مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية
العدد التاسع ــ المجلد الثاني
يونيو 2018م
ISSN: 2522-3372

المجلة العربية للعلوم و نشر الأبحاث
Arab Journal of Sciences & Research Publishing
AJSRP

التدابير الوقائية لمكافحة الفساد الإداري والمالي بدولة الإمارات العربية المتحدة

خولة موسى عبدالله الهياس
جامعة محمد الخامس || الرباط || المغرب

الملخص: هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على التدابير الوقائية لمكافحة الفساد الإداري والمالي، بإلقاء الضوء على ماهية الفساد الإداري والمالي وأنواعه وتأثيره على الأموال العامة في المطلب الأول، وبيان ضوابط وأبعاد حماية الأموال العامة والتدابير الوقائية للفساد الإداري والمالي في المطلب الثاني، مع تعاريف الفساد الإداري والمالي، وتطرقنا إلى أنواع الفساد الإداري والذي يتمثل في الرشوة، التربح من الوظيفة العامة، وأنواع الفساد المالي والذي يتمثل اختلاس المال العام، ثم توجهنا إلى تأثير الفساد الإداري على الأموال العامة وما يختلط به من مسميات. وبينا الفرق بين الفساد والإفساد، الفساد والحكومة تطرقنا إلى الفرق بين الفساد واختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، كما تطرقنا - أيضاً- إلى ضوابط وأبعاد حماية الأموال العامة التي يجب على الدول تحقيقها بهدف حفظ المال العام، وآليات مكافحة الفساد الإداري بوجه عام عند حد تجريم سلوك الموظف إذا انطوى على تعد على الوظيفة العامة وتطرقنا إلى ضوابط حماية الأموال العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة. ثم تطرقنا إلى الإجراءات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد الإداري والمالي، وأهمها الارتفاع بمستوى الأداء الوظيفي أو الكفاءة الإنتاجية للعمل الوظيفي، ورعاية شؤون الموظف العام وتزويده بما يلزم من حقوق وضمانات، والحرص على اعتبار وكرامة الوظيفة، وفي النهاية قدمنا بعض التوصيات للحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي.

الكلمات المفتاحية: التدابير الوقائية، مكافحة، الفساد الإداري، الفساد المالي

مقدمة:

قال تعالى " وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ " [1]، وقال تعالى " وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ " [2]

الفساد ظاهرة قديمة قدم البشرية، وهو لا يقتصر على مكان معين أو زمان معين، إنما موجود في كل الدول وكل المجتمعات بكافة أشكالها وأنواعها، سواء كانت دول ومجتمعات متقدمة أو مختلفة ديمقراطية أو دكتاتورية.

ويزداد الفساد انتشارا عندما تتراجع سلطة القانون والنظام، وتنحصر قواعد الأخلاق والسلوك، وتصبح ظاهرة الفساد مقبولة من غالبية أفراد المجتمع وتجد من يبرر وجودها، ويرجع ذلك إلى الرغبة في مخالفة القوانين والخروج على أحكامها بسبب البيروقراطية، والروتين الحكومي، وإساءة استعمال السلطة من جانب الجهاز الإداري الذي يستحوذ على سلطة اتخاذ القرار بغض النظر على الكفاءة والخبرة.

مما لا شك فيه أن الدول وأجهزتها يلعبون دوراً رئيسياً في مكافحة الفساد الإداري والمالي باعتبار أن مؤسسات الدولة تتعامل دائماً في التصرفات الإدارية والمالية وهو الأمر الذي يستوجب فرض رقابة على الموظفين العاملين في هذه المؤسسات لمنع الفساد، وخاصة وأن الفساد قد يرجع في أسبابه إلى الإدارة ذاتها، في بعض الأحوال يكون جمهور

1() سورة البقرة،: آية (30)
2() سورة المائدة: آية 77

المتعاملين مع الإدارة هم العامل المحرك والأساسي في ظهور الفساد الإداري وانتشاره، ثم يتضررون منه عندما ينعكس عليهم[3].

ويعتبر التعاون الدولي إحدى الوسائل الهامة للقضاء على ظاهرة الفساد الإداري والمالي بشكل كبير، تلك الآفة المجتمعية القاتلة التي انتشرت في كل العصور وفي كل المجتمعات، بسبب ضعف الدور الرقابي والقصور الحاد في استخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة، وعملت الاتفاقيات الدولية على محاولة إجهاض تلك الظاهرة وفتح المجال أمام الحكومات على التغلب عليها والحفاظ على أموال الدولة من الإختلاسات والرشاوي [4].

ونرى أن المشكلة الرئيسية للفساد تظهر جراء التعامل المباشر بين مقدم الخدمة والمتعامل، وأن الفصل بينهما يحد من أوجه الفساد الإداري، كما نرى ضرورة تعميم التكنولوجيا في جميع الهيئات والجهات الحكومية وإلغاء التعاملات المباشرة بحيث لا يتقابل مقدم الخدمة والمتعامل نهائياً، ونرى -أيضاً- إن للتعاون الدولي وسن التشريعات دور فعال في السيطرة على ظاهرة الفساد الإداري والمالي، وعليه سوف نلقي الضوء على ماهية الفساد الإداري والمالي وتأثيره على الأموال العامة وذلك في المطلب الأول، ثم نبين ضوابط وأبعاد حماية الأموال العامة والتدابير الوقائية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: ماهية الفساد الإداري والمالي وتأثيره على الأموال العامة.

لا تقتصر عواقب الفساد على الدول الفقيرة، بل تمتد إلى الدول الغنية ولكن بصورة أقل حدة، فهو يخفض من معدلات تحسين مستوى المعيشة، ويؤدي إلى حدوث تفاوت في الدخول بفعل الإثراء غير المشروع نتيجة السلوك الفاسد بصوره وأنواعه المختلفة، كما يؤدي إلى إقصاء الشرفاء عن المواقع والمناصب القيادية، ويقلل من فرص قيام حكومات وطنية شريفة ونزيهة.

ويحدث الفساد الإداري عن طريق استغلال الوظيفة العامة، سواء بطلب الموظفين وقبولهم الرشوة لتسهيل وإنهاء الأعمال، أو بتعيين الأقارب والأصدقاء وإقصاء ذوي الخبرة، وباختلاس وسرقة أموال الدولة.

ويحدث الفساد الإداري - أيضاً- عندما يلجأ الأفراد إلى اتباع أساليب ملتوية لإنجاز معاملاتهم نتيجة عجز الجهاز الإداري عن تحقيق مصالحهم وحاجاتهم، مع غياب الرقابة التي يترتب عليها سوء استغلال السلطة، وتضخم الأجهزة والمؤسسات الحكومية وما يرافقه من اختيار قيادات إدارية غير مؤهلة بالإضافة إلى قصور سياسة الأجور وتدنيها لدرجة عدم كفايتها لسداد متطلبات المعيشة، وعلاوة على وجود ثغرات في القوانين يستغلها الفاسدون في التلاعب بها والالتفاف عليها [5].

سوف نقسم هذا المطلب إلى فقرتين نتناول في الفقرة الأولى ماهية الفساد الإداري وأنواعه وتأثيره على الأموال العامة. ثم نتطرق في الفقرة الثانية للحديث عن ماهية الفساد المالي وأنواعه وأهم ما يميزه عن المسميات الأخرى وتأثيره على الأموال العامة.

---

(3) د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1990، ص151.

(4) أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، عمر موسى جعفر القريشي، لبنان، 2015، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1

(5) فايزة فوزي محمد، الفساد وأثره على الجهازين الأمني والقضائي, بحث مقدم إلى ندوة دور الشرطة في مكافحة الفساد الإداري, وزارة الداخلية دولة الإمارات العربية المتحدة, سنة 2004, ص5.

الفقرة الأولى: ماهية الفساد الإداري و أنواعه وتأثيره على الأموال العامة.

أولاً: تعريف الفساد الإداري:

لا يوجد تعريف محدد للفساد الإداري غير أنه يرتبط في رأي الباحثة بالوظيفة العامة نظراً لأنها تشكل الدعامة الكبرى التي يقوم عليها بناء الدولة فهم الأمناء على حماية المال العام والمصلحة العامة وإليهم يرجع الفضل في إصلاح منظومة العمل الحكومي إذا قاموا بواجبهم على أَحسن حال أو إذا قصروا أو أهملوا في ذلك، لذا بات من المتفق عليه في السياسة التشريعية تجريم كافة صور الفساد الوظيفي وفرض عقوبات لها، وعلة ذلك تأثيرها البالغ على الوظيفة العامة (6).

ومن منطلق الحرص على الوظيفة العامة، حرصت دولة الإمارات العربية المتحدة على تجريم أي سلوك يقوم به الموظف العام ويحصل فيه على مقابل غير مشروع، فالقائم على أعباء الوظيفة العامة ينبغي عليه أداء واجباته الوظيفية دون تربص بما سيعود عليه من نفع من ورائها ودون الحصول على ما هو غير مستحق له، لذا لا تكتفي التشريعات بإضفاء الحماية على الوظيفة العامة فحسب، وإنما تمتد هذه الحماية لتشمل الأموال التي توجد بين أيدي الموظفين العموميين لضمان عدم استخدامها في غير الأغراض المخصصة لها

والحقيقة أن الفساد الإداري ما هو إلا خروج الموظف العام عن الحدودِ التي رسمها القانون للوظيفة العامة التي يباشرها، وكذا خروجُه عن الواجبات العامة والخاصة لحسن العمل الوظيفي، ومن شأنه أن يسبب اضطراباً فعلياً أو حكمياً للإدارة العامة (7).

وتعود العلة الأساسية من التجريم أن الدولة تضع ثقتها في الموظف العام، لذا عليه أن يكون جديراً بتلك الثقة وأن يحمي الأموال العامة، ذلك لأن صفة الموظف العام وما تتضمنه من مباشرة لنشاط وظيفي قد تسهل له ارتكاب أفعال لا تمتّ بصلة للصالح العام الذي تنشده جهة الإدارة، ولا تمت للصالح العام وإنما ترتكب فقط للصالح الخاص سواءً لنفسه أو لغيره (8).

ثانياً: أنواع الفساد الإداري:

تناول المشرع الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة انواع الفساد الإداري على النحو التالي:

1- الرشوة:

إذا اتجر الموظف العام بأعمال الوظيفة وهبط بها إلى مستوى السلع عُدّ سلوكه طالباً رشوة، وقد فرض المشرع على هذا الفعل عقوبة جسيمة، حيث تنص المادة (234) على أنه يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة أو موظف عام أجنبي أو موظف منظمة دولية، طلب أو قبل أو وعد بشكل مباشر أو غير مباشر بعطية أو مزية أو منحة غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر أو منشأة أخرى، مقابل قيام ذلك الموظف بفعل ما أو الامتناع عنه بمناسبة أداء واجباته الوظيفية، ولو قصد عدم القيام بالفعل أو الامتناع عنه أو كان الطلب أو القبول أو الوعد بعد أداء العمل أو الامتناع عنه.

6() http://www.fedpol.admin ، 2005

7() TESAURO ,L'abuso Principi di diritto penale. Parte speciale ,cit., p. 201 s.; SPIZUOCO, L' eccesso dai limiti delle proprie attribuzioni, in Giust. pen., 1961, II, 83. Non sembra www.tesauro.it/tesauro_convegni.htm.

(8) د مأمون محمد سلامة، شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، طبعة 1983، دار الفكر العربي، ص 83

هذا ويلاحظ أن المشرع الاتحادي في دولة الإمارات عدد صور الرشوة؛ حيث نص على الإخلال بواجبات الوظيفة كغرض من أغراض الرشوة وجعله بالنسبة إلى الموظف ومن في حكمة أسوة بامتناعه عن عمل من أعمال الوظيفة وقد جاء التعبير بإخلال بواجبات الوظيفة مطلقا من التقييد بحيث يتسع مدلوله لاستيعاب كل عبث يمس الأعمال التي يقوم بها الموظف وأي تصرف أو سلوك ينسب إلى هذه الأعمال ويحد من واجبات أدائها على الوجه السوي الذي يكفل لها دائما أن تجرى على سنن قويم وقد استهدف المشرع من النص على مخالفة واجبات الوظيفة كصورة من صور الرشوة مدلولا عاما أوسع من أعمال الوظيفة التي تنص عليها القوانين واللوائح والتعليمات؛ بحيث تشمل أمانة الوظيفة ذاتها، فكل انحراف عن واجب من تلك الواجبات أو امتناع عن القيام به يجرى عليه وصف الإخلال بواجبات الوظيفة الذي عناه الشارع في النص فإذا تعاطى الموظف جعلا على هذا الإخلال كان فعله ارتشاء[9].

2- التربح من الوظيفة العامة:

إذا كان لا يهدف من وراء تصرفاته تحقيق المصلحة العامة وإنما يسعى للحصول أو يحاول الحصول لنفسه أو لغيره على ربح أو منفعة من أعمال وظيفته وعندئذ يشكل سلوكه جريمة التربح [10].

وقد نص المشرع الاتحادي على جريمة التربح في المادة (227) من قانون العقوبات الاتحادي رقم 3 لسنة 1987 على أنه (يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة عهد إليه بالمحافظة على مصلحة للدولة أو لإحدى الجهات التي ورد ذكرها في المادة (5) في صفقة أو عملية أو قضية وأضر عمداً بهذه المصلحة ليحصل على ربح لنفسه أو لغيره).

كما تنص المادة (228) من ذات القانون على أنه (يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة له شأن في إعداد أو إدارة أو تنفيذ المقاولات أو التوريدات أو الأشغال أو التعهدات المتعلقة بالدولة أو بإحدى الجهات التي ورد ذكرها في المادة (5) انتفع مباشرة أو بالوساطة من عمل من الأعمال المذكورة أو حصل لنفسه أو لغيره على عمولة بمناسبة أي شيء من شئونها).

ولا يشترط في جريمة التربح سوى الحصول على الربح مادام الموظف أضر عمدًا بمصلحة الدولة أو إحدى الجهات ليحصل على ذلك الربح سواء تحقق ذلك لنفسه أو لغيره. أو يكون للموظف شأن في إعداد أو إدارة أو تنفيذ المقاولات أو التوريدات أو الأشغال أو التعهدات المتعلقة بالدولة أو بإحدى الجهات التي ورد ذكرها في المادة (5) انتفع مباشرةً أو بالوساطة من عمل من الأعمال المذكورة أو حصل لنفسه أو لغيره على عمولة بمناسبة أي شيء من شؤونها.

والمصلحة المحمية في جريمة التربح أن الموظف يجمع بين صفتين لا يجوز الجمع بينهما، وهذا الجمع من شأنه إهدار المصلحة العامة فاختصاصه الوظيفي يفرض عليه السهر على المصلحة العامة ومباشرة الرقابة على من يتعاقدون مع الدولة أو يؤدون عملاً لحسابها، فإذا قام بالعمل بنفسه أو من خلال شخص يتستر وراءه أو عهد بالعمل إلى شخص يريد أن يحقق له ربحاً أو منفعة، أي ربط بين العمل ومصلحته الخاصة وبالتالي لن يستطيع أن يؤدي واجبه في الرقابة الذي يفرضه عليه اختصاصه وإنما سيحابي مصلحته الخاصة على حساب المصلحة العامة، فهي من الجرائم الخطيرة التي تهدد نزاهة الوظيفة العامة، ولا يشترط فيها استغلال الموظف لنفوذه والسلطة العامة التي تنتمي إليها الوظيفة لحمل الآخرين على أداء نفع مادي ولا يلزم أن يكون الموظف مختصاً بالعمل محل النفع المادي الذي طلبه أو حاول طلبه ولا أن تصدر منه أفعال من شأنها إكراه من يطلب منه هذا النفع.

---

(9) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام الجزائية | الطعن رقم: 2 لسنة: 18 قضائية بتاريخ: 1996/6/26

(10) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات (القسم الخاص) دار النهضة العربية، 1988، ص 126.

ثالثاً: تأثير الفساد الإداري على الأموال العامة.

في الواقع يؤثر الفساد الوظيفي على الأموال العامة من ناحيتين: الأولى زيادة عدد الجرائم التي تشمل اعتداءً على المال العام أو المصلحة العامة، ومن ذلك (جرائم الرشوة، واختلاس المال العام، والتربح، وأخذ الموظف وطلب غير المستحق، والإضرار العمدي بالمال العام)، أما الناحية الثانية: زيادة الأفعال التي تشكل انتهاكاً لقوانين الموارد البشرية وهي أقرب للفساد الوظيفي لأنها تنطوي على مخالفة لتعليمات الوظيفة فعلى سبيل المثال تضمن القانون الإماراتي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية جزاءات إدارية توقع على الموظفين الذين يخرجون على قواعد الوظيفة العامة.

ونرى أنه وللتغلب على هذه الظاهرة ينبغي تحقق أمرين الأول: التوسع في تجريم حالات الانحراف الوظيفي عندما يشكل ذلك إحدى جرائم التعدي على المال العام، والاتجاه الثاني: تجريم صور الفساد الاداري والذي ينطوي على مخالفة لتعليمات الوظيفة.

والفساد الإداري يتوافر في الحالات الآتية:

1- أي سلوك يرتكب عمداً، يترتب عليه إهدار المال العام أو الإضرار بالوظيفة العامة.
2- أي سلوك خاطئ أو غير عمدي من الموظف العام يترتب عليه إهدار المال العام، أو الإضرار بالوظيفة العامة.
3- المحسوبية في التعيين في الوظائف العامة إذ يترتب عليه فساداً إدارياً نتيجة إسناد الوظائف لأشخاص لا يستحقون.
4- تجريم الأفعال التي تنطوي على تعارض المصالح بين منصب المسئول الحكومي أو الشخص المرتبط به مع ما تقتضيه طبيعة منصبة. (11)

الفقرة الثانية: ماهية الفساد المالي و أنواعه وأهم ما يميزه عن المسميات الأخرى وتأثيره على الأموال العامة

تقسيم:

سوف نقسم هذه الفقرة للحديث عن نقطتين أساسيتين الأولى تعريف الفساد المالي، والثانية نتناول فيها بيان أنواع الفساد المالي:

أولاً: تعريف الفساد المالي:

يجب على الموظف العمل على مراعاة الأحكام المالية المعمول بها، وصيانة أموال الدولة التي يستعملها بحكم وظيفته والمحافظة عليها، وعدم الاستيلاء عليها أو استغلالها لنفسه، أو الإضرار بها؛ بسوء استخدامها، كذلك يحظر عليه الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، كما لا يجوز للموظف أن يدخل في تعامل مالي مع جهة عمله أو يتصل بأعمال وظيفته، وذلك خشية تفضيل مصلحته الشخصية على المصالح المالية للإدارة، وقوانين الخدمة المدنية بصفة عامة، كذلك النشرات المنظمة لتنفيذ هذه القوانين والأحكام واللوائح المتعلقة بالعاملين، وبتنفيذ الموازنة العامة، والإجراءات الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات، وكافة القواعد المالية، والإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضباع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة

(11) الجريدة الرسمية العدد 45 مكرر (أ) بتاريخ 13-11-2013 -يعمل به من تاريخ 2013/12/13 توقيع: عدلي محمود منصور - رئيس الجمهورية المؤقت.

الأخرى، وكذلك عدم موافاة أجهزة الرقابة المالية بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لذلك.[12]

وتظهر خطورة الفساد المالي، واستغلال الوظيفة العامة والرشوة من أهم أسباب الاقتصاد الخفي، فبيع الوظائف العامة، ومنح التراخيص وفقاً لأهواء المسؤولين السياسيين نظير مقابل، يشجع على ظهور اقتصاد أسود، تنتج عنه أموال لا تسجل في الدخل القومي، وتستخدم مرة أخرى من خلال الفئات المستفيدة، وتزيد القوة الشرائية لفئات معينة غالباً تتصف بعدم الرشد في الإنفاق، والاستهلاك، مما يؤدي إلى حدوث تضخم، وارتفاع في الأسعار. [13]

تعد بنود التوجيه 97 / 2000 / EEC والمكملة لبنود التوجيه 91/308/EEC من أبرز الجهود الدولية في مكافحة الفساد المالي، حيث تضمنت بنود هذا التوجيه تجريم (غسل الأموال المتحصلة من الأنشطة الإجرامية الجسيمة، الجرائم المنظمة، جرائم النصب والتقليد، وجرائم الإضرار بالمصالح المالية لدول الاتحاد الأوربي، الفساد، والرشوة) [14].

كما أوصت FATF بتجريم الجرائم الخطرة كالجرائم المنظمة، تمويل الإرهاب، التهريب، والهجرة غير الشرعية، الدعارة، استغلال الأطفال جنسياً، الاتجار في المواد المخدرة، والأسلحة غير المشروعة، الفساد، الرشوة [15].

ثانياً: أنواع الفساد المالي وأهم ما يميزه عن المسميات الأخرى.

1- الفرق بين الفساد واختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر.

إذا كانت هناك أموالاً في حيازة الموظف العام بسببِ أو بمناسبةِ وظيفتهِ أو سهلت له الأخيرة ذلك عد سلوكه مكوناً لجريمة الاختلاس، والاستيلاء على المال العام [16].

هذا وقد تناول المشرع الاتحادي جرائم الاختلاس في المادة (224) من قانون العقوبات الاتحادي في دولة الإمارات بأن نص على أنه " يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام أو مكلف بخدمة عامة اختلس مالاً وجد في حيازته بسبب وظيفته أو تكليفه" والاختلاس بهذه المثابة يشترط لتحققه أن يكون موضوعها المال الذي يحوزه الموظف بسبب وظيفته

---

(12) فعلى سبيل المثال بينت المادتان 76, 77 من قانون العاملين المدنيين في مصر رقم 47 لسنة 1977 واجب مراعاة الأحكام المالية وهي: أ- المحافظة على الممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها. ب-عدم مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة. ج-عدم مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية. د-عدم الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة. هـ-الرد على مناقصات الجهاز المركزي للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها وتجنب الردود التي يكون الغرض منها المماطلة والتسويف وموافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لها، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى القانون.

(13) - Tom Farer:-Transnational Crime in the Americas An Inter-American , London, 1999 P.128 Questia Media America, Inc. www.questia.com, and Robert Harris:-Political Corruption In and beyond the Nation State, New York, 2003, P 165: 167 Questia Media America ،Inc. www.questia.com

(14) Commission of the European Proposal for a regulation of the european parliament and of the council information on the payer accompanying transfers of funds-Brussels ،26/.7/2005 , p 10 http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/framework/2004 contributions_en.htm - contributions_en.htm

(15) - Second Report of the Financial Action Task Force on Money Laundering (1991) FATF – http:// www.fatf-gafi.org

(16) د. أحمد الألفي، شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، مكتبة النصر، جامعة الزقازيق، طبعة 1985، ص 122

وأن يتخذ الركن المادي صورة وفعل اختلاس هذا المال وأن يتخذ الركن المعنوي صورة القصد الجنائي المتجسد بنية تملك المال الذي بعهدته وإضافته إلى ملكه فإذا انتفى أحد هذه الأركان فإن الفعل يخضع لنصوص السرقة أو النصب أو خيانة الأمانة بحسب الأحوال بل إنه لا يخضع لهذه النصوص إذا كان غير مصحوب بنية التملك.

وتكون العقوبة بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات إذا اقترنت أو ارتبطت الجريمة بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور أو صورة لمحرر رسمي ارتباطاً يقبل التجزئة والمصلحة المحمية في جريمة الاختلاس على ضوء النص السابق هي المحافظة على الأموال التي تديرها الإدارة بواسطة موظفيها العموميين وذلك من الاعتداء عليها من قبل القائمين على إداراتها وإخراجها من صفة العمومية وإدخالها صورة المصلحة الخاصة بدلاً من المصلحة العامة كصورة لها [17].

وبناء على ذلك فإن اختلاس المال العام ينطوي على خيانة للأمانة التي حملتها الدولة للموظف بعبثه بما عهد إليه بحفظه، وعلى ذلك فإن المصلحة المحمية في الاختلاس تنحصر في أمرين: الأول: هو المحافظة على مصالح الدولة المالية، والثاني: هو ضمان عدم الإخلال بواجبات الوظيفة الخاصة بالأمانة والثقة العامة [18].

2- الفساد وما يختلط به من مسميات أخرى:

يتشابه الفساد مع بعض المسميات الأخرى، ومن أبرز الظواهر التي تتشابه مع الفساد هي الإفساد والحوكمة:

1. الفساد والإفساد:

إذا كان الفساد ظاهرة عادية طالما كانت في مهدها، حيث يسهل مكافحتها إذا ظهرت إدارة سياسية تسن قوانين جادة تحكم المجتمع، ونظم إدارية حازمة تحقق الصالح العام، وتثيب المجد وتعاقب المخطئ، وقضاء نزيه ومحايد ومستقل يطبق القوانين بنزاهة، أما الإفساد فهو سياسة تهدف إلى نشر الفساد بين أناس غير ملوثين به؛ بهدف تشويه المجتمع حتى يصبح الفاسد فرداّ من أبناء الشعب دون غرابة أو استنكار لذلك، ويصبح الجميع أما راشين أو مرتشين أو وسطاء بينهما أو مرتكبين لأي فعل يعد سلوكاً فاسداً ومن هنا يعم الفساد المجتمع بأسرة ويصبح ظاهرة عامة يصعب مقاومتها [19].

ويعد إفساد الحياة السياسية من أخطر أنواع الإفساد؛ إذ يترتب عليه الفساد المالي، فنتيجة انحراف المسئول السياسي بالسلطة فينتج عن ذلك تضخم الثروات في يد عدد قليل من أفراد المجتمع، وتستطيع هذه الفئة في ظل الاقتصاد النامي أن تفرض سيطرتها على الجوانب السياسية، والتأثير على النظام السياسي، والإعلامي، والقضائي، أي تكوين سلطة موازية للسلطة الحاكمة في الدولة، مما يؤدي إلى انتشار الفساد والرشوة، كما حدث في المجتمع المصري عندما تضخمت ثروة شركات توظيف الأموال، واستطاعت أن تفرض قوانينها على المجتمع ككل [20].

2. الفساد والحوكمة.

ترتبط الحوكمة بالفساد ارتباطاً وثيقاً فإذا لم تتم الحوكمة الرشيدة والتي تعني وجود نظام للرقابه والتوجيه للمستوى المؤسسي يحدد المسئوليات والحقوق والعلاقات الرشيدة مع جميع الفئات المعنية ويوضح القواعد والإجراءات

---

(16) د. مأمون سلامة، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ص244

(17) د. أيمن محمد، جريمة التربح في التشريع المصري المقارن، دار النهضة العربية، ص48

(19) د. محمد قدري حسن، الفساد الإداري، بحث منشور في مجلة الفكر الشرطي، العدد 2 يوليو 2006، ص 175

(20) د. حمدي عبد العظيم، غسيل الأموال في مصر والعالم، دار النهضة العربية، طبعة 2001، ص 213

اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل المنظمة، فالانحراف عن الحوكمة الرشيدة في أي مجال من المجالات المتقدمة سيترتب عليه فساداً، أما الحوكمة الرشيدة فمن شأنها القضاء على الفساد، ومن هنا تتضح أوجه العلاقة بين الفساد والحوكمة [21].

والحوكمة كجريمة تجد مجالها الحقيقي فيما يتعلق بشركات المساهمة، ومن قبيل هذه التطبيقات:

1- الجمع بين منصب رئيس مجلس الإدارة ومنصب مدير الشركة والعضو المنتدب في شركات المساهمة.
2- حصول عضو مجلس الإدارة على توكيلات من المساهمين للحضور بالوكالة عنهم في اجتماعات الجمعية العمومية.
3- عدم إطلاع المساهمين على سياسة توزيع أرباح الشركة في اجتماع الجمعية العمومية.
4- عدم إبلاغ مدقق الحسابات الخارجي للجهات الرقابية عن المخالفات الجوهرية أو المعوقات حال عدم اتخاذ مجلس الإدارة القرار المناسب.
5- عدم استقلال مدقق الحسابات الخارجي عن الشركة ومجلس إدارتها.
6- عدم الإفصاح في تقرير حوكمة الشركة عن مدى تقيد الشركة بنظام الرقابة الداخلية أثناء مدة التقرير.
7- عدم التزام عضو مجلس الإدارة أثناء ممارسته لصلاحياته وتنفيذ واجباته بالتصرف بأمانة وإخلاص.
8- عدم إفصاح عضو مجلس الإدارة عند استلامه لمهامه عن طبيعة المناصب التي يشغلها في الشركات والمؤسسات العامة.
9- عدم إخضاع عضو مجلس الإدارة المعين حديثًا لجولة تعريفية لجميع إدارات وأقسام الشركة وتزويده بكافة المعلومات اللازمة.
10- الجمع بين منصب رئيس مجلس الإدارة ومنصب مدير الشركة أو العضو المنتدب.
11- عدم الإفصاح في تقرير حوكمة الشركة عن مدى تقيد الشركة بنظام الرقابة الداخلية أثناء مدة التقرير.
12- عدم وضع مسئولي مجلس الإدارة لقواعد مكتوبة خاصة بتعاملات أعضاء مجلس إدارة الشركة في الأوراق المالية المصدرة.
13- الجمع بين منصب رئيس مجلس الإدارة ومنصب مدير الشركة أو العضو المنتدب.

المطلب الثاني: ضوابط وأبعاد حماية الأموال العامة والتدابير الوقائية

تقسيم:

سوف نتحدث في هذا المطلب عن ضوابط وأبعاد حماية الأموال العامة وذلك في الفقرة الأولى، ثم نتطرق إلى الإجراءات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد الإداري والمالي وذلك في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: ضوابط وأبعاد حماية الأموال العامة

أولاً: ضوابط حماية الأموال العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة:

حتى يتسنى حماية الأموال العامة ينبغي أن تتخذ الدولة ضوابط تشريعية وأمنية لحماية هذه الأموال العامة، فأما بخصوص الضوابط التشريعية فقد سن المشرع الإماراتي عدة قوانين تكفل حماية الأموال العامة، منها: **المرسوم**

(21) د. محمد قدري حسن، الحوكمة، مجلة البحوث والدراسات الأمنية – العدد الثاني، السنة الأولى، المجلد الأول،2010

بقانون اتحادي رقم (3) لسنة 1987 في شأن العقوبات في دولة الإمارات العربية المتحدة، وتعديلاته بالقانون رقم (43) لسنة 2005م، والقانون رقم (25) لسنة 2006م، والقانون الاتحادي رقم (7) لسنة 2016م، حيث نص القانون في بابه الثاني على الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة كطلب الموظف العام الرشوة والتوسط فيها، أو عرض الرشوة على الموظف العام، استغلال الوظيفة وإساءة استعمال السلطة، التعدي على الموظفين العموميين، انتحال الوظائف والصفات، كما نص في الفصل السادس على تجريم الاختلال والإضرار بالمال العام والاستيلاء عليه بدون وجه حق والتربح من الوظيفة العامة، وقد فرض المشرع الإماراتي عقوبات أصلية مشددة على الجرائم السابقة فضلاً عن عقوبات تبعية تتمثل في الحرمان من المزايا والوضع تحت المراقبة والعزل من الوظيفة.

وينص القانون رقم (1) لسنة 2016 في شأن النظام المالي لحكومة دبي " على المؤسسة وأي جهة حكومية أخرى تحددها اللجنة العليا تقديم البيانات التقديرية للإيرادات والنفقات وقائمة التدفق النقدي للشركات المملوكة بالكامل للحكومة أو المملوكة لتلك الجهة، وبالموقف المالي للشركات التي تساهم فيها الحكومة أو تلك الجهة، لكي يتم إدراجها من قبل الدائرة كمرفق عند اعتماد مشروع الموازنة العامة، على أن يتم تقديم هذه البيانات والقوائم وفقاً للمعايير والمواعيد التي تحددها الدائرة في هذا الشأن، وبما يتناسب مع طبيعة عمل تلك الشركات" [22].

ثانياً: أبعاد حماية الأموال العامة:

لا تقتصر آليات مكافحة الفساد الإداري بوجه عام عند حد تجريم سلوك الموظف إذا انطوى على تعد على الوظيفة العامة، بل يجب على الدولة تحقيق عدة أبعاد تهدف إلى الحفاظ على الأموال العامة:

1- **البعد الأول**: لم تقتصر مكافحة الفساد عند حد وضع قواعد للتجريم والعقاب في التشريعات الداخلية، بل تظافرت الجهود الإقليمية ومن ذلك توجيه المجلسِ الأوربي رقم 97 /2000 / EEC والذي تعد بنوده مكملة لبنود التوجيه 91/308/EEC وقد توسع في تجريم الجرائم التي ترتكب إضراراً بالمصالح المالية لدول الاتحاد الأوربي، الفساد والرشوة، وكافة الجرائم التي يتولد عنها عائدات ضخمة، أو التي تستوجب الحكم بالسجن المشدد وفقا لقانون العقوبات للدول الأعضاء.

2- **البعد الثاني**: إنشاء وحدات تضم خبراء من المتخصصين في تقنية المعلومات داخل مؤسسات الدولة للكشف عن جرائم الفساد الإداري، ومن أمثلة ذلك التشريع الأمريكي الذي قام بإنشاء وحدة المخابرات المالية Fin CEN وكان اختصاصها في المقام الأول منع استخدام المؤسسات المالية في أغراض غسل الأموال ومكافحة حالات الفساد الإداري، ومن ذلك استغلال الوظيفة في الحصول على مكاسب ومنافع، كما أنشأ الاتحاد الأوربي وحدة المخابرات المالية CTIF، بموجب قانون 11 يناير 1993، وذلك لمكافحة الفساد الإداري والمالي، مثل استغلال الأموال المتحصلة من جريمة الرشوة والفساد.

3- **البعد الثالث:** مكافحة الفساد الإداري تقتضي حرمان المجرمين من طائفة الموظفين العموميين من استغلال الأموال المتحصلة من هذه الجرائم، ومنع التعامل فيها واعتبار التعامل في هذه الأموال ومحاولة استغلالها أو إيداعها أو استثمارها في البنوك مكوناً لجريمة غسل أموال، وقد **أصدرت إمارة دبي القانون الرقم (37) لسنة 2009 في شأن إجراءات استرداد الأموال العامة المتحصلة بطريقة غير مشروعة** لتكون أداة شرعية فعالة تضمن إلى حد كبير استرداد الأموال العامة والخاصة، من خلال دفع الأشخاص الذين يثبت من خلال أحكام قضائية نهائية وباتة

22() أنظر :المادة (50) القانون رقم (1) لسنة 2016 في شأن النظام المالي لحكومة دبي

استيلاؤهم على أموال الآخرين من دون وجه حق، وامتناعهم عن ردها من خلال تقييد حريتهم لمدد تتراوح ما بين 5 إلى 20 سنة، وفقاً لمقدار الأموال التي قاموا بسرقتها[23].

4- **البعد الرابع:** إلزام المؤسسات المالية بالإخطار على المعاملات المالية المشبوهة المتحصلة من جرائم الفساد الإداري والمالي، ومن ذلك ما نص عليه القانون النقدي والمالي الفرنسي بأنه " يلتزم الأشخاص المخاطبين بأحكام هذا القانون بالإخطار عن المعاملات المالية المشتبه في أنها تنطوي على غسل أموال " [24] وقد حدد ذلك القانون دلائل وإمارات بأن الأموال التي تم التعامل فيها مصدرها غير مشروع على نحو ما يلي: (توافر الاشتباه في أن الأموال متحصلة من تجارة المخدرات أو تهريب الأموال للأسواق الأوربية، أو جرائم الرشوة والفساد أو أنشطة إجرامية منظمة أو تمويلِ إرهاب)

5- **البعد الخامس:** يؤثر الفساد الإداري والمالي بأنواعه مثل واستغلال الوظيفة العامة والرشوة والاختلاس على الاقتصاد الخفي، فبيع الوظائف العامة ومنح التراخيص وفقاً لأهواء المسئولين السياسيين نظير مقابل يشجع على ظهور اقتصاد أسود تنتج عنه أموال لا تسجل في الدخل القومي، وتستخدم مرة أخرى من خلال الفئات المستفيدة وتزيد القوة الشرائية لفئات معينة غالباً تتصف بعدم الرشد في الإنفاق والاستهلاك مما يؤدي إلى حدوث تضخم وارتفاع في الأسعار [25].

وفي ضوء ما سبق تبدو أهمية تجريمِ سلوك الموظف الذي يسعى إلى تحقيق الربح أو المنفعة أو محاولة تحقيقهما من أعمال وظيفته والتي قد تسابقت التشريعات في ذلك ومن بينها المشرع الإماراتي الذي عالج هذه الجريمة في المادتين (229) و(228) المرسوم بالقانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 في شأن العقوبات في دولة الإمارات العربية المتحدة، وتعديلاته بالقانون رقم (43) لسنة 2005، والقانون رقم (25) لسنة 2006، والقانون الاتحادي رقم (7) لسنة 2016.

والأساس في حماية الأموال العامة من الاعتداء والفساد يكمن في أمرين: الأول على الصعيد الوطني وهو حماية المال العام ومنع استغلال الأموال المتحصلة من الفساد في ارتكاب جرائم جديدة أو خلق سلطة موازية تملك أموالاً قد يصل بها الأمر الوصول إلى المناصب السياسية وشراء أصوات الناخبين، وعلى الصعيد الدولي **"اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة"** عبر الوطنية التي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها 55/ 25 والتي أقرها مؤتمر باليرمو الدبلوماسي في إيطاليا في الفترة من 11-15 ديسمبر 2000 م، وتعتبر هذه الاتفاقية من أهم الاتفاقيات الدولية في مجال مكافحة الإجرام المنظم والجرائم الخطيرة كالفساد، والاتجار بالبشر، وتهريب المهاجرين والأسلحة والذخائر وتجريم غسل عائدات هذه الجرائم [26]. وعرفته في المادة الثامنة فقرة (1) في البندين (أ)، (ب) بأنه " كل من وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه، أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص آخر، أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية؛ وكل موظف عمومي طلب أو قبول بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف

(23) د. خالد حامد مصطفى، جريمة غسل الأموال – دراسة مقارنة، منشأة المعارف،طبعة 2008، ص 5 وما بعدها.

24() أنظر المادة (562-2) من القانون الفرنسي النقد المالي CMF

25() Robert Harris ,Political Corruption In and beyond the Nation State, New York, 2003, P 165: 167 Questia Media America ،Inc. www.questia.com

(26) أنظر: قرار الجمعية العامة رقم 55/ 25 بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة.

نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية27).(

وأوصت هذه الاتفاقية الدول الأعضاء أن تتخذ تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه في الفقرة (1) من هذه المادة الذي يضلع فيه موظف عمومي أجنبي أو مدني أو دولي، وبالمثل يتعين على كل دولة طرف أن تنظر في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائيا، وعرفت "الموظف العمومي بأنه " أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها.

وقد انضمت الإمارات العربية المتحدة لاتفاقية الأمم المتحدة بمقتضى المرسوم رقم (35) لسنة 2007م في شأن انضمام الدولة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

الفقرة الثانية: الإجراءات والتدابير الوقائية لمكافحة الفساد الإداري والمالي

حتى يتسنى مكافحة الفساد الإداري والمالي يجب الارتفاع بمستوى الأداء الوظيفي أو الكفاءة الإنتاجية للعمل الوظيفي، رعاية شؤون الموظف العام وتزويده بما يلزم من حقوق وضمانات، وأهم هذه التدابير الوقائية لمكافحة الفساد الاداري هي:

أولاً: الارتفاع بمستوى الأداء الوظيفي:

لا يعتبر الشخص موظفاً عاماً إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر، والوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة فيجب على الموظف العام أن يقوم بأداء عمله الوظيفي بنفسه بكل إخلاص ودقة وأن يتفرغ للأعمال والاختصاصات الموكلة له.

ويشمل الارتفاع بمستوى الأداء الوظيفي، التخصص الوظيفي، والإخلاص في أداء العمل، مع الالتزام بالعدد الأمثل من الموظفين، وتحديد حقوق وواجبات الموظف، وتقرير سياسة للثواب والعقاب [28].

1- التخصص الوظيفي:

أصبحت قاعدة التخصص وتقسيم العمل على أساس نوعه، من القواعد المستقرة ذات النفع الأكيد، لذا يجب أن يقوم النظام الوظيفي على أساس من التخصص الموضوعي، بأن يختار لكل وظيفة بما تتضمنه من اختصاصات وأعمال وواجبات الموظف المتخصص، وذلك حتى يتمكن الموظف من أداء مهام وظيفته على الوجه اللائق بعد أن اصطبغت الوظيفة الحديثة بصبغة فنية تجعل من الصعب على غير المتخصص ممارسة ما تنطوي عليه من أعمال أو واجبات، فيجب اختيار الموظف المناسب بتخصصه للوظيفة المراد شغلها.

واختيار الموظف المتخصص المناسب يجب أن يكون موضوعياً بعيداً عن الاعتبارات الشخصية التي قد تدفع إلى تعيين أقارب وأصدقاء أو معارف ذوي السلطة أو الجاه في وظائف لم يؤهلوا لها. وبالأسس الموضوعية القائمة على أسس غير شخصية، كالشهادات الدراسية والخبرات العملية. وباجتياز الاختبارات الوظيفية ومسابقات التعيين، تتحقق المساواة العادلة، ويراعى تكافؤ الفرص أمام الجميع في تولي الوظائف العامة.

27() لمزيد من التفصيل أنظر: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، المادة الثامنة فقرة (1) في البندين (أ)، (ب).

(28) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 244.

2- الإخلاص في أداء العمل الوظيفي:

يتطلب الإخلاص في أداء العمل الوظيفي من جانب الموظف العام، أن يضع نصب عينيه الأمور الهامة الآتية: واجبات وظيفته، وإنجاز الأعمال التي قد يكلف بها في غير أوقات العمل الرسمية، وعليه [29]:

أ- أداء العمل المنوط به بدقة وأمانة، وتخصيص وقت العمل الرسمي لأدائه إذا اقتضت مصلحة العمل بذلك.

ب- إحسان معاملة الجمهور، وإنجاز مصالحه في الوقت المناسب.

ج- المحافظة على مواعيد العمل وإتباع الإجراءات التي تحددها لوائح العمل في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد.

د- التعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة.

هـ- عدم مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها.

3- الالتزام بالعدد الأمثل من الموظفين:

العدد الأمثل من الموظفين هو العدد الذي يؤدي إلى أفضل تشغيل للإدارة، ويمكن بالبحث والدراسة تحديد العدد الأمثل للموظفين من مختلف التخصصات في كل إدارة من إدارات الدولة، ويجب أن يراعي ألا ينقص عدد موظفي كل إدارة عن هذا العدد أو يزيد عليه، وذلك لتفادي ما لكل من النقص والزيادة من مساوئ، فنقص عدد الموظفين عن العدد الأمثل يؤدي إلى إثقال كاهلهم وتحميلهم ما يفوق طاقتهم، فضلاً عن عدم إنجاز الأعمال المطلوبة منهم. أما زيادة عدد الموظفين، خاصة الإداريين منهم، فمن شأنه عرقلة العمل الوظيفي وتشتيت المسؤولية وانتشار الخمول والتكاسل فضلاً عن زيادة الأعباء المالية للدولة دون مبرر، وقد أصبحت مشكلة التضخم الوظيفي من أهم المشاكل التي تعاني منها كثير من الدول حالياً.

4- تحديد الحقوق والواجبات:

من أهم أسباب ارتفاع أو زيادة كفاءة التنظيم الوظيفي، ومن أهم عوامل نجاح الموظف في أداء عمله، وضوح ودقة تحديد مركزه القانوني بما يضمن له من حقوق كافية لحماية ورعاية شؤونه وما يفرض عليه من واجبات والتزامات مناسبة لطاقته وإمكانياته (30).

---

29) الأصل أن يخصص الموظف وقته وجهده في الحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته وأن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به في أوقات العمل الرسمية أو الذي يكلف بأدائه ولو في غير هذه الأوقات علاوة على الوقت المعين لها متى اقتضت مصلحة العمل ذلك, كما أن المفروض في الموظف أن يؤدي عملاً إيجابياً في خدمة المصلحة العامة طوال ساعات العمل الرسمية بتمامها, فليس يكفي أن يكون بمقر وظيفته أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدي عملاً, كما لا يكفي أن يقوم هذه الأوقات بأي قدر من العمل ولو يسيراً, بل إنه لا يكلف بإنجاز القدر من العمل المطلوب منه أداؤه في الوقت المخصص لذلك فإذا لم يؤد عملاً ما أو لم ينجز القدر من العمل المنوط به انجازه كان مقصراً في واجبات وظيفته, وحق للرئيس إلزامه بأن يقوم غير أوقات العمل الرسمية بما لم يؤده أو ما لم يتم انجازه من عمله الأصلي في أوقات العمل الرسمية دون أن يعتبر ذلك تكليفاً له بعمل إضافي ودون أن يستحق عن ذلك مكافأة مالية.

(حكم المحكمة الإدارية العليا, مجلس الدولة المصري, سنة 1955)

30() إن الموظف العام قد اختير لأداء مهمة معينة وفقاً لقاعدة التخصيص وتقسيم العمل, ومن ثم فإنه مطالب بأن يؤدي العمل المنوط به في مقابل المزايا المادية والأدبية المقررة لمنصبه، ولو كان شبيهاً بالعمل الحكومي، بل تحيط بالعمل الحكومي ظروف معينة أهمها وسائل القانون العام التي تتميز بها الإدارة وغاية النفع العام التي تهيمن على جميع تصرفاتها, ومن ثم فإن الموظف ليس حراً في أ، يؤدي عمله بالطريقة التي يرى أنها أكثر ملائمة، بل يتعين عليه أن يسلك السبيل الذي تحدده القوانين واللوائح والتقاليد الحكومية التي يتكون من

ومن أهم حقوق الموظف حقه في الراتب أو الأجر أو المقابل المالي لعمله، فيجب تقييم المقابل المالي لكل وظيفة تقييماً عادلاً يقوم على أساس نوعية الوظيفة، ومدى ثقل أعبائها، وما تستلزمه من جهد، وما تتطلبه من تأهيل.

ويجب عدم التوقف عند القيمة العددية للراتب أو الأجر، والنظر بعين الاعتبار إلى قيمته الحقيقية أو قوته الشرائية، وهذا يتطلب المراجعة المستمرة لمبالغ الرواتب للحفاظ على قيمتها الحقيقية رغم الارتفاع المستمر في أسعار السلع والخدمات، كما يجب مراعاة التناسب بين الرواتب الحكومية وأجور العاملين في القطاع الخاص، إذ أن ارتفاع مرتبات الموظفين من شأنه جذب ذوي الكفاءات إلى ميدان الوظائف العامة، في حين يؤدي انخفاضها إلى تسرب أصحاب الكفاءة من الوظائف العامة إلى المشروعات الخاصة.

أما واجبات الموظفين فتتوقف حول تحديد الاختصاص الوظيفي، خاصة الاختصاصات التي تتصل بأكثر من وظيفة ولم يحدد النظام الوظيفي صاحب الاختصاص فيها، مما يثير التنازع بشأنها، سواء كان هذا التنازع إيجابياً فيدعي أكثر من موظف دخولها ضمن أعمال وظيفته، أم سلبياً فيتنكر لها الجميع ويدعي صاحب كل وظيفة عدم دخولها في اختصاصات وظيفته.

5- تقرير سياسة للثواب والعقاب:

يرتبط النظام الوظيفي بسياسة الثواب والعقاب، وبمقدار الاستجابة لهذه الحقيقة بمقدار نجاح نظام الوظيفة في تحقيق أهدافه. فيجب أن يثاب الذين يحسنون العمل من الموظفين ولا يساوون بغيرهم حتى لا تضعف هممهم وينضمون تلقائياً إلى المتكاسلين منهم.

وفي نفس الوقت يجب أن يعاقب الذين يتقاعسون أو يسيئون العمل من الموظفين ولا يتركون بلا رادع يعيدهم إلى دائرة الصواب ويمنع غيرهم من الاقتداء بهم في تخاذلهم وإهمالهم. والإخلال بواجبات الوظيفة من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية للموظف، والخطأ يمكن أن يؤدي إلى إثارة نوعين من المسؤولية هما المسئولية الجنائية والمسئولية المدنية.

فالمسؤولية الجنائية تظهر إلى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من الجرائم كالاختلاس والتزوير والرشوة، وهنا يستحق الموظف عقاباً جنائياً إلى جانب العقاب التأديبي.

أما المسؤولية المدنية، فتترتب على الخطأ التأديبي إذا نتج عنه ضرر للإدارة أو للغير فيتحمل الموظف عبء تعويض هذا الضرر إذا كان الخطأ شخصياً وليس مرفقياً، إذ لا يسأل الموظف مدنياً إلاّ عن خطئه الشخصي.

و لا يعاقب الموظف تأديبياً إلا إذا ارتكب ما من شأنه أن يخل بمقتضيات وظيفته، أو ما لا يتفق مع مركزه الوظيفي كموظف عام، ويستوي أن يقع هذا الإخلال عمداً أو نتيجة إهمال، كما يستوي أن يكون الفعل المكون لها متصلاً بأعمال الوظيفة أو غير متصل بها، كأن يسلك الموظف في حياته الخاصة سلوكاً مشيناً يمس الاعتبار.

ومثلما تقرر القوانين سياسة العقاب، فإنها تضع سياسة الثواب وينصب أغلبها على الامتيازات المالية، فبالإضافة إلى الراتب الشهري، هناك العلاوات الدورية، والإضافية والمكافآت والترقيات، وهناك حوافز اجتماعية مثل الترفيه والرحلات وقضاء الإجازات في أماكن مسلية، ثم هناك الحوافز الصحية وأهمها العلاج والأدوية المجانية.

مجموعها المركز النظامي الذي يشغله. (د. سليمان الطماوي, القضاء الإداري, الكتاب الثالث, قضاء التأديب, دار الفكر العربي, 1995, ص142)

ثانيا: حسن الخلق الوظيفي:

يعتبر حسن الخلق أهم صفة يمكن أن يتصف بها إنسان بصفة عامة، وإذا كان الأصل أن يترك للإنسان حرية اتخاذ الموقف الذي يرتضيه من قواعد الأخلاق، فإن بعض هذه القواعد ينقلب بحكم القانون واستجابة لضرورات الحياة المشتركة في المجتمع إلى واجبات، وفي هذا الإطار يقع على عاتق الموظف عدد من الواجبات التي تتصل بحسن الخلق الوظيفي أو المهني، وهي:

1- عدم إفشاء الأسرار:

ويعني هذا الواجب عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم عمله إذا كانت سرية بطبيعتها كالأمور المتصلة بحياة الناس الخاصة، أو بالنص على اعتبارها كذلك بأية أداة قانونية. ويظل هذا الالتزام بكتمان سر المهنة قائماً على عاتق المسؤولية الإدارية للموظف كل من المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية لمرتكب المخالفة، ولا يجوز للموظف فضلاً عن ذلك أن ينشر أي تصريح عن أعمال وظيفته بغير إذن، أو أن يحتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية المتصلة بوظيفته [31].

على أن واجب عدم إفشاء الأسرار ينتفي إذا فقد الموضوع سريته، إما لصيرورته معروفاً بطبيعته، أو لإلغاء الأمر الذي فرض هذه السرية، كذلك إذا أذنت السلطات المختصة بإفشاء الأسرار، وإذا أذن صاحب السر نفسه بإفشائه على أن يكون ذلك صراحة، و-أيضاً- إذا كان من شأن إذاعة السر منع ارتكاب الجريمة [32].

2- مراعاة الأحكام المالية:

يجب على الموظف العمل على مراعاة الأحكام المالية المعمول بها، وصيانة أموال الدولة التي يستعملها بحكم وظيفته والمحافظة عليها، وعدم الاستيلاء عليها أو استغلالها لنفسه، أو الإضرار بها بسوء استخدامها، كذلك يحظر عليه الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، كما لا يجوز للموظف أن يدخل في تعامل مالي مع جهة عمله أو يتصل بأعمال وظيفته، وذلك خشية تفضيل مصلحته الشخصية على المصالح المالية للإدارة.

وقوانين الخدمة المدنية بصفة عامة، كذلك النشرات المنظمة لتنفيذ هذه القوانين والأحكام واللوائح المتعلقة بالعاملين، وبتنفيذ الموازنة العامة، والإجراءات الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات، وكافة القواعد

---

(31) تضمن قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1977 المحظورات التي يتعين على الموظف العام تجنبها في نطاق واجب عدم إفشاء الأسرار وهي: (أ) يمتنع على الموظف العام أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر, إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص.(ب) يحظر على الموظف أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة.(ج) لا يجوز للموظف أن يحتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً. (د) عدم مخالفة إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة.

وتضمن قانون الخدمة المدنية الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم 21 لسنة 2000 المحظورات على الموظفين وهي: أن يفشي الأمور التي يطلع عليه بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات صادرة بذلك ولو بعد تركة الخدمة.

(32) مخالفة المحافظة على سر المهنة وإفشاء أسرارها تعرض الموظف لثلاثة أنواع من المسؤولية: (أ) المسؤولية الجنائية: قرر المشرع عقوبة جنائية لهذه المخالفات , كما في المواد من 147-15 من قانون العقوبات المصري, والمواد 378-380 من قانون العقوبات الإماراتي, أو في قوانين مستقلة. (ب) المسؤولية التأديبية: في جميع الحالات. (ج) المسؤولية المدنية: إذا ترتب على إفشاء الأسرار أضرار مادية أو أدبية. د سليمان الطماوي, قضاء التأديب، المرجع السابق, ص172.

المالية، والإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضباع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، وكذلك عدم موافاة أجهزة الرقابة المالية بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لذلك [33].

3- حسن معاملة كافة المتعاملين:

الوظيفة العامة أداة للخدمة، وعلى الموظفين أن يجعلوا هذا المبدأ دستوراً لهم، خاصة بعد أن أصبحت الوظيفة جزءاً لا يتجزأ من حياة كل مواطن، ولم يعد في وسع المواطن الصالح أن يتجنب (الحكام) كما كان الشعار في الماضي، وهنا لا سبيل إلى تنفيذ هذا الواجب إلا بالتربية السياسية والاجتماعية السليمة، لأنه لا يمكن مراقبة كل موظف وهو يؤدي عمله. والحقيقة أن الشكوى من الإخلال بهذا الواجب هي أبرز ما يميز الإدارات الحكومية في الوقت الحاضر، مما يدفع المواطنين في كثير من الحالات إلى سلوك سبل مشبوهة للحصول على الخدمات اللازمة لهم في الجهاز الحكومي.

والخروج من هذه الحالة لا يكون بالعقاب فحسب، بل يكمن أولاً في تنظيم وترتيب خطوات العمل، بحيث تحدد الخطوات اللازمة لاقتضاء الخدمة على وجه الدقة، وتسد بالتالي الثغرات التي ينفذ منها ذووا الضمائر البليدة، وإذا أمكن إثبات سوء معاملة الموظف للمتعاملين، وهو أمر ليس بالسهل دائماً، فإن ذلك يمثل جريمة تأديبية تستوجب العقاب والردع، ومن مقتضيات هذا الواجب - أيضاً- التسوية في المعاملة بين المواطنين وعدم تمييز فئة على أخرى لسبب أو لآخر.

ثالثاً: الحرص على اعتباروكرامة الوظيفة:

يتعين على الموظف أن يلتزم خارج نطاق الوظيفة، أو في حياته الخاصة بمستوى معين من السلوك يتلاءم مع الأخلاق العامة وشرف المهنة التي يمارسها، وسلوك الموظف خارج نطاق الوظيفة يؤثر على عمله وما يقتضيه من الالتزام بما لا يفقده الثقة والاعتبار، ولهذا فإن شرط حسن السيرة والسلوك أو السمعة الحسنة لا يعتبر فقط شرطاً للتعيين في الوظيفة العامة، وإنما شرطاً للبقاء فيها.

وحسن السمعة لدى الموظف العام لا يحتاج إلى دليل قاطع لديه، إنما يكتفي وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالا من الشك عليه، وليس للإدارة أن تتدخل فيما يفعله الموظف-سواء داخل مقر عمله أو خارجه- مما لا تتجه إليه الأنظار العامة، إنما يبدأ حقها في التدخل عندما يكون سلوكه مدعاة للحط من كرامته الشخصية الضرورية لأعباء منصبه.

ويتأثر التزام الموظف بالسلوك الحسن والسمعة الطيبة خارج العمل بعوامل كثيرة، أهمها القيم الاجتماعية والدينية والأخلاقية السائدة في المجتمع، والمركز الوظيفي ومكان العمل.

33() بينت المادتان 76, 77 من قانون العاملين المدنيين في مصر رقم 47 لسنة 1977 واجب مراعاة الأحكام المالية وهي: (أ) المحافظة على الممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها. (ب) عدم مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة. (ج) عدم مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية. (د) عدم الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة. (هـ) الرد على مناقصات الجهاز المركزي للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها وتجنب الردود التي يكون الغرض منها المماطلة والتسويف وموافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لها، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى القانون.

ويتمثل الحرص على اعتبار وكرامة الوظيفة في الحياة الخاصة النظيفة، والمشاركة في الحياة العامة، والولاء للدولة ولنظام الحكم القائم.

1- الحياة الخاصة النظيفة:

أ- الموظف حر في أن يكيف حياته الخاصة كيف يشاء، بشرط أن يحترم تقاليد المجتمع، وإذا كانت الحرية هي الأصل، فإن لكل حرية قيود مرجعها القيم التي يؤمن بها المجتمع، ويعتبر احترام القيم الدينية وعدم الخروج عليها أول الواجبات التي يتعين على الموظف العام احترامها وإلا تعرض للعقاب التأديبي.

وتمثل الاتصالات الجنسية غير المشروعة الجانب الأكبر من العيوب المسلكية في الحياة الخاصة، كذلك الإفراط في شرب الخمر والظهور بحالة السكر البين، ومخالطة أشخاص أو أسر ذات سمعة سيئة، وإفراط الموظف في الاستدانة بما يهدد الاستقرار المالي له ويؤدي إلى ارتباك حياته.

وتجنب كل ما من شأنه أن يؤدي إلى فضيحة عامة هي أخشى ما تخشاه الإدارة، لأن أثرها لا يقتصر على الموظف وحده بل قد يمتد إلى الإدارة التي يعمل بها، على أن ما يعتبر فضيحة في مجتمع معين وظروف معينة لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر وظروف أخرى، والمعول عليه- في كل ذلك- هي الظروف المحيطة بالوظيفة، ووضعها في السلم الإداري ما يناط بشاغلها من حقوق وواجبات.

ب- على الموظف الابتعاد عن مواطن الشبهات والريب، وتضم قوانين الموظفين أموراً بعينها تعتبر من الشبهات التي يجب على الموظفين العموميين الابتعاد عنها، وعليهم أن يقيسوا عليها غيرها مما يعرض سمعتهم للخطر، وهذه الأمور هي:

- شراء عقارات أو منقولات مما يتصل بأعمال الوظيفة، وأن يكون للموظف مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته، وأن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله، وأن يضارب في البورصات.
- كذلك أن يشترك في تأسيس منشأة تمارس نفس نشاط الجهة التي يعمل بها أو يكون لها نشاط من أي نوع في مثل هذه الأعمال، وأن يقرض أو يقترض من وكلاء الجهة التي يعمل بها أو متعهديها أو ممن لهم صلة بنشاطها، وأن يقبل أية مكافأة أو عمولة أو هدية من أي نوع لقاء قيامه بواجبات وظيفته، وأن يجمع نقوداً لأي فرد أو لأية هيئة، أو يوزع منشورات أو يجمع إمضاءات لأغراض غير مشروعة، وأن يشترك في تنظيم أية اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن من الإدارة.

2- المشاركة في الحياة العامة:

الموظف يجمع بين صفتين لا تحجب إحداهما عن الأخرى، وهما صفته كمواطن، وصفته كموظف، فهو كمواطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات، ولكنه وهو يمارس هذه الحقوق ويؤدي تلك الواجبات مقيد بمراعاة مركزه الوظيفي، فهو له أن يعبر عن رأيه في الأمور العامة والخاصة بمختلف وسائل التعبير، قولاً وكتابةً ورسماً، وأن يستعمل وسائل الإعلام المقررة في هذا الصدد، ولكن عليه وهو يمارس هذا الحق أن يتذكر دائماً أنه موظف عام، ومن ثم لا يحق له في صدد النقد أن يكشف المعلومات التي تصل إليه بحكم عمله، حتى ولو لم تكن من قبيل الأسرار، وألا يصل به الأمر إلى حد مهاجمة رؤسائه أو الإدارة التي ينتمي إليها، أو إبداء الرأي في تجربة من التجارب الاجتماعية، أو كيفية أداء إحدى المصالح أو الإدارات لعملها، أو اقتراح تنفيذ مشروع معين الولاء للدولة ولنظام الحكم القائم:

تنفيذ الموظف العام للأوامر وفقاً لسياسة الدولة والحكومة لا يكفي للقول بأن الموظف قد أدى واجبه، لأنه ملتزم -أيضاً- في حياته الخاصة بأن يكون مسلكه مطابقاً لهذا الولاء، والقدر الأدنى يتمثل في عدم مهاجمة نظام الدولة وفلسفتها الاجتماعية في الجلسات الخاصة أو في الاجتماعات العامة، وعدم القيام بالتصرفات التي تسيء إلى سمعة الدولة في الداخل أو في الخارج، ولا يقتصر الأمر هنا على تحريم الاتصال بأعداء الدولة مما يعاقب عليه قانون العقوبات، بل يمتد ليشمل كل تصرف يكون من شأنه النيل من سلامة النظام أو تجريمه في الداخل أو الخارج.

رابعاً: أداء العمل وفقاً للظروف المتعارف عليها:

الموظف العام اختير لأداء مهمة معينة وفقاً لقاعدة التخصص وتقسيم العمل، ومن ثم فإنه مطالب بأن يؤدي العمل المنوط به في مقابل المزايا المادية والأدبية المقررة لمنصبه، ولكن أداء العمل الحكومي لا يتم في ذات الظروف التي ينجز فيها العمل الخاص، ولو كان شبيهاً بالعمل الحكومي، بل تحيطك بالعمل الحكومي ظروف معينه أهمها وسائل القانون العام التي تتميز بها الإدارة، وغاية النفع العام التي تهيمن على جميع تصرفاتها، ومن ثم فإن الموظف ليس حراً في أن يؤدي عمله بالطريقة التي يرى أنها أكثر ملاءمة، بل يتعين عليه أن يسلك السبيل الذي تحدده القوانين واللوائح والتقاليد الحكومية التي يتكون من مجموعها المركز النظامي الذي يشغله الموظف.

وعمل الموظف تحدده القوانين واللوائح والأوامر الداخلية وفقاً لنوعية ودرجة الوظيفة، وهذه الأعمال هي:

1- على الموظف أن يؤدي واجبات منصبه بنفسه:

فالاختصاص شخصي، فإذا أناط المشرع بأحد الموظفين اختصاصاً معيناً، فعليه أن يمارسه بنفسه وألا يفوض فيه، أو يحل أحداً غيره في منصبه، إلا إذا أجاز له المشرع ذلك صراحة، وكل تصرف على خلاف ذلك يؤدي إلى المسؤولية التأديبية للموظف، فضلاً عن بطلان التصرف ذاته، على أن الموظف إذا قام بعمل غير العمل المنوط به، سواء من تلقاء نفسه عن طريق التطوع، أو الخطأ، أو بناء على أمر رئيس تجب طاعته، فإنه ملزم بأن يؤديه على أفضل نحو، وإلا كان مسئولاً عن ذلك.

2- على الموظف أن يؤدي عمله في الوقت المخصص لذلك:

إذا كانت اللوائح تحدد ساعات معينة للعمل وأخرى للراحة، فإن ذلك لا يعني أن الموظف حر في استعمال الأوقات الغير مخصصة للعمل، بل إن المبدأ الأصولي في هذا المجال، أن وقت الموظف كله مخصص لواجبات منصبه، وأن تحديد ساعات للعمل بعينها إنما مجرد أسلوب تنظيم.

فالأصل إذاً أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته، أي أن ينقطع لها، سواء في وقت العمل الرسمي، أو غير الوقت المعين لها، فلا يقوم في وقت فراغه بأي عمل آخر، ويترتب على مبدأ التفرغ:

أ- إن الإدارة تستطيع أن تكلف الموظف بأي عمل يدخل في اختصاصه أو غير اختصاصه إذا اقتضى الأمر ذلك، وليس له أن يمتنع عن تنفيذ هذا الأمر ما دام قادراً على الوفاء بالواجب.

ب- إذا كانت القوانين واللوائح تجيز منح الموظف أجراً عن العمل الذي يؤديه في أوقات إضافية، فإن ذلك مشروط بأن يثبت أن حجم العمل لا يمكن إنجازه في الوقت الرسمي، وأن ثمة اعتمادا يسمح بدفع الأجر الإضافي، وإلا كلف الموظفون في حدود طاقتهم بطبيعة الحال بإنجاز أعمالهم، سواء في الوقت الرسمي أو غير الرسمي.

ج- الإجازات –غير المرضية بطبيعة الحال-تعتبر من المجالات التقديرية للإدارة بمعنى أن منح الموظف إجازة، ولو استوفى شروطها، منوط بتقدير الإدارة وترخصها حسب ظروف العمل وفي حدود عدم التعسف.

د- يعتبر التغيب عن العمل بدون عذر مقبول، من أخطر ما يهدد فاعلية إنجاز العمل لاسيما في المؤسسات الإنتاجية، ولهذا تحرص قوانين الموظفين على التنبيه على خطورة هذا الفعل، كذلك الانصراف عن مقر العمل بدون إذن. - أيضاً- التخلف عن الحضور في أوقات العمل الرسمية، والتغيب مدة أطول من المصرح بها، وتمنع القوانين الموظفين من الإضراب عن العمل لما فيه تعطيل عمدي للمرافق العامة.

هـ- لا يستطيع الموظف أن يجمع بين وظيفته وبين عمل خاص أو حكومي، إلا بإذن الإدارة مسبقاً.

3- على الموظف أن يمارس عمله في المكان المخصص لذلك:

مقتضى تنظيم العمل الحكومي أن يمارس الموظفون عملهم في أي مكان تحدده الدولة، فلا يتكدسون في العاصمة والحواضر الكبرى، ولهذا فإن النقل المكاني- شأنه شأن النقل النوعي- يعتبر من مجالات ترخص الإدارة تمارسه وفقاً لمقتضيات سير المرافق العامة.

لكن تفاوت درجة العمران ووجود أماكن ما تزال بعيدة عن مظاهر الحضارة نتيجة للتركيز على العواصم الكبرى وترك القرى بدون عناية، كل ذلك يدفع بعض الموظفين إلى التمسك بالمدن والهروب من العمل في الأقاليم، والتحايل على ذلك بكل السبل، مما يوقعهم تحت المساءلة القانونية.

خامساً: تقرير المسؤولية عن أداء العمل:

المسؤولية عن أداء العمل لا تكون بصورة واحدة على جميع الموظفين، فيصعب وضع قواعد عامة مجردة تنطبق على جميع الموظفين نظراً لتنوع أعمالهم طبقاً لمستوياتهم الوظيفية، ونوع العمل المعهود به إليهم.

ومسؤولية الموظف عن أداء العمل المعهود به إليه تتوقف على طبيعة الاختصاصات المتروكة له، فإذا كان اختصاصه مقيداً ولا حرية له في التصرف، بل عليه أن يؤدي أعباء عمله طبقاً لتعليمات محددة، فإن مسؤوليته في هذه الحالة تنحصر في مدى احترامه لما لديه من تعليمات، وهذه الحالة تشمل صغار الموظفين- عادة- الذين يؤدون عملاً نمطياً، لا يترك لهم حرية واسعة للتصرف، بل يقتصر واجبهم على تنفيذ ما يعهد إليهم به من عمل.

وكلما ارتقى الموظف في السلك الإداري، كلما مارس اختصاصات تقديرية بجوار الاختصاصات المقيدة بطبيعة الحال، ومساءلة الموظفين عن ممارسة الاختصاصات التقديرية لا تكون بذات الدقة والصرامة المعهودة بالنسبة لممارسة الاختصاصات المقيدة، فيشترط لمساءلة الموظف عن ممارسة اختصاص تقديري أن يثبت قبله خطأ جسيماً غير مغتفر أو سوء نية، كرغبة في الإيذاء أو إفادة النفس أو الغير بمزايا غير مشروعة.

فممارسة الاختصاصات المقيدة لا تثير صعوبات عند تقدير الخطأ، وليس بحاجة إلى معيار، أما ممارسة الاختصاصات التقديرية فهي التي تثير الصعوبات لما يحيط بها من اعتبارات، لأن ما قد يعتبر خطأ من موظف معين في ظروف معينة، لا يعتبر كذلك في ظروف أخرى، أو بالنسبة إلى موظف آخر.

جهود دولة الإمارات في مكافحة الفساد:

تأتي محاربة الفساد ضمن صدارة أولويات حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة وأعلنت السلطات المختصة سابقا، عن التحقيق مع مسؤولين في مؤسسات مساهمة وعامة بشبهات فساد واستغلال مناصب لتحقيق مكاسب غير مشروعة، وفي هذا نص القانون الاتحادي رقم 3 لسنة 1987 والمعدل بالقانون الاتحادي رقم 34 لسنة 2005م بشأن العقوبات في دولة الإمارات العربية المتحدة، تجريم التربح في المادتين 227، 228، فالمادة 227 تعاقب على التربح الذي يترتب عليه الإضرار بمصلحة الدولة أو إحدى الجهات الحكومية، بينما المادة 228 من ذات القانون تعاقب على التربح من أعمال الوظيفة ولو لم يترتب على ذلك إضرارٌ بمصالح الدولة أو إحدى الهيئات أو الجهات التابعة لها.

ويتضح من نصوص التجريم أن المشرع الاتحادي اتجه إلى تجريم سلوك الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة الذي يستغل سلطته لتحقيق ربح أو فائدة من وراء أعمال وظيفته، باعتبار أن الموظف وبمقتضى وظيفته مكلف بتحقيق الصالح العام ومن ثم في حصوله على ربح من المال وظيفته يعني تضمينه بالمصلحة العامة في سبيل تحقيق مصلحته الخاصة، وبذلك يكون المشرع قد حرص على المنع في الجمع بين المصلحتين العامة والخاصة في العمل الواحد لأنه يصعب في الكثير من الأحيان تغليب إحداهن على الأخرى، وكما أنه يستحيل أن يكون الشخص مراقباً لنفسه ومراقباً منها في نفس الوقت، ويتبين جلياً من ذلك النهج الذي انتهجه المشرع الإماراتي أنه لم يهدف من نصوص المواد 227، 228 من قانون العقوبات الاتحادي إلى حماية الأموال العامة وإنما هدف إلى حماية الوظيفة العامة ونزاهتها تمكيناً لها من أداء أغراضها العامة في المجتمع.

كما أن إصدار صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم "رعاه الله"، القانون الرقم 37 لسنة 2009 في شأن إجراءات استرداد الأموال العامة والأموال، يعزز مبدأ "من أين لك هذا؟"، ومن أبرز إيجابيات ذلك القانون تعزيز دور الموظف المخلص المنتمي لوطنه ويوفر بيئة للموظف المتفاني والمجتمع، ومن ثم يخفف من أعباء استغلال الوظائف. والحد من الاستغلال الوظيفي سواء كان بالحصول على مصالح أو أموال.

وجعل العقوبة الحبس من 5 إلى 20 عاماً للمتحصلين على أموال بطريقة غير مشروعة وتضمن مجموعة من الأحكام الرادعة التي من شأنها تعزيز مستويات حماية الأموال العامة والحفاظ على المصالح الاقتصادية، وكذلك حماية الحقوق المالية والتعاقدية للمشمولين بأحكامها في إطار حرص سموه التام على إيجاد الهياكل التشريعية التي تساهم بفاعلية في القضاء على أشكال الفساد كافة، وتعزيز مكانة دولة الإمارات كمركز اقتصادي عالمي من الطراز الأول.

ويمثل القانون بما تضمنه من أحكام أداة شرعية فعالة تضمن إلى حد كبير استرداد الأموال العامة والخاصة، من خلال دفع الأشخاص الذين يثبت من خلال أحكام قضائية نهائية وباتة استيلاؤهم على أموال الآخرين من دون وجه حق، وامتناعهم عن ردها من خلال تقييد حريتهم لمدد تتراوح ما بين (5-20) سنة، وفقا لمقدار الأموال التي قاموا بالاستيلاء عليها، ولغايات تمكين تلك الفئة من الأشخاص على رد تلك الأموال تضمن القانون حكما يقضي بالسماح لهم أثناء فترة حبسهم بالتواصل مع الخارج لتأمين هذه الأموال، وإخلاء سبيلهم فور قيامهم بردها أو إجراء تسوية ودية بينهم وبين دائنيهم.

وقامت الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية بإصدار لوائح تفصيلية للحيلولة دون تضارب المصالح الخاصة بالعامة، ووضع ضوابط قانونية وإدارية تحول دون " تأجير" العمل الحكومي لمنافع فردية، والتأكيد على إلزام الموظفين من عدم العمل لحسابهم الشخصي في نفس المجال الذي يعملون فيه لدى الجهات الحكومية التي يشتغلون لديها، ومكافحة مختلف مظاهر الفساد والرشوة والكسب غير المشروع في مختلف مؤسسات القطاعين العام والخاص في الدولة.

التوصيات:

وترى الباحثة أنه ولمكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي يستلزم الآتي:

- الاهتمام بنظم التوظيف ووضع قواعد ثابتة ومحددة لدخول الوظيفة وللترقي وإنهاء الخدمة، وسياسة واضحة للأجور والمرتبات والحوافز والمكافآت.
- الاهتمام بوضع لوائح لأنواع المخالفات الإدارية، والجزاءات المترتبة عليها، وتحديد جهات الاختصاص بتوقيع هذه الجزاءات.

- تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، وتفعيل الأجهزة الرقابية بأنواعها المختلفة،وضع القوانين واللوائح التي تحد من استباحة المال العام والاستغلال الخاص للأجهزة والأدوات الحكومية.
- كشف وتعرية ظاهرة الفساد ووضع استراتيجية للقضاء عليها واستعمال وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية في توجيه الرأي العام ضد هذه الظاهرة.
- تطبيق المبادرات المتعلقة بتطبيق نظام الحوكمة، وأجملها في: (أ) مراجعة الهياكل التنظيمية لكافة الدوائر الحكومية، بحيث تكون لديها قيادة تنفيذية من ثلاثة مستويات مع توحيد المسميات في هذا المستوى القيادي بكل الدوائر، (ب) إنشاء وحدات تنظيمية لتدعيم نظام الحوكمة وهي وحدات التخطيط الاستراتيجي، والتدقيق الداخلي، وإدارة الأداء،(ت)إنشاء لجان الحوكمة وهي لجنة الإدارة التنفيذية، والتدقيق الداخلي، والمشتريات، والموارد البشرية، تدريب العاملين في الدوائر على كافة مجالات نظام الحوكمة لضمان نجاحه.
- وضع قواعد ومعايير الحوكمة النموذجية للأداء المؤسسي السليم، المستمدة من أفضل الممارسات المطبقة في القطاع الخاص وفي الدوائر الحكومية المتميزة، ومتابعة تطبيق تلك القواعد النموذجية بصورة منتظمة في الجهات الخاضعة للرقابة وتقديم أية خدمات استشارية أو خبرات تخصصية أو مساعدات فنية للجهات الخاضعة للرقابة.
- من أجل تحقيق نتائج إيجابية من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية في الدولة فإنه يتوجب أن يكون لدى هذه الأجهزة سلطات قانونية كافية للمساهمة بفعالية في محاربة الاحتيال والفساد بما يمكنها من تنفيذ مهامها في ظل المشروعية والصلاحيات القانونية التي تخولها التعامل مع هذه الحالات، ويجب أن تتمتع هذه الأجهزة باستقلالية مالية وعملية كاملة، وأن تأخذ دوراً أكبر في تقويم كفاءة وفعالية أنظمة الضبط الداخلي والرقابة المالية الداخلية لدى الجهات الخاضعة للرقابة والتركيز على المناطق الأكثر عرضة للاحتيال والفساد، عرض حالات الاحتيال التي واجهت تلك الأجهزة وكيفية كشفها والتعامل معها، وأن تتم مطالبة الجهات الخاضعة للرقابة بضرورة إيجاد الضوابط والأنظمة الداخلية واستخدام التقنيات الحديثة والبرامج الإلكترونية لدى الجهات الحكومية وتعزيز أسس الحوكمة، وتفعيل دور مجالس الإدارات والمديرين بما يعزز الرقابة الداخلية ويحد من عمليات الاحتيال والفساد.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً/ المصادر:

- القرآن الكريم، سورة البقرة،: آية (30)، سورة المائدة: آية 77.

ثانياً/ المراجع العربية:

- أحمد الألفي(1985): شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، مكتبة النصر، جامعة الزقازيق، طبعة 1985.
- أيمن محمد(د. ت): جريمة التربح في التشريع المصري المقارن، دار النهضة العربية.
- بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1990، ص151.
- الجمعية العامة للأمم المتحدة(د. ت): قرار الجمعية العامة رقم 55/ 25 بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة.
- جمهورية فرنسا(د. ت): القانون الفرنسي النقد المالي CMF
- جمهورية مصر العربية (1977): قانون العاملين المدنيين في مصر رقم 47 لسنة 1977.

- جمهورية مصر العربية(2013): الجريدة الرسمية. العدد 45 مكرر (أ) بتاريخ 13-11-2013.
- حكومة دبي(2016): القانون رقم (1) لسنة 2016 في شأن النظام المالي لحكومة دبي.
- حمدي عبد العظيم(2001): غسيل الأموال في مصر والعالم، دار النهضة العربية، طبعة 2001.
- خالد حامد مصطفى(2008): جريمة غسل الأموال – دراسة مقارنة، منشأة المعارف، طبعة 2008.
- دولة الإمارات العربية المتحدة (2000): قانون الخدمة المدنية الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم 21 لسنة 2000.
- سليمان الطماوي(1995): القضاء الإداري, الكتاب الثالث, قضاء التأديب, دار الفكر العربي.
- عبد الغني بسيوني(د. ت): القانون الإداري.
- عمر موسى جعفر القريشي، (2015): أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1. لبنان
- فايزة فوزي محمد(2004): الفساد وأثره على الجهازين الأمني والقضائي, بحث مقدم إلى ندوة دور الشرطة في مكافحة الفساد الإداري, وزارة الداخلية دولة الإمارات العربية المتحدة.
- مأمون سلامة(د.ت): الجرائم المضرة بالمصلحة العامة.
- مأمون محمد سلامة(1983): شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، طبعة 1983، دار الفكر العربي.
- مجلس الدولة المصري(1955): حكم المحكمة الإدارية العليا, مجلس الدولة المصري, سنة 1955)
- المحكمة الاتحادية العليا(1996): الأحكام الجزائية | الطعن رقم: 2 لسنة: 18 قضائية بتاريخ: 1996/6/26
- محمد قدري حسن(2006): الفساد الإداري، بحث منشور في مجلة الفكر الشرطي، العدد 2 يوليو 2006.
- محمد قدري حسن(2010): الحوكمة، مجلة البحوث والدراسات الأمنية – العدد الثاني، السنة الأولى، المجلد الأول.
- محمود نجيب حسني(1988): شرح قانون العقوبات (القسم الخاص) دار النهضة العربية.

ثالثاً/ المراجع الأجنبية:

- Commission of the European Proposal for a regulation of the european parliament and of the council information on the payer accompanying transfers of funds-Brussels ،26/.7/2005, 10 http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/framework/2004 contributions_en.htm-contributions_en.htm
- http://www.fedpol.admin ،2005
- Robert Harris)2003): Political Corruption In and beyond the Nation State, New York, 2003, P 165: 167 Questia Media America ،Inc. www.questia.com
- Second Report of the Financial Action Task Force on Money Laundering (1991) FATF – http:// www.fatf-gafi.org.
- TESAURO(1961): L'abuso Principi di diritto penale. Parte speciale ,cit., p. 201 s.; SPIZUOCO, L' eccesso dai limiti delle proprie attribuzioni, in Giust. pen., 1961, II, 83. Non sembra www.tesauro.it/tesauro_convegni.htm.

- Tom Farer(1999): Transnational Crime in the Americas An Inter-American , London, 1999 P.128 Questia Media America, Inc. www.questia.com, and Robert Harris:-Political Corruption In and beyond the Nation State, New York, 2003, P 165: 167 Questia Media America ،Inc. www.questia.com.

Preventive measures to combat administrative and financial corruption in UAE

Abstract: The study aimed to shed light on preventive measures to combat administrative and financial corruption, We highlighted the nature of administrative and financial corruption، its types and its impact on public funds in the first demand، and then outlined the controls and dimensions of the protection of public funds and the preventive measures of administrative and financial corruption in the second demand، and shed light on the definitions of both administrative corruption and financial corruption. Is to bribe، gain from the public office، and then identified the types of financial corruption، which is the misappropriation of public funds، and then directed to the impact of administrative corruption on public funds and the mingled with the names. We discussed the differences between corruption and corruption ، corruption and government. We discussed the difference between corruption، embezzlement of public funds، aggression and treachery. We also discussed the controls and dimensions of the protection of public funds which must be achieved by States in order to save public money. If it contains the public function and we have addressed the controls on the protection of public funds in the United Arab Emirates. We also discussed the measures and preventive measures to combat administrative and financial corruption، the most important of which is the rise in the level of job performance or productive efficiency of the job، the care of the public employee، the provision of the necessary rights and guarantees، and the care and respect of the job. Finally، we made some recommendations to reduce the phenomenon of administrative and financial corruption.

Keywords: preventive measures، control، administrative corruption، financial corruption