

آلية استرداد الموجودات والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد

المقدمة

لقد لوحظ في العقود الاخيرة ان ظاهرة الفساد انتشرت بشكل كبير في كافة الدول الغنية والفقيرة الامر الذي دفع بالمجتمع الدولي الى السعي نحو التخلص من هذه الآفة التي اصبحت على درجة كبيرة من الخطورة حيث تكاثفت دول العالم الى وضع الاتفاقيات الدولية التي تصف هذه الظاهرة وتحذر منها وتضع كافة النصوص التي تساهم في القضاء عليها ، والعمل على تجنب مخاطرها ومعالجة آثارها ، ولعل اهم معالجة للفساد هو استرداد الاموال المتحصلة من جرائم الفساد ، ومن هنا تأتي هذه الدراسة لتلقي الضوء على الجهود الدولية التي بذلت على المستوى العالمي والوطني لاسترداد الاموال التي تم الحصول عليها من افعال الفساد ، اذ تناولت الدراسة بيان مفهوم الاسترداد وشروطه وآلياته التي وردت في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية ودوره في الحد من هذه الظاهرة ، وقد جاءت الدراسة في ثلاثة مباحث تناولت ماهية الاسترداد وعائدات جرائم الفساد في مبحث اول ، والجهود الرامية لاسترداد الموجودات والعائدات في المبحث الثاني، وآثار استرداد الموجودات والعائدات من جرائم الفساد في المبحث الثالث .

مشكلة الدراسة وموضوعها : تعاني الكثير من الدول من ظاهرة الفساد بل لا تكاد تجد دولة متقدمة او نامية الا وحدثت فيها عدد من حالات الفساد ، الامر الذي حدا بالدول الى التكاتف والتعاون لمكافحة هذه الآفة الخطيرة والتي اصبحت تؤثر كثيرا على مختلف دول العالم التي تتعرض لنهب اموالها ونقلها الى دول اخرى واخفاءها تمهيدا لغسلها وتحويلها او استبدالها لاضفاء الشرعية عليها مما يصعب من عملية تعقبها وتتبعها وملاحقتها في ظل اهتمام كل دولة بسيادتها وحرصها على عدم المساس بهذه السيادة من الدول الاخرى ، ولذلك جاءت هذه الدراسة لتلقي الضوء على هذه الظاهرة وآثارها والجهود الدولية والوطنية التي بذلت في سبيل مكافحتها واسترداد الاموال المنهوبة من خلال جرائم الفساد مع التركيز على الواقع الاردني في هذا المجال.

اهمية الدراسة: تبرز اهمية دراسة استرداد الموجودات المتحصل عليها من جرائم الفساد من خلال عدد من النقاط الاساسية التي تميز هذا النوع من الجرائم ومن خلال الآليات والاجراءات التي تم اعتمادها لاستعادة هذه الموجودات ، فعلى صعيد نوع الجرائم يتبين بان هناك مجموعة من الجرائم المتنوعة التي تقع على المال العام

والخاص من قبل بعض الاشخاص الذين يمتلكون سيطرة على هذا المال ومن خلال السلطات التي منحت لهم الا انهم لم يقوموا بواجبهم القانوني ، ولجأوا الى تحويل هذا المال لمصلحتهم الخاصة او ملكيتهم بصورة مباشرة او غير مباشرة وبأي طريقة من الطرق التي اشارت لها الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية ، كما ان هذه الاهمية تظهر بشدة من خلال الآليات والاجراءات والتدابير المعتمدة لاستعادة هذه الموجودات والاصول والتي تتطلب تعاوننا حقيقيا ومخلصا من اطراف دولية متعددة، الامر الذي قد لا يكون ممكنا في ظل اهتمام الدول بمصالحها الخاصة فقط دون اعطاء اعتبار كبير لمسألة ضرورة محاربة الفساد ومحاصرته للقضاء عليه على المستوى الدولي وخاصة فيما يتعلق ببعض الدول ذات النفوذ الواسع عالميا والتي لها مصلحة واضحة في عدم التعاون لكونها مستفيدة من هذا الوضع بل يمكن ان تكون هي نفسها ملاذات آمنة لحفظ الاموال المتأتية من افعال الفساد ، يضاف الى ذلك ان استرداد الاموال المنهوبة بالفساد يعتبر امرا معقدا ومكلفا ويحتاج الى الكثير من الجهود والخبرات القانونية التي قد لا تتوفر لدى بعض الدول.

منهج الدراسة: استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي لتتبع اجراءات وآليات الاسترداد التي تمخضت عنها الجهود الدولية والوطنية ، كما استخدمت المنهج المقارن للبحث في الجهود والتدابير الوطنية التي بذلتها الدول لاستعادة اموالها وموجوداتها التي تم الاستيلاء عليها بواسطة جرائم الفساد ومن بينها الاردن وتقييم هذه الجهود والتدابير وبيان فعاليتها.

المبحث الأول

ماهية الاسترداد وعائدات جرائم الفساد

المطلب الأول: مفهوم الاسترداد

نتعرض هنا لبيان مفهوم استرداد الاموال المتحصلة من جرائم الفساد ، وقد تعددت المصطلحات المستخدمة لمفهوم استرداد الاموال المتحصلة من جرائم الفساد ، فمثلا استخدمت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد¹ (UNCAC) مصطلح (استرداد الموجودات)² ومصطلح (الاسترداد المباشر للممتلكات)³ وفي الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁴ استخدم مصطلح (استرداد الممتلكات)⁵ ، فيما اشارت بعض الشروحات والكتابات الى مصطلح(استعادة الاموال المنهوبة) و(استعادة الاصول) وغيرها⁶ ، ولكن جميع هذه المصطلحات تنتهي الى نتيجة واحدة وهي : العملية التي تتضمن اتخاذ كافة الاجراءات القانونية والقضائية والدبلوماسية التي تهدف الى استعادة جميع الاموال التي تم الحصول عليها بفعل من افعال الفساد المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية وارجاعها الى اصحابها الشرعيين او دولها التي نهبت منها اياً كانت الصورة التي تتخذها هذه الاموال وما هو في حكمها .

ويلاحظ ان اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد⁷ (UNCAC) لم تعرف مفهوم الاسترداد في الفصل الخامس من الاتفاقية والمتعلق باسترداد الموجودات⁸ ، الا انها تناولت في المادة 53 من هذا الفصل التدابير المتعلقة بالاسترداد المباشر للموجودات وفي المادة 54 تناولت آليات استرداد الممتلكات وفي المادة 57 تناولت موضوع ارجاع الموجودات ، كما اشارت ذات الاتفاقية الى عدد من الآليات التي يمكن من خلالها استرداد الاموال

¹ دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) حيز النفاذ في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥

² المادة 51 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

³ المادة 53 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

⁴ وقعت الاردن على هذه الاتفاقية بتاريخ 2010/12/21 وقامت بالمصادقة عليها بتاريخ 2012/11/21

⁵ المادة 27 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

⁶ مرمش .نرمين وآخرون . الاطار الناظم لاسترداد الاصول على المستوى المحلي والدولي.دراسة صادرة عن معهد الحقوق . جامعة بير زيت 2015 ص9 ، وانظر كذلك : بلجراف ، سامية . استرداد الاموال المتحصلة من رائم الفساد/ التحديات والآليات.

بحث منشور في مجلة الحقوق والحريات في الانظمة المقارنة.العدد الثاني .مارس 2016 ص 412

⁷ دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) حيز النفاذ في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥

⁸ انظر : بلجراف ، سامية . استرداد الاموال المتحصلة من رائم الفساد/ التحديات والآليات. بحث منشور في مجلة الحقوق

والحريات في الانظمة المقارنة.العدد الثاني .مارس 2016 ص 411

المنهوبة بالفساد ومنها الاسترداد المباشر والاسترداد عن طريق التعاون الدولي وسوف نتناول هذه الآليات لاحقاً في إطار حديثنا عن الجهود الدولية والوطنية لاسترداد عائدات الفساد.

وكذلك لم تعرف الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد مفهوم الاسترداد وكل ما ورد في المادة 27 من الاتفاقية هو الحث على قيام الدول الموقعة على الاتفاقية بمد يد العون والمساعدة الى بعضها البعض في مجال استرداد الممتلكات المتحصلة عن طريق الجرائم المشار اليها في الاتفاقية ، ولكن المادة 30 من ذات الاتفاقية اشارت قليلا الى مفهوم الاسترداد عندما اشارت الى الاسترداد بأنه (ما تصادره دولة طرف من ممتلكات عملاً بالمادة السابعة او المادة الحادية والعشرين من هذه الاتفاقية يتصرف فيه بطرق منها ارجاع الدولة الطرف تلك الممتلكات الى مالكيها الشرعيين ..).

اما فيما يتعلق بالكتابات الاخرى ذات العلاقة بموضوع الاسترداد فقد ورد في بعضها ان الاسترداد هو : (مجموعة النصوص الإجرائية والتنسيقية الواردة في الفصل الخامس من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تهدف إلى إعادة الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد إلى بلدانها الاصلية التي نهبت منها هذه الأموال من خلال آليات للتعاون بين الدول الأطراف في الاتفاقية)⁹، والبعض الآخر عرف عملية استرداد الاموال المتحصلة من الفساد بانها (جميع التدابير القضائية وغير القضائية والجهود المبذولة من الدول لاستعادة الاموال المنهوبة من الفساد)¹⁰، ويفهم مما تقدم بان الاسترداد يشمل كل الاموال والاصول المنهوبة ايا كان نوعها والتي يستولي عليها الاشخاص الطبيعيون او المعنويون من اموال الدولة في القطاعين العام والخاص والتي تنتج عن فعل من الافعال المجرمة في اتفاقية الامم المتحدة سواء كانت عقارات او منقولات او نقود او اسهم شركات او حقوق عينية او مستندات او وثائق تستخدم لاثبات ملكية هذه الاصول وايضا اي فوائد او ارباح او عوائد ناتجة عن هذه الاموال.

والحقيقة ان الاسترداد يعد عملية تتضمن تعقب وتجميد ومصادرة الاموال المتحصلة من جرائم الفساد التي اشارت لها الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية واعادة هذه الاموال التي تم الحصول عليها من خلال الانشطة الفاسدة الى دولها الاصلية او اصحابها الشرعيين¹¹، وبالتالي ، فان الباحث يرى انه يمكن تعريف الاسترداد

⁹ منديل . ناظر احمد .التعاون الدولي في مجال استرداد المجرمين والموجودات المتحصلة عن جرائم الفساد . بحث مقدم الى مؤتمر (الاصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد) الذي اقامته مؤسسة النبا للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة/كلية القانون 25-26 نيسان 2018

¹⁰ انظر : بلجراف ، سامية . مصدر سابق .ص 412 وتشير ايضا الى اهمية استرداد الاموال المنهوبة من الفساد .والمعوقات التي تواجه هذه العملية

¹¹ ورد مصطلح اصحابها الشرعيين في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (م/53/ج) و(م/57/1)

بانه) عملية تعقب وتتبع الاموال المنهوبة بواسطة اي فعل من الافعال الفساد المجرمة في الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية وتجميدها وصولا الى مصادرتها واعادتها الى دولها الاصلية التي نهبت منها او الى اصحابها الشرعيين واتباع جميع الاجراءات والآليات القانونية والقضائية لهذه الغاية).

وعملية استرداد العائدات والممتلكات وخاصة الاصول الثابتة هي عملية مكلفة ومعقدة وتعد من المواضيع الاكثر جدلا وتعقيدا في مجال مكافحة الفساد، وخاصة انه غالبا ما يتم اخفاء الاموال المنهوبة بالفساد في المصارف والبنوك الدولية وما يسمى بالملاذات الآمنة التي لا تخضع للتدقيق، اضافة الى التعقيد القانوني الذي يعرقل عملية استعادة الاموال والناشئ عن حرص كل الدول على مصالحها وسيادتها، حيث ان الاسترداد يقع على اموال تكون خارج حدود الدولة¹²، وبالتالي نجد ان عملية الاسترداد تواجه الكثير من المعوقات التي تقف حيا لها واهمها :

- 1- صعوبة حصر مصدر هذه الاموال وصعوبة تتبعها والتوصل الى مال هذه الاموال .
- 2- عدم توفر الخبرات القانونية القادرة والمناسبة لعملية الاسترداد والموارد المالية الكافية لعملية الاسترداد.
- 3- عدم توفر التعاون والتنسيق الكافي بين الدول التي تقع فيها جرائم الفساد.
- 4- المشاكل القانونية والصعوبات الاجرائية التي ترافق عملية استرداد الاموال مثل تعقب مرتكبي جرائم الفساد والقاء القبض عليهم وادانتهم .
- 5- عدم توفر الارادة السياسية اللازمة والتصميم الصادق لاتخاذ كافة الاجراءات ضد مرتكبي جرائم الفساد واستعادة هذه الاموال.
- 6- ارتباط مرتكبي هذا النوع من الجرائم في كثير من الاحيان بهيئات او سلطات ذات نفوذ واسع بالاضافة الى ارتباطهم بشبكة واسعة من العلاقات التي تتمتع بالنفوذ والتاثير .
- 7- تعدد وتنوع الاساليب والحيل التي يلجا اليها مرتكبوا هذه الجرائم لتمويه جرائمهم مثل تأسيس الشركات والمصارف الوهمية¹³ ، اضافة الى تعدد الاشخاص المشاركين في الفساد مما يصعب معه حصرهم وادانتهم وتحميلهم المسؤولية القانونية عن افعالهم، ناهيك عن تنوع وتطور اساليب اخفاء وطمس كل المعلومات المتعلقة بمكان هذه الاموال وطرق تحويلها وتبديلها.
- 8- واخيرا لا بد من الاشارة الى ان عملية استرداد الاموال تحتاج الى استخدام كافة الطرق السياسية والقانونية والدبلوماسية والضغط بكافة السبل لغايات استرداد هذه الاموال ، اذ ان اهم الصعوبات تكمن في ان الدول

¹² انظر: حياة. سكوم . الضوابط الاجرائية لمكافحة الفساد الاداري في التشريع الجزائري. رسالة ماجستير. جامعة ألكلي

محمّد أولحاج - البويرة . 2016. ص50

¹³ انظر : بلجراف . سامية . مصدر سابق ص416

التي انتقلت اليها هذه الاموال تمانع وتضع العراقيل في طريق استرداد هذه الاموال لكونها مستقيدة بشكل كبير من وجود هذه الاموال عندها وان اعادتها سيضر بهذه الدول بشكل كبير مما يجعل من مصالح هذه الدول عقبة كبيرة في موضوع الاسترداد.

ونظرا لوجود الكثير من الصعوبات التي تعرقل عملية استرداد الاموال المنهوبة فقد سعت بعض الدول والمنظمات الى وضع مبادرة خاصة باسترداد الموجودات والاموال المنهوبة من خلال الفساد ، حيث ظهرت في عام 2007 مبادرة ستار (STAR) والتي ارتكزت على اتفاق بين البنك الدولي ومكتب مكافحة المخدرات والجريمة ، ومن أبرز أهدافها مساعدة البلدان النامية على استعادة الاصول المنهوبة واستثمار هذه الاصول في برامج إنمائية فعالة ، ولتنفيذ هذه الاهداف اشتملت المبادرة على تدابير إجرائية منها: بناء القدرات المؤسسية في البلدان النامية وتعزيز نزاهة الاسواق المالية وامثال المراكز المالية لقوانين مكافحة غسل الاموال التي تساعد على رصد وضع غسل العائدات غير المشروعة لتقوية تعاونها والمساعدة في عملية استعادة الاصول في البلدان النامية ، وهذه المبادرة تتضمن العمل على تيسير وتسهيل عملية اعادة الموجودات الناشئة عن الفساد من خلال :

اولا: تقديم المساعدة القانونية والفنية للدول التي ترغب باستعادة اموالها المهربة الى الخارج من خلال جرائم الفساد .

ثانيا: اعداد دليل شامل يقدم المساعدة في استعادة الاموال المنهوبة بجميع جوانبها ويحدد الطرق والسياسات والآليات التي يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف.

ثالثا: انشاء بوابة الكترونية تضم كافة المعلومات اللازمة حول عملية استرداد الموجودات المتحصلة من الفساد (بوابة تراك) والتي تضم كافة التشريعات والاجتهادات القضائية المتعلقة بالموضوع .

وقد بدأت المبادرة اول اعمالها بقبول طلبات المساعدة من عدد من الدول من بينها اندونيسيا وبنغلادش ، كما اسهمت المبادرة في اثارة العديد من المناقشات حول موضوع استرداد الاموال املاً في تذليل الصعوبات التي تقف حائلاً دون هذا الاسترداد .

ويرى الباحث انه لتحديد مفهوم الاسترداد ، لا بد من الفصل بين الاسترداد الذي يعتبر معقداً ومكلفاً ويحتاج الى جهود دولية كبيرة والذي تنتزع فيه الاموال المنهوبة بين دولتين او اكثر وبين الاسترداد الواقع داخل نطاق الدولة نفسها والذي لم يتم فيه نقل الاموال الى دول اخرى، ففي الحالة الثانية لا يرى الباحث ان الاسترداد يعتبر مشكلة كبيرة للدولة خاصة ان الاموال لا زالت داخل الدولة نفسها ولم تنقل الى الخارج ، وبالتالي فانه يسهل على الدولة في هذه الحالة حصر هذه الاموال وتعقبها وتجميدها ومصادرتها واعادتها حيث ان هذه

العملية تكون خاضعة لسلطات وقوانين نفس الدولة وليس عليها اية قيود في ذلك اضافة الى ان القوانين السارية في هذه الدولة تساعد على ذلك بسهولة طالما تم اثبات ان هذه الاموال وصلت الى اطراف اخرى داخلية بافعال فساد يجرمها القانون الوطني¹⁴ وبالتالي فان تطبيق القانون الداخلي لوحده كفيل بتعقب هذه الاموال وتجميدها واستعادتها، الا ان المشكلة تظهر في الحالة الاولى والتي تكون فيها الاموال المتحصلة من الفساد قد انتقلت من اقليم الدولة مالكة الاموال الى دولة اخرى او اكثر ، بحيث اصبحت المشكلة تتعلق بعدد من الدول والتي قد ترى في تتبع هذه الاموال على اقليمها وتجميدها ومصادرتها وارجاعها عملية تمس بسيادتها وقوانينها الوطنية بشكل مباشر مما يتطلب بالضرورة مراعاة الاتفاقيات الدولية وقوانين الدول ذات العلاقة في هذه العملية ، وعليه فان الباحث يرى ان هذه الحالة هي التي يجب التركيز عليها في مجال الاسترداد لكونها عملية تواجه تعقيدات قانونية واجرائية كثيرة وانها تعتبر الامتحان الحقيقي لعملية استرداد الاموال المتحصلة من الفساد .

المطلب الثاني: مفهوم عائدات الفساد

لقد اشارت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الى العائدات الاجرامية في المادة الثانية وعرفت بانها (اي ممتلكات متأتية او متحصل عليها ، بشكل مباشر او غير مباشر من ارتكاب جرم¹⁵ ، كما اشارت الى انه (يقصد بتعبير "الممتلكات" الموجودات بكل انواعها سواء اكانت مادية ام غير مادية ، منقولة ام غير منقولة ، ملموسة ام غير ملموسة ، والمستندات او الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات او وجود حق فيها)¹⁶ ، الا ان المتتبع للاتفاقية يلاحظ ان الاتفاقية اوردت العديد من الاشكال التي تكون عليها عائدات الفساد ولكن باوصاف مختلفة ، ففي المادة 15 من الاتفاقية اشارت الى العائدات بانها قد تكون على شكل وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة له او عرضها عليه سواء بشكل مباشر او غير مباشر وسواء لصالح الموظف او لغيره او قبوله لهذه المزية ، وكذلك ما جاء في المواد 21 و 22 من الاتفاقية والتي تسحب الحكم السابق على الكيانات التابعة للقطاع الخاص ، وكذلك الامر في المواد 16 و 18 و 19 من الاتفاقية ، اما المادة 17 من الاتفاقية فقد اشارت الى الممتلكات او الاموال او الاوراق المالية ، كما اشارت المادة 20 من الاتفاقية الى شكل اخر للعائدات وهو الاثراء غير المشروع للموظف العمومي بزيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا الى دخله المشروع ، اما المادة 23 من الاتفاقية فقد اشارت تحول شكل العائدات الاجرامية اي غسل العائدات الاجرامية بابدال الممتلكات او تحويلها بغرض اخفاء او تمويه مصدرها

¹⁴ وذلك مثل حالات التهرب الضريبي والتهريب واختلاس وسرقة الاموال العامة من قبل موظفي الدولة ومواطنيها .

¹⁵ الفقرة هاء من المادة 2 من الاتفاقية .

¹⁶ م 2/د من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

او باخفاء وتمويه طبيعتها الحقيقية او مصدرها او مكانها ، وجميع ما اشارت له هذه المواد يعطينا فكرة واضحة عن تلك العائدات وما يمكن ان تكون عليها اذ انها ليست محصورة فقط بالممتلكات المنقولة او غير المنقولة وانما قد تكون على شكل مزايا يتم منحها بغير حق ، كما اشارت المادة 31 من الاتفاقية الى هذه العائدات بانها (العائدات المتأتية من افعال مجرمة في الاتفاقية¹⁷ او الممتلكات او المعدات او الادوات الاخرى التي استخدمت في ارتكاب افعال مجرمة وفقا للاتفاقية¹⁸ او الممتلكات التي استبدلت بها العائدات الاجرامية¹⁹ او خلطت معها²⁰ او الايرادات او المنافع الاخرى المتأتية من العائدات الاجرامية²¹، وتشمل عائدات الفساد ايضا التعويضات عن الاضرار الناشئة عن جرائم الفساد²².

وقد عرفت الاتفاقية العربية لمكافحة عائدات الفساد في المادة الاولى منها تحت اسم (العائدات الاجرامية) بانها) اي ممتلكات متأتية او متحصل عليها بشكل مباشر او غير مباشر من ارتكاب اي من افعال الفساد المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية)، وعرفت ذات الاتفاقية الممتلكات بانها(الموجودات بكل انواعها سواء أكانت مادية ام غير مادية منقولة ام غير منقولة والمستندات او الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات او وجود حق عليها)²³، واشارت الاتفاقية ايضا الى انه قد تكون العائدات من الفساد على شكل (ممتلكات عامة تم الاستيلاء عليها بغير حق)²⁴ او على شكل (ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص²⁵)، وتشمل العائدات الاجرامية ايضا جميع ما يتأتى من من الجرائم المشمولة في الاتفاقية العربية والواردة في المادة 4 منها²⁶ او اي ممتلكات تعادلها، بالاضافة الى الممتلكات او المعدات

¹⁷ م/1/31أ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

¹⁸ م 1/31ب من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

¹⁹ م 4/31 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

²⁰ م 5/31 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

²¹ م 6/31 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

²² م 35 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد

²³ م 1 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

²⁴ م 11/4 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

²⁵ م 12/4 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

²⁶ انظر الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد حيث جاء في المادة الرابعة منها انه)ترتكب قصدا او عمدا :

1- الرشوة في الوظائف العمومية

2- الرشوة في شركات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات المعتمدة قننا ذات نفع عام

3- الرشوة في القطاع الخاص

او الادوات الاخرى التي استخدمت او كانت معدة للاستخدام في ارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية²⁷ ، بل وتشمل ايضا اي ممتلكات اخرى حولت اليها العائدات الاجرامية كلياً او جزئياً او بدلت بها ، وتشمل كذلك الحالة التي يتم فيها نقل ملكية العائدات الاجرامية الى اشخاص اخرين وكذلك لو خلطت العائدات الاجرامية مع اموال اخرى مكتسبة بطرق مشروعة فانه يجوز مصادرة ما يعادل قيمة العائدات الاجرامية من هذه الاموال المشروعة²⁸، وتشمل كذلك اية ايرادات او منافع مادية نتجت عن العائدات الاجرامية او الاموال التي بدلت بها او اختلطت بها²⁹.

وعموماً فان عائدات الفساد تشمل الكثير من الحالات التي يمكن ادراجها في هذا المجال كالاموال التي تم ايداعها في المصارف سواء على شكل اسهم او سندات او حولت الى مركبات او منازل او بيوت او مباني او حولت الى ملكيات للشركات او الى الملكية الخاصة، والاصول المتحصلة من الفساد تقسم الى قسمين، هما : الاصول النقدية والاصول العينية ، وبتناولهما فيما يلي:

الفرع الاول: الاصول النقدية

تعبير الاصول عموماً يستخدم للتعبير عن اية اموال او اشياء ذات قيمة ويمكن تحويلها الى نقود ، وبحسب المختصين في علم المحاسبة فان هذه الاصول تقسم الى : اصول ثابتة وهي التي لا يمكن تحويلها الى نقود بسهولة مثل المباني والاراضي ، واصول متداولة وهي الاصول التي يمكن تحويلها الى نقود بسهولة مثل

4- رشوة الموظفين العموميين الاجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية فيما يتعلق بتصريف الاعمال التجارية الدولية

5- المتاجرة بالنفوذ

6- اساءة استغلال الوظائف العمومية

7- الاثراء غير المشروع

8- غسل العائدات الاجرامية

9- اخفاء العائدات الاجرامية

10- اعاقبة سير العدالة

11- اختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق

12- اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص

13- المشاركة او الشروع في الجرائم الواردة في هذه المادة

²⁷ م 7/أ،ب من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

²⁸ م 4 /7 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

²⁹ م 5/7 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

الودائع قصيرة الاجل والمكافآت وبعض المنقولات المادية وغيرها بالإضافة الى النقد الذي يدخل في نطاق الاصول السائلة ، ويرى البعض³⁰ ان مصطلح الاصول يتداخل مع مفهوم الملكية والتي يقصد بها (مجموعة من الاصول، كالأموال التي يتم إيداعها في الحسابات المصرفية، أو على شكل أسهم وسندات، أو مركبات ومنازل، وملكية الشركات والممتلكات الخاصة).

ويلاحظ ان اتفاقية الامم المتحدة لم تشر صراحة الى النقود بل جاءت الاشارة غير مباشرة من خلال الاشارة الى الجرائم المشمولة بالاتفاقية ، فالمواد 15 و 16 و 18 و 19 من الاتفاقية اشارت الى مصطلح (مزية غير مستحقة مباشرة او غير مباشرة) والمادة 17 من الاتفاقية اشارت الى (ممتلكات او اموال او اوراق مالية ذات قيمة) ، ولم تشر الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الى اي تقسيم للعائدات في اشارتها لجرائم الفساد التي عدتها الاتفاقية.

وقد عرف المشرع الاردني في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2007 المال بأنه (كل عين او حق له قيمة مادية في التعامل والوثائق والسندات القانونية والرقمية بما في ذلك الحسابات المصرفية والاوراق

المالية والاوراق التجارية والشيكات السياحية والحوالات وخطابات الضمان والاعتمادات المستندية ايا كانت الوسيلة التي يتم الحصول عليها بها ، وعرف المتحصلات بأنها الاموال الناتجة او العائدة بصورة مباشرة او غير مباشرة من ارتكاب اي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (4) من هذا القانون، كما عرف الاموال المنقولة عبر الحدود بأنها: النقد والادوات المالية القابلة للتداول سواء كانت بالدينار الاردني او بالعملات الاجنبية والاحجار الكريمة والمعادن الثمينة(م2) .

كما عرفت الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المادة الاولى الاموال بأنها: كل ذي قيمة مالية من عقار أو منقول مادي او معنوي وجميع الحقوق المتعلقة بأي منها والصكوك والمحرمات المثبتة لكل ما تقدم ايا كان شكلها ، وعرفت عائدات الجريمة بأنها: الاموال المتحصلة او الناتجة او العائدة بطريق مباشر او غير مباشر من ارتكاب اي جريمة من الجرائم المنصوص عليها في التشريع الداخلي للدولة الطرف كجريمة اصلية وايه فوائد او ارباح او مداخيل اخرى مترتبة او متولدة عن هذه الاموال.

³⁰ مرمش . نزمين وآخرون . الاطار الناظم لاسترداد الاصول على المستوى المحلي والدولي.دراسة صادرة عن معهد الحقوق

وعليه فان الباحث يرى وكما هو معرف لدى اهل الحرفة من المحاسبين ومدققي الحسابات ان مفهوم الاصول النقدية يشمل كافة الاصول النقدية الجاهزة او القابلة للتحويل الى نقد بسهولة وسرعة ، وفي جميع الاحوال فان الاصول النقدية يقصد بها الاموال النقدية المتحصل عليها من اي فعل تم تجريمه في الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية كالاختلاس والرشوة المباشرة .

الفرع الثاني: الاصول العينية

يقصد بالاصول العينية : تلك الاصول التي يكون عمرها الانتاجي طويلا نسبيا ويستمر لسنوات كالاراضي والمباني وملكية الشركات وغيرها ، وبالرجوع لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد نجد انها عرفت العائدات الاجرامية في المادة الثانية بانها (اي ممتلكات متأتية او متحصل عليها بشكل مباشر او غير مباشر من ارتكاب جرم (الفقرة هاء من المادة الثانية من الاتفاقية) ، كما اشارت الى انه (يقصد بتعبير "الممتلكات" الموجودات بكل انواعها سواء أكانت مادية ام غير مادية منقولة ام غير منقولة ملموسة ام غير ملموسة والمستندات او الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات او وجود حق فيها)³¹.

وقد عرفت الاتفاقية العربية لمكافحة عائدات الفساد في المادة الاولى منها تحت اسم (العائدات الاجرامية) بانها(اي ممتلكات متأتية او متحصل عليها بشكل مباشر او غير مباشر ، من ارتكاب اي من افعال الفساد المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية) ، وعرفت الممتلكات بانها(الموجودات بكل انواعها سواء أكانت مادية ام غير مادية منقولة ام غير منقولة والمستندات او الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات او وجود حق عليها)، وقد تكون العائدات من الفساد على شكل (ممتلكات عامة تم الاستيلاء عليها بغير حق)³² ، او على شكل (ممتلكات الشركات المساهمة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص)³³.

وبناء على ما تقدم فان الاصول العينية تشمل الكثير من الصور التي قد تكون عليها تلك الاصول الا ان اهمها : الاصول الثابتة كالعقارات والمباني والاراضي من ممتلكات الافراد او الشركات وغيرها من الاصول التي لا يمكن تحويلها الى نقود بسرعة ، كما انها تشمل المنقولات بكافة انواعها واصنافها واشكالها ومن بينها المنقولات المادية المحسوسة والمنقولات المعنوية غير المحسوسة مثل الاسهم والسندات وحقوق الملكية الفكرية

³¹ م 2/د من اتفاقية الامم المتحدة

³² م 11/4 الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

³³ م 12/4 الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

بمختلف تصنيفاتها واية سندات اخرى تشمل حقوقا منقولة كاوراق الدين والاوراق التجارية والمالية والمحافظ الاستثمارية وغيرها .

المبحث الثاني

الجهود الرامية لاسترداد الموجودات والعائدات

المطلب الاول: الجهود الدولية

من المعلوم ان المجتمع الدولي بذل جهودا كبيرة في مجال مكافحة الفساد مما نتج عن هذه الجهود الكثير من الاتفاقيات ذات العلاقة بموضوع الفساد ومكافحته ، وباستعراض هذه الجهود نجد منها على سبيل المثال لا الحصر : اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد واتفاقية الاتحاد الافريقي لمكافحة الفساد واتفاقية الامريكيتين³⁴ وغيرها من الاتفاقيات ذات العلاقة ، هذا بالاضافة الى ما ترتب عليها من صدور قوانين وطنية داخلية وضعتها الدول تماشيا مع الاتفاقيات الدولية ، وسوف نستعرض جهود استرداد العائدات الاجرامية من خلال فرعين يتناولان اتفاقيات الامم المتحدة لمكافحة الفساد في الفرع الاول، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في الفرع الثاني .

الفرع الاول:اتفاقيات الامم المتحدة لمكافحة الفساد

بذلت هيئة الامم المتحدة الكثير من الجهود في هذا المجال ، مما ترتب على هذه الجهود ابرام بعض الاتفاقيات المتعلقة بموضوع مكافحة الفساد ومنها : اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية واتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ، وسوف نستعرض آليات وتدابير استرداد العائدات الاجرامية الواردة في هاتين الاتفاقيتين وكما يلي:

اولا: اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية لعام 2000³⁵

³⁴ انظر: ابو عون . علي فريد . التعاون الدولي في مجال الوقاية في مكافحة الفساد. رسالة ماجستير . جامعة ام البواقي 2018 . ص58.

³⁵ وقد جاءت هذه الاتفاقية في 41 مادة تناولت نطاق تطبيق الاتفاقية وغسل الاموال والفساد الإداري وجرائم القطاع الخاص والاحتيال على المؤسسات المالية والمصرفية وتزوير وتزييف العملة وترويجها والاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال وانتزاع الأعضاء البشرية والاتجار فيها وتهريب المهاجرين والقرصنة البحرية والاستيلاء على الآثار والممتلكات الثقافية والفكرية والإتجار غير المشروع بها والاعتداء على البيئة ونقل النفايات الخطرة والمواد الضارة والاتجار غير المشروع بالنباتات والحيوانات

اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية هي معاهدة ابرمت برعاية و اشراف الامم المتحدة في العام 2000 وقد تم اعتماد الاتفاقية في 2000/11/15 ، وقد دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 29 سبتمبر 2003 وتسمى احيانا (اتفاقية باليرمو) والغرض الاساسي لهذه الاتفاقية هو تعزيز التعاون على منع الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومكافحتها³⁶، وقد حددت الاتفاقية نطاق تطبيقها فهي تطبق على جرائم المشاركة في جماعة إجرامية منظمة³⁷ وتجريم غسل عائدات الجرائم³⁸ وتجريم الفساد³⁹، وغسل الاموال⁴⁰ وغيرها⁴¹.

وقد قدمت هذه الاتفاقية بعض التعاريف ذات العلاقة بالاتفاقية في المادة الثانية منها⁴² ، الا ان الذي يهمننا في مجال بحثنا ما ورد في هذه الاتفاقية بخصوص استرداد الاموال المنهوبة بفعل من افعال الفساد والتدابير المتعلقة بهذه الغاية ، فقد عرفت الاتفاقية "الممتلكات" بانها (الموجودات أيا كان نوعها سواء كانت مادية أم غير مادية منقولة أم غير منقولة ملموسة أم غير ملموسة والمستندات أو الصكوك القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود مصلحة فيها) ، اما عائدات الجرائم فقد عرفت الاتفاقية بانها (أي ممتلكات تتأتى أو يتحصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب جرم ما) كما عرفت الاتفاقية تعابير اخرى مثل التجميد والضبط والمصادرة ، اما فيما يخص الاسترداد فقد تناولت هذه الاتفاقية بعض الآليات في مجال استرداد الموجودات المتحصلة من الجرائم المشار اليها في الاتفاقية ، ومن هذه الآليات:

1- اخضاع الافعال المجرمة في الاتفاقية الى الملاحقة والمقاضاة والجزاءات ، وان تسعى كل دولة طرف لضمان أن أية صلاحيات قانونية تقديرية يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص تُمارس

البرية والأحياء البحرية والإنتاج أو الاتجار غير المشروعين بالأسلحة وسرقة وتهريب العريات ذات المحرك والاستعمال غير المشروع لتقنية أنظمة المعلومات وإعاقة سير العدالة والاشتراك في جماعة إجرامية منظمة.

³⁶ م 1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

³⁷ م 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

³⁸ م 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

³⁹ م 8 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

⁴⁰ المواد 6 و 7 من الاتفاقية

⁴¹ وقد تمخض عن هذه الاتفاقية اتفاقية اخرى خاصة بالدول العربية وهي الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والتي هدفت الى تعزيز التعاون العربي الهادف الى منع هذه الجرائم .

⁴² ومن هذه التعاريف ، تعريف الجماعة الإجرامية المنظمة (جماعة ذات هيكل تنظيمي مؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر موجودة لفترة من الزمن وتعمل بصورة متضافرة بهدف ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الخطيرة أو الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية من اجل الحصول بشكل مباشر او غير مباشر على منفعة مالية او منفعة مادية اخرى).

من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون ، وان تتخذ كل دولة طرف تدابير ملائمة وفقا لقانونها الداخلي لضمان ذلك ⁴³ .

2- ان تعتمد الدول الأطراف في نظمها القانونية الداخلية ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة:عائدات الجرائم المتأتية من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، أو الممتلكات التي تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات والممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو يراد استخدامها في ارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية. وان تعتمد الدول الأطراف ما يلزم من تدابير للتمكين من التعرف على الاموال أو اقتفاء أثرها أو تجميدها أو ضبطها بغرض مصادرتها ، وفي الحالة التي تحول فيها عائدات الجرائم أو تبديل جزئيا أو كليا إلى ممتلكات أخرى فانه يجب اخضاع هذه الممتلكات الاخرى بدلا من العائدات، للتدابير ذاتها، وإذا اختلطت عائدات الجرائم بممتلكات مكتسبة من مصادر مشروعة فانه يجب خضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدرة للعائدات المختلطة، دون مساس بأي صلاحيات تتعلق بتجميدها أو ضبطها، كما انه يجب تطبيق التدابير ذاتها على الإيرادات أو المنافع الأخرى المتأتية من عائدات الجرائم، أو من الممتلكات التي حُولت عائدات الجرائم إليها أو بدلت بها، أو من الممتلكات التي اختلطت بها عائدات الجرائم، وان تخول كل دولة طرف محاكمها أو سلطاتها المختصة أن تأمر بتقديم السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بالتحفظ عليها ولا يجوز للدول الأطراف أن ترفض العمل بهذه الاحكام بحجة السرية المصرفية، كما انه يجوز للدول الاطراف أن تنتظر في إمكانية إلزام الجاني بأن يبين المصدر المشروع لعائدات الجرائم المزعومة أو الممتلكات الأخرى المعرضة للمصادرة، بقدر ما يتفق ذلك مع قانونها الداخلي ومع طبيعة الإجراءات القضائية والإجراءات الأخرى⁴⁴.

3- ضرورة تفعيل التعاون الدولي لاغراض المصادرة بان تقوم كل دولة باحالة طلبات المصادرة الى السلطات المختصة فيها من اجل المصادرة⁴⁵ ، وان تتخذ الدولة الطرف متلقية الطلب تدابير للتعرف على عائدات الجرائم واقتفاء أثرها وتجميدها أو ضبطها بغرض مصادرتها في نهاية المطاف إما بأمر صادر عن الدولة الطالبة أو بأمر صادر عن الدولة متلقية الطلب ، شرط ان يتضمن الطلب وصفا للممتلكات المراد مصادرتها، وبيانا بالوقائع التي تستند إليها الدولة الطالبة يكفي لتمكين الدولة متلقية الطلب من استصدار أمر المصادرة في إطار قانونها الداخلي، وان تتخذ الدولة متلقية الطلب القرارات أو الإجراءات وفقا لأحكام قانونها الداخلي وقواعدها الإجرائية أو أي معاهدة أو اتفاق أو ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف قد

⁴³ م 11 من الاتفاقية

⁴⁴ م 12 من الاتفاقية

⁴⁵ م 13 من الاتفاقية

تكون ملتزمة بها تجاه الدولة الطالبة، ولذلك ألزمت الاتفاقية كل دولة طرف بان الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها ولوائحها التي تجعل هذه المادة نافذة المفعول وأية تغييرات تدخل لاحقاً على تلك القوانين واللوائح، إلا ان الاتفاقية اجازت للدول الاطراف ان ترفض التعاون اذا لم يكن الجرم مشمولاً بالاتفاقية⁴⁶.

4- ان تتصرف الدولة الطرف في ما تصادره من عائدات جرائم أو ممتلكات وفقاً لقانونها الداخلي وإجراءاتها الإدارية ، وعندما تتخذ الدول الأطراف إجراء ما بناء على طلب دولة طرف أخرى عليها ان تنظر لذلك على سبيل الأولوية، وإذا ما طلب منها رد عائدات الجرائم المصادرة أو الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطالبة ان تقوم بردها لكي يتسنى للدولة تقديم تعويضات إلى ضحايا الجريمة أو رد عائدات الجرائم أو الممتلكات إلى أصحابها الشرعيين، واجازت الاتفاقية للدول الاطراف عند اتخاذ إجراء بناء على طلب مقدم من دولة طرف أخرى أن تنظر بعين الاعتبار في اتخاذ ترتيبات معينة او ابرام اتفاقيات للتبرع بقيمة عائدات الجرائم أو الممتلكات أو بالأموال المتأتية من بيعها أو بجزء منها للحساب المخصص للهيئات الحكومية الدولية المتخصصة في مكافحة الجريمة المنظمة او اقتسام هذه العائدات أو الأموال المتأتية من بيع العائدات مع دول أطراف أخرى على أساس منتظم أو حسب كل حالة⁴⁷ .

5- تسليم المجرمين في حالة اذا وجد الشخص الذي هو موضوع طلب التسليم في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب وكان الجرم الذي يُلمس بشأنه التسليم معاقبا عليه بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف الطالبة والدولة الطرف متلقية الطلب، ويعتبر كل جرم من الجرائم التي تنطبق عليها المادة (16) من الاتفاقية مدرجا في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أية معاهدة لتسليم المجرمين سارية بين الدول الأطراف.، كما تتعهد الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أية معاهدة لتسليم المجرمين تبرم فيما بينها، وإذا تلقت دولة طرف طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة لتسليم المجرمين، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم ، ويكون تسليم المجرمين خاضعا للشروط التي ينص عليها القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب أو معاهدات تسليم المجرمين المنطبقة، وان تسعى الدول الأطراف إلى تعجيل إجراءات التسليم وتبسيط ما يتصل بها من متطلبات إثباتية تتعلق بالجرائم المرتكب ، ويجوز للدولة متلقية الطلب أن تحتجز الشخص المطلوب تسليمه والموجود في إقليمها أو أن تتخذ تدابير مناسبة أخرى لضمان حضوره إجراءات التسليم، متى اقتضت بأن الظروف تسوّغ ذلك ، وإذا لم تقم الدولة الطرف التي يوجد الجاني المزعوم في إقليمها بتسليم

⁴⁶ م 13 من الاتفاقية

⁴⁷ م 14 من الاتفاقية

ذلك الشخص لسبب وحيد هو كونه أحد رعاياها فإنه يجب عليها بناء على طلب الدولة الطرف التي تطلب التسليم أن تحيل القضية دون إبطاء لا مبرر له إلى سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة، وإن تتخذ تلك السلطات قرارها وتضطلع بإجراءاتها كما في حالة أي جرم آخر ذي طابع جسيم بمقتضى القانون الداخلي لتلك الدولة الطرف، وعلى الول الاطراف ان تتعاون معا وخاصة في الجوانب الإجرائية والمتعلقة بالأدلة ضمانا لفعالية تلك الملاحقة، وإذا كان القانون الداخلي للدولة الطرف لا يجيز تسليم أحد رعاياها بأي صورة من الصور إلا بشرط أن يعاد ذلك الشخص إلى تلك الدولة الطرف لقضاء الحكم الصادر عليه نتيجة للمحاكمة أو الإجراءات التي طُلب تسليم ذلك الشخص من أجلها وتتفق هذه الدولة الطرف والدولة الطرف التي طلبت تسليم الشخص على هذا فإنه يعتبر ذلك التسليم المشروط كافيا للوفاء بالتزام الدولة متلقية الطلب ، وإن تُكفل لأي شخص تُتخذ بحقه إجراءات التسليم ان يعامل معاملة منصفة في كل مراحل الإجراءات بما في ذلك التمتع بجميع الحقوق والضمانات التي ينص عليها قانون الدولة الطرف التي يوجد ذلك الشخص في إقليمها⁴⁸ .

- 6- حث الدول الاطراف على تقديم المساعدة القانونية في التحقيقات والملاحقات والاجراءات القضائية وتبادل المعلومات الحالات⁴⁹ والتحقيقات المشتركة⁵⁰ واساليب التحقيق الخاصة⁵¹ فيما يخص هذه الحالات.
- 7- حث الدول الاطراف للنظر في امكانية نقل الاجراءات الجنائية من دولة الى اخرى من اطراف الاتفاقية بهدف تركيز الملاحقات والتحقيقات المتعلقة بهذه الجرائم⁵²، وانشاء سجل جنائي خاص بهذه الحالات⁵³، وتجريم عرقلة سير العدالة⁵⁴ .
- 8- حث والزام الدول على اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الشهود في القضايا ذات العلاقة وحماية اقاربهم⁵⁵ ومساعدة الضحايا وحمايتهم⁵⁶ .

⁴⁸ م 16 من الاتفاقية

⁴⁹ م 18 من الاتفاقية

⁵⁰ م 19 من الاتفاقية

⁵¹ م 20 من الاتفاقية

⁵² م 21 من الاتفاقية

⁵³ م 22 من الاتفاقية

⁵⁴ م 23 من الاتفاقية

⁵⁵ م 24 من الاتفاقية

⁵⁶ م 25 من الاتفاقية

9- حث الدول على اتخاذ التدابير اللازمة للتعاون مع أجهزة انفاذ القانون⁵⁷، وجمع وتبادل المعلومات عن طبيعة الجريمة المنظمة⁵⁸، وتقديم المساعدة التقنية⁵⁹.

ثانيا: اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد⁶⁰

لقد تناولت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد عدداً من النقاط الرئيسية في فصولها واهمها:

اولا: التدابير الوقائية، ومنها: انشاء هيئات مكافحة الفساد في الدول، وتعزيز الشفافية في التمويل الموجه الى الاحزاب والحملات الانتخابية، والتقييد بمدونات السلوك المعتمدة، ومتطلبات الافصاح المالية وادارة الاموال العامة⁶¹.

ثانيا: التجريم وانفاذ القانون، وذلك من خلال تجريم الافعال التي تعتبر من قبيل الفساد كالرشوة واختلاس الاموال العامة واساءة استخدام الوظيفة العامة والمتاجرة بالنفوذ وعرقلة سير العدالة عن طريق عمليات اخفاء الاصول والاموال المنهوبة من الفساد وغسل الاموال وتذليل العقبات الناشئة عن تطبيق قوانين السرية المصرفية وحماية الشهود والضحايا والخبراء والمبلغين عن حالات الفساد⁶².

ثالثا: الولاية القضائية، بان تعتمد كل دولة طرف في الاتفاقية ما يلزم من تدابير لكي تخضع لولايتها القضائية ما جرمته الاتفاقية من افعال⁶³.

رابعا: التعاون الدولي، حيث تنص الاتفاقية على ضرورة التعاون الدولي بين الاطراف الدولية لتقديم وتبادل المساعدة فيما بينها في اجراءات التحقيق والملاحقة لمرتكبي هذه الجرائم، والتعاون في مجال تسليم المجرمين والتعاون في مجال نقل الاشخاص المحكوم عليهم، والمساعدة القانونية المتبادلة، ونقل الاجراءات الجنائية،

⁵⁷ م 26 و 27 من الاتفاقية

⁵⁸ م 28 من الاتفاقية

⁵⁹ م 29 من الاتفاقية

⁶⁰ وقد صادق الاردن على هذه الاتفاقية بالقانون رقم 28 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2004/6/8 والذي اورد في المادة الثانية منه انه (تعتبر اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الملحقه بهذا القانون صحيحة ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المتوخاة منها).

⁶¹ الفصل الثاني من الاتفاقية المواد 5-14

⁶² الفصل الثالث من الاتفاقية المواد 15-42

⁶³ م 42 من الاتفاقية

والتعاون في مجال انفاذ القانون والتحقيقات المشتركة واساليب التحري الخاصة ، وتسهيل التعاون الدولي في مجال اتخاذ الاجراءات اللازمة لمكافحة الفساد⁶⁴.

خامسا: استرداد الموجودات، حيث يلاحظ ان الاتفاقية حققت الكثير في هذا المجال لكونه مسألة في غاية الاهمية بالنسبة للدول وهو يمثل الاثر الحاسم لجهود مكافحة الفساد وذلك من خلال اقرار الاتفاقية لمواضيع مثل المسؤولية الجنائية وتعقب الاصول المنهوبة وتجميدها وحجزها ومصادرتها واعادتها الى اصحابها الشرعيين واتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة من اجل ذلك ، وقد ادخلت الاتفاقية موضوع ارجاع الاموال في نطاق تطبيقها وكما ورد في الفقرة 1 من المادة الثالثة من الاتفاقية⁶⁵، وسوف نتولى دراسة موضوع الخطوات والاجراءات والتدابير الخاصة بالاسترداد بشكل مفصل عند الحديث حول موضوع الاسترداد في الاتفاقية.

سادسا:المساعدة التقنية وتبادل المعلومات وتتجلى هذه المساعدة بدعم الدول وخاصة تلك التي تعاني من مشكلة الفساد بشكل كبير عن طريق تقديم المعلومات اللازمة لانفاذ القانون وتقديم المساعدة من خلال تدريب وتأهيل الكوادر البشرية والكيانات على تفعيل وتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد⁶⁶.

وقد حددت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد آليات متعددة لغايات استرداد الاموال المتحصلة من جرائم الفساد ، وهذه الآليات لها عدة خطوات او اجراءات متتالية نصت عليها الاتفاقية ، الا انه قبل الدخول في بيان الآليات المشار اليها ، علينا ان نشير الى موضوعين هاميين يسبقان هذه الآليات والاجراءات ، وهما :

اولا: قيام كل دولة بتجريم الافعال التي نصت عليها الاتفاقية في قوانينها الوطنية وانفاذ القانون ، وهذا ما جاء في المواد 15-25 من الاتفاقية والتي تلزم الدول الاطراف بما يلي:

1- اتخاذ التدابير التشريعية لتجريم افعال محددة ومنها على سبيل المثال : وعد موظف عمومي بمزينة غير مستحقة (م15)، ووعد موظف عمومي او اجنبي او موظف في مؤسسة دولية بمزينة غير مستحقة (م16)، وتجريم قيام موظف عمومي باختلاس او تبديد الممتلكات او اموال كانت في عهده(م17)، وتجريم التحرض على ذلك (م18)، وتجريم اساءة استغلال الوظيفة(م19)، والاثراء غير المشروع(م20)، وتجريم بعض الافعال المرتكبة عمدا كالاختلاس اثناء مزاوله الانشطة الاقتصادية او المالية او التجارية في القطاع الخاص(م21،22) ، وتجريم ابدال الممتلكات او احوالها او تمويله مصدرها او اكتسابها او حيازتها او اخفاءها مع العلم بانها عائدات اجرامية وتجريم المشاركة في هذه

⁶⁴ الفصل الرابع المواد 43-50

⁶⁵ الفصل الخامس المواد 51-59

⁶⁶ الفصل السادس المواد 60-62

الافعال(م23، 24) ،وتجريم استخدام القوة البدنية والتهديد والترهيب اثناء ارتكاب الجرائم اعلاه او اثناء نظرها من القضاء(م25).

2- تقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية اذا شاركت في الافعال التي تم تجريمها(م26).

3- تجريم المشاركة بالافعال المجرمة في الاتفاقية او التواطؤ فيها(م27).

4- اطالة مدد التقادم لجرائم الفساد (م29).

5- حماية الشهود والخبراء الذين يدلون بشهادتهم على هذه الافعال وحماية الاشخاص وثيقي الصلة بهم (م32،33).

6- ابطال والغاء العقود وسحب الامتيازات اذا استلزم ذلك لغايات مكافحة الفساد(م34).

7- ايجاد هيئات لمكافحة الفساد او اشخاص متخصصين في مكافحة الفساد لدى الدول الاطراف ، ومنحهم الاستقلالية اللازمة لاداء اعمالهم (م36).

8- تشجيع الابلاغ عن الجرائم وتقديم المعلومات التي تسهم في ادانة الاشخاص الفاسدين او العثور على عائدات الفساد او حرمان الجناة من هذه العائدات وذلك مقابل تخفيف العقوبة على هؤلاء الاشخاص(م37).

9- تعاون السلطات داخل الدولة الواحدة مع بعضها البعض وتشجيع والموظفين العموميين للابلاغ عن الجرائم (م38)، وتشجيع السلطات الوطنية والقطاع الخاص والرعايا على ابلاغ السلطات بجرائم الفساد(م39).

ثانيا: تنفيذ التدابير الوقائية المشار اليها في الاتفاقية، ومن هذه التدابير : وضع سياسات فعالة في مكافحة الفساد وتعزيز مشاركة المجتمع وحسن ادارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية ، وسوف نتناول هذه التدابير بالتفصيل في مكانها من هذا البحث .

نعود الآن لبيان ما كنا بصده سابقا، وهو بيان الآليات والاجراءات المتعلقة باسترداد عائدات الفساد بشكل خاص والتي تتضمن آليتين اساسيتين ، هما: 1-آلية الاسترداد المباشر 2-آلية الاسترداد غير المباشر اي عن طريق التعاون الدولي ، وسوف نتناول هاتين الآليتين فيما يلي :

اولا: آلية الاسترداد المباشر ، فقد ورد الاسترداد المباشر في نص المادة 53 من الاتفاقية والتي طلبت من الدول الاطراف اتخاذ التدابير والاجراءات اللازمة للسماح لدولة طرف في الاتفاقية برفع دعوى مدنية امام محاكمها لتثبيت حقها في ممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل من الافعال المجرمة في الاتفاقية ، اضافة الى السماح لتلك المحاكم بان تأمر من ارتكب افعالا جرمية ان يدفع تعويضا للدولة التي اقامت الدعوى ، اضافة الى السماح للمحاكم والسلطات المختصة بالاعتراف بمطالبات الدول الاطراف المالكة الشرعية للاموال المنهوبة

واتخاذ قرارات المصادرة اللازمة ، وتتضمن هذه الآلية سلسلة من الاجراءات تبدأ باقامة الدولة المتضررة دعوى امام محاكم الدولة التي انتقلت اليها اموال الفساد وذلك دون حاجة لوجود ادانة جنائية للشخص الذي توجد بحوزته هذه الموجودات شريطة ان تتوافر الادلة الكافية التي تثبت ان هذه الموجودات تم الحصول عليها من افعال مجرمة وبطرق غير قانونية ، ولذلك الزمت الاتفاقية الدول الاطراف بضرورة قبول هذه الدعاوى امام محاكمها وتعديل قوانينها الداخلية لهذه الغاية واتخاذ التدابير اللازمة للسماح لدولة طرف ان تقوم برفع دعوى مدنية امام محاكمها لتثبيت حق في ممتلكات تم اكتسابها بفعل من الافعال المجرمة او لتثبيت ملكية تلك الممتلكات⁶⁷، ومن هذه الاجراءات ايضا ما اشارت اليه الاتفاقية بضرورة ان تقوم الدول باتخاذ التدابير اللازمة لتمكين الاطراف المتضررة من جرائم الفساد من المطالبة بالتعويض من مرتكبي هذه الجرائم والزامهم بدفع التعويضات المطالب بها وهذا بالطبع يستلزم اثبات الضرر وقيمة التعويضات بالخبرة الفنية⁶⁸، وكذلك اتخاذ التدابير اللازمة المتعلقة بقرارات المصادرة والاعتراف بمطالبات الدول في هذا المجال⁶⁹، ويمكن تلخيص تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات والعائدات بما يلي:

أ- السماح لدولة طرف برفع دعوى مدنية امام محاكمها لاثبات ملكية تلك العائدات وانها اكتسبت بفعل مجرم في الاتفاقية .

ب- وان تأذن الدولة لمحاكمها بان تأمر بدفع تعويض للدولة المتضررة من الفعل المجرم في الاتفاقية.

ت- وان تأذن الدولة لسلطاتها باتخاذ قرارات المصادرة لصالح الدولة المتضررة من الفعل المجرم(م53). وهذا يعني بشكل او بآخر ان الاتفاقية تعطي الحق للدول الاطراف باقامة دعاوى مدنية لاسترداد اموال او عائدات تم الاستيلاء عليها بافعال الفساد امام محاكم الدول الاخرى الاطراف في الاتفاقية ، وان تحصل من هذه المحاكم على اوامر بتجميد الاموال وحجزها ومصادرتها واعادتها الى اصحابها الشرعيين.

ثانيا: آلية الاسترداد غير المباشر او الاسترداد عن طريق التعاون الدولي ، وهذه الآلية تتضمن ما يلي:

1- التعاون في التحري والاستدلال، حيث اوردت المادة (50) من الاتفاقية انه ولغايات مكافحة الفساد بشكل فعال فانه على كل دولة طرف في الاتفاقية ان تقوم بقدر ما تسمح به المبادئ الاساسية لنظامها القانوني باتخاذ التدابير لتمكين سلطاتها المختصة من استخدام التسليم المراقب والذي يقصد به (السماح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من إقليم دولة أو أكثر أو المرور عبره أو دخوله بعلم من سلطات الدولة المعنية وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين

⁶⁷ م 53 من الاتفاقية

⁶⁸ م 53 من الاتفاقية

⁶⁹ م 53 من الاتفاقية

في ارتكابه)، وكذلك اتباع اساليب تخر خاصة كالترصد الالكتروني وغيره من اشكال الترصـد والعمليات السرية استخداما مناسباً داخل اقليمها، وكذلك قبول المحاكم لما يستمد من تلك الاساليب من ادلة⁷⁰.

2- التعاون في تجميد وحجز عائدات الفساد ، حيث يقصد بتعبير التجميد والحجز (فرض حظر مؤقت على إـحالة الممتلكات أو تبديلها أو التصرف فيها أو نقلها أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتاً بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى)(م2). واتخاذ التدابير اللازمة لاقتفاء اثر العائدات وتجميدها وحجزها لغرض مصادرتها (م 31).

3- التعاون في المصادرة، ويقصد بتعبير المصادرة (الاجراء الذي يشمل التجريد والحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى)(م2) ، وعلى الدول ان تتخذ التدابير اللازمة للمتمكين من مصادرة العائدات الاجرامية والممتلكات والمعدات التي استخدمت في الجريمة(م 31) ، وتتضمن عملية التعاون في المصادرة:

- أ- تقديم المساعدة القانونية المتبادلة
- ب- انفاذ امر المصادرة من محكمة في دولة اخرى طرف في الاتفاقية ، وانفاذ الامر في حالة وفاة الجاني او فراره او غيابه دون ادانة
- ت- اتخاـذ الدول تدابير للسماح لسلطاتها بتجميد او حجز العائدات بناء على امر صادر من سلطة مختصة في الدول الاخرى الاطراف(م54).
- ث- التعاون في مجال المصادرة ، بان تقوم الدول التي تتلقى امر المصادرة باحالاته الى سلطاتها المختصة لاصدار امر المصادرة (م55).
- ج- اتخاـذ تدابير الكشف عن العائدات الاجرامية لحجزها وتجميدها بامر صادر من الدولة الطالبة او متلقية الطلب(م 55)

4- التعاون في ارجاع الموجودات والتصرف بها ، بان تقوم الدول التي قامت بمصادرة العائدات بارجاعها الى مالكيها الشرعيين ، واتخاذ التدابير التي تضمن ذلك ، وان تنظر الدول الى موضوع ارجاع العائدات على وجه الاولوية ، ولها ان تقتطع من قيمة العائدات نفقات ارجاعها لدولها، وان تنظر الدول في امكانية ابرام اتفاقيات ثنائية او اتخاـذ ترتيبات لكيفية التصرف في العائدات(م57).

5- التعاون في المجالات الاخرى الضرورية وذات العلاقة، وهي:

أ- التحقيقات المشتركة، بان تتخذ الدول الترتيبات اللازمة لابرام اتفاقيات ثنائية تجيز تشكيل هيئات تحقيق مشتركة(م 49).

ب- التعاون في مجال انفاذ القانون بتعزيز قنوات الاتصال بين السلطات وتعزيز اجراء التحريات لتحديد هوية المشتبه بهم ، والتعاون في بيان حركة العائدات وتعيين ضباط الاتصال بين الدول ، ووضع الترتيبات لابرام الاتفاقات الثنائية في هذه المجالات(م 48).

ت- المساعدة القانونية المتبادلة في المجالات الاخرى ، بان تقدم الدول الى بعضها اكبر قدر من المساعدة القانونية في التحقيقات والملاحقات والحصول على الادلة وتبليغ وتقديم المستندات والتفتيش والحجز واقتفاء اثر العائدات واستردادها وعدم رفض تقديم المساعدة بحجة السرية المصرفية(م46).

ث- التعاون لمنع ومكافحة احالة العائدات ، وانشاء وحدات للمعلومات الاستخبارية المالية للتحري عن المعاملات المشبوهة(م58).

ج- منع وكشف احالة العائدات ، بان تتخذ الدول التدابير اللازمة لالزام المؤسسات المالية بالتحقق من هوية الزبائن وهوية المنتفعين من الايداعات المالية الكبيرة ، وتيسير تنفيذ المبادرات العالمية والاقليمية لمكافحة غسل الاموال ، واصدار الارشادات للمؤسسات المالية ، وتخاذ تدابير لحفظ السجلات المالية لفترات طويلة (م52).

ح- تسليم المجرمين، وذلك في حالة اذا كان الشخص المطلوب موجودا في اقليم الدولة متلقية الطلب شرط ان يكون الفعل المرتكب مجرم في قوانين الدولتين(م44)

خ- نقل الاشخاص المحكوم عليهم ، بان تيرم الدول اتفاقيات او ترتيبات ثنائية لنقل الاشخاص الذين يحكم عليهم في دول اخرى بالحبس او تقييد الحرية بسبب ارتكابهم افعالا مجرمة وتسليمهم الى دولهم لاكمال عقوبتهم (4).

6- التعاون الخاص ، بان تتخذ الدول تدابير لاعطاء معلومات عن العائدات المتحصلة عن الافعال المجرمة دون طلب مسبق اذا كانت هذه المعلومات تساعد في اجراء التحقيقات والملاحقات القضائية (م56).

الفرع الثاني: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁷¹

⁷¹وقد صادق الاردن على الاتفاقية العربية بموجب القانون رقم 21 لسنة 2012 الصادر بتاريخ 2012/5/28 والذي اورد في المادة الثانية منه انه(تعتبر الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الملحقه بهذا القانون نافذة لجميع الغايات المتوخاة منها).

تناولت الاتفاقية العربية موضوع مكافحة الفساد بنفس التسلسل الذي ورد في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد فبدأت بتعريف الموظف العمومي والموظف العمومي الاجنبي وموظف مؤسسة دولية عمومية والممتلكات والعائدات الاجرامية والتجميد والحجز والمصادرة وذلك جريا على نهج اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد حيث اشارت الى:

1- التجريم وانفاذ القانون من خلال تجريم الافعال التي تعتبر من قبيل الفساد كالرشوة في الوظائف العمومية وفي شركات القطاع العام والقطاع الخاص والمتاجرة بالنفوذ واساءة استغلال الوظائف العمومية والاثراء غير المشروع وغسل العائدات الاجرامية المتحصلة من الفساد واخفاءها واعاقه سير العدالة واختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق والمشاركة والشروع في هذه الجرائم(4).

2- التدابير القانونية والقضائية اللازمة للوقاية كالتجميد والحجز والمصادرة وايه تدابير اخرى لتنظيم وادارة واستخدام الممتلكات المجمدة او المحجوزة او المصادرة او المتروكة والتي تعتبر من العائدات الاجرامية ، والعمل على قيام الدول الاطراف بايجاد هيئات لمكافحة الفساد ومنح هذه الهيئات الاستقلالية الكافية لتقوم بمهامها(م7).

3- التعاون في مجال مكافحة الفساد واتخاذ التدابير المناسبة للوقاية والمكافحة وتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد ومكافحته وتوعية المجتمع بخطورة جرائم الفساد واهمية مكافحتها وحث الدول الاطراف على ضمان استقلال الجهاز القضائي واجهزة النيابة العامة وحماية المبلغين عن جرائم الفساد والشهود والخبراء والضحايا والتعاون في مجال انفاذ القوانين وتبادل المعلومات وتوفيرالمساعدة التقنية وعقد البرامج التدريبية للكوادر البشرية وتأهيلها للتعامل مع هذه الحالات واجراء البحوث والدراسات وتبادل الخبرات وانشاء قواعد بيانات للتشريعات والاجراءات والتدابير ذات الصلة بجرائم الفساد وتقديم المساعدة القانونية في هذا المجال وتفعيل نقل الاجراءات الجنائية بين الدول الاطراف وتفعيل اتفاقيات تسليم المجرمين واجراء التحقيقات المشتركة(م10و11) .

4- استرداد الممتلكات والعائدات الناشئة من جرائم الفساد والتعاون واتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة لذلك (المواد 27 و31).

5- التعاون في مجال حماية المبلغين والشهود والخبراء والضحايا والتعاون مع سلطات انفاذ القانون(المواد 14 و17) .

6- المساعدة القانونية المتبادلة والتعاون لاغراض المصادرة(المواد20 و21).

7- نقل الاجراءات الجنائية وتسليم المجرمين (المواد 22 و23) .

8- منع وكشف احالة العائدات الاجرامية (م28) وارجاع الممتلكات (م30).

ويلاحظ ان الاحكام التي ضمتها الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد جاءت شبه متطابقة مع الاحكام الواردة في اتفاقية الامم المتحدة مع بعض التغيير الطفيف مما يجعل من التعرض لاحكامها تكرر لما جاء في اتفاقية الامم المتحدة ، علما ان الاتفاقية العربية وردت في 35 مادة فيما جاءت اتفاقية الامم المتحدة في حوالي 70 مادة، وجريا على نهج اتفاقية الامم المتحدة فقد اعتبرت الاتفاقية العربية بان استرداد الموجودات يعد مبدأ اساسيا في الاتفاقية ، وقد اشار مؤتمر وزراء العدل العرب رقم (28) إلى ضرورة استرداد الأموال العربية المهربة، كما ناقش المؤتمر مقترحا مصرياً بإنشاء محكمة عربية يكون اختصاصها رد الأموال المنهوبة والفصل في الطلبات المقدمة إليها من أي دولة عربية لاسترداد أموالها المنهوبة منها والموجودة لدى دولة عربية أخرى⁷².

المطلب الثاني: الجهود الوطنية

لغايات تنفيذ ما ورد في اتفاقيات الامم المتحدة لمكافحة الفساد وغسل الاموال وتمويل الارهاب ، قامت الكثير من الدول ببذل الجهود على المستوى الوطني الداخلي لتعديل تشريعاتها الداخلية او سن التشريعات اللازمة لغايات تسهيل تنفيذ بنود الاتفاقية ، وقد تنوعت هذه الجهود واختلفت مستوياتها بحسب الدول وظروفها واوضاعها القانونية وتوجهاتها السياسية⁷³، ونستعرض في هذا المجال بعض الجهود التي بذلتها الدول العربية.

1- الجهود المصرية : بذلت الدولة المصرية الكثير من الجهود في مجال استرداد الاموال المهربة الى الخارج من قبل الفاسدين الذين نقلوا هذه الاموال ابان وجودهم في السلطة ، ورغم ذلك لم تكفل هذه الجهود بالنجاح في استعادة اي جزء من هذه الاموال ، ويرجع البعض⁷⁴ سبب ذلك الى عدة عوامل منها عدم الاستقرار السياسي الذي ساد جمهورية مصر لفترة طويلة ، اضافة الى ضعف الخبرة القانونية وغياب

⁷² انظر : دقق . محمود ابكر . دراسة تحليلية للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010. منشورة على الموقع الالكتروني (sudaneseonline.com).

⁷³ انظر: بلجراف . سامية . مصدر سابق . ص 420 . ويشير البحث الى الجهود التي بذلتها دول العالم ومنها الفلبين والتي احتاجت الى فترة 18 عام من المطالبة والملاحقة لاستعادة الاموال التي استولى عليها الزعيم السابق للفلبين ماركوس ، وكذلك الامر فيما يتعلق بجهود دولتي البيرو ونيجيريا لاستعادة الاموال المنهوبة منهما والتي كانت في سويسرا حيث استمرت هذه الجهود.

⁷⁴ انظر: منشاوي.ابراهيم . قراءة في التجارب الدولية لاسترداد الاموال المنهوبة . خبرة مغايرة . منشور على الموقع الالكتروني

الارادة السياسية الحقيقية باستعادة هذه الاموال⁷⁵، وخلال العام 2011 قدم المكتب المعني بمكافحة المخدرات والجريمة للحكومة المصرية مشروعا لمكافحة الفساد⁷⁶.

2- الجهود الجزائرية : بذلت الجزائر بعض الجهود في مجال استعادة بعض الاموال المنهوبة منها اثناء فترة الحكم السابق اذ اثبرت العديد من القضايا المتعلقة بهذا الموضوع ، الا ان هذه الجهود لم تحقق نتيجة تذكر⁷⁷.

3- الجهود التونسية : لعل الجهود العربية الوحيدة التي كان لها نتيجة مثمرة هي الجهود التونسية والتي توصلت الى اعادة جزء من الاموال المنهوبة منها خلال فترة الحكم السابق حيث تم استعادة بعض الاموال المهربة اضافة الى تجميد بعض الاموال لدى بعض الدول الاوروبية تمهيدا لمصادرتها واستعادتها ، ويعزو البعض نجاح الدولة التونسية في هذا المسعى الى توفر الارادة السياسية الحقيقية لاستعادة هذه الاموال⁷⁸، اضافة الى الجهود الكبيرة التي بذلتها لجنة استرداد الاموال التونسية من اجل اعداد الوثائق ووالادلة القانونية التي تثبت ملكية هذه الاموال⁷⁹.

4- الجهود الاردنية في تنفيذ الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد واسترداد العائدات:

سوف نستعرض الجهود الاردنية في مجال مكافحة الفساد من خلال استعراض عام وشامل لهذه الجهود في التوقيع على الاتفاقيات الدولية واصدار القوانين ذات العلاقة مع تقييم هذه الجهود والتعليق عليها، ثم سنتناول الجهود الاردنية في مجال استرداد عائدات الفساد بشكل خاص وتقييمها والتعليق عليها.

فعلى المستوى الدولي : صادق الاردن على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بالقانون رقم 28 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2004/6/8 والذي ورد فيه انه يعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (م2 من القانون) واعتبر هذا القانون اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الملحقه به صحيحة وناذة (م3 من القانون)

⁷⁵ انظر: عبد المجيد. رزق سعد . الجهود المصرية فى استرداد الاموال المهربة للخارج كأثر لاوامر المنع من التصرف.

جامعة مدينة السادات. بحث مقدم ضمن متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه فى القانون الجنائى

⁷⁶ انظر: التقرير الصادر عن الامم المتحدة في الدورة السابعة والستون والمتعلق بمنع الجريمة ومكافحة ممارسات الفساد والذي اعد بقرار من الجمعية العامة للامم المتحدة / الجمعية العامة تاريخ 2012/6/18.

⁷⁷ انظر: بلجراف . سامية . مصدر سابق ص424.

⁷⁸ انظر: مرمش .نرمين وآخرون . مصدر سابق. الاطار الناظم لاسترداد الاصول على المستوى المحلي والدولي.دراسة صادرة عن معهد الحقوق . جامعة بير زيت 2015 ص44.

⁷⁹ انظر: بلجراف . سامية . مصدر سابق ص421.

وتبعاً لذلك صدر القانون الاردني المتعلق بمكافحة الفساد وهو القانون رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته⁸⁰ ، وقد جاء في المادة الثالثة من هذا القانون انه (تنشأ في المملكة هيئة تسمى -هيئة النزاهة ومكافحة الفساد - تتمتع بشخصية اعتبارية ..)، وورد القانون في المادة 16 الجرائم التي تعتبر من جرائم الفساد ومنها: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والثقة العامة والجرائم الاقتصادية وجرائم الكسب غير المشروع واساءة استعمال السلطة. كما انضم الاردن الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية لعام 2000 وهي معاهدة ابرمت برعاية واشراف الامم المتحدة في العام 2000 وقد تم اعتماد الاتفاقية في 2000/11/15 ، وقد دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 29 سبتمبر 2003 وتسمى احيانا (اتفاقية باليرمو) والغرض من هذه الاتفاقية هو تعزيز التعاون على منع الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومكافحتها ، وانضم الاردن كذلك الى الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والتي هدفت الى تعزيز التعاون العربي الهادف الى منع هذه الجرائم، كما انضم الاردن الى اتفاقية الدول العربية لمكافحة الفساد كما اشرنا سابقا⁸¹ ، وانضم الاردن كذلك الى اتفاق انشاء الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد بصفتها منظمة دولية والذي تضمن انشاء اكااديمية شخصية قانونية دولية كاملة غرضها تعزيز العمل على منع الفساد ومكافحته بفاعلية، وتشجيع التعاون الدولي والترابط الشبكي في مجال مكافحة الفساد، وتقديم اشكال اخرى من المساعدات التقنية ذات الصلة بمكافحة الفساد ويكون مقر الاكاديمية في بلدة لاكسنبورغ في النمسا.

كما انضم الاردن الى اعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة لسنة 2000 ، ومن اغراضه الحد من الاجرام وانفاذ القوانين وادارة شؤون العدالة بكفاءة وفاعلية واحترام حقوق الانسان وحياته الاساسية، وترويج اعلى معايير الانصاف والانسانية والسلوك المهني وتدعيم التعاون الدولي لايجاد بيئة مناسبة لمكافحة الجريمة والقضاء على الفقر والبطالة واتخاذ تدابير دولية معززة لمكافحة الفساد تستند الى اعلان الامم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في التعاملات التجارية الدولية.

⁸⁰ حل محل قانون رقم 62 لسنة 2006 (قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2006) وتعديلاته وقانون رقم 11 لسنة 2008 (قانون ديوان المظالم لسنة 2008) وقد صدر بتاريخ 2016/4/11

⁸¹ صادق الاردن على الاتفاقية بالقانون رقم 21 لسنة 2012 قانون تصديق الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2012 بتاريخ 2012/5/28

ووقع الاردن ايضا على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب⁸² والتي هدفت الى تدعيم التدابير الرامية الى مكافحة جرائم غسل الاموال وتعزيز التعاون العربي في هذا المجال. (م2) واتخاذ الكثير من التدابير الوقائية والرقابة على حركة الاموال ، وانشاء وحدة التحريات المالية في كل دولة واعطاءها الصلاحيات التي تكفل مكافحة فعالة لجرائم غسل الاموال ، وتلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المشبوهة وفحصها وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة وتحديد اجراءات مكافحة والتعاون بين الدول الاطراف (م8) ، وتجريم غسل الأموال (م9) ، والتعاون بين سلطات الدول في إنفاذ القانون(م14) ، والتعاون الامني (م16)، وتدابير مكافحة (م17) ، وتبادل المعلومات (م18) والخبرات والدراسات والبحوث (م20)، والتعاون في مجال التدريب والمساعدة التقنية (م21) ، والمساعدة القانونية المتبادلة (م23) ، والتعاون في المجال القانوني والقضائي والتعاون لأغراض المصادرة(م28)، ولأغراض استرداد الموجودات(م29)، وان تتخذ كل دولة طرف ما يلزم من تدابير للسماح لدولة طرف أخرى برفع دعوى قضائية أمام محاكمها لاسترداد أموال أو ممتلكات متحصلة من جريمة من جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والسماح بإنفاذ امر او حكم مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف في هذه الاتفاقية ، ونقل الاجراءات الجنائية (م30)، وتسليم المتهمين المحكوم عليهم (م31)، وحماية الشهود والخبراء (م38) ، كما انضم الاردن لاتفاقية التعاون الجمركي العربي والتي تضمنت ان تعمل الادارات الجمركية في الدول الاطراف على التعاون فيما بينها لتبادل المعلومات حول العمليات المشتبه بارتباطها بغسل الاموال(م13).

اما على المستوى الثنائي: فقد ابرم الاردن اتفاق تعاون ثنائي في المجال الأمني بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية التونسية والذي تضمن اتخاذ كافة التدابير اللازمة للحيلولة دون اتخاذ اراضيها مسرحاً لتخطيط او تنظيم او تنفيذ الجرائم المشمولة بالاتفاق او التحريض على ارتكابها والتعاون في مجالات مكافحة الجرائم المنظمة وعمليات غسل الاموال وتبادل المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد ومصادرة الاموال الناشئة عنها ، كما ابرم الأردن اتفاق تعاون ثنائي بين وزارة الداخلية في الأردن ووزارة الداخلية في سوريا لسنة 2005 والذي تضمن تعاون الطرفين في الجرائم المنظمة والامن والجرائم الاقتصادية والدولية ، وغسل الأموال.

وأبرم الأردن اتفاقية ثنائية مع حكومة جمهورية قبرص بشأن التعاون في مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والمتاجرة غير المشروعة بالعقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية والمواد المشككة منها والهجرة غير الشرعية والجرائم الجنائية الأخرى وقد حدد هذا الاتفاق المادة الثالثة مجالات التعاون ومنها : الجريمة

⁸² صادقت الاردن على الاتفاقية بقانون رقم 20 لسنة 2012 (قانون التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب لسنة 2012)

المنظمة عبر الحدود الوطنية والعمليات المالية والأنشطة الأخرى المتعلقة بايرادات الجريمة (غسل الأموال) وتبادل المعلومات المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المتورطين في الجريمة المنظمة ، ونصت المادة الثامنة على التعاون في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب .

بالإضافة الى ابرام اتفاق التعاون بين الاتحاد الدولي للاتصالات وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات (TRC) بخصوص الأنشطة المشتركة لبناء القدرات البشرية⁸³ ، والذي اورد في المادة (17) منه موضوع الممارسات التجارية الاخلاقية ومكافحة الفساد، كما ابرم الاردن اتفاقية بين حكومة المملكة الاردنية الهاشمية وحكومة الاتحاد السويسري بخصوص المساعدة الإنسانية والتعاون الفني والمالي، حيث تهدف الاتفاقية الى تعزيز التعاون ضمن إطار عمل تشريعاتهما وأنظمتها الوطنية المعنية بتحقيق مشاريع المساعدة الإنسانية والفنية والمالية في الأردن ويجب ان تسهم هذه المشاريع في دعم عملية الإصلاح في الأردن(م2) .

وعلى المستوى الداخلي : اصدر الاردن قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 المعدل بالقانون رقم 25 لسنة 2019⁸⁴ ، والذي تناول في المادة الثالثة انشاء (هيئة النزاهة ومكافحة الفساد) والتي تهدف الى تحقيق عدد من الاهداف اهمها : تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الادارة العامة والتأكد من التزام الادارة العامة بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص والتأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات والتعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية في مجال مكافحة الفساد المالي والاداري بكل اشكاله ، والكشف عن المخالفات والتجاوزات ، وجمع الادلة ، ومباشرة الاجراءات الادارية والقانونية اللازمة لذلك ، كما نص القانون في المادة الثامنة على اختصاصات هيئة النزاهة واهمها :وضع السياسة العامة للهيئة ، وقرار الخطط البرامج اللازمة لتنفيذها ، وقرار معايير النزاهة الوطنية والتوعية بها ، والتعاون والتنسيق مع الجهات الدولية لاسترداد الاموال المتحصلة من الفساد سواء داخل المملكة ام خارجها ، كما بين القانون في المادة 16 الافعال التي تعتبر من افعال الفساد ومنها: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية، والكسب غير المشروع واساءة استعمال السلطة خلافاً لاحكام القانون، وجرائم الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة.

⁸³ منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5588 على الصفحة 4030 بتاريخ 2019-07-16

⁸⁴ يوجد حالياً مشروع مقترح لتعديل قانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2020

كما صدر في الاردن نظام رقم 62 لسنة 2014 والمتعلق بحماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم وتعديلاته والذي اعطى تعريفا محددًا للمخبر والمبلغ والشاهد والخبير وطالب الحماية وضمن لهم الحماية القانونية في حال تم الإبلاغ عن واقعة فساد ، ويعتبر هذا النظام استجابة لما ورد في المادة 33 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة 14 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وقد أقرت الحكومة مؤخرا مشروع قانون معدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2020، والذي جاء بتعديلات اهمها : اعطاء مجلس الهيئة صلاحية اصدار قرارات الحجز على الاموال المنقولة وغير المنقولة والمنع من السفر وصلاحية الاحتفاظ بالمشتببه بارتكابه فعل فساد وتوقيفه واعطاء الهيئة صلاحية التحقيق في جرائم غسل الاموال وإجراء المصالحات مع مرتكبي هذه الجرائم إذا أعادوا الأموال التي حصلوا عليها ووفقاً لاحكام قانون الجرائم الاقتصادية.

كما صدر في الاردن قانون رقم 46 لسنة 2007 (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2007) وتعديلاته⁸⁵ والذي عرف جريمة غسل الاموال بانها (كل فعل ينطوي على اكتساب الاموال او حيازتها او التصرف فيها او نقلها او ادارتها او حفظها او استبدالها او ايداعها او استثمارها او التلاعب في قيمتها او تحويلها او اي فعل آخر وكان القصد من هذا الفعل اخفاء او تمويه مصدرها او الطبيعة الحقيقية لها او مكانها او حركتها او كيفية التصرف بها او ملكيتها او الحقوق المتعلقة بها او الحيلولة دون معرفة من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال) ، وتضمن القانون تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب (م5)، كما تضمن القانون انشاء وحدة مستقلة ترتبط بمحافظ البنك المركزي الأردني تسمى (وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) تختص باي عملية يشتبه بانها مرتبطة بغسل الاموال او تمويل الارهاب وطلب المعلومات التي تتعلق بها لغايات مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب (م7) ، وصدر نظام رقم 40 لسنة 2009 (نظام وحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب) والذي حدد اختصاصات الوحدة واهمها : التحري عن اخطارات العمليات التي يشتبه بان لها علاقة بغسيل الاموال وانشاء قاعدة بيانات يحفظ بها كل ما يرد الى الوحدة من معلومات عن

العمليات التي يشتبه بانها مرتبطة بغسل الاموال او تمويل الارهاب واجراء الدراسات والبحوث في مجال مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب وتحليلها ومتابعتها على الصعيدين المحلي والدولي ، كما صدرت تعليمات رقم 2 لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالجهات التي تقدم الخدمات

⁸⁵ وقد اصدر الاردن بتاريخ 2012/5/28 قانون رقم 20 لسنة 2012 للمصادقة على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب والتي اعتبر نافذة بالاردن

البريدية لسنة 2018) وهي الخدمات المالية التي تتضمن خدمات مالية بريدية أو تقديم خدمة التحويل أو خدمات نقل

الأموال بواسطة البريد والتي اوضحت الخطوات التي يجب اتخاذها لتحديد مخاطر غسل الاموال وتقييمها وفهمها وتحديد الخدمات والعمليات ومراقبتها وضبطها (م4) ، وتعليمات رقم 8 لسنة 2020 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب لشركات التمويل الأصغر لسنة 2020) والتي عرفت الدول مرتفعة المخاطر بانها(الدول المدرجة في قوائم مجموعة العمل المالي (FATF) كدول ذات مخاطر مرتفعة أو التي لديها قصور

في إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مما يشكل خطراً على النظام المالي العالمي أو يتوفر لدى المملكة معلومات على أنها دول مرتفعة المخاطر. (م2)، وتعليمات لسنة 2014 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب لمحلات صياغة الحلي وبيع المجوهرات والمعادن الثمينة والاحجار الكريمة لسنة 2014)⁸⁶، وتعليمات رقم 2 لسنة 2016 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في أنشطة التأمين لسنة 2016) وتعديلاتها⁸⁷ ، وتعليمات لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالشركات التي تمارس نشاط التأجير التمويلي لسنة 2018)⁸⁸، وتعليمات رقم 18 لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب الخاصة بالمكاتب العقارية المرخصة لسنة 2018)⁸⁹.

وكانت الاردن في وقت سابق قد اصدرت قانون معدل رقم 20 لسنة 2004 (قانون الجرائم الاقتصادية المعدل لسنة 2004) ، ولدعم جهود مكافحة الفساد وبالذات في مكافحة جرائم الاعتداء على المال العام ومنها تلك المتعلقة باستثمار الوظيفة العامة للحصول على كسب غير مشروع خاصة لما لها من آثار سلبية مباشرة على الاقتصاد الوطني فقد اصدر المشرع الاردني قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014 وتعديلاته

⁸⁶ حل محل تعليمات لسنة 2011 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لمحلات صياغة الحلي وبيع المجوهرات والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة لسنة 2011).

⁸⁷ حل محل تعليمات رقم 6 لسنة 2010 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في أنشطة التأمين لسنة 2010) وتعديلاتها

⁸⁸ حل محل تعليمات لسنة 2011 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالشركات التي تمارس نشاط التأجير التمويلي لسنة 2011)

⁸⁹ حل محل تعليمات لسنة 2017 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمكاتب العقارية المرخصة لسنة 2017)

والذي يلزم شاغلي الوظائف العليا مثل رئيس الوزراء والوزراء والاعيان والنواب بإشهار الذمة المالية لدى دائرة اشهار الذمة المالية في وزارة العدل وقد اعتبر هذا القانون في المادة (4) منه ان الكسب غير المشروع هو كل مال منقول او غير منقول حصل او يحصل عليه اي شخص تسري عليه احكام هذا القانون لنفسه او لغيره بسبب استغلال منصبه او وظيفته او المركز الذي يشغله او بحكم صفة اي منهما وكل زيادة تطراً على المال المنقول او غير المنقول وفق اقرار الذمة المالية المقدم منه بمقتضى احكام هذا القانون او قانون اشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 له او لزوجه او لاولاده القصر وذلك اثناء اشغاله للمنصب او الوظيفة او المركز او بسبب صفة اي منها اذا كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم المالية وعجز عن اثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة ، وقد تم تعديل هذا القانون بالقانون المعدل رقم 40 لسنة 2018 (قانون معدل لقانون الكسب غير المشروع لسنة 2018)، كما صدر تعميم لسنة 2014 (تعميم الى البنوك المرخصة والشركات المالية وشركات الصرافة وشركات بطاقات الدفع بخصوص التعامل بالعملة الافتراضية لسنة 2014) والذي منع التعامل وتداول العملة الافتراضية Bitcoin لكونها ليست قانونية لعدم وجود اي التزام على اي بنك مركزي او حكومة في العالم لتبديل قيمتها مقابل نقود صادرة عن هذه الحكومات او مقابل سلع عالمية متداولة او مقابل الذهب .

هذا بالاضافة الى ما ورد في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته والذي جرم الكثير من الافعال التي تقع على الاموال العامة مثل الاختلاس واستثمار الوظيفة(م14) وتزوير البنكنوت والتي تشمل اوراق النقد الاردني والمستندات المالية واذونات الخزينة وسندات الدين التي تصدرها الدولة والمؤسسات العامة (م239) والمسكوكات (م245)، كما ان قانون رقم 6 لسنة 1952 (قانون تحصيل الاموال العامة لسنة 1952) وتعديلاته قد اشار الى بعض الحالات في كيفية تحصيل الدين العام والذي عرف الاموال العامة بانها جميع انواع الضرائب والرسوم والغرامات والذمم والديون المتحققة للخزانة المالية والذي بين احكام تأدية الاموال العامة. كما اصدرت الاردن قانون رقم 47 لسنة 2007 (قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة 2007) والذي نص في المادة (7) على انه(مع مراعاة احكام التشريعات النافذة، لكل اردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقا لاحكام هذا القانون اذا كانت له مصلحة مشروعة او سبب مشروع) ، وعلى المسؤول تسهيل الحصول على المعلومات ، وضمان كشفها دون ابطاء وبالكيفية المنصوص عليها في هذا القانون (م8) ، وحدد القانون كذلك كيفية تقديم طلب الحصول على المعلومات (م9)⁹⁰ .

⁹⁰ يوجد حالياً مشروع قانون معدل لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

وكذلك صدر قانون رقم 18 لسنة 2017 (قانون الأوراق المالية لسنة 2017)⁹¹، والذي نص في المادة 105 على انه (يعتبر مخالفة لاحكام هذا القانون أي مما يلي :- أ- تقديم بيانات غير صحيحة او مضللة في أي من الوثائق التي يتم تقديمها الى الهيئة.ب- عرض اوراق مالية او بيعها بناء على بيانات غير صحيحة أو مضللة بشأن الحقوق والميزات التي تمنحها الاوراق المالية التي تم عرضها او بيعها او طبيعة الاعمال التي يمارسها المصدر او مدى نجاح تلك الاعمال او الاوضاع المالية للمصدر او التوقعات المستقبلية له،او تصديق مدقق الحسابات على بيانات مالية غير صحيحة او مضللة او مخالفة للمعايير المحاسبية المعتمدة ومعايير التدقيق المعتمدة، ويكون مسؤولاً عن تعويض أي شخص تلحق به خسارة مالية نتيجة لذلك. د- أي خداع أو تضليل يتعلق بالأوراق المالية أو أي ممارسة محظورة فيما يتعلق بالاعمال المرخصة وفقا لاحكام هذا القانون.هـ- تداول أو راق مالية أو حمل الغير على تداولها بناء على معلومات داخلية ، وصدر قانون رقم 22 لسنة 1997 (قانون الشركات لسنة 1997) وتعديلاته⁹² والذي جرم بعض الافعال ذات العلاقة باصدار الأسهم أو شهاداتها أو القيام بتسليمها إلى أصحابها أو عرضها للتداول قبل تصديق النظام الأساسي للشركة والموافقة على تأسيسها واجراء اكتتابات صورية للأسهم أو قبول الاكتتابات فيها بصورة وهمية واصدار سندات القرض وعرضها للتداول قبل أوانها بصورة مخالفة لأحكام هذا القانون ،وتنظيم ميزانية أي شركة بصورة

غير مطابقة للواقع او توزيع أرباح صورية أو غير مطابقة لحالة الشركة الحقيقية ، وقد تم تعديل هذا القانون عدة مرات كان اخرها القانون المؤقت المعدل رقم 35 لسنة 2010 (قانون معدل لقانون الشركات / مؤقت لسنة 2010 الشركات التي لا تهدف الى تحقيق الربح ، وقانون معدل رقم 34 لسنة 2017 (قانون معدل لقانون الشركات لسنة 2017) الذي ادخل شركات رأس المال المغامر وهي الشركات التي تؤسس بقصد الاستثمار المباشر في رؤوس أموال الشركات غير المدرجة أسهمها في السوق المالي لقاء حصولها على عوائد

⁹¹ حل محل القانون المؤقت رقم 23 لسنة 1997 وال قانون مؤقت رقم 76 لسنة 2002 (قانون الاوراق المالية لسنة 2002) 2017/4/5

⁹² حل محل قانون مؤقت رقم 1 لسنة 1989 (قانون الشركات لسنة 1989) وتعديلاته -قانون رقم 12 لسنة 1964 (قانون الشركات لسنة 1964) وتعديلاته

عند بيع مساهمتها او حصصها في رأسمال الشركة المستثمر بها، وقانون معدل رقم 30 لسنة 2018 (قانون معدل لقانون الشركات لسنة 2018).

وصدر كذلك قانون رقم 28 لسنة 2000 (قانون البنوك لسنة 2000) وتعديلاته⁹³ والذي يحظر ممارسة الاعمال المصرفية الا بعد الحصول على الترخيص اللازم، والذي نص في المادة (72) على السرية المصرفية وضرورة مراعاتها حيث الزم القانون البنوك بالمحافظة على السرية المصرفية وحفظ اسرار العملاء وعرف السر المصرفي بانه (كل امر او معلومات او وقائع تتصل بعلم البنك من خلال عملية مصرفية او بسببها سواء افضى بها العميل وودائعه وقيمة مبالغه والتسهيلات المصرفية والقروض الممنوحة له وضماناتها والشيكات التي يسحبها العميل على البنك وغيرها)⁹⁴، ولذلك فانه عند تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد ادخلت جريمة غسل الاموال من ضمن جرائم الفساد ولكن بالتعديل لم يسمح لافراد الضابطة العدلية في دائرة مكافحة الفساد بالاطلاع على بيانات البنوك ، كما ان قانون البنوك الحالي منع من الحصول والاطلاع على البيانات المصرفية الا بموجب طلب من السلطات القضائية او صاحب العلاقة ذاته وبالتالي يوجد قصور تشريعي يقلل من دور هيئة مكافحة الفساد⁹⁵ ، كما صدر قانون رقم 17 لسنة 1959 (قانون محكمة امن الدولة لسنة 1959) وتعديلاته والذي نص على تجريم غسل الأموال وتزييف العملة وتزوير البنكنوت.

كما عقد في الأردن مؤتمر "دور سلطات العدالة الوطنية في تنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد" نظمتها الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بدعم من المشروع الاقليمي في البلدان العربية التابع لبرنامج الامم المتحدة الانمائي بالشراكة مع هيئة مكافحة الفساد الاردنية، حيث تم التوصية بتعزيز التعاون القانوني والقضائي بين الدول العربية والتعاون في انفاذ القانون ودعوة الشبكة العربية للمزيد من الاهتمام بمسألة استرداد الاموال المتأتية عن الفساد ودعوة جامعة الدول العربية للاستمرار بزيادة الوعي بشأن مكافحة الفساد ومراجعة الاتفاقيات العربية الاخرى⁹⁶.

كما عقدت الحكومة الاردنية عدد من مذكرات التفاهم ذات العلاقة ومنها : مذكرة تفاهم بين هيئة النزاهة ومكافحة الفساد والمؤسسة العامة للغذاء والدواء والتي هدفت الى تعزيز التعاون من خلال بناء الشراكة بين

⁹³ حل محل قانون رقم 24 لسنة 1971 (قانون البنوك لسنة 1971) وتعديلاته

⁹⁴ انظر : الجازي .جهاد . ورقة بحثية (مدى توافق السرية المصرفية مع دور هيئة مكافحة الفساد في مكافحه جريمة غسل الاموال). 2015 . منشور على موقع هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

⁹⁵ انظر : الجازي .جهاد . ورقة بحثية (مدى توافق السرية المصرفية مع دور هيئة مكافحة الفساد في مكافحه جريمة غسل الاموال). 2015 . منشور على موقع هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

⁹⁶ منشور على موقع <https://www.khaberni.com/news> للدخول للموقع 2021/1/18

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد والمؤسسة العامة للغذاء والدواء والتوعية بمخاطر الفساد والتعاون في تبادل المعلومات واعداد الدراسات والابحاث واللجان المشتركة وضباط الارتباط وتبادل المعلومات .

وقد اطلقت الاردن الاستراتيجية الوطنية المحدثه للنزاهة ومكافحة الفساد 2020-2025، وقد ركزت الاستراتيجية الجديدة على أهمية استخدام الوسائل والتقنيات الحديثة في مجال الوقاية من الفساد كأدوات الاستخبار الرقمي وجمع البيانات الرقمية علما أن الأردن سجل تقدماً في تنفيذ التزاماته التي أوصت بها قمة مكافحة الفساد العالمية التي انعقدت في لندن العام 2016⁹⁷. وتهدف الى ترسيخ خمسة مبادئ هي: سيادة القانون، والحاكمية الرشيدة، والشفافية في اعمال الادارة العامة، والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، والمساءلة والمحاسبة، اما الاتجاهات فهي: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، القطاع الخاص، الاحزاب والنقابات، والهيئات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الاعلام⁹⁸.

تقييم الجهود الاردنية في مجال مكافحة الفساد

استعان الباحث لوضع هذا التقييم ببعض المصادر مثل الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد والتقارير السنوية الصادرة عن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وبعض البحوث والدراسات ذات العلاقة بالإضافة الى اصدارات المنظمات والهيئات ذات العلاقة والعديد من الكتابات والتقارير والمقالات الصحفية التي تطرقت لهذا الموضوع ، وسنتناول تقييم هذه الجهود من عدة جوانب وعلى النحو التالي:

اولا: من حيث السعي للانضمام للمعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد ، يلاحظ ان الجهود الاردنية في هذا المجال كانت زاخرة بالنتائج الجيدة ولذلك فان الباحث يرى ان هذه الجهود تعتبر مميزة وذات اثر جيد في الوصول الى القضاء على ظاهرة الفساد ، حيث قام الاردن ببذل جهود كبيرة في جانب الانضمام للاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بموضوع مكافحة الفساد ومنها : اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد و اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية و الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد واتفاق انشاء الأكاديمية

97 الربحيات. عبدالله . مقال منشور على الموقع : <https://alghad.com>

98 مقال منشور على الموقع: ammonnews.net عام 2018

الدولية لمكافحة الفساد و اعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة لسنة 2000 والاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب⁹⁹ واتفاقية التعاون الجمركي العربي واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي¹⁰⁰.
ثانيا : من حيث السعي لإبرام الاتفاقيات الثنائية والتفاهات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، فقد قام الاردن ببذل جهود كبيرة في جانب ابرام الاتفاقيات الثنائية والتفاهات ذات العلاقة بموضوع مكافحة الفساد حيث تمخض عن هذه الجهود: اتفاقية التعاون في مجال مكافحة الجريمة بين المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة اسبانيا لسنة 2011 واتفاق تعاون ثنائي في المجال الأمني بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية التونسية واتفاق تعاون ثنائي بين وزارة الداخلية في الأردن ووزارة الداخلية في سوريا لسنة 2005 واتفاقية ثنائية مع حكومة جمهورية قبرص بشأن التعاون في مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية واتفاقية التعاون القانوني والقضائي في المواد المدنية والتجارية بين الاردن والكويت¹⁰¹ واتفاقية التعاون القضائي بين الاردن ومصر لسنة 2001¹⁰² واتفاقية التعاون القانوني والقضائي بين المملكة الاردنية الهاشمية ودولة الامارات العربية المتحدة لسنة 2000¹⁰³ واتفاقية المملكة الاردنية الهاشمية وحكومة الاتحاد السويسري بخصوص المساعدة الإنسانية والتعاون الفني والمالي وغيرها.

ثالثا: من حيث السعي لاصدار القوانين والتشريعات اللازمة لمكافحة الفساد، فقد قام الاردن باصدار القوانين والانظمة والتعليمات ذات العلاقة بموضوع مكافحة الفساد واللجوء الى تعديل هذه التشريعات في معظم الاوقات وحسب الحاجة ، ومنها : قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 المعدل بالقانون رقم 25 لسنة 2019 ونظام رقم 62 لسنة 2014 والمتعلق بحماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد ومشروع قانون معدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2020، وقانون الجرائم الاقتصادية وقانون رقم 46 لسنة 2007 (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2007) وتعديلاته ونظام رقم 40 لسنة 2009 (نظام وحدة مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب لسنة 2009) وتعديلاته ونظام رقم 44 لسنة

⁹⁹ تم المصاغة عليها بقانون رقم 20 لسنة 2012 (قانون التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب لسنة 2012)

¹⁰⁰ قانون رقم 2 لسنة 2001 (قانون التصديق على اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي لسنة 2001) وتعديلاته

¹⁰¹ قانون رقم 6 لسنة 2006 (قانون تصديق اتفاقية التعاون القانوني والقضائي في المواد المدنية والتجارية بين الاردن والكويت لسنة 2006)

¹⁰² قانون رقم 3 لسنة 2001 (قانون التصديق على اتفاقية التعاون القضائي بين الاردن ومصر لسنة 2001)

¹⁰³ قانون رقم 12 لسنة 2000 (قانون تصديق اتفاقية التعاون القانوني والقضائي بين المملكة الاردنية الهاشمية ودولة الامارات العربية المتحدة لسنة 2000)

2008 (نظام عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2008) وتعديلاته وتعليمات رقم 2 لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالجهات التي تقدم الخدمات البريدية لسنة 2018) وتعليمات رقم 18 لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمكاتب العقارية المرخصة لسنة 2018) ونظام رقم 40 لسنة 2009 (نظام وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) وتعليمات رقم 2 لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالجهات التي تقدم الخدمات البريدية لسنة 2018) وتعليمات رقم 8 لسنة 2020 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لشركات التمويل الأصغر لسنة 2020) وتعليمات لسنة 2014 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لمحلات صياغة الحلبي وبيع المجوهرات والمعادن الثمينة والاحجار الكريمة لسنة 2014) وتعليمات رقم 2 لسنة 2016 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في أنشطة التأمين لسنة 2016) وتعديلاتها وتعليمات لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالشركات التي تمارس نشاط التأجير التمويلي لسنة 2018) وتعليمات رقم 18 لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالمكاتب العقارية المرخصة لسنة 2018) وتعليمات رقم 2 لسنة 2010 (تعليمات مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بشركات الصرافة لسنة 2010) وقانون معدل رقم 20 لسنة 2004 (قانون الجرائم الاقتصادية المعدل لسنة 2004) وقانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014 وتعديلاته وقانون اشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 والقانون المعدل رقم 40 لسنة 2018 (قانون معدل لقانون الكسب غير المشروع لسنة 2018)، وتعميم لسنة 2014 (تعميم الى البنوك المرخصة والشركات المالية وشركات الصرافة وشركات بطاقات الدفع بخصوص التعامل بالعملات الافتراضية لسنة 2014) وقانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته وقانون رقم 6 لسنة 1952 (قانون تحصيل الأموال العامة لسنة 1952) وتعديلاته وقانون رقم 47 لسنة 2007 (قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لسنة 2007) وقانون رقم 18 لسنة 2017 (قانون الأوراق المالية لسنة 2017) وقانون رقم 22 لسنة 1997 (قانون الشركات لسنة 1997) وتعديلاته وقانون رقم 28 لسنة 2000 (قانون البنوك لسنة 2000) وتعديلاته وقانون رقم 17 لسنة 1959 (قانون محكمة امن الدولة لسنة 1959) وتعديلاته ومذكرة تفاهم بين هيئة النزاهة ومكافحة الفساد والمؤسسة العامة للغذاء والدواء ونظام رقم 9 لسنة 2020 (نظام الخدمة المدنية لسنة 2020) وتعديلاته ونظام رقم 51 لسنة 2020 (نظام حساب امانات التسويات والمصالحات لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2020) ونظام رقم 132 لسنة 2016 (نظام التنظيم الإداري لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2016) وتعديلاته ونظام رقم 92 لسنة 2007 (نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد لسنة 2007) وتعديلاته ونظام رقم 90 لسنة 2007 (النظام المالي لهيئة مكافحة الفساد لسنة 2007) ونظام رقم

89 لسنة 2007 (نظام اللوازم لهيئة مكافحة الفساد لسنة 2007) وغيرها الكثير من القوانين والانظمة والتعليمات، وهذا يشير الى الكم الكبير من التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد وغسل الاموال التي تم اصدارها واقرارها في الاردن.

رابعا: من حيث بناء السياسات والاستراتيجيات الوطنية ، فمنذ إنشاء هيئة مكافحة الفساد في العام 2006 تم إقرار ثلاث إستراتيجيات وطنية وذلك من 2008 حتى 2012 ،ومن 2013 حتى 2017 وقد تضمنت الكثير من النقاط والاهداف الهامة ولم يتم معرفة نسبة الانجاز منها لعدم توفر المعلومات حولها ، اما الاستراتيجية الاخيرة قام الاردن بوضع الاستراتيجية الجديدة للاعوام 2020-2025 الحالية ، ووفقا لهذه الاستراتيجية الوطنية الاردنية¹⁰⁴ الجديدة فقد تضمنت ثلاثة محاور رئيسية هي :

1- تعزيز النزاهة والوقاية

2- إنفاذ القانون

3- بناء القدرات المؤسسية

كما تضمنت خمسة اهداف استراتيجية ، هي:

1- الهدف الاستراتيجي الاول: تفعيل منظومة النزاهة الوطنية وضمان امتثال الادارة العامة لها.

2- الهدف الاستراتيجي الثاني: تعزيز كفاءة العمل الوقائي بمكافحة الفساد

3- الهدف الاستراتيجي الثالث: تعزيز كفاءة إدارة التحقيق والشكاوى وتطويرها.

4- الهدف الاستراتيجي الرابع: تعزيز إدارة الشراكات الاستراتيجية المحلية والدولية.

5- الهدف الاستراتيجي الخامس: تطوير القدرات المؤسسية والبشرية.

وقد تضمنت هذه الاستراتيجية الكثير من المشاريع التي تخدم المحاور والاهداف السابقة ، وهذه الاستراتيجية لا زال معمولاً بها ولا يوجد معلومات حول اي قياس لنسبة الانجاز من الاهداف المحددة .

كما تم اقرار الميثاق الوطني للنزاهة ومكافحة الفساد حيث تم تشكيل لجنة لتعزيز منظومة النزاهة بموجب رسالة ملكية في كانون الاول 2012 وقامت اللجنة بصياغة الميثاق وخطته التنفيذية وتم إقرارها عام 2013 ومن ضمن ركائزها وفق الميثاق : سيادة القانون وإنفاذه، الفصل بين السلطات، تكامل العمل بين السلطات الثالث والمجتمع المدني والعالم، حرية الرأي والتعبير، المشاركة في صنع القرار، حق الحصول على المعلومات، المساواة وتكافؤ الفرص.

104 انظر : الاستراتيجية الوطنية للاعوام 2020-2025 . منشورة على موقع هيئة مكافحة الفساد

كما تم اقرار معايير النزاهة الوطنية في القطاع العام في عام 2016¹⁰⁵، وقد تضمنت خمسة معايير اساسية ولها معايير فرعية ولها مؤشرات الخاصة ، وكما يلي: معيار سيادة القانون ومعيار المساواة والمحاسبة ومعيار الشفافية ومعيار العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص ومعيار الحوكمة الرشيدة، بالإضافة الى معايير فرعية وهي: معيار المرجعية ومعيار التطبيق ومعيار موائمة التشريعات الوطنية للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما تضمنت مؤشرات قياس كثيرة ، وجميع ما تقدم يشير الى خطوات حقيقية وفعالة لتحقيق التقدم في مكافحة الفساد.

خامسا: من حيث ترتيب الاردن بين دول العالم في جهود مكافحة الفساد ، فحسب التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية حول مؤشر مدركات الفساد (CPI)¹⁰⁶ ، وتقارير منظمة رشيد للشفافية- الاردن¹⁰⁷ وتقارير هيئة النزاهة ومكافحة الفساد فان ترتيب الاردن على مدى السنوات الخمس المنصرمة كان كما يلي: **العام 2016** : تضمن التقييم 176 دولة ومن بينها الاردن وحصل الاردن على علامة 48 من 100 وجاء في المركز 57 عالمياً .

العام 2017 : شمل التقييم 180 دولة من ضمنها الاردن، حيث حصل الاردن على علامة 48 من 100 واحتل المركز 59 عالمياً

العام 2018 :حصل الأردن على علامة 49 من 100 متقدماً بذلك درجة واحدة عن عام 2017 والمرتبة 58 من 180 دولة

العام 2019 : انخفضت درجة الاردن درجة واحدة على المؤشر ليحصل على 48 من 100 متراجعاً بذلك درجة واحدة عن العام 2018¹⁰⁸

¹⁰⁵ المصدر كتيب صادر عن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد . منشور على موقع الهيئة

¹⁰⁶ يغطي مؤشر مدركات الفساد مجموعة من المواضيع التي تهم الصالح العام، مثل الرشوة والمساءلة وكيفية استخدام الأموال العامة بجميع القطاعات، واختلاس المال العام، وتستخدم عدة مصادر للوصول الى التقييم ومنها: تقييم مؤشر التحولات الصادر عن منظمة بيرتلزمان وتصنيف المخاطر الصادر عن وحدة التحريات الاقتصادية لمجموعة الايكونوميست وتصنيف المخاطر للدول الصادر عن منظمة غلوبال انسايت وغيرها.

¹⁰⁷ وقد اسست (رشيد للنزاهة والشفافية . الشفافية الدولية - الاردن) كمنظمة مدنية غير ربحية في نهاية العام 2013 وهي تهدف الى تعزيز مشاركة المواطن الاردني في مكافحة أنشطة الفساد وحماية الهيئات العامة والخاصة وهيئات المجتمع المحلي من الفساد وتحسين فعالية واستقلالية الهيئات العاملة في مكافحة الفساد وتقوية ودعم استقلالية ونزاهة السلطات التشريعية والقضائية .

¹⁰⁸ وقد قام "رشيد" الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية ، بإطلاق باروميتر الفساد 2019 والذي بين بشكل واضح الضعف ولا سيما ازدياد الوساطة للحصول على الخدمات في بعض المؤسسات وكذلك ازدياد ظاهرة شراء الاصوات الانتخابية.

العام 2020 : ارتفعت درجة الاردن درجة واحدة على مؤشر مدركات الفساد ليحصل على 49 من 100 مرتفعاً بذلك درجة واحدة عن العام 2019.

علما بان التقييم يقوم على مجموعة من المسوح والاحصائيات التي يتم ادراجها وفق ثمانية مصادر محددة، وهي:

- تقييم مؤشر التحولات الصادر عن منظمة بيرتلزمان.
- تصنيف المخاطر الصادر عن وحدة التحريات الاقتصادية لمجموعة الايكونوميست.
- تصنيف المخاطر للدول الصادر عن منظمة غلوبال انسايت.
- الكتاب السنوي للتنافسية العالمية الصادر عن المعهد الدولي للتنمية الادارية.
- الدليل العالمي لمخاطر الدول الصادر عن مؤسسة خدمات المخاطر السياسية.
- مؤشر مشروع انماط الديمقراطية.
- استطلاع راي التنفيذيين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي.
- مؤشر سيادة القانون الصادر عن المشروع العالمي للعدالة.

ووفق التقييم الاخير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية للعام 2020 والذي تم في 2021/1/28 فان الاردن تقدم بمقدار درجة واحدة ، ويعزو تقرير "منظمة رشيد- الاردن" هذا الارتفاع الى تقدم الأردن ضمن معايير مصدر: مؤشر سيادة القانون الصادر عن المشروع العالمي للعدالة ب 3.15 درجات، وتراجع بمقدار 1.89 درجة على مصدر: مؤشر انماط الديمقراطية.

كما يشير البيان الصحافي المنشور على الموقع الالكتروني الخاص بمنظمة رشيد الى ان ارتفاع درجة الاردن على مؤشر سيادة القانون سببه التعديلات التي تمت على قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد إضافة إلى التعديلات المقترحة والتي تم إرسالها إلى مجلس النواب بعد إقرارها من مجلس الوزراء على قانون ديوان المحاسبة وقانون الكسب غير المشروع، إضافة الى إقرار مشروع قانون معدل لقانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2020¹⁰⁹ ، والذي تضمن تعديلات تزيد من صلاحيات الهيئة وشمول جرائم جديدة بإعتبارها جرائم فساد كاستغلال النفوذ وجرائم غسل الأموال والجرائم المنصوص عليها في المادة (59) من قانون الانتخاب لمجلس النواب أو اي مادة تحل محلها، اما انخفاض درجة الاردن على مصدر: مؤشر انماط الديمقراطية بمقدار 1.89 درجة، فترى المنظمة انه يعود الى التراجع في الممارسات الديمقراطية متمثلة في

¹⁰⁹ يواجه مشروع القانون المعدل لقانون النزاهة معارضة شديدة بسبب وجود شبهات دستورية به إضافة للعديد من التشوهات في الصياغة. انظر: مقال حول بعض الاعتراضات د. نوفان العجارمة منشور على الموقع الاخباري الالكتروني: alordoon.com والموقع الاخباري الالكتروني: jfrnews.com.jo يوم الاحد تاريخ 2021/1/31.

حرية التجمع وحرية الرأي والتعبير والصحافة حسب المصدر، وقد قدمت المنظمة العديد من التوصيات لتحسين ترتيب الاردن ، ومنها : تعزيز دور الهيئات والمؤسسات الرقابية واستكمال موائمة جميع التشريعات بما يتوافق مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الثنائية وتعزيز الديمقراطية والفضاء المدني بتوفير منظومة تشريعية تعمل على تنظيم عمل منظمات المجتمع المدني و ملاحقة جميع الفاسدين دون استثناء وضمان حصولهم على محاكمات عادلة.

اما تقارير هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعدد من السنوات فقد تضمنت بعض التوصيات ، ومنها: اجراء تعديلات قانونية على قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لتوسيع صلاحيات الهيئة وادراج جريمة غسل الاموال وتمويل الارهاب ضمن جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون وادراج جرائم الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص ضمن جرائم الفساد بالاضافة الى اقتراحات متعددة حول اجراء تعديلات على نصوص قانونية موزعة في العديد من التشريعات.

سادسا : من حيث جهود ودور هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ، في بداية الامر كانت مكافحة الفساد وحدة تابعة لدائرة المخابرات العامة منذ عام 1996 وكانت هذه الوحدة تعمل على مكافحة الفساد و التحقيق ومتابعة المعلومات الواردة لها من مصادر عديدة ، الا انه ونتيجة لانضمام الاردن الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد تم انشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ، وقد اعطيت هيئة النزاهة صلاحيات واسعه لتتمكن من اداء دورها على الوجه الاكمل¹¹⁰ ، الا ان الانتقادات على صلاحيات الهيئة لا زالت تتأرجح بين شد وجذب ، فبعض الآراء تتادي بتوسيع صلاحيات الهيئة بشكل اكبر لتمكين الهيئة من اداء مهامها بشكل اسرع واقوى تأثيرها بسبب طبيعة الجرائم التي يتعامل معها قانون النزاهة والتي تشكل خطرا كبيرا على الدولة واقتصادها وحتى سمعتها لما فيه من اهدار لموارد الدولة ، فيما يرى البعض الآخر ان توسيع صلاحيات الهيئة قد تتجم عنه اضرار كثيرة ومنها الاعتداء على سلطة واختصاص القضاء من جانب ، والمبالغة في تقييد الحريات من جانب آخر ، فعمل الهيئة يجب ان تحكمه قواعد واضحة محددة تمنع من تحول الهيئة الى اداة للقمع وخاصة في ظل الظروف الحالية التي يكثر فيها الحديث عن مبالغة السلطة التنفيذية (الحكومة) وحساسيتها تجاه اي انتقاد يوجه لها ، ولا ننكر وجود شواهد متعددة على هذه الحالات في الفترة الاخيرة .

¹¹⁰ انظر في اختصاصات وصلاحيات هيئة النزاهة القرار التفسيري رقم 9 لسنة 2017 الصادر عن ديوان تفسير القوانين بتاريخ 2017/11/26 بخصوص المنازعات والتظلمات المتعلقة بالقرارات الإدارية وطعون الوظيفة وطعون الافراد والهيئات قابلة للتظلم الإداري أو القضائي فإنها تخرج عن اختصاص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

ومع ذلك فاننا يجب ان لا نقل من اهمية تأسيس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ودورها في مكافحة الفساد والفاستين بما يحفظ المال العام ويحمي الحريات المشروعة بذات الوقت ، ولسنا نبالح اذا قلنا ان وجود هيئة لمكافحة الفساد عمل على التقليل من حالات الفساد في القطاع العام على الاقل مما كان له اثر في تحسين عملية مكافحة الفساد بشكل عام ولربما يكون له اثر ايضا في تحسين وضع وترتيب الاردن في هذا المجال على المستويين الدولي والعربي¹¹¹ ،

وعن جهود هيئة النزاهة ومكافحة الفساد فيلاحظ انه بعد دمج هيئة النزاهة وديوان المظالم توسعت مهام الهيئة ومسؤولياتها وفقا للتقرير الصادر عن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2016¹¹² وكانت القضايا الواردة عام 2016 عددها 1127 ، وفي العام 2017 بلغ عدد القضايا الواردة الى الهيئة 2050 قضية ، فيما بلغ عدد القضايا في العام 2018 ما يقارب 2647 قضية وذلك حسب تقارير هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، الا ان هذه التقارير المنشورة تخص فقط الفترة ما قبل 2018 ، ولم يتسنى للباحث الاطلاع على عدد القضايا الواردة الى الهيئة خلال العامين 2019-2020 لعدم توفر معلومات منشورة من هيئة النزاهة .

ومن الجهود المبذولة والتي قامت بها هيئة النزاهة اقتراح التعديلات التي طالت عددا من القوانين والتشريعات والانظمة والتعليمات والاجراءات ذات العلاقة بمكافحة الفساد وغسل الاموال وتمويل الارهاب وغيرها، بل ان من بينها اقتراحات تناولت التعديل على قانون النزاهة نفسة وقانون ديوان المحاسبة وقانون الكسب غير المشروع، اضافة الى اقتراح التعديلات على بعض التشريعات المتصلة بالمال العام مثل نظام الشراء الموحد (نظام المشتريات الحكومية رقم (28) لسنة 2019)، وبعض التشريعات المتصلة بالفساد الاداري مثل نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (78) لسنة 2019، وبعض القوانين الاخرى مثل : قانون المطبوعات والنشر وقانون حق الحصول على المعلومة وقانون الجرائم الالكترونية.

ومن الجهود المبذولة مشاركة الاردن في تاسيس الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد التي أُطلقت في البحر الميت عام 2008 والتي تختص في دعم جهود الدول العربية ضد الفساد ، وتضم هذه الشبكة في عضويتها 47 وزارة وهيئة حكومية وقضائية من 18 بلداً عربياً من ضمنها الأردن.

ونشير كذلك الى ان هيئة النزاهة دأبت على تحليل النتائج المتعلقة بمكافحة الفساد وتقييمها وابداء التوصيات عليها ، ومنها: اجراء التعديلات القانونية على التشريعات ذات العلاقة وادراج بعض الجرائم ذات الخطورة وتفعيل مبدأ سيادة القانون وإجراء التقييمات الدورية لهذه الغاية وتركيز حملات التوعية الوطنية باضرار الفساد

¹¹¹ مقال منشور على الموقع (rumonline.net) عام 2014 الدخول للموقع 2021/1/18

¹¹² انظر: التقرير السنوي لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد للعام 2016 والمنشور على موقع الهيئة الالكتروني .

واثره ومشاركة مؤسسات المجتمع وترسيخ مبدأ المساءلة ومحاربة الوساطة والمحسوبية بالإضافة الى اقتراحات متعددة اخرى حول اجراء تعديلات على بعض النصوص القانونية الموزعة في العديد من التشريعات .

وكانت بعض المصادر¹¹³ قد اشارت الى تراجع في جهود مكافحة الفساد على المستوى العربي عامة ، كما تراجع مستوى مكافحة الفساد والادوات التي تقوم عليها الاجهزة الرقابية المتخصصة في مكافحة الفساد في الاردن¹¹⁴ للعام 2019 بسبب تأخر المساءلة والمحاسبة الإدارية والقضائية للمسؤولين المتورطين في الفساد

ومن المهم جدا الانتباه الى ان تقارير هيئة النزاهة السابقة ضمت كثيرا من التوصيات الجيدة الا ان المشكلة تكمن - كما يعتقد الباحث- في عدم وجود متابعة جدية للعمل على تحقيق هذه التوصيات ضمن المعايير الاساسية والفرعية المحددة ، اضافة الى بعض الضعف والتراخي في قياس المؤشرات المحددة لكل معيار لبيان نسبة الانجاز من التوصيات ومتابعتها لغايات تنفيذها كاملة ، ودليلنا في ذلك ان التوصيات كانت تقريبا متطابقة ومتشابهة لعدة سنوات سابقة مما يشير الى انها لم تنجز او انها لم يتم قياسها لمعرفة نتائجها على ارض الواقع، نضيف الى ذلك ان اسباب تراجع مؤشر مكافحة الفساد للفترة السابقة كانت وبوجه عام متقاربة مما يؤكد على ضعف العمل لتحقيق هذه التوصيات او انه لم يتم اتخاذ اجراءات معقولة وملموسة ومتكاملة لتنفيذها ، ومن الامثلة على ذلك انه عند تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد ادخلت جريمة غسل الاموال من ضمن جرائم الفساد الا انه لم يسمح لافراد الضابطة العادلة في دائرة مكافحة الفساد بالاطلاع على بيانات البنوك بسبب السرية المصرفية المنصوص عليها في قانون البنوك اذ ان قانون البنوك يمنع من الحصول والاطلاع على البيانات المصرفية الا بموجب طلب من السلطة القضائية او صاحب العلاقة ذاته، وبالتالي يبقى التقصير في وضع وتنفيذ الاستراتيجيات الشاملة والمتكاملة عاملا هاما في تقليص واضعاف دور هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في القدرة على تتبع الاموال والتحويلات التي تثير الشبهة وتعبها .

سابعا: تقييم الجهود الاردنية في استرداد عائدات الفساد

يعتبر استرداد عائدات الفساد من اهم ما يقال في موضوع مكافحة الفساد ، وادلل على ذلك بما ورد في قرار رقم 1/7 بمؤتمر الدول الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقد في فيينا بتاريخ 6-10 تشرين الثاني لعام 2017 والذي جاء فيه انه (.. إنَّ مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ يشير إلى أنَّ إعادة الموجودات ذات المصدر غير المشروع المتأتية من أفعال الفساد مبدأً أساسياً بمقتضى الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

113 الرجوب . احمد عبد الباسط مقال منشور على الموقع : [/https://www.raialyoum.com/index.php](https://www.raialyoum.com/index.php)

114 الرجوب . احمد عبد الباسط مقال منشور على الموقع : [/https://www.raialyoum.com/index.php](https://www.raialyoum.com/index.php)

وقد سبق ان اشرنا الى أن استرداد الأموال وعائدات الفساد المنهوبة يحتاج إلى مهارات قانونية وأساليب بحث وتحقيق خاصة للكشف عن مكان الاموال المنهوبة¹¹⁵، واساليب واجراءات خاصة بالمطالبة بها واستعادتها، وذلك بسبب المشاكل والمعوقات التي تواجه عملية الاسترداد ، ومنها عدم توافر إستمرار الإرادة السياسية في إسترداد الأموال المنهوبة وإختلاف النظم القانونية وإجراءاتها في دول العالم وضعف الخبرة والمعرفة القانونية المتعلقة بعملية إسترداد الأموال وبآليات التعاون القضائي الدولي ، ولذلك لا بد من الإستعانة بآليات التعاون القضائي الدولي والإستفادة من الإتفاقيات الدولية والإقليمية التي صادقت عليها الدولة المنهوبة طالبة الاموال وكذلك التعاون مع منظمات الأمم المتحدة المختصة وبوجه خاص مبادرة "ستار" لإسترداد الأموال المنهوبة التي تهدف إلى مساعدة الدول في إسترداد هذه اموالها المنهوبة والتي تم نقلها الى دول أخرى¹¹⁶ .

والحقيقة ان عملية استرداد الاموال المنهوبة مسألة معقدة وتمر بعدة مراحل ، هي: البحث والتحري عن الاموال المنهوبة ثم بعد ذلك يجب العمل على الاجراءات القانونية والقضائية للتوصل الى حجز هذه الاموال وتجميدها ثم المرحلة الثالثة وهي مصادرة هذه الاموال واستردادها عبر الطرق القانونية والقضائية.

وقد اطلقت بعض الدول دليل لاستعادة الاموال المنهوبة¹¹⁷ وهذا الدليل يتضمن و يلخص القواعد المرعية الإجراء التي يمكن الاستناد إليها من قبل الدول الطالبة في مختلف مراحل استرداد الأموال والعائدات، ويعرض لأهم قواعد البيانات التي يمكن الاستناد إليها في تعقب أثر الأموال، كما يقدم معلومات عملية عن الآليات المتبعة للحصول على المساعدة القانونية ، بالإضافة الى الخطوات الممكن اتخاذها في هذا المجال¹¹⁸، وحيث ان الجهود الاردنية لا زالت متواضعة في هذا المجال ولا تفي بالغرض فان الباحث يقترح وضع دليل خاص بالاردن يتضمن كل الارشادات التي تتعلق بعملية استرداد الاموال المتحصلة من الفساد، او على الاقل الاستناد الى دليل موثوق

115 انظر الموقع الالكتروني: [/https://www.swissinfo.ch](https://www.swissinfo.ch)

116 انظر: مشروع انشاء مركز عربي لاسترداد الاموال المنهوبة . ورقة عمل للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية ، قدمت الى المؤتمر الثالث عشر لرؤساء هيئات قضايا الدولة في الدول العربية . بيروت 19-21/2017 . ص 4 وما بعدها .

117 انظر الموقع الالكتروني: <https://www.lb.undp.org/c>

118 يمكن الاطلاع عليه على الموقع: www.justice.gov.lb

وفيما يتعلق بحجم الاموال المستردة على مستوى الاردن ، فان الباحث يشير الى ان هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الاردنية اعلنت انها تمكنت حتى الان من استرداد حوالي 350 مليون دينار¹¹⁹، فيما يرى البعض¹²⁰ انه لغاية الان لم يتم الكشف عن حجم الاموال المستعادة من الفساد ولا يوجد رقم ثابت لهذه الارقام بل ان رئيس اللجنة المالية في مجلس النواب قد اكد انه لم يتم استعادة اي دينار من اموال الفساد¹²¹ ، وكانت ارقام الهيئة قد اشارت الى استرداد وتسوية مبلغ 222 مليون دينار بين عامي 2013 - 2018 توزعت بين استردادات وتسويات لأموال عامة وتهرب ضريبي وجمركي¹²²، وقد اشارت تقارير ديوان المحاسبة إلى أنها استطاعت تحقيق وفر مالي واسترداد أموال عامة منذ العام 2010 وحتى العام 2017 بلغت قيمتها أكثر من 384 مليون دينار¹²³، ونظرا لشح المعلومات حول الاموال المستردة من الفساد فاننا نعتقد ان الاموال التي قيل بانها مستردة هي الاموال الناتجة عن مكافحة الداخلية للفساد مثل اعمال التهرب الضريبي والاختلاسات من بعض الموظفين ولا نعتقد ان من بينها اموال استردت من الخارج لاهمية هذا الاسترداد في خفض عجز الموازنة وتقليص الدين العام¹²⁴ ، ويشير البعض¹²⁵ انه تم استرداد 35 مليون دولار من اموال الفساد وان هيئة النزاهة تعاملت مع 3800 قضية من عام 2008 ولغاية عام 2015.

وهذا ما اشار اليه الباحث سابقا من ان الاموال التي يتم التحدث عنها في تقارير هيئة النزاهة وديوان المحاسبة ما هي الا اموال تم الاستيلاء عليها داخليا وتم استعادتها من الفاسدين عبر حملات مكافحة الفساد وغسيل

¹¹⁹ مقال ليث العساف مقال منشور على الموقع الالكتروني <https://www.addustour.com> تاريخ 2020/5/26

وتاريخ الدخول على الموقع 2021/1/18

¹²⁰ مقال منشور على الموقع <https://ammannet.net> تاريخ 2019/3/17 نقلا عن تحقيق قامت به وكالة الانباء الاردنية (بترا). وتاريخ الدخول على الموقع 2021/1/18.

¹²¹ المصدر السابق . مقال منشور على الموقع <https://ammannet.net> تاريخ 2019/3/17 نقلا عن تحقيق قامت به وكالة الانباء الاردنية (بترا). وتاريخ الدخول على الموقع 2021/1/18.

¹²² المصدر السابق . مقال منشور على الموقع <https://ammannet.net> تاريخ 2019/3/17 نقلا عن تحقيق قامت به وكالة الانباء الاردنية (بترا). وتاريخ الدخول على الموقع 2021/1/18.

¹²³ المصدر السابق .مقال منشور على الموقع <https://ammannet.net> تاريخ 2019/3/17 وتاريخ الدخول على الموقع 2021/1/18

¹²⁴ مقابلة . معن علي . مقال بعنوان (هل يستطيع الاردن استرداد الاموال المهربة للملاذات الآمنة وغير الآمنة؟) منشور على موقع <https://www.raialyoum.com/index.php/> ويشير الى انه استقى معلوماته من دراسة ممولة من البنك الدولي.

تاريخ الدخول على الموقع 2021/1/18

¹²⁵ مقال منشور على الموقع : <https://www.arabi21.com/story/815571> بعنوان : الأردن يعلن استرداد 35

مليون دولار من الأموال المنهوبة . منشور بتاريخ 2015/3/9

الاموال والتهرب الضريبي وجهود هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بمساعدة الحكومة ، الا ان الذي نقصده بالاسترداد والذي يجب ان يعطى اهمية خاصة هو استرداد الاموال التي نهبت من الاردن ونقلت الى دول اخرى ، ففي بعض الحالات نقلت الاموال الى ملاذات واماكن غير معروفه ، وفي بعض الحالات الاخرى نقلت الى دول معروفة ورغم ذلك لم يتم استعادتها¹²⁶، مما يشير الى مقدار الضعف والتقصير في ملاحقة الاموال المنهوبة والمهربة الى الخارج وقصور التشريعات الوطنية عن مكافحة الفساد وعدم موائمة بعضها للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد¹²⁷.

الفرع الاول : التدابير الوقائية¹²⁸

تعتبر التدابير الوقائية مهمة جدا لكونها تمنع حدوث الفساد ولا تنتظر وقوعه ، الا ان هذه التدابير كثيرة ويصعب حصرها لكونها موزعة بين عدد من الاتفاقيات والقوانين ، ولكننا سنستعرض اهمها وهي تلك الواردة في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يلي :

فقد ورد في الفصل الثاني من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد تنظيم للتدابير الوقائية التي تلتزم الدول الاطراف باتخاذها لمنع الفساد ومكافحته وتأتي على شكا اجراءات قررتها الاتفاقية ، وعلى النحو التالي:

- 1- قيام كل دولة بوضع وتنفيذ سياسات منسقة وفعالة لمكافحة الفساد وتعزيز مشاركة المجتمع وحسن ادارة الممتلكات العامة(م5 من الاتفاقية) .
- 2- سعي كل دولة الى ارساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد واجراء تقييمات دورية للتدابير القانونية والادارية ذات العلاقة (م5 من الاتفاقية).
- 3- تقوم كل دولة طرف بانشاء هيئة تتولى منع ومكافحة الفساد ومتابعته(م6 من الاتفاقية) .
- 4- تقوم كل دولة بتدعيم وترسيخ نظم النزاهة والشفافية ومنع تضارب المصالح(م7 من الاتفاقية) .
- 5- تعمل الدول على تشجيع منظمات المجتمع والمنظمات غير الحكومية على المشاركة في أنشطة منع الفساد وتعزيزها ، ونشر البرامج التدريبية حول مكافحة الفساد(م13 من الاتفاقية).
- 6- انشاء نظم مراقبة شاملة على المصارف والمؤسسات المالية لكشف ورصد حركة النقود والتحويلات المالية.

¹²⁶ انظر : مصدر سابق : مقابلة . معن علي . مقال بعمشور على موقع <https://www.raialyoum.com/index.php/>

وتاريخ الدخول على الموقع 2021/1/18 ، ويشير الى انه استقى معلوماته من دراسة ممولة من البنك الدولي

¹²⁷ الموقع الالكتروني : (maqar.com)

¹²⁸ انظر: ابو فارة. سعيد . اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في ضوء التشريعات القانونية الفلسطينية. مجلة الجامعة

العربية الامريكية للبحوث، مجلد (6) ،(العدد 1) /2020 ص53 .

كما ورد في الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتي هدفت الى تدعيم التدابير الوقائية الرامية إلى مكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعزيز التعاون العربي في هذا المجال والتي منها ان تضع كل دولة نظاما داخليا شاملا للرقابة والاشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بما في ذلك الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال تحويل الأموال او كل ما له قيمة ، وكذلك على الهيئات الاخرى المعرضة بوجه خاص لغسل الأموال ضمن نطاق اختصاصها وذلك لغايات كشف ومكافحة جميع أشكال غسل الاموال ويتعين أن يشدد ذلك النظام على المتطلبات الخاصة بتحديد هوية العملاء والمستفيدين الحقيقيين من هذه العمليات، وحفظ السجلات والابلاغ عن المعاملات المشبوهة، وان تكفل الدولة قدرة السلطات الادارية والرقابية المعنية بانفاذ القانون وسائر السلطات المختصة بمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب على التعاون على الصعيد الوطني والاقليمي والدولي ضمن نطاق الشروط التي تفرضها القوانين والنظم الداخلية وأن تقوم بإنشاء وحدات تحريات مالية تعمل كمركز وطني في كل دولة لجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بعمليات غسل الاموال(م4) ، والرقابة على حركة الأموال باتخاذ كل دولة تدابير مناسبة لكشف ورصد حركة النقود والادوات المالية القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، وفق الضمانات التي تكفل استخدام المعلومات بشكل سليم ودون اعاقه حركة رأس المال المشروع باية صورة من الصور، وكذلك اتخاذ التدابير الواقعة على المؤسسات المالية لإلزام المؤسسات المالية المعنية بتحويل الأموال بتعبئة استمارات التحويل الالكتروني للاموال والرسائل ذات الصلة معلومات دقيقة ومفيدة عن المصدر والاحتفاظ بتلك المعلومات وفقا للأحكام الواردة بهذه الاتفاقية وفرض مراقبة دقيقة على تحويل الأموال التي لا تحتوي على معلومات كاملة عن المصدر (م6) ، بالإضافة الى ان تقوم كل دولة بما يلزم من تدابير تشريعية لإنشاء وحدة التحريات المالية وأن تكفل لها الصلاحيات التي

تمكنها من مكافحة الفعالة لجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما في ذلك تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات

المالية المشبوهة في نطاق غسل الأموال وتمويل الإرهاب ولو كان من مصادر مشروعة وفحصها وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة .(م7) وكذلك ما ورد في المواد 8 و 9 و 11 من اجراءات وتدابير اخرى بذات المجال، كما وردت تدابير في قانون رقم 46 لسنة 2007 (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2007) وتعديلاته ومنها إلزام بعض الجهات بالاجراءات المنصوص عليها في القانون ومن هذه الجهات البنوك العاملة في المملكة وشركات الصرافة وشركات تحويل الاموال والشركات التي تمارس ايا من الانشطة التي تخضع لرقابة وترخيص هيئة الاوراق المالية والشركات التي تمارس أنشطة التأمين وإلزام هذه الجهات

ببذل العناية للتعرف على هوية العميل ووضاعه القانونية ونشاطه والغاية من علاقة العميل وعدم التعامل مع مجهولي الهوية او ذوي الاسماء الصورية او الوهمية سواء كانوا اشخاص طبيعيين او اعتباريين، واخطار وحدة مكافحة فورا عن اي عملية يشتبه بانها مرتبطة بغسل الاموال سواء تمت هذه العملية ام لم تتم وذلك بالوسيلة او النموذج المعتمدين من الوحدة، على ان تحتفظ بصورة عن الاخطار والوثائق والمستندات والبيانات والمعلومات

المتعلقة به لمدة لا تقل عن خمس سنوات او لحين صدور حكم قضائي بشأن هذه العملية، وببذل عناية خاصة لفئات العملاء او علاقات العمل او العمليات مرتفعة المخاطر ووضع الإجراءات الخاصة بها ، كما وردت بعض التدابير في تعليمات رقم 2 لسنة 2018 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالجهات التي تقدم الخدمات البريدية لسنة 2018) وتتضمن بعض التدابير ومنها وضع سياسات وضوابط واجراءات واعتماد الأسس اللازمة لتحديد مخاطر غسل الأموال وتقييمها ومراقبتها والتحقق من مستوى تلك المخاطر، وتوفير أنظمة ضبط ورقابة داخلية من شأنها ادارة المخاطر (م4) ، وبعض الاجراءات الاخرى ومنها وتوفير أنظمة ضبط ورقابة داخلية من شأنها إدارة المخاطر. (م4) وبعض الاجراءات الاخرى ومنها: ضرورة اتخاذ إجراءات العناية الواجبة بشأن العميل وذلك عند تقديم خدمة مالية بريدية جديدة او تقديم خدمات التحويل

أو نقل أموال للعميل مثل التعرف على هوية العميل وأوضاعه القانونية ونشاطاته والتحقق منها من خلال مستندات اصلية أو بيانات أو معلومات من مصادر موثوقة ومستقلة مع الحصول على نسخة من هذه الوثائق موقعة من قبل الموظف المختص لديه بما يفيد أنها نسخة طبق الأصل، والتعرف على هوية المستفيد الحقيقي واتخاذ اجراءات معقولة للتحقق من هذه الهوية ويشمل ذلك الاعتماد على بيانات او معلومات يتم الحصول عليها من وثائق وبيانات رسمية وبحيث يتولد لدى الشركة القناعة بأنها على علم بهوية المستفيد الحقيقي، كما ورد في الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بعض التدابير الوقائية التي من اهمها: تطوير وتعزيز الأنظمة المتصلة بالكشف عن جرائم غسل الأموال ودعم قدرة الاجهزة الامنية والادارية والرقابية وأجهزة إنفاذ القانون وسائر الأجهزة المعنية بمكافحة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتعاون وتبادل المعلومات فيما بينها وإنشاء وتطوير وتحسين برامج تدريبية خاصة للعاملين في أجهزتها المعنية لمنع ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية ، وتبادل المعلومات مع الدول الأطراف في جرائم غسل الأموال و تعزيز أنشطة الاعلام الامني وتنسيقها مع الأنشطة الاعلامية في الدول الاخرى(م16).

واشير اخيرا الى قراري الامم المتحدة بالارقام : 2/7 و 5/7 حيث يشير القرار الاول الى ضرورة منع ومكافحة الفساد بجميع أشكاله على نحو أكثر فعالية ووفق نهج شامل متعدد التخصصات وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اما القرار الثاني فهو قرار تعزيز التدابير الوقائية لمكافحة الفساد، وعموماً فان هناك اساليب متعددة للوقاية من الفساد فهناك الاساليب الوقائية الإجرائية وهناك الاساليب الوقائية التشريعية لمكافحة جرائم الفساد في القانون.

تقييم التدابير الوقائية المعتمدة في الاردن وفق الخطة الاستراتيجية

لا بد من الإشارة أولاً الى ان الدولة ذات تركيبة معقدة ومتعددة الجوانب وفيها عدد كبير من الاجهزة والهيئات والوزارات والدوائر التي قد تتداخل او تتعارض اختصاصاتها ، وعليه فانه من الصعب تلافى ذلك الا بوضع خطة استراتيجية شاملة تشارك فيها جميع الاطراف والاجهزة والهيئات في الدولة بحيث يتم الاستفادة من المعلومات المتوفرة لدى كل هذه الاجهزة والهيئات ، وبالتالي يعتقد الباحث ان نجاح خطة الوقاية من الفساد لا بد ان يتم وفق استراتيجية محددة وخطة مدروسة شاملة موافق عليها من جميع الاطراف في الدولة ، وقد وضعت الاردن خطة استراتيجية لمكافحة الفساد للسنوات 2020-2025 وهي الاستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد والتي تم وضعها استجابة للرسالة الملكية السامية الموجهة الى دولة رئيس الوزراء بتاريخ 26 حزيران 2005، وتم وضعها بمشاركة من جميع المعنيين بتعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد على المستوى الوطني من الادارة العامة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ، وقد تضمنت هذه الاستراتيجية ثلاثة محاور رئيسية هي :

1- تعزيز النزاهة والوقاية

2- إنفاذ القانون

3- بناء القدرات المؤسسية

كما تضمنت خمسة اهداف استراتيجية ، هي :

الهدف الاستراتيجي الاول: تفعيل منظومة النزاهة الوطنية وضمان امتثال الادارة العامة لها.

الهدف الاستراتيجي الثاني: تعزيز كفاءة العمل الوقائي بمكافحة الفساد

الهدف الاستراتيجي الثالث: تعزيز كفاءة إدارة التحقيق والشكاوى وتطويرها.

الهدف الاستراتيجي الرابع: تعزيز إدارة الشراكات الاستراتيجية المحلية والدولية.

الهدف الاستراتيجي الخامس: تطوير القدرات المؤسسية والبشرية.

كما تضمنت هذه الاستراتيجية الكثير من المشاريع التي تخدم المحاور والاهداف السابقة¹²⁹ ، والذي يهمننا في هذا المجال هو التدابير الوقائية الواردة في هذه الاستراتيجية ، والتي تم الاشارة لها في المحور الاول من المحاور الثلاثة ، وفي الهدف الاستراتيجي الثاني من الاهداف الخمسة المشار اليها .

وبالرجوع للاستراتيجية نجد ان المحور الاول تضمن عدد من المشاريع الاستراتيجية التي قسمت على النحو التالي:

مشروع رقم 1 /مراجعة مبادئ الحوكمة الرشيدة بما ينسجم والممارسات الفضلى
مشروع رقم 2 /اعداد ادلة قياس امتثال الادارة لمعايير النزاهة الوطنية
مشروع رقم 3 /تعزيز دور ضباط الرتباط/ ممثلي الهيئة لدى الادارة العامة.
وورد في الهدف الاستراتيجي الثاني ، وهو تعزيز كفاءة العمل الوقائي بمكافحة الفساد ايضا عدة مشاريع استراتيجية ، هي:

مشروع رقم 4 /تحديد الثغرات في التشريعات الوطنية السارية والعمل على مواءمتها مع الاتفاقيات الدولية.

مشروع رقم 5 /تحديد المخاطر وتقييمها

مشروع رقم 6 /تطوير آليات الرصد والتحري الاستباقي.

مشروع رقم 7 /تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في مكافحة الفساد.

مشروع رقم 8 /بناء قدرات موظفي الادارة العامة في مجال النزاهة ومكافحة الفساد.

مشروع رقم 9 /توعية المؤسسات التربوية (المدارس والجامعات).

مشروع رقم 10 /التوعية بالتعاون مع الهيئات الدينية الاسلامية والمسيحية

مشروع رقم 11 /الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص

كما وضعت مؤشرات للهدف الاستراتيجي الثاني ومنها: نسبة شبهات الفساد التي تم رصدها ومنعها قبل وقوعها وعدد التشريعات التي تم تحليلها وتحديد مخاطر الفساد فيها، وقد تضمنت المشاريع المحددة في الاستراتيجية اهداف كل مشروع ومدته الزمنية وهي خمس سنوات وتحديد المسؤولة عن تنفيذ المشروع والشركاء الداخليين والخارجيين، كما تضمنت هذه المشاريع الكثير من البرامج التي تخدم الاهداف المحددة .

¹²⁹ وهذه الاستراتيجية لا زال معمولاً بها حالياً إلا أن الباحث لم يستطع العثور على معلومات حول أي قياس لنسبة الانجاز من الاهداف المحددة فيها.

ويرى الباحث ان الناظر في الاستراتيجية المشار اليها ومحاورها واهدافها ومشاريعها وبرامجها لا بد ان يلاحظ مقدار الجهد المبذول من الجهات التي عملت عليها ومقدار وحجم العمل الذي الذي توج باقرارها وجوده الاهداف والمشاريع المحددة ، ومع ذلك فان هناك بعض الملاحظات التي لا بد من الاشارة اليها ومنها:

1- الخطة الاستراتيجية نفسها لم ترتب اولوياتها وفقا لتسلسل منطقي محدد واولويات متتابعة تبدأ بالوقاية وتنتقل تدريجيا الى الاجراءات الوسطية وصولا الى التدابير العلاجية التي تعالج حالات الفساد التي وقعت فعلا ، فقد جاءت بعض الخطوات والاجراءات سابقة لغيرها وبعضها جاءت متأخرة عن ترتيبها.

2- لم تقدم الخطة بوضوح الطريقة او الآلية التي سيتم من خلالها قياس ما تم التوصل اليه وتحقيقه وما هي نسبة الانجاز المئوية من الخطة ، وما تحقق منها وما لم يتحقق سواء بنسبة مئوية سنوية او نصف سنوية او ايا كانت المدة.

3- لم تتعرض الخطة لبيان كيفية معالجة عدم تحقيق بعض البرامج او الاهداف وما هي اسباب عدم التحقق لبرامج والمعيقات التي واجهت تحقيق البرامج والاهداف وكيفية معالجتها .

4- الخطة خلت تماما من بيان وتحديد ادوات قياس وتقييم كل هدف وكل مشروع وكل برنامج بدقة شديدة فمن المعلوم ان الثمرة النهائية لهذه الخطط هو مقدار ما تحقق منها ونسبته ونتائجه التي يفترض ان تكون على درجة عالية من الدقة والتحديد اضافة الى ضرورة تنوعها، وان ذكر المؤشرات وحدها لا يكفي وانما لا بد من تحديد اداة القياس وكيفيته للتوصل الى نتائج محددة يمكن البناء عليها لاحقا.

وان الباحث باشارته الى النقاط السابقة اعلاه لا يهدف الى الانتقاد بقدر ما يهدف الى الدقة في التقييم والاشارة الى مواطن الضعف والفتور وفقدان الحماسة الذي عادة ما يعيق تحقيق مثل هذه الخطط والاستراتيجيات ، اضافة الى التنبيه الى ضرورة العمل على تحقيق اهداف وبرامج الخطة باصرار كامل والتمسك بها حتى تحقيقها، والتعامل بشفافية كاملة خلال كل مراحل التنفيذ.

اما عن انجازات الهيئة في مجال الوقاية من الفساد خلال السنوات السابقة فقد تم وضع رؤية شمولية للوقاية من الفساد ، وتم اقتراح قسم لرصد الاخبار والتقارير ذات العلاقة بعمل هيئة النزاهة ، والعمل على تقوية ثقة المواطنين باجهزة ومؤسسات الدولة ، وتحسين قدرات العاملين في هيئة مكافحة الفساد، والعمل على تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة ، وتقوية الدور التوعوي للهيئة ، وغيرها ، وجميع ما اشارت له الهيئة في تقاريرها يعد خطوات هامة في الاتجاه الصحيح .

وقد اجريت في العام 2015 مراجعة لتنفيذ الاردن للتدابير الوقائية المشار اليها في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد¹³⁰، تم فيها استعراض تنفيذ التدابير الوقائية في اتفاقية الامم املتحدة لمكافحة الفساد في الاردن وقد شملت المراجعة اربعة محاور ، هي :الوقاية من الفساد من خلال سياسات فعالة ومنسقة وهيئات مختصة والوقاية من الفساد في أداء الوظيفة العامة والوقاية من الفساد في المشتريات العامة ودور القطاعين العام والخاص والوقاية من الفساد من خلال إتاحة المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركة المجتمع، ويشير التقرير الى نسبة انجاز جيدة في اتخاذ التدابير الوقائية والتي كان اهمها اجراء الكثير من التعديلات على التشريعات القانونية ، كما ان التقرير تضمن بيان مواطن الخلل والضعف في اتخاذ التدابير اعلاه وتضمن ايضا التوصيات المناسبة ، ويتمنى الباحث ان تستمر هذه المراجعات وان تصبح دورية وفي اوقات محددة ، وخاصة فيما يتعلق بالخطة الاستراتيجية الجديدة، والتركيز كثيرا على دور الاعلام الواعي للكشف عن حالات الفساد والتوعية باخطارها .

الفرع الثاني: التدابير العلاجية

كما ان للوقاية اساليبها الاجرائية والتشريعية فان لعلاج لحالات الفساد ايضا اساليبها العلاجية الاجرائية منها والتشريعية ولكل منهما آلياته وادواته، فقد ورد في اتفاقية الامم المتحدة الكثير من التدابير العلاجية لموضوع الفساد ، ومن هذه التدابير :

1- تعتبر البنوك احدى المراحل التي تتم من خلالها عمليات شرعنة الاموال المنهوبة من الفساد نظرا لقدرتها وخبراتها الواسعة في مجال نقل الاموال وتحويلها تساعدها في ذلك قوانين السرية المصرفية التي تحمي سرية العمليات المصرفية وتحيطها بدرجة عالية من السرية ، ويرى البعض¹³¹ انه يمكن التغلب على ذلك من خلال توثيق وتقوية الروابط بين البنوك والعملاء وتحليل بعض الانشطة المتعلقة بتحويل الاموال ونقلها والتثبت منها ومراقبة عمليات الايداعات النقدية في المصارف وخاصة الايداعات الكبيرة والمشبوهة وتحري وفحص العمليات والافصاح عنها .

2- تجريم الافعال التي نصت عليها اتفاقية الامم المتحدة وانفاذ القانون ومن ذلك: اتخاذ التدابير التشريعية لتجريم جميع الافعال التي تتضمن الاستيلاء على المال العام، وتغليظ العقوبات في هذا النوع من الجرائم.

¹³⁰ انظر: كتيب (مراجعة تنفيذ الاردن لتدابير وقائية مختارة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد -التقرير الوطني 2015) منشور على الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد .

¹³¹ نبيل . مالكية . التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات المتأتية من جرائم الفساد الاداري . منشور في العدد

- 3- تفعيل بنود اتفاقية الامم المتحدة وخاصة فيما يتعلق بالتدابير المتعلقة باسترداد الاموال المنهوبة واعادتها الى اصحابها الشرعيين .
- 4- التدابير اللازمة لمنع اخفاء او تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات المنهوبة بالفساد او اخفاء مصدرها او مكانها او التصرف فيها.
- 5- التدابير المتعلقة بالكشف عن الاموال المنهوبة او تجميدها او حجزها او مصادرتها.
- 6- التدابير المتعلقة بحماية المبلغين والشهود والخبراء .
- 7- التدابير اللازمة لتمكين المتضررين من جرائم الفساد من المطالبة بالتعويض عن الاضرار التي تعرضوا لها.
- 8- التدابير المتعلقة بالقبض على مرتكبي جرائم غسل الاموال ومحاكمتهم وفقا للقانون الوطني او تسليمهم لبلدانهم.
- 9- التدابير المتعلقة بإقامة تعاون فعال بين الأجهزة المعنية وبين الافراد لمواجهة غسل الاموال وتمويل الارهاب، وتوفير ضمانات وحوافز مناسبة لحثهم وتشجيعهم على الإبلاغ عن هذه الجرائم وتقديم المعلومات التي تساعد في الكشف عنها والقبض على مرتكبيها .
- 10- التدابير المتعلقة بتعاون الدول الاطراف في مكافحة جرائم غسل الاموال وتمويل الارهاب طبقا للقوانين والأنظمة لكل دولة وتعزيز تبادل المعلومات فيما بينها حول هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم وأماكن وجودهم وأنشطتهم والوسائل والأساليب التي تستخدم في ارتكاب تلك الجرائم .

تقييم التدابير العلاجية المعتمدة في الاردن وفق الخطة الاستراتيجية

لقد احتوت الخطة الاستراتيجية للاعوام 2020-2025 على مجموعة من التدابير العلاجية ، ومنها ما ورد في المحور الثاني وهو انفاذ القانون والمحور الثالث وهو بناء القدرات المؤسسية، كما ورد تفصيلها في الاهداف الاستراتيجية الثالث وهو تعزيز كفاءة إدارة التحقيق والشكاوى وتطويرها ، والرابع وهو تعزيز إدارة الشراكات الاستراتيجية المحلية والدولية ، والخامس وهو تطوير القدرات المؤسسية والبشرية، وحددت مؤشرات معينة مثل نسبة الاحكام القضائية القطعية التي توافقت ونتائج التحقيق لدى الهيئة، وقيمة الاموال المستردة الناتجة عن أفعال الفساد، وكما اشرنا سابقا فان الخطة الاستراتيجية ضمت نقاطا كثيرة هامة ، الا ان نقدنا تركز على عدم وجود آليات وادوات لقياس مدى تحقيق الاهداف المحددة في الاستراتيجية ، فعلى سبيل المثال نجد ان الهدف الثالث وهو تعزيز كفاءة إدارة التحقيق والشكاوى وتطويره والتابع للمحور الثاني وهو انفاذ القانون ضم عددا من المشاريع اولها تطوير منظومة تلقي الشكاوى والتظلمات ومنها ايضا استكمال إنجاز الربط الالكتروني مع

الجهات الشريكة لغايات التحقيق وإنشاء دور تحقيق متخصصة وتجهيزها وغيرها ، ولم يعلم فيما اذا بدأت او تمت هذه المشاريع علما ان المدة الزمنية للاستراتيجية محددة بخمس سنوات فقط ، ولذلك فان هذه المشاريع ذات الطابع التنفيذي الفني كتطوير الخدمات والتحول الالكتروني والربط الشبكي ومواكبة التطورات التكنولوجية غالبا ما يتم البدء باجرائها فورا ، ولا يجب ان تكون المعوقات المالية والفنية ذات اثر كبير في تحقيق هذه المشاريع ونتائجها، وان التركيز الاكبر يجب ان يوجه الى تعديل التشريعات الحالية وتجريم الافعال التي تعد من افعال الفساد ورفد منظومة البحث والتقصي والتحقيق في جرائم الفساد واحالتها الى المحاكم والعمل بشدة على استرداد الاموال المنهوبة من الفساد والذي اعتبرته الاتفاقيات الدولية مبدأ اساسيا في مكافحة الفساد.

الممارسات الفضلى في مكافحة الفساد

يقصد بالممارسات الجيدة عموما : الطرق او السلوكيات التي اثبتت التجربة صحتها وجدواها العالية في اي مجال من المجالات ، وتعتبر عملية تحديد الممارسات الجيدة في مجال ما عملية تقوم اساساً على الرصد والتقييم المستمر المتواصل والذي يؤدي في النهاية الى التعرف والتوصل الى الطريقة الافضل في ممارسة عمل ما والتي يجب ان توثق وتعمم لمحاولة تحسين الفهم للاعمال وتطبيقها .

وتقوم الممارسات الفضلى بشكل اساسي على قدرة الابداع وابتكار الحلول الناجعة للمعوقات التي تعيق عملية مكافحة الفساد ، حيث يلجأ البعض الى وضع الحلول لهذه المعوقات لتذليلها وتخطيها باقل وقت وكلفة ، وبالتالي فانه يبتكر الحل المناسب الذي يثبت جدواه الحقيقية عند التطبيق والتقييم والتحسين في كل مرة الى ان يصل الى الممارسة الفضلى التي يمكن اعتمادها لدى اطراف اخرى عن طريق تبادل المعلومات والتوصية بهذه الممارسات .

وفي مجال الممارسات الجيدة او الفضلى في مكافحة الفساد فان هناك العديد من المراحل والخطوات التي تمر بها عملية مكافحة الفساد ، ولذلك نجد ان هناك ممارسات جيدة لكل مرحلة من هذه المراحل ، فمثلا المرحلة الاولى لمكافحة الفساد لا بد ان تتطوي على بعض الممارسات المجربة والتي اثبتت قيمتها وجدواها مثل العمل وفق خطة استراتيجية محددة تتضمن سياسات وتشريعات واجراءات وتدابير محددة ووفق جدول زمني محدد اضافة الى وجود آليات قادرة على قياس كل جزء من العمل على الموضوع المراد تحسينه وان تتوفر المؤشرات التي من خلالها يمكن القيام بعملية القياس ، اما في المرحلة الثانية فتمثل الممارسات الفضلى باتخاذ التدابير الافضل في معالجة الفساد سواء كانت تدابير وقائية او علاجية ، اما في المرحلة الثالثة فتبدوا الممارسات الفضلى مهمة جدا في عدد من المواضيع واهمها اجراءات وتدابير استرداد عائدات الفساد .

وفي مجال تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد نشير الى اهم النقاط التي يمكن ان تترسخ فيها ممارسات جيدة ومنها: النزاهة والشفافية في جميع اعمال الادارة العامة للدولة دون استثناء مثل سياسات المشتريات الحكومية واقامة البرامج التدريبية لموظفي القطاع العام وتسهيل واتاحة آليات الإبلاغ عن الفساد والتحقق والتحري والتقصي والاستفادة من الوسائل الالكترونية الحديثة في كل هذه الامور ، وكذلك تترسخ بعض الممارسات التي تتعلق بكيفية اشراك الموظفين والمواطنين ومؤسسات المجتمع المدني عن طريق عمل مواقع الكترونية او بوابات الكترونية عامة من أجل تيسير وصول عامة الناس والمؤسسات إلى المعلومات، فالوصول الى المعلومات بسهولة يعد عاملا مهما في التثقيف والتوعية بجهود مكافحة الفساد.

ومن الممارسات الفضلى التي تثبتت في التعامل وضع المدونات لقواعد السلوك والاخلاق ، وبعض الممارسات الاخرى المتعلقة بوضع القواعد الارشادية لمنع تضارب المصالح ، ومن المبادرات الجيدة التي قامت بها بعض الدول وضع قائمة ببضء تسجل فيها مثلا الشركات الملتزمة بمعايير النزاهة واخرى سوداء للشركات غير الملتزمة ، وقد قامت دائرة ضريبة الدخل والمبيعات في الاردن بعمل مثل هذه القوائم للمكلفين /الشركات التي أثبتت أنها ملتزمة بتقديم اقراراتها الضريبية الصحيحة وفي المواعيد المحددة قانونا ، ويمكن ايضا ان يتم اعتماد هذه القوائم لتقديم بعض الحوافز التشجيعية للمكلفين .

ولا نغفل دور الاعلام في نشر المعلومات عن الفساد، والكشف عن بعض حالات الفساد حيث ثبت ان استخدام وسائل الإعلام لنشر الحقائق حول قضايا الفساد المعروضة قد أثبت جدواه في جهود رفع مستوى الوعي بضرورة مكافحة الفساد .

ويعتبر نشر وتعميم الممارسات الجيدة في مجال مكافحة الفساد عاملاً رئيسياً في إستراتيجية مكافحة، ولذلك لا بد من الاهتمام بهذه الممارسات ونشرها او اصدارها على شكل كتيبات او منشورات يتم تعميمها على المعنيين بمكافحة الفساد وتقديم كافة المعلومات بشأن الممارسات الجيدة والمبادرات التشريعية في مكافحة الفساد، وعقد المؤتمرات او حلقات العمل لتبادل المعلومات والتجارب حول الممارسات الجيدة في مجال منع الفساد .

ويمكن ان نرتب بعض الممارسات الجيدة في مكافحة الفساد وحسب اولويتها، وكما يلي:

1- الاعتراف بالمشاكل الموجودة واظهارها طلبا للحلول وعدم اللجوء الى اخفاءها خوفا من اعتبارها عيوباً

قد تؤثر على مراكز بعض الاشخاص او الهيئات.

2- بناء السياسات والاستراتيجيات وخطط العمل قبل البدء بالمكافحة.

3- وضع المدونات الاخلاقية والسلوكية في موضوع مكافحة الفساد، علما بانه يوجد على موقع هيئة

النزاهة ثلاث مدونات في هذا المجال، وهي:

- مدونة قواعد السلوك الوظيفي لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد
- مدونة قواعد السلوك لتعزيز النزاهة بالقطاع الخاص 2016 وهي تشير الى الكثير من الممارسات الفضلى في مكافحة الفساد في مؤسسات القطاع الخاص كالمؤسسات الفردية والشركات
- مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة والتي تسري على جميع الموظفين الخاضعين للخدمة المدنية، وعلى موظفي المؤسسات والدوائر المستقلة.
- 4- وضع الادلة التي تنظم تفاصيل العمل ، وخاصة في مجال توضيح خطوات واجراءات استرداد الاموال المنهوبة من الفساد وتفعيل استرداد الأموال والأصول الناشئة عن أفعال الفساد¹³².
- 5- وضع التشريعات القانونية الكفيلة بحل المعضلات التي تواجه مكافحة الفساد وتقييمها وتعديلها كلما دعت الحاجة.
- 6- وضع الاجراءات والتدابير المدروسة ذات العلاقة.
- 7- اعتماد الموضوعية والشفافية في كل تفاصيل العمل.
- 8- التقييم والقياس المستمر لغايات التقييم والتحسين على الممارسات.
- 9- رفع التقارير الى اصحاب القرار في التوجيه والتغيير والتعديل.
- 10- اعداد قوائم تحقق لقياس نسبة الانجاز ومقدار التنفيذ.

المبحث الثالث

آثار استرداد الموجودات والعائدات من جرائم الفساد

المطلب الاول: الآثار الاقتصادية

- 1- تؤدي جرائم الفساد والاستيلاء على المال العام الى احداث ضرر كبير باقتصاد الدول بسبب خسارة الاموال المنهوبة بالفساد وبالتالي فان استرداد هذه الاموال تشكل جبرا لهذا الضرر .
- 2- ان استرداد العائدات الاجرامية يقضي على الدوافع التي تغري الاشخاص بارتكاب هذه الافعال .
- 3- ان استرداد الاموال المنهوبة سيعيد تحقيق التنمية الاقتصادية للدول عن طريق اعادة استخدام هذه الاموال في تحقيق التنمية المنشودة .

المطلب الثاني: الآثار الاجتماعية

- 1- ان استرداد الاموال المنهوبة يجبر الضرر الذي يقع على المؤسسات الديمقراطية ومؤسسات المجتمع ويعيد تقويتها وترسيخها .
- 2- ان استرداد الاموال المنهوبة بالفساد يساعد في القضاء على ظاهرة نقشي الفساد وانتشاره والاستهانة بالدولة ومقدراتها .
- 3- ان الاسترداد يؤدي الى اضعاف فرص واحتمالات الفساد لانه يحرم المستفيدين من هذه الاموال من استخدامه في غاياتهم الآثمة واستفحالهم في التمتع من الفساد .
- 4- ان الاسترداد يعتبر اجراء رادعا لمن تسول له نفسه التكبس من جرائم الفساد اذ ان هذا المال سيؤول في النهاية الى اصحابه الشرعيين وبالتالي يندم الحافز الذي من اجله يقوم الفاسدين بهذه الافعال .
- 5- الاسترداد يتيح اعادة استخدام الاموال المستردة واستخدامها في الغايات التي خصصت لها مما يعود بالنفع على المجتمعات واستكمال المشاريع التي تعطلت بسبب اختلاس الاموال المخصصة لها ، فالمعلوم ان الدول تقوم بالتخطيط لمشاريع كثيرة في مجالات هامة كالصحة والتعليم وان الاستيلاء على هذه الاموال من شأنه ان يعطل هذه المشاريع ويجردها ويحرم الجمهور من الاستفادة منها .
- 6- يؤدي الاسترداد إلى تحقيق العدالة الاجتماعية .
- 7- يؤدي الاسترداد الى استعادة الثقة في النظم السياسية والقانونية للدول .
- 8- يؤدي الاسترداد الى تقليل او انتهاء الضرر الواقع على الدولة المنهوبة واعادة اموالها المفقودة لتقوم باستغلالها في تحقيق التقدم والازدهار لعموم الدولة .
- 9- يؤدي استرداد الموجودات إلى انتهاء الدوافع التي تدفع بمرتكبي جرائم الفساد للاستيلاء على الاموال .

المطلب الثالث: الآثار القانونية

- 1- الفساد يؤدي الى اهتزاز الثقة بنظام الدول ويحدث ضرر كبير بسيادة القانون ، وعليه فان استرداد الاموال المنهوبة بالفساد يعيد الثقة للدولة واحترام قوانينها.
- 2- يعمل الاسترداد على دفع الدول لتطوير تشريعاتها القانونية واجراءتها القضائية لتجنب الفساد ومكافحته ويحث الدول على الانضمام للاتفاقيات الدولية ودمج احكامها بقوانينها الداخلية .
- 3- ان استرداد الاموال المنهوبة من الفساد يحقق العدالة باعادة هذه الاموال الى اصحابها وهي الدول التي نهبت منها .
- 4- يؤدي استرداد الاموال المنهوبة الى تكاتف الدول وتعاونها في مجال ترسيخ قواعد دولية جديدة وممارسات حسنة في تحقيق هذه النتيجة وبالتالي تعتبر هذه القواعد الجديدة معمولاً بها على المستوى الدولي مما يقلل من فرص التعرض لهذه الافعال¹³³.

¹³³ انظر في آثار الاسترداد . حياة. حسين. آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية. العدد الحادي عشر. ص 59 .

الخاتمة

ان استرداد الاموال المنهوبة بالفساد (العائدات الاجرامية) يعد امرا ضروريا وملحا لاسباب كثيرة ، وقد تناولت في هذا البحث موضوع الاسترداد ومفهومه وآلياته والاتفاقيات الدولية التي تناولته والجهود المبذولة لتحقيقه على ارض الواقع بعد ان تبين من خلال التطبيق العملي ان استرداد الاموال المنهوبة يواجه معوقات كثيرة منها ما يعود الى عدم تحقق النوايا الصادقة والارادة الحقيقية باعادة الاموال المنهوبة ومنها ما يعود الى تعقيد الاجراءات والتدابير اللازم اتخاذها لاستعادة الاموال ومنها ما يعود الى الكلفة العالية للاسترداد وضعف الخبرات القانونية وقد توصل الباحث الى بعض النتائج التي تم ملاحظتها من خلال البحث وقدم بعض التوصيات الضرورية لتحسين عملية الاسترداد وزيادة فعاليتها .

النتائج: لقد توصل الباحث الى عدد من النتائج التي لوحظت حول موضوع الاسترداد ، ومنها:

1- يعتبر استرداد الاموال المنهوبة من الفساد هو الثمرة الحقيقية للجهود الكبيرة التي يتم بذلها والكلفة العالية التي يتكبدها طالب الاسترداد وعليه فانه من المهم التوصل الى طرق ميسرة لتحقيق هذه النتيجة ، اضافة الى ان الاسترداد يحرم الفاسد من قطف ثمار الفساد التي تتمثل في الافلات من العقاب والاستفادة من اموال الفساد .

2- في الوقت الحالي تعد عملية الاسترداد عملية صعبة جدا وعالية التكاليف وعلى درجة كبيرة من التعقيد بل انها عملية لا تخلو من تداخلات سياسية وقانونية واجرائية تجعل منها مهمة شبه مستحيلة في بعض الحالات وصعبة جدا في حالات اخرى .

3- ان الاجراءات الحالية المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية التي تناولتها الدراسة لا زالت ضعيفة وتعاني من مشاكل جمة وتستغرق فترات طويلة قد تدفع بطالب الاسترداد الى اليأس والتخلي عن الاموال .

4- ازدياد الاهتمام الدولي بموضوع الفساد الذي اصبح يشكل ظاهرة تتوسع يوما بعد يوم ويزداد تعقيدها وتتطور اساليبها .

5- لا زالت الاتفاقيات الدولية عاجزة وغير قادرة على حل بعض الاشكالات القانونية والاجرائية المترتبة على الاسترداد فالضغط الذي تمارسه بعض الدول ذات النفوذ الواسع والمستفيدة من اموال الفساد زاد من صعوبة تحقيق نتيجة تذكر في استعادة الاموال المنهوبة .

التوصيات: من خلال ما توصلت اليه الدراسة ، يوصي الباحث بما يلي:

1- يلاحظ ان الاتفاقيات الدولية التي تلزم الدول بالتعاون في بينها تضع الكثير من الشروط ذات العلاقة بمراعاة القوانين الداخلية للدول في مسائل كثيرة ومنها السرية المصرفية والضبط والحجز والملاحقة

والمصادرة وتسليم المجرمين مما يعيق هذا التعاون بل ويجعله عقيماً لا فائدة منه في حالات كثيرة ،
ولذلك فإن الباحث يوصي بالتقليل من الشروط والقيود المتعلقة بالقوانين الداخلية وجعل الاتفاقية الدولية
ملزمة للدول وتسمو على القوانين الداخلية بشكل فعلي .

2- يلاحظ ان الاتفاقية جعلت من ضرورة اتفاق التدابير الموصى بها في الاتفاقية مع قوانين الدول الداخلية
امر يدخل في نطاق السهل الممتنع مما يوجب اللجوء الى طرق اخرى اكثر نجاعة في تحقيق نتيجة
جيدة من المطالبة بالاسترداد ، ومن هذه الطرق التي يوصي بها الباحث: تشكيل لجان مكافحة وتحقيق
مشتركة تكون مهمتها تسهيل المهمة والتقليل من الوقت والنفقات ، وتشكيل لجان قانونية متخصصة
في مواضيع مكافحة الفساد ، اضافة الى حث الدول لبذل الجهود لعقد الاتفاقات الثنائية التي يبدو انها
افضل واقصر في تحقيق الغاية باسترداد الاموال المنهوبة بالفساد .

3- تشجيع الجهات التي تعمل على تقديم التدريب المناسب ووضع الادلة العملية والدراسات والتجارب التي
تم تجميعها من خلال الحالات المتعددة الناجحة والفاشلة للاسترداد ، مما يسهل الطريق على الراغبين
بالمطالبة بالاموال المنهوبة والاعداد الجيد لهذه العملية في كافة الجوانب .

4- حث الدول على تطوير تشريعاتها وتعديلها بما يتلائم مع متطلبات الاتفاقيات الدولية المعمول بها
لضمان عدم وجود اختلافات كبيرة بين النظم القانونية والتشريعية للدول .

5- ويقترح الباحث مراجعة جميع التشريعات والقوانين المتعلقة بمكافحة الفساد وتطويرها وتعديلها لتتلائم
مع الاتفاقيات المعمول بها في الاردن ، واجراء بعض التعديلات على التشريعات الاردنية .

6- وضع دليل خاص يتضمن خطوات واجراءات استرداد الاموال المنهوبة من الفساد وتفعيل استرداد
الأموال والأصول الناشئة عن أفعال الفساد¹³⁴ .