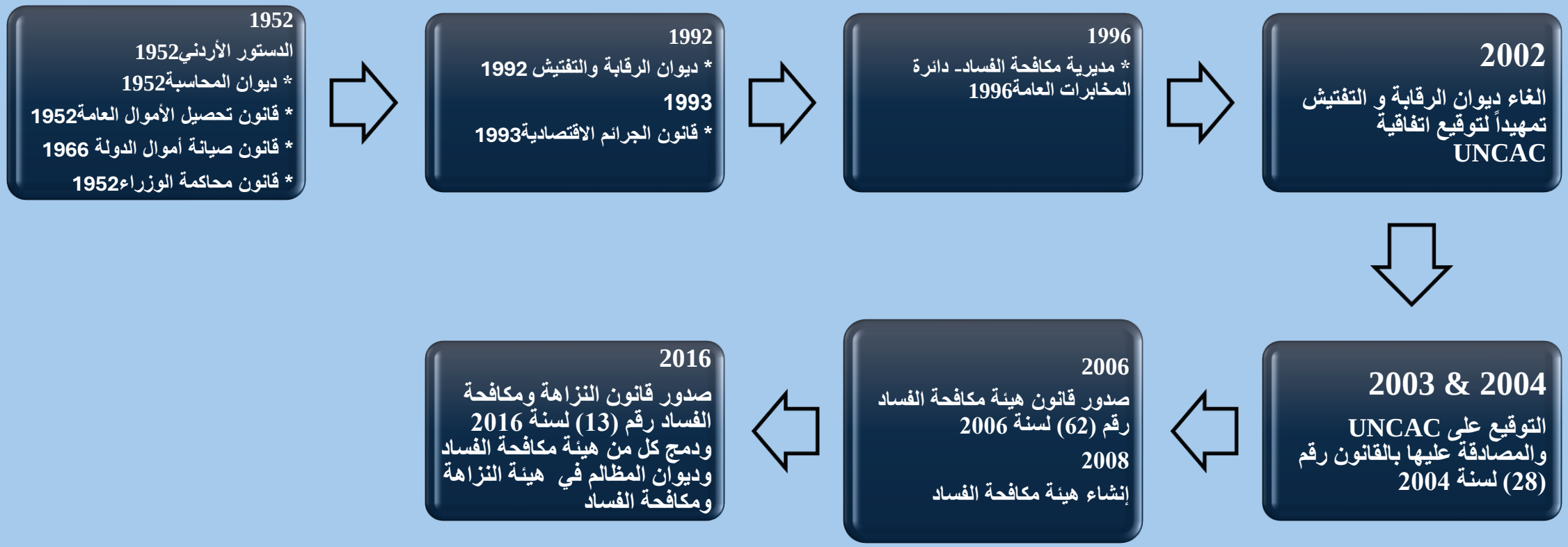
الأطر التشريعية و المؤسسية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

د. مهند أبومراد

مدير مديرية الشؤون القانونية

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

السياق الوطني و التاريخي لمكافحة الفساد في الأردن



الاطار التشريعي والمؤسسي لمنظومة النزاهة الوطنية

- تتكون المنظومة التشريعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من التشريعات التالية:

1. الدستور الأردني.
2. قانون النزاهة ومكافحة الفساد وتعديلاته رقم (13) لسنة 2016.
3. قانون الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم (11) لسنة 1993.
4. قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (20) لسنة 2021.
5. قانون العقوبات وتعديلاته رقم (16) لسنة 1960.
6. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007.
7. قانون الكسب غير المشروع وتعديلاته رقم (21) لسنة 2014،
8. قانون اصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته رقم (9) لسنة 1961.
9. قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014.
10. قانون القضاء الاداري رقم (27) لسنة 2014.
11. قانون محاكم الصلح رقم (23) لسنة 2017.
12. قانون المحكمة الدستورية الاردنية رقم 15 لسنة 2012.
13. قانون ديوان المحاسبة وتعديلاته رقم (28) لسنة 1952.
14. نظام حماية الشهود والمبلغين رقم (62) لسنة 2014.
15. التشريعات ذات العلاقة ومنها الضريبية والجمركية والشركات.

1. المجلس القضائي/ النيابة العامة.
2. مجلس الأمة.
3. هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.
4. وحدة مكافحة غسل الاموال/ البنك المركزي.
5. ديوان المحاسبة.
6. مديرية الأمن العام والأجهزة الأمنية ذات العلاقة.
7. دائرة ضريبة الدخل/ التهرب الضريبي.
8. دائرة الجمارك/ التهريب الجمركي.
9. وزارة المالية/ تحصيل الاموال العامة.
10. دائرة مراقبة الشركات.
11. مؤسسة الغذاء والدواء.
12. مؤسسة المواصفات والمقاييس.
13. هيئة الأوراق المالية.

قانون النزاهة ومكافحة الفساد
محور تعزيز النزاهة

أقر مجلس الهيئة معايير النزاهة الوطنية بموجب المادة (8/أ/2) وتعميمها على القطاع العام للعمل بها بموجب تعميم من رئاسة الوزراء

- معيار سيادة القانون
- معيار المساءلة و المحاسبة
- معيار الشفافية
- معيار العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص
- معيار الحوكمة الرشيدة

الامتثال: نظمت أحكامه المواد :4-8-14-15 من القانون وسائل وأدوات ونطاق الامتثال

- ممارسة مهام الامتثال للرقابة على القطاع العام ومدى التزامه بتطبيق معايير النزاهة الوطنية.
- منهجية الامتثال : التقييم الذاتي والتقييم الخارجي وتقارير ضباط الارتباط في الرقابة على الامتثال بتلك المعايير.

نطاق الاختصاص: القطاع العام- القطاع الخاص- منظمات المجتمع المدني

- أ. تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها.
- ب. التأكد من ان الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وبشفافية وعدالة.
- ج. التأكد من التزام الإدارة العامة بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.
- د. التأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات
- هـ. التأكد من تطبيق الإدارة العامة للتشريعات بشفافية وبما يحقق مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.
- و. التأكد من وجود اطار قانوني ينظم مساءلة المسؤولين ومتخذي القرار في الإدارة العامة ومحاسبتهم.
- ل. التأكد من قيام مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص و مؤسسات المجتمع المدني بوضع معايير الحوكمة الرشيدة وسلامة تطبيقها.

تعزيز النزاهة و مكافحة الفساد

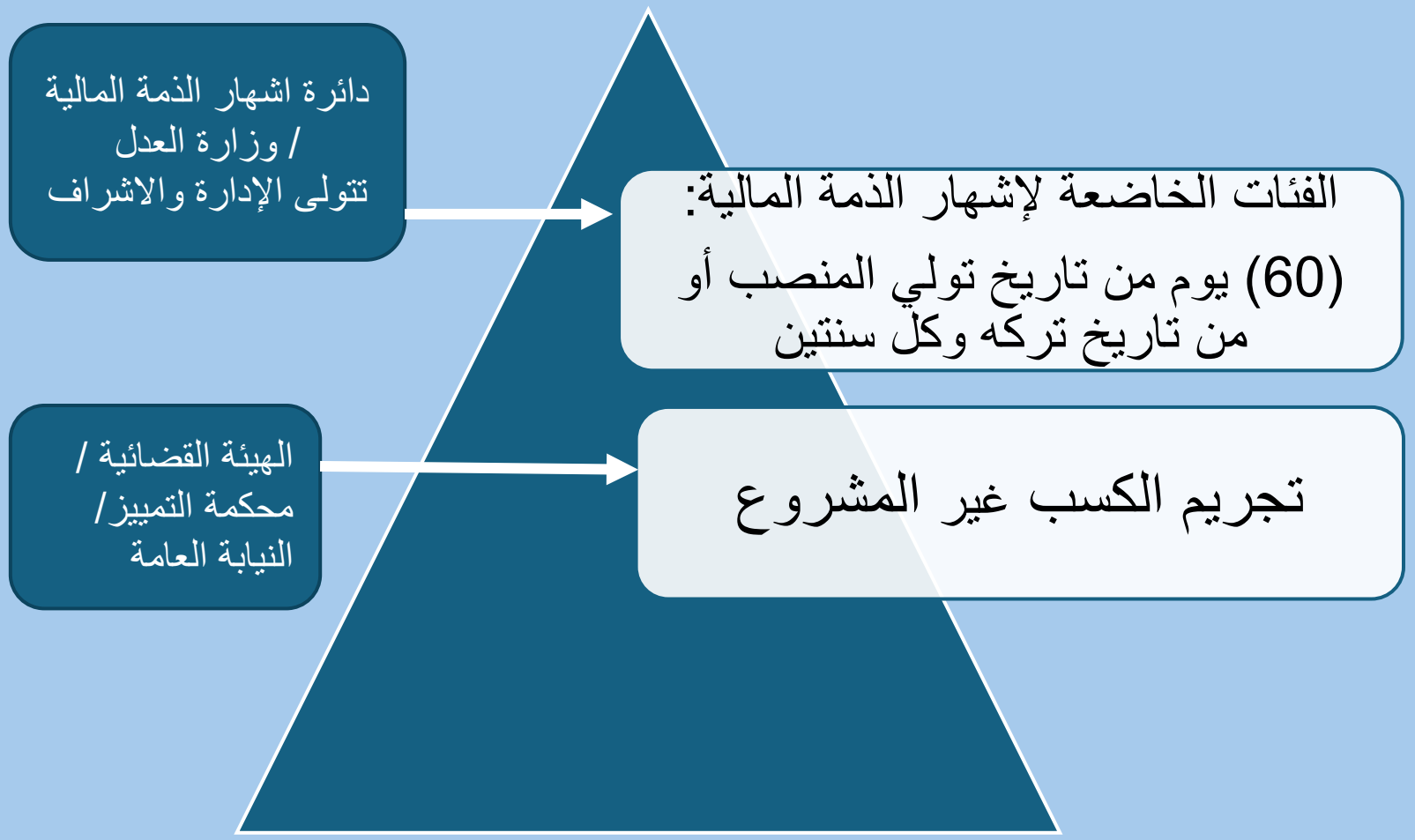
انفاذ القانون				
19 الضابطة العدلية	16 تجريم أفعال الفساد	8 &4 التحري الضبط التحقيق الملاحقة	27-24 حماية الشهود والمبلغين	16+8 مكرر استرداد الأموال

جرائم الفساد وفقاً لنص المادة(16) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد وتعديلاته

الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة	الرشوة	الاختلاس	استثمار الوظيفة	التعدي على الحريات	حجز الحرية دون داع	اساءة استعمال السلطة	التهاون في الواجبات الوظيفية
الجرائم المخلة باثقة العامة	تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية	تزوير البنكنوت والمسكوكات	تزوير الطوابع	التزوير/ التزوير الجنائي / التزوير في الاوراق الخاصة	المصدقات الكاذبة	انتحال الهوية	
الجرائم الاقتصادية (محلها المال العام)	السرقة	الاحتيال	اساءة الأمانة	الحريق	جرائم الغذاء و الدواء	جرائم الغش: اضراراً بالدائنين الغش في المعاملات	
جرائم الفساد أخرى	الكسب غير المشروع	عدم الإفصاح عن تعارض المصالح	المساس بالمال العام	الواسطة و المحسوبية	استغلال المعلومات	استغلال النفوذ	غسل الأموال

قانون الكسب غير المشروع وتعديلاته رقم (21) لسنة 2014

- تعزيز معايير النزاهة التالية:
- سيادة القانون
- المساءلة و المحاسبة
- الشفافية

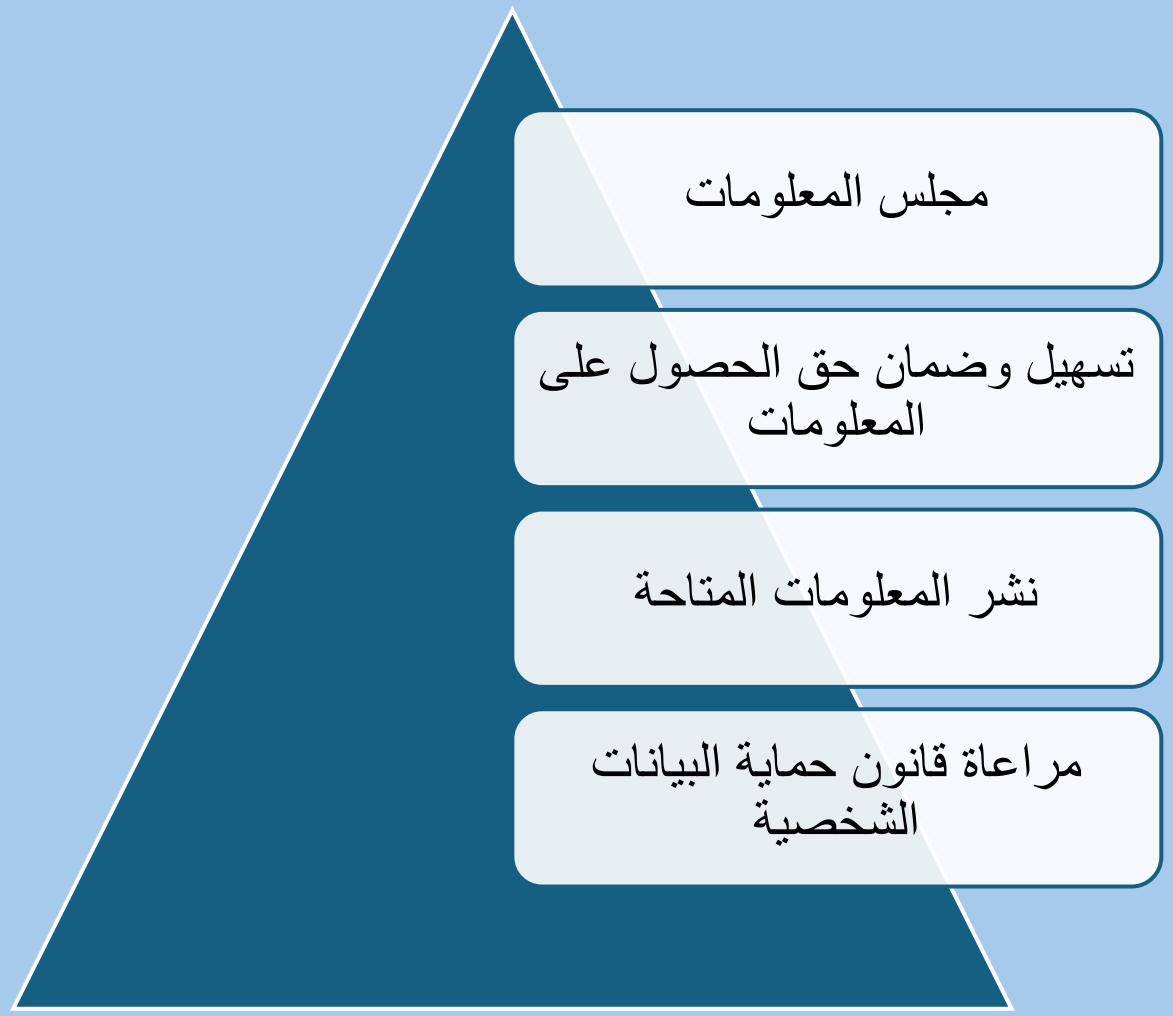


هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وتعديلاته رقم 47 لسنة 2007

يعزز هذا القانون معايير النزاهة الوطنية التالية:

- معيار الشفافية بالدرجة الأولى
- سيادة القانون
- المساءلة
- الحوكمة



قانون ديوان المحاسبة

يعزز هذا القانون معيار المساءلة والمحاسبة ومعيار الحوكمة فضلاً عن تعزيز سيادة القانون

يتولى ديوان المحاسبة المهام التالية:

أ . مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والمنح والمساعدات والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.

ب. تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ج. الرقابة على الاموال العامة للتأكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة .

د. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة .

هـ. التثبت من ان القرارات والاجراءات الادارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة .

و. تدقيق ومراقبة الانظمة والعمليات المالية المحوسبة والالكترونية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

قانون استقلال القضاء

- الدستور الأردني يعزز استقلال القضاء؛ فلا سلطان عليهم لغير القانون
- ويعزز هذا القانون معيار المساءلة والمحاسبة بشكل مباشر
- كما تعزز التشريعات التالية معيار المساءلة و المحاسبة باعتبارها التشريعات الناظمة لأعمال القضاء وهي:

1. **قانون اصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته رقم (9) لسنة 1961.**
2. **قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014.**
3. **قانون القضاء الاداري رقم (27) لسنة 2014.**
4. **قانون محاكم الصلح رقم (23) لسنة 2017.**
5. **قانون المحكمة الدستورية الاردنية رقم 15 لسنة 2012.**

مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة

- هي مجموعة من القواعد والأسس والمعايير والقيم الأخلاقية التي تحدد المسؤوليات والممارسات السليمة من جهة الأفراد و المؤسسة ذاتها وغالباً ما تقوم على العناصر التالية:

1. النزاهة والانتماء
2. الموضوعية و الحيادية
3. التنافسية والالتزام
4. الحفاظ على السرية
5. المهنية

- وتهدف مدونة السلوك لتحقيق ما يلي:
- الامتثال لمعايير النزاهة الوطنية
- منع تضارب المصالح والواسطة و المحسوبية: منع الفساد
- الحفاظ على المال العام
- تقديم الخدمة بجودة عالية

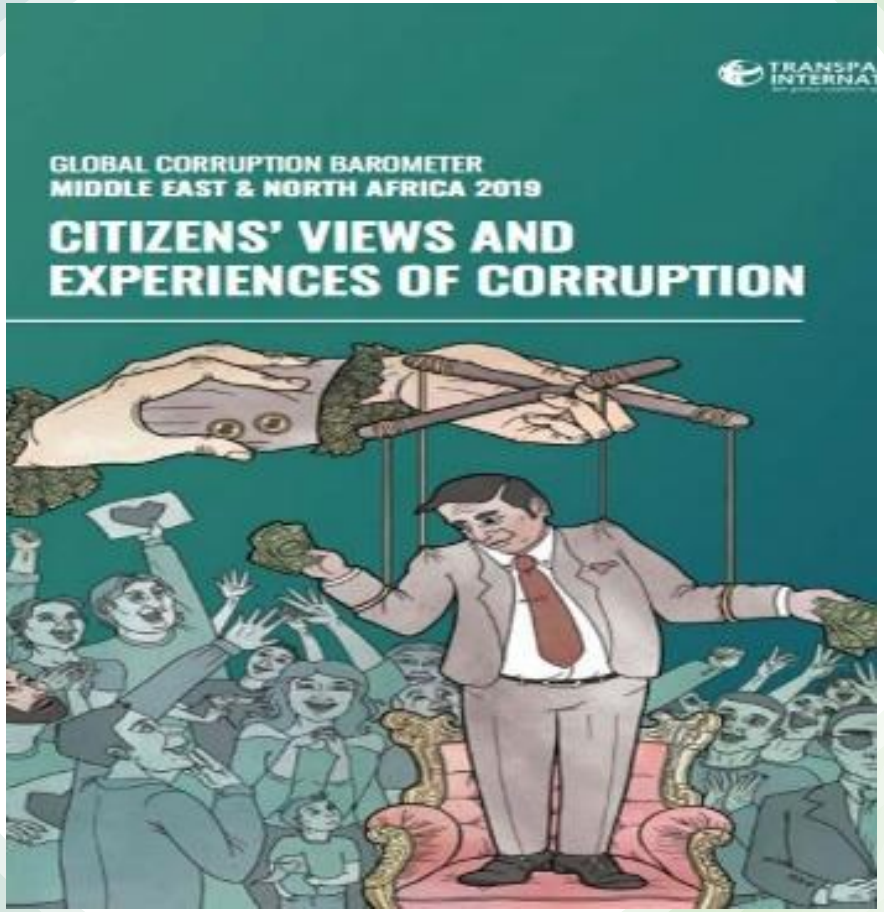
مدونة السلوك واخلاقيات والوظيفة العامة

- مدونة قواعد السلوك القضائي لسنة 2021
- مدونة السلوك لمجلس النواب لسنة 2015 وحدثت لسنة 2023
- مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة لسنة 2013
- مدونة السلوك الخاصة بهيئة النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2018
- مدونة السلوك الخاصة بالقطاع الخاص لسنة 2016

نظرة خاطفة

وفقاً لتقديرات الأمم المتحدة

- تبلغ تكلفة الفساد (**عالمياً**) **2.6 تريليون** دولار سنوياً
- يبلغ حجم الرشاوي التي تدفع سنوياً حول العالم **واحد تريليون دولار**.
- حجم الفساد في الدول النامية بلغ **1.26 تريليون** دولار سنوياً
- بينما حجم الفساد في أوروبا بلغ **132** مليار دولار سنوياً



الأردن على الخارطة العالمية

الأردن على المؤشرات الدولية

CPI

السنة	2021	2022	2023	مستوى التراجع
العلامة من 100	49	47	46	%3
الترتيب من 180 دولة	58	61	63	5 مراكز

WGI

السنة	2020	2021	2022
الدرجة	(%39.27)	(%38.67)	(%38.26)

مكامن الخلل والتراجع على مؤشر سيادة القانون WJP

السنة	2021	2022	2023	المركز
العلامة/ الدرجة	(0.55)	(0.54)	(0.55)	62/142 (دولياً) 3/9 (اقليمياً)

المحور/ السنة	2021	2022	2023	المركز لعام 2023
تجاوز السلطات الحكومية للصلاحيات المخولة	0.46	0.45	0.46	99/142
الشفافية	0.40	0.38	0.39	109/142
الحقوق الاساسية	0.48	0.46	0.46	103/142

الاعتراف بالخلل والاخطاء .... والعبر المستفادة

من خلال التحليل الذي أجراه الفريق الحكومي في إطار الرؤية المستقبلية للخطة الذي قام بتحديد أوجه الخلل حيث صنف محاور الخطة الى (6) مكونات وحدد لكل مكون منها أوجه الخلل والطموح المتوقع ضمن "**مرحلة تحليل الواقع الحالي**" و (**الطموح المستقبلي**) و(**الأوراق المفاهيمية**) لخطة الاصلاح ، ويمكن اختصارها ضمن الجدول التالي:

المكون	أبرز أوجه الخلل/ الثغرات
الخدمات الحكومية	تراجع مستوى الخدمات **والبيروقراطية العالية وتراجع رضى متلقي الخدمة**
الإجراءات والرقمنة	**ضعف التوثيق** والترابط وعدم التشارك في الموارد المتاحة
الهيكل التنظيمي والحوكمة	الهيكل الحكومي لا يحاكي الواقع وتداخل في الأدوار الرقابة والمساءلة **وضعف الامتثال لمعايير الحوكمة**
رسم السياسات وصنع القرارات	**ضعف** التنسيق والتكامل "على المستوى الوطني" في التخطيط الاستراتيجي **وضعف** التطبيق والمتابعة والتقييم
الموارد البشرية	1. **ضعف** الموارد البشرية: التمكين والتخطيط والمساءلة والثواب والعقاب **وضعف القيادات والإدارة الوسطى.**
التشريعات	ضعف التشريعات وعدم مواءمتها للتحديات والمستجدات **وضعف الامتثال لها**

الموقع الرسمي (تحديث القطاع العام: خارطة الطريق): https://govreform.jo/

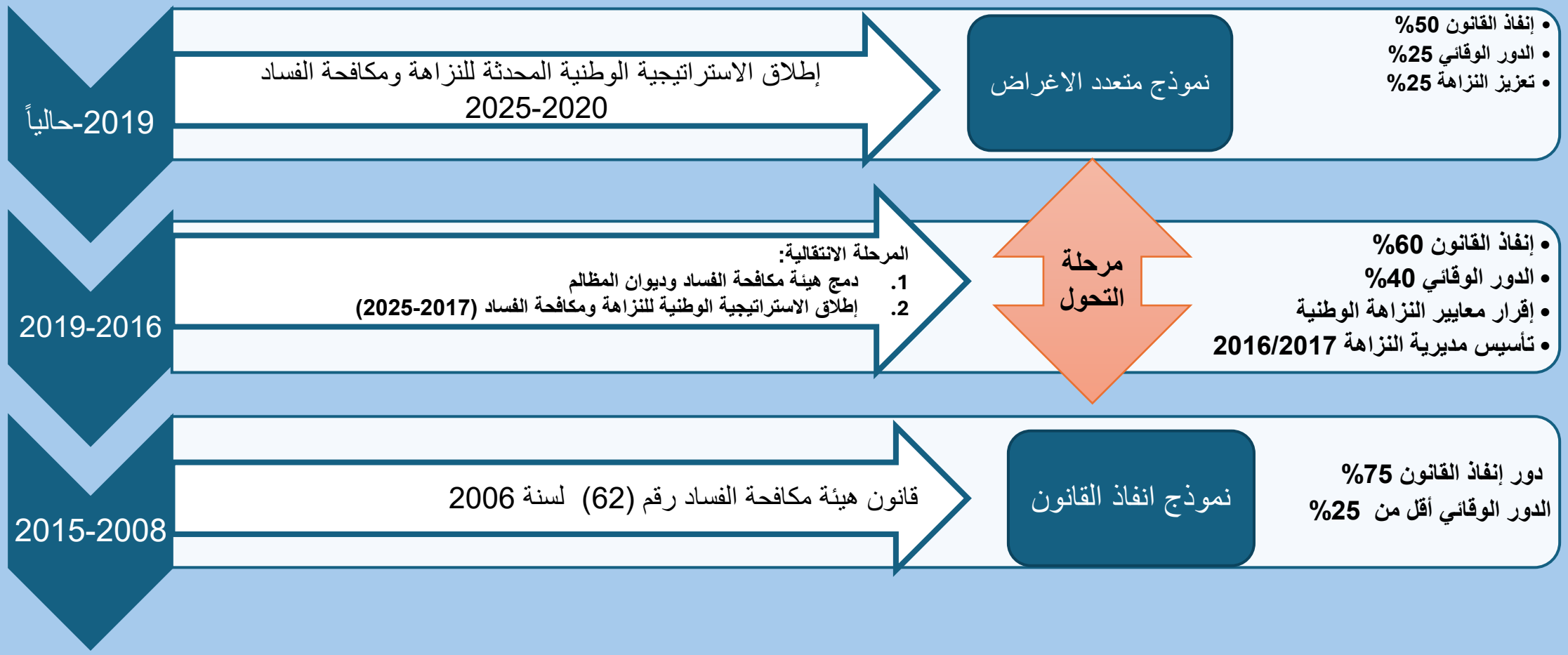
السياسات الوطنية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

- السياسة العامة للنزاهة الوطنية (ميثاق النزاهة الوطنية 2015)
- الاجندة الوطنية 2006- 2015
- رؤية الاردن 2025
- الأوراق النقاشية الملكية السبع: حيث ركزت الورقة السادسة على سيادة القانونية ومكافحة الفساد.
- رؤية التحديث الاقتصادي 2022
- السياسة العامة لتعزيز الجهاز القضائي.
- كتب التكليف الملكية الساميه للحكومات الاردنية
- السياسة العامة لإصلاح الجهاز الحكومي/ الادارة العامة
- الاستراتيجية الوطنية المحدثة للنزاهة و مكافحة الفساد للأعوام (2020-2025).

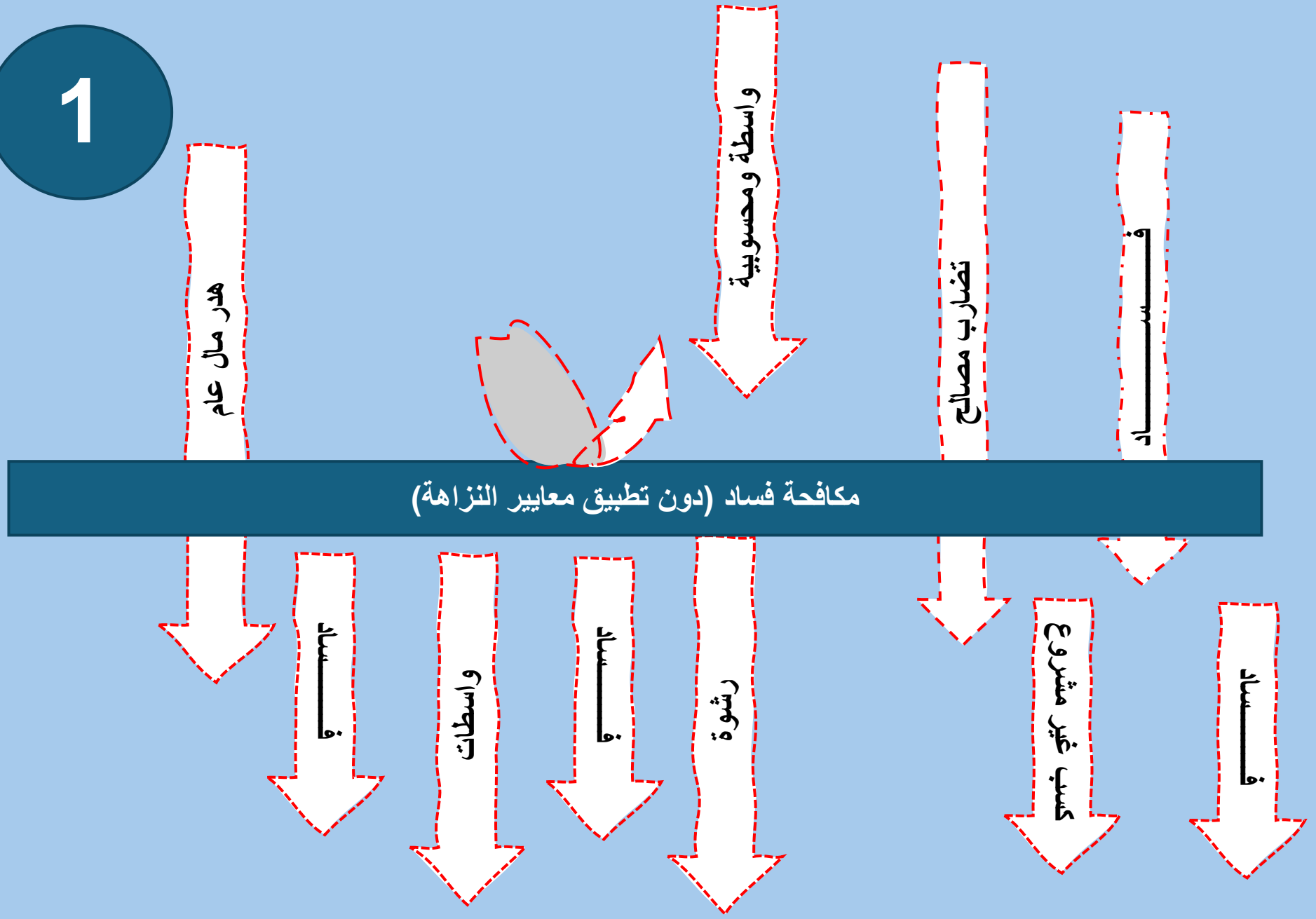
السيناريوهات المحتملة امام الأردن

1. نموذج انفاذ القانون القائم على التحقيق والملاحقة الجنائية فقط
2. نموذج وقائي قائم على تطبيق السياسات والاستراتيجيات لمنع الفساد
3. نموذج مختلط بين انفاذ القانون والنموذج الوقائي
4. ام هل نطبق النموذج البرلماني؟
5. نموذج خاص بالحالة الأردنية؟؟؟!!!

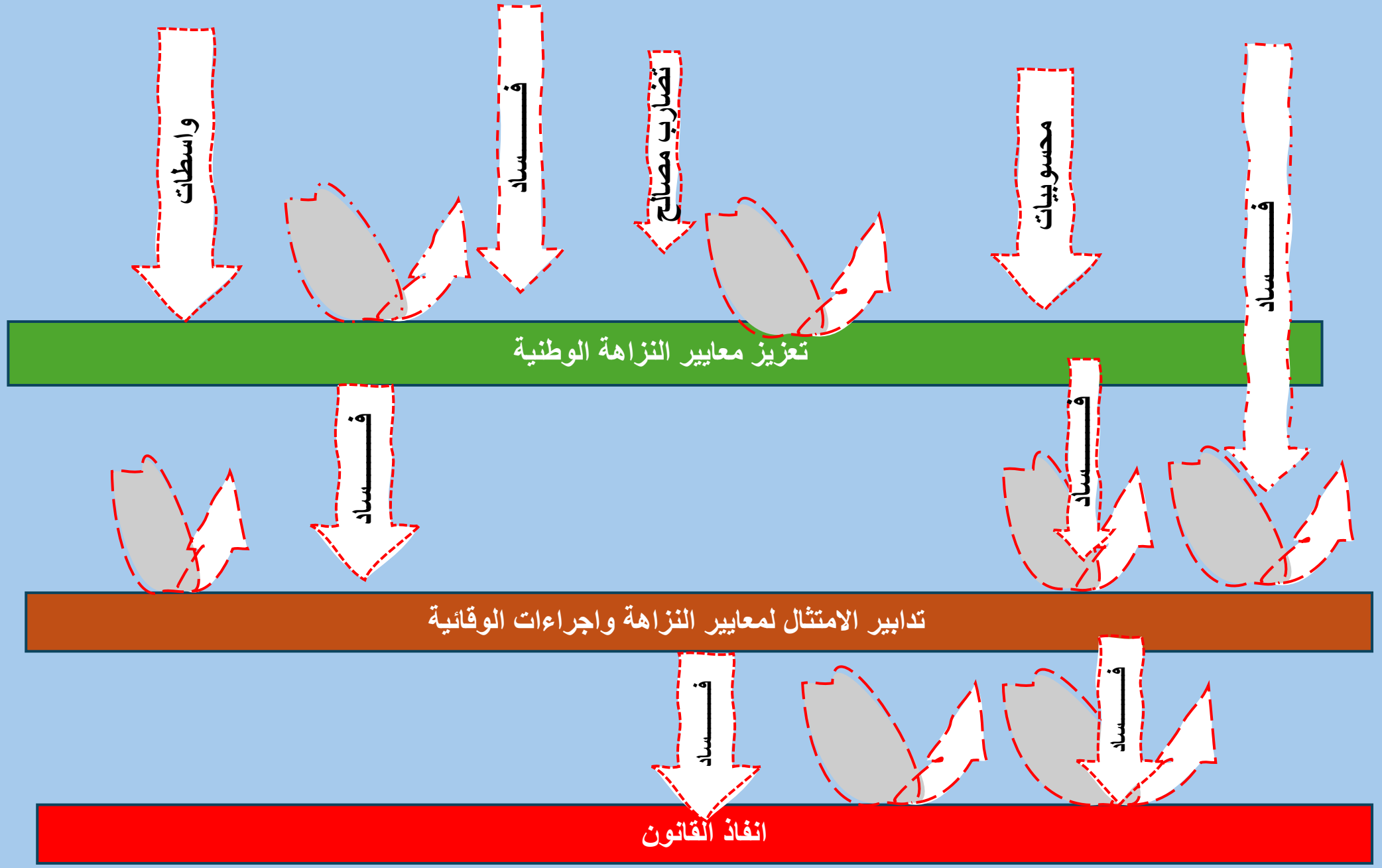
تطور النموذج الاردني وتطوير منهجيات مكافحة الفساد بين (2008- الوقت الحاضر)
السيناريوهات المتاحة في الحالة الاردنية



1

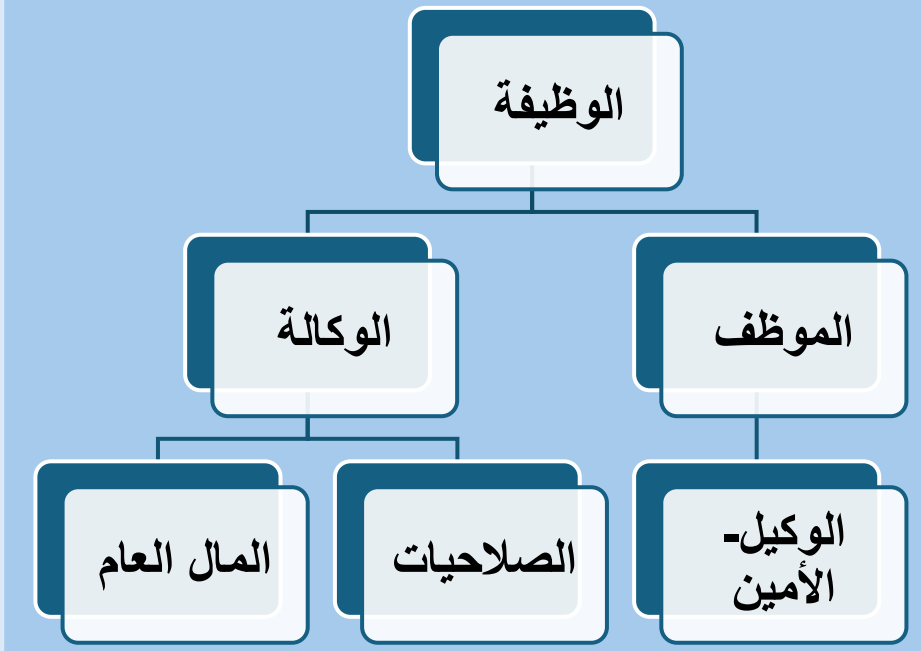

هدر مال عام
واسطة ومحسوبية
تضارب مصالح
فساد
مكافحة فساد (دون تطبيق معايير النزاهة)
فساد
واسطات
فساد
رشوة
كسب غير مشروع
فساد

2


واسطات
فساد
تضارب مصالح
محسوبيات
فساد
تعزيز معايير النزاهة الوطنية
فساد
فساد
فساد
تدابير الامتثال لمعايير النزاهة واجراءات الوقائية
فساد
فساد
انفاذ القانون

مفهوم الأمانة في تأدية الوظيفة العامة

- **نظام الخدمة المدنية (م.2):**
- الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً.
- **قانون العقوبات (م.169):**
- يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة.
- **قانون الجرائم الاقتصادية**
- أ- تشمل كلمة موظف لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة، كما تشمل رؤساء وأعضاء مجالس الجهات الواردة في البنود (3 الى 8) من الفقرة (ب) من هذه المادة وكل من كلف بخدمة عامة باجر أو بدون أجر. **(حسب الجدول التالي)**



مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام والمال العام في جرائم الفساد

يشمل مفهوم الموظف العام الأشخاص العاملين في هذه الجهات كما تعتبر أموالها أموالاً عامة تخضع للرقابة والحماية الجزائية

- الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة
- مجلسا الأعيان والنواب
- البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة
- اي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة

- النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي
- البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة
- الأحزاب السياسية

وشكراً لكم،،،