



جامعة الدول العربية
مجلس وزراء العدل العرب
المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية
بيروت - لبنان



الأستاذ الدكتور عبدالله عبد الكريم عبدالله

مكافحة الفساد

بين كفاية النصوص التشريعية
وعقبات تطبيقها وحلول انفاذها



تأليف

الأستاذ الدكتور / عبدالله عبد الكريم عبدالله
بروفيسور في القانون- كلية القانون- جامعة قطر

مكافحة الفساد: بين كفاية النصوص التشريعية وعقبات تطبيقها وحلول انفاذها

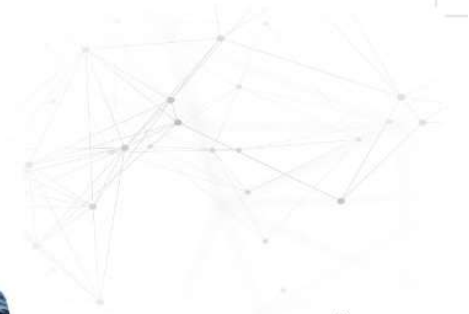
إصدار
المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية

بيروت 2022

مارس 2022



0 789853 056951



الأستاذ الدكتور
عبدالله عبد الكريم عبدالله
بروفيسور في القانون
كلية القانون - جامعة قطر

نبذة مختصرة

أستاذ القانون الخاص بكلية القانون بجامعة قطر منذ عام 2016. انجز العديد من الأعمال الاستشارية والبحثية كمستشار دولي وخبير إقليمي مع الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية، وتم انتدابه كمستشار بوزارتي العدل والداخلية بدولة قطر. ألف العديد من الكتب والأبحاث المنشورة في مجلات محكمة ومنها مجلات مصنفة دولياً في SCOPUS، في مجالات القانون الخاص وقوانين نراهة الأعمال وتطوير القوانين. وشارك في العديد من المؤتمرات الدولية، وعضوية اللجان الأكاديمية والإشراف على رسائل الماجستير والدكتوراه. شارك في مشاريع بحثية متنوعة ومنها مشروع حول تطوير الأدوات التشريعية الاقتصادية في دولة قطر بتمويل مؤسسة قطر. حصل في أكتوبر 2021 على جائزة التميز البحثي على مستوى كلية القانون بجامعة قطر. عمل سابقاً أستاذاً مشاركاً في القانون بجامعة بيروت العربية، ومدير تحرير مجلة الدراسات القانونية فيها.

مكافحة الفساد:

بين كفاية النصوص التشريعية وعقبات تطبيقها وحلول إنفاذها
(الجزء الأول 2022)

تأليف:

الأستاذ الدكتور عبدالله عبد الكريم عبدالله

بروفيسور في القانون

كلية القانون بجامعة قطر

إصدار

المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية

بيروت - الجمهورية اللبنانية

2022م

ملخص الكتاب:

تعرض هذه الدراسة الأطر التشريعية الدولية والعربية في مجال مكافحة الفساد وبحث مدى كفاية النصوص التشريعية وعقبات تطبيقها وحلول إنفاذها في الأطر الوطنية، في مجالات التدابير الوقائية والأطر المؤسسية، والتجريم وإنفاذ القانون، والتعاون الدولي واسترداد الموجودات مدنياً وجنائياً، عبر إجراء دراسة للواقع والحلول من منظور المعايير الإقليمية والدولية، وبخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

كما تتضمن الدراسة رسدا للجوانب التطبيقية بالاستعانة بأعمال ومقررات ومؤتمرات الدول الأطراف في الاتفاقيتين الأممية والعربية لمكافحة الفساد على اعتبار أنها تأتي من التوافقات التي توصلت إليها الدول الأطراف بالحد الأدنى فيما يتعلق بمدى تطبيق الاتفاقيتين في محاور التدابير الوقائية والتجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي واسترداد الأموال.

وتخلص الدراسة إلى وضع مقترحات وتوصيات تتصل بتطوير ومواءمة هذه التشريعات وكيفية مواجهة عقبات تطبيقها.

محتويات الكتاب:

الفصل الأول: الإطار الدولي والإقليمي لمكافحة الفساد: المنظور القانوني:

المبحث الأول: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

المطلب الأول: الإطار العام لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المطلب الثاني: الإطار المفاهيمي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ونطاق تطبيقها

المطلب الثالث: الإطار الوقائي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المطلب الرابع: مقتضيات التجريم وإنفاذ القانون في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المطلب الخامس: الإطار القانوني المدني والجنائي لاسترداد الموجودات الناتجة عن أفعال

الفساد

المطلب السادس: التعاون الدولي في مكافحة الفساد في ضوء قواعد اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد

المطلب السابع: المسائل الفنية والمساعدة التقنية في مكافحة الفساد وآليات تنفيذ اتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المبحث الثاني: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

المطلب الأول: الإطار العام للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

المطلب الثاني: الإطار المفاهيمي للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

المطلب الثالث: الإطار الوقائي للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

المطلب الرابع: مقتضيات التجريم وإنفاذ القانون في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

المطلب الخامس: الإطار التعاوني لمكافحة الفساد وفق الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

المطلب السادس: الإطار القانوني لاسترداد الأموال الناتجة عن الفساد وفق الاتفاقية

العربية لمكافحة الفساد

المطلب السابع: الأطر الفنية والتنفيذية لجهود مكافحة الفساد وفق الاتفاقية العربية لمكافحة

الفساد

الفصل الثاني: التجارب المقارنة في منع ومكافحة الفساد: المنظور التشريعي والتطبيقي:

المبحث الأول: الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الاردن

المبحث الثاني: الإطار القانوني لمكافحة الفساد في السعودية

المبحث الثالث: الإطار القانوني لمكافحة الفساد في مصر

المبحث الرابع: الإطار القانوني لمكافحة الفساد في العراق

المبحث الخامس: الإطار القانوني لمكافحة الفساد في فرنسا

مقدمة:

تنظر الدول إلى " الفساد " باعتباره العامل الأبرز للإطاحة بالتنمية والاقتصاد وبالمجتمع ككل. قال الفساد يقوض ثقة الناس في المؤسسات...، ويعمق انعدام المساواة..¹، لذلك فإن على الجميع "الحكومات، والأعمال التجارية، والمجتمع المدني وجميع الجهات صاحبة المصلحة - أن تعقد العزم على العمل معاً لتعزيز المساءلة وإنهاء الفساد والرشوة من أجل عالم أكثر عدلاً ومساواة"². بهذه الكلمات لخص الأمين العام للأمم المتحدة مدلول "الفساد" وأثاره على الدول والمجتمعات، كعامل تهديد لجهود التنمية الإنسانية، ومعوّل هدم للخدمات الأساسية في الدول كالصحة والتعليم وإنفاذ حكم القانون، الأمر الذي يهدد استقرار المجتمعات وأمنها واقتصادها، وحقوق الإنسان فيها³.

¹ أنطونيو. غوتيريش، الأمين العام للأمم المتحدة، كلمة الأمين العام للأمم المتحدة في افتتاح مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الدورة التاسعة التي انعقدت في شرم الشيخ بجمهورية مصر العربية، 13/12/2021

<https://news.un.org/ar/story/2021/12/1089632>

² أنطونيو. غوتيريش، أمين العام للأمم المتحدة، رسالة الأمين العام بمناسبة اليوم الدولي لمكافحة الفساد 9 ديسمبر. 2021 تحت شعار "التعافي تحت راية النزاهة".

<https://news.un.org/ar/story/2020/12/1067212>

³ عبدالله عبدالكريم عبدالله، استرداد الأموال كمحور أساسي من محاور الاتفاقيتين الأممية والعربية لمكافحة الفساد، ورقة عمل قدمت ضمن أعمال مؤتمر بغداد الدولي حول "استرداد الأموال المنهوبة: الكيفية، الإجراءات، الصعوبات والوسائل المتاحة" والمنعقد في العراق - بغداد، 15 - 16 أيلول/سبتمبر. 2021، بتنظيم من وزارة العدل في جمهورية العراق وهيئة النزاهة الاتحادية وجامعة الدول العربية ممثلة بمجلس وزراء العدل العرب والمركز العربي للبحوث القضائية والقانونية، وذلك استناداً للقرار 1229 الذي اعتمده مجلس وزراء العدل العرب في دورته 36 بتاريخ 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2020 بهذا الشأن، أنظر خلاصات المؤتمر على الرابط الإلكتروني لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بدورته التاسعة - ديسمبر 2021، حيث نشرت هذه الخلاصات في أعمال المؤتمر الأمم المشار إليه:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session9/CAC-COSP-2021-CRP.4_A.pdf

على الصعيد الدولي والإقليمي تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁴ والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁵، أطراً قانونية شاملة لمنع ومكافحة الفساد عبر الأحكام القانونية الشاملة لتدابير الوقاية والتجريم في مجال منع الفساد ومحاربه ووضع الاستراتيجيات والأطر المؤسسية لهذه الغاية، علاوة على وضع إطار تعاون لاسترداد الأموال الناتجة عن ممارسات الفساد بوسائل متنوعة تستند إلى تعاون بين الدول لإنفاذ أحكام الاتفاقيات المعنية.

كما أن هنالك العديد من المعايير الإقليمية الأخرى ذات الصلة⁶. فمكافحة الفساد مسألة تشاركية لا بد أن يضطلع بها جميع الأطراف المعنية على الصعيدين الدولي والمحلي.

⁴ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) United Nations Convention against Corruption تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 /10/ 2003، بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 4/58، ودخلت حيز النفاذ في 14 /12/ 2005. أنظر نصوص الاتفاقية على الرابط الإلكتروني لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة:

<https://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>

⁵ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (AACC) Arab Anti-Corruption Convention تبنتها جامعة الدول العربية في 21 كانون الأول/ديسمبر 2010، استناداً إلى موافقة مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب في اجتماعهما المشترك الذي انعقد بمقر الامانة العامة بجامعة الدول العربية بالقاهرة بجمهورية مصر العربية بتاريخ 21/12/2010، ودخلت حيز النفاذ في 29 حزيران/يونيو 2013. أنظر نصوص الاتفاقية على الرابط الإلكتروني لجامعة الدول العربية:

<http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AA%D9%81%D8%A7%D9%82%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9%20%D9%84%D9%85%D9%83%D8%A7%D9%81%D8%AD%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF.pdf>

⁶ على الصعيد الاقليمي والدولية هنالك عدة اتفاقيات. في هذا الإطار كاتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية في 29/3/1996، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في 26 /5/ 1997، واتفاقية مكافحة رشو الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في 21/11/1997، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 27 /1/ 1999، واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 11/4/ 1999، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه، التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في 12/7/2003، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي اعتمدها وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة الخامسة والخمسون المؤرخ في 15 /11/2000، والتي دخلت حيز النفاذ في 29 /9/ 2003.

من هنا فإن التوافق الدولي المتمثل باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يعدّ أرضية صلبة من الممكن البناء عليها في تعزيز الجهود الوطنية في هذا المجال، خاصة أن هذه الاتفاقية ترتب على الدول الأعضاء فيها التزامات عديدة⁷، فيما يتعلق بأطر مواجهة الفساد وبناء ودعم الإستراتيجيات الخاصة بمنع ومكافحة مختلف صورته ومظاهره وآثاره، مع ما يتضمنه ذلك من إيجاد معايير وآليات للوقاية من الفساد ومعاقبة مرتكبيه، بالارتكاز إلى دعم التعاون الإقليمي والدولي في هذا المجال.

وتعتبر الدول العربية جزءاً لا يتجزأ من هذا الالتزام الدولي بموجب عضويتها في الاتفاقية الأممية⁸، ويتعين عليها تعزيز جهودها في إطار النزاهة ومكافحة الفساد وتخطي المعوقات الواقعية والقانونية التي تعترض هذه الجهود⁹، وتفعيل تنفيذ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد كعامل مساعد على تنفيذ الاتفاقية الأممية¹⁰.

⁷ عدد الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يبلغ 189 دولة من بينها 21 بلدا عربيا بحسب ما هو وارد بتاريخ 23/1/2022 على الموقع الإلكتروني لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بشأن الدول الأعضاء في الاتفاقية:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

⁸ البلدان العربية الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي: الأردن، الإمارات، البحرين، تونس، الجزائر، القمر، جيبوتي، السعودية، السودان، العراق، سلطنة عمان، الصومال، فلسطين، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، موريتانيا، اليمن. أما سوريا فقد وقعت على الاتفاقية إلا أنها لم تصادق عليها لغاية الآن:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

⁹ أنظر الورقة الخلفية الخاصة بالندوة الوطنية حول تفعيل الجهود الوطنية في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 25-27 سبتمبر. 2012 في تونس:

<http://www.undp-aci.org/arabic/resources/ac/details.aspx?aid=355>

¹⁰ البلدان العربية الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد وتاريخ انضمامها على النحو التالي: الأردن 2012/11/21، الإمارات 2012/7/4، البحرين 2017/3/8، تونس 2017/3/16، الجزائر 2014/10/30، السعودية 2014/9/29، السودان 2012/10/23، العراق 2013/5/30، سلطنة عمان 2014/6/11، فلسطين 2013/5/21، قطر 2012/3/5، الكويت 2013/9/5، مصر 2014/6/18، المغرب 2012/9/26. راجع الرابط الإلكتروني:

<http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA>

[http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA](http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%AF%D9%8A)

[http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA](http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%AF%D9%8A%D9%82%20%D8%B9%D9%84%D9%89%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AA)

[http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA](http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%AF%D9%8A%D9%81%D8%A7%D9%82%D9%8A)

[http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA](http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%AF%D9%8A%D9%87%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A)

[http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA](http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%AF%D9%8A%D9%87%20%D9%84%D9%85%D9%83%D8%A7%D9%81%D8%AD)

[http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA](http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B5%D8%AF%D9%8A%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF.pdf)

من هنا فإن أهمية دراسة مكافحة الفساد في المنطقة العربية تبدو متزايدة لبحث الأطر القانونية الوطنية والمعايير المنطبقة بشأن منع ومكافحة الفساد ومواجهته، بحيث تكون هذه الدراسة مخصصة لمكافحة الفساد في التشريعات العربية وأفق تطوير هذه التشريعات وكيفية مواجهة عقبات تطبيقها، من الناحيتين المدنية والجنائية، كما تتضمن الدراسة رصداً للأبعاد التطبيقية التي تتضمن البحث عن الأحكام القضائية العربية والأجنبية ذات الصلة قدر الإمكان. كما يتم الاستعانة بأعمال ومقررات مؤتمرات الدول الأطراف في الاتفاقيتين الأممية والعربية لمكافحة الفساد على اعتبار أنها تأتي من التوافقات التي توصلت إليها الدول الأطراف بالحد الأدنى فيما يتعلق بمدى تطبيق الاتفاقيتين في محاور التدابير الوقائية والتجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي واسترداد الأموال.

أما بشأن الإشكالية التي تعالجها هذه الدراسة فتتمثل في مدى كفاية النصوص التشريعية العربية المتعلقة بمكافحة الفساد من منظور المعايير الدولية، بحيث يتم دراسة التوجهات التشريعية العربية في مجال مكافحة الفساد وذلك لبحث مدى كفاية النصوص التشريعية وعقبات تطبيقها وحلول إنفاذها، في مجالات التدابير الوقائية والأطر المؤسسية، والتجريم وإنفاذ القانون، وكذلك جهود التعاون الدولي إضافة إلى استرداد الموجودات مدنياً وجنائياً، عبر إجراء دراسة تحليلية مقارنة للواقع والحلول من منظور المعايير الإقليمية والدولية.

ويشمل نطاق الدراسة، الإطار الوطني في العديد من الدول العربية وبعضاً لتجارب الأجنبية المقارنة من خارج المنطقة العربية مع استعراض الإطار الدولي المتمثل باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والإطار الإقليمي المتمثل بالاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

أما المنهج المتبع في هذه الدراسة فهو المنهج التحليلي المقارن بحيث يتم مقارنة الموضوع عبر دراسة تحليلية مقارنة في التشريعات العربية في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتجارب الأخرى المقارنة.

تقسيم الكتاب:

- الفصل الأول: الإطار الدولي والإقليمي لمكافحة الفساد: المنظور القانوني
- الفصل الثاني: التجارب المقارنة في منع ومكافحة الفساد: المنظور التشريعي والتطبيقي

الفصل الأول:

الإطار الدولي والإقليمي لمكافحة الفساد: المنظور القانوني