

الفساد: ما يهم هو الآليات وليس المظاهر

سفيان عبيدات *

تقوم في الأردن شبكة من التشريعات التي تحصن الفساد. وهي منظومة مترابطة ومعقدة، تفسد رقابة القضاء، وتفسد القواعد الدستورية والقانونية الكلية التي تضمن سيادة القانون، بحيث تبقى الرقابة وأدواتها بيد السلطة التنفيذية، تحركها متى و ضد من تشاء وفي القضايا التي تشاء. وقد تم إرساء ذلك بواسطة التعديلات الدستورية والقوانين التي تراكمت مع الزمن.

أما محاولات رصد الفساد عبر التحقيقات والإحصائيات والظواهر والنسب والمقارنات فيما بين الدول الخ... فيفوته وضع اليد على الخلل الرئيسي، أي ملاحظة أن الفساد يكمن في النظام الذي يحكم الدولة، وفي فساد التشريع واستغلال الحكومة له. وفي نهاية الأمر، يؤدي هذا الاهتمام بتسجيل مظاهر الفساد بدلا من آلياته، إلى تكريس الفساد الحقيقي.

قواعد بيانات عن الفساد في كل العالم، فلست أنوي أن أسجل إضافة على كل ذلك، وإنما أردت مقارنة مكافحة الفساد من زاوية مختلفة.

الفساد لغةً هو نقيض الصلاح، والمفسدة هي خلاف المصلحة، والمكافحة هي اللقاء مواجهة، والمكافحة في الحرب هي المضاربة تلقاء الوجه¹، فإن كان هناك من معنى لتعبير "مكافحة الفساد"، فلعله يكون "مواجهة الخراب". وفي القانون، يرد تعبير الفساد بمعانٍ متوافقة مع المعنى اللغوي، ففي القانون المدني يرد الفساد على العقد، فيوصف العقد الذي يشوبه عيب يؤدي إلى عدم صحته بالعقد الفاسد، ويرد على الغلة الفاسدة، وهي المادة الغذائية التي تعرضت للخراب. وفي قانون

بعيداً عن الديمقراطيات، نسمع بين الحين والآخر أصداء قرع طبول الحرب على الفساد، وتتناهى إلى مسامعنا قصص بطولات في مطاردة الفاسدين ومحاكمات تتمخض، أو لا تتمخض، عن شيء. وهناك في الديمقراطيات، تنفجر من فترة لأخرى فضيحة تتعلق بمسؤول حكومي مؤتمن على المال العام، فتحال هذه المخالفة إلى القضاء ليفصل بها.

تنشر عن الفساد ومعاييره ومدى انتشاره وآثاره ووسائل مكافحته مئات الآلاف من الصفحات الورقية والالكترونية، وتبث آلاف الساعات من الندوات والحوارات، وتبني منظمات كونية، مثل البنك الدولي والشفافية الدولية وبيت الحرية **Freedom House**

¹ لسان العرب.

مرشح للفساد، فالفساد هو فساد في عمل النظام واختلال في التوازن بين سلطاته وليس فساد في الأشخاص، ولو كان صلاح الأشخاص هو الذي يواجه الفساد، لكانت المدينة الفاضلة هي الوسيلة الوحيدة، والمستحيلة في الوقت ذاته، لمكافحة الفساد. وفي جميع الأحوال، عندما يكون هناك فساد، فلا بد من وجود فاسدين وراءه.

إن نظام الحكم في الدولة الأردنية نيابي ملكي وراثي، الملك فيه هو رأس الدولة دون أي تبعة أو مسؤولية عليه. والحكومة هي المسؤولة عن إدارة شؤون الدولة وتتبعها كافة أجهزة السلطة التنفيذية، ويكون رئيسها والوزراء فيها مسئولون أمام مجلس النواب. ومجلس الأمة يتكون من مجلس النواب المنتخب انتخاباً عاماً مباشراً، ومن مجلس الأعيان الذي يتم اختيار أعضائه بالتعيين وتقتصر صلاحياته على مشاركة مجلس النواب في العملية التشريعية دون الرقابية. أما القضاة، فهم مستقلون وفقاً للدستور.

يكمن أصل الفساد في الأردن في تشوهات يعاني منها النظام السياسي بسبب تراكمات يعود عمرها إلى ما يقارب الستين عاماً؛ فإلى جانب التشوهات الموجودة أصلاً في الدستور الأردني الذي صدر عام 1952، فقد تعرض الدستور منذ خمسينيات القرن الماضي إلى مجموعة من التعديلات والتفسيرات التي ساهمت في زيادة تركيز السلطة بيد الملك والحكومة وأضعفت من دور القضاء ومجلس الأمة، بما أخل بالتوازن فيما بين السلطات الثلاث، وأضعف رقابة القضاء والبرلمان على أعمال الحكومة.

فقد أنشأ الدستور، برئاسة رئيس مجلس الأعيان، محكمة خاصة بالوزراء تختص بالجرائم التي يرتكبونها أثناء تأديتهم وظائفهم⁴، وأناط بمجلس النواب سلطة النيابة العامة أمام هذه المحكمة، بحيث أصبحت رقابة القضاء مرفوعة عما يرتكبه رئيس الحكومة والوزراء من جرائم خلال تأديتهم لوظائفهم. كما يعطي الدستور لمجلس النواب حق الفصل في الطعون التي تقدم بشأن صحة نيابة أعضائه، أي أن مجلس النواب المعترض

العقوبات، يرد الفساد على الأخلاق والغذاء والعقائير والعرض والطلب في السوق. ولا تخرج القوانين الأخرى عن هذا المفهوم، فيما خلا قانون واحد من "القوانين الجدد"، هو قانون هيئة مكافحة الفساد الذي لم يتضمن تعريفاً للفساد، وإنما وصفه بالفساد المالي والإداري². والفساد الذي أريده هنا هو الفساد بمفهومه اللغوي والقانوني، والذي لا أظن أن له مفهوم آخر، فما يسمى بالفساد إنما هو جرائم وصفتها النصوص القانونية وحددت عقوبات لمرتكبيها، كجرائم الرشوة واستثمار الوظيفة وغيرها، ولا سند لتصنيف هذه الجرائم كجرائم فساد وتمييزها عن غيرها من الجرائم.

وأنا أجادل هنا أن الفساد الحقيقي في أي دولة إنما هو فساد في هيكلية نظام الحكم، وأن مكافحة الفساد والقضاء على آثاره، لا يكون إلا بإصلاح ذلك الخراب، وإن ما ينتشر في المجتمع من فساد ما هو إلا نتيجة لفساد نظام الحكم. فلا بد لكل دولة صالحة من نظام ديمقراطي للحكم، والدولة الديمقراطية تتكئ على ركائز ثلاث: قضاء مستقل يسيطر رقابته على الكافة بما في ذلك رقابة انتخاب البرلمان، وبرلمان منتخب وفقاً لنظام انتخابي عادل يبلور النظام السياسي الذي تعاقده عليه الناس، وحكومة تنفيذية تتلزم سلطتها مع مسؤولية أمام البرلمان وتخضع بكل أجهزتها لرقابة القضاء. وإذا اختلت هذه المعادلة وتعطل نظام الكوابح والموازنات³ فيما بين الركائز الثلاث، حلّ الفساد. ويعني ذلك أن الفساد هو أزمة حكم سببها أزمة ديمقراطية. ولذلك، فعند الحديث عن مكافحة الفساد، لا بد من إدراك أن الديمقراطية يجب أن تكون الحاضر الدائم، وبالعكس ذلك، فإن الدولة التي لا يحكمها القانون هي مصدر الفساد، فلا جدال بأن سيادة القانون والديمقراطية صنوان لا يفترقان، فلا سيادة قانون دون ديمقراطية تظلمها.

ومن الضروري إدراك أن صلاح الحاكم الفرد لا يكافح الفساد، كما أن غياب الديمقراطية عن المجتمع بأدواتها الرقابية وموازناتها تشكل تربة خصبة لجعل كل شخص

⁴المجلس العالي الذي نص عليه الدستور الأردني في المادة 57 كمحكمة خاصة للوزراء، وقيل تعديل هذه المادة في عام 1958، كانت تنص على أن يترأس المجلس العالي رئيس أعلى محكمة نظامية في الأردن.

² قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006.

³ الكوابح والموازنات يقابلها في اللغة الإنجليزية: Checks and Balances

ويخلق هذا الواقع متوالية تحتم تنصيب الفساد سيداً للموقف في غياب صاحب السيادة الأصيل، وهو القانون. فتعطيل فعالية البرلمان، سواء بالنتشوهات التي يعاني منها أثناء انعقاده أو بتكرار حله، جعل من سلطة الحكومة سلطة مطلقة من الناحية العملية، كما أن رفع يد القضاء النظامي عن رقابة أعمال الوزراء أفقده هيبته أمام السلطة التنفيذية وأمام الناس، وهو ما يشجع الحكومة على التغول على كل من يحاول تحدي سلطتها أو المطالبة بالرقابة، فتلجأ إلى تقييد حرية التعبير، فيؤدي ذلك بالنتيجة إلى تعطيل رقابة الصحافة كسلطة رابعة في انتقاد الحكومة وممارسة الدور الذي ينبغي لها في التأشير على ممارسات الفساد.

وتستمر متوالية تكريس الفساد من خلال منظومة مترابطة من التشريعات التي تقصد رقابة القضاء وتفسد القواعد الدستورية والقانونية الكلية التي تضمن سيادة القانون، بحيث تبقى الرقابة وأدواتها بيد السلطة التنفيذية تحركها متى وُجد من تشاء وفي القضايا التي تشاؤها. فهناك قوانين هيئة مكافحة الفساد ومحكمة أمن الدولة والجرائم الاقتصادية، التي تحيل على بعضها البعض، بحيث تضمن إمساك الحكومة بخيوط ملاحقة الجرائم المتعلقة بالأموال العامة، ويزيد تطبيقها من مساحة انتشار الفساد بإعطاء صلاحيات استثنائية لجهات يتم التعدي بواسطتها على استقلال القضاء النظامي والحقوق والحريات الشخصية للأفراد، بحجة مكافحة الفساد والمصالح الوطنية العليا. وعلى الرغم من وجود منظومة نص عليها الدستور تتمثل في ديوان المحاسبة يعمل كمؤسسة مستقلة ويتمتع رئيسه بالحصانة من الحكومة، وتوكل إليه مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، ويتقدم بتقرير سنوي إلى مجلس النواب، إلا أن هذا الديوان أصبح اليوم يمارس مهاماً شكلية، ويستمر في إصدار التقارير دون أن يكون له دور فعال في وضع يده على المخالفات الحقيقية والتي من المفترض إحالتها إلى القضاء النظامي ليفصل فيها دفاعاً عن المال العام.

على صحة انتخابه هو من يتولى النظر في النزاعات المتعلقة بتلك الانتخابات بدلاً من القضاء. وعلى صعيد آخر، فإن القوانين المتعلقة بالأجهزة العسكرية والأمنية توجب أن يحاكم أعضاؤها على الجرائم التي يرتكبونها أثناء أدائهم وظائفهم الرسمية أمام محاكم عسكرية خاصة بتلك الأجهزة، وتكون أحكامها غير قابلة للطعن أمام أي محكمة أخرى. هذا علاوة على تصنيف الدستور للمحاكم إلى محاكم نظامية ودينية وخاصة، وتحت بند الأخيرة تشكل الحكومة محكمة لأمن الدولة يرأسها عادة ضابط من الجيش.

أما مجلس الأمة، وبعد تجربة يتيمة لم يكتب لها طول العمر تشكلت فيها حكومة برلمانية سيرت شؤون البلاد⁵، فقد تم العمل منذ عام 1958 على إضعافه حتى أصبح اليوم الحلقة الأضعف في هيكل نظام الحكم. فبعد أن كانت مدة العضوية في مجلس الأعيان ثماني سنوات ويتم تجديد نصف أعضائه كل أربع سنوات، تم تعديل الدستور عام 1955 بحيث أصبحت العضوية أربع سنوات. وبعد أن كان الدستور يفرض على الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها أن تستقيل وأن يتم تشكيل حكومة انتقالية لإجراء الانتخابات النيابية، تم تعديل الدستور في عام 1958 وألغى هذا الالتزام. وفي عام 1974 تم تعديل الدستور لإعطاء الملك صلاحية حل مجلس الأعيان أو إعفاء أي من أعضائه من العضوية. وتوجت التعديلات الدستورية بتعديل عام 1984 الذي أعطى الملك صلاحية إضافية بتأجيل الانتخابات النيابية لمدة غير محددة. ويلاحظ هنا أن من النتائج الشاذة لحل مجلسي الأعيان والنواب وغيابهما، هو غياب محكمة الوزراء الخاصة والنيابة المخولة بملاحقة جرائمهم والترافع فيها أمام تلك المحكمة، أي أن المحكمة المخولة بمحاكمة الوزراء من الممكن أن تكون في إجازة مفتوحة⁶.

⁵ حكومة الرئيس سليمان النابلسي زعيم الحزب الوطني الاشتراكي التي تم تشكيلها على إثر فوز الحزب بأكبر كتلة نيابية في مجلس النواب في الانتخابات النيابية التي جرت عام 1956، حيث قام الرئيس النابلسي بتشكيل حكومة ائتلاف مع مجموعة من الأحزاب الأخرى التي فازت بمقاعد نيابية.

⁶ المحامي عمر العطوط، سلطة التحقيق والاتهام للوزراء في غياب مجلس النواب والإشكالية الدستورية، مقالة منشورة في صحيفة العرب

اقتصادي إلى محكمة أمن الدولة بدلاً من المحاكم النظامية، وينتهك واحداً من أهم الحقوق الدستورية للمواطن وهو حق الحرية الشخصية، كما ينتهك واحداً من أهم المبادئ القانونية الكلية وهو مبدأ شخصية الجريمة الذي يقضي بأنه لا يجوز ملاحقة أحد غير مرتكب الجريمة؛ فهذا القانون يجيز للنيابة العامة أو للمحكمة أن تمنع سفر أي من أصول أو فروع أو زوج من يرتكب جريمة اقتصادية وأن تحجز أموالهم لمدد قابلة للتجديد. وأخطر ما يأتي به هذا القانون هو الصلاحية التي يمنحها للنيابة العامة بإجراء صلح مع مرتكب الجريمة إذا أعاد الأموال التي استولى عليها جراء الجريمة بالرغم من أن هذا من الأمور التي لا يجوز الصلح فيها والتي تنتفي معها الغاية الرئيسية من العقوبة وهي الردع حماية للمجتمع من ارتكاب الجرائم. وفي المواد الختامية، ينص القانون على صلاحية مجلس الوزراء بتخصيص جزء من الأموال المحصلة من مرتكبي الجرائم "لتغطية النفقات الإدارية والقضائية وبدل الأتعاب"، وذلك في إخلال فاضح بمبادئ الحياد والنزاهة وعدم جواز تأثر القضاة بأي منفعة مادية تتعلق بعملهم، فيما خلا رواتبهم، وهو الأمر الذي يفتح الباب واسعاً أمام إفساد الجهاز القضائي.

ثم يأتي قانون هيئة مكافحة الفساد لينشئ جهازاً لمكافحة الفساد المالي والإداري ويمنح أعضاء هذا الجهاز صفة الضابطة العدلية. وبالإضافة إلى الأهداف البلاغية التي ينص عليها القانون مثل "توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة ومكافحة اغتيال الشخصية والواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً والأفعال التي تؤدي إلى المساس بالأموال العامة"، فإن قانون الهيئة يحيل على قانون العقوبات في تعريف ماهية الفساد، أي أن الفساد الذي يعرفه هذا القانون هو جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات والتي تعتبر ملاحقتها جزء من عمل النيابة والقضاء النظاميين، والتي لو ترك القضاء ليلحقها كما ينبغي، فسوف يجد الفساد نفسه في مواجهة مستمرة مع سلطة القضاء، وهي مواجهة غير متكافئة ينتصر فيها القضاء للمجتمع عندما يكون متمكناً، إلا أن إعطاء جهات استثنائية غير القضاء حق ملاحقة ما يسمى بقضايا الفساد، هو إفساد للنظام وإضعاف له.

يعطي قانون محكمة أمن الدولة لرئيس الوزراء صلاحية تشكيل محكمة خاصة يترأسها عادة ضابط من القضاء العسكري، والنيابة العامة لهذه المحكمة هي النيابة العامة العسكرية. ومن بين الجرائم التي تقع تحت اختصاص هذه المحكمة أي جريمة ذات علاقة بالأمن الاقتصادي يقرر رئيس الحكومة إحالتها إليها. ولهذه المحكمة صلاحية إجراء المحاكمات بصورة سرية إذا ارتأت أن الصالح العام يقتضي ذلك. وبسبب الصفة العسكرية لقضاة هذه المحكمة وضباط النيابة العامة فيها، فإن استقلاليتهم كقضاة موضع نظر، فهم بالمحصلة ضباط يخضعون لقواعد الضبط العسكري ويأتمرون بأوامر من هم أعلى رتبة منهم، وقد أثبتت الممارسة ذلك في مناسبات عدة أبرزها قضية شهيرة أدانت فيها محكمة أمن الدولة مجموعة من التلامذة العسكريين بالتآمر على حياة الملك الراحل الحسين بن طلال، وقامت محكمة التمييز بنقض الحكم وتبرئة المتهمين بناء على أن اعترافاتهم انتزعت من قبل رجال المخابرات تحت التعذيب ودون معارضة من مدعي عام محكمة أمن الدولة، وهو الدفاع الذي لم تأخذه محكمة أمن الدولة بحسابها أثناء المحاكمة⁷، وهناك أيضاً ما تشير إليه الكثير من التقارير من أن النيابة العامة في محكمة أمن الدولة كانت تصدر مذكرات توقيف معدة مسبقاً بالتعاون مع دائرة المخابرات العامة⁸ ومن الأسباب المهمة للتساؤل عن مدى استقلالية هذه المحكمة هو ما يعطيه قانونها من صلاحية لرئيس الوزراء، في إخلال فاضح بمبدأ الفصل بين السلطات، أن يحيل إليها ما يعتقد أنها جريمة أمن اقتصادي، وهذا كله يؤشر إلى أن هذه المحكمة أداة طبيعة في يد الحكومة.

ثمة عضو آخر في شبكة التشريعات التي تحصن الفساد هو قانون الجرائم الاقتصادية. يعزز هذا القانون صلاحية رئيس الوزراء بإحالة أي جريمة أمن

⁷ قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 1994/74 الصادر في 1995/3/13.

⁸

<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100598.ht>
 تقرير ممارسات حقوق الإنسان، الأردن، 2007، الموقع الإلكتروني لوزارة الخارجية الأمريكية.

جمعيات المجتمع المدني، فإن الحكومة عندما تشعر بحرج من تقارير ونشاط هذه الجمعيات، فإنها تشهر سلاح التمويل الأجنبي للتشكيك بمصداقية تلك الجمعيات على الرغم من أن الدولة نفسها، بسبب تمرغها بالفساد وإهدار المال العام، تلجأ إلى الإعانة والتمويل الأجنبي بشكل مستمر.

لا ريب في أن الضمانة الوحيدة لمواجهة الفساد والتخلص منه هي ترسيخ سيادة القانون، والقانون لا يسود إلا في ظل نظام حكم ديمقراطي، فهو النظام الذي يكفل رقابة تبادلية فيما بين ركائز الدولة ويمنع تغول إحداهما على الأخرى ونشر الفساد في أركانها، فلا شك إذاً في أن الفساد هو وسيلة لتجديد إيماننا بالديمقراطية.

وفي ممارسة فاضحة لا تزال أحداثها تجري إلى الآن، سخرت الحكومة كل وسائلها الاستثنائية التي تمنحها إياها منظومة تشريعات مكافحة الفساد؛ قانون هيئة مكافحة الفساد، وقانون الجرائم الاقتصادية، وقانون محكمة أمن الدولة، فقد باشرت هيئة مكافحة الفساد تحقيقاً في قضية عطاء ضخم طرحته إحدى الشركات المساهمة العامة قرر المدعي العام خلاله توقيف المشتبه بهم، ثم صدر لاحقاً قرار من محكمة البداية بإخلاء سبيلهم بالكفالة لعدم وجود مبرر للتوقيف. وفي ذات اليوم الذي صدر فيه قرار إخلاء السبيل، فوجئ المجتمع الأردني بقرار من رئيس الوزراء انتزع بموجبه القضية من يد القضاء النظامي وأحالها إلى محكمة أمن الدولة، التي لم تنفذ قرار محكمة البداية بإخلاء سبيل الموقوفين. وبالفعل، تمت إجراءات المحاكمة أمام محكمة أمن الدولة التي استخدمت صلاحياتها بإجراء المحاكمة سرا حاجة تفاصيل القضية عن الرأي العام دون أن تكلف نفسها عناء تسبب قرارها بسرية المحاكمة بالرغم من أن القضية تتعلق بالمال العام⁹.

في ظل هذه المنظومة المعقدة، تقف الصحافة وجمعيات المجتمع المدني موقفاً إشكالياً؛ فعلى تفاوت هذه الجهات في الدوافع والمصداقية والاحتراف في أدائها، فهي تحاول رصد الفساد دون أن تضع يدها على الخل الرئيسي، وتبقى تدور في حلقة مفرغة من التحقيقات والإحصائيات والظواهر والنسب والمقارنات فيما بين الدول دون أن تلحظ الفساد في النظام الذي يحكم الدولة، ودون أن تشير إلى فساد التشريع واستغلال الحكومة له، بينما يصبح الفساد الحقيقي أمراً واقعاً لا نقاش فيه. وعلاوة على ذلك، فإن هناك عقول في الأروقة الحكومية ترى في نشاط جمعيات المجتمع المدني وسيلة من وسائل الحفاظ على الوضع القائم ودليلاً أمام المجتمع المحلي والدولي على دعم الحكومة لجهود مكافحة الفساد، بينما تبقى وسائل الرقابة الحقيقية معطلة، وهو الأمر الذي يلقي بظلال سلبية على التحول الديمقراطي ويساهم في إعاقته. وبسبب موضوع التمويل الأجنبي الذي يشي أحياناً بفساد في بعض

⁹ قضية عطاء توسعة مصفاة البترول الأردنية والتي ما تزال منظورة حتى تاريخ كتابة هذه الورقة.