

الدور الوقائي لهيئات مكافحة الفساد في مجال الاستثمار: دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والكويتي والاتفاقيات الدولية

أ. د. ليث كمال نصرأوين*

أسناد القانون الدستوري

كلية الحقوق، الجامعة الأردنية

الملخص:

تبحث هذه الدراسة الدور الوقائي الذي تقوم به كل من هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في القانون الأردني، والهيئة العامة لمكافحة الفساد في القانون الكويتي في مواجهة ظاهرة الفساد في مجال الاستثمار، حيث تركز هذه الدراسة على طبيعة تشكيل كلتا الهيئتين الوطنيتين واستقلاليتهما لغايات الحد من انتشار جرائم الفساد في مجال الأنشطة والأعمال الاستثمارية، وذلك بالمقارنة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد كما وردت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010.

كما تتطرق هذه الدراسة إلى ما تقوم به هاتان الهيئتان الوطنيتان من تدابير وقائية للحد من ارتكاب جرائم الفساد في مجال الاستثمار، وذلك من خلال الوقوف على اختصاصاتهما من حيث الجرائم ذات الصلة بالاستثمار التي يثبت لهما الحق في ملاحقتها، وسلطاتهما القانونية لهذه الغاية، والتي يمكن اعتبارها تدابير وقائية للحيلولة دون وقوع الفساد في مجال الاستثمار.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى نتيجة مفادها؛ أن كلا التشريعين المنظمين لعمل هيئتي النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية ودولة الكويت يتوافقان إلى حد كبير مع المعايير الدولية ذات الصلة. ومع ذلك؛ فإن هناك حاجة لإعادة النظر في بعض نصوصهما وأحكامهما لضمان الالتزام الكامل بالاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحد من انتشار الفساد في مجال الاستثمار.

كلمات دالة: النزاهة، مواجهة الفساد، جرائم الفساد، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، الهيئة العامة لمكافحة الفساد، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد 2010.

* حاصل على درجة الدكتوراه في القانون الدستوري من جامعة مانشستر في بريطانيا، وحائز على جائزة الدولة التقديرية في عام 2014.

المقدمة:

يُعد الفساد ظاهرة عالمية منتشرة في معظم دول العالم، إذ لا توجد دولة خالية تماماً من هذه الظاهرة السلبية، التي تمتد آثارها لتهدد كيان الدولة وأنشطتها السياسية والاقتصادية، وبالأخص في مجال الاستثمار. فالفساد في أساسه هو حالة تفكك لمنظومة القيم الجوهرية للمجتمع، والتي تؤدي إلى الخروج عن القواعد القانونية، وبالنتيجة تقويض عمل المؤسسات الوطنية. كما أنه يقلل من قدرة الدولة على تلبية الاحتياجات الأساسية لمواطنيها، وجعلها عاجزة عن الوفاء باستحقاقاتها السياسية والاقتصادية، سواء على الصعيد الإقليمي أو الصعيد الدولي. فالدولة الفاسدة لا ينتج عنها إلا مجتمع فاسد غير قادر على ضمان تماسكه الاقتصادي والسياسي. لذا، يعد الفساد من أخطر التحديات التي تواجه دول العالم اليوم، ويحظى باهتمام متزايد من قبل الحكومات الوطنية، وذلك نظراً للمشاكل الاقتصادية التي يسببها، كتراكم الديون الخارجية، وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي، وتدني معدلات الأداء والانتاجية سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص.

من هنا تبرز الحاجة إلى جعل مشكلة الفساد وتفشيهِ أولوية وطنية ودولية رئيسية، وذلك من خلال العمل على تفاديه والحيلولة دون وقوعه ابتداءً، أكثر من العمل على معالجة آثاره ونتائجه. وهذا الأمر يتطلب وضع تأطير قانوني سليم، يتضمن مجموعة من التدابير الاحترازية، التي تحول دون ارتكاب جرائم الفساد - أو على الأقل التقليل من آثارها السلبية - وتحديداً في مجال الاستثمار.

أما الأساس الدولي الذي تنطلق منه فكرة التدابير الوقائية لمكافحة الفساد، فيتمثل فيما جاء في الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003⁽¹⁾، الذي ينص صراحة على ضرورة أن تقوم كل دولة طرف في الاتفاقية، ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد، وتعزيز سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العامة والنزاهة والشفافية، وضرورة إجراء تقييم دوري للتشريعات الوطنية ذات الصلة للوقوف على مدى فعاليتها في مكافحة الفساد، وهو الحكم ذاته الذي كرسته الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010⁽²⁾.

وانطلاقاً مما سبق، ستبحث هذه الدراسة أبرز التدابير الوقائية التي يمكن العمل على

(1) صدرت هذه الاتفاقية بموجب قرار الجمعية العامة رقم 4/58 بتاريخ في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003.

(2) وافق على هذه الاتفاقية مجلسا الداخلية والعدل العرب في اجتماعهما المشترك المنعقد بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة بتاريخ 2010/12/21.

إنشائها و/ أو تعزيز دورها لغايات الحد من وقوع الفساد في مجال الاستثمار، والتي تتمثل في إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد في مجال الاستثمار. فالسؤال القانوني محور هذه الدراسة يتمثل في الوقوف على فعالية التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في مجال الاستثمار في كل من التشريعات الأردنية والكويتية، وذلك فيما يتعلق بعمل هيئتي النزاهة ومكافحة الفساد في كلا البلدين، ومقارنة نصوصها وأحكامها الناظمة لعملها مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد.

فدولة الكويت تعد من الدول الرئيسية التي أسهمت بشكل فاعل في صياغة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، حيث شاركت في الاجتماعات التي عقدت في فيينا خلال عامي 2002 و2003 لصياغة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، إلى جانب موافقتها على هذه الاتفاقية الدولية بموجب قانونها الوطني رقم 47 لسنة 2006. وكذلك هو الحال بالنسبة للمملكة الأردنية، التي تعد من الدول الموقعة على الاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد، حيث انضمت إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 28 لسنة 2004⁽³⁾، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المصادق عليها بموجب القانون رقم 21 لسنة 2012⁽⁴⁾.

من هنا، لا بد من إلقاء الضوء على واقع التشريعات الوطنية في كل من المملكة الأردنية ودولة الكويت في مجال إنشاء هيئات الفساد كتدابير وقائية، للحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار، والوقوف على أوجه الشبه والاختلاف بينهما، ومن ثم مقارنة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. ولهذه الغاية، ستعتمد هذه الدراسة على الأسلوب النقدي التحليلي للنصوص القانونية في التشريعات الوطنية في المملكة الأردنية ودولة الكويت، مع النهج المقارن مع المعايير الدولية ذات الصلة.

ولهذه الغاية، سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين اثنين: بحيث يخصص المبحث الأول؛ للحديث عن النصوص القانونية الناظمة لإنشاء هيئتي النزاهة ومكافحة الفساد في كل من المملكة الأردنية ودولة الكويت وأسلوب إدارتهما، ومدى تمتعها بالاستقلالية اللازمة لمحاربة الفساد في مجال الاستثمار بالمقارنة مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد. أما المبحث الثاني؛ فيخصص للحديث عن سلطات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية ودولة الكويت، وأثرها في الحد من انتشار هذا الجرم في مجال الاستثمار، وذلك من حيث الجرائم التي تختص هاتان الهيئتان بملاحقتها باعتبارها

(3) هذا القانون منشور على الصفحة 3719 من عدد الجريدة الرسمية 4669 الصادر بتاريخ 2004/6/8.

(4) هذا القانون منشور على الصفحة 2635 من عدد الجريدة الرسمية 5162 الصادر بتاريخ 2012/5/8.

أفعال تشكل فساداً في مجال الاستثمار، والصلاحيات التحقيقية لهاتين الهيئتين، ومدى فعاليتها في الحد من جرائم الفساد في مجال الاستثمار، إلى جانب اختصاص الهيئة العامة لمكافحة الفساد الكويتية في متابعة إشهار الذمة المالية، وذلك كإجراء وقائي للحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار.

المبحث الأول

ماهية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وتشكيلها

لقد تضمنت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010، نصوصاً قانونية تدعو الدول الأطراف إلى اتخاذ مجموعة من التدابير الوقائية للحد من الفساد، والتي لها طبيعة قضائية، حيث يعتبر من أهم هذه التدابير إنشاء هيئة أو هيئات وطنية وقائية لمكافحة الفساد. وهذا ما سيتم معالجته في هذا المبحث، الذي سيبحث تشكيل هذه الهيئات الوطنية التي تم إنشاؤها في كل من المملكة الأردنية ودولة الكويت وأسلوب إدارتهما في مطلب أول، في حين يبحث المطلب الثاني مظاهر استقلالية هاتين الهيئتين كشرط أساسي لتمكينهما من القيام بدوريهما في الحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار، على أن تكون المقارنة في كلا المطلبين مع المعايير الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد.

المطلب الأول

تشكيل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وأسلوب إدارتها

إن الفساد لا يمثل ظاهرة منعزلة عن الإطار المجتمعي الذي ينمو فيه، بل هو نتاج لمشكلات وطنية قائمة. لذا، لا بد من دراسة الأسباب التي أدت أو ساعدت على تفشي الفساد كمرحلة أولى لغايات الوقوف على طبيعة الآليات، التي يمكن أن تسهم في مواجهته والحد من انتشاره⁽⁵⁾. ولهذه الغاية، يعتبر إنشاء هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد أول التدابير الوقائية، التي أشارت إليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بالنص على أن: «تكفل كل دولة، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد بوسائل مثل: (أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة (5) من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه عند الاقتضاء، (ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها»⁽⁶⁾.

(5) د. خالد عيادة عليمات، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في الأردن، دار الخليج، عمان، الأردن، 2020، ص 189 - 190؛ انظر أيضاً: حسني عايش، الفساد عوامله وعلاته وسبل التصدي له، مجلة دراسات عربية، العدد 11-12، المجلد 33، سنة 1997، ص 96 وما بعدها.

(6) الفقرة 1 من المادة (6) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، انظر حول الاتفاقية الدولية: ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد: الدليل التشريعي إلى اتفاقية الأمم المتحدة، ط 1، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2012، ص 81.

Also see: Nihal Sri Ameresekere, UN Convention Against Corruption to Combat Fraud & Corruption: A Cancerous Menace, Author House, UK, 2011, Pp. 109-110.

واستجابة لهذا الالتزام الدولي، فقد بادرت المملكة الأردنية إلى إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد لأول مرة في عام 2006، وذلك بموجب قانون خاص بإنشاء هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006⁽⁷⁾، حيث استمر العمل بهذه الهيئة ضمن دورها العقابي إلى أن جرى توسيع صلاحياتها في عام 2016، ليشمل القيام بمهام وأعمال تتعلق بتعزيز النزاهة إلى جانب مكافحة الفساد. فتم تعديل القانون الوطني بأن حلت هيئة مكافحة الفساد محل ديوان المظالم في مراقبة التزام الإدارات الوطنية بتقديم الخدمات العامة للمواطنين بجودة عالية وشفافية وعدالة.

ولهذه الغاية، جرى تغيير اسم الهيئة لتصبح هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك في القانون المعدل لعام 2016⁽⁸⁾، لتقوم إلى جانب أعمال مكافحة الفساد بتفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة، والتأكد بأن الإدارة العامة تلتزم بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.

أما في دولة الكويت، فقد أنشئت الهيئة العامة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 2 لسنة 2016⁽⁹⁾، الذي وسّع من اختصاصات الهيئة لتشمل العمل على مكافحة الفساد ودرء مخاطره، إلى جانب متابعة إجراءات الكشف عن الذمة المالية لكبار الموظفين في الدولة. وعلى الرغم من أن القانون الكويتي قد منح هيئة مكافحة الفساد صلاحيات إرساء مبدئي الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة، والاستخدام الأمثل لها، وأن هذه المهام تدخل ضمن مفهوم النزاهة في العمل العام، إلا أن هذا الأمر لم ينعكس على مسماها، حيث أطلق على الهيئة في دولة الكويت مسمى الهيئة العامة لمكافحة الفساد.

لذا، هناك حاجة لإعادة النظر في مسمى الهيئة الوطنية في دولة الكويت لتصبح الهيئة العامة للنزاهة ومكافحة الفساد على اعتبار أن اختصاصاتها الواردة في قانون إنشائها تمتد لتشمل تحقيق النزاهة في العمل العام إلى جانب مكافحة الفساد، وذلك كما هو الحال في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن.

وعن أسلوب إدارة كلتا الهيئتين، فقد نص القانون الأردني على أن تدار هيئة النزاهة ومكافحة الفساد من قبل مجلس يتألف من رئيس وأربعة أعضاء يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة، ولا يحمل أي منهم جنسية أخرى، على أن يتم تعيينهم

(7) هذا القانون منشور على الصفحة 4534 من عدد الجريدة الرسمية 4794 الصادر بتاريخ 2006/11/30.

(8) هذا القانون منشور على الصفحة 2578 من عدد الجريدة الرسمية 5397، الصادر بتاريخ 2016/5/16.

(9) هذا القانون منشور على الصفحة 38 من الجريدة الرسمية الكويت اليوم العدد 1273، السنة الثانية والستون، بتاريخ 2016/2/1.

بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء⁽¹⁰⁾. أما القانون الكويتي، فقد أناط إدارة الهيئة العامة لمكافحة الفساد بمجلس أمناء، يتكون من سبعة أشخاص ممن تتوافر فيهم الخبرة والنزاهة والكفاءة، من بينهم رئيس ونائب رئيس، بحيث يصدر بتعيينهم مرسوم بناء على ترشيح وزير العدل⁽¹¹⁾.

وقد توسع القانون الكويتي في هذا المجال بأن حدد شروطاً خاصة في أعضاء مجلس أمناء الهيئة أهمها: أن يكون العضو كويتي الجنسية، وأن لا يقل عمره عن أربعين عاماً، وأن يكون حاصلًا على مؤهل جامعي على الأقل، وأن يكون حسن السمعة، بحيث لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية من قضايا الفساد أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة⁽¹²⁾.

وفي هذا الإطار، نجد بأن موقف القانون الكويتي من تحديد شروط خاصة تتعلق بالعمر والمؤهل العلمي أكثر ضماناً لفاعلية الهيئة الوطنية في القيام بمهام عملها في مجال مكافحة الفساد، وتحديدًا في مجال الاستثمار، هذا على خلاف القانون الأردني الذي لم يشترط السن والمؤهل العلمي لأعضاء مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

وفي هذا الإطار يثور التساؤل حول طبيعة المهام التي يقوم بها كلا المجلسين المسؤولين عن إدارة هيئتي النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية ودولة الكويت، ومدى توافقهما مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، حيث تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن المعايير الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد تنص صراحة على أن تقوم كل دولة طرف، بوضع وتنفيذ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، إلى جانب إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد. كما تسعى كل دولة طرف بموجب المعايير الدولية إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، وذلك بهدف تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، على أن تلتزم هيئات مكافحة الفساد الوطنية بالتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة لتعزيز وتطوير التدابير والمشاريع الرامية إلى منع الفساد⁽¹³⁾.

- (10) المادة (6) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.
(11) المادة (6) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.
(12) المادة (7) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.
(13) المادة (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والمادة (21) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010. للمزيد انظر:

Cecily Rose and Michael Kubiciel and Oliver Landwehr, The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary, Oxford University Press, 2019, Chapter 3, pp. 123-125.

إن هذه المهام والاختصاصات التي تشترطها المعايير الدولية قد كرستها القوانين الوضعية لهيئتي النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية ودولة الكويت، وذلك من الصلاحيات المناطة بمجلسي إدارتهما. فقد حددت النصوص القانونية ذات الصلة مسؤولية هيئات الإدارة برسم السياسة العامة الوطنية لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، وإقرار معايير النزاهة الوطنية والتوعية بها، وتوعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إلى جانب إصدار نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة وإدارتها العامة⁽¹⁴⁾.

كما يلزم القانون الوطني بهيئات النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية ودولة الكويت بضرورة التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المماثلة لعمل الهيئة. وفي هذا الإطار، نجد بأن القانون الكويتي قد تضمن أحكاماً أكثر فعالية بأن ألزم الهيئة العامة لمكافحة الفساد، بأن تقوم بالتنسيق مع وزارة الخارجية في التعاون مع الدول والمنظمات الخليجية والعربية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والمشاركة في البرامج الهادفة إلى منع الفساد، إلى جانب تمثيل دولة الكويت في المؤتمرات والمحافل الإقليمية والعربية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، كما يلزم القانون الكويتي الهيئة العامة لمكافحة الفساد بدراسة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، والاطلاع على وضع دولة الكويت فيها، واتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها⁽¹⁵⁾.

إن مثل هذه الاختصاصات، التي تلزم الهيئة العامة بمكافحة الفساد، بالتواصل مع المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد فيما يتعلق بالتقارير الصادرة عنها، يجب أن تقرر صراحة لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية، وذلك لما لهذا الدور من أهمية في التعرف على مواقف الجهات الدولية من هذه الهيئة الوطنية، وتقييم الأعمال التي تقوم بها في مجال الحد من الفساد، وبالأخص في مجال الاستثمار.

خلاصة القول، إن أسلوب إدارة كل من هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية والهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت يتوافق مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد فيما يخص اتخاذ التدابير الوقائية للحد من انتشار هذه الجريمة، وهذا ما من شأنه أن

(14) المادة (4) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته، والمادة (5) من قانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(15) المادة (5) بفقرتها 8 و9 من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

يلقي بظلاله بشكل إيجابي على الدور المأمول من هذه الهيئات في محاربة جرم الفساد في مجال الاستثمار، مع ضرورة الإشارة إلى أن دور مجلس إدارة الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت يعد أكثر اقتراباً من المعايير الدولية، من حيث اتصاله مع الجهات الدولية ذات الصلة، وقيامه بدراسة وتقييم التقارير الدولية التي تصدر عنها في مجال مكافحة الفساد.

المطلب الثاني

استقلالية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

إن من أهم المعايير الدولية ذات الصلة بإنشاء هيئات مكافحة الفساد ضرورة أن تكون هذه المؤسسات الوطنية مستقلة، وذلك بهدف ضمان قيامها بالأعمال المسندة إليها في مجال الحد من انتشار الفساد وتحديداً في مجال الاستثمار⁽¹⁶⁾. وفي هذا الإطار، نجد بأن المعايير الدولية تنص على أن: «تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوّغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم»⁽¹⁷⁾.

وفي هذا الإطار، نجد بأن كلاً من القانونين الأردني والكويتي، قد أوردنا نصوصاً وأحكاماً تضمن استقلالية الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد، وإن كان هناك اختلاف بينهما في تكريس درجة الاستقلالية. فالقانون الأردني ينص صراحة على إنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لتتمتع بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري⁽¹⁸⁾، وأن لها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، بما في ذلك إبرام العقود، وتملك الأموال المنقولة، وغير المنقولة، ولها حق التقاضي⁽¹⁹⁾، وهو الحكم ذاته

(16) نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر العربي، عمان، الأردن، 2010، ص 50 وما بعدها.
(17) الفقرة 2 من المادة (6) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام 2003، والفقرتان 10 و 11 من المادة (10) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010،

Also see: OECD, Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, OECD Publishing, 2015, pp. 26-48.

(18) المادة (3) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.
(19) الشخص المعنوي هو مجموع الأشخاص والأموال التي تهدف إلى تحقيق هدف معين معترف به من قبل القانون، وتثبت له الحقوق وتترتب عليه الواجبات، ويُنظر إليه مجرداً عن الأشخاص المؤسسة له أو الأموال المكونة له، انظر: خالد خليل الظاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر، بيروت، 1998، ص 51.

الذي أورده القانون الكويتي، الذي ينص صراحة على أن تنشأ هيئة عامة لمكافحة الفساد، تؤدي مهامها واختصاصاتها باستقلالية وحيادية كاملة وفق أحكام القانون⁽²⁰⁾.

إلا أن الملاحظ في النصوص المنظمة لعمل الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت، أن لوزير العدل دوراً إشرافياً على عمل الهيئة، وأنه يقوم بترشيح أعضاء مجلس الأمناء، بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس⁽²¹⁾. كما تمتد صلاحيات وزير العدل على هيئة مكافحة الفساد في دولة الكويت لتشمل حقه في إسقاط عضوية الرئيس أو نائبه أو أي من الأعضاء، في حال ثبوت إخلاله الجسيم بواجباته، وذلك بناء على اقتراح أغلبية أعضاء المجلس⁽²²⁾.

ولا يختلف الوضع كثيراً في المملكة الأردنية عنه في دولة الكويت، الذي يكرس لوزير العدل سلطة في تعيين مجلس أمناء هيئة مكافحة الفساد، فقد أعطى القانون الأردني صلاحية للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء بالتنسيق للملك بتعيين أعضاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد⁽²³⁾. كما منح القانون الأردني مجلس الوزراء صلاحية إنهاء خدمات أي من الأعضاء في الهيئة، بناءً على تنسيب مجلسها، إذا أخل ذلك العضو بواجبات الوظيفة والمهام الموكلة إليه⁽²⁴⁾.

إن هذه الأحكام التي تعطي لمجلس الوزراء، ممثلة برئيس الوزراء في المملكة الأردنية ووزير العدل في دولة الكويت، صلاحيات حول تعيين أعضاء مجالس إدارة الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد، وإنهاء خدماتهم تثير شكوكاً حول استقلالية الأعضاء عن السلطة التنفيذية، بشكل يمكن القول معه بأنه قد يؤثر سلباً على دورهم في محاربة الفساد في مجال الاستثمار، وأنه يتعارض مع المعايير الدولية الخاصة باستقلالية أعضاء الهيئات الوطنية لمحاربة الفساد⁽²⁵⁾.

وتمتد سلطة مجلس الوزراء على أعضاء مجلس أمناء الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت لتشمل تقرير المرتبات والمكافآت والبدلات والمزايا التي يتمتع بها كل من

(20) المادة (3) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(21) المادة (6) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(22) المادة (9) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(23) المادة (1/6) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(24) المادة (7/ب) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(25) للمزيد حول استقلالية هيئات الفساد انظر: عبير مصلح، النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد، منشورات أمان، رام الله، فلسطين، 2013، ص 49.

رئيس الهيئة وأعضاء مجلس الأمناء والتي يتم تحديدها بمرسوم يقترحه وزير العدل، ويوافق عليه مجلس الوزراء⁽²⁶⁾. هذا على خلاف الوضع في القانون الأردني، الذي ربط مقدار رواتب ومستحقات رئيس وأعضاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد برواتب رئيس محكمة التمييز ونواب الرئيس. فرئيس هيئة النزاهة في المملكة الأردنية يتقاضى الراتب والعلاوات المقررة لرئيس محكمة التمييز بمقتضى أحكام التشريعات النافذة، في حين يتقاضى العضو الراتب والعلاوات المقررة لنائب رئيس محكمة التمييز⁽²⁷⁾.

ومن الضمانات الخاصة باستقلالية أعضاء هيئتي النزاهة ومكافحة الفساد، أن كلا القانونين الأردني والكويتي قد تطلبا من العضو العامل في الهيئة أن يكون متفرغاً لعمله، بحيث لا يجوز له ممارسة مهام أي عمل، أو وظيفة، أو مهنة، أثناء فترة خدمته في هيئة مكافحة الفساد، إلا أن القانون الكويتي قد أوجد حكماً مميزاً في هذا السياق، يتمثل باعتبار كل من يخالف هذا الشرط فاقداً لوظيفته بحكم القانون، وبأن محله يصبح شاغراً، ولا يجوز إعادة ترشيحه مرة أخرى لعضوية مجلس أمناء الهيئة⁽²⁸⁾.

وهذا الحكم القانوني يعتبر إضافة نوعية لغاية ضمان استقلالية أعضاء هيئة مكافحة الفساد، الذي يمكن للقانون الأردني أن يتبناه، على اعتبار أنه لم يرتب أي جزاء على مخالفة شرط التفرغ التام لعمل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

في المقابل، فقد تضمن القانون الأردني مجموعة من الضمانات الخاصة باستقلالية أعضاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، والتي لا يوجد ما يقابلها في القانون الكويتي، أهمها: أنه يحظر بنص صريح إحالة الرئيس، أو أي عضو من أعضاء المجلس على التقاعد، أو إنهاء خدماته قبل انتهاء مدة العضوية المنصوص عليها في القانون⁽²⁹⁾. كما ينص القانون الأردني على عدم جواز ملاحقة، أو توقيف الرئيس، أو عضو المجلس، إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي، باستثناء حالات التلبس بارتكاب الجرم الجزائي⁽³⁰⁾.

ويتوسع القانون الأردني في الضمانات التشريعية الخاصة باستقلالية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك بالنص صراحة على أن تمارس الهيئة مهامها وأعمالها بحرية

(26) المادة (8) من قانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(27) المادة (6/ج) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(28) المادة (4/7) من قانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(29) المادة (7/د) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(30) المادة (6/ز) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

واستقلال دون تأثير أو تدخل من أي جهة، وأنه لا يجوز تفتيش مقر الهيئة، إلا بأمر قضائي، وبحضور المدعي العام المختص، شريطة أن يتم تبليغ الرئيس بذلك، ودعوة من يمثل الهيئة لحضور التفتيش، ويعتبر باطلاً أي إجراء مخالف لذلك⁽³¹⁾.

أما أهم النصوص القانونية الكفيلة بتعزيز استقلالية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية، فتتمثل بأن قانونها قد نص صراحة على أن يكون لرئيسها والأعضاء فيها صفة الضابطة العدلية، وذلك لغاية قيامهم بمهام عملهم المحددة في القانون⁽³²⁾.

هذه الأحكام السابقة الخاصة بعدم إحالة أعضاء مجلس إدارة هيئة مكافحة الفساد إلى التقاعد، والحصانة التي يتمتع بها مقر الهيئة، إلى جانب صفة الضابطة العدلية لرئيس الهيئة والأعضاء في المملكة الأردنية، لم يرد لها مثيل في القانون الكويتي⁽³³⁾؛ وبهذا يمكننا القول بأن هناك تفاوتاً في ضمانات استقلالية أعضاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في القانونين الأردني والكويتي، بشكل يمكن معه الاستفادة المتبادلة من النصوص القانونية في كلا التشريعين لغاية ضمان أن كلا القانونين يتوافقان مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، وأنهما أكثر قدرة على اتخاذ التدابير الوقائية للحماية من الفساد في مجال الاستثمار.

ولا يعني استقلالية الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد أنها لا تخضع لرقابة مالية⁽³⁴⁾، فهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية تخضع جميع حساباتها لرقابة ديوان المحاسبة، في حين تكون موازنة الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت ضمن الميزانية العامة للدولة، وتتبع في إعدادها القواعد والإجراءات المنظمة للميزانية العامة للدولة⁽³⁵⁾. وهذا من شأنه أن يعزز من سلطات هذه الهيئات الرقابية في الحد من انتشار الفساد في مجال الاستثمار، كما سيتم التطرق له بالتفصيل في المبحث الثاني.

(31) المادة (5) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(32) المادة (19) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(33) للمزيد حول الضابطة العدلية، انظر: يوسف شحادة، الضابطة العدلية، مؤسسة بحسون للنشر، بيروت، 1999، ص 188 وما بعدها.

(34) سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، 2015، ص 95.

(35) المادة (31/ج) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته، والمادة (18) من قانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

المبحث الثاني

سلطات هيئة النزاهة في الحد من الفساد في مجال الاستثمار

من خلال تتبع الاختصاصات المسندة لكل من هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية والهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت، والصلاحيات المقررة لكل منهما في مجال مكافحة الفساد، يمكننا الوقوف على طبيعة الجرائم ذات الصلة بالاستثمار، التي تختص كلتا الهيئتين بملاحقتها باعتبارها فساداً، وهذا ما سيتم تناوله في المطلب الأول. أما المطلب الثاني، فسيتم تخصيصه للحديث عن الصلاحيات التحقيقية لهيئتي مكافحة الفساد، ودورهما في الحد من انتشاره في مجال الاستثمار، في حين يتناول المطلب الثالث النصوص القانونية ذات الصلة بإشهار الذمة المالية للحد من ارتكاب جرم الفساد في قطاع الاستثمار.

المطلب الأول

الجرائم التي تختص بها هيئة النزاهة والتي تعتبر فساداً في مجال الاستثمار

تضمن قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني مجموعة من النصوص والأحكام ذات الصلة باختصاصات الهيئة وصلاحياتها التحقيقية، والتي من شأنها أن تعزز من دورها كجهة وقائية للحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار. فمن خلال استعراض الجرائم التي تعتبر فساداً في القانون الأردني، والتي ينعقد الاختصاص بنظرها لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، نجد بأنها تتضمن أفعالاً جرمية لها صلة وثيقة بقطاع الاستثمار، ويترتب على ارتكابها آثار سلبية على ذلك القطاع. فجرائم الفساد في قطاع الاستثمار تمتاز بأنها تتم عادة في طي الكتمان، وأنها تمر بسلسلة معقدة من المراحل، ويتم تغطيتها من قبل شخصيات ذات نفوذ، مما يحد من فاعلية التشريعات في التصدي لها أو ملاحقتها⁽³⁶⁾.

فمن الجرائم التي اعتبر القانون الأردني أنها جريمة فساد لغاية ثبوت الاختصاص لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، جرم عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات

(36) سليمان عبد المنعم، دراسة في مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، مكتب الأمم المتحدة، 2007، ص 6.

أو منافع، قد تؤدي إلى تعارض في المصالح، إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها. كما يُعد فساداً في القانون الأردني كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى هدر الأموال العامة أو أموال شركات المساهمة العامة، وهو الجرم الذي له ارتباط وثيق بالاستثمار الوطني⁽³⁷⁾.

وقد توسع القانون الأردني في الجرائم التي تُعد فساداً، وتختص بملاحقتها هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لتشمل الجرائم الاقتصادية. ويقصد بها تلك الجرائم التي جرى تعريفها في قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته⁽³⁸⁾، والتي تشمل أي جريمة تلحق ضرراً بالمركز الاقتصادي للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني، أو العملة الوطنية، أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة⁽³⁹⁾.

ويلحق بهذا التعريف الخاص بالجرائم الاقتصادية المخلة بواجبات الوظيفة (الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة وإساءة استعمال السلطة)، والجرائم المتعلقة بالثقة العامة (تزييف النقود والمسكوكات والطوابع)، وجرائم التزوير، وجرائم السرقة والاحتيال وإساءة الائتمان، وجرائم الغش في نوع البضاعة والمضاربات غير المشروعة⁽⁴⁰⁾.

كما يمتد تعريف الجريمة الاقتصادية في القانون الأردني ليشمل تلك الأفعال التي يكون محلها الاعتداء على المال العام. وفي هذا الإطار، يدخل ضمن تعريف الجريمة الاقتصادية جرائم المتعهدين، وجرائم النيل من مكانة الدولة المالية، وجرائم تخريب إنشاءات المياه العمومية⁽⁴¹⁾.

ومن خلال الوقوف على الأنواع السابقة من الجرائم، التي ينعقد الاختصاص بملاحقتها لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، يمكننا القول بأن لها صلة مباشرة بقطاع الاستثمار، وأن ارتكاب أي من هذه الجرائم من شأنه أن يؤثر سلباً على العملية الاستثمارية في الدولة. وبالتالي، فإن توسيع اختصاصات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ليشمل هذه الأشكال المتعددة من الجرائم ذات الصلة بالقطاع الاستثماري،

(37) المادة (1/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(38) هذا القانون منشور على الصفحة 722 من عدد الجريدة الرسمية 3891 الصادر بتاريخ 1993/4/17.

(39) د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات - الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2008، ص 3.

(40) المادة (3/ج) من قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته.

(41) المادة (3/ب) من قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته.

يعزز من دور الهيئة كجهة وقائية، تتخذ تدابير حماية للحد من انتشار الفساد في مجال الاستثمار⁽⁴²⁾.

أما في دولة الكويت، فقد توسع القانون الوطني في الجرائم التي تُعد فساداً لغاية ثبوت الاختصاص للهيئة العامة لمكافحة الفساد لتشمل جرائم الاعتداء على الأموال العامة، وجرائم الرشوة واستغلال النفوذ، وجرائم التزوير والتزييف، وجرائم التهرب الجمركي والضريبي، والجرائم المتعلقة بحماية المنافسة، وتلك ذات الصلة بالكشف عن العمولات التي تقدم في العقود التي تبرمها الدولة⁽⁴³⁾.

ومن خلال عقد مقارنة بسيطة بين جرائم الفساد السابقة في القانونين الأردني والكويتي، نجد بأن الاختلاف بينهما واضح، حيث توسّع القانون الكويتي في تقرير الأفعال الجرمية لتضم جرائم التهرب الجمركي والضريبي، والعمولات المرتبطة بعقود الدولة. وهذه الصور من الجرائم على ارتباط وثيق بقطاع الاستثمار، مما يعزز من دور الهيئة العامة لمكافحة الفساد كجهة وطنية تتخذ تدابير وقائية للحد من الفساد في مجال الاستثمار⁽⁴⁴⁾. وهذه الصور لم يوردها المشرع الأردني ضمن قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

كما يظهر الاختلاف بين القانونين الأردني والكويتي في التعامل مع جريمة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب⁽⁴⁵⁾، والتي اعتبرها القانون الكويتي ضمن جرائم الفساد، التي ينعقد الاختصاص في ملاحقتها للهيئة العامة لمكافحة الفساد. في المقابل، فإن هذا الجرم لا يعد من جرائم الفساد، ولا حتى جريمة اقتصادية في المملكة الأردنية لغاية انعقاد الاختصاص لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

إن ما لا شك فيه بأن جريمة غسل الأموال تعد من أخطر جرائم الفساد ذات الصلة بالاستثمار، وذلك على اعتبار أنها جريمة مالية بطبيعتها، يمثل النفع المادي فيها الباعث

(42) Jean-François Ruhashyankiko and Etienne B. Yehoue, Corruption and Technology-Induced Private Sector Development, International Monetary Fund, 2006, pp. 11-13.

(43) المادة (22) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(44) مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد: نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي وأثرها في محاكمة الفاسدين واسترداد الأموال، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2012، ص 5 وما بعدها.

(45) تُعرّف عملية غسل الأموال بأنها: «كل عملية من شأنها إخفاء المصدر غير المشروع الذي اكتسبت منه الأموال»، انظر: وائل أنور بندق، غسل الأموال في الدول العربية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 9؛ سيد شوريجي عبد المولى، عمليات غسل الأموال وانعكاساتها على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، العدد 28، الرياض، السعودية، 1999، ص 3.

الحقيقي على ارتكابها. كما أن لهذه الجريمة أثراً سلبياً على عرقلة سير العدالة، فعملية غسل الأموال تزيد من صعوبة الكشف عن أي جريمة سابقة قد وقعت وتتبع عائداتها والأموال المتحصلة منها بشكل مباشر⁽⁴⁶⁾.

إن المشرع الأردني قد حرص على تجريم غسل الأموال باعتباره فعلاً جرمياً له أبعاده السياسية والاقتصادية، وخاصة في مجال الاستثمار، فأصدر لهذه الغاية قانوناً خاصاً يسمى قانون غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 46 لسنة 2007 وتعديلاته⁽⁴⁷⁾، والذي ينص صراحة على إنشاء وحدة متخصصة تسمى وحدة مكافحة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب، كجهة مستقلة مالياً وإدارياً، تختص بمتابعة الشكاوى، التي ترد لها بخصوص وجود ادعاءات بارتكاب جرم غسل الأموال⁽⁴⁸⁾.

وتضم هذه الوحدة كادراً فنياً متخصصاً قادراً على تتبع حركة الأموال وتحديد مصادرها، ذلك أنه يشترط لنجاح أي جهة بمكافحة غسل الأموال وجود تعاون كامل من جانب الجهاز المصرفي. وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق، إلا بوجود وحدة غسل أموال متخصصة، تتمتع بدعم من البنك المركزي الأردني. هذا بالإضافة إلى أن مخرجات وحدة غسل الأموال تحال إلى النيابة العامة لاستكمال التحقيق بها لغاية إحالتها إلى المحكمة الجزائية المختصة.

ويبقى التساؤل قائماً حول مدى توافق القانون الأردني مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد في ظل إخراج هذا الجرم من اختصاص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وإسنادها لجهة مختصة بموجب أحكام قانون معين، خاصة وأن كلاً من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد تنصان على اعتبار جريمة غسل الأموال من جرائم الفساد، التي يفترض أن ينعقد الاختصاص بالفصل فيها إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن.

في المقابل، فإن القانون الأردني قد عدَّ قبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية، التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً، واستخدام المعلومات المتاحة بحكم الوظيفة لتحقيق منافع خاصة، صوراً من صور الفساد لغاية ثبوت الاختصاص لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الملاحقة القضائية⁽⁴⁹⁾، كما جاء النص صراحة على حظر استغلال الوظيفة في نظام

(46) خليل أحمد محمود، الجريمة المنظمة: الإرهاب وغسل الأموال، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 337.

(47) هذا القانون منشور على الصفحة 4310 من عدد الجريدة الرسمية 4831، الصادر بتاريخ 2007/6/17.

(48) المادة (7) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم 46 لسنة 2007 وتعديلاته.

(49) المادة (7/16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

موظفي هيئة مكافحة الفساد، الذي يحظر على الموظف استغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة ذاتية، أو لمنفعة أي شخص ليس له حق⁽⁵⁰⁾.

من هنا، يمكننا القول بأن التشريعات الوطنية في المملكة الأردنية ودولة الكويت قد واكبت المعايير الدولية فيما يتعلق بتجريم أفعال تشكل استغلالاً للوظائف العامة، وذلك نظراً للتهديدات السلبية لهذه الصور من الفساد على النشاط الاقتصادي والاستثماري في الدولة، مع الإشارة إلى أن هناك تقدماً في القانون الكويتي الذي يقرر صراحة جرمية أكثر ارتباطاً بالفساد في قطاع الاستثمار، أهمها جرم غسل الأموال، وجرائم التهرب الجمركي والضريبي، والتي ندعو المشرع الأردني إلى تضمينها جرائم الفساد، الذي يثبت الاختصاص في ملاحقتها لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

المطلب الثاني

الصلاحيات التحقيقية لهيئة النزاهة ودورها في الحد

من الفساد في مجال الاستثمار

إلى جانب الجرائم التي تختص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية ودولة الكويت في ملاحقتها، والتي لها صلة مباشرة بالاستثمار، فإن الصلاحيات القانونية التي تتمتع بها كلتا الهيئتين أثناء ممارستهما لسلطاتهما التحقيقية، تعد كفالة إضافية تعزز من دورهما الوقائي في الحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار. فبموجب القانون الأردني، يحق لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، أن تطلب من الجهة القضائية المختصة إصدار القرار المستعجل بالحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة لكل من تدور حوله شبهات ارتكاب جرم الفساد في مجال الاستثمار، إلى جانب منعه من السفر⁽⁵¹⁾. كما يملك مجلس إدارة الهيئة المساهمة في استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد في مجال الاستثمار، سواء أكانت الأموال داخل المملكة أم خارجها، وتسليمها لمستحقيها، وإلزام المتهمين برد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد⁽⁵²⁾.

أما القانون الكويتي، فقد أعطى الهيئة العامة لمكافحة الفساد صلاحية متابعة إجراءات ضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد، إلى جانب حقه في الاطلاع على السجلات والمستندات والوثائق المتعلقة بالجريمة محل العلم، وطلب

(50) المادة (16) من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد رقم 92 لسنة 2007 وتعديلاته.

(51) المادة (4/ب) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(52) المادة (8/ب) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

موافاتها بأية بيانات أو معلومات أو وثائق متعلقة بها⁽⁵³⁾. كما تملك الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت الحق في مخاطبة واستدعاء أي شخص له علاقة بجريمة فساد لسماع أقواله بشأنها، بحيث لا يجوز للجهات التابعة للقطاع الحكومي أو الخاص، أو أي شخص طبيعي، أو معنوي، الامتناع دون مبرر قانوني عن تزويد الهيئة بأية سجلات، أو وثائق أو مستندات، أو معلومات قد تكون مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد⁽⁵⁴⁾.

وفي هذا الإطار، نجد التوافق بين التشريعات الناظمة لعمل هيئتي مكافحة الفساد في المملكة الأردنية ودولة الكويت مع المعايير الدولية فيما يخص استرداد الأموال الناجمة عن جرائم الفساد، حيث يثبت الاختصاص لكلتا الهيئتين الوطنيتين في العمل على ضبط وحجز واسترداد الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد، وهذا يشمل الفساد في قطاع الاستثمار، وذلك كما هو منصوص عليه صراحة في الاتفاقيات الدولية⁽⁵⁵⁾.

وفيما يتعلق بالأشخاص الخاضعين لسلطان التحقيق بجرائم الفساد، فقد توسع القانون الأردني في الصلاحيات التحقيقية لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد بأن شمل ضمن الأفراد الذين يمكن ملاحقتهم بجرم الفساد كلاً من الموظف العمومي الوطني والموظف العمومي غير الأردني، إلى جانب موظفي المؤسسات الدولية العمومية. وهذا الحكم يعد متوافقاً مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد في مجال اتخاذ التدابير الوقائية للحماية من ارتكاب الفساد في مجال الاستثمار⁽⁵⁶⁾.

هذا على خلاف الحال في دولة الكويت، حيث لم يتقرر اختصاص الهيئة العامة لمكافحة الفساد على الموظفين غير العموميين، إذ عرّف القانون الكويتي الموظف العام لغاية تطبيق أحكام القانون بالأشخاص المنصوص عليهم في المادة (43) من القانون رقم 31 لسنة 1970 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون الجزاء رقم 16 لسنة 1960، والتي تنص على أنه: «يعتبر في حكم الموظف العام الموظفون والمستخدمون والعمال في المصالح التابعة للحكومة، أو الموضوعة تحت إشرافها أو رعايتها، وأعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية، سواء أكانوا منتخبين أم معينين، والمحكمون والخبراء وكلاء النيابة والمصفون

(53) المادة (23) من قانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(54) المادتان (25) و(26) من قانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(55) الفصل الخامس من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والمادة (27) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لعام 2010.

(56) Sadika Hameed, The Costs of Corruption: Strategies for Ending a Tax on Private-sector Growth, Rowman & Littlefield, 2014, pp. 11-13.

والحراس القضائيون، وكل شخص مكلف بخدمة عامة، وأعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت، إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت». وهنا تظهر الحاجة الماسة لتعديل القانون الكويتي لصالح توسيع فئة الأشخاص الخاضعين لولاية الهيئة العامة لمكافحة الفساد لتشمل الموظفين العموميين الأجانب والدوليين.

إن المعايير الدولية لمكافحة الفساد قد وسَّعت في نطاق الأشخاص الخاضعين لسلطات هيئات النزاهة، وذلك لغاية الملاحقة عن جرائم الفساد⁽⁵⁷⁾. ففي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن جريمة الرشوة يمتد إطار تجريمها ليشمل رشوة الموظف العام الأجنبي والموظف الدولي⁽⁵⁸⁾، حيث عرِّفت الاتفاقية الدولية الموظف العمومي الأجنبي بأنه: «أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، سواء أكان مُعيناً أم منتخباً؛ وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي؛ بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية»⁽⁵⁹⁾.

ومن الأمثلة على الموظف العمومي الأجنبي لغاية ثبوت الاختصاص بملاحقته بجرم الفساد، السفراء والقناصل، وموظفو مكاتب التمثيل التجاري، والموفدون لمهام رسمية مؤقتة، مثل إبرام عقود أو التفاوض على اتفاقيات إلى غير ذلك⁽⁶⁰⁾، أما المقصود بالموظف الدولي لغاية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فيُستخلص مما نصت عليه الاتفاقية بأنه: «كل مستخدم مدني دولي، أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها»⁽⁶¹⁾، ومن الأمثلة عليهم الموظفون العاملون في المنظمات الدولية، والبنوك الدولية، ولجان تقصي الحقائق، والخبراء الموفدون من قبل منظمة دولية لأداء مهام محددة.

وكذلك الحال في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009، التي تلزم الدول الأعضاء باتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية لتجريم فعل الرشوة، الذي يضلح فيه موظف عمومي أجنبي، أو موظف مدني دولي⁽⁶²⁾.

(57) مصطفى عبد الغفار، دليل النهج التدريبي حول تشريعات وآليات مكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، (د.ت)، ص 18.

(58) د. منتصر النوايسة، جريمة الرشوة في قانون العقوبات الأردني، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، 2012.

(59) المادة (2/ب) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

(60) عبيد الشافعي، الموسوعة الجنائية: قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 52.

(61) المادة (2/ج) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

(62) المادة (2/8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2009.

إن إضافة كل من الموظفين العموميين الأجانب والدوليين لغاية تجريم الرشوة في القانون الدولي لمكافحة الفساد، يعد استجابة لما هو حاصل في الوقت الحاضر من تشابك، وتداخل في العلاقات التجارية، والأنشطة الاستثمارية بين المؤسسات الدولية والدول من ناحية، وبين الهيئات الاقتصادية الدولية وغيرها من الكيانات الأخرى والمجتمعات من ناحية أخرى، فطبيعة الاستثمار تقتضي بالضرورة التوسع في إطار العلاقات التجارية، وعدم اقتصرها على نطاق جغرافي أو إقليمي محدد⁽⁶³⁾.

ومن المظاهر الأخرى، التي يظهر فيها الدور الإيجابي الاحترازي لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية، هو أن القانون قد منحها صلاحية الطلب من المحكمة المختصة، وإجراء مستعجل، أن توقف العمل بأي عقد أو اتفاق أو منفعة أو امتياز، إذا تبين لها من ظاهر البينة، أنه قد تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد، وذلك إلى حين البت في الدعوى⁽⁶⁴⁾. كما تملك الهيئة في المملكة الأردنية، أن تطلب من المحكمة المختصة إبطال أو فسخ كل عقد أو اتفاق أو منفعة، تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً، كما أن كل امتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل يشكل فساداً، يكون غير نافذ بقرار من المحكمة المختصة، ويتعين على الجهات المختصة إلغاء قانون التصديق على الامتياز وفقاً للإجراءات المحددة في الدستور⁽⁶⁵⁾.

إن هذا الاختصاص يثبت لهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت، والتي تملك الحق بموجب القانون، أن تقوم بإبلاغ الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لفسخ أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه، أو سحب امتياز أو غير ذلك من الارتباطات، إذا تبين أنها قد أبرمت بناء على مخالفة لأحكام القوانين، أو يجري تنفيذها بالمخالفة للعقد المبرم⁽⁶⁶⁾.

ويتكامل الدور الوقائي لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الوقاية من جريمة الفساد في قطاع الاستثمار مع الحماية الخاصة، التي يقرها القانون للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد، وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم. وفي هذا الإطار، نجد بأن القانون الأردني يتضمن العديد من الأحكام التي تتضمن وجوب حماية المبلغين والشهود والمخبرين من أي اعتداء أو انتقام أو تهريب محتمل، من خلال توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم، وعدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم،

(63) القاضي إيهاب المنبأوي، خبير مكافحة الفساد ومنع الجريمة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ورقة عمل حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص 25 وما بعدها.

(64) المادة (3/23) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(65) المادة (1/ج/23) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(66) المادة (5/5) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

والإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم، وتوفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة⁽⁶⁷⁾. كما سمح القانون الأردني لرئيس الهيئة، أن يقرر صرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود والمخبرين، الذين تقرر الهيئة حمايتهم⁽⁶⁸⁾.

في المقابل، فقد توسّع المشرع الكويتي في النصوص الخاصة بحماية الشهود في قانون الهيئة العامة لمكافحة الفساد، حيث ينص صراحة على أن يتمتع المبلغ بالحماية الشخصية من وقت تقديم البلاغ، وأن هذه الحماية تمتد لتشمل زوجه وأقاربه، وسائر الأشخاص وثيقي الصلة به عند الاقتضاء⁽⁶⁹⁾. وتشمل هذه الحماية في القانون الكويتي الحماية الشخصية للمبلغ، من خلال عدم الكشف عن هويته أو مكان وجوده، وتوفير الحماية الإدارية والوظيفية للمبلغ، من خلال منع اتخاذ أي إجراء إداري ضده، وضمان سريان راتبه الوظيفي، وحقوقه ومزاياه خلال الفترة التي تقررها الهيئة⁽⁷⁰⁾.

وقد أضاف القانون الكويتي حكماً مميزاً عن القانون الأردني يتمثل بالنص صراحة على توفير حماية قانونية للمبلغ، وذلك من خلال عدم جواز الرجوع عليه جزائياً أو مدنياً أو تأديبياً، متى استكمل البلاغ المقدم منه الشروط الواردة في القانون، والتي تتمثل بأن يكون المبلغ لديه دلائل جديّة تبرر اعتقاده بصحة الواقعة المبلغ عنها. هذا إلى جانب التزام الدولة بتعويض المبلغ أو ورثته، عما قد يلحق به من أضرار مادية أو معنوية، نتيجة تقديمه البلاغ مستوفياً للشروط القانونية⁽⁷¹⁾.

ويأتي في قمة الصلاحيات التحقيقية المقررة لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، والتي من شأنها أن تسهم بشكل كبير في الحد من الفساد في مجال الاستثمار، أن أحكام التقادم المانع من سماع دعوى الحق العام، والعقوبات المتعلقة بالفساد، لا تسري في مواجهة جرائم الفساد، كما لا تسري أحكام التقادم على استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد⁽⁷²⁾.

(67) المادة (1/24) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(68) المادة (24/د) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(69) المادة (40) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(70) المادة (41) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(71) المادة (43) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(72) المادة (1/29) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته، والمادة (54) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

فلهذا الحكم القانوني أهمية قصوى في تعزيز دور هيئات الفساد كتدابير وقائية في الحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار، على اعتبار أنه مهما مرَّ من الزمن على ارتكاب الجرائم، التي تعتبر فساداً في مجال الاستثمار، فإن الاختصاص يبقى منعقداً لهيئات النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك بسبب عدم إمكانية التمسك بتقادم هذه الجرائم.

وفي هذا الإطار، فقد أضاف القانون الأردني أحكاماً قانونية تعزز من الدور الوقائي لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد الوطنية، حيث إن صدور قرار عن المحكمة بإسقاط دعوى الحق العام، أو بوقف الملاحقة أو الإغفاء من العقوبة، لتوافر أي من حالات موانع العقاب، أو لانتفاء المسؤولية، لا يحول دون الاستمرار في استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد⁽⁷³⁾، وهو الحكم ذاته الذي أورده القانون الكويتي، الذي ينص على أنه: «لا يحول انقضاء الدعوى الجزائية بالوفاء دون الحكم بمصادرة الكسب غير المشروع، حيث يجوز للمحكمة أن تأمر بالرد والتعويض في مواجهة الورثة، والموصى لهم، وكل من أفاد فائدة جدية من الجريمة، ليكون الحكم بالرد والتعويض نافذاً في أموال كل منهم بقدر ما استفاد»⁽⁷⁴⁾.

ومن الأحكام الخاصة في القانون الأردني ذات الصلة بالملاحقة الجزائية، النص صراحة على معاقبة كل من الشريك والمتدخل والمرحض في جريمة فساد بالعقوبة نفسها المقررة للفاعل الأصلي، على أن يعفى من ثلثي العقوبة كل من كان فاعلاً أو شريكاً أو متدخلًا أو مرحضاً في جريمة فساد، قدّم للهيئة أو للسلطات المختصة معلومات أو أدلة أو بيّنات أدت إلى استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد⁽⁷⁵⁾.

إن من شأن هذه النصوص القانونية في التشريع الأردني، أن تعزز من الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد على جميع الأشخاص المتورطين في جرم الفساد، مع إعطاء فرصة للمتورط بتخفيض العقوبة المقررة بحدود الثلث، في حال تعاونه مع مجريات التحقيق، بشكل يساهم في استرداد الأموال المتأتية من الفساد. وهذه النصوص يمكن للمشرع الكويتي أن يتبناها لغاية تكريس الدور التحقيقي للهيئة العامة لمكافحة الفساد، بالشكل الذي يجعل منها وسيلة وقائية من وقوع الفساد في قطاع الاستثمار.

(73) المادة (29/ب) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(74) المادة (48) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، والمادة (22) من القانون رقم 1 لسنة 1993 بشأن حماية الأموال العامة الكويتي.

(75) المادة (2/أوب) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

المطلب الثالث

إشهار الذمة المالية للحد من انتشار الفساد

في مجال الاستثمار

من ضمن التدابير الاحترازية الخاصة بالوقاية من الفساد في مجال الاستثمار، وجوب تفعيل مبادئ الحياد والشفافية والعلانية بالنسبة للموظفين العموميين أو الأشخاص ذوي الصلة بالاستثمار، والتي تتمثل بوجود إشهار الذمة المالية لكبار موظفي الدولة، خاصة أولئك الذين لهم وبحكم وظائفهم صلة وثيقة بالاستثمار. فالعلاقة بين متابعة نمو الثروة بطريقة غير طبيعية، ومكافحة الفساد في قطاع الاستثمار وثيقة، إذ إن ضمان نزاهة العاملين في الدولة في المجال الاقتصادي والتجاري، يعد من أهم ضمانات الحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار.

وفي هذا الإطار، نجد أن هناك اختلافاً كبيراً بين كل من هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية والهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت من حيث دورهما في متابعة إشهار الذمة المالية للعاملين في مجال الاستثمار. ففيما يتعلق بالقانون الكويتي، نجد بأنه يعطي اختصاصاً صريحاً للهيئة العامة لمكافحة الفساد في تلقي إقرارات إشهار الذمة المالية للمكلفين الخاضعين لأحكام القانون⁽⁷⁶⁾، والتي تشمل أشخاصاً على تماس مباشر بالمال العام والاستثمار في الاقتصاد الوطني أهمهم، رئيس جهاز المراقبين الماليين ونائبه، ورؤساء القطاعات والمراقبون الماليون، وأعضاء مجالس الإدارات والمدراء العموم ونوابهم أو مساعدهم، والأمناء العامون ونوابهم أو مساعدهم في الهيئات أو المؤسسات العامة أو أي جهة حكومية، وممثلو الدولة في عضوية مجالس إدارات الشركات، التي تساهم فيها الدولة أو إحدى الجهات الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة، أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة بصورة مباشرة بنصيب لا يقل عن 25% من رأس المال⁽⁷⁷⁾.

وقد نص القانون الكويتي على ثلاثة أنواع من الإقرارات التي تقدم، وهي الإقرار الأول الذي يقدم خلال ستة أشهر لمن هو في الخدمة وقت صدور اللائحة التنفيذية للقانون و/

(76) المادة (30) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية، وقد ورد الأشخاص المكلفون بإشهار ذمهم المالية في القانون الكويتي على سبيل الحصر في المادة (2) من القانون.

(77) المادة (2) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

أو خلال ستين يوماً من تاريخ توليه منصبه، وتحديث الإقرار الذي يقدم خلال ستين يوماً من نهاية كل ثلاث سنوات ما بقي في منصبه، والإقرار النهائي الذي يقدم خلال تسعين يوماً من تاريخ ترك المكلف لمنصبه⁽⁷⁸⁾.

أما في المملكة الأردنية، فقد صدر قانون خاص يسمى قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014⁽⁷⁹⁾، الذي يلزم كبار موظفي الدولة بإشهار ذممهم المالية ضمن إجراءات وقواعد خاصة. وقد أنشأ القانون الأردني لهذه الغاية دائرة خاصة في وزارة العدل تسمى (دائرة إشهار الذمة المالية)، تكون مهمتها تلقي الإقرارات المرسلّة إليها من الأشخاص المكلفين بالكشف عن ذممهم المالية. وفي هذا الإطار، توسّع القانون الأردني في تجريم فعل الكسب غير المشروع بأن اعتبر كسباً غير مشروع كل مال منقول أو غير منقول، حصل أو يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام القانون لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال منصبه أو وظيفته أو المركز الذي يشغله أو بحكم صفة أي منها، وكل زيادة تطرأ على المال المنقول أو غير المنقول له أو لزوجه أو أولاده القصر أثناء إشغاله للمنصب أو الوظيفة أو المركز أو بسبب صفة أي منها، إذا كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع موارد هم المالية، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة⁽⁸⁰⁾.

وفي مجال الحديث عن إشهار الذمة المالية باعتباره إجراء تشريعياً احترازياً لمواجهة جرائم الفساد في قطاع الاستثمار، تجدر الإشارة إلى أن القانون الأردني - وعلى خلاف ما جاء في القانون الكويتي - لا يعطي الجهة المكلفة بتنفيذ أحكام القانون، وهي دائرة إشهار الذمة المالية، الاستقلال المالي والإداري، وإنما يعتبرها مجرد وحدة إدارية تابعة لوزير العدل، وهذا ما يتنافى مع الاستقلالية الواجب توافرها في هذه الدائرة. كما أن القانون الأردني لا ينص صراحة على تشكيل لجنة أو هيئة خاصة من أعضاء متفرغين كجهة مشرفة على متابعة أعمال الدائرة، وإنما أناط مهمة رئاسة الدائرة بقاضي تمييز، يسميه المجلس القضائي، يمارس عمله في دائرة إشهار الذمة المالية إلى جانب عمله القضائي⁽⁸¹⁾.

إن هذا الموقف التشريعي في القانون الأردني بإسناد دائرة إشهار الذمة المالية لقاض، يعد إقحاماً للسلطة القضائية في مهام وأعمال تخرج عن دورها الدستوري، والمتمثل

(78) المادة (32) من القانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(79) هذا القانون منشور على الصفحة 3377 من عدد الجريدة الرسمية 5289، الصادر بتاريخ 2014/6/1.

(80) المادة (4) من قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014 وتعديلاته.

(81) المادة (5) من قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014 وتعديلاته.

في الفصل في المنازعات بين الأفراد. فالدستور الأردني يحدد دور القضاة في المحاكم بالقول: «تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها»⁽⁸²⁾.

في هذا الإطار، يمكن القول بأن موقف القانون الكويتي من إسناد مهمة إشهار الذمة المالية للهيئة العامة لمكافحة الفساد أفضل من القانون الأردني، ويتوافق أكثر مع المعايير الدولية في الحد من جرائم الفساد في قطاع الاستثمار، وذلك بسبب استقلالية هذه الهيئة بموجب القانون، ولوجود تقاطع في المهام بين مكافحة الفساد من جهة، وإشهار الذمة المالية من جهة أخرى، كتدبير احترازي يحمي من الفساد في القطاع العام وفي مجال الاستثمار.

أما الدور الذي أسنده القانون الأردني لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في مجال إشهار الذمة المالية، فيتمثل في الطلب من الدائرة تزويد مجلس الهيئة بصورة طبق الأصل عن الإقرارات، وأي بيانات أو معلومات تتعلق بذلك الشخص، إذا تبين وجود أدلة على نمو غير طبيعي في ثروة أي من المشمولين بأحكام قانون الكسب غير المشروع، هذا بالإضافة إلى اعتبار جرم الكسب غير المشروع جريمة فساد لغاية ثبوت اختصاص الهيئة في التحقيق والمتابعة⁽⁸³⁾.

في المقابل، فإن كلاً من القانون الأردني والكويتي قد قررا سرية مبالغاً فيها على إقرارات الذمة المالية، حيث ينص القانون الكويتي على أن يسلم الإقرار داخل مظروف محكم الغلق بموجب إيصال يسلمه الموظف المختص، مبيناً به تاريخه واسم وصفة من قام بالتسليم⁽⁸⁴⁾، إلا أن القانون الأردني قد توسّع في السرية المقررة لإقرارات الذمة المالية، حيث يحظر على أي من موظفي دائرة إشهار الذمة المالية فتح مغلفات الذمة المالية، أو الاطلاع على ما تحتويه من بيانات⁽⁸⁵⁾. كما ذهب المشرع الأردني إلى أبعد من ذلك، بأن اعتبر الإقرارات، وما يتعلق بها من إيضاحات وبيانات ومعلومات، ووثائق وإجراءات الفحص والتدقيق المترتبة عليها، من الأسرار التي يحظر إفشاؤها أو نشرها، تحت طائلة المساءلة القانونية⁽⁸⁶⁾.

(82) المادة (102) من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.

(83) المادة (8/ج) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.

(84) المادة (19) من المرسوم رقم 300 لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 2 لسنة 2016 في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.

(85) المادة (8) قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014 وتعديلاته.

(86) المادة (12) قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014 وتعديلاته.

إن إقرارات الذمة المالية لا يتم فحصها في القانون الأردني إلا عند تقديم شكوى أو إخبار يحال إلى دائرة إشهار الذمة المالية من الجهة المختصة بوجود واقعة كسب غير مشروع، حيث تتولى هذه العملية هيئة قضائية برئاسة قاضي تمييز وعضوية قاضيين اثنين لا تقل درجتها عن الدرجة الخاصة، وهذا أيضاً يعد خروجاً عن الدور الرئيسي للقضاء كما حدده الدستور الأردني في المادة (102) منه. من هنا، نجد أن ثمة حاجة ماسة لمراجعة أحكام قانون الكسب غير المشروع لصالح إنشاء هيئة مستقلة مالياً وإدارياً لتابعة لتنفيذ أحكامه.

ويمكن في هذا الإطار تبني التجربة الكويتية، التي تقوم على إسناد اختصاص متابعة الإشهار عن الذمة المالية لهيئة النزاهة والهيئة العامة لمكافحة الفساد، باعتبارها جهة مستقلة بموجب القانون، بحيث لا يتم الزج بالقضاة في هذا المجال، وذلك حفاظاً على حياديتهم واستقلاليتهم في ممارسة مهام عملهم القضائي. وبهذا يضاف تدبير وقائي جديد لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية في مجال الحد من انتشار الفساد في مجال الاستثمار.

الخاتمة:

هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على النصوص القانونية المنظمة لعمل كل من هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية، والهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت باعتبارهما من التدابير الوقائية التي فرضتها الاتفاقيات الدولية على الدول الأطراف، للحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار. فقد ألزمت كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الدول الأعضاء بضرورة إنشاء هيئات وطنية تعمل على منع وقوع الفساد ومحاربتة بالطرق الوقائية، وذلك نظراً للتبعات الاقتصادية والسياسية التي تنجم عن انتشار الفساد، وبالأخص الفساد في مجال الاستثمار.

وقد بحثت هذه الدراسة الأحكام القانونية المتعلقة بتشكيل كلتا الهيئتين في المملكة الأردنية ودولة الكويت وكيفية إدارتهما، والصلاحيات التحقيقية لكل منهما لغاية الحد من انتشار الفساد في قطاع الاستثمار، حيث ثبت وجود اختلاف بين التشريعين محل الدراسة والمعايير الدولية لمكافحة الفساد في الاتفاقيات الدولية والإقليمية، وذلك فيما يخص المهام والأعمال التي يقوم بها مجلس إدارة كلتا الهيئتين، ومدى تكريس مبدأ استقلالية أعضاء كل هيئة، من حيث آلية التعيين، وطبيعة الجرائم التي تعتبر فساداً لغاية ثبوت الاختصاص بملاحقة الفاعلين لهذه الهيئات الوطنية.

كما تطرقت هذه الدراسة إلى الصلاحيات التحقيقية المسندة لكل هيئة، والتي لها ارتباط وثيق بجرائم الفساد في قطاع الاستثمار، وإن كان القانون الكويتي أكثر توافقاً مع المعايير الدولية في هذا الإطار لما يتضمنه من تجريم لأفعال منصوص عليها صراحة في المواثيق الدولية ذات الصلة كجريمة غسل الأموال. في المقابل، يعتبر القانون الأردني أكثر تماشياً مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد من خلال شمول الموظفين العموميين الأجانب، والدوليين، ضمن الأشخاص الخاضعين لولاية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

وترتبط بسلطة التحقيق الحماية التي يوفرها القانون الوطني للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد، حيث إنه وعلي الرغم من إيراد التشريعات الوطنية في كل من المملكة الأردنية ودولة الكويت نصوصاً تنص على توفير حماية لأولئك الأشخاص، إلا أن القانون الكويتي قد توسّع في نطاق هذه الحماية، من خلال التنوع في الحماية التي يوفرها، لتشمل الحماية الشخصية، والحماية الإدارية والوظيفية، والحماية القانونية المتمثلة في عدم ملاحقة المخبر أو الشاهد جزائياً أو مدنياً أو تأديبياً.

وعلى صعيد الملاحقة الجزائية، فقد تضمنت النصوص القانونية في التشريعات

الأردنية والكويتية نصوصاً تتوافق مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد، وذلك من خلال النص صراحة على أن صدور عفو عام أو إسقاط دعوى الحق العام للوفاة، أو لانتفاء المسؤولية، لا يحول دون الاستمرار في استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد.

ويبقى الاختلاف الأكبر في الصلاحيات الوقائية المقررة للهيئتين الوطنيتين لصالح الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت، والتي يثبت لها بموجب القانون اختصاص إضافي يتمثل في متابعة إجراءات إشهار الذمة المالية لكبار موظفي الدولة، وهو الاختصاص المرتبط بعمل الهيئة. هذا على خلاف الوضع في المملكة الأردنية، حيث أسندت مهمة متابعة إجراءات إشهار الذمة المالية لدائرة حكومية تابعة لوزارة العدل، يرأسها قاض من محكمة التمييز، وبشكل يخالف نصوص الدستور التي تعتبر أن المحاكم مختصة فقط في الفصل في المنازعات المدنية والجزائية بين الأفراد، دون أن يكون للقضاة فيها أي عمل إداري خارج هذا الإطار.

وفي الختام، تتقدم هذه الدراسة بالتوصيات والمقترحات التالية:

1. تعزيز استقلالية الأعضاء في هيئتي مكافحة الفساد في المملكة الأردنية ودولة الكويت من خلال إلغاء النصوص القانونية التي تسمح للسلطة التنفيذية - ممثلة بوزير العدل في دولة الكويت ورئيس الوزراء في المملكة الأردنية - بالتنسيق بتعيين الأعضاء وإسقاط العضوية، والنص صراحة على عدم جواز إحالة الأعضاء في دولة الكويت على التقاعد خلال الفترة الزمنية لتعيينهم.
2. تغيير مسمى الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت لتصبح هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك لضمان توافق الاسم مع الاختصاصات المناطة بها، والنص صراحة على توفير حصانة لمقر الهيئة، بحيث لا يجوز تفتيشه إلا بأمر قضائي، وبحضور المدعي العام المختص، والاعتراف لأعضاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت بصفة الضابطة العديلية، وبعدم جواز ملاحقتهم إلا بعد الحصول على إذن مسبق، باستثناء حالات التلبس بارتكاب الجرم الجزائي.
3. زيادة في شروط التعيين في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية لصالح تحديد سن العضو، وفرض تبعات قانونية على مخالفة العضو لشروط التفرغ التام للعمل في الهيئة، من خلال تقرير إسقاط العضوية عنه كما هو الحال في القانون الكويتي، وتوسيع صلاحيات مجلس إدارة الهيئة في المملكة الأردنية ليشمل التنسيق مع وزارة الخارجية للتعاون مع الدول والمنظمات الدولية

- والإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد، ودراسة التقارير الدولية وتقييمها، واتخاذ الإجراءات المناسبة حيالها.
4. توسيع نطاق الجرائم التي تعد فساداً في القانون الأردني لغاية ثبوت الاختصاص بملاحقتها لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد كما هو الحال في القانون الكويتي، لتشمل جرم غسل الأموال، وجرائم التهرب الجمركي والضريبي، والجرائم المتعلقة بحماية المنافسة التجارية، بما يتوافق مع المعايير الدولية لمكافحة الفساد في الاتفاقيات الدولية.
5. توسيع فئة الأشخاص الخاضعين لولاية الهيئة العامة لمكافحة الفساد في دولة الكويت لتشمل الموظفين العموميين الأجانب، والدوليين، كما هو الحال في القانون الأردني، وذلك تماشياً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
6. تعزيز الحماية المقررة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في القانون الأردني، لتشمل إلى جانب الحماية الشخصية، الحماية الإدارية والوظيفية، المتمثلة بعدم معاقبة أولئك الأشخاص بسبب إبلاغهم عن جرائم فساد، إلى جانب توفير الحماية القانونية لهم، بعدم الرجوع عليهم جزائياً أو مدنياً أو تأديبياً، بسبب أي إبلاغ يكون قد قُدم منهم.
7. توسيع اختصاصات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة الأردنية لتشمل القيام بمهام تلقي إقرارات الذمة المالية لكبار موظفي الدولة، بحيث يتم إلغاء دائرة إشهار الذمة المالية التي لا تتمتع بالاستقلالية الضرورية للقيام بمهام الوقاية من الفساد في مجال الاستثمار، وذلك أسوة بالقانون الكويتي.

المراجع:

أولاً: باللغة العربية

1. الكتب القانونية

- د. وائل أنور بندق، غسل الأموال في الدول العربية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.
- د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات - الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2008.
- د. منتصر النوايسة، جريمة الرشوة في قانون العقوبات الأردني، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، 2012.
- د. مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد: نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي وأثرها في محاكمة الفاسدين واسترداد الأموال، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2012.
- د. نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر العربي، عمان، الأردن، 2010.
- د. سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و دورها في محاربة الفساد المالي: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، 2015.
- د. عبید الشافعي، الموسوعة الجنائية: قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- د. عبير مصلح، النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد، منشورات آمان، رام الله، فلسطين، 2013.
- د. ثائر سعود العدوان، مكافحة الفساد: الدليل التشريعي إلى اتفاقية الأمم المتحدة، ط 1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2012.
- د. خالد عيادة عليمات، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في الأردن، دار الخليج، عمان، الأردن، 2020.
- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر، بيروت، 1998.
- د. خليل أحمد محمود، الجريمة المنظمة: الإرهاب وغسل الأموال، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.

2. البحوث المنشورة في مجلات محكمة

- د. حسني عايش، الفساد عوامله، وعلاته وسبل التصدي له، مجلة دراسات عربية، العدد 11-12، المجلد 33، سنة 1997.
- د. سيد شوربجي عبد المولى، عمليات غسل الأموال وانعكاساتها على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، السعودية، العدد 28، سنة 1999.

3. الدراسات والأدلة

- إيهاب المنباوي، خبير مكافحة الفساد ومنع الجريمة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ورقة عمل حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- د. مصطفى عبد الغفار، دليل النهج التدريبي حول تشريعات وآليات مكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، (د.ت).
- د. سليمان عبد المنعم، دراسة في مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، مكتب الأمم المتحدة، 2007.

ثانياً: باللغة الأجنبية

- Cecily Rose and Michael Kubiciel and Oliver Landwehr, The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary, Oxford University Press, 2019.
- Jean-François Ruyashyankiko and Etienne B. Yehoue, Corruption and Technology-Induced Private Sector Development, International Monetary Fund, 2006.
- Nihal Sri Ameresekere, UN Convention Against Corruption to Combat Fraud & Corruption: A Cancerous Menace, Author House, UK, 2011.
- OECD, Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, OECD Publishing, 2015.
- Sadika Hameed, The Costs of Corruption: Strategies for Ending a Tax on Private-sector Growth, Rowman & Littlefield, 2014.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
277	الملخص
278	المقدمة
281	المبحث الأول: ماهية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وتشكيلها
281	المطلب الأول: تشكيل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وأسلوب إدارتها
285	المطلب الثاني: استقلالية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد
289	المبحث الثاني: سلطات هيئة النزاهة في الحد من الفساد في مجال الاستثمار
289	المطلب الأول: الجرائم التي تختص بها هيئة النزاهة والتي تعتبر فساداً في مجال الاستثمار
293	المطلب الثاني: الصلاحيات التحقيقية لهيئة النزاهة ودورها في الحد من الفساد في مجال الاستثمار
299	المطلب الثالث: إشهار الذمة المالية للحد من انتشار الفساد في مجال الاستثمار
303	الخاتمة
306	المراجع