

فاعلية التشريعات الجنائية العربية في مكافحة الفساد

الدكتور إياد هارون محمد *

ملخص

تمحور البحث حول مدى فاعلية التشريعات الجنائية العربية في مكافحة الفساد، وذلك بعدما أوضحت الدراسات العلمية اتساع ظاهرة الفساد في البلاد العربية على وجه الخصوص، بالرغم من وجود التشريعات الجنائية النافذة والمعنية بمكافحته، وهو ما أثار التساؤل حول مدى فاعليتها وكفايتها. وفي سبيل ذلك فقد استعرضنا الطبيعة الخاصة لجرائم الفساد التي يتوجب على المشرع أن يراعيها عند إقراره التشريعات المتعلقة بذلك، كذلك تناولنا التشريع الأردني كنموذج قانوني عن التشريعات العربية المتعلقة بمكافحة الفساد، ثم استعرضنا السياسة الجنائية العربية الخاصة بمحاربة الفساد، لنختتم بحثنا بجملته من الملاحظات المسجلة على التشريعات المعنية بهذا الشأن.

خلصنا في هذا البحث إلى أن غالبية التشريعات الجنائية العربية قد اعتمدت القواعد العامة لحكم قضايا الفساد (مع وجود استثناءات على ذلك كما هو الحال في الجزائر الذي خطا خطوة سبق فيها بقية الأنظمة القانونية العربية وذلك بإقرار قانون خاص لمكافحة الفساد) إلا أن الغالبية اعتمدت القواعد العامة وهو ما يمثل قصورا تشريعيا بينا، ذلك أن القواعد العامة لا تأخذ بنظر الاعتبار الخصوصية التي تتسم بها هذه الجرائم، وهو ما يتطلب أن تكون هناك قواعد جنائية خاصة بجرائم الفساد لأن القواعد العامة لا يمكن أن تستغرق الكثير من صور الفساد، ناهيك عن أن مبدأ الشرعية في القانون الجنائي (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) يوجب تحديد أركان وشروط وعناصر تجريم كل صورة من صور الفساد حتى تنهض المسؤولية الجنائية، وبخلاف ذلك يتعذر نهوض المسؤولية الجنائية تجاه الفاسدين.

انتهينا أيضا إلى ضرورة إلغاء نظام الإحالة المتبع في غالبية التشريعات الجنائية العربية المعنية بمكافحة الفساد وان تقر قوانين خاصة لمكافحة الفساد، وان يتم التمييز بين قوانين إنشاء الهيئات والإدارات المختصة بمكافحة الفساد وبين قوانين مكافحة الفساد.

نختم بحثنا بالقول، إذا أردنا أن ننبؤا مكانتنا بين الأمم والشعوب فلا بد أن نبدأ من حيث ينتهي الآخرون، ونقول أيضا أن منظومة مكافحة الفساد هي منظومة متكاملة يشترك فيها الجميع، كل حسب دوره وتخصصه.

الكلمات الدالة: الفساد، مكافحة الفساد، التشريعات الجنائية العامة، التشريعات الجنائية خاصة

مشكلة الدراسة

جرائم الفساد أم نحن بحاجة إلى اقرار تشريعات خاصة لذلك؟

أهمية الدراسة

أهم البحوث، تلك التي تتبع من المشكلات العملية التي تمس حياة الافراد وكيانهم، وأن أهمية أي دراسة، تتوقف بالاساس على حجم المشكلة التي تعالجها، ولما كانت مشكلة (الفساد) تضرب أوصال المجتمع وarkan الدولة، فإن هذه الدراسة تمثل أهمية خاصة للمهتمين بمراجعة واصلاح التشريعات المتعلقة بهذا الشأن، بغية الوصول إلى الهدف المنشود وهو الحد من ظاهرة الفساد إلى أدنى مستوى.

فرضيات الدراسة

تحاول الدراسة الاجابة عن الاسئلة التالية:

اولا: لماذا تتنامى جرائم الفساد في مجتمعاتنا رغم وجود

الجهات الحكومية والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد، تكشف لنا عن تقارير صادمة عن حجم الفساد في منطقتنا العربية، وغني عن البيان ما للفساد من تأثير مدمر على حياة الشعوب ومستقبل الاجيال، والاشكالية التي سيتناولها البحث تتجلى في ان ظاهرة الفساد (تحديدا في منطقتنا العربية) في تنام مستمر ومطرّد، رغم الجهود المبذولة على هذا الصعيد ورغم وجود التشريعات المتعددة والنافذة في هذا الشأن، ومن هنا تبرز الاشكالية التي يحاول البحث تفكيكها والاجابة عليها، وهي، هل التشريعات الجنائية العربية النافذة كافية لمكافحة

* كلية القانون، جامعة قطر .

نظام قانوني يحكمها؟

ثانياً: هل التشريعات الجنائية النافذة كافية لمكافحة جرائم الفساد؟

ثالثاً: هل نحتاج إلى تشريعات جنائية خاصة لمكافحة جرائم الفساد؟

المقدمة

الفساد حسب تعريف منظمة الشفافية الدولية هو "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لمصلحة خاصة، أي يستعمل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته"، هذا ما جاء في مؤشر مدركات الفساد لسنة 2003 والصادر عن المنظمة المذكورة آنفاً، بيد أن هناك تعريفات متعددة للفساد اختلفت باختلاف المعرفين والخلفية التي ينطلقون منها وبالتالي تبرز أماننا مصطلحات متعددة للفساد، كالفساد الإداري والمالي والسياسي والاجتماعي، ولكل مدلوله الخاص.

هذا وقد أصبح الفساد وبكل أشكاله، مشكلة تقض مضاجع المجتمعات قاطبة، فتضافرت الجهود الدولية والإقليمية في العقدين الماضيين من أجل محاربته، وشكلت التشريعات القانونية رأس الحربة في ذلك فتم إقرار الكثير من الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية حول العالم .

غير أن منظمة الشفافية الدولية، المعنية بمكافحة الفساد، أصدرت تقريراً صادماً في عام 2011 عن الفساد في العالم العربي للفترة من (2007-2011)، وكشفت فيه، انه وعلى الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة لمحاربة الفساد إلا انه في تنامٍ مستمر، على عكس ما كان متوقفاً بانحساره، خاصة وان العقد الأول من القرن الحادي والعشرين شهد اهتماماً غير مسبوق بمحاربة الفساد، ففيه دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2005 حيز التنفيذ، وفيه شهدت اغلب البلدان العربية ولادة الهيئات واللجان المعنية بمكافحة الفساد، وفيه صدر عدد كبير من الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية، غير أن النتائج جاءت على غير المأمول.

عزا بعض الباحثين ظاهرة تنامي الفساد، إلى تضافر مجموعة من العوامل (الاقتصادية والسياسية والأمنية والعسكرية والتشريعية والاجتماعية والأخلاقية) (العامري، 2014)، ويقدر تعلق الأمر بالجانب القانوني، ولما كان يمثل رأس الحربة في محاربة الفساد، برز لدينا تساؤل حول مدى كفاية النصوص الجنائية العامة في مكافحة الفساد، لاسيما وان معظم الدول العربية لم تسن قوانين خاصة لمكافحة الفساد، وكان كل ما فعلته بهذا الشأن، واستجابة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الفساد المذكورة آنفاً، أن أصدرت قوانين لإنشاء لجان أو هيئات تختص بمكافحة الفساد، ومنها ما اكتفى باعتبار بعض الأفعال الواردة في قوانين أخرى صوراً للفساد، كجريمة الرشوة والاختلاس والاستيلاء وغيرها من التي وردت في قانون العقوبات الأم أو القوانين العقابية الأخرى، ومن الأنظمة التشريعية ما أضاف إلى هذه الصور صوراً أخرى، تلك التي جرمتها اتفاقية مكافحة الفساد وذلك بنفس المصطلحات العامة الواردة في الاتفاقية من دون تحديد لأركانها وشروطها وعناصرها، وهو النهج الذي اختطه قانون مكافحة الفساد الأردني رقم 62 لسنة 2006 وقانون مكافحة الفساد اليمني رقم 39 لسنة 2006 وقانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2001، والسؤال الذي يحاول البحث الإجابة عنه، ما مدى فاعلية التشريعات الجنائية العربية في مكافحة جرائم الفساد ؟

عليه، فقد قسمنا البحث إلى ثلاثة مطالب، خصصنا الأول منها لبيان الطبيعة الخاصة لجرائم الفساد وما تنفرد به من خصائص، تستوجب من المشرع أخذها بعين الاعتبار عن وضع الآليات القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد، أما في المطلب الثاني نتطرق إلى مكافحة الفساد في ضوء التشريع الأردني باعتباره نموذجاً قانونياً، ثم نتحول في المطلب الثالث إلى السياسة الجنائية العربية الخاصة بمكافحة الفساد، لنستجلي مدى فاعليتها في هذا الشأن.

المطلب الأول:

خصائص جرائم الفساد

بيان خصائص جرائم الفساد لا يشكل أهمية فقهية فقط لشرح ما تختص بها عما سواها من الجرائم، بل انه يعتبر ضرورة من أجل وضع الآليات التشريعية المناسبة لمكافحتها، حيث أن جرائم الفساد تنفرد بمجموعة من الخصائص التي يتوجب مراعاتها عند إقرار السياسة العقابية المتعلقة بمكافحتها، ومن هذه الخصائص:

أولاً: السرية

الأصل أن يحاول الفرد الذي يخرق القواعد الأخلاقية أو القانونية أو الاجتماعية أن يحيط سلوكه المنحرف بالسرية، خوفاً من نقمة المجتمع أو مسائلة القانون أو كلاهما، بيد أن هذه الخبيصة تبرز ويقوة في جرائم الفساد، نظراً لان اكتشافها سيرتب آثاراً كبيرة بحق مرتكبها، فالجزاء المترتب عليها لا يتوقف عند حد الحبس أو الغرامة بل يمتد إلى العزل من الوظيفة وإلى المصادرة وإلى حجز الأموال المنقولة وغير المنقولة في بعض التشريعات وحرمانه من تولي الوظائف العامة ناهيك عن نظرة المجتمع إلى الشخص الفاسد .

إلى الحد الذي دفع العديد من الشراح والفقهاء العاملين في هذا المجال، إلى تشبيهها بمرض السرطان، فهي تنتشر بين أوصال المجتمع كسرعة انتشار الأمراض الخبيثة في جسم الإنسان، فإذا ما وُجدت البيئة الحاضنة لها نجدها تنمو وتزدهر.

كان للتطور التكنولوجي الهائل الذي شهده ويشهده العالم، الذي قرب المسافات واختصر الزمن وكسر الحدود، حتى بات العالم كالعقبة الصغيرة، وكذلك لنظام العولمة، والسوق الاقتصادي الحر، كل ما سبق، شكل دفعا وزخما كبير لانتشار جرائم الفساد، ليس فقط على المستوى الوطني، بل والعالمي أيضا، وهذا ما تؤكد الدراسات والتقارير الصادرة عن بيوت الخبرة والمنظمات الناشطة في هذا المجال (corruption index) (2014).

هذا وقد أشارت دراسة حول مسار الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للأعوام من 2007 وحتى 2011 إلى تزايد هذه الظاهرة بشكل ملحوظ رغم الجهود المبذولة في مكافحته (corruption trend 2011).

من الأهمية أن نشير، إلى أن انتشار جرائم الفساد لا يقتصر على مجتمع بعينه، فهو يصيب المجتمعات المتقدمة وكذلك النامية. (السن، 2010)

نخلص إلى القول، أن انتشار جرائم الفساد، وفق ما تقدم، يتطلب تضافر الجهود الدولية والإقليمية والمحلية من أجل وضع إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد، لا تقف عند حد تطوير المنظومة القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد بل السعي لإقامة الحكم الصالح الرشيد، وتحقيق العدالة الاجتماعية للأفراد، وإبراز دور المجتمع المدني وضرورة تحمل دوره في ذلك.

ثالثا: العالمية

طائفة كبيرة من جرائم الفساد، تتسم بالعالمية، أي أنها تتخطى حدود الإقليم، وتصبح عابرة للحدود، وذلك بسبب تعدد أطرافها وتنوع أدواتها وتشابك المصالح بين أطرافها، وهذا لا يعني أن كل جرائم الفساد عابرة للحدود، فمنها ما يكون داخل حدود الدولة كرشوة أو اختلاس أو تزوير موظف وغيرها من الجرائم، وأغلبها يعتبر جرائم دولية، وذلك عندما تكون عابرة لحدود الدولة الواحدة سواء من حيث الأفعال المكونة لها أو الآثار المترتبة عليها (نيكول، 2012)، وعلى سبيل المثال لا الحصر جريمة غسل الأموال أو جريمة التجارة بالبشر أو بالسلاح أو المخدرات أو غيرها من الجرائم المنظمة.

تجدر الإشارة إلى أن الأمم المتحدة وبعد إقرارها لاتفاقية مكافحة الفساد لسنة 2003، قد أقرت يوم التاسع من كانون الثاني من كل عام، يوما عالميا لمكافحة الفساد، وذلك

كذلك فإن السرية التي يحرص الفاسدون على المحافظة عليها تعود إلى طبيعة جرائم الفساد من حيث الحجم أو الاستمرار، فمن حيث الحجم فإن كشفها سيؤدي إلى خسارة العائد الكبير المتحصل منها أما من حيث الاستمرار، فإن فضحها سيؤدي إلى قطع استمراريتها الذي يضمن تدفق عائداتها.

أن السرية في جرائم الفساد تتمثل في عناصرها وأدواتها، حيث أن كافة الأعمال التي ينطوي عليها الفساد والإجراءات التي تؤدي إلى تحقيقها أو ظهورها، وكافة ترتيباتها، تتم في طي الكتمان وبصورة جدا سرية وبدرجة يكون الكشف عنها في غاية الصعوبة (شارل، 2012)، كذلك تختلف الأساليب التي يتستر فيها الفساد تبعا للجهة التي تمارسه، ففي الفساد الكبير يكون الستار المصلحة العامة أو اعتبارات أمنية، أما بالنسبة للفساد الصغير يكون الستار هو تنفيذ توجيهات صادرة من قمة الهرم (الكبيسي، 2009)، وتتعاظم هذه الخاصية عندما يدار الفساد من قبل منظمات أو شبكات إجرامية أو من خلال أطراف مجهولة تلعب دور الوسيط بين أطراف الفساد إلى الحد الذي لا يتقابل أطرافها وجها إلى وجه، وبالتالي يصبح كشفها بالغ الصعوبة وإن كشفت، فإن المسؤولية يتحملها اللاعبون الصغار وأحيانا، الأبرياء الذين يكونوا كبش فداء للفاستين الحقيقيين.

إضافة إلى ما سبق، فإن الفاسدين في المستويات الوطنية، لا يعملون تحت ضوء الشمس بل تحت أجنحة الظلام ويبندعون طرقا جديدة لإخفاء جرائمهم فيقومون بتأسيس شركات خفية بين بعضهم البعض وبين كبار المسؤولين ويشكلون تحالفات وشبكات مصالح ليس من السهل اختراقها لاسيما في الدول الفقيرة التي لا تملك الوسائل والإمكانات لكشفها (توق، 2014).

يرى الباحث، أن هذه الخصيصة تستلزم من واضع السياسة الجنائية المتعلقة بمكافحة جرائم الفساد، تطوير المنظومة الجنائية بما يتناسب مع خصوصية هذا النوع من الجرائم، وذلك من خلال اعتماد وسائل متطورة في التحقيق وكشف الجريمة، كذلك تشديد العقوبات على المتستر عليها من جهة وتخفيفها أو الإعفاء منها عن مرتكبها إذا بادر بالإخبار أو الاعتراف عنها، إضافة إلى تدريب وتأهيل أفراد متخصصين لهذه المهمة، مع عدم إغفال جانب تعزيز التعاون الدولي في مجال تبادل الخبرات والمعلومات المتعلقة بشبكات الفساد والمفسدين.

ثانيا: الانتشار

الانتشار، تلك الخاصية التي اكتسبتها جرائم الفساد بامتياز،

الاحتمالي (جرائم خطر) بالنسبة لجرائم الفساد كافة .

خامسا: من الجرائم العمدية

لا يتصور في جرائم الفساد الخطأ، إذ أن ذلك سيخرجها من دائرة تجريم الفساد، فالموظف الذي يتسبب في خطأه بهدر الأموال العامة لا يمكن أن يحاكم بتهمة فساد، وإن كان يمكن مساءلته إداريا أو جنائيا، إلا أنه لا يمكن تصنيف ما قام به جريمة من جرائم الفساد، فحتى يمكن محاسبة شخص بتهمة الفساد، يتطلب ذلك توافر القصد الجنائي لديه، أي يدرك فعله ويعلم أن ما يقوم به مجرم، ويريد فوق ذلك القيام بالسلوك المجرم، ومثال على ذلك، يدرك الموظف أن ما يقوم به، هو طلب مال ويعلم أن هذا المال هو رشوة، ومع ذلك يريد القيام بهذا السلوك.

سادسا: متعددة الأطراف

يشارك عادة أكثر من طرف في جريمة الفساد، إذ يكون هناك مستفيد من فعل الفساد لمصلحة طرف آخر يستفيد في نفس الوقت من الفعل الإجرامي، للحصول على منافع متبادلة تجمع أطراف صفقة الفساد (عبد العظيم، 2008).

هذا وقد تضمن تقرير صادر عن الأمم المتحدة أن الفساد في الغالب يتضمن أكثر من شخص واحد، كما تكون هناك علاقة تبادلية للمنافع للالتزامات بين أطرافه (الحراشة، 2003).

نخلص إلى القول، إلى أن جرائم الفساد في الغالب لم تعد فردية، حيث باتت المشاركة فيها من قبل عدة أطراف منهم الفاعلين الأصليين ومنهم الشركاء أو المتدخلين الذين يسهلون ارتكاب الجريمة، وهو ما يجعل ملاحقة مرتكبها في غاية الصعوبة، وغالبا ما يتم ضبط الوسطاء في الجريمة وتقلت منها الرؤوس المدبرة الكبيرة، ولذا وفيما يتعلق بهذا النوع من الجرائم يتوجب وضع أحكام خاصة للاشتراك أو المساهمة الجريمة، ومن ذلك المساواة في العقاب بين الفاعلين الأصليين والشركاء والمتدخلين في جرائم الفساد.

سابعا: التفاعل

الواقع يشير إلى تفاعل الجريمة مع الظروف الاجتماعية والسياسية والأمنية المحيطة ارتفاعا أو انخفاضاً، وذلك بمعادلة عكسية، فكلما ساءت تلك الظروف، زادت الجريمة والعكس صحيح، هذه المعادلة نجدها تتجسد بقوة في جرائم الفساد، بل أنها تزدهر في ظل الانفلات الأمني وتراجع مبدأ سيادة القانون، وتخلف المجتمع، وإذا جاز لنا الوصف، فإن الباحث يصف هذه الجرائم بالأمراض الخطيرة التي تنمو وتنتشر إذا ما

للأهمية التي توليها من أجل حث المجتمع الدولي للمساهمة الفعالة للحد من هذه الظاهرة .

خصيصة العالمية التي تتسم بها جرائم الفساد، تقتضي من المشرع الوطني تخفيف القيود أمام تطبيق مبدأ الصلاحية العالمية أو ما يسمى بالصلاحية الشاملة لتطبيق النصوص الجنائية من حيث المكان، وذلك لسد أي ثغرة يمكن أن يستغلها الفاسدون بأن يرتكبوا جريمة من جرائم الفساد وينتقلوا إلى بلد آخر للتهرب من المسؤولية الجنائية، ولن نستطرد طويلا في إيضاح هذه النقطة، لأنها ستكون محلا لشرح مفصل لاحق، وذلك في معرض حديثنا عن الإطار التشريعي لمكافحة جرائم الفساد.

رابعا: من جرائم الخطر

لا يناع أحد في القول أن جرائم الفساد، تمثل ضررا وخطراً كبيراً، يهدد المجتمعات بأسرها، بل انها تصنف من اخطر الجرائم، لأنها تتلاعب بمقدرات الشعوب والأجيال القادمة، فلم تعد جرائم الفساد تتمثل برشوة موظف صغير أو سرقة أمين مخزن أو اختلاس موظف بنك مبلغا صغيرا، فكما أسلفنا باتت جرائم منظمة وواسعة وخطيرة وكبيرة، ومن هنا يتوجب على القوانين العقابية الوطنية وكذلك الدولية، إذا ما أرادت مكافحتها أن تصنفها باعتبارها من جرائم الخطر، فلا تنتظر حصول الضرر حتى تنهض المسؤولية الجنائية بحق مرتكبها، بل أن المسؤولية الجنائية تنهض كاملة بغض النظر عن تحقق الضرر أم لا.

من الأهمية بمكان أن نشير إلى أن الفقه الفرنسي أعاد النظر في المفهوم الكلاسيكي للنتيجة الجرمية التي تحكمها قاعدة تقسيم الجرائم إلى جرائم مادية وأخرى شكلية، وذلك بتقسيم الجرائم من حيث الضرر أو الخطر، فاعتبر الجرائم الشكلية من قبيل الجرائم ذات الخطر أو الضرر المحتمل، وتعتبر تامة بمجرد وقوع السلوك الذي يكون من شأنه احتمال وقوع اعتداء على حق يحميه القانون بالعقاب (السعيد، 2011).

يترتب على اعتبار جرائم الفساد من جرائم الخطر، أن لا يتصور الشروع فيها، بل تعتبر تامة طالما ارتكب الجاني فيها السلوك الذي يمثل تهديدا للمصلحة التي أراد المشرع حمايتها، وبناء عليه يستحق مرتكبها العقوبة كاملة حتى إذا لم يستطع إتمام مشروعه الإجرامي وتحقيق النتيجة المرجوة منه وبعبارة أخرى أن الضرر قد يكون محققا وقد يكون محتملا (وهو ما يطلق عليه جرائم الخطر) والجرائم لا تخلو من احد هذين النوعين من الضرر، والباحث يدعو إلى اعتماد معيار الضرر

عند مراجعة الوضع القانوني في الأردن، نجد أن هناك جهات عدة، لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة في مجال مكافحة الفساد، فمنها ما هو حكومي ومنها ما هو شبه حكومي، فالجهاز القضائي بما فيه النيابة العامة، البرلمان، ديون المحاسبة، الهيئة العامة المستقلة للانتخاب، وزارة تطوير القطاع العام، البنك المركزي، وحدة غسل الأموال، ديوان المظالم، دائرة مراقبة الشركات، مؤسسة الغذاء والدواء، هيئة مكافحة الفساد، المركز الوطني لحقوق الإنسان، هيئة الأوراق المالية، هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، هيئة تنظيم قطاع النقل، هيئة تنظيم قطاع التأمين، بالإضافة إلى وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية الأخرى المنشأة بموجب بلاغات رئيس الوزراء، كل ما سبق له علاقة مباشرة أو غير مباشرة في موضوع مكافحة الفساد.

تجدر الإشارة إلى أنه تم إنشاء مديرية مكافحة الفساد في دائرة المخبرات العامة بنظام في عام 1996، وبعد عشر سنوات تم إقرار قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006، وقد اجري عليه تعديلات الأول بموجب القانون رقم (10) لسنة 2012 والثاني بموجب قانون رقم (16) لسنة 2014 لموائمة القانون مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ثم وضعت الحكومة مشروع قانون المركز الوطني للنزاهة لسنة 2014 وأرسلته إلى ديوان التشريع والرأي، إلا أنها عدلت عنه، ووضعت بدلا عنه مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2015" هذا وكان قد أسس ديوان المظالم في عام 2008، فجاء مشروع القانون المذكور آنفا في خطة لإعادة الهيكلة، وذلك لدمج الديوان مع هيئة مكافحة الفساد (توق، مقال، 2015).

الواقع القانوني في الأردن يشير إلى سرعة وتلاحق إصدار التشريعات، وهو ما يفرض على الباحثين تحدياً، يتمثل في ملاحقة حتى مشاريع القوانين، لاسيما تلك التي منها وصل مراحل متقدمة في طريق التشريع، وهي قاب قوسين أو أدنى من الإقرار من قبل السلطة التشريعية، حيث أن إغفالها سيصيب البحث بالقصور، أضف إلى ذلك أن الاطلاع على مشاريع القوانين يمثل استشرافاً لمستقبل القوانين، والاتجاه الذي يسير فيه المشرع، وعليه سنستعرض أولاً مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 النافذ، ثم نسلط الضوء على مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2015 والذي أُحيل إلى البرلمان لإقراره.

الفرع الأول: قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 سبقت الإشارة إلى أن العقد الأول من القرن الحادي والعشرين شهد زخماً تشريعياً كبيراً حول العالم في مجال

كانت البيئة المحيطة ملوثة بالميكروبات، والميكروبات هنا كناية عن، الفوضى والتخلف المجتمعي والانفلات الأمني وعدم احترام سيادة القانون وغياب المسائلة والعقاب.

إضافة إلى ما سبق فإنها تنتشر في ظل الكوارث الطبيعية أو الحروب، فيجد الفاسدون في ذلك فرصتهم الذهبية لممارسة جرائم الفساد، وخير مثال على ذلك، الفوضى العارمة التي عمت العراق بعد الاجتياح الأمريكي له في عام 2003، فكان من إنجازات المحتل أن فتح أبواب المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية للمصوص لسرقتها جهازاً نهاراً ولم يحموا، إلا وزارة النفط العراقية، فغاب القانون وانتشرت عصابات الجريمة في شوارع العراق لتسرق كل ما يقع تحت يدها، وبعد تشكيل الحكومة الانتقالية وبسبب المحاصصة الطائفية المقيتة التي بني عليها نظام الحكم في العراق، وبسبب الصراع بين الأحزاب والكتل السياسية على المنافع والمغانم، لذلك كله احتل العراق المراكز الأولى للفساد، فكانت النتيجة خسارة العراق لمئات المليارات من الدولارات، هو بأمس الحاجة لها، لإعادة بناء بنيته التحتية المحطمة، وذهبت عوضاً عن ذلك إلى جيوب الفاسدين .

تجدر الإشارة إلى أن واجبات سلطة الاحتلال في المحافظة على الأوضاع الإقليمية والتشريعية الموجودة قبل الاحتلال وحماية الأعيان المدنية والثقافية، قد أكدت عليه اتفاقية جنيف الرابعة حول سلطات الاحتلال في الإقليم المحتل، وأيضاً بروتوكول جنيف الأول (الجندي، 2011)، ومع ذلك لم تقم بواجبها بل أكثر من ذلك قامت بحل الجيش العراقي مما تسبب في فوضى كبيرة استغلها الفاسدون لارتكاب جرائمهم وسرقة مقدرات الشعب العراقي فنهبت الآثار والمخطوطات الثمينة وموجودات البنوك وهرب جلها إلى خارج البلاد، فاحتل العراق وجدارة، المراكز الأولى في الفساد (corruption index 2003-2014).

خصيصة التفاعل لجرائم الفساد، المذكورة آنفاً، تستدعي من المجتمع الدولي بما في ذلك الأمم المتحدة والدول كافة والمنظمات العاملة في هذا المجال، أن تتظافر جهودها من أجل وضع آليات فعالة لمكافحة الفساد في الدول الواقعة تحت الاحتلال وان لا تترك مرتعا لعصابات الجريمة المنظمة لتنفيذ جرائمها.

بعد ما تقدم من عرض حول خصائص جرائم الفساد، نحاول في المطلب التالي استجلاء موقف المشرع الأردني في هذا الشأن، باعتباره نموذجاً قانونياً لذلك.

المطلب الثاني

مكافحة جرائم الفساد في ضوء التشريع الأردني (نموذج قانوني)

وذلك إذعانا لقاعدة الشرعية الجنائية لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، فلو عدنا إلى نص المادة 21 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 نجد انه دعوة للأطراف لاتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لتجريم الرشوة في القطاع الخاص، ولم يحدد لا عناصره ولا أركانه ولا حتى العقوبة وترك كل ذلك للمشروع الوطني للقيام بهذه المهمة، وبالتالي حتى في ظل وجود نص في قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم 62 لسنة 2006، يجرم جميع الأفعال التي تضمنتها اتفاقيات مكافحة الفساد التي صادق عليها المملكة، لا يمكننا إدانة متهم بنص عام فضفاض لا يتضمن لا أركان ولا عناصر ولا يمكن اعتماده أساساً لتجريم، ويرى الباحث ضرورة إلغاءه من القانون المذكور بشكل كامل.

ب- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته: ويقصد بها الجرائم الواردة في الباب الخامس من القانون التي تتضمن في الفصل الأول منه، جريمة تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية والبنكوت والطابع وتزوير البنكوت، والجرائم المتصلة بالمسكوكات وتزوير الطابع، أما في الفصل الثاني فتشمل جرائم التزوير الجنائي والمصدقات الكاذبة وانتحال الهوية والتزوير في الأوراق الخاصة.

ج- الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته: وعند الرجوع إلى القانون المشار إليه لتحديد المقصود بالجرائم الاقتصادية، نجد أن المادة (3) منه قد أشارت إلى أن "أ- تشمل الجريمة الاقتصادية أي جريمة تسري عليها أحكام هذا القانون أو جريمة نص قانون خاص على اعتبارها جريمة اقتصادية أو أي جريمة تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني لو العملة الوطنية أو الأسهم والسندات والأوراق المالية المتداولة أو إذا كان محلها المال العام.... إلى آخر المادة القانونية "

تجدد الإشارة إلى أن قانون الجرائم الاقتصادية المذكور أعلاه، لم يضع تعريفاً أو ضابطاً للجريمة الاقتصادية، وجل ما ورد أن اتبع حاله حال قانون هيئة مكافحة الفساد نظام الإحالة على القوانين الأخرى بشأن تحديد المقصود بالجريمة الاقتصادية.

د- جرائم غسل الأموال: ويقصد بها طبقاً للمادة (2) من قانون رقم (46) لسنة 2007 وتعديلاته " كل فعل ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو نقلها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو استثمارها أو التلاعب في قيمتها أو تحويلها أو أي فعل آخر وكان يقصد من هذا الفعل

مكافحة الفساد، وتصدر ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 التي دخلت حيز النفاذ في 29 أيلول من نفس العام، ثم ما لبثت الدول الأطراف ومن أجل مواعمة تشريعاتها مع الاتفاقية أنفة الذكر أن اصدرت قوانين وقرارات في هذا الشأن، والأردن كان من الدول التي أصدرت قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006، وقد اجري عليه تعديلاتن الأولى بموجب القانون رقم 10 لسنة 2012 والثاني بموجب القانون رقم 16 لسنة 2014، طالت العديد من أحكامه وذلك لمواءمتها مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد.

المادة (5) من القانون حددت ما يعتبر جرائم فساد، فجاء فيها " يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته: وعند العودة إلى القانون الأم (قانون العقوبات) نجد أن المقصود بهذه الجرائم هي جريمة الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة والتعدي على الحرية وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة (المواد من 170 إلى 184).

يرى الباحث، أن قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني أعلاه، قد سار على نهج الكثير من قوانين مكافحة الفساد في الدول الأخرى، من حيث إتباعها أسلوب الإحالة على قوانين أخرى عند تحديد جرائم الفساد، واکتفى بالنصوص العامة الواردة في تلك القوانين لتجريم الفساد، فمثلاً اعتبر من جرائم الفساد جريمة الرشوة الواردة في قانون العقوبات أو جريمة الاختلاس أو غيرها، ويرى الباحث أن حكم جرائم الفساد وفقاً للنصوص العامة الواردة في قانون العقوبات لا تستغرق جميع صور الفساد من جهة، ولا تراعي طبيعة هذه الجرائم وخصوصيتها من جهة أخرى، ومثالنا على عدم استغراق النصوص الجنائية العامة لجرائم الفساد، النصوص المنظمة لجريمة الرشوة في قانون العقوبات، فالنصوص بوضعها الحالي لا تحكم الرشوة في القطاع الخاص، وهي واقعة مجرمة طبقاً للمادة (21) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 التي انضمت وصادق عليها المملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ 2004/8/1 وبذلك أصبحت جزءاً من التشريع الوطني بل وتسمو عليه عند تعارضها مع نصوص القانون الوطني، أما القول بان نص الفقرة (ي) من المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد يسعنا في ذلك على اعتبار أن هذه الفقرة قد جرمت جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة، فانه قول مردود قانوناً، فحتى تنهض المسؤولية الجنائية تجاه متهم وتتم إدانته لا بد من وجود نص تجريم يحدد عناصر وأركان الفعل الجرمي والعقوبة

يرى الباحث أن هذه الفقرة فضفاضة وغير منضبطة، وذلك عندما أوردت عبارة (... استثمارات أو ممتلكات قد تؤدي إلى تعارض في المصالح...) فلم تحدد لنا المعيار المعتمد لتحديد ما يعتبر تعارض في المصالح وما لا يعتبر كذلك، ويعتقد الباحث انه يجب تعديل هذه الفقرة، بحيث لا تتركز على عدم الإعلان أو الإفصاح عن الاستثمارات بل حول موضوع تعارض المصالح بسببها، فالإعلان والإفصاح محكوم بموجب قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006، ويجب أن تتضمن معياراً محدداً لمفهوم التعارض في المصالح.

ز- كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة : يرى الباحث أن هذا النص مغرق بالعمومية وغير محدد وغير ضروري أساساً، لوجود نصوص جنائية تنظم واقعة المساس بالأموال العامة، وإذا فرضنا جدلاً أن المشرع أراد أن يحتاط لأي واقعة مساس بالمال العام لم تنظمها النصوص الجنائية، فما هو المعيار الذي الذين يمكن من خلاله أن نحدد أن هذا الفعل أو الامتناع شكل مساساً بالمال العام .

ح - إساءة استعمال السلطة خلافاً لإحكام القانون: يرى الباحث أن احكام إساءة استعمال السلطة تدخل ضمن نطاق إحكام الفقرة (أ) من نفس المادة أعلاه، وبمقتضاها تمت الإحالة إلى قانون العقوبات الأردني النافذ رقم 16 لسنة 1960 فيما يتعلق بإساءة استعمال السلطة طبقاً للمواد (182)، (183)، (184)، وعليه يرى الباحث لا ضرورة لوجودها .

ط - قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحقق باطلاً: يسجل للمشرع الأردني اعتبار الوساطة والمحسوبية صوراً من جرائم الفساد وعاقب عليها، بيد أن ما يؤخذ على هذا النص أن المشرع اعتبر قبول الوساطة والمحسوبية جريمة فساد، ولم يجرم الطرف الآخر طالب الوساطة أو المحسوبية وعليه ومن أجل قطع دابر هذه الجريمة ان يشمل التجريم طالب الوساطة أو المحسوبية وكذلك الوسيط بينهما.

يسجل على النص انه لم يحدد المقصود بالوساطة أو المحسوبية أو يعرفهما، حيث أن هذا التحديد يشكل ضرورة لازمة لتجريم واقعة الوساطة والمحسوبية وانسجاماً مع قاعدة الشرعية الجنائية (لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص).

ي- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة: نص عام يقضي باعتبار جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة في هذا الشأن، فساداً لغايات تطبيق قانون هيئة مكافحة الفساد النافذ، وبذلك تكون المملكة قد نفذت التزاماتها الدولية بهذا الخصوص، وبنفس الوقت يغطي أفعال الفساد المجرمة بموجب الاتفاقيات الدولية ولم تتناولها

إخفاء أو تمويه مصدرها أو الطبيعة الحقيقية لها أو مكانها أو حركتها أو كيفية التصرف فيها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، أو الحيلولة دون معرفة من ارتكب الجريمة المتحصلة منها المال مع العلم بأنها متحصلة من أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة 4 من هذا القانون" هذا وقد قضت المادة (4) المشار إليها أنفاً إلى انه " أ- يعد كل مال متحصل من أي من الجرائم المبينة أدناه محلاً لغسل الأموال: 1- الجرائم المنصوص عليها بمقتضى أحكام التشريعات النافذة في المملكة، 2- الجرائم التي تنص اتفاقيات دولية صادقت عليها المملكة على اعتبار متحصلاتها محلاً لجريمة غسل الأموال".

الملاحظ أن عبارة (الجرائم المنصوص عليها بمقتضى أحكام التشريعات النافذة) تفيد بمدى واسع النطاق لتحديد جرائم غسل أموال، إلى الحد الذي يمكن معه القول بان أي مال متحصل من أية جريمة كانت تصلح أن تكون جريمة غسل أموال.

وعليه، يعتقد الباحث، أن سعي المشرع الأردني إلى توسيع المسؤولية الجنائية في مجال جرائم غسل الأموال يجب أن لا يدفعه إلى العمومية المفرطة، إلى الحد الذي نفقد فيه الحكمة أو العلة من أفراد نصوص خاصة لجرائم غسل الأموال، فطبقاً لإحكام النص المشار إليه أعلاه يعتبر جريمة غسل أموال، كل مال متحصل من أي جريمة كانت، بما في ذلك الأموال المتحصلة من جريمة نشل أو سرقة عادية أو رشوة صغيرة، وهذا بالتأكيد يصطدم مع الحكمة من إقرار نصوص خاصة لجرائم غسل الأموال.

هـ - الكسب غير المشروع: طبقاً لأحكام المادة (4) من قانون الكسب غير المشروع رقم 21 لسنة 2014 فإنه " يعتبر كسباً غير مشروع كل مال منقول أو غير منقول حصل أو يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون لنفسه لو لغيره بسبب استغلال منصبه أو وظيفته أو المركز الذي يشغله أو بحكم صفة أي منها، أو أي زيادة تطرأ على المال المنقول أو غير المنقول وفقاً لإقرار الذمة المالية المقدم منه بمقتضى أحكام هذا القانون أو أحكام قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006، له أو لزوجه أو لأولاده القصر وذلك أثناء إشغاله للمنصب أو الوظيفة أو المركز أو بصفة أي منها إذا كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم المالية وعجز عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة".

و- عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات 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.

التشريعات الوطنية النافذة.

مجلس الوزراء الأردني وبجلسته المنعقدة بتاريخ 7/6/2015، قد أقر مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2015، مع الأسباب الموجبة له، وأرسله إلى مجلس الأمة للنظر في إقراره وفق أحكام الدستور، وقد قرر مجلس النواب في جلسته الرابعة من الدورة الاستثنائية بتاريخ (2015/6/28) إحالة مشروع القانون مع الأسباب الموجبة له على اللجنة القانونية من لدراسته ورفع القرار اللازم بشأنه لمجلس النواب.

وقد جاء في الأسباب الموجبة له، بأنه ترسيخ مبادئ العدالة والمساءلة وحسن الأداء تحقيقاً للصالح العام ولضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ولمحاربة الفساد بكل أشكاله ومكافحة اغتيال الشخصية وملاحقة كل من يرتكب أيًا من أفعال الفساد وتفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها وتعزيز الجهود في مجال الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة، ولتوحيد المرجعيات المتعلقة بالنزاهة الوطنية ومكافحة الفساد (مشروع قانون النزاهة الأردني).

يسجل الباحث لمشروع القانون آنف الذكر، سعيه لتوحيد المرجعيات المتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد، فطالما كانت كثرة المرجعيات السبب في تشتيت الجهود وضياح البوصلة وتداخل الاختصاص فيما بينها، وهذا لا ينطبق على حالة الأردن فقط، بل على كل الأنظمة التشريعية التي تعددت فيها مرجعيات مكافحة الفساد، فنجد في المنظومة التشريعية الواحد هناك ديوان للرقابة المالية وآخر للمظالم وهيئة لمكافحة الفساد ووحدات الرقابة الداخلية في الوزارات، كل ذلك هدفه مكافحة الفساد والتحقق من معايير النزاهة، وعليه نتمنى على كل الأنظمة التشريعية أن توحد مرجعيتها ليس في مكافحة الفساد فقط بل في كل المجالات لتوحيد الجهود ولتجنب التداخل في الاختصاصات ومنعا للترهل التشريعي .

في دراسة أعدها احد مراكز الدراسات الاستشارات في الأردن (احقاق، 2015)، حول مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2015، أشارت إلى عدة ملاحظات حول مشروع القانون، تتمت على المشرع الأردني وهو بصدد إقرار القانون أن يأخذها بنظر الاعتبار، والباحث من جانبه يوافق على جانب مما جاءت به الدراسة، وتحديدًا في مسألة استقلالية الهيئة وفي قضية استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد في حال صدور عفو عام عن المدان.

ففيما يتعلق بموضوع استقلالية الهيئة، فقد أشار مشروع القانون انف الذكر في المادة السادسة منه أ/1 "يتولى إدارة الهيئة والإشراف علي شؤونها مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا

مع كامل احترامنا للمشرع الأردني، لحرصه على موامة التشريعات الداخلية للمملكة مع الالتزامات الدولية لها بموجب الاتفاقيات التي انضمت إليها، إلا أن ذلك لا يتحقق بإقرار نص عام شامل للتحريم، بل بإقرار نصوص خاصة لكل فعل من الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية ولم تنظمها التشريعات الوطنية، وذلك بتحديد أركانها وعناصرها وعقوبة كل منها ' فعلى سبيل المثال كيف يمكن للقاضي الوطني أن يدين شخص بجريمة رشوة في القطاع الخاص، فهذه الفعل مجرم وفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلا انه غير مجرم في القانون الأردني وكذلك الحال في واقعة استغلال النفوذ فهي مجرمة وفقا للاتفاقية إلا أنها غير مجرمة وفقا للتشريع الأردني.

أما فيما يتعلق بموضوع استقلال هيئة مكافحة الفساد، فانه وطبقا لإحكام المادة (3) من القانون آنف الذكر فانه " أ- تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ب - تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت.... إلى آخر المادة القانونية "

يسجل الباحث لهذا النص إقراره بمبدأ استقلال الهيئة، وفي ذلك انسجام وموامة كبيرة مع المعايير الدولية اللازم توفرها في هيئة مكافحة الفساد، إلا انه يسجل عليه بذات الوقت انه تضمن ما يضعف هذا المبدأ ويمس به، وذلك عندما جعل ارتباطها برئيس الوزراء، بل وزاد هذا المساس بمبدأ الاستقلالية من خلال حكم المادة (8) من نفس القانون والقاضية " أ- يتولى إدارة الهيئة مجلي يتكون من رئيس وستة أعضاء من يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء ج- يحدد راتب كل من الرئيس والأعضاء وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس الوزراء" وكذلك ما تضمنته المادة (10) التي نصت على " أ- لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب من مجلس الهيئة إنهاء خدمة الرئيس أو أي عضو من أعضائه خلال مدة المجلس في أي من الحالات التالية....." فكيف يمكن أن تكون هناك استقلالية كاملة في ظل ارتباطها بالسلطة التنفيذية، وكيف يمكن أن تقوم بدورها الرقابي على تصرفات وأعمال سلطة خاضعة لها من حيث التكوين أو التخصيص المالي أو من حيث الانتهاء.

الفرع الثاني: مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2015

2011، نجد انه حصر جرائم الفساد، ببعض الجرائم الواردة في قانون العقوبات العراقي النافذ كجريمة الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم وجرائم أخرى وردت على سبيل الحصر في القانون آنف الذكر.

الجدير بالذكر ان التشريع العراقي، قد سكت عن تجريم صور أخرى للفساد لا تقل خطورة عن الصور التي جرمها، كجريمة الوساطة أو جريمة المحسوبية أو التمييز العنصري أو الطائفي، بل وانه سكت عن تجريم صور للفساد، وردت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي صادق عليها، كجريمة الرشوة في القطاع الخاص أو تجريم الموظفين العموميين الدوليين أو الموظفين الأجانب في المؤسسات الدولية.

يسجل الباحث ملاحظته، حول السياسة الجنائية أعلاه، بأنها ضيقة لا تستغرق كل صور جرائم الفساد، وهو ما يعني إفلات الكثير من الفاسدين من طائلة المساءلة الجنائية، وهو ما يمثل إخلالاً كبيراً في السياسة الجنائية الرامية إلى مكافحة الفساد.

الاتجاه الثاني: (السياسة المتوسطة لتجريم الفساد)، ونعني بها، التشريعات الجنائية التي خطت خطوة نحو الأمام فيما يتعلق بسياسة تجريم الفساد، فجزمت إلى جانب جرائم الفساد التقليدية الواردة في قانون العقوبات أو القوانين العقابية الأخرى، جرائم مستحدثة، ومن الأمثلة على هذه التشريعات، التشريع الأردني، فعند الرجوع إلى المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006، نجد انه وسع من نطاق تجريم الفساد، فبعد أن جرم أفعال الفساد التقليدية كالرشوة أو الاختلاس أو غيرها من التي وردت في قانون العقوبات الأردني النافذ، قد وسع من نطاق التجريم ليشمل الجرائم الاقتصادية، وقبول الوساطة أو المحسوبية، وجميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعني بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة وكذلك وسع من نطاق التجريم ليطل الموظف العمومي الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية العمومية طبقاً لإحكام الفقرة (ب) نفس القانون.

يسجل الباحث تحفظه على الاتجاه الثاني، آنف الذكر، لسببين:

- 1- أنها أغفلت تجريم صور أخرى للفساد، كجريمة الرشوة في القطاع الخاص.
- 2- أنها اتبعت نظام الإحالة، ونقصت به اعتبارها جرائم فساد، جميع الجرائم الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعني بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة، طبقاً لإحكام الفقرة (ز) من المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني النافذ،

يحمل منهم جنسية أخرى ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب من رئيس الوزراء" وفي ذلك مساس بمبدأ الاستقلالية الواجب توفره في الهيئة وذلك عندما جعلت تعيين الهيئة بناء على تنسيب رئيس الوزراء، أيضاً ما تضمنته الفقرة ج من نفس المادة والقاضية " يحدد راتب كل من الرئيس وأعضاء المجلس وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء"، وكذلك المادة 7/أ "لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب المجلس إنهاء خدمة الرئيس أو أي عضو من أعضائه خلال مدة المجلس في أي من الحالات التالية:....."، كل ما تقدم فيه مساس مباشر أو غير مباشر في مبدأ استقلال الهيئة، فكيف يمكن للهيئة أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية في الوقت الذين يكون تعيين الهيئة أو إنهاءها أو مستحقاتها المالية بيده تلك السلطة، وعليه نتمنى على المشرع الأردني معالجة هذا الأمر لاسيما وان اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 التي صادقت عليها المملكة قد أوجبت في الفقرة الثانية من المادة السادسة منها على ضرورة تمتع هيئات مكافحة الفساد بالاستقلال المالي والإداري.

فيما يتعلق بموضوع استرداد الأموال المتحصلة من الفساد، لاسيما عند وقف الملاحقة القضائية بحق المتهمين أو المدانين، فان المادة (29) من المشروع قد نظمت ذلك بقولها " على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لا يحول صدور قرار عن المحكمة بإسقاط دعوى الحق العام أو بوقف الملاحقة أو الإغفاء من العقوبة، لتوافر أي من حالات موانع العقاب أو لانتفاء المسؤولية دون الاستمرار بنظر الدعوى للبت في استرداد الأموال المتحصلة من الفساد"، وعليه نتمنى على المشرع الأردني أن يدرج حالة صدور عفو عام إلى جانب حالتها موانع العقاب أو انتفاء المسؤولية في النص المذكور آنفاً.

المطلب الثالث: السياسة الجنائية العربية الخاصة بمكافحة الفساد

عند الرجوع إلى التشريعات الجنائية العربية المتعلقة بمكافحة الفساد، يمكننا أن نسجل ثلاثة اتجاهات في السياسة الجنائية المتبعة لتجريم أفعال الفساد في الوطن العربي:

الاتجاه الأول: (السياسة الضيقة لتجريم الفساد)، ويقصد به، التشريعات الجنائية العربية التي اكتفت باعتبار بعض الجرائم الواردة في قانون العقوبات الأم أو بعض القوانين العقابية الخاصة الأخرى، باعتبارها جرائم فساد، ومن ابرز الأمثلة على هذه التشريعات، التشريع العراقي، فبالرجوع إلى المادة (1) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة

القانوني في هذه الإستراتيجية، وعليه سنركز بحثنا حول مدى كفاية التشريعات الجنائية العربية النافذة في محاربة جرائم الفساد.

جدير بالذكر، أن غالبية الدول العربية، قد صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وان هذه الاتفاقية قد تضمنت حكماً صريحاً وواضحاً وملزماً للدول الأطراف بمراجعة المنظومة التشريعية الداخلية لديها والمتعلقة بمكافحة الفساد، وتتأكد من كفايتها، وجاء في الفقرة 3 من المادة الخامسة من الاتفاقية " تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوص القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته".

وفي ذلك يقول احد الباحثين، إذا كانت الدول العربية تسعى إلى أن تجد مكاناً لها بين التكتلات الاقتصادية الكبرى كأوروبا الموحدة أو دول جنوب شرق آسيا المتوجهة اقتصادياً وكذلك الصين واليابان والولايات المتحدة الأمريكية وتكتلاتها مع المكسيك وكندا، فلا سبيل لذلك إلا بمحاربة الفساد وخلق بيئة آمنة وسن التشريعات اللازمة لذلك (عبد المجيد، 2014).

إجمالاً يمكن تسجيل الملاحظات التالية حول التشريعات الجنائية العربية المتعلقة بمكافحة الفساد وهي:

أولاً: قوانين مكافحة الفساد العربية في عمومها، عبارة عن قوانين لإنشاء هيئات أو إدارات لمكافحة الفساد وليست قوانين تجريم بالمعنى الحرفي، فجلها اتبع نظام الإحالة إلى قوانين أخرى كقانون العقوبات أو إلى قوانين أخرى عند تجريم الفساد.

ثانياً: النصوص الجنائية العامة الواردة في القانون الأم (قانون العقوبات) أو القوانين الأخرى لا تستغرق جميع صور الفساد، فلا يمكن بمقتضاها تجريم الرشوة في القطاع الخاص، أو المتاجرة بالنفوذ، أو تجريم رشوة الموظف العمومي الأجنبي أو الموظف أو تجريم الطائفية أو العنصرية في بعض البلدان العربية أو جريمة الوساطة والمحسوبية، أو جريمة إخفاء الأموال المتحصلة من جرائم الفساد أو جريمة إعاقة سير العدالة، مع الإشارة إلى أن بعض التشريعات الجنائية العربية قد أخذت بهذه الصورة أو تلك، ويقول آخر، فان مبادئ القانون الجنائي لا تسمح بالقياس أو التفسير الموسع لتجريم الأفعال، وبالتالي يصبح لزاماً على القاضي أن يتقيد بالنص الجنائي طبقاً لمبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، فعلى سبيل المثال لا يجوز للقاضي إدانة شخص بجريمة الرشوة في ظل انتفاء الركن المفترض وهو (أن يكون موظفاً عاماً) وبالتالي لا يجوز له إدانة شخص بجريمة الرشوة في القطاع الخاص مثلاً، كذلك لا يجوز للقاضي الجنائي أن يدين شخصاً بجريمة الاختلاس في القطاع الخاص الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة

والثابت أن الاتفاقيات الدولية لا تصلح للتطبيق الذاتي من قبل القاضي الوطني، وفقاً لما أوضحناه في موضع سابق من هذا البحث، بعبارة أخرى انه من المتعذر على القاضي الوطني أن يستند إلى الاتفاقية الدولية لإصدار حكم جنائي في قضية مطروحة أمامه، لاسيما وان الاتفاقيات بالغالب تخاطب المشرع الوطني لاتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لمواءمة تشريعاته معها.

الاتجاه الثالث: (السياسة المتقدمة لتجريم الفساد) نعني بها التشريعات العربية التي أفردت تشريعاً خاصاً لمكافحة جرائم الفساد، بينت فيه جرائم الفساد على وجه التفصيل، محددة أركانها وعناصرها وعقوبتها، وكذلك الأحكام الخاصة التي تميزها عن سواها من الجرائم، فاستحدثت جرائم وقررت إجراءات خاصة من حيث التقادم والشروع والملاحقة وحماية الشهود وسياسة الإعفاء من العقاب عن الإبلاغ عنها وغيرها من الأحكام التي أوجبتها الطبيعة الخاصة لهذا النوع من الجرائم.

عند مراجعة التشريعات العربية المتعلقة بمكافحة الفساد، نجد أن التشريع الجزائري هو التشريع العربي الوحيد الذي انفرد بهذا الاتجاه، وافر قانوناً خاصاً ومفصلاً لمكافحة جرائم الفساد (قانون رقم 6-1 لسنة 2006).

يجد الباحث مع الأسف، أن غالبية التشريعات العربية بشأن مكافحة الفساد قد خلطت ما بين قانون إنشاء هيئة أو إدارة أو لجنة لمكافحة الفساد وبين قوانين مكافحة جرائم الفساد، وعبارة أخرى، أن معظم قوانين مكافحة الفساد العربية هي في الواقع قوانين لإنشاء الهيئات والإدارات المعنية بهذا الشأن وليس قوانين خاصة لمكافحة جرائم الفساد، تحدد بموجبها جرائم الفساد من حيث الأركان والعناصر والعقوبات وسواها من الأحكام الخاصة بها .

يحمد الباحث للمشرع الجزائري هذا الاتجاه، وذلك بإقرار قانون خاص ومفصل لمكافحة جرائم الفساد، ولم يتبع نظام الإحالة على قوانين أو اتفاقيات دولية أخرى، كما فعلت غالبية التشريعات العربية المعنية بمكافحة الفساد.

من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن القضاء على ظاهرة الفساد، ليست مهمة التشريعات الجنائية فقط، بل هي إستراتيجية متكاملة تبدأ بالإرادة السياسية العليا الجادة والقوية لقمّة الهرم في الدولة، مروراً بإعلاء مبدأ سيادة القانون، ومبدأ استقلال القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات، وإصلاح التشريعات، وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني والفعاليات المجتمعية، كل ذلك يشكل منظومة متكاملة لمواجهة ظاهرة الفساد، بيد أن ما يخصنا، كباحثين قانونيين، هو الجانب

خامساً: الواقع العملي يشير إلى أن الإجراءات الجنائية المتبعة في أغلب أنظمة الملاحقة الجنائية العربية هي ذاتها المطبقة على جرائم الفساد، بما تحمله من إطالة وبيروقراطية، نتيج لكثير من الفاسدين الهرب من المساءلة الجنائية وكذلك تهريب الأموال المتحصلة من الفساد، وهو ما يصطدم مع طبيعة السرية والسرعة والانتشار التي تتصف بها جرائم الفساد.

سادساً: غالبية التشريعات الجنائية العربية، تساوي بين الجرائم فيما يتعلق بأحكام التقادم المسقط للملاحقة أو للأحكام الجنائية، وهو ما يتعارض مع إكهام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي دعت الدول الأطراف إلى اتخاذ التدابير التشريعية لإقرار فترة تقادم طويلة للأفعال المجرمة بموجب الاتفاقية، وذلك بالقدر اللازم لعدم إفلات الجاني من يد العدالة (م29 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

سابعاً: العديد من التشريعات الجنائية العربية، لا توفر نظام حماية جنائية خاصاً بالشهود والمبلغين عن جرائم الفساد، وهو ما يعتبر خروجاً عما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن ضرورة توفير هذه الحماية (م32 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

ثامناً: العديد من التشريعات العربية المعنية بمكافحة الفساد، لم تقرر الحق بالحصول على المعلومة، وهو ما يمثل إخلالاً بمبدأ الشفافية الواجب توافره في جهود مكافحة الفساد.

تاسعاً: تعدد مرجعيات مكافحة الفساد داخل النظام القانوني الواحد، مما يتسبب في تشتت الجهود والتداخل في الاختصاصات ومنفذاً للتهرب من المسؤولية من فشل الجهود بمكافحة الفساد، على أساس أن كل طرف يلقي باللائمة على الطرف الآخر، من انه لم يقم بالدور المطلوب منه.

لكل ما تقدم، نخلص إلى القول، بعدم كفاية التشريعات الجنائية العربية في مكافحة الفساد، وهو ما يتطلب تطويرها وفقاً لأحدث الآليات والمعايير الدولية.

لمكافحة الفساد، وإن كان يمكن إدانته طبقاً للنصوص العامة، بجريمة أخرى كجريمة خيانة الأمانة أو السرقة إذا توافرت شروطها، وهو ما لا يتفق مع علة جرائم الفساد وطبيعتها الخاصة التي اشترنا إليها في موضع سابق من هذا البحث، زد على ما سبق، أن القول بكفاية النصوص الجنائية العامة والنافذة لتجريم الفساد، ينسف كل الجهود الوطنية والدولية بإقرار قواعد خاصة لمكافحة جرائم الفساد .

ثالثاً : اتبعت غالبية التشريعات الجنائية العربية، سياسة وضع جرائم الفساد في سلة واحدة، فحكم تجريم موظف مرتشي برشوة بسيطة، هو نفس حكم موظف مرتشي متورط بقضايا فساد كبرى وأما القول بأن للقاضي سلطة تقديرية في الارتفاع أو الانخفاض بالعقوبة طبقاً للحد الأعلى أو الأدنى لها، فإنه قول مردود، ذلك أن هذه السلطة أعطيت للقاضي لمراعاة الظروف العامة التي تكتنف الجريمة من حيث التشديد أو التخفيف، أضف إلى ذلك أن النصوص الجنائية العامة لم تراعى جسامه جرائم الفساد، وهو ما دعت إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بقولها " تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تراعى فيها جسامه ذلك الجرم " (30/1، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

رابعاً: تتسم جرائم الفساد في الغالب الأعم، بأنها عابرة للحدود الوطنية، وهو ما يستلزم نصوصاً تشريعية تراعى هذه الخصوصية، وتطبق مبدأ عالمية النص الجنائي أو ما تطلق عليه بعض التشريعات بالاختصاص الشامل، فعلى سبيل المثال لا الحصر، اخضع قانون العقوبات العراقي النافذ، جرائم معينة لهذا المبدأ وقرر سريان أحكامه على كل من وجد في العراق بعد ارتكابه في الخارج بوصفه فاعلاً أو شريكاً في جريمة تخريب أو تعطيل وسائل المخابرات والمواصلات الدولية والاتجار بالنساء وبالصغار أو بالرقيق أو بالمخدرات (م13 عقوبات عراقي)، وعليه فإن جرائم الفساد أولى بالشمول بهذا المبدأ.

المصادر والمراجع

السعيد، ك(2011) شرح قانون العقوبات -الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن ص190 السن، ع (2010) آليات حماية المال العام والحد من انتشار الفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة آليات مكافحة الفساد والرشوة في الأجهزة الحكومية العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة -جمهورية مصر العربية ص197. شالي، ن، 2012، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، ص37. طالب، ع، 2014، إستراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي -

توق، م، 2014، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط1، عمان -الأردن، ص92. الجندي، غ (2011) البصائر والذخائر في القانون الدولي الإنساني، المؤلف، عمان - المملكة الأردنية الهاشمية، ص180 وما بعدها. الحراشنة (2003) الفساد الإداري، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، المملكة الأردنية الهاشمية، ص70.

البحوث:

دراسة حول مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2015،
مركز احقاق للدراسات والاستشارات 2015/8/10
<http://ihqaq.com/ar>

التقارير

مؤشر مدركات الفساد 2003، منظمة الشفافية الدولية، (1993-
2003)، <http://www.transparency.org>

المقالات

توق، محي الدين، مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة
2015- تحليل لولي في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة
الفساد، مقال منشور في الغد العربي، 2015/8/25

الدراسات الأجنبية

corruption perceptions index 2014, transparency
international organization
<http://www.transparency.org/cpi2014>
Corruption trends in the Middle East and North Africa
Region (2007-2011) International Transparency Org,
anti-corruption resource center
transparency international ,corruption perceptions index ,
2003 -2014.
<http://www.transparency.org/cpi2014> .

مدخل تكاملي الطبعة الأولى، عمان، الأردن، دار الأيام،
ص41.

عبد العظيم، ح(2008) عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار
الجامعية، ط1، الاسكندرية-جمهورية مصر العربية، ص17.

عبد المجيد، م(2014) الأحكام الموضوعية لمكافحة جرائم الفساد في
ضوء اتفاقية الأمم المتحدة والتشريع الجنائي المصري الجزء
الثاني ط2، دار نهضة مصر للنشر، القاهرة-جمهورية مصر
العربية، ص109.

الكبيسي، ع، 2009، الفساد العالمي الجديد واستراتيجيات مواجهته،
ط1، مؤسسة اليمامة الصحفية، الرياض، المملكة العربية
السعودية، ص42.

التشريعات

انظر الأسباب الموجبة لمشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد
الأردني لسنة 2015 المقر من قبل الحكومة بتاريخ 2015/6/7.
قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.
قانون رقم 06-01 لسنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
الجزائري.

قانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2011.
قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم 62 لسنة 2006.

الاتفاقيات الدولية

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

The effectiveness of the Arabic Criminal Legislation Fighting Corruption

*Dr. Ayad Haroon Mohammed**

ABSTRACT

Corruption has become a serious problem that threatens all societies and in particular the Arab countries communities, and that the testimony of shocking reports issued by international organizations and national bodies, which confirmed the growing phenomenon of corruption in our countries in spite of the efforts and despite the presence of a large amount of legislation on combating corruption, and here highlights question the adequacy of such legislation in the fight against corruption.

The study aims to answer the question arises about the adequacy of the general criminal rules in the fight against corruption, and whether we need a special criminal rules in this area? Is there a criminal innovative models to fight corruption?

KEYWORDS: Anti-Corruption, Criminal, General Criminal legislations, Special Criminal legislations.

* College of Law, Qatar University.