجلس الإدارة.
6. وضع قيود على قانون العمل لتسهيل مستوى من المرونة المالية استجابة للجائحة[113] (لا سيما وقد تم انتقاد هذا القرار والقرار المذكور في النقطة 1 أعلاه لعدم مراعاة الرعاية الاجتماعية)[114]؛
7. تدابير لإقرار التعلم عن بعد في النظم التعليمية؛
8. فرض عقوبات على من لا يلتزم باحتياطات السلامة مثل الحجر الذاتي[115] ؛
9. تفعيل خطط الدعم المالي للقطاع الخاص. وشمل ذلك صندوق "تضامن"، ولدى الصندوق خطط مختلفة للشركات التي تعطلت أنشطتها كلياً أو جزئياً اعتماداً على حالة موظفيها من حيث التسجيل في الضمان الاجتماعي، ويقدم الدعم بشكل أساسي من خلال دفع 50٪ من أجور الموظفين. وتظهر السجلات أنه تم قبول نسبة جيدة من الطلبات الواردة، لكن العديد من أرباب العمل واصلوا خصم أكثر من 50٪ من أجور الموظفين[116] ؛
10. تمديد مواعيد استحقاق الضرائب؛
11. وضع إجراءات سلامة لإدارة إعادة فتح المنشآت التجارية والصناعية؛
12. تيسير سداد قطاع السياحة الضمانات المدفوعة للحكومة؛
13. تقديم حزم مساعدات مالية ميسرة من خلال مؤسسة الضمان الاجتماعي لأصحاب الأعمال في قطاع السياحة غير القادرين على تأمين رواتب موظفيهم؛
14. خفض معدل الفائدة على ديون القطاع الخاص[117].

ومن الجدير بالذكر أنه لم يتم فرض عقوبات على الموظفين العموميين الذين يسيئون استخدام السلطة المفوضة لهم أو يسهلون خرق القواعد. وكان القيد الوحيد من هذا المستوى قد صدر في شباط/ فبراير قبل تفعيل قانون الدفاع من قبل مدير الأمن العام، الذي أصدر بياناً يحذر فيه من الآثار السلبية للواسطة في قوات الأمن العام، مؤكداً على دور الفرد في آليات مكافحة الفساد[118].

---

[113] الرزاز يعلن أمر الدفاع رقم 6 / النص كاملا) *سواليف*, 8/https://sawaleif.com> (April 2020 يعلن-بعد-قليل-أمر-الدفاع-رقم-6-تفاصيل-546026 </تم الولوج إليه في 30 أيلول/ سبتمبر 2020.

[114] العضايلة: قانون الدفاع أصبح سلاحاً مؤذياً بيد الحكومة ويجب وقف العمل به) *سواليف*, 2 (2020 June https://sawaleif.com/العضايلة-قانون-الدفاع-أصبح-سلاحاً-مؤذ-2020.559056 accessed 30 September 2020> />

[115] النص الكامل لأمر الدفاع رقم "8) *سواليف*, 15/https://sawaleif.com> (April 2020 النص-الكامل-لأمر-الدفاع-رقم-8-547832 </تم الولوج إليه في 30 أيلول/ سبتمبر 2020.

[116] تيودروس أراجي كيبيدي، سفين إريك ستاف، مها كتا، وميكايلا بروكوب، "تأثير جائحة كوفيد-19 على الشركات في الأردن" (منظمة العمل الدولية، منظمة FAFO، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) نيسان/ ابريل 2020. الساعة 14-15. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_749136.pdf تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[117] رئاسة الوزراء - قائمة أوامر قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 '
<http://www.pm.gov.jo/content/1588758468/%D9%82%D8%A7%D8%A6%D9%85%D8%A9-%D8%A3%D9%88%D8%A7%D9%85%D8%B1-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9-%D8%B1%D9%82%D9%85-13-1992.html> تم الولوج إليه في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[118] "النزاهة ومكافحة الفساد" تشيد بمبادرة "الأمن العام" لمحاربة الواسطة والمحسوبية-0-0-10/http://jiacc.gov.jo> '
4.mint.imagine.com.jo/news/914/news> تم الولوج إليه في 30 أيلول/ سبتمبر 2020

وبحلول 19 نيسان/ أبريل، رصدت 16 ألف مخالفة لقانون الدفاع[119]. واعتبارًا من 11 تموز/ يوليو 2020، تضمن تفعيل قانون الدفاع 182 قراراً وإجراءً[120]. وأنشأت وزارة الصحة موقعاً إلكترونياً مخصص لاطلاع المواطنين على المستجدات بهدف إثبات المخاطر التي ينطوي عليها الوباء، والحالة الوبائية العامة في الأردن وذلك تماشياً مع القرارات المتخذة بموجب قانون الدفاع[121]. في غضون ذلك، بذل مكتب رئيس الوزراء جهودًا لإتاحة جميع تصريحات الوزراء ذات الصلة بالوباء عبر الإنترنت عبر حساب رئاسة الوزراء عبر يوتيوب وذلك بتنزيل أكثر من 200 مقطع فيديو في الفترة بين أيار/ مايو وتشرين الثاني/ نوفمبر 2020 في وقت إعداد البحث[122]، مما يعزز التزام الأردن بالمادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على ضمان الوصول إلى المعلومات الدقيقة والميسرة.

ولم يسمح سوى للمركبات المصرح لها بالتواجد في الشوارع عند تفعيل الحكومة للحظر الشامل. وتشهد العديد من الروايات على حقيقة المزاعم بأن بعض تصاريح التنقل تم الحصول عليها بطرق غير شرعية من خلال الواسطة والمحاباة[123]. في 22 من آذار/ مارس، أعلن وزير الدولة لشؤون رئاسة الوزراء أنه سيتم طلب الأسماء والأرقام الوطنية لمن حصلوا على مثل هذه التصاريح عند إصدارها وأنه سيتم وضع المزيد من الإرشادات التي ستحد من القدرة على إصدار التصاريح[124]. وتشير الروايات اللاحقة في مطلع نيسان/ أبريل إلى أن استقالة وزير الزراعة إبراهيم شحادة قد تكون مرتبطة بـ "فضيحة التصاريح"[125]. كما تم تخفيف إجراءات الحظر في أوائل حزيران/ يونيو.

ويعتبر "همة وطن" صندوق الطوارئ الذي أنشأته الحكومة استجابة للجائحة بموجب قانون الدفاع ويخدم ثلاث محاور بشكل رئيس؛ 1) المساعدة للجهود الحكومية الرامية لزيادة قدرة المستشفيات العامة، 2) المساعدة اللوجستية لمؤسسات الصحة العامة، 3) تخصيص الأموال للقطاعات المتضررة من خلال المؤسسات العامة والمجتمع المدني. وينقسم الصندوق إلى ثلاث حسابات، وهي حساب "الهمّة"، و"الصحّة"، و"الخير". ويتولّى مسؤولية تيسير الصندوق لجنة إدارية لكلّ حساب يختار رئيس الوزراء

---

[119] 16‘ ألف شخص خالفوا أوامر الدفاع) *سواليف*, 18 نيسان/ ابريل 2020 <https://sawaleif.com/16-ألف-شخص-خالفوا-أوامر-الدفاع-548632 />تم الولوج إليه في 30 أيلول/ سبتمبر 2020. العضايلة .. حالة من عدم وضوح الغاية من استمرار تفعيل قانون الدفاع (سواليف) 10 أيلول/سبتمبر 2020 https://sawaleif.com/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B6%D8%A7%D9%8A%D9%84%D8%A9-%D8%AD%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D9%85%D9%86-%D8%B9%D8%AF%D9%85-%D9%88%D8%B6%D9%88%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%BA%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D8%B3-580149/ آخر ولوج في 23 أيلول/ سبتمبر 2020.

[120] عامر بني عامر، تقرير أداء حكومة الدكتور عمر الرزاز خلال عامين (مركز حياة - راصد، حزيران/ يوليو 2020) متوفر على: http://www.hayatcenter.org/uploads/2020/06/20200624111059en.pdf آخر ولوج بتاريخ 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[121]‘ وزارة الصحة الموقع الرسمي لوزارة الصحة الأردنية | مرض فيروس الكورونا <https://corona.moh.gov.jo/ar> ’تم الولوج في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[122] *الإيجاز الصحفي لوزير الدولة لشؤون الإعلام حول مستجدات التعامل مع وباء كورونا*-<https://www.youtube.com/watch?v=F-6ZzIlU5Kc&list=PLKE9zeH9w0dr6PZ4778qDf-C186mFtR1Q&index=200> تم الولوج في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[123]‘ هل يجوز محاكمة المسؤول الذي خرق قانون الدفاع .. ومتى ؟) *سواليف*, 3 نيسان/ ابريل 2020 <https://sawaleif.com/هل-يجوز-محاكمة-المسؤول-الذي-خرق-قانون-ا-544743/> تم الولوج في 30 أيلول/ سبتمبر 2020.

[124]القرار رقم 100 الصادر بتاريخ 22 آذار/ مارس 2020 عن مكتب رئاسة مجلس الوزراء رداً على اشاعة رئاسة الوزراء

أكّد وزير الدولة لشؤون رئاسة الوزراء سامي الداوود أنّ جميع التصاريح الممنوحة من رئاسة الوزراء والمركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات للجهات والأشخاص المصرّح لهم بالخروج ستلغى اعتباراً من مساء يوم غدٍ الاثنين، في حال لم تقم الجهات الحاصلة عليها بتزويد لجنة استمراريّة العمل الحكوميّة بالأسماء والأرقام الوطنيّة لحامليها. وشدّد الداوود على أنّ لا تهاون في منح التصاريح، وقد تمّ منحها على نطاق ضيّق، بهدف إدامة عمل المؤسّسات والقطاعات الحيويّة، مؤكّداً أنّه ولغايات أمنيّة بحتة سيتم إلغاء أيّ تصريح لا تقم الجهة الحاصلة عليه بتوثيقه باسم حامله ورقمه الوطني. وأضاف: إنّ هذا الإجراء يهدف إلى ضبط استخدام التصاريح، وضمان عدم خروج الأشخاص، باستثناء المصرّح لهم بالخروج.

[125]‘ خفايا ‘‘إقالة’’ أول وزير أردني في ظل كورونا: وزارة الرزاز تصدعت وأزمة التصاريح تدحرجت) *القدس العربي*, 2 نيسان/ ابريل 2020 (<https://www.alquds.co.uk/أزمة-كورونا-تطيح-بوزير-الزراعة-الأرد /> تم الولوج في 30 أيلول/ سبتمبر 2020

أعضاءها بناءً على توصية محافظ البنك المركزي الأردني[126]. في ورقة موقف أعدتها "رشيد"، أوصينا بالمزيد من تطوير الإطار المعياري الذي يحدد مهام أعضاء اللجنة وإجراءات تعيينهم.[127]

يقبل الصندوق التبرعات من الهيئات العامة والخاصة، ويمنح الشخصيات الاعتبارية الخاصة إعفاءات من نسبة ضريبة الدخل تقديراً لتبرعاتهم. ويشير الموقع وقت إجراء البحث إلى أنه تم تلقي أكثر من 110 مليون دينار من التبرعات، ويوضح كيف تم تخصيص 29 مليون دينار أردني منهم فقط (27 مليون دينار لصندوق المعونة الوطنية والتي خصصت لتعويضات عمال المياومة[128] ، ومليون دينار لمؤسسة "تكية أم علي" الخيرية ومليون دينار للهيئة الخيرية الأردنية الهاشمية[129]. وتشير تقارير الهيئة الخيرية الأردنية الهاشمية عن أشهر آب/ أغسطس وأيلول/ سبتمبر وكانون الأول/ ديسمبر إلى أنها وزعت 380،500 طرد غذائي للأسر التي تدهور وضعها المادي بسبب الوباء[130]. وتشير التقارير اللاحقة إلى أنه تم تخصيص 10 ملايين دينار لوزارة الصحة[131]، وخصص مليون دينار لعمليات إغاثية تهدف إلى مساعدة الأردنيين في الخارج الراغبين في العودة.[132].

وبحسب سجلات الحكومة، استلم الحساب الفرعي للصندوق المخصص للجمعيات الخيرية "الخير" مبلغ 2،340،105 دينار أردني، صُرف منها 766،600 دينار أردني -حتى تاريخ البلاغ (31 أيار/ مايو)- من أجل تقديم المساعدات قطاعات العمال الضعيفة المختلفة المتضررين من الوباء.[133]

---

[126] ('وطن همّة صندوق' (وطن همّة صندوق <http://himmatwatan.jo/> تم الولوج إليه في 1 تشرين أول /أكتوبر.

[127] المرجع نفسه

[128] ورقة موقف بعنوان "مدى حساسية النفقات العامة لمعايير الشفافية والنزاهة" إعداد رنا عيروط الصفحة 11

[129] مراسلات ديوان المحاسبة إلى رئاسة الوزراء، عاصم حداد، رقم 12-4-3-5779، (31-5-2020) متاح إلكترونياً على: https://ammannet.net/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%AA%D8%AC%D9%8A%D8%A8-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D8%B3%D8%A6%D9%84%D8%A9-%D8%B7%D9%87%D8%A8%D9%88%D8%A8-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D9%87%D9%85%D8%A9-%D9%88%D8%B7%D9%86-%D9%81%D9%8A-55-%D8%B5%D9%81%D8%AD%D8%A9-%D8%A7%D8%B3%D9%85%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%A8%D8%B1%D8%B9%D9%8A%D9%86

[130] JHCO - 'نشاطات الهيئة عن الربع الثالث للأشهر 7 ، 8 ، 9 / 2020 '
<https://www.jhco.org.jo/subdefault.aspx?pageid=95&NewsId=1291&MenuId=17> accessed 30 December 2020.

[131] 10' ملايين دينار لدعم وزارة الصحة من صندوق "همة وطن"' (*قناة المملكة*)<https://www.almamlakatv.com/news/51793> تم الولوج في 30 كانون الأول/ ديسمبر 2020.

[132] مليون دينار من "همّة وطن" لتسيير عودة الأردنيين المتعثرين بالخارج' (*الغد، 24 آب/ أغسطس 2020*)/https://alghad.com> مليون-دينار-من-همّة-وطن-لتسيير-عودة-ال </تم الولوج في 30 كانون الأول/ ديسمبر 2020.

[133] مراسلات صندوق همة وطن إلى رئاسة الوزراء، ريم ممدوح أبو حسان، رقم 51-12-4 (ش-9756) (31-5-2020) متاح إلكترونياً على https://ammannet.net/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%AA%D8%AC%D9%8A%D8%A8-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D8%B3%D8%A6%D9%84%D8%A9-%D8%B7%D9%87%D8%A8%D9%88%D8%A8-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D9%87%D9%85%D8%A9-%D9%88%D8%B7%D9%86-%D9%81%D9%8A-55-%D8%B5%D9%81%D8%AD%D8%A9-%D8%A7%D8%B3%D9%85%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%A8%D8%B1%D8%B9%D9%8A%D9%86

وأعرب النائب صالح العرموطي عن إحباطه من غياب المعرفة المنهجية بآلية تخصيص الأموال والوجهة النهائية لها[134]. بشكل عام، يبدو أن الأموال لم توضع في غير مكانها الصحيح، بل كان هناك غياب للإبلاغ المنتظم بما يتماشى مع البند (4) من أمر الدفاع (8) الذي ينص على أنه سيتم نشر اسم كل متبرع ووجهة التبرع في الجريدة الرسمية[135]. وفي ورقة الموقف التي أعدتها "رشيد"، أوصينا بنشر تقارير التدقيق التي تم إجراؤها على إنفاق الصندوق، والتأكد من انتظام ووضوح المعلومات التي يتم مشاركتها على الموقع الإلكتروني للصندوق لضمان الرقابة العامة[136].

من جهة أخرى، أشار مشروع "راصد" الناشط في المجتمع المدني في الأردن إلى أن 10 تعيينات في مناصب قيادية عليا حدثت أثناء العمل بقانون الدفاع [137]، لكن لا توجد سجلات محددة تشير إلى المناصب ومن شغلها.

بشكل عام، كما هو الحال مع العديد من استجابات الحكومية الأخرى للوباء، كان هناك تناقض وارتباك ملحوظ في اتخاذ القرارات الحكومية الذي كان يمكن أن يفتح الباب أمام الاستغلال، ويُظهر إطار العمل الذي تم تفعيله جنباً إلى قانون الدفاع غياب الإجراءات الوقائية المعيارية المكافحة لمثل هذا الاستغلال المحتمل. ومع ذلك، استجابت الحكومة بشكل استباقي لتقارير الممارسات الفاسدة التي تمت مشاركتها علناً، ولا توجد أدلة تظهر وقوع حالات عدم استجابة بارزة.

في حزيران/ يونيو، دعا نواب[138] ومنظمات المجتمع المدني[139] إلى وقف العمل بقانون الدفاع. ووُجهت مخاوف محددة نحو الاستخدام المفرط للسلطة ضد الحق في التجمع العام، وحرية التعبير، واستقلال القضاء.

4.1 حرية التعبير

إن امتلاك القدرة على تحدي صنع القرار الحكومي هو عنصر مهم ضمن الإجراءات الوقائية المؤسسية ضد الفساد، ويُسمح بالحد من هذه الحريات في أوقات الأزمات بشكل منطقي ومتناسب. كان الشاغل الأساسي أثناء انتشار الجائحة يتمثل في انتشار أخبار كاذبة، أو الاعتراض المفرط على جهود احتواء الفيروس، لكن لضمان حصول المواطنين على مصدر للتحقق من الأخبار، أنشأت الحكومة منصة حقك تعرف.[140]

---

[134]، موقع خبرني: العرموطي يسأل عن صندوق همة وطن' (*موقع خبرني*)
<https://www.khaberni.com/news/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D9%85%D9%88%D8%B7%D9%8A-%D9%8A%D8%B3%D8%A3%D9%84-%D8%B9%D9%86-%D8%B5%D9%86%D8%AF%D9%88%D9%82-%D9%87%D9%85%D8%A9-%D9%88%D8%B7%D9%86-390318تم الولوج في 30 أيلول/ سبتمبر 2020' ; .العرموطي يستجوب الرزاز حول قانون الدفاع وأموال همة وطن(*سواليف*, 31 آب/ أغسطس 2020) <https://sawaleif.com/العرموطي-يستجوب-الرزاز-حول-قانون-الدف-578029/> تم الولوج في 30 أيلول/ سبتمبر 2020.

[135] عامر بني عامر، تقرير أداء حكومة الدكتور عمر الرزاز خلال عامين (مركز حياة - راصد، حزيران/ يوليو 2020) 21-22 متوفر على: http://www.hayatcenter.org/uploads/2020/06/20200624111059en.pdf آخر ولوج بتاريخ 2 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[136] ورقة موقف بعنوان "مدى حساسية النفقات العامة لمعايير الشفافية والنزاهة" إعداد رنا عيروط الصفحة 11

[137] عامر بني عامر، سنتان من عمر الحكومة وثلاثة أشهر منذ صدور قانون الدفاع (راصد، 2020) متوفر على: http://www.hayatcenter.org/uploads/2020/06/20200624110704en.pdf (آخر زيارة في 30 أيلول/ سبتمبر 2020)

[138]، العرموطي يسأل عن موعد إنهاء العمل بقانون الدفاع والمبالغ المحصلة من الاقتطاع) *سواليف*, 24 June 2020) <https://sawaleif.com/العرموطي-يسأل-عن-موعد-إنهاء-العمل-بقان-563921/> تم الولوج في 30 أيلول/ سبتمبر 2020.

[139]، الوطني لحقوق الانسان يدعو لإعادة تقدير الحاجة لقانون الدفاع (سواليف، 24 حزيران/ يونيو 2020)
<https://sawaleif.com/الوطني-لحقوق-الانسان-يدعو-لإعادة-تقدي-563934/> تم الولوج في 30 أيلول/ سبتمبر 2020.

[140]، حقك تعرف <https://haggak.jo/website/> ' تم الولوج إليه في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

في العاشر من نيسان/ ابريل 2020، اعتقل مسؤولون حكوميون فارس الصايغ، مؤسس ومدير عام قناة رؤيا؛ إحدى القنوات التلفزيونية الأردنية الكبرى. جاء الاعتقال رداً على تقرير تحدث فيه عن الظروف الاقتصادية المتردية الناجمة عن الإغلاق، وبررت الحكومة فعلها قائلة إن مثل هذا البيان يقوض جهود الحكومة. وقد أُدين الاعتقال من قبل منظمة مراسلون بلا حدود[141] .

وفي حالة أخرى، أكدت تقارير اعتقال الأمين العام لحزب الوحدة الشعبية، سعيد ذياب، في حزيران / يونيو 2020، على خلفية نشره مقالاً يدين سياسات التبعية الاقتصادية والسياسية[142]. كما أدانت البيانات الرسمية للحزب مماطلة إجراءات محاكمته، وعدم بذل العناية الواجبة نظراً لكونه من المجموعات شديدة التعرض لمخاطر (كوفيد-19) [143]، فيما أطلق سراحه لاحقاً بكفالة.

في 15 تموز/ يوليو 2020، قررت محكمة التمييز –أعلى درجات المحاكم في الأردن- إغلاق مقر حزب الإخوان المسلمين، الذي يعتبر أكبر قوة معارضة في الدولة، بسبب "عدم الامتثال للقانون الأردني" في نزاع على مقر الحزب الرئيسي[144]. تبع ذلك حملة قمع موجهة ضد نقابة المعلمين، التي كانت تحتج على قرار الحكومة بعدم المضي قدماً في زيادة الأجور التي تم الاتفاق عليها في أعقاب إضراب المعلمين لعام 2019م. وتضمنت هذه الحملة اعتقال العشرات من أعضاء النقابة البارزين بدعوى أن النقابة "تحرّض ضد الدولة"[145]. في وقت لاحق، تم تنفيذ موجة واسعة من الاعتقالات (تجاوزت 1000) استجابةً للاحتجاجات الداعمة للنقابة، والتي كان يُنظر إليها من قبل الجمهور على أنها ممثلة لمخاوف الطبقة العاملة، وكانت المظاهرات تفضّ في بعض الأحيان بالقوة[146]. بشكل عام، لم يكن هناك سوى حد أدنى

---

[141] 'فيروس كورونا في الأردن: اعتقال ممثلي قناة رؤيا على خلفية تقرير يناقش الآثار الاقتصادية للإغلاق' (صحفيون بلا حدود) 10 نيسان/ ابريل 2020 https://rsf.org/ar/news/-239 آخر ولوج في 22 أيلول/ سبتمبر 2020.

[142] توقيف أمين عام حزب الوحدة الشعبية سعيد ذياب (جو24) 6 تموز/ يوليو 2020 https://www.jo24.net/%D8%AA%D9%88%D9%82%D9%8A%D9%81-%D8%A3%D9%85%D9%8A%D9%86-%D8%B9%D8%A7%D9%85-%D8%AD%D8%B2%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%AD%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B9%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D8%B3%D8%B9%D9%8A%D8%AF-%D8%B0%D9%8A%D8%A7%D8%A8آخر ولوج في 22 أيلول/ سبتمبر 2020

[143] "تأجيل جلسة مثول أمين عام حزب الوحدة الشعبية أمام المدعي العام" (الهدف) 5 تموز/ يوليو 2020 https://hadfnews.ps/post/70109/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86-%D8%AA%D8%A3%D8%AC%D9%8A%D9%84-%D8%AC%D9%84%D8%B3%D8%A9-%D9%85%D8%AB%D9%88%D9%84-%D8%A3%D9%85%D9%8A%D9%86-%D8%B9%D8%A7%D9%85-%D8%AD%D8%B2%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%AD%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B9%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D8%A3%D9%85%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85

آخر ولوج في 22 أيلول/ سبتمبر 2020

[144] "القضاء الأردني يقرر حل جماعة "الإخوان المسلمون" بسبب "عدم قيامها بتصويب أوضاعها القانونية" (*فرانس 24 / France 24*, 16 تموز/ يوليو 2020) https://www.france24.com/ar/20200716-القضاء-الأردني-يقرر-حل-جماعة-الإخوان-المسلمون-بسبب-عدم-قيامها-بتصويب-أوضاعها-القانونية< تم الولوج في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[145] "الأردن: اغلاق نقابة المعلمين؛ واعتقال القادة" (هيومن رايتس ووتش ، 30 يوليو / تموز 2020) <https://www.hrw.org/news/2020/07/30/jordan-teachers-syndicate-closed-leaders-arrested> تم الولوج إليه في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[146] "الأردن: اعتقالات وتشتيت قسري في احتجاجات المعلمين" (هيومن رايتس ووتش ، 27 آب / أغسطس 2020). <https://www.hrw.org/news/2020/08/27/jordan-arrests-forced-dispersal-teacher-protests> تم الولوج إليه في 4 أكتوبر 2020 ؛ مايكل صافي ، "الأردن يعتقل 1000 معلم في حملة على النقابة" الجارديان (19 آب / أغسطس 2020) <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/19/jordan-arrests-1000-teachers-in-crackdown-on-union>
تم الولوج إليه في 4 تشرين أول/ أكتوبر 2020.
الأردن: اعتقالات وتشتيت قسري في احتجاجات المعلمين (هيومن رايتس ووتش ، 27 آب/ أغسطس 2020) https://www.hrw.org/news/2020/08/27/jordan-arrests-forced-dispersal-teacher-protests> تم الولوج إليه في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020؛ مايكل صافي، "الأردن يعتقل 1000 معلم ضمن حملة صارمة ضد النقابة" الجارديان (19 آب/ أغسطس 2020)

من التغطية الإعلامية المحلية للأحداث والاعتقالات. ومثل هذه الإجراءات في الأوقات التي تتمتع فيها الحكومة بصلاحيات مفرطة في ظل حالة الطوارئ وأوامر الدفاع تركت المتظاهرين في وضع صعب بسبب احتمال استخدام الحكومة لسلطتها خارج النطاق المتعلق باحتواء الجائحة.

وكانت هيومن رايتس ووتش قد أعربت عن مخاوفها من أن سياسة الأردن أصبحت غير متسامحة مع أي شخص يعبر عن آراء تنتقد خطتها لمكافحة (كوفيد-19). عدم التسامح هذا يسّرته الفقرة 2.2 من أمر الدفاع رقم 8 الصادر في 15 نيسان/ أبريل بموجب حالة الطوارئ الأردنية، والتي تحظر "نشر أو إعادة نشر أو تداول أي أخبار حول الوباء من شأنها ترويع الناس أو إثارة الهلع بينهم عبر وسائل الإعلام أو الاتصال أو وسائل التواصل الاجتماعي". بشكل عام، اتخذت الحكومة موقفًا صارماً للغاية ضد الطعن في صنعها للقرار الذي يمكن اعتباره غير متناسب. قد تكون هذه الإجراءات مخالفة لواجب الأردن في حماية حرية التعبير كآلية لمكافحة الفساد في المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC". تلخيصاً للوضع، علّق نائب مدير قسم الشرق الأوسط في هيومن رايتس ووتش: "عملت الحكومة الأردنية بحزم لحماية مواطنيها وسكانها من فيروس كورونا، لكن الإجراءات الأخيرة خلقت انطباعا بعدم تسامحها مع أي انتقاد حيال استجابتها للوباء". [147]

4.2 استقلال القضاء

يعتبر استقلال القضاء أمر أساسي في الأنظمة المؤسسية الفعال في مكافحة الفساد. خلال الوباء، أُعرب عن بعض المخاوف من تعرض استقلال القضاء في الأردن للتقويض، مع مخاوف بشأن آثار تفعيل قانون الدفاع. وقد تكون هذه الإجراءات معارضة مع واجب الأردن في حماية استقلال القضاء بموجب المادة 11 من "UNCAC".

أُحيل عضو بالمحكمة الجنايات الكبرى على التقاعد المبكر في نهاية أيار/مايو، بعد أن راجعته لجنة تأديبية بسبب منشور له على فيسبوك، حيث انتقد "السلطة المطلقة المُفسدة" بزعم أن الوضع الحالي "لا يستدعي إهدار الحقوق العامة وسيادة القانون والاعتداء على الملكيات". دفع القرار المعلقين، بما في ذلك "الأجندة القانونية" الناشطة في المجتمع المدني، إلى التشكيك في استقلالية اللجنة التأديبية، وضمانات استقلال القضاء في القانون الأردني، واستخدام قانون الدفاع لأغراض خارج إطار العمل الذي حدد لإنجازه[148]. في حين، لم تتناول الحكومة المزاعم اللاحقة المتعلقة بفصل عدد من القضاة لدوافع سياسية في تموز/ يوليو 2020 بشكل واضح. حيث كان يمكن للشفافية في عملية التعيين والفصل، فضلاً عن توفير مسارات تنفيذية لمعالجة مثل هذه المزاعم، أن تضمن عدم تقويض استقلال القضاء.

<https://www.theguardian.com/world/2020/aug/19/jordan-arrests-1000-teachers-in-crackdown> -غير-نقابة> تم الولوج إليه في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[147] المرجع نفسه.

[148] "حتى لا يقال أن القضاة صمتوا صمت القبور: ملاحقة تأديبية لقاضٍ تكشف عيوب النظام القضائي الأردني(الأجندة القانونية، 2 حزيران/ يونيو 2020) <https://legal-agenda.com/ حتى-لا-يقال-أن-القضاة-صمتوا-صمت-القبور /> تم الولوج إليه في 2 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.
باسل رفايعة، "بماذا أخطأ القاضي باسل الدريدي" (الطليعة نيوز، 3 حزيران 2020) متاح عبر: https://al-taleanews.com/index.php/ar-aa/blog-footer/item/5242-%D8%A8%D9%85%D8%A7%D8%B0%D8%A7-%D8%A3%D8%AE%D8%B7%D8%A3-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D8%B6%D9%8A-%D8%AC%D9%87%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B1%D9%8A%D8%AF%D9%8A%D8%9F.html
د هزاع عبد العزيز المجالي, "أوامر الدفاع إستثناء لا يجوز التوسع بها" (الرأي، 4 حزيران/ يونيو 2020) <http://alrai.com/article/10539407> تم الولوج إليه في 2 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

4.3 الحق في الاجتماع العام

غالبًا ما يُفهم الحق في الاجتماع على أنه امتداد للحق في حرية التعبير المحمي بموجب المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[149]. وفي حين أن القيود المفروضة على الحق العام في الاجتماع مبررة في ظل الجهود المبذولة لاحتواء الوباء، كانت هناك درجات متفاوتة من سياسات الاحتواء خلال الوباء؛ حيث لم تعتبر الاجتماعات العامة التي تلتزم بقواعد التباعد الاجتماعي ذات خطورة عالية وبالتالي تم التسامح معها. على هذا النحو، وقعت عدة احتجاجات في الأردن خلال تلك الفترة الزمنية، على سبيل المثال، في 10 حزيران/ يونيو 2020، انطلقت مظاهرة كبيرة بالقرب من مسجد الحسيني في وسط البلد، عمان دون تدخل الشرطة.[150]

ومع ذلك، تشير الأدلة إلى أن تخفيف القيود قد تم بشكل تمييزي استناداً للواسطة والمحسوبية. وبحسب مقابلة مع أحد منظمي مظاهرة صغيرة مطلع تموز/ يوليو؛ تجمع حوالي 20 طالباً تتراوح أعمارهم بين 18 و22 عاماً حول مسجد "الكالوتي" في العاصمة عمّان. وكان الطلاب قد تجمعوا بعد أن سمعوا بعدد من الاحتجاجات السلمية المماثلة، وكانوا ملتزمين بقواعد التباعد الاجتماعي، ويرتدون كِمامات وقفازات، كما أنهم قاموا بتبليغ المجلس المحلي كإجراء احترازي وأعلنوا عن الاحتجاج. لكن عند وصولهم، التقى الطلاب بفريق عمل من الشرطة لا يتناسب مع الخطر الذي يشكله تجمعهم الصغير، وتم اعتقال بعضهم في الموقع فيما تم استدعاء آخرين للتحقيق لاحقاً، حيث تم تفكيك الاحتجاج دون تقديم تفسير ملائم. حيث جاء رد الفعل هذا على النقيض من تعامل السلطات العامة مع احتجاجات أخرى مماثلة عقدت في نفس الأسبوع، وفي ظل نفس الظروف، بانضمام شخصيات عامة يعُرف عنهم أن لهم مكانة جيدة مع الحكومة بمقابل الطلاب غير المرتبطين بالمسؤولين الحكوميين. وتُظهر هذه القيود المفروضة على الحق في حرية التجمع مستوى من التمييز والمحسوبية الذي يشكل خطرًا على مجموعة من الحقوق السياسية والمدنية التي تعمل كإجراءات وقائية ضد ممارسات الفساد.

معايير لجنة حقوق الإنسان في أونتاريو "OHRC" لقوانين الطوارئ	**قانون الطوارئ الأردني رقم 13 لعام 1992م الذي تم تفعيله خلال الجائحة، وتطبيقاته بموجب الصلاحيات التي منحها**
الشرعية: يجب أن "ينص القانون" على القيد... يجب ألا يكون القانون تعسفيًا أو غير منطقي، ويجب أن يكون واضحًا ومتاحًا للجمهور.	كالعادة، ينتقص القانون من مجموعة واسعة من حقوق الإنسان وحرياته، تاركاً التقييدات ذات الصلة الموجودة في القوانين الوطنية. ومع ذلك، فإن تفعيله أثناء الجائحة لم يتضمن أي قيود على مدى نطاقه أو وقت تفعيله. وبالرغم من أن القرارات الصادرة كانت ضمن القانون المنصوص عليه إلا أنه افتقر بعضها إلى التناسق في السياسات العامة، مما أدى إلى ارتباك كبير

[149] "كل ما تحتاج لمعرفته حول حرية التعبير وحقوق الإنسان" <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/freedom-of-expression/> تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[150] أنور الزيادات، "اعتصام جماهيري وسط العاصمة الأردنية رفضاً لقرار الضم الإسرائيلي" العربي الجديد) 10 حزيران/ يونيو 2020 https://www.alaraby.co.uk/%D8%A7%D8%B9%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D9%85-%D8%AC%D9%85%D8%A7%D9%87%D9%8A%D8%B1%D9%8A-%D9%88%D8%B3%D8%B7-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D8%B5%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D8%B1%D9%81%D8%B6%D8%A7%D9%8B-%D9%84%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B6%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D9%84%D9%8A آخر ولوج في 22 أيلول/ سبتمبر 2020 .

	بين الجمهور. وأتيحت قرارات الدفاع العام الرئيسية للجمهور عبر الإنترنت.
الضرورة: يجب أن يكون التقييد ضروريًا لحماية إحدى الأسس المسموح بها المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تشمل الصحة العامة، ويجب أن تستجيب لحاجة اجتماعية ملحة.	معظم القرارات الرسمية التي المفعّلة كانت ذات صلة بالهدف الرئيسي المتمثل في حماية الصحة العامة، فقد ساعدت في الواقع على تقليل انتشار المرض في الأردن كما تظهر الأرقام. ومع ذلك، هناك مؤشرات على أن السلطات المفوضة بموجب قانون الدفاع استخدمت لتحقيق أهداف سياسية بعيدة عن أجندة الصحة العامة، حيث تشير الأدلة إلى التلاعب باستقلال القضاء، وغياب الإجراءات القانونية الواجبة في بعض الاعتقالات، والمبالغة في استخدام الانتقاص من حق حرية التعبير.
التناسب: يجب أن يكون القيد متناسبًا مع المصلحة المعنية، أي أنه يجب أن يكون مناسبًا لتحقيق وظيفته الوقائية؛ ويجب أن يكون الخيار الأقل مساساً بالحقوق من بين الخيارات التي قد تحقق النتيجة المرجوة.	كانت قرارات فرض الحظر والسيطرة على الأسعار وجمع التبرعات وعزل المناطق وما إلى ذلك مناسبة استجابة للأزمة. بحسب هيومن رايتس ووتش، يبدو أن قرارات الاعتقال والرقابة على وسائل الإعلام فيما يتعلق بحرية التعبير تجاوزت الحدود التي استدعتها الأزمة
عدم التمييز: لا يجوز لأي قيد أن يميز بما يتعارض مع أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان.	تشير الأدلة على توظيف الواسطة لتفادي القيود المفروضة على الحركة أو التجمع إلى سلوك تمييزي محتمل. ولكن، بُذلت بعض الجهود لمكافحة الواسطات فيما يتعلق بإصدار تصاريح المركبات.
يجب تفسير جميع القيود بدقة لصالح الحق المعني. لا يمكن تطبيق أي قيود بطريقة تعسفية	بينما أكدت جميع البيانات الحكومية هذه القيود من الناحية النظرية، إلا أنه كانت هناك بعض المخاوف بشأن بعض القرارات غير المعلن عنها المتخذة بموجب صلاحيات قانون الدفاع والتي يبدو أنها تجاوز القيود إلى ما وراء الغرض المعلن بالرقابة الصحية، كما هو الحال في الاعتقالات الجماعية في احتجاجات نقابة المعلمين.
تتحمل السلطات عبء تبرير القيود المفروضة على الحقوق.	جعلت رئاسة الوزراء جميع المؤتمرات الصحفية التي عقدها الوزراء لمناقشة مبررات القرار متاحة. ومع ذلك، ظلت بعض المخاوف قائمة حول مستوى ضعف صنع السياسات الذي فتح الباب للاستغلال محتمل. على سبيل المثال؛ التغييرات الحادة في نهج سياسات الإغلاق والاحتواء، وضعف الاتصال بشأن إمكانية الوصول إلى حزم

	الدعم.
الشفافية في عملية صنع القرار	أنشأت الحكومة العديد من المنصات على الإنترنت لتشارك مع الجمهور: الحالة الوبائية العامة، والقرارات المتخذة بموجب قانون الدفاع، والبيانات الصحفية التي تناقش الأساس المنطقي للقرار. ومع ذلك، كان هناك ضعف في انتظام التقارير ذات الصلة بالإنفاق في صندوق الطوارئ "همة وطن".

الفصل الخامس: تقييم القرارات الحكومية خلال الجائحة

5.1 تخصيص التمويل الخارجي

في 21 أيار/ مايو 2020، وافق صندوق النقد الدولي على تقديم مساعدة طارئة قدرها 396 مليون دولار للأردن. تم تخصيص الأموال المقدمة لمعالجة ميزان مدفوعات الأردن للسماح بزيادة الإنفاق على الرعاية الصحية والاحتواء ومساعدة الأسر والشركات الأكثر تضرراً من أزمة (كوفيد-19)، مع تأكيد الحكومة على أن الإنفاق سيتم تنفيذه بشفافية ومع مراجعة ديوان المحاسبة ونشر تفاصيل المصاريف للجمهور[151]. عند مراجعة موقع ديوان المحاسبة على الإنترنت، لم يتم العثور على سجلات ذات صلة بكمية الأموال التي تم جمعها لدعم الرفاهية المالية للدولة أثناء الوباء، ولا كيفية تخصيص هذه الأموال وإنفاقها.[152]

ومع ذلك، أعرب وزير المالية محمد العسعس أنه: "من أجل الشفافية، وضعنا بنود محددة للميزانية لغرض التتبع والتبليغ عن النفقات المتعلقة بالأزمة، وربطنا التمويل الطارئ بحساب موحد لدى الخزانة. كما سيجري ديوان المحاسبة الأردني عمليات تدقيق لاحقة لجميع التدفقات الداخلة والنفقات المخففة لحدة الأزمة، وسوف تنشر النتائج".[153]

ووافق البنك الدولي في 29 حزيران/ يونيو على منح الأردن قرض بقيمة 100 مليون دولار أميركي سيتم توجيهه نحو دعم وزارة التربية والتعليم للتكيف مع تدابير التعلم عن بعد بسبب (كوفيد-19) وتوسيع نطاق الوصول إلى التعليم قبل الابتدائي[154]. وتلقت وزارة الصحة الأردنية أيضًا قرضا للصحة العامة بقيمة 50 مليون يورو من بنك الاستثمار الأوروبي في 27 آب/ أغسطس 2020. ولا تظهر أي سجلات عامة كيف تم تخصيص الأموال، لكن الأردن وقع تعهدات بالإنفاق المسؤول عند استلام القرض[155].

في ورقة موقف نشرتها "رشيد"، أوصينا بزيادة التقارير المتعلقة بتخصيص التمويل الخارجي.[156]

5.2 مساعدات مالية مقدمة للقطاع الخاص

كان للجائحة تأثير سلبي غير مسبوق على جميع الصناعات، ما عطّل التدفق التجاري في الاقتصاد الأردني الهش، وكانت آثاره أشد خاصة على الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وتشير التقارير إلى أن "ثلثي الشركات شهدت انخفاضا في إيراداتهم بأكثر من 75%، بينما شهد نحو 6% زيادة في عائداتهم

---

[151] المرجع نفسه.

[152]، العطاءات المطروحة حالياً - ديوان المحاسبة <https://www.audit-bureau.gov.jo/ar/modules/tenders> ' تم الولوج في 5 تشرين الأول/ أكتوبر 2020

[153]داخل معركة الأردن للتصدي كوفيد-19 (رقم 31)

[154] "البنك الدولي يقدم 100 مليون دولار أمريكي من الدعم الإضافي للإصلاحات المتسارعة لقطاع التعليم في الأردن والاستجابة لأزمة كوفيد-19" (البنك الدولي) <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/ 06/29 / world-bank-provide-us100-million-top-up-support-to-jordans-fast-education-Sector-repair-and-response-to-covid-19-أزمة> تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[155] "قرض الرعاية الصحية للأردن بسبب كوفيد-19" <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20200381> تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020

[156] ورقة موقف بعنوان "مدى حساسية النفقات العامة لمعايير الشفافية والنزاهة" إعداد رنا عيروط الصفحة 10

بنسبة 75%"[157]. وعقب الإعلان عن الإجراءات الاستثنائية لمكافحة الوباء، أصدرت الحكومة والبنك المركزي الأردني عدداً من آليات الدعم لتسهيل قدرة القطاع الخاص على حجب الآثار الاقتصادية للوباء. وكانت صناعة السياحة من القطاعات الرئيسية التي تناولتها السياسات الحكومية، حيث كانت من أكثر الصناعات تضررًا من الوباء[158]. تشير البحوث إلى أن لم يكن هناك سوى القليل من الحوار بين القطاعين العام والخاص في وضع السياسات، ونتيجة لذلك، كانت العديد من السياسات غير ملائمة لاحتياجات الشركات.[159]

من جانب الحكومة، عرضت عددًا من الاستثناءات لتخفيف الأعباء المالية، والتي تضمنت؛ السماح بتأخير دفع ضرائب المبيعات والرسوم الجمركية، وتأخير دفعات المرافق، وخفض التزامات مساهمة الضمان الاجتماعي مؤقتًا، ودعم عمال المياومة المعرضين للخطر عبر برنامج التحويلات النقدية لصندوق المعونة الوطنية[160]. وقد سمحت هذه التدابير المنطقية جزئياً بالردع عن التهرب الضريبي المحتمل.

وفي الوقت نفسه، خفّض البنك المركزي أسعار الفائدة، وضخ السيولة عن طريق خفيض الاحتياطي النقدي الالزامي، وقدم حزم دعم من قروض بدون فوائد أو قروض ميسرة. وزاد البنك المركزي الأردني الآجال للتسهيلات القائمة وتحديداً للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم[161]، مشيراً بأن أولئك الذين يأخذون هذه القروض يمنعون من إقالة الموظفين خلال مدة القرض، الأمر الذي يعزز المساواة وتساوي الفرص. ومع ذلك، تشير الأبحاث الميدانية التي أجرتها عدد من المنظمات الدولية بما في ذلك "منظمة العمل الدولية" إلى أنه "في نهاية نيسان/ ابريل، لم يكن ثلثا (67%) من مجموع المؤسسات على علم بأي حزم أو تدابير دعم متاحة لمساعدتهم على التخفيف من وطأة الأزمة[162].

فضلاً عن ذلك، أظهر استطلاع أجرته شركة أناليسيز "Analyseize " للدراسات والأبحاث على 345 شركة أن حوالي 80٪ من الشركات لا تعتقد أن الحكومة لديها خطة واضحة وكافية لدعم الاقتصاد، مما يشير إلى انخفاض الثقة بشكل عام في الاستجابة الحكومية[163]. بينما أظهر استطلاع أجرته شركة الأبحاث إبسوس "IPSOS" أن معظم الشركات تشترك في نظرة سلبية للمستقبل.[164]

5.3 **قضايا الفساد التي تمت ملاحقتها أثناء الوباء**

في 30 حزيران/ يونيو 2020، أدين ثلاثة موظفي الإدارة المالية بوزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية بتهمة الاختلاس وحكم عليهم بالسجن ثلاث سنوات. وتم الكشف عن ملابسات القضية بعد أن قام أحد الموظفين بتحويل مبلغ من المال المختلس عن طريق الخطأ إلى حساب أحد موظفي الوزارة،

---

[157]تيودروس أراجي كيبيدي، سفين إريك ستاف، مها كتا، وميكايلا بروكوب، "تأثير جائحة كوفيد-19 على الشركات في الأردن" (منظمة العمل الدولية، منظمة FAFO ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) نيسان/ ابريل 2020 في 18. / https: //www.ilo. org / wcmsp5 / groups / public / --- arabstates / --- ro-beirut / documents / publish / wcms_749136.pdf تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020

[158] المرجع نفسه في 28

[159] المرجع نفسه في 40.

[160] داخل معركة الأردن للتصدي كوفيد-19 (رقم 31)

[161]' الأردن يسارع في حماية المشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في ظل التراجع بسبب كوفيد -19' (التحالف من أجل الشمول المالي | إحياء السياسات الذكية-https://www.afi-global.org/blog/2020/07/jordan-quick-shield-msmes -amid-covid-19> (<downturnتم الولوج إليه في 5 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[162] "تأثير جائحة كورونا على الشركات في الأردن " نفس المرجع المذكور في الحاشية (88) أعلاه في النقطة iii

[163] المرجع نفسه في 18، 19

[164] المرجع نفسه في 19

حيث أدت إجراءات رد الأموال إلى الكشف عن القضية، وقد تم إعادة المبلغ بالكامل إلى الوزارة[165]. في شهر حزيران/ يوليو، اعتقل 3 أشخاص بتهمة استثمار الوظيفة عن طريق اختلاس أموال الطاقة المخصصة لمستشفى الزرقاء الحكومي. وفي قضية أخرى، قُبض على 6 أشخاص بتهمة الرشوة للسماح بدخول فواكه وخضروات تبين أنها غير صالحة للاستهلاك البشري [166]. في حزيران/ يوليو، قُبض على مسؤول بتهمة قبول رشوة بمبلغ 5000 دينار أردني لإلغاء جميع التظلمات المقدمة ضد مقاول معين[167]. وفي الشهر نفسه، تم القبض على مقاول آخر بتهمة الاستغلال وتقديم معلومات مضللة.[168]

تمت معالجة المخاوف بشأن الممارسات الفاسدة ذات الصلة باستيراد دجاج فاسد من أوكرانيا، على الرغم من التعليق الواضح على استيراد الدجاج من أوكرانيا منذ كانون الثاني/ يناير 2020، والذي تسبب بوقوع حالات تسمم جماعية في أواخر حزيران/ يوليو بعد تخفيف القيود، وذلك بوضع مجموعة تحقيق لم تعلن النتائج وقت إجراء البحث، ولم تصدر اللجنة أي بيانات ذات صلة بالموضوع.[169]

5.4 جهود حماية الجمهور من الاستغلال بسبب (كوفيد-19)

من أجل ردع ممارسات المغالاة، أصدر وزير التجارة والصناعة في 18 آذار/ مارس، تحذيراً من المغالاة في الأسعار، وقائمة أسعار للسلع الأساسية. كما قام الوزير بتزويد المواطنين بخطوط ساخنة يمكنهم عبرها تقديم الشكاوى حول أي ممارسات خاطئة من هذا النوع[170]. كما عقدت هيئة مكافحة الفساد مؤتمراً حول مخاطر الشائعات، وأصدرت وزارة التربية والتعليم ووزارة الثقافة برامج توعوية للمساعدة في ردع انتشار الشائعات[171]. ما سبق، عزز التزام الأردن بالمادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على ضمان الوصول إلى معلومات دقيقة وميسرة.

وفيما يتعلق بالمخاوف الصحية التي نشأت في سياق رفع القيود، أكد وزير الصناعة والتجارة والتموين في كلمة ألقاها بشأن افتتاح منشآت تجارية أن الحكومة تضع الصحة العامة على رأس أولوياتها، وأنه لن

---

[165]، السجن 3 سنوات لموظفين وإعادة 172 ألف دينار في (الاوقاف)-0-0-10.jo.gov.jiacc://http< ' 4.mint.imagine.com.jo/news/921/news> تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020

[166]، توقيف 11 شخصاً في "الجويدة والبلقاء" في قضايا فساد-0-0-10.jo.gov.jiacc://http< ' 4.mint.imagine.com.jo/news/922/news>تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[167]، توقيف مهندس "بالأشغال" 15 يوماً ارتشى بخمسة آلاف دينار-0-0-10.jo.gov.jiacc://http< ' 4.mint.imagine.com.jo/news/923/news> تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[168]، توقيف مقاول كبير 15 يومًا بمركز اصلاح البلقاء <http://jiacc.gov.jo.10-0-0-4.mint.imagine.com.jo/news/925/news> ' تم الولوج إليه في 29 أيلول/ سبتمبر 2020.

[169]، كيف دخلت شحنة الدجاج الأوكراني الفاسد إلى الأردن ومن المسؤول؟ - وثيقة' (*رؤيا الأخباري*) <https://royanews.tv/news/220713?1596440535>تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020 ' ;كيف كشف «دجاج أوكرانيا» أزمة وعيوب الجدار البيروقراطي في الأردن؟... سباق نخبوي نحو «الشعبوية» | بسام البدارين) *القدس العربي*, 4 آب/ أغسطس (https://www.alquds.co.uk/>كيف-كشف-دجاج-أوكرانيا-أزمة-وعيوب-الج</ تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[170]، الحموري والعضايلة يتوعدان من يرفع الأسعار (*سواليف*, 18 آذار/ مارس 2020)
https://sawaleif.com/>الحموري-والعضايلة-يتوعدان-من-يرفع-الأ-540257 </تم الولوج إليه في 30 أيلول/ سبتمبر 2020.

[171]، لقاء "عبر الاتصال المرئي" حول مخاطر الشائعات في النزاهة ومكافحة الفساد-0-0-10.jo.gov.jiacc://http< ' 4.mint.imagine.com.jo/news/929/news>تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020. ' البوابة الإلكترونية ثقتنا للتربية الإعلامية والمعلوماتية | وزارة التربية والتعليم <https://moe.gov.jo/ar/node/79874> 'تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020

يتم السماح بإعادة فتح المنشآت ما لم تلتزم تماماً بتعليمات الصحة والسلامة[172]. وطرح إعلان آخر إجراءات لمكافحة أي ممارسات مغالاة في الأسعار.[173]

ومثل الكثير من الدول الأخرى، أنشأت الحكومة الأردنية تطبيقًا لتتبع الأفراد المحتمل إصابتهم الذين كانوا على اتصال بأشخاص مصابين بـ(كوفيد-19) قبل ظهور الأعراض. حيث يجمع تطبيق "أمان"، الذي أنشأه مطورون مستقلون، بيانات بنظام التموضع العالمي "GPS " من هواتف المستخدمين دون الكشف عن هويتهم ويبلغهم إذا ما اتصلوا بشخص مصاب. فيما أعربت الجهات الفاعلة المدنية عن مخاوفها بشأن احتمال إساءة استخدام هذه البيانات، وتؤكد مراجعة شروط التطبيق أن البيانات يتم جمعها وتجهيلها وأن هذه البيانات يتم مشاركتها فقط مع وزارة الصحة عند إصابة الفرد بالمرض[174]. ومع ذلك أعربت الجمعية الأردنية للمصدر المفتوح عن مخاوفها من عدم فرض أي قيود قانونية لضمان حقوق الخصوصية بموجب قانون الدفاع، وأن برمجة التطبيق لم تجعله مفتوح المصدر، ما يجعل التحقق من ادعاءات الحكومة حول عملها غير ممكن للعموم. [175]

---

[172] *حديث وزير الصناعة والتجارة والتموين حول المنشآت الصناعية والتجارية المصرح لها بالعمل* (2020) <https://www.youtube.com/watch?v=oWJeSa_q2CU&list=PLKE9zeH9w0dr6PZ4778qDf-C186mFtR1Q&index=129> تم الولوج إليه في 8 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[173]، وزير الصناعة والتجارة: سيتم وضع سقوف سعرية على بعض السلع لارتفاع أسعارها - فيديو' (*رؤيا الأخباري*) <https://royanews.tv/news/208852?1584530357> تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[174]، تطبيق «أمان» لتتبع المخالطين: أسئلة الفعالية والخصوصية | *7iber*) 'حبر/https://www.7iber.com/technology> (تطبيق-أمان-لتتبع-المخالطين-في-كورونا </تم الولوج إليه في 4 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[175]"الخصوصية وتطبيقات كوفيد-19: ضمانات إضافية مطلوبة" (الجمعية الأردنية مفتوحة المصدر، 30 أيار/ مايو 2020) <https://jordanopensource.org/blog/46/privacy-and-covid-applications-additional-guarantees-are-required> تم الولوج إليه في 4 تشرين الأول/ كتوبر 2020.

الفصل السادس: التزامات الأردن بموجب قمة لندن و(كوفيد-19)

كما نوقش سابقاً، أدى فيروس (كوفيد-19) إلى تفاقم بعض المخاطر التي ركزت عليها قمة لندن لعام 2016. يختتم القسم التالي البحث بتحقيق عام في تفاعلات وتطورات كل التزام من التزامات الأردن بموجب قمة لندن أثناء تنفيذ خطة الاستجابة لـ(كوفيد-19)، بالإضافة إلى البدائل والفرص المحتملة التي سلّطت الجائحة الضوء عليها. للقيام بذلك، تم الاعتماد على الروايات المذكورة أعلاه عن استجابة الأردن لـ(كوفيد-19)، وعدد من مشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة خلال فترة الجائحة مع الأخذ في الاعتبار السياق الاقتصادي والاجتماعي ذي الصلة.

6.1 حول الملكية النفعية

التزم الأردن بإنشاء سجلات عامة للملكية النفعية، خلال الجائحة، ظلت الخطوات نحو تحقيق الالتزام جارية ولكنها لم تنجز كلياً، حيث لم يكن هناك سجل عام للملكية النفعية، بيد أنه يوجد سجل عام للشركات[176]. ويستلزم طلب تسجيل الشركة أسماء وتفاصيل المؤسسين والشركاء مع الالتزام بمشاركة محضر الاجتماع السنوي مع وزارة الصناعة والتجارة والتموين[177]. كما تتضمن دائرة مراقبة الشركات ملحق "نموذج إفصاح عن المستفيد الحقيقي" وهو مطلوب عند إنشاء شركة أو تعديل هيكل ملكيتها[178]. لتحديد المالك المستفيد، تعتمد دائرة مراقبة الشركات على التعريف الموجود في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 46 لعام 2007م، والذي يعرف المستفيد الحقيقي على أنه "الشخص الطبيعي صاحب المصلحة الحقيقية الذي تتم علاقة العمل لمصلحته أو نيابة عنه أو له سيطرة كاملة أو فاعلة على شخصية اعتبارية أو الحق في اجراء تصرف قانوني نيابة عنها"[179]. يتماشى هذا التعريف جيدًا مع التعريف الوارد في المبدأ 1 من ورقة موقف مجموعة العشرين الصادرة في أيار/ مايو 2015، كما اعتمدته منظمة الشفافية الدولية[180]؛ لأنه يحدد أشكالًا مختلفة من الفوائد والسيطرة في علاقة الشخص الطبيعي بالمؤسسة. هناك أيضاً تعليمات خاصة لتسهيل جمع البيانات عن الأشخاص الطبيعيين الذين تشارك مؤسساتهم في الأوراق المالية وأسواق الأوراق المالية. [181]

بالإضافة إلى التزاماته بموجب قمة لندن، جدد الأردن التزامه بالتصدي للملكية النفعية فيما يتعلق بالتمويل الخارجي في الالتزامات التي تم التعهد بها لصندوق النقد الدولي عند تلقي التمويل الطارئ لمنع

---

[176]، دائرة مراقبة الشركات <http://www.ccd.gov.jo/bylink12.aspx> 'تم الولوج إليه في 19 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

177طلب تسجيل الشركات، دائرة مراقبة الشركات http://www.ccd.gov.jo/documents/namothag1.pdf
تم الولوج إليه في 19 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[178] دائرة مراقبة الشركات، "دليل الملكية النفعية: المالك المستفيد والجهة التي تحدد هويته"
http://www.ccd.gov.jo/documents/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%84%D9%8A%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%B4%D8%A7%D8%AF%D9%8A%20%D9%84%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%81%D9%8A%D8%AF%20%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%82%D9%8A%D9%82%D9%8A.pdf – تم الولوج إليه في 19 تشرين الأول/ أكتوبر 2020

[179] المادة 2 (أ) قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 46 لسنة 2007..

[180] "يجب أن يمتلك البلدان تعريف لـ" المالك المستفيد "يجسد الشخص (الأشخاص) الطبيعي الذي يمتلك أو يتحكم في النهاية بالشخص أو الترتيب الاعتباري".
يعرف بنك التنمية للبلدان الأمريكية الملكية النفعية على أنها: الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون أو يتحكمون في النهاية في كيان قانوني أو ترتيب، مثل شركة أو ائتمان أو مؤسسة، إلخ. أمانة المنتدى العالمي للشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية، بنك التنمية للبلدان الأمريكية، "مجموعة أدوات تنفيذ الملكية النفعية" (آذار/ مارس، 2019) في 3.

.

[181] تعليمات لمكافحة الفساد وتمويل الإرهاب في الأوراق المالية 2010 (مركز إيداع الأوراق المالية)

"تضارب المصالح والفساد من خلال نشر معلومات الملكية النفعية للشركات التي أحيلت عليها عقود شراء".[182]

وفي أيلول/ سبتمبر 2020، طرحت الحكومة مشروع قانون الكسب غير المشروع لعام 2020م، والذي سينطبق على المسؤولين الحكوميين في المناصب العليا مثل كبار الموظفين في إدارة الجمارك، المدراء الذين يشغلون مناصب في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات، ورؤساء الشركات المملوكة للدولة بما في ذلك مؤسسة الضمان الاجتماعي (المادة 3). كما يمكّن هذا القانون الأردن من الوفاء بالتزامه بالكشف عن ملكية المسؤولين الحكوميين النفعية للشركات، ويحد من سوء الاستخدام المحتمل للوظيفة العامة من خلال استغلال الشخصية الاعتبارية للشركات.

بشكل عام، أدت المخاطر التي تنطوي عليها الجائحة لانتشار مخاطر الملكية النفعية القائمة[183]. حيث توضح الوقائع أعلاه عدم وجود سجلات عامة لعقود الشراء المحددة التي أجرتها الحكومة أثناء الجائحة، وبالتالي لم يتم الإعلان عن ملكية الشركات المتعاقدة؛ ومع ذلك، نُصِّب نظام تدقيق لمتابعة المساعدات المالية المقدمة للشركات لضمان أن الطلب مبرر بالحاجة، بما في ذلك مستوى من الضوابط على قدرة الشركة المالية والإنفاق.

ومع ذلك، تشير أوراق "بنما" إلى أن الاستغلال المسبق للملكية النفعية قد ألحق ضرراً بالغاً بالاقتصاد الأردني. وفي حين يصعب تقدير الأرقام الدقيقة، ولكن لو تم منع هذه الإجراءات الاستغلالية أو مقاضاتها، لكان الاقتصاد الأردني أقدر على مواجهة الوباء وتجنب بعض جوانب الاضطرابات الاقتصادية التي يواجهها حاليًا.

6.2 **المشتريات العامة**

التزم الأردن بمشاركة المعلومات المتعلقة بمقدمي العطاءات الفاسدين دولياً. وأكسب الوضع المفروض من الوباء توثيق المعلومات ذات الصلة بغرض المشاركة أهمية بالغة.

بشكل عام، كان التزام الأردن مستمراً خلال فترة انتشار الوباء، ما يتبين على وجه الخصوص في الأمر التنفيذي رقم 18 لعام 2019م بشأن المشتريات الحكومية الذي نظّم جوانب مهمة للعملية، من حيث طرح العرض، والمنافسة بين مقدمي العطاءات وما إلى ذلك. والجدير بالذكر أن الأمر يتطلب نشر نتيجة عملية الشراء (المادة 20). في سياقات الطوارئ، تسمح (المادة 55) للسلطات بتجاوز إجراءات الشراء العادية بشكل عام، وهذا منصوص عليه أيضًا بشكل خاص فيما يتعلق بمشتريات الخدمات الطبية الملكية للأدوية[184]. وبناءً على ذلك، أتاحت دائرة المشتريات الحكومية إجراءات وتفاصيل المنافسة بين مقدمي العطاءات عبر الإنترنت، مما سهل الوصول إلى البيانات وشفافية الإجراءات[185].

---

[182] كيف يشجع صندوق النقد الدولي الاستخدام الشفاف والخاضع للمساءلة للمساعدة المالية لـ COVID-19 (IMF) <<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/04/30/how-imf-covid19 -financial-help-is-used تم الولوج إليه في 19 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[183] OpenOwnership ، "خمسة مجالات تكون فيها شفافية الملكية النفعية أساسية في معالجة فيروس كورونا" (OpenOwnership، 19 أيار/ مايو 2020) <- https://www.openownership.org/news/five-areas-where-beneficial-ownership-transparency-is-key in-address -avirus /> تم الولوج إليه في 19 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[184] الأمر التنفيذي رقم 18 لسنة 2019 بشأن المشتريات الحكومية مادة 3 (ج)

[185] دائرة العطاءات الحكومية<http://www.gtd.gov.jo/ar/tenders/results?start=180> ’تم الولوج إليه في 20 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

وكما ذُكر أعلاه، من شأن عدد من مشاريع القوانين المقترحة تعزيز الرقابة على عقود الشراء بما في ذلك المسؤولين في الرتب العليا ما ييسر بدوره الشفافية. وعلاوة على ما سبق، لاحقت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في عدد من القضايا قضائياً المتعلقة باستغلال إجراءات المشتريات الحكومية.

ومع ذلك، لم تنشر دائرة المشتريات الحكومية سوى 11 سجلاً فقط لإجراءات الشراء في عام 2020، والتي كانت إما في وقت مبكر من العام أو في وقت لاحق في آب/ أغسطس[186]. وشملت المشتريات المنشورة خدمات في البنية التحتية، ومشاورات حول تغير المناخ، وتجديد المستشفيات، وتجديد المدارس، وتجديد المحاكم. ويمكن أن يعزى هذا الغياب إلى نقص القدرات التكنولوجية في الدائرة، سواء من حيث تدريب الموظفين أو المعدات. مبرر آخر محتمل هو أن إجراءات الشراء قد تم تجاوزها بما يتماشى مع النظام المذكور أعلاه.

6.3 مركز مكافحة الفساد التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD"

يدعم الأردن إنشاء مركز مكافحة فساد تابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD"؛ لتعزيز تأثير "OECD" وصبغتها على مجريات الأعمال القائمة في مجال مكافحة الفساد. وكانت جهود الأردن لإنشاء المركز مستمرة وقت انتشار الوباء. في حين، لو افتتح الأردن المركز قبل الوباء، لكان قد حصل على المشورة المهنية بشأن النزاهة العامة و(كوفيد-19) لتجنب أوجه القصور في السياسات التي تسبب بها الوباء.

6.4 الشراكة الدولية لمكافحة الفساد في الأنشطة الرياضية

سينضم الأردن للشراكة الدولية لمكافحة الفساد في الأنشطة الرياضية، وقد وقّع على الانضمام للشراكة بناءً على ذلك في نيسان/ ابريل 2020. إلا أن الجائحة عنت إيقاف جميع الأنشطة الرياضية وبالتالي لم يتحقق أثر الالتزام بعد.

6.5 مكافحة غسيل الأموال

سيعمل الأردن مع الدول الأخرى على مشاركة المعلومات حول الشراكات بين القطاعين العام والخاص لضمان الاستجابة الأكثر فعالية لغسيل الأموال على الصعيد الدولي. في وقت انتشار الجائحة، كان الالتزام بهذا الهدف لا يزال مستمراً مع الجهود التالية:

في نيسان/ بريل 2020، وافقت الحكومة على قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (31). إذ يهدف القانون إلى تعزيز الشراكة بين القطاعين، مما يتيح الخدمات والمشاريع والتعاون المشترك في مشاريع البنية التحتية بطريقة تسمح بتسخير قدرات كلا القطاعين بكفاءة (المادة 3). كما ينشئ القانون سجلاً وطنياً للمشروعات الحكومية الاستثمارية في وزارة التخطيط والتعاون الدولي (المادة 4). ويفوض القانون لجنة للإشراف على السياسات ذات الصلة، مع تقييم الشراكات المحتملة والحالية واتخاذ قرار بشأنها، وتقوم اللجنة بالتنسيب لمجلس الوزراء بالموافقة على عقود الشراء المحتملة أو الشراكة للحصول على الموافقة النهائية (المادة 6). وتساعد اللجنة كذلك وحدة تنظيمية في مكتب رئيس الوزراء (المادة 7). ويوافق مشروع القانون هذا أيضًا على التزام الأردن بالمادة 9 من اتفاقية الأمم

186 المرجع نفسه

المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC" المتعلقة بوضع برامج المشتريات العامة المناسبة، والتي تحترم الإنصاف والشفافية. بشكل عام، يوفر القانون بيئة شفافة مناسبة بشكل أفضل، ما سيشجع بدوره المستثمرين الأجانب على الدخول في مثل هذه الشراكات مع الحكومة الأردنية.

علاوةً على ذلك، في حزيران/ يونيو 2020، طرحت الحكومة مشروع تعديل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد، لينظر فيه البرلمان في وقت لاحق في عام 2020م. وتنص المادة 16 من القانون المقترح على تمكين الهيئة من التحقيق في غسيل الأموال المرتبط بممارسة فاسدة. وتعزز هذه الإضافة أيضا التزام الأردن بالوفاء بالالتزامات بموجب المادتين 14 و23 من اتفاقية مكافحة الفساد ذات الصلة بغسيل الأموال.

في حين تصاعدت مخاطر غسيل الأموال أثناء الجائحة نظراً للجو العام من عدم اليقين والافتقار إلى القدرات اللازمة لاتخاذ تدابير الرقابة، إلا أن ذلك قوبل بفرض قيود على الحركة الجسدية والسفر عبر الحدود[187]. ومع ذلك، تقدّر لجنة الخبراء لتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال (MONEYVAL) أن أشكالًا معينة من غسيل الأموال شهدت ارتفاعاً مثل الاحتيال ومخططات الاحتيال والجرائم الإلكترونية. بينما أدى فيروس (كوفيد-19) إلى حدوث تغيّر شامل في السلوك المالي حيث تحولت المزيد من المعاملات إلى المنصات الإلكترونية وأصبحت المعاملات بالنقود أكثر ندرة، وتشير التقديرات إلى أن إعادة فتح الحدود سيشكل خطر التدفق النقدي للخارج الناتج عن الجرائم المرتكبة أثناء الوباء.[188]

تفرض هذه التغييرات واجباً على الأردن لتعزيز قدراته على الإنترنت فيما يتعلق بحفظ السجلات، والتبليغ عبر الإنترنت، ومرافق عقد المؤتمرات لضمان سلامة أداء السلطات القضائية، وتحسين التواصل مع المجال الخاص، والإشراف على المعاملات المالية[189]. حيث أصبحت هذه التدابير ضرورية حتى يتمكن الأردن من الوفاء بالتزاماته.

6.6 استرداد الأصول

يلتزم الأردن بتعزيز تشريعاته الخاصة باسترداد الأصول، بما في ذلك من خلال صلاحيات المصادرة التي لا تستند إلى إدانة وإدخال أنظمة الثروة غير المبررة. في وقت تفشي الجائحة، واصل الأردن امتثاله بهذا الالتزام، وكان لدى الأردن عدد من الآليات القانونية لتمكين هذا الالتزام وطرح مقترحات لمزيد من التشريعات.

بموجب مشروع تعديل قانون النزاهة ومكافحة الفساد سابق الذكر الذي سينظر فيه مجلس النواب في وقت لاحق من عام 2020م، تم إشراك أعضاء من هيئة مكافحة الفساد في عملية الصياغة، وتؤيد الهيئة التعديلات المقترحة. والجدير بالذكر أن مشروع المادة 4 من التعديل المقترح يسعى إلى منح صلاحيات إضافية للهيئة لاستعادة رأس المال المفقود من خلال الممارسات الفاسدة بما يتماشى مع الالتزام رقم ستة بشأن "استرداد الأصول" الصادر في قمة لندن[190]. على هذا النحو، تقترح المادة منح الهيئة صلاحية؛

---

[187] The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL) 'Money laundering and terrorism financing trends in MONEYVAL jurisdictions during the COVID-19 crisis' (2 September 2020) https://rm.coe.int/moneyval-2020-18rev-covid19/16809f66c3 accessed 21 Oct 2020 at 5.
لجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال (MONEYVAL) اتجاهات غسيل الأموال وتمويل الإرهاب في الولايات القضائية المالية خلال أزمة كوفيد-19" (2 أيلول/ سبتمبر 2020) 16809f66c3 / https://rm.coe.int/moneyval- 2020-18rev-covid19 تم الولوج إليه في 21 تشرين الأول/ أكتوبر 2020 في 5.

[188] المرجع نفسه 7-10.

[189] المرجع نفسه .

[190] "معدل النزاهة".. خبراء يؤكدون بأنه يمنح "مكافحة الفساد" مرونة لإجراء مصالحات لاسترداد الأموال-0-0-10.jo.gov.jiacc.http://> ' 4.mint.imagine.com.jo/news/919/news> تم الولوج إليه في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

1) مصادرة الممتلكات المنقولة وغير المنقولة؛ 2) إصدار حظر طيران على صاحب العلاقة ساري المفعول لمدة ثلاثة أيام شريطة إحالة القضية إلى النيابة العامة خلال يومين ليُقرر استمرار المنع من عدمه. في محاولة إضافية لتمكين استرداد الأصول، يسمح التعديل المقترح للمادة 16 للهيئة بالتفاوض على اتفاقيات تسوية عبر هيئة قضائية مع أولئك الذين ثبتت إدانتهم بالفساد. تعتمد مخططات التسوية المقترحة على حالة استرداد الخسائر المالية المتكبدة من خلال وبسبب الفعل الفاسد المعني، وتهدف هذه المخططات إلى تحفيز الاسترداد الفعال للأصول. ومع ذلك، فإن المسودة تستثني معظم المسؤولين الحكوميين الإداريين والقضائيين والعسكريين وقوات الشرطة من مخطط التسوية، ويبدو أنه سيعمم فقط لاسترداد الأصول والأموال المتحصلة بممارسات فاسدة من قبل القطاع الخاص.

في الأثناء، يتيح مشروع قانون الكسب غير المشروع لعام 2020م، الذي قدمته الحكومة استرداد الأصول من الأموال المفقودة بسبب الفساد في المادة 4. بشكل عام، الغرض من القانون المقترح هو منع وتجريم الإثراء غير المشروع، وتمكين استرداد الأصول من الأموال المفقودة بسبب الفساد، والتأكد من تقديم الرؤساء من كبار الموظفين، الخاضعين لهذا القانون، سجلاتهم المالية وتستعرض تلك السجلات وفقًا لذلك (المادة 4). يُعرّف القانون الكسب غير المشروع بأنه كل زيادة أو نمو غير طبيعي يطرأ على ثروة الموظف العمومي وموجوداته لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المتأتي من مصادر مشروعة (المادة 5) من الجدير بالذكر أن هذا التعريف يطابق ذلك الموجود في المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC" حول نفس الموضوع. ولتمكين تطبيق القانون، أنشأ القانون وحدة جديدة في هيئة مكافحة الفساد والنزاهة تختص بمراجعة إقرارات الذمم المالية لكبار المسؤولين (المادة 6) تمكن الهيئة من إصدار أوامر الحجز التحفظي العاجل في حالات الاشتباه بوجود جريمة الكسب غير المشروع (المادة 11). يجرم القانون الكسب غير المشروع (المادة 13)، ويفرض غرامات إدارية على من يتخلف عن تقديم إقرارات الذمم المالية وفقًا لمتطلبات القانون (المادتان 15 و16).

علاوة على ذلك، في تموز/ يوليو 2020، قدمت الحكومة مشروع قانون معدّل لقانون ديوان المحاسبة ينظم عمل الديوان وصلاحياته. ينص المشروع على مزيد من الحماية للديوان كشخص اعتباري، إلى جانب مزيد من التأكيدات على استقلالها المالي لحمايتها من التدخل في عملها (المادة 2). كما أنه يمنح رئيس الديوان مستوى من الصلاحيات القضائية للتحقيق والمقاضاة، مما يتيح استجابة أسرع للاشتباه في الفساد ويسهل استرداد الأصول بشكل سريع (المادة 16).[191]

وبالمثل، فإن أحد أغراض مشروع القانون المذكور أعلاه لمكافحة الكسب غير المشروع هو تمكين استرداد الأصول من كبار المسؤولين.

استخدمت الأصول المستردة الولايات القضائية في تمويل الاستجابة الحكومية لـ(كوفيد-19) [192]. وتماماً مثل التحديات الأخرى التي تفرضها الجائحة فإن تعزيز القدرات التكنولوجية للدولة من شأنه أن يزيد من

---

[191]، مجلس الوزراء يقرّ مشروع قانون معدّل لقانون ديوان المحاسبة - ديوان المحاسبة-https://www.audit> ' bureau.gov.jo/Ar/NewsDetails/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3_%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%A1_%D9%8A%D9%82%D8%B1%D9%91_%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9_%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86_%D9%85%D8%B9%D8%AF%D9%91%D9%90%D9%84_%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86_%D8%AF%D9%8A%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A9%D9%86_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A9> تم الولوج إليه في 8 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[192] "وضع الأموال المستردة من الكسب غير المشروع للاستخدام النافع لمكافحة كوفيد-19" (ذي ستار) <-https://www.the star.co.ke/opinion/columnists/2020-04-13-putting-money-recovered-from -graft-to-good-use-against-covid-19 /> تم الولوج إليه في 21 تشرين الأول/ أكتوبر 2020؛ جاكسون أولدفيلد، "كوفيد-19 واسترداد الأصول: نظرة عامة" (CiFAR، 16

تسهيل الامتثال لهذا الالتزام، بالإضافة إلى تكييف القوانين مع هذا التغيير، حيث سينعكس ذلك على سرعة الإجراءات القانونية التي تمكن من سيادة القانون. علاوة على ذلك، لاحظ الباحثون في معهد "بازل" للحوكمة أن إعادة تشكيل إجراءات المحكمة بطريقة مبتكرة أكثر ملاءمة للأزمة أصبحت ضرورية لتمكين استرداد الأصول بشكل فعال.[193]

6.7 البنية الدولية لمكافحة الفساد وتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC"

التزم الأردن بالعمل مع الدول الأخرى والمجتمع المدني والمنظمات الدولية لدعم التنفيذ السريع للأحكام الطوعية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC". كان وفاء الأردن بهذا الالتزام مستمراً خلال فترة الجائحة، وقد أظهر بشكل عام استعداده للانخراط في مثل هذا التعاون الدولي، والإرادة لزيادة تعزيز آليات مكافحة الفساد الخاصة به.

على هذا النحو، شارك ممثلو الأردن في الاجتماع الوطني الأول لمؤتمر الدول الأطراف، وهو الهيئة الرئيسية لصنع السياسات في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC"، لاتفاقية الأمم المتحدة بشأن الاستعدادات للدورة الخاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة "UNGASS" في أوائل أيلول/ سبتمبر 2020. وعلى غرار ذلك، في الشهر نفسه، شارك ممثلون حكوميون في الدورة الحادية عشرة المستأنفة الأولى لفريق استعراض التنفيذ المعني بمكافحة الفساد، والدورة الحادية عشرة للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بمكافحة الفساد عبر الإنترنت.

بشكل عام، فيما يتعلق بتعزيز سيادة القانون من حيث آليات مكافحة الفساد، تتناول المادة 16 من مشروع القانون المعدّل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد الاستغلال غير المشروع للسلطات العامة لتمكين أو محاولة تمكين شخص ما من الحصول على وظيفة، أو قرار، أو عقد شراء، أو خدمة، أو أي منفعة أخرى من الجهات العامة. يعزز هذا التعديل التزام الأردن بالمادة 19 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC"، التي تحظر إساءة استخدام الوظائف بغرض الحصول على ميزة غير مستحقة. علاوة على ذلك، فهو يتكيف بشكل جيّد مع المخاطر العالية للواسطة المتأصلة في السياق الأردني.

كما هو مبين أعلاه، بذل الأردن جهودًا لمحاكمة مرتكبي الفساد، وتعزيز جوانب مختلفة من آلياته من خلال جهود مكافحة الاستغلال أثناء الجائحة، أو الالتزام بمكافحة الفساد في تخصيص التمويل الطارئ. ومع ذلك، فإن أحد الجوانب المهمة لهذا الالتزام هو تمكين التفاعل الفعال مع المجتمع المدني. تشير الأدلة التي تم عرضها في الفصل السابق إلى أن الأردن لا يزال بحاجة إلى تعزيز نظام حرية التعبير وقنوات الاتصال المفتوحة والشفافة مع المجتمع المدني.

6.8 التعويض في عملية استرداد الأصول

سيضع الأردن مبادئ مشتركة تحكم دفع التعويضات للبلدان المتضررة، لضمان إجراء هذه المدفوعات بطريقة آمنة وعادلة وشفافة. وكان جهد الأردن تجاه هذا الالتزام مستمراً خلال الجائحة.

حزيران/ يوليو 2020) <https://cifar.eu/covid-19-and-asset-recovery-an-overview/> تم الولوج إليه في 21 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

[193] جريتا فينر، "استرداد الأصول في ضوء كوفيد -19 - خمسة أسئلة مفتوحة للنقاش" (معهد بازل، تشرين الأول/ أكتوبر 2020). https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-04/covid_asset_recovery_analysis.pdf تم الولوج إليه في 21 تشرين الأول/ أكتوبر 2020.

يتمثل الشاغل الرئيسي في هذه العملية في وجود خطة فعالة لاسترداد الأصول، ومخطط مكافحة غسيل أموال الذي تمت مناقشته أعلاه، فضلاً عن فعالية استقلالية النظام القضائي، والتي غالبًا ما يتم الإشادة بالأردن بسببها ولكن لا يزال هناك القليل من المشاغل التي يتعين معالجتها كما تمت مناقشته في الفصل السابق. بشكل عام، يوفر النظام القانوني الأردني ضمانات قوية للحق في التعويض المنصوص عليه في الدستور والقانون التنفيذي وتعديلاته لعام 2007م وقانون تنفيذ الأحكام الأجنبية لعام 1952م. ولم يشكل الوباء أي مخاطر محددة على هذا الالتزام، باستثناء ما كان من شأن تقدمه أن يوفر المزيد من التمويل للدول الأخرى التي يحتمل أن تتضرر من الأصول الموجودة في الأردن.

6.9 التعاقدات العامة مع شركات أجنبية

رحب الأردن بإنشاء سجلات مركزية شفافة للشركات الأجنبية التي تقدم عطاءات على العقود العامة وشراء العقارات، وأظهر النية لاستكشاف خيارات لاتخاذ إجراءات مماثلة. وكان التزام الأردن بهذا الالتزام مستمراً أثناء تفشي الوباء، حيث أن القضية قيد المناقشة في دائرة العطاءات الحكومية ومن المتوقع معالجتها قبل نهاية عام 2020.

ويعني الاضطراب في اقتصاد الأردن أن قدرته على جذب الاستثمارات الخارجية انخفضت، وعليه من المتوقع أن عدد الشركات الأجنبية استحوذت على أصول في الأردن قل. وبالتالي، لم تحدث أي مخاطر محددة أو تغييرات في السلوك بسبب الجائحة.

6.10 عقوبات القطاع الخاص فيما يتعلق بالتهرب الضريبي

التزم الأردن باستعراض العقوبات والإجراءات الأخرى ضد العوامل المهنية المساعدة على التهرب الضريبي، بما في ذلك الشركات التي تفشل في منع موظفيها من تسهيل التهرب الضريبي. في وقت انتشار الجائحة، تشير الأدلة إلى أن الحكومة وضعت التشريعات والأوامر المطلوبة واللازمة لتنفيذ هذا الالتزام، مما يمكن من التعامل بفعالية مع مخاطر التهرب الضريبي المحتمل بسبب الجائحة.

يتجلى ذلك في العقوبات المنصوص عليها في المادة 15 من نظام تنظيم شؤون الفوترة والرقابة عليها رقم 34 لسنة 2019م لمن لا يقدمون الفواتير بالترتيب، وقانون ضريبة الدخل المعدل رقم 38 لعام 2018م، ولا سيما المادتان 29 و30 اللتان تشيران أيضًا إلى مسؤولية إعداد برامج أو أنظمة محاسبية تمكّن التهرب الضريبي من بين أمور أخرى. ولتعزيز التزامه، وقع الأردن في 29 أيلول/ سبتمبر 2020 على "الاتفاقية متعددة الأطراف لتنفيذ التدابير المتعلقة بالاتفاقيات الضريبية لمنع تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح" التي استضافتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD"، مما يؤكد التزامه القوي بمنع إساءة استخدام المعاهدات الضريبية وتآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح من قبل الشركات متعددة الجنسيات[194]

فيما تطلّب تفاعل الحكومة مع القطاع الخاص من خلال تقديم المساعدة المالية جمع كمية كبيرة من البيانات التي سهلت امتثالها للالتزام. علاوة على ذلك، سهّلت الاستثناءات الضريبية المقدمة للقطاع

[194] "الأردن يودع صك مصادقته على اتفاقية BEPS متعددة الأطراف- OECD" <https://www.oecd.org/countries/jordan/jordan-deposits-its-instrument-of-ratification-for-the-multilateral-beps-convention.htm> تم الولوج إليه في 20 تشرين الأول/ أكتوبر 2020

الخاص توجيه نداء واقعي لتجنب إساءة استخدام النظام. ومع ذلك، فإن الارتباك في نقل المعلومات ربما أدى إلى خسارة كبيرة في الإيرادات. ومع ذلك، فإن سن العقوبات سيسهل المقاضاة الفعالة في المستقبل.

6.11 **الابتكار**

التزم الأردن بالمشاركة في مركز الابتكار الذي سييسر استيعاب الأساليب والتقنيات الجديدة لمعالجة الفساد. حيث أنشئ مركز الابتكار ضمن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، ويوجد حالياً فريق لمراجعة الرؤية المستقبلية لمشروع الابتكار والتدريب.

بشكل عام، كما هو موضح أعلاه، أظهر الأردن ميلاً لتبادل المعلومات، وكانت الجائحة فرصة لمواصلة تطوير قدراته في الابتكار، وإنشاء منصات لتبادل المعلومات من قبل الوزارة، وتبادل المعلومات الصحية، وتخصيص أموال الطوارئ وما إلى ذلك.

المعيار	**التقييم**
الالتزام العام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC	• يعزز قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص التزام الأردن بالمادة 9 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "UNCAC" ذات الصلة بوضع برامج المشتريات العامة المناسبة. • يعزز مشروع القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد التزام الأردن بالمادة 19 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تحظر إساءة استخدام الوظائف بغرض الحصول على مزايا غير مستحقة. • يعزز مشروع قانون الكسب غير المشروع التزام الأردن بمكافحة جريمة التعدي غير المشروع المدان في المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. • بذلت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد جهودا لملاحقة جرائم الفساد، لكن تبقى بعض الأسئلة حول قضايا أخرى ربما لم يتم كشفها أو الإبلاغ عنها. • بذلت الحكومة جهوداً لمشاركة المعلومات مع الجمهور عبر منصة إلكترونية تماشيا مع المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ذات الصلة بالوصول إلى المعلومات.
التعديل استجابة للمخاطر المنطوية على (كوفيد-19)	المخاطر المتعلقة بإنفاق التمويل: تعهد الأردن بتبني ممارسات الإنفاق المسؤول، لكنه لم يعلن عن آليات التخصيص الدقيقة. تم تقديم حزم مساعدات اقتصادية على أساس عادل يتناسب مع الحاجة ولم تظهر أي مؤشرات على التمييز في توزيعها. كان هناك نقص في الوضوح والاتساق في السياسات التي فتحت الباب لاستغلال محتمل مع عدم وجود ضمانات صريحة. غياب الحوار بين القطاعين العام والخاص في سياق صنع القرار الاقتصادي.

	تم اتخاذ تدابير لمعالجة الممارسات المغالاة في الأسعار.
الالتزام بالوفاء بالتعهدات التي قطعت خلال قمة لندن عام 2016م فيما يتعلق بالاعتبارات الخاصة والعامة	يمكّن قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص الأردن من الوفاء بالتزامه بمشاركة المعلومات ذات الصلة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويعزز مشروع القانون المعدّل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد ومشروع تعديل قانون ديوان المحاسبة التزام الأردن بتمكين الاسترداد الفعال للموجودات في حالات الفساد عبر الحدود. مشروع قانون الكسب غير المشروع يعزز التزام الأردن بمكافحة الاستغلال غير المشروع للملكية النفعية من قبل الموظفين العموميين. بذل الأردن جهوداً للمشاركة في المؤتمرات الدولية للوفاء بالتزامه بتسريع تنفيذ الأحكام الطوعية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.