مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

**اسم المقال:** التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في ضوء أحكام التشريع الإماراتي
**اسم الكاتب:** سارة محمد رمضان محمد
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8435
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/02 04:37 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

# مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

## للعلوم القانونية




المجلد 18، العدد 1
ذو القعدة 1443 هـ / يونيو 2021م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

# التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في ضوء أحكام التشريع الإماراتي


## سارة محمد رمضان محمد

كلية القانون - جامعة الشارقة

الشارقة - الإمارات العربية المتحدة



**تاريخ الاستلام: 30-10-2018** **تاريخ القبول: 20-12-2018**



## ملخص البحث:

الفساد آفة مجتمعية عرفتها المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ ظهور الإنسان على وجهه الأرض وحتى يومنا هذا، ويمثل الفساد عقبة أمام نمو وتطور المجتمعات، لذا اعتبر ارتفاع مؤشر الفساد في أي مجتمع دليلا على تدني فعالية الرقابة الحكومية وضعف القانون وغياب التشريعات الفعالة فيه، في الوقت الذي اعتبر فيه إنخفاض مؤشر الفساد دليلا على قوة القانون وفعالية التشريعات ووجود رقابة فاعلة ومؤثرة[1]. ولقد أدرك المجتمع الدولي في وقت مبكر خطورة الفساد، وبذلك حظيت مكافحة الفساد باهتمام المنظمات الدولية والإقليمية بشكل كبير، بعد أن تأكد ارتباطه بالجرائم المنظمة والمشكلات الأمنية التي تعاني منها المجتمعات المعاصرة. وبذلك سعت الدول جاهدة في وضع السبل والتدابير التي تحول دون انتشار هذه الظاهرة في المجتمعات مسترشدة في ذلك بالتدابير والآليات التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تعد أحد أبرز السبل لمواجهة جرائم وأعمال الفساد وأبرز الصكوك القانونية الدولية وإحدى أهم الممارسات على المستوى الدولي في مكافحة والحد من هذه الظاهرة، وفي هذا الصدد نصت اتفاقية مكافحة الفساد على مجموعة من التدابير والإجراءات منها ما هو إلزامي، ومنها ماهو استرشادي للدول الأطراف، وتعد إبرام الاتفاقيات الدولية والإقليمية ضد الفساد من أهم النتائج والجهود الإقليمية والوطنية إلزامية لمكافحة الفساد لكونها تضفي الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي بتنفيذ مبادئ مكافحة الفساد فيها.[2]


---

(1) محمد علي سويلم، الجوانب الإجرائية في مكافحة جرائم الفساد ملاحقة الفاسدين، دراسة مقارنة، المصرية للنشر والتوزيع، ط1، 2017، ص 5

(2) عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء إتفاقية الأمم المتحدة والتشريع المصري الجوانب الإجرائية والتعاون الدولي، الجزء الثالث، دار نهضة مصر للنشر، ط2، مايو2015، ص175

وفي هذا الإطار سوف نعرض في هذه الدراسة التدابير الوقائية لمكافحة الفساد وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، ونعرض مدي التزام وتنفيذ الدول لتعهداتها الدولية للحد من انتشار ظاهرة الفساد. وستكون التدابير والجهود التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة في مجال مكافحة الفساد نموذجاً على ذلك، على اعتبار أنها من أولى الدول التي التزمت بتنفيذ تعهداتها الدولية حيال تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

**الكلمات الدالة:** التدابير الوقائية، مكافحة الفساد، أحكام التشريع الإماراتي.

## المقدمة:

مكافحة الفساد لم يعد شأناً داخلياً للدول كما كان في السابق بل أصبح الأمر شأن المجتمع الدولي، والذي يعمل بمثابة المتمم والمساعد لجهود الحكومات؛ لأنه كان الفساد في الماضي متفشياً إلى درجة أن معالجتها كادت تشكل تحدياً صعباً لا يمكن التغلب عليه، غير أن المجتمع الدولي شهد خلال السنوات الماضية، تغيراً ملحوظاً وإيجابياً في الكفاح العالمي ضد الفساد، وقبل هذا التغيير لم تكن الدول تبحث في أمر الفساد، وكانت تعده بمثابة مشكلة داخلية ليس إلا، أما اليوم فهناك عدد كبير من الآليات متعددة الأطراف التي أنشئت خصيصاً لوضع الإستراتيجات التي تحد من انتشار الفساد والقضاء على مظاهره. وتتعين الإشارة إلي أن بجانب الجهود التي تبذلها الدول من أجل مكافحة الفساد والحد من مظاهره، لابد من وجود مواثيق ومعاهدات واتفاقيات تدعم تلك الجهود وتساهم في الحد من انتشاره، وعليه برزت مجموعة من المبادرات في هذا المجال، ومن أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 التي تبنتها الأمم المتحدة وصادقت عليها العديد من الدول ومن بينها دولة الإمارات العربية المتحدة والتي صادقت عليها بموجب المرسوم الاتحادي رقم 8 لسنة 2006 في شأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. واستشعارًا من الدول لخطورة الفساد والآثار المدمرة، انعقدت الإرادة الدولية والإقليمية على مواجهة ظاهرة الفساد لتلافي مخاطرها وتداعياتها وعواقبها بكافة السبل واتخذت من أجل ذلك التدابير التي نصت عليها الإتفاقية لمواجهة الفساد بكافة صوره ومظاهره.

## أهمية الدارسة:

تتجلى أهمية الدراسة يمثله الفساد من خطورة وعقبة أمام تقدم ونمو المجتمعات، ويصيب بمظاهره المختلفة كافة خطط التنمية والرفاهية في الدول، ويشيع الفقر والفوضى وعدم الاستقرار بين الشعوب وينال من مقدرات الأمم ويؤثر على كافة مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية في الدول. ولا تقتصر خطورة الفساد على ذلك بل يطال إلي ماهو أخطر من ذلك ليصبح غطاء لممارسات إجرامية أخري كالاتجار غير المشروع بالمخدرات، وغسل الأموال وإغواء الشباب وتدمير أجيال المستقبل بالإسهام في هدم القيم الموروثة والأخلاق الفاضلة لدي المجتمعات. وتتضاعف أهمية موضوع الدراسة في المستجدات التي طرأت على أساليب ارتكاب صور الفساد، مما جعل من الفساد ظاهرة عابرة للحدود. والذي يتطلب الأمر من الدول في الامتثال لأحكام الاتفاقية وأخذ التدابير الوقائية للحد والقضاء على هذه الظاهرة.

## أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف، وهي:

1. تحديد مفهوم التدابير الوقائية، وذلك وفقاً لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
2. عرض التدابير الوقائية التي نصت عليها الاتفاقية.
3. بيان مدي مواءمة أحكام التشريع الإماراتي مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيما يتعلق بالتدابير الوقائية.

## إشكالية الدراسة:

إن الخلل في الإجراءات التي تتخذها الدول وضعف الإطار التشريعي وترهل أجهزه الرقابة فيها؛ كلها عوامل تشكل دافعاً رئيساً لانتشار الفساد فيها. وانطلاقاً من تركيز موضوع الدراسة على التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في ضوء أحكام التشريع الإماراتي فإن الإشكالية الرئيسة للدراسة تتمثل في الإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ما التدابير الوقائية التي نصت عليها الاتفاقية؟
- ما مدي التزام الدول بتنفيذ أحكام الاتفاقية فيما يتعلق بالتدابير الوقائية لمكافحة الفساد؟
- ماالتدابير والإجراءات التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة في هذا المجال؟
- مدي مواءمة التشريعات الوطنية مع أحكام اتفاقية مكافحة الفساد عام 2003م

## خطة الدراسة:

تتمثل خطة البحث في الآتي:

المقدمة

المبحث الأول: ماهية التدابير الوقائية

المطلب الأول: التدابير الوقائية في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المطلب الثاني: مدى التزام الدول بتنفيذ البنود المتعلقة بالتدابير الوقائية

المبحث الثاني: جهود دولة الإمارات العربية المتحدة في إطار مكافحة الفساد

المطلب الأول: الإجراءات التي إتخذتها دولة الامارات العربية المتحدة لمكافحة الفساد

المطلب الثاني: مدي موائمة الإجراءات التي اتخذتها دولة الامارات العربية المتحدة

مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003

الخاتمة

أولا- النتائج

ثانيا- الاقتراحات

## المبحث الأول: ماهية التدابير الوقائية لمكافحة الفساد

إن الفساد يمكن ملاحقته بعد وقوعه، ولكنه قبل كل شيء يتطلب الوقاية، فالخطوة الأولي للوقاية من الفساد تتمثل بإجراءات وتدابير وقائية تحد من انتشاره، وتعزز الشفافية والنزاهة والمساءلة وإنفاذ القانون. فالتدابير الوقائية[1] لا تقتصر على الحفاظ على نزاهة الحكومة والنظام السياسي، وضمان تطبيق القواعد والإجراءات وإدارة الأموال فحسب وإنما تعود بمنافع أوسع أثراً في تعزيز ثقة الجمهور وإدارة سلوك الموظفين العموميين[2] بشكل عام. ونظراً إلى أهمية التدابير الوقائية لمكافحة جرائم الفساد، لم تغب عن ذهن واضعي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ذلك، فقد تم تخصيص الفصل الثاني منها لتناول التدابير والممارسات الوقائية لمكافحة جرائم الفساد. والتي تقتضي بضرورة التزام الدول الأطراف بتضمين تشريعاتها الداخلية عدداً كبيراً من التدابير والسياسات الوقائية لمكافحة الفساد، إضافة على ذلك الحرص على مشاركة المجتمع في أنشطة مكافحة الفساد وتجسيد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون العمومية والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة[3].

(1) نصت المادة 5 من الإتفاقية على الأهداف الرئيسية للوقاية، والأساليب الواجب إتباعها صوب تحقيقها، وفقاً للمبادئ الأساسية للقانون الداخلي، ويطلب إلي الدول الأطراف أن تضع أو أن ترسخ مجموعة من التدابير والسياسات العامة المنسقة والفعالة لمكافحة الفساد، تستهدف مشاركة المجتمع المدني، وتدعيم سيادة القانون وحسن إدارة المصالح العامة والشفافية والمساءلة ثم تشدد المادة 5 بعد ذلك على أهمية الوقاية والحاجة إلي تقييم مستمر لممارسات مكافحة الفساد القائمة؛ والتعاون الدولي في العمل على مكافحته

(2) الدليل التقني لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2013

(3) الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ط2، 2010، ص 20

وتأكيداً للدور الهام الذي تساهم فيه التدابير الوقائية في مكافحة الفساد سوف نعرض في المطالب التالية ما يلي:

المطلب الأول: التدابير الوقائية في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المطلب الثاني: مدي التزام الدول بتنفيذ البنود المتعلقة بالتدابير الوقائية

**المطلب الأول: التدابير الوقائية في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**

ينمو الفساد مثل الجرائم الأخرى في الظروف التي تتيح له الفرص المناسبة لممارسة سلوك غير مشروع، ودوافع واسعة لاستغلال تلك الفرص، لذا كان لزاماً على الدول وضع التدابير الوقائية، قبل الشروع في العلاج. وفي هذا الإطار نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تبني الدول لتدابير وسياسات وإجراءات وقائية لمكافحة الفساد، وهذه التدابير تم النص عليها تحديداً في أربع مواد وهي المادة 5، 6، 10، 13 من الاتفاقية فنصت في المادة (5) على سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية، وفي المادة (6) على إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، وفي المادة (10) على إبلاغ الناس وفي المادة (13) على ضرورة مشاركة المجتمع. فالاتفاقية حصرت التدابير الإلزامية في إطار السياسات والممارسات الوقائية لمكافحة الفساد في المواد السابقة والتي سوف نتناولها بالشرح التفصيلي في هذا المطلب وذلك على النحو التالي:

المادة (5)[1]، ومفاد ما نصت عليها المادة أنها لا تأتي بمقتضيات تشريعية معينة، وإنما تقضي بالتزام الدول الأطراف بأن تضع وأن ترسخ عدداً كبيراً من التدابير والسياسات الواقية من الفساد، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، منها تشجيع مشاركة المجتمع عامة في أنشطة مكافحة الفساد، وتجسيد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون العمومية والممتلكات العمومية، والنزاهة، والشفافية، والمساءلة. وأن تتعاون الدول فيما بينها مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، في القيام بذلك حسب الاقتضاء ووفقاً لمبادئها القانونية الأساسية، من تحقيق الوقاية العامة والي تقييم ما نفذ من تدابير مكافحة

(1) صت المادة 5 على سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية
«تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة، وأن تسعي كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد، وعلى دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدي كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، وأن تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والاقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن تشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد

الفساد[1]. ومفاد ما نصت عليها المادة (6)[2] من الاتفاقية أنه لم يترك أمر مكافحة الفساد للأنشطة التي يقوم بها أفراد أو لجان غير متخصصة في مكافحة الفساد، بل ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة جميع الدول الأطراف في الاتفاقية بضرورة وجود هيئة أو هيئات تتولى مسؤولية منع انتشار الفساد[3] كما أنها لم تترك أمر إنشاء وتكوين تلك الهيئات إلى تقدير الدول الأعضاء بل نصت على ضرورة توفير مقومات عمل الهيئة وما يلزمها من موارد مادية وموظفين متخصصين وتوفير التدريب اللازم لهم لأداء مسؤولياتهم. كما تلزم الفقرة 2 من ذات المادة الدول على منح الهيئة المسؤولة إصدار السياسات والتدابير الوقائية: وأن تكون لها الاستقلالية اللازمة لضمان جعلها تستطيع القيام بعملها بعيدة عن إعاقة أو تأثير لا مسوغ له، وذلك وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني[4]. في حين أن ثقة الجمهور والمساءلة في الإدارة العمومية هما من الوسائل المفيدة في الوقاية من الفساد وتحقيق المزيد من الكفاءة في هذا الصدد. ونجد أن المادة (10) تقتضي أن تتخذ الدول الأطراف تدابير من أجل تعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها وأدائها وظائفها وعمليات اتخاذ القرارات وغير ذلك من الجوانب وفقاً لمبادئ قانونها الأساسية[5]، وقد تكون هناك تشريعات جديدة تستهدف تحقيق الشفافية في الإدارة العمومية، ويتوقف ذلك على الترتيبات والتقاليد القانونية القائمة حالياً[6]. كما أن الاستراتيجيات الفعالة لمكافحة الفساد تستلزم بالضرورة مشاركة فعالة من جانب عامة المجتمع وتقتضي الفقرة 1 من المادة 13 أن تتخذ الدول تدابير مناسبة ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع الجمهور الداخلي والمنظمات والهيئات والمؤسسات على المشاركة

(1) هاني عيسوي السبكي، مكافحة الفساد في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفي الشريعة الإسلامية والتشريعات الوطنية، دار الثقافة، الأردن، 2017، ص84 - 85

(2) المادة 6 إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية
تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولي منع الفساد، بوسائل مثل:
«تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من هذه الاتفاقية والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء»

(3) محمد أحمد درويش، الفساد مصادره، نتائجه، مكافحته، عالم الكتب، ط 1، 2010، ص 270

(4) الدليل التشريعي لتنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 20

(5) هاني عيسوي السبكي، مكافحة الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفي الشريعة الإسلامية والتشريعات الوطنية، مرجع سابق، ص 86

(6) ويجوز أن تتضمن تدابير الوفاء بهذا الالتزام العام ما يلي:
«اعتماد واستحداث إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبيانهم الشخصية، تبسيط الإجراءات الإدارية»

فـي ثلاثـة مجـالات مـن جهـود مكافحـة الفسـاد، منهـا منـع الفسـاد و ومحاربـة الفسـاد، وإذكاء وعـي الجمهـور بوجـود الفسـاد وأسـبابه وخطورتـه و مخاطـره.

وتلـزم الفقـرة 2 مـن المـادة 13 الـدول بـأن تتخـذ تدابيـر عمليـة للتشـجيع علـى الاتصـال بيـن الجمهـور عامـة والسـلطات فيمـا يتعلـق بالممارسـات الفاسـدة، فالـدول ملزمـة بـأن تتخـذ التدابيـر المناسـبة لضمـان تعريـف الجمهـور بهيئـة أو هيئـات مكافحـة الفسـاد فـي الدولـة، والـدول ملزمـة أيضـاً بـأن توفـر السـبل لوصـول الجمهـور إلـي تلـك الهيئـات للإبـلاغ عـن حـوادث أو أفعـال تشـكل أفعـالاً مجرمـة وفقـاً للاتفاقيـة. وكذلـك سـن التشـريعات بالنسـبة للتدابيـر التـي تتعلـق بإشـراك المجتمـع المدنـي والجمهـور عامـة فـي جهـود مكافحـة الفسـاد، وذلـك بنـاء علـى الترتيبـات والتقاليـد القانونيـة القائمـة، أو تعديـل التشـريعات جديـدة مـن أجـل الامتثـال للاتفاقيـة[1]. ويتضـح ممـا سـبق أن جهـود دولـة مـا منفـردة فـي القضـاء علـى الفسـاد تصبـح عسـيرة مالـم تدعـم بمسـاندة واتفاقيـات دوليـة لدعـم تكامـل فـي أداء الأدوار لمكافحتـه[2]. وانطلاقـاً مـن القناعـة بتكامـل الأدوار فـي الحـد مـن هـذه الظاهـرة نجـد أن الاتفاقيـة تفـرض علـى الـدول بالتعـاون فيمـا بينهـا للحـد مـن انتشـار الفسـاد والقضـاء عليـه، لكـون ذلـك لـم يعـد شـأناً محليـاً بـل أصبحـت ظاهـرة عبـر وطنيـة تمـس كل المجتمعـات، ممـا يعنـي ضـرورة التعـاون والاسـتمرار فـي الجهـود التـي تعمـل علـى مكافحتـه ومنـع انتشـاره.

## المطلب الثاني: مدي التزام الدول بتنفيذ البنود المتعلقة بالتدابير الوقائية

تعهـدت الـدول خاصـة العربيـة منهـا والمتمثلـة فـي مجلـس وزراء الداخليـة العـرب وأجهزتـه الإداريـة والعلميـة، بمواجهـة ظاهـرة الفسـاد وفـق مناهـج مدروسـة أدرجـت فـي أجنـدة المجالـس، وكانـت النتيجـة أن أسـهمت الـدول العربيـة فـي الجهـود الدوليـة ممـا انعكـس علـى ذلـك تبنـي المجتمـع الدولـي لاتفاقيـات خاصـة بمكافحـة الجريمـة المنظمـة والفسـاد، وقـد سـارعت الـدول فـي الاسـتفادة مـن التجـارب الدوليـة فـي اتخـاذ التدابيـر الوقائيـة. فمنهـا مـن سـارعت إلـي سـن تشـريعات خاصـة بمكافحـة الفسـاد، وإنشـاء كيانـات خاصـة لتفعيـل هـذه المكافحـة والتنسـيق بيـن جهودهـا الوطنيـة فـي مكافحـة الفسـاد والمتطلبـات الدوليـة الناشـئة عـن التوقيـع أو الانظمـام إلـي اتفاقيـة الأمـم المتحـدة لمكافحـة الفسـاد، وكذلـك إجـراء البحـوث والدراسـات لمعرفـة أبعـاد هـذه الظاهـرة ومتابعـة مسـتجداتها، وقـد تكللـت هـذه الجهـود بالنجـاح علـى كافـة المسـتويات[3].

(1) هاني عيسوي السبكي، مكافحة الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفي الشريعة الإسلامية والتشريعات الوطنية، مرجع سابق، ص 88

(2) محمد أحمد درويش، الفساد مصادره، نتائجه، مكافحته، مرجع سابق، ص 269

(3) عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء اتفاقية الامم المتحدة والتشريع المصري الجوانب الإجرائية والتعاون الدولي، الجزء الثالث، دار نهضة مصر للنشر، ط2, مايو2015، ص316

وسارعت بعضها الآخر إلي تفعيل الجهود الوطنية لمكافحة الفساد، مثال ذلك أصدرت جمهورية الجزائر تشريعاً جنائياً خاصاً بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما أنشأت عدة هيئات لمكافحة الفساد منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وخلية الاستعلام المالي، ومجلس المحاسبة، والمفتشية العامة للمالية، والمجلس الشعبي الوطني، والذي يمارس دوره الرقابي من خلال لجان التحقيق. وللجمهورية اليمنية جهود بارزة في هذا المجال فقد أصدرت تشريعاً خاصاً بشأن مكافحة الفساد حيث جرم جميع صور الفساد ومظاهره، كما حدد القانون الأهداف التي يسعي إلى تحقيقها، وأول هذه الأهداف إنشاء هيئة وطنية مستقلة عليا، لها صلاحيات قانونية في مكافحة الفساد وتعقب ممارسيه، وكذلك إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية، وتفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة، وتشجيع وتفعيل دور المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في المشاركة الفاعلة في محاربة الفساد ومكافحته وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره. وفيما يتعلق بالتدابير التشريعية لمكافحة الفساد، خول القانون الهيئة المنشأة بموجبه سلطة التنسيق مع الجهات المختصة بدارسة وتقييم واقتراح تطوير التشريعات العقابية المتعلقة بجرائم الفساد من الناحيتين الإجرائية والموضوعية لمواكبة أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والقيام بالدراسات حول إنشاء محاكم إدارية مختصة[1]. ولا يختلف الوضع في تونسفقد نص الفصل 12 من المرسوم التونسي الجديد رقم 120 لسنة 2011 الصادر في 10 نوفمبر 2011 الخاص بمكافحة الفساد على أن تحدث هيئة عمومية مستقلة تسمي «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي.

وانطلاقاً من قناعة دولة الإمارات العربية المتحدة بأن الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية، ورغبة منها في تفعيل الجهود الرامية إلى مكافحة الفساد والتصدي له ولغرض تفعيل أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على مستوى الإقليمي والدولي، ولاسيما فيما يتعلق بإنشاء الهيئات الرقابية لمكافحة الفساد، فقد تركزت جهود الدولة بمؤسساتها المختلفة والمتخصصة في هذا المجال للحد من هذه الظاهرة ومنع تفشيه داخل المجتمع، لذا وكلت ديوان المحاسبة بصفته الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة مهام الكشف عن الغش والفساد المالي على أموالها وأموال الجهات الخاضعة لرقابته، والتحقق بوجه خاص من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال. والتزاماً من الديوان بما ورد في ميثاق الأمم المتحدة والاتفاقيات والمعاهدات الإقليمية والدولية في مجال التعاون القانوني والقضائي والأمني للوقاية ومكافحة الجريمة ذات الصلة بالفساد ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن ديوان المحاسبة يسعى بصورة متواصلة مع الأجهزة المسؤولة عن

(1) المادة 30 من قانون اليمني رقم 39 لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد

حماية النزاهة ومكافحة الفساد بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى تعزيز سبل التعاون من خلال تبادل الخبرات والتجارب وتوحيد المواقف والرؤى بدول المجلس في المسائل المتعلقة بحماية النزاهة ومكافحة الفساد[1].

وتبلورت الجهود المشتركة لأجهزة حماية النزاهة ومكافحة الفساد بدول مجلس التعاون خلال الفترة الماضية في اعتماد العديد من المبادئ والأدلة الاسترشادية التي تساهم في الحد من مكافحة الفساد ومنها على سبيل المثال المبادئ الاسترشادية لتبادل الخبرات والتجارب بين الأجهزة المسؤولة عن مكافحة الفساد بدول المجلس وآليات تنفيذها، فضلاً عن سعيها إلى إبرام اتفاقية خليجية لمكافحة الفساد من خلال التدرج في إصدار الصكوك والمواثيق المتعلقة بحماية النزاهة ومكافحة الفساد لكي يكون للاتفاقية طابع خاص تتميز به عن غيرها من الاتفاقيات الدولية والإقليمية النظيرة»[2].

## المبحث الثاني: جهود دولة الإمارات العربية المتحدة في إطار مكافحة الفساد

إن الدول العربية كانت سباقة في مكافحة الفساد، ويعزي ذلك إلى أنها أكثر الدول تضرراً من هذه الظاهرة[3]، وقد عالجت ذلك عن طريق الانضمام إلى اتفاقيات دولية وإقليمية، واستحداث هيئات ووحدات معنية بمكافحة الفساد. وانطلاقاً من التوجيهات العالمية والالتزامات الدولية في مجال مكافحة الفساد، وللأهمية التي توليها الدول للحد من هذه الظاهرة، كرست دولة الإمارات العربية المتحدة جهودها للحد من انتشار الفساد فيها، وذلك بانتهاج سياسة صارمة مقارنة بغيرها من الدول التي تعاني من الفساد حتى الوقت الحاضر. فسابقت الدول في الامتثال لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم

(1) وذلك من خلال:
المشاركة الفعّالة في اجتماعات الأجهزة المسؤولة عن حماية النزاهة ومكافحة الفساد بدول مجلس لمناقشة موضوعات الفساد المطروحة وايجاد الحلول المناسبة لمكافحتها، وإعداد الدراسات والبحوث ذات الصلة بمكافحة الفساد وتفعيل التعاون الخليجي باقتراح الأساليب الفعّالة للحد من الفساد ومكافحته بالتنسيق والتعاون مع الجهات والمؤسسات العامة التي لها اضطلاع بمكافحة الفساد بدول المجلس وتبادل التجارب والخبرات معها للحد من ظاهرة الفساد
وإعداد وتأهيل الموظفين على مستوى أجهزة مكافحة الفساد بمجلس التعاون عن طريق إثراء برامج تدريبية مشتركة، بغرض صقل مهاراتهم واكسابهم الخبرة العملية في مجال مكافحة الفساد و تشجيع الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة على مستوى دول المجلس للمشاركة الفعالة لمكافحة الفساد واثراء مفهوم المواطنة والمسؤولية المجتمعية من خلال وسائل الاعلام المختلفة بغرض التوعية التثقيف بمخاطر الفساد وطرق مكافحته

(2) بحث منشور على الموقع الرسمي لديوان المحاسبة على الرابط التالي: http: //www.sai.gov.ae/ar/Pages/legalnew تم الإطلاع عليه بتاريخ 05\11\2017

(3) عبير فؤاد إبراهيم الغوباري، المواجهة الجنائية للفساد في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشور، جامعة المنصورة، 2015، ص102

اعتمادها من الجمعية العامة بموجب القرار رقم 4 / 58 في أكتوبر 2003م، فصادقت عليها بموجب المرسوم الاتحادي رقم 8 لسنة 2006م في شأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003. وبفضل القيادة الحكيمة لدولة الإمارات وسياستها، استطاعت الدولة تخطي العوائق وأن تنافس الدول في مجال مكافحة الفساد، حيث تصدرت الدولة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باعتبارها الأكثر شفافية والأفضل على مستوى الدول في مكافحة ممارسات الفساد[1].ونظراً إلى ما لظاهرة الفساد من أنماط إجرامية مستحدثة تنذر بالخطر، لا بد من الوقوف على كل مايحيط بهذه الظاهرة من اعتبارات قانونية وإجرائية[2]، وطرق مواجهتها التي تتواءم مع خصوصية دولة الإمارات وظروفها الاقتصادية والاجتماعية ومناخ القيم والثقافة السائدة فيها.

ومن خلال في هذا المبحث سوف نعرض في المطالب التالية ما يأتي:

المطلب الأول: الإجراءات التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة لمكافحة الفساد.

المطلب الثاني: مدي مواءمة الإجراءات التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003

**المطلب الأول: الإجراءات التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة لمكافحة الفساد**

في ضوء طبيعة جرائم الفساد وتأثيرها على مجالات الحياة الاجتماعية و الاقتصادية والسياسة، تتحدد طرق مواجهتها، وخاصة تلك الجرائم المتمثلة في الأفعال التي تشكل خطورة على المصالح العامة. ولاشك أنه لم تسلم أية دولة أو مجتمع من ظاهرة الفساد، لذا فإن سبل مواجهتها تختلف باختلاف مدى تأثيرها على الدول والمجتمعات، فكل دولة تتخذ ما تراها من الإجراءات التي تحول دون توغل الفساد فيها. وفي إطار جهود الدولية لأجل مكافحة الفساد ومحاولة الحد منه واقتلاعه، نجد أن جهود دولة الإمارات العربية المتحدة لم تقل عن جهود غيرها من الدول الأخرى في الحد من هذه الظاهرة، وعلى الرغم من دورها البارز على الصعيد الإقليمي والدولي؛ فإن جهودها على الصعيد الوطني لم تقل عن ذلك. فعلى الصعيد الوطني برزت مجموعة من المبادرات التي تكفل الحد من انتشار الفساد في الدولة؛ وذلك من خلال سن التشريعات الرادعة لسد الثغرات التي

(1) وذلك وفقاً لتقرير مؤشر مدركات الفساد لعام 2017 الذي أصدرتها منظمة الشفافية العالمية، حيث احتفظت دولة الإمارات بالمرتبة الأولى في العالم العربي، بينما جاءت في المرتبة 21 على مستوى العالم بين 180 دولة تقرير تصنيف الدول العربية على مؤشر الفساد منشور على الرابط التالي: http: //www arabic rt com

(2) عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء اتفاقية الامم المتحدة والتشريع المصري الجوانب الإجرائية والتعاون الدولي، المرجع السابق، ص 13

تحول دون ملاحقة الفاسدين في إطار الدولة وخارج حدوها؛ كما اتخذت في سبيل ذلك الإجراءات اللازمة، للوقوف على حجم هذه الظاهرة، في المجالات المختلفة واتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة للحد منها، ومكافحتها بشتى السبل والوسائل المتاحة. وقد سبق لنا أن بينا موقف الدول العربية من تجريمها للأنشطة الإجرامية المكونة للفساد واتخذها التدابير المناسبة حيال مكافحته، إلا أننا نركز في هذا الموضع من الدراسة على التدابير والإجراءات العملية التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة في مجال مكافحة الفساد وجهودها على المستوي الإقليمي والدولي وبيان مدي التزامها بتنفيذ أحكام الاتفاقية في اتخاذ السبل والتدابير التي من شأنها الحد والقضاء على ظاهرة الفساد في الدولة، ونعرض ذلك على النحو الآتي:

**أولاً: إنشاء هيئات وجهات رقابية لمكافحة مظاهر الفساد:**

إن آليات منع الفساد ومكافحته تتطلب التنوع بالقدر الذي يؤهلها للتكيف مع المصادر المتعددة للفساد، بحيث يمكن القول إن تلك الآليات بتكاتفها جميعاً تخلق سداً في وجه محاولات الفساد ومحاولات تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. ونظراً إلى الدور المهم الذي تسهم به الهيئات والوحدات الرقابية في مجال مكافحة الفساد والحد من إنتشاره أولت الدولة اهتماماً بالغاً في استحداث الهيئات والوحدات التي من شأنها الكشف عن قضايا الفساد وملاحقة المفسدين، وذلك لدعم المناخ الاستثماري في الدولة، وحماية الثروات، وتحقيق التنمية المستدامة، وزيادة تدفق الاستثمارات، وتوظيف الأموال وتحقيق العدالة الاقتصادية فيها. تعددت الهيئات والوحدات في الدولة والتي كرست جهودها لأجل مكافحة الفساد فعهدت لها صلاحية الرقابة والتحقيق والملاحقة، ومنها ما يلي:

**1. ديوان المحاسبة[1]:**

ويعمل الديوان على التأكد من أن جميع الجهات الاتحادية تقوم بتحصيل المبالغ المالية بالطرق الصحيحة، وكذلك إنفاق الأموال العامة بطريقة سليمة، كما يقوم الديوان بعمليات المراجعة والتدقيق للتأكد من تحقيق الهيئات الاتحادية لأهدافها المنشودة. ويمارس الديوان صلاحياته على كافة الوزرات والهيئات الاتحادية في الدولة، وكذلك المؤسسات التي تمتلك الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات حصة في رأسمالها لا تقل عن 25٪. يبلغ العدد الكلي للجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة سبعين جهة تقريباً منها اثنتا عشرة جهة

(1) أنشئ ديوان المحاسبة بموجب قانون رقم 6 لسنة 1976 بناء على نص المادة 136 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، والتي نصت على أنه: «تنشأ إدارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعيينه بمرسوم، لمراجعة حسابات الإتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له، وكذلك لمراجعة أية حسابات أخري يوكل إلي الإدارة المذكورة مراجعتها، طبقاً للقانون »

تمتلكها الحكومة الاتحادية بشكل كامل أو جزئي. ويعد الديوان من أكفأ الأجهزة الرقابية في الدولة، ويسعى لكي يصبح واحداً من أفضل الأجهزة، العليا للرقابة المالية، والمحاسبة على مستوي العالم[1].

### 2. وحدة مكافحة الفساد بالقيادة العامة لشرطة أبوظبي[2]:

تختص الوحدة بإعداد الخطط الخاصة بمكافحة الفساد، على مستوى إمارة أبوظبي، ومتابعة تنفيذها وتقييمها، وتطويرها، وإعداد الدراسات المتعلقة بخفض فرص وقوع الفساد[3]، من خلال الأساليب والإجراءات المتبعة في الإدارات الحكومية والهيئات العامة، وإعداد الدراسات حول الممارسات والإجراءات المتبعة في الإدارات الحكومية، والهيئات العامة في التصدي لمشكلة الفساد الإداري على اعتبار أن هذا إجراء وقائي قبل وقوع الجريمة. كما تختص الوحدة بالتحقيق وجمع الاستدلالات في قضايا الفساد، ومراقبة المشبوهين والتحري عنهم، والمشاركة في نشر مبادئ النزاهة، والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العامة، وتوعية فئات المجتمع المختلفة بأخطار الفساد، وغرس القيم في النفوس والتعاون والتنسيق مع الأجهزة والمؤسسات الدولية المختصة بمكافحة الفساد.

### 3. وحدة مكافحة الجرائم الاقتصادية:

تم إنشاء وحدة متخصصة لمكافحة الجرائم الاقتصادية في الدولة وذلك بموجب القرار رقم 50 لسنة 2000 باستحداث فرع مكافحة الجرائم الاقتصادية بإدارة شؤون الأمن ويرتبط لقسم التحريات والمباحث الجنائية[4].

---

(1) لمزيد من المعلومات حول ديوان المحاسبة أنظر موقع الديوان على الرابط التالي: sai http: //www ae gov تم زيارة الموقع بتاريخ: 10 / 12 / 2017

(2) بناء على توجيهات الفريق سمو الشيخ سيف بن زايد آل نهيان تم إنشاء وحدة مكافحة الفساد تتبع للقيادة العامة لشرطة أبوظبي

(3) طه أحمد طه متولي، الاستراتيجية الأمنية لمواجهة الفساد الإداري، ندوة علمية حول دور الشرطة في مكافحة الفساد الإداري مركز البحوث والدراسات الشرطية، أبوظبي، 2004، ص 303 - 304

(4) تختص الوحدة بالأعمال التالية:
جمع المعلومات عن كل ما يتعلق بجرائم الإحتيال المحلي والدولي، لمكافحتها والقبض على مرتكبيها
متابعة جرائم غسل الأموال ومكافحتها
جمع المعلومات عن جرائم تزييف العملة، والطوابع المالية وبطاقات الائتمان ومكافحتها والقبض على مرتكبيها، بالتنسيق مع الجهات الأمنية
جمع المعلومات عن الجرائم الالكترونية ومكافحتها، والقبض على مرتكبيها، بالتنسيق مع الجهات المختصة
جمع المعلومات عن العصابات الدولية فيما يتعلق بالجرائم الإقتصادية ومتابعة ومكافحة، نشاطها بالتنسيق مع

### 4. قسم الدعم الفني:

أنشأ هذا القسم وحدة تنظيمية جديدة للدعم الفني، تتبع القيادة العامة لشرطة ابوظبي، يرتبط بإدارة الديوان وذلك بموجب القرار رقم 35 لسنة 2003، ويعد قسم الدعم الفني من الأقسام المستحدثة، والتي تعمل في مجال مكافحة الفساد والجرائم، بصفة عامة وخاصة في جرائم الفساد الإداري، باعتبارها من الجرائم التي تحتاج إلى دقة وحرفة من القائمين على إجراءات الضبط، وأن تكون الإجراءات متفقة مع أحكام قانون الاجراءات الجزائية. ويعد عمل القسم من الأعمال المساعدة في ضبط، جميع جرائم الفساد والتي تساعد في دقة التسجيلات، وتجهيز المصدر السري فنياً، حتى يتلازم الضبط مع توافر دلائل على نسبة الجريمة للمتهم أو نفيها[1].

### 5. وحدة مواجهة غسل الأموال والحالات المشبوهة بمصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي:

تهدف هذه الوحدة إلى تأمين النظام المالي وحمايته بدولة الإمارات العربية المتحدة من إساءة الإستخدام بواسطة غاسلي الأموال وممولي الإرهاب والمجرمين الآخرين.

### 6. قسم مكافحة غسل الأموال والجرائم المالية:

تم استحداث هذا القسم في القيادة العامة لشرطة دبي، ويختص القسم بالنظر والتحقيق في الجرائم الواقعة على الأموال بشكل عام، ويهدف القسم الحد من الظواهر التي تشكل

---

الجهات المتخصصة
جمع المعلومات والتقارير وتحليلها وتقييمها وتصنيفها والخروج منها بمستخلصات يمكن الاستفادة منها في مكافحة الجرائم الإقتصادية وملاحقة مرتكبيها
تجنيد وإدارة المصادر
التنسيق والتعاون في مجال تبادل المعلومات مع وحدات المباحث الأخرى في الدولة فيما يتعلق بالجرائم الاقتصادية
إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بالجرائم الإقتصادية، وتحليلها والاستفادة منها في إعداد خطط المكافحة
متابعة تنفيذ توصيات المؤتمرات، والاجتماعات فيما يتعلق بمكافحة الجرائم الإقتصادية بالتنسيق مع الجهات المعنية
دراسة وتحليل الإحصائيات المقارنة الخاصة بالجرائم الاقتصادية والواردة من الدول الأخرى والمنظمات الدولية، و تقديم التقارير عنها، وعن كيفية الاستفادة منها
إعداد إحصائيات شهرية وسنوية عن الجرائم الإقتصادية وتحليلها للاستفادة منها في مجال المكافحة وإعداد البحوث والدراسات

(1) طه أحمد طه متولي، الاستراتيجية الأمنية لمواجهة الفساد الإداري، ندوة علمية حول دور الشرطة في مكافحة، مرجع السابق، ص 305

جريمة، منها التحقيق في جرائم غسل الأموال والأموال المشبوهة.

**7. قسم مكافحة الفساد الإداري:**

يتبع القسم إدارياً للإدارة العامة للتحريات والمباحث الجنائية في القيادة العامة لشرطة دبي، ويختص القسم بالتحقيق وجمع الاستدلالات في جرائم الفساد، ومراقبة المتورطين بممارسة الفساد، والتحري عنهم، ومتابعة الإجراءات اللاحقة على التحقيق، وذلك بالتنسيق مع الأجهزة والمؤسسات الدولية المتخصصة بمكافحة الفساد.

**ثانياً: سن تشريعات لمكافحة الفساد**

تنبهت دولة الإمارات العربية المتحدة إلى خطورة الفساد، وكثفت حملاتها المتتابعة ضد الفساد سواء أكان ذلك بملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، أم عن طريق سد الثغرات التشريعية، لسد فجوة النقص التشريعي في القوانين المحلية والإتحادية التي تحول دون ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد. وفي هذا الصدد نصت المادة 22 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على أنه: «للأموال العامة حرمة وحمايتها واجبة على كل مواطن ويبين القانون الأحوال التي يعاقب فيها على مخالفة هذا الواجب» كما نصت المادة 23 بأنه: «تعتبر الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامة لتلك الإمارة، ويقوم المجتمع على حفظها وحسن استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني، وعلى ذلك وفي ظل وجود حاكم وحكومة لكل إمارة فإن مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة هي من مسؤولية الإمارة أولا». ومن خلال الاستعراض الأولي لاتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد تبين أن دولة الإمارات كانت سباقة في تجريم كثير من الأفعال والتصرفات التي اعتبرتها الاتفاقية من جرائم الفساد الأمر الذي يؤكد أن حكومة دولة الامارات العربية المتحدة قطعت شوطاً كبيراً في مجال سن التشريعات اللازمة لسلامة التصرفات في المعاملات المالية في القطاع العام والخاص على حد سواء[1]. وعلى الرغم من عدم صدور قانون مكافحة الفساد في دولة الإمارات إلا أن الدولة إتخذت العديد من الخطوات من أجل التعامل مع قضايا الفساد، وتوجد أحكام تشريعية شاملة حول هذا الموضوع على الرغم من توزعها على العديد من التشريعات إلا أنها تغطي الجوانب التي تجرم أفعال الفساد. وعلى سبيل الذكر سوف نعرض ذلك على النحو التالي:

(1) إن توجيهات صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان حيال تولي ديوان المحاسبة بإعداد قانون مكافحة الفساد، لهو انعكاس لحرص الدولة وقيادتها الرشدية على محاربة الفساد ونبذ السلوكيات الدخيلة على المجتمع، وذلك من خلال وضع التشريعات الوقائية المناسبة، للحد من انتشار الممارسات الخارجة عن القانون، والمنافية لمبادئ الشريعة الإسلامية وأسسها

1. قانون العقوبات الاتحادي رقم 3 لسنة 1987 وفقاً لأحدث التعديلات الواردة بالمرسوم بقانون رقم 7 لسنة 2016.

تناول القانون الأفعال التي تشكل في حقيقتها صوراً من صور الفساد، فتطرق للجرائم التي تقع من الموظف، والتي تعد في حقيقتها صوراً من صور الفساد الإداري، فتطرق لأحكام جريمة الرشوة، وجريمة استغلال الوظيفة وإساءة استعمال السلطة، وكذلك الجرائم الواقعة على الأموال منها الاختلاس، لذا فإن أحكام قانون العقوبات الاتحادي جرم صور الفساد فبين من خلال أحكامه الأشكال والأركان المكونة للفساد، والشروط الواجب توافرها لوقوعه. وفيما يتعلق بالجرائم تتطرق القانون لجريمة الاختلاس، حيث اشتمل قانون العقوبات على العديد من المواد التي تجرم الأفعال التي تنطوي عليها ظاهرة الفساد، على اختلاف طرق الاتيان بها ونصت على عقوبات توقع على مرتكبيه، ومنها جريمة اختلاس[1] المال المسلم إلى الموظف بسبب وظيفته[2]. وفي جريمة طلب أو اخذ ما ليس مستحقاً له فقد نص القانون في المادة 225 مكرر على أنه: «يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فأستولى بغير حق على مال أو أوراق أو غيرها للدولة أو لإحدي الجهات التي ورد ذكرها في المادة (5) أو سهل ذلك لغيره. حصل أو حاول أن يحصل لنفسه أو لغيره بدون حق على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته». كما نصت المادة 226 من ذاته القانون على أنه: «يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل موظف عام مكلف بخدمة عامة له شأن في تحصيل الضرائب أو الرسوم أو الغرامات أو نحوها طلب أخذ ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق مع علمه بذلك». وفيما يختص بجريمة الإضرار بمصلحة الدولة من أجل التربح نص القانون في المادة 227 على أنه: «يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة أضر عمداً بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو بأموال الغير أو مصالحه المعهود بها إلى تلك الجهة، ويعاقب بالحبس والغرامة لا تجاوز عشرة آلاف درهم أو بإحدى هاتين

(1) «إن المشرع فرض العقاب في المادة 224 من قانون العقوبات الاتحادي على عبث الموظف بما يؤتمن عليه مما يوجد بين يديه بمقتضى وظيفته بشرط انصراف نيته باعتبار حائزاً له إلي المتصرف فيه على اعتبار أنه مملوك له وهو معنى مركب من فعل مادي، وهو التصرف في المال، ومن عامل معنوي يقترن به، وهو نية إضاعة المال على ربه» حكم المحكمة الاتحادية العليا، رقم 730 تاريخ 31 / 12 / 2005 الاحكام الجزائية 2004 / 2005 المنشورات الحقوقية صادر، ص616

(2) نص قانون العقوبات في المادة 224 على أنه: «يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة اختلس مالاً أو أوراقاً أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته أو تكليفه، وتكون العقوبة، السجن مدة لا تقل عن خمس سنوات إذ اقترنت أو ارتبطت الجريمة بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور أو صورة مزورة لمحرر رسمي ارتباطاً لا يقبل التجزئة» وفي جريمة الاستيلاء على المال بغير حق أو تسهيل ارتكابها، نص القانون في المادة 225 على أنه: «يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولي بغير حق على مال أو أوراق أو غيرها للدولة أو لإحدي الجهات التي ورد ذكرها في المادة 5»

العقوبتين كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه في إلحاق ضرر بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة»[1]. على الرغم من التعديل الذي أدخل على قانون العقوبات الاتحادي في شأن تجريم الأفعال التي تشكل فساداً، إلا أن حرص المشرع الإماراتي في سد الثغرات القانونية في التشريعات الوطنية دفعه على إدخال التعديلات ومراجعة النصوص القانونية بشكل دوري لسد الثغرات وسد المجال أمام مرتكبي الفساد من الإفلات من العقاب، فنجد بجانب قانون العقوبات الاتحادي هناك قوانين وضعت لسد النقص التشريعي في القوانين إن وجدت بحيث لا يترك المجال أمام مرتكبي الفساد من الإفلات من العقاب.

2. قانون الاتحادي رقم 3 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم 4 لسنة 2002 في شأن جرائم غسل الأموال.

خول البنك المركزي الصلاحية في تجميد أي حسابات مشبوهة لمدة 7 أيام من دون الحصول على إذن قضائي مسبق، وفرض على البنوك توفير كل تفاصيل والبيانات عن عملائهم أيضاً المعاملات والصفقات الداخلية والخارجية في حال ما إذا طلبت السلطات منها ذلك بالإضافة إلى تقديم تقرير عن أي صفقة أو حساب مشبوه. كما أن قوانين الموارد البشرية سواء أكانت اتحادية أو محلية نظمت قواعد سلوك الموظفين، وحدد الأفعال التي تعد تعدياً على الوظيفة العامة، ونص على الإجراءات التي تتخذ قبل الموظف الذي يتورط في جرائم الفساد منها الرشوة[2]، أم الاختلاس، أو إساءة استعمال السلطة، وذلك كإجراء مساهمة للحد من السلوكيات الغير مرغوب بها في الدولة.

3. قانون رقم 2 لسنة 2009 بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي

يعد هذا القانون الرقيب على العقود التي تبرمها الدوائر، والتي ترتب نفقة، أو تحقق إيراداً للدوائر، وضماناً للأموال الحكومية، أعطي القانون الصلاحية لأشخاص محددين بحكم القانون الترخيص بإجراء وسيلة التعاقد كما حدد المبالغ التي تكون لكل شخص الصلاحية في الموافقة عليها.

---

(1) وقد أورد القانون أحكام الإختلاس من المادة 224 - 230 مكرر، وفيما يتعلق بالرشوة فقد تناول أحكامها في المواد من 234 - 239، وفيما يخص الجرائم المتعلقة باستغلال الوظيفة وإساءة استعمال السلطة تناول أحكامها في المواد من 240 - 247

(2) «تتحقق جريمة الرشوة بمجرد تقديم العطاء للموظف إذا كان الغرض منه العبث بمقتضيات الوظيفة لمصلحة الراشي ولا يؤثر في قيام الجريمة أن تكون قد وقعت نتيجة تدبير لضبطها وإن يكون المرتشي جاداً في قبول عرض الرشوة متى كان هذا العرض جدياً من المتهم وكان الغرض غير شريف كما هو الأمر في قضية الحال» المحكمة الاتحادية العليا، رقم 9 تاريخ 15 / 6 / 1988، الاحكام الجزائية 1979 / 1990 المنشورات الحقوقية صادر، ص 205

4. وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة 2010.

تهدف الوثيقة إلى تنمية ثقافة مؤسسية للموظف العام ودعم القيم المهنية وتنمي روح المسؤولية والتمسك بالأخلاق السامية في التعامل مع مرؤوسيه وزملائه في العمل ومتلقي الخدمة. وفي هذا الإطار فإن وضع القوانين دون متابعة آثره بعد التطبيق لا يجدي أثراً وعليه يتطلب الأمر التوسع في الصلاحيات الممنوحة للمجلس الوطني الاتحادي، بحيث لا يقتصر دوره على النظر في مشاريع القوانين المحالة إليه لإتمام دراستها ورفعها للاعتماد، وإنما يجب أن يكون له الدور في وضع القوانين الرادعة، مع متابعة أثر القوانين بعد التطبيق، وإدخال التعديلات عليها إذا لم تكن رادعة بما يتناسب مع الأوضاع ومستجدات الأمور بما يتناسب مع وضع الدولة.

**ثالثاً- جهود دولة الإمارات العربية المتحدة على صعيد الاتفاقيات الدولية والإقليمية**

لقد تخطت ظاهرة الفساد كل الحدود، ولم تعد محصورة ضمن الحدود الوطنية، بل أصبحت ظاهرة عالمية، لذا يتطلب الأمر بذل مزيد من الجهود لمحاربة هذه الظاهرة ووضع حداً لها. وأبدت الدول كافة ولا سيما دولة الإمارات العربية المتحدة اهتماماً كبيراً للتصدي لهذه الظاهرة، وذلك من خلال بذل الجهود الفعالة للقضاء عليها، وأسفرت ذلك عن تقدم واضح وملموس في مجال مكافحة جرائم الفساد. وعلى صعيد جهود دولة الإمارات بشأن مكافحة الفساد سطرت الدولة أهم إنجاز لها في هذا الشأن؛ حيث صادقت بتاريخ 30 يناير 2006م، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة، بالمرسوم الاتحادي رقم 8 لسنة 2006م في شأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتعد الاتفاقية أول صك قانوني ملزم بالنسبة للدول المصادقة عليه وبذلك أصبحت الاتفاقية لدى التصديق عليها جزءاً لا يتجزأ من القانون المحلي[1]. وقد أبرم ديوان المحاسبة بصفته الجهاز الأعلى للرقابة المالية ومكافحة الفساد، على مستوي الدولة عدداً من الاتفاقيات الثنائية مع كثير من الأجهزة الرقابية والمؤسسات المهنية حول العالم وذلك بهدف تعزيز التعاون الدولي في مجال الرقابة، وحماية المال العام، ومكافحة الفساد، وتبادل التجارب والخبرات في هذا المجال. ومن أهمها اتفاقية تعاون مع ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية، كما وقع اتفاقيات مماثلة مع كل من غرفة المحاسبات بالاتحاد الروسي، وغرفة المحاسبات

(1) وتجدر الإشارة إلى أن التصديق على الإتفاقية أهم الخطوات التي انتهجتها الدولة نحو مكافحة الفساد على جميع الأصعدة؛ إذ إن هذه الاتفاقية تلزم جميع الدول الأطراف العمل على تجريم الفساد بشتي أنواعه والعمل على دعم المؤسسات العاملة على مكافحته وملاحقة مرتكبيه كما وقعت دولة الإمارات العربية المتحدة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بتاريخ 21 / 12 / 2010 وصادقت عليها بتاريخ 4 / 7 / 2012، وذلك لتعزيز التدابير الرامية إلي الوقاية من الفساد، وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به، وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي، للوقاية من الفساد ومكافحته

بجمهورية أرمينيا، ومكتب المراجع العام بجمهورية الصين الشعبية[1]. كما وقعت دولة الإمارات العربية المتحدة في سبيل التعاون القضائي اتفاقيات مع الدول حيال ذلك منها اتفاقية التعاون القضائي بين دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية مصر العربية لسنة 2000، وكذلك اتفاقية تسليم المجرمين بين دولة الامارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة بريطانيا العظمي وإيرلندا الشمالية لسنة 2007. أما على نطاق التعاون الإقليمي بين دول مجلس التعاون، فقد تم عقد العديد من المؤتمرات والاجتماعات التي تهدف إلي مكافحة الفساد وتحقيق العديد من الإنجازات[2].

**رابعاً - جهود دولة الإمارات العربية المتحدة على صعيد المؤتمرات الإقليمية والدولية**

في ضوء الطبيعة الدولية لجرائم الفساد تتحدد مواجهتها وخاصة تلك الجرائم المتمثلة في أفعال تشكل خطورة على النطاق الاجتماعي العام والمصالح العامة لجميع أفراد المجتمع، مثل جرائم تزيف العملة، وهذه الجرائم على الرغم من أنها تدخل في نطاق

(1) تقرير منشور على موقع ديوان المحاسبة على الرابط التالي: http: //www sai gov ae

(2) إعداد مشروع قواعد الرقابة للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، والتي تضمنت عدداً من الأبواب والفصول التي تعرف بالمبادئ الأساسية للرقابة المالية ومشروعيتها وأهدافها وأنواعها ونطاقها، كما توضح اختصاصات الأجهزة الرقابية، والجهات الخاضعة للرقابة، كما يعرف المشروع بالقواعد العامة للرقابة المالية من حيث الاستقلال والحيدة والتأهيل والكفاءة المهنية، وكذلك قواعد العمل الميداني، وتخطيط عمليات الرقابة وأدلة وقرائن الإثبات، كما تم إضافة موضوعي الرقابة على البيئة والرقابة على غسيل الأموال للقواعد، وتم طباعتها وتعميمها على الدواوين، للاسترشاد بها وفقاً لما يناسب كل منها، ويختم بالتقارير من حيث أنواعها وطرق إعدادها ومتابعتها، وسريتها، والرأي الذي يتضمنه التقرير وكذلك اعتماد الخطة الإستراتيجية الموحدة لتدريب العاملين بالدواوين في العام 2000م، التي تتضمن منهجية التدريب المشترك ومجالاته، وذلك من خلال إقامة دورات تدريبية تقوم الدواوين بتنفيذها سنوياً وتركز الخطة على البرامج في المجالات الحديثة كالرقابة على البيئة، ومكافحة الفساد، وغسل الأموال والتجارة الإلكترونية، واستخدام الحاسب الآلي= = == والخصخصة ورقابة الأداء، والدين العام، وكشف أساليب الغش و الاحتيال، وتقييم المخاطر وإدارتها، وأثرها على تحسين جودة العمل، وغير ذلك وقد شكلت لجنة دائمة للتدريب والتطوير لتعد في بداية كل عام خطة التدريب السنوية، بمعدل ثلاث دورات في المجالات الواردة في الاستراتيجية الموحدة كما نفذت دواوين المراقبة والمحاسبة بدول مجلس التعاون الخليجي وبالتنسيق مع الأمانة للمجلس وبالتعاون مع مبادرة تنمية الانتوساي خلال عامي 2004 و2005 برنامج إعداد المتخصصين التدريب المعتمدين، كذلك اعتمد رؤساء دواوين المراقبة والمحاسبة في اجتماعهم السادس، المنعقد في نوفمبر 2007 خطة إستراتيجية لتأهيل العاملين بدواوين المراقبة والمحاسبة للحصول على شهادات الزمالة المهنية، للرفع من أدائهم، بما ينعكس إيجاباً على دور الدواوين في تنفيذ مهامها واختصاصاتها، وتحقيق الأهداف المناطة بها وأعتمد رؤساء الدواوين في اجتماعهم الثامن العمل بالدليل الاسترشادي لقياس التأثيرات المالية لتوصيات دواوين المراقبة والمحاسبة بدول مجلس التعاون بصفة استرشادية، وقرروا عقد ندوة تستضيفها مملكة البحرين في شهر إبريل 2010 حول هذا الموضوع، يشارك فيها المتخصصون الدواوين، كذلك اعتمدوا مشروع إعداد إستراتيجية اتصال، وتواصل بين الأجهزة الرقابية والأطراف الخارجية للإستفادة من تجارب تلك الأطراف التي يتم التواصل، معها بهدف ترسيخ مبادئ المساءلة والشفافية، والافصاح والرغبة، وعقد حلقة نقاش خاصة بهذا الموضوع استضافها ديوان المحاسبة بدولة قطر خلال شهر مايو2010

القوانين الجنائية الوطنية، إلا أنها تصبح ذات صفة دولية، إذا امتدت آثارها عبر الحدود الوطنية، وبعد أن أصبحت الجرائم المنظمة عبر الدول ظاهرة عالمية فلا يعد هناك أية دولة أو مجتمع من المجتمعات يسلم من هذه الظاهرة، الأمر الذي يستوجب من الدول أن تتكاتف وتتصادق من أجل التصدي لهذه الجرائم والقضاء عليها. ولمواجهة خطورة الجرائم المنظمة عبر الدول التي أصبحت تؤثر سلباً في النظام الدولي في ممارساته وإقتصادياته، فقد دعت منظمة الأمم المتحدة إلى الاهتمام بهذا الأمر بعقد مجموعة من المؤتمرات الدولية للتصدي لتلك الجرائم[1]. وشاركت دولة الإمارات العربية المتحدة في العديد من المؤتمرات ذات الصلة بمكافحة الفساد والجريمة المنظمة عبر الوطنية. وعن سعيها في مجال مكافحة الفساد نتج عن ذلك انطلاق المؤتمر الدولي الـ 22 لمنظمة الأنكوساي بأبوظبي، والذي كان من أهم مخرجات التجمع الدولي هو انتقال رئاسة منظمة الأنكوساي إلي دولة الإمارات ممثلة بديوان المحاسبة. للدولة دور مهم في المشاركة في العديد من الأنشطة الدولية في نطاق الأمم المتحدة والجامعة العربية للتجمعات الإقليمية والدولية، وأسهمت بخبراتها للسعي نحو إيجاد أنسب الوسائل، لمحاربة جرائم الفساد المنظمة، والحرص على تحقيق أقصى قدر من التعاون الدولي، للقضاء على هذه الظاهرة. ويمثل التعاون، الفعلي للسلطات المعنية في الدولة في مجال مكافحة الجرائم ولاسيما الجرائم الاقتصادية هدفاً تحرص عليه وتسهم فيه إسهاماً فاعلاً. كما لها مشاركات بارزة في مجال مكافحة الفساد، فقد شاركت في مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والذي تضمن لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لدولة الإمارات العربية المتحدة في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[2]. وكذلك شاركت في المؤتمر الخامس للجمعية الدولية لهيئات مكافحة الفساد الذي أقيم في مدينة مراكش المغربية، وبجانب مشاركة دولة الإمارات شارك فيه 300 ممثل لحكومات ومنظمات غير حكومية وخبراء يمثلون مختلف دول في العالم، وأكد المؤتمر على ضرورة تعزيز الشراكة الدولية لمحاربة الرشوة والفساد، ووضع أنظمة لهذه الظاهرة التي أصبحت تؤثر على الاقتصاديات عبر العالم، وتفعيل التعاون الدولي للحد من الجريمة العابرة للحدود المرتبطة بغسل الأموال والرشوة والعمل على متابعة المجرمين واسترداد الموجودات[3]. ولتعزيز مكانة الدولة المهنية في

(1) وفي هذا الصدد نشير إلى ما تناوله المؤتمر المنعقد في فينا حول إتفاقية مكافحة الفساد المنعقدة خلال الفترة من 29 / 2 / 2003 لوزراء الداخلية العرب وتشهد الجهود التي تبذلها دولة الإمارات العربية المتحدة، ومساعيها في مكافحة الفساد، والحد من مظاهره، على حرصها واهتمامها للحد من إنتشار هذه الظاهرة في الدولة

(2) منشور على الرابط التالي: http: //www unodc org تم زيارة الموقع تاريخ 04 / 01 / 2018 وتقرير منشور على موقع ديوان المحاسبة على الرابط التالي: http: //www sai gov ae تم زيارة الموقع بتاريخ: 04 / 01 / 2018

(3) كما شارك ديوان المحاسبة في الدولة بصفته السلطة المركزية المختصة بمكافحة الفساد والمكلف بإدارة ملف

مجال الرقابة المالية، ومكافحة الفساد في القطاع العام، استضاف ديوان المحاسبة في الدولة المؤتمر الدولي الثاني والعشرين «الانكوساي»، بإعتماد «إعلان أبوظبي» الذي استند إلي الإنجازات والمبادرات التي تهدف إلي تمكين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من مسندة حكوماتها المعنية من أجل تحسين مستوى الأداء وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. كما شارك في الاجتماع المجلس التنفيذي للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الذي أقيم في الرباط في المملكة المغربية[1].

ومن المؤتمرات التي عقدت في مجال مكافحة الفساد أيضاً مؤتمر اليوم العالمي لمكافحة الفساد الذي أقيم في أبوظبي في 9 ديسمبر 2015 دعا المؤتمر الدول كافة للعمل على دراسة التشريعات وتحديثها، بما يتلاءم مع وتيرة المتغيرات الإجتماعية والاقتصادية في المجتمع وفرض قوة القانون وسيادته من خلال سن تشريعات صارمة، والتطبيق الحازم والسليم للقانون، ووضع التدابير الاحترازية السابقة لوقوع الجريمة وتطوير الإجراءات الإدارية والقضائية بشكل مستمر، وتسخير وسائل تقنية المعلومات، لتعزيز هذا الجانب[2]. كما شاركت دولة في أعمال الدورة الثامنة لفريق استعراض تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي عقدت بمقر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في فيينا، وتأتي مشاركة الدولة بصفتها طرفاً في الاتفاقية، وتناولت إجتماعات الدورة عدة موضوعات جوهرية تتعلق بالاتفاقية، بما فيها استعراض تنفيذ الاتفاقية والمساعدة التقنية، والمسائل المالية المتعلقة بالميزانية.

---

اتفاقية الفساد، على المستويين الوطني والدولي في أعمال الدورة السابعة لمؤتمر الدول الأطراف في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في العاصمة النمساوية في فيينا، وأكد المؤتمر على ضرورة اتخاذ الدول التدابير اللازمة لتعزيز النزاهة، والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون في الإدارة العامة من خلال تعزيز فعالية تقديم الخدمات العامة ووضع تدابير ونظم، لتسهيل الإبلاغ عن الممارسات التي تضر بالمال العام= والتي يمكن اعتبارها جرائم بمقتضي الإتفاقية، وتعزيز التدابير الرامية الي منع الفساد في عمليات التعاقدات الحكومية وإدارة الاموال العامة، تعزيز التعاون الدولي في مجال استرداد الموجودات وإيجاد الحلول لها

(1) بحث الإجتماع سبل تحسين تدبير الماليات العمومية في الوطن العربي، وتدعيم آليات الرقابة في المنطقة، وذلك لاتخاذ القرارات والتوصيات العلمية، التي من شأنها الإسهام في تعزيز التعاون بين أعضاء المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والعمل على تنفيذ المخطط الإستراتيجي للمنظمة، ثم اعتماد الحساب لعام 2015 والموازنة التقديرية لعام 2016 وعرض تقارير اللجان ومجموعات العمل المنبثقة عن المنظمة تقرير منشور على الرابط التالي: http: //www incosai2016 ae تم زيارة الموقع بتاريخ: 05 / 01 / 2018

(2) تقرير منشور على موقع التالي: http: //www wam ae تم زيارة الموقع بتاريخ: 05 / 01 / 2018

## المطلب الثاني: مدي موائمة الإجراءات التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003

من الصعب تصور مكافحة ظاهرة الفساد على نحو فعال دون الاهتمام بترسيخ ما تفرضه القيم السياسية والاجتماعية التي تؤثر وجوداً أو عدماً في مكافحة هذه الظاهرة، ولعل أهم هذه القيم التي حرصت الاتفاقية التأكيد عليها والعمل على تعزيزها هي الاهتمام بالسياسات والممارسات الوقائية لمكافحة الفساد، وهي عبارة عن مجموعة من السياسات والممارسات التي تعزز دور التشريعات العقابية في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، ومن أهم تلك الممارسات التي نصت عليها الإتفافية هي وجود هيئات تضطلع بمكافحة الفساد وقائياً من خلال وسائل عدة مثل التقييم الدوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بهدف تقرير مدي كفايتها لمنع الفساد والحد من انتشاره، بما يشمله ذلك التعاون والمشاركة في البرامج والمشاريع الرامية لمنع الفساد. وكذلك منح الهيئات التي تضطلع بدوره في مكافحة الفساد وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني في كل دولة، ما يلزمها من الاستقلالية حتي تتمكن من القيام بوظائفها بصورة فعالة، بعيداً عن أي تأثير، وتوفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين وما يحتاجونهم من تدريب للاضطلاع بوظائفهم، كما أو جبت الاتفاقية لتفعيل السياسات الوقائية أن تقوم كل دولة طرف في الاتفاقية القيام بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة، باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد[1]. وتجدر الإشارة إلى أن معظم التشريعات والجهود التي تقوم بها الدول في مجال مكافحة الفساد متوافقة إجمالاً مع معظم ما تضمنته الاتفاقية من أحكام،[2] وفي صدد دراستنا عن جهود دولة الامارات العربية المتحدة نجد أنها كرست جهودها لدراسة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 وآلية تنفيذها وملحقاتها ومقارنتها بالتشريعات الوطنية لتحديد مدى توافقها مع متطلبات الاتفاقية، حيث تم تشكيل فريق من الخبراء[3] في الدولة لمتابعة تنفيذ أحكام الاتفاقية[4].

(1) سليمان عبد المنعم، دراسة موائمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة لانمائي، 1970، ص 28 - 29

(2) سبق وأن تم الإشارة إلى الدول التي سعت للإمتثال لأحكام الإتفاقية فيما يتعلق بالتدابير الوقائية، ومنها على سبيل المثال لبنان ومصر و والجزائر وتونس واليمن

(3) ضم الفريق في عضويته عدة جهات وهي ديوان المحاسبة، وزارة العدل، وزارة الخارجية، وزارة الداخلية وزارة شؤون الرئاسة، النيابة العامة بأبو ظبي والنيابة العامة بدبي

(4) ولا يقف دوره في متابعة الاتفاقية فقط، وانما يتولى الإشراف الكامل على تنفيذ أحكامها واقتراح تحسين التشريعات في الدولة بحيث تتطابق مع متطلبات الاتفاقية و أحكامها وسخر ديوان المحاسبة في الدولة جميع امكانياته في متابعة أحكام الاتفاقية على اعتبار أنه الجهاز الأعلى في الدولة والمكلف بمكافحة الفساد فيها، وكذلك دعم وتأهيل وتدريب الموظفين المختصين لإسناد ملف الفساد إليهم سواء على الصعيد المحلي أو الدولي، ولتحقيق ذلك فقد تقرر في مؤتمر الدول الأطراف الخاص بالاتفاقية والذي تم عقده في بنما عام

بشكل عام تبدو التشريعات الوطنية متوافقة مع ما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لكنها تتباين أحياناً عما ورد في الاتفاقية من أحكام، وهنا تثور قضية الموائمة التشريعية وأهمية تحديث بعض الجوانب والآليات القانونية في التشريعات الوطنية محل الدراسة. ويمكن إيجاز موائمة الممارسات والإجراءات التي اتخذتها دولة الامارات العربية المتحدة في مجال مكافحة الفساد مع أحكام الاتفاقية في النقاط التالية:

**أولاً- الإطار المؤسسي لملاحقة الفساد**

تزدخر دولة الإمارات العربية المتحدة بعدد من الوحدات والأجهزة المختلفة ذات السلطات والاختصاصات الواسعة بمكافحة الفساد وهو الامر الذي يكفل من الناحية النظرية التقصي عن أنشطة الفساد في الدولة وملاحقة فاعليها على المستوي الإقليمي والدولي.

**ثانياً- الإطار التشريعي لملاحقة الفساد**

يلاحظ أن التشريعات الوطنية تجرم بنص مستقل كل أفعال الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية ومنها على سبيل الحصر جرائم الرشوة وإختلاس الأموال العامة والاتجار بالنفوذ وأخذ أو طلب غير مستحق واستغلال الوظيفة العامة وعرقلة سير العدالة وإخفاء الأشياء أو الأموال ذات المصدر غير المشروع وغسل الأموال[1]. وأما على مستوي الأشخاص الاعتبارية نجد أن دولة الإمارات أخذت بمبدأ الاعتراف بالمسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية على إعتبار أن تكريس تلك المسؤولية عن جرائم الفساد والتي يتصور أن تنسب قانوناً إليها. وخاصة في إطار شركات القطاع الخاص والمؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية لا سيما في مجال غسل عائدات الفساد، وقد نصت على ذلك المادة 26 من الاتفاقية. وفي هذا الصدد تتباين التشريعات ولاسيما العربية منها من حيث مدي تكريسها لهذه المسؤولية، فالتشريع الإماراتي واللبناني على سبيل المثال يكرسان المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية بموجب نص عام[2].

---

2013 بأن تستضيف دولة الإمارات العربية المتحدة المؤتمر الثامن للإتفاقية في عام 2019 تقرير منشور على موقع ديوان المحاسبة على الرابط التالي: http: //www sai gov ae تم زيارة الموقع بتاريخ: 10 / 10 / 2018

(1) نجد أن قانون رقم 3 لسنة 1987 بشأن العقوبات الاتحادي جرم جميع الصور المكونة للفساد، وذلك قبل إقرار الاتفاقية كصك دولي لمكافحة الفساد، إضافة إلى ذلك صدر قانون رقم 37 لسنة 2009 بشأن إجراءات استرداد الأموال العامة والأموال المتحصلة بطريقة غير مشروعة، وقانون اتحادي رقم 4 لسنة 2002 في شأن غسل الأموال

(2) وهو ما تنص عليها المادة 65 من قانون العقوبات الإتحادي، والقانون اللبناني نص في المادة 210، بينما التشريع المصري يقصر الإعتراف بالمسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية عن جرائم بعينها مثل الجرائم التي تقع بالمخالفة لقانون الشركات أو لقانون حماية البيئة

**ثالثاً- الإطار الإجرائي لملاحقة الفساد**

لا شك أن فاعلية الإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد تتوقف إلى حد بعيد على وجود إطار إجرائي صارم ودقيق لملاحقة مرتكبي هذه الجرائم، ويتسم التشريع الاماراتي بالملامح التالية بالمقارنة مع ما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أحكام. فعلي الصعيد التعاون القضائي الدولي نجد أن دولة الامارات العربية المتحدة ترتبط بعدد من الاتفاقيات الثنائية في المجال الجنائي لا سيما في مسائل تسليم المجرمين ونقل المحكوم عليهم والإنابات القضائية وتنفيذ الاحكام الجنائية. وعلى الصعيد الإقليمي العربي ترتبط الدولة فيما بينها باتفاقية الرياض للتعاون القضائي، وعلى الصعيد العالمي ترتبط باتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي تنظم أحكامها شتي صور التعاون القضائي الدولي في مجال مكافحة الجريمة المنظمة ومن بينها غسل الأموال والفساد. ويتضح من مجمل ما ذكر أن التشريعات الوطنية لدولة الإمارات العربية المتحدة والإجراءات التي أخذت في هذا الشأن متوائمة مع ما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سواء كان على مستوي تجريم صور ومظاهر الفساد في التشريعات الوطنية أو على مستوي الإجراءات والتدابير الوقائية التي إنتهجتها الدولة لمكافحة ظاهرة الفساد، مثل إنشاء الهيئات والوحدات المعنية لمكافحة الفساد أو الدخول في إتفاقيات دولية واقليمية للحد من استفحال هذه الظاهرة في الدولة.

## الخاتمة:

وفي هذه الدراسة توصلنا إلى عدة نتائج واقتراحات من شأنها ترسيخ سبل الحد من الممارسات غير المشروعة في الدولة وذلك من خلال تكثيف جهود جميع الافراد في المجتمع وجميع الهيئات والوحدات وتفعيل إجراءات رقابية وعقابية صارمة في مواجهة هذا النوع من الممارسات في الدولة وتوصلنا إلى ما يأتي:

**أولاً- النتائج**

لا تقل أهمية تنمية الجانب الاجتماعي والقيمي عن باقي الجوانب الأخرى فالمجتمع يعتبر فاعلاً اساسياً في مكافحة الفساد الإداري ويمكن ذكر أهم العوامل التي يجب مراعاتها في هذا المجال كما يلي:

1. إن تنمية المنظومة القيمية وتبني سياسة الترغيب والترهيب لدي المواطنين والموظفين هو أساس لإنقاذ المجتمع من مخاطر وآثار الفساد.
2. التركيز على التنشئة الأسرية العلمية المبنية على القيم والمبادئ والأخلاق الفاضلة

هو السبيل الفاصل في جعل المجتمعات خالية من وباء الفساد على مر العصور.

3. التوعية بمخاطر الفساد من خلال عقد اللقاءات المجتمعية والندوات والملتقيات له دور فعال في توعية أفراد المجتمع بالآثار السلبية التي سوف تخلفها ظاهرة انتشار الفساد في المجتمع.

4. إن تفعيل دور الهيئات والوحدات الرقابية في الدولة لا تجدى دون تفعيل دور الأفراد في التصدي للفساد في المجتمع.

**ثانياً- الاقتراحات**

1. استحداث إدارة الرقابة التشريعية وتفعيل دورها في مراقبة تنفيذ القوانين ومتابعة مدى كفاءتها وانسجامها مع الأوضاع السائدة والمستحدثة في الدولة.

2. استحداث آلية منح الحوافز المالية لتشجيع المبلغين والشهود للإبلاغ عن جرائم الفساد.

3. إنشاء محاكم إدارية تختص بالنظر في الدعوي التأديبية الناشة عن مخالفات الفساد الإداري وجميع القضايا المتعلقة بممارسة الفساد في الدولة.

4. إيجاد آلية وتخصيص جائزة لأفضل دائرة أو مؤسسة أكثر شفافية وتطبيقاً للحوكمة الإدارية.

5. تعزيز آليات المساءلة الخارجية من خلال تفعيل الرقابة الشعبية، وتشجيع وسائل الاعلام على فضح الممارسات الفاسدة.

6. تعيين موظفين تابعين للوحدة المركزية للرقابة في الدوائر والمؤسسات يوكل لهم مهام التدقيق الإداري والمالي للدوائر والمؤسسات بحيث ترقع تقرير نصف سنوي الإجراءات التي تتخذها الدوائر والمؤسسات، يساهم ذلك في تجنب استغلال السلطة بين الموظفين والتجاوزات المالية التي قد تحدث في حال غياب سلطة الرقابة.

7. رفع كفاءة الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد والجهات المخولة لالرقابة، سواء كانت إدارية، أو مالية، أو اقتصادية، أو أمنية وذلك بتدعيمها عناصر بشرية ذات كفاءة عالية والوسائل المادية المناسبة والاستفادة من الأساليب التكنولوجية الحديثة في هذا المجال.

8. نقترح باستحداث هيئة النزاهة والشفافية تختص بالنظر ومتابعة جميع الإجراءات الإدارية والقانونية والمالية في جميع الدوائر والمؤسسات في الدولة.

## قائمة المصادر والمراجع:


**الكتب العلمية:**

1. عبد المجيد محمود عبد المجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء اتفاقية الامم المتحدة والتشريع المصري الجوانب الإجرائية والتعاون الدولي، الجزء الثالث، دار نهضة مصر للنشر، ط2, مايو2015.
2. سليمان عبد المنعم، دراسة موائمة التشريعات العربية لأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1970.
3. محمد أحمد درويش، الفساد مصادره، نتائجه، مكافحته، عالم الكتب، ط 1، 2010.
4. محمد علي سويلم، الجوانب الإجرائية في مكافحة جرائم الفساد ملاحقة الفاسدين، دراسة مقارنة، المصرية للنشر والتوزيع، ط1، 2017، ص 5.
5. هاني عيسوي السبكي، مكافحة الفساد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وفي الشريعة الإسلامية والتشريعات الوطنية، دار الثقافة، الأردن، 2017.

**الرسائل العلمية:**

6. عبير فؤاد إبراهيم الغوباري، المواجهة الجنائية للفساد في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة المنصورة، 2015.

**المؤتمرات والندوات:**

7. طه أحمد طه متولي، الاستراتيجية الأمنية لمواجهة الفساد الإداري، ندوة علمية حول دور الشرطة في مكافحةالفساد، مركز البحوث والدراسات الشرطية، أبوظبي، 2004.
8. مؤتمر فينا حول اتفاقية مكافحة الفساد المنعقدة خلال الفترة من 29 / 2 / 2003 لوزراء الداخلية العرب.

**المواقع الإلكترونية:**

9. موقع ديوان المحاسبة على الرابط التالي: http: //www. sai. gov. ae
10. تقرير منشور على الموقع التالي: http: //www. carjj. org
11. موقع الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي الإلكتروني على الرابط التالي: http: //www. gcc-sg. org مجالات وإنجازات التعاون – التعاون في مجال الرقابة المالية.
12. تقرير منشور على الرابط التالي: http: //www. unodc. org


**ترجمة مصادر ومراجع اللغة العربية:** **Transliteration Arabic References:**


**Alkutub al'ilmiyah:**

1. Abd Almajed Mahmoud Abd Almajed, almuwaajahah aljinaa'iyah lilfasaad fi daw' ittifaaqiyat Al'umam Almuttahidah wa altashri'e almisry, aljawaanib al'ijraa'iyah wa alta'aawun aldawly, aljuz' althalith, dar Nahdat Misr lilnashr, altab'ah althaaniah, Mayou 2015.

2. Sulaiman Abd Almun'im, diraasat muwaa'amat altashrie'aat al'arabiyah li'ahkaam ittifaaqiyat Al'umam Almuttahidah limukaafahat alfasaad, barnaamaj Al'umam Almuttahidah al'inmaa'y, 1970.
3. Muhammad Ahmad Darweesh, alfasaad, masaadiruh, nata'ijuh, mukaafahatuh, 'aalam alkutub, t, 1,2010 .
4. Muhammad 'Ali Suwailam, aljawaanib al'ijraa'iyah fi mukaafahat jaraa'im alfasaad mulaahaqat alfaasideen, diraasah muqaranah, Almisriyah lilnashr wa altawzi'e, t, 1, 2017, s. 5.
5. Hany 'Essawy Alsubky, mukaafahat alfasaad fi ittifaaqiyat Al'umam Almuttahidah limukaafahat alfasaad wa fi alshree'ah al'islaamiyah wa altashrie'aat alwataniyah, dar althaqaafah, Al'urdun, 2017.

**Alrasaa'il al'ilmiyah:**

6. 'Abeer Fu'ad Ibrahim Alghoubaary, almuwaajahah aljinaa'iyah lilfasaad fi itaar ittifaaqiyat Al'umam Almuttahidah limukaafahat alfasaad, diraasah muqaaranah, resaalat duktouraah ghair manshourah, jami'at Almansourah, 2015.

**Almu'tamaraat wa alnadawaat:**

7. Taha Ahmad Taha Mitawally, al'istraateejiyah al'amniyah limuwaajahat alfasaad al'idaary, nadwah 'ilmiyah hawla dawr alshurtah fi mukaafahat alfasaad, markaz albuhouth wa aldiraasaat alshurtiyah, Abu Dhabi, 2004.
8. Mu'tamar Viyinna hawla ittifaaqiyat mukaafahat alfasaad almun'aqidah khilaal alfatrah min 29 / 2 / 2003 m liwuzaraa' aldaakhiliyah al'arab.

**Almawaaqi'e al'iliktirouniyah:**

9. Mawqi'e diwan almuhaasabah 'alaa alraabit altaaly: http: //www. sai. gov. ae.
10. Taqreer manshour 'alaa almawqi'e altaaly: http: //www. carjj. org.
11. Mawqi'e al'amaanah al'aammah limajlis alta'aawun alkhaleejy aliliktirouny 'alaa alraabit altaaly: http: //www. gcc-sg. org majaalaat wa injaazaat alta'awun – alta'awun fi majaal alriqaabah almaaliyah.
12. Taqreer manshour 'alaa alraabit altaaly: http: //www. unodc. org

# Preventive Measures to Combat Corruption in light of the Provisions of the UAE Legislation

**Sara Mohamed Ramadan Mohamed**

College of Law - University of Sharjah

Sharjah - U.A.E.

## Abstract:

Corruption is a societal scourge that human societies have known and suffered from since the emergence of man on the face of the earth until the present day, and corruption represents an obstacle to the growth and development of societies. Therefore, the high corruption index in any society is evidence of the low effectiveness of government control, the weakness of the law and the absence of effective legislation in it. At the same time, the low corruption index is considered as evidence of the strength of law, the effectiveness of legislation, and the existence of effective and forceful oversight. The international community realized at an early age the seriousness of corruption, and thus the fight against corruption received great attention from international and regional organizations, after its link with organized crimes and the security problems faced by contemporary societies had been confirmed. Thus, states have strived to lay down the means and measures that prevent the spread of this phenomenon in societies, guided by the measures and mechanisms stipulated in the United Nations Convention against Corruption, which is one of the most prominent ways to confront corruption crimes and acts. It is also one of the most prominent international legal instruments and one of the most important practices at the international level in combating and controlling this phenomenon. In this regard, the Anti-Corruption Agreement stipulates a set of measures and procedures, some of which are mandatory, and some are indicative to the states parties. The conclusion of international and regional agreements

against corruption is one of the most important results and regional and national efforts aimed at combating corruption as it formalizes government commitment in implementing its anti-corruption principles.

In this context, we will present in this study the preventive measures to combat corruption in accordance with the 2003 United Nations Convention against Corruption, and show the extent of countries 'commitment and implementation of their international obligations to limit the spread of the phenomenon of corruption. The measures and efforts taken by the United Arab Emirates in the field of combating corruption will be an example of this, considering that it is one of the first countries that are committed implementing their international commitments regarding the implementation of the provisions of the United Nations Convention of 2003 against Corruption.

**Keywords:** Preventive Measures, Combat Corruption, Provisions of the UAE Legislation.