الإجراءات الجزائية الخاصة بهيئة مكافحة الفساد في القانون الأردني

(دراســة مقارنــة)

Special Criminal Procedures of Anti- Corruption Commission In Jordanian Law

(A Comparative Study)

إعداد الطالب

محمد هويمل الزبن

إشراف

الدكتور

محمد الجبور

رسالة مقدمة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2011

التفويض

أنا الطالب محمد هويمل الزبن أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات، والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد هويمل الزبن

التاريخ: ٢٧/١١/٢٠١٥

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: (الإجراءات الجزائية الخاصة بهيئة مكافحة الفساد في القانون الأردني دراســة مقارنــة) وأجيزت بتاريخ ٢٠/ ١١ /2011

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
1. الأستاذ الدكتور محمد الجبور	رئيساً ومشرفاً .....
2. الدكتور عبد السلام هاشم	عضواً .....
3. الدكتور عبد الله الوريكات	عضواً خارجياً .....

الشكر والتقدير

يسعدني بعد إتمام هذه الرسالة أن أتوجه بالشكر والعرفان إلى أستاذي الفاضل محمد الجبور لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وعلى ما قدمه لي من توجيهات ونصائح وإرشادات متمنياً له دوام الصحة.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة الكرام لتحملهم عناء قراءة هذه الرسالة وتدقيقها وتصويبها لترى النور، فجزاهم الله عنا خير جزاء.

ولا أنسى أن أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى كل من ساعدني ووفر وقدم لي كافة المعلومات القيمة في كتابة رسالتي.

الباحث

إهـــــــداء

ابدي كلامي بحمد الواحد المعين لدعا عبيده مجيب وسماع
ثم اهدي رسالتي لمرفوعة الجبين ام عطاها حب وامرها مطاع
وابوي شيخ قديم المجد كريم رزين لخلق ربي وسيع الصدرنفاع
وحتمل اللي ارخصله كل ثمين حر لدروب المرجله والعز تباع
وهلي اللي لهم عناق العدا تلين بني صخر صيتهم ماهو بزيف وخداع
واختم كلامي بالصلاه على الامين محمد يوم الشدايد لنا شفاع

الباحث

قائمة المحتويات

المحتويات	الصفحة
الإجراءات الجزائية الخاصة بهيئة مكافحة الفساد في القانون الأردني دراسة مقارنة)	أ
التفويض	ب
قرار لجنة المناقشة	جـ
الشكر والتقدير	د
الإهداء	ه
قائمة المحتويات	و
قائمة الجداول	حـ
قائمة الأشكال	حـ
الملخص باللغة العربية	ط
الملخص باللغة الانجليزية	ي
الفصل الأول: مقدمة الدراسة	1
أولا: تمهيد	1
ثانيا: مشكلة الدراسة	5
ثالثاً: أسئلة الدراسة	5
رابعا:هدف الدراسة	5
خامسا: أهمية الدراسة	6
سادسا: حدود الدراسة	6
سابعاً: محددات الدراسة	7
ثامناً: مصطلحات الدراسة	7
تاسعاً: الإطار النظري	9
عاشراً: الدراسات السابقة	10
الحادي عشر: منهجية الدراسة	13
الفصل الثاني: هيئة مكافحة الفساد، تاريخ نشأتها، عملها، القضايا التي تناولتها	14
المبحث الأول: تاريخ نشأة هيئة مكافحة الفساد	16
المطلب الأول: ماهية الفساد	18

المطلب الثاني: نشأة هيئة مكافحة الفساد	20
المبحث الثاني: ماهية عمل هيئة مكافحة الفساد والقضايا التي تناولتها	23
المطلب الأول: الضوابط الإجرائية لمباشرة هيئة مكافحة الفساد مهامها	27
المطلب الثاني: محاور إستراتيجية مكافحة الفساد	32
المطلب الثالث: تقييم الأداء الفصلي لمكافحة الفساد ومدى توافقها مع إستراتيجيتها	36
الفصل الثالث: أحكام الجرائم النوعية التي تخص هيئة مكافحة الفساد وتحقيق بها	46
المبحث الأول: الاختصاص الجزائي النوعي	48
المطلب الأول: الرشوة	48
المطلب الثاني:استغلال المنصب العام	54
المطلب الثالث: جريمة غسيل الأموال	56
المطلب الرابع: تهريب الأموال	60
المطلب الخامس: الواسطة والمحسوبية	62
المطلب السادس:جريمة الاختلاس	63
المبحث الثاني: الضوابط الإجرائية لممارسة الاختصاص	67
المطلب الأول: الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد	68
الفصل الرابع: الاختصاص الجزائي لهيئات مكافحة الفساد في الدول العربية	74
المبحث الأول: هيئة مكافحة الفساد في كل من الجزائر، اليمن، المغرب.	77
المطلب الأول: هيئة مكافحة الفساد في القانون الجزائري	77
المطلب الثاني: هيئة مكافحة الفساد في القانون اليمنى	78
المطلب الثالث: هيئة مكافحة الفساد في القانون المغربي	79
المبحث الثاني: تشكيل الهيئة في الدول المقارنة والنظام القانوني لأعضائها.	80
المطلب الأول: أداة الإنشاء ومدى استقلالية الهيئة المنشأة	82
المطلب الثاني: استقلالية الهيئة	83
المطلب الثالث: تشكيل الهيئة والنظام القانوني لأعضائها	86
المطلب الرابع: اختصاصات الهيئة في الدول المقارنة والصلاحيات المخولة لها.	92
الفصل الخامس: الخاتمة	97
أولاً: النتائج	97
ثانياً: التوصيات	99
قائمة المراجع والمصادر	101

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	رقم الصفحة
1	القضايا المحالة من دائرة المعلومات والتحقيق إلى الجهات صاحبة الاختصاص حسب التهمة خلال العام 2008	37
2	القضايا التي لا تزال قيد التحقيق في دائرة المعلومات والتحقيق حسب التهمة خلال العام (2008)	39
3	القضايا التي تم تصويب التجاوزات الإدارية فيها مع الجهة صاحبة العلاقة خلال العام (2008)	41
4	القضايا المحفوظة حسب التهمة خلال العام (2008)	41
5	القضايا المحالة من الادعاء العام في الهيئة والأمن العام المنتدب لدى الهيئة حسب التهمة خلال العام 2008	43
6	القضايا التي لاتزال قيد التحقيق لدى الادعاء العام في الهيئة والأمن العام المنتدب حسب التهمة خلال العام(2008)	44

قائمة الملاحق

رقم الجدول	عنوان الملحق	رقم الصفحة
1	الهيكل التنظيمي لهيئة مكافحة الفساد	104
2	قانون هيئة مكافحة الفساد(2006)	105
3	القانون المعدل لهيئة مكافحة الفساد الأردنية 2011	117

الإجراءات الجزائية الخاصة بهيئة مكافحة
الفساد في القانون الأردني
(دراســـة مقارنـــة)

إعداد الطالب
محمد هويمل الزبن

الملخص باللغة العربية

نظراً للمتغيرات الدولية والمحلية والإقليمية وما باتت تلعبه قضية الفساد مـــن تـــأثير على الاقتصاد العالمي والمحلي، سيما مع توسع نشاط المنظمات الدولية المعنيـــة بالـــشؤون التجارية واتفاقيات التجارة العالمية والثنائية، وما ينتج عن ذلك من تأثير في الكيانات القانونية المحلية، ومدى تطوير أعمالها الاقتصادية والإدارية، ومواءمتها مع مقتـــضيات ومتطلبـــات السوق، ظهر العديد من الأفعال والأخطاء من الموظفين في القطاع العام والخاص، أدى إلـــى تفشي ظاهرة الفساد فيها. وتعد هذه المنظمات نظراً لطبيعتها القانونية الأكثر عرضة لمثل هذه الأخطاء والأفعال، نظراً لحجم الأعمال التي تقوم بها، واليات تنظيمها القانوني، وعليه كـــان لزاماً على المشرع مواكبة مستجدات العصر، وتطوير البيئة التشريعية لاحتواء ذلك، وتوفير الحماية القانونية لكافة المتعاملين معها، ومنع تفشي ظاهرة الفساد.

وخلص الباحث إلى العديد من النتائج، أهمها تباين مواقف التشريعات من مسألة كيفية تشكيل هيئة مكافحة الفساد، فمن التشريعات ما لم تنص على أية أحكام تتعلق بتشكيل الهيئة مثل التشريع الجزائري وتركت ذلك للوائح والقرارات التنفيذية وكان من الأفضل أن يـــنص علـــى التشكيل في القانون ذاته، أما غالبية التشريعات فقد نصت على بعض الأحكام التي تتعلق بكيفية تشكيل الهيئة ما بين إجمال وتفصيل.

وقد قدمت الدراسة العديد من التوصيات التي يؤمل أن تسهم في تطـــوير المنظومـــة التشريعية في الأردن وفي الدول العربية.

Special Criminal Procedures of Anti- Corruption Commission In Jordanian Law
(A Comparative Study)

Prepared By:

Mohammad Hweimel El-Zeben

Abstract

According to the international, local and regional variables and the effect of the Corruption issue on the international and local industry, especially with the broaden of the international organization activity that concerns in the commercial affairs, the bilateral and international trade agreements, and what result from it in the local legal entities, in addition to the development of its economic and management works, and its relevance with the market requirements, many acts and mistakes from the employees of the public and private sector has appeared, that lead to the spread of corruption in it. These organizations, according to its legal nature are the most vulnerable for such mistakes and acts, due to the size of its works, and the legal organization strategies, thus the legislator had to keep up with the developments of the recent, improve the legislative environment to contain it, and provide the legal protection for all the dealers and prevent the spread of corruption.

The researcher concluded to many results, the most important is the diversity of the legislative positions from the issue of how to establish anti- corruption commission, since some legislatives did not provide any provisions related to establish the commission like the Algerian legislation, and left that for the regulations and executive decisions, it was better if it provided the establishment in the law itself, whereas the most legislatives have provided some provisions related to how to establish the commission generally and in details.

The study provided many recommendations hoped to contribute in developing the legislative system in Jordan and in the Arab Countries.

الفصـــل الأول
مقـــدمة الدراســـة

أولاً: تمهيد

أنشيء في الأردن هيئة تسمى هيئة مكافحة الفساد مرتبطة برئيس الوزراء وتتمتع بشـــخصية اعتبارية وهي ذات استقلال مالي وإداري، وبهـــذه الـــصفـــة فلها حق القيـــام بجـــميع التصرفات القانونية اللازمة، لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وكان ينوب عنها في الإجـــراءات القـــضائية المحـــامي العـــام المدني، ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية. ولهيئة مكافحة الفساد التمتع في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تـــأثير أو تـــدخل، ومقر الهيئة في عمان وذلك، وفقاً لما جاء في المادة (3) من قانون هيئة مكافحـــة الفساد الأردني رقم(62) لسنة 2006.

يهدف عمل هيئة مكافحة الفساد إلى وضع وتنفيذ سياسات فعالـــة لمكافحـــة الفساد والكشف عن حالات الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية ومكافحة اغتيال الشخصية وتوفير تكافؤ الفرص والحفاظ على المال العام وتوعية المواطنين بمخاطر الفساد على خطط التنمية وتعزيز مبدأ النزاهة الوطنية وتكوين رأي عـــام حول الفساد[1].

---

[1] نصت المادة 4 من قانون مكافحة الفساد الأردني رقم(62) لسنة2006 على "أن الهيئة في مجـــال مكافحـــة الفساد تهدف إلى:- وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحـــة الفـــساد والوقاية منه.

كما تتولى هيئة مكافحة الفساد المهام والصلاحيات التالية؛ التحري عن الفساد الإداري والمالي، والكشف عن المخالفات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك. ومن مهام هيئة مكافحة الفساد أيضاً ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة ومنعه من السفر، وطلب أن يكف يده عن العمل من الجهات المعنية، ووقف سائر استحقاقاته المالية عند الحاجة، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية، وبعد البدء بإجراءات التحري والتحقيق. ولهيئة مكافحة الفساد أن تقوم بالتحريات اللازمة لمتابعة أي قضية فساد من تلقاء نفسها أو من تلقاء أي خبر يرد، وتلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ التحري[2].

ب- الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي و الإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام.

ج- توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.

د- مكافحة اغتيال الشخصية.

[2] نصت المادة(7) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 على صلاحيات ومهام الهيئة وهي"

1- التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

2- ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة ومنعه من السفر وطل كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

3- للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو لتحقيق أن الأخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيداً يتم تحويله مقدمة إلى الجهات القضائية المختصة وفقا للأصول القانونية المتبعة.

وتشكل أفعال الفساد مجموعة من الجرائم المخلة بالوظيفة العامة كالرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة كتقليد خـــاتم الدولـــة وتزوير النقد أو سندات الدين والأدوات المالية والجرائم الاقتصادية التـــي تلحـــق أضرارا بالمال العام وما كرسته الاتفاقيات الدولية من جرائم أخرى.

وتقوم الهيئة بجمع المعلومات والتحقيق في قضايا الفساد سواء مـــن تلقـــاء نفسها أو بناءً على أخبار أو شكوى ترد إليها، وبعد استكمال الإجراءات في هـــذه القضايا يتم تحويل الأوراق الحقيقية إلى المدعين العامين لدى الهيئة، وذلـــك فـــي حال وجود أدلة وبيانات على وجود حالات الفساد فيها.

أنَّ خاصية ضمان الاستمرارية في الوظيفة في الجهاز الحكومي وما يستتبعها من إشكاليات نظامية أو قانونية جعلت من الـــصعب ضـــبط الـــسلوك الانحرافـــي للموظف، هذا الوضع شجع بدوره هؤلاء الموظفين على الانزلاق في دائرة الفـــساد لعلمهم بأن إثبات مثل هذه المخالفات عليه يحتاج إلى جهد من المعنيين في الجهـــاز الحكومي الذين يفضلون التغاضي عن مثل هذه السلوكيات والبقاء علـــى الوضـــع الراهن[3].

4–وبالرغم عن كل ما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى.

[3] هيجان، عبد الرحمن احمد(2003). الفساد وأثره على القطاع الحكومي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، ص 9.

وتتمثل آثار الفساد في فقدان ثقة المواطن بالحكومة وبأجهزة الدولة والتأثير على الديمقراطية وإضعاف سيادة القانون وتأخير التنمية السياسية والإضرار بمبادئ الحاكمية الرشيدة وضعف حجم الاستثمارات وتراجع المنح والمساعدات وضعف القيم الأخلاقية وانتشار الجريمة وشعور المواطن بعدم العدالة وانتشار الحقد والكراهية. لذلك سوف تحاول هذه الدراسة الكشف عن الاختصاص الجزائي لهيئة مكافحة الفساد، كما تتطرق الدراسة إلى دور هيئات مكافحة الفساد في الدول العربية.

وفيما يلي التصور العام للدراسة:

الفصل الأول: الفصل التمهيدي، المقدمة، مشكلة الدراسة، أهميتها، الدراسات السابقة.

الفصل الثاني: هيئة مكافحة الفساد، تاريخ نشأتها، عملها، القضايا التي تناولتها.

الفصل الثالث: الاختصاص الجزائي لهيئة مكافحة الفساد.

الفصل الرابع: الاختصاص الجزائي لهيئات مكافحة الفساد في الوطن العربي.

الفصل الخامس: الخاتمة فيها الخلاصة والمقترحات.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في الوقوف على حدود ممارسة اختصاص هيئة مكافحة الفساد في التحري وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة وما جاء في قانونها عبارة عن السير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، لذلك فإذا كان قانون أصول المحاكمات قد رسم إجراءات ما قبل المحاكمة، كما سوف تكشف الدراسة المقصود بالإجراءات الإدارية، وضوابط استخدام التدابير الاحتياطية من حجز ومنع السفر، وكف اليد عن العمل وخلافه.

ثالِثــاً: أســئلة الدراســة

- ما دور هيئة مكافحة الفساد في التصدي للفساد ؟
- ما نطاق الاختصاص الجزائي لهيئة مكافحة الفساد؟
- ما الاختصاص الجزائي لهيئات مكافحة الفساد في الدول العربية؟

رابِعــاً: هدف الدراسة

هدف هذه الدراسة هو الكشف عن نطاق الاختصاص الجزائي لهيئة مكافحة الفساد من خلال توضيح المهمات والصلاحيات التي تتمتع بها هيئة مكافحة الفساد، وإجراء مقارنة من حيث نطاق الاختصاص والدور في مكافحة الفساد، وطبيعة القضايا التي نفذتها.

خامِساً: أهمية الدراسة

موضوع هذه الدراسة هو الاجراءات الجزائية لهيئة مكافحة الفساد في نطاق سريان أحكام قانون مكافحة الفساد (62) لسنة 2006. بالإضافة إلى توضيح الاستثناءات على نطاق سريان أحكام هذا القانون.

ولا يخفى ما لموضوع هذه الدراسة من أهمية لدى رجال القانون في الأردن، مردها بقاء موضوع الاختصاص الجزائي لهيئة مكافحة الفساد بصفة عامة بعيدة عن دائرة اهتمام فقه القانون في الأردن، ونظرا لغياب الكتب المتخصصة في هذا المجال فقد حاولنا وضع دراسة متواضعة عسى أن تكون فيها فائدة للعاملين في مجال القانون والمهتمين بهذا المجال.

سادِساً: حدود الدراسة

الحدود المكانية:

بما أن دراستي تتركز على هيئة مكافحة الفساد فإن دراستي سوف تعتمد قانون مكافحة الفساد (62) لسنة 2006 لذا فإن مكان دراستي هو الأردن، كما سوف تعتمد قوانين هيئات مكافحة الفساد في بعض الدول العربية بهدف إجراء المقارنة.

الحدود الزمنية:

تتمثل الحدود الزمنية في أن هذه الدراسة تنحصر في الفترة ما بين تاريخ نفاذ القانون المذكور أعلاه وتاريخ كتابة هذه الرسالة.

ســـابِعـــاً: محددات الدراسة

إن الدراسة ستركز على موضوع الاختصاص الإجرائي لهيئة مكافحة الفساد من خلال توضيح المهمات والصلاحيات التي تتمتع بها هيئة مكافحة الفساد، ويخرج عن نطاق دراستي الهيئات الرقابية الأخرى.

ثامِنـــاً: مصطلحات الدراسة

من أهم المصطلحات التي سوف ترد في هذه الدراسة.

هيئة مكافحة الفساد:

بينت المادة(3) من قانون مكافحة الفساد أنه:

أ- تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، و رئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية.

ب- تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت.

ج- يكون مركز الهيئة في عمان.

الفساد:

خروج عن القانون والنظام(عدم الالتزام بهما) أو استغلال غيابهما من اجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية. يصنف الفساد في الأنواع التالية(عربية، 2008):

الفساد السياسي: إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومة) من قبل النخب الحاكمة لأهداف غير مشروعة كالرشوة، الابتزاز، المحسوبية، والاختلاس.

الفساد المالي: يتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها.

الفساد الإداري: يتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام خلال تأديته لمهام وظيفته الرسمية ضمن منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية.

الإجراءات الاحتياطية: هي إجراءات وقائية تقوم بتنفيذها هيئة مكافحة الفساد يهدف الحد من وقوع جرائم الفساد المختلفة.

تاسِعــاً: الإطار النظري

أوعز جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم بتشكيل هيئة لمكافحــة الفساد إيمانا من جلالته بأمر محاربة الفساد، لما للفساد من مخاطر وآثــار ســلبية تعود على المجتمع وتعوق من حركته التنموية وتطويره وتحقيق العدالة والــشفافية والنزاهة.

وهي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً مرتبطة برئيس الوزراء مباشرة، وتــشكلت الهيئة بموجب قانون(هيئة مكافحة الفساد 2006م)، وكانت الغاية من إنشاءها هو الحد من ظاهرة الفساد واحتوائه بحيث لا يشكل عقبة أمام السوق وأمام الحاكميــة الرشيدة وزيادة ثقة المواطنين بالمؤسسات وترسيخ قيم العدالة والنزاهــة وتكــافؤ الفرص.

من مظاهر استقلاليتها أنها تتمتع بحرية ممارسة أعمالها دون التدخل أو التأثير من جهة، أو الضغوطات بغض النظر عن قضايا الفساد ولها الحق في القيام بجميــع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وإلزام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني.

وهناك محاور وضعتها هيئة مكافحة الفساد(الإستراتيجية الوطنية لهيئــة مكافحــة الفساد) وتتمثــل بالأتي:

1. تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد.

2. الوقاية من الفساد.

3. التثقيف والتدريب والتوعية العامة.

4. إنفـــاذ القانون.

5. تنسيق الجهود لمكافحة الفساد.

6. التعاون الدولي.

7. القيام بالإجراءات الاحتياطية والإجراءات القانونية لضبط جرائم الفساد والبحث في تكييفها القانوني والتحقيق فيها وجمع أدلتها وإحالتها على المحـــاكم المختـــصة بنظرها.

عاشراً: الدراسات السابقة

فيما يلي ابرز الدراسات التي تناولت موضوع الدراسة:

دراسة مركز الرخاء للدراسات(2006) بعنوان" **دراسة حالة الفـــساد فـــي الأردن**" والتي هدفت إلى قياس وتحليل ظاهرة الفساد في الأردن من وجهة نظـــر المواطنين الأردنيين، ومن أجل تحقيق هذا الهدف تم تصميم استمارة تضمنت عدداً من الأسئلة، تغطي مختلف الجوانب المتعلقة بهذه الظاهرة بدءاً من مفهوم الفـــساد كما يراه المواطنون الأردنيون، ومروراً بالعوامل التي تدفع المؤسسات وأصحاب القرار والمصالح إلى ممارسته، ودرجة ممارسة الفساد فـــي الأردن بـــشكل عـــام ودرجة ممارسة العديد من المؤسسات له، وتبيان أكثر المؤسسات الأردنية ممارسة

للفساد، إضافة إلى درجة ممارسته لدى المستويات الإدارية المختلفة، ودرجة ممارسة مختلف أنواع الفساد. كذلك تضمنت الاستبانة أسئلة تتناول مدى جدية الدولة الأردنية وجدية العديد من المؤسسات في مكافحة الفساد. ومدى فاعلية القوانين السارية في مكافحته، وانتهت بمدى إحراز الأردن تقدماً في مجال مكافحة الفساد وطُلب من المبحوثين تقديم اقتراحات لمحاربة الفساد والحد من آثاره.

دراسة الشخانبة (2010)، بعنوان " **دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها**"، حيث هدفت الدراسة إلى التعرف على الفساد وأنواعه، والآثار السلبية التي تعود على الفرد والمجتمع، كما وهدفت الدراسة إلى التعرف على هيئة مكافحة الفساد من وجهة نظر الجمهور الأردني، ومدى إدراكهم بأهمية إنشاء مثل هذه الهيئة، والدور الذي تلعبه في مكافحة الفساد، ومدى فعاليات البرامج والنشاطات التي تقدمها هيئة مكافحة الفساد.

بلغت عينة الدراسة(400) شخص، تم تقسيمهم إلى (300) جمهور، و(100) قادة رأي من سكان مدينة عمان بكافة الطبقات، والشرائح الاجتماعية ومن مختلف قطاعات الأعمال ويقدر عددهم ب2.5 مليون نسمة. كما واستخدمت الدراسة منهج المسح الاجتماعي على العينة.

بينت نتائج الدراسة أن نشاطات وبرامج هيئة مكافحة الفساد موجهة نحو الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، وهي تمارس أعمالها بكل فعالية، وأن الهيئة تسعى

لإنشاء قنوات اتصال مفتوحة في كل وزارة ومؤسسة حكومية للتبليغ عن الفساد، والقضاء عليه.

تختلف هذه الدراسة عن الدراسة الحالية بأنها دراسة اجتماعية اعتمدت العينات والاستبيانات وتحليلها، في حين أن الدراسة الحالية تتناول الإطار القانوني لدور هيئة مكافحة الفساد.

دراسة بن طريف(2011) بعنوان "**الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد في الأردن / دراسة تحليلية و مقارنة مع المؤسسات الرقابية الأخرى**"، هدفت هذه الدارسة للبحث في الإطار القانوني لهيئة مكافحة الفساد في الأردن بالمقارنة مع المؤسسات الرقابية الأخرى وبشكل خاص ديوان المحاسبة وديوان المظالم. وقد تم تقسيم الدراسة إلى فصل تمهيدي تناول بإيجاز نشأة هيئة مكافحة الفساد وتشكيلها، وثلاثة فصول عالجت في الأول منها الأساس القانون لعمل هيئة مكافحة الفساد (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 والتشريعات الأردنية المعنية بمكافحة الفساد)، وفي الفصل الثاني اختصاصات الهيئة بالمقارنة مع اختصاصات كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم، أما الفصل الثالث فيتناول الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد سواء تعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن مجلس الهيئة أو القرارات الصادرة عن الادعاء العام لدى الهيئة. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات والاقتراحات التي يأمل

الباحث أن تكون مفيدة وفي مقدمتها ضرورة توفير مزيد من الاستقلال لهيئة مكافحة الفساد.

تختلف هذه الدراسة عن الدراسة الحالية بأنها دراسة اقتصادية تقارن هيئة مكافحة الفساد في الأردن مع المؤسسات الرقابية الأخرى وبشكل خاص ديوان المحاسبة وديوان المظالم، في حين أن الدراسة الحالية تتناول الإطار القانوني لدور هيئة مكافحة الفساد.

الحادي عشر: منهجية الدراسة

1- اعتمدت هذه الدراسة البحث النوعي لأحكام وقواعد القوانين هيئات مكافحة الفساد، وتشريعات ومصادر فقهية.

2- تحليل لأحكام القضاء ذات العلاقة بموضوع الدراسة.

3- تحليل أراء الفقه القانوني بشأن المسائل المثارة في الدراسة، والاطلاع على منهجية كتب الفقه في تحليل الآراء الفقهية المتعلقة بموضوع الدراسة.

الفصل الثاني

هيئة مكافحة الفساد، تاريخ نشأتها، عملها، القضايا التي تناولتها

حظيت مشكلة الفساد بأبعادها المالية والسياسية والإدارية على اهتمام واسع من قبل الأكاديميين والاقتصاديين وصانعي القرار السياسي على المستوى العالمي، وذلك لاعتبار الفساد من الجرائم الأكثر خطراً وتنال قيم العدالة وسبل تنمية وتطور المجتمعات المعاصرة، فهو العامل الأكثر تخريباً وتدميراً للمجتمعات النامية والفقيرة، وسبباً مباشراً في ضياع التقدم والرفاه الاجتماعي وإحباط التنمية وسبب زيادة الفقر والبطالة.

كما أن ظاهرة الفساد ظاهرة قديمة وجدت مع وجود المجتمعات الإنسانية والأنظمة السياسية التي تحكم المجتمعات عبر التاريخ، ولا تقتصر ظاهرة الفساد على شعب واحد أو دولة واحدة أو ثقافة واحدة وإنما تشملها جميعاً. وتختلف ظاهرة الفساد في معظم المجتمعات السياسية، إلا أن الأنظمة الاستبدادية التي تظهر في بعض المجتمعات، تشجع على بروزها أكثر من المجتمعات الديمقراطية التي تشارك الشعب في الحكم وتستمع في رأيه وتحترم حقوق الإنسان وحريته. ولوجود ظاهرة الفساد وما لها من تأثيرات سلبية على المجتمع بشكل عام فقد تكاثفت الجهود في جميع المجتمعات للحد من انتشار هذه الظاهرة والقضاء عليها، وكان الأردن من الدول الرائدة في مجال مكافحة الفساد على مستوى دول العالم

عبر الجهود الكبيرة التي قامت بها مديرية مكافحة الفساد وديوان المحاسبة[4]. وبناء على ذلك سيتم تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:-

المبحث الأول: تاريخ نشأة هيئة مكافحة الفساد.

المبحث الثاني: ماهية عمل هيئة مكافحة الفساد والقضايا التي تناولتها.

[4] الشخانبة، تمارا عبد الغني، (2010). دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها_دراسة ميدانية على سكان مدينة عمان-، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 16.

المبحث الأول

تاريخ نشأة هيئة مكافحة الفساد

تعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ أبعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع لأخر وقد حظيت الظاهرة في الآونة الأخيرة باهتمام الحكومات والشعوب في معظم دول العالم، وعلى الرغم من عدم وجود تعريف متفق عليه للفساد إلا أن أشهر هذه التعريفات هو تعريف البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية واللذان عرفا الفساد بأنه:" استغلال السلطة من أجل منفعة خاصة".

ويمثل الفساد إشكالية قديمة حيث عرف الفساد على الأرض منذ أن استخلف الله الإنسان فيها، ويتغير الفساد بتغير الأحداث وتسارعها ويتأثر بما يشهده العالم من توظيف المفسدين لما وصل إليه العلم من تقدم في كافة المجالات المؤدية إلى ارتكاب أفعال الفساد[5]. وبذلك وجب على الدولة أن تعالج قضايا الفساد بجميع أشكاله في المؤسسات والدوائر والجمعيات الحكومية وغير الحكومية[6].

كان الأردن من الدول الرائدة في مكافحة الفساد على التي كانت تتبع مديرية المخابرات العامة، عبر الجهود الكبيرة التي قامت بها مديرية مكافحة الفساد وديوان المحاسبة، وتبوأ الأردن في مجال مكافحة هذه الظاهرة المرتبة السابعة والثلاثين من بين مائة وخمس وأربعين دولة وفقاً لتقرير منظمة الشفافية

---

[5] هيئة مكافحة الفساد، (2010). التقرير السنوي، المملكة الأردنية الهاشمية، 4.

[6] أبو سويلم، احمد محمود نهار، (2010). مكافحة الفساد، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، 6

العالمية، وهي مرتبة تقترب من مراتب الدول المتقدمة، ويقترب إلى أن يظل الأردن أولاً دائماً ومستقبلاً في مصاف الدول التي تسعى إلى التخلص من هذه الظاهرة مما يحتم وضع آلية جديدة لمحاربة الفساد تضمن المزيد من الشفافية والعدالة والنزاهة. والقيام بجهود تضمن تجفيف مواطن الفساد وإغلاق نوافذه، وتوعية المواطنين بآثاره السلبية الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وعلى مصداقية الأردن لدى المستثمرين والمؤسسات الدولية.

ومن هنا جاءت فكرة إنشاء هيئة مكافحة الفساد التي تعمل على تعزيز الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة لا سيما في الإدارة والقضاء، والتأكيد على أن تكون هذه الهيئة مستقلة وضمان عملها بعيداً عن أي تأثير أو تدخلات من أي جهة كانت، وإلى خضوعها لمعايير المساءلة والمحاسبة، وتكون هذه الهيئة شاملة لجميع مؤسسات المجتمع المدني والشركات المساهمة العامة والمؤسسات التي تتعامل مع القطاع العام، وأن يتم اختيار الأشخاص المنضويين في عمل هذه الهيئة عبر آلية تسمح بمشاركة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في عملية تزكيتهم والتوصية بهم، وفق أسس ومعايير واضحة ومنضبطة وأن يتم رفد هذا الجهاز بما يتطلبه من إمكانيات ومتطلبات، بما في ذلك ما يحتاجه من كوادر الإدعاء العام والتحقيق وضمان سهولة الوصول للمعلومات.[7]

[7] أبو سويلم، احمد محمود نهار، (2010). المرجع السابق، 7.

المطلب الأول

ماهية الفساد

يعرف الفساد في اللغة بأنه فساد شيء ما، والفساد في اللغة من فسد خلاف المصلحة وهو مأخوذ من الفعل فسد إذا ذهب صلاح الشيء، وخروج الشيء عن الاعتدال، سواء كان الخروج قليلاً أو كثيراً، يقال فسد الشيء بمعنى أنه لم يعد صالحاً، وفسدت الأمور اضطربت، وفسد العقل[8].

الفساد لغة، من فسد، فسد الشيء، (يفسد) بضم السين (فسادا) فهو (فاسد)، و(فسد) بضم السين أيضا فهو (فسيد)، و(أفسده ففسد). والمفسدة ضد المصلحة، وفساد الشيء يعني تلفه وعدم صلاحيته، والفساد في معاجم اللغة هو من (فسد) ضد (الصلح) والفساد لغة البطلان فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل.[9]

والفساد في المجتمع يعني فساد تنظيم أو قواعد ذلك المجتمع بحيث يخرج هذا التنظيم أو القواعد عن أسسها ووظيفتها الأصلية أو أن العناصر والعلاقات الداخلة فيه تحلل فتختفي العناصر الموجبة كقيم العدل، والحرص على المصلحة المشتركة، وتغلّب مصالح القلة المتنفذة على حساب عامة السكان.[10]

---

[8] الجريش، محمد سليمان ، (2003). الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، 110.

[9] الرازي، زين العابدين محمد بن أبي بكر، (1994). مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، 503.

[10] إبراهيم، أنيس، (1973). المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الجزء الثاني، 688.

أما اصطلاحاً فقد تعددت تعاريف الفساد بأشكاله المختلفة سواء كان فساد مالي أو إداري أو حتى فساد سياسي أو فساد اجتماعي، ويعود هذا التعدد إلى الاختلاف في النظرة الفكرية أو الفلسفية للذين يتحدثون عن الفساد.

ذهب جانب من الفقه إلى تعريف الفساد بأنه:"مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين، والهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها، بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر"[11].

وذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف الفساد بأنه:" سوء استخدام السلطة العامة من أجل مكسب خاص، يتحقق حينما يقبل الموظف الرسمي رشوة أو يطلبها أو يبتزها، وقد يكون ذلك مقترنا بسوء استخدام للسلطة، حينما يقدم رجال الأعمال من القطاع الخاص الراشي بهدف التحايل على السياسات العامة والقوانين أو اللوائح، للحصول على ميزة تنافسية، أو ربح، أو مزايا شخصية، ويمكن أن يحدث سوء استغلال السلطة العامة أيضاَ من أجل مغنم شخصي حتى لو لم يحدث سوء تقديم رشوة، وذلك عن طريق محاباة الأقارب أو التوصية بهم، أو سرقة موارد وأملاك الدولة أو تبديدها".[12]

وذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف الفساد من الناحية القانونية بأنه :"جريمة ناتجة عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المغرض من قبل

---

[11] الجريش، سليمان بن محمد، (2003). المرجع السابق، مكتبة الفهد الوطنية، 113.

[12] الشامي، حسن، (1999). التحول الاقتصادي والفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر (آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمسألة الإدارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 5.

الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية من اجل تحقيق مصالح ذاتية وبشكل غير مشروع ومخالف للقوانين".[13]

يرى الباحث أن تعريف الفساد يقوم على اتجاهين، الاتجاه الأول أخلاقي حيث يعتبر الفعل فاسداً أذا ما حكم عليه المجتمع بأنه كذلك وإذا ما أحس فاعله بالذنب، والاتجاه الثاني خرق القوانين والأنظمة والتشريعات، فعندما تسود هذا النظام بعض مظاهر الفساد والانحراف فإنها تكشف عن مدى ما يعانيه النظام القائم من خلل داخله والتي لا تحل إلا بإصلاح هذا الخلل.

المطلب الثاني

نشأة هيئة مكافحة الفساد

ظهرت فكرة إنشاء هيئة مكافحة الفساد كهيئة مستقلة بالتوافق مع الرؤى الملكية السياسية لمكافحة الفساد في الأردن ووفقاً لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المصادق عليها في 24 شباط 2005 بموجب " قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " رقم28 لسنة 2004. فقد قام الملك بتوجيه رسالة ملكية إلى دولة رئيس الوزراء بتاريخ 26 حزيران 2005، تحتوي على طلب إصدار قانون يتم بمقتضاه إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد تضطلع

[13] الصأوي، علي، (2004). ورقة مقدمة في مؤتمر برلمانيون ضد الفساد، بيروت، 1.

بالتنسيق مع الجهات المعنية بتنفيذ إستراتيجية عامة لمكافحة الفساد والوقاية منه بشكل مؤسسي[14].

بناء على ذلك فقد صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006[15]، والذي حدد أهداف ومهام الهيئة والأفعال التي تعد فساداً، كما قامت الهيئة بوضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد(2008-2012) تم إطلاقها في مؤتمر وطني عقد في شهر آب من عام 2008[16]. وهي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً مرتبطة برئيس الوزراء مباشرة وكان الغاية من إنشائها هو التقليل من الفساد واحتوائه، بحيث لا يشكل عقبة أمام السوق وأمام الحاكمية الرشيدة وزيادة ثقة المواطنين بالمؤسسات وترسيخ قيم العدالة والنزاهة وتكافؤ الفرص[17].

وتتميز هيئة مكافحة الفساد بأن رؤيتها ورسالتها واضحة فرؤيتها:" أنها هيئة كفؤة وفعالة في مجال مكافحة الفساد وتخفيفه ومتابعته والوقاية منه، تعزز مبادئ الديمقراطية وترسخ ثقة المواطنين بالمؤسسات الوطنية".

---

[14] نصت المادة (3) من قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006 على أن "

أ- تنشأ في المملكة هيئة تسمى هيئة مكافحة الفساد ترتبط بريس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، ورئيس النيابة الإدارية في الدعوي الإدارية.

ب- تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت.

[15] نصن المادة (1) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني لسنة 2006 على أن " يسمى هذا القانون قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006 ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

[16] هيئة مكافحة الفساد، (2010). مرجع سابق، 8.

[17] الشخانبة، تمارا عبد 65.

وتتمتع هيئة مكافحة الفساد بحرية ممارسة أعمالها دون التدخل أو التأثير في أي جهة، أو الضغوطات بغض النظر عن قضايا الفساد ولها الحق في القيام بكافة التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وإلزام العقود والتقاضي، ينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني.

يتولى هيئة مكافحة مجلس للهيئة ورئيس ووحدة للرقابة الداخلية، يرتبط بها عدة دوائر وهي دائرة المعلومات والتحقيق ويتفرع منها قسم المعلومات وقسم التحقيق، دائرة الرقابة ويتفرع منها قسم السياسيات والدراسات والبحوث، وقسم التوعية، وقسم المتابعة. أما دائرة الاتصال فيترفع منها قسم العلاقات الدولية وقسم العلاقات العامة. ومن الدوائر المرتبطة أيضاً دائرة الشؤون المالية ويتفرع منها قسم الموازنة والنفقات واللوازم. أما دائرة التطور المؤسسي فيتفرع منها أقسام إدارة الموارد البشرية، وأنظمة المعلومات والتطوير المؤسسي، وقسم الخدمات الإدارية المساندة[18].

[18] هيئة مكافحة الفساد، (2006). المرجع السابق، 10

المبحث الثاني

ماهية عمل هيئة مكافحة الفساد والقضايا التي تناولتها

تعد هيئة مكافحة الفساد الجهة المسؤولة عن ملاحقة كل من يرتكب أياً من أفعال الفساد المجرمة وفقاَ لأحكام القانون. كما أنها معنية أيضاً بالجهود اللازمة لتجفيف مواطن الفساد، وتوعية المواطنين بآثاره السلبية الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وعلى مصداقية الأردن لدى المستثمرين والمؤسسات الدولية، إذ تطمح هيئة مكافحة الفساد إلى تعزيز جهودها في مجال الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة، فترى بأن ظاهرة الواسطة والمحسوبية التي يشكو منها المواطنون هي أيضا إحدى أشكال الفساد.

وترى الهيئة بأن جهود الواسطة والمحسوبية التي تعتدي على حقوق الآخرين قد أضرت بالمال العام وحرمت بعض المواطنين من الفرص التي يستحقونها في الوقت الذي يعتز فيه الأردنيون بقيم التماسك والتراحم والتكافل الاجتماعي النابعة من تراثهم العربي والإسلامي. ولذا فإن الهيئة تدعم الجهود التي تدعو إلى تجريم الواسطة والمحسوبية التي تحق باطلاً أو تبطل حقاً بشكل صريح وفرض العقوبة المناسبة بشأنها على اعتبار أنها تعد من أهم المخالفات الصريحة لأسس العدالة والمساواة التي يعاقب عليها القانون. وتؤمن هيئة مكافحة الفساد

إيماناً تاماً بأن من أهم التزاماتها اتخاذ جميع الإجراءات الوقائية من الفساد قبل وقوعه[19].

فلذلك جاءت رسالتها تنادي بتطوير وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد وكشف مواطنه بجميع أشكاله للحد من انتشاره في المجتمع من خلال تفعيل الثقافة المجتمعية الرافضة للفساد والتعاون والتنسيق من جميع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لاتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية منه والقضاء عليه.[20]

قد أوضح قانون هيئة مكافحة الفساد ما يعتبر فساد بما يلي[21]:-

1-الجرائم المخلة بالوظيفة العامة، وذلك حسبما جاءت به المادة (170) من قانون العقوبات الأردني لسنة1960 كل موظف عمومي وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار.

2- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، والتي من أهمها المادة 236 من قانون العقوبات على "من قلد ختم الدولة أو إمضاء جلالة الملك أو ختمه أو استعمل الختم المقلد وهو على بينة من الأمر،

---

[19] هيئة مكافحة الفساد، (2010). مرجع سابق، 8-9.

[20] هيئة مكافحة الفساد، (2010). مرجع سابق، 9.

[21] قانون هيئة مكافحة الفساد

عوقب الأشغال الشاقة سبع سنوات على الأقل.

2- من استعمل دون حق ختم الدولة أو قلد دمغة ختمها، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة". والمادة (237) من قانون العقوبات والتي تحدثت عن تقليد العلامات الرسمية أو استعمالها استعمالاً غير مشروع حيث قضت:" من قلد ختما أو مسيما أو مطرقة خاصة بإدارة عامة أردنية أو قلد دمغة تلك الأدوات أو ختماً أو إمضاءاً أو علامة أحد موظفي الحكومة. ومن استعمل لغرض غير مشروع أية علامة من العلامات الرسمية المذكورة في الفقرة السابقة صحيحة كانت أو مزورة عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين دينار.

3- الجرائم الاقتصادية، ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة (153) حيث يستحق العقوبات المبينة في هذه المادة كل شخص تذرع بالوسائل عينها لحض الجمهور؛ إما على سحب الأموال المودعة في المصارف والصناديق العامة، أو على بيع سندات الدولة وغيرها من السندات العامة أو على الإمساك على شرائها.

4- كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.ومن هذا القبيل ونصت على ذلك المادة(153) من قانون العقوبات.

5- إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون، ومن هذا القبيل ما جاء في المادة (1\182) من قانون العقوبات الأردني والتي نصت على": كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريقة غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين

أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين. ومنها أيضاً قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً، نصت المادة (1\174) من قانون العقوبات الأردني على أن " 1- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته، أو جبايته، أو حفظه من نقود أو أشياء أخرى للدولة، أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

7- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعني بهيئة مكافحة الفساد.

تقوم هيئة مكافحة الفساد بتوجيه أعمالها نحو المجموعات المستهدفة والأطراف المعنية لمكافحة الفساد وتتمثل بما يلي؛ الحكومة والبرلمان ومؤسسات المجتمع المدني، الإعلام ومراكز البحوث والدراسات والمواطنين. وفيما يتعلق بآلية عمل هيئة مكافحة الفساد وهي كما قامت برسمها الهيئة: عملت هيئة مكافحة الفساد على تبني خطة عمل محكمة وإطار زمني لضمان تحقيق أهداف الخطة الإستراتيجية، ومن ثم قامت بتنفيذ محاور وسياسات الهيئة من خلال برامج وسياسات دوائر الهيئة المعنية، كما عملت الهيئة على إتباع منهجية للمتابعة والتقييم لضمان التصحيح وقياس مدى تحقيق الأهداف والمعايير والمؤشرات، وإصدار تقارير دورية لبيان مراحل التقدم والانجاز لكل أولوية يتم تنفيذها حتى الانتهاء من

التطبيق الكامل لها. وبناءً على ما سبق سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:-

المطلب الأول: الضوابط الإجرائية لمباشرة هيئة مكافحة الفساد مهامها

المطلب الثاني: محاور إستراتيجية مكافحة الفساد

المطلب الثالث: تقييم الأداء الفصلي لمكافحة الفساد ومدى توافقها مع إستراتيجيتها.

المطلب الأول

الضوابط الإجرائية لمباشرة هيئة مكافحة الفساد مهامها

إن الخطوات الإجرائية في التحقيق التمهيدي والتحقيق الابتدائي، وقرارات الإحالة، وتحديد الجهات المختصة بممارسة الإجراءات تمر بالعديد من المراحل والتي من أهمها[22]:-

أولا: التحري وجمع المعلومات: جاء قانون مكافحة الفساد بمجموعة من الإجراءات التي يجب أن تتبع قبل إحالة أي متهم إلى القضاء أو إلى الجهات المختصة، وذلك حفاظاً على حقوق الأفراد التي نص عليها الدستور والقوانين الناظمة الواردة في المادة (7) من قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006[23].

تعد هذه الوظيفة ضرورية ولازمة لجمع البيانات والمعلومات التي تفيد الكشف والبحث عن الجريمة ومرتكبيها، وتسمى هذه المرحلة في قانون

---

[22] سويلم، أحمد محمود نهار، (2010). المرجع السابق، 77.

[23] انظر نص المادة (7) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني لسنة 2006.

الإجراءات الجنائية المصري بالاستدلالات، لتمييزها عن التحقيق الذي تقوم به السلطة المختصة بالتحقيق. ذهب أحد الكتاب إلى تعريف الاستدلال بأنه" مجموعة من الإجراءات الأولية التي تسبق تحريك الدعوى، والهدف منها جمع المعلومات التي تتعلق بالجريمة، حتى تتمكن سلطة التحقيق أن تقرر إلى إسناد تلك المعلومات فيما إذا كان بالإمكان تحريك الدعوى الجنائية من عدمه".[24]

تبدأ عملية التحري عندما يقدم بلاغ إلى الشرطة أو إلى إحدى الأجهزة المختصة أو بناء على شكوى تقدم من أحد الأشخاص، وفي حال عدم وجود يقين حول وجود فساد تدعو إلى ضرورة التحقيق منها، أو توفر معلومات تؤكد بأن هناك خلل ما أدى إلى وجود بعض المخالفات والتي يعد ارتكابها ضمن جرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية.[25] وهذا ما قضت به المادة (26) رقم 9 لسنة 1961 من قانون أصول المحاكمات الجزائية والتي ألزمت أن يعلم كل شخص رأى اعتداء على رجال الشرطة أو رأى اعتداء على حياة الناس المدعي العام المختص، كذلك كل شخص على معرفة وعلم بأي نوع من الجرائم أن يخبر عنها

---

[24] البجر، ممدوح، (1994). **أصول المحكمات الجزائية الأردني**، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 195.

[25] الجريش، سليمان بن محمد، (2003). **الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية**، مكتبة الفهد الوطنية، 327.

المدعي العام.[26] كما نصت على ذلك المادة (206) من قانون العقوبات الأردني لسنة 1960 والتي قضت بأن يعاقب بالحبس كل شخص لم يخبر السلطة العامة من إتفاق جنائي لارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد (135 و136 و 137 و 138 و142 و 143 و 145 و 148) من هذا القانون[27].

يرى الباحث أن أهمية مكافحة الفساد بموجب نص المادة (7أ1) أنها تملك صلاحية التحري وجمع المعلومات عن أية جريمة يستدل على أنها من جرائم الفساد التي نص عليها في قانون مكافحة الفساد، ولهم صفة الضابطة العدلية في هذه المهمة، حيث تعتبر الضابطة العدلية الجهة الأولى التي تبادر للتصدي للجريمة في حال وقوعها، وتولي قوانين الإجراءات ومنها قانون أصول المحاكمات الجزائية في الأردن هذه الجهة الكثير من الاختصاصات، فإذا أخطأ رجال الضابطة بوقوع جريمة فإنهم يبادرون فوراً على ممارسة الاختصاصات التي أولاها القانون لهم، ومنها ما هو متعلق بالأمن العام ومنها ما هو متصل بإجراءات البحث والتحري.

---

[26] نصت المادة (26) رقم (9) لسنة 1961 من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن " 1-كل من شاهد اعتداء على الأمن العام او على حياة احد الناس أو على ماله يلزمه ان يعلم بذلك المدعي العام المختص. 2- كل من علم في الأحوال الأخرى بوقوع جريمة يلزمه ان يخبر عنها المدعي العام.

[27] نصت المادة (206) من قانون العقوبات الأردني بأن" يعاقب بالحبس من شهر الى سنة كل من علم باتفاق جنائي لارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد (135 و136 و 137 و 138 و142 و 143 و 145 و 148) من هذا القانون ولم يخبر السلطة العامة بوجه السرعة المعقولة".

كما نصت المادة (9\1) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني على أن يساعد المدعي العام في إجراءات الضابطة العدلية عدد من الموظفين وأن جميع الموظفين الذين أخلوا صلاحيات الضابطة العدلية بموجب قوانين وأنظمة خاصة. وهذا ما جاء به قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني في المادة (16) لسنة 2006[28]، والتي قضت بأن يكون للرئيس والأعضاء صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامها ويحدد المجلس الموظف في الهيئة الذي يتمتع بهذه الصفة. يرى الباحث أن الهدف من التحري هو تحقيق الأهداف التالية إذ تعد هذه العملية فرصة لحماية الحرية الفردية من تأثير البلاغات الكيدية والشكاوي الكاذبة، إذ أنها قادرة على اكتشاف زيفها وقبل اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق، والإعداد للدعوى الجزائية عن طريق جمع كافة عناصر الإثبات التي تفيد سلطات التحقيق الابتدائي، ومن أهداف عملية التحري أيضاً إعطاء مهمة التحري عن الجريمة والبحث عن مرتكبيها إلى هيئة قادرة على الأداء للوصول إلى أداء أفضل.

ثانياً: التحقيق: ويقصد به الإجراءات المتبعة للكشف عن المخالفات المرتكبة خلافاً لأحكام القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو القرارات الصادرة بمقتضاه، وبهذه العملية تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى المتهم أو الموظف المخالف وتوقيع العقوبة به، فهي تعتبر ضمانة للموظف وتوقيف

---

[28] نصت المادة (16) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني لسنة 2006 على أن " يكون للرئيس وأعضاء الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم، ويحدد المجلس الموظف في الهيئة الذي يتمتع بهذه الصفة".

المخالف حتى لا يفاجئ بدون مقدمات بإحالته إلى التحقيق لما في ذلك من أضرار معنوية أو أدبية والإحالة إلى التحقيق تكون بقرار أو مذكرة صادرة من صاحب الصلاحية المختص أو من يفوضه، ويجب التفرقة بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق، فطلب التحقيق لا يعدو أن يكون مثل الشكوى قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق أو قد لا تنتهي إلى ذلك ويعد عدم التحقيق في الشكوى رفضاً لها، ولكن إحالة الموظف إلى التحقيق هو الإجراء الأول في الإدعاء.[29]

يتبن لنا من ذلك أن هيئة مكافحة الفساد الهيئة تولي التحقيق بقضايا الفساد الواردة إليها اهتماما كبيراً من خلال محققين لتلك الغاية وهذا بموجب المادة (14) من قانون هيئة مكافحة الفساد[30]، ينتدب المجلس القضائي بناءً على طلب الرئيس عدداً من المدعين العاملين لهيئة مكافحة الفساد حتى تعمل أداء أهدافها ومهامها وفقاً للتشريعات السارية المفعول. حيث تعمل هيئة مكافحة الفساد الأردني بالتنسيق مع كافة الأطراف المعنية وذلك بهدف الوصول إلى النتائج المرجوة المتمثل بكف يد الموظف عن العمل، ولهيئة مكافحة الفساد القيام بالتحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بمقتضى أخبار تصل إليها من جهات مختلفة.

---

[29] الزكري، أحمد بن عبد الرحمن، (2004). دليل المحقق الإداري، الرياض2: دار الأصحاب لنشر والتوزيع، 68.

[30] نصت المادة (14) من قانون مكافحة الفساد الأردني لسنة 2006 على " ينتدب المجلس القضائي بناء على طلب الرئيس عدداً من المدعين العاملين للهيئة لممارسة مهامه وصلاحياتهم وفقاً للتشريعات السارية المفعول".

يرى الباحث أن للهيئة صلاحية متابعة وإجراء التحريات من تلقاء نفسها، حيث إذا وجدت هيئة مكافحة الفساد أن هناك مؤشرات ودلالات في بعض الأجهزة الإدارية تمارس بها بعض من قضايا الفساد سواء كان فساد إداري أو فساد مالي، فلها أن تبدأ بإجراء التحريات وجمع الأدلة حسب النصوص القانونية الواردة في قانون مكافحة الفساد.

المطلب الثاني

محاور إستراتيجية مكافحة الفساد

هناك مجموعة من المحاور الإستراتيجية التي قامت هيئة مكافحة الفساد بوضعها لتكون قادرة على إدارة برامجها وفيما يلي بيان لأبرزها[31]:

تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد: من الضروري لتقوية هيئة مكافحة الفساد في الأردن لتكون قادرة على إدارة برامج الوقاية من الفساد وبشكل فاعل، وتوعية المجتمع الأردني بمخاطره، وتنسيق جهود مكافحته والكشف عن جميع مواطن الفساد بجميع أشكالهن وإحالة مرتكبيه للجهات القضائية المختصة. وحتى تطور الهيئة وتعزز قدراتها فعليها توفير الإمكانات المادية والمعنوية اللازمة لعمل الهيئة، وتطوير التشريعات القانونية التي تنظم عمل الهيئة ولتعزيز قدراتها فعليها تنسيق وتنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والبرامج الوقائية والتثقيفية والتوعوية للهيئة، ومن الأمور الواجب إتباعها لتعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد

[31] هيئة مكافحة الفساد، هيئة مكافحة الفساد، (2010). مرجع سابق،17.

تبني سياسات لحماية المخبرين، وأن تصبح هيئة مكافحة الفساد قادرة على تصميم وتطبيق أنجح البرامج في مجال الوقاية من الفساد وفي التوعية وفي التثقيف.

ثانياً: الوقاية من الفساد: تعد مشكلة مكافحة الفساد مكلفة مادياً ومعنوياً وأثارها خطيرة على المجتمع ومؤسساته ومنظماته، فيجب أن تكون هناك برامج محددة للوقاية منه ومنع حدوثه ولحماية المجتمع وتدارك أثاره وخفض تكاليفه. ويمكن تحقيق هذا الأمر من خلال وضع التشريعات اللازمة لتسهيل بيئة الأعمال وسد الثغرات فيها ومراجعة إجراءات العمل وتبسيطها، والعمل على تنمية قدرات الأجهزة المختلفة لتطبيق القانون، وللوقاية من الفساد يجب العمل على منع المحسوبية وتوفير النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية، كذلك إجراء دراسات تبين الدوائر والمؤسسات التي يمكن أن تعتبر أكثر عرضة لحدوث فساد نتيجة طبيعية عملها والخدمات التي تقدمها، كذلك إنشاء قنوات اتصال مفتوحة في كل وزراه أو منظمة[32].

ثالثا: التثقيف والتدريب والتوعية العامة: تحقق هيئة مكافحة الفساد الغاية المنشودة من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراء الخاصة في مجال التثقيف والتدريب، ولا بد من توعية المواطنين بمخاطر الفساد على خطط التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتعزيز مصداقية الأردن لدى المستثمرين والمؤسسات الدولية، ولابد أيضاً من إيجاد بيئة مجتمعية تحرص على النزاهة والعدالة وتكافؤ الفرص، وأن

[32] هيئة مكافحة الفساد، (2010)، المرجع السابق، 53.

الواسطة والمحسوبية فيها تجاوز على قيم المجتمع الأخلاقية والدينية في الوقت الذي يتم فيه العمل على حماية المؤسسات الوطنية والعاملين فيها.

إلا أن المشرع الأردني حرص على تقنين مجموعة من القواعد القانونية لتحديد حقوق ووجبات الأفراد ويكون هذا الدستور هو القانون الأساسي في الدولة ويبين طبيعة النظام في الدولة حيث نجد أن نظام الحكم في الدولة يقم على الديمقراطية التي تكافح الفساد:حيث جاءت المادة 1\24 من الدستور الأردني الصادر عام 1952 لتنص على أن الأمة مصدر السلطات.

رابعاً: إنفاذ القانون: للتخفيف من أثار الفساد وللوقاية منه يجب ملاحقة مرتكبيه بغية حرمانهم من فرص ارتكاب جرائمهم في المستقبل وإطلاع المواطنين على أن الجريمة لا بد من ملاحقتها ومعاقبة مرتكبيها وإيقاع الجزاء العادل بحقهم وهذا يتحقق من خلال مراجعة التشريعات التي تضمن ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومعاقبتهم جزائياً مع ضمان حقهم في الدفاع ومراعاة تبسيط إجراءات التحقيق والمحاكمة، والعمل على تطوير الأساليب المستخدمة في التحقيق في قضايا الفساد، والعمل على مراجعة التشريعات الجزائية ذات الصلة بأفعال الفساد بحيث تتفق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (أستراتيجيات هيئة مكافحة الفساد، 2008-2012).

خامساً: تنسيق الجهود لمكافحة الفساد: لكي تعمل الهيئة بطريقة فعالة وناجحة فعليها القيام بترتيب عمل جميع الدوائر والمؤسسات للحصول على النتائج المرجوة منها وهذه الاستراتيجيات تتضمن وضع خطط وبرامج وترتيب الجهود في مجال مكافحة الفساد مع جميع الدوائر الحكومية المعنية. كما يتم تنسيق الجهود من خلال تواصل الدوائر الحكومية مع الدوائر الخاصة ومؤسسات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد، والاستفادة من الخبرات المحلية والدولية لتطوير آليات عمل هيئة مكافحة الفساد.[33]

سادساً التعاون الدولي: من واجبات هيئة مكافحة الفساد العمل على التعاون والتنسيق مع الأطراف المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، وعلى ضوء مصادقة المملكة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي من أهدافها ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال الحد من انتشار الفساد، فإن الهيئة تولي اهتماماً كبيراً للتعاون الدولي لما له من أثر في مكافحة الفساد وفقاً لما ترتبط به المملكة من اتفاقيات ثنائية أو جماعية تعمل الهيئة على؛ القيام بمراجعة عدد من التشريعات الأردنية لتحقيق أعلى نسبة من التوافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الأخرى ذات العلاقة .والسعي على إنشاء شبكات إقليمية رسمية لمكافحة الفساد من اجل التعاون البناء ونقل الخبرات لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

---

[33] هيئة مكافحة الفساد، (2010). مرجع سابق، 55.

المطلب الثالث

تقييم الأداء الفصلي لهيئة مكافحة الفساد ومدى توافقها مع استراتيجيها

تتنوع إنجازات هيئة مكافحة الفساد في عدة مجالات مختلفة تشمل مجال المعلومات والتحقيق والوقاية والشؤون القانونية والاتصال والشؤون الإدارية والتطوير المؤسسي بالإضافة إلى الشؤون المالية والرقابة الداخلية، كما يلي:-[34]

أولاً: مجال المعلومات والتحقيق: تقوم هيئة مكافحة الفساد في قضايا الفساد سواء من تلقاء نفسها أو بناء على أخبار أو شكوى ترد إليها، وبعد استكمال الإجراءات في هذه القضايا يتم تحويل الأوراق الحقيقية إلى المدعين العاملين في الهيئة، وذلك في حال وجود أدلة وبراهين تشير إلى وجود فساد. وقد تعاملت الهيئة في بداية عملها مع (661) قضية فساد وردت عن طريق مباشرة الهيئة من تلقاء نفسها بالتحري و الكشف عن الفساد أو من خلال الشكاوي المقدمة مباشرة للهيئة أو عن طريق الإخبار عن أي جهة معنية، وقد وزع التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد (2008) القضايا على النحو الآتي؛ دائرة المعلومات والتحقيق (538) قضيه الأمن العام المنتدب (80) قضية، وتناول الإدعاء العام لدى الهيئة (43) قضية بالإضافة إلى (73) قضية أخرى تم تحويلها من جانبي دائرة المعلومات والتحقيق والأمن العام المنتدب، وشكلت بذلك مجموع القضايا التي تناولتها الهيئة ب(116) قضية لعام2008.

---

[34] هيئة مكافحة الفساد، (2010). مرجع سابق، 56

دائرة المعلومات والتحقيقات

تعاملت دائرة المعلومات والتحقيق مع ما مجموعه (538) قضيه، وقد توزعت هذه القضايا على النحو الأتي وذلك حسب(التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد، 2008): (55) قضيه تمت إحالة(44) قضية منها إلى مدعي عام الهيئة و (9)قضايا إلى النائب العام لدى محكمة امن الدولة وقضيتين إلى المستشار العدلي في مديرية الأمن العام (6) قضايا لم تجد الهيئة فيها شبهة فساد وإنما تجاوزات إدارية حيث تمت مخاطبة الجهات صاحبة العلاقة لتصويب هذه التجاوزات، وقد تم تصويبها بناء على طلب الهيئة. كما أن 312 قضية لا تزال قيد التحقيق، 165 قضية تم حفظها، وذلك لعدم ثبوت شبهة فساد فيها.

الجدول رقم(1)

القضايا المحالة من دائرة المعلومات والتحقيق إلى الجهات صاحبة الاختصاص حسب التهمة خلال العام 2008

الرقم	التهمة	الجهة صاحبة العلاقة			المجموع
		قطاع عام	قطاع خاص	أفراد	
1	الاختلاس	1	0	1	2
2	الاحتيال	1	28	21	50
3	التزوير	1	1	2	4
4	استثمار الوظيفة	5	0	0	5
5	الرشوة	1	0	0	1
6	الواسطة والمحسوبية	1	0	0	1

7	إساءة الائتمان	0	0	1	1
8	إساءة استعمال السلطة	3	0	0	3
9	السرقة	2	0	0	2
10	المصدقة الكاذبة	2	0	0	2
11	هدر المال العام	1	0	0	1
	المجموع	18	29	21	72

يتبين لنا من الجدول رقم (1) أن (70%) من القضايا التي تمت إحالتها من دائرة المعلومات والتحقيق إلى الجهات صاحبة الاختصاص تركزت في تهمة الاحتيال، وقد تراوحت من حيث الجهة صاحبة العلاقة ما بين القطاع الخاص بنسبة (56%) والأفراد بنسبة (42%) من حين لم تتجاوز نسبتها في هذه التهمة (2%) بالنسبة للقطاع العام. وفيما يتعلق بباقي القضايا فقد توزعت التهم فيها بين التزوير وإساءة استعمال السلطة، واستثمار الوظيفة والرشوة والسرقة بنسبة (30%) من إجمالي القضايا المحالة من دائرة المعلومات والتحقيق إلى الإدعاء العام في الهيئة.

جدول رقم (2)

القضايا التي لا تزال قيد التحقيق في دائرة المعلومات والتحقيق حسب التهمة خلال العام

(2008)

الرقم	التهمة	الجهة صاحبة العلاقة			المجموع
		قطاع عام	قطاع خاص	أفراد	
1	الاختلاس	15	1	2	18
2	الاحتيال	1	8	8	17
3	التزوير	16	3	20	39
4	استثمار الوظيفة	43	0	2	45
5	الرشوة	12	0	1	13
6	الواسطة والمحسوبية	28	1	3	32
7	إساءة الائتمان	0	0	1	1
8	إساءة استعمال السلطة	90	4	1	95
9	السرقة	2	0	0	2
10	الإهمال بواجبات الوظيفة	62	1	4	67
11	المصدقة الكاذبة	6	2	1	9
12	اغتيال الشخصية	1	0	0	2
13	هدر المال العام	27	3	4	34
14	استغلال نفوذ	2	2	1	5
15	إتلاف مستند رسمي	1	0	1	2
المجموع		308	25	50	381

يتبين لنا من الجدول رقم أن نسبة التهم التي لا تزال قيد التحقيق جاءت في القطاع العام حيث بلغت (79%) تقريباً، وبلغت في القطاع الخاص (7%) أما فيما يخص الأفراد فقد بلغت (14%) وذلك من المجموع الكلي للقضايا التي بقيت قيد التحقيق.

كما تبين لنا أن إساءة استعمال السلطة حصلت على أعلى نسبة من التهم التي لا تزال قيد التحقيق حيث بلغت(25%) وجاءت تهمة الإهمال بواجبات الوظيفة في المستوى الثاني حيث بلغت(5.17%) وكذلك تهمة استثمار الوظيفة (12%) من إجمالي القضايا التي لا تزال قيد التحقيق. يتبين لنا من الجدول أن هذه التهم الثلاثة جاءت جميعها في القطاع العام وبنسبة (94%) و(92%) و(95%) على التوالي من كل تهمة من هذه التهم.

أما تهم إساءة الائتمان والسرقة واغتيال الشخصية وإتلاف المستندات الرسمية فحصلت على أدنى نسبة من التهم التي لا تزال قيد التحقيق، إذ لم تتجاوز جميعها ما نسبته (2%) من إجمالي التهم التي لا تزال قيد التحقيق في هذا الجانب.

جدول رقم(3)

القضايا التي تم تصويب التجاوزات الإدارية فيها مع الجهة صاحبة العلاقة خلال العام (2008)

الرقم	الجهة صاحبة العلاقة			المجموع
	قطاع عام	قطاع خاص	أفراد	
1	1	0	0	1
2	2	1	0	3
3	1	0	1	1
المجموع	4	1	1	6

يبين الجدول رقم (3) القضايا التي تم تصويب التجاوزات فيها، ويعزى ذلك إلى عدم كفاية الأدلة والبراهين على وجود التهم حيث تمت مخاطبة الجهات صاحبة العلاقة وثم تصويب التجاوزات الإدارية فيها بناء على طلب الجهة.

جدول رقم (4)

القضايا المحفوظة حسب التهمة خلال العام (2008)

الرقم	التهمة	الجهة صاحبة العلاقة			المجموع
		قطاع عام	قطاع خاص	أفراد	
1	الاختلاس	0	2	0	2
2	الاحتيال	6	11	10	27
3	التزوير	6	3	2	11
4	استثمار الوظيفة	12	3	0	19
5	الرشوة	2	0	3	5
6	الواسطة والمحسوبية	9	0	0	9

7	إساءة استعمال السلطة	65	4	5	74
8	السرقة	1	1	1	3
9	الإهمال بواجبات الوظيفة	19	4	2	25
10	المصدقة الكاذبة	0	1	0	1
11	هدر المال العام	4	2	1	7
12	استغلال نفوذ	1	0	2	3
	المجموع	129	31	26	186

يتبين لنا من هذا الجدول أن التهم تركزت في القطاع العام وبنسبة (70%) وهي نسبة كبيرة جداً بالنسبة لإجمالي التهم في القضايا التي تم حفظها في دائـــرة المعلومات والتحقيق والتي بلغت (186)، جاء بعدها القطـــاع الخـــاص وبنـــسبة (16%)، ثم الأفراد وبنسبة مئوية بلغت (140%). أما من حيث التهمة فقد تركزت أعلى نسبة على تهمة إساءة استعمال السلطة وبنسبة بلغت حوالي (40%) معظمها في القطاع العام، ثم جاء بعدها تهمتا الاحتيال والإهمال بواجبات الوظيفة معظمهـــا في القطاع العام وبنسب مئوية بلغت على التوالي (15%) و(13%) تقريباً.

ثانياً:الادعاء العام لدى الهيئة والأمن العام المنتدب لدى هيئة مكافحة الفساد

بلغ إجمالي عدد القضايا التي تم التعامل معها من قبل الادعاء العام فـــي الهيئة والأمن العام المنتدب ما مجموعه (196) قضية، حيث بلغ إجمالي القـــضايا

التي تمت إحالتها إلى الجهات صاحبة الاختصاص (137) قضية، مشكلة ما نسبته 94%أما القضايا التي لا تزال قيد التحقيق فقد بلغت(14) قضية.

جدول رقم(5)

القضايا المحالة من الادعاء العام في الهيئة والأمن العام المنتدب لدى الهيئة حسب التهمة خلال العام 2008

الرقم	التهمة	الجهة صاحبة العلاقة			المجموع
		قطاع عام	قطاع خاص	أفراد	
1	الاختلاس	6	0	4	10
2	الاحتيال	9	28	22	59
3	التزوير	2	0	5	7
4	استثمار الوظيفة	17	0	2	19
5	الرشوة	3	0	1	4
6	الواسطة والمحسوبية	2	0	0	2
7	إساءة الائتمان	0	2	0	2
8	إساءة استعمال السلطة	3	0	0	3
9	السرقة	2	0	3	5
10	الإهمال بواجبات الوظيفة	6	1	0	7
11	تقليد ختم إدارة عامة	3	1	3	7
12	مخالفة قانون الدواء	1	0	0	1

13	مخالفة قانون الجوازات	0	0	2	2
14	مخالفة قانون الرقابة على	1	1	0	2
15	مخالفة قانون جواز السفر	0	0	2	2
16	انتحال الشخصية	0	0	1	1
17	التهديد	0	0	1	1
18	اغتيال الشخصية	1	0	0	1
19	الإساءة للعلم المدني	1	0	0	1
20	مخالفة قانون المواصفات	0	2	0	2
21	مصدقة كاذبة	5	2	32	39
المجموع		62	37	87	177

جدول رقم(6)

القضايا التي لاتزال قيد التحقيق لدى الادعاء العام في الهيئة والأمن العام المنتدب حسب التهمة خلال العام(2008)

الرقم	التهمة	الجهة صاحبة العلاقة			المجموع
		قطاع عام	قطاع خاص	أفراد	
1	الاختلاس	4	0	0	4
2	الاحتيال	0	3	1	4
3	التزوير	2	0	1	3
4	استثمار الوظيفة	2	1	0	3
5	الواسطة والمحسوبية	1	0	0	1

6	إساءة استعمال الوظيفة	2	0	0	2
7	الإهمال بواجبات الوظيفة	4	0	0	4
المجموع		15	4	2	21

يتضح لنا من الجدول السابق أن هيئة مكافحة الفساد الأردنية ناقشت (913) قضية فساد مختلفة تم حفظ قسم منه لثبات عدم صحتها ومصداقيته، وقد نظرت دائرة الادعاء العام في هيئة مكافحة الفساد بحوالي (187) قضيه تم تحويل (140) قضيه للجهات القضائية المختصة تمثلت بقضايا اختلاس، رشوه، وقضايا جمعيات وشركات مختلفة واحتيال. كما أن الهيئة نظرت في النصف الأول من العام 2010 بحوالي (700) قضيه من خلال دائرة المعلومات والتحقيق التابعة أما دائرة الادعاء العام فقد نظرت خلال ذات الفترة بحوالي(122)قضيه تم إحالة (101) منها إلى الجهات القضائية المختصة لوجود شبهة فساد فيها.

الفصل الثالث

أحكام الجرائم النوعية التي تختص هيئة مكافحة الفساد وتحقق بها

يتطلب وجود مجتمع يتسم بالعلاقات الإنسانية المتعددة والمصالح العامة والخاصة، نظام عام يحمي مصالحه ويعمل على تنظيم قواعد السلطة العامة في ذلك المجتمع بحيث تراعي السلطة العامة التوازن بين الحرية والمصلحة الذاتية لكل فرد فيحقق بذلك النظام والأمن.[35] وهذه المجتمعات لا يستقم أمرها إلا إذا سادها النظام وهذا النظام يتضمن قواعد ملزمة للأفراد تضعها السلطة العامة في الدولة لتحدد وتنمي العلاقات والروابط التي تقوم بين الأفراد والدولة.[36]

تناولت هيئة مكافحة الفساد خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يفوض مؤسسات الديمقراطية والقيم الأخلاقية والعدالة ويعرض التنمية وسيادة القانون للخطر، علاوة على ذلك الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخاصة الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسيل الأموال وكذلك حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات، ويمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدول والتي تهدد الاستقرار السياسي. إذ جاءت هيئة مكافحة الفساد لتمنع وتكشف وتردع الإحالات الدولية للموجودات المكتسبة بصورة غير مشروعة، وتعزز التعاون

---

[35] فرج، توفيق، (1981). المدخل إلى العلوم القانونية ، 13.

[36] الخطيب، نعمان، (2004). **النظم السياسية والقانون الدستوري**، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 439.

الدولي في مجال استرداد الموجودات، وتسلم بالمبادئ الأساسية لمراعاة الأصـــول القانونية في الإجراءات الجنائية والمدنية والإدارية للفصل فـــي حقـــوق الملكيـــة. ويمكن القول إن أهم الأحكام التي اشتملت عليها هيئة مكافحة الفساد أحكام عامـــة تتعلق بسياسات مكافحة الفساد والأطر المؤسسية اللازمة لذلك، أو تتعلق بالإطـــار التشريعي لتجريم أفعال الفساد[37]. وبناء على ذلك سيتم تقسيم هـــذا الفـــصل إلـــى المباحث التالية:

المبحث الأول: الاختصاص الجزائي النوعي

المبحث الثاني: الضوابط الإجرائية لممارسة الاختصاص.

[37] أبو سويلم، أحمد محمود نهار، (2010). مرجع سابق، 52.

المبحث الأول
الاختصاص الجزائي النوعي

تتعدد أشكال الفساد فمنها ما يأخذ شكل الفساد المالي أو الفساد الوظيفي أو الاقتصادي وهي تختلف من دولة إلى أخرى وهذه الأشكال جميعها تعتبر من جرائم الفساد ومعاقب عليها أمام القانون وقد حددت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المصادق عليها من قبل الحكومة الأردنية جرائم الفساد وجاء قانون مكافحة الفساد الأردني منسجماً مع الاتفاقية لأن مبدأ احترام الاتفاقيات الدولية يشكل أساس القانون الدولي العام، فبدونه ينتفي كل عمل أو وفاق دولي، وبناء على ذلك في هذا المبحث سيتم تحديد أشكال الفساد.[38]

المطلب الأول
الرشوة

تعد الرشوة من أكثر أشكال الفساد شيوعاً، وتتمثل بأخذ مبلغ مالي أو أي شيء ذو قيمة يتقاضاها المسؤول أو الموظف الحكومي في أحد أجهزة الدولة من شخص أو جهة معينة لتحقيق مكسب أو مصلحة خاصة بهم، فالرشوة لا تقتصر على الموظف العام فقط بل تتعدى إلى مقدمها ويسمى الراشي، ويشمل الوسيط بينهما،

[38] الشخانبة، تمارا عبد الغني، (2010). دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها_دراسة ميدانية على سكان مدينة عمان_، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 36.

والرشوة قد تكون شيئاً ماديا أو نقدياً أو منافع أخر مثل الترقيه سواء قـدمت لـه أو لأحد من أفراد أسرته بشكل مباشر أو غير مباشر.[39]

أولا: الرشوة في القطاع العام

تعد الرشوة في القطاع العام من أخطر الجرائم الماسة بنزاهـة الوظيفـة، وتعد من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، وفيها أضرار علـى الجهـاز الإداري والمجتمع ما لا يمكن حصره، فهي وسيلة فساد وإفساد وظلم من خلال ما تمثلـه من انتهاك لقيم عديدة، وهذه الجريمة ترتكب من الموظف العام وتتمثـل بـإخلال الموظف لأدائه الوظيفي لتحقيق مصلحة شخصية. وتعني قبول الموظـف العـام مبلغاً من المال أو الهدايا أو أي منفعة ذاتية أخرى مقابـل تقديمـه تـسهيلات أو خدمات لها علاقة مباشرة بوظيفته، رغم أن ذلك يتناقض مع الأخلاق والقيم فـي المجتمع وكذلك أخلاق الوظيفة العامة التي تطلب الالتـزام بالتعليمـات والعدالـة والمساواة في تقديم الخدمات لجميع المواطنين ويتفق الفقه القانوني أن علة تجـريم الرشوة، هو حماية الوظيفة وما في حكمها خوفا من أن تعامل على أسـاس أنهـا سلعة من العرض والطلب، فهذه التسوية بين الوظيفة والسلعة تشكل تشويهاً لهـا

[39] خضر، عبد الفتاح، (2009). جرائم التزوير والرشوة في أنظمة المملكة العربية الـسعودية، منـشورات مكتب صلاح الجيلان للمحاماة، 129.

باعتبار أن جوهرها هي خدمة تؤديها الدولة لمواطنيها، وذلك عن طريق فقد ممثليها لهذا الاعتبار والاحترام.[40]

إلا أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد توسعت في مكافحة جريمة الرشوة، ولم تقتصرها على الموظف العام الوطني وذلك وفقا لما جاء في المادة (2) في تعريف الموظف العام الذي يمكن إسناد جرائم الرشوة إليه بحيث لا يقتصر على الموظف العام الوطني في كنف دولة معينة، بل يشمل أيضا الموظف العام، الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية.[41]

ويعرف الموظف العمومي أيضاً بأنه أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف، ويقصد بتعبير موظف عمومي أجنبي أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، كما يقصد بتعبير موظف مؤسسة دولية عمومية مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها. عملت اتفاقية الأمم المتحدة

---

[40] السعيد، كامل، (2008). شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 405.

[41] نصت المادة (2) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على "

1- أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، سواء مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدميه ذلك الشخص.

2- أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف.

3- أي شخص آخر معرف بأنه" موظف عمومي في القانون الداخلي للدولة الطرف".

لمكافحة الفساد بتجريم جريمة رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية وعلى كل دولة طرف في الاتفاقية اتخاذ ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه، أو منحه إياها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بغض النظر كانت الجريمة لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص، أو أناس آخرون، لكي يقوم الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على مكاسب تجارية، أو أي صفة أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية (المادة 16\1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)[42].

كما تنظر كل دولة عضو في اتفاقية الأمم المتحدة في إجراء التدابير اللازمة لتجريم قيام الموظف بالرشوة سواء كان موظف في مؤسسة دولية عمومية أو موظف عمومي أجنبي، سواء كانت جريمة الرشوة بهدف شخصي أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أدائه واجباته الرسمية[43].

---

[42] نصت المادة (16\1) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على " تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمدا، بوعد موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقه أو عرضها عليه، أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر ، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أخر، أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من اجل الحصول على منفعة تجارية ، أو أي مزية غير مستحقه أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

[43] أبو سويلم، أحمد محمود نهار، (2010). مرجع سابق، 34.

ثانياً: الرشوة في القطاع الخاص: جرمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو في قانون العقوبات الأردني جريمة الرشوة في القطاع الخاص، من خلال تعريف الموظف في القطاع العام أو الموظف في القطاع الخاص المادة (21) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. كما تقوم كل دولة عضو في اتخاذ التدابير الإجرائية اللازمة لتجريم الرشوة عمداً من خلال مزاولة أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية كالتماس أي شخص يدير كيانا تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة بغض النظر إذا كان ذلك لهدف شخصي أو لصالح شخص آخر. وقد جاءت المادة (170)[44] من قانون العقوبات الأردني تقضي بمعاقبة المرتشي فاعتبر القانون كل موظف ندب إلى خدمة عامة أو كل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير طلب لنفسه هدية أو لغيره هدية أو وعداً يعاقب بتهمة الرشوة بالحبس لمدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تساوي قيمة ما طلب أو قبل سواء كان مادي أو معنوي.

كما قام قانون إشهار الذمة المالية الأردني رقم 54 لسنة 2006 بتجريم فعل الرشوة في المادة (6) منه حيث عد كل مال غير مشروع سواء كان منقول أو غير منقول منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا

---

[44] نصت المادة (170) من قانون العقوبات الأردني على أنه" كل موظف أو شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالتعيين أو بالانتخاب وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً، عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو ما قبل من نقد أو عين

القانون، لنفسه أو لغيره وإذا طرأت زيادة على مال الموظف أو على مـــال أولاده القاصرين بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت هذه الزيـــادة لا تتناســـب مـــع موارده وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجـــة من استغلال الوظيفة أو الصفة[45].

وتتحقق جريمة الرشوة عندما يقوم المسؤول في الدولة بتنفيذ مشاريع مـــثلاً تقوم الدولة بطرح عطاء ويقوم القطاع الخاص بطرح عدداً من المشاريع للتنفيـــذ عبر مناقصات يتقدم بها القطاع الخاص المحلـــي، والتنـــافس علـــى مثـــل هـــذه المناقصات يدفع بالقطاع الخاص لدفع رشـــوة لـــبعض المـــسؤولين الحكـــوميين للحصول على مثل هذه المناقصات وإرساء العطاء عليهم، ويترتـــب علـــى هـــذا السلوك الفاسد زيادة في أسعار المواد والسلع الموردة وزيادة في القيمة الإجماليـــة للمشاريع الاقتصادية والخدمية المتوسطة والكبيرة حيث يقـــوم القطـــاع الخـــاص بإضافة الرشاوى والعمولات، إلى التكاليف ويترتب على ذلك بالنهاية تحميل الدولة نفقات إضافية تصل إلى خمس وعشرين بالمائة من قيمة العقود والمشاريع[46].

---

[45] نصت المادة (6) من قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 على أن " يعتبر إثراء غير مـــشروع كل مال، منقول أو غير منقول ، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مـــشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفة".

[46] أبو سليم، أحمد محمود نهار، (2010). المرجع السابق، 36.

يرى الباحث اتفاق الموظف المسؤول عن تنفيذ الطرق العامة وتنفيذها وتعبيدها مع إحدى الشركات الخاصة لإرساء العطاء عليها مقابل مبلغ مالي باهظ جداً، يجعل الشركة الخاصة تقوم بزيادة القيمة الإجمالية لتنفيذ المشروع الأمر الذي يؤدي بالنهاية إلى زيادة العبء المالي على خزينة الدولة، وهنا تتحقق جريمة الرشوة بسلوك فاسد من ذلك الموظف المسؤول عن تنفيذ المشاريع. وكذلك قبول الموظف المسؤول عن البعثات التعليمية رشوة من أحد الأشخاص مقابل تأمين بعثة تعليمية لابنه مع أنه قد يكون لا يستحق ذلك أو لا تنطبق عليه الشروط المعلنة مما يؤدي إلى حرمان طلبه آخرين أكثر كفاءة ولهم الحق في التنافس وهو ما يؤدي إلى الشعور بالظلم والنفور من مؤسسات الدولة.

ذهب أحد الفقهاء إلى أن جريمة الرشوة قد تقع من الموظف العام أو الموظف الخاص، أو من الموظف الوطني أو الموظف الأجنبي.[47]

المطلب الثاني

استغلال المنصب العام

يقوم بعض الموظفين في العادة باستغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية أو شخصية سواء كان هذا الاستغلال بقيامهم بعمل فرضه عليهم القانون أو بالامتناع عن عمل فرضه عليه القانون، بغية تحقيق مصالح وأهداف سياسية مثل تزوير الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين، أو التمويل غير المشروع للحملات

[47] السعيد، كامل، (2008). شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع،3.

الانتخابية، أو التأثير على قرارات المحاكم، أو شراء ولاء الأفراد، وبموجب المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نجد أنها ألزمت كل دولة عضو في الاتفاقية بالقيام باتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لتجريم الاستغلال الوظيفي سواء كان بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل.[48]

ذهب أحد الفقهاء إلى أن الفساد قد يكون بالأقوال وبالأفعال ويغطي نطاقاً واسعاً من الأفعال الإنسانية، ولكي يفهم تأثيره على نزاهة الوظيفة العامة فإن الأمر يتطلب أن نحلل هذا الاستغلال من اجل تحديد أنواع معينة من الأنشطة أو الإجراءات التي يمكن أن يقع الفساد داخلها.[49] وذلك واضح بنص المادة (5\هـ) من قانون مكافحة الفساد الأردني والتي قضت "إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون". حيث جاءت هذه الفقرة متفقة مع المادة (19) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

---

[48] نصت المادة (19) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكاً لقوانين الجماعات".

[49] الجريش، سليمان بن محمد، (2003). الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، مكتبة الفهد الوطنية، 114-115.

المطلب الثالث

جريمة غسل الأموال

تعد جريمة غسل الأموال من الجرائم الاقتصادية الخطيرة التي تشكل تهديداً للاقتصاد الوطني للدول، وهي جريمة مرتبطة بالجريمة المنظمة. ولقد اتسع نطاق جرائم غسل الأموال في السنوات الأخيرة، فبرزت في طليعة الأنشطة الإجرامية البالغة الخطورة على المستوى الدولي نظراً لطبيعتها وأساليبها وآثارها الاقتصادية والأمنية والاجتماعية، فضلاً عن منافاتها للأخلاق فتزايد بذلك الاهتمام الدولي إزاءها لارتباطها بالعصابات الإجرامية الدولية المنظمة. ونظراً للتقدم العلمي والتقني الذي شهده العالم في عصرنا الحاضر والتطور الهائل في مجالات الاتصالات ووسائل الانتقال فقد ظهرت أنواع جديدة من الجرائم التي لم يكن للعالم سابق عهد بها مثل؛ جرائم الإنترنت والحاسب الآلي، وجرائم غسل الأموال وغيرها.

وتعد عمليات غسل الأموال من أخطر الجرائم الاقتصادية ذات الانعكاسات السلبية على المجتمع عامة وعلى الاقتصاد بشكل خاص. وهناك مسميات أخرى تطلق على غسل الأموال مثل تبييض الأموال وتطهير الأموال وتنظيف الأموال، وكلها تؤدي إلى معنى واحد، وإن كانت الترجمة التي أخذت بها الأمم المتحدة في

وثائقها هي غسل الأموال وهي ترجمة حرفيـــة للمـــصطلح الإنجليـــزي (Money Laundering)[50].

وتعرف جريمة غسيل الأموال في القانون الفرنـــسي بأنهـــا" تـــسهيل كـــل الوسائل للتبرير الكاذب لمصدر الأموال والدخول لمرتكب جناية أو جنحـــة الـــذي أمده بفائدة مباشرة أو غير مباشرة ويعتبر أيضاً من قبيل غسيل الأموال المساهمة في عملية توظيف أو إخفاء أو تحويل العائد المباشر أو غير المباشـــر لجنايـــة أو جنحة.[51] كما عرفها المشرع البلجيكي في المادة (505) من القانون الجنائي غسيل الأموال بأنه" شراء أو مقايضة أو تبادل أو حيازة أو إدارة أموال ناتجة عن أعمال غير مشروعة أو نقل أو تحويل أو إخفاء أو التستر علـــى طبيعـــة واصـــل هـــذه الأموال[52].

كما قام المشرع الألماني بتعريف جريمة غسيل الأموال في المـــادة (261) من قانون العقوبات الألماني بأنه" إخفاء أو طمس أثر، أو منع، أو إعاقة الكـــشف عن أصل أو موقع أو التسبب في إعاقة إيجاد الموقع، أو المصادرة، أو وضع اليد،

---

[50] عيد، محمد فتحي، (2001). الإستراتيجية العالمية لمكافحة غسل الأموال، ورقة عمل مقدمة ضمن الحلقـــة العلمية أساليب مكافحة غسل الأموال (بالتعاون بين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ومديرية الأمن العـــام، الأردن، ص1 .

[51] اكرمان، سوزان روزان، (2003). الفساد والحكم، الأسباب ، العواقب، والإصلاح، عمان: دار الأهليـــة للنشر والتوزيع، 335.

[52] المرجع السابق.

أو القبض على الممتلكات الناتجة عن جريمة خطرة اقترفها شخص في منظمة إجرامية وتطبق نفس القواعد على الشركاء في هذه الجريمة.[53]

يرى الباحث أن جريمة غسيل الأموال هي القيام بفعل سواء كان بصورته الإيجابية أو السلبية لدمج مجموعة من العمليات المالية المتداخلة سواء داخل إقليم الدولة أو خارج إقليمها لإخفاء مصدر بعض الأموال التي تم الحصول عليها بطرق غير مشروعة وإظهارها متحصله من مصدر مشروع.

وجاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لتنص على بعض من التدابير التي يجب على الدول الأطراف اتخاذها لمكافحة غسيل الأموال وهذا ما نصت عليه المادة (14) والتي قضت بأن على كل دولة عضو في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تنشئ نظام داخلي شاملا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، كذلك الأشخاص الطبيعية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال إحالة الأموال أو كل له قيمة ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين عند الاقتضاء وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة.

وفي الأردن عرف قانون مكافحة غسيل الأموال الأردني وتمويل الإرهاب المادة(2\أ)لسنة 2007 غسل الأموال على أنه " كل فعل ينطوي على اكتساب

---

[53] الدلمي، مفيد نايف، (2005). غسيل الأموال في القانون الجنائي، أطروحة دكتوراه، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 34.

أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو نقلها أو إدارتها أو حفظهـــا أو اســـتبدالها أو إيداعها أو استثمارها أو التلاعب في قيمتها أو حركتها أو تحويلها أو أي فعل يؤدي إلى إخفاء أو تمويه مصدرها أو الطبيعة الحقيقية لها أو مكانها أو كيفية التصرف بها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأنها متحصلة من جريمة من الجـــرائم المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون". [54]

يرى الباحث أن الهدف من غسل الأموال هو إضـــفاء صـــفة المـــشروعية القانونية على الأموال التي تجنيها العصابات بممارستها لأعمال غير مشروعة أصلاً وبطرق تمنع تتبعها إلى مصادرها الحقيـــقية التي إذا ما عرفت فإن هـــذه الأمـــوال تكون عرضة للمصادرة، بحيث يصبح بالإمكان لاحقاً إخراج هذه الأموال من دائرة الظل والتعامل بها علناً على أساس من المشروعية.

---

[54] نصت المادة(4) من قانون مكافحة غسيل الأموال الأردني وتمويل الإرهاب المادة لسنة 2007 نصت على الجرائم التي تعد محلاً لغسل الأموال وهي:

1- أي جريمة يكون معاقباً عليها بعقوبة الجناية بمقتضى التشريعات النافذة في المملكة أو الجرائم التي ينص أي تشريع نافذ على اعتبار متحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال.

2- الجرائم التي تنص اتفاقيات دولية تكون المملكة طرفاً فيها على اعتبار متحصلاتها محلاً لجريمـــة غـــسل الأموال شريطة أن يكون معاقباً عليها في القانون الأردني.

المطلب الرابع
تهريب الأموال

عندما يقوم الموظف العمومي بتهريب الأموال التي حازها بطرق غير مشروعة إلى مصارف أو أسواق المال في الدول الأجنبية لاستثمارها على شكل ودائع في بنوك تلك الدول لقاء فوائد مرتفعة أو بشراء عقارات أو أسهم في شركات أجنبية، ويقوم بتفسير سلوكه بأنه إجراء وقائي بسبب الأوضاع السياسية المتقلبة، ويعتبر من وجهة نظره أنه تأمين له في حال استبعاده من السلطة مستقبلاً. حيث ذهب أحد الكتاب إلى أن الاعتقاد السائد الذي يغرس في النفوس الضعيفة على التورط في مثل هذه الممارسات أحياناً بأن المال العام هو ملكية مطلقة، لا أهل له و لا رقيب، وأن العبث به والنيل منه أمراً جائزاً أو ممكن طالما أنه ليس لشخص حقيقي سيطالب به، كما قد يغريهم في ذلك ما يرونه من غيرهم ممن ينالون من المال العام ولا يتعرضون للمسؤولية أو حتى للعقاب[55].

يرى الباحث أن الاستغلال الغير مشروع للمال يقع في شتى المواقع وبعدة دول، سواء دول متقدمة أو دول نامية، والسبب في ذلك أن عوامل الفقر والتخلف الاقتصادي وعدم الاهتمام بتنمية وتأهيل الطاقة البشرية في المجتمع تكون من أحد العوامل التي تساعد على انتشار وتفشي هذا المرض الخطير بين المجتمع.

---

[55] الكبيسي، عامر، (2009). رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، 102.

وتشكل جريمة تهريب الأموال من جرائم الفساد حسب نص المادة (5) من الفقرة (د) من قانون مكافحة الفساد الأردني، والتي تنص على أنه تعتبر جريمة فساد "كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة". وقد يكون أو يتحقق المساس بالأموال العامة بعدة صور وتتمثل هذه الجريمة في الحالات التالية السرقة، والتي تعرف بأنه أخذ مال الغير خفية أو دون علم صاحب المال بذلك، وبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وذلك في المادة (24) والتي قضت بأنه" تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى، لتجريم القيام عمدا، عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية، دون المشاركة في تلك الجرائم بإخفاء ممتلكات، أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية.

ومن الحالات التي يتحقق بها تهريب الأموال التبديد في المال العام وهو إحدى صور الاعتداء على المال العام، وهو من صور تهريب الأموال فعلى الموظف أن يحترم هذا المال بصرفه على ما يحقق المصلحة العامة ولا يبدد في أشياء لا طائل أو لا فائدة من ورائها، وأن يضع كل جزء منه في مكانه الصحيح لأن ذلك مال المجتمع فلا يجوز فيه الإسراف أو التبديد.[56] يرى الباحث أن المال

[56] الجريش، سليمان بن محمد، (2003). الفساد الإداري وجرائم استعمال السلطة الوظيفية، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 161.

سواء كان مال مادي أو عيني يجب أن يتم استغلاله بالشكل الصحيح حسب ما فرضه القانون أو حتى التعليمات أو الأنظمة، فهناك الأموال العينية وخاصة المنقولة يتم استخدامها في بعض الأحيان من بعض الموظفين بشكل يخالف القانون كونها تبقى في حيازة الموظف أثناء وبعد الدوام الرسمي دون أن يكون عليه رقيب.

المطلب الخامس

الواسطة والمحسوبية

وتعني قيام المسئول الحكومي أو الخاص بإعطاء الأولوية للأقارب والأصدقاء والمعارف في حالات الاختيار والتعيين والترقية الوظيفية في المؤسسات أو في حالات العطاءات والمناقصات. وهو من ابرز صور الفساد المنتشرة في العالم حيث تؤكد القيم والثقافة السائدة على فكرة العائلة الممتدة وارتباط الفرد بعائلته وأقاربه وأصدقائه، لذا يتوقع منه عند توليه لمنصب هام أن يقدم خدماته لمن تربطهم به صلات معينة[57].

ويمثل هذا النوع من الفساد أخطر أنواع الفساد، لأنه يتغلغل في الثقافة والبنية الاجتماعية، فيفقد المجتمع قدرته على التمييز بين السلوكيات النزيهة والفاسدة، والأخلاقيات القويمة وغير القويمة، ومثل هذا النوع من الفساد هو الذي يرتبط بالواسطة والمحسوبية والمحاباة وهو الذي يخلخل الضوابط الاجتماعية

[57] الشخانبة، تمارا عبد الغني، (2010). المرجع السابق، 36.

فيوسع من قبول المجتمع وتسامحه مع الممارسات والقيم السائدة وغير الـــشريفة، ويزيد من نزعة أفراده للتغاضي عنها.[58]

يرى الباحث أن استمرار هذا النهج في كثير من الدوائر الرســـمية وغيـــر الرسمية، واحتكار المنافع العامة والخدمات في يد فئة قليلة مـــن المـــوظفين ذوات المناصب العليا، أو المواطنين المتنفذين أو الذين لديهم علاقات مـــع المـــسؤولين يؤدي إلى انتشار الفساد ويترتب عليه الشعور بالظلم الاجتمـــاعي لـــدى الفئـــات الأخرى من المواطنين وعدم القدرة على التمييز بين السلوكيات القانونية والنزيهة وبين السلوكيات الفاسدة وهذا يؤدي إلى تفكك المجتمع ومن ثم إلى ضعف الانتماء الوطني. كما يرى الباحث أن هذه الظاهرة في المجتمع الأردني تعتبر جريمة فساد بموجب المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد والتي نصت على قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً".[59]

المطلب السادس

جريمة الاختلاس

وهو سرقة المال العام من قبل الشخص المسئول عن إدارته وحمايته في أحد أجهزة الدولة وتحويله لصالحه الشخصي أو لشركاء آخرين ويعد هذا النوع من أسوأ أنواع الفساد لما يسببه من مضاعفات على اقتـــصاديات الـــدول الناميـــة. ويعتبـــر

---

[58] المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطـــار العربيـــة، بحـــوث ومناقشات أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد: الدار العربية للعلوم، 63.

[59] قانون مكافحة الفساد الأردني الصادر عام 2006.

الاختلاس من أسوأ الانحرافات في الوظيفة العامة حيث يلجأ إليه البعض من خلال استغلالهم لوظائفهم وإساءة استعمال السلطة الممنوحة لهم لتحقيق مصالح مادية لهم، كما تعد جريمة الاختلاس من الجرائم الكبيرة المخلة بالشرف والأمانة ولا تحصل إلا ممن كان خلقه ضعيفاً وسلوكه منحرفاً وأسيراً لشهواته فالمال العام يعد عهدة لدى الموظف يجب المحافظة عليه، واختلاسه يتعارض مع هذا المبدأ.[60]

ويعزى تجريم الاختلاس لأنه يتضمن اعتداء على المال العام ويزيد من خطورة هذا الاعتداء أن للمال صلة وثيقة بالوظيفة التي يشغلها الجاني، إذ يحوزه بسبب وظيفته ويفسر هذا التجريم كذلك أن الفعل ينطوي على خيانة للأمانة العامة التي ألقتها الدولة على عاتق الموظف والثقة التي وضعتها فيه حينما عهدت إليه بحيازة المال لحسابها.[61] ويتطلب ذلك توافر أركان ثلاثة بجريمة الاختلاس صفة الجاني، وموضوع الجريمة وهو المال العام الذي وكل إليه إدارته أو جبايته أو حفظه بحكم وظيفته، والركن المادي وهو تملك ما كان قد ادخل في ذمته تحقيقاً لإحدى الأهداف المذكورة، والركن المعنوي.

ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف باتخاذ ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدا، لصالحه هو، أو لصالح شخص، أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات، أو أموال،

---

[60] الجريش، سليمان بن محمد، (2203). الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة، الرياض: مكتبة فهد الوطنية، 158.

[61] السعيد، كامل، (1997). الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دراسة تحليلية مقارنة، المكتبة الوطنية، 495.

أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها.[62] أما القانون الأردني فقد فرض عقوبة على جريمة الاختلاس كل موظف عمومي ادخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته، أو حفظه من نقود أو أشياء أخرى للدولة، أو لأحد الناس فيعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس، وإذا وقع الفعل المبين بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحية في القيود أو دفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات أو بغرامة تعادل قيمة ما اختلس. ويعاقب الشريك أو المتدخل تبعياً بالعقوبة نفسها(المادة 174\1) من قانون العقوبات الأردني.[63]

---

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

[63] نصت المادة (174\1) من قانون العقوبات الأردني على أن " 1- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته، أو جبايته، أو حفظه من نقود أو أشياء أخرى للدولة، أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

2- إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو دفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات أو بغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

3- يعاقب الشريك أو المتدخل تبعياً بالعقوبة ذاتها.

أما الاختلاس في الممتلكات الخاص ولخطورة هذه الجريمة سواء في الممتلكات العامة أو في الممتلكات الخاصة ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف بإجراء اللازم للتصدي لهذه الجريمة لتجريم تعمد الأفراد الذين يعملون في القطاع الخاص، أو يعملون فيه بأي صفة، من خلال مزاولة نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه يتبين لنا من ذلك أن المشرع الجزائي عاقب الفاعل على جريمة الرشوة نظراً للخطورة الاجتماعية المترتبة، بغض النظر عن صفة الموظف الذي ارتكبها. يرى الباحث أن جرائم الفساد ترتكب في الأغلب الأعم من الموظف. حيث وردت التعريفات سواء في اتفاقية الأمم المتحدة أو اجتهادات بعض فقهاء القانون أن الفساد هو استغلال الموظف أو الشخص لمنصبه لتحقيق منافع شخصية.

المبحث الثاني

الضوابط الإجرائية لممارسة الاختصاص

تهدف هيئة مكافحة الفساد من خلال الأحكام العامة لترسيخ القيم السياسية والاجتماعية المعززة لثقافة الشفافية والنزاهة والمساءلة، والاهتمام بالسياسات الوقائية المصاحبة لمكافحة الفساد. كما جاءت هيئة مكافحة الفساد لتبين خطورة ما يطرحه الفساد وما يترتب عليه من آثار على المجتمع وعلى الدولة وأمنها ويعرض سيادة القانون للخطر، وتوضيح العلاقة القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخاصة الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسيل الأموال. كما تهدف هيئة مكافحة الفساد حسبما تنص عليه المادة رقم(1)[64]، في تحقيق الأغراض الآتية؛ العمل على وضع خطط وبرامج توعوية لمكافحة الفساد بجميع أنواعه، وتنفيذ الخطط بصورة فاعلة. دعم التعاون الدولي والمساعدة في مجال استعادة الموجودات، والعمل على منع الواسطة والمحسوبية وضمان أن تكون الإدارة سليمة في الشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

وفي مجال تطبيق هيئة مكافحة الفساد الأردنية فيتسم مجالها بالشمول، حيث تسري الأحكام الواردة بها على كافة مراحل ومستويات مكافحة ظاهرة الفساد سواء كان ذلك قبل وقوعها عمل سياسات وقائية، أو من خلال التحري والملاحقة

---

[64] نصت المادة (1) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على:-

1- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع.

2- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة في مجال استرداد الموجودات.

3-تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات العمومية.

بعد وقوعها أو تتبع العائدات المتحصلة عن الفساد. ويمتد نطـــاق تطبيـــق هـــذه الاتفاقية ليشمل كافة جرائم الفساد بغض النظر عن كون تلك الجرائم قـــد ترتـــب عليها ضرراً بأملاك الدولة أم لا، وذلك بموجب المادة (3) مـــن اتفاقيـــة الأمـــم المتحدة لمكافحة الفساد وهو ما أفصحت عنه المادة رقم (3) من الاتفاقيـــة التـــي نصت على:

" تنطبق هذه الاتفاقية وفقاً لأحكامها على منع الفساد والتحـــري عنـــه وملاحقـــة مرتكبيها، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية. لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضرورياً أن تكون الجرائم المبينة فيها قد ألحقت ضرراً أو أذى بأملاك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافاً لـــذلك. يرى الباحث أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حسناً فعلـــت عنـــدما قامـــت باتخاذ سياسات وقائية للحد من ظاهرة الفساد والتقليل من أثاره.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد

تعمل هيئة مكافحة الفساد على نحو فعال يقتضي ضرورة الاهتمام بترسيخ عدداً من القيم السياسية والاجتماعية التي تؤثر وجوداً أو عدماً في مكافحة الفـــساد أو تغلغله وانتشاره، ولعل أهم هذه القيم التي أكدت الاتفاقية على ضرورة العمـــل على تعزيزها هي؛ تأكيد النزاهة والمساءلة وسيادة القانون وهو ما نصت عليهـــا

المادة (1\5) من الاتفاقية التي قضت بأن " تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ومن القيم السياسية والاجتماعية التي تؤثر وجوداً أو عدماً في مكافحة الفساد وضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد سياسات وقائية تعمل على تنمية وتعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة. والعمل على دعم استقلال القضاء والتأكيد على نزاهته وهو ما أكدت عليه المادة (11) من الاتفاقية حيث قضت بأنه[65] " نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي ".

تعمل هيئة مكافحة الفساد في الأردن على نشر التوعية المجتمعية وضرورة مشاركة المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية مشاركة نشطة في منع الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر وفقا لما نصت عليه المادة (13)من اتفاقية

---

[65] نصت المادة (11) من اتفاقية الأمم المتحدة لهيئة مكافحة الفساد على " نظراً لأهمية استقلالية القضاء وماله من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دول طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودن مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي".

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [66] وهو أن تقوم الدول بإتباع سياسات وقائية بما يتوفر لديها من إمكانات مع مراعاة تشريعاتها المنظمة والعمل على تشجيع الأفراد والجماعات الذين لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر، وهذا يكون بتدعيم وتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها، وضمان حصول الناس على المعلومات بطريقة سهلة وميسرة، القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية، واحترام تعزيز وحماية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها، ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري.

ومشاركة المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية في ترسيخ اعتماد مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية في مجال التوظيف في القطاع العام في الدولة وأن تعمل كل دولة طرف، حيثما

---

[66] نصت المادة (13) من اتفاقية الأمم المتحدة لهيئة مكافحة الفساد على أن " تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر".

اقتضى الأمر وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد وذلك بموجب المادة(7) الفقرة (1/أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

1. تعزيز الشفافية السياسية المرتبطة بقضية تمويل الأحزاب السياسية وهو ما أكدت عليه المادة(7) الفقرة(3) حيث قضت بأن تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وفي تمويل الأحزاب السياسية حيثما أنطبق الحال[67]. كذلك الاهتمام بالسياسات الوقائية المصاحبة لمكافحة الفساد التي تسبق وتعزز دور الترسانة التشريعية العقابية في ملاحقة مرتكبي الفساد ولعل أهم هذه السياسات التي اشتملت عليها الاتفاقية على سبيل المثال لا الحصر هي[68]:-

1. وجود هيئات تضطلع بمكافحة الفساد وقائياً من خلال وسائل عدة مثل: التقييم الدوري للصكوك القانونية، والتدابير الإدارية ذات الصلة بهدف تعزيز مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، وتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة على تعزيز وتطوير التدابير الوقائية لمكافحة الفساد

---

[67] أبو سويلم، احمد محمود، المرجع السابق، 54.

[68] أبو سويلم، أحمد محمود، المرجع السابق، 55

بما يشمله ذلك التعاون من المشاركة في البرامج والمشاريع الرامية إلى منع الفساد.

1. العمل على نشر البروشورات المتعلقة بمنع الفساد.

2. إعطاء الجهات المعنية بمكافحة الفساد وفقاً للمبادئ الأساسية وللنظام القانوني في كل دولة الاستقلالية وذلك وفقا للأحكام القانونية، وتوفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين لها، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفين من تدريب للاضطلاع بوظائفهم، حتى تتمكن تلك الهيئات من القيام بمهامها بصورة فعالة، بعيداً عن أي تأثير لا مسوغ له وذلك حسبما نصت عليه المادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[69].

3- العمل على ترتيب وإدارة المشتريات العمومية والأموال العامة وفقاً لقواعد الشفافية والنزاهة والمعايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وهو ما جاء تحت مسمى المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية.

4. العمل على إتباع الإجراءات السياسية اللازمة والعمل على تدريب الموظفين عند ترقية الموظفين في القطاعات العامة.

5. حظر اقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي، وكذلك سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد، ويعد هذا الحكم من أهم ما تضمنته

[69] نصت المادة (3) من قانون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن " أن لكل دولة طرف القيام بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

الاتفاقية في مجال التدابير الوقائية للقضاء على الفساد ومكافحته، ويعود السبب في ذلك أنه يعد تصحيحاً لممارسات سابقة كانت تسمح بها تشريعات ونظم بعض الدول من السماح باقتطاع مثل هذه الرشاوى تحت مسمى العمولات أو المكافآت أو النفقات من الوعاء الضريبي للشركة، ويبدو ذلك جلياً في إطار نشاط الشركات والكيانات العابرة للحدود، وذلك وفقا لما نصت عليها المادة(12\4) من الاتفاقية حيث قضت بأنه" على كل دولة تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاوي من الوعاء الضريبي، لأن الرشاوى هي من أركان الأفعال المجرمة وفقاً للمادتين(15، 16) من هذه الاتفاقية، وكذلك عند الاقتضاء، سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد".

يرى الباحث أن هذا الإجراء الذي قامت هيئة مكافحة الفساد للحد من الرشوة يمهد الطريق لترسيخ دعائم الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع والتركيز على البعد الأخلاقي في مكافحة الفساد في قطاعات العمل الخاص والعام.

الفصل الرابع

الاختصاص الجزائي لهيئات مكافحة الفساد في الوطن العربي

ينظر إلى الفساد في الوطن العربي على أنه أحد أبرز تحديات إدارة الحكم التي تؤثر سلباً في عمليات الإصلاح والتنمية في ظل ندرة البيانات والمعلومات المتعلقة بهذه الظاهرة وضعف ثقة الناس، بشكل عام، بقدرة الدولة على التحرك الفعال في مواجهتها، ومع ذلك فإن التطورات الإيجابية التي تحققت مؤخراً تنبئ بإمكانية التغيير والتطوير في هذا المجال وفق ما جاء في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حيث ذكر أنه شهدت السنوات القليلة الأخيرة اتساعاً ملحوظاً في مساحات النقاش العام حول موضوع الفساد ونمواً واضحاً في وتيرة الانخراط الرسمي في مبادرات الإصلاح ذات الصلة.

باتت قضية الفساد في الوطن العربي تحظى باهتمام واسع، وأضحى تحدي مواجهته والحد منه مطلباً شعبياً يلقى رواجاً لدى جميع فئات المجتمع وممثلي قطاعاته، وبوجه خاص ممثلي المجتمع المدني، بمن فيهم ممثلو القطاع الخاص والأحزاب. وبات الكلام على الفساد مادة يومية لدى الإعلام والإعلاميين، كما صار أحياناً كثيرة مجال اهتمام الحكومات وأجهزتها المختلفة، التي بادرت إلى إنشاء دوائر متخصصة لمتابعة هذا الموضوع. وعلى الرغم من ذلك بقيت النتائج محدودة والمعالجة شكلية وموسمية، وانحصرت المتابعة في محاسبة بعض صغار الموظفين في حين طور كبار المسؤولين الفاسدين أساليبهم مستغلين معرفتهم

لآليات عمل المؤسسة الحكومية البيروقراطية، وبتفاصيل إدارة الخدمات العامة، وحجم المصادر المتنوعة وشروط العطاءات، كما عملوا على تنمية وتطوير طرائق التضليل الناجعة بما يشمل أحيانا استخدام القوانين نفسها، وأدوات الرقابة الإدارية والمالية الحكومية للإفلات من سلطة القضاء والقانون والمحاسبة[70].

وبناء على ذلك قامت الحكومات العربية بدعم الجهود الرامية للحد من ظاهرة الفساد بعد موجات الغضب الشعبي ضد فشل السياسات الحكومية في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين ولجأت هذه الحكومات أحياناً إلى تحميل الأشخاص مسؤولية الفساد، وكأن الفساد ظاهرة معزولة مرتبطة بسلوك بعض الأفراد في مواسم أو مجالات محدودة. وإيماناً من الدول والمنظمات الدولية بخطورة الفساد وآثاره المدمرة على إمكانات الدول والمجتمعات والشعوب، وطاقاتها البشرية والمادية وتطورها، فقد سعت الأمم المتحدة إلى وضع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد، وذلك بغرض تنسيق الجهود الدولية فيما يتعلق بمكافحة الفساد ووضع وتعزيز النظم الوطنية الكفيلة بمكافحته، ولكي تكون انطلاقة لجميع الدول وأفراد المجتمع الدولي للسعي الحثيث نحو اتخاذ كافة الوسائل والسبل التي تؤدي إلى محاصرة الفساد ومكافحته[71].

---

[70] المصباحي، كمال، (2008). نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد_كتاب المرجعية، لبنان: المركز اللبناني للدراسات، 100

[71] الشعراوي، خالد، (2011). الإطار التشريعي لمكافحة الفساد_دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول_، مصر: مركز العقد الاجتماعي، 2.

وفي ضوء ذلك سيتم تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: هيئة مكافحة الفساد في كل من الجزائر، اليمن، المغرب.

المبحث الثاني : تشكيل الهيئة في الدول المقارنة والنظام القانوني لأعضائها.

المبحث الأول

هيئة مكافحة الفساد في كل من الجزائر، اليمن، المغرب

تمثل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة الحد الأدنى من الالتزامات على عاتق الدول المنضمة، والتي يجب عليها الالتزام باتخاذ جميع التدابير اللازمة لوضع نصوص الاتفاقية موضع التطبيق، حيث نصت المادة(65) من الاتفاقية على أن تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والإدارية لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية. يجوز لكل دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته. وبناءً على ذلك، فإن الدول الأعضاء تلتزم بجميع الإجراءات والتدابير المنصوص عليها في الاتفاقية، وهي كذلك مدعوة لاتخاذ تدابير أكثر صرامة إن ارتأت في ذلك ما يحقق مصلحتها.

المطلب الأول

هيئة مكافحة الفساد في القانون الجزائري

صدر القانون رقم 1 -6 لسنة 2006 الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته في فبراير عام 2006، وقد اتبع هذا القانون ذات النهج التشريعي الذي اتبعته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نص القانون في البداية على بعض التعريفات، وهي ذات التعريفات الواردة في الاتفاقية، ثم تحدث عن التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في مجال التوظيف وإدارة الأملاك العمومية للدولة، ثم ذهب للحديث عن

إنشاء هيئة مكافحة الفساد، وبيان النظام القانوني لهـــا، وأهـــدافها واختـــصاصاتها واستقلاليتها وصلاحياتها، ثم انتقل القانون إلى النص على الأحكام الخاصة، بتجريم الأفعال التي تعتبر فساداً ثم نص القانون في الباب الخامس على الأحكـــام الخاصـــة بكيفية مباشرة عملية البحث والتحقيق وجمع المعلومات عن الجرائم المتعلقة بالفساد المنصوص عليها في ذلك القانون والإجراءات التحفظية التي يمكن أن تتخذ لمنـــع تسريب الأموال الناتجة عن جرائم فساد، وإجراءات الحجز والمصادرة على تلـــك الأموال[72].

المطلب الثاني

هيئة مكافحة الفساد في القانون اليمنى

اتبع المشرع اليمني نهجاً قريباً من نهج التشريع الجزائري، وذلك بإصـــدار القانون رقم 39 لسنة 2006، ولكن بطريقة مختصرة منه، وخاصـــة فيمـــا يتعلـــق بتحديد الجرائم المتعلقة بالفساد وعقوباتها، حيث اكتفى التشريع اليمني بالإحالة إلـــى جرائم معينة واردة في قانون العقوبات اليمني بوصفها جرائم متعلقة بالفساد، وأنشأ القانون هيئة لمكافحة الفساد ونص على كيفية تشكيلها واختصاصاتها.[73]

---

[72] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 2.

[73] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 3.

المطلب الثالث

هيئة مكافحة الفساد في القانون المغربي

قام المشرع المغربي بإنشاء هيئة لمكافحة الفساد أطلق عليها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، حيث اشتمل القانون في معظم نصوصه على كيفية تكوين الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، الذي أنشئت بمقتضاه الهيئة المذكورة وبين أهدافها، ثم بين كيفية تشكيلها، وكانت غالبية نصوص هذا المرسوم تتعلق بكيفية تشكيل تلك الهيئة.

المبحث الثاني

تشكيل الهيئة في الدول المقارنة والنظام القانوني لأعضائها

أوجبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الدول المنضمة لها بأن تنشئ هيئة أو عدة هيئات يكون هدفها العمل على منع الفساد ومكافحته، وقد جاء ذلك في المادة (6) من الاتفاقية والتي بموجبها تكفل كل دولة عضو وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة تتولى منع الفساد، بوسائل مثل تنفيذ السياسات المشار إليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء. وتقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم، تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد. فبموجب هذا النص أوجبت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد أنه يجب على الدول الأعضاء فيها أن تنشئ هيئة أو عدة هيئات – بحسب الاقتضاء وبحسب التنظيم القانوني لكل دولة – تتولي العمل على منع الفساد ومكافحته، وذلك عن طريق تنفيذ السياسات المنصوص عليها في المادة (5) من

الاتفاقية، وتتمثل هذه السياسات التي حددتها الاتفاقية بأن تكـــون سياســـات فعالـــة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحـــسن إدارة الشئون والممتلكات العمومية والنزاهة الشفافية المساءلة، وإجراء تقويم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تقرير مدى كفايتهـــا لمكافحـــة الفساد، بالإضافة لوضع سياسات لتعزيز التعاون الدولي بين الدول وبين المنظمات الدولية وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني من أجل مكافحة الفساد كـــي تتبناهـــا الدول من أجل منع الفساد ومكافحته وذلك وفقاً لما جاء بالمادة (5) من الاتفاقية سالفة الإشارة إليها، وقد أوجبت المادة أن تتمتع هذه الهيئات بالاســـتقلالية اللازمـــة لهـــا ولموظفيها كي تتمكن من ممارسة أعمالها المنوطة بها وعدم الخضوع لأي تأثير أو ضغط من أية جهة أخرى في الدولة، وما يستلزمه ذلك من تحقيق قدر من الاستقلال المالي لها ولموظفيها[74].

وتنفيذاً لهذا الالتزام على عاتق الدول الأطراف في الاتفاقية، فقد قامت العديد من الدول المنضمة بإصدار التشريعات اللازمة لإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، وفقاً لما ارتأته تنفيذاً من جانبها لالتزاماتها بموجب الاتفاقية، ويمكن الإشارة هذا المجال إلى أن الدول انتهجت نهجين مختلفين وفقاً لما ارتأته منفذاً لالتزاماتها تجاه الاتفاقية، فمن الدول من أنشأ هيئات خاصة بمكافحة الفساد مثل القـــانون اليمنـــي والقـــانون الأردني، ومنها من أنشأ لجان للنزاهة والشفافية مثل قطر.ففـــي القـــانون اليمنـــي

[74] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 27.

والقانون الأردني الخاص بمكافحة الفساد، وعلى الرغم من أن القانونين لم يأتيا بجديد فيما يتعلق بالتجريم والعقاب، إلا أنهما جاءا بتنظيم متكامل فيما يتعلق بإنشاء هيئة مكافحة الفساد فيما يتعلق بالتشكيل والاختصاصات وأعضاء الهيئة ومدى تمتعها بالاستقلالية اللازمة، ويمكن تقسيم العرض التحليلي لهيئات مكافحة الفساد المنشأة وفقاً للتشريعات المقارنة إلى أداة الإنشاء، التبعية ومدى استقلاليتها من الناحية المالية والإدارية، تشكيل الهيئة والنظام القانوني لأعضائها، الاختصاصات والسلطات المخولة لها.

المطلب الأول

أداة الإنشاء ومدى استقلالية الهيئة المنشأة

عملت غالبية الدول التي أصدرت قوانين مستقلة لمكافحة الفساد أن تنص على إنشاء هيئة مكافحة الفساد بأداة أقل من التشريع، فالتشريعات الخاصة بالدول محل الدراسة نصت على إنشاء الهيئة في التشريع ذاته، ولم تترك الأمر لقرار يصدر من وزير أو حتى رئيس مجلس الوزراء في الدولة، ففي التشريع الجزائري واليمني والأردني نص قانون هيئة مكافحة الفساد ذاته على إنشاء الهيئة وتحديد اختصاصاتها وصلاحياتها والنظام القانوني لها. وفي ذلك مراعاة لطبيعة الهيئة وتمكين لها، وذلك بمنحها الصلاحيات اللازمة ومنها ما لا يمكن منحة إلا بقانون، ومما لاشك فيه، أن النص على إنشاء الهيئة في القانون يعد ضمانة أكبر للهيئة يساعد

في تحقيق أهدافها في الوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه من الوارد أن تتحقق ضمانات أخرى تكفل تحقيق الهيئة لأهدافها في حالة إنشائها بموجب قرار من رئيس الدولة. وفيما يتعلق بالدول التي لم تصدر قانوناً خاصاً بمكافحة الفساد، فإنه التزاماً منها بأحكام اتفاقية الأمم المتحدة التي تلزم بإنشاء هيئة أو أكثر لمكافحة الفساد، قامت بإنشاء الهيئة بقرار من رئيس الدولة أو الملك مثل المغرب ، ففي المغرب صدر المرسوم الخاص بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في مارس 2007[75] .

المطلب الثاني

استقلالية الهيئة

فقد قامت بعض القوانين الدولية في أداة إنشاء هيئة مكافحة الفساد أن ترجع كل هيئة من هيئات مكافحة الفساد لسلطة أعلى منها فيما يتعلق باستقلالية الهيئة، ومدى تبعيتها لسلطة أخرى من سلطات الدولة وقد سار المشرع الجزائري على هذا النهج فنص على تبعية الهيئة لرئيس الدولة، أو القانون اليمني الذي نص على تبعية الهيئة لرئيس الوزراء، ومنها ما لم ينص على تبعيتها لأية سلطة أعلى منها مثل القانون الأردني. يرى الباحث أن النص على عدم تبعية الهيئة لأية سلطة أخرى هو الأفضل، حيث يحقق ذلك أكبر قدر من الاستقلال في عملها بشأن مكافحة الفساد، إلا أن النص على تبعية الهيئة لسلطة أخرى لا يعني بالضرورة المساس بالاستقلال، بل

[75] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 30.

قد يعكس ما توليه الدولة من أهمية لهذا الكيان المنشأ القائم على مكافحة الفساد، ويتبين ذلك فيما لو نص القانون على تبعية الهيئة لرئيس الدولة مباشرة، فإن ذلك يبين أهمية وضع الهيئة ومكانتها، أما القانون الجزائري في المادة (18) على أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدي رئيس الجمهورية مما يبين تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري. وفي القانون اليمني فقد نصت المادة(6\أ) من القانون أن الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ويكون لها استقلال مالي وإداري، ولم تنص على تبعيتها لأي من الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء أو حتى رئيس الجمهورية، بل إن تشكيل الهيئة وفقًا للقانون اليمني يتم عن طريق مجلس النواب ومجلس الشورى وفقاً لآلية معينة حددها القانون دون أي تدخل من أفراد السلطة التنفيذية في تعيين رئيس الهيئة أو أي من أعضائها. الإطار التشريعي لمكافحة الفساد دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول وعدم تبعية الهيئة لأي من الوزراء أو الجهات التي تمثل السلطة التنفيذية – كما هو الحال في القانون اليمني – هو الأفضل من زاوية تمتع الهيئة بالاستقلالية اللازمة التي تمكنها من القيام بعملها في الوقاية من الفساد ومكافحته، والاستقلال المالي والإداري المنصوص عليه في التشريع الأردني لا يتحقق بشكل كامل مع تبعية الهيئة لرئيس الوزراء الذي هو رئيس الحكومة التي يناط بالهيئة مكافحة الفساد الذي يوجد في أجهزتها ولاسيما إذا كان رئيس الوزراء له

دور في اختيار أعضاء الهيئة وتحديد رواتبهم وسائر حقوقهم المالية كما هو الحال في التشريع الأردني[76].

وفي التشريع المغربي، نصت المادة الأول من مرسوم إحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة على أن تحدث لدى الوزير الأول هيئة مركزية للوقاية من الرشوة، وذلك حسبما جاء في المادة (3)[77] مرسوم إحداث الهيئة المركزية يقوم برئاسة هيئة مكافحة الفساد شخص له خبرة وكفاءة عالية ويقوم الوزير بتعيينه لمدة زمنية تحدد بست سنوات وتكون غير قابلة للتجديد. يرى الباحث وفي تعيين الوزير الأول لرئيس الهيئة لاشك يعد انتقاصاً من استقلاليتها، إلا أن النص على اعتبار مدة التعيين مدة واحدة طويلة نسبيا وهي ست سنوات وعدم قابليتها للتجديد يخفف من ذلك الأثر، ومن الجدير بالذكر أن المرسوم المغربي الخاص بإنشاء الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة قد حدد المقصود بجرائم الرشوة وجعلها شاملة لجميع أفعال الرشوة واستغلال النفوذ والاستيلاء والغدر.

---

[76] المصباحي، كمال، (2008). المرجع السابق، لبنان: المركز اللبناني للدراسات، 100.

[77] نصت المادة (3) من مرسوم إحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة على أن " ترأس الهيئة شخصية مشهود لها بكفاءتها وحنكتها يعينها الوزير الأول لمدة 6 سنوات غير قابلة للتجديد".

المطلب الثالث

تشكيل الهيئة والنظام القانوني لأعضائها

ترك التشريع الجزائري كيفية تشكيل هيئة مكافحة الفساد المنشأة بالقانون للوائح التنظيمية، حيث نص في الفقرة الثانية من المادة(18)[78] من قانون هيئة مكافحة الفساد الجزائري والتي بموجبها يتم تشكيل هيئة مكافحة الفساد الجزائري والطرق التي يتم تنظيمها وسيرها. يرى الباحث أنه كان من الأفضل أن يتولى التشريع الجزائري النص على الإطار العام التنظيمي للهيئة في القانون وعدم تركها للوائح، حيث كان من الممكن النص على كيفية اختيار رئيس الهيئة أو أعضاء مجلس إدارتها وبيان الشروط الواجب توافرها في الرئيس والأعضاء ثم ترك بقية الأحكام المتعلقة بتفاصيل الهيكل التنظيمي للهيئة للوائح التنظيمية، ويعد النص على النظام القانوني لرئيس الهيئة وأعضائها في القانون من الضمانات الرئيسية التي تمكنهم من أداء عملهم في مجال مكافحة الفساد دون الخضوع تحت ضغط أو تأثير من جانب أي جهة أو شخص.

أما المشرع المغربي فقد عمل على التفصيل في الأمور المتعلقة بتشكيل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، فقرر أن تتكون الهيئة من جمع عام ولجنة

---

[78] نصت المادة (18) من قانون هيئة مكافحة الفساد الجزائري على ان " أن تحدد تشكيلة الهيئة وطريقة تنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم".

تنفيذية وكتابة عامة وذلك بموجب المادة (3) من مرسوم الهيئة[79]، فعمل ذلك على تقسيم الهيئة من الداخل إلى ثلاثة قطاعات هما الجمع العام وهو أشبه بالجمعية العمومية فهو يتكون من عدد كبير من الأعضاء، واللجنة التنفيذية وهي أشبه بمجلس الإدارة في إحدى الهيئات، ثم كتابة عامة ودورها كدور الأمانة العامة.

ويتكون الجمع العام في الهيئة وذلك وفق ما جاءت به المادة (5) من مرسوم الهيئة المركزية على كيفية تكوين الهيئة الجمع العام من عضو من طرف كل سلطة أو وزارة مسؤولة عن كل قطاع من قطاعات الدولة من العدل والصحة والإسكان والأوقاف والداخلية وغيرهم وحددهم المرسوم بستة عشر قطاعاً، وأن يتم تعيين ممثل واحد عن كل هيئة من الهيئات التالية، وتعيين ثلاثة عشر عضواً يعينهم الوزير الأول على أن يكونوا ستة من المجتمع المدني وثلاثة من أعضاء الجمعيات العاملة في مجال الوقاية من الرشوة وأربعة من الأساتذة الباحثين المشهود لهم بالكفاءة في مجال مكافحة الرشوة، ويتم اختيارهم في الجمع العام للهيئة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وأضافت المادة أيضاً أنه يمكن إضافة أي شخص إلى الجمع العام يرى أنه يكون محل استفادة على سبيل الاستشارة وليس عضوية[80].

يرى الباحث أن المرسوم المغربي قد حاول أن تكون جميع قطاعات الدولة ممثلة فيه، ظناً منه بأهمية التمثيل الشامل لجميع قطاعات الدولة فى هيئة يتصل

---

[79] نصت المادة (3) من مرسوم إحداث الهيئة المركزية على أن تتألف الهيئة من جمع عام، ولجنة تنفيذية وكتابة عامة".

[80] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 33.

عملها بقضية كبيرة تهم جميع فئات المجتمع ومؤسساته وهي قضية الفساد، إلا أن هذا التمثيل الشامل لجميع القطاعات وما يتطلبه ذلك من التوسع في عدد الأعضاء قد يكون عائقاً لممارسة المهام المطلوبة منها كما ينبغي، كما أن درجة استشراء الفساد قد تتباين من قطاع لآخر تبايناً كبيراً مما قد يكون له أثر في تباين مواقف القطاعات المختلفة داخل الجهة مما قد يكون سبباً قوياً لتعطيل ما يمكن أن يتخذ من خطوات لمكافحة الفساد.

أما فيما يخص تشكيل اللجنة التنفيذية في الهيئة في التشريع المغربي، وحسبما جاء في المادة (9)[81] من المرسوم أن رئيس الهيئة الرقابية يقوم برئاسة اللجنة التنفيذية ويتم اختيار ثمانية أعضاء ويقوم الجمع العامة في الهيئة بانتقائهم وتحديد كيفية اختيارهم. وبهذا تتكون اللجنة التنفيذية من أربعة أعضاء من بين الأعضاء الممثلين للسلطات الحكومية الستة عشر وعضوان من بين الأعضاء العشرة الممثلين للهيئات، وعضوان من بين الأعضاء الثلاثة عشر المشاركين الذين يختارهم الوزير.

يرى الباحث أن المشرع المغربي في هذا المرسوم قد أسهب في تفصيل كيفية تشكيل واختيار أعضاء الهيئة، إلا أن الملاحظ أنه قد غلب العنصر الحكومي في التشكيل على عنصر الأعضاء المستقلين في تشكيل الجمع العام وهو ما أدى إلي

---

[81] نصت المادة (9) من المرسوم الهيئة المغرب على أن " يرأس اللجنة التنفيذية رئيس الهيئة ، وتضم إلى عضويتها ثمانية أعضاء يختارهم الجمع العام من بين أعضائه".

تغليب العنصر الحكومي في تشكيل اللجنة التنفيذية أيضاً تبعاً لذلك، حيث يتم اختيار أعضاء اللجنة التنفيذية من قبل الجمع العام، فالجمع العام يتكون من ستة عشر عضواً هم يمثلون سلطات تنفيذية، وثلاثة عشر عضواً يعينهم الوزير الأول وبالتالي يمثلون السلطة التنفيذية أيضاً، وعشرة أعضاء يمثلون هيئات مختلفة مما يتبين معه تغليب العنصر التنفيذي على العناصر المستقلة مما قد يكون له تأثير في أعمال الهيئة. وعلى ما يبدو من استعراض التنظيم الذي جاء به المرسوم بالقانون المغربي فيما يتعلق بتشكيل الهيئة أن المشرع المغربي قد استبعد تماماً العنصر القضائي من التمثيل في الجمع العام للهيئة وتبعاً لذلك في اللجنة التنفيذية، حيث يتم اختيار أعضاء اللجنة التنفيذية من بين أعضاء الجمع العام، كما أن التمثيل القانوني يعتبر ضعيف جداً اقتصر على عضوين فقط من أعضاء الجمع العام هما ممثل جمعية هيئات المحامين بالمغرب وممثل غرفة التوثيق.

ذهب أحد الكتاب إلى أن استبعاد العنصر القضائي وهيمنة الوزير على تشكيل الهيئة باعتباره هو المنوط به تعيين رئيسها وعدد كبير من أعضاء الجمع العام للهيئة هو بسبب أن الهيئة تعتبر هيئة وقائية في الأساس حيث يناط بها أعمال تتعلق برسم السياسات وتقديم المقترحات والتوصيات المتعلقة بالوقاية من الرشوة ولا يناط بها أية أعمال قضائية أو إجراء أية تحقيقات بخصوص جرائم الرشوة كما

هو الحال في اللجنة المشكلة طبقا للقانون اليمني أو الأردني، فقد أعطى المشرع هذه اللجان اختصاصاً للبحث والتحري والتحقيق في جرائم الفساد[82].

أما في التشريع اليمني فنجد أنه نص في المادة (9) [83] من قانون الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد على الطريقة التي يتم من خلالها تكوين الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، فتتكون الهيئة من أحد عشر عضواً من المجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة، كما وضح الشروط الواجب أن تتوافر في العضو المرشح، فبين أنه يجب أن يكون عمره كحد أدنى أربعين عاماً وأن يكون يمني الجنسية وحاصلاً على مؤهل جامعي وأن ألا يكون من المحكوم عليه جنائية بقضية من قضايا الفساد أو قضايا مخلة بالشرف. كما جعل المشرع اليمني صاحب الاختصاص بتعيينهم مجلس النواب ومجلس الشورى. فيقوم مجلس الشورى بعمل قائمة تشمل ثلاثين موظفاً ممن تنطبق عليهم شروط الترشح إلى مجلس النواب الذي يعمل على اختيار أحد عشر شخصاً منهم بالاقتراع السري ثم يصدر قرار من رئيس الدولة بتعيين هؤلاء الأحد عشر، ثم نص على أن أعضاء الهيئة يمنحون درجة وزير[84].

---

[82] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 34.

[83] نصت المادة (9) من قانون الهيئة العليا لمكافحة الفساد على أن " تتكون الهيئة العليا لمكافحة الفساد من أحد عشر عضواً وأوجب أن يكون هناك تمثيل للمجتمع المدني والقطاع الخاص وقطاع المرأة".

[84] نصت المادة (9\2) من قانون الهيئة العليا لمكافحة الفساد على أن" يقدم مجلس الشورى قائمة تضم ثلاثين مرشحاً ممن تتوافر فيهم الشروط إلى مجلس النواب الذي يقوم بدوره باختيار أحد عشر شخصاً منهم

يرى الباحث أن قرار رئيس الدولة بتعيين الأعضاء هو مجرد قرار تنفيذي لاختيار مجلس النواب دون أن يكون له أية سلطة تقديرية في تعيينهم أو الاعتراض على تعيينهم، فسلطة التعيين هي لمجلس النواب بناءً على ترشيح مجلس الشيوخ ورئيس الدولة هو فقط يصدر قراراً بتعيين من وقع عليهم الاختيار. ومما لاشك فيه أن إعطاء السلطة التشريعية السلطة فى تعيين أعضاء هيئة مكافحة الفساد هو أفضل الطرق لاختيارهم، حيث إن اختيار الأعضاء عن طريق السلطة التشريعية يعطي لهم مزيداً من الاستقلالية في أداء عملهم دون تدخل من أي من ممثلي الحكومة أو الجهات الإدارية والتنفيذية وهي التي يهدف إلى مكافحة الفساد فيها بالدرجة الأولي، لذلك فإن الأفضل أن لا يعطي لأي من ممثلي السلطة التنفيذية أية دور في تعيين أعضاء هيئات مكافحة الفساد. فإن اختيار أعضاء الهيئة من قبل السلطة التشريعية يتطلب بدوره درجة من الاستقلال عند السلطة التشريعية وأن تكون ممثلاً حقيقياً للشعب، وهو من الأمور التي تفتقد في كثير من الدول العربية.

يتبين لنا عند مقارنة التشريعات مع بعضها أن التشريع اليمني نص على إعطاء موظفي الهيئة صفة الضبطية القضائية خلافاً للتشريع الجزائري والمغربي، وذلك لأن التشريع اليمني قد أعطا الهيئة صلاحيات قضائية تتعلق بالتحري والتحقيق في جرائم الفساد والتحقيق مع مرتكبيها وإحالتهم إلي القضاء وهي صلاحيات تحتاج

بالاقتراع السرير ثم يصدر قرار من رئيس الدولة بتعيين هؤلاء الأحد عشر، وأن أعضاء الهيئة يمنحون درجة الوزير".

لصفة الضبطية القضائية في ممارستها، وذلك بخلاف تشريعات الجزائر والمغرب التي لم تنيط بالهيئة هذه الاختصاصات وقد سار المشرع الأردني على نهج المشرع اليمني بالنص على أعطاء موظفي الهيئة صفة الضبطية القضائية.

المطلب الرابع

اختصاصات الهيئة والصلاحيات المخولة لها

عملت التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد فيما يخص بصلاحيات هيئات أو لجان مكافحة الفساد واختصاصها والوقاية منه باتجاهين، الأول ذهب على منح الهيئة صلاحيات قضائية مثل التحقيق والتحري عن جرائم الفساد واستدعاء المشتبه بارتكابهم لمثل هذه الجرائم والتحقيق معهم والتحفظ على بعض الأموال وغير ذلك من إجراءات قضائية، ووضع الإطار التشريعي لمكافحة الفساد دراسة مقارنة لتشريعات بعض الدول الوسائل الكفيلة بتحقيق النزاهة والشفافية والوقاية من الفساد، ومن الصلاحيات القضائية المخولة للهيئة اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد والتعاون المشترك من أجل المكافحة الفساد. ومن الدول التي اتبعت الاتجاه الأول اليمن، وأما الدول التي اتبعت الاتجاه الثاني المغرب والجزائر[85].

وتعد المهام والاختصاصات الوقائية المتعلقة بوضع سياسات واستراتيجيات لمكافحة الفساد، ووضع الوسائل الكفيلة بتحقيق النزاهة والوقاية من الفساد وتوعية المجتمع بفئاته المختلفة بمخاطر الفساد على جميع أفراده، وجمع المعلومات

[85] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 36.

وإخضاعها للدراسات والبحوث اللازمة، وإعداد التقارير، وتقييم التقارير التي تصدر من جهات أخرى، سواء محلية أو دولية، والتنسيق والتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة من أجل مكافحة الفساد من المهام المشتركة التي نصت عليها جميع التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، إلا أن البعض حدد الاختصاصات والمهام بعبارات مجملة وعامة ومختصرة والبعض الآخر كان أكثر تفصيلاً وتحديدا للمهام.

قام المشرع المغربي بوضع الصلاحيات المخولة للهيئة بطريقة مختصرة ولم يسهب في ذكر تفاصيل مهام وصلاحيات هيئة مكافحة الفساد، فيما يتعلق الجمع العام فقد قام بتوضيح صلاحياتها المتمثلة باقتراح المبادئ التوجيهية والاستراتيجيات الخاصة بالوقاية من الرشوة على الحكومة وعمل التدابير اللازمة لذلك بوضعه توصيات للقطاع الخاص مكافحة الرشوة و التي من الممكن اتخاذها للوقاية من الرشوة[86].

وفيما يتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري، فالمهام المنوطة بالهيئة ولم تتجاوز في مهامها عن مهام الهيئة في المرسوم المغربي من وضع السياسات الخاصة بمكافحة الفساد والتنسيق بين القطاعات، وتقديم توجيهات ومقترحات للجهات الحكومية والخاصة، وإن كانت أكثر تفصيلاً من النص الوارد في المرسوم المغربي، إلا أنها أضافت للهيئة الاختصاص بتلقي

[86] نصت المادة (4) من المرسوم المغربي على أن " تحدد الهيئة المركزية للوقاية الرشوة المهام المنوطة بالجمع العام باقتراح المبادئ التوجيهية والاستراتيجيات الخاصة بالوقاية من الرشوة وإصدار التوصيات للقطاع الخاص في مجال مكافحة الرشوة وإبداء الآراء والتدابير التي من الممكن اتخاذها للوقاية من الرشوة".

إقرارات الذمة المالية، والتي أطلق عليها القانون الجزائري التصريح بالممتلكات، فالتشريع الجزائري عهد إلى الهيئة بتلقي التصريح بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها، وقد نص القانون اليمني أيضاً على ذات الاختصاص للهيئة[87].

وجاء النص على اختصاصات وصلاحيات الهيئة في مواد متفرقة من القانون اليمني وقد وردت هذه الصلاحيات بطريقة مختصرة دون توضيح كاف بل إنها جاءت منقوصة. حيث جاء الحديث عن المهام والصلاحيات في المادة (8) التي عددت الصلاحيات والمهام التي تتولى ممارستها في ثمانية عشر بنداً ثم جاء البند التاسع عشر ينص على أي مهام أخرى تناط بالهيئة وفقاً للتشريعات النافذة، وجعل التشريع اليمني إضافة مهام أخرى مقيد بالنص في تشريعات أخرى نافذة على صلاحيات أخرى تخول للهيئة وفقاً لهذه التشريعات، ولم يترك ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الهيئة ليرى ما يمكن أن يكون متعلقاً بالفساد وتختص به الهيئة، ونرى أن موقف التشريع الأردني هو الأنسب خاصة إذا أعطيت الهيئة ورئيسها الاستقلال اللازم لمباشرة الاختصاصات والصلاحيات. ومن الأمثلة على المهام والصلاحيات المخولة للهيئة أنها تتعلق بإعداد وتنفيذ السياسات ووضع استراتيجيات والتنسيق والتعاون بين الجهات المختلفة الحكومية والدولية وغير الحكومية وجمع

[87] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 36.

المعلومات ودراسة التقارير عن الفساد وتوعية المجتمع بمخاطر الفساد وهذه من الأمور المشتركة التي نص عليها في الاختصاصات والصلاحيات المخولة لهيئات ولجان مكافحة الفساد في جميع التشريعات. كما أن للهيئة اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لفسخ أو إلغاء أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه أو سحب امتياز أو غير ذلك من الارتباطات إذا تبين أنها قد أبرمت بناء على مخالفة لأحكام القوانين النافذة وتلحق ضرراً للصالح العام وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة قانوناً.

تنفيذاً لما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قامت هذه الدول بوضع اختصاصات وصلاحيات لهيئة مكافحة الفساد فمن الإيجاب على الدول الأعضاء اتخاذ تدابير تتناول عواقب الفساد، وذلك بموجب المادة (34) اتفاقية الأمم المتحدة والتي بينت أن على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير اللازمة لتناول عواقب الفساد، وفي هذا السياق يجوز للدول الأطراف أن تعتبر الفساد عاملاً ذا أهمية في اتخاذ إجراءات قانونية لفسخ أو إلغاء عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الصكوك المماثلة أو اتخاذ أي إجراء انتصافي آخر، كما أوجبت المادة من الاتفاقية على الدول الأعضاء أثناء الحديث عن المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية أن تتخذ تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية ومن هذه التدابير اتخاذ إجراءات تصحيحية عند الاقتضاء في عدم الامتثال للاشتراطات المقررة، وذلك إضافة إلى عدة نصوص في الاتفاقية ألزمت الدول الأعضاء باتخاذ

تدابير تتعلق باسترداد الموجودات والحجز والمصادرة للأشياء التي تحصلت من جرائم فساد وذلك بغرض منع الآثار التي تنتج من جرائم الفساد المالي والإداري[88].

يرى الباحث أن القانون اليمني قيد صلاحية الهيئة باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لفسخ أو إلغاء أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه أو سحب امتياز أو غير ذلك من الارتباطات بقيد آخر غير قيد مخالفة القوانين اللوائح وهو أن تلحق ضرراً بالصالح العام، كما لم يجعل الهيئة منفردة باتخاذ تلك الإجراءات القانونية لفسخ أو إلغاء العقد، وإنما جعل ذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة قانوناً وذلك دون أن يحدد هذه الجهات وهو ما يجعل صلاحية الهيئة في هذا المقام محدودة.

الفصل الخامس

الخاتمة

بعد أن تم دراسة الإجراءات الجزائية الخاصة بهيئة مكافحة الفساد في القانون الأردني (دراسة مقارنة)، وبيان تاريخ نشأة هيئة مكافحة الفساد الأردني، حيث تم دراسة صلاحيات ومهام هيئة مكافحة الفساد، كما تم الحديث عن أبرز القضايا التي تناولتها الهيئة، وتناول الاختصاص الجزائي لهيئة مكافحة الفساد وبيان

[88] الشعراوي، خالد، (2011). المرجع السابق، 36.

الاختصاص الجزائي لهيئات مكافحة الفساد في الوطن العربي، وعليه خلص الباحث إلى مجموعه من النتائج والتوصيات على النحو التالي:-

أولاً: النتائج

1- إن قضية مكافحة الفساد المالي والإداري في أجهزة الدول ازدادت أهمية في السنوات الأخيرة، ولجأت الدول إلى سن التشريعات التي تساعد في مكافحة الفساد بعد إبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003 وانضمام الكثير من الدول إليها والتصديق عليها.

2- ألقت الأزمة المالية العالمية الأخيرة المزيد من الضوء على أهمية تشديد الرقابة ومكافحة جوانب الفساد في القطاع المالي والمصرفي، وخطورة الآثار المترتبة على الفساد وغياب النزاهة والشفافية في هذا القطاع، وما يمكن أن يسببه من تداعيات جسيمة في استقرار ومستوى المعيشة في الدول المختلفة.

3- تناول التشريعان الجزائري والمغربي العديد من الجرائم المتعلقة بالفساد من رشوة واختلاس والاستيلاء على أموال الدولة وإساءة استغلال الوظيفة واستغلال النفوذ وغيرها من الجرائم التي تتعلق بالفساد بالتفصيل، وجاء بتنظيم متكامل لهذه الجرائم، حيث حدد في مواد القانون العناصر المادية والمعنوية الواجب توافرها في كل جريمة وبين العقوبات المفروضة لكل منها، في حين لجأ القانون اليمني والأردني إلى الإحالة إلى قانون العقوبات في كل دولة لبيان الجرائم المتعلقة بالفساد

من بين الجرائم المنصوص عليها في قوانين العقوبات وذلك في غالبيـــة الجـــرائم، وكذلك في تحديد العقوبات المفروضة لكل منها، وقد أحال القـــانون الأردنـــي إلـــى اتفاقية الأمم المتحدة في تحديد جرائم الفساد فيما لم يرد به نص في القانون.

5- نصت بعض التشريعات على تبعية هيئة أو لجنة مكافحة الفساد لرئيس الدولـــة مباشرة مثل التشريع الجزائري، ومنها ما نص على تبعيتها لرئيس الـــوزراء مثـــل الأردني، ومنها ما نص على عدم تبعيتها لأي سلطة من سلطات الدولة مثل التشريع اليمني وذلك بغرض إعطاء استقلالية أكبر للهيئة.

6- تباينت مواقف التشريعات من مسألة كيفية تشكيل هيئة مكافحة الفـــساد، فمـــن التشريعات ما لم تنص على أية أحكام تتعلق بتشكيل الهيئة مثل التشريع الجزائـــري وتركت ذلك للوائح والقرارات التنفيذية وكان من الأفضل أن ينص على التشكيل في القانون ذاته، أما غالبية التشريعات فقد نصت على بعض الأحكام التي تتعلق بكيفية تشكيل الهيئة ما بين إجمال وتفصيل.

7- ينبغي أن يكون صائغو التشريعات الوطنية على وعي بالاتفاقيـــات الإقليميـــة والمتخصصة، التي قد تتضمن معايير أكثر صرامة من حيث الإلزام.

8- توفير الحماية القانونية المناسبة لأعضاء الهيئات الرقابية و القضائية المعنيـــة بمكافحة الفساد، بما يضمن قدرتهم على أداء واجباتهم دون تردد أو خوف من انتقام ذوي السلطة والنفوذ والمتهمين بقضايا الفساد، وكذلك من الدعاوي الكيدية ، وكفالة

التدريب الدائم لأعضاء الهيئات الرقابية والقضائية على أحدث أساليب وإجـــراءات مكافحة الفساد.

ثانياً: التوصيات

1- تنمية العلاقات بين المنظمات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد وغسيل الأموال وترسيخ الشفافية وخاصة منظمة الشفافية الدولية والمشاركة في جهود البنك الدولي في مجال مكافحة الفساد .

2- تنمية قدرات ومهارات الموظفين العموميين العلمية والإدارية والفنية.

3- تشريع قوانين خاصة بالكسب غير المشروع تتضمن عقوبات صارمة تردع الأشخاص أو الموظفين الذين يلجأوا إلى استغلال الوظيفة وجعلها الوسيلة غير المشروعة للتربح المادي.

4- يجب أن تصبح قضية مكافحة الفساد ثقافة عامة لدي جميع فئات المجتمع تحظى باهتمام صانعي القرار والنخب المجتمعية في الدولة، ويجب أن يدرك الجميع مخاطره على جميع أفراد المجتمع وعلى البلاد بوجه عام، كما يجب أن تتوافر الإرادة القوية لدي أجهزة الدولة ولدى أفراد المجتمع لمواجهته وبذل كل ما في الوسع من أجل القضاء على الفساد بحيث تكون هناك ثقافة عامة تساعد على ذلك، ثم تأتي التشريعات لكي تساعد في تحقيق هذه الأهداف العامة وتضعها موضع التطبيق.

5- ينبغي كذلك العمل على دعم قيم النزاهة والشفافية والمشاركة والايجابية لدى المواطن، والعمل على تطوير الدور الإعلامي لمكافحة الفساد، وكذلك دور المؤسسات التربوية والتعليمية والدينية.

قائمة المصادر والمراجع

الكتب

إبراهيم، أنيس، (1973). **المعجم الوسيط**، مجمع اللغة العربية، الجزء الثاني.

أبو سويلم، احمد محمود نهار، (2010). **مكافحة الفساد**، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع.

اكرمان، سوزان روزان، (2003). **الفساد والحكم، الأسباب، العواقب، والإصلاح**، عمان: دار الأهلية للنشر والتوزيع.

البحر، ممدوح، (1994). **أصول المحكمات الجزائية الأردني**، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الجريش، سليمان بن محمد، (2003). **الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية**، مكتبة الفهد الوطنية.

خضر، عبد الفتاح، (2009). **جرائم التزوير والرشوة في أنظمة المملكة العربية السعودية**، منشورات مكتب صلاح الجيلان للمحاماة.

الخطيب، نعمان، (2004). **النظم السياسية والقانون الدستوري**، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الدلمي، مفيد نايف، (2005). **غسيل الأموال في القانون الجنائي**، أطروحة دكتوراه، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

السعيد، كامل، (2008). **شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

السعيد، كامل، (1997). **الجرائم المضرة بالمصلحة العامة**، دراسة تحليلية مقارنة، المكتبة الوطنية.

المصباحي، كمال، (2008). **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد_كتاب المرجعية**، لبنان: المركز اللبناني للدراسات.

مركز الرخاء للدراسات، (2006). **دراسة حالة الفساد في الأردن**، عمان: الاردن

رسالة

الشخانبـــة، تمارا عبد الغني(2010)، دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها، دراسة ميدانية على سكان مدينـــة عمـــان، **رســـالة ماجـــستير**، الجامعة الأردنية.

الشعراوي، خالد، (2011). **الإطار التشريعي لمكافحة الفـــساد_دراســـة مقارنـــة لتشريعات بعض الدول_**، مصر: مركز العقد الاجتماعي.

محمد عبد المحسن بن طريف (2011) لإطار القانوني لهيئة مكافحة الفـــساد فـــي الأردن / دراسة تحليلية و مقارنة مع المؤســـسات الرقابيـــة الأخـــرى، **رســـالة ماجستير غير منشورة**، جامعة مؤتة.

مجلة أو دورية

عربيـــة، زياد (2008). الفســـاد مفهـــومه – خصـــائـــصـــه – أنواعـــــه. ، مجـــلة النـــور، متوفـــر على الموقع : http:/www.an-nour.com .

هيئة مكافحة الفساد، (2010). **التقرير السنوي**، المملكة الأردنية الهاشمية.

مؤتمر

الشامي، حسن، (1999). التحول الاقتصادي والفساد الإداري، **ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر (آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمسألة الإدارية**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.

الصأوي، علي، (2004). **ورقة مقدمة في مؤتمر برلمانيون ضد الفساد**، بيروت.

عيد، محمد فتحي، (2001). الإستراتيجية العالمية لمكافحة غسل الأموال، **ورقة عمل مقدمة ضمن الحلقة العلمية أساليب مكافحة غسل الأموال (بالتعاون بين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ومديرية الأمن العام**، الأردن.

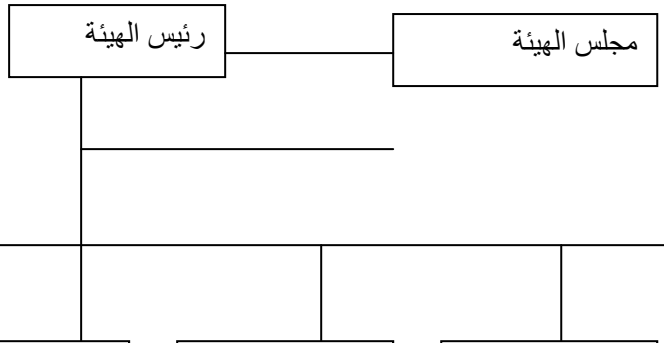
هيجان، عبد الرحمن احمد(2003). الفساد وأثره على القطاع الحكومي، **المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد**، الرياض.

الملاحق

الملحق رقم (1)

شكل رقم (1)

الهيكل التنظيمي لهيئة مكافحة الفساد(المصدر: هيئة مكافحة الفساد)



الملحق رقم (2)

قانون هيئة مكافحة الفساد (2006)

المادة (1):

يسمى هذا القانون (قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006) ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المادة (2):

يكون للكلمات التالية حيثما وردت في هذا القانون، المعاني المخصصة لها أدنـــاه، ما لم تدل القرينة على غير ذلك:-

الهيئـــــــة: هيئة مكافحة الفساد المنشأة بمقتضى أحكام هذا القانون.

المجلس: مجلس الهيئة.

الرئيس: رئيس المجلس.

العضـــو: عضو المجلس.

المادة (3):

أ- تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري

ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهـــدافها وحـــق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القـــضائية المحـــامي العـــام المدني، و رئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية.

ب- تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت.

ج- يكون مركز الهيئة في عمان .

د- مكافحة اغتيال الشخصية.

المادة (4):

تهدف الهيئة في مجال مكافحة الفساد إلى ما يلي:

أ - وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

ب- الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي و الإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام.

ج- توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.

المادة (5):-

يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ب- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ج-الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.

د- كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

هـ- إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

و- قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

ز-جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.

المادة (6):

تسري الأحكام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة في حال كان المشتكى عليه بالفساد احد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو التشريعات ذات العلاقة شكلاً أو إجراءات خاصة للتحقيق معه أو ملاحقته قضائياً.

المادة (7):

تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية:-

أ-التحري عن الفساد المالي و الإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

ب- ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية اذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

ج-للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

د- بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى.

المادة (8):

أ- يتولى إدارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء :-

ب- تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لأي من الأعضاء.

ج- يحدد راتب كل من الرئيس و الأعضاء و سائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء.

د- على الرئيس والأعضاء أن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهم مزاولة أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى.

هـ- يختار المجلس من بين أعضائه نائباً للرئيس يتولى مهامه عند غيابه.

و- على كل من الرئيس والأعضاء والموظفين العاملين في الهيئة أن يفصح عن ممتلكاته وممتلكات زوجه وأولاده القاصرين قبل مباشرته لعمله.

المادة (9):

يقسم الرئيس والأعضاء قبل مباشرتهم أعمالهم أمام الملك اليمين التالية:-

(أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك والوطن وان أحافظ على الدستور واحترم القوانين والأنظمة وأقوم بالمهام الموكولة إلي بصدق وأمانة).

المادة (10):

أ- لمجلس الوزراء بناء على تنسيب من مجلس الهيئة إنهاء خدمة الرئيس أو أي عضو من أعضائه خلال مدة المجلس في أي من الحالات التالية:-

1- إذا أخل بواجبات الوظيفة والمهام الموكولة إليه أو قام بعمل يمس الشرف أو الكرامة.

2- إذا ارتكب أي فعل أو تصرف مما يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام هذا القانون.

3- إذا تغيب عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة خلال السنة الواحدة دون عذر يقبله المجلس.

ب-إذا شغر موقع الرئيس أو أي عضو من أعضاء المجلس لاي سبب من الأسباب يتم تعيين بدلاً منه بالطريقة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (8) من هذا القانون لإكمال المدة المتبقية من مدة المجلس.

المادة (11):

يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية:

أ- رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.

ب- توعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ج- نشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد و الواسطة و المحسوبية على مؤسسات الدولة و إداراتها العامة.

د- التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية و الدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد و تطويرها، و اقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك.

هـ-الموافقة على الاتفاقيات والعقود التي تبرمها الهيئة وتفويض من يقوم بالتوقيع نيابة عنه.

و-اتخاذ القرارات اللازمة للتعاقد مع الخبراء والمختصين فيما يتعلق بأعمال الهيئة.

ز- إقرار الهيكل التنظيمي للهيئة وجدول تشكيلات الوظائف فيها وإصدار التعليمات التنظيمية اللازمة لذلك.

ح-اقتراح مشروعات التشريعات الخاصة بعمل الهيئة ورفعها لمجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات اللازمة بشأنها.

ط-تأليف لجنة، أو أكثر، يراها ضرورية لعمله على أن تحدد مهامها في قرار تأليفها.

ي-إقرار موازنة الهيئة ورفعها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها.

ك- إقرار التقرير السنوي للهيئة ورفعه إلى مجلس الوزراء ومجلس الأمة.

ل- أي مهام أخرى ذات علاقة بعمل الهيئة وأهدافها يعرضها الرئيس عليه.

المادة (12):

أ- يجتمع المجلس برئاسة الرئيس أو نائبه عند غيابه، ويكون الاجتماع قانونياً بحضور ما لا يقل عن خمسة من أعضائه على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم ويتخذ قراراته بالإجماع، أو بأغلبية لا تقل عن خمسة أصوات.

ب- تحدد الأحكام و الإجراءات الخاصة بتنظيم أعمال المجلس واجتماعاته وسائر الأمور المتعلقة به بموجب تعليمات يصدرها لهذه الغاية.

ج- للمجلس دعوة أي شخص من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعاتـــه للاستئناس برأيه.

المادة (13):

أ- يتولى الرئيس المهام والصلاحيات التالية:

1-الإشراف الإداري والمالي على الهيئة والموظفين لديها.

2-تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس.

3- تمثيل الهيئة لدى الغير.

4-إعداد مشروع الموازنة السنوية للهيئة وتقديمه إلى المجلس لإقراره.

5-إعداد التقرير السنوي عن أعمال الهيئة وتقديمه إلى المجلس للمصادقة عليه.

ب- للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس على أن يكون التفويض خطياً ومحدداً.

المادة (14):

ينتدب المجلس القضائي بناء على طلب الرئيس عدداً من المدعين العامين للهيئـــة لممارسة مهامهم وصلاحياتهم وفقاً للتشريعات السارية المفعول.

المادة (15):

للرئيس طلب انتداب أو إعارة أي من ضباط أو أفراد الأجهزة الأمنية والعسكرية أو أي موظف من أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية للعمل لدى الهيئة وفقاً للتشريعات النافذة.

المادة (16):

يكون للرئيس و الأعضاء صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم، ويحدد المجلس الموظف في الهيئة الذي يتمتع بهذه الصفة.

المادة (17):

مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة للهيئة في سبيل قيامها بمهامها طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق من أي جهة كانت، وعلى هذه الجهة الاستجابة للطلب دون إبطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية.

المادة (18):

أ- يكون للهيئة موازنة مستقلة وتبدأ سنتها المالية في اليوم الأول من شهر كانون الثاني من كل سنة وتنتهي في اليوم الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول من السنة ذاتها، أما السنة المالية الأولى للهيئة فتبدأ من تاريخ سريان أحكام هذا القانون وتنتهي في اليوم الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول من تلك السنة.

ب- تخضع موازنة الهيئة لرقابة ديوان المحاسبة.

المادة (19):

تتكون الموارد المالية للهيئة مما يلي:

أ?-المبالغ السنوية التي ترصد لها في الموازنة العامة.

ب?-المساعدات والهبات والمنح التي ترد إليها شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها.

المادة (20):

باستثناء حالات التلبس بالجرم، لا يجوز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي وللمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة.

المادة (21):

أ- تعتبر المعلومات والبيانات والوثائق ونُسخها التي ترد للهيئة أو يطلع عليها أي من العاملين فيها بحكم وظائفهم سرية وأن لا تفشى أو تبرز أو يسمح للغير بالاطلاع عليها إلا وفقاً لإحكام القانون.

ب- كل من يخالف أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة.

المادة (22):

دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار و لا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال و التصرفات المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، و في حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها.

المادة (23):

يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك الأنظمة الخاصة بشؤون الموظفين والمستخدمين في الهيئة والشؤون المالية واللوازم فيها خلال ستة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون.

المادة (24):

رئيس الوزراء و الوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون.

الملحق رقم (3)

القانون المعدل لهيئة مكافحة الفساد الأردنية 2011

المادة (1)

يسمى هذا القانون المعدل لهيئة مكافحة الفساد2011 ويقرأ مع القانون رقم 62 لسنة 2006 المشار إليه فيما يلي بالقانون الأصلي قانوناً واحدا ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المادة(2)

تعدل المادة (4) من القانون الأصلي على النحو التالي:

أولاً :إلغاء نص الفقرة (ب) منها والاستعاضة عنه بالنص التالي :

ب- الكشف عن الفساد المالي والإداري بجميع أشكاله وكذلك الواسطة والمحسوبية إذا شكلت إعتداء على حقوق الغير وعلى المال العام.

ثانياً: إضافة الفقرتين (هـ) و (و) إليها بالنصين التاليين.

هـ: توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد.

و- التعاون في تقديم المساعدة القانونية الدولية حال توافر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية.

المادة (3)

تعدل المادة (5) من القانون الأصلي وعلى النحو التالي:

أولا:إضافة الفقرتين بإضافة الفقرتين (هـ) و (و) إليها بالنصين التاليين.

هـ: طلب أو قبول هدية مبالغ في قيمتها أو وعد أو منفعة ليقوم رئيس مجلس الإدارة أو هيئة المديرين أو لجنة الإدارة أو مدير في أي مرفق تابع للقطاع الخاص بعمل حق أو غير حق أو ليمتنع عن القيام بعمل تستلزمه طبيعة وظيفته

أو لممارسته النفوذ على الغير، وكذلك عرض تقديم هدية أو موعد أو منفعة لأي من الأشخاص المذكورين في هذه الفقرة للقيام بأي من الأفعال المنصوص عليها فيها وإن لم يلق قبولا.

و- عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح عند اتخاذ قرار أو توصية من شأنها تحقيق الفقرة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.

ثانيا: بإعادة ترقيم الفقرات (هـ) و (و) و(ز) الواردة فيها لتصبح (ز) و (ح) و ط) منها على التوالي.

المادة(4)

تعدل المادة 7 من القانون الأصلي على النحو التالي:

أولا:بإلغاء كلمة (ينم) الواردة في الفقرة (ح) منها والاستعاضة عنها بعبارة (فللهيئة).

ثانيا: بإضافة الفقرة (د) إليها بالنص التالي:

د- وقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو إمتياز تم الحصول عليه نتجية فعل يشكل فساداً كأجزاء احترازي من المجلس وفي حالات مبررة، وللمتضرر الطعن بالقرار أمام محكمة العدل العليا خلا ثلاثين يوما من تاريخ تبلغ القرار .

ثالثاً: بإعادة ترقيم الفقرة(د) منها لتصبح (هـ) وإضافة عبارة (ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك) إلى آخرها.

المادة (5) تعدل المادة (11) من القانون الأصلي على النحو التالي:

أولاً: بإضافة الفقرة (ز) إليها بالنص التالي :

ز-النظر والبت في أفعال وقضايا الفساد واتخاذ القرارات اللازمة لإحالتها للجهة القضائية المخصصة.

ثانياً: بإعادة ترقيم الفقرات من (ر-ل) الواردة فيها لتصبح من (ح-م) على التوالي.

ثالثاً: باعتبار ما ورد في الفقرة (أ) وإعادة ترقيم الفقرات من (أ-م) لتصبح البنود من (1-13) من الفقرة (أ) على التوالي.

رابعاً: بإضافة الفقرة (ب) إليها بالنص التالي :

ب- للمجلس المساهمة في استرداد الأموال المنحصلة عن الفساد سواء من داخل المملكة أو من خارجها وتسليمها لأصحابها.

المادة (6)

يعدل البند 5) من الفقرة (أ) من المادة (13) من القانون الأصلي بإلغاء عبارة (للمصادقة عليه) الواردة في آخره والاستعاضة عنها بعبارة لإقراره.

المادة (7)

تعدل المادة (16) من القانون الأصلي باعتبار ما ورد في الفقرة (أ) وإضافة الفقرة (ب) إليها بالنص التالي:

ب- لرئيس عند الضرورة الاحتفاظ بمرتكبي أفعال الفساد مدة لا تتجاوز سبعة أيام قبل إحالتهم لجهة الاختصاص أو للمدعي العام.

المادة (8)

تعدل المادة (17) من القانون الأصلي على النحو التالي:

أولا: باعتبار ما ورد فيها الفقرة (أ) منها.

ثانياً: بإضافة الفقرتين (ب) و(ج) إليها بالنصين التاليين:

ب- يعاقب على التأخير أو الامتناع غير المبرر عن تقديم البيانات أو المعلومات أو الوثائق المطلوبة وفقا لأحكام الفقرة (أ) من هذه المادة بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار.

ج- للهيئة أثناء التحقيق في أي قضية فساد إن تكلف أيا من الأشخاص أو الشركات أو الجهات المتخصصة للقيام بأعمال التدقيق الفني والمالي والإداري على أي من الأشخاص أو الهيئات أو الوزارات أو النقابات أو الجمعيات أو

الشركات التي تخضع لرقابتها للتحقق من صحة بياناتها المالية وقيودها وحساباتها وجميع تصرفاتها المالية وعلى نفقة الجهة الخاضعة للتدقيق.

المادة (9)

تعدل المادة (21) من القانون الأصلي على النحو التالي:

أولا: بإلغاء نص الفقرة (ب) منها والاستعاضة عنه بالنص التالي:

ب- دون الإحلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع أخـــر، يعاقـــب كل من يخالف أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة الحبس مدة لا تقل عن سنة.

ج- تسري أحكام هذه المادة على جميع العاملين فـــي الهيئـــة أو انتهـــاء المهمـــة الموكولة إليهم.

المادة(10)

تعدل المادة (22) من القانون الأصلي على النحو التالي:

أولا: باعتبار ما ورد فيها الفقرة (أ) منها.ثانياً: بإضافة الفقرتين (ب) و(ح) \إليها بالنصين التاليين:-

ب- مع مراعاة الاتفاقيات الدولية النفاذة في المملكة، تسري أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة على الموظف العمومي الأجنبي وعلى موظفي المؤسسات الدولية العمومية مع الإلزام برد المنحصلة عن أفعال الفساد.

ج- كل عد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فسادا يكون قابلا للإبطال أو الفسخ وفقا لمقتضيات المصلحة العامة.

المادة(11)

يعدل القانون الأصلي على النحو التالي:

أولاً:بإضافة المواد 23، 24،25،26،27،28، 29،30، إليه وعلى النحو التالي:

المادة (23) كل من أشاع أو عزا أو نسب دون وجه حق إلى أحد الأشخاص أو ساهم في ذلك بأي وسيلة علنية كانت أيا من أفعال الفساد المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون أدى إلى الإساءة لسمعته أو المس بكرامته أو اغتيال شخصيته عوقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن إلف دينار ولا تزيد على خمسة ألاف دينار.

المادة(23)

كل من أشاع أو عزا أو نسب دون وجه حق إلى أحد الأشخاص أو ساهم في ذلك بأي وسيلة علنية كانت أيا من أفعال الفساد المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون، أدى إلى الإساءة لسمعته أو المس بكرامته أو اغتيال

شخصيته عوقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن ألـــف دينار ولا تزيد على خمسة ألاف دينار.

المادة(24)

أ- تتولى الهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبـــراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي اعتـــداء أو انتقام أو ترهيب محتمل من خلال ما يلي:-

1- توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم.

2- عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم.

3- الإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم.

4- حمايتهم في أماكن عملهم وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة.

5- اتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم.

ب- يتم البت بطلبات توفير الحماية من المجلس وفقا لما تفرضـــه الظـــروف المحيطة بطالبي الحماية، على أن يتم رفع الحماية عنهم حال زوال الظـــروف التي أدت إلى فرضها.

ج- تنظم جميع الأمور المتعلقة بتوفير الحماية المطلوبة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.

د- على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للمجلس صرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود والمخبرين بموجب تعليمات يصدرها لهذه الغاية.

المادة25

يعاقب كل من أفشى معلومات متعلقة بهوية أو بأماكن وجود المبلغين أو الشهود أو المخبرين أو الخبراء بالحبس مدة لاتقل عن سنة وبغرامة لا تتجاوز عشرة آلاف دينار.

المادة26

يعاقب كل من اعتدى على أحد المبلغين أو الشهود أو المخبرين أو الخبراء، بسبب ما قاموا به للكشف عن الفساد أو إساءة معاملتهم أو ميز في التعامل بينهم أو منعهم من الإدلاء بشهاداتهم أو من الإبلاغ عن الفساد بالحبس مدة لا تقل عن سنة، وفي حال استخدام القوة أو التهديد بإشهار السلاح أو أي وسيلة إكراه مادية أخرى فتكون العقوبة الحبس لمدة لا تقل عن سنتين.

المادة27

تسقط الحماية الممنوحة بقرار من المجلس في حال مخالفة شروط منحها أو في إلى ارتكاب الشخص الممنوحة له الحماية لأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف.

المادة28

أ- يعفى من العقوبة كل من كان فاعلا أو شريكا أو متدخلا أو محرضا في جريمة فساد قدم للهيئة أو للسلطات المختصة معلومات أو أدلة أو بينات أدت إلى استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد.

ب- لا تجري الملاحقة بحق المذكورين في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا تم تقديم المعلومات قبل اكتشاف الفساد.

المادة29:

أ- على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر ، لا يحول صدور قرار عن المحكمة بإسقاط دعوى الحق العام أو بوقف الملاحقة أو الإعفاء عن العقوبة لتوافر أي من حالات موانع العقاب أو لانتفاء المسؤولية دون الاستمرار بنظر الدعوى للبت في استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد.

ب- لا تسقط بالتقادم دعوى الحق العام والعقوبات المتعلقة بالفساد كما لا يسري التقادم على استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد.

المادة30

للهيئة إنشاء حساب أمانات لدى البنك المركزي المسمى (حساب أمانات التسويات والمصالحات) يخصص لحفظ الأموال والمنافع المتحصلة عن أفعال الفساد والتـــي تم استردادها أو الحجز عليها ولحين تسليمها لأصحابها).