

FATF



MENA FATF
مينا فاتف
GAFIMOAN

تدابير وإجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

دولة الإمارات العربية المتحدة

تقرير التقييم المتبادل

أبريل 2020





إن مجموعة العمل المالي (فاتف) هي هيئة حكومية دولية مستقلة تقوم بتطوير وتشجيع سياسات لحماية النظام المالي العالمي ضد غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل. توصيات الفاتف معترف بها على أنها المعيار العالمي لمكافحة غسل الأموال وتمويل مكافحة الإرهاب.

لمزيد من المعلومات حول مجموعة العمل المالي، يرجى زيارة الموقع الإلكتروني: www.fatf-gafi.org

هذه الوثيقة و / أو أي خريطة مدرجة هنا لا تغل بوضع أو سيادة أي منطقة، أو بترسيم الحدود الدولية أو باسم أي إقليم أو مدينة أو منطقة.

تم اعتماد هذا التقييم من قبل مجموعة فاتف في الاجتماع العام في فبراير 2020.

المرجع:

فاتف (2020)، *تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب - الإمارات العربية المتحدة*،
تقرير التقييم المتبادل للجولة الرابعة، فاتف، باريس
<http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-uae-2020.html>

© 2020 فاتف - جميع الحقوق محفوظة

لا يجوز نسخ أو ترجمة هذا المنشور دون إذن كتابي مسبق. يجب تقديم طلبات الحصول على هذا الإذن لكل هذا المنشور أو جزء منه لمجموعة العمل المالي: 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France
الفاكس: +33 1 33 44 30 61 37 أو البريد الإلكتروني: contact@fatf-gafi.org.

حقوق الصورة - الغلاف: © Getty Images

جدول المحتويات

3	الملخص التنفيذي
3	الاستنتاجات الأساسية
5	المخاطر والوضع العام
5	مستوى الالتزام والفعالية بشكل إجمالي
11	التدابير ذات الأولوية
13	درجات الفعالية والالتزام الفني
14	تقرير التقييم المتبادل
14	تمهيد
15	الفصل الأول. سياق ومخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب
15	مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمسائل مرتفعة المخاطر
18	الأهمية النسبية
18	العناصر الهيكلية
18	الخلفية وسواها من العوامل السياقية
29	الفصل الثاني. التنسيق والسياسات الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
29	الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها
30	النتيجة المباشرة 1 (المخاطر والسياسة والتنسيق)
37	الفصل الثالث. النظام القانوني والمسائل التشغيلية
37	الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها
40	النتيجة المباشرة 6 (المعلومات المالية المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب)
51	النتيجة المباشرة 7 (التحقيقات والملاحقات القضائية في مسائل غسل الأموال)
61	النتيجة المباشرة 8 (المصادرة)
67	الفصل الرابع. تمويل الإرهاب وانتشار التسلح
67	الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها
69	النتيجة المباشرة 9 (التحقيق والملاحقة القضائية في مسائل تمويل الإرهاب)
81	النتيجة المباشرة 10 (التدابير الوقائية والعقوبات المالية لتمويل الإرهاب)
91	النتيجة المباشرة 11 (العقوبات المالية لمكافحة تمويل انتشار التسلح)
94	الفصل الخامس. التدابير الوقائية
94	الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها
95	النتيجة المباشرة 4 (التدابير الوقائية)
104	الفصل السادس. الرقابة
104	الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها
106	النتيجة المباشرة 3 (الرقابة)
133	الفصل السابع. لأشخاص الاعتباريون والترتيبات القانونية
133	الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها
134	النتيجة المباشرة 5 (الأشخاص الاعتباريون والترتيبات القانونية)
142	الفصل الثامن. التعاون الدولي
142	الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها
143	النتيجة المباشرة 2 (التعاون الدولي)

159	التوصية 1 – تقييم المخاطر وتطبيق - المنهج القائم على المخاطر
161	التوصية 2 – التعاون والتنسيق المحليين
162	التوصية 3 – جريمة غسل الأموال
163	التوصية 4 – المصادرة والتدابير المؤقتة
164	التوصية 5 – جريمة تمويل الإرهاب
166	التوصية 6 – العقوبات المالية المستهدفة ذات الصلة بالإرهاب وتمويل الإرهاب
171	التوصية 7 – العقوبات المالية المستهدفة ذات الصلة بانتشار التسليح
174	التوصية 8 – الجمعيات غير الهادفة للربح
180	التوصية 9 – قوانين السرية الخاصة بالمؤسسات المالية
181	التوصية 10 – العناية الواجبة تجاه العملاء
184	التوصية 11 – الاحتفاظ بالسجلات
184	التوصية 12 – الأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر
185	التوصية 13 – علاقات المراسلة المصرفية
185	التوصية 14 – خدمات تحويل الأموال أو القيمة
187	التوصية 15 – التقنيات الجديدة
187	التوصية 16 – التحويلات البرقية
189	التوصية 17 – الاعتماد على الأطراف الثالثة
189	التوصية 18 – الرقابة الداخلية والفروع والشركات التابعة في الخارج
190	التوصية 19 – الدول مرتفعة المخاطر
191	التوصية 20 – الإبلاغ عن العمليات المشبوهة
192	التوصية 21 – التنبيه وسرية الإبلاغ
192	التوصية 22 – الأعمال والمهنة غير المالية المحددة: العناية الواجبة تجاه العملاء
193	التوصية 23 – الأعمال والمهنة غير المالية المحددة: تدابير أخرى
194	التوصية 24 – الشفافية والمستفيدون الحقيقيون من الشخصيات الاعتبارية
197	التوصية 25 – الشفافية والمستفيدون الحقيقيون من الترتيبات القانونية
200	التوصية 26 – التنظيم والرقابة على المؤسسات المالية
202	التوصية 27 – سلطات الجهات الرقابية
203	التوصية 28 – تنظيم الأعمال والمهنة غير المالية المحددة والرقابة عليها
205	التوصية 29 – وحدة المعلومات المالية
208	التوصية 30 – مسؤوليات سلطات إنفاذ القانون وسلطات التحقيق
210	التوصية 31 – صلاحيات سلطات إنفاذ القانون وسلطات التحقيق
210	التوصية 32 – ناقلو النقد
212	التوصية 33 – الإحصائيات
212	التوصية 34 – الإرشادات والتغذية العكسية
213	التوصية 35 – العقوبات
215	التوصية 36 – الأدوات القانونية الدولية
216	التوصية 37 – المساعدة القانونية المتبادلة
217	التوصية 38 – المساعدة القانونية المتبادلة: التجميد والمصادرة
217	التوصية 39 – تسليم المجرمين
218	التوصية 40 – أشكال أخرى للتعاون الدولي
222	ملخص الالتزام الفني – أوجه القصور الأساسية

الملخص التنفيذي

1. يلخص هذا التقرير تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات العربية المتحدة (الإمارات) إلى تاريخ الزيارة الميدانية (1 حتى 18 يوليو 2019). كما يحلل درجة الالتزام بالتوصيات الأربعين التابعة لمجموعة العمل المالي ودرجة فعالية نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات ويوفّر جملة من التوصيات حول كيفية تعزيز هذا النظام.

الاستنتاجات الأساسية

أ. على مرّ الأعوام المنصرمة، حسّنت الإمارات نظامها لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكل كبير. بما في ذلك إجراء تقييم وطني للمخاطر، و معالجة أوجه القصور التقنية في التشريعات واللوائح، وتعزيز آليات التنسيق في جميع أنحاء الدولة، وتعزيز وحدة المعلومات المالية، وتعيين جهات رقابية على قطاعات لم تكن مشمولةً سابقاً. يُعتبر عدد كبير من هذه التحسينات حديثاً العهد، وعلى الرغم من تأثيرها الإيجابي على التزام الدولة الفني، إلا أنّ تأثيرها على فعالية النظام لم يتضح تماماً وقت الزيارة الميدانية.

ب. أثبتت الإمارات عن التزامها على أعلى المستويات بتحسين فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لديها والحدّ منها بطريقة منسّقة، كما أظهرت أنّها تتمتع بمستوى فهم ناشئ لهذه المخاطر. وبعدّ التقييم الوطني للمخاطر نقطة انطلاق جيدة لتحديد تهديدات غسل الأموال وتمويل الإرهاب والثغرات على المستوى الوطني. مع ذلك، لا يوفّر التقييم الوطني للمخاطر والتقييمات الأخرى إلا وصفاً أولياً لقضايا غسل الأموال المعقّدة التي تواجه الدولة في ولايتها القضائية. ولقد حددت المنهجية بعض المسائل التي تطرح علامات استفهام حول بعض الاستنتاجات التي خلصت إليها السلطات بشأن مخاطر تمويل الإرهاب. وتختلف قدرة السلطات على توضيح مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ذات الصلة خارج إطار التقييم الوطني. ولقد بدأت اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بتنفيذ استراتيجية وطنية طموحة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بهدف تعزيز الإطار العام لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات. وتشكّل هذه خطوات مهمة لتعزيز الفعالية بشكل عام، إلا أنّ الوقت لا يزال مبكراً لتقييم تأثير هذه الخطوات في التخفيف من حدّة المخاطر المعقّدة التي تطرحها الشبكات المهنية لغسل الأموال أو غسل الأموال القائم على التجارة على سبيل المثال.

ج. من بين المميزات القوية في إطار المعلومات المالية في الإمارات، تظهر قدرة السلطات على الوصول إلى مجموعة واسعة من المصادر للحصول على معلومات مالية تساعد في التحقيقات المالية. مع ذلك، باستثناء التحقيقات في حالات تمويل الإرهاب والاحتيال، لا تتم الاستفادة بشكل تام من المعلومات المالية عند التطرق إلى المخاطر الهامة الأخرى، بما فيها غسل الأموال، أو استعادة متحصلات الجريمة. ويبرز هنا الاستخدام غير الكافي للبيانات الجمركية والتعاون الدولي، وعدم رفع الأعمال والمهن غير المالية المحددة (قطاع العقارات وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة) لتقارير المعاملات المالية المشبوهة ممّا يحدّ من المعلومات المالية المتاحة عن القطاعات مرتفعة المخاطر في الإمارات. ولقد أثر دور وحدة المعلومات المالية وقدرتها المحدودتين على جودة المعلومات المالية المتاحة للمحققين. واتّخذت الوحدة خطوات لمعالجة احتياجاتها من الموارد وقدرتها التحليلية، ولكنّ نتائج هذه التدابير لا تزال في مراحل مبكرة.

- د. بعد إدخال التغييرات الأخيرة، أصبحت الإمارات تتمتع بتشريعات سليمة تعرف جريمة غسل الأموال، وغيّرت سياساتها في عام 2018 لتضع الأولوية على هذه الجريمة. وعلى الرغم من وجود فرص عديدة للكشف عن غسل الأموال، إلا أنّ سلطات إنفاذ القانون لا تعتمد بشكل منتظم إلى تحديد واستهداف حالات غسل الأموال الهامة بشكل يتماشى مع نموذج المخاطر في الإمارات. ففي جميع أنحاء الدولة، بين عامي 2013 و2018، كان هناك 282 قضية غسل الأموال تم تحديدها من قبل الشرطة و المدعون ، ومنها 224 قضية تم التحقيق فيها من قبل المدعين العامين مما أدى إلى 50 ملاحقة قضائية و33 إدانة بغسل الأموال. ويشكّل العدد المتدني للملاحقات القضائية لجريمة غسل الأموال في دبي مصدر قلق خاص نظرًا إلى هيكل المخاطر المعترف به. وتشير بعض التحقيقات التي أُجريت مؤخرًا، والتي دعمها تعزيز التنسيق والتدريب والوعي والموارد، إلى أن السلطات تركز بشكل أكبر على مخاطر غسل الأموال المتطورة. مع ذلك، لا يزال عدد من هذه الأنشطة في مراحلها الأولية ولم يثبت إن كانت الأجزاء التي تؤلّف هذا النظام (التحقيق والمقاضاة والإدانة والعقوبات) تعمل باتساق للحدّ من مخاطر غسل الأموال.
- هـ. تماشيًا مع التحول الشامل في السياسات في عام 2018، حددت اللجنة الوطنية واللجنة الفرعية للتحقيق التي أنشئت حديثًا المصادرة كهدف رئيسي في السياسة. وبشكل عام، تُعتبر أرقام الإمارات في المصادرة والغرامات المحلية وإعادة الأموال والمشاركة والاسترداد عاليةً بفضل صلاحيات المصادرة الواسعة. وفي حين تتخلص الإمارات من وسائل الجريمة بشكل منتظم، إلا أنه لم يثبت قيامها بذلك في حالات متحصلات الجرائم الأصلية الأجنبية، وهذا أمر يُعتبر من بين مخاطر الجرائم الرئيسية. بالنسبة إلى نقل النقود والمعادن الثمينة عبر الحدود، في حين طُبقت العقوبات على حالات التصريح الكاذب وعدم التصريح، إلا أنّ الشرطة أو سلطات أمن الدولة لم تتبنّ هذه القضايا رسميًا. ويجري العمل حاليًا على تحسين جمع الإحصاءات.
- و. تحدد الإمارات أنشطة تمويل الإرهاب وتحقق فيها إلى حد كبير، كما يتمّ تحديد دور الفرد الذي يموّل الإرهابي بشكل عام. وتتمتع سلطات أمن الدولة بمجموعة واسعة وجيدة من الأدوات والبيانات والقدرات التي تسمح لها بتحليل والتحقق في الأنشطة المرتبطة بتمويل الإرهاب. وبين عامي 2013 و2019، تمّت ملاحقة 92 شخصًا بسبب تمويل الإرهاب، أُدين منهم 75 شخصًا، ممّا يجعل نسبة الإدانة تصل إلى 82 بالمئة.
- ز. تنفذ الإمارات العقوبات المالية المستهدفة المرتبطة بتمويل الإرهاب إلى حدّ ما وتنفّذ العقوبات المالية المستهدفة المرتبطة بتمويل انتشار السلاح بشكل محدود. وفي الحاليتين، لا تُطبّق العقوبات من دون تأخير. بفضل القرار الحديث نسبيًا المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن والآلية الجديدة المصاحبة له للنقل والإخطار التلقائيين في حالات العقوبات المالية المستهدفة، بات إطار العقوبات أفضل بكثير. وحاليًا، لا يتمّ فهم أو تنفيذ الالتزامات الجديدة أو الآلية على نطاق واسع، لا سيّما في القطاع الخاص. ويُعتبر وعي القطاع الخاص بالقائمة المحلية (القرار 1373) منخفضًا بشكل خاص. وقد نفّذت الإمارات تدابير مركّزة ومتناسبة على الجمعيّات غير الهادفة للربح التي تم تحديدها على أنها عرضة لمخاطر تمويل الإرهاب إلى حدّ كبير.
- ح. لقد طورت كلّ من سلطة دبي للخدمات المالية، وسلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبوظبي العالمي، وهيئة التأمين فهّمًا مفصلاً لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المجالات التي تشرف عليها وتطبّق نهجًا فعالًا قائمًا على المخاطر في رقابتها. تطور كلّ من دائرة الرقابة على البنوك في المصرف المركزي وهيئة الأوراق المالية والسلع فهّمًا لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على المستوى المؤسسي الفردي. والذي تم تعزيزه في عام 2017 في دائرة الرقابة على البنوك. ولقد حدّد ذلك من فعالية نهج الرقابة القائم على المخاطر في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية. وخارج المناطق الحرة المالية، لا تكون العقوبات فعالة أو متناسبة أو رادعة. وإنه مصدر قلق كبير أنّ السلطات الإماراتية لا تعترف بأهمية استخدام العقوبات بنطاقها الكامل (لا سيّما الغرامات وأوامر الحظر) من أجل توفير بيئة رادعة.
- ط. خارج المناطق الحرة المالية، تمّ مؤخرًا تأسيس هيئات رقابية على الأعمال والمهّن غير المالية المحددة بموجب قرارات صادرة عن مجلس الوزراء. ولكنّ أنشطة الرقابة التي تقوم بها (في بعض القطاعات فقط) لا تزال محدودة ولا تتخطى التسجيل الأولي والتخطيط لنظام رقابة يكون جاهزًا لمعظم القطاعات بحلول عام 2021. بالتالي لم تتمكن الإمارات من إثبات مستوى رقابة فعال ملحوظ على الأعمال والمهّن غير المالية المحددة خارج المناطق الحرة المالية باستثناء بعض ضوابط دخول السوق في المناطق الحرة التجارية. ويشكّل هذا مدعاةً للقلق نظرًا إلى المخاطر التي تواجه بعض أجزاء هذا القطاع (على سبيل المثال تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة والوكلاء العقاريين) وأهميته النسبية في سياق الإمارات.

ي. يوجد في الإمارات 39 مسجلاً مختلفاً للشركات، يهدف وجود كثيرٍ منهم إلى تعزيز النمو الاقتصادي في مختلف المناطق الحرة. ولا تزال مخاطر سوء استخدام المجرمين للأشخاص الاعتباريين في الإمارات من أجل غسل الأموال أو تمويل الإرهاب مرتفعةً، لا سيّما من خلال إخفاء المستفيد الحقيقي عبر هيكليات معقدة أو عبر اللجوء إلى المساهمين الإسميين. وفي حين تشكل التغييرات التشريعية الأخيرة تقدماً كبيراً من قبل الإمارات، إلا أنّ نظام السجلات المجزأة قد أدّى إلى تفاوت في مستويات الفهم وتنفيذ وتطبيق التدابير للوقاية لمنع سوء استخدام الأشخاص الاعتباريين، ممّا يفسح المجال للمراجعة التنظيمية. في دوائر التنمية الاقتصادية، تقتصر معرفة مفهوم "المستفيد الحقيقي" على معرفة بدائية بشكل عام، في حين أثبتت عدة مناطق حرة تجارية ومالية عن تمتّعها بفهم جيّد لهذا المفهوم. يوجد لدى المسجلين في الإمارات اختلافٌ كبير حول طريقة حفظ المعلومات الوافية والدقيقة والحديثة عن المستفيد الحقيقي. ولقد أثبتت الإمارات أنّ سلطات إنفاذ القانون قادرة على الوصول إلى المعلومات من خلال المؤسسات المالية إن تأسست علاقة مع الكيان الاعتباري/الترتيب القانوني. وعلى المستوى الوطني، لم تطبّق الإمارات نظاماً تُعتبر فيه العقوبات المفروضة على حالات عدم تقديم المعلومات فعالةً ومتناسبة وراذعة.

ك. على الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها بعض السلطات لتوفير تعاون دولي غير رسمي، لم يتم إثبات أنّ نظام توفير التعاون الرسمي يعمل بشكل فعال. لم يتم إثبات أن الإمارات تطلب التعاون الدولي وتوفره باستمرار وانتظام بما يجعل منها موقعا لا يجذب المجرمين حتى يعملوا ويحافظوا على متحصلاتهم غير القانونية فيه أو يستخدموه كملأذ آمن.

المخاطر والوضع العام

- تعتبر الإمارات مركزاً مالياً إقليمياً ودولياً ومركزاً تجارياً رئيسياً، وتعمل مجموعة كاملة من المؤسسات المالية وعدد كبير من المهن والأعمال غير المالية المحددة في جميع أنحاء الدولة لتسهيل الأنشطة المالية والتجارية. وتطرح الإمارات تعقيدات كبيرة عند النظر في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تعترضها وأهميتها النسبية نظراً إلى نطاق النشاطات الممارسة فيها (من أنشطة مالية، واقتصادية، وشركات، وتجارة على سبيل المثال)، وطبيعتها القضائية (7 إمارات، منطقتان ماليتان حرتان، و29 منطقة حرة تجارية)، وهيكلية الرقابة المجزأة التي تفسح المجال لمراجعة تنظيمية بين الولايات القضائية في الإمارات.
- تتعرض الإمارات لمخاطر كبيرة في مجال غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار التسليح. وفي اقتصادها تُستخدم الأموال النقدية بكثافة، ممّا يجعلها عرضة لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الكامنة المعينة. وكما ورد في التقييم الوطني للمخاطر، يأتي حجم القطاع المالي الكبير وانفتاحه في الإمارات، وكميات التحويلات الكبيرة، والمعاملات النقدية، والتجارة الناشطة بالذهب والمعادن والأحجار الثمينة، ونسبة المقيمين الأجانب الكبيرة في الدولة، وقرب البلاد الجغرافي من دول تززع استقرارها بسبب النزاع أو الإرهاب ومن دول فرضت عليها الأمم المتحدة عقوبات، ليُطرح ثغرات متأصلة إضافية تعرّض الإمارات لسوء الاستخدام من أجل غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار التسليح. كما أنّ توسيع المناطق المالية والتجارية الحرة لتحويل الدولة إلى مركز مالي دولي ومركز تجاري إقليمي ودولي رئيسي قد عرض الدولة لمخاطر متأصلة مثل غسل الأموال القائم على التجارة وغسل متحصلات الجرائم الأجنبية.
- وتتمثل المخاطر الرئيسية التي تواجهها الإمارات في: تمويل الإرهاب، وعدد من أنشطة غسل الأموال تشمل غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني، وغسل الأموال باستخدام الأموال النقدية، واستغلال الأشخاص الاعتباريين، وغسل الأموال القائم على التجارة، وغسل المتحصلات لا سيما تلك المتأتية عن جرائم أصلية ارتكبت في الخارج، بما فيها الاحتيال والجرائم الضريبية والجريمة المنظّمة.
- بحسب التقييم الوطني للمخاطر، تتركز أهمّ الثغرات القطاعية في أرض الدولة في القطاع المصرفي، وشركات الخدمات المالية/شركات الصرافة، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة. وتواجه المناطق المالية والتجارية الحرة مخاطر مرتفعة من نوع آخر بحسب الأنشطة الفردية الأساسية (underlying activities) الممارسة.

مستوى الالتزام والفعالية بشكلٍ إجمالي

- لقد اتخذت الإمارات بعض الخطوات الملحوظة لتعزيز إطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لديها منذ تقييمها الأخير، وأبرزها إجراء تقييم وطني للمخاطر واعتماد قانون مكافحة غسل الأموال في عام 2018 ولانحته التنفيذية في عام 2019. ومن جوانب متعددة، تُعتبر عناصر النظام الفعال لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب موجودة، إلا أنّ الإطار المطلوب لا يزال جديداً نسبياً. بالتالي لم تُثبت فعالية النظام ككلٍ بعد. الإستثناء لذلك أنّه يجري التحقيق في جرائم وأنشطة تمويل الإرهاب وملاحقتها قانونياً إلى حدٍ كبير، كما يتم بشكل عام تحديد دور الممول

الإرهابي. إذًا بشكل عام، تحتاج الإمارات إلى تحسينات جوهرية وكبيرة لتثبيت أن النظام غير قابل للاستغلال بهدف غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل.

7. بالنسبة إلى الالتزام الفني، لقد أدخلت تحسينات كبيرة على الإطار القانوني الذي بات اليوم شاملاً من عدّة نواحٍ. مع ذلك، لا تزال بعض المشاكل تشوبه، بما في ذلك: في تقييم المخاطر وخفضها (التوصية 1)، والعقوبات المالية المستهدفة (التوصية 7/6)، والدول مرتفعة المخاطر (التوصية 19)، ومتطلبات المستفيد الحقيقي (التوصية 25)، والمهام التحليلية في وحدة المعلومات المالية (التوصية 29).

تقييم المخاطر والتنسيق ووضع السياسات (الفصل 2: النتيجة المباشرة 1، التوصية 1، 2، 33، و34)

8. تتمتع الإمارات بمستوى فهم ناشئ لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ويعدّ التقييم الوطني للمخاطر نقطة انطلاق جيدة لتحديد تهديدات غسل الأموال وتمويل الإرهاب ونقاط الضعف على المستوى الوطني. مع ذلك، لا يوفّر التقييم الوطني للمخاطر والتقييمات الأخرى إلا وصفاً أولياً للقضايا الرئيسية مثل غسل متحصلات الجرائم الأجنبية، وغسل الأموال باستخدام الأنشطة التجارية، وغسل الأموال باستخدام الأموال النقدية، واستغلال هياكل الشركات. وفي التقييم الوطني للمخاطر، تمّ تقييم مخاطر تمويل الإرهاب ومخاطر غسل الأموال بشكل منفصل. ولكن المنهجية قد حدّدت بعض المسائل التي تطرح علامات استفهام حول بعض الاستنتاجات التي خلصت إليها السلطات بشأن مخاطر تمويل الإرهاب.

9. في حين أثبتت بعض الهيئات عن تمتعها بفهم متطور لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المحددة، لم يتمكن الشركاء الوطنيون الآخرون المسؤولون عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من تفصيل هذه المخاطر، بل اقتصر فهمهم على ما ورد في التقييم الوطني للمخاطر. 10. أثناء العمل على التقييم الوطني للمخاطر وبعده، اعتمدت الإمارات سلسلة تدابير لتعزيز نظامها لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتشمل هذه التدابير اعتماد مجموعة من القوانين واللوائح الجديدة لتعزيز النهج القائم على المخاطر، واعتماد متطلبات بشأن المستفيد الحقيقي، وتعيين هيئات رقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة، وتحسين التنسيق بين السلطات، وتعزيز قدرات وحدة المعلومات المالية، واعتماد آليات لتحسين التحقيق في غسل الأموال والتعاون الدولي. وتشكّل هذه خطوات أولية مهمة، لا سيّما لسدّ الفجوة في الالتزام الفني وتحسين الفعالية بشكل عام، إلا أنّ الوقت لا يزال مبكراً لتقييم تأثيرها في التخفيف من حدّة المخاطر المعقّدة التي تطرحها الشبكات المهنية لغسل الأموال أو غسل الأموال القائم على التجارة على سبيل المثال، في ظل غياب تدابير محددة أكثر لمعالجة هذه المخاطر.

11. تعتبر أهداف السلطات المختصة متنسقة إلى حدّ كبير مع السياسات الوطنية المتغيرة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وخطة العمل الوطنية). ولقد أنشأت الإمارات مجموعة لجان لتحسين التنسيق والتعاون الوطنيين في هذا المجال على مستوى السياسات والمستوى التشغيلي. وهذه الآليات قد عززت الوعي بأدوار السلطات المختلفة في كلّ الولايات القضائية، ولكن يصعب تقييم إلى أي مدى وضعت الأولوية على السياسات والإجراءات التشغيلية الجديدة في عملها على تحقيق أهداف الاستراتيجية الإماراتية لمكافحة غسل الأموال.

12. في حين أن التقييم الوطني للمخاطر سرياً، تمّ تعميم ملخصات رفيعة المستوى عن نتائجه على بعض مؤسسات القطاع الخاص من خلال الجهات الرقابية عليها. لا بدّ من ضمان تفاعل أكبر مع القطاع الخاص بما يدعم وعياً مفصلاً أكثر بالمخاطر.

المعلومات المالية، التحقيقات في جرائم غسل الأموال، والملاحقات القضائية والمصادرة (الفصل 3، النتيجة المباشرة 6، 7، 8؛

التوصية 1، 3، 4، 29-32)

استخدام المعلومات المالية (النتيجة المباشرة 6)

13. من بين المميزات القوية في إطار المعلومات المالية في الإمارات، تظهر قدرة السلطات على الوصول إلى مجموعة واسعة من المصادر للحصول على معلومات مالية تساعد في التحقيقات المالية. تُستخدم هذه المعلومات للتحقيق في تمويل الإرهاب والجرائم الأصلية (لا سيّما الاحتيال)، وهما مجالان يمثلان مخاطر مرتفعة في الإمارات. مع ذلك، لا تتم الاستفادة بشكل تام من المعلومات المالية عند التطرق إلى المخاطر الهامة الأخرى، بما فيها غسل الأموال، أو تتبع متحصلات الجريمة. ولا تستخدم سلطات إنفاذ القانون ووحدة المعلومات المالية البيانات الجمركية بشكل كافٍ مقارنةً بمخاطر غسل الأموال الهائلة التي يطرحها نقل النقود والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود. وفي حين يوجد ميلاً متزايداً للقيام بذلك، لا يزال تواتر ومدى استخدام المعلومات والاستخبارات المالية محدوداً بشكل عام عند التطرق إلى مخاطر غسل الأموال التي تتعرض لها الإمارات. وتختلف قدرة وخبرة السلطات في فتح التحقيقات المالية.

14. كانت وحدة المعلومات المالية تتمتع بدور و قدرة محدودين، ممّا قوّض جودة المعلومات المالية المتوفرة للمحققين. وفي حين تدعم الوحدة تحقيقات سلطات إنفاذ القانون بالاستجابة لطلباتها المحددة بانتظام، إلا أنّها لا تضيف قيمةً كبيرة على القضايا ذات المخاطر العالية. ولقد

اتّخذت الوحدة مؤخرًا خطوات إيجابية كبيرة (بما في ذلك تحسين نظامها لتكنولوجيا المعلومات) ولكنّ نتائج هذه التدابير لا تزال في مراحلها الأولى.

15. بمجرد تحديد حالة ما، يساهم التعاون بين السلطات بشكل جيد في جمع المعلومات المالية ذات الصلة، سواء على المستوى الثنائي أو عبر اللجان المتخصصة المشتركة بين السلطات. وثمة فرص كثيرة يجب استغلالها لجمع المعلومات المالية والاستفادة منها بشكل استباقي بما يتماشى مع مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات.

جريمة غسل الأموال (النتيجة المباشرة 7)

16. تتمتع الإمارات بتشريعات سليمة تعرّف بجريمة غسل الأموال بفضّل تغييرات أدخلتها على سياستها في عام 2018 لتضع الأولوية على هذه الجريمة، والتوظيف المستهدف وتعزيز بناء القدرات في سلطات إنفاذ القانون. بفضّل هذه الجهود، ارتفع عدد التحقيقات الجارية. وعلى الرغم من وجود فرص عديدة للكشف عن غسل الأموال (بما في ذلك الحالات من وحدة المعلومات المالية، وبيانات الهيئة الاتحادية للجمارك، والإبلاغ من مصادر مفتوحة وسريّة والتعاون الدولي)، إلّا أنّ سلطات إنفاذ القانون لا تعتمد بشكل منتظم إلى تحديد واستهداف حالات غسل الأموال الهامة بشكل يتماشى مع بيان المخاطر في الإمارات.

17. في جميع أنحاء الإمارات بين عامي 2013 و2018، تم تحديد 282 قضية متعلقة بغسل الأموال من قبل الشرطة والمدعين العامين، ومنها 224 قضية تم التحقيق فيها من قبل المدعين العامين مما أدى إلى 50 ملاحقة قضائية و33 إدانة بغسل الأموال. وفي حين تعالج هذه الملاحقات القضائية بعض مخاطر الجرائم الأصلية التي تواجه الإمارات (التزوير والاحتيال)، يوجد غياب ملحوظ للتحقيقات والملاحقات المتسقة في قضايا غسل الأموال المرتبطة بجرائم أصلية أخرى مرتفعة المخاطر (مثل الاتجار بالمخدرات)، وغسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني، وتلك التي تشمل قطاعات مرتفعة المخاطر (مثل خدمات تحويل القيمة أو الأموال وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة). ويشكّل العدد المتدني للملاحقات القضائية لجريمة غسل الأموال في دبي (17 حالة على مدى 5 أعوام) مصدر قلق كبير نظرًا إلى مستوى المخاطر.

18. في حين تفرض الإمارات مجموعة من العقوبات، بما في ذلك على الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين، لم يُثبت تمامًا أنّ هذه العقوبات فعالة ومتناسبة وراذعة نسبةً للمخاطر التي تواجه الدولة. وتلجأ الدولة أيضًا إلى النتائج البديلة للعدالة الجنائية، مثل الملاحقة القضائية للجرائم الأصلية وأنواع جرائم الحيازة والترحيل، ولكنها لم تثبت أنّ هذه التدابير تقتصر فقط على الحالات التي تتعسّر فيها الإدانة بغسل الأموال.

المصادرة (النتيجة المباشرة 8)

19. تماشيًا مع التحول الشامل في السياسات في عام 2018، حددت اللجنة الوطنية واللجنة الفرعية للتحقيق التي أنشئت حديثًا المصادرة كهدف رئيسي في السياسة.

20. بشكل عام، تُعتبر أرقام الإمارات في المصادرة المحلية والغرامات الجنائية والإعادة إلى الوطن والمشاركة والاسترداد عاليةً بفضّل صلاحيات المصادرة الواسعة. وتصادر الإمارات وسائط الجريمة وتتخلص منها بشكل منتظم، إلّا أنّه لم يثبت قيامها بذلك عند حصولها على طلبات دولية رسمية مرتبطة بمتحصلات الجرائم الأصلية الأجنبية، وهذا أمر يُعتبر من بين مخاطر الجرائم الرئيسية.

21. على الرغم من فرض الهيئة الاتحادية للجمارك عقوبات مالية على عدم الإفصاح أو الإفصاح الكاذب بالعملات والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة المنقولة عبر الحدود، إلّا أنّ الشرطة أو سلطات أمن الدولة لم تتبنّ هذه القضايا رسميًا، ممّا قد يشير إلى أنّ متحصلات الجريمة قد لا تُصادر في نهاية المطاف في بعض الحالات.

22. على الرغم من العدد الكبير لحالات استرداد الأصول/ الإعادة إلى الوطن، أقرت الإمارات بوجود مشاكل في جمع وعرض الإحصاءات، ولا سيّما بالنسبة إلى التحقيقات المكتملة في قضايا غسل الأموال. ويجري العمل حاليًا، تحت إشراف وزارة العدل، على تحسين أنظمة إدارة الحالات لدى جميع النيابة العامة، ممّا سيحسن جمع المعلومات الإدارية ذات الصلة.

تمويل الإرهاب وانتشار التسلح (الفصل 4: النتيجة المباشرة 9، 10، 11: التوصية 1، 4، 5-8، 30، 31 و39)

جريمة تمويل الإرهاب (النتيجة المباشرة 9)

23. تضمنت الإمارات إدانات إلى حدّ كبير في حالات تمويل الإرهاب. بين عامي 2013 و2019، تمّت ملاحقة 92 شخصًا قضائيًا لارتباطهم بتمويل الإرهاب وصدرت إدانة بحق 75 منهم، ممّا يجعل نسبة الإدانة تصل إلى 82 بالمئة. مع ذلك، ثمة تناقض بين الأنشطة الملاحقة قضائيًا والمُدانة من جهة ومخاطر تمويل الإرهاب التي تعترض البلاد من جهة أخرى، إذ لا تتماشى دائمًا حالات الملاحقة القضائية والإدانة وقيم مبالغ تمويل الإرهاب المحددة مع مستوى المخاطر التي تطرحها المنظمات الإرهابية على الإمارات كما تم تحديدها.

24. تحدد الإمارات أنشطة تمويل الإرهاب وتحقق فيها إلى حد كبير، ويتم تحديد دور الجهة الممولة للإرهاب بشكل عام. مع ذلك، أظهرت الحالات عن استغلال القنوات والأساليب غير المتطورة إلى حد ما، نظرًا إلى وجود عدد من نقاط الضعف المتأصلة التي حددتها الإمارات. ووردت أيضًا حالات قليلة معقدة، والحالات التي تشمل استخدام الأموال أو جمع التبرعات محليًا، وحالات تتعلق بأشخاص اعتباريين. ولكن بشكل عام، فتحت السلطات تحقيقات وحددت عددًا كبيرًا من أنشطة تمويل الإرهاب.

25. أثبتت الإمارات أن العقوبات التي تفرضها متناسبة وراعية. مع ذلك، لم نر أي إدانة لأشخاص اعتباريين خلال فترة التقييم.

منع الإرهابيين من جمع الأموال ونقلها واستخدامها (النتيجة المباشرة 10)

26. تنفذ الإمارات عقوبات مالية مستهدفة مرتبطة بحالات تمويل الإرهاب إلى حد ما، ولكن لا تقوم بذلك من دون تأخير. وتساهم لائحة جديدة نسبيًا ("القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن") مع آلية جديدة من النقل والإخطار التلقائيين في تحسين إطار هذه العقوبات. لكن لم يتم إثبات فعالية هذه الآلية الجديدة في وقت الزيارة الميدانية، ولا يزال هناك بعض أوجه القصور الفنية في أحكام القائمة المحلية (قرار مجلس الأمن 1373) مما قد يقوّض فعاليتها الإجمالية في المستقبل.

27. تعمل السلطات على تثقيف الجهات المبلّغة بشأن الآلية. ولكن، لا نرى فهمًا جيدًا أو أي تنفيذ حاليًا للالتزامات الجديدة أو الآلية، لا سيما من قبل القطاع الخاص. ويُعتبر الوعي بالقائمة المحلية (قرار مجلس الأمن 1373) منخفضًا جدًا في القطاع الخاص. لم يتم تجميد أي أصول بموجب قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بتمويل الإرهاب أثناء فترة التقييم، وتم تجميد كمية محدودة من الأصول بموجب الإدراجات المحلية (قرار مجلس الأمن 1373).

28. نقدت الإمارات تدابير مركزة ومتناسبة على الجمعيات غير الهادفة للربح التي اعتبرت عرضة لمخاطر تمويل الإرهاب إلى حد كبير. وقد أجرت الإمارات تقييمًا لمخاطر الجمعيات غير هادفة للربح، وهي تتمتع بضوابط قوية للترخيص والرقابة المالية. كما تضمن الإمارات رقابة كافية إلى حد كبير على هذه الجمعيات من قبل الجهات الرقابية مما يساعد على الوقاية من استغلالها من قبل الأطراف الممولة للإرهابيين. وترتبط نقاط الضعف الرئيسية بأموال الحاكم التي تشكل 18 بالمئة من الجمعيات غير الهادفة للربح التي تعتبر "عالية المخاطر" والتي كانت وزارة تنمية المجتمع قد بدأت مراقبتها رسميًا للتو أثناء الزيارة الميدانية.

29. يبدو أنّ التدابير التي تطبق على قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح تتماشى إلى حد كبير مع المخاطر التي تواجه القطاع، مع أنّ تدابير العقوبات المالية المستهدفة وحرمان مموّلي الإرهاب من أصولهم لا تتماشى مع مستوى المخاطر التي تعترض الدولة.

تمويل انتشار التسليح (النتيجة المباشرة 11)

30. تنفذ الإمارات عقوبات مالية مستهدفة مرتبطة بحالات تمويل انتشار التسليح إلى حد محدود، ولكن لا تقوم بذلك من دون تأخير. وكما تمت الإشارة أعلاه في النتيجة المباشرة 10، سيساهم القرار الحديث المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن والآلية الجديدة المصاحبة له للنقل والإخطار التلقائيين في تحسين آلية تنفيذ هذه العقوبات في الدولة بشكل عام. لكن لم يتم إثبات فعالية هذه الآلية الجديدة في وقت الزيارة الميدانية، ولا يزال هناك بعض أوجه القصور الفنية في الأحكام المرتبطة بإيران في القرار مما قد يقوّض فعاليتها الإجمالية في المستقبل.

31. كما وردت الإشارة في النتيجة المباشرة 10، لا نرى فهمًا جيدًا أو أي تنفيذ حاليًا للالتزامات الجديدة الناشئة عن القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن أو آلية النقل التلقائي، لا سيما من قبل القطاع الخاص. في عدة حالات، أفادت الكيانات أنّ حسابات الأفراد المدرجين تُغلق فقط، مما قد يؤدي إلى إعادة الأموال في حال رصد تطابق. وبالإضافة إلى أوجه القصور الكبيرة في فحص العقوبات الأساسية وعدم وجود إجراءات تنفيذ هادفة لمعالجة أوجه القصور في تطبيق العقوبات المالية المستهدفة، يشير ذلك إلى ثغرة أساسية في مجال تمويل انتشار التسليح.

التدابير الوقائية (الفصل 5: النتيجة المباشرة 4: التوصية 9-23)

32. تتمتع الإمارات بقطاع مالي وقطاع أعمال ومهن غير مالية محددة كبيرين ومتنوعين للغاية تختلف أنواعهما بين مناطق حرة مالية ومناطق حرة تجارية وأرض الدولة. وتختلف أيضًا مستويات وأنواع مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تؤثر في المؤسسات المالية والمهن والأعمال غير المالية المحددة الفردية، كما تختلف مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجه قطاعات ولايات قضائية معينة داخل الإمارات. ويتعين على كلّ الكيانات التي تقوم بأنشطة مشمولة في معايير مجموعة العمل المالي أن تطبق سلسلة من التدابير الوقائية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بموجب قانون مكافحة غسل الأموال لعام 2018 ولائحته التنفيذية لعام 2019. مع ذلك، لا تزال هذه المتطلبات حديثة العهد لمعظم المهن والأعمال غير المالية المحددة ولا يزال بالتالي فهمها محدودًا. ولا تُنفذ هذه المتطلبات بشكل شامل ومتسق بعد على جميع القطاعات – لا سيما الأعمال والمهن غير المالية المحددة.

33. بشكل عام، تنفذ المؤسسات المالية مجموعة من التدابير الوقائية. تتمتع البنوك في الإمارات بمستوى فهم جيد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتزاماتها في هذا المجال، في حين أثبتت المؤسسات المالية الأخرى (شركات الأوراق المالية والتأمين وخدمات تحويل الأموال أو القيمة) أنها تتمتع بمستوى فهم جيد ومعقول لهذه المخاطر والتدابير الوقائية في قطاعاتها. ولا يزال مستوى فهم المخاطر في الأعمال والمهن غير المالية المحددة في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية ضعيفًا. فالالتزامات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على قطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة جديدة، ولم يتم تعيين الجهات الرقابية إلا مؤخرًا. من جهة أخرى، تتمتع الأعمال والمهن غير المالية المحددة في المناطق الحرة المالية بفهم متقدم أكثر لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تعترضها. وثمة مشاغل بشأن المستوى المنخفض للإبلاغ عبر تقارير المعاملات المشبوهة في عدة قطاعات، لا سيما تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، والقطاع العقاري، ومقدمو خدمات الشركات والصناديق الاستثمارية. وفي حين تُعتبر جودة بعض تقارير المعاملات المشبوهة المقدمّة عاليةً، تبقى هناك مخاوف بشأن جودة تقارير المعاملات المشبوهة التي تقدّمها مختلف القطاعات (حتى قطاع البنوك الذي يقدم 85٪ من تقارير المعاملات المشبوهة).

الرقابة (الفصل 6: النتيجة المباشرة 3: التوصية 26-28، 34، 35)

34. في النظام الإماراتي، تخضع جميع الأنشطة التي تشملها معايير مجموعة العمل المالي للرقابة لضمان التزامها بمعايير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. بالنسبة إلى المؤسسات المالية، تُعتبر عمليات التحقق من الكفاءة والملاءمة لمنع وصول المجرمين إلى السوق شاملةً. ولكن بالنسبة إلى الأعمال والمهن غير المالية المحددة خارج المناطق الحرة المالية وبعض المناطق الحرة التجارية، لا تُعتبر هذه الضوابط شاملةً أو أنها لم تُنفذ بشكل كامل بعد، ولا تعالج بشكل مناسب مسألة المدراء أو المساهمين أو المستفيدين الحقيقيين الأجانب.

35. لقد طورت كل من سلطة دبي للخدمات المالية، وسلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي، وهيئة التأمين فهماً مفصلاً لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المجالات التي تشرف عليها، امتد ليصل إلى مستوى المؤسسات الفردية. وتتمتع دائرة الرقابة على البنوك وهيئة الأوراق المالية والسلع بفهم متزايد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى المؤسسات والمؤسسات الفردية. في دائرة الرقابة على البنوك، تعزز ذلك منذ العام 2017 من خلال الجمع المنتظم لنقاط بيانات غسل الأموال وتمويل الإرهاب على المستوى المؤسسي، ومن خلال تقييم مخاطر القطاع قام به طرف خارجي، بهدف فرض خط أساس جديد على تقييمات مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وركزت جهود الجهات الرقابية حتى الآن على تصميم العملية لتقييم مخاطر أفضل وبالتالي لم يثبت بعد المتمتع بمعرفة مفصلة بمخاطر المؤسسات الفردية. ويحد ذلك من نهج الرقابة القائم على المخاطر في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية. قبل عام 2017، شملت معظم الجهات الرقابية بعض عناصر مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في برامجها الرقابية. إلا أنّ الرقابة ارتكزت بأغلبها على مؤشرات المخاطر الاحترازية وسلوك العمل، مما أدى إلى جدولة دورات الإشراف. وتُعتبر سلطة دبي للخدمات المالية الاستثناء، حيث نفذت نهجًا قائمًا على المخاطر منذ عام 2013، وقد طورت مؤخرًا هذا النهج لتعزيز أنشطة الرقابة على أساس مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

36. أثبتت سلطة دبي للخدمات المالية أنها تطبق عقوبات فعالة ومتناسبة وراذعة على الشركات والأفراد، وتثبت سلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي أنها تتمتع بالكفاءة الكافية للقيام بالأمر نفسه. ولقد اتخذت دائرة الرقابة على البنوك، وهيئة التأمين، وهيئة الأوراق المالية والسلع تدابير لمعالجة الوضع وفرضت بعض العقوبات المحدودة للغاية على الشركات. مع ذلك، اقتصر هذه التدابير على إلغاء الترخيص أو تخفيض الترخيص أو رسائل التحذير أو الغرامات المنخفضة المستوى. ويبعث ذلك على وجود مخاوف كبيرة لدى فريق التقييم لأن السلطات الإماراتية لا تعترف بأهمية استخدام العقوبات بنطاقها الكامل (لا سيما الغرامات وأوامر الحظر) بطريقة متناسبة. ولقد بدأت بعض الإجراءات التي اتخذتها الجهات الرقابية مؤخرًا – لا سيما بالنسبة إلى شرط إجراء تقييمات للمخاطر على مستوى الكيان بأكمله وفرض رقابة قائمة على المخاطر – تثبت تغييرًا في التزام المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة.

37. خارج المناطق الحرة المالية، تم مؤخرًا تأسيس هيئات رقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة بموجب قرارات صادرة عن مجلس الوزراء. ولكن أنشطة الرقابة التي تقوم بها في بعض القطاعات لا تزال محدودة ولا تتخطى التسجيل الأولي والتخطيط لنظام رقابة يكون جاهزًا لمعظم القطاعات بحلول عام 2021. بالتالي لم تتمكن الإمارات من إثبات مستوى رقابة فعال ملحوظ على الأعمال والمهن غير المالية المحددة خارج المناطق الحرة المالية. وبشكل هذا مدعاةً للقلق نظرًا إلى المخاطر التي تواجه بعض أجزاء هذا القطاع (على سبيل المثال تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة والوكلاء العقاريين) وأهميته النسبية في سياق الإمارات.

الشفافية والمستفيد الحقيقي (الفصل 7: النتيجة المباشرة 5: التوصية 24 و25)

38. يوجد في الإمارات 39 مسجلًا مختلفًا للشركات، أنشئ كثيرٌ منها من أجل تعزيز النمو الاقتصادي في مختلف المناطق الحرة. ولا تزال مخاطر سوء استخدام المجرمين للأشخاص الاعتباريين في الإمارات من أجل غسل الأموال أو تمويل الإرهاب مرتفعةً، لا سيما من خلال إخفاء المستفيد

الحقيقي عبر هيكليات معقدة قد تسيطر عليها أطراف ثالثة غير محددة أو عبر اللجوء إلى مساهمين إسميين غير رسميين. في حين يُعتبر إجراء الإمارات تقييماً لنقاط الضعف في الأشخاص الاعتباريين أمراً إيجابياً، إلا أنّ هذا الفهم يقتصر عمومًا على المخاطر المتأصلة في هذه الكيانات. ويشكل إجراء بعض التحليلات مؤخرًا أمرًا إيجابياً، فهي قد أدت إلى وضع وحدة المعلومات المالية تقريرًا عن التطبيقات. ولكن ذلك يقتصر على قطاعات معيّنة ولم يكن من الممكن إثبات أنه تم استخدام هذه المواد لتعزيز مستوى الفهم عبر السلطات الإماراتية ذات الصلة.

39. وفي حين تشكّل التغييرات التشريعية الأخيرة تقدمًا كبيرًا في الإمارات، إلا أنّ نظام السجلات المجزأة قد أدى إلى تفاوت في مستويات الفهم وتنفيذ وتطبيق التدابير للوقاية من سوء استخدام الأشخاص الاعتباريين، مما يفسح المجال للمراجعة التنظيمية. في دوائر التنمية الاقتصادية، تقتصر معرفة مفهوم "المستفيد الحقيقي" على معرفة بدائية بشكل عام، في حين أثبتت عدة مناطق تجارية ومالية حرة عن تمتّعها بفهم جيد لهذا المفهوم.

40. يُعتبر إنشاء السجل الاقتصادي الوطني خطوة إيجابية في سياق الإمارات وسيعزّز بشكل كبير تبادل المعلومات الأساسية. كما سيُشكل آلية لتوحيد طريقة تنفيذ الأحكام التشريعية الجديدة (عندما تكون جميع السجلات مترابطة).

41. ثمة تباين كبير في السجلات الإماراتية في طريقة حصول السلطات المختصة على معلومات وافية ودقيقة وحديثة عن المستفيد الحقيقي. بالنسبة إلى الحصول على هذه المعلومات من السجلات، يطبق عدد منها معايير تحقق مختلفة، وفي المناطق الحرة المالية وبعض مناطق الحرة التجارية، يتمّ اللجوء إلى مستويات عالية من التحقق. ولكن بشكل عام، (لا سيما في دائرة التنمية الاقتصادية)، لا يتمّ التحقق بشكل كافٍ من دقة المعلومات – أي اتخاذ تدابير تتخطى استخدام بطاقة الهوية الإماراتية (للمواطنين والمقيمين فقط) وإجراء فحص أمني عادي. لذلك يشكل المستفيد الحقيقي غير المقيم نقطة ضعف كبيرة.

42. أثبتت السلطات الإماراتية، بما فيها سلطات إنفاذ القانون، أنها قادرة على الحصول على معلومات أساسية ومعلومات عن المستفيد الحقيقي من المؤسسات المالية إن تأسست علاقة بين المؤسسة المالية والكيان الاعتباري في الإمارات. ولكنها لم تثبت إمكانية الحصول على هذه المعلومات مباشرة من الكيانات الاعتبارية. ونظرًا إلى أنه تم تطبيق التشريعات مؤخرًا، لم يتّضح إن كانت هذه الكيانات تحتفظ بمعلومات مناسبة.

43. على المستوى الوطني، لم تطبق الإمارات نظامًا تُعتبر فيه العقوبات المفروضة على حالات عدم تقديم المعلومات فعالةً ومناسبة وراعية.

التعاون الدولي (الفصل 8: النتيجة المباشرة 2: التوصية 36-40)

44. تتمتع الإمارات بأساس تشريعي سليم للتعاون الدولي، ولكن مستوى توفير المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين فيها لا يزال متدنياً مقارنةً لكونها عرضةً للجرائم الأصلية الأجنبية والمتحصلات المرتبطة بها. وأشارت الإمارات إلى أنّ الطلبات لا ترقى دائمًا إلى مستوى المتطلبات القانونية التي فرضتها أو أن الدول الطالبة لا توفر جميع الأوراق المطلوبة. وأشارت الوفود في تعليقاتها إلى مشاكل كبيرة في توفير التعاون الرسمي، بما في ذلك ردود محدودة على الطلبات أو تأخير مطول في التنفيذ، من دون تقديم تغذية عكسية أو تقديم تغذية محدودة.

45. لم تثبت الإمارات أنها تسعى بانتظام للحصول على المساعدة القانونية من الدول الأجنبية لملاحقة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تماشيًا مع المخاطر المحددة التي تعترضها. وأوضحت الدولة أنها تتركّس جهودًا كبيرة للتعاون غير الرسمي. وفي حين يُعتبر عدد الطلبات المرتبطة بتمويل الإرهاب مرتفعًا، لا يتمّ التركيز بشكل مماثل على جرائم غسل الأموال. مع ذلك، تظهر دراسات الحالات العملية الحديثة ميلاً نحو تعاون رسمي أكثر انتظامًا في حالات غسل الأموال.

46. بشكل عام، أظهرت الإمارات أنها قادرة على طلب وتوفير التعاون غير الرسمي أكثر من التعاون الرسمي، لا سيما مع تركيزها المتزايد مؤخرًا على غسل الأموال وتمويل الإرهاب. بالنسبة إلى غسل الأموال، في بعض قوات الشرطة ووزارة الداخلية، ثمة مستوى مرتفع من التعاون غير الرسمي المنتظم والمستمر. بدأت الهيئة الاتحادية للجمارك تعزيز انخراطها الدولي مع الشركاء الرئيسيين. أمّا بالنسبة إلى تمويل الإرهاب، يجري التعاون غير الرسمي مع الشركاء الرئيسيين، عبر أمن الدولة في أغلب الحالات، من أجل تقويض كلّ أنشطة تمويل الإرهاب. في الإطار نفسه، ارتفع مستوى الوصول إلى المعلومات عن المستفيد الحقيقي، ويُعزى ذلك إلى حدّ كبير إلى التغييرات التي أدخلتها وحدة المعلومات المالية على السياسات بهدف المساعدة في هذا المجال.

- أ. تعزيز وتحسين فهم الإمارات لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتبقية على المستوى الوطني وعلى مستوى كل إمارة من خلال تقييم طريقة قيام التهديدات باستغلال نقاط الضعف في نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مع الأخذ بعين الاعتبار تأثير التدابير المخففة. وعلى وجه الخصوص، لا بدّ من تعزيز فهم الإمارات لمخاطر غسل الأموال المعقّدة والأكثر إلحاحًا (مثل الشبكات المهنية لغسل الأموال ومتحصلات الجريمة الأجنبية)، باللجوء إلى قاعدة أوسع من مصادر المعلومات المتوفرة، بما في ذلك من خلال الانخراط بشكل استباقي مع الشركاء الدوليين وتحديث مخاطر تمويل الإرهاب مع التركيز على قضايا التمويل. ولا بدّ أيضًا من تعزيز التواصل مع القطاع الخاص بشأن هذه المسائل.
- ب. لا بدّ أن تلجأ اللجنة الوطنية واللجنة الفرعية للتقييم الوطني للمخاطر إلى تحليل المخاطر المتطورة ووجهات نظر الشركاء الوطنيين عند تطبيق التدابير المخففة.
- ج. تحسين استخدام المعلومات المالية في الإمارات من خلال: البتّ في طريقة تحديد ومعالجة تهديدات غسل الأموال الكبيرة؛ متابعة دعم تطوير وحدة المعلومات المالية بما يضمن قدرتها على تقديم تحليل تشغيلي معقد وتحليل استراتيجي يتماشى مع الاحتياجات التشغيلية؛ تكليف اللجوء المهني إلى المعلومات المالية والتحقيقات المالية بما يضمن إجراء تحقيقات أفضل في حالات غسل الأموال، والجرائم الأصلية المرتبطة بها، وتمويل الإرهاب، وتتبع الأصول في جميع سلطات إنفاذ القانون؛ تحسين وعي الجهات المبلّغة الجديدة بضرورة الإبلاغ من خلال تقارير معاملات مشبوهة، وتحسين العمل على الاستخبارات بشأن تحركات النقود والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود.
- د. على اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال أن تنقّح معاييرها لتحديد الأولويات وأن تضع هذه المبادئ في أي مهمة أو عملية تنسيق على المستوى الوطني ومستوى الإمارة بما يضمن تحديد مخاطر غسل الأموال الكبيرة في الوقت المناسب ومراقبة الحالات الرئيسية عن كثب للتأكد من أنها تتصدى لأكثر مخاطر غسل الأموال إلحاحًا. على وزارة الداخلية والهيئة الاتحادية للجمارك أن تتفقا على آلية إحالة متسقة بما يضمن تحديد وتقييم أي حالة اشتباه بغسل الأموال عبر نقل النقود أو المعادن الثمينة والأحجار الكريمة للمساعدة في التحقيق. على كلّ النيابة العامة، لا سيّما النيابة العامة في دبي نظرًا لتعرضها للمخاطر، أن تضع الأولوية على ملاحقة تهم غسل الأموال، بما في ذلك ملاحقة القضايا المعقدة أو المستقلة في حالات الجرائم الأصلية الأجنبية. ومن دون المساس باستقلالية القضاء، يتعيّن على اللجنة الوطنية بالتعاون مع السلطات المختصة ذات الصلة أن تقيم حوارًا مع القضاة لإعلامهم بأهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- هـ. متابعة شمل الهدف السياسي الرفيع أي السعي للمصادرة بشكل منتظم في جميع خطط عمل وإجراءات السلطات، على أن توفر لجنة مكافحة غسل الأموال الرقابة وأن تنسق وتنتشر أفضل الممارسات لتعزيز هذا الهدف السياسي. ولا بد من تحسين جمع الإحصاءات عن حالات المصادرة في جميع أنحاء الإمارات من أجل تقييم أثر هذه المبادرات على معالجة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ويجب أيضًا بناء القدرات الاستخباراتية الجمركية، بما في ذلك موارد التوصيف والكشف، التي تركز على تحركات العملات والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود.
- و. تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة على حالات تمويل الإرهاب وتمويل انتشار التسلح من دون تأخير، بما في ذلك من خلال نشر الوعي والتواصل مع السلطات وهيئات القطاع الخاص في أرض الدولة والمناطق الحرة المالية، لتوعيتها بالتزاماتها في مجال هذه العقوبات ولإعلامها بالموقع الإلكتروني الجديد للجنة الاستيراد/ التصدير وأليتها. ويجب العمل أيضًا على بناء فهم أفضل في السلطات والقطاع الخاص للعقوبات المالية المستهدفة والتهرب منها. لا بدّ من اتخاذ إجراءات رادعة أو تصحيحية أكثر لمعالجة أوجه القصور في تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة. وأخيرًا، يجب معالجة أوجه القصور الفنية الرئيسية في التوصيتين 6 و7 للمساعدة على ضمان تنفيذ أفضل.
- ز. تعزيز رصد وعي القطاعات بالمخاطر وتدابير خفضها والالتزام، لا سيما ضمان أن تكون جميع الأعمال والمهن غير المالية المحددة على دراية بالتزاماتها. على الجهات الرقابية أن تجري اختبارات شاملة للمؤسسات بما يتماشى مع دورة المخاطر ومن خلال مراجعات موضوعية. ولا بدّ لذلك أن يركّز على مجالات الضعف المحددة (العقوبات المالية المستهدفة، والعناية الواجبة المعززة،

وحوالة دار، والأعمال والمهن غير المالية المحددة). ولا بدّ أن يرافق ذلك تثقيف وتوجيه وتواصل معزز من أجل حتّ المؤسسات المالية من غير البنوك والأعمال والمهن غير المالية المحددة على تعزيز أنظمتها لرصد المعاملات وضمان أن ترفع جميع القطاعات المبلغة تقارير معاملات مشبوهة جيدة وفي الوقت المناسب.

ح. على جميع الجهات الرقابية أن تحرص على تنفيذ المنهج القائم على المخاطر ومراقبة تطبيقه بعناية (خاصة وأن البعض منها قد نُقِد مؤخرًا). ويجب التركيز بشكل خاص على أن تكون موارد الرقابة مناسبة وكافية. لا بدّ أن تجتمع اللجنة الفرعية للهيئات الرقابية على المؤسسات المالية (المنشأة حديثًا) بانتظام لضمان الاتساق في عمل الجهات الرقابية في جميع أنحاء الإمارات وللتنسيق من خلال الاجتماعات المنتظمة مع الجهات الرقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة. ويجب مناقشة مبادئ مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الرفيعة المستوى بانتظام التي تطبق في الرقابة على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة، وإعلام القطاع بالنتائج التي يتمّ التوصل إليها. ومن الضروري جدًّا إعادة النظر في العقوبات بما يضمن استخدامها بشكل فعال ومناسب وراعي.

ط. على السلطات الإماراتية أن تسرّع التنفيذ الكامل والفعال لمتطلبات قانون ولوائح مكافحة غسل الأموال في جميع سجلات الشركات. وعليها أيضًا أن تسرّع في تنفيذ السجل الاقتصادي الوطني في جميع السجلات الخاصة بالمعلومات الأساسية. وعلى السلطات أن تنظر في تطوير فهم مبدأ المستفيد الحقيقي في كلّ السجلات من خلال التوجيه والتدريب. وعلى الإمارات أيضًا أن تحدد السياسة الوطنية. ثمة سياسة فعالة تضمن تنفيذ العقوبات بشكل فعال عندما لا يتم الالتزام بمتطلبات توفير المعلومات. وعلى السلطات أن تنظر في رصد هذا التنفيذ لتضمن فعاليته واتساقه في جميع السجلات الـ39.

ي. الاستفادة بشكل أكبر من عمليات المساعدة القانونية الدولية الرسمية (المساعدة القانونية المتبادلة، وتسليم المجرمين، وتجميد الأصول ومصادرتها)، مع وضع الأولوية على دبي نظرًا لتعرضها لمتزايد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب مثل غسل وتوظيف المتحصلات الأجنبية. ويجب الانتهاء من دمج نظام إدارة الحالات الجديد في وزارة العدل ومراجعة الموارد الحالية في الوزارة والنيابات العامة وقوات الشرطة لتحقيق هذا الهدف. كما يجب زيادة التعاون الدولي في الهيئة الاتحادية للجمارك في حالات تهريب النقود والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود وغسل الأموال القائم على التجارة. ولا بدّ من زيادة الموارد المتاحة لوحدة المعلومات المالية حتى تطلب وتوفّر التعاون (عند الطلب وبشكل تلقائي) بشكل يتناسب مع تصنيف مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات.

درجات الفعالية والالتزام الفني

درجات الفعالية¹

نتيجة	نتيجة	نتيجة	نتيجة	نتيجة	نتيجة	نتيجة	نتيجة	نتيجة	نتيجة	نتيجة
مباشرة 11	مباشرة 10	مباشرة 9	مباشرة 8	مباشرة 7	مباشرة 6	مباشرة 5	مباشرة 4	مباشرة 3	مباشرة 2	مباشرة 1
متوسط	متوسط	أساسي	متوسط	منخفض	متوسط	منخفض	متوسط	متوسط	منخفض	متوسط

درجات الالتزام الفني²

التوصية 10	التوصية 9	التوصية 8	التوصية 7	التوصية 6	التوصية 5	التوصية 4	التوصية 3	التوصية 2	التوصية 1
ملتزم جزئياً حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم جزئياً	ملتزم جزئياً	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم جزئياً
التوصية 20	التوصية 19	التوصية 18	التوصية 17	التوصية 16	التوصية 15	التوصية 14	التوصية 13	التوصية 12	التوصية 11
ملتزم	ملتزم جزئياً	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير
التوصية 30	التوصية 29	التوصية 28	التوصية 27	التوصية 26	التوصية 25	التوصية 24	التوصية 23	التوصية 22	التوصية 21
ملتزم	ملتزم جزئياً	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم	ملتزم جزئياً	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير
التوصية 40	التوصية 39	التوصية 38	التوصية 37	التوصية 36	التوصية 35	التوصية 34	التوصية 33	التوصية 32	التوصية 31
ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم

¹ درجات التزام الفعالية قد تكون مرتفع، أساسي، متوسط، أو منخفض.

² درجات الالتزام الفني قد تكون ملتزم، ملتزم إلى حد كبير، ملتزم جزئياً أو غير ملتزم.

تقرير التقييم المتبادل

تمهيد

يوفر هذا التقرير ملخصاً لتدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المطبقة اعتباراً من تاريخ الزيارة الميدانية. ويحتوي التقرير على درجات الالتزام بالتوصيات الأربعين لمجموعة العمل المالي ودرجة فعالية نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما يقدم التوصيات حول كيفية تعزيز هذا النظام.

استند التقييم المشترك بين مجموعة العمل المالي ومجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى توصيات مجموعة العمل المالي لعام 2012 وتم إعدادها من خلال استخدام منهجية 2013. واستند التقييم إلى معلومات قدمتها الدولة والمعلومات التي حصل عليها فريق التقييم خلال زيارته الميدانية إلى الدولة من 1 إلى 18 يوليو 2019.

جرى التقييم من قبل فريق التقييم الذي تألف من:

- السيد كمال أبو النصر (هيئة التحقيق الخاصة، لبنان)
- السيد جيروم كوشارد (وحدة معالجة المعلومات الاستخباراتية واتخاذ إجراءات ضد الدوائر المالية السرية TRACFIN، فرنسا)
- السيدة إلكنور بورسرين إريسك كيكيفي (وكالة التنظيم والرقابة المصرفية، تركيا)
- السيد كيفن نيوي (هيئة جلاله الملكة للعوائد والجمارك، المملكة المتحدة)
- السيد وارن ريان (وزارة الخزانة، الولايات المتحدة)
- السيد كيفن فاندريغريفت، السيدة شانا كريشنان، والسيد جورج بيرماين (سكرتارية مجموعة العمل المالي)؛ والسيد راند الرواشدة، والسيدة مريم الضاعن (سكرتارية مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا).

وراجع التقرير كل من السيدة ألكسندرا بوبيلكوكوفا (الاتحاد الروسي) والسيدة كاثلين كاو (صندوق النقد الدولي) والسيد فابيو تيرامو (إيطاليا). سبق أن خضعت الإمارات لتقييم متبادل عام 2008، استناداً إلى منهجية مجموعة العمل المالي لعام 2004. تم نشر تقرير التقييم لعام 2008 وتقرير المتابعة لعام 2014 على الموقع الإلكتروني التالي: <http://menafatf.org>. وخلص التقييم المتبادل إلى أن الدولة ملتزمة بخمس توصيات؛ ملتزمة إلى حد كبير بـ 15 توصية؛ ملتزمة جزئياً بـ 18 توصية وغير ملتزمة بـ 11 توصية. حظيت الإمارات بدرجة ملتزم أو ملتزم إلى حد كبير بسبع من التوصيات الأساسية والرئيسية الـ 16. ووُضعت الإمارات تحت عملية المتابعة العادية بعد اعتماد تقرير التقييم المتبادل. وفي نوفمبر 2014، خرجت الإمارات من عملية المتابعة على أساس أنها حققت مستوى مرضياً من الالتزام بكل التوصيات الأساسية والرئيسية.

الفصل الأول. سياق ومخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب

47. تقع الإمارات العربية المتحدة في منطقة معظمها صحراوي ويحيطها الخليج العربي وبحر العرب. يمتد ساحلها على طول 1318 كيلو متراً. وتتمتع بموقع استراتيجي فريد من نوعه على حدود خليج عمان، يطل على المدخل الجنوبي لمضيق هرمز الذي يُعتبر نقطة عبور حيوية للنفط العالمي. ويبلغ إجمالي الحدود البرية 867 كيلو متراً، منها 410 كيلو مترات مع عُمان و457 كيلو متراً مع المملكة العربية السعودية.
48. يُقدَّر عدد سكان الإمارات بـ9.3 مليون نسمة. يشكل الرجال نسبة 69 في المئة من مجموع السكان وتمثّل النساء نسبة 31 في المئة. يمثل الأجانب أكثر من 88 بالمئة من مجموع السكان المقيمين، في حين يشكل مواطنو الإمارات نسبة 11-12٪ المتبقية من السكان. تصل نسبة المقيمين من جنوب آسيا، بما في ذلك من الهند وبنغلاديش وباكستان ودول جنوب آسيا الأخرى، إلى حوالي 59٪ من السكان. يبقى جزء كبير من سكان الإمارات في الدولة على أساس تأشيرة عمل قابلة للتجديد مدتها سنتان أو ثلاث سنوات. ويساهم تنوع السكان إلى حد كبير في التدفقات المالية الخارجية التي تُرسل على شكل حوالات من الإمارات.
49. تتألف الإمارات من اتحاد يضم سبع إمارات: أبو ظبي، ودبي، والشارقة، وعجمان، والفجيرة، وأم القيوين، ورأس الخيمة. وتعتمد الإمارات هيكلاً حكومياً فيدرالياً. وفقاً لدستور الدولة، تتمتع الحكومة الفيدرالية (الاتحاد) بصلاحيات سن التشريعات المتعلقة بمسائل مثل الشؤون الخارجية، والدفاع والقوات المسلحة الاتحادية، وحماية أمن الاتحاد من التهديدات الداخلية أو الخارجية؛ والتمويل الاتحادي والضرائب والرسوم (بما في ذلك النقد والعملية)؛ والتشريعات الرئيسية المتعلقة بالقوانين الجنائية؛ والصحة العامة والتعليم. تتألف السلطات الاتحادية من: المجلس الأعلى للاتحاد (المجلس الأعلى)؛ ورئيس ونائب رئيس الاتحاد؛ والمجلس الوزاري الاتحادي (المجلس الوزاري أو مجلس الوزراء)؛ والمجلس الوطني الاتحادي (المجلس الوطني) والقضاء الاتحادي. وتحتفظ الإمارات السبع بجميع الصلاحيات الأخرى غير المناط بها للاتحاد.
50. يستند النظام القضائي في الإمارات إلى القانون المدني، بما في ذلك المحاكم ودوائر النيابة العامة. ويسمح الدستور بنظام قضائي اتحادي ويمنح الإمارات السبع الحق في إنشاء أنظمتها القضائية. اختارت ثلاث إمارات - أبو ظبي ودبي ورأس الخيمة - أن يكون لها نظام قضائي خاص بها، وبالتالي تتمتع بشرطة وسلطات ادعاء ومحاكم خاصة بها.
51. نظراً للأولوية الاستراتيجية التي وضعتها حكومة الإمارات لتخفيف اعتماد اقتصاد الدولة على النفط وتعزيز قوته وتنوعه، أنشأت الحكومة منطقتين ماليتين حرتين، واعتباراً من يناير 2019، كان لدى الدولة 29 منطقة تجارية حرة. بالنسبة إلى المناطق الحرة المالية، تم تأسيس مركز دبي المالي العالمي عام 2004، وسوق أبو ظبي العالمي عام 2013 الذي بدأ عمله في عام 2015. أنشئت هذه المناطق بناءً على مراسيم اتحادية وتستند إلى مبادئ القانون العام، وتتمتع بقانون تجاري مستقل خاص بها، ومسجلي شركات، وجهات رقابة على المؤسسات المالية وعلى الأعمال والمهن غير المالية المحددة. ويأتي إنشاء المناطق الحرة التجارية عموماً على يد حاكم كل إمارة ويخضع كل منها لعدد من القواعد والتدابير المتميزة بما فيها تسجيل الشركات. في هذا التقرير، يُشار إلى الكيانات التي تم إنشاؤها وتشغيلها في الإمارات السبع ولكن ليس في المناطق المالية أو التجارية الحرة على أنها تعمل في "أرض الدولة".
52. يبلغ إجمالي الناتج المحلي لإمارات حوالي 1405 مليار درهم إماراتي (حوالي 340 مليار يورو). وتتمتع الإمارات بنظام مالي يمكن الوصول إليه، وموقع جغرافي استراتيجي بين آسيا وأوروبا والشرق الأوسط وأفريقيا، ومركزها التجاري والمالي الدولي متطور. كالاقتصاد يعتمد على الخدمات ومركز أعمال رئيسي في المنطقة، يعد القطاع المالي الإماراتي أحد المكونات المهمة للناتج المحلي الإجمالي والاقتصاد والمجتمع. ومنذ عام 2012، نتج النمو أيضاً عن القطاعات غير الهيدروكربونية، لا سيما قطاع البناء والتجزئة وتجارة الجملة والسياحة والتصنيع.
53. يعد التداول بالمعادن الثمينة (خاصة الذهب) والأحجار الكريمة والسلع عالية القيمة أحد أكثر القطاعات نشاطاً في الإمارات. سواءً للاستهلاك الشخصي أو الاستثمار أو إعادة التصدير، يقدر حجم هذا القطاع بعشرات مليارات الدراهم. وتجري معظم أنشطة هذا القطاع في دبي - لا سيما مركز دبي للسلع المتعددة وسوق دبي للذهب الذي يضم عددًا كبيراً من المتداولين.

مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمسائل مرتفعة المخاطر

لمحة عامة عن المخاطر المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب

54. تتعرض الإمارات لمخاطر كبيرة في مجال غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار التسليح. وتتمثل المخاطر الرئيسية التي تواجهها الدولة في: تمويل الإرهاب، وعدد من أنشطة غسل الأموال تشمل غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني، وغسل الأموال باستخدام الأموال النقدية، وسوء استخدام الأشخاص الاعتباريين، وغسل الأموال القائم على التجارية، وغسل المتحصلات لا سيما تلك المتأتية عن جرائم أصلية ارتكبت

في الخارج، بما فيها الاحتيال والجرائم الضريبية والجريمة المنظمة. ومن بين القطاعات الأكثر ضعفاً القطاع المصرفي، وخدمات تحويل الأموال أو القيمة (بما فيها الحوالة دار)، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة وقطاع العقارات. يختلف التفاعل بين التهديدات ونقاط الضعف في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية والمناطق الحرة المالية التي تخضع لأنظمة رقابية مختلفة، مما يعرضها للمراجعة التنظيمية. وتشمل القطاعات الأقل خطورة الشركات المالية وشركات التأمين والكاзиноها (لعبة القمار محظورة في الإمارات) ومدققي الحسابات والمحاسبين وكتاب العدل.

تقييم المخاطر على المستوى الوطني وتحديد نطاق المسائل مرتفعة المخاطر

55. في أكتوبر 2018، أكملت الإمارات تقييمها الوطني الأول لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتولت اللجنة الفرعية للتقييم الوطني للمخاطر إعداد التقييم، بالتشاور مع مجموعة واسعة من السلطات المختصة الأخرى والشركاء الوطنيين الرئيسيين بما في ذلك سلطات إنفاذ القانون والإدارات الحكومية والجهات الرقابية والكيانات الخاضعة للتنظيم. وتم تقييم المخاطر التي يتعرض لها الأشخاص الاعتباريون ونقاط الضعف في قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح التي تجعله عرضة لتمويل الإرهاب. ليست تقييمات المخاطر متاحة للجمهور، ولكن تم توفير موجز قصير عن التقييم الوطني للمخاطر للسلطات المختصة والهيئات الخاضعة للتنظيم من خلال الجهات الرقابية في يناير 2019 ومارس 2019، على التوالي. وتم إصدار تحديث للتقييم الوطني للمخاطر في مايو 2019 جاءت فيه الاستنتاجات نفسها التي جاءت في التقرير الأساسي ولكنّ النسخة الأخيرة تضمّنّت إحصائيات محدثة.

56. تناول التقييم الوطني للمخاطر تهديدات غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتأصلة في الإمارات (21 جريمة أصلية، وغسل أموال عن طريق طرف ثالث مهي، وتهديدات تمويل الإرهاب التي تطرحها 8 منظمات إرهابية) ونقاط الضعف القطاعية. تم النظر في نقاط الضعف القطاعية بشكل منفصل في أرض الدولة (التي تشمل المناطق الحرة التجارية) وفي المناطق الحرة المالية. وجرى تقييم التهديدات ونقاط الضعف بشكل منفصل من ثمّ تمّ التصنيف بدرجة مرتفع، مرتفع-متوسط، متوسط، أو منخفض على أساس توافق في الآراء بين السلطات المختصة. كما تم النظر في السياق الوطني الإماراتي الذي قد يؤدي إلى وجود نقاط ضعف من حيث غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

57. توصّل التقييم الوطني للمخاطر وتقييم الأشخاص الاعتباريين و الجمعيات غير الهادفة للربح إلى الاستنتاجات الأساسية التالية:

- يعتبر الاحتيال، وغسل أموال عن طريق طرف ثالث مهي، والاتجار بالمخدرات، وتقليد المنتجات من أعلى تهديدات غسل الأموال.
- يطرح تمويل الإرهاب تهديداً متوسطاً-مرتفعاً. وتطرح منظمة إرهابية واحدة تهديداً مرتفعاً بتمويل الإرهاب في حين تطرح 4 مجموعات أخرى تهديداً متوسطاً-مرتفعاً.
- تكمن الثغرات القطاعية الأكثر ارتفاعاً في أرض الدولة لدى البنوك، وخدمات تحويل الأموال أو القيمة وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة.
- تكمن الثغرات القطاعية الأكثر ارتفاعاً في المناطق الحرة المالية لدى خدمات تحويل الأموال أو القيمة.
- ويُعتبر استغلال الأشخاص الاعتباريين الثغرة الأكبر: بالنسبة لأرض الدولة؛ يكمن الضعف في الشركات ذات المسؤولية المحدودة والشركات التضامنية؛ حيث يكمن الضعف في المناطق الحرة التجارية لدى الشركات ذات المسؤولية المحدودة، وفروع الشركات الأجنبية والشركات الخارجية؛ ويكمن في المناطق الحرة المالية لدى الشركات الخاصة المحدودة بالأسهم، وفروع الشركات الأجنبية، والشركات ذات المسؤولية المحدودة، والشركات المحدودة ذات الأغراض الخاصة، والشركات الاستثمارية المحدودة.
- بالنسبة إلى مخاطر الجمعيات غير الهادفة للربح، تواجه الجمعيات التي تقع تحت إشراف دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، ووزارة تنمية المجتمع، وصناديق الحكام، ثغرات أكبر فهي عرضة للاستغلال من أجل تمويل الإرهاب بسبب طبيعة أنشطتها.

58. كما ورد في النتيجة المباشرة 1، يعد التقييم الوطني للمخاطر نقطة انطلاق جيدة لتناول تهديدات غسل الأموال وتمويل الإرهاب والثغرات على المستوى الوطني. ويتناول التقييم نقاط الضعف (في القطاع المالي وقطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة) والتهديدات (تحليل مخاطر 21 جريمة أصلية، بما فيها غسل أموال عن طريق طرف ثالث مهي وتمويل الإرهاب). واعتمدت اللجنة الفرعية للتقييم الوطني للمخاطر على معلومات وفّرتها السلطات المختصة من خلال استبيانات تقييم ذاتي وورش عمل للشركاء الوطنيين؛ وتقارير من سلطات إنفاذ القانون والجهات الرقابية؛ والتوجيهات والتقارير الدولية. وتُعتبر بعض هذه المعلومات محدودة، سواء من حيث النوعية أو الكمية، لأنّ الرقابة على الأعمال

والمهن غير المالية المحددة لا تزال حديثة، ولأنّ التحقيقات في قضايا غسل الأموال المعقّدة محدودة، ولأسباب أخرى لها علاقة بالإحصاءات. وينعكس هذا على درجات الثقة التي تمّ منحها لكلّ تصنيف.

59. عند تحديد القضايا التي يجب منحها الأولوية حتى تحظى بتركيز أكبر، استعرض فريق التقييم كلّ ما وقّرت الإمارات عن مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الوطنية التي تواجهها (كما هو موضح أعلاه)، والمعلومات الواردة من أطراف ثالثة موثوقة (مثل تقارير المنظمات الدولية الأخرى وتقارير المصادر المفتوحة). وركز فريق التقييم على القضايا ذات الأولوية التالية:

- أ. **مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الدولية، بما فيها الجرائم الأصلية الأجنبية:** ركّز فريق التقييم على كيفية قيام مجموعات الجريمة المنظمة الدولية والأطراف الثالثة التي تتولى غسل الأموال باستغلال الإمارات وكيف يتم غسل متحصلات الجرائم المحلية والأجنبية من خلال الدولة، ومن خلال غسل الأموال القائم على التجارة.
- ب. **الخدمات المصرفية المقدمة في أرض الدولة (بما في ذلك في المناطق الحرة التجارية) وفي المناطق الحرة المالية:** نظر فريق التقييم في حجم المعاملات عبر الحدود (من خلال التحويلات المصرفية) التي تقوم بها البنوك في أرض الدولة (والتي تمثل حوالي 50٪ من الأصول التي تملكها المؤسسات المالية) وفي إمكانية وجود مخاطر متزايدة لغسل الأموال القائم على التجارة، وسوء استخدام الأشخاص الاعتباريين/ الترتيبات القانونية لإخفاء المستفيد الحقيقي والأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر. كما نظر فريق التقييم فيما إذا كانت السلطات والمؤسسات المالية/ الأعمال والمهن غير المالية المحددة تفهم هيكل المخاطر في النشاط التجاري الذي يتم إجراؤه في المناطق الحرة المالية (مركز دبي المالي العالمي وسوق أبو ظبي العالمي): وإلى أي مدى يحدّ الشركاء الوطنيين هؤلاء من سوء استخدام المناطق الحرة المالية بهدف غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتهرب من العقوبات.
- ج. **خدمات تحويل الأموال أو القيمة:** ركّز فريق التقييم على مستوى فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدى مقدّمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة ومدى تطبيقهم للتدابير الوقائية ومستوى تنظيم القطاع والرقابة فيه. وتميّز الإمارات بين "شركات الصرافة" و"حوالة دار"، لكنّ كليهما يندرج تحت تعريف مجموعة العمل المالي كمقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة. ومع ذلك، اعتباراً من عام 2019، تغيّر نظام التسجيل والترخيص فبات يضمن تسجيل حوالة دار وخضوعهم لرقابة النظام نفسه كمقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة الآخرين. لكن لأغراض هذا التقرير، ستشمل الإشارة إلى خدمات تحويل الأموال أو القيمة شركات الصرافة.
- د. **نقل النقد عبر الحدود:** بما أنّ اقتصاد الإمارات يستخدم النقد بكثافة ويضطلع بدور مهم في التجارة العالمية، ثمة مخاطر كبيرة مرتبطة بنقل النقد والأدوات القابلة للتداول لحاملها عبر الحدود، بما في ذلك تهريب الأموال بكميات كبيرة، وهذا يرتبط بمخاطر غسل الأموال من قبل أطراف ثالثة (يعرفون أيضاً بمصطلح "المسيطرين الدوليين").
- هـ. **سوء استخدام الأشخاص الاعتبارية/ الترتيبات القانونية وشفافية المستفيد الحقيقي:** من المحتمل أن تؤدي الإجراءات المختلفة لإنشاء الشركات ومتطلبات الالتزام في سجلات الشركات المختلفة في الإمارات، إلى جانب المنافسة على الأعمال التجارية في هذا المجال، إلى ظهور نقاط ضعف وتحديات فريدة في تنفيذ متطلبات المستفيد الحقيقي ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأخرى. واستناداً إلى المخاطر والأهمية النسبية، ركّز فريق التقييم على الأنظمة القائمة في أرض الدولة (التي تديرها 8 دوائر تنمية اقتصادية³) ومركز دبي المالي العالمي، وسوق أبو ظبي العالمي، ومركز دبي للسلع المتعددة، والمنطقة الحرة لجبل علي، وهيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية.
- و. **قطاع المعادن الثمينة والأحجار الكريمة:** تمثل إعادة تصدير المعادن الثمينة والأحجار الكريمة جزءاً كبيراً من النشاط الاقتصادي في الإمارات. يصنف التقييم الوطني للمخاطر هذا القطاع على أنّه يعاني مخاطر متأصلة مرتفعة في أرض الدولة ومخاطر متوسطة-عالية في المناطق الحرة المالية. ويتخصص مركز دبي للسلع المتعددة في تقديم الخدمات لتجار المعادن وشركات الصرافة، ويمر عدد كبير من المعاملات عبر المنطقة الحرة في جبل علي. كما يتمّ إجراء عدد كبير من الأنشطة في سوق دبي للذهب (أرض الدولة). لقد أولى فريق التقييم اهتماماً خاصاً لفهم المخاطر وتخفيفها في هذا القطاع.

³ في حالة الفجيرة ودبي، تعرف باسم البلديات. ولكن لأغراض هذا التقرير، سيُستخدم مصطلح دائرة تنمية اقتصادية.

ز. **تمويل الإرهاب:** تعترف الإمارات بتهديدات تمويل الإرهاب التي تعترضها وتستجيب لها، بما في ذلك من خلال الحصول على إدانات بتمويل الإرهاب. لقد سعى فريق التقييم إلى فهم أساليب وقنوات تمويل الإرهاب المحددة والمستخدمة بشكل أفضل، وركز على التحقيق الذي تجريه الإمارات في قضايا تمويل الإرهاب وملاحقتها قانونيًا في جميع ولاياتها القضائية، وتنفيذ العقوبات المالية المستهدفة على حالات تمويل الإرهاب.

ح. **التنسيق بين الوكالات وتشارك المعلومات:** يوجد في الإمارات 105 سلطة مختصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تعمل على المستوى الاتحادي والمحلي (مستوى الإمارة) وفي المناطق الحرة. لقد أنشأت الحكومة 29 منطقة تجارة حرة ومنطقتين ماليتين حرتين، تتمتع في بعض الحالات بسلطات رقابية مستقلة. ولكل إمارة وكالة جمركية خاصة بها تشرف عليها الهيئة الاتحادية للجمارك. وافقت أربع إمارات على أن تكون تابعة للشرطة الاتحادية (الشارقة، عجمان، أم القيوين، الفجيرة) في حين تتمتع أبوظبي، ودبي، ورأس الخيمة بأقسام شرطة محلية ونيابات عامة خاصة بها. ونظر فريق التقييم في طريقة تنسيق السلطات في مختلف الولايات القضائية في دولة الإمارات فيما بينها وتبادلها للمعلومات من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

الأهمية النسبية

60. تعتبر الإمارات مركزًا ماليًا إقليميًا ودوليًا ومركزًا تجاريًا رئيسيًا. وتعمل مجموعة كاملة من المؤسسات المالية وعدد كبير من المهن والأعمال غير المالية المحددة في جميع أنحاء الدولة لتسهيل الأنشطة المالية والتجارية. وتطرح الإمارات تعقيدات كبيرة عند النظر في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار التسليح التي تعترضها وأهميتها النسبية نظرًا إلى نطاق النشاطات الممارسة فيها (من أنشطة مالية، واقتصادية، وشركات، وتجارة)، وطبيعتها القضائية، وهيكلية الرقابة المجزأة التي تفسح المجال للمراجعة التنظيمية بين الولايات القضائية في الدولة. يمكن العودة إلى القسم 1.4.3 للحصول على تفاصيل إضافية ومعرفة الوزن الذي أعطاه فريق التقييم للقطاعات المختلفة.

العناصر الهيكلية

61. تتمتع الإمارات بالعناصر الهيكلية الرئيسية الضرورية لضمان فعالية نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على غرار الاستقرار السياسي والمؤسسي، والمساءلة الحكومية، وسيادة القانون، ونقابة مهنية للمحامين بالإضافة إلى قضاء مستقل.

الخلفية وسواها من العوامل السياقية

62. تتمتع الإمارات بإطار قانوني ناضج نسبيًا لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وجُرم غسل الأموال لأول مرة بموجب القانون الاتحادي رقم 4 لعام 2002. من ثم تم تحديث هذا القانون بشكل كبير بموجب القانون الاتحادي رقم 9 لعام 2014، متبوعًا بالقانون الاتحادي رقم 20 لعام 2018. ولا يعتبر الفساد قضية محلية مهمة، ففي التقييم الوطني للمخاطر تم تصنيفه على أنه يطرح تهديدًا غسل أموال متوسط. في عام 2018، كان مؤشر مدركات الفساد في الإمارات 23 بحسب منظمة الشفافية الدولية. وفي حين لا يُعتبر الاستبعاد المالي مشكلةً، إلا أنّ اقتصاد الإمارات يستخدم النقد بكثافة، مما يعرض الدولة لمخاطر متأصلة معينة في غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وبحسب التقييم الوطني للمخاطر أيضًا، يأتي حجم القطاع المالي الكبير وانفتاحه في الإمارات، وعدد التحويلات النقدية المرتفع، والتعامل بالأموال النقدية، والتجارة النشطة للغاية في الذهب والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة، ونسبة المقيمين الأجانب الكبيرة في الدولة، وقرب الإمارات الجغرافي من بلدان متزعزعة استقرارها بسبب النزاع أو الإرهاب ومن دول فرضت عليها الأمم المتحدة عقوبات، ليطرح نقاط ضعف متأصلة إضافية تعرض الإمارات لسوء الاستخدام من أجل غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار التسليح. كما أنّ توسيع المناطق المالية والتجارية الحرة لتحويل الدولة إلى مركز مالي دولي ومركز تجاري إقليمي ودولي رئيسي قد عرض الدولة أيضًا لمخاطر متأصلة مثل غسل الأموال القائم على التجارة وغسل متحصلات الجرائم الأجنبية.

استراتيجية مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

63. وردت السياسة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب 2019-2021 (التي تمت الموافقة عليها في 6 يناير 2019)، ويتم تنفيذها من خلال خطة العمل الوطنية 2018-2020. وتتألف الاستراتيجية الوطنية من 4 ركائز استراتيجية و15 أولوية إستراتيجية (موضحة أدناه) يكمن هدفها العام في "تعزيز نظام حكومي كامل وتنفيذه بفعالية لخفض مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمنظمات غير المشروعة في الإمارات".

الصورة 1.1. استراتيحية مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب - الركائز والأولويات الاستراتيجية

التحقيقات والمحاکمات والمصادرة	المعلومات والتحليل	الإطار القانوني والرقابي	التعاون المحلي والدولي
<ul style="list-style-type: none"> • إنشاء لجان فرعية للمدعين العامین لغسل الأموال وتمويل الإرهاب • اجتماعات منتظمة مع الجمارك ووحدة المعلومات المالية • زيادة التدريب والخبرة في مجال غسل الأموال 	<ul style="list-style-type: none"> • إجراء التقييم الوطني للمخاطر كل عامين • السجل الاقتصادي الوطني - النطاق الموسع • اعتماد نظام "GoAML" للإبلاغ عن تقارير المعاملات المشبوهة • زيادة تعزيز قدرات وحدة المعلومات المالية 	<ul style="list-style-type: none"> • مرسوم اتحادي رقم 20 لسنة 2018 وقرار مجلس الوزراء رقم 10 لعام 2019 • تعيين وزارة الاقتصاد والعدل كمنظمين لمكافحة غسل الأموال للأعمال والمهن غير المالية المحددة • توجيهات مكافحة غسل الأموال للمؤسسات المالية والشركات والمهن غير المالية المحددة • متطلبات مسجلين الشركات وجهات الرقابة على المنظمات غير الربحية 	<ul style="list-style-type: none"> • إعادة تشكيل اللجنة الوطنية • إنشاء اللجان الفرعية • عملية جديدة لقرارات مجلس الأمن الدولي والعقوبات المحلية

المصدر: العرض التقديسي للتقييم الوطني للمخاطر الخاص بالإمارات، 16 يوليو 2019

64. تخضع خطة العمل الوطنية دائماً للتغيير والتحديث وتتضمن مهام جميع الشركاء الوطنيين المعنيين بمن فهم اللجنة الوطنية، ومكتب إدارة المشروع، والجهات الرقابية على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة، وسلطات إنفاذ القانون، والنيابات العامة، ووحدة المعلومات المالية، ومسجلي الشركات، والسلطات المختصة الأخرى.

الإطار القانوني والمؤسسي

65. بسّطت الإمارات إلى حد كبير إجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بموجب المرسوم بالقانون الاتحادي الجديد رقم 20 لعام 2018 (قانون مكافحة غسل الأموال) ولائحته التنفيذية/ قرار مجلس الوزراء رقم 10 لعام 2019، الذي دخل حيز التنفيذ في 29 نوفمبر 2018 و 8 يناير 2019 على التوالي. بالتالي، ينطبق الإطار القانوني لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على جميع الإمارات والمناطق الحرة المالية والمناطق الحرة التجارية في الدولة بالتساوي. ويعزز القانون واللائحة التزامات المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في اتخاذ التدابير الوقائية، ويعطي صلاحيات إضافية للسلطات المختصة. ويضمّ قانون ولائحة مكافحة غسل الأموال أيضاً أحكاماً رئيسية عن جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والتنسيق الوطني، وأدوار الوكالات (بما في ذلك الجهات الرقابية ووحدة المعلومات المالية)، والتعاون الدولي. 66. في الإمارات 105 سلطة مختصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تعمل على المستوى الاتحادي والمحلي (مستوى الإمارة) وفي المناطق الحرة. ويشمل الإطار المؤسسي الأساسي لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الوزارات والمؤسسات والوكالات التالية:

الوزارات والجهات التنسيقية

- أ. تشكّل اللجنة العليا هيئةً مؤقتة رفيعة المستوى تأسست عام 2017 للإشراف على عملية التقييم المتبادل وتحديد المتطلبات التي يتعيّن على السلطات الإماراتية اتخاذها. يرأس اللجنة وزير الدولة والشؤون المالية وتشمل ممثلين عن 12 وكالة أخرى على مستوى وكيل أو أعلى. تنتهي ولايتها مع انتهاء عملية التقييم المتبادل.
- ب. تعتبر اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (اللجنة الوطنية) الآلية المعنية بالتنسيق والمسؤولة عن السياسات الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. يرأسها محافظ المصرف المركزي وتشمل لجانها الفرعية: (1) اللجنة الفرعية للتقييم الوطني للمخاطر - التي أنشئت في عام 2016 وكُلفت بتنسيق عملية التقييم الوطني للمخاطر؛ (2) اللجنة الفرعية للقوانين واللوائح - المسؤولة عن صياغة قانون ولوائح مكافحة غسل الأموال؛ (3) اللجنة الفرعية للمناطق الحرة - المسؤولة عن تحديد مستوى الالتزام بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المناطق المالية والتجارية الحرة؛ (4) لجنة الجهات الرقابية؛ و (5) لجنة التحقيقات في غسل الأموال.

- ج. يتولى المجلس الأعلى للأمن الوطني التنسيق مع السلطات المعنية في مجال المخاطر الوطنية ويحدد الاستراتيجية والإجراءات المرتبطة بالتدابير الأمنية في الإمارات. كما يُسأل عن إدراج المنظمات الإرهابية المحلية على النظام الإماراتي للعقوبات المالية المستهدفة.
- د. تُسأل لجنة مكافحة الإرهاب عن جميع جوانب مكافحة الإرهاب.
- هـ. تتحمل لجنة السلع والمواد الخاضعة لرقابة الاستيراد والتصدير ("لجنة الاستيراد والتصدير") مسؤولية ضمان تنفيذ جميع قرارات مجلس الأمن والعقوبات الأممية في الإمارات. من خلال مكتبها التنفيذي، تنسق اللجنة العقوبات المتعلقة بتمويل الإرهاب وتمويل انتشار السلاح.
- و. تتولى وزارة المالية تشكيل اللجنة الوطنية، وترأس اللجنة العليا للإشراف على التقييم المتبادل. كما تُسأل عن وضع سياسة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى الدولة.
- ز. ترخّص وزارة الاقتصاد وتنظم عمل المحاسبين و مدققي الحسابات في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية. بالإضافة إلى ذلك، وفقاً للمراسيم التنفيذية الصادرة بعد اعتماد قانون مكافحة غسل الأموال الجديد ولائحته التنفيذية، أصبحت وزارة الاقتصاد الجهة الرقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة التالية في أرض الدولة ومناطق الحرة التجارية: المدققين والمحاسبين، وجهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، ووكلاء العقارات.
- ح. تُعتبر وزارة العدل السلطة الوحيدة التي يحقّ لها أن ترخّص المحامين في كلّ الإمارات. وبحسب قرار مجلس الوزراء صدر بعد اعتماد قانون مكافحة غسل الأموال الجديد ولائحته التنفيذية، أصبحت وزارة العدل الجهة الرقابية على المحامين والمهن القانونية الأخرى في جميع أنحاء الإمارات، بما في ذلك أرض الدولة. وفي المناطق الحرة المالية، والمناطق الحرة التجارية.
- ط. تُعتبر وزارة تنمية المجتمع سلطة اتحادية مختصة مسؤولة عن تنظيم قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح في الإمارات. وتتولى الوزارة منح تراخيص للمواطنين الإماراتيين لإنشاء جمعيات غير ربحية في جميع الإمارات السبع، ولكن بحسب الدستور، يحقّ لحكام الإمارات السبع أيضاً ترخيص الجمعيات غير الهادفة للربح وفقاً للدستور (وهذا ما يحصل -انظر أدناه).

الوكالات التشغيلية والعدالة الجنائية

- أ. وحدة المعلومات المالية وحدة مستقلة في المصرف المركزي الإماراتي، وهي المتلقي الحصري لتقارير المعاملات المشبوهة والمعلومات المتعلقة بالجرائم الأصلية ومتحصلاتها من المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة والجمارك. وتنتظر الوحدة في هذه التقارير وتحللها وتحيلها إلى السلطات المختصة بشكل تلقائي أو عند الطلب.
- ب. تشكل الشرطة الاتحادية في الإمارات جزءاً من وزارة الداخلية وتشمل أقسام الشرطة في إمارة الشارقة، وعجمان، وأم القيوين، والفجيرة، وهي إمارات اختارت النظام الاتحادي. أمّا أبو ظبي، ودبي، ورأس الخيمة، فيملك كلّ منها قسم شرطة محلية خاص به، وتتمتع هذه الإمارات الثلاث باستقلالية على الهيكل والتوظيف والضبط، ولكن أقسام الشرطة فيها مرتبطة بوزارة الداخلية من خلال نظام تكنولوجيا معلومات موحد وتعمل على تحقيق الأهداف والاستراتيجيات الرئيسية نفسها. وتتولى الشرطة التحقيق في غسل الأموال ضمن نطاق اختصاص كل إمارة، ويتمحور دور الشرطة في كل إمارة حول تلقي بلاغات عن الجرائم، والحفاظ على الأمن، والتحقيق في الجرائم والبلاغات الجنائية وجمع أدلة عنها، والاستماع إلى شهادات الضحايا والشهود والمتهمين.
- ج. في الإطار نفسه، تحاكم النيابة العامة الاتحادية جميع الجرائم، بما فيها غسل الأموال، في إمارة الشارقة، وعجمان، وأم القيوين، والفجيرة؛ في حين تلجأ كل من أبو ظبي، ودبي، ورأس الخيمة إلى مكتب النيابة العامة الخاص بها لملاحقة قضايا غسل الأموال. وترتبط جميع النيابة العامة بوزارة العدل التي توفر الرقابة الاستراتيجية على مسائل العدالة، وتدعم التعاون الدولي مع النيابة العامة.

- د. يُعتبر جهاز أمن الدولة هيئة إنفاذ القانون المسؤولة عن التحقيق في قضايا الإرهاب وتمويله في جميع أنحاء الدولة. وتمتع نيابة أمن الدولة بالسلطة القضائية الحصرية لملاحقة هذه القضايا.
- هـ. تشكّل الهيئة الاتحادية للجمارك الوكالة الجامعة التي تغطي وتشرف على سلطات الجمارك السبع في كلّ إمارات الدولة. وتتولّى التحليل الاستراتيجي والتكتيكي لقضايا الجمارك، بما في ذلك الحركات النقدية عبر الحدود واحتمال ارتباطها بمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تتولى سلطات الجمارك على مستوى الإمارة مسؤولية تنفيذ وتشغيل لوائح الإفصاح عن الأموال النقدية والأدوات القابلة للتداول لحاملها في الإمارة التابعة لها.

جهات الرقابة على القطاع المالي

- أ. في المصرف المركزي، تتولّى دائرة الرقابة على البنوك الترخيص والرقابة على البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة، وشركات التمويل في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية.
- ب. هيئة التأمين: تُسأل عن الترخيص والرقابة على شركات التأمين، وسماسرة التأمين، والمهّن الأخرى المرتبطة بالتأمين (مثل الأكتواريين، واختصاصيو تسوية الخسائر) في أرض الدولة.
- ج. هيئة الأوراق المالية والسلع: تتولّى الترخيص والرقابة على شركات مشتقات الأوراق المالية والسلع، بما في ذلك شركات السمسرة، والمستشارين، والشركات المدرجة، ومدراء الاستثمار، ومدراء الصناديق، وأمناء الحفظ، واستشارات الأوراق المالية (البحوث والتخطيط المالي)، والبيورصات المحلية الثلاث في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية.
- د. تتولّى سلطة دبي للخدمات المالية الترخيص والرقابة على المؤسسات المالية التي تعمل في مركز دبي المالي العالمي.
- هـ. تتولّى سلطة تنظيم الخدمات المالية الترخيص والرقابة على المؤسسات المالية التي تعمل في سوق أبوظبي العالمي.

سلطات الترخيص والرقابة على الأعمال والمهّن غير المالية المحددة

- أ. كما أُشير أعلاه، تم تعيين وزارة الاقتصاد لتكون الجهة الرقابية على الأعمال والمهّن غير المالية المحددة في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية: المدققين والمحاسبين، وجهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، ووكلاء العقارات.
- ب. أصبحت وزارة العدل الجهة الرقابية على المحامين والمهّن القانونية الأخرى في جميع أنحاء الإمارات، بما في ذلك أرض الدولة، والمناطق الحرة المالية، والمناطق الحرة التجارية. في وقت الزيارة الميدانية، كانت وزارة العدل تنسق مع المناطق الحرة المالية لتستلم عنها الرقابة على المحامين الذين كانوا ضمن نطاق ولاية سلطة دبي للخدمات المالية وسوق أبوظبي العالمي.
- ج. تتولّى سلطة دبي للخدمات المالية الترخيص والرقابة على الأعمال والمهّن غير المالية المحددة التي تعمل في مركز دبي المالي العالمي وتحصر على التزامها بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- د. تتولّى سلطة تنظيم الخدمات المالية الترخيص والرقابة على الأعمال والمهّن غير المالية المحددة التي تعمل في سوق أبوظبي العالمي وتحصر على التزامها بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- هـ. تقوم دائرة التنمية الاقتصادية أو البلدية في كل إمارة مع سجل الشركات في مناطق الحرة التجارية، بمنح التراخيص التجارية الأولية (من خلال تسجيل الشركة والفحص الخلفي الجنائي) لجميع الكيانات التجارية، بما فيها الأعمال والمهّن غير المالية المحددة.
- و. تقوم دائرة الأراضي والأملاك أو البلدية في كل إمارة ومنطقة تجارة حرة بترخيص الوكلاء العقاريين من حيث النشاط الذي يقومون به.

القطاع المالي والمهين والأعمال غير المالية المحددة

67. تطرح الإمارات تعقيدات كبيرة عند النظر في مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تعترضها وأهميتها النسبية نظرًا إلى طبيعة الولايات القضائية للنشاطات الممارسة فيها. ولقد أنشأت الدولة منطقتين ماليتين حرتين، وأنشأت الإمارات السبع 29 منطقة تجارة حرة لتعزيز تنافسية الدولة في جذب الشركات الأجنبية. تفاقم هذه العوامل المخاطر المتأصلة التي تعرّض الإمارات إلى الاستغلال كوجهة لمتحصلات الجرائم الأجنبية أو نقطة عبور لها.

68. صنّف فريق التقييم القطاعات على أساس أهميتها النسبية في سياق الإمارات وأخذ بعين الاعتبار أهميتها النسبية ومستوى مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب فيها. وارتكز الفريق على هذه التصنيفات في استنتاجاته في التقرير، وأعطى وزنًا أكبر لقضايا التنفيذ الإيجابية والسلبية في القطاعات المهمة أكثر منه في القطاعات الأقل أهمية. ينطبق هذا النهج على جميع أجزاء التقرير، ولكن يبرز أكثر في الفصل 6 عن النتيجة المباشرة 3، والفصل 5 عن النتيجة المباشرة 4.

أ. تم تصنيف وزن القطاع المصرفي على أنه الأهم في سياق الإمارات استنادًا إلى أهميته النسبية ومخاطره. يلعب القطاع المصرفي دورًا رئيسيًا في الدولة إذ يبلغ إجمالي الأصول فيه 3441 مليار درهم (حوالي 835 مليار يورو) وتمثل حوالي 50 بالمئة من أصول المؤسسات المالية في الإمارات. ويتم الاحتفاظ بأغلبية الودائع في أرض الدولة. يساهم حجم القطاع وانفتاحه في جعله جذابًا للمجرمين الذين يسعون إلى إخفاء متحصلات الجرائم فيستغلون الأشخاص الاعتباريين/ الترتيبات القانونية لإخفاء المستفيد الحقيقي والأشخاص المعرضين سياسيًا. ويتعرض القطاع المصرفي إلى مخاطر متزايدة في مجال غسل الأموال القائم على التجارة. وحدد التقييم الوطني للمخاطر القطاع المصرفي على أنه معرض لمخاطر غسل أموال مرتفعة في أرض الدولة ومخاطر متوسطة-مرتفعة في المناطق الحرة المالية.

ب. تم تصنيف وزن قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة وتجارة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة على أنه عالي الأهمية في سياق الإمارات استنادًا إلى أهميته النسبية ومخاطره. لقد ارتفع مستوى المخاطر المتأصلة والأهمية النسبية في هذه القطاعات بشكل ملحوظ بسبب تعرضها للمعاملات النقدية.

i. خدمات تحويل الأموال أو القيمة: اعتبارًا من 31 ديسمبر 2018، كان هناك 116 مكتب صرافة مرخصًا/ مسجلًا، وشركة خدمات مالية، وموفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة. ويشمل هذا العدد 7 حوالة دار مسجلين. لم تتمكن الدولة من تحديد عدد الحوالات التي تم القيام بها عبر الحوالة دار نظرًا إلى التغييرات الأخيرة التي طرأت على الإطار التنظيمي. ولا يزال هناك عدد كبير من حوالة دار يعمل خارج الإطار التنظيمي. بالتالي تُصنف خدمات تحويل الأموال أو القيمة في فئة المخاطر والأهمية النسبية العالية بسبب حجم التحويلات إلى العديد من الدول الأجنبية (التي يُعزى سببها إلى عدد سكان الإمارات الأجانب الكبير) وسهولة التعامل بالنقد. في عام 2018، بلغ إجمالي الحوالات المالية الصادرة عن شركات الخدمات المالية 225 مليار درهم (حوالي 54.5 مليار يورو) مقابل 33 مليار درهم (حوالي 8 مليارات يورو) إجمالي التحويلات إلى الداخل (لا يشمل هذا الرقم الحوالات عبر حوالة دار). صنّف التقييم الوطني للمخاطر قطاع شركات الصرافة وشركات الخدمات المالية على أنه مرتفع المخاطر.

ii. تجارة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة: في الإمارات 7089 تاجرًا بالمعادن الثمينة والأحجار الكريمة. وهذا القطاع من أنشط القطاعات الإماراتية ويُستخدم فيه النقد بكثافة. في عام 2016، احتلت الإمارات المرتبة الثالثة عالمياً من حيث صادرات الذهب التي بلغت قيمتها الإجمالية 25.4 مليار دولار، ممّا يمثل 7.8٪ من إجمالي الصادرات العالمية. بعد النفط، يُعتبر الذهب (20.2 مليار دولار) والألماس (8.22 مليار دولار) من أهم الصادرات الإماراتية. صنّف التقييم الوطني للمخاطر هذا القطاع على أنه مرتفع المخاطر في أرض الدولة ومتوسط-عالي المخاطر في المناطق الحرة المالية.

iii. العقارات: ساهم قطاعا التشييد والعقارات في الإمارات بنسبة 20٪ من الناتج المحلي الإجمالي اعتبارًا من عام 2016. ويشهد سوق العقارات الفاخرة في دبي معاملات نقدية، وفيه قاعدة عملاء دولية عالية، بالتالي يُعتبر قطاعًا جذابًا لغسل الأموال. استثمر أشخاص من 217 جنسية ما مجموعه 151 مليار درهم (37

مليار يورو) من خلال 71000 معاملة في سوق العقارات في دبي في غضون 18 شهرًا حتى نهاية يونيو 2017. يمكن استخدام الأطراف الثالثة لإجراء المعاملات ولا تزال نقاط الضعف موجودة إذ يمكن استخدام هياكل الملكية المعقدة لإخفاء المستفيد الحقيقي ومصدر الأموال المستخدمة للشراء. لقد صنّف التقييم الوطني للمخاطر قطاع العقارات على أنه متوسط-عالي المخاطر في أرض الدولة، والمناطق الحرة التجارية، والمناطق الحرة المالية.

ج. تم تصنيف وزن قطاع الأوراق المالية والمحامين وجهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية على أنه متوسط الأهمية في سياق الإمارات استنادًا إلى أهميته النسبية ومخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي يواجهها.

i. قطاع الأوراق المالية: يُعتبر قطاع الأوراق المالية في الإمارات ثاني أكبر قطاع من حيث حجم الأصول. يمكن تبادل الأوراق المالية في الإمارات في سوق أبوظبي للأوراق المالية وسوق دبي المالي. كما يمكن تبادلها من خلال البنية التحتية الموجودة في المناطق الحرة المالية، وبورصة دبي للذهب والسلع في المنطقة الحرة التجارية. يُعتبر سوق دبي المالي أول سوق مالي في العالم يلتزم بأحكام الشريعة الإسلامية. لقد صنّف التقييم الوطني للمخاطر قطاع الأوراق المالية في أرض الدولة والمناطق الحرة المالية على أنه متوسط-عالي المخاطر (باستثناء أمناء الحفظ في أرض الدولة الذين يُعتبرون متوسطي المخاطر).

ii. المحامون: في الإمارات حوالي 1572 محامياً يقدمون مجموعة خدمات واسعة. يحق لكل من المحامين والمستشارين القانونيين تقديم المساعدة القانونية لمن يطلبها، لكن لا يُسمح إلا للمحامين (المتقاضين) بالمرافعة أمام المحاكم، ومحاكم التحكيم، واللجان القضائية والإدارية. وعلى المحامي أن يكون مواطنًا إماراتيًا. يُطلب أحيانًا إلى المحامين أن يقدموا نصائح بشأن تشكيل الأشخاص الاعتباريين في الدولة كما يشاركون في المعاملات العقارية مما يزيد من المخاطر المتأصلة التي تواجههم، ولكن ليس إلى حد كبير. لقد صنّف التقييم الوطني للمخاطر القطاع القانوني في أرض الدولة، والمناطق الحرة التجارية، والمناطق الحرة المالية على أنه متوسط-مرتفع المخاطر.

iii. جهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية: يتألف قطاع تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية من 4968 كيانًا. ومع ذلك، تواجه الإمارات صعوبة في تقديم إحصاءات دقيقة عن عدد الكيانات التي تقدم هذه الخدمات لأن متطلبات تنظيم هذا القطاع لم يتم تأكيدها إلا في أبريل 2019، ولم تجمع الجهات الرقابية بعد إحصاءات كاملة عن هذه الأنشطة. قد يقدم الكثيرون خدمات مهنية عامة للعملاء ولا يندرجون ضمن تعريف جهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية- أو لا يتعرضون لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب نفسها. تساهم سهولة إنشاء الأشخاص الاعتباريين لدى عدد من مسجلين الشركات في الإمارات والنظام المجزأ لتنظيم هذا القطاع وتأسيس الشركات في زيادة المخاطر المتأصلة، ولكن ليس إلى حد كبير. لقد صنّف التقييم الوطني للمخاطر هذا القطاع في أرض الدولة، والمناطق الحرة التجارية، والمناطق الحرة المالية على أنه متوسط-مرتفع المخاطر.

د. تم تصنيف وزن قطاعات شركات التمويل، وشركات التأمين، والكازينوهات، ومدققى الحسابات والمحاسبين، وكتاب العدل على أنها مهمة بشكل منخفض في سياق الإمارات استنادًا إلى أهميتها النسبية ومخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجهها.

i. شركات التمويل: قد تكون شركات التمويل مؤسسات تقليدية أو إسلامية. وتتمتع بأقل حجم للأصول الموحدة بين المؤسسات المالية (42 مليار درهم، أي ما يعادل 10 مليار يورو تقريبًا). توقّر هذه الشركات خدمات كتقديم السلف، وتمويل التجارة والأعمال، وفتح الائتمان وإصدار الضمانات للعملاء، والاشتراك في رأس مال المشاريع و / أو إصدار الأسهم و / أو السندات و / أو شهادات الإيداع. لقد صنّف التقييم الوطني للمخاطر قطاع شركات التمويل في أرض الدولة على أنه متوسط-مرتفع المخاطر.

- .ii شركات التأمين: في الإمارات 147 شركة تأمين، يبلغ إجمالي حجم أصولها حوالي 107 مليار درهم (حوالي 29 مليار يورو). توفر شركات عدّة خدمات الاستثمار والتأمين التكافلي الإسلامي (التأمين على الحياة). لقد صنّف التقييم الوطني للمخاطر قطاع التأمين في أرض الدولة على أنه متوسط المخاطر، وفي المناطق الحرة المالية صنّفه على أنه متوسط المخاطر بالنسبة إلى التأمين على الحياة ومنخفض المخاطر بالنسبة إلى خدمات التأمين العامة.
- .iii المدققون والمحاسبون: تضمّ الإمارات قطاع مدققي حسابات ومحاسبين كبيرًا يتألف من 2198 مؤسسة. يغطي مصطلح "محاسب" مجموعة واسعة من الأنشطة وتتراوح هذه الكيانات بين شركات كبيرة تقدم أنشطة في أكثر من بلد وشركات محاسبة صغيرة. لقد صنّف التقييم الوطني للمخاطر قطاع المدققين والمحاسبين في أرض الدولة والمناطق الحرة المالية على أنه متوسط المخاطر.
- .iv كتاب العدل: لا يمارس كتاب العدل في الإمارات، سواء أكانوا عامين أم خاصين، أيًا من الأنشطة المنصوص عليها في التوصية 22.1 أي شراء العقارات وبيعها، وإدارة الحسابات المصرفية وإنشاء الأشخاص الاعتباريين. وفي الإمارات 32 كاتب عدل فقط.
- .v الكازينوهات: تُعتبر الكازينوهات غير مشروعة في الإمارات.

الجدول 1.1. المؤسسات المالية في الإمارات

المجموع		المناطق المالية الحرة - مركز دبي المالي العالمي (سلطة دبي للخدمات المالية) / سوق أبوظبي العالمي (سلطة تنظيم الخدمات المالية)			أرض الدولة (بما في ذلك بعض الفروع في مناطق الحرة التجارية)			نوع الكيان - مؤسسات مالية
حجم الأصول (مليار)	العدد المرخص / ص / المسجل	حجم الأصول (مليار درهم)	العدد المرخص / المسجل	تخضع لرقابة وإشراف:	حجم الأصول (مليار)	العدد المرخص / المسجل	تخضع لرقابة وإشراف:	العدد اعتباراً من 31 ديسمبر 2018
3411 درهم (835 يورو)	98	568 درهم (138 يورو) 4.8 درهم (1.2 يورو)	33 5	سلطة دبي للخدمات المالية / سلطة تنظيم الخدمات المالية	2868 درهم (696 يورو)	60	المصرف المركزي (دائرة الرقابة على البنوك)	البنوك (الإجمالي)
2949 درهم (717 يورو)	30	434 درهم (105 يورو) 0.5 درهم (0.12 يورو)	5 3		2514 درهم (610 يورو)	22		البنوك المحلية
493 درهم (120 يورو)	68	135 درهم (33 يورو) 4.29 درهم (1 يورو)	28 2		354 درهم (86 يورو)	38		البنوك الأجنبية
42 درهم	22	0	0	--	42 درهم (10 يورو)	22	المصرف المركزي (دائرة الرقابة على البنوك)	شركات التمويل
225 درهم تحويلات إلى الخارج 33 درهم تحويلات إلى الداخل	109	0	2	سلطة تنظيم الخدمات المالية	225 درهم (55 يورو) تحويلات إلى الخارج 33 درهم (8 يورو) إلى الداخل	107	المصرف المركزي (دائرة الرقابة على البنوك)	خدمات تحويل الأموال أو القيمة - شركات الصرافة
لا ينطبق	7	0	0	سلطة دبي للخدمات المالية سلطة تنظيم الخدمات المالية	لا ينطبق	7	المصرف المركزي (دائرة الرقابة على البنوك)	خدمات تحويل الأموال أو القيمة - سماسرة التحويلات (المرخصون)
107 درهم (26 يورو)	147	3.3 درهم (0.8 يورو) 0 درهم	83 2	سلطة دبي للخدمات المالية سلطة تنظيم الخدمات المالية	104* درهم (25 يورو)	62	هيئة التأمين	شركات التأمين
3223 درهم (782 يورو)	706	10.5 درهم (2.5 يورو) 82.8 درهم (20 يورو)	370 30	سلطة دبي للخدمات المالية سلطة تنظيم الخدمات المالية	3130 درهم (759 يورو)	306	هيئة الأوراق المالية والسلع	شركات الأوراق المالية
0	0	0	0	سلطة تنظيم الخدمات المالية	--	--	--	الأصول المشفرة
6813 درهم (1673 يورو)	1089	582 درهم (141 يورو) 87.6 درهم (21 يورو)	486 39	سلطة دبي للخدمات المالية سلطة تنظيم الخدمات المالية	6144 درهم (1490 يورو)	564	دائرة الرقابة على البنوك، هيئة الأوراق المالية والسلع، هيئة التأمين	إجمالي المؤسسات المالية

ملاحظة: حُدثت الإحصاءات آخر مرة في 31 ديسمبر 2018.

المصدر: الإمارات العربية المتحدة.

الجدول 1.2 الأعمال والمهن غير المالية المحددة في الإمارات

المجموع		مناطق الحرة التجارية			المناطق الحرة المالية			أرض الدولة			الأعمال والمهن غير المالية المحددة
حجم الأصول (مليار درهم)	العدد المرخص / المسجل	حجم الأصول (مليار درهم)	العدد المرخص / المسجل	تخضع لرقابة وإشراف:	حجم الأصول (مليار درهم)	العدد المرخص / المسجل	تخضع لرقابة وإشراف:	حجم الأصول (مليار درهم)	العدد المرخص / المسجل	تخضع لرقابة وإشراف:	
لا ينطبق	2198	لا ينطبق	418	وزارة الاقتصاد	لا ينطبق	14	سلطة دبي للخدمات المالية، سلطة تنظيم الخدمات المالية	لا ينطبق	1766	وزارة الاقتصاد	المدققون والمحاسبون
	4968		4198			53			717		جهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية
	7089		2455			2			4632		تجار المعادن الثمينة
	12307		288			10			12009		العقارات
	10		0			10			--	--	أعمال ومهن أخرى*
	1572		119	وزارة العدل		92	وزارة العدل		1361	وزارة العدل	محامون وكتاب عدل
لا ينطبق	28144	لا ينطبق	7478	كما ورد أعلاه	لا ينطبق	181	كما ورد أعلاه	لا ينطبق	20485	كما ورد أعلاه	إجمالي عدد المهن والأعمال غير المالية المحددة

ملاحظة: حُدثت الإحصاءات آخر مرة في 31 ديسمبر 2018.

المصدر: الإمارات العربية المتحدة.

التدابير الوقائية

69. في الإمارات، ترد التدابير الوقائية في قانون مكافحة غسل الأموال لعام 2018 ولانتهه التنفيذية لعام 2019. ولقد ألغى هذا القانون واستبدل القانون الاتحادي رقم (4) لسنة 2002 بصيغته المعدلة. وُحد قانون مكافحة غسل الأموال واللوائح الجديدة التدابير الوقائية ووسَّع نطاقها لتشمل مجموعة كاملة من المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة التي تغطيها معايير مجموعة العمل المالي والتي تعمل في جميع أنحاء الدولة (بما في ذلك في المناطق المالية والتجارية الحرة). لا تنص لوائح قانون مكافحة غسل الأموال على أي استثناءات من متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ولكنها تسمح ببذل عناية واجبة مبسطة في الحالات منخفضة المخاطر المحددة وتنص على تعزيز العناية الواجبة في الحالات عالية المخاطر المحددة.

الترتيبات القانونية والأشخاص الاعتباريون

70. في الإمارات، يمكن إنشاء أشخاص اعتباريين في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية (29) والمناطق الحرة المالية (2). وفي الدولة أيضاً 39 مسجلاً للشركات. تتولى دوائر التنمية الاقتصادية أو السلطات (في الفجيرة ودبا) سجلات أرض الدولة، في حين يكون السجل في المناطق الحرة التجارية والمناطق الحرة المالية مستقلاً. باستثناء دوائر التنمية الاقتصادية، حيث يوجد بعض التعاون في طريقة العمل، يعمل معظم المسجلين بشكل مستقل من دون أي تنسيق أو تعاون معين. لقد تم إنشاء معظم الأشخاص الاعتباريين البالغ عددهم 557181 في أرض الدولة (82٪)، وأنشئ عدد كبير منهم في مناطق الحرة التجارية (17٪) وعدد قليل في المناطق الحرة المالية (1٪).

71. ورد تعريف أنواع الأشخاص الاعتباريين الممكن إنشاءهم في الإمارات في قانون الشركات التجارية، بصيغته المعدلة في عام 2015. ويشمل ذلك الشركات المحدودة المسؤولية، وشركات التضامن، وشركات المساهمة العامة، وشركات التوصية البسيطة، والشركات المساهمة الخاصة. من الممكن أيضاً إنشاء مؤسسات فردية (التي يتم تسجيلها)، وتعاونيات، وفروع للشركات الأجنبية والإماراتية. في أرض الدولة، تتألف 52٪ من الكيانات القانونية من شركات محدودة المسؤولية، تليها المؤسسات الفردية (44٪).

72. في المناطق الحرة المالية، يمكن إنشاء مجموعة أوسع من الكيانات القانونية تشمل الشركات الخاصة المحدودة بالأسهم، وفروع الشركات الأجنبية، والشركات المحدودة المسؤولية (ليس في سوق أبوظبي العالمي)، والشركات المحدودة ذات الأغراض الخاصة، وشركات النطاق المحدود،

وشركات المسؤولية المحدودة، وشركات الاستثمار المحدود، وشركات التوصية البسيطة، والشركات الخاصة المحدودة بالضمان، والمؤسسات، وشركات الخلايا المحمية، والشركات العامة والشركات فوق الوطنية المحدودة. تُعتبر الشركات الخاصة المحدودة الأسهم الأكثر انتشاراً (77٪)، وتمثل فروع الشركات الأجنبية (7٪) والشركات المحدودة ذات الأغراض الخاصة (7.6٪) نسبة مرتفعة.

73. في المناطق الحرة التجارية، يجوز إنشاء شركات محدودة المسؤولية، وفروع شركات أجنبية، وشركات التوصية البسيطة، والشركات الأوفشور، والمؤسسات الفردية، وفروع الشركات الإماراتية، وشركات المساهمة الخاصة وشركات المساهمة العامة. تُعتبر الشركات المحدودة المسؤولية الأكثر انتشاراً (71٪) في حين تمثل الشركات الخاصة المحدودة الأسهم (11٪) نسبة كبيرة.

74. تُعتبر بعض المناطق الحرة المالية والمناطق الحرة التجارية متطورة جداً وتقدم حوافز اقتصادية مثل الإعفاء من ضرائب الشركات ورسوم الاستيراد/ التصدير، والملكية الأجنبية الكاملة مع إعادة الأرباح بنسبة 100٪. كما يستمر إنشاء المناطق الحرة الجديدة بما يتماشى مع استراتيجية النمو الاقتصادي الطموحة في الإمارات. ولقد ساهم ذلك في تطوير المناطق الحرة، وإلى حد ما، جميع مراكز الدولة لتأسيس الشركات. في حين يلاحظ أن قانون ولاتحة مكافحة غسل الأموال الجديدين يقدمان نظاماً جديداً ينطبق على متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في جميع أنحاء الإمارات، تؤدي الإجراءات المختلفة لإنشاء الشركات ومتطلبات الالتزام في السجلات الإماراتية المختلفة، مع المنافسة على الأعمال التجارية في هذا المجال، إلى نشوء ثغرات أمنية فريدة ومراجحات في السجل في مجال المعلومات المطلوبة ومتطلبات الالتزام بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. أثناء الزيارة الميدانية، لم يتمكن فريق التقييم من مراجعة القوانين وزيارة كل المسجلين، فقرر التركيز على السجلات التي بدا أنها تطرح أكبر نسبة من المخاطر المتأصلة. بالتالي ركز فريق التقييم على الأنظمة القائمة في أرض الدولة (التي تديرها 8 دوائر تنمية اقتصادية)، ومركز دبي المالي العالمي، وسوق أبوظبي العالمي، ومركز دبي للسلع المتعددة، والمنطقة الحرة لجبل علي، وهيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية.

75. يمكن إنشاء صناديق ائتمانية في مركز دبي المالي العالمي وسوق أبوظبي العالمي بموجب تشريعات محددة، ولكن يجوز للأمناء أن يعملوا في أي مكان آخر في الإمارات. يوجد عدد محدود جداً من الصناديق الائتمانية المنشأة في مركز دبي المالي العالمي (أقل من 50). في سوق أبوظبي العالمي، ما من شرط لتسجيل الصناديق، ولكن على الجهات التي تقدم الخدمات لها أن تكون مرخصة من سلطة تنظيم الخدمات المالية وأن تلتزم بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وفي حين تمارس بعض الصناديق الائتمانية الأجنبية أنشطة عبر أمنائها في المناطق الحرة المالية، لم يجد فريق التقييم أي دليل ملموس عن أنشطة هؤلاء في الإمارات.

76. يُعتبر الوقف ترتيباً قانونياً إسلامياً تقليدياً يتم اللجوء إليه عادةً لأغراض عائلية أو خيرية أو مشتركة، على الرغم من أنه لا "يجمع الأموال" من الجمهور ويتمتع بخصائص الصندوق الائتماني. ويخضع عدد من الأوقاف لإدارة هيئة الأوقاف المختصة أو طرف ثالث، وتُعطى العائدات للمستفيد. تتولى هيئة الأوقاف المختصة أو الطرف الثالث إنشاء الوقف وإدارته وصيانته، وتشرف عليها هيئة الأوقاف المختصة.

الترتيبات الرقابية

77. يشكل المصرف المركزي، وهيئة الأوراق المالية والسلع، وهيئة التأمين السلطات الرقابية الثلاث المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في القطاع المالي في أرض الدولة. وكما تمت الإشارة أعلاه، تشرف سلطة دبي للخدمات المالية وسلطة تنظيم الخدمات المالية على التزام الكيانات بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في مركز دبي المالي العالمي وسوق أبوظبي العالمي، على التوالي. في القوانين والقواعد المختلفة الخاصة بالقطاعات، تم تحديد صلاحيات كل من السلطات في مجال الرقابة وضمان الالتزام، ثم جاء قانون مكافحة غسل الأموال لعام 2018 ليعزز هذه الصلاحيات. في الإطار نفسه، أناط قانون مكافحة غسل الأموال والقرارات اللاحقة الأخرى وزارة العدل بالإشراف على المحامين في جميع أنحاء الإمارات، ووزارة الاقتصاد بالإشراف على المدققين والمحاسبين، وجهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، والوكلاء العقاريين في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية. يمكن العودة إلى التوصية 27 و28.

78. تحتفظ كل دائرة للتنمية الاقتصادية أو بلدية في كل إمارة، والمنطقتين الماليتين الحرّتين، والمناطق الحرة التجارية التسعة وعشرين. بسجل شركات خاص بها. وتتولى منح التراخيص التجارية الأولية (من خلال تسجيل الشركة والتحقق من خلفيتها الجنائية) لجميع الكيانات التجارية. لقد أنشأت الإمارات السجل الاقتصادي الوطني في عام 2012. وفي عام 2018، عمدت وزارة الاقتصاد إلى وصله بدوائر التنمية الاقتصادية (من ثم بالمناطق التجارية والمالية الحرة) بهدف توحيد المعلومات في سجل واحد. يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 5 والتوصية 24.

79. على المستوى الاتحادي، تتولى الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف الرقابة على الأوقاف. في دبي والشارقة سلطتان منفصلتان مسؤولتان عن الأوقاف (مؤسسة الأوقاف وشؤون القصر والأوقاف الجعفرية في دبي؛ ودائرة الأوقاف بالشارقة والأوقاف الجعفرية في الشارقة). يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 5 والتوصية 25.

التعاون الدولي

80. تواجه الإمارات مخاطر غسل أموال دولية كبيرة، بما فيها غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني وغسل الأموال القائم على التجارة. كما ورد سابقاً، تعد الإمارات مركزاً مالياً دولياً وإقليمياً رئيسياً ومركزاً تجارياً ولوجستياً، وفيها نسبة كبيرة من المقيمين الأجانب، خاصة من جنوب آسيا. تواجه الإمارات تهديدات بغسل الأموال من مجموعات الجريمة المنظمة الدولية، والأطراف الثالثة التي تتولى غسل الأموال، فهم قد يستغلون الدولة لغسل متحصلات الجرائم كالاتجار بالمخدرات، والفساد، والاحتيال، والسلع المقلدة، والتهرب الضريبي. كما تواجه الإمارات مخاطر تمويل إرهاب كبيرة بسبب الاضطرابات السياسية في المنطقة؛ والعدد الكبير من المقيمين الأجانب المتحدرين من دول فيها منظمات إرهابية ناشطة؛ ودورها كمركز مالي وتجاري إقليمي.

81. بسبب تعرضها للمخاطر، تتلقى الإمارات طلبات من جميع مناطق العالم. بالنسبة إلى التعاون غير الرسمي، تعتبر المملكة المتحدة والولايات المتحدة من بين الشركاء الدوليين الأساسيين للإمارات. أما بالنسبة إلى التعاون في مجال تمويل الإرهاب، فتعتبر المملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وفرنسا، وإسبانيا، وإيطاليا، والأردن، والمغرب، وأستراليا، وكازاخستان من الشركاء الرئيسيين للإمارات.

82. تمر جميع الطلبات الرسمية الواردة والصادرة للمساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين عبر السلطة المركزية - إدارة التعاون الدولي في وزارة العدل. تتلقى وزارة العدل وترسل الطلبات عبر القنوات الدبلوماسية من خلال وحدة التعاون الدولي في وزارة الخارجية والتعاون الدولي. وتحيل وزارة العدل الطلبات إلى النيابات العامة المعنية لمواصلة النظر فيها وتنفيذها (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 2).

الفصل الثاني. التنسيق والسياسات الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها

الاستنتاجات الأساسية

- أ. أثبتت الإمارات أنها تتمتع بمستوى التزام رفيع لضمان فهم أفضل لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتخفيفها باتساق. لقد جاء إنشاء لجنة عليا برئاسة وزير الدولة والشؤون المالية ليقدم دعماً رفيع المستوى للإصلاحات الأخيرة التي طرأت على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتولت اللجنة الوطنية وضع التقييم الوطني للمخاطر الذي يُعتبر جهداً كبيراً بين الوكالات، وبدأت بتنفيذ استراتيجية طموحة لمكافحة غسل الأموال من أجل تعزيز الإطار العام لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات.
- ب. تتمتع الإمارات بمستوى فهم ناشئ لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ويعتد التقييم الوطني للمخاطر نقطة انطلاق جيدة لتحديد تهديدات غسل الأموال وتمويل الإرهاب ونقاط الضعف على المستوى الوطني. مع ذلك، لا يوفر التقييم الوطني للمخاطر والتقييمات الأخرى إلا وصفاً أولياً للقضايا الرئيسية مثل غسل المتحصلات الأجنبية، وغسل الأموال القائم على التجارة، وغسل الأموال القائم على الأموال النقدية، واستغلال هيكل الشركات. في التقييم الوطني للمخاطر، تم تقييم مخاطر تمويل الإرهاب ومخاطر غسل الأموال بشكل منفصل. ولكن المسائل التي تم تحديدها في المنهجية تطرح علامات استفهام حول بعض الاستنتاجات التي خلصت إليها السلطات بشأن مخاطر تمويل الإرهاب.
- ج. في حين أثبتت بعض الهيئات عن تمتعها بفهم متطور لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المحددة، لم يتمكن كثير من الشركاء الوطنيين الآخرين المسؤولين عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من تفصيل هذه المخاطر، بل اقتصر فهمهم على ما ورد في التقييم الوطني للمخاطر على مستوى رفيع. تقر السلطات بأن مستوى الفهم يختلف بين الوكالات، وهي تلجأ إلى لجان مشتركة بين الوكالات لتعزيز فهم أعمق للمخاطر.
- د. أثناء العمل على التقييم الوطني للمخاطر وبعده، اعتمدت الإمارات سلسلة تدابير لتعزيز نظامها لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بموجب الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل لمكافحة غسل الأموال. وتشمل هذه التدابير اعتماد مجموعة من القوانين واللوائح الجديدة لتعزيز النهج القائم على المخاطر، واعتماد متطلبات بشأن المستفيد الحقيقي، وتعيين الجهات الرقابية على الأعمال والمهين غير المالية المحددة. وتشكل هذه خطوات مهمة، لا سيما لسد الفجوة في الالتزام الفني. وتشمل التحسينات أيضاً تعزيز التنسيق بين الوكالات، ورفع قدرات وحدة المعلومات المالية، واعتماد آليات لتحسين التحقيق في غسل الأموال والتعاون الدولي. لا يزال الوقت مبكراً لتقييم تأثير هذه التدابير على التخفيف من حدة المخاطر المعقدة التي تطرحها الشبكات المهنية لغسل الأموال أو غسل الأموال القائم على التجارة على سبيل المثال، في ظل غياب تدابير محددة أكثر لمعالجة هذه المخاطر.
- هـ. تتسق أهداف السلطات المختصة إلى حد كبير مع السياسات الوطنية المتطورة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وفي حين تمرر الجهات الرقابية على المؤسسات المالية بمرحلة انتقالية، لا تزال التدابير التي تتخذها الجهات الرقابية على الأعمال والمهين غير المالية المحددة لتلبية هذه المتطلبات، بمعظمها، في مراحل مبكرة.
- و. لاستكمال عمل اللجنة الوطنية، أنشأت الإمارات عدة لجان أو لجان فرعية إضافية تركز على السياسات والتشغيل لمتابعة تعزيز التنسيق والتعاون الوطنيين في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وساهمت هذه اللجان في تعزيز الوعي بأدوار الشركاء الوطنيين المختلفين في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والرقابة على تنفيذ التدابير الفنية الجديدة. مع ذلك، نظراً لإعادة التركيز في بعض هذه اللجان على الولاية المناطة بها، كان من الصعب تقييم إلى أي مدى وضعت الأولوية على السياسات والإجراءات التشغيلية الجديدة لتحقيق أهداف استراتيجية مكافحة غسل الأموال في الإمارات.
- ز. في حين لا يزال التقييم الوطني للمخاطر سرياً، تم تعميم ملخصات رفيعة المستوى عن نتائجه على بعض شركات القطاع الخاص من خلال الجهات الرقابية عليها. لا بدّ من ضمان تفاعل أكبر مع القطاع الخاص بما يدعم وعياً مفصلاً أكثر بالمخاطر.

الإجراءات الموصى بها

- أ. تعزيز وتحسين فهم الإمارات لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتبقية على المستوى الوطني وعلى مستوى كل إمارة من خلال تقييم طريقة قيام التهديدات باستغلال نقاط الضعف في نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مع الأخذ بعين الاعتبار تأثير التدابير المخففة. لا بدّ من وضع الأولوية على مخاطر غسل الأموال الأكثر إلحاحًا (مثل الشبكات المهنية لغسل الأموال ومتحصلات الجريمة الأجنبية)، باللجوء إلى قاعدة أوسع من مصادر المعلومات المتوفرة، بما في ذلك من خلال الانخراط بشكل استباقي مع الشركاء الدوليين.
- ب. إشراك مجموعة واسعة من الشركاء الوطنيين بطريقة موضوعية في عملية تحديث مخاطر تمويل الإرهاب مع التركيز على قضايا التمويل (بدلاً من مخاطر الإرهاب)، حتى تشمل القنوات والأساليب التي تستخدمها الجهات الممولة للإرهابيين، بما يتسق مع السياق الإماراتي.
- ج. على اللجنة الوطنية واللجنة الفرعية المختصة بالتقييم الوطني للمخاطر أن تستخدم تحليل المخاطر المتطورة وآراء الشركاء الوطنيين عند التطرق إلى طريقة تنفيذ تدابير الخفض، بما في ذلك من خلال:
- تقييم تأثير سياسات غسل الأموال وتمويل الإرهاب الحالية وتدابير التخفيف التشغيلية القائمة على المخاطر.
 - تحديد ووضع الأولوية على السياسات والتدابير التشغيلية الجديدة التي تخفف من تأثير مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المتطورة، مثل غسل الأموال القائم على التجارة، وغسل الأموال باستخدام الأموال النقدية والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة، واستغلال الشركات الواجبة/الصورية.
- د. دعم وتطوير آليات التنسيق بين الوكالات المنشأة حديثاً مثل اللجنة الفرعية لجهات الرقابة على المؤسسات المالية واللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال، من أجل تعزيز تدابير الخفض المنسقة والقائمة على المخاطر.
- هـ. متابعة تطوير أنظمة جمع ودمج وتحليل الإحصاءات ذات الصلة عن الأنشطة الحالية والمخطط لها لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. يجب استخدام هذه المدخلات والتحليلات المتزايدة لتعزيز فهم المخاطر باستمرار، واستهداف الإجراءات والأنشطة ذات الأولوية لضمان استجابة منهجية للمخاطر.
- و. زيادة وتعزيز التواصل مع القطاع الخاص بهدف تحسين الوعي بمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب حتى يتمكن الشركاء الوطنيين من وضع تدابير وضوابط أفضل قائمة على المخاطر لحماية مؤسساتهم، مما يساهم في حماية النظام المالي الإماراتي.

83. النتيجة المباشرة 1 هي النتيجة المباشرة ذات الصلة التي تم النظر فيها وتقييمها في هذا الفصل، في حين أن التوصيات الخاصة بتقييم الفعالية بموجب هذا القسم تشتمل على التوصية 1، 2، 33، و34.

النتيجة المباشرة 1 (المخاطر والسياسة والتنسيق)

فهم الدولة للمخاطر المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب

84. تتمتع الإمارات بفهم ناشئ لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب نتج عن عملية تقييم للمخاطر أُجريت على نطاق الدولة ككل وتمخّص عنها التقييم الوطني للمخاطر، وتعزز هذا الفهم بفضل وعي متطور في صفوف جزء (وليس كل) من الشركاء الوطنيين المعنيين بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. في تحقيق مستوى الفهم الحالي، اتخذت الإمارات سلسلة خطوات تشمل تقييمًا ذاتيًا أوليًا تناول قدرات السلطات المختصة مقارنةً بتوصيات مجموعة العمل المالي والنتائج المباشرة، ووضع ملفات بالتهديدات التي تطرحها الجرائم الأصلية الـ 21 وغسل الأموال المهني، وإجراء التقييم الوطني للمخاطر وإنشاء لجان إضافية مشتركة بين الجهات بما يعكس مدخلات الشركاء الوطنيين. مع ذلك، لم يعكس غالباً كل من التحليل الوارد في التقييم الوطني للمخاطر ومستوى الفهم الذي يتمتع به الشركاء الوطنيين الرئيسيين فهمًا متطورًا لكيفية تفاعل التهديدات المحددة ونقاط الضعف الرئيسية المحددة مع بعضها البعض (مثل غسل الأموال القائم على التجارة وتفاعله مع هياكل الشركات في جميع أنحاء الدولة، أو كيف يمكن للجهات الفاعلة المهددة لتمويل الإرهاب المحددة أن تستخدم أساليب مختلفة لاستغلال مجموعة قنوات غير الأموال النقدية وخدمات تحويل الأموال أو القيمة لجمع الأموال وتحريكها). في حين أيد كل الشركاء الوطنيين تقريبًا نتائج التقييم الوطني للمخاطر، باستثناء بعض الجهات المعدودة، لم يقدم سوى عدد قليل منها مدخلات إضافية عن مخاطر غسل أموال وتمويل إرهاب محددة، سواء على

مستوى الإمارة أو على مستوى الدولة. استند فريق التقييم في استنتاجاته على: مراجعة التقييم الوطني للمخاطر السري وتحديثاته والمنهجية ذات الصلة؛ مقابلات مع جميع الوكالات ذات الصلة ومع اللجنة الفرعية للتقييم الوطني للمخاطر؛ مراجعة الوثائق الأخرى ذات الصلة بما في ذلك تقييمات مخاطر الأشخاص الاعتباريين والجمعيات غير الهادفة للربح وغيرها من أعمال قامت بها وكالات فردية بشأن المخاطر، وهياكل التهديد والتقييمات الذاتية في وكالات مختارة.

85. ثمة نهج متكامل مشترك بين الوكالات لفهم تهديدات غسل الأموال وتمويل الإرهاب ونقاط الضعف المتأصلة، تقوده اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (اللجنة الوطنية) واللجنة الفرعية المعنية بالتقييم الوطني للمخاطر، التي تتألف من مجموعة واسعة من السلطات المعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقد وضعت اللجنة الوطنية منهجية لجمع المدخلات المشتركة بين الوكالات عن تهديدات غسل الأموال وتمويل الإرهاب ونقاط الضعف المتأصلة. تعتمد هذه المنهجية إلى حد كبير على أحكام نوعية تصدر عن خبراء من الوكالات المعنية، وبعض البيانات الكمية المحدودة (تحليل بعض تقارير المعاملات المشبوهة المحالة، وعدد حالات غسل الأموال والجرائم الأصلية ذات الصلة في بعض الإمارات، وعدد الحالات التي تمت فيها المصادرة). كما شملت المنهجية تواصلًا محدودًا مع الشركاء الوطنيين في القطاع الخاص، من المؤسسات المالية والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة. توصلت اللجنة الوطنية إلى التصنيفات النهائية للتهديدات/ نقاط الضعف بتوافق في الآراء.

86. تم توزيع ملخص رفيع المستوى لنتائج التقييم الوطني للمخاطر السري على السلطات المختصة في يناير 2019، وعلى الكيانات الخاضعة للرقابة من خلال الجهات الرقابية في مارس 2019. أُجريت تقييمات منفصلة لنقاط الضعف الخاصة بالأشخاص الاعتباريين (العودة إلى النتيجة المباشرة 5) ونقاط الضعف الخاصة بالجمعيات غير الهادفة للربح التي تعرضها لمخاطر تمويل الإرهاب (العودة إلى النتيجة المباشرة 10). وتمّ جمع إحصاءات إضافية ساهمت في تحديث التقييم الوطني للمخاطر في مايو 2019 الذي تم توزيعه على السلطات والكيانات الخاضعة للرقابة في يونيو 2019.

87. على الرغم من عملية تقييم المخاطر الأوسع نطاقًا، أشار العديد من الشركاء الوطنيين في دولة الإمارات إلى نتائج التقييم الوطني لإثبات فهمهم للمخاطر. يسلط التقييم الضوء على قضايا السياق، مثل الجغرافيا والاقتصاد والنظام المالي والنظام الديموغرافي، وهذا ما يجعل الإمارات مكانًا يجذب التدفقات المالية غير المشروعة، لكنه لا يوضّح بالتفصيل مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. أقرّت اللجنة الفرعية للتقييم الوطني للمخاطر بأن التحسين المستمر مطلوب لتحديد المخاطر. وتفاقم ذلك جزئيًا بسبب الإحصاءات المحدودة المتاحة، لكن العمل جارٍ لتحسين جمع المعلومات والبيانات ذات الصلة عن الإدارة والأداء في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

غسل الأموال

88. أدّت عملية تقييم المخاطر وتجربة إنفاذ القانون بشكل عام إلى فهم جيد لأهم الجرائم الأصلية التي تولد متحصلات للجريمة – يأتي الاحتيال في المقام الأول، ويليه الاتجار بالمخدرات والسلع المقلدة. أثبتت وزارة الداخلية وشرطة دبي وأبوظبي أنها تتمتع بمستوى وعي جيد لنقاط الضعف المتأصلة في المؤسسات المالية والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة. مع ذلك، لا يبدو أنّ تحليل الجريمة الأصلية أو السلطات التي أجريت معها مقابلات قادرة على توضيح طريقة تفاعل متحصلات الجريمة مع هذه القطاعات، لا سيما بالنسبة إلى الطرق المحددة لغسل الأموال. ولقد وردت في التقييم الوطني للمخاطر إشاراتٌ رفيعة المستوى إلى غسل الأموال القائم على التجارة، وغسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني، وغسل متحصلات الجرائم الأصلية الأجنبية.

89. أشار جميع الشركاء الوطنيين المعنيون بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى التقييم الوطني للمخاطر، ولكن، باستثناء عدد قليل من السلطات، لم يتوسعوا في هذه القضايا حتى يثبتوا أنهم يتمتعون بفهم أكثر دقة لعمليات غسل الأموال في إطار المخاطر التي تتعرض لها الإمارات. على سبيل المثال، قامت الشرطة، والقطاع المالي، بما فيه الجهات الرقابية وبعض الجهات المسؤولة عن التسجيل في مناطق الحرة التجارية وشرطة دبي وأبوظبي بتسليط الضوء على قضايا السياق التي تجعل من الإمارات دولة تجذب التدفقات المالية المشروعة وغير المشروعة، وقدمت أمثلة محددة عن منهجيات أكثر تعقيدًا لغسل الأموال، مثل استغلال الأشخاص الاعتباريين. ويعمل الشركاء الوطنيين الآخرون المعنيون بمكافحة غسل الأموال، بما فيهم المدعون العامون ووحدة المعلومات المالية، على بناء فهمهم لمخاطر غسل الأموال الأكثر تعقيدًا، ويتضح ذلك من خلال التحقيقات أو التقييمات الاستراتيجية التي أُطلقت مؤخرًا. وأجرت إحدى الجهات المسجلة في منطقة تجارة حرة مراجعةً لشركاتها في

استجابة لـ "أوراق دبي"⁴. أثناء الزيارة الميدانية، أنهت وحدة المعلومات المالية العمل على تقييم نقاط الضعف التي تُعرض قطاع العقارات والشركات المنشأة في مناطق الحرة التجارية إلى مخاطر غسل الأموال. تُعتبر هذه الخطوات إيجابية إذ تعزز فهم مخاطر غسل الأموال، ولكن لم يتضح أثرها على الفهم الجماعي للمخاطر المتطورة في غسل الأموال.

تمويل الإرهاب

90. بشكل عام، تعرف السلطات تمامًا أن الإمارات تقع في موقع جغرافي غير مستقر، إذ تحيط بها دول ومناطق تمرّ بـ "اضطرابات سياسية" أو تشهد أنشطة إرهابية. كما تعي أن النظام المالي الإماراتي عرضة للاستغلال من أجل تمويل الإرهاب. ولكنّ التقييم الوطني للمخاطر والمقابلات التي أُجريت مع السلطات لم توضح بدقة أكبر تقاطع هذه العوامل وفعالية تدابير الخفض.

91. من بين السلطات المختصة في الإمارات، يتمتع جهاز أمن الدولة بمستوى الفهم الأكثر نضجًا لكيفية تجلّي تهديدات تمويل الإرهاب في الإمارات. ولكن بشكل عام، واجهت السلطات الإماراتية صعوبةً في التعبير بوضوح عن تمتّعها بفهم شامل ومتناسك لمخاطر تمويل الإرهاب. على سبيل المثال، رأينا توجّهًا لشرح الاستنتاجات الخاصة بالمستوى النسبي لتهديدات تمويل الإرهاب من خلال ربطها بعدم وجود هجمات إرهابية في الإمارات، مما يخلط بتقييم مخاطر الإرهاب بمخاطر تمويل الإرهاب وإمكانية استغلال الإمارات كقناة لتمويل أنشطة الإرهاب الموجودة في أجزاء أخرى من العالم، إن لم يتمّ قيام هجمات إرهابية في الإمارات. علاوة على ذلك، لم يتضح إلى أي مدى عززت عملية التقييم الوطني للمخاطر المشتركة بين الوكالات الفهم السابق لمخاطر تمويل الإرهاب في الإمارات، نظرًا إلى الدور المهيمن لجهاز أمن الدولة ونياحة أمن الدولة في هذا المجال، ولم يتضح ما إذا كانت الوكالات الأخرى (وحدة المعلومات المالية والجمارك والمصرف المركزي) قد ساهمت بوجهات نظر جديدة أو تحاليل لتفادي التحيز.

92. بما أنّ التقييم الوطني للمخاطر يهدف إلى مساعدة السلطات داخل الدولة على فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجهها بشكل أفضل وشامل، يمكن أن تكون بعض المسائل المنهجية الضمنية قد أسهمت في التحديات التي واجهتها السلطات عند توضيح مخاطر تمويل الإرهاب. على سبيل المثال، لم تتسق المنظمات الإرهابية الثمانية التي تم تصنيفها في التقييم الوطني للمخاطر تمامًا مع دراسات حالات تمويل الإرهاب التي قدمتها الدولة (سواء من حيث عدد الحالات أو مبالغ تمويل الإرهاب التي مرّت بالإمارات). أوضحت السلطات أن السبب يُعزى إلى أن البيانات الواردة في التقييم الوطني للمخاطر تغطي الفترة الممتدة بين 2014 و2016 وتُعتبر بالتالي قديمة، ووضّحت أيضًا أنّ بعض المنظمات قد تمّ اختيارها بسبب إمكانية طرحها تهديدات في مجال الإرهاب بدلاً من تمويل الإرهاب. وتضمنت القضايا الأخرى وضع اعتبارات لجمع التبرعات لم تُكَيّف بشكل صائب مع السياق الإماراتي، وعدم التمييز بين نقاط الضعف القطاعية التي تمّ تقييمها في مجال غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

السياسات الوطنية لمعالجة المخاطر المحددة في مجال غسل الأموال وتمويل الإرهاب

93. تعالج الإمارات مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى حد ما من خلال سياسات وأنشطة وطنية، مثل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب 2019-2021 وخطة العمل الوطنية 2018-2020. يكمن هدف الاستراتيجية في اتباع نهج كامل يشمل كلّ النظام. ويُعتبر هذا الهدف الطموح مناسبًا لتحسين إطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكل كبير في الإمارات. على الرغم من أن هذه الأنشطة تؤدي إلى تقدم كبير في سياق الإمارات، لا سيّما في التطرق إلى الالتزام الفني، إلا أن العديد منها لا يزال في مرحلة التطوير أو التسليم، بالتالي تعدّر تحديد تأثيرها على النظام ككل. علاوة على ذلك، لم يُوضّح كيف تستهدف هذه التغييرات الواسعة بشكل كافٍ معالجة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المحددة والمعقدة في الإمارات، على سبيل المثال كيف تستهدف غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني أو غسل الأموال القائم على التجارة. استند فريق التقييم في استنتاجاته على: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال، وخطة العمل الوطنية، وبعض خطط الوكالات الفردية والمقابلات مع السلطات.

94. استعدادًا للتقييم المتبادل، قدمت الإمارات استراتيجيتها الثانية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (2019-2021) التي تهدف إلى جعل الدولة بيئةً معاديةً لمتحصلات الجريمة وتمويل الإرهاب من خلال استجابة على نطاق النظام ككل. تتألف الاستراتيجية من وثيقة رفيعة المستوى من خمس صفحات وتتضمن أربع ركائز عريضة: التعاون المحلي والدولي، الإطار القانوني والرقابي، المعلومات والتحليلات، والتحقيقات والملاحقات والمصادرة. تعكس الأولويات الواردة في هذه الركائز الجوانب العامة لنظام فعال بموجب معايير مجموعة العمل المالي.

⁴ مصطلح عمدت إلى صياغته وسائل الإعلام الفرنسية التي كشفت، في سبتمبر 2018، حالة اشتباه بهرب ضريبي وشبكة دولية لغسل الأموال تستخدم شركات في رأس الخيمة بناءً على وثائق أصدرتها مجموعة هيلين (يمكن العودة إلى <https://www.nouvelobs.com/justice/dubai-papers/20180905.OBS1818/dubai-papers-revelations-sur-un-reseau-international-de-fraude-fiscale-et-de-blanchiment.html>).

95. تأتي خطة العمل الوطنية لتدعم استراتيجية مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وهي عبارة عن وثيقة قابلة للتعديل تديرها اللجنة الوطنية. وتشمل بعض الأنشطة المنجزة في خطة العمل الوطنية:

- تعيين وزارة الاقتصاد ووزارة العدل كجهات رقابية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الأعمال والمهن غير المالية المحددة، بما في ذلك القطاعات مرتفعة المخاطر مثل تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة والعقارات.
- التطوير المستمر لسجل اقتصادي وطني يتضمن معلومات الملكية الأساسية الخاصة بالأشخاص الاعتباريين من أجل معالجة المقاربة المجزأة لتسجيل الشركات من خلال 39 مسجلاً مختلفاً.
- زيادة التدريب والتوجيه وبناء الوعي من أجل رفع معدل التحقيقات في غسل الأموال، وتحسين قواعد بيانات وزارة الداخلية ووحدة المعلومات المالية وأنظمة تكنولوجيا المعلومات لديها، وتشكيل لجنة تحقيق غسل الأموال المشتركة بين الوكالات في 13 يونيو 2019 لتحسين التنسيق وتبادل المعلومات وتطوير الخبرات.
- إحراز تقدم في الرقابة القائمة على المخاطر (بما في ذلك في خدمات تحويل الأموال أو القيمة) وتشكيل لجنة رقابية في 13 يونيو 2019 لتحسين التنسيق بين الجهات الرقابية⁵ المتعددة وتبادل المعلومات وتطوير الخبرات.
- تطوير وحدة المعلومات المالية لتقرير تطبيقات بشأن استغلال الأشخاص الاعتباريين في المناطق الحرة التجارية واستغلال القطاع العقاري لأغراض غسل الأموال.
- تطوير آلية جديدة للإبلاغ بالعقوبات المالية المستهدفة من دون تأخير.

96. كما ورد أعلاه، في حين تُعتبر هذه الخطوات إيجابية، لا سيما من حيث الالتزام الفني، لم يثبت بعد كيف تعالج هذه التدابير مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأكثر تحدياً. على سبيل المثال، قررت لجنة التقييم الوطني للمخاطر أن الاستجابة الأكثر فعالية في سياسات خفض من تعرض الإمارات لغسل الأموال باستخدام الأموال النقدية تكمن في تخفيض العتبة التي تتطلب الإفصاح عن الأموال النقدية من 100,000 درهم (25000 يورو) إلى 60,000 درهم (15000 يورو) في يناير 2019. ويتوافق ذلك مع الحد الأدنى من المعايير الذي تمّ تحديده في توصيات مجموعة العمل المالي، لكن لم يتّضح إلى أي مدى نظرت الإمارات في سياسات أو إجراءات تشغيلية محددة تستهدف مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأكثر إلحاحاً مثل غسل الأموال عن طريق طرف ثالث موني. يبدو أن هذه الاستجابة تُعتبر مسألة تشغيلية، يتم تفويضها إلى السلطات المختصة، لكن لم يتّضح ما هي السلطة المسؤولة عن تقديم تدابير لمكافحة هذه المخاطر (يمكن العودة إلى المسألة الجوهرية 1.4). من بين الأمثلة الأخرى تقديم السجل الاقتصادي الوطني الذي سيساعد في الكشف عن استغلال الأشخاص الاعتباريين، لكن لم يتّضح كيف سيساهم التحليل الاستراتيجي الذي أجرته وحدة المعلومات المالية بشأن استغلال الأشخاص الاعتباريين أو يؤثر في سياسات أو أنشطة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المستقبل.

97. بالنسبة إلى تمويل الإرهاب، يقوم جهاز أمن الدولة بوضع خطة تشغيلية لتنظيم جهوده حتى تشمل الجهود المبذولة لمكافحة تمويل الإرهاب. على أساس التقييم الوطني للمخاطر، تم تعديل هذه الخطة لتشمل ست "ركائز" أو مجالات محورية لتحسين قدرات التحقيق المرتبطة بتمويل الإرهاب. في حين تم توفير تفاصيل محدودة عن الخطة إلى فريق التقييم، أشار جهاز أمن الدولة إلى أنها ستضمن شرطاً لإعادة تقييم مخاطر تمويل الإرهاب على أساس سنوي، مع تحديثها بشكل ربع سنوي، وستبذل جهود مراجعة وتطوير السياسات الداخلية ووضع مؤشرات الأداء. تُعتبر هذه العملية حديثة إلى حد ما، إذ بدأ العمل بالخطة التشغيلية في عام 2019، لكنها تثبت نيةً لتوضيح التغييرات التشغيلية رفيعة المستوى بناءً على التقييم الوطني للمخاطر (وعمليات إعادة التقييم المستقبلية).

الإعفاءات والتدابير المعززة والمخففة

98. لم تمنح الإمارات أي إعفاءات من متطلبات⁶ مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتتطلب اللائحة الشاملة لمكافحة غسل الأموال أن تقوم الجهات الخاضعة للرقابة بتطبيق تدابير معززة ومخففة تتماشى مع مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما هو موضح أدناه، قدمت الجهات الرقابية بعض التوجيهات الإضافية حول تنفيذ هذه الالتزامات. تستند استنتاجات فريق التقييم إلى: قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية؛ التوجيهات الصادرة عن الجهات الرقابية؛ ومقابلات مع الجهات الرقابية والكيانات الخاضعة للرقابة.

⁵ بعد الزيارة الميدانية، تمّ شمل الجهات الرقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة في هذه اللجنة.

⁶ المقامرة (بما في ذلك عبر الإنترنت وعلى السفن) غير قانونية في دولة الإمارات وبالتالي فهي غير مشمولة بنظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. لكن هذا لا يعتبر استثناءً.

99. يستدعي المصرف المركزي من الهيئات الخاضعة لرقابته أن تطبق تدابير معززة على العملاء الذين يُعتبرون أشخاصاً معرضين سياسياً، والعملاء من دول مرتفعة المخاطر، والعلاقات المراسلة المصرفية، وخدمات تحويل الأموال أو القيمة، وتجارة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، والجمعيات غير الهادفة للربح مرتفعة المخاطر⁷. يسمح المصرف المركزي بتطبيق إجراءات مخففة للعناية الواجبة على العملاء الذين حدّتهم المؤسسات المالية على أنّهم منخفضو المخاطر وعلى الشركات المدرجة في البورصة المنظمة، شرط التزام هذه البورصة بمتطلبات الإفصاح والشفافية الكافية (مبادئ المصرف المركزي التوجيهية للمؤسسات المالية بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، 23 يونيو 2019).

100. يبدو أنّ هيئة الأوراق المالية والسلع قد اعتمدت متطلبات عناية واجبة معززة. وفي العروض التي تقدّمها هيئة التأمين على الهيئات الخاضعة لرقابته، حددت ظروف "العناية الخاصة" عند التعامل مع التأمين على الحياة أو التكافل العائلي، والتأمين البحري، ومخاطر المجوهرات والأحجار الكريمة.

101. بالنسبة إلى التدابير المعززة التي يجب تطبيقها على الدول مرتفعة المخاطر، أصدرت بعض السلطات الإماراتية توجيهات بشأن الدول الشديدة الخطورة، لكنها لم تتخذ أي خطوات ناشطة لإعلام القطاع الخاص بالدول مرتفعة المخاطر التي يجب أن تطبق العناية الواجبة المعززة عليها. بشكل عام، تعتمد معظم المؤسسات المالية/ الأعمال والمهنة غير المالية المحددة قائمتها الخاصة بالدول الأخرى مرتفعة المخاطر. في بعض الحالات، يبدو أنّ القطاع الخاص يطبق تدابير معززة على المعاملات النقدية، لكن لم نر سياسات واستجابة وطنية منسقة لمعالجة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب القائم على استخدام الأموال النقدية من خلال تدابير معززة.

102. في حين تمّ اتخاذ تدابير إيجابية كتقديم الجهات الرقابية توجيهات إضافية للكيانات الخاضعة للرقابة، لا يزال فهم الجهات الرقابية للمخاطر يتطور. بالتالي تُعتبر توجيهاتها للقطاع الخاص بشأن تنفيذ التدابير المعززة أو المخففة إما جديدة أو محدودة.

أهداف السلطات المختصة وأنشطتها

103. تتماشى الأهداف الاستراتيجية التي اعتمدها السلطات المختصة إلى حد كبير مع السياسات الوطنية المتطورة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (استراتيجية مكافحة غسل الأموال وخطة العمل الوطنية) لتحسين نظامي لإطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ككل في الإمارات. ومع ذلك، لا يتضح دائماً إن كانت هذه الأهداف أو الأنشطة المحفزة قد صُمّمت لخفض مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المحددة في الإمارات، مثل غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني، أو التعاون الدولي للحد من تأثير الجرائم الأصلية الأجنبية. لقد استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: مقابلات مع السلطات وخطط العمل والاستراتيجيات للوكالات التي تم النظر إليها.

104. بحسب خطة العمل الوطنية، يُطلب من جميع السلطات المختصة أن تضع خططاً تشغيلية على مستوى الوكالة مع مراعاة نتائج التقييم الوطني للمخاطر والأهداف الاستراتيجية لخطة العمل الوطنية (والتي تتماشى مع الركائز الأربع لاستراتيجية مكافحة غسل الأموال). وقامت اللجنة الوطنية بمراجعة خطط بعض من هذه الوكالات بالفعل. تُعتبر هذه الخطوة إيجابية فهي تهدف إلى تعزيز نهج متكامل متعدد الوكالات. تشمل بعض الأنشطة الواردة في خطة العمل الوطنية:

- أتمت وحدة المعلومات المالية الوصول إلى بعض قواعد بيانات وزارة الداخلية ووضعت خارطة طريق للوصول إلى مصادر المعلومات الأخرى ذات الصلة، وعززت توفير معلومات عن المستفيد الحقيقي عند الاستجابة إلى طلب وحدات معلومات مالية أجنبية، وحصلت على برنامج Go-AML لتعزيز قدراتها التحليلية، واتخذت تدابير لزيادة عدد موظفيها.
- رفعت قوات الشرطة عدد موظفي الوحدات الخاصة بغسل الأموال، وطوّرت التدريب والتوجيه الذي يستهدف أقسام الشرطة الأخرى. وعيّن كل من قوات الشرطة وجهاز أمن الدولة موظفين من المؤسسات المالية لبناء قدرات التحليل المالي والتحقيق.
- تعمل وزارة العدل والنيابات العامة على الانتقال إلى نظام لإدارة القضايا والتزمت بتحسين العمليات ومؤشرات الأداء الرئيسية لتقديم التعاون الدولي الرسمي.
- تمرّ الجهات الرقابية المالية بمراحل مختلفة من تغيير خططها الرقابية للتأكد من اعتماد نهج قائم على المخاطر. لقد طورت دائرة الرقابة على البنوك مصفوفة مخاطر شاملة للرقابة، مع التركيز بشكل خاص على مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وذلك بعد إجراء مشروع لتقييم هذه المخاطر المحددة على مستوى الكيان. في مركز دبي

⁷ ضمیمة إلى لوائح 2008 (إخطار رقم 2008/2922 من مصرف الإمارات المركزي).

المالي العالمي/ سوق أبوظبي العالمي، تطبّق الجهات الرقابية رقابة قائمة على المخاطر منذ فترة، لكنها تتطلع إلى ضمان اتساقها مع نتائج التقييم الوطني للمخاطر وخطة العمل الوطنية.

- تطور وزارة الاقتصاد السجل الاقتصادي الوطني وتستعد للرقابة على عدد كبير من الأعمال والمهن غير المالية المحددة بصفتها السلطة الرقابية. في الإطار نفسه، تتواصل وزارة العدل مع المحامين.

105. على الرغم من التحديات المتمثلة بإحداث تغيير منهجي في مجموعة واسعة من الشركاء الوطنيين، ستمكن هذه الإجراءات الوكالات بشكل عام من زيادة كفاءتها وقدرتها على معالجة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكل أفضل. مع ذلك، لم تُوضَّح أنشطة بعض الوكالات لمعالجة بعض المخاطر المحددة والمعقدة الموجودة في ولايتهم القضائية.

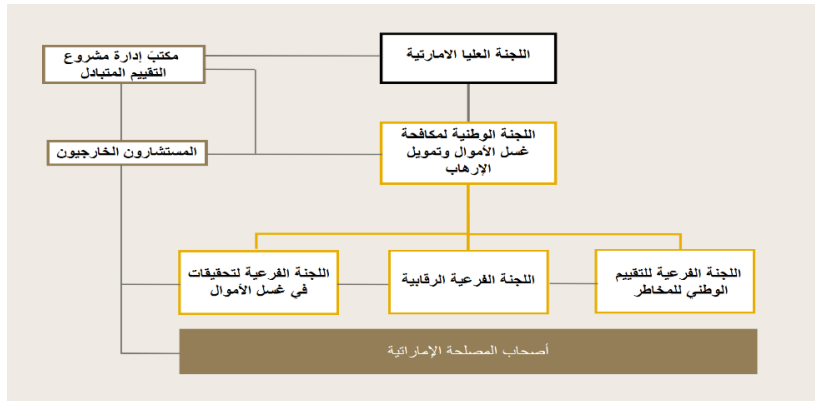
التنسيق والتعاون على الصعيد الوطني

106. تتعاون السلطات وتنسق في ما بينها لتطوير وتنفيذ سياسات وأنشطة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على نطاق واسع، كما تتعاون وتنسق إلى حد ما في قضايا غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار التسلح. قبل التقييم الوطني للمخاطر، تعاونت السلطات المختصة ذات الصلة مع بعض الشركاء الوطنيين من القطاع الخاص ونسقت معهم لتحقيق نتائج تشغيلية في المقام الأول. مع ذلك، أدى التقييم الوطني للمخاطر والتقييم الذاتي وخطة العمل الوطنية إلى ظهور حاجة لتعاون منهجي أكبر بين جميع الشركاء الوطنيين المعنيين بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. لا يزال مستوى التعاون الأعمق هذا في مرحلة مبكرة، إذ يتم التركيز بشكل كبير على التحضير للتقييم المتبادل وتحديد وتقديم الإجراءات ذات الأولوية - على سبيل المثال توسيع نظام الرقابة ليشمل الكيانات ذات الصلة. تستند استنتاجات فريق التقييم إلى: مراجعة أهداف وعضوية اللجان ذات الصلة المشتركة بين الوكالات والمحاضر/النتائج ذات الصلة والمقابلات مع السلطات.

107. تُعتبر اللجنة الوطنية الآلية الرئيسية للتنسيق الوطني. وتشمل 21 وكالة تؤدي مجموعة من أنشطة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تم تعديل ولاية اللجنة الوطنية لتشمل تمويل الإرهاب في عام 2015 من ثم تم تعزيزها في عام 2019 برفع عدد أعضائها. تم تشكيل اللجنة العليا في عام 2017 حتى تشرف على عملية التقييم المتبادل وتوفير الدعم رفيع المستوى اللازم لإقرار الإصلاحات الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. أنشأت اللجنة العليا مكتب إدارة مشروع التقييم المتبادل في مارس 2018 وقد اضطلع بدور مهم في تحسين التنسيق والتقدم بعدد من الإصلاحات استعدادًا للتقييم المتبادل. في حين اضطلعت اللجنة الوطنية بدور في توجيه التنسيق التشغيلي والسياسات في السابق، قررت إنشاء ثلاث لجان فرعية إضافية مُنظمة بمهام محددة: (1) اللجنة الفرعية الخاصة بالتقييم الوطني للمخاطر - التي تتولّى إجراء وتحديث التقييم الوطني للمخاطر الذي اكتمل، (2) اللجنة الفرعية القانونية - التي تتولّى اقتراح تعديلات على الإطار القانوني لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مما أدى إلى برنامج تغييرات تشريعية كبيرة، و (3) اللجنة الفرعية للمناطق الحرة - التي تتولّى الرقابة على المناطق الحرة وتقرّح التدابير الوقائية اللازمة لاتخاذها في المناطق الحرة. تُعتبر هذه الآليات فعالة في تنسيق الجهود التي تبذلها وكالات ولايات قضائية مختلفة. أقرت السلطات أن وضع التقييم الوطني للمخاطر قد ساعد في تطوير خريطة تشمل جميع الشركاء الوطنيين الرئيسيين في نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما في ذلك أكثر من 100 صاحب مصلحة حكومي في مختلف الولايات القضائية.

108. انتهت ولاية اللجنة الفرعية القانونية واللجنة الفرعية للمناطق الحرة بعد إكمالهما للمهام الموكلة إليهما. تم إنشاء لجان/ لجان فرعية جديدة لتعزيز التعاون التشغيلي في مجال الرقابة والتحقيقات في غسل الأموال، كانت قد عقدت اجتماعًا واحدًا عند وقت الزيارة الميدانية.

الصورة 2.1 هيكل لجنة التنسيق في الإمارات



المصدر: دولة الإمارات العربية المتحدة

109. في مجال غسل الأموال، بالإضافة إلى لجنة التحقيق في غسل الأموال، أنشأت وزارة الداخلية والنيابة العامة الاتحادية لجان غسل أموال الخاصة بها لتحديد أولويات التحقيق في غسل الأموال، ووضع التوجيهات وتقديم القضايا. تعمل وزارة الداخلية حاليًا على تطوير قاعدة بيانات تشمل معلومات عن غسل الأموال لتبادل المعلومات ما بين سلطات إنفاذ القانون ذات الصلة.
110. بالنسبة إلى تمويل الإرهاب، يُعتبر جهاز أمن الدولة، وإلى حد ما نيابة أمن الدولة، الجهة المنسقة لاستجابة الدولة الوطنية في مكافحة تمويل الإرهاب. في ما يتعلق بالمسائل التشغيلية، يتمتع الجهاز بالقدرة على الوصول إلى مجموعة واسعة من المعلومات. كما يتمتع بموارد جيدة وبالتالي يتمتع بالاكتمال الذاتي إلى حد كبير. تقدم الوكالات الأخرى (وحدة المعلومات المالية والهيئة الاتحادية للجمارك) تحليلًا عند الطلب، لكنّ انخراطها في قضايا تمويل الإرهاب محدود، وقد يُعزى السبب إلى قدرة الجهاز على الوصول مباشرة إلى المعلومات من الوكالات الأخرى. بالنسبة إلى السياسات، تتولّى لجنة مكافحة الإرهاب تنسيق سياسات مكافحة الإرهاب على نطاق أوسع (بما في ذلك مكافحة تمويل الإرهاب)، وتحصر على وضع واختبار استراتيجيات عالية المستوى، وتضمين آراء مختلف الوكالات حول القضايا المتعلقة بالإرهاب. وتتمتع اللجنة بخطة فرعية بشأن تمويل الإرهاب تهدف إلى المساعدة في تنسيق الجهود، على الرغم من أنّ المعلومات المقدّمة حول هذا الموضوع محدودة.
111. بالنسبة إلى تمويل انتشار التسليح، يُعتبر المكتب التنفيذي للجنة الاستيراد/التصدير مركز التنسيق. ويتحمل هذا المكتب مسؤولية مكافحة انتشار التسليح بشكل عام، ولكن يندرج تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة المتعلقة بتمويل انتشار التسليح ضمن ولايته. عقد المكتب 7 ورش عمل بين مارس وأبريل 2019 لإبلاغ السلطات الأخرى بالآلية الجديدة لتنفيذ العقوبات المالية المستهدفة (الموقع الجديد للجنة الاستيراد/التصدير و"البوابة"). بالنسبة إلى التنسيق التشغيلي الأوسع نطاقاً في مجال مكافحة تمويل انتشار التسليح، تقع على عاتق الوكالات الفردية مسؤولية التحقيق في الأنشطة المرتبطة بمكافحة تمويل انتشار التسليح الواقعة ضمن اختصاصها والتنسيق في ما بين الوكالات وفقاً لذلك، وينبغي إحاطة لجنة الاستيراد/التصدير بهذه الأنشطة. تُعتبر عملية التنسيق هذه غير منتظمة (أي تتم عند الحاجة فقط)، ولم يثبت وجود إجراء لتنسيق الاستجابة في حالات الهرب من العقوبات.

إدراك القطاع الخاص للمخاطر

112. تواصلت الإمارات مع القطاع الخاص لتعزيز الوعي بالتقييم الوطني للمخاطر السري، من خلال ورش العمل والانخراط مع الجهات الرقابية في المقام الأول. استند فريق التقييم في استنتاجاته على: مقابلات مع مكتب إدارة المشروع وهيئات القطاع الخاص والسلطات الرقابية المعنية.
113. أجرى مكتب إدارة المشروع اتصالات مع الجهات الرقابية بشأن نتائج التقييم الوطني للمخاطر في ديسمبر 2018. وبدأت بعض الجهات الرقابية بالتواصل مع المشاركين من القطاع الخاص بشأن النتائج الرفيعة المستوى التي تم التوصل إليها في التقييم الوطني للمخاطر في مارس 2019. وتمت مشاركة نسخة محدّثة منقحة عن التقييم الوطني للمخاطر مع القطاع الخاص من خلال الجهات الرقابية المعنية بعد يونيو 2019. في حين كان القطاع الخاص على علم بالنتائج رفيعة المستوى الواردة في التقييم الوطني للمخاطر، ثمة حاجة إلى انخراط أكثر، بما في ذلك مع الأعمال والمهنيين غير المالية المحددة مرتفعة المخاطر، لتبادل وجهات النظر الحكومية وتطوير فهم أدقّ للمخاطر في القطاع الخاص.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 1

114. صُنِفَت الإمارات على أنها تتمتع بمستوى متوسط من الفعالية في النتيجة المباشرة 1.

الفصل الثالث. النظام القانوني والمسائل التشغيلية

الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها

الاستنتاجات الأساسية

النتيجة المباشرة 6

- أ. من الميزات القوية لإطار المعلومات المالية في الإمارات أن السلطات قادرة على الوصول إلى مجموعة واسعة من مصادر المعلومات المالية للمساعدة في التحقيقات المالية. تُستخدم هذه المعلومات عند التحقيق في تمويل الإرهاب والجريمة الأصلية (لا سيما الاحتيال) – وهما مجالان يطرحان مخاطر مرتفعة في الإمارات.
- ب. مع ذلك، لا تتم الاستفادة بشكل تام من المعلومات المالية في الاستجابة للمخاطر المهمة الأخرى، بما في ذلك غسل الأموال، أو في تتبع متحصلات الجريمة. لا تستخدم سلطات إنفاذ القانون ووحدة المعلومات المالية البيانات الجمركية بشكل كافٍ مقارنةً بمخاطر غسل الأموال الهائلة المترتبة عن نقل الأموال النقدية والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود. في حين تشهد الإمارات ميلاً متزايداً في هذا المجال، إلا أن تواتر ومدى استخدام المعلومات والاستخبارات المالية لا يزالان محدودين في سياق مخاطر غسل الأموال في الإمارات. تختلف قدرات الوكالات وخبراتها في إجراء التحقيقات المالية.
- ج. تتلقى وحدة المعلومات المالية، إلى حد ما، تقارير عن المعاملات المشبوهة تحتوي على معلومات دقيقة وذات صلة تساعد سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة وجهاز أمن الدولة على أداء مهامها. لم ترفع الأعمال والمهن غير المالية المحددة (القطاع العقاري وتجارة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة) أي تقارير معاملات مشبوهة مما يحد من المعلومات المالية المتوفرة عن القطاعات مرتفعة المخاطر في الإمارات.
- د. تتمتع وحدة المعلومات المالية بدور وقدر محدودين، مما يحد من جودة المعلومات المالية المتوفرة في الإمارات. وتوفر وحدة المعلومات المالية دعماً منتظماً ومفيداً للتحقيقات الجارية، لا سيما عند الاستجابة لطلبات محددة للحصول على معلومات، كما تقدّم تحليلاً مفصلاً حول الحالات المعقدة ولكن ليس بالوتيرة نفسها. تُعتبر حالات الإحالة الاستباقية التي تقوم بها وحدة المعلومات المالية محدودةً من حيث المحتوى ولا تضيف قيمة كبيرة على القضايا ذات المخاطر العالية. بينما تحيل وحدة المعلومات المالية تقارير إضافية لسلطات إنفاذ القانون، لا تؤدّي 98% من الإحالات إلى تحقيقات إضافية. لقد اتخذت وحدة المعلومات المالية مؤخرًا خطوات إيجابية كبيرة (بما في ذلك تحسين نظام تكنولوجيا المعلومات فيها) ولكن لا تزال نتائج هذه التدابير في مرحلة مبكرة.
- هـ. بمجرد تحديد الحالة، يساهم التعاون بين السلطات بشكل جيد في جمع المعلومات المالية ذات الصلة، سواء على المستوى الثنائي أو عن طريق اللجان المخصصة المشتركة بين الوكالات. ثمة فرص أكثر لجمع المعلومات المالية واستغلالها بشكل استباقي بما يتسق مع مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات.

النتيجة المباشرة 7

- أ. تتمتع الإمارات بتشريعات سليمة تعترف بجريمة غسل الأموال بفضل التغييرات التشريعية الحديثة. وارتفع عدد التحقيقات الجارية بفضل تغييرات أدخلتها الدولة على سياستها في عام 2018 لتضع الأولوية على هذه الجريمة، والتوظيف المستهدف وتعزيز بناء القدرات في سلطات إنفاذ القانون. ولقد جاء ذلك نتيجة تعزيز التنسيق بين الشركاء الوطنيين من سلطات إنفاذ القانون الأساسيين مثل وحدة المعلومات المالية، ووزارة الداخلية، وقوات الشرطة، والنيابات العامة.
- ب. على الرغم من وجود عدة فرص لكشف جرائم غسل الأموال (بما في ذلك إحالات وحدة المعلومات المالية وبيانات الهيئة الاتحادية للجمارك والمصادر المفتوحة ومصادر الإبلاغ السرية والتعاون الدولي)، لا تقوم جهات إنفاذ القانون بصورة روتينية بتحديد واستهداف قضايا غسل الأموال الكبيرة بالتوافق مع ملف المخاطر في الدولة. يشير عدد قضايا غسل الأموال التي أعيد تصنيفها كتحقيقات جرائم أصلية أو تم حفظها، أن عمليات توزيع المهام بين المستوى الاتحادي والمحلي لا تقود بصورة ممنهجة إلى تبني قضايا غسل الأموال بما يتماشى مع مستوى المخاطر المعلنة.

- ج. في الحالات التي تمت فيها ملاحقة غسل الأموال، تناولت الإمارات مخاطر الجريمة الأصلية المتعلقة بالتزوير والاحتيال (بما في ذلك الجريمة الأصلية الأجنبية). مع ذلك، يوجد غياب ملحوظ لتحقيقات وملاحقات متسقة لغسل الأموال المرتبط بجرائم أصلية أخرى مرتفعة المخاطر (مثل الاتجار بالمخدرات)، وغسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني، وكل ما يشمل القطاعات مرتفعة المخاطر (مثل خدمات تحويل الأموال أو القيمة أو تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة).
- د. يُعتبر عدد الملاحقات القضائية المنخفض لغسل الأموال في دبي مصدر قلق كبير نظرًا إلى هيكل المخاطر المعترف به. أقرت النيابة العامة في دبي أنه يوجد مجالًا للتحسين، وتمكنت شرطة دبي من التحدث عن عدد من التحقيقات الجارية التي تتضمن تطبيقات غسل أموال أكثر تعقيدًا، وتتضمن إشراك الشركات في القطاعات ذات المخاطر العالية.
- هـ. في حين تفرض الإمارات مجموعة عقوبات، بما فيها على الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين، لم يثبت تمامًا أنها فعالة ومتناسبة وراذعة. ويتراوح متوسط مدة العقوبة بين عام وعامين وثمة أمثلة محدودة عن عقوبات أكبر، مما يشير إلى أن العقوبات تطبق في الغالب في الحالات الأقل خطورة.
- و. في حين تلجأ الدولة إلى النتائج البديلة للعدالة الجنائية، مثل الملاحقة القضائية للجرائم الأصلية وأنواع جرائم الحيازة والترحيل، لم تثبت أن هذه التدابير تقتصر فقط على الحالات التي تتعسر فيها الإدانة بغسل الأموال. تنظر اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال التي تتألف من عدّة وكالات في هذه المشكلة، وتعالجها من خلال جلسات تدريب وتوعية لأفراد الشرطة والمدعين العامين غير المختصين بمكافحة غسل الأموال.

النتيجة المباشرة 8

- أ. تماشياً مع التحول الشامل الذي طرأ على السياسة في عام 2018، حددت اللجنة الوطنية واللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال المنشأة حديثاً المصادرة كهدف رئيسي في السياسة. ولضمان الاتساق في النهج، أشرف أعضاء اللجنة الفرعية على عدد من جلسات التدريب والتوعية حول التحقيق المالي والمصادرة أُجريت لسلطات إنفاذ القانون الأساسية المعنية.
- ب. بشكل عام، تُعتبر أرقام الإمارات في المصادرة والغرامات الجنائية المحلية والإعادة إلى الوطن والتشارك والاسترداد عاليةً بفضل صلاحيات المصادرة الواسعة. وفي حين تصدر الإمارات وسائط الجريمة وتتخلص منها بشكل منتظم، إلا أنه لم يثبت قيامها بذلك بشكل متسق ومنتظم عند الحصول على طلبات رسمية دولية في حالات متحصلات الجرائم الأصلية الأجنبية والتي تُعتبر من بين مخاطر الجرائم الرئيسية.
- ج. فرضت الهيئة الاتحادية للجمارك عقوبات مالية على عدم الإفصاح أو الإفصاح الكاذب بالعملات والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة المنقولة عبر الحدود، إلا أن الشرطة أو سلطات أمن الدولة لم تثبت هذه القضايا رسمياً، ما يعني أن هيئة الجمارك غير قادرة على تطبيق سوى نسبة 10٪ من العقوبة على المبلغ المكتشف، مع إعادة الباقي إلى المسافرين. أشارت الهيئة إلى أعمال سيتم إجراؤها في المستقبل للتصدي للتهديد الذي يمثله حالياً حاملو النقود غير المسجلين المرتبطين بشركات الخدمات المالية التي يقع مقرها في الإمارات.
- د. على الرغم من نسب استرداد الأصول/الإعادة إلى الوطن العالية، أقرت الإمارات بوجود مشاكل في جمع وعرض الإحصاءات، ولا سيما بالنسبة إلى التحقيقات المكتملة في قضايا غسل الأموال. ويجري العمل حالياً، تحت إشراف وزارة العدل، على تحسين أنظمة إدارة الحالات في كل النيابات العامة، مما سيحسن جمع المعلومات الإدارية ذات الصلة.

الإجراءات الموصى بها

النتيجة المباشرة 6

- أ. على سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة أن تستخدم المعلومات والتحقيقات المالية بشكل منهجي للتحقيق بشكل أفضل في حالات غسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها، ولتتبع الأصول في جميع سلطات إنفاذ القانون، وتنفيذ تدابير من أجل رصد التقدم المحرز في تحقيق هذا الهدف.
- ب. على لجنة غسل الأموال أن تحدد كيف يمكن تطوير المعلومات أو الاستخبارات المالية التي تحتفظ بها وكالات مختلفة أو الشركاء الدوليون لتحديد ومعالجة تهديدات غسل الأموال الكبيرة (مثل غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني وجهات دولية ميسرة،

وغسل الأموال القائم على التجارة، وغسل الأموال باللجوء إلى الأموال النقدية أو المعادن الثمينة والأحجار الكريمة)، وغيرها من الجرائم الأصلية مرتفعة المخاطر ولتتبع متحصلات الجريمة.

ج. على الهيئة الاتحادية للجمارك وسلطات إنفاذ القانون ووحدة المعلومات المالية أن تضع وتنفذ استراتيجية لتحسين تسخير المعلومات الجمركية من أجل استهداف غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال نقل النقود والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود ولاستهداف غسل الأموال القائم على التجارة.

د. على وحدة المعلومات المالية أن:

- تضطلع بدور استباقي أكثر في تطوير محتوى تقارير المعاملات المشبوهة التي تتم إحالتها من أجل توفير معلومات استخبارية أكثر شمولاً لسلطات إنفاذ القانون، بما في ذلك من خلال تعزيز التعاون مع الجهات النظرية الأجنبية لضمان تركيز أقوى على متحصلات الجرائم الأصلية الأجنبية.
- تستخدم قواعد البيانات الحالية والمخططة من أجل تعزيز قدرتها على جمع المعلومات الاستخبارية من السلطات في الدولة (بما في ذلك المعلومات الجمركية) وتوفير المزيد من الإستخبارات القابلة للتنفيذ.
- تنفيذ خارطة الطريق الخاصة بنظام GoAML، بما يضمن تسجيل جميع الكيانات المبلغة، والوصول إلى مصادر المعلومات ذات الأولوية، وتحسين أدوات الاستخبارات/التحقيق وتدريب الموظفين.
- نشر الوعي حول مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بين الكيانات المبلغة الجديدة (لا سيما الأعمال والمهني غير المالية المحددة مرتفعة المخاطر)؛ وتقديم تغذية عكسية منتظمة؛ ووضع توجيهات بالتعاون مع الجهات الرقابية.
- زيادة مواردها البشرية (من حيث الموظفين والخبرات) لضمان قدرتها على توفير التحليل التشغيلي والتحليل الاستراتيجي معقدين.

النتيجة المباشرة 7

أ. على اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال أن تنقح معايير وضع الأولويات، مع التشديد على أهمية تحديد الحالات المرتبطة بأهم مخاطر غسل الأموال (الشبكات المهنية لغسل الأموال) و/ أو التي تشمل القطاعات مرتفعة المخاطر (خدمات تحويل الأموال أو القيمة، تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة)، وتضمن هذه المبادئ في أي مهمة أو عملية تنسيق على مستوى الإمارة وعلى مستوى الدولة، باستخدام خبرة وحدات مكافحة غسل الأموال في الشرطة للقيادة في مجالات المخاطر الرئيسية.

ب. على اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال أن تتابع مراقبة الحالات الرئيسية عن كثب، بما في ذلك دعم الأهداف الاستراتيجية والتشغيلية لضمان تركيزها على المخاطر الأكثر إلحاحاً وصلهً في غسل الأموال، ولتحقيق النتائج القضائية المناسبة.

ج. على وزارة الداخلية أن تراجع طلبات التعاون الدولي غير الرسمية والرسمية التي تم استلامها، وأن تتفق على عملية لتحويل هذه الطلبات إلى تحقيقات في غسل الأموال المتأني عن جرائم أصلية تُرتكب في الخارج.

د. على وزارة الداخلية أن تواصل عملها على بناء القدرات على مستوى الإمارات، مع الشركاء الوطنيين الرئيسيين مثل الهيئة الاتحادية للجمارك والهيئة الاتحادية للضرائب. تشمل عوامل الخطر المحددة التي يجب مراعاتها: تحركات النقد والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود، والبريد النقدي المرتبط بشركات الخدمات المالية.

هـ. على وزارة الداخلية أن تتفق مع الهيئة الاتحادية للجمارك على آلية إحالة متسقة تضمن تحديد الحالات المشكوك بأنها غسل أموال وتقييمها للتحقيق. على وزارة الداخلية أن تنظر في تعيين خبراء غسل أموال في الموانئ/المطارات مرتفعة المخاطر لدعم الهيئة الاتحادية للجمارك.

و. على جميع قوات الشرطة والنيابات العامة أن يواصلوا تعزيز الخبرة المتخصصة في وحدات غسل الأموال، بما في ذلك من خلال إغارة الموظفين والآليات الأخرى، للاستفادة من الخبرات الخارجية من أجل المساعدة في التحقيق في مخاطر غسل الأموال المحلية والدولية المعقدة وملاحقتها قضائياً.

ز. على جميع النيابات العامة، لا سيما في دبي نظراً إلى المخاطر التي تتعرض لها، أن تعطي الأولوية لملاحقة تهم غسل الأموال، بما في ذلك الملاحقات القضائية المعقدة أو المستقلة للحالات التي تشمل جرائم أصلية ارتكبت في الخارج.

- ح. من دون المساس باستقلالية القضاء، على اللجنة الوطنية بالتعاون مع السلطات المختصة ذات صلة أن تقيم حواريًا من أجل:
- الإبلاغ عن التغييرات الأخيرة والمستقبلية في السياسة المتعلقة بغسل الأموال (مثل صدور أي تشريع جديد).
 - تعزيز التركيز المستمر في الإمارات على التحقيق والملاحقة القضائية لحالات غسل الأموال المعقدة.
 - النظر في تطوير المبادئ التوجيهية المتعلقة بإصدار أحكام في قضايا غسل الأموال من أجل ضمان تطبيق عقوبات متناسبة ورداعة.

ط. توضح ما إذا كان قانون مكافحة غسل الأموال يسمح بالتحقيق في جرائم غسل الأموال الناتجة عن جرائم ضريبية مباشرة وغير مباشرة وملاحقتها قضائيًا، ويفضل أن يكون ذلك من خلال دراسات حالات فعلية. في حال وجود فجوة تشريعية، على اللجنة الوطنية أن تعتبر الأمر أولوية وأن تعالجه.

النتيجة المباشرة 8

- أ. الاستمرار في تضمين هدف السياسة العالي المستوى المتمثل بمتابعة المصادرة بشكل روتيني، وضمان تنفيذه في جميع خطط وإجراءات عمل الوكالات، على أن تشرف اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال على ذلك، وهي اللجنة التي يمكنها تنسيق ونشر أفضل الممارسات لتعزيز هدف السياسة.
- ب. تحديد ومعالجة أي قضايا عامة أو تشريعية تمنع تحديد ومصادرة متحصلات الجرائم الأصلية الأجنبية وتعزيز الجهود التي تبذلها الإمارات لاسترداد المتحصلات المنقولة إلى دول أخرى.
- ج. على الهيئة الاتحادية للجمارك أن تواصل بناء قدراتها في جمع الاستخبارات، بما في ذلك موارد التنميط والكشف، التي تركز على نقل العملات، والأدوات القابلة للتداول لحاملها، والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود. على الهيئة الاتحادية للجمارك أن تعزز تعاونها مع الشركاء المحليين ومجموعة كاملة من الشركاء الدوليين ذوي الصلة لضمان تحديد طرق التهريب الجديدة ومعالجتها في الوقت المناسب.
- د. إلى حد يتماشى مع مبادئ قانونها الوطني، على الإمارات أن تنظر في إدخال صلاحيات استرداد الأصول في الحالات التي لا تصدر فيها إدانة، بما في ذلك القدرة على مصادرة العملات أو الأدوات القابل للتداول لحاملها أو المعادن الثمينة والأحجار الكريمة بالكامل التي تشك في أنها متحصلات جريمة أو ستستخدم لدعم سلوك إجرامي.
- هـ. مواصلة تحسين الجمع المنهجي لإحصاءات المصادرة في جميع أنحاء الإمارات، من أجل تقييم ما إذا كانت جميع أنشطة استرداد الأصول ورفضها والمبادرات المقترحة المشتركة بين الوكالات تعالج مخاطر غسل الأموال.

115. أما النتائج المباشرة ذات الصلة التي تم النظر فيها وتقييمها في هذا الفصل، فهي النتائج المباشرة 6-8. وتشتمل التوصيات ذات الصلة بتقييم الفعالية في هذا القسم على التوصية 1، 3، 4، والتوصية 29-32.

النتيجة المباشرة 6 (المعلومات المالية المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب)

استخدام المعلومات المالية والمعلومات الأخرى

116. تتمتع السلطات المختصة بالقدرة على الوصول إلى مجموعة واسعة من المصادر للحصول على معلومات مالية ومعلومات أخرى ذات صلة تساعد في التحقيقات المالية. تُستخدم هذه المعلومات عند التحقيق في حالات تمويل الإرهاب والجرائم الأصلية (لا سيما الاحتيال)، وهما مجالان يطرحان مخاطر عالية في الإمارات. لكن لا تتم الاستفادة بشكل تام من المعلومات المالية عند التطرق إلى المخاطر الهامة الأخرى، بما فيها غسل الأموال، أو عند تتبع متحصلات الجريمة. ولا تستخدم سلطات إنفاذ القانون ووحدة المعلومات المالية البيانات الجمركية بشكل كافٍ مقارنةً بمخاطر غسل الأموال الهائلة التي يطرحها نقل النقود والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود. وفي حين يوجد ميول متزايد للقيام بذلك، لا يزال تواتر ومدى استخدام المعلومات والاستخبارات المالية محدودًا بشكل عام ووفقاً إلى سياق مخاطر غسل الأموال في الإمارات. وتختلف قدرة وخبرة الوكالات في فتح التحقيقات المالية. استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: الإحصاءات الخاصة بتقارير المعاملات المشبوهة، والإفصاحات عن الأموال النقدية ومصادراتها وطلبات الحصول على المعلومات التي أرسلتها سلطات إنفاذ القانون؛ ومقابلات مع وحدة المعلومات المالية، والهيئة الاتحادية للجمارك، وجهاز أمن الدولة، والشرطة الاتحادية، وشرطة دبي، وشرطة أبو ظبي، وشرطة رأس الخيمة والنيابات العامة؛ ومراجعة الإجراءات ودراسات الحالة وإحالات تقارير المعاملات المشبوهة.

117. تتمتع السلطات المختصة بالقدرة على الوصول إلى مجموعة واسعة من المصادر للحصول على المعلومات المالية وغيرها من المعلومات ذات الصلة. يتضمن ذلك: مجموعة من قواعد البيانات المركزية في وحدة المعلومات المالية، والمصرف المركزي، ووزارة الداخلية، وجهاز أمن الدولة، والهيئة الاتحادية للجمارك. ويمكن الحصول على المعلومات مباشرة من السلطات ذات الصلة في عدد من الإمارات، ومناطق الحرة التجارية، والمناطق الحرة المالية، ومن المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة بناءً على أمر من النيابة. تم تلخيص المجموعة الكاملة لمصادر المعلومات المالية ذات الصلة في التحليل الوارد في النقطة ج) 29.3 (ب). تشمل المصادر البارزة:

- إحالات تقارير المعاملات المشبوهة: يمكن لكل سلطة من سلطات إنفاذ القانون الوصول إلى ما أحالته وحدة المعلومات المالية إلى قوات الشرطة التابعة لها عبر نظام STR online. ويمكن لجهاز أمن الدولة الاطلاع على القضايا المحالة إلى أي قوة من قوات الشرطة (واعتبارًا من يونيو 2019، يمكنه أن يطلع على جميع تقارير المعاملات المشبوهة عبر نظام GoAML).
- نظام الإبلاغ عن الحوالات المالية التابع لوحدة المعلومات المالية الذي يحتوي على تفاصيل حول الحوالات التي تم تحميلها من قبل مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة (أكثر من 377 مليون معاملة تم تحميلها من قبل جميع مكاتب الصرافة). النظام متاح لسلطات إنفاذ القانون عندما تتقدم بطلب إلى وحدة المعلومات المالية.
- قاعدة بيانات حسابات عملاء المصرف المركزي - يتعين على البنوك المرخصة من المصرف المركزي أن تقدم تفاصيل عن عملائها وحساباتهم مرة كل 3 أشهر. تتمتع وحدة المعلومات المالية وجهاز أمن الدولة بوصول مباشر إلى قاعدة البيانات هذه؛ ويمكن لسلطات إنفاذ القانون الأخرى الوصول إليها بناءً على أمر من النيابة.
- النظام الجنائي الموحد في وزارة الداخلية (الذي يحتوي على السجل الإجرامي، وسجلات الهجرة، والعناوين إلخ) متاح لجميع قوات الشرطة، وعند الطلب، إلى وحدة المعلومات المالية.
- تتمتع سلطات إنفاذ القانون ووحدة المعلومات المالية بالقدرة على الوصول مباشرة إلى نظام الهيئة الاتحادية للجمارك للإفصاح عن النقود والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة المنقولة عبر الحدود.
- المعلومات من دوائر الأراضي والأملاك في كل إمارة متوفرة عند الطلب؛ للحصول على المعلومات ذات الصلة في إمارة أخرى، يجب أن تتعاون الشرطة/النيابة مع نظيرها في الإمارة الأخرى.
- سجلات الشركات - للمعلومات الأساسية عن الأشخاص الاعتباريين والمستفيد الحقيقيين حيثما يتم جمعها (يمكن الرجوع إلى النتيجة المباشرة 5).

118. بالنسبة إلى تمويل الإرهاب، يتمتع جهاز أمن الدولة بالقدرة على الوصول إلى كمية واسعة من المعلومات المالية ويستخدمها بانتظام. يمكنه الوصول إلى جميع تقارير المعاملات المشبوهة وسجلات الحوالات لدى مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة (مكاتب الصرافة)، وتفاصيل حساب العميل (أرض الدولة - قاعدة بيانات حسابات العملاء). استعان جهاز أمن الدولة بمحللين ماليين، بمن فيهم محللين عملوا سابقًا في المؤسسات المالية، لتطوير التحليل المالي. يعمل هؤلاء المحللون على وضع ملف مالي شامل لكل مشتبه به أو شخص مثير للإهتمام، يتضمن التحقق من مجموعة واسعة من قواعد البيانات ويمكن جهاز أمن الدولة من فهم مصدر دخل المشتبه به، وشركائه، واستثماراته، وممتلكاته وادخاراته. رفع جهاز أمن الدولة عددًا متواضعًا نسبيًا من الطلبات إلى وحدة المعلومات المالية (حوالي 30 طلبًا بالعام)، وقد يُعزى سبب ذلك إلى تمتعه بقدرة أكبر على الوصول إلى المعلومات وتحليلها، ولكنه أثبت أن المعلومات المالية تُستخدم بانتظام عند التحقيق في مكافحة الإرهاب وتمويل الإرهاب.

119. بالنسبة إلى غسل الأموال والجرائم الأصلية وتتبع الأصول، تستخدم المعلومات المالية بشكل متزايد في التحقيقات، لكن الطلبات لا تزال مركزة حول عدد قليل من المتلقين ولا تستهدف على وجه التحديد القطاعات مرتفعة المخاطر. على مدار ستة أعوام (2013 - 2018)، قدمت الشرطة والنيابات العامة أكثر من 5000 طلب للحصول على معلومات مالية وغيرها من المعلومات ذات الصلة (يمكن العودة إلى الجدول أدناه). تمثل الطلبات المرسلة إلى المؤسسات المالية ما يقارب 70٪ من إجمالي الطلبات، تليها دوائر التنمية الاقتصادية (للحصول على معلومات عن الشركات المسجلة في أرض الدولة)، ووحدة المعلومات المالية ودائرة الرقابة على البنوك في المصرف المركزي (لوثائق إعرف عميلك، والبيانات المصرفية، وتفاصيل النشاط المالي). تشير الإحصاءات إلى أن سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة لا تطلب بشكل كافٍ معلومات من الشركاء الوطنيين الآخرين في القطاعات مرتفعة المخاطر مثل تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، والوكلاء العقاريين (أو إدارات الأراضي) وجهات تقديم

الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية. وتفوّت بالتالي عليها معلومات قيمة تفيدها عند التحقيق في غسل الأموال والجرائم الأصلية وتحديد الأصول. بشكل عام، لا تتم الاستفادة من المعلومات المالية إلى أقصى حدّ بما يتماشى مع هيكل مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات.

الجدول 3.1. طلبات الحصول على المعلومات المالية التي رفعتها النيابة العامة الاتحادية والنيابات العامة في دبي ورأس الخيمة عند التحقيق في غسل الأموال

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	
السلطة التي يُرفع الطلب إليها	وزارة النيابة العامة	وزارة النيابة العامة	وزارة النيابة العامة	وزارة النيابة العامة	وزارة النيابة العامة	وزارة النيابة العامة	
المؤسسات المالية	3775	620	356	580	613	127	482
وحدة المعلومات المالية	590	2	140	4	169	2	96
دوائر التنمية الاقتصادية	311	80	35	43	41	34	22
مناطق الحرة التجارية	99	17	11	9	10	19	6
دائرة الرقابة على البنوك في المصرف المركزي	166	54	0	63	0	34	0
دوائر الأراضي وترخيص المركبات	129	1	32	4	40	2	22
الجمارك	91	16	7	16	5	23	3
السلطات الأخرى	170	76	0	33	0	33	0
المجموع الفرعي	0	866	581	752	878	274	631
المجموع	5331	1447	1630	905	702	405	242

ملاحظة: لا تتضمن هذه البيانات إحصاءات من النيابة العامة في أبو ظبي. تشمل فئة "السلطات الأخرى" المحاسبين وسلطات التدقيق المالي، وإدارات الأدلة الجنائية والتحقيقات، والمنطقة المالية الحرة في سوق أبو ظبي العالمي، وهيئة التأمين، والمحامين، والمساعدة القانونية المتبادلة، ووزارة العدل، والشرطة وسلطات إنفاذ القانون، وخدمات البريد والاتصال.

المصدر: النيابة العامة الاتحادية والنيابات العامة في دبي ورأس الخيمة / وزارة الداخلية - الجدولان 6.1.1 و 6.1.3 (تحديث يوليو 2019)
120. نادراً ما تُستخدم المعلومات المالية حول تحركات الأموال النقدية والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود، والتي تحتفظ بها الهيئة الاتحادية للجمارك، على ضوء هيكل المخاطر في الإمارات. ويمكن لسلطات إنفاذ القانون ووحدة المعلومات المالية الوصول مباشرة إلى قواعد البيانات الخاصة بالهيئة الاتحادية للجمارك والتي تضمّ معلومات عن الأموال النقدية والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة التي تُنقل عبر الحدود، لكن لم يتّضح إلى أي مدى تُستخدم هذه المعلومات في دعم التحقيقات الجارية أو الإحالات التي تُرسل إلى سلطات إنفاذ القانون. ونادراً ما يتم تقديم طلبات أخرى إلى الهيئة الاتحادية للجمارك بالنسبة إلى قاعدة البيانات هذه (17 طلباً في 2018، منها 12 من جهاز أمن الدولة). كما تصدر الهيئة تقارير منتظمة تحلل فيها اتجاهات تحركات النقد عبر الحدود، بما في ذلك خصائص الركاب الذين يتم إيقافهم، والتي تستخدم للاستهداف المحدد في المطارات وعند الحدود البرية. تتم مشاركة

هذه التقارير مع وحدة المعلومات المالية ولكن الأخيرة لا تستخدمها في تحليلها. من جهة أخرى، تُحال قضايا غسل الأموال أو تمويل الإرهاب المحتملة مباشرة إلى الشرطة أو إلى جهاز أمن الدولة، على التوالي. وردت في التحقيقات الجنائية التي أشارت إليها شرطة دبي وشرطة أبو ظبي إشارة إلى استخدام معلومات جمركية وبيانات الهجرة، بما في ذلك لمقاضاة شبكة دولية لغسل الأموال (يمكن الرجوع إلى دراسة الحالة أدناه). ولكن باستثناء الحالة الواردة أدناه، قليلة هي الأمثلة التي تثبت استخدام معلومات عن حركة النقد في التحقيقات التي أشارت إليها الإمارات. ونلاحظ الأمر نفسه بالنسبة إلى أنشطة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، على الرغم من أهمية هذا القطاع في الإمارات.

مربع 3.1 عملية وبلفيك Welfic – شرطة أبو ظبي

ألقت سلطات الجمارك القبض على شخص أوروبي في المطار الدولي في الإمارات يحمل 83 ألف يورو نقدًا لم يصرح بها وأحالته إلى الشرطة. حققت الشرطة في مصدر الأموال، وتعاونت مع الجهات النظيرة الدولية وتبين أن الوثائق التي قدمها المشتبه به مزورة. شاركت الإمارات هذه المعلومات مع الشركاء الدوليين المعنيين. وسمح التنسيق مع السلطات ذات الصلة (مثل وحدة المعلومات المالية والهيئة الاتحادية للجمارك ودوائر التنمية الاقتصادية وسجلات الأراضي) للشرطة بتحديد الأصول وتعقب الإيصالات وتحديد الشركات المعنية. تمت إضافة شركاء المشتبه به إلى "قائمة الركاب الذين يخضعون للفحص المبكر". كما تم فتح تحقيقات في دول أخرى بناءً على الجهود الإماراتية. اتهم المشتبه به بعدم الإفصاح، وصدرت بحقه غرامة قدرها 5 آلاف درهم، وتمت مصادرة الأموال وترحيل الشخص بعد ذلك.

121. كان بإمكان جميع قوات الشرطة والنيابات العامة أن تقدم أمثلة عن الحالات التي تستخدم فيها عدة مصادر للحصول على معلومات مالية وغير مالية، ولكن بشكل عام، جاء استخدام هذه المصادر في المقام الأول للتحقيق في الجرائم الأصلية (لا سيما الاحتيال) ومتحصلات الجريمة المرتبطة بها – يمكن الرجوع إلى دراسة الحالة أدناه). في حين تُعتبر دراسات الحالة هذه إيجابية، إلا أنها لم تثبت استخدامًا متسقًا ومنتظمًا للمعلومات المالية في جميع سلطات إنفاذ القانون في الإمارات عند التحقيق في غسل الأموال، أو الجرائم الأصلية المرتبطة بها أو عند تتبع الأصول بما يتماشى مع هيكل المخاطر التي يواجهها الإمارات.

مربع 3.2 التعاون بين الوكالات للحصول على معلومات مالية من مصادر مختلفة

رصد أحد البنوك في الإمارات حالة احتيال من خلال شيك بقيمة 821 520 درهمًا (300 199 يورو) فبلغ الشركة التي وقعت ضحية هذا الاحتيال (وهي جهة مرتبطة بالحكومة). قام المشتبه بهم بغسل متحصلات الاحتيال عن طريق تحويل وإيداع الأموال في حسابات مصرفية تابعة لشركات مختلفة، ومن خلال الاستثمار بأسمائهم وأسماء أقاربهم، وشراء العقارات، وست سيارات ومجوهرات من ذهب.

وصلت النيابة العامة الاتحادية إلى مجموعة من مصادر المعلومات المالية وغيرها للدفع قدمًا بالتحقيق. قدمت البنوك ذات الصلة الشيكات ولقطات من كاميرات المراقبة؛ وأكد عمل الشرطة التزوير وكشف عن شيكات مزورة؛ تم الوصول إلى قواعد بيانات المصرف المركزي لتحديد المعاملات ذات الصلة؛ ساعدت وحدة المعلومات المالية في تجميد حسابات المشتبه بهم (حوالي 5 ملايين درهم أو 1.2 مليون يورو)؛ تحقق جهاز الرقابة المالية من الحسابات المالية التابعة لشركة متورطة في الاحتيال وقدم تقريراً عن إجمالي المبالغ التي اختلسها المشتبه بهم (71.3 مليون درهم أو 17.3 مليون يورو)؛ وحدد السجل العقاري أربع شقق باسم المشتبه به، وثماني شقق باعها المشتبه فيه سابقًا. وساعد قسم ترخيص المركبات في تعقب المركبات الست المشاركة.

النتيجة: لا يزال العمل جاريًا على هذه القضية وتشمل التهم الموجهة فيها غسل الأموال، واختلاس الأموال، والتزوير والاحتيال. تم حجز الأموال ذات الصلة وتجميد الحساب المصرفي، والإجراءات مستمرة.

المصدر: قضية عجمان رقم 2016/1101

122. في حين يتم التشجيع على استخدام المعلومات المالية، من خلال وضع الملفات المالية (التي تحتوي على معلومات عن دخل المشتبه به، وأصوله، وعلاقاته مع الشركات...) والتقارير الفنية (التي تلخص تحليل المعلومات الاستخباراتية التي تم جمعها أثناء التحقيق)، تختلف خبرة وقدرة الوكالات على إجراء التحقيقات المالية، إذ تتركز الخبرة والتجربة الأكبر في شرطة دبي وأبو ظبي وجهاز أمن الدولة. كما يختلف مستوى الخبرة بين النيابات العامة. وفي الإمارات عدة مبادرات حديثة تهدف إلى تعزيز استخدام المعلومات المالية في جميع سلطات إنفاذ القانون. فعلى سبيل المثال:

- قدمت وزارة الداخلية مؤخرًا "نموذج التحقيق المالي الموازي" لقوات الشرطة. ويشكل هذا النموذج أداة مفيدة لحث سلطات إنفاذ القانون على النظر في المعلومات المالية بانتظام، ولكن ما من شرط واضح يفرض على قوات الشرطة أن تفتح تحقيقات مالية، بغض النظر عن نوع الجريمة.

- في عام 2019، وضعت النيابة العامة الاتحادية دليلاً لتحقيقات غسل الأموال تشاركته مع سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة الأخرى.
- عقدت وزارة الداخلية عددًا من ورش العمل والفعاليات التدريبية، بشكل أساسي مع شركاء من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، لتطوير نهج منظم أكثر للتحقيق المالي. كما تقيم الوزارة فعاليات تدريب مشتركة مع وحدة المعلومات المالية.
- تعزز سلطات إنفاذ القانون المؤهلات الأكاديمية الخاصة بالجريمة المالية وتلجأ إلى التوظيف المستهدف، من القطاع الخاص، لخبراء في مواضيع محددة مثل مسؤولي تبليغ سابقين عن غسل الأموال من المؤسسات المالية.

تقارير المعاملات المشبوهة التي تتلقاها وتطلبها السلطات المختصة⁸

123. تتلقى وحدة المعلومات المالية، إلى حد ما، تقارير المعاملات المشبوهة التي تحتوي على معلومات ذات صلة ودقيقة تساعد سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة وجهاز أمن الدولة على أداء واجباتهم. رفعت البنوك معظم تقارير المعاملات المشبوهة وهي قادرة على تحديد مؤشرات غسل الأموال الأكثر شيوعًا، على الرغم من أن الكشف عن قضايا يُشتبه بأنها تمويل للإرهاب لا يزال منخفضًا للغاية. في حين تُعتبر مساهمة مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة بحوالي 20٪ من إجمالي تقارير المعاملات المشبوهة أمرًا إيجابيًا، لا تتلقى السلطات معلومات من عدة قطاعات مرتفعة المخاطر (تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، والعقارات، وجهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية)، مما يحد من توافر المعلومات المالية في الدولة. سجّلت الهيئة الاتحادية للجمارك ارتفاعًا في عدد التصريحات والشهادات المتعلقة بحركة النقد والمعادن الثمينة عبر الحدود، لكن أدلة استخدامها في التحقيقات لا تزال محدودة. استند فريق التقييم في استنتاجاته على: إحصاءات عن تقارير المعاملات المشبوهة والإفصاحات النقدية، وتحليل الإحالات والمقابلات مع وحدة المعلومات المالية، وسلطات إنفاذ القانون والقطاع الخاص.
124. قبل بدء العمل بنظام GoAML في نهاية يونيو 2019⁹، تلقت وحدة المعلومات المالية تقارير معاملات مشبوهة من خلال نظامها لتقارير المعاملات المشبوهة عبر الإنترنت. بحلول نهاية الزيارة الميدانية في يوليو 2019، كان عدد الكيانات التي انتسبت لنظام GoAML للإبلاغ قد تخطى الـ 500. وضعت وحدة المعلومات المالية خطة لتوسيع نطاق استخدام هذا النظام ليشمل جميع الكيانات المبلغة (أكثر من 29000) ووفرت التدريب على البرنامج، بما في ذلك لبعض الأعمال والمهنيين غير المالية المحددة.
125. ارتفع عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي تم تلقيها على مدار السنوات الست الماضية (من 766 في عام 2013 إلى أكثر من 9000 في عام 2018)، لا سيما بسبب زيادة في رفع التقارير في البنوك ومقدمي خدمات تحويل القيمة أو الأموال (شركات الصرافة) في أرض الدولة. يبدو أن المعلومات المالية في وحدة المعلومات المالية تتركز بشكل كبير حول مصادر قليلة. تأتي معظم تقارير المعاملات المشبوهة من البنوك، مع ما يقارب 60٪ منها من خمسة بنوك (ثلاثة بنوك محلية وبنكان أجنبيان). توفر شركات الصرافة أيضًا نسبة كبيرة من التقارير (حوالي 20٪). ويأتي حوالي نصف تلك التقارير من خمسة شركات للصرافة. من جهة أخرى، يثير المستوى المحدود للإبلاغ من الأعمال والمهنيين غير المالية المحددة عالية ومتوسطة-عالية المخاطر (مثل القطاع العقاري، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، وجهات تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية) بعض القلق بشأن المعلومات المالية المتاحة للسلطات (يرجى الرجوع إلى الجدول 5.1). في حين أن إطار عمل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات موجود وعامل منذ عدة سنوات، وعلى الرغم من أهمية هذه القطاعات، لا يزال عدد تقارير المعاملات المشبوهة منخفضًا للغاية، مما يحد من نطاق تحليل وحدة المعلومات المالية.
126. شددت وحدة المعلومات المالية على أن معظم تقارير المعاملات المشبوهة تحتوي على معلومات مفيدة رغم أن نوعيتها قد تختلف أحيانًا. ترفق الجهات المبلغة بانتظام معلومات مفيدة (مثل وثائق بذل العناية الواجبة وبيانات الحساب الخ...). في حين تتمتع وحدة المعلومات المالية بعملية تلقائية للتعليق على تقارير المعاملات المشبوهة¹⁰، أعربت مؤسسات مالية عدة تمت مقابلتها عن رغبتها في تلقي تعليقات أكثر عن جودة تقارير

⁸ يركز هذا القسم على جودة تقارير المعاملات المشبوهة التي تلقتها وطلبها السلطات المختصة. يرد تحليل منشورات وحدة المعلومات المالية وطلبات سلطات إنفاذ القانون في المسألة الأساسية 6.1 و6.3 لتجنب التكرار.

⁹ تتابع نسبة صغيرة من الكيانات (معظمها من الأعمال والمهنيين غير المالية المحددة) رفع تقارير المعاملات المشبوهة يدويًا عبر ورقة نموذجية (أقل من نسبة 2٪ من تقارير المعاملات المشبوهة التي تم تلقيها).

¹⁰ يتضمن هذا عددًا من الاستجابات المعيارية: إخطار الكيان المبلغ بما إذا تم إنهاء العمل على تقرير المعاملة المشبوهة أم تمت إحالته إلى سلطات إنفاذ القانون والتعليق على مدى ملاءمة تدابير العناية الواجبة.

المعاملات المشبوهة التي ترفعها. في إحدى المناسبات، عملت وحدة المعلومات المالية مع المصرف المركزي، الذي أصدر تعميماً عن ضرورة تحسين تقارير المعاملات المشبوهة المقدمة.

127. بالنسبة إلى المعلومات عن تحركات الأموال النقدية والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود، تُعتبر نسبة الكشف عن الأنشطة المشبوهة منخفضةً أخذاً بالاعتبار كمية التحركات المحتملة عبر الحدود. ترفع الهيئة الاتحادية للجمارك تقارير معاملات مشبوهة عند الكشف عن حالة عدم تصريح أو تصريح كاذب أو في حال الاشتباه بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. تم رفع سبعة تقارير في السنوات الست الماضية. علاوة على ذلك، في حين تتمتع سلطات إنفاذ القانون بإمكانية الوصول المباشر إلى قاعدة بيانات الهيئة الاتحادية للجمارك الخاصة بالتصريحات عبر الحدود، وبصرف النظر عن استخدام هذه القاعدة من قبل جهاز أمن الدولة (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 9)، لم يثبت إن كانت هذه التقارير تحتوي على معلومات ذات صلة ودقيقة تساعد وحدة المعلومات المالية وسلطات إنفاذ القانون على أداء واجباتها.

الجدول 3.2. التصريحات عن الأموال النقدية عبر الحدود، مقسمة بحسب الإمارة

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	
6462	2143	1307	1843	942	227	أبوظبي
174313	41118	39366	37467	33576	22786	دبي
458	318	105	23	12	0	الشارقة
0	0	0	0	0	0	عجمان
0	0	0	0	0	0	أم القيوين
12	1	4	7	0	0	الفجيرة
23	1	5	5	5	7	رأس الخيمة
181268	43581	40787	39345	34535	23020	المجموع
194678279	43291138	42130055	39498702	34463053	35295331	المسافرون الوافدون
194631536	42384157	41028661	40055926	37344786	33818006	المسافرون المغادرون

المصدر: الهيئة الاتحادية للجمارك، الجدول 8.3.1

الاحتياجات التشغيلية التي تدعمها تحليلات وحدة المعلومات المالية وإحالاتها

128. تتمتع وحدة المعلومات المالية بدور وقدرة محدودين، مما يحدّ من قدرتها على تلبية الاحتياجات التشغيلية الخاصة بسلطات إنفاذ القانون. وتوفر وحدة المعلومات المالية دعماً منتظماً ومفيداً للتحقيقات الجارية، لا سيما عند الاستجابة لطلبات محددة للحصول على معلومات، كما تقدّم تحليلاً مفصلاً حول الحالات المعقدة ولكن ليس بالوتيرة نفسها. تُعتبر حالات الإحالة الاستباقية التي تقوم بها وحدة المعلومات المالية محدودةً من حيث المحتوى ولا تضيف قيمة كبيرة على القضايا ذات المخاطر المرتفعة. بينما تحيل وحدة المعلومات المالية تقارير إضافية لسلطات إنفاذ القانون، لا تؤدّي 98٪ من الإحالات إلى تحقيقات إضافية. منذ عام 2018، حددت وحدة المعلومات المالية الحاجة إلى أن تكون أكثر استباقية في تطوير المعلومات المالية وبدأت تعالج مشكلة نقص الموارد (البشرية وتكنولوجيا المعلومات) والقدرة التحليلية، على الرغم من أن نتائج هذه التدابير لا تزال في مراحلها الأولية. استند فريق التقييم في استنتاجاته على: إحصائيات عن الإحالات من وحدة المعلومات المالية وطلبات سلطات إنفاذ القانون، والمقابلات مع مختلف مسؤولي وحدة المعلومات المالية والنيابات العامة وسلطات إنفاذ القانون، ومراجعة الإحالات والتحليل الاستراتيجي، وموارد تكنولوجيا المعلومات المتاحة.

نظرة عامة عن عمليات وحدة المعلومات المالية

129. تتمتع وحدة المعلومات المالية بمشروع إجراءات للقيام بالتحليل، تُعتبر دليلاً لموظفيها. يلخص المخطط التالي عملية تحليل تقارير المعاملات المشبوهة.

المرجع 3.3 مخطط عملية تقارير المعاملات المشبوهة في وحدة المعلومات المالية

الخطوة 1 - استلام تقارير المعاملات المشبوهة من الكيانات المبلغة (الانتقال من نظام تقارير المعاملات المشبوهة على الانترنت STR online إلى نظام GoAML).

الخطوة 2 - تقييم الأولويات: يتم تصنيف المخاطر تلقائيًا في تقارير المعاملات المشبوهة بناءً على مصفوفة المخاطر. تتم مراجعة التقارير عالية الخطورة وإعادة أي تقارير غير مكتملة إلى الكيانات المبلغة لتوفر معلومات إضافية. يختلف الوقت الذي تستغرقه هذه الخطوة من حالة إلى أخرى.

الخطوة 3 - تحديد أولويات الحالة وتوزيعها: يتحقق مُقيّم الحالة بشكل فردي من جميع التقارير مرتفعة المخاطر ليحدد أولوياتها ويوزعها على المحللين على أساس استعجال الحالة.

الخطوة 4 - التحليل: يقوم محلل التقرير بالتحليل وتحديث أنظمة التتبع. يشمل نموذج التحليل الحالي لتقارير المعاملات المشبوهة المجالات التالية: الخلفية (العميل)؛ ملخص عن المعاملات التي تم إجراؤها أثناء فترة المراجعة / طريقة العمل؛ ملخص عن تاريخ المعاملة والفترة المشمولة؛ النظراء/ الأطراف المرتبطة بالحالة؛ التحقق من قاعدة البيانات (تُذكر أيضًا عمليات البحث التي لم تؤدّ إلى نتائج)؛ مصدر الاشتباه؛ والإجراءات التي اتخذتها الجهة المبلغة.

الخطوة 5 - العمل: يستعرض رئيس وحدة المعلومات المالية ويحدد مختلف الإجراءات الممكنة:

- تجميد الحساب - تعد وحدة المعلومات المالية رسائل إلى الهيئات المبلّغة ليوافق عليها محافظ المصرف المركزي.
- الإحالة لسلطات إنفاذ القانون: تعد وحدة المعلومات المالية تقريرًا موجزًا ترفقه بملف الإحالة.
- تقديم تغذية عكسية للجهات المبلّغة والإفصاح عن الحالة للهيئات الرقابية: في حال تحديد أي قلق بشأن مستوى العناية الواجبة أو التدابير الوقائية الأخرى، يمكن لوحدة المعلومات المالية إبلاغ الجهة المبلّغة و/ أو الهيئة الرقابية التي يخضع لها بالأمر.
- طلب اتخاذ تدابير العناية الواجبة المعززة: في حال وجود حاجة إلى الحصول على معلومات إضافية من المؤسسات المالية النظيرة المحددة في تقرير المعاملة المشبوهة، يمكن للوحدة أن توصي هذه الكيانات بفرض تدابير العناية الواجبة المعززة على هؤلاء العملاء / هذه الحسابات.

130. تشمل قواعد البيانات المتاحة مصادر المعلومات غير المتاحة مباشرة لسلطات إنفاذ القانون (باستثناء جهاز أمن الدولة) بما في ذلك: قاعدة بيانات تقارير المعاملات المشبوهة بأكملها ونظام الإبلاغ عن التحويلات؛ قاعدة بيانات حسابات عملاء المصرف المركزي (وصول مباشر)؛ بيانات منصات الدفع (وصول غير مباشر)؛ قوائم الحوالة دار؛ معلومات الانتماء (ماستر/ فيزا) ومعلومات خزائن الإيداع الآمن.

131. تضيف وحدة المعلومات المالية قيمة إلى تقارير المعاملات المشبوهة من خلال السعي للحصول على معلومات إضافية من الهيئات المبلّغة (طلب الإصدار 2)، والتحقق يدويًا من قواعد البيانات المتاحة وتحديد الأطراف النظيرة. يمكن للوحدة أيضًا أن تطلب من الكيان المعني أن يفرض تدابير العناية الواجبة المعززة (طلب فرض تدابير العناية الواجبة المعززة)، مما قد يؤدي إلى رفع تقارير معاملات مشبوهة إضافية. مع ذلك، لم يثبت إن كانت وحدة المعلومات المالية تعزز المعلومات الاستخباراتية التي تحصل عليها من خلال سعيها المنتظم للحصول على معلومات إضافية من الكيانات الأخرى المبلّغة، أو من النظراء الأجانب (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 2).

موظفو وحدة المعلومات المالية وموارد تكنولوجيا المعلومات

132. في وحدة المعلومات المالية 27 موظفًا، من بينهم 10-11 محلاً لتقارير المعاملات المشبوهة (تحليل تقارير المعاملات المشبوهة)، و8 موظفين في وحدة التعاون المحلي (يستجيبون لطلبات سلطات إنفاذ القانون ويشركون في اللجان المشتركة)، وموظفان اثنان في الوحدة الدولية، وموظف واحد مختص بالتواصل للمساعدة والبحث، وموظف واحد يشرف على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. يبدو أن جميع مجالات عمل وحدة المعلومات المالية تعاني من نقص في الموظفين نظرًا إلى عدد الطلبات والتقارير (بما في ذلك تقارير المعاملات المشبوهة) التي تتلقاها وحدة المعلومات المالية، ولكن بشكل خاص وحدة التعاون الدولي ووحدة البحوث المسؤولة عن التحليل الاستراتيجي. وقد تفاقم نقص الموارد بسبب نظام تكنولوجيا المعلومات القديم الذي يتطلب الكثير من التدخل اليدوي من المحللين في الوحدة. في حين تم استبدال هذا النظام بنظام GoAML في يونيو 2019، ولم يلمس فريق التقييم نتائج هذه التحسينات في نهاية زيارته الميدانية.

الإحالة الاستباقية للمعلومات المالية من قبل وحدة المعلومات المالية

133. تحيل وحدة المعلومات المالية عددًا كبيرًا من الحالات إلى سلطات إنفاذ القانون. على مر السنين، ارتفع عدد الإحالات إلى الشرطة والنيابات العامة، سواء الإحالة استجابةً للطلب أم الإحالة الاستباقية، من 452 في عام 2014 إلى 2 984 في عام 2018. مع ذلك، لا يزال عدد الحالات التي أدت إلى تحقيقات متقدمة بفضل إحالتها من وحدة المعلومات المالية منخفضًا بشكل كبير. حتى مع زيادة عدد الإحالات إلى سلطات إنفاذ القانون (زيادة بمقدار عشرة أضعاف من 2013 إلى 2018)، يُعتبر عدد الحالات المحالة إلى النيابة العامة مستقرًا نسبيًا على حوالي 25 حالة سنويًا. لا تُفتح تحقيقات إضافية في الحالات المُحالة المتبقية التي تمثل نسبة 98٪ نظرًا لعدم كفاية الأدلة أو عدم اكتشاف نشاط إجرامي. وفقًا للسلطات، تتم أرشفة هذه الحالات في قاعدة بيانات وزارة الداخلية بدلاً من إغلاقها وبالتالي يمكن استخدامها لاحقًا. منذ عام 2016، أعيد فتح 36 حالة فقط ولم تتضح نتائج هذه التحقيقات. تكشف هذه الإحصائيات إما عن انخفاض في جودة الإحالة الاستباقية، أو تحديد ضعيف لأولويات الإحالة، أو أن السلطات المختصة لا تنظر في هذه المعلومات الاستخباراتية بشكل كافٍ.

الجدول 3.3. تقارير المعاملات المشبوهة المُحالة التي تؤدي إلى فتح تحقيقات

العام	عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي أحالتها وحدة المعلومات المالية	التقارير المغلقة (بسبب عدم اكتشاف أي نشاط إجرامي)	التقارير التي أُبقيت مفتوحة (بسبب عدم وجود أدلة كافية)	التقارير قيد التحقيق	التقارير المحالة إلى النيابة العامة
2013	261	169	58	-	34
2014	298	250	25	-	23
2015	474	402	35	-	37
2016	1207	1135	48	-	24
2017	1092	995	74	-	23
2018	2757	869	38	1826	24
المجموع	6089	3820	278	1826	165

ملاحظة: يرتبط ارتفاع عدد الإحالات اعتبارًا من عام 2016 بإنشاء المنتجات المالية المجمعّة. يرد في هذا الجدول عدد تقارير المعاملات

المشبوهة التي تمت إحالتها - يتضمن المنتج الواحد عدّة تقارير. تحيل قوات الشرطة القضايا إلى النيابة العامة للتحقيق فيها.

المصدر: وزارة الداخلية

134. في الحالات التي تحيلها وحدة المعلومات المالية، تجمع معلومات من قواعد بياناتها ذات الصلة، لكن لم يتضح ما هو التحليل الإضافي الذي تقوم به للبناء على تقرير المعاملة المشبوهة. تحتوي الإحالة على معلومات عن خلفية المشتبه بهم (مثل الهوية وتفاصيل الاتصال للشخص الطبيعي أو معلومات عن رخصة العمل) وبعض المعلومات المالية التي تقتصر على البيانات الأساسية (مثل نماذج فتح الحساب والرصيد الحالي والقوائم المالية) والمميزات الرئيسية للنشاط المالي. في بعض الأمثلة المقدمة، بدا أن القسم الخاص بمميزات النشاط المالي يشكل توليفة محسنة قليلاً لمحتوى تقرير المعاملة المشبوهة، مقرونة بالتحقق من اسم المشتبه بهم في قواعد البيانات التي يمكن للوحدة أن تصل إليها. منذ عام 2016، طورت وحدة المعلومات المالية أيضًا "منتجات مالية مجمعة" تشمل معلومات استخباراتية يتم تجميعها من تقريرين إلى 100 تقرير معاملة مشبوهة. في حين تُعتبر هذه المحاولة إيجابيةً لربط النشاط المشبوه، لم يبرز أي دليل يشير إلى أنها أدت إلى نتائج تشغيلية إيجابية، حيث بقيت ردود سلطات إنفاذ القانون على إحالات وحدة المعلومات المالية نفسها تقريبًا.

135. لا تتوفر بيانات إحصائية عن تقسيم إحالات الوحدة على أساس نوع الجريمة. بحسب مسؤولي الوحدة واستناداً إلى الحالات المقدمة، تركز الإحالات على الجرائم الأصلية، لا سيما الاحتيال والتزوير والسلع المقلدة. في المقابل، لم ترد أي إشارة عن إحالات ترتبط بقطاعات أخرى مرتفعة المخاطر أو غسل متحصلات الجرائم الأصلية الأجنبية. بالنسبة لمحتوى الإحالات، لا ترصد الوحدة المخططات المعقدة لغسل الأموال ولا ترصد معلومات استخباراتية أو أهدافاً جديدة. لم تضع الوحدة بين أولوياتها رصدًا وتعقب متحصلات الجرائم من خلال إدارة سجلات الأراضي مثلًا. ويحول الافتقار إلى أدوات استخراج البيانات أو تصورها دون قدرة الوحدة على الإسهام في هذه المهام.

136. تضطلع وحدة المعلومات المالية بدور محدود في الكشف عن تمويل الإرهاب حيث يتمتع جهاز أمن الدولة بالوصول المباشر إلى قاعدة بيانات تقارير المعاملات المشبوهة وإحالات الوحدة. يُعتبر عدد تقارير المعاملات المشبوهة المرتبطة بتمويل الإرهاب محدودًا: 6 إحالات فقط لجهاز أمن الدولة و27 طلبًا من جهاز أمن الدولة في 2018.

137. تضطلع وحدة المعلومات المالية أيضا بمهام أخرى مثل رصد أوجه القصور في العناية الواجبة أو مراقبة المعاملات، أو إرسال تعليمات لوقف الحساب أو لتعزيز تدابير المراقبة، أو المشاركة في إجراءات ترخيص شركات الصرافة. قد يُعتبر هذا الدور مفيداً للوحدة في سياق نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأوسع نطاقاً، إلا أنه يتطلب موارد قد تأتي على حساب الوظائف الأساسية التي تقوم بها الوحدة أي تحليل المعلومات المالية وإحالة نتائجها.

استجابات وحدة المعلومات المالية لطلبات المساعدة التي ترسلها سلطات إنفاذ القانون

138. عند الطلب، تدعم وحدة المعلومات المالية بانتظام التحقيقات الجارية من خلال توفير المعلومات المالية (في النماذج الواردة في الجدول أدناه). يأتي ذلك غالباً استجابةً لطلبات محددة من سلطات إنفاذ القانون، كما يأتي عن طريق توفير تحليل مفصل ولكن بوتيرة أقل.

الجدول 3.4. أنواع الطلبات المرسلة إلى وحدة المعلومات المالية للحصول على معلومات مالية

سلطات إنفاذ القانون	النيابة العام
<ul style="list-style-type: none"> • عمليات تفتيش عامة للحسابات المصرفية المرتبطة بشخص يشتبه أنه يقوم بغسل الأموال. • معلومات عن جميع الحوالات البرقية (الداخلية/الدولية) من الأشخاص المشتبه بتورطهم في إحدى الجرائم الأصلية. 	<ul style="list-style-type: none"> • تفاصيل الحساب المصرفي. • إصدار تعليمات للمؤسسات المالية لتجميد حسابات الأشخاص المحددين. • تقرير تحليل مفصل عن معاملات الشخص المالية.

139. تستجيب وحدة المعلومات المالية بانتظام للطلبات غير الرسمية التي تتلقاها من سلطات إنفاذ القانون وولكن بوتيرة أقل من النيابة العامة. تُرسل معظم الطلبات عبر البريد الإلكتروني وتؤدي إلى بحث في قاعدة البيانات (الخاصة بتقارير المعاملات المشبوهة، وقاعدة بيانات حسابات العملاء، ونظام الإبلاغ عن التحويلات) أو توفير المعلومات المالية (مثل كشف الحساب أو أي مستندات مصرفية أخرى). بين يناير 2017 وأبريل 2019، تلقت وحدة المعلومات المالية 233 طلباً، معظمها من سلطات إنفاذ القانون في دبي.

140. بالإضافة إلى ذلك، بين عامي 2013 و2018، تلقت وحدة المعلومات المالية واستجابات لطلبات رسمية يبلغ متوسطها السنوي 345 من سلطات إنفاذ القانون والنيابة العامة. بناءً على إحصائيات وحدة المعلومات المالية، يتزايد عدد طلبات سلطات إنفاذ القانون، ومعظمها يأتي من شرطة دبي وشرطة أبو ظبي¹¹. وإزداد عدد الطلبات المرسلة من النيابة العامة في دبي إلى الوحدة من طلبين في عام 2017 إلى 32 طلباً في عام 2018. لم تقدم الهيئة الاتحادية للجمارك بأي طلب إلى الوحدة.

الجدول 3.5. عدد الحالات التي رفعت فيها سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة طلبات إلى وحدة المعلومات المالية

العام	عدد طلبات البحث في قاعدة بيانات وحدة المعلومات المالية	عدد تعليمات التجميد	عدد الطلبات الأخرى	إجمالي عدد الطلبات
2013	236	20	34	290
2014	250	10	22	282
2015	370	15	19	404
2016	343	19	38	400
2017	220	64	37	321
2018	329	32	14	375
المجموع	1748	160	164	2072

ملاحظة: تعكس الإحصاءات عدد الحالات وليس عدد الطلبات المقدمة. تشير "تعليمات التجميد" إلى قدرة وحدة المعلومات المالية على تقديم طلب إلى محافظ المصرف المركزي ليوّجه تعليمات لمؤسسة مالية بتجميد الأموال. تشمل "الطلبات الأخرى" طلبات إلغاء التجميد أو متابعة الطلب، والطلبات المُحالَة إلى المصرف المركزي أو سلطات إنفاذ القانون الأخرى، وتوفير معلومات إضافية أو تذكيرات وتوضيحات إضافية حول تقارير المعاملات المشبوهة. المصدر: الإحصاءات المحدثة عن النتيجة المباشرة 6، الجدول 6.1.4 (تم تحديثه في 2 يوليو، النقطة 32 من المعلومات الإضافية)

141. أقر كلٌّ من سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة أن المعلومات والتحليلات التي تقدّمها وحدة المعلومات المالية تدعم تحقيقاتها المستمرة. تهدف معظم الطلبات إلى الحصول على معلومات معينة أو اتخاذ إجراء مستهدف (يمكن الرجوع إلى الجدول أعلاه)، وتطلب سلطات إنفاذ القانون مساعدة الوحدة في تحديد الحسابات المصرفية للمشتبه بهم، فالوحدة قادرة على طلب وتلقي الإجابات في الوقت المناسب من جميع

¹¹ في الفترة المذكورة، أرسلت شرطة دبي وشرطة أبو ظبي أكثر من نصف الطلبات إلى وحدة المعلومات المالية

المؤسسات المالية. كما تسهل الوحدة تجميد الحسابات المشبوهة، وتلعب دورًا نشطًا في إعادة الأموال المسروقة. في بعض الأحيان، يتم اللجوء إلى الوحدة كجهة وسيطة لجمع المعلومات الاستخبارية من البلدان الأجنبية. بصرف النظر عن وحدة المعلومات المالية، تلعب دائرة الرقابة على البنوك في المصرف المركزي (التي تشرف على البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة في أرض الدولة) دورًا مماثلًا لدور وحدة المعلومات المالية، وتطلب منها سلطات إنفاذ القانون بانتظام توفير البيانات المصرفية ووثائق اعرف عميلك، خاصة في قضايا الجرائم الأصلية. يبدو أن هناك بعض الالتباس بين دور وحدة المعلومات المالية ودور دائرة الرقابة على البنوك، وكلاهما داخل المصرف المركزي. ولم يتضح إن كانت الطلبات تنسّق أو تتم مشاركتها لضمان صورة كاملة عن المعلومات المالية ذات الصلة في الدولة.

142. يمكن أن يُطلب أيضًا من وحدة المعلومات المالية أن تجري تحليلًا ماليًا أكثر تفصيلاً من خلال لجان ثنائية وتقارير فنية للنيابات العامة. تُظهر هذه التقارير قدرة الوحدة على توفير تحليل أكثر عمقًا ومرونة، بما في ذلك عن هياكل الملكية المعقدة والعلاقات بين المشتبه بهم. وتم الإشارة أنه نظرًا لطبيعة هذه المنتجات، لا يمكن إعداد عدد كبير من التقارير الفنية لأنها قد تستغرق عدة أشهر. يعكس الجدول أدناه العدد المنخفض نسبيًا لمثل هذه التحليلات المعقدة.

الجدول 3.6. تطوير وحدة المعلومات المالية للتحاليل المعقدة

2018	2017	2016	2015	2014	2013	التقارير الفنية/اللجنة المشتركة والثنائية
13	9	10	8	15	15	

المصدر: وحدة المعلومات المالية

التحليل الاستراتيجي

143. على الرغم من تقديم مثالين حديثين، لا تقوم وحدة المعلومات المالية بتحليل استراتيجي كبير للمساعدة في رصد الاتجاهات والأنماط الجديدة. على سبيل المثال، جُمع تقرير "X Laundromat" المعلومات المتعلقة بحالة تم الكشف عنها من ثلاث سنوات. يُعد تقرير "نقاط الضعف التي قد تؤدي إلى غسل الأموال في قطاع العقارات والمناطق الحرة في الإمارات" الصادر عن وحدة المعلومات المالية في منتصف يوليو 2019، أول مثال واعد يشمل تحليلًا مفصلاً يحدد المخاطر المحددة وتدابير التخفيف في قطاعين حساسين (العقارات ومناطق الحرة التجارية). تقر الوحدة أنّ عدم وجود تحليل استراتيجي يطرح مشكلة، وتعمل على تطوير قدراتها إلى حد أكثر. ستمكّن الموارد الإضافية (من حيث الموظفين وتكنولوجيا المعلومات) الوحدة من توفير تحاليل أكثر من هذا النوع بما يساعد على تركيز النتائج التشغيلية والدفع بها إلى الأمام.

آخر المستجدات

144. في نهاية يونيو 2019، بدأت وحدة المعلومات المالية العمل بنظام GoAML الجديد الذي يتضمن وحدات بميزات تحليلية متقدمة وفحوصات آلية تهدف إلى تحسين جودة وكمية التحاليل المالية المُحالة إلى شركائها.

145. تعمل الوحدة حاليًا على الربط مباشرة بعدد من قواعد البيانات بما فيها النظام الجنائي الموحد في وزارة الداخلية؛ وقواعد بيانات الممتلكات في كلّ من الإمارات السبع؛ وسجلات الشركات لجمع المعلومات الأساسية عن الأشخاص الاعتباريين في الإمارات.

146. بالبناء على قاعدة بيانات حسابات العملاء، يمكن لوحدة المعلومات المالية أن تضع تقريرًا للمعاملات الداخلية يحتوي على تفاصيل المعاملة - للسنة السابقة فقط - بهدف محدد. يشمل ذلك تحويل الأموال، ومعلومات نظام رسالة SWIFT، وصور عن الشيكات، ونظام دفع الأجور، ومعلومات نقاط البيع وأجهزة الصراف الآلي.

147. أثناء الزيارة الميدانية، كانت الوحدة تنفذ نظامًا جديدًا يسمى النظام المتكامل لإدارة الاستفسارات لتبسيط طلبات الحصول على معلومات الحساب المصرفي المقدمة إلى المؤسسات المالية استجابةً لطلبات سلطات إنفاذ القانون أو طلبات أحد أعضاء مجموعة إجمونت. من خلال هذا النظام، يمكن لوحدة المعلومات المالية أن ترفع طلبات إلى جميع المؤسسات المالية المبلغة في وقت واحد بهدف النظر في الطلبات وتقديم النتائج إلى سلطات إنفاذ القانون بكفاءة أكبر. من المفترض أن تكون هذه الخطوة مفيدة بشكل خاص لتحديد الحسابات المصرفية بالنيابة عن سلطات إنفاذ القانون.

148. تُعتبر هذه التطورات إيجابية للغاية، لكنّها لم تؤثر إلى حد كبير على المعلومات المالية المتاحة لفترة هذا التقييم.

التعاون وتبادل المعلومات/المعلومات المالية

149. بمجرد تحديد حالة ما، يساهم التعاون بين الوكالات بشكل جيد في جمع المعلومات المالية ذات الصلة، سواء على المستوى الثنائي أو عبر اللجان المتخصصة المشتركة بين الوكالات. وثمة فرص كثيرة يجب استغلالها لجمع المعلومات المالية والاستفادة منها بشكل استباقي بما يتماشى مع

مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات. استند فريق التقييم في استنتاجاته على مصادر مختلفة، بما في ذلك المناقشات مع سلطات إنفاذ القانون، والنيابات العامة، وجهاز أمن الدولة، والهيئة الاتحادية للجمارك، ووحدة المعلومات المالية، ومراجعة اللجان المشكلة حديثاً ونتائجها وتحليل دراسات الحالة.

التعاون على المستوى الثنائي

150. بشكل عام، يجري التعاون عند التعامل مع قضية أو موضوع معين يتطلب من وكالات مختلفة أن تتبادل استخباراتها وخبرتها. يمكن أن تسهل مذكرات التفاهم هذه المسألة، كما هي الحال في وحدة المعلومات المالية التي وقعت مذكرات تفاهم مع وزارة الداخلية (تغطي جهاز أمن الدولة) وسلطات إنفاذ القانون في أبوظبي ودبي والشارقة.

151. يُطلب من وحدة المعلومات المالية في معظم الحالات أن تقدم معلومات مستهدفة، أو أن تتخذ إجراءات محددة، أو أن تلعب دور الشاهد الخبير في المحكمة. كما تعقد الوحدة اجتماعات مع الجهات الرقابية على أساس غير رسمي، وتقدم لها تغذية عكسية عن الجهات المبلغة. في الأونة الأخيرة، التزمت الوحدة بتوعية سلطات إنفاذ القانون من خلال تنظيم ورش عمل حول المعاملات المشبوهة على سبيل المثال. يمكن أيضاً أن يُطلب من الهيئة الاتحادية للجمارك أن تقدم معلومات إلى وكالات أخرى، لكن يبدو أنّ مستوى المشاركة النشطة متدنٍ في هذا المجال مقارنةً بحجم الخطر الكبير الذي يطرحه غسل الأموال القائم على التجارة في الإمارات.

152. تُعتبر اللجان المشتركة وسيلة تجمع فيها وكالتان موردهما (الخبرة ومصادر المعلومات والصلاحيات) لتطوير التحقيق، كما توضّح الحالات المختلفة التي أشارت إليها الإمارات. بالنسبة إلى النيابة العامة الاتحادية، تُنشأ لجنة مشتركة على أساس مستوى تعقيد القضية، ومخاطر المرتكبين المتورطين، واتساع نطاق الجريمة في جميع أنحاء الإمارات، و/أو مدى تأثيرها الاقتصادي. يأمر وكيل النيابة في دبي بتشكيل لجنة مشتركة بين وحدة المعلومات المالية وإدارة التحقيقات في غسل الأموال في شرطة دبي في جميع قضايا غسل الأموال من أجل وضع تقرير فني لتحديد إذا ما ارتكبت جريمة غسل الأموال. تضم وحدة التعاون المحلي في وحدة المعلومات المالية موظفين ملتزمين بالمشاركة في هذه اللجان وتهدف إلى العمل على الإغارة مع سلطات إنفاذ القانون.

153. هناك تعاون كبير بين الشرطة والنيابات العامة في كل ولاية قضائية (الاتحادية ودبي وأبوظبي ورأس الخيمة). وهناك تعاون مستمر وجيد بين النيابة العامة وسلطات إنفاذ القانون بهدف إلى تسريع إجراءات الحصول على أوامر الإبراز. بالتعاون مع وزارة الداخلية، أنشأت النيابة العامة تطبيقاً إلكترونيًا (المرسال) يمكن من خلاله لسلطات إنفاذ القانون أن تطلب وتتلقى أوامر (لطلب المعلومات أو إصدار أمر تفتيش أو اعتقال) في غضون 15 دقيقة.

التعاون متعدد الوكالات

154. في الإمارات أيضاً تتعاون سلطات إنفاذ القانون وتتبادل المعلومات عبر الولايات القضائية من خلال اللجان المشتركة (للتحقيقات المحددة، يمكن الرجوع إلى دراسة الحالة أدناه) ولجان التنسيق الأخرى. على سبيل المثال، تتعاون لجنة غسل الأموال التابعة لوزارة الداخلية، ولجنة النيابة العامة الاتحادية، واللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال في الإمارات مع السلطات التالية: وحدة المعلومات المالية، ووزارة الداخلية وقوات الشرطة، والنيابات العامة، والهيئة الاتحادية للجمارك، والمكتب التنفيذي، وجهاز أمن الدولة، ولجنة الأمن القومي.

155. يُعتبر التنسيق المنتظم العابر لحدود الإمارة حديثاً إلى حد ما. وتمّ إنشاء اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال من أجل خلق هذا التعاون، ووضع نموذج لتبادل المعلومات، ومراجعة القوانين ذات الصلة واعتماد نهج تعاوني قائم على الاستخبارات لتحديد حالات غسل الأموال/ تمويل الإرهاب. وتم إنشاء هذه اللجان حديثاً وهي تُعتبر خطوة إيجابية لجمع الموارد عبر مختلف الولايات القضائية من أجل تحديد ومعالجة المخاطر الرئيسية لغسل الأموال. ومع ذلك، لا يزال الوقت مبكراً للحكم على فعاليتها. وتلعب الوكالات مثل وحدة المعلومات المالية ووزارة الداخلية دوراً في تجميع المعلومات من جميع أنحاء الإمارات في مكان مركزي واحد وتحليلها، ولكن دورها كنقطة مركزية للتنسيق وتوليد المعلومات المالية لا يزال في مراحل مبكرة نسبياً.

مربع 3.4. التحقيق المشترك في المحافظ الوهمية (عملية كبرى)

في عام 2017، بتنسيق من وزارة الداخلية، عملت نيابة الأموال العامة وسلطات إنفاذ القانون وشرطة أبو ظبي على قضية غسل أموال بعنوان "المحافظ الوهمية" بقيمة مليار درهم (242.6 مليون يورو). تدور القضية حول أفراد يديرون محفظة استثمارية وهمية لم يحصلوا على إذن من السلطة المختصة ذات الصلة. عرض المدعى عليهم على الضحايا عائدات غير واقعية على استثماراتهم في شراء وبيع السيارات عالية القيمة. تم تشكيل عدة فرق متخصصة من أفراد في الشرطة والنيابات العامة ووحدة المعلومات المالية لجمع المعلومات. بعد ذلك، تم إنشاء فرق التحقيق والحجز ووضع خطة عمل مع نقاط رئيسية، بالتنسيق مع النيابة العامة للحصول على الموافقات اللازمة لإجراءات الحجز.

أدين عدة أفراد بغسل الأموال وحكم عليهم بالسجن لمدة 7 سنوات. كما تم اتهامهم بالاحتيال وممارسة نشاط بدون ترخيص، وحكم عليهم بالسجن لمدة 3 سنوات و6 أشهر على التوالي. تم تغريم كل واحد منهم بمبلغ 500 ألف درهم (121 300 يورو) وأمرت المحكمة بمصادرة الأموال والمركبات والأراضي والأدوات المستخدمة في ارتكاب الاحتيال، ووصلت قيمة ما تمت مصادرته إلى 62 مليون درهم (15 مليون يورو).

المصدر: قضايا الإمارات رقم 2018/10891 ، 2018/10894 ، 2018/10897 ، 2018/10899 و 2018/10899.

تمويل الإرهاب

156. يقود جهاز أمن الدولة ونيابة أمن الدولة التعاون في قضايا تمويل الإرهاب. نظرًا لإطار العمل القوي والوصول المباشر إلى المعلومات المالية المتاحة (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 9)، فإن نيابة أمن الدولة وجهاز أمن الدولة يطلبان معلومات إضافية من الوكالات الأخرى على أساس كل حالة على حدة، وذلك فقط من أجل تكملة النتائج التي تم التوصل إليها. ويبدو أن نيابة أمن الدولة وجهاز أمن الدولة والهيئة الاتحادية للجمارك تتبادل المعلومات المالية بفعالية مع بعضها البعض.

تبادل المعلومات بشكل آمن

157. تحمي وحدة المعلومات المالية وسلطات إنفاذ القانون المعلومات التي يتم تبادلها واستخدامها. لم تبلغ السلطات عن أي خروقات أمنية عند تبادل المعلومات. يقع مكتب الوحدة في المصرف المركزي وإمكانية الوصول إليه محدودة، كما أن تقارير المعلومات المشبوهة التي تلقتها الوحدة موجودة في منطقة محظورة أكثر لا يمكن لموظفي الوحدة الوصول إليها إلا باستخدام بطاقة الدخول ووضع بصماتهم الرقمية. يتطلب الوصول إلى قاعدة بيانات الوحدة المصادقة المزدوجة عبر وضع كلمتي سرّ. وفي السابق كانت المعلومات المالية تُحال عبر بوابة أمانة (واليوم باتت تُحال عبر نظام GoAML).

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 6

158. صنفت الإمارات على أنها تتمتع بمستوى متوسط من الفعالية في النتيجة المباشرة 6.

النتيجة المباشرة 7 (التحقيقات والملاحقات القضائية في مسائل غسل الأموال)

تحديد جرائم غسل الأموال والتحقيق فيها

159. على الرغم من تعدد فرص الكشف عن غسل الأموال، بما في ذلك من خلال إحالات القضايا من قبل وحدة المعلومات المالية، والإبلاغ من المصادر المفتوحة والسرية، والطلبات الواردة للتعاون الدولي، لم تحدد سلطات إنفاذ القانون ولم تستهدف بشكل منتظم ومتسق حالات غسل الأموال الهامة بما يتماشى مع هيكل المخاطر في الإمارات. ومع ذلك، بالإضافة إلى تحول في السياسة في عام 2018 وضع الأولوية على غسل الأموال، والتوظيف المستهدف وتعزيز بناء القدرات، ارتفع مؤخرًا عدد التحقيقات المعتمدة في غسل الأموال، بفضل دعم آليات تنسيق جديدة تضمن استمرار هذا التركيز. استند فريق التقييم في استنتاجاته على: دراسات الحالة التي وفرتها الإمارات؛ إحصاءات عن أدلة غسل الأموال والتحقيقات الناتجة عنها؛ جداول التدريب؛ عروض توضيحية عن طريقة تطوير الملفات المالية وغيرها من أدوات تكنولوجيا المعلومات؛ وثائق عن السياسة التي تحدد الأولويات وتنسق مبادرات غسل الأموال؛ والمناقشات مع سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة من الولايات القضائية المختلفة.

160. يحدد كل من سلطات إنفاذ القانون والنيابات العامة حالات غسل الأموال من مصادر مختلفة: (1) إحالات وحدة المعلومات المالية؛ (2) مصادر ومعلومات سرية؛ (3) بيانات الهيئة الاتحادية للجمارك؛ و(4) التحقيقات في الجرائم الأصلية. يوضح الجدول أدناه عدد "المعلومات الاستخباراتية التي تدفع إلى التحقيق" التي تم الحصول عليها من هذه المصادر المختلفة. تُعتبر إحالات وحدة المعلومات المالية من أهم المصادر، ويمكنها أن تشمل تقارير معاملات مشبوهة مجمعة عن الشخص، أو الشركة، أو هيكل المخاطر نفسه الخ. ولكن كما ورد في النتيجة المباشرة 6، تتم أرشفة نسبة كبيرة من هذه الإحالات لعدم اكتشاف أي نشاط إجرامي. بالإضافة إلى ذلك، تُعتبر المعلومات الاستخباراتية المؤدية إلى التحقيق التي يتم الحصول عليها من مصادر أخرى منخفضة نسبيًا. فخلال فترة تمتد على 6 سنوات، تم الحصول على 7 معلومات استخباراتية تؤدي إلى التحقيق فقط من التقارير الخاصة بالأموال النقدية العابرة الحدود، على الرغم من (أ) تحديد غسل الأموال القائم على نقل الأموال النقدية عبر الحدود باعتباره أحد مخاطر غسل الأموال الكبيرة، و (ب) أداء الهيئة الاتحادية للجمارك في تطبيق العقوبات الخاصة بالإفصاح عن الأموال النقدية (يمكن الرجوع إلى النتيجة المباشرة 8).

161. في الإطار نفسه، أظهرت البيانات أن النيابة العامة تميل أكثر إلى إعادة تصنيف التحقيق إلى جريمة أصلية، بدلاً من أن يركز التحقيق في الجريمة الأصلية أو يشمل غسل الأموال. قد يشير ذلك إلى نهج غير متسق معتمد سابقًا في التحقيقات المالية الموازية أو قد يشير إلى أن النيابة العامة لم تتمتع بالثقة الكافية للتركيز على غسل الأموال فقط. في الواقع، يبدو أن معلومات استخباراتية كثيرة تركز على الاحتيال وتأتي مباشرة من ضحية أو عن طريق شريك دولي يلجأ إلى الشرطة، مما يعني أن الاستجابة السابقة لغسل الأموال كانت تفاعلية أكثر منه استباقية.

الجدول 3.7. المعلومات الاستخباراتية الخاصة بأنشطة غسل الأموال بحسب المصدر

المجموع (حسب المصدر)	2018	2017	2016	2015	2014	2013	المصدر
6089	2757	1092	1207	474	298	261	إحالات وحدة المعلومات المالية
7	3	0	0	1	2	1	تقرير من الهيئة الاتحادية للجمارك عن تهريب الأموال عبر الحدود
118	26	21	21	18	16	16	إشعارات من طرف ثالث
8	2	4	0	0	2	0	مصادر استخباراتية
49	8	15	8	6	6	6	التحقيقات في الجريمة الأصلية
	2796	1132	1236	499	324	284	المجموع (بالعام)

ملاحظة: لا تؤدي "المعلومات الاستخباراتية" دائمًا إلى فتح تحقيق. تأتي المعلومات الاستخباراتية من الأطراف الثالثة من أفراد غير متورطين في الجريمة (أي لا تأتي من الضحايا).

المصدر: التحديث الإحصائي للنتيجة المباشرة 7، الجدول 7.1.2 (17 يوليو 2019).

162. في حين ارتفع عدد المعلومات الاستخباراتية الخاصة بأنشطة غسل الأموال بشكل كبير منذ عام 2013، لا يزال عدد التحقيقات الفعلية في غسل الأموال منخفضًا نسبيًا نظرًا لتعرض الإمارات لمجموعة مخاطر غسل أموال، ويتوزع هذا العدد بشكل غير متسق على جميع أنحاء الإمارات. مع ذلك، حرص جميع الشركاء الوطنيين الذين تمت مقابلتهم على التأكيد على تأثير التحول الذي دخل على السياسة في 2018، إذ وُلد زخمًا ودفع إلى ملاحقة غسل الأموال، فارتفع عدد التحقيقات المباشرة في غسل الأموال التي أجرتها الشرطة من 44 في عام 2018 إلى 75 في 2019.

163. وليكون النهج أكثر دقة، أنشأت اللجنة الوطنية للجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال، والتي يشارك فيها جميع الشركاء الوطنيين الرئيسيين. أشرف أعضاء اللجنة الفرعية على عدد من الإجراءات التمكينية الرئيسية على غرار:

- استضافت وزارة الداخلية ورش عمل لتحصر على قيام الشرطة والنيابات العامة بالتعامل مع تحقيقات غسل الأموال بطريقة متسقة ومنهجية، بما في ذلك التركيز على أهمية التحقيقات المالية الموازية.
- راجعت النيابة العامة الاتحادية التحقيقات المؤرشفة سابقًا لعدم وجود أدلة على ارتكاب جريمة، فأعدت فتح 29 تحقيقًا جنائيًا يشمل بعض أشكال غسل الأموال.

- تمت مراجعة النماذج الخاصة بحفظ المعلومات المالية (يمكن الرجوع إلى النتيجة المباشرة 6) وضمن تكامل أكثر في أنظمة تكنولوجيا المعلومات، مثل قاعدة البيانات الجنائية الموحدة، عبر جميع الشركاء الوطنيين الرئيسيين لتحديد غسل الأموال ووضع الأولويات بشكل أفضل.

164. بالإضافة إلى ذلك، وأثناء الزيارة الميدانية، قدمت شرطة دبي وشرطة أبو ظبي ووزارة الداخلية حالات جارية تمخّضت عن تحديد استباقي لغسل الأموال والعمل مع الشركاء الدوليين. تضمنت هذه الحالات منهجيات معقدة، بما فيها شبكات مهنية لغسل الأموال مرتبطة بشركات خدمات مالية يقع مقرها في الإمارات، واستغلال للأشخاص الاعتباريين.

165. لكن يستغرق إدخال هذا التغيير بشكل مركز عبر كل المؤسسات بعض الوقت (وهذا أمر مفهوم) ليؤدّي إلى اعتماد نهج يُعتبر فعلاً أنّه يشمل كل المنظومة، وهو ما دعت إليه الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال، ولا يزال هناك تركيز على إثبات الجريمة الأصلية ومحاكمتها. على الرغم من أن اللجنة الفرعية قد قدمت قائمة تضم 15 مجالاً من مجالات الأولوية¹² لتساعد على تبني حالات غسل الأموال، لم يتّضح تماماً أثر هذه الأولويات على عمليات التنسيق وتحديد المهام على المستوى الوطني أو على مستوى الإمارة، وعلى ضمان استهداف الموارد للمجالات الأكثر خطورة في الإمارات، بما في ذلك غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني، وغسل المتحصلات الأجنبية أو غسل الأموال الذي يشمل القطاعات أو الشركات المرتفعة المخاطر.

الموارد والتدريب

166. اعتباراً من عام 2018، بات لكل الإمارات قسمٌ مخصص للتحقيق في غسل الأموال. ارتفع عدد المحققين في الشرطة المختصين بغسل الأموال إلى أكثر من الضعف في عام 2018، مما أثبتت زيادةً في الموارد المستثمرة لدعم التحقيقات والملاحقات القضائية في جميع أنحاء الإمارات. علاوة على ذلك، يمكن لفرق النيابة العامة التي تحاكم أنواع جرائم أخرى أن تحقق أيضاً في غسل الأموال، على الرغم من أنها تتمتع بخبرة أقل في هذا المجال. خلال الأشهر الثماني عشرة التي سبقت الزيارة الميدانية، شارك 242 مدعيًا من جميع النيابة العامة في 25 دورة تدريبية حول تحقيقات غسل الأموال. وتعتقد اللجنة الفرعية أن هذه التوعية قد ساهمت في ارتفاع عدد التحقيقات المباشرة في غسل الأموال مؤخرًا. في الواقع، تعتبر النيابة العامة الاتحادية أنّ إكمال موظفيها لدورة "ورشة عمل التحقيقات المالية الموازية" مرتبطاً ارتباطاً مباشراً بارتفاع عدد التحقيقات في غسل الأموال التي تمّ فتحها في عامي 2019 و 2018 مقارنة بالسنوات السابقة¹³.

167. في داخل الشرطة، تمت إعادة هيكلة قسم جرائم غسل الأموال التابع لوزارة الداخلية في عام 2018 وبات اليوم مسؤولاً عن تحسين التنسيق بين فرق غسل الأموال على مستوى الإمارة، وإعداد الخطط والسياسات ومتابعة قضايا غسل الأموال. من المحتمل أن يعوض ذلك عن الحاجة السابقة لأن تقدم وحدة مكافحة غسل الأموال في شرطة دبي تقارير فنية تدعم التحقيقات التي تقوم بها الجهات الأخرى. لاستكمال العمل الاستراتيجي الذي تقوم به اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال، أنشأت وزارة الداخلية لجنة غسل أموال تركز أكثر عن الناحية الفنية تضم خبراء من 15 مجالاً متخصصاً¹⁴، لمساعدة الشرطة على مستوى الإمارة في تحقيقات غسل الأموال. تُعتبر وحدة مكافحة غسل الأموال التابعة لشرطة دبي الأكثر نضجاً بين جميع القوات ويطلب إليها بانتظام أن تقدّم تقارير فنية أو أن تدعم التحقيقات الذي تفتتحها قوات أخرى.

الجدول 3.8. موارد الشرطة المخصصة لتحقيقات غسل الأموال

2018	2017	2016	2015	2014	2013	عدد الموظفين المخصص للتحقيق في غسل الأموال
54	22	21	15	15	22	

ملاحظة: هذه إحصائيات وزارة الداخلية التي تغطي الضباط في قوات الشرطة الفردية الأربعة (الشرطة الاتحادية، شرطة دبي، شرطة أبو ظبي، شرطة رأس الخيمة).

المصدر: التحديث الإحصائي للنتيجة المباشرة 7، الجدول 7.1.5 والتعليقات على المسودة الثانية.

¹² تضم هذه الأولويات: الاشتباه بأن الجريمة الأصلية جريمة مرتفعة المخاطر، وقيمة الأموال المشبوهة، وعدد تقارير المعاملات المشبوهة التي تم تلقيها، وارتباط القضية بالمعلومات الواردة من الخارج وغيرها.

¹³ ارتفع عدد التحقيقات في غسل الأموال التي فتحتها النيابة العامة الاتحادية من 3 في عام 2017 إلى 28 حالة عام 2018 ثم إلى 36 حالة عام 2019.

¹⁴ تشمل الاختصاصات: التحقيقات الفيدرالية، التحقيقات الجنائية، الجريمة الاقتصادية، الجريمة المنظمة، غسل الأموال، التعاون الدولي، المعلومات الأمنية، جرائم تكنولوجيا المعلومات، المعلومات الميدانية، التزوير والاحتيال، الاتجار بالمخدرات، الجرائم العنيفة، الاتجار بالبشر، السرقة، وأخيراً الجرائم البسيطة.

168. كما هو الحال مع النيابات العامة، تهدف الشرطة ووزارة الداخلية إلى تعزيز قدراتها على التحقيق في غسل الأموال، فمثلاً:

- التوظيف: ذكرت الولايتان المتخصصتان بغسل الأموال في كل من دبي وأبو ظبي خططهما للتوسع أكثر، بما في ذلك توظيف متخصصين في مكافحة غسل الأموال من المؤسسات المالية، مع توفير فرص للمسؤولين الحاليين للعمل على مؤهلاتهم الأكاديمية في الجرائم المالية المعقدة.
- الموارد: تطور شرطة دبي قدرتها الفنية على اكتشاف غسل الأموال باستخدام الأصول الافتراضية من خلال تطوير منصة لتتبع وتعقب المعاملات المشفرة، وهي ما تمّ اعتباره من المخاطر الناشئة. ذكرت وزارة الداخلية أنّها تعمل على أربعة مجالات رئيسية: تعزيز استخدام إحالات وحدة المعلومات المالية، والتعاون الدولي، وتعزيز القدرة على القيام بأعمال سرية أكثر وتوثيق التعاون مع الهيئة الاتحادية للجمارك.
- التدريب: تشرف وزارة الداخلية على برنامج منسق للتدريب وتطوير مكافحة غسل الأموال، يشمل مدخلات من شركاء دوليين مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة. ويغطي البرنامج التطبيقات المرتفعة المخاطر لغسل الأموال مثل الحوالة المصرفية، واستغلال الأشخاص الاعتباريين، والانتهاكات المحتملة في المناطق الحرة. بالإضافة إلى قدرات الشرطة، تتعاون وزارة الداخلية أيضاً مع الهيئة الاتحادية للجمارك لتقييم احتياجاتها من حيث التدريب في مجال غسل الأموال، مع التركيز على حركة الأموال والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود.

169. حرص جميع الشركاء الوطنيين على التأكيد أن كل هذه التدابير ستستمر في دفعهم للتركيز على وضع الأولوية على التحقيق في غسل الأموال بدلاً من التحقيق في الجريمة الأصلية، وهو ما يؤكده عدد الحالات الجديدة المعتمدة في عام 2019. ومع ذلك، نظراً إلى حجم وقيمة حركة الأموال والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود ومدى تطبيق الهيئة الاتحادية للجمارك للعقوبات على حالات الإفصاح عن الأموال النقدية (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 8)، لا يزال نهج إحالة حالات الاشتباه بغسل الأموال إلى وزارة الداخلية أو قوات الشرطة غير متناسق.

اتساق التحقيقات والملاحقات القضائية في جرائم غسل الأموال مع التهديدات وهيكل المخاطر والسياسات الوطنية في مجال مكافحة غسل الأموال

170. قامت الإمارات إلى حد ما بملاحقة غسل الأموال قضائياً بما يتماشى مع مخاطر الجرائم الأصلية، لا سيما في حالات التزوير والاحتيال، بما في ذلك كجريمة أجنبية. مع ذلك، وحتى الأونة الأخيرة، غابت التحقيقات والملاحقات القضائية للجرائم الأصلية المرتفعة المخاطر الأخرى (مثل الاتجار بالمخدرات) وغسل الأموال المني، وتلك التي تنطوي على قطاعات مرتفعة المخاطر (مثل خدمات تحويل الأموال أو القيمة). ويثير عدد الملاحقات القضائية المنخفض في دبي القلق نظراً إلى هيكل مخاطر غسل الأموال فيها. لقد اعترف المدعون العامون أن هناك مجالاً لتحسين وتعمل حالياً اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال والشرطة على معالجة هذه المشاكل بما يتماشى مع الأولوية الاستراتيجية 4.1 الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

171. استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: التقييم الوطني للمخاطر وفهمه لمخاطر غسل الأموال في دولة الإمارات، ودراسات الحالة التي قدمتها الدولة، والإحصاءات الخاصة بالتحقيقات والملاحقات القضائية والإدانات بغسل الأموال؛ والمناقشات مع سلطات إنفاذ القانون ووكالات الادعاء من مختلف أنحاء الإمارات؛ ووثائق السياسة ذات الصلة بما في ذلك استراتيجية مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وخطة عمل وزارة العدل.

عدد التحقيقات والملاحقات القضائية في جرائم غسل الأموال

172. على الرغم من تزايد عدد المعلومات الاستخباراتية الدافعة إلى التحقيق في غسل الأموال، وفقاً للجدول أدناه، أدى عدد محدود نسبياً منها فقط إلى تحقيقات أرسلت إلى النيابات العامة، مقارنةً بمخاطر غسل الأموال المعترف بها والسياق في الإمارات. بين عامي 2013 و2018، أحالت الشرطة 231 تحقيقاً في غسل الأموال، في حين فتحت النيابات العامة 51 تحقيقاً في غسل الأموال بعد مراجعة الجريمة الأصلية. في الفترة نفسها، من بين 282 تحقيقاً في حالة غسل أموال محتملة، أُعيد تصنيف 58 تحقيقاً للتركيز على الجريمة الأصلية حيث اعتبر المدعي العام أنّ غسل الأموال غير موجود لتابعة التحقيق. شهد عام 2017 أكبر عدد من الحالات التي أُعيد تصنيفها (42) وأكبر عدد تحقيقات في قضايا غسل أموال محتمل أحالتها الشرطة (75). من المحتمل أن يكون أداء هذا العام، بالإضافة إلى بدء عملية تحليل وتقييم المخاطر في الإمارات، قد أثر على التحول في السياسة الذي شهدته عام 2018 للتركيز بشكل خاص على غسل الأموال، بما في ذلك زيادة عدد البرامج التدريبية التي تركز على التحقيق المالي وغسل الأموال. في عام 2018، فتحت النيابات العامة 33 تحقيقاً في غسل الأموال (أي أكثر من مجموع التحقيقات التي تم فتحها

في السنوات الخمس السابقة) لاستكمال القضايا الـ 44 التي أحالتها الشرطة. أُعيد تصنيف 11 قضية فقط، مما أدى إلى اجتياز 66 تحقيقًا في غسل الأموال إلى مرحلة ما بعد الفرز في الشرطة والنيابة العامة.

173. مع ذلك، ثمة عدد من التحقيقات في غسل الأموال "يتم حفظه بسبب عدم كفاية الأدلة"، فتتوقف الملاحقة القضائية، ولكن يُتوقع أن تواصل الشرطة هذه التحقيقات في حال ظهور أدلة جديدة. ما من مشكلة تتعلق بجريمة أصلية معينة أو نوع معين من أنشطة غسل الأموال، ولكن تمثل الحالات التي يتم حفظها بسبب عدم كفاية الأدلة نسبة 55٪ من 224 تحقيقًا في غسل الأموال قامت به النيابة العامة. يجري العمل حاليًا تحت رعاية اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال، بالإضافة إلى مراجعة الحالات التي أجراها النائب العام لدى النيابة العامة، على تقييم القضايا المشتركة التي تؤثر على هذه التحقيقات، للنظر في إمكانية وجود أي معلومات جديدة أو استخبارات حالية تبرر إعادة فتح هذه القضايا. وقد أدى ذلك إلى إعادة فتح التحقيق في 29 حالة سابقة من قبل النيابة العامة الاتحادية، تمت إحالة 3 منها إلى المحكمة، بينما لا تزال الحالات الباقية قيد التحقيق.

174. يفصل الجدول 3-10 الإحصائيات على مستوى الإمارة، ويسلط الضوء على النهج غير المتسق المتبع في تحقيقات غسل الأموال التي تقوم بها النيابة العامة المعنية. على سبيل المثال، بين عامي 2013 و 2018، أجرت النيابة الاتحادية 98 تحقيقًا في غسل الأموال، أي أكثر من ثلاثة أضعاف عدد التحقيقات في دبي (29). للمقارنة الإضافية، أجرت النيابة العامة في أبو ظبي 74 تحقيقًا النيابة العامة في رأس الخيمة 23 تحقيقًا. لا يُعزى هذا الاختلاف لتعامل النيابة العامة في دبي مع تحقيقات أكثر تعقيدًا أو صعوبة، فموجز الحالات المقدمة والمروضة لا يشير إلى وجود اختلاف جوهري من حيث مستوى التعقيد.

الجدول 3.9. التحقيقات والملاحقات القضائية في جرائم غسل الأموال في جميع أنحاء الإمارات

المرحلة 0 – التحديد	المرحلة 1 – التصنيف		المرحلة 3 – نتائج التحقيق						المرحلة 4 – نتائج الملاحقة القضائية				العام
	التصنيف	التحقيق	عدد أنشطة غسل الأموال التي حققت فيها النيابة العامة	الجاري حاليًا	المُحال إلى وكيل نيابة آخر	عدم وجود أدلة كافية	أُجريت الملاحقة قضائيًا	قيد المحاكمة	تمت التبرئة	تمت الإدانة بتهمة غسل الأموال	تمت الإدانة بتهمة أخرى	عدد الجناة المدانين بغسل الأموال	
30	1	30	3	0	1	26	3	0	0	3	0	4	2013
13	0	17	8	0	0	9	8	0	0	6	2	57	2014
34	4	35	5	3	2	25	5	1	0	2	2	8	2015
35	0	40	12	2	2	24	12	1	1	6	4	37	2016
75	3	36	3	4	9	20	3	0	0	3	0	22	2017
44	33	66	19	22	5	20	19	3	2	13	1	28	2018
231	51	224	50	31	19	124	50	3	3	33	9	156	المجموع
			22%	14%	8%	55%	22%	6%	10%	66%	18%		

المصدر: النتيجة المباشرة 7 – تقرير التقييم المتبادل 2- المرفق 1 (تم تحديثه في ديسمبر 2019)

الجدول 3.10. التحقيقات والملاحقات القضائية لجرائم غسل الأموال بحسب الإمارة (2013-2018)

المجموع	النيابة العامة الاتحادية	وكيل النيابة في رأس الخيمة	وكيل النيابة في أبو ظبي	وكيل النيابة في دبي	الحالات التي أحالتها سلطات إنفاذ القانون إلى النيابة العامة
231	86	20	80	45	الحالات التي فتحتها النيابة العامة
51	36	4	1	10	الحالات التي أُعيد تصنيفها من جريمة غسل أموال إلى جريمة أخرى
58	24	1	7	26	الحالات التي أُعيد تصنيفها من جريمة غسل أموال إلى جريمة أخرى
224	98	23	74	29	عدد التحقيقات في غسل الأموال التي تابعتها النيابة العامة

العامّة					
31	11 (11%)	10 (43%)	4 (5%)	6 (21%)	الحالات التي لا تزال قيد التحقيق
19	11 (11%)	0	7 (10%)	1 (3%)	الحالات التي أُحيلت إلى وكلاء نيابة آخرين
124	49 (50%)	12 (52%)	58 (78%)	5 (17%)	الحالات التي أوقف العمل عليها بسبب عدم كفاية الأدلة
50	27 (28%)	1 (5%)	5 (7%)	17 (59%)	الحالات التي تمت ملاحقتها قضائيًا لأنها غسل أموال
33	13* (48% معدل النجاح)	0 (0% معدل النجاح)	5 (100% معدل النجاح)	15 (88% معدل النجاح)	عدد الإدانات بغسل الأموال
	107	0	5	44	عدد الجناة المدانين

ملاحظة: * قامت النيابة العامة الاتحادية بملاحقة تسع قضايا إضافية في غسل الأموال قضائيًا، لكن في نهاية المطاف صدرت الإدانة بعدم الإفصاح فقط. تم توفير الإحصائيات الخاصة بأبو ظبي من عام 2015 إلى عام 2018 فقط.

المصدر: النتيجة المباشرة 7 – تقرير التقييم المتبادل 2- المرفق 1 (تم تحديثه في ديسمبر 2019).

اتساق حالات غسل الأموال مع مخاطر الجريمة الأصلية

175. بحسب التقييم الوطني للمخاطر، يُعتبر الاحتيال والاتجار بالمخدرات والتزوير وغسل الأموال المهيمن أكثر أربعة جرائم تولّد أعلى نسبة من متحصلات. وفقًا للإحصاءات المقدمة في 33 حالة صدرت فيها إدانة بأنشطة غسل الأموال (يمكن مراجعة الجدول أدناه)، يرتبط أكثر من 50 في المئة من الحالات بالاحتيال، مما يعكس هيكل المخاطر المعترف به في الإمارات. مع ذلك، لم تصدر سوى 3 إدانات بالاتجار بالمخدرات وإدانتين اثنتين بتزوير العملة، على الرغم من أنّ السلطات قد قدّمت أرقامًا كبيرة عن قيمة تسليم المخدرات المراقب والسلع المقلدة التي تم حجزها، وعلى الرغم من اعتبار هذه الجرائم كجرائم أصلية مرتفعة المخاطر في التقييم الوطني للمخاطر. حصلت سلطات الإمارات على 6 إدانات بغسل الأموال فقط، على الرغم من أنّ آخر 4 منها صدر في عام 2016. لم يتّضح عدد الإدانات بغسل الأموال المهيمن، لكن الإمارات أشارت إلى أن جميع هذه الإدانات تقريبًا شملت شخصًا يقدم خدمة محاسبة، في حين تتعلق قضية لا تزال مفتوحة بخدمات الاستشارة القانونية.

الجدول 3.11. الإدانات ذات الصلة بغسل الأموال بحسب الجرائم الأصلية المقترنة بها

الجرائم الأصلية	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع	%
الاحتيال والتزوير	2	6	2	2	1	1	14	30%
الاحتيال	2				4	4	10	21%
غسل الأموال فقط	2		4				6	13%
الاحتيال وممارسة نشاط غير مرخص							4	9%
الاتجار بالمخدرات		1				2	3	7%
الرشوة	2						2	6%
التزوير	1					1	2	4%
التزوير واختلاس الأموال العامة			2				2	4%
ممارسة نشاط غير مرخص			1				1	2%
تزوير العملات					1		1	2%
الدعارة					1		1	2%
السرقية					1		1	2%
المجموع	4	11	3	9	5	15	47	

ملاحظة: هناك ما مجموعه 41 جريمة أصلية تم تحديدها في 33 إدانة بغسل الأموال (إذا تم إزالة حالات 6 تشمل غسل الأموال فقط) لأن بعض الإدانات تنطوي على أكثر من جريمة أصلية واحدة.

المصدر: تحديث إحصائيات النتيجة المباشرة 7 (17 يوليو 2019)، الجدول 7.2.4

اتساق حالات غسل الأموال مع التعرض للمخاطر الدولية

176. حدد جميع الشركاء الوطنيين في سلطات إنفاذ القانون الجرائم الأصلية الأجنبية على أنها تطرح مخاطر مرتفعة ومن بين 224 تحقيقًا في غسل الأموال، يشمل 102 (45٪) منها شكلاً من أشكال الجرائم الأصلية الأجنبية؛ وتنطوي نسبة 20٪ من 50 ملاحقة قضائية على جرائم أصلية ارتكبت في الخارج (جميعها متعلقة بجرائم الإحتيال والتزوير). لم توفّر أي بيانات حول التحقيقات أو الملاحقات القضائية الناجمة التي تنطوي على غسل متحصلات جرائم ضريبية أجنبية مباشرة أو غير مباشرة، ولم تُقدّم معلومات عما إذا كان أيّ تفسير لقانون الضرائب الإماراتي

الجديد يمنع التحقيق الناجح، لا سيّما في الجرائم الضريبية المباشرة. على عكس إحصاءات التحقيق والملاحقة القضائية التي تظهر طفرة في عام 2018، لا يظهر الجدول أدناه أي نمط واضح لارتفاع عدد التحقيقات أو الملاحقات القضائية للجرائم الأصلية الأجنبية، على الرغم من ارتفاع عدد الطلبات الرسمية وغير الرسمية الواردة خلال الفترة نفسها (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 2).

الجدول 3.12. التحقيقات والملاحقات القضائية في جرائم غسل الأموال التي تنطوي على جرائم أصلية ارتُكبت في الخارج

المجموع	الاتحادية		رأس الخيمة		أبوظبي		دبي		
	الملاحقات القضائية	التحقيقات	الملاحقات القضائية	التحقيقات	الملاحقات القضائية	التحقيقات	الملاحقات القضائية	التحقيقات	
2013	-	24	-	23	-	-	-	-	1
2014	-	11	-	5	-	1	-	-	5
2015	1	21	0	8	0	4	0	8	1
2016	4	18	3	1	0	2	0	12	3
2017	2	15	0	1	0	5	0	7	2
2018	3	10	1	-	0	4	0	4	2
المجموع	10	99	4	38	0	16	0	31	14

لم تكن بعض إحصائيات الملاحقة القضائية ما قبل عام 2015 متوفرة. المصدر: تحديث إحصائيات النتيجة المباشرة 7، الجدول 7.3.1، وردود دولة الإمارات على طلبات الحصول على معلومات إضافية، النقاط 80-83، والرد على أول مسودة لتقرير التقييم المتبادل والردود على ثاني مسودة لتقرير التقييم المتبادل في تاريخ 6 يناير 2020.

أنواع قضايا غسل الأموال التي تتم ملاحقتها (الملاحقة القضائية والإدانة)

177. على الرغم من العدد الإجمالي المنخفض نسبياً للتحقيقات والإدانات بجرائم غسل الأموال مقارنةً بالمخاطر والسياق في الإمارات، تبرز دراسات الحالة قدرة الدولة على ملاحقة وإدانة أنواع مختلفة من غسل الأموال، بما فيها الجرائم الأصلية الأجنبية، وغسل الأموال عن طريق طرف ثالث¹⁵، وجريمة غسل الأموال القائمة بحد ذاتها¹⁶، ولكن النهج المعتمد لتبني التحقيقات بهذه الخصائص غير متسق، مما يعني أن الإمارات قد قامت بملاحقتها وإدانتها إلى حد محدود. تتمتع السلطات بقاعدة قانونية وأدوات قوية لملاحقة حالات متنوعة. منذ عام 2005، أشارت القوانين بوضوح إلى أن الإدانة بالجريمة الأصلية غير ضرورية لملاحقة غسل الأموال قضائياً. في حين أن التعبير عما يريد التركيز عليه من المصادر المتخصصة بغسل الأموال في الإمارات من شأنه أن يوضّح للجهات التي توقّر الاستخبارات، كوحدة المعلومات المالية، أنواع الحالات التي تؤدي إلى نتائج عملية، لم يتّضح إلى أي مدى تُستخدم معايير تحديد الأولويات الجديدة التي وضعتها اللجنة الفرعية بانتظام كجزء من عملية التنسيق وتحديد المهام على المستوى الوطني أو على مستوى الإمارة. استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: دراسات الحالة التي قدمتها الإمارات، والإحصاءات الخاصة بالتحقيقات والملاحقات القضائية والإدانات بغسل الأموال؛ والأولويات التي وضعتها اللجنة الفرعية عند التحقيق في غسل الأموال، والمناقشات مع سلطات إنفاذ القانون ووكالات الادعاء من مختلف الولايات القضائية الإماراتية.

178. بين عامي 2013 و2018، شمل 99 تحقيقاً يشمل جرائم أصلية ارتُكبت في الخارج في جميع أنحاء الإمارات، ولكن تمت ملاحقة 10 قضايا فقط قضائياً (يمكن العودة إلى الجدول أعلاه). في جميع الحالات، كانت الجريمة الأصلية هي الاحتيال والتزوير، ويرد مثال على دراسة الحالة أدناه. لم تتضمن أي من الحالات غسل الأموال القائم على التجارة، على الرغم من الإشارة إليه كأحد المخاطر الرئيسية لغسل الأموال بحسب الشركاء الوطنيين في سلطات إنفاذ القانون. ومن بين الأسباب الأكثر شيوعاً لعدم متابعة العمل على الحالات، يبرز عدم وجود جريمة أو النقص في الأدلة. تم تناول مشاكل التعاون الدولي في النتيجة المباشرة 2. يصف المربع أدناه ملاحقة قضائية ناجحة قامت بها النيابة العامة في دبي وتنطوي على جريمة أصلية ارتُكبت في الخارج، وتعاوناً مع شريك دولي لمعالجة الاحتيال باستغلال شخص اعتباري. مع ذلك، في حين تمت المصادرة

¹⁵ غسل المتحصلات من قبل شخص لم يشارك في ارتكاب الجريمة الأصلية (كما ورد في منهجية الفاتنف، الحاشية 84).

¹⁶ ملاحقة جرائم غسل الأموال من دون ملاحقة الجريمة الأصلية - قد يعتمد المدعى عليه إلى غسل المتحصلات (غسل ذاتي) أو طرف ثالث (غسل أموال من قبل طرف ثالث) (كما ورد في منهجية الفاتنف، الحاشية 84).

بنجاح، لم تُدفع الغرامات ولا يزال المدعى عليه مطلوبًا في الإمارات حيث لم تبدأ إجراءات التسليم لأنه لم يتم إبلاغ الإمارات باعتقال المدعى عليه في أي دولة أجنبية.

المربع 3.5 دبي - ملاحقة شخص طبيعي وشخص اعتباري في قضية غسل أموال تتضمن متحصلات جريمة احتيال ارتكبت في الخارج

في عام 2016، دخل مواطن روماني (السيد أ) إلى الإمارات لبضعة أيام لإنشاء شركة (LX المحدودة) وفتح حساب مصرفي. في فبراير 2017، تلقت شركة LX المحدودة تحويلًا مصرفيًا يزيد عن 3 ملايين دولار أمريكي من شركة في الولايات المتحدة (EE شركة محدودة المسؤولية). عندما سأل المصرف السيد "أ" (مالك شركة LX المحدودة)، فسّر الأخير أن هذه الدفعة تشكل الدفعة الأولى من قرض تتخطى قيمته 6 ملايين دولار. فور استلام الأموال، أجرى السيد "أ" تحويلات عدة إلى حسابات مصرفية خارج الإمارات واستخدم التسهيلات المصرفية المتاحة عبر الإنترنت. بعد أسبوع، طلب مصرف شركة EE إعادة تحويل الأموال فهي قد نتجت عن عملية احتيال. عمد مصرف شركة LX المحدودة إلى تعطيل الخدمات المصرفية عبر الإنترنت ورفع تقرير معاملة مشبوهة إلى وحدة المعلومات المالية الإماراتية. في مارس 2017، اتصل مكتب التحقيقات الفيدرالي بشرطة دبي بشأن معلومات حول الاحتيال. تواصلت شرطة دبي مع وحدة المعلومات المالية التي اكتشفت تقرير المعاملة المشبوهة الذي تم استلامه من مصرف شركة LX المحدودة. في عام 2018، توصلت النيابة العامة في دبي إلى إدانة غيابية بغسل الأموال ضد السيد "أ" وشركة LX المحدودة. صدرت بحق السيد "أ" عقوبة بالسجن لمدة 10 سنوات وغرامة قدرها 500 ألف درهم (121 300 يورو) وصدر أمر بمصادرة 3.329.200 دولار أمريكي؛ وتم تغريم شركة LX المحدودة بمليون درهم (600 242 يورو). تم إصدار مذكرة توقيف دولية. لم يتم دفع الغرامات ولكن تمت مصادرة الأموال ذات الصلة من الحساب المصرفي. المصدر: الإمارات، الحالة رقم 2018/50496 دبي

الأموال من طرف ثالثة أو كجريمة قائمة بحد ذاتها

179. حددت الإمارات غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني من بين المخاطر الرئيسية، وتحديثت شرطة دبي عن تحقيق يجري حاليًا بالتعاون مع الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، يستهدف شبكة مهنية كبيرة لغسل الأموال. عمدت النيابة العامة في دبي إلى ملاحقة أكبر عدد من قضايا غسل الأموال عن طريق طرف ثالث مهني مقارنةً بالإمارات الأخرى، (13 حالة جميعها قبل عام 2015 - يمكن العودة إلى الجدول أدناه). كانت النيابة العامة الاتحادية هي النيابة الوحيدة الأخرى التي لاحقت القضايا المتعلقة بغسل الأموال عن طريق طرف ثالث. أشارت الإمارات إلى أن بعض هذه الملاحقات القضائية تعلقت بمتأمر واحد يغسل الأموال نيابةً عن شخص آخر، بدلاً من شبكة مهنية لغسل الأموال. مع ذلك، أشارت وزارة الداخلية إلى التحقيقات المفتوحة حاليًا، والتي تشمل 84 قضيةً فيها شكل من أشكال غسل الأموال عن طريق طرف ثالث، بما في ذلك حالات معقدة في دبي وأبو ظبي تنطوي على استغلال قطاعات مرتفعة المخاطر وأشخاص اعتباريين. كما ذكر سابقًا، توصلت السلطات الإماراتية إلى إدانات بغسل الأموال كجريمة قائمة بحد ذاتها في 6 حالات (يمكن العودة إلى الجدول 3.11).

الجدول 3.13. القضايا التي تمت ملاحقتها والتي تشمل غسل أموال عن طريق طرف ثالث

العام	النيابة العامة في دبي	النيابة العامة في أبوظبي	النيابة العامة في رأس الخيمة	النيابة العامة الاتحادية المجموع
2013	2	-	-	3
2014	7	-	-	8
2015	4	0	0	5
2016	0	0	0	3
2017	0	0	0	0
2018	0	0	0	0
المجموع	13	0	0	19
القضايا المفتوحة حاليًا	2	0	0	12

المصدر: تحديث إحصائيات النتيجة المباشرة 7.3.2 الجدول 7.3.2 (تم تحديثه من قبل دولة الإمارات في 6 يناير 2020)

العقوبات الفعالة والمتناسبة والرادعة

180. في حين تفرض الإمارات مجموعة واسعة من العقوبات على الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين، إلا أنها لم تثبت بشكل تام أنها فعالة ومتناسبة ورادعة. استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: دراسات الحالة؛ الإحصاءات عن الإدانات والعقوبات؛ والمناقشات مع النيابة العامة.
181. في حين يسمح قانون مكافحة غسل الأموال بفرض عقوبات قضائية كبيرة على الأشخاص الطبيعيين (تصل إلى عشر سنوات)، تُعتبر أغلبية الإدانات بغسل الأموال منخفضة نسبياً. على سبيل المثال، باستثناء عام 2014، حيث أسفرت 6 إدانات عن 49 عقوبة بالسجن مع متوسط عقوبة يصل إلى 7.9 سنوات، يقلّ متوسط أحكام السجن عن عامين. أسفرت جميع الإدانات المتعلقة بغسل الأموال عن طريق طرف ثالث التي توصلت إليها النيابة العامة الاتحادية (المشار إليها في الجدول أعلاه) عن عقوبات أكبرها يقلّ عن ستة أشهر (يلجأ الترحيل). على سبيل المقارنة، يشمل متوسط مدة عقوبة السجن لأنواع أخرى من الجرائم المالية: سنتين للاحتيال والتزوير، 2.8 سنة للسرقة، سنة واحدة للرشوة، و3.6 سنوات للاحتيال باستخدام تكنولوجيا المعلومات.
182. في حين يسمح قانون مكافحة غسل الأموال بفرض عقوبات قضائية كبيرة على الأشخاص الطبيعيين (تصل إلى عشر سنوات)، تُعتبر أغلبية الإدانات بغسل الأموال منخفضة نسبياً. على سبيل المثال، باستثناء عام 2014، حيث أسفرت 6 إدانات عن 49 عقوبة بالسجن مع متوسط عقوبة يصل إلى 7.9 سنوات، لا يتعدّى متوسط أحكام السجن العامين. على سبيل المقارنة، يشمل متوسط مدة عقوبة السجن لأنواع أخرى من الجرائم المالية: سنتين للاحتيال والتزوير، 2.79 سنة للسرقة، 1.01 سنة للرشوة، و3.59 سنة للاحتيال باستخدام تكنولوجيا المعلومات.
183. لاحظت النيابة العامة أن المدعى عليه يسعى بانتظام إلى الطعن بجميع جوانب التحقيق والإدانة والحكم تقريباً، مما قد يُطيل فترة الملاحقة القضائية ويؤخرها. لم يتضح من النقاشات مع النيابة العامة أو وزارة العدل ما هي العوامل التي ينظر فيها القاضي عند فرض العقوبة بعد الإدانة بغسل الأموال وما إذا وُجدت توجيهات في القانون أو الإجراءات في هذا المجال.

الجدول 3.14. العقوبات المفروضة على الإدانات بغسل الأموال

العام	عدد الحالات	مجموع متحصلات الجريمة* (درهم إماراتي)	عدد العقوبات بالسجن	متوسط العقوبة بالسجن (سنة)	عدد الغرامات بالعقوبات	إجمالي قيمة الغرامات (درهم إماراتي)	متوسط الغرامات (درهم إماراتي)	عدد أوامر المصادرة	قيمة ما تمت مصادرته (درهم إماراتي)
2013	3	0	6	1.3	0	0	0	1	467.000
2014	6	11.760.000	49	7.9	5	5.385.000	1.077.000	5	12.380.000
2015	2	0	1	1.0	1	0	0	1	55.000
2016	6	31.793.000	16	1.48	10	27.703.000	2.770.300	3	8.273.000
2017	3	2.084.500	16	1.56	8	1.000.000	125.000	3	2.084.500
2018	13	0	22	1.2	18	3.786.681	248.333	11	163.461.167
المجموع	33	45.637.500	110	4.3	42	38.558.000	4.220.633	24	188.359.513

ملاحظة: لم ترد جميع متحصلات الجريمة في هذا الجدول.

المصدر: الإمارات، النتيجة المباشرة 7 – تقرير التقييم المتبادل 2 – المرفق 3 (تمّ تحديثه في 19 ديسمبر 2019)

184. أثناء الزيارة الميدانية، وتماشياً مع التحول في السياسة في عام 2018، قُدمت دراسات حالات لإثبات تطبيق بعض العقوبات القوية. اختتمت أبو ظبي مؤخراً ملاحقة قضائية، أصدرت فيها المحكمة حكماً بالسجن لمدة سبع سنوات بتهمة ارتكاب جريمة غسل الأموال، وعقوبات أقل بالسجن على جرائم الاحتيال والعمل بدون ترخيص (يمكن العودة إلى حالة التحقيق المشترك في المحافظ الوهمية في النتيجة المباشرة 6). يوضح المربع 3.5 مثالاً طُبقت فيه العقوبات على شخص طبيعي (غيابياً) وشخص اعتباري.
185. في جميع الحالات التي تشمل ملاحقة مواطن أجنبي، يتم ترحيل الشخص أيضاً بعد انقضاء مدة العقوبة، ما تعتبره الإمارات رادعاً إضافياً. في حين تعكس الحالات قدرة النيابة العامة على التماس وتحقيق عقوبات فعالة ومتناسبة ورادعة، يشير عدد الحالات المحدود إلى أن العقوبات في الوقت الحالي ليست فعالة تماماً.

استخدام الإجراءات البديلة

186. أشارت الإمارات إلى عدد من إجراءات العدالة الجنائية البديلة التي تطبقها، بما فيها الملاحقة القضائية للجريمة الأصلية والجريمة البديلة في قانون العقوبات بموجب المادة 407، لكن لم يثبت اعتماد هذه التدابير البديلة فقط في الحالات التي يُبرر فيها عدم الحصول على إدانة بغسل الأموال. تلجأ الإمارات أيضاً إلى تدابير أخرى تشمل الترحيل الإجباري للمخالفين الأجانب، وإعادة الأموال المسروقة إلى الضحايا (في حالات الاحتيال، يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 8) وتعطيل الأنشطة المرتبطة بغسل الأموال. استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: مناقشات مع الشرطة والنيابات العامة ومراجعة دراسات الحالة.

187. تسري المادة 407 من قانون العقوبات عندما يتعذر على النيابة العامة إثبات جريمة غسل الأموال تماماً، ولكن يكون فيها الفرد قد اكتسب متحصلات الجريمة أو أخفاها من دون أن يعرف ما هي، في حين كان من المفترض أن توجي له ظروف الحصول عليها أن مصدرها غير قانوني. بين عامي 2013 و 2018، ضمنت النيابات العامة الإماراتية 802 إدانة بهذه الجريمة (أكثر بكثير من عدد الإدانات بغسل الأموال)، التي تستوجب عقوبة سجن أقصاها 6 أشهر و/أو غرامة لا تزيد عن 20.000 درهم (4897 يورو). على الرغم من أن القانون الإماراتي يجيز ذلك (يمكن العودة إلى ملحق الامتثال الفني، المعيار 3.8)، لم يتضح عدد الحالات التي كان من الممكن ملاحقتها قضائياً على أنها غسل أموال من خلال مطالبة القاضي بالاستدلال على العلم والنية من الظروف الواقعية الموضوعية لطريقة الحصول على الممتلكات وصلاتها بأي جريمة غسل أموال أوسع نطاقاً. ولاحظت النيابات العامة أيضاً أن 58 من أصل 282 حالة تشمل نشاط غسل أموال قد أعيد تصنيفها على أنها جرائم أخرى (الجدول 3.9) وأن بعض القضايا قد تمت ملاحقتها قضائياً باعتبارها غسل أموال لكن صدرت بحقها إدانة بعدم الإفصاح عن الأموال النقدية/ الأدوات القابلة للتداول لحاملها/ المعادن الثمينة والأحجار الكريمة. بشكل عام، لم يثبت اللجوء إلى هذه التدابير البديلة في الحالات التي يُبرر فيها عدم الحصول على إدانة بغسل الأموال.

188. سلطت الإمارات الضوء أيضاً على عدد من دراسات الحالة الأخرى التي تتضمن تدابير بديلة إضافية، بما فيها تعطيل شبكات غسل الأموال من خلال العمل مع شركاء دوليين، أو استخدام تقنيات التحقيق البديلة لمعرفة نقاط الضعف الجديدة والناشئة في النظام الإماراتي لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تحدثت وزارة الداخلية عن تعاونها مع الشركاء الدوليين، بما في ذلك إنشاء فرق مشتركة للتحقيق وتبادل المعلومات الاستخباراتية، وتوفير المعلومات الاستخباراتية والأدلة ذات الصلة، والتي يستخدمها هؤلاء الشركاء فيما بعد لضمان ملاحقات قضائية لغسل الأموال في تلك الدولة. بالإضافة إلى ذلك، قدمت الإمارات أيضاً عدة أمثلة عن أعمال التعطيل المنسقة. على سبيل المثال، تحدثت شرطة دبي عن عملها مع نظرائها في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة لتفكيك شبكة الخاناني الدولية لغسل الأموال، بما في ذلك إقفال شركة الخدمات المالية الخاضعة للخاناني ومقرها في دبي.

189. تحدثت شرطة دبي أيضاً عن عملها المبتكر لتقييم المخاطر المحتملة لغسل الأموال عبر العملات المشفرة، وذلك باستخدام تدابير تحقيق بديلة لتحديد نقاط الضعف أو المشاكل المحتملة التي يمكن معالجتها من دون إجراء تحقيق موضوعي في غسل الأموال. يعرض المربع 3.7 تفاصيل عملية الجي، التي تطورت منذ ذلك الحين وأدت إلى تعاون بين المملكة المتحدة والإمارات لتطوير منصة لمكافحة الغسل بالتشفير، وتعزيز بناء القدرات في كل الإمارات بشأن المخاطر الناجمة عن الأصول المشفرة.

المربع 3.6 عملية الجي (Operation Leprechaun)

اكتشفت شرطة دبي عبر وسائل التواصل الاجتماعي والاستخبارات من المصادر المفتوحة أن شخصاً كان ينوي وضع صراف آلي لعملة البيتكوين في أحد الفنادق وتسويق هذا المنتج على أنه وسيلة للهروب من إجراءات مكافحة غسل الأموال. ما من قوانين أو لوائح في الإمارات تنظم الأصول الافتراضية، بالتالي لم تتمكن الشرطة من ملاحقة الحالة قضائياً. مع ذلك، صادرت شرطة دبي الصراف، وأجبرت المشتبه به على توقيع خطاب يتعهد فيه بالكف عن ممارسة هذا النشاط. أُضيف اسم المشتبه به إلى مركز منع الجريمة، ووسائل الاتصال التي تُبعث إلى دبي للسياسة لجميع الفنادق والمعارض والتي تم التحذير فيها من اتخاذ إجراءات محتملة ضدهم لو سمحوا بوضع هذه الآلات من دون اتخاذ الاحتياطات. تبرز هذه الحالة كيف يمكن للسلطات اتخاذ تدابير بديلة لمنع غسل الأموال في الحالات التي يتعذر فيها ضمان إدانة بغسل الأموال.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 7

190. صُنِّفت الإمارات على أنها تتمتع بمستوى منخفض من الفعالية في النتيجة المباشرة 7.

النتيجة المباشرة 8 (المصادرة)

مصادرة المتحصلات والوسائط والممتلكات ذات القيمة المكافئة كهدف للسياسة

191. تحدد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب 2019-2021 ولجان التنسيق ذات الصلة المصادرة كهدف رئيسي للسياسة.
192. لتحقيق الهدف الاستراتيجي 4-2 من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، على السلطات أن تحدد الأولويات وتسعى بانتظام إلى مصادرة متحصلات الجرائم ووسائطها. تُرجم هذا الطموح إلى عدد من الإجراءات السياسية التمكينية في خطة العمل الوطنية وخطة عمل وزارة العدل، كان قد تم تنفيذها بالفعل بحلول وقت الزيارة الميدانية:

- مراجعة الأنشطة السابقة لتحديد الأصول والمصادرة من أجل رصد الفرص المتاحة لتحسين تجميد المتحصلات واستردادها ومصادرتها.
- استقاء الدروس من الممارسات الفضلى الدولية بشأن استرداد الأصول، ومتابعة تطوير سياسة وعملية المصادرة الشاملة، بما في ذلك تطوير نماذج معيارية للتحقيق في الأصول ومصادرتها.
- عقد اجتماعات ربع سنوية بين جميع الشركاء الوطنيين المعنيين (النيابات العامة، وسلطات إنفاذ القانون، ووحدة المعلومات المالية) بهدف رفع مستويات التنسيق وتعزيز تبادل المعلومات.
- وضع وتنفيذ آلية لإنشاء وتحديث قواعد البيانات والإحصاءات على الإنترنت، الخاصة بجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب (التحقيقات، والملاحقات القضائية، والأصول المجمدة والمصادرة، ونماذج المساعدة القانونية المتبادلة الخ).
- إصدار تعميم وإرشادات لجميع النيابات العامة بشأن الحاجة إلى "متابعة الأموال".

193. توفر اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال التي تعمل عبر جميع الإمارات إشراقاً إضافياً على تنفيذ هذه الإجراءات التمكينية. بالتالي، برز تشديد واضح من الإمارات على اتباع نهج أكثر اتساقاً للمصادرة.

194. بالإضافة إلى ذلك، أشار رجال الشرطة والمدعين العامين إلى العمل الجاري على مراجعة البيانات المالية الموجودة مسبقاً (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 6)، والتي يعتقدون أنها ستحسن من جودة أنشطة التحقيق المالي واسترداد الأصول المرتبطة بها.

195. على الرغم من هذه التغييرات الإيجابية، في غياب إجراءات أكثر تحديداً حول المصادرة (على سبيل المثال وضع إستراتيجية تكتيكية لاسترداد الأصول في جميع الجرائم التي تولد متحصلات)، لم يتضح على الفور كيف ستضمن اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال سياسةً مستمرة ومتسقة والتزاماً تشغيلياً بالمصادرة في صفوف جميع الشركاء الوطنيين المعنيين.

مصادرة المتحصلات من جرائم أصلية ارتكبت في الخارج ومحلياً. ومتحصلات موجودة في الخارج

196. بشكل عام، تُعتبر أرقام الإمارات في المصادرة المحلية والإعادة إلى الوطن والتشارك والاسترداد عاليةً بفضل صلاحيات المصادرة الواسعة. تحجز الإمارات وسائط الجريمة وتتخلص منها بشكل منتظم، إلا أنه لم يثبت قيامها بذلك عند حصولها على طلبات دولية رسمية مرتبطة بمتحصلات الجرائم الأصلية الأجنبية، وهذا أمر يُعتبر من بين مخاطر الجرائم الرئيسية. في حين تم تعزيز الإحصاءات أثناء عملية التقييم، إلا أنّ غياب إحصاءات متسقة وشاملة يمثل تحدياً في تقييم فعالية نظام المصادرة في الإمارات. وتتمتع الإمارات بتدابير لتحديد الأصول وتقييدها مؤقتاً، إلا أنه لم يثبت أنها تقوم بذلك بانتظام في التحقيقات التي تشمل جرائم تولد متحصلات أو في حالة الأصول التي تم نقلها إلى دولة أخرى. استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: مقابلات مع قوات الشرطة والنيابات العامة، وإحصاءات بشأن عدد وقيمة حالات المصادرة، وأوصاف المواد المصادرة، ودراسات الحالة.

197. تُعتبر القيمة الإجمالية للمصادرة والاسترداد بغرامات مفروضة بأمر من المحكمة كبيرةً. بين عامي 2013 و2018، استردت النيابات العامة في الإمارات حوالي 625 مليون درهم (151 مليون يورو) من المصادرة على مجموعة من الجرائم بأنواع مختلفة (يمكن الرجوع إلى الجدول أدناه)، حيث ساهمت النيابة العامة في دبي بحوالي 70٪ من مجموعها. بالإضافة إلى ذلك، تشير الإمارات إلى أن الحكومة قد استردت مبالغ كبيرة لها علاقة بالفساد المحلي عبر فرض الغرامات (حوالي 149 مليون درهم أو 36 مليون يورو) (يمكن العودة إلى المناقشة أدناه حول نيابة الأموال العامة).

الجدول 3.15: عدد وقيمة المصادرات بأمر من المحكمة 2013 - 2018

المجموع	النيابة العامة في رأس الخيمة	النيابة العامة في أبوظبي	النيابة العامة الاتحادية	النيابة العامة في دبي	عدد الحالات / عدد الأوامر
27999	4633	8029	7348	7989	
حوالي 625 مليون درهم (151 مليون يورو)	2,459,181 درهم (584,848 يورو)	119,823,210 درهم (29.5 مليون يورو)	67,107,856 درهم (16 مليون يورو)	435,241,530 درهم (104 مليون يورو)	قيمة المصادرة (درهم)

المصدر: النتيجة المباشرة 8_ تقرير التقييم المتبادل 2_ المرفق 5

198. قدمت النيابة العامة في دبي قيمة إسترداد إجمالية قدرها 537 مليون درهم (132 مليون يورو)، 81٪ منها جاءت من 7989 أمرًا بمصادرة الأصول المادية والنقدية (435 مليون درهم) والنسبة المتبقية 19٪ (102 مليون درهم) من الغرامات المفروضة بأمر من المحكمة. لا يمكن بسهولة تقسيم الإحصاءات التي قدمتها الإمارات عن الوسائط ومتحصلات الجريمة والغرامات الإضافية المفروضة. في بعض الحالات، على سبيل المثال في حالات الاختلاس المحلية، يبدو أن الغرامات تُستخدم لحرمان الجاني من الاستفادة من المنفعة الأولية وأي متحصلات أخرى (قُدِّمت دراسة حالة لشرح طريقة تقييم الغرامة). مع ذلك، بصرف النظر عن حالات الاختلاس، قد تحرم الغرامات المجرمين من أموال كثيرة، لكن السلطات لم توضح كيف قيمتها أو ربطتها بمتحصلات الجريمة. بالتالي، قد تبدو الأرقام الإجمالية كبيرة، لكن يصعب تقييم فعاليتها في حرمان المجرمين من متحصلات الجريمة.

199. لم يكن تقسيم هذه الأرقام أكثر إمكانية، بما في ذلك إلى أي فئة محددة من فئات الجرائم الأصلية. مع ذلك، وبعد طلب لتحديد أهم 10 طلبات مصادرة من حيث القيمة، أشارت النيابة العامة في دبي إلى قضية احتيال في عام 2018 أدت إلى استرداد 113.5 مليون درهم نقدًا (27.7 مليون يورو).

200. حصلت النيابة العامة الاتحادية على 67 مليون درهم من 7348 أمرًا بالمصادرة. كما وفرت معلومات إضافية حول كمية الوسائط التي تم حجزها، والتي بلغ مجموعها 9 986 بين عامي 2013 و2018. لنفس الفترة، وباستثناء نيابة الأموال العامة، أمرت النيابة العامة الاتحادية بغرامات تعادل 159 مليون درهم (38 مليون يورو) وتم استردادها. كما هو الحال في النيابة العامة في دبي، أشارت النيابة العامة الاتحادية إلى حالة إدانة تعود إلى عام 2017 أدت إلى استرداد 43.3 مليون درهم (10.6 مليون يورو) كأكثر الأوامر التي نجحت في تنفيذها.

201. وتُعتبر أرقام النيابة العامة في رأس الخيمة جديرة بالذكر، إذ تبلغ قيمة الغرامات التي أمرت بها المحكمة 141.1 مليون درهم (34.2 مليون يورو)، وهو رقم يتخطى بكثير قيمة المصادرة التي وصلت إلى 2.4 مليون درهم (584,848 يورو). جمعت الحكومة حوالي 58٪ أو 81.8 مليون درهم (19.8 مليون يورو) من هذه الغرامات. ومن أبرز نتائج الأوامر التي نقّذتها النيابة العامة في رأس الخيمة هي مصادرة نقود وسيارات وممتلكات بقيمة 15.9 مليون درهم (3.89 مليون يورو)، بعد ملاحقة قضائية ناجحة لتهمة اختلاس الأموال العامة والفساد - تم دفع 50٪ من الأموال للحكومة في شكل غرامات، وأعيد 50٪ إلى الضحية (سلطة حكومية).

202. قدمت نيابة الأموال العامة (جزء من النيابة العامة الاتحادية)، والتي تُعنى بقضايا الاختلاس وسرقة الأموال العامة، إحصاءات عن قيمة الغرامات وقيمة الأموال التي صدر أمر بإعادتها إلى الحكومة بعد أن وقعت ضحية الاحتيال. بالنسبة للفترة الممتدة بين 2013 و2019، وبعد خصم الحالات قيد الاستئناف، تم تأمين ما مجموعه حوالي 376 مليون درهم (90 مليون يورو) من الغرامات وأوامر إعادة الأموال، تم استرداد 213 مليون درهم منها (51 مليون يورو) كغرامات أو عن طريق المصادرة (يمكن الرجوع إلى الجدول أدناه). قُدِّمت دراسة حالة واحدة تبين أن الغرامات قد حُددت على أساس تقييم متحصلات الجريمة التي تم توليدها (لتكون بالتالي بمثابة نوع من متحصلات الجريمة أو أمر بعقوبة مالية) ولكن لا يمكن التوفيق بينها وبين الإحصاءات العامة. بشكل عام، حُصِّص لهذه المعلومات وزن محدود نظرًا إلى (1) عدم وجود تقييم واضح لمتحصلات الجريمة الناتجة ومتى تهدف الغرامات إلى استرداد هذه المتحصلات، (2) يبدو أن الاسترداد المزدوج موجود لدرجة ما، و(3) في التقييم الوطني للمخاطر، يُعتبر الفساد جريمةً أصليةً متوسطة المخاطر، وفي حين تُعتبر عمليات الاسترداد مذهلةً، إلا أنّها لا تعالج الجرائم الأصلية المحددة المرتفعة أو المتوسطة المخاطر.

الجدول 3.16. نيابة الأموال العامة الاتحادية - قيمة الغرامات والمصادرات 2013-2019

إجمالي الغرامات والمصادرات التي صدر أمرها	المبالغ التي صدر أمر بردها إلى الحكومة (المصادرة)	الغرامات	
1,712,001,097	855,349,243	856,651,854	إجمالي المبالغ المحكوم بدفعها
69,100	34,550	34,550	ناقص: القضايا التي صدر فيها حكم بالتبرئة
1,335,640,828	675,025,038	660,615,790	ناقص: القضايا التي تمّ الطعن فيها
376,291,169	180,289,655	196,001,514	صافي المبالغ المحكوم بدفعها
212,983,688	63,631,423	149,352,265	المبالغ التي تم استردادها
%57	%35	%76	نسبة صافي المبالغ التي تمّ استردادها

المصدر: النتيجة المباشرة 8_ تقرير التقييم المتبادل 2_ جدول نيابة الأموال (تم تحديثها من قبل دولة الإمارات في ديسمبر 2019)

203. فيما يتعلق بغسل الأموال، بين عامي 2013 و2018، كان إجمالي عدد القضايا التي صدر بحقها أمر بالمصادرة 24، مقابل ما مجموعه 33 إدانة (شملت 156 مجرمًا - يمكن العودة إلى الجدول 3.14). من أصل 24 حالة، بلغت القيمة المقدرة 188.3 مليون درهم (45 مليون يورو). تمخضت نسبة كبيرة من هذا المبلغ (163.4 مليون درهم، 87٪) من قيمة جميع عمليات المصادرة المرتبطة بغسل الأموال) عن ثلاثة تحقيقات في عمليات احتيال وممارسة أنشطة من دون ترخيص، تولتها شرطة أبو ظبي والنيابة العامة. بالنسبة إلى التحقيقات الأخرى، اتضح أنّ النيابة العامة كانت بمعظمها تحدد وتحجز وسائل الجريمة، بما في ذلك الهواتف المحمولة وأجهزة الكمبيوتر والمركبات، وتمّ إدراج هذه الوسائط ضمن القيمة المصادرة.

204. على الرغم من الاسترداد الناجح لمتحصلات الجرائم الأصلية المحلية، لم يكن أحد المجالات واضحًا بشكل خاص، وهو طريقة تقييم النيابة العامة لاستفادة الفرد أو مصلحته من سلوكه الإجرامي. وضمن هذا التقييم، ما إذا كانت المصادرة تشمل فقط قيمة هذا السلوك الإجرامي بحد ذاته، أو إذا كان للنيابات العامة الحق في النظر في مصادرة مَوْسَعَة. بالتالي، لم يتّضح دائمًا ما إذا كانت المصادرة تتناسب مع متحصلات الجريمة، لكن الإمارات أشارت أيضًا إلى أنه في حال تعذّر تحديد أي أصول، تصدر المحكمة عادة غرامة بقيمة مماثلة. في ظروف مماثلة، إذا تعذّر تحديد أصول، فمن المحتمل أن تبقى الغرامة غير مدفوعة.

205. وضعت وزارة العدل إجراءات جديدة لإدارة الأصول المصادرة، وتحديث كل من النيابة العامة الاتحادية والنيابة العامة في أبو ظبي عن عملها في إدارة الأصول المعقدة قبل تسجيلها، بما في ذلك السيارات عالية القيمة التي تم حجزها كجزء من تحقيق المحافظ الوهمية (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 7). تضمنت قضية النيابة العامة الاتحادية حجزًا لمنشأة تجارية عاملة، وتعيين مديري أصول المهني للحفاظ على قيمتها قبل تسجيل الموجودات. بالإضافة إلى ذلك، تشير التحقيقات المفتوحة بغسل الأموال إلى وجود فرص إضافية لجميع النيابات العامة حتى تختبر الإجراءات الجديدة في إدارة الأصول. يتم إتلاف أنواع معينة من الوسائط، مثل المخدرات أو السلع المقلدة.

متحصلات الجرائم الأجنبية في الإمارات

206. يقوم جزء كبير من عمل الإمارات في معالجة متحصلات الجريمة الأجنبية على إعادة الناجحة للأموال المسروقة من الضحايا الدوليين، بمن فيهم الأفراد والشركات والدوائر الحكومية للشركاء الدوليين. فعلى سبيل المثال، قدّمت وحدة مكافحة غسل الأموال في دبي عملية "اليورو"، التي تتضمن مخطط بونزي بمليارات الدولارات يشمل استثمارات بالعملة المشفرة تُعد بعائدات غير واقعية. حددت إحالات وحدة المعلومات المالية ودائع كبيرة من أحد البنوك في آسيا، وبالتعاون مع مكتب الشرطة الأوروبية (يوروبول) والوكالة الأوروبية للتعاون القضائي (يوروباست)، تم تحديد 300 مليون درهم (73.4 مليون يورو) وحجزها وإعادتها بنجاح. قدمت وزارة الداخلية حالات مماثلة، بما في ذلك إعادة 12 مليون درهم (2.9 مليون يورو) لشركة أمريكية وإعادة 3.69 مليون درهم (903,975 يورو) إلى وزارة الخارجية والكونمونت التابعة لحكومة المملكة المتحدة، وكلاهما وقعتا ضحية الاحتيال. هذا بالإضافة إلى عمل وحدة المعلومات المالية مع المؤسسات المالية لإعادة الأموال إلى ضحايا الاحتيال

حيث يمكن تحديدها، دون الحاجة إلى مساعدة قانونية رسمية¹⁷. منذ عام 2014، أعادت المؤسسات المالية 323.7 مليون درهم (78.5 مليون يورو) من الأموال التي تم تحويلها نتيجة الاحتيال.

207. مع ذلك، لا يتسنى نهج الإمارات لدعم الطلبات الرسمية لتحديد الأصول ومصادرتها مع نشاطها غير الرسمي في مجال إعادة إلى الوطن. في كثير من الأحيان، إن لم يكن دائمًا، يتم إكمال طلب تحديد الأصول بنجاح، لكن يتعدّر تنفيذ جميع طلبات المصادرة تقريبًا لعدم القدرة على تحديد أي أموال أو الاستمرار في إجراء التحقيقات.

المتحصلات الموجودة في الخارج

208. رغم أنّ الإمارات قد قيّمت متحصلات الجريمة الأجنبية على أنّها تطرح المخاطر الأكبر، لم يثبت أن النيابة العامة تسعى بانتظام إلى مصادرة المتحصلات التي تم نقلها إلى دول أخرى. لقد تلقت النيابة العامة في دبي بعض المساعدة بعد طلباتها الصادرة، لكنّ الطلبات المقدمة إلى الصين والمملكة المتحدة لا تزال قيد النظر. لقد تقدمت النيابة العامة للاتحادية بطليين، أحدهما لا يزال مفتوحًا وثمة قيود مفروضة على إعداد التقارير. وتقدمت النيابة العامة في أبو ظبي بطلب واحد لكنّه لم يُنفذ، ولم تقدم النيابة العامة في رأس الخيمة أي طلبات لتتبع الأصول أو تجميدها أو مصادرتها.

مصادرة معاملات نقل العملات/الأدوات القابلة للتداول لحاملها عبر الحدود عند الإفصاح الكاذب أو عدم الإفصاح

209. تطبق الهيئة الاتحادية للجمارك وكالات الجمارك المحلية ذات الصلة العقوبات بانتظام إذا رصدت مسافرين قدموا إفصاحًا كاذبًا أو لم يقدموا أي إفصاح عن نقلهم للعملة، والأدوات القابلة للتداول لحاملها، والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود. يبدو أن الجمارك لا تتمتع بسلطة مصادرة المبلغ بالكامل إذا علمت أو شكّت في أنه يمثل متحصلات جريمة أو يهدف إلى دعم سلوك إجرامي، لذلك يصعب تقييم ما إذا كان تطبيق عقوبة بنسبة 10٪ فعالًا ومتناسبًا وراغبًا نظرًا إلى التعرض المعترف به في الإمارات إلى غسل الأموال باستخدام الأموال النقدية. استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: مقابلات مع الهيئة الاتحادية للجمارك وممثلي وكالات الجمارك المحلية ووكالات الشرطة وجهاز أمن الدولة، والإحصاءات والتحليل ودراسات الحالة التي قدمتها الهيئة الاتحادية للجمارك.

210. تجري معظم التدخلات الجمركية في المطارات، وعلى البريد والشحن بدرجة أقل. عرضت الهيئة الاتحادية للجمارك أعمالها التحليلية، التي شملت فصل البيانات حسب بلد المنشأ، والجنس، والعرق، وعمر من تم القبض عليه وهو يهرب، ونوع وقيمة العملة التي لم يتم الإفصاح عنها وطريقة الإخفاء. كجزء من هذا التحليل، تشكّل شكوك موظف الجمارك الطريقة الأساسية للكشف عن النقود غير المصرّح عنها، فقد ساهمت بنسبة 86٪ ممّا تمّ حجزه (991 من 1146)، يليها الاستهداف بنسبة 6٪ (71 من 1146)، والتفتيش العشوائي أو بجهاز الكشف بنسبة 2.6٪ لكل منهما، والإبلاغ بنسبة 2٪.

211. تتيح عملية التفتيش للراكب أن يقدم إقرارًا دقيقًا لو قام موظف الجمارك بالطعن. ولكن إذا رفض أو قدم إقرارًا كاذبًا، يقوم الضابط بتفتيش الراكب وأمتعته للتأكد من إجمالي المبلغ الذي تمّ الإقرار عنه كذبة أو لم يتم الإقرار عنه. يتم رفع تقرير بالحجز ويُعرّم الراكب 10٪ من المبلغ الإجمالي المحدد. تتواصل الجمارك مع الشرطة المحلية وجهاز أمن الدولة، وإذا كان الراكب مهمم، يتم حجزه ومصادرة المبلغ بالكامل إلى حين الانتهاء من أي تحقيقات أو استفسارات. إن لم يكن لتلك السلطات مصلحة في المسافرين، يتم الإفراج عنه رهناً بدفع غرامة قدرها 10٪. يبدو مما ورد في النتيجة المباشرة 6 والنتيجة المباشرة 7 أنّ عددًا قليلًا جدًا من هذه التدخلات بسبب الإفصاح قد أدى سابقًا إلى شروع سلطات إنفاذ القانون في التحقيق في الاشتباه بغسل الأموال. ومع ذلك، أشارت وزارة الداخلية إلى مشاركة الهيئة الاتحادية للجمارك في اللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال، وزيادة التدريب وبناء القدرات بين جميع الشركاء الوطنيين لمعالجة هذه المشكلة (النتيجة المباشرة 7).

212. من حيث الأداء، وفقًا للجدول 3.17 أدناه، شهدت الإمارات زيادة ملحوظة في عدد وقيمة عمليات الحجز على أساس سنوي بين عامي 2014 و2017، حيث ارتفعت من 49 إلى 476، وزادت قيمتها من 16 مليون درهم إلى 233 مليون درهم (56 مليون يورو). ومع ذلك، شهد عام 2018 انخفاضًا في عدد عمليات حجز الأموال النقدية بنسبة 62٪ إلى 181، مع انخفاض كبير في عمليات الكشف التي تقوم بها سلطة الجمارك في دبي من 365 في عام 2017 إلى 70 في عام 2018، وانخفاض مماثل في القيمة الإجمالية لما تمّ حجزه إلى 45 مليون درهم. أوضحت الإمارات أنه خلال هذه الفترة، شهدت الدولة عمليات حجز أكثر على الحدود البرية في أبو ظبي بناءً على معلومات استخباراتية تلقتها الجمارك، وتتوقع زيادة أخرى في عمليات الحجز على الحدود البرية طوال عام 2019. وتُعزى الزيادة في عام 2017 إلى تنامي عدم الاستقرار السياسي في منطقة الخليج مما أدى إلى زيادة في محاولات تهريب الأموال خلال تلك الفترة.

¹⁷ وفقًا لإرشادات المصرف المركزي بشأن تعليمات استرداد أموال الاحتيال، تحظر المؤسسات المالية استخدام الأموال وتطلب تعليمات إضافية من وحدة المعلومات المالية.

213. لم يتضح إلى أي مدى تناسبت القيمة الإجمالية للأموال النقدية التي تم حجزها مع المبلغ الإجمالي الذي تم الإفصاح عنه، إذ لم تُوفّر هذه البيانات أو أي تقييم دلالي للمبالغ المشتبه في تهريبها عبر حدود الإمارات. بالتالي، ونظراً لتعرض الإمارات لمخاطر النقل غير المشروع للأموال النقدية، لم يتضح إن كانت التدخلات الحالية فعالة بشكل كامل، لا سيما وأن نسبة كبيرة من أعمال الكشف تعتمد على الاشتباه والشكوك.

الجدول 3.17. عدد عمليات الحجز - تحركات الأموال النقدية والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة والأدوات القابلة للتداول لصاحبها عبر الحدود

2018	2017	2016	2015	2014	2013	
181	476	277	163	49	19	الأموال النقدية
45,886,904	233,390,285	80,463,947	62,820,923	16,046,824	3,703,948	قيمة الأموال النقدية المحجوزة (درهم)
88	62	150	86	41	51	المعادن الثمينة والأحجار الكريمة
128	47	310	129	25	54	قيمة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة المحجوزة (كغ)
34	50	52	62	82	83	الأدوات المالية
11	12	13	6	3	6	العملة المزيفة
535	1328	1189	1450	416	770	الشيكات
46	101	1412	1175	3705	819	بطاقات الائتمان

ملاحظة: تشمل "الأدوات المالية" النقود والشيكات وبيانات الائتمان المزيفة/المزورة.
المصدر: تقرير الهيئة الاتحادية للجمارك عن الذهب والأموال المهربة، إحصاءات مدمجة.

214. بين عامي 2013 و2018، قامت الهيئة الاتحادية للجمارك ب478 عملية حجز للذهب والمعادن الثمينة. كما هو الحال مع الأموال النقدية، تتقلب أنماط حجز الذهب والمعادن الثمينة، مع زيادة ملحوظة في عدد عمليات الحجز بين عامي 2014 و2016، من 41 إلى 150، قبل أن تشهد انخفاضاً في عام 2017 إلى 62 وزيادة مرة أخرى في عام 2018 إلى 88. تتبع قيمة المضبوطات نمطاً مشابهاً، من 25 كيلو غرام في عام 2014 إلى 310 كيلو غرام في عام 2016، ثم انخفضت إلى 47 كيلو غرام في عام 2017، قبل أن ترتفع مرة أخرى في 2018 إلى 128 كيلو غرام. كما في حالة الأموال النقدية، يُعتبر الاشتباه أو الشك الطريقة الأساسية للكشف، يليه التفتيش العشوائي، ثم الإبلاغ، وجهاز الكشف وأخيراً الاستهداف. بالإضافة إلى مصادرة المواد التي تم حجزها، تم فرض غرامات أيضاً على مهربي الذهب (يمكن العودة إلى الجدول أدناه)، مما يبرز تنوعاً في العقوبات المتاحة للسلطات.

215. كما ذكر سابقاً، يصعب تقييم تأثير هذه التدخلات مقارنةً بهيكل المخاطر حيث لم تُقدّم أي بيانات عن إجمالي عدد وقيمة الإقرارات بالذهب/المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، ولم يتم إجراء أي تقييم دلالي للمخاطر. يُحتمل أن تكون قيمة المضبوطات أقل من المتوقع في الإمارات، والتي تعد واحدة من نقاط العبور الرئيسية للذهب على الصعيد الدولي. في حين تشير المصادر المفتوحة إلى تهريب الذهب من غرب إفريقيا إلى الإمارات، لم تجر أي عملية حجز أو مصادرة في هذا الصدد.

الجدول 3.18. إجمالي قيمة الغرامات المفروضة على مهربي الذهب

2018	2017	2016	2015	2014	2013	
869,744	244,633	1,756,161	364,395	232,563	263,863	القيمة (درهم)

المصدر: الهيئة الاتحادية للجمارك، ردود دولة الإمارات على طلبات الحصول على معلومات إضافية، النقطة 229

216. تم اكتشاف أموال نقدية لم يتم الإقرار بها في الأمتعة الشخصية والملابس والمركبات، وفي الطرود وحاويات الشحن لكن إلى حد أقل بكثير.
217. في إدارات المخابرات الجمركية في جميع أنحاء الإمارات 140 موظفاً، وإن كان يعمل 5 منهم فقط في إدارة الاستخبارات التابعة للهيئة الاتحادية للجمارك. تتمتع أبو ظبي ودبي بأكثر عدد من مفتشي الجمارك، مما يعكس الاحتياجات التشغيلية في هاتين الإمارتين بما يتماشى مع المخاطر المحددة. لم يتضح مستوى نشاط ضباط الجمارك في جميع مناطق الحرة التجارية أو عدد الضباط المخصصين لاستهداف حركة الأموال النقدية والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود. أشارت الإمارات إلى أن 282 مفتشاً جمركياً يعملون في ميناء جبل علي، ويشمل دورهم كلّ ما يتعلق بالاشتباه بنقل القيمة عبر الحدود، فضلاً عن مهام التفتيش التقليدية للبيضائع التي تدخل الميناء. على الرغم من عمل وزارة الداخلية على بناء القدرات حول غسل الأموال باستخدام الأموال النقدية، لم يتضح إن كانت الهيئة الاتحادية للجمارك والجمارك المحلية تتمتع بالموارد الكافية لتستهدف بانتظام النقل عبر الحدود تماشياً مع هيكل المخاطر في الإمارات.

اتساق نتائج المصادرة مع مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والسياسات والأولويات الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

218. تمّ استخدام تقديرات متحصلات الجريمة وإحصاءات المصادرة (حيثما كانت متوفرة) كجزء من عملية تحليل المخاطر وتقييمها في الإمارات، مما أضاف مدخلات جديدة تكمل مصادر البيانات الأخرى.

219. عمدت الإمارات إلى تحليل تحقيقات المصادرة المكتملة المرتبطة بغسل الأموال وحددت أن 72٪ منها يرتبط بالاحتيال والتزوير، وهما قد تم تحديدهما على أنّهما من الجرائم الأصلية المرتفعة المخاطر وباتا من الأولويات على المستوى الوطني. وهذا يعني أنّ نتائج المصادرة المتعلقة بالاحتيال والتزوير تتسق على نطاق واسع مع مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والسياسات والأولويات الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. مع ذلك، نظرًا لقلّة التفاصيل في الإحصاءات، يصعب التمييز ما إذا كانت نتائج المصادرة الأخرى تتماشى مع مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الكبيرة. بالنسبة إلى نقل الأموال النقدية والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود، لم يتضح إن كانت نتائج المصادرة تتماشى مع المخاطر المحددة.

220. لكن كما أُشير أعلاه، بفضل عمل اللجنة الوطنية واللجنة الفرعية للتحقيق في غسل الأموال، زاد التركيز في كلّ الوكالات على جميع جوانب التحقيق المالي بما في ذلك المصادرة، وبما فيها نقل الأموال النقدية والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود. وتتماشى جلسات التدريب ورفع الوعي الناتجة عن ذلك، بالإضافة إلى زيادة عدد التحقيقات الحالية في غسل الأموال واعتماد سياسات وإجراءات جديدة، مع الطموح الذي يقضي بتحديد المصادرة كأولوية وللجوء إليها بشكل منهجي على النحو المنصوص عليه في الأولوية الاستراتيجية 4.2 من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 8

221. صُنّفت الإمارات على أنّها تتمتع بمستوى متوسط من الفعالية في النتيجة المباشرة 8.

الفصل الرابع. تمويل الإرهاب و انتشار التسلّح

الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها

الاستنتاجات الأساسية

النتيجة المباشرة 9

- أ. تحقق الإمارات إدانات بتمويل الإرهاب إلى حد كبير (حققت 82٪ معدل إدانة في السنوات الأخيرة). مع ذلك، ثمة تناقض بين الأنشطة التي تُلاحق وتُدان من جهة وهيكل مخاطر تمويل الإرهاب في الدولة من جهة أخرى، إذ لا تتماشى دائمًا الملاحظات القضائية والإدانات وأموال تمويل الإرهاب التي تم تحديدها مع مستويات التهديد الذي تطرحه المنظمات الإرهابية في الإمارات.
- ب. في حين تحدد الإمارات وتحقق في أنشطة تمويل الإرهاب إلى حد كبير، ويتم تحديد دور الممول الإرهابي بشكل عام، أظهرت الحالات استغلال قنوات وأساليب غير متطورة إلى حد ما، نظرًا لوجود مجموعة نقاط ضعف متصلة حددتها الإمارات. وردت أيضًا بعض الحالات المعقدة، أو الحالات التي تنطوي على استخدام للأموال أو جمع التبرعات محليًا، أو حالات تتعلق بأشخاص اعتباريين. ولكن بشكل عام، حققت السلطات وحددت كمية كبيرة من أنشطة تمويل الإرهاب.
- ج. على الرغم من خلط العقوبات أحيانًا في حالات تمويل الإرهاب وتهمة الإرهاب، من حيث صلتهما بالأشخاص الطبيعيين، أثبتت الإمارات أن العقوبات متناسبة وراعية. ومع ذلك، ما من إدانات للأشخاص الاعتباريين في فترة التقييم.
- د. تم التأكيد في كثير من الأحيان على أهمية التحقيق في تمويل الإرهاب كجزء من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب في الإمارات، لكن لم توضح السلطات كيف تعزز جهود مكافحة تمويل الإرهاب تلك الاستراتيجية. يجب أن يتحسن ذلك في إطار الجهود المبذولة حاليًا في خطة العمل الوطنية، حيث ستساعد خطة التشغيل الداخلية المقبلة التابعة لجهاز أمن الدولة في إعادة تقييم مخاطر تمويل الإرهاب الإجمالية بانتظام وتطوير السياسات الداخلية ومؤشرات الأداء.

النتيجة المباشرة 10

- أ. تنفذ الإمارات إلى حد ما عقوبات مالية مستهدفة مرتبطة بحالات تمويل الإرهاب، ولكن لا تقوم بذلك من دون تأخير. وتساهم لائحة جديدة نسبيًا ("القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن") مع آلية جديدة من النقل والإخطار التلقائيين في تحسين إطار هذه العقوبات. لكن لم يتم إثبات فعالية هذه الآلية الجديدة في وقت الزيارة الميدانية، ولا يزال هناك بعض أوجه القصور الفنية في أحكام القائمة المحلية (قرار مجلس الأمن 1373) مما قد يقوّض فعاليتها الإجمالية في المستقبل.
- ب. تعمل السلطات حاليًا على تثقيف الكيانات المبلغة بشأن دور هذه الآلية. لكن في الوقت الحالي، لا يتم فهم أو تنفيذ الالتزامات الجديدة الناشئة عن القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن ولا آلية النقل التلقائي على نطاق واسع، لا سيما في القطاع الخاص. ويُعتبر وعي القطاع الخاص بالقائمة المحلية (القرار 1373) منخفضًا كما أنّ الوعي العام بالتزامات التجميد والإبلاغ لكلّ العقوبات المالية المستهدفة ضئيل.
- ج. لم يتم تجميد أي أصول وفقًا لقرارات الأمم المتحدة المتعلقة بتمويل الإرهاب خلال فترة التقييم، وتم تجميد أصول محدودة وفقًا للإدراجات المحلية (قرار مجلس الأمن 1373). تُعتبر عمليات تجميد الأصول المؤقتة وفقًا للتحقيقات الجنائية أكثر أهمية، لكن المصادرة المرتبطة بتمويل الإرهاب لم تتحقق بعد بما يتماشى مع الأموال التي تمّ تحديدها أو الأصول المجمّدة.
- د. طبقت الإمارات تدابير مركزة ومتناسبة على الجمعيات غير الهادفة للربح التي تم تحديدها على أنها عرضة لمخاطر تمويل الإرهاب إلى حد كبير، على الرغم من أن بعض الجمعيات غير الهادفة للربح ذات المخاطر المرتفعة (أموال الحاكم أي الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية) لم تلتق رقابة كافية إلا مؤخرًا. أجرت الإمارات تقييمًا لمخاطر الجمعيات غير الهادفة للربح وتتمتع بضوابط قوية في مجال الترخيص والرقابة المالية، تُضاف إلى الرقابة الكافية إلى حد كبير التي تقوم بها الجهات الرقابية، للمساعدة في منع ممالي الإرهابيين من استغلالها. يتعلق القصور الرئيسي بالجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية، التي تمثل 18 بالمئة من الجمعيات غير الهادفة للربح "المرتفعة المخاطر" وكانت وزارة تنمية المجتمع قد بدأت لتوها عملية الرقابة الرسمية عليها في وقت الزيارة الميدانية.

هـ. يبدو أن التدابير التي تُنفَّذ في قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح تتماشى إلى حد كبير مع المخاطر التي تعترض هذا القطاع، على الرغم من أن التدابير المتعلقة بالعقوبات المالية المستهدفة وحرمان ممالي الإرهابيين من أصولهم لا تتسق مع هيكل المخاطر في البلد.

النتيجة المباشرة 11

أ. تنفذ الإمارات إلى حد محدود عقوبات مالية مستهدفة مرتبطة بحالات تمويل انتشار التسلح، ولكن لا تقوم بذلك من دون تأخير. وكما تمت الإشارة في النتيجة المباشرة 10، سيساهم القرار الحديث المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن مع آليته الجديدة للنقل والإعلام التلقائيين في تحسين الإطار العام لتنفيذ هذه العقوبات. لكن لم يتم إثبات فعالية هذه الآلية الجديدة في وقت الزيارة الميدانية، ولا يزال هناك بعض أوجه القصور الفنية في أحكام القرار المرتبطة بإيران مما قد يقوّض فعاليتها الإجمالية في المستقبل.

ب. كما تمت الإشارة في النتيجة المباشرة 10، لا يتم فهم أو تنفيذ الالتزامات الجديدة الناشئة عن القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن ولا آلية النقل التلقائي على نطاق واسع، لا سيما في القطاع الخاص. في عدة حالات، أفادت الجهات أنّ حسابات الأفراد المدرجين تُغلق فقط، مما قد يؤدي إلى إعادتها في حال تطابق. وبالإضافة إلى أوجه القصور الكبيرة في فحص العقوبات الأساسية وعدم وجود إجراءات إنفاذ هادفة لمعالجة أوجه القصور في تطبيق العقوبات المالية المستهدفة، يشير ذلك إلى نقطة ضعف كبيرة في مجال تمويل انتشار التسلح.

ج. ويجري التنسيق التشغيلي لمكافحة أنشطة الانتشار الأوسع نطاقاً في قضايا مراقبة الصادرات إلى حد ما، على الرغم من أن الكشف عن عناصر التمويل والعلاقة بالتهرب من عقوبات الأمم المتحدة يبدو غائباً عن هذه الجهود. أثبت كل من القطاع الخاص والسلطات عن تمتّعهم بفهم محدود لطريقة تحديد ومكافحة الأنشطة المالية غير المشروعة التي يقوم بها كلٌّ من يُحتمل أنه يعمل لصالح كيانات مُدرّجة أو بالنيابة عنها.

الإجراءات الموصى بها

النتيجة المباشرة 9

أ. استناداً إلى الفهم المحدث لمخاطر تمويل الإرهاب (على النحو الموصى به في النتيجة المباشرة 1)، يجب تكييف جهود التحقيق والملاحقة القضائية لتتماشى بشكل أفضل مع هيكل مخاطر تمويل الإرهاب في الدولة.

ب. لا بدّ من تعزيز تدابير الكشف بدقة أكبر عن جميع مراحل تمويل الإرهاب (أي جمع الأموال، ونقلها، واستخدامها)، والمجموعة الواسعة من القنوات (مثل الأشخاص الاعتباريين والبنوك والحوالة دار) والطرق التي يستخدمها الأفراد والكيانات بالنيابة عن المنظمات الإرهابية، لضمان تحديد ومتابعة جميع أنواع حالات تمويل الإرهاب وتعقيدها.

ج. يجب تعزيز رصد الكيانات الاعتبارية والتنسيق مع السلطات المختصة الأخرى (مثل الجهات الرقابية، ودوائر التنمية الاقتصادية الخ...) لضمان تحديد أي شبكات إرهابية متطورة وملاحقتها قضائياً.

د. يجب الحرص على أن تدعم التحقيقات في تمويل الإرهاب وتعزز الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الإرهاب، كما يجب إدماج هذه الجهود ضمن الاستراتيجية بطريقة واضحة وذات مغزى.

النتيجة المباشرة 10

أ. استناداً إلى الفهم المحدث لمخاطر تمويل الإرهاب (على النحو الموصى به في النتيجة المباشرة 1)، يجب تكييف استرداد الأصول (على سبيل المثال تحويل أوامر التجميد إلى مصادرة فعلية) ونهج العقوبات المالية المستهدفة (على سبيل المثال استخدام القائمة المحلية) لمعالجة مجالات الأولوية في هيكل مخاطر تمويل الإرهاب في الدولة.

ب. لا بدّ من تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة من دون تأخير، بما في ذلك من خلال إجراء توعية أكثر والتواصل مع السلطات وجهات القطاع الخاص في أرض الدولة وفي المناطق الحرة المالية لتوعيتها بالتزاماتها في مجال العقوبات المالية المستهدفة والموقع الجديد للجنة الاستيراد / التصدير الآلية الجديدة.

- ج. العمل على بناء فهم أفضل للتهرب من العقوبات بين السلطات والقطاع الخاص وتقديم إرشادات مفصلة حول تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة لتشمل التزامات الجهات المبلغة، وأساليب رصد التهرب من العقوبات ومكافحته.
- د. التركيز على فحص العقوبات المالية المستهدفة بشكل منفصل عن الأشخاص المعرضين سياسيًا من أجل فهم الثغرات المحتملة في ضوابط المؤسسات المالية ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة بشكل أفضل واتخاذ تدابير قابلة للتنفيذ رادعة أو إجراءات تصويبية لمعالجة أوجه القصور المتعلقة بالعقوبات المالية المستهدفة.
- هـ. تسريع الخطط الرامية إلى إخضاع الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية للرقابة المناسبة القائمة على المخاطر من وزارة تنمية المجتمع.
- و. تحسين تحويل أوامر التجميد إلى مصادرة فعلية عندما يتم تحديد الأصول أثناء التحقيق.
- ز. تصحيح أوجه القصور الفنية بالنسبة إلى التوصية 6، لا سيما في ما يتعلق بالالتزامات التجميد في القائمة المحلية.

النتيجة المباشرة 11

- أ. تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة من دون تأخير، بما في ذلك من خلال إجراء توعية أكثر والتواصل مع السلطات وجهات القطاع الخاص في أرض الدولة وفي المناطق الحرة المالية لتوعيتها بالتزاماتها في مجال العقوبات المالية المستهدفة الخاصة بانتشار التسليح والموقع الجديد للجنة الاستيراد / التصدير والآلية الجديدة.
- ب. وضع إرشادات مفصلة حول تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة والتزامات الجهات المبلغة، وتحديد أفضل الممارسات والطرق لرصد التهرب من العقوبات ومكافحته.
- ج. التركيز على فحص العقوبات المالية المستهدفة بشكل منفصل عن الأشخاص المعرضين سياسيًا من أجل فهم الثغرات المحتملة في ضوابط المؤسسات المالية ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة بشكل أفضل واتخاذ تدابير قابلة للتنفيذ رادعة أو إجراءات تصويبية لمعالجة أوجه القصور المتعلقة بالعقوبات المالية المستهدفة.
- د. العمل على دمج التركيز على التمويل في الجهود المشتركة بين السلطات لمكافحة أنشطة انتشار التسليح وإضفاء طابع رسمي على أدوار وقنوات الاتصال / التنسيق بين السلطات لتوضيح أدوارها في تمويل مكافحة انتشار التسليح ومكافحة التهرب من العقوبات والتمييز بين هذه الأدوار وضوابط التصدير.
- هـ. تصحيح أوجه القصور الفنية بالنسبة إلى التوصية 7، لا سيما في ما يتعلق بقرار مجلس الأمن 2231.

222. النتائج المباشرة ذات الصلة التي تم دراستها وتقييمها في هذا الفصل هي النتائج المباشرة من 9 إلى 11. والتوصيات ذات الصلة بتقييم الفعالية في إطار هذا القسم هي التوصية 1، 4، 5 إلى 8، 30، 31، و39.

النتيجة المباشرة 9 (التحقيق والملاحقة القضائية في مسائل تمويل الإرهاب)

الملاحقة القضائية / إدانة تمويل الإرهاب بما يتفق مع هيكل المخاطر الخاص بالدولة

223. تضمن الإمارات إدانات بتمويل الإرهاب إلى حد كبير. مع ذلك، ثمة تناقض بين الأنشطة التي تلاحق وتُدان من جهة وهيكل مخاطر تمويل الإرهاب في الدولة من جهة أخرى. بين عامي 2013 و2019، تمت ملاحقة 92 شخصًا قضائيًا بسبب تمويل الإرهاب، وأدين 75 شخصًا، ليصل بالتالي معدل الإدانة إلى 82٪. نظرًا لأن الإمارات تجري تحقيقات في تمويل الإرهاب بالتوازي مع التحقيقات التي تجريها في الإرهاب، فقد وُجّهت لعدد من هؤلاء المشتبه بهم اتهامات أخرى متعلقة بالإرهاب (غير تمويل الإرهاب) وتمت إدانتهم بها.
224. تتعلق أغلبية أنشطة تمويل الإرهاب التي تمت ملاحقتها قضائيًا إلى حد كبير بتحويل الأموال المرتبطة بتمويل الإرهاب وغيرها من الأصول في الخارج أو نقلها ماديًا لدعم المنظمات الإرهابية الأجنبية. يتجلى ذلك عادةً في شكل أشخاص يجمعون الأموال أو يرسلونها، ويقدمون المعدات عينيًا (مثل أجهزة الاتصالات)، و/أو في شكل تمويل السفر الذاتي أو سفر شركاء مقربين للانضمام إلى مجموعات إرهابية خارجية. وردت أيضًا حالات جمع أموال أو تجميعها من أعضاء آخرين في المنظمات الإرهابية أو من شركائهم. لكن تُعتبر حالات جمع التبرعات نادرة، وخاصة جمع التبرعات المحلية، حيث لم يتم تحديد أي حالات بخلاف حالات التمويل الذاتي للأفراد (أي المقاتلين الإرهابيين الأجانب). ثمة حالة واحدة فقط

لاستخدام أشخاص اعتباريين لتمويل الإرهاب، وهي القضية المعقدة نسبيًا التي تشمل شبكة موسعة لتسهيل تمويل الإرهاب (يمكن العودة لدراسة الحالة في القسم 4.2.2 أدناه).

الجدول 4.1. التحقيقات والملاحقات القضائية والإدانات بتمويل الإرهاب¹⁸

العام	عدد أنشطة تمويل الإرهاب التي حقق فيها جهاز أمن الدولة	عدد أنشطة تمويل الإرهاب التي أُحيلت للملاحقة القضائية	عدد جرائم تمويل الإرهاب التي حقق فيها وكلاء النيابة	عدد قضايا تمويل الإرهاب التي خضعت للملاحقة القضائية	عدد قضايا تمويل الإرهاب التي ضمنت إدانة	عدد المجرمين الذي يخضعون للملاحقة القضائية لتمويل الإرهاب	عدد الأفراد المجرمين المدانين بتمويل الإرهاب
2013	12	3	3	3	3	18	12
2014	18	9	9	8	7	56	46
2015	27	4	4	4	6	9	8
2016	36	2	2	2	1	1	1
2017	62	2	3	2	2	7	7
2018	49	7	8	3	1	1	1
2019							
المجموع	204	27	29	22	20	92	75

المصدر: جهاز أمن الدولة ونيابة أمن الدولة

225. في حين يبدو أنّ جهاز أمن الدولة يتمتّع بمستوى الفهم الأكثر نضجًا للتهديدات الإرهابية الإقليمية وكيف تتجلى تهديدات تمويل الإرهاب في الإمارات، واجهت السلطات الإماراتية صعوبةً في التعبير بوضوح عن تمتّعها بفهم متماسك لطريقة تفاعل هذه التهديدات مع نطاق وتعقيد المنتجات والقنوات والخدمات المتاحة في الإمارات، ونقاط الضعف المحددة المطابقة لها (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 1). تغطي الحالات التي تم الكشف عنها بين عامي 2013 و2018 جميع المنظمات الثمانية التي حددتها الإمارات على أنّها تطرح تهديدات بتمويل الإرهاب، باستثناء منظمّتين اثنتين، لكنّ الملاحقات القضائية والإدانات وأموال تمويل الإرهاب المحددة لا تتوافق دائمًا مع مستويات تهديد المنظمات الإرهابية التي حددتها الدولة. على سبيل المثال، لم تصدر أي إدانة بحق إحدى المنظمات التي صنّفت مستوى التهديدات الكليّ فيها على أنّه "متوسط مرتفع" وما من أموال مرتبطة بها خلال الفترة المشمولة بالتقرير، في حين صدر أكبر عدد إدانات بحق منظمة أخرى صنّفت مستوى التهديدات فيها على أنّه "منخفض" وسجلت هذه المنظمة أعلى نسبة من حيث مجموع متحصلات تمويل الإرهاب في نفس الفترة المشمولة بالتقرير. تبرز أيضًا إدانات بتمويل الإرهاب ومبالغ كبيرة نسبيًا من الأموال المتورطة لمجموعات لم يتم اعتبارها أنّها تطرح تهديدات إرهابية. من الإيجابي أن ترصد الإمارات هذا النوع من الأنشطة وتلاحقه قضائيًا، على الرغم من وجود ما يبرر دراسة هذه التهديدات أكثر مقارنةً بهيكل المخاطر في الدولة.

مربع 4.1. القضية 2014/151: تمويل داعش

عام 2014، تم اعتقال 11 شخصًا يُشتبه بترويجهم لتنظيم داعش الإرهابي من خلال تطبيق مراسلة. تمت إدانة جميع المشتبه بهم بعدة تهم، من بينها التهم التالية المتعلقة بتمويل الإرهاب:

أدين المدعى عليه 6/توفيره الأموال لأحد أعضاء داعش في سوريا ومساعدة المدعى عليهم 2 و3 و4 و5 على الانضمام إلى داعش من خلال توجيههم وتعريفهم على المدعى عليه 7 بما يمكنهم من مغادرة الدولة والانضمام إلى المجموعة.

على وجه التحديد، قام المدعى عليه 6 بأنشطة تمويل الإرهاب التالية:

(أ) توفير الأموال (إرسال دفعتين بقيمة 2000 درهم لكل منهما، عبر التحويل المصرفي باستخدام صراف آلي) إلى أحد أعضاء داعش في سوريا.

¹⁸ تشير الأرقام في هذا الجدول إلى السنة التي حدث فيها النشاط (التحقيق، الملاحقة القضائية، الإدانة)، ولهذا السبب لا تتماشى الأرقام تمامًا مع السنوات المشار إليها في الجدول في القسم 4.2.4 (الإدانات والأحكام بتمويل الإرهاب)، والتي تستند إلى السنة التي قامت فيها النيابة العامة للمرة الأولى بملاحقة القضية قضائيًا.

(ب) ساعد المدعى عليهم 2، 3، و4 على الانضمام إلى داعش من خلال توجيههم إلى (أ) المدعى عليه 7 لتمكينهم من مغادرة الدولة إلى تركيا و (ب) شخص آخر في تركيا يساعدهم على دخول سوريا. كما ساعدهم أيضًا على شراء تذاكر السفر إلى تركيا بما يسمح لهم بالانضمام إلى تنظيم داعش والمشاركة في عمله (كل ذلك وهو على دراية بهذه الحقائق والغرض منها).
أدين المدعى عليه 7 لتوفيره الأموال لشخص ينتهي إلى منظمة إرهابية (المدعى عليه 1) ولمساعدة المدعى عليهم 2، 3، 4، و5 على الانضمام إلى صفوف داعش من خلال تزويدهم بطرق وأساليب للقيام بذلك.
على وجه التحديد، قام المدعى عليه 7 بأنشطة تمويل الإرهاب التالية:
(أ) توفير الأموال (إرسال حوالتين بقيمة 15000 درهم لكل منهما عبر مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة) إلى شخص ينتهي إلى تنظيم داعش من خلال تزويد المشتبه به 1، وهو عضو في داعش في سوريا، بالمال.
(ب) ساعد المدعى عليهم 2، 3، 4، و5 على الانضمام إلى صفوف داعش من خلال مساعدتهم على الخروج من الدولة وتمكينهم من خلال معرفته من المرور عبر حدود الدولة إلى مسقط، ثم إلى تركيا. كما شارك في تجهيز تذاكر سفرهم إلى تركيا.
أدين المدعى عليه 8 بنقل الأموال إلى شخصين ينتميان إلى منظمة إرهابية (المدعى عليه 6 وشخص آخر، موجود في سوريا وهو عضو في داعش).
على وجه التحديد، قام المدعى عليه 8 بأنشطة تمويل الإرهاب التالية:
تحويل أموال تهدف إلى تمويل فردين ينتميان إلى داعش في سوريا من خلال تلقي الأموال من المدعى عليه 6 على دفعتين بقيمة 4000 درهم تم إرسالها عبر مقدم خدمات تحويل الأموال أو القيمة من أجل تسليمها إلى أحد أعضاء داعش. كما تلقى الأموال باليد من شخص آخر وسلمها إلى عضو آخر في داعش.
حكمت المحكمة الاتحادية على المتهمين 6، 7، و8 بالسجن لمدة 10 سنوات لكل منهم، ثم بالترحيل بعد انقضاء مدة العقوبة.

مربع 4.2. القضية 2015/150: تمويل تنظيم القاعدة

تلقي جهاز أمن الدولة معلومات من مصادر سرية حول مواطنين إماراتيين فتحتا حسابات على مواقع التواصل الاجتماعي ونشرا معلومات للترويج لتنظيم القاعدة وتجنيد أفراد في صفوفه. من خلال وسائل التواصل الاجتماعي، أقام المدعى عليهم علاقات مع أعضاء في تنظيم القاعدة وقدموا أموالاً (بإرسال عدة دفعات يبلغ مجموعها 200 ألف درهم من خلال مقدمي خدمات تحويل أموال أو قيمة مختلفين) لأعضاء في تنظيم القاعدة أيضًا. كما زودا القاعدة بجهاز كمبيوتر لمساعدة التنظيم، وتعاونوا معه من خلال تبادل رسائل مشفرة عبر برنامج على الإنترنت.
قررت المحكمة أن تدين المتهم الأول بتمويل الإرهاب ومخالفة قانون الجرائم الإلكترونية. وحُكم على هذا الشخص بالسجن لمدة 10 سنوات، وتمت مصادرة ما تم حجزه. تمت تبرئة المدعى عليه الثاني لأن الأدلة المادية لم تكف لضمان إدانة.

مربع 4.3. القضية 2017/75: تمويل بوكو حرام

تلقي جهاز أمن الدولة معلومات من مصادر سرية واستخبارات سلطات إنفاذ القانون عن وجود ستة أفراد من الجنسية النيجيرية يشتبه بدعمهم لبوكو حرام ونقلهم وتحويلهم الأموال من الإمارات إلى هذه المنظمة الإرهابية.
بدأ الاشتباه عندما قام المشتبه بهم بتحويل مبالغ كبيرة من الأموال لا تتناسب مع العائدات/الرواتب التي يتلقونها من وظائفهم في الإمارات. تلقى المشتبه بهم الأموال نقدًا (بعملة النيرة النيجيرية) في نيجيريا، ونقلوا الأموال بشكل مادي إلى الإمارات. بمجرد وصول الأموال إلى الإمارات، تم استبدال بعضها بالدولار الأمريكي ثم إعادة تبديلها إلى النيرة النيجيرية ونقلها بشكل مادي إلى نيجيريا، بينما تم تحويل الأموال الأخرى إلى نيجيريا عبر مكاتب الصرافة التي يعمل فيها بعض المشتبه بهم.

تمخّضت هذه الأموال عن مصادر غير قانونية، بما فيها أموال مسروقة من الحكومة النيجيرية. تم إخفاء الأموال ومصدها عند دخول الإمارات. في أبريل 2017، تم القبض على المشتبه بهم. تمت ملاحقتهم قضائيًا وإدانتهم جميعًا بتهمة تمويل الإرهاب (وجرائم أخرى)، وفُرضت عليهم عقوبات تراوحت بين السجن لمدة 10 سنوات والسجن المؤبد، على النحو التالي:

- السجن المؤبد، ومصادرة ما تم حجزه (وسائط الجريمة)، والترحيل (للمتهمين 1 و2).
- السجن لمدة 10 سنوات، ومصادرة ما تم حجزه (وسائط الجريمة)، والترحيل (لأربعة مدعى عليهم: 3، 4، 5، و6).

تحديد تمويل الإرهاب والتحقيق فيه

226. تحدد الإمارات أنشطة تمويل الإرهاب وتحقق فيها إلى حد كبير، وبشكل عام يتم تحديد دور الممول الإرهابي. كما ذكر أعلاه، تتعلق أغلبية أنشطة تمويل الإرهاب التي تم تحديدها والتحقيق فيها إلى حد كبير بتحويل الأموال ونقلها إلى الأشخاص والمنظمات الإرهابية في الخارج، أو بالتمويل الذاتي للأفراد. يبدو أن مكاتب الصرافة والنقل المادي للأموال النقدية يشكّلان الطرائق/القنوات الرئيسية المستخدمة، مع وجود بعض حالات التحويلات المصرفية. لا يبدو أن استخدام أموال تمويل الإرهاب منتشراً في الإمارات، حيث شهدت الدولة بعض حالات شراء الأدوات أو المعدات أو ترتيبات السفر داخل الدولة لاستخدامها خارج الدولة. لم يتم تحديد نشاط جمع التبرعات على المستوى المحلي، على الرغم من وجود حالات لجمع التبرعات في الخارج ونقل الأموال إلى الإمارات. لذلك، يقتصر دور ممالي الإرهابيين الذين يحاولون استغلال النظام الإماراتي بشكل أساسي على تحويل الأموال عبر النظام الإماراتي، وذلك باستخدام قنوات وأساليب غير متطورة إلى حد ما، لدعم الأنشطة في الخارج.

227. يتمتع جهاز أمن الدولة بمجموعة قوية من الأدوات، ومجموعات البيانات، والقدرات التي يمكن استخدامها للتحقيق في النشاط المرتبط بتمويل الإرهاب وتحليله. يقوم جهاز أمن الدولة بوضع ملفات مالية للمشتبه بهم في قضايا تمويل الإرهاب، بما في ذلك من خلال تحليل قاعدة بيانات تقارير المعاملات المشبوهة التابعة لوحدة المعلومات المالية (يُعتبر جهاز أمن الدولة السلطة المختصة الوحيدة خارج وحدة المعلومات المالية التي تتمتع بالوصول المباشر)، وسجل الحسابات المصرفية في المصرف المركزي وقواعد بيانات الحوالة دار، وسجلات الممتلكات والشركات، وقواعد البيانات الخارجية. يبدو أن تعاون جهاز أمن الدولة وتنسيقه في تحقيقات تمويل الإرهاب مع السلطات الأخرى مخصص إلى حد كبير ويأتي "حسب الطلب". إذا كانت سلطات إنفاذ القانون المحلية أو السلطات المختصة الأخرى تحقق في قضية يُشتبه فيها بعد ارتباطها بتمويل الإرهاب، تحيلها مباشرة إلى جهاز أمن الدولة.

228. كجزء من تحديد أولويات مكافحة الإرهاب على المستوى الوطني، وبالتالي أولويات تمويل الإرهاب، يتمتع جهاز أمن الدولة بوحدة مخصصة تضم أكثر من 500 فرد منتشرين في جميع أنحاء الإمارات السبع (بما في ذلك في المقر في أبو ظبي) ومتخصصين بالتحقيقات المتعلقة بالإرهاب وتمويله. تضم هذه الإدارة حوالي 90 موظفًا من أصحاب الاختصاص المالي يركزون على تمويل الإرهاب. غالباً ما يتمتع هؤلاء الموظفون بمؤهلات متخصصة أو شهادات علمية في التحليل المالي أو المحاسبة الجنائية، وكان بعضهم يعمل في البنوك أو مؤسسات القطاع الخاص الأخرى سابقاً. يتلقى موظفو هذه الوحدة جميعهم تدريباً متخصصاً على التحقيقات المالية أو على المهارات الأخرى ذات الصلة مثل تحليل البيانات، بما في ذلك التدريب الذي يُقدّم بالتعاون مع دول أخرى لاستقاء أفضل الممارسات والمهارات الجديدة. تتمتع الإدارة بموارد كافية ولا تواجه أي تحديات واضحة من حيث الميزانية.

229. يتزايد عدد أنشطة تمويل الإرهاب التي يحقق فيها جهاز أمن الدولة إلى حد كبير عاماً بعد عام. في حين يؤدي عدد متواضع نسبياً من هذه التحقيقات إلى الإحالة إلى نيابة أمن الدولة (حوالي 13٪ في المتوسط)، تلاحظ الإمارات أن الارتفاع العام في أنشطة التحقيق يُعزى إلى ارتفاع عدد المنظمات الإرهابية (على سبيل المثال تأسيس داعش) وعدد الأنشطة منذ عام 2013، وإلى تحديد الأولويات المقابلة للتدابير الوقائية والتعطيلية التي لجأت إليها السلطات في الفترة نفسها.

الجدول 4.2. التحقيقات في تمويل الإرهاب والملاحقات القضائية

العام	عدد أنشطة تمويل الإرهاب التي حقق فيها جهاز أمن الدولة	عدد أنشطة تمويل الإرهاب التي أُحيلت إلى النيابة
2013	12	3
2014	18	9
2015	27	4
2016	36	2
2017	62	2
2018	49	7
المجموع	204	27

المصدر: جهاز أمن الدولة

230. يحدد جهاز أمن الدولة الأغلبية العظمى من حالات تمويل الإرهاب. ويحدد الجهاز أنشطة تمويل الإرهاب من خلال مجموعة من المصادر، وتأتي معظم المعلومات الاستخباراتية الدافعة للتحقيق من تقارير الاشتباه بهريب الأموال النقدية عبر الحدود (بشكل رئيسي من بلدان مرتفعة المخاطر)، ومصادر سرية، وتقارير المعاملات المشبوهة. بالنسبة إلى تهريب الأموال النقدية، ثمة أمثلة عن تنسيق بين الهيئة الاتحادية للجمارك وجهاز أمن الدولة لتحديد واحتجاز ناقلي الأموال المرتبطين بالمنظمات الإرهابية/الأفراد الذين يهربون كميات كبيرة من الأموال النقدية عبر حدود الإمارات. في حين تُعتبر قدرات السلطات الإماراتية على التنسيق والاستهداف أمثلةً إيجابية عن التحديد الأولي، وفي بعض الحالات تؤدي استجابات جهاز أمن الدولة إلى معرفة السلطات لأغراض/ دور ناقل الأموال في تمويل الإرهاب، يبدو أن الترحيل يشكل النتيجة النهائية لهذه الأنواع من الحالات من دون أن تصادر دولة الأموال (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 10). من بين الأسباب المُقدّمة عدم وجود أدلة للاتهام بتمويل الإرهاب.

الجدول 4.3. أنشطة تمويل الإرهاب المحددة حسب المصدر

المصدر	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
معلومات استخباراتية من تقارير المعاملات المشبوهة	2	5	10	3	1	21	
معلومات استخباراتية من الإبلاغ عن تهريب النقد عبر الحدود	7	11	15	11	30	29	103
معلومات استخباراتية من إشعارات أرسلتها أطراف ثالثة	1	3		2		6	
مصادر سرية	1	2	2	10	22	11	48
تحقيقات في جرائم إرهاب	4	2	2	1	1	3	13
النظرء الأجانب				4	4	5	13
إجمالي عدد التحقيقات في تمويل الإرهاب	12	18	27	36	62	49	204

المصدر: جهاز أمن الدولة

231. في معظم الحالات، يبدو أنّ نيابة أمن الدولة تلاحق للقضايا التي أحالها إليها جهاز أمن الدولة قضائياً، مما يؤكد أن جهود النيابة التحقيقية تهدف بشكل رئيسي إلى التحقق من صحة أعمال التحقيق التي قام بها الجهاز، ونادراً ما تقرر النيابة ألا تلاحق قضية قضائية بعد أن يكون الجهاز قد أحالها إليها. وتتمتع نيابة أمن الدولة بالقدرة على فتح قضية أو توجيه تهم بديلة من تلقاء نفسها، ولكن نادراً ما يجري ذلك. على سبيل المثال، خلال الفترة الممتدة بين 2013 و2018، قررت نيابة أمن الدولة توجيه تهم بتمويل الإرهاب في حالتين كان جهاز أمن الدولة قد أحالهما لها تحت تهمة الإرهاب فقط.

مربع 4.4. استخدام الجمعيات غير الهادفة للربح الأجنبية والأشخاص الاعتباريين لتمويل الإرهاب

رفع أحد البنوك المحلية في الإمارات تقرير معاملة مشبوهة بشأن شركتين - X و Y - وهما شركتان تجاريتان مرخصتان في منطقة حرة في الإمارات. تلقت كلتا الشركتين تحويلات وشيكات من منظمات غير ربحية أجنبية في أمستردام والمملكة المتحدة والولايات المتحدة تساوي حوالي 20 مليون درهم (حوالي 4.9 - 5.5 مليون يورو) خلال الفترة الممتدة من أبريل 2016 إلى مايو 2017. شكّل تلقّي هاتين الشركتين التجاريّتين الأموال من منظمات غير ربحية أطراف ثالثة عامل الاشتباه الأول. طلبت وحدة المعلومات المالية معلومات إضافية من البنك عن الشركتين وأنشطتهما داخل الدولة.

من فبراير 2015 حتى مايو 2017، تم تحويل مبالغ بلغ مجموعها 51 مليون درهم (12.4 مليون يورو) من حسابات الشركة إلى حسابات أخرى عن طريق الشيكات والسحوبات النقدية. وتبيّن أيضاً أن الشركات نفسها التي تلقت أموالاً من الشركة X قد تلقت أموالاً من الشركة Y، لأن المالكين أنفسهم أو المفوضين بالتوقيع على الحساب قد سمحوا بإجراء المعاملات.

بلغت وحدة المعلومات المالية المصرف المركزي بالقضية، فأمر الأخير بتجميد حسابات الشركتين في جميع البنوك الإماراتية التي تملك فيها الشركتان حسابات (49 حساباً في 4 بنوك) بلغ مجموعها حوالي 29 مليون درهم (7 ملايين يورو).

عين المصرف المركزي لجنة لتحليل القضية. وجدت اللجنة أن الأفراد أنفسهم يملكون الشركتين، وأن هؤلاء الأفراد مالكي الشركتين اللتين تلقتا الأموال يتحدرون من دول مرتفعة المخاطر. بالإضافة إلى ذلك، تبيّن أن الشركتين اللتين تلقتا الأموال قامتتا بمعاملات بنكية لا تتناسب مع مستوى دوران أعمالهما. وأخيراً، تم العثور على رابط بين المنظمات غير الهادفة للربح الأجنبية ومنظمة إرهابية

(حماس) باستخدام نظام WorldCheck، وأظهر البحث على الإنترنت الذي أجراه المصرف المركزي علاقةً مشبوهة مع جماعة الإخوان المسلمين، وهي مجموعة مدرجة على قائمة الإمارات للإرهابيين. أُحيل التقرير إلى نيابة أمن الدولة، وأصدر النائب العام قرارًا بمواصلة تجميد حسابات الشركتين. أمرت النيابة بتشكيل فرقة عمل مؤلفة من نيابة أمن الدولة، وجهاز أمن الدولة، ووكالات إنفاذ القانون الأخرى، ووحدة المعلومات المالية، لوضع خطة عمل، وجمع معلومات إضافية، ومتابعة وتتبع الأموال التي تم تحويلها إلى الشركتين المعنيتين والشركات والمؤسسات التي جرى التعامل معها. أثناء الزيارة الميدانية، كانت القضية قيد المحاكمة. لقد تضمنت 48 شخصًا اعتباريًا و31 شخصًا طبيعيًا، وشملت تهمًا بتمويل الإرهاب. تم فرض حظر سفر على الأفراد، ورفعت الإمارات طلبات تنسيق وتعاون دولي على هذه القضية عبر الانترنت إلى دول أخرى.

التحقيق في تمويل الإرهاب المتكامل مع الاستراتيجيات الوطنية والداعم لها

232. أشارت الإمارات إلى أهمية التحقيق في تمويل الإرهاب كجزء من استراتيجيتها الوطنية الشاملة لمكافحة الإرهاب، لكنها لم تتمكن من إثبات كيف تعزز جهود مكافحة تمويل الإرهاب هذه الاستراتيجية. وقد اتخذت تدابير لاستقاء الدروس من التقييم الوطني للمخاطر وتفعيل جوانبه في الأنشطة اليومية التي تقوم بها السلطات المختصة ونهجها الأوسع. ومع ذلك، نظرًا لكون جهاز أمن الدولة ونيابة أمن الدولة السلطتين الرئيسيتين اللتين ساهمتا في الجزء الخاص بتمويل الإرهاب في التقييم الوطني للمخاطر، فإن هذا يعكس إلى حد ما وجود حلقة تغذية راجعة. 233. تصف الإمارات بشكل عام تحقيقات تمويل الإرهاب باعتبارها "جزءًا لا يتجزأ من استراتيجية شاملة لمكافحة الجريمة والإرهاب"، وتشير إلى أنها وضعت "أهدافاً واضحة وإجراءات محددة وموارد كافية" وسوف تلجأ إلى التدريب والأدوات القانونية. يتطور جهاز أمن الدولة وسيعمل على تنفيذ خطة تشغيلية داخلية تغطي هذه العناصر على مستوى عالٍ. استنادًا إلى التقييم الوطني للمخاطر، تم تعديل هذه الخطة لتشمل ست "ركائز" أو مجالات تركيز لتحسين قدرات التحقيق في تمويل الإرهاب. في حين لا تزال الخطة قيد التطوير ضمن إطار خطة العمل الوطنية الإماراتية ولم تُقدّم سوى تفاصيل محدودة عنها إلى فريق التقييم، صرّحت السلطات الإماراتية أنها ستضمن شرطاً لإعادة تقييم مخاطر تمويل الإرهاب على أساس سنوي، مع تحديثها بشكل ربع سنوي، وستُبدل جهود المراجعة وتطوير السياسات الداخلية ووضع مؤشرات الأداء. تُعتبر هذه العملية حديثة إلى حد ما، إذ تغطّي الخطة التشغيلية الفترة الممتدة بين عامي 2019 و2024، لكنها تمثل صياغةً عالية المستوى لتنفيذ التغييرات التشغيلية بناءً على التقييم الوطني للمخاطر (وعمليات إعادة التقييم المستقبلية).

234. كما أشارت الإمارات إلى أن الأولوية المرتفعة والتركيز الذي تكرسه لمكافحة الإرهاب وتمويله قد أديا إلى إنشاء وحدة تحليل متخصصة بتمويل الإرهاب داخل جهاز أمن الدولة (يمكن العودة إلى القسم 4.2.2 أعلاه)، مما عزّز بشكل كبير قدرة الإمارات على تحديد أنشطة تمويل الإرهاب المحتملة وإجراء تحقيقات موازية في الأنشطة الأخرى ذات الصلة بالإرهاب.

العقوبات الفعالة والمتناسبة والرادعة

235. تطبق الإمارات بشكل عام عقوبات فعالة ومتناسبة ورادعة على جرائم تمويل الإرهاب. نظرًا لأن الإمارات تجري بالعادة تحقيقات في تمويل الإرهاب بالتوازي مع التحقيق في الإرهاب، اتُّهم وأدين عدّة مشتبه بهم أيضًا بتهمة أخرى متعلقة بالإرهاب (غير تمويل الإرهاب)، وبجرائم أخرى غير متعلقة بالإرهاب. بالتالي، غالبًا ما تختلط الأحكام الصادرة بالتهمة الجنائية الأخرى، لكن الدولة أشارت إلى أنه عند الجمع بين الأحكام، يطبق القاضي عادة العقوبة المقابلة للعقوبة الأشد. في النهاية، أثبتت الإمارات أنه بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، في الإدانات التي كان فيها تمويل الإرهاب يشكّل التهمة الوحيدة أو حيث كانت تهمة تمويل الإرهاب تستدعي العقوبة الأقصى، تكون العقوبة متناسبة ورادعة (يمكن العودة إلى الجدول 4.4 أدناه). وبالإجمال، وردت 4 حالات شكّل فيها تمويل الإرهاب التهمة الوحيدة والإدانة الوحيدة لجميع المدعى عليهم، و5 حالات شكّل فيها تمويل الإرهاب الإدانة الوحيدة لبعض المدعى عليهم. حُكم على الأغلبية العظمى من المدانين (أكثر من 70٪) بقضاء فترة في السجن تتراوح بين 10 سنوات والسجن المؤبد.

الجدول 4.4. الإدانات والعقوبات في حالات تمويل الإرهاب¹⁹

رقم القضية	عدد المجرمين الملاحقين	عدد المجرمين الملاحقين قضائياً (بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى)	عدد المجرمين المدانين	عدد المجرمين المدانين بتمويل الإرهاب فقط أو كان لتهمة تمويل الإرهاب في حالتهم العقوبة الأقسى	نوع تمويل الإرهاب
25 / 2013	8	3	3	3	تزويد تنظيم القاعدة الإرهابي في اليمن (أنصار الشريعة) بالأموال والأدوات اللازمة لتنفيذ أهدافهم.
					المتهم الأول: السجن لـ 7 سنوات و6 أشهر المتهم الثاني: السجن لـ 7 سنوات المتهم الثالث: السجن لـ 7 سنوات وحجز وسائط الجريمة
					حُكم على المتهمين الثلاثة جميعهم بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد
71 / 2013	9	9	7	7	جمع الأموال وتوفيرها لمنظمة إرهابية (جبهة النصرة) تابعة لتنظيم القاعدة حتى تستخدمها في تمويل الأعمال الإرهابية خارج الإمارات
					المتهم الأول: السجن المؤبد والترحيل. المتهم الثاني: السجن لـ 7 سنوات، والترحيل وحجز وسائط الجريمة المتهم الثالث: التبرئة المتهم الرابع: السجن لـ 7 سنوات وغرامة قدرها 1 مليون درهم (242,600 يورو)، والترحيل، وحجز وسائط الجريمة المتهم الخامس: السجن لـ 7 سنوات، والترحيل، وحجز وسائط الجريمة المتهم السادس: السجن لـ 7 سنوات، والترحيل، وحجز وسائط الجريمة المتهم السابع: السجن لـ 7 سنوات، وغرامة قدرها 1 مليون درهم (242,600 يورو)، والترحيل، وحجز وسائط الجريمة المتهم الثامن: السجن لـ 7 سنوات، والترحيل، وحجز وسائط الجريمة المتهم التاسع: التبرئة
					حُكم على المتهمين السبعة جميعهم بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد
147 / 2013	15	6	2	2	جمعوا ونقلوا ووقروا الأموال لمنظمتين إرهابيتين (جبهة النصرة، وأحرار الشام) تابعيتين لتنظيم القاعدة الإرهابي لمساعدتهما على تحقيق أهدافهما.
					المتهم الأول: السجن لـ 15 سنة، وغرامة قدرها 1 مليون درهم (242,600 يورو)، والترحيل، وحجز وسائط الجريمة
					حُكم على المتهم الأول بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة

¹⁹ بالنسبة إلى الإحصائيات الواردة في الجدول 4.4، أوضحت الإمارات ما يلي: (1) عندما يشكل الترحيل جزءاً من العقوبة، يُنفذ بعد انقضاء مدة عقوبة السجن المحكوم بها، و (2) "السجن المؤبد" هو عقوبة بالسجن لمدة 25 عاماً.

	المتهم الثاني: السجن لـ 15 سنة، والترحيل المتهمون الثالث حتى السادس: التبرئة	وُفُضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد حُكم على المتهم الثاني بتمويل الإرهاب فقط حُكم على المتهم الثاني بتمويل الإرهاب فقط					
جمع الأموال وتوفيرها لمنظمات إرهابية خارج الدولة (جبهة النصرة والدولة الإسلامية في العراق ومنظمة الشامي) لدعمها في تحقيق أهدافها الإرهابية.	- السجن المؤبد + مصادرة ما تمّ حجزه (لـ 7 متهمين رقم 1، 2، 3، 5، 14، 15، 16) - السجن المؤبد + الترحيل + مصادرة ما تمّ حجزه (لـ 2 متهمين رقم 7، 35 و 36) - السجن المؤبد (لـ 2 متهمين رقم 36، 40 و 40) - السجن لـ 10 سنوات + الترحيل + مصادرة ما تمّ حجزه (لـ 6 متهمين رقم 8، 22، 26، 28، 31، 32) - السجن لـ 10 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه (لـ 7 متهمين رقم 4، 6، 9، 10، 11، 12، 34) - السجن لـ 5 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه (لـ 3 متهمين رقم 38، 39، 41) - السجن لـ 5 سنوات (للمتهم رقم 37) - السجن لـ 3 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه (لـ 6 متهمين رقم 13، 18، 24، 25، 29، 30) - التبرئة (لـ 7 متهمين رقم 17، 19، 20، 21، 23، 27، 33)	حُكم على المتهمين الـ 34 كلهم بجريمة تمويل الإرهاب فقط ولم يُدانوا بأي جريمة أخرى.	34	34	41	41	/23 2014
1- أُدين المتهمون الثلاثة بتزويد منطمتين إرهابيتين (جبهة النصرة وأحرار شام) بأدوات ووسائل لتحقيق أهدافهما. 2- اتهم/أدين المتهم 1 أيضا بتوفير الأموال لمنظمة إرهابية (جبهة النصرة وأحرار شام) لتحقيق أهدافها. 3- اتهم/أدين المتهمان 1 و 2 أيضاً بنقل الأموال لمنطمتين إرهابيتين (جبهة النصرة وأحرار الشام).	- السجن لـ 10 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه (للمتهم رقم 3) - السجن لـ 3 سنوات + الترحيل + مصادرة ما تمّ حجزه (لـ 2 متهمين رقم 1، 2)	حُكم على المتهمين الثلاثة كلهم بجريمة تمويل الإرهاب فقط.	3	3	3	3	/99 2014
توفير الأموال لمنظمة إرهابية (القاعدة في اليمن) لاستخدامها في الجرائم الإرهابية.	عقوبة الإعدام ومصادرة ما تمّ حجزه لمتهم واحد		0	1	1	1	/150 2014

1. توفير الأموال لشخص ينتمي إلى منظمة إرهابية. 2. تحويل أموال مخصصة لتمويل شخصين ينتميان إلى منظمة إرهابية.	- السجن لـ 10 سنوات + الترحيل (للمتهمين الثلاثة كلهم رقم 6، 7، و 8)	3 حُكم على المتهم 6 بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد	3	3	3	11 /151 2014
		حُكم على المتهم 7 بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد				
		حُكم على المتهم 8 بجريمة تمويل الإرهاب فقط.				
تزويد منظمين إرهابيين بالأموال (داعش وجماعة النصرة) لمساعدتهما على تحقيق أهدافهما.	- السجن لـ 10 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه (للمتهم رقم 1)	1 حُكم على المتهم بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد	1	1	1	1 /153 2014
1. تزويد منظمة إرهابية (حركة الحوثيين اليمنيين) في اليمن بالمهمات والمواد الكيميائية والأدوات ووسائل الاتصال. 2. إدارة الأموال التابعة لمنظمة إرهابية (حركة الحوثيين في اليمن) واستثمارها في أنشطة شركة تأسست لهذا الغرض.	- السجن لـ 10 سنوات + الترحيل (للمتهمين رقم 1، و 3) - السجن لـ 10 سنوات + الترحيل + غرامة قدرها 1 مليون درهم (242,600 يورو) (للمتهم رقم 2) - التبرئة (لـ 3 متهمين رقم 4، 5، و 6)	3 حُكم على المتهمين الثلاثة كلهم بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد	3	3	6	6 /156 2014
تزويد منظمة إرهابية بالأموال (منظمة تدعو الإرهابيين في العراق وسوريا) لمساعدتها على تحقيق أهدافها.	- السجن لـ 5 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه + غرامة (للمتهم رقم 1)	1 حُكم على المتهم بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد	1	1	1	1 /160 2014

توفير الأموال لمنظمة إرهابية (تنظيم القاعدة الإرهابي) من خلال عضو في القاعدة قام بتسليم الأموال لاستخدامها في ارتكاب جرائم إرهابية.	- السجن المؤبد + مصادرة ما تمّ حجزه (للمتهم رقم 1)	0	1	1	1	/24 2015
تزويد شخص ينتمي إلى منظمة إرهابية بالأموال عن معرفة (داعش).	- عقوبة الإعدام (للمتهم رقم 1) - السجن لـ 10 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه + مصادرة الأموال المحجوزة (للمتهم رقم 2) - السجن لسنتين + إتلاف الصور المستخرجة من كاميرات المطار (للمتهم رقم 3)	2	3	3	3	/33 2015
						حُكم على المتهم 3 بجريمة تمويل الإرهاب فقط.
تزويد منظمة إرهابية (جبهة النصرة) بالأدوات (كاميرا جابرو)، على الرغم من معرفة حقيقتها والغرض منها.	- السجن لـ 5 سنوات + الترحيل + مصادرة ما تمّ حجزه (للمتهم رقم 1)	1	1	1	6	/107 2015
						حُكم على المتهم بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد.
1. توفير الأموال للإرهابيين (أعضاء تنظيم القاعدة الإرهابي). 2. تزويد إرهابيين اثنين (عضوين في تنظيم القاعدة الإرهابي) بالأدوات.	- السجن لـ 10 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه (للمتهم رقم 1) - التبرئة (للمتهم رقم 2)	1	1	2	2	/150 2015
						حُكم على المتهم بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد.
تحويل الأموال إلى إرهابي (في تنظيم القاعدة).	- السجن لـ 10 سنوات + الترحيل (للمتهم رقم 1)	1	1	1	1	/185 2015
						حُكم على المتهم بجريمة تمويل الإرهاب فقط.
توفير الأموال لإرهابي عضو في تنظيم داعش الإرهابي من خلال تحويل الأموال من مكتب صرافة في الإمارات على الرغم من معرفة حقيقة هذا الفرد وهدفه.	- السجن لـ 5 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه (للمتهم رقم 1)	1	1	1	1	/48 2016
						حُكم على المتهم بتمويل الإرهاب وجرائم أخرى ذات صلة وفُرضت على جريمة تمويل الإرهاب العقوبة الأشد.

<p>1. توفير الأموال لمنظمة إرهابية (أحرار الشام) لمساعدتها على تحقيق أهدافها، على الرغم من معرفة غرضها وأهدافها.</p> <p>2. توفير أساليب التواصل لمنظمة إرهابية (أحرار الشام) لمساعدتها على تحقيق أهدافها، على الرغم من معرفة غرضها وأهدافها.</p>	<p>- السجن لـ10 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه + الترحيل (للمتهم رقم 1)</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>11 /55 2016</p>
<p>تحويل الأموال ونقلها من أجل تمويل منظمة إرهابية (جماعة بوكو حرام الإرهابية في نيجيريا) عبر تحويل أموال من إمارة واحدة في الإمارات إلى نيجيريا لصالح جماعة بوكو حرام الإرهابية لمساعدتها على تحقيق أهدافها.</p>	<p>- السجن المؤبد + مصادرة ما تمّ حجزه + الترحيل (للمتهمين رقم 1 و2)</p> <p>- السجن لـ10 سنوات + مصادرة ما تمّ حجزه + الترحيل (لـ4 متهمين رقم 3، 4، 5، و6)</p>	<p>6</p>	<p>6</p>	<p>6</p>	<p>6 /75 2017</p>
<p>1. توفير الأموال لمنظمتين إرهابيتين (جبهة النصرة والقاعدة) عن طريق جمع الأموال النقدية من منظمات أخرى تابعة لهما ومن خلال التمويل الذاتي.</p> <p>2. جمع الأموال من الجمعيات الخيرية والتبرعات لإرسالها إلى منظمة جبهة النصرة الإرهابية.</p>	<p>- السجن لـ15 سنوات (للمتهم رقم 1)</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1 /96 2017</p>
<p>1. توفير الأموال لمنظمتين إرهابيتين (جبهة النصرة، وأحرار الشام) عن طريق جمع الأموال النقدية من خلال الشبكة على موقع فايسبوك وتحويل الأموال إلى أعضاء المنظمات، على الرغم من معرفة أنهم سيستخدمونها لتمويل عملياتهم الإرهابية.</p> <p>2. جمع الأموال من الجمعيات الخيرية والتبرعات لإرسالها (إلى منظمتي جبهة النصرة وأحرار الشام الإرهابيتين) باستخدام الشبكة على موقع فايسبوك وتطبيق تيليجرام، على الرغم من معرفة حقيقة هاتين المنظمتين وأهدافهما.</p>	<p>- السجن المؤبد + مصادرة ما تمّ حجزه + الترحيل (للمتهم رقم 1)</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1 /61 2018</p>
			75	92	129

المصدر: نيابة أمن الدولة

مربع 4.5. إدانات بتمويل الإرهاب كجريمة قائمة بحد ذاتها

القضية 2015/185: تحويل الأموال إلى منظمة إرهابية

كشفت معلومات تلقاها جهاز أمن الدولة من مصادر سرية أن السيد أ. أ، وهو مواطن باكستاني، قد اعتنق أيديولوجية تنظيم القاعدة الإرهابي، وهو يتمتع بعلاقة مع أعضاء المنظمة وقد سافر من قبل إلى منطقة تسيطر عليها القاعدة للقاء بعض القادة الإقليميين.

تم إلقاء القبض على المتهم واعترف بأنه تواصل مع أحد أعضاء القاعدة الموجود في جزر المالديف بهدف إرسال الأموال إلى المنظمة. بعد ذلك تم إرسال الأموال من جزر المالديف إلى المتهم في الإمارات عبر مزود خدمات تحويل الأموال أو القيمة على شكل أمر دفع، بمبالغ تصل إلى حوالي 2000 دولار أمريكي. ثم عمد المتهم إلى تحويل الأموال من خلال مقدم خدمات تحويل الأموال أو القيمة نفسه إلى السيد أ. ب.، وهو عضو في تنظيم القاعدة في باكستان.

تابع المتهم تلقي الأموال من ذلك الشخص وإرسالها إلى السيد أ. ب. إلى حين اعتقاله. أحيل المتهم إلى المحكمة بتهمة تحويل الأموال إلى شخص إرهابي ينتهي إلى تنظيم القاعدة الإرهابي، مع العلم أن الأموال مخصصة للمنظمة الإرهابية، وفقاً للمادة 29، الفقرة 3 من قانون الجرائم الإرهابية رقم 7 لعام 2014.

أدين المتهم وحكم عليه بالسجن لمدة عشر سنوات وبالترحيل.

القضية 2017/96: توفير الأموال لمنظمة إرهابية

من خلال التحقيقات، تبين أن المشتبه به يعتنق أيديولوجيات جهادية تعود إلى جبهة النصرة والقاعدة، ويدعم عملهما ويوفر لهما المساعدات المالية. سَلَّم المتهم مبلغ 25 ألف درهم من أمواله الخاصة داخل الإمارات يدويًا إلى أحد أعضاء تنظيم القاعدة الذي زار الإمارات لمقابلته واستلام المبالغ منه. كان في الإمارات من أجل استلام الأموال والتبرعات.

كما جمع الأموال من خارج الدولة عن طريق السفر إلى دولة مجاورة في المنطقة، حيث كان أعضاء تنظيم القاعدة حاضرين، وجمع الأموال منهم باليد ليعود بها إلى الإمارات. سَلَّم المبلغ الذي تم جمعه (30 ألف درهم) باليد للعضو نفسه المذكور أعلاه داخل الإمارات. في وقت لاحق، تلقى 100 ألف درهم من أعضاء في تنظيم القاعدة في نفس الدولة المجاورة (بالطريقة نفسها المذكورة أعلاه) ليقوم بتسليمها بالطريقة نفسها المذكورة أعلاه. بعد ذلك، قام بما يلي:

- تسليم 20 ألف درهم من أمواله الخاصة داخل الإمارات باليد إلى عضو في تنظيم القاعدة لدعم المنظمة الإرهابية؛
 - استلم 165 ألف درهم باليد من أشخاص ينتمون إلى تنظيم القاعدة داخل الدولة؛
 - استلم 120 ألف درهم باليد وسلمها شخصيًا إلى جبهة النصرة عبر أحد أعضاء تلك المنظمة داخل الإمارات؛
 - اشترى سيارات مستعملة وأرسلها إلى دولة مجاورة ثم قام بشحنها من هناك إلى تركيا برًّا لتسليمها إلى مقاتلي جبهة النصرة في سوريا؛
 - دعم أيضًا جبهة النصرة ماليًا من خلال توفير 115 ألف درهم من أمواله الخاصة. أثناء تواجده في الإمارات، اتصل به أفراد يتواصلون بالعادة معه ولهم علاقة بتنظيم القاعدة وسافروا إلى الإمارات لاستلام هذا المبلغ باليد. كما سَلَّم الأموال باليد لأفراد يغادرون البلاد للانضمام إلى التنظيم.
 - قام أيضًا بجمع الأموال من خلال علاقته مع جمعية خيرية إماراتية، حيث عمل كمسؤول إداري واستغل ثقة الناس وتعاطفهم لجمع التبرعات للمحتاجين في سوريا، ولكنه استخدم هذه الأموال لإرسالها إلى المنظمات الإرهابية.
 - أرسل مبلغ 70 ألف درهم تم جمعه من التبرعات (من أشخاص في الإمارات ينتمون إلى المنظمة) لدعم الجيش الحر في سوريا وجبهة النصرة.
- أحيل المتهم إلى المحكمة بتهمة توفير الأموال لمنظمة إرهابية (النصرة والقاعدة) وفقًا للمادتين 29 و 30 من قانون الجرائم الإرهابية رقم 7 لعام 2014. أدين المتهم وحُكم عليه بالسجن لمدة 15 عامًا وتمت مصادرة الوسائط (الأجهزة الإلكترونية).

236. يبدو أن القضاة قد لجؤوا في بعض الأحيان إلى سلطتهم التقديرية للحكم على المشتبه بهم بالسجن لمدة تقل عن 10 سنوات كحد أدنى كما هو منصوص عليه في قانون الإرهاب لعام 2014. غالبًا ما يأخذ القاضي في الحسبان العوامل المخففة، مثل عمر المتهم، وفي بعض الحالات، قد يحكم عليه بالسجن لمدة سنة واحدة فقط. أشارت نيابة أمن الدولة أنه يحقّ لوكلاء النيابة استئناف الأحكام التي يشعرون أنها غير عادلة أو غير ملائمة.

237. بالنسبة إلى الأشخاص الاعتباريين، أشارت السلطات إلى حالة واحدة يجري النظر فيها حاليًا حيث يُلاحق أشخاص اعتباريون قضائيًا (قضية Y/X)، لكن لم تصدر إدانة بحق أي شخص اعتباري بتمويل الإرهاب حتى اليوم.

التدابير البديلة المُطبَّقة في الحالات التي لا يمكن فيها إدانة تمويل الإرهاب (على سبيل المثال، التعطيل)

238. عندما يتعدّد استخدام قانون الإرهاب لعام 2014، تستخدم الإمارات قوانين أخرى - بما في ذلك قانون الجمعيات غير الهادفة للربح (القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2008) - لملاحقة ممالي الإرهابيين قضائياً وإدانتهم ومصادرة أموالهم. في إحدى الحالات، تمّ استخدام قانون الجمعيات غير الهادفة للربح هذا لضمان إدانة وتحقيق أهم مصادرة مرتبطة بتمويل الإرهاب (تمثل 799٪ من إجمالي مصادرات الإمارات في حالات الجرائم المرتبطة بتمويل الإرهاب). تتعلق القضية بالإخوان المسلمين قبل أن يتم تسميتهم رسمياً كمنظمة إرهابية في الإمارات. بحسب نيابة أمن الدولة، لم تتمتع الإمارات بأدلة كافية لملاحقة من يجمع الأموال نيابة عن جماعة الإخوان المسلمين قضائياً بموجب قانون الإرهاب، فلجأت إلى قانون الجمعيات الخيرية. لاحقت نيابة أمن الدولة الأفراد قضائياً على أساس جمعهم الأموال من دون تصريح من الجهة التنظيمية.
239. في الحالات التي تفتقر إلى أدلة كافية ويكون المشتبه به أجنبياً، تلجأ الإمارات في أغلب الأحيان إلى ترحيله إلى بلده الأصلي. تجلّى ذلك، على وجه الخصوص، في عدد من حالات حاملي المبالغ النقدية الكبيرة (بملايين الدراهم)، حيث يتم ترحيل الأفراد غالباً مع الأموال. تشير الإمارات إلى أنها تُخطر الدولة الذي يُرحّل المشتبه به إليها وتقدم معلومات تعريفية عنه ومعلومات أخرى عن خلفيته إلى الدولة المستقبلة، لذلك يُرجّح أنه يتم احتجاز هؤلاء الأفراد عند عودتهم إلى بلادهم. على الرغم من غياب ذكر الأرقام الدقيقة هنا، إلا أن عدد هذه الحالات على مدار السنوات الأربع الماضية قد تخطّى إجمالي عدد الملاحقات القضائية لتمويل الإرهاب خلال الفترة الزمنية نفسها.
240. بالنسبة إلى المقاتلين الإرهابيين العائدين من المواطنين الإماراتيين، وحين لا تكفي الأدلة لتوجيه تهمة الإرهاب أو تمويله، أنشأت الإمارات مراكز استشارية لإعادة تأهيلهم. يُقيّم كل عائدٍ نفسياً ويخضع لحظر سفر مؤقت ومراقبة مستمرة من قبل جهاز أمن الدولة.
241. أشارت دائرة الرقابة على البنوك إلى أنها أغلقت بعض مكاتب الصرافة (وهي بصدد اتخاذ أنواع أخرى من الإجراءات القابلة للتنفيذ بحق مكاتب صرافة أخرى) بسبب رصد أوجه القصور في التزامها، قد يسهل بعض منها تمويل الإرهاب. كما ذكر جهاز أمن الدولة إغلاق الشركات كتدبير تعطيل تُخذ بحق الحوالة دار غير المسجلين، ولكن لم تُقدم سوى تفاصيل محدودة. بشكل عام، عمدت دائرة الرقابة على البنوك أيضاً إلى فرض قيود على إعادة ترخيص الحوالة دار من حوالي 300 إلى حوالي 20 (على الرغم من وجود خطط لإعادة ترخيص عدد أكبر تدريجياً)، وتعتبر الإمارات هذه الإجراءات تدبيراً وقائياً للحد من مخاطر حوالة دار التي تسهل تمويل الإرهاب.
242. لم تلجأ الإمارات إلى العقوبات المالية المستهدفة (إما عبر القائمة المحلية أو عبر مقترح تقدّمه إلى لجنة 1267 التابعة للأمم المتحدة) كأداة لتعطيل الأفراد المُدانين غيابياً أو غيرهم من الفارين. يثير هذا الموضوع العجب، خاصة في الحالات التي صدرت فيها الإدانة غيابياً، إذ تتطلب التسمية عبء إثبات أقلّ (أسباب معقولة) من الإدانة الجنائية ويمكن أن يشكل تدبيراً وقائياً قتيماً ضد ممالي الإرهابيين الذين فروا من العدالة.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 9

243. صُنِّفت الإمارات على أنها تتمتع بمستوى أساسي من الفعالية في النتيجة المباشرة 9.

النتيجة المباشرة 10 (التدابير الوقائية والعقوبات المالية لتمويل الإرهاب)

تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة لتمويل الإرهاب دون تأخير

244. تنفذ الإمارات العقوبات المالية المستهدفة المرتبطة بتمويل الإرهاب إلى حد ما، إذ ثمة عمليات تجميد أصول متعلقة بالقائمة المحلية (قرار مجلس الأمن رقم 1373)، لكن بشكل عام لا تُنفذ العقوبات المالية المستهدفة المتعلقة بتمويل الإرهاب دون تأخير.
245. من خلال التقييم الوطني للمخاطر، بما في ذلك التقييم الذاتي، أقرت الإمارات بالحاجة إلى تحسين إطار العقوبات المالية المستهدفة إلى حدّ كبير، وبدأت في تنفيذ تدابير جديدة مهمة. اعتمد مجلس الوزراء في يناير 2019 لائحة جديدة - قرار مجلس الوزراء رقم (20) لعام 2019 بشأن تنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمكافحة ومنع الإرهاب وتمويله ومكافحة انتشار أسلحة الدمار الشامل وجميع القرارات ذات الصلة (القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن). توفّر هذه اللائحة الجديدة، مع الآلية الجديدة للنقل والإخطار التلقائيين، إطاراً محسّناً كثيراً لتنفيذ العقوبات المالية المستهدفة. تتألف الآلية الجديدة لتنفيذ القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن من بوابة داخلية وموقع إلكتروني جديد للواجهة العامة، حيث تكون لجنة السلع الخاضعة لرقابة الاستيراد والتصدير (لجنة الاستيراد/التصدير) مسؤولة عنهما. توفر البوابة آليةً للمكتب التنفيذي التابع للجنة الاستيراد/التصدير لإعلام السلطات المختصة في الإمارات بالأسماء الجديدة المدرجة، ويحتوي الموقع على معلومات مناسبة للجمهور، تشمل: القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، روابط مباشرة إلى القائمة الأمامية الموحدة والموجودة على موقع

الأمم المتحدة (تشمل هذه القائمة جميع الكيانات المسماة من قبل الأمم المتحدة بموجب جميع أنظمة الجزاءات الخاصة بها)، والقائمة المحلية الإماراتية، وشرح إجراءات رفع الاسم عن القوائم الأومية والقوائم المحلية. يمكن العودة إلى التوصية 6 لوصف في كامل أكثر للنظام الجديد. 246. تم اختبار البوابة داخليًا مع السلطات المختصة قبل شهرين تقريبًا من الزيارة الميدانية، مع إطلاق الموقع الإلكتروني للجمهور في الأسبوع الذي سبق الزيارة (أي نهاية يونيو 2019). نتيجة لذلك، كان الوعي العام بالإجراءات الجديدة بين السلطات والقطاع الخاص منخفضًا للغاية، والوعي بالقائمة المحلية (1373) والإجراءات المتعلقة بها منخفضًا بشكل خاص. لذلك، لم يتم تنفيذ الآلية الجديدة إلى حد يمكن أن يُثبت فعاليتها. 247. بالتالي، كان نظام العقوبات المالية المستهدفة على تمويل الإرهاب في الإمارات يمر بمرحلة انتقالية أثناء الزيارة الميدانية، ولكن تم تنفيذ هذه العقوبات بموجب النظام السابق، أي لم تُنفذ العقوبات من دون تأخير. كان نظام قرارات مجلس الأمن 2253/1989/1267 كما يلي:

- يتم إخطار بعثة الإمارات العربية المتحدة لدى الأمم المتحدة في نيويورك بقرار أو عقوبة جديدة اتخذتها الأمم المتحدة. باستخدام منصة إلكترونية، تقوم البعثة بإخطار المكتب التنفيذي على الفور.
 - في غضون يوم أو يومين، يخطر المكتب التنفيذي المصرف المركزي وسلطات إنفاذ القانون من أجل تجميد الأصول. يتطلب هذا الإخطار منهم تنفيذ المتطلبات على الفور وتوفير التغذية العكسية إلى المكتب التنفيذي في غضون 10 أيام (من أجل إحاطة مجلس الأمن بها).
 - يبلغ المصرف المركزي الجهات الخاضعة لرقابته بالأسماء المدرجة عبر تجميع. تطلب هذه التعميمات من الكيانات أن تتحقق من قواعد بياناتها وتبحث عن أي اسم مطابق، وتجمد أي حسابات يتم اكتشافها، وتبلغ المصرف المركزي بذلك. أما الهيئات الرقابية الأخرى، فهي تعتمد طرق إخطار مختلفة ومتعددة. ويتعين على الكيانات المبلغة أن تلتزم بهذه الإخطارات، ويتم تقييم التزامها أثناء المراجعة الدورية.
 - يقوم الكيان الخاضع للرقابة بفحص عملائه وحساباتهم ويبلغ المصرف المركزي عن أي تطابق في الأسماء، وأي عمليات تجميد، في غضون أربعة أيام عمل.
 - بعد تلقي الرد من السلطات المختصة، يرسل المكتب التنفيذي هذه الملاحظات إلى مجلس الأمن.
248. أشارت السلطات أن آخر التعميمات للإبلاغ بقوائم مجلس الأمن قد صدرت في أبريل 2019. بعد ذلك، وحتى بدء تشغيل الموقع الإلكتروني الجديد التابع للمكتب التنفيذي، ركز المكتب على تسجيل الكيانات الخاضعة للرقابة على لائحة البريد الإلكتروني والإشعارات التلقائية. 249. في النظام السابق المستخدم للتجميد بموجب قرارات مجلس الأمن 2253/1989/1267 تأخيرًا كامن، ولم تثبت الإمارات أن التعميمات الصادرة بموجب النظام وما يتبعها من فحوصات تقوم بها الكيانات الخاضعة للرقابة قد تمت من دون تأخير. كما تضمن النظام السابق هيئة رقابية واحدة فقط (المصرف المركزي) وجهات أمنية أخرى (لأغراض حظر السفر الذي تفرضه الأمم المتحدة)، لذلك برزت أيضًا ثغرات في إخطار الكيانات المبلغة الأخرى (مثل شركات الأوراق المالية وشركات التأمين).
250. في الإطار نفسه، تم اتخاذ تدابير لتجميد الأصول عملاً بقرار مجلس الأمن 1373 لكن مع وجود تأخير. عملاً بالسلطة المنصوص عليها في قانون مكافحة الإرهاب لعام 2014، أصدرت حكومة الإمارات قرارًا في نوفمبر 2014 بتسمية 83 منظمة إرهابية محليًا، بما فيها جماعة الإخوان المسلمين وحزب الله والحوثيين وبوكو حرام، وكذلك تنظيم القاعدة وداعش. صدرت 6 قرارات أخرى عن الحكومة في عامي 2017 و 2018، بتسمية 27 منظمة إضافية و 104 أفراد.

الجدول 4.5. قرارات مجلس الوزراء والأشخاص والكيانات والمنظمات المسماة

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014
عدد قرارات مجلس الوزراء	7	2	4		1
عدد الأفراد	104	15	89		
عدد الكيانات/المنظمات الإرهابية	110	3	24		83
المجموع	214	18	113		83

المصدر: المجلس الأعلى للأمن الوطني

251. مع ذلك، لم تُبلغ الكيانات الخاضعة للرقابة بقرارات التسمية من دون تأخير. أصدرت عدة جهات رقابية - وهي هيئة الأوراق المالية والسلع، وهيئة التأمين، وسلطة دبي للخدمات المالية، وسلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي - إخطارات بعد صدور قرار مجلس

- الوزراء بعدة أيام وأحياناً بعدة أشهر. في بعض الأحيان، اكتشفت الجهات الرقابية أمر هذه التسميات الجديدة عبر وسائل الإعلام وتواصلت لاحقاً مع المصرف المركزي للحصول على نسخة من التعميم الصادر.
252. في حالة وجود تطابق حقيقي مع قوائم الأمم المتحدة أو القوائم المحلية، لا تعي معظم كيانات القطاع الخاص تمامًا التزاماتها بالتجميد. أبلغت معظم الكيانات أنه في هذه الحال تبلغ المصرف المركزي عن وجود هذا التطابق أو تغلق الحساب ببساطة أو ترفض القيام بالمعاملة. انتهى أمر معظم المطابقات الجزئية التي تم الإبلاغ عنها تقريباً بإغلاق الحساب وإعادة الأصول قبل الإبلاغ. ينطبق هذا الواقع على جميع القطاعات، والمؤسسات على اختلاف أحجامها، كما ينطبق في أرض الدولة (البر الرئيسي) وفي المناطق الحرة المالية.
253. خلال فترة التقييم (من عام 2013 حتى النصف الأول من عام 2019)، لم تحصل أي عملية تجميد أصول بموجب قوائم 2253/1989/1267. (حصلت عمليات تجميد أصول قبل عام 2008). في حين تختلط الأرقام المتعلقة بتجميد الأصول على أساس العقوبات المالية المستهدفة مع أرقام تجميد الأصول وفقاً للتحقيقات الجنائية، يبدو أنه قد تم تجميد حوالي 874 ألف درهم (212000 يورو) وفقاً للقوائم المحلية بين 2013 و2018، وكلها تم تجميدها في عام 2017.
254. كانت هناك اختلافات في توافر الإحصاءات حول التزام البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة بالتحقق من العقوبات، وتعدّد الأمر أكثر لأنّ دائرة الرقابة على البنوك لا تفصل في اختبارها لضوابط التحقق بين العقوبات المالية المستهدفة والأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر. بالتالي تختلط إحصائيات الالتزام الخاصة بكل من العقوبات المالية المستهدفة والأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر. أظهرت الإحصاءات الأولية المقدمة ارتفاعاً في أوجه القصور، لا سيما في البنوك الواقعة في البر الرئيسي والمؤسسات خارج المناطق الحرة المالية. ومع ذلك، أظهرت الإحصائيات التي تم توفيرها لاحقاً والتي تتضمن فروعاً أجنبية في البر الرئيسي والمؤسسات الواقعة في المناطق الحرة المالية تحسناً ملحوظاً. في حين يطرح غياب التركيز الفردي على التحقق من العقوبات المالية المستهدفة مشكلة، وقد يساهم في نقص الوعي على نطاق واسع بالضوابط المناسبة في مجال العقوبات المالية المستهدفة لدى المؤسسات المالية ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة، من المشجع رؤية الإحصائيات العامة حول التحقق من العقوبات المالية المستهدفة والأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر ترتفع أكثر فأكثر. مع ذلك، لم تُفرض أي غرامات أو إجراءات إنفاذ رادعة أخرى على أوجه القصور المتعلقة بالعقوبات المالية المستهدفة على تمويل الإرهاب، واقتصرت التدابير التصحيحية على خطابات التحذير.
255. تقتصر الأدلة الإرشادية المكتوبة حول العقوبات المالية المستهدفة على فصل واحد من دليل إرشادي شامل عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب صدر قبل أسبوع واحد من الزيارة الميدانية. هذا الفصل عبارة إلى حد كبير عن تكرار الالتزامات الجديدة الواردة في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، وقانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، أو تكرار بطريقة أخرى للالتزامات الواردة في القوانين واللوائح الجديدة نسبياً. لا يوفّر هذا الفصل أي إرشادات عن طريقة كشف التهرب من العقوبات أو علامات الإنذار/المؤشرات الأخرى، ولم يكن معظم القطاع الخاص تقريباً على دراية بوجوده. (ملاحظة: كانت سلطة تنظيم الخدمات المالية تجري مراجعة موضوعية تضمنت العقوبات المالية المستهدفة، لكنها لم تكن قد اكتملت عند وقت الزيارة الميدانية؛ وكانت سلطة دبي للخدمات المالية قد أكملت مراجعة موضوعية حول تمويل التجارة تغطي بعض جوانب العقوبات المالية المستهدفة، ولكن بشكل سطحي فقط). يرجح أنّ كون هذه الجهود جديدة نسبياً وافتقارها لتفاصيل ذات مغزى قد ساهم في ضعف مستوى فهم نظام العقوبات المالية المستهدفة بين كيانات القطاع الخاص.
256. تُعتبر أنشطة التواصل التي قامت بها السلطات المختصة والجهات الرقابية مع القطاع الخاص لتوضيح العقوبات المالية المستهدفة قليلة للغاية، وتقتصر إلى حد كبير على التحقق من أنظمة الفحص أثناء اختبار أنظمتها لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تم إخطار بعض كيانات القطاع الخاص بالموقع الإلكتروني الجديد للجنة الاستيراد والتصدير في الأسبوع الذي سبق الزيارة الميدانية (أواخر يونيو 2019)، لكنها أظهرت معرفة محدودةً بمحتوياته أو غرضه.
257. لم تقترح الإمارات على الأمم المتحدة أي تسميات.
- النهج والتواصل والإشراف باستهداف الجمعيات غير الهادفة للربح المعرضة لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب**
258. طبقت الإمارات تدابير مركزة ومتناسبة على الجمعيات غير الهادفة للربح التي تم تحديدها على أنها عرضة لمخاطر تمويل الإرهاب إلى حد كبير، على الرغم من أن بعض الجمعيات غير الهادفة للربح ذات المخاطر المرتفعة لم تتلقَ إشرافاً كافياً إلا مؤخراً. أجرت الإمارات تقييماً لمخاطر الجمعيات غير الهادفة للربح وتتمتع بضوابط قوية في مجال الترخيص والرقابة المالية، تُضاف إلى الرقابة الكافية إلى حد كبير التي تقوم بها الجهات الرقابية، للمساعدة في منع ممالي الإرهابيين من استغلالها. يتعلق وجه القصور الرئيسي بالجمعيات غير الهادفة للربح التي يرخّصها

الحاكم (صناديق الحكام)، والتي تمّ تصنيفها على أنّها عرضة لمخاطر مرتفعة للاستغلال من أجل تمويل الإرهاب ولم تخضع للرقابة من قبل. وكانت وزارة تنمية المجتمع قد بدأت لتوّها عملية الرقابة الرسمية عليها في وقت الزيارة الميدانية.

259. حدد تقييم المخاطر المجموعة الفرعية من الجمعيات غير الهادفة للربح التي تقع ضمن تعريف مجموعة العمل المالي، وصنّف مخاطر هذه المجموعات من الجمعيات. وخلص التقييم إلى أن الجمعيات غير الهادفة للربح الأكثر عرضةً للاستغلال من قبل ممالي الإرهابيين هي تلك التي حصلت على رخصة عملها من وزارة تنمية المجتمع (الوزارة- السلطة القضائية الاتحادية)، وحكام الإمارات الفردية (صناديق الحكام على مستوى الإمارة)، ودائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري (الدائرة – السلطة القضائية في دبي). تمّ اعتبار الجمعيات غير الهادفة للربح في المدينة العالمية للخدمات الإنسانية (المدينة – سلطة منطقة دبي الحرة) أقل خطورة نظرًا لطبيعتها وأنشطتها (مثل الجمعيات غير الحكومية الأجنبية المعترف بها دوليًا، ووكالات الأمم المتحدة). يمكن العودة إلى التوصية 8 لمزيد من التفاصيل. وتأتي أنواع وأرقام تلك الجمعيات غير الهادفة للربح كما يلي.

الجدول 4.6. الجمعيات غير الهادفة للربح اعتبارًا من 31 ديسمبر 2018

تصنيف المخاطر	أنواع الجمعيات غير الهادفة للربح (2018)	عدد الجمعيات غير الهادفة للربح التي تقوم بأنشطة دولية	عدد الجمعيات غير الهادفة للربح المرخصة	الجهة التي ترخّص الجمعيات غير الهادفة للربح
أكثر ارتفاعًا	185 - ذات النفع العام 20 - الجمعيات الوطنية 17 - صناديق اجتماعية	10	222	وزارة تنمية المجتمع
أكثر ارتفاعًا			51	جمعيات غير هادفة للربح حصلت على ترخيصها من حكام الإمارات السبع:
	جمعية خيرية اتحادية (الهلال الأحمر الإماراتي)	1	1	رخصة اتحادية
	جمعية خيرية داخل إمارة واحدة	15	2023	دبي
		5	9	أبو ظبي
		1	3	رأس الخيمة
		0	2	أم القيوين
		2	5	الشارقة
		1 (بنغلادش فقط)	1	الفجيرة
		3	7	عجمان
أكثر ارتفاعًا	جمعيات خيرية	7	15	دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري
أكثر انخفاضًا	64 جمعية بما فيها 8 تعود إلى الأمم المتحدة	64	64	المدينة العالمية للخدمات الإنسانية
		108	354	المجموع

المصدر: وزارة تنمية المجتمع، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، المدينة العالمية للخدمات الإنسانية

²⁰ من بين هذه الجمعيات الـ 23، حصلت 3 منها على ترخيص أيضًا من وزارة تنمية المجتمع.

260. ثمة تعاون جيد وخطوط اتصال مفتوحة مع جميع الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح، ووزارة الداخلية وجهاز أمن الدولة/ جهات إنفاذ القانون الأخرى. قامت جميع الجهات الرقابية نوعاً من التواصل على الأقل مع الجمعيات غير الهادفة للربح التي تخضع لرقابتها لتناول مسألة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ضوابط الترخيص والضوابط المالية

261. في الإمارات ضوابط ترخيص وضوابط مالية قوية تساعد في منع استغلال ممالي الإرهاب للجمعيات غير الهادفة للربح. تشمل هذه الضوابط القوية ما يلي: يمكن العودة إلى التوصية 8 لمزيد من التفاصيل.

- تتحقق وزارة الداخلية من خلفية مؤسسي الجمعيات غير الهادفة للربح وأعضائها/المتطوعين فيها، وتمنح الوزارة نفسها الترخيص للجمعيات الجديدة، هذا ولقد رفضت وزارة الداخلية بعض الطلبات لأنّها لم تجتاز مرحلة التحقق من الخلفية الجنائية.
- على وزارة تنمية المجتمع إصدار "شهادة لا مانع" لتمتلك الجمعية غير الهادفة للربح من فتح حساب مصرفي لها.
- يجب أن تمرّ جميع تحويلات الأموال الدولية عبر الهلال الأحمر الإماراتي.

262. بين عامي 2013 و2018، وافقت وزارة تنمية المجتمع على 49 طلباً للحصول على ترخيص لجمعيات غير هادفة للربح ورفضت 23 طلباً؛ ونظرت المدينة العالمية للخدمات الإنسانية في 97 طلباً ورفضت 40 منها؛ ونظرت دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري في 5 طلبات ورفضت 4 منها. تمّ رفض هذه الطلبات لأنّها لم تتمكن من اجتياز مرحلة التحقق من الخلفية الجنائية التي قامت بها وزارة الداخلية أو لم توفر المستندات المطلوبة للترخيص (مثل المستندات المصدقة، أو عقود الإيجار، أو دفع رسوم الترخيص، أو عدم كفاية رأس المال). لم يتم الكشف عن أي مشاكل مرتبطة بتمويل الإرهاب.

التدابير المركزة والمتناسبة تماشيًا مع النهج القائم على المخاطر

263. يُعتبر تنفيذ التدابير المركزة والمتناسبة القائمة على المخاطر على الجمعيات غير الهادفة للربح متفاوتاً بعض الشيء، ولكنّه في طور في التحسن.

وزارة تنمية المجتمع

264. تتولى وزارة تنمية المجتمع ترخيص ورصد معظم الجمعيات غير الهادفة للربح في الإمارات. وأنشأت الوزارة مصفوفة شاملة للمخاطر لتصنيف المخاطر المتبقية في هذه الجمعيات باستخدام عدد من المعايير، بما فيها نطاق العمل، والقدرة المالية، وتقييم الضوابط الداخلية، ومصدر التمويل، وما إذا كانت الجمعية ترسل الأموال إلى الخارج، وعوامل أخرى. خلص تقييم المخاطر الذي قامت به وزارة تنمية المجتمع إلى أن معظم الجمعيات غير الهادفة للربح منخفضة المخاطر، وتمّ تصنيف 7 منظمات على أنّها متوسطة المخاطر، ولم تُصنّف أي جمعية على أنّها مرتفعة المخاطر. وتشمل العوامل التي أدت إلى تصنيف معظم الجمعيات على أنّها منخفضة المخاطر ما يلي: (1) الجمعيات تقوم بعمليات محلية فقط؛ (2) حجم/نطاق الجمعيات صغير؛ (3) تتمتع بضوابط داخلية قوية وتلتزم بجميع مسؤوليات الإبلاغ المالي.

265. لا تزال مصفوفة المخاطر هذه جديدة وتم إرسالها إلى الجهات الرقابية الأخرى أثناء الزيارة الميدانية كدليل مُقترح لها حتى تقيّم أكثر مخاطر الجمعيات غير الهادفة للربح الخاضعة لرقابتها. نظرًا إلى أن وزارة تنمية المجتمع تشرف على معظم الجمعيات المرتفعة المخاطر التي تقع ضمن تعريف مجموعة العمل المالي، على المصفوفة أن تحسّن التقييم القائم على المخاطر للجمعيات غير الهادفة للربح والرقابة التي تخضع لها في المستقبل.

266. تعتمد وزارة تنمية المجتمع نهجًا قائمًا على المخاطر براعي عدة عوامل، بما فيها تقييم المخاطر وأنشطة الجمعيات غير الهادفة للربح ونتائج الالتزام. وتستخدم هذه المعلومات لتصنيف بعض الجمعيات على أنّها مرتفعة المخاطر، ممّا يعزّز نهجها الرقابي ويدفعها إلى التركيز أكثر على هذه الجمعيات. تركز الوزارة على "مؤسسات النفع العام" (نظرًا لتصنيفها كمؤسسات خيرية، تقوم بأنشطة دولية وتعتمد بشكل أساسي على التبرعات كمورد مالية)، والتي تشمل 10 منظمات غير هادفة للربح تقوم بأنشطة دولية وهي مؤهلة لجمع الأموال. تركز الوزارة أيضًا على الجمعيات الوطنية التي يكون مصدر تمويلها الرئيسي من الأموال التي خصصها المؤسس نفسه وتكون معظم أنشطتها داخلية.

267. تجري وزارة تنمية المجتمع عمليات تفتيش ميداني للجمعيات غير الهادفة للربح وتستخدم الأدوات المكتبية (المراجعات مكتبية) لممارسة الرقابة على هذه الجمعيات. تشمل الإجراءات الرقابية خطة عمل رقابية، ونموذج عن تقرير التفتيش، ووثائق المتابعة والتواصل. وتنظر عمليات التفتيش الميداني في جميع البيانات المالية والإدارية وفي الأنشطة التي تُجرى. ويشمل ذلك التحقق من جميع السجلات والبيانات للتأكد من أنّ الجمعيات غير الهادفة للربح لا تتعامل مع أي منظمات إرهابية مسمّاة.

268. بالنسبة إلى الرقابة المكتبية، تلجأ وزارة تنمية المجتمع إلى مدققين خارجيين ينظرون في التقارير الربع سنوية التي ترفعها الجمعيات غير الهادفة للربح. وتستعرض الوزارة حسابات كل جمعية لتحرص أن تخصص الأموال والموارد اللازمة لأنشطة ومشاريع الجمعية يتماشى مع وثائق تأسيسها. كما تستعرض الوزارة العوامل الإدارية بما في ذلك محاضر اجتماعات مجلس الإدارة، وإجراءات قبول الأعضاء وعزلهم، والعضوية الخارجية في الجمعية، والسجلات والحسابات الإدارية، وإجراءات تعيين الموظفين وعزلهم.

الجدول 4.7. عمليات الرصد الميداني والمكتبي في وزارة تنمية المجتمع

عدد عمليات التفتيش	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
التفتيش الميداني	3	3	3	3	5	3	20
مؤسسات النفع العام	3	9	13	6	10	11	52
الجمعيات الوطنية	1	1	1	1	1	1	4
الصناديق الاجتماعية	150	158	162	166	175	لا ينطبق	811
التفتيش المكتبي	11	12	14	14	19	لا ينطبق	70
مؤسسات النفع العام	17	17	17	17	17	لا ينطبق	85
الجمعيات الوطنية							
الصناديق الاجتماعية							

المصدر: وزارة تنمية المجتمع

269. من خلال عمليات التفتيش هذه، حددت وزارة تنمية المجتمع ما مجموعه 83 خرقاً، أسفر عن 4 حالات عزل لأعضاء من مجلس الإدارة و20 خطأً لاتخاذ الإجراءات التصحيحية. تُعتبر معظم الانتهاكات بسيطة، وتتعلق بالمتطلبات المالية والإدارية، ولا تستدعي إجراءات تصحيحية إضافية. لا توجد مشاكل محددة متعلقة بتمويل الإرهاب.

270. في وزارة تنمية المجتمع 6 مفتشين، ينتمون إلى قسم التدقيق المالي والقسم القانوني فيها. نظراً لمسؤوليات الوزارة، وإشرافها على 214 جمعية غير هادفة للربح وقريباً جميع صناديق الحكام البالغ عددها 51 جمعية (انظر أدناه)، فقد تُعتبر أنها تعاني نقصاً في الموارد إلى حد ما.

الجمعيات غير الهادفة للربح المنشأة بقوانين محلية (صناديق الحكام)

271. وقت الزيارة الميدانية، كانت الجمعيات غير الهادفة للربح المنشأة بقوانين محلية (صناديق الحكام) قد بدأت تخضع للرقابة. تشكل هذه الجمعيات حوالي 14 بالمئة من إجمالي الجمعيات غير الهادفة للربح في الدولة و18 بالمئة من تلك التي تُعتبر "مرتفعة المخاطر" بطبيعتها. في حين قد تبدو ضوابط الترخيص كافية، إلا أن هذه الكيانات لم تُقَيَّم مخاطرها حتى التقييم الوطني للمخاطر عام 2018. ويمثل ذلك نقطة ضعف أساسية محتملة.

272. حددت الإمارات نقطة الضعف هذه كجزء من عملية التقييم الوطني للمخاطر وكلفت وزارة تنمية المجتمع بتولي الرقابة على هذه الجمعيات غير الهادفة للربح. بدأت الوزارة بالتنسيق مع ديوان الحكام (التي كان يتمتع سابقاً بالاختصاص القضائي عليها، على الرغم من أنها لم تشرف عليها بشكل ناشط) وكل من الإمارات الفردية لنقل مهام الرقابة. ثم وضعت الوزارة نموذجاً للتفتيش الميداني وبدأت عمليات الرقابة الميدانية والمكتبية. واعتباراً من وقت الزيارة الميدانية، أوضحت الوزارة أنها مارست أعمال الرقابة على 23 جمعية من أصل 51، مما يثبت أن الإمارات قد بدأت بمعالجة نقطة الضعف هذه. على الرغم من اعتبار هذه الخطوة تقدماً هاماً، لم يتلقَ أكثر من نصف هذه الجمعيات زيارةً ميدانية، مما يُعتبر نقصاً كبيراً. على وزارة تنمية المجتمع أن تكمل تنسيقها مع ديوان الحكام/الإمارات من أجل تسريع الرقابة على هذا القطاع.

273. تمارس دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري الرقابة الميدانية والمكتبية على 15 جمعية غير هادفة للربح تخضع لإشرافها. تشمل الإجراءات المكتبية مراجعة التقارير المالية السنوية، التي تنتقل الآن لتصبح تقارير ربع سنوية. تتمتع الدائرة أيضاً بدليل للرقابة يتضمن إجراءات التفتيش الميداني للجمعيات غير الهادفة للربح. في الهيئة حالياً مفتشان ماليان وثلاثة مفتشين إداريين يتولون عمليات التفتيش المكتبي، وأربعة مفتشين يتولون عمليات التفتيش الميداني. وتعتزم الهيئة رفع عدد المفتشين الميدانيين إلى 7 بحلول نهاية عام 2019.

274. تغطي خطة التفتيش الميداني زيارة واحدة سنوية على الأقل لكل جمعية غير هادفة للربح. وكجزء من عمليات التفتيش، تستعرض دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري البيانات المالية التابعة للجمعية (بما في ذلك مصادر الدخل)، وتتأكد من إيداع الأموال في الحسابات الصحيحة، وتنتظر في طريقة إنفاق الأموال لضمان إنفاقها على النحو المنشود.

275. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تستعرض دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري جميع أنشطة جمع التبرعات في دبي وتوافق عليها مسبقاً، وهو تكرار يمنع أي استغلال محتمل للجمعية بهدف تمويل الإرهاب.

الجدول 4.8. الجمعيات غير الهادفة للربح الخاضعة لرقابة دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	عدد الجمعيات غير الهادفة للربح والزيارات الميدانية
--	15	12	13	15	16	17	عدد الجمعيات غير الهادفة للربح الخاضعة للرقابة*
102	30	12	13	15	15	17	عدد الزيارات الميدانية

*وقعت دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري مذكرات تفاهم مع وزارة تنمية المجتمع لتنظيم بعض الجمعيات غير الهادفة للربح. لذلك، تخضع بعض الجمعيات غير الهادفة للربح لرقابة وزارة تنمية المجتمع ولا يتجاوز العدد الخاضع لرقابة الهيئة 12 جمعية منذ عام 2017 و 2018.

276. كشفت عمليات التفتيش هذه عن 269 مخالفة في الفترة الممتدة من 2013 و 2018، وكلها مخالفات إدارية. وشملت العقوبات إرسال خطابات تحذير ومصادرة الأموال التي تم جمعها من دون موافقة دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري. إذا استمرت جمعية غير هادفة للربح بمخالفة اللوائح، توصي الهيئة أيضاً بإلغاء ترخيصها. منذ عام 2014، ألغت الهيئة ما مجموعه 5 تراخيص منظمات غير هادفة للربح.

277. من أجل اعتماد نهج رقابة قائم أكثر على المخاطر، وضعت دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري مؤخرًا إطارًا قائمًا على المخاطر، واعتبارًا من وقت الزيارة الميدانية كانت بصدد تجربته. تتلقى الجمعيات التي تم تحديدها على أنها مرتفعة المخاطر زيارتين اثنتين في السنة. على سبيل المثال، ستلتقى الجمعيات التي تجمع أموالاً أكثر أو تتعامل مع الدول المرتفعة المخاطر زيارات أكثر.

المدينة العالمية للخدمات الإنسانية

278. نقحت المدينة العالمية للخدمات الإنسانية مؤخرًا قواعد الترخيص الخاصة بها في عام 2018 واتبعت نهجًا قائمًا على المخاطر لتجديد ومنح التراخيص للجمعيات غير الهادفة للربح، ولجمع التبرعات. تم تنقيح هذه القواعد أكثر في عام 2019، لتشمل شرط إجراء التحويلات المالية عبر الهلال الأحمر.

279. لا تقوم المدينة العالمية للخدمات الإنسانية بزيارات تفتيش ميداني بل تمارس الرقابة عبر المراجعة المكتبية. تقدم الجمعيات غير الهادفة للربح تقارير مالية وتقارير عن أنشطتها سنويًا، أو كل ثلاثة أشهر عندما تحدد المدينة أن المخاطر مرتفعة، ويتحقق موظفو المدينة من هذه التقارير. على الرغم من أن المدينة لا تجري عمليات تفتيش ميداني، يكون ممثل عن المدينة ومسؤول من دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري موجودين فعليًا لمراقبة فعاليات جمع التبرعات التي يجريها أعضاء المدينة. في جميع حملات جمع التبرعات التي تقوم بها الجمعيات غير الهادفة للربح الأعضاء في المدينة، يجب إيداع التبرعات مباشرة في حساب في المدينة، يقوم لاحقًا بدفع هذه الأموال إلى الجمعيات غير الهادفة للربح.

280. بين عامي 2013 و 2018، أجرت المدينة العالمية للخدمات الإنسانية مراجعة سنوية واحدة للتقارير المالية وتقارير الأنشطة التي قدمتها كل من الجمعيات غير الهادفة للربح، أي 30 مراجعة في عام 2013 وصولاً إلى 49 مراجعة في عام 2018. كشفت المراجعات عن وجود ما مجموعه 145 مخالفة، معظمها يُعزى إلى عدم تقديم التقارير المالية أو تقارير الأنشطة في الوقت المحدد، أو عدم تجديد الترخيص قبل انتهاء الصلاحية، أو

عدم وجود تأمين. وشملت العقوبات المفروضة غرامات، وتعهّدات قابلة للتنفيذ، وإخطارات تحذير. بين عامي 2014 و2017، ألغت المدينة العالمية تراخيص ثلاث منظمات غير هادفة للربح لأنّها لم تجتاز عملية التحقق من الخلفية الجنائية.

الحرمان من أصول ووسائل تمويل الإرهاب

281. نظرًا لهيكل مخاطر تمويل الإرهاب في الإمارات، وعدد قضايا تمويل الإرهاب التي تمت ملاحقتها قضائيًا وإداناتها، تحرم الإمارات الإرهابيين والمنظمات الإرهابية وممولي الإرهابيين من الأصول والوسائل بحدّ منخفض نسبيًا.

282. بالنسبة إلى العقوبات المالية المستهدفة على تمويل الإرهاب والمرتبطة بتجميد الأصول، لم تجمد الإمارات خلال فترة التقييم أي أصول وفقًا لقرار مجلس الأمن 1267، والقرار 1989، والقرارات اللاحقة. بالنسبة إلى قائمتها المحلية، جمدت الإمارات ما مجموعه 874 ألف درهم (212 ألف يورو)، كلها في عام 2017 (يمكن العودة إلى النقطة 10.1 أعلاه). كما تم تجميد أصول أخرى وفقًا للتحقيقات الجنائية، وبلغ مجموعها 56 مليون درهم (13.7 مليون يورو) بين عامي 2013 و2018.

283. تستخدم الإمارات عمليات تجميد الأصول مؤقتًا في حالات تمويل الإرهاب كتدابير وقائي، بانتظار إصدار الأحكام الجنائية. بين عامي 2013 و2018، أصدرت السلطات المختصة ما مجموعه 112 أمرًا بالتجميد من أجل منع تهريب الأصول. تقدر الإمارات أنه خلال هذه الفترة الزمنية كان هناك 206,85 مليون درهم (50,2 مليون يورو) تتعلق بتحقيقات تمويل الإرهاب، وتم تجميد حوالي 27٪ من هذا المجموع بنجاح (56 مليون درهم، أو 13,7 مليون يورو)²¹. حصلت جميع عمليات التجميد هذه في عامي 2017 و2018، في أربع قضايا منفصلة أصدرت فيها السلطات 75 من أصل 112 أمر تجميد خلال هذه الفترة، في حين أن أوامر التجميد الـ 37 المتبقية التي صدرت في السنوات الأربع السابقة لم تؤدّ إلى تجميد أي أصول. تشير الإمارات إلى أنه في عدّة حالات، تم بالفعل التخلص من الأصول أو نقلها خارج الدولة، وأحيانًا قبل بدء التحقيق.

²¹ تشير دولة الإمارات إلى أن الأموال المحددة التي تمّ تقديرها تمثل تقديرات النيابة العامة في وقت التحقيق لإجمالي المبالغ المستخدمة لتمويل الإرهاب في قضية معينة ويمكن أن تشمل مبالغ يتم استخدامها بالكامل في كثير من الأحيان قبل التحقيق. لا يمثل هذا الرقم بالضرورة الأموال الموجودة في الحسابات المصرفية.

الجدول 4.9. المبالغ المحددة والمجمدة والمصادرة في القضايا الجنائية

المصدر المرتبطة بـ	قيمة المصادرة	أوامر المصادرة	أوامر التجميد المتعلقة بالقضايا الواردة في النتيجة المباشرة 9	قيمة الأصول المجمدة (بالدرهم)	أوامر التجميد	المبلغ المقدر المحدد*	العام
	0	0	القضية رقم 2013/147	0	0	236,500 درهم (57,380 يورو)	2013
القضية رقم 2014/59	3,000,000 درهم	1	القضيتان رقم 2014/23 و 2014/150	0	35	7,713,600 درهم (1,871,500 يورو)	2014
القضية رقم 2015/33	5,700 دولار (525 درهم ما يساوي 21,500 درهم)	6	القضايا رقم 2014/24 و 2015/33 و 2015/150	0	0	1,215,740 درهم (295,000 يورو)	2015
	0	2	القضيتان رقم 2016/48 و 2016/55	0	2	199,300 درهم (48,355 يورو)	2016
	²³ 0	²² 0	القضيتان رقم 2017/1 و 2017/75	32,452,260 درهم (7,873,730 يورو)	71	107,452,260 درهم (26,064,000 يورو)	2017
	0	0	القضية رقم 2018/61 و القضية رقم 2018/138 (قيد التحقيق)	24,000,000 درهم (5,823,000 يورو)	4	90,031,717 درهم (21,844,000 يورو)	2018
قضيتان	3,021,500 درهم	9		56,452,260 درهم (13,696,700 يورو)	112	206,849,111 درهم (50,187,000 يورو)	المجموع

284. نظراً إلى عدد قضايا تمويل الإرهاب التي تم التحقيق فيها وملاحقتها قضائياً، وعدد الإدانات الناجحة بتمويل الإرهاب، لم تنجح الإمارات نسبياً في مصادرة أصول ووسائل الجرائم المرتبطة بتمويل الإرهاب (تمت مصادرة حوالي واحد بالمائة من إجمالي أموال تمويل الإرهاب المحددة وحوالي خمسة بالمائة من الأموال المجمدة). بين عامي 2013 و2018، صادرت الإمارات الأصول المالية المتعلقة بالإرهاب في قضيتين جنائيتين. وفي عدة حالات، تم حجز وسائل الإرهابيين (مثل الهواتف المحمولة وأجهزة الكمبيوتر المحمولة) ومصادرتها في نهاية المطاف، وتقدر السلطات قيمتها بحوالي مليوني درهم في الفترة الزمنية نفسها.

²² ذكرت الإمارات أنه بعد الزيارة الميدانية، فازت نيابة أمن الدولة بالاستئناف في القضية رقم 2017/75 وضمنت أمر مصادرة واحد لهذه القضية بلغت قيمته حوالي 3,452,260 درهم.

²³ ذكرت الإمارات أنه بعد الزيارة الميدانية، فازت نيابة أمن الدولة بالاستئناف في القضية رقم 2017/75 وضمنت أمر مصادرة واحد لهذه القضية بلغت قيمته حوالي 3,452,260 درهم.

285. قدمت الإمارات أيضاً أمثلة عن التنسيق بين جهاز أمن الدولة والهيئة الاتحادية للمحكمة لاحتجاز ناقلي الأموال المرتبطين بالمنظمات الإرهابية على حدود الإمارات. تضمنت كلٌّ من هذه الحالات نقل ملايين الدراهم. في حين تُعتبر هذه الأمثلة عن التنسيق بين الوكالات وتحديد أموال تمويل الإرهاب جيدة، فقد انتهت كل حالة بالترحيل وأدت حالة واحدة إلى إعادة حوالي 3.7 مليون درهم إلى المشتبه به قبل ترحيله. (على الرغم من أن المشتبه به قد دفع غرامة، ويفترض أن الدولة المضيفة، التي تربطها بدولة الإمارات علاقة تعاون جيدة، قادرة على احتجاز المشتبه به والأموال). في هذه الحالة الأخيرة، تشير دولة الإمارات إلى أن الأدلة لم تكن كافية لإثبات أن الأموال مرتبطة بتمويل الإرهاب، ولم يتم توجيه أي تهم أخرى ضد هذا الشخص (على سبيل المثال تهمة عدم الإقرار بحمله مبلغاً من الأموال النقدية يتخطى حد الإقرار المحدد من قبل دولة الإمارات).

اتساق التدابير مع مجمل هيكل مخاطر تمويل الإرهاب

286. كما ورد في النتيجة المباشرة 1، ثمة نقاط ضعف في فهم دولة الإمارات لمخاطر تمويل الإرهاب والتعبير عن هيكل مخاطر تمويل الإرهاب بوضوح. في هذا الصدد، تنوع الجهود التي تبذلها الدولة لتنفيذ العقوبات المالية المستهدفة المتعلقة بالإرهاب وتمويل الإرهاب، وحماية الجمعيات غير الهادفة للربح من الاستغلال في تمويل الإرهاب، وحرمان الإرهابيين وممولي الإرهاب من الأصول والوسائط، ولكن بشكل عام لا تتسق مع ما يمكن تأكده حول هيكل مخاطر تمويل الإرهاب في دولة الإمارات.

287. بالنسبة إلى العقوبات التي تفرضها الأمم المتحدة، كان رد دولة الإمارات ضئيلاً نسبياً، مقارنةً بتهديدات تمويل الإرهاب وهيكل نقاط الضعف فيها. بدأت دولة الإمارات للتو بتنفيذ إجراءات وآليات العقوبات المالية المستهدفة التي من شأنها أن تحسّن قدرتها على تنفيذ عقوبات الأمم المتحدة دون تأخير، ولكن في وقت الزيادة الميدانية تبين أن هذا النظام لا يزال ناشئاً ولا يزال مستوى الوعي في القطاع الخاص أو حتى بين صفوف السلطات ضئيلاً أو غير موجود بشأن التزاماتها في مجال العقوبات المالية المستهدفة أو الإجراءات الجديدة. لم تجمّد دولة الإمارات أي أصول وفقاً لقرارات مجلس الأمن الخاصة بتمويل الإرهاب، ويُعتبر الوعي بشأن أساليب أو تطبيقات التهريب من العقوبات في صفوف السلطات وكيانات القطاع الخاص منخفضاً للغاية. لم تقترح دولة الإمارات على الأمم المتحدة أي أسماء لإدراجها.

288. بالنسبة إلى الإدراج على القائمة المحلية، اتخذت دولة الإمارات عدداً من الإجراءات وأدرجت منظمات إرهابية تهدد أمنها الوطني. ومع ذلك، كان من الصعب تأكيد الإحصاءات المتعلقة بحجم الأصول المجمدة بموجب القائمة المحلية الإماراتية، وفي أفضل الحالات وصل إجمالي المبلغ المجمد على مدى خمس سنوات إلى حوالي 7.4 مليون يورو. يبدو هذا مبلغ متواضعاً على مدى خمس سنوات في دولة صنّفت نفسها على أنها تواجه نقاط ضعف/تهديدات تمويل إرهاب متوسطة إلى مرتفعة، تُعتبر مركزاً مالياً إقليمياً رئيسياً، وحيث قدّرت السلطات المحلية وجود مبالغ أكبر بكثير للأصول المرتبطة بالإرهاب / تمويل الإرهاب (حوالي 50,2 مليون يورو خلال الفترة نفسها). وبالتالي، يبدو أن العقوبات المالية المستهدفة تلعب دوراً بسيطاً في نهج دولة الإمارات لتعطيل تمويل الإرهاب.

289. أجرت دولة الإمارات تقييماً لمخاطر الجمعيات غير الهادفة للربح، وهي تتمتع بضوابط قوية للترخيص والرقابة المالية مما يساعد على الوقاية من استغلال القطاع لتمويل الإرهاب. وتُعتبر الرقابة القائمة على المخاطر متفاوتة بعض الشيء، لكن يبدو أنها تتحسن. وترتبط نقاط الضعف الرئيسية بالجمعيات غير الهادفة للربح المنشأة بقوانين محلية التي كانت قد بدأت تخضع للرقابة للتو في وقت الزيارة الميدانية. تشكل هذه الجمعيات حوالي 14 بالمائة من إجمالي الجمعيات غير الهادفة للربح في الدولة و18 بالمائة من تلك التي تُعتبر "مرتفعة المخاطر" بطبيعتها (الكامنة).

290. على ضوء عدد قضايا تمويل الإرهاب التي تم التحقيق فيها وملاحقتها قضائياً، وعدد الإدانات الناجحة بتمويل الإرهاب، لم تنجح دولة الإمارات نسبياً في مصادرة أصول ووسائط الجرائم المرتبطة بتمويل الإرهاب. بالنظر إلى أن السلطات الإماراتية قد أكدت باستمرار أن الأموال النقدية تمثل نقطة ضعف أساسية كامنة في عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، نرى مشكلةً في عدم وجود عمليات مصادرة كبيرة للأموال النقدية في الحالات المذكورة المرتبطة باحتجاز ناقلي الأموال لتمويل الإرهاب.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 10

291. صنفت دولة الإمارات على أنها تتمتع بمستوى متوسط من الفعالية في النتيجة المباشرة 10.

النتيجة المباشرة 11 (العقوبات المالية لمكافحة تمويل انتشار التسلح)

تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة ذات الصلة بمكافحة تمويل انتشار التسلح دون تأخير

292. تنفذ دولة الإمارات نظام عقوبات مالية مستهدفة ذات صلة بمكافحة تمويل انتشار التسلح بدرجة منخفضة، حيث لا يتم تنفيذ التدابير دون تأخير.

293. نظام تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة ذات الصلة بمكافحة تمويل انتشار التسلح هو نفسه نظام العقوبات المالية المستهدفة ذات صلة بمكافحة تمويل الإرهاب المُفصّل في النتيجة المباشرة 10 أعلاه (يمكن العودة إلى النتيجة المباشرة 10 لمزيد من التفاصيل). بفضل قرار مجلس الأمن ليناير 2019 والآلية الجديدة المصاحبة له للنقل والإخطار التلقائيين، بات الإطار لتنفيذ العقوبات المالية المستهدفة أفضل بكثير رغم أنه ما زال يوجد ثغرات واضحة في القرار، بما فيها عدم وجود التزام تجميد واضح لأصول من يعمل بالنيابة عن الكيانات المدرجة في قرار مجلس الأمن رقم 2231 (إيران) (يمكن العودة إلى التوصية 7). تم اختبار الآلية الجديدة داخليًا مع السلطات المختصة قبل شهرين تقريبًا من الزيارة الميدانية، مع إطلاق الموقع الإلكتروني للجمهور في الأسبوع الذي يسبق الزيارة. نتيجة لذلك، كان الوعي العام بالإجراءات الجديدة بين السلطات منخفضًا للغاية، وشبه معدوم في القطاع الخاص. بالتالي، لم تُنفذ الآلية الجديدة بعد إلى حد يثبت فعاليتها. ونتيجة لذلك، كان نظام العقوبات المالية المستهدفة على تمويل انتشار التسلح في دولة الإمارات يمر بمرحلة انتقالية أثناء الزيارة الميدانية، ولكن تم تنفيذ هذه العقوبات بموجب النظام السابق، أي لم تُنفذ العقوبات دون تأخير.

294. تضمن النظام السابق، الذي غطى معظم فترة التقييم (2013 حتى النصف الأول من عام 2019)، عدة خطوات بين الإدراج في الأمم المتحدة وحتى إخطار بعض كيانات القطاع الخاص. ويشمل ذلك قيام المصرف المركزي بإبلاغ الكيانات الخاضعة لرقابته (البنوك وشركات تقديم الخدمات المالية) بالأسماء التي تم إدراجها عن طريق الإشعارات، وتطلب هذه الإشعارات من الكيانات أن تتحقق من قواعد بياناتها وتبحث عن أي اسم مطابق، وتجمّد أي حسابات يتم اكتشافها، وتبلغ المصرف المركزي بذلك. أما الجهات الرقابية الأخرى، فهي تعتمد طرق إخطار مختلفة ومتعددة. ويتعين على الكيانات المبلغ عنها أن تلتزم بهذه الإخطارات، ويتم تقييم التزامها أثناء المراجعة الدورية. لم يرد أي إخطار عام لجميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين.

الجدول 4.10 - الإدراج في الأمم المتحدة وإشعارات المصرف المركزي

الإدراج (الإدراجات) في قرارات مجلس الأمن	تاريخ القرار/ الإدراج	إشعارات المصرف المركزي	التاريخ	التأخير (يوم)
قرار مجلس الأمن 1737	23 ديسمبر 2006	الإشعار 2007/2	3 يناير 2007	11
وفقًا لقرار مجلس الأمن 1718	28 يوليو 2014	لا شيء	لا شيء	لا ينطبق
قرار مجلس الأمن 2270	2 مارس 2016	الإشعار 2016/190	15 يونيو 2016	105
قرار مجلس الأمن 2321	30 نوفمبر 2016	الإشعار 2016/354	4 ديسمبر 2016	4
قرار مجلس الأمن 2356	2 يونيو 2017	لا شيء	لا شيء	لا ينطبق
قرار مجلس الأمن 2375	11 سبتمبر 2017	الإشعار 2017/343	25 أكتوبر 2017	44
قرار مجلس الأمن 2397	22 ديسمبر 2017	الإشعار 2018/22	13 فبراير 2018	53
وفقًا لقرار مجلس الأمن 1718	30 مارس 2018	لا شيء	لا شيء	لا ينطبق
المتوسط				43,4

295. تضمنت إشعارات المصرف المركزي التي تبلغ عن الأسماء التي أدرجتها الأمم المتحدة تأخيرات كبيرة، حيث بلغ متوسط فترة الإبلاغ 43.4 أيام (حوالي 1.5 أشهر) بعد الإدراج في الأمم المتحدة. بالإضافة إلى ذلك، تنص الإشعارات على أنه "يطلب من الكيانات أن تبحث وتجمّد"، مما قد يفسر جزئيًا لماذا لم تتضح للكيانات التي تم تقييمها التزاماتها القانونية بتجميد الأصول دون تأخير. في الممارسة العملية، تستخدم عدة مؤسسات مالية وأعمال ومهن غير مالية محددة أنظمة تلقائية مثل نظام WorldCheck لمعرفة آخر التحديثات التي طرأت على قوائم الأمم المتحدة والقوائم الأخرى، ولكن هذا لا يعوض تمامًا عن غياب الإخطار والفهم لمتطلبات التجميد الرسمية.

296. لم تقترح دولة الإمارات على الأمم المتحدة أي أسماء لإدراجها.

تحديد الأصول والأموال التي يحتفظ بها الأشخاص المدرجون / الكيانات المدرجة وإجراءات الحظر

297. لم تحدد دولة الإمارات أي أموال أو أصول أخرى يحتفظ بها أشخاص مدرجون ولم تثبت أنها منعت هؤلاء الأشخاص من العمل.
298. بين عامي 2015 و2018، حدّدت الإمارات 25 فردًا وكيانًا اعتبارياً يُحتمل أن يكون مرتببًا بقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية وإيران، لكنّ السلطات لم تحدد وتجمّد أي أصول خاصة بالعقوبات المالية المستهدفة على تمويل انتشار التسلح خلال السنوات الخمس الماضية. تشمل الحالات التي تم الاستشهاد بها، على سبيل المثال، دبلوماسيين اثنين من كوريا الشمالية مدرجين يحتمل أنهما متورطان بهرب الأموال النقدية بين طهران ودبي بين عامي 2015 و2016²⁴. تستشهد الإمارات أيضًا بمثال إغلاق معرض لوحات فنية لأنّه يبيع أعمالاً فنية من كوريا الشمالية بعد أن تلقت خطابًا من فريق الخبراء المعني بكوريا الشمالية في الأمم المتحدة. وشملت الحالات الأخرى التي تم الاستشهاد بها أشخاصًا اعتباريين مرتبطين بإيران يعملون في دولة الإمارات ولهم علاقة بقضايا خاصة بضبط صادرات، ولكن لم تبرز حتى اليوم أي روابط مالية بالعقوبات المالية المستهدفة التي فرضتها الأمم المتحدة.
299. في حالات محدودة، اكتشفت الكيانات المبلّغة تطابقًا محتملاً مع العقوبات المالية المستهدفة المرتبطة بجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية. في هذه الحالات، رفعت الكيانات المبلّغة تقارير معاملات مشبوهة وأغلقت الحسابات في بعض الأحيان، ولكن لم تجمّد أي أصول. تشير وحدة المعلومات المالية إلى أن قاعدة بيانات تقارير المعاملات المشبوهة لا تميز بين أنظمة العقوبات التابعة للأمم المتحدة وأنظمة العقوبات الأخرى، ولم تتوفر معلومات أخرى للتأكد مما إذا كان التطابق المحتمل مرتببًا بالأمم المتحدة. في بعض الحالات، أحالت وحدة المعلومات المالية تقارير معاملات مشبوهة لسلطات إنفاذ القانون، لكن لم يتم إعلام الجهة الرقابية الأساسية بأنّه تمّ رصد عقوبات مالية مستهدفة محتملة. أوضحت دائرة الرقابة على البنوك أن هذه الممارسات ليست شائعة في دولة الإمارات، لذلك لا تجري متابعة الجهات الخاضعة للرقابة عند حصول عمليات كشف محتملة لتوجيهها أو تعزيز فهمها لمخاطر الهرب من العقوبات التي تهدد القطاع.
300. يبدو فهم أساليب الهرب من العقوبات المفروضة على تمويل انتشار التسلح منخفضًا بشكل عام سواء في صفوف السلطات الحكومية أو في صفوف المشاركين من القطاع الخاص باختلاف أنواعهم ومقراتهم (أرض الدولة أو داخل المناطق الحرة المالية). في حين تبرز حالات قليلة من التعاون بين الوكالات لمعالجة حالات تهريب البضائع ذات الاستخدام المزدوج أو إعادة شحنها، لم تتمكن السلطات من تحديد أي ترتيبات مالية مُستغلة وتركزت الحالات على مراقبة الصادرات. علاوة على ذلك، في حين تشمل هذه الحالات تورط أشخاص إيرانيين، عجزت السلطات عن إثبات أنّ هذا النشاط يندرج ضمن معايير مجموعة العمل المالي.

فهم المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة للالتزامات والالتزام بها

301. يُعتبر فهم المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في دولة الإمارات للالتزامات المتعلقة بالعقوبات المالية المستهدفة المفروضة على تمويل انتشار التسلح والالتزام بها منخفضًا إلى حد ما.
302. في حالة وجود تطابق حقيقي مع قوائم الأمم المتحدة، لا تعي معظم كيانات القطاع الخاص تمامًا التزاماتها بالتجميد والإبلاغ. وأشار عدد كبير من هذه الكيانات إلى أنه في هذه الحالة يتم إغلاق الحساب أو رفض المعاملة بكل بساطة. انتهى أمر معظم التطابقات الجزئية التي تم الإبلاغ عنها تقريبًا بإغلاق الحساب وإعادة الأصول قبل الإبلاغ. ينطبق هذا الواقع على جميع القطاعات (مثل القطاع المصرفي وشركات تقديم الخدمات المالية الخ)، والمؤسسات على اختلاف أحجامها، كما ينطبق في أرض الدولة وفي المناطق الحرة المالية. هذا، إلى جانب نسبة كبيرة من أوجه القصور تمّ رصدها أثناء اختبار التحقق الأساسي من العقوبات في البنوك المحلية ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة في أرض الدولة، وتغيّب إجراءات الإنفاذ الهادفة في حالات القصور في الضوابط المرتبطة بالعقوبات المالية المستهدفة، يشير إلى وجود نقطة ضعف كبيرة في مجال تمويل انتشار التسلح. في حين يستخدم عدد كبير من المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة أنظمة آلية مثل نظام WorldCheck لمعرفة آخر التحديثات التي طرأت على قوائم العقوبات، يبدو أن هذا الاستخدام يؤدي إلى اعتماد مفرط على هذه الأنظمة كبديل للإخطار والأدلة الإرشادية الحكومية، كما يؤدي إلى غياب في فهم طرق الهرب من الضوابط.

²⁴ تستشهد الإمارات بتقرير فريق الخبراء لجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية الصادر في مارس 2019 (S/2019/171)، الفقرة 72، الذي يشير إلى وجود نمط يتمثل بمواطنين من كوريا الشمالية يعيشون في إيران ويسافرون من طهران إلى دبي ويستقلون رحلة العودة إلى طهران في غضون ساعات قليلة من وصولهم إلى الإمارات، مما يدل أنهم ينقلون الأموال النقدية. يؤثّق التقرير أيضًا 282 رحلة جوية استقلها دبلوماسيان من كوريا الشمالية (كيم يونج تشول، وجانغ جونج سون) بين طهران ودبي بين عامي 2015 و2016. أدرجت الأمم المتحدة هذين الشخصين (كيم وجانغ) في عام 2016 لأنهما ممثلان لمؤسسة كوريا التجارية لتطوير التعدين (مؤسسة KOMID) في إيران. على الرغم من هذا المثال، تشير السلطات إلى وجود أفراد مدرجين آخرين مُنعوا من الدخول إلى مطارات الإمارات، لكنها لم تقدم تفاصيل إضافية.

303. تُعتبر الأدلة الإرشادية المكتوبة حول العقوبات المالية المستهدفة محدودةً وتقتصر على فصل واحد من دليل إرشادي شامل عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب صدر قبل أسبوع واحد من الزيارة الميدانية (يمكن العودة إلى الجزء التالي لمزيد من التفاصيل). في وقت الزيارة الميدانية، كانت الجهات الرقابية في المناطق الحرة المالية قد أجرت أو بصدد إجراء مراجعات موضوعية تتناول في هামشها العقوبات المالية المستهدفة. فعلى سبيل المثال، أكملت سلطة دبي للخدمات المالية مراجعة موضوعية حول تمويل التجارة في عام 2016 تغطي بعضاً من جوانب العقوبات المالية المستهدفة، وكانت سلطة تنظيم الخدمات المالية قد بدأت مراجعة موضوعية لمكافحة غسل الأموال تتضمن مراجعةً للعقوبات المالية المستهدفة، على الرغم من أن هذا العمل لم يكن قد اكتمل أثناء الزيارة الميدانية.

ضمان ومراقبة الالتزام من قبل السلطات المختصة

304. تضمن السلطات المختصة في دولة الإمارات وتراقب التزام المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة بالعقوبات المالية المستهدفة المرتبطة بتمويل انتشار التسليح إلى مدى محدود.

305. كانت هناك اختلافات في توافر الإحصاءات حول التزام البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة بالتحقق من العقوبات، وتعدّد الأمر أكثر لأنّ دائرة الرقابة على البنوك لا تفصل في اختبارها لضوابط التحقق بين العقوبات المالية المستهدفة والأشخاص السياسيون ممثلي المخاطر. بالتالي تختلط إحصائيات الالتزام الخاصة بكل من العقوبات المالية المستهدفة والأشخاص السياسيون ممثلي المخاطر. بالتالي اختلقت الإحصاءات المتعلقة بهذه الالتزامات. أظهرت الإحصاءات الأولية المقدمة ارتفاعاً في معدلات أوجه القصور، لا سيما في البنوك الواقعة في أرض الدولة والمؤسسات غير الواقعة في المناطق الحرة المالية. ومع ذلك، أظهرت الإحصائيات التي تمّ توفيرها لاحقاً والتي تتضمن فروعاً في أجنبية أرض الدولة والمؤسسات الواقعة في المناطق الحرة المالية تحسّناً ملحوظاً. في حين يطرح غياب التركيز الفردي على التحقق من العقوبات المالية المستهدفة مشكلةً، وقد يساهم في نقص الوعي على نطاق واسع بالضوابط المناسبة في مجال العقوبات المالية المستهدفة لدى المؤسسات المالية ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة، من المشجع رؤية الإحصائيات العامة حول التحقق من العقوبات المالية المستهدفة والأشخاص السياسيون ممثلي المخاطر ترتفع أكثر فأكثر.

306. بالنسبة إلى الإجراءات القابلة للتنفيذ التي تمّ اتخاذها في حالات عدم الالتزام، يشير المصرف المركزي إلى حالات تمّ فيها إلغاء تراخيص مكاتب الصرافة لعدم التزامها بعدد من أحكام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ولكن لم يتّضح مدى انتهاك الالتزامات الخاصة بالعقوبات المالية المستهدفة بموجب معايير مجموعة العمل المالي. ومع ذلك، تُعتبر هذه الخطوة التي اتخذتها السلطات إيجابية للحد من التعرض المحتمل لعقوبات الأمم المتحدة.

307. تُعتبر الأدلة الإرشادية المكتوبة حول العقوبات المالية المستهدفة محدودةً وتقتصر على فصل واحد من دليل إرشادي شامل عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب صدر قبل أسبوع واحد من الزيارة الميدانية. هذا الفصل عبارةً إلى حد كبير عن تكرار مقاطع واردة في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، وقانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، أو تكرار بطريقة أخرى للالتزامات الواردة في القوانين واللوائح الجديدة نسبياً. لا يوفّر هذا الفصل أي إرشادات عن طريقة كشف التهرب من العقوبات أو علامات الإنذار/المؤشرات الأخرى، ولم يكن معظم القطاع الخاص تقريباً على دراية بوجوده. كما أُشير أعلاه، سعت سلطة تنظيم الخدمات المالية وسلطة دبي للخدمات المالية إلى تغطية بعض جوانب تطبيق العقوبات المالية المستهدفة في بعض المراجعات الموضوعية. يرحّب أنّ كون هذه الجهود جديدة نسبياً وافتقارها لتفاصيل ذات مغزى قد ساهم في ضعف مستوى فهم نظام العقوبات المالية المستهدفة بين كيانات القطاع الخاص.

308. تُعتبر أنشطة التواصل التي قامت بها السلطات المختصة والجهات الرقابية مع القطاع الخاص لتوضيح العقوبات المالية المستهدفة قليلةً للغاية، وتقتصر إلى حد كبير على التحقق من أنظمة الفحص أثناء اختبار أنظمتها لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تم إخطار بعض كيانات القطاع الخاص مؤخراً بالموقع الإلكتروني الجديد للجنة الاستيراد والتصدير لتنفيذ الآلية الجديدة للإخطار بالعقوبات المالية المستهدفة، لكن لم تكن كيانات القطاع الخاص تستخدمها عند وقت الزيارة الميدانية. كما ذُكر أعلاه، تعتمد عدة كيانات في القطاع الخاص على برامج الأطراف الثالثة للفحص مثل WorldCheck للوفاء باحتياجاتها، وتميل إلى عدم الاعتماد على إخطارات السلطات المختصة بالتحديثات التي تطرأ على قوائم العقوبات، والتي تأتي بشكل متأخر عادةً. ستحسّن الآلية الجديدة، بمجرد تنفيذها بالكامل، النظام بشكل كبير.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 11

309. صنفت دولة الإمارات على أنها تتمتع بمستوى منخفض من الفعالية في النتيجة المباشرة 11.

الفصل الخامس. التدابير الوقائية

الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها

الاستنتاجات الأساسية

- أ. يتعيّن على جميع الكيانات التي تمارس أنشطة مشمولة بمعايير مجموعة العمل المالي أن تطبّق مجموعة من التدابير الوقائية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بموجب قانون مكافحة غسل الأموال لعام 2018 ولائحته التنفيذية لعام 2019. بشكل عام، تطبق المؤسسات المالية مجموعة تدابير وقائية ولكن يوجد مخاوف جدية حول تطبيقها للعقوبات المالية المستهدفة.
- ب. تتمتع البنوك في الإمارات بمستوى فهم جيد لمخاطر والتزامات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، في حين تتمتع المؤسسات المالية الأخرى (شركات الأوراق المالية والتأمين ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة) بفهم جيد إلى حدّ معقول للمخاطر والتدابير الوقائية في قطاعاتها ولكن بدرجة أقل.
- ج. في الإمارات يُعتبر القطاع المالي وقطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة كبيرين ومتنوعين. يتفاوت مستوى وأنواع مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تؤثر في المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة الفردية إلى حدّ كبير، كما تتفاوت مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجه قطاعات معينة. تُعدّ قطاعات البنوك، وخدمات تحويل الأموال أو القيمة، والعقارات وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة ذات أهمية جوهرية وتتعرض لأعلى مستوى مخاطر غسل أموال وتمويل إرهاب.
- د. يُعتبر مستوى فهم المخاطر في قطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية ضعيفاً. لا تزال التزامات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على وقطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة جديدة، ولم يتم تعيين الجهات الرقابية إلا مؤخراً. من ناحية أخرى، تتمتع الأعمال والمهن غير المالية المحددة داخل المناطق الحرة المالية بمستوى فهم أكثر تطوراً لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تعترضها.
- هـ. ثمة مخاوف بشأن المستوى المنخفض للإبلاغ عبر تقارير المعاملات المشبوهة في عدّة قطاعات، لا سيما قطاع تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، والعقارات، ومقدمي خدمات الشركات والصناديق الاستثمارية. في حين تُعتبر بعض تقارير المعاملات المشبوهة التي تمّ رفعها ذات جودة عالية، لا تزال المخاوف قائمة بشأن جودة تقارير المعاملات المشبوهة التي يتم رفعها من كلّ القطاعات (حتى من قطاع البنوك الذي يقدم حوالي 85٪ من تقارير المعاملات المشبوهة).

الإجراءات الموصى بها

- أ. على الإمارات أن تحسّن رصد وعي القطاعات بالمخاطر وتدابير التخفيف والالتزام. ينبغي أن تواصل الجهات الرقابية إجراء اختبارات شاملة للمؤسسات تماشيًا مع دورة المخاطر وعبر المراجعات الموضوعية. يجب أن يشمل ذلك الشركات التي لم تخضع للرقابة، وفي المجالات التي تعاني فيها من ضعف خاص (العقوبات المالية المستهدفة، العناية الواجبة المعززة، الحوالة دار، والأعمال والمهن غير المالية المحددة ذات المخاطر المرتفعة).
- ب. على الإمارات أن تحسّن الوعي وفهم التزامات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، كما عليها أن تعزز تنفيذ النهج القائم على المخاطر وخاصة في صفوف الحوالة دار والأعمال والمهن غير المالية المحددة في أرض الدولة.
- ج. على الجهات الرقابية ووحدة المعلومات المالية اتخاذ تدابير أكثر صرامة بما في ذلك إجراءات رقابية، والتعليم والتواصل، لحث المؤسسات المالية غير المصرفية والأعمال والمهن غير المالية المحددة على تعزيز أنظمتها لرصد المعاملات وضمان الإبلاغ في الوقت المناسب وبصورة جيدة من خلال تقارير المعاملات المشبوهة في كلّ الكيانات المبلّغة.
- د. على الإمارات أن توقّر أدلة إرشادية أكثر تحديداً، مُكيّفة حسب القطاع، بشأن تنفيذ التدابير الوقائية، بما في ذلك تحديد وتطبيق التدابير الخاصة بالعقوبات المالية المستهدفة المتعلقة بتمويل الإرهاب، للمؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة من أجل تحسين تدابير العناية الواجبة المعززة.

310. النتيجة المباشرة ذات الصلة التي تمت دراستها وتقييمها في هذا الفصل هي النتيجة المباشرة (10.4)²⁵. والتوصيات ذات الصلة لتقييم الفعالية في إطار هذا القسم هي 9-23.

النتيجة المباشرة 4 (التدابير الوقائية)

311. بسبب أهميتها النسبية والمخاطر في سياق دولة الإمارات، حصلت قضايا التنفيذ على الوزن الأكبر في القطاع المصرفي، وعلى وزن كبير في القطاعات المهمة (خدمات تحويل الأموال أو القيمة، والعقارات، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة)، ووزن متوسط كبير في قطاع الأوراق المالية، والمحامين وقطاع تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية، ووزن أقل في القطاعات الأقل أهمية (قطاع التأمين، وشركات التمويل، والمحاسبين، ومدققي الحسابات، وكتاب العدل. يوضّح هذا أعلاه في الفصل 1 (القسم 1.4.3). وعمومًا، خلص فريق التقييم إلى:

أ. المسائل ذات الوزن الأكبر: يبدو أن البنوك الكبيرة الواقعة خارج وداخل المناطق الحرة تنفذ تدابير وقائية بشكل فعال وتتفاعل بشكل استباقي مع السلطات. وتتمتع البنوك الأصغر بفهم جيد ولكن بمستوى أقل.

ب. المسائل ذات الوزن الكبير: يبدو تنفيذ التدابير الوقائية جيدًا لدى مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة في أرض الدولة والمناطق الحرة، في حين يبدو ضعيفًا في قطاعي العقارات وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة.

ج. المسائل ذات الوزن المتوسط: يبدو أن قطاع الأوراق المالية يقوم عمومًا بتنفيذ التدابير الوقائية بفعالية. ومع ذلك، ما من دليل على وجود مستوى فهم جيد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بين المحامين ومقدمي خدمات الشركات والصناديق الاستثمارية.

د. المسائل ذات الوزن المنخفض: يبدو أن شركات التأمين والتمويل تتمتع بمستوى فهم جيد للمخاطر التي تواجهها وتطبق تدابير وقائية كافية. لا يتمتع المحاسبون والمدققون بمستوى فهم كافٍ للمخاطر التي تعترضهم أو لطريقة حدّها بفعالية. لا يمارس الكتاب العدل في الإمارات أيًا من الأنشطة المذكورة في منهجية مجموعة العمل المالي. وتُعتبر نوادي القمار غير مشروعة في الإمارات.

312. تستند نتائج فريق التقييم في النتيجة المباشرة 4 إلى: مقابلات مع مجموعة من ممثلي القطاع الخاص، ونتائج إجراءات التنفيذ، ومدخلات من الجهات الرقابية، ومعلومات من السلطات الإماراتية (بما في ذلك التقييم الوطني للمخاطر) بشأن الأهمية النسبية والمخاطر في كل قطاع. كشفت الاجتماعات مع المؤسسات المالية مستوى تنفيذ قوي لمتطلبات العناية الواجبة، وحفظ السجلات، والأشخاص السياسيون ممثلي المخاطر، والأعمال المصرفية المراسلة، والتحويلات البنكية، والضوابط الداخلية. ومع ذلك، ثمة مخاوف جديدة بشأن تطبيق التدابير المحددة للعقوبات المالية المستهدفة المتعلقة بتمويل الإرهاب في جميع القطاعات.

فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتزامات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

313. فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب منذ إجراء التقييم المتبادل الأخير، تحسن مستوى فهم المخاطر في جميع القطاعات، لكن لا تزال بعض أوجه القصور موجودة. في جميع القطاعات، يُلاحظ أن الشركات الكبرى تتمتع بفهم أفضل للمخاطر والتزامات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وهي قادرة على تخصيص موارد كافية للقيام بذلك. في حين يُعتبر تحسن مستوى فهم المخاطر إيجابيًا، لاحظ فريق التقييم أنه في المؤسسات الكبيرة، يُعزى هذا التطور في الغالب إلى تنفيذ السياسات العالمية حول مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بدلاً من السياسات المحلية التي تعتمد عليها الإمارات.

314. نصّ قانون مكافحة غسل الأموال الصادر في أكتوبر 2018 ولائحته التنفيذية الصادرة في فبراير 2019 على التزامات مفصلة لجميع المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة من أجل تحديد وتقييم ومراجعة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. لم تنتقل دائرة الرقابة على البنوك في أرض الدولة إلا مؤخرًا من نهج قائم على القواعد إلى نهج قائم على المخاطر في رقابتها على الالتزام ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في البنوك. ساهم اعتماد النهج القائم على المخاطر وتقارير تقييم المخاطر من الطرف الثالث والتي كان مطلوب إجراءها (من قبل دائرة الرقابة على البنوك على البنوك في أرض الدولة) اعتبارًا من عام 2018 في تعزيز فهم المخاطر بشكل كبير ودفع البنوك إلى النظر في تفاصيل أكثر في مجالات محددة من مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تتعرض مؤسساتها لها وفي تدابير التخفيف. وأفاد التفتيش الميداني الذي أجرته الجهات الرقابية أن المؤسسات المالية تعتمد أكثر فأكثر نهجًا قائمًا على المخاطر كما اتّضح في سياساتها وإجراءاتها.

²⁵ عند تقييم الفعالية وفقًا للنتيجة المباشرة 4، على فريق التقييم أن يأخذ بالاعتبار المخاطر والسياق والأهمية النسبية للدولة الخاضعة للتقييم. على فريق التقييم أن يشرح بوضوح هذه العوامل في الفصل الأول من تقرير التقييم المتبادل تحت عنوان المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة، كما طلب في الصفحة 131 من المنهجية.

المؤسسات المالية في أرض الدولة

315. أظهرت البنوك الكبيرة في أرض الدولة أنها تتمتع بفهم جيد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ويبدو أن البنوك الصغيرة، وشركات الأوراق المالية، وشركات التأمين، وشركات تقديم خدمات تحويل الأموال أو القيمة تتمتع بفهم جيد في بعض المجالات ولكن بدرجة أقل عامةً. تم إبلاغ معظم المؤسسات المالية مؤخرًا بنتائج التقييم الوطني للمخاطر على الرغم من أنها لم تشارك فيه. في معظم المؤسسات، أكدت نتائج التقييم الوطني للمخاطر فهمها السابق لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الكامنة التي تواجهها، بدلاً من أن تطورها بشكل ملحوظ.

316. من خلال تقارير تقييم المخاطر من طرف ثالث وتقارير دائرة الرقابة على البنوك، ظهرت في معظم البنوك التي تم فحصها في أرض الدولة أوجه قصور على مستوى تقييم المخاطر. تابعت دائرة الرقابة على البنوك الموضوع مع البنوك لسد الثغرات المحددة؛ وقد ساهم ذلك في تحسين متوسط تصنيف التزام القطاع المصرفي من دائرة الرقابة على البنوك إلى أساسي بحلول نهاية عام 2018.

317. لا يزال مفهوم تقييم المخاطر جديدًا نسبيًا في قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة. واستعرضت الجهة الرقابية 33 مزود خدمات تحويل أموال أو قيمة في أرض الدولة في عام 2018 من أصل 107 تم الإبلاغ عن وجود أوجه القصور فهم. أظهرت الهيئات الأكبر التي توفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة والتي أجرت عددًا أكبر من المعاملات وقدمت منتجات أكثر أن مستوى تقييمها وفهمها للمخاطر شامل أكثر. تعدد تحديد ما إذا كان قد تم الحفاظ على المستوى نفسه من فهم المخاطر عبر كل مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة الأصغر حجمًا والحوالة دار، في قطاع يُعتبر كبيرًا نسبيًا. في عام 2019، فتشت دائرة الرقابة على البنوك عددًا محدودًا جدًا من والحوالة دار بما أن عدد الذين تم تجديد تراخيصهم أصبح صغيرًا، بعد تغيير في السياسة (7 في 2018 مقارنةً بـ 20 في 2017) من أصل 309 حوالة دار مسجلة. وبحسب ما ورد، لا يزال بعض الحوالة دار المسجلين والذين لم تُجدد تراخيصهم يعملون، مما يؤثر المشاغل بشأن فهمهم لمخاطر والتزامات غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ومع ذلك، يبدو أن تعزيز الرقابة على القطاع والإجراءات التصحيحية التي اتخذتها الجهات الرقابية وبعض عمليات الدمج في القطاع قد أدت إلى زيادة فهم المخاطر.

318. ساعدت هيئة الأوراق المالية والسلع قطاع الأوراق المالية والوساطة المالية من خلال تزويده بوثيقة إرشادية لتصنيف العملاء وفقًا لنهج قائم على المخاطر. كما تستمرّ بمتابعة الكيانات المذكورة للحفاظ على مستوى وعيها وتعزيزه. استعرضت هيئة الأوراق المالية والسلع 103 من أصل 306 شركات أوراق مالية ووساطة تقع في أرض الدولة خلال عامي 2017 و2018. أظهرت هذه الشركات بشكل عام أنها تتمتع بمستوى فهم لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتزاماتها بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. بشكل عام، وجد فريق التقييم أن قطاع الأوراق المالية يتمتع بفهم شامل لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتزاماته في هذا المجال.

319. استعرضت هيئة التأمين 20 مؤسسة مالية في قطاع التأمين تقع في أرض الدولة من أصل 62 في عام 2018؛ وتبين أن شركات التأمين تقيم مخاطر العمل بفعالية معتدلة أو بشكل غير فعال أبدًا، وتعتبر تقارير الرقابة الداخلية التي ترفعها لهيئة التأمين مرة كل 3 أشهر ضعيفةً بوجه عام. وجد فريق التقييم أن شركات التأمين الكبرى تتمتع بفهم شامل لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب (ومخاطر منتجات التأمين المحددة) والتزاماتها. نظرًا إلى النتائج التي توصلت إليها هيئة التأمين عبر التفتيش الميداني، يبدو أن هذا الفهم ليس شاملًا في كل شركات القطاع.

الأعمال والمهن غير المالية المحددة في أرض الدولة وفي المناطق الحرة التجارية

320. لم يتم تعيين هيئة رقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة إلا مؤخرًا بموجب قرارات صدرت عن مجلس الوزراء. وفقًا لذلك، تُرَجَّح الجهات الرقابية أن مستوى الفهم الحالي لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتزامات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب منخفض في صفوف هذه الأعمال والمهن. بشكل عام، وجد فريق التقييم أن بعض الأعمال والمهن غير المالية المحددة الأكبر (وخاصة المحامين/المحاسبين) تتمتع بفهم شامل لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتزاماتها في هذا المجال، في حين أن الأعمال والمهن غير المالية المحددة الأصغر لم تكن على دراية، في عدة مناسبات، بالمخاطر المحددة في قطاعها أو بالتزاماتها - هذا هو الحال أيضًا بالنسبة لقطاع العقارات وتجارة المعادن الثمينة والأحجار الكريمة.

المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في سوق أبو ظبي العالمي

321. لا تكفي البيانات لتمكين الجهات الرقابية من تقييم قدرات المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في سوق أبو ظبي على تقييم المخاطر. ومع ذلك، تطلب سلطة تنظيم الخدمات المالية عدة وثائق قبل مراجعتها الميدانية للمؤسسات المالية الملزمة بالتبليغ من أجل ضمان أن هذه المؤسسات المالية تطبق تدابير فعالة للتخفيف من مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تعترضها. أثبتت المؤسسات المالية التي تمت مقابلتها أنها تتمتع بفهم جيد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وللتزاماتها في حين تتمتع الأعمال والمهن غير المالية المحددة بمستوى فهم مقبول.

المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

322. يمثل عدد الأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي أقل من 1٪ من إجمالي الأعمال والمهنة غير المالية المحددة في الإمارات. لذلك، يرى فريق التقييم أن هذا لا يوفر مؤشراً لفعالية تقييم المخاطر في غالبية الأعمال والمهنة غير المالية المحددة في الدولة. ترى سلطة دبي للخدمات المالية أن معظم الأعمال والمهنة غير المالية المحددة تتمتع بفهم لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتزاماتها بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. في حين اعتبر فريق التقييم أن بعض الأعمال والمهنة غير المالية المحددة أظهرت أنها تتمتع بفهم جيد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب (خاصة مقدمي الخدمات للشركات)، تمتعت بعض الأعمال والمهنة الأخرى بفهم أقل تطوراً (مثل المحامون). وقد كشف ذلك أن العمل لا يزال جارياً على تطبيق مفهوم إكمال تقييم مخاطر العمل الذي يشكل أساس سياسات وإجراءات هذه الأعمال والمهنة. اعتبر فريق التقييم أن هذا قد يعود إلى فهم لا يزال يتطور لطريقة تأثير مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على قطاع الأعمال والمهنة غير المالية المحددة. 323. أظهرت المؤسسات المالية أنها تتمتع بفهم أقوى لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتزاماتها في هذا الشأن. تعتبر سلطة دبي للخدمات المالية أن المؤسسات المالية تعي بشكل عام وتفهم الجوهر المنطقي لالتزاماتها التنظيمية لإدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما يتماشى مع قاعدة عملاتها، والمنتجات والخدمات التي تقدمها، والدولة الذي تجري فيه العمليات، وقنوات التوزيع والمعاملات. أظهرت المؤسسات المالية الكبيرة ذات المكانة الراسخة، والتي تتمتع بموارد أكثر وخبرة أكبر في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، أنها تتمتع بفهم جيد. باستثناء البنوك الدولية التي تدير فروعاً في مركز دبي المالي العالمي، افتقر تحليل مخاطر المؤسسات المالية في أغلب الأحيان إلى الموضوعية سواء اعتمد هذا التحليل على النظر في المخاطر المتأتبة عن الدول المجاورة أو على تصنيف المنتجات أو حتى العملاء. ذكرت سلطة دبي للخدمات المالية أن المؤسسات المالية تدرج مخاطر تمويل الإرهاب كجزء من تقييمها الشامل لمكافحة غسل الأموال بدلاً من أن تنظر فيها كمخاطر مستقلة. بشكل عام، اعتبر فريق التقييم أن مستوى فهم مخاطر تمويل الإرهاب أقل من مستوى فهم مخاطر غسل الأموال.

324. تعدّ إجراء تقييم كامل مدى استمرار تركيز البنوك في مركز دبي المالي العالمي بشكل أكبر على مخاطر الائتمان ومخاطر التشغيل بدلاً من مخاطر غسل الأموال في تقييماتها للمخاطر التي تواجهها. في الفترة الممتدة من عام 2016 إلى 2017، وجدت مراجعة موضوعية للتمويل التجاري أن البنوك في مركز دبي المالي العالمي التي تشارك في مثل هذه الأنشطة التجارية قد بدأت تحوّل تركيزها إلى مخاطر غسل الأموال القائمة على التجارة. أظهر بنك كبير أُجريت معه مقابلة أثناء الزيارة الميدانية أن تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وضوابطها يشكّل جزءاً مهماً من نموذج المخاطر. تطلب سلطة دبي للخدمات المالية من البنوك أن تحدد مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجهها وتضع ضوابط موثقة لهذه المخاطر. وقد تبين أن هذا يتغير، إذ تركز سلطة دبي للخدمات المالية أكثر على الرقابة القائمة على مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، لكن لم تظهر التغييرات بعد على مستوى الكيانات.

325. بالعادة يجري تداول الأوراق المالية بشكل جماعي، مما يجعل الكيانات تمنح زبائنها تصنيفاً منخفضاً لمخاطر غسل الأموال باستثناء صناديق الاستثمار والجمعيات أو أي جمعية غير هادفة للربح. تمنح الشركات الاستشارية المالية مخاطر غسل الأموال تصنيفاً منخفضاً نظراً إلى عدم وجود الودائع وتدفق الأصول. مع ذلك، يبدو أن قطاع السمسرة لا يدرك تماماً المخاطر المرتفعة المرتبطة بمقدمي الخدمات من الأطراف الثالثة. بشكل عام، أظهر السمسرة أنهم يتمتعون بمستوى معرفة معقول لالتزاماتهم، ويرجع ذلك في الأساس إلى تواصلهم الكبير مع سلطة دبي للخدمات المالية.

تطبيق تدابير التخفيف من المخاطر

المؤسسات المالية في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية

326. بشكل عام، وجد فريق التقييم أن المؤسسات المالية باختلاف أحجامها تتمتع ببرامج لمكافحة غسل الأموال تم تصميمها للتخفيف من مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. أظهرت معظم هذه المؤسسات أنها تتمتع بمعرفة جيدة لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تنطبق على سياقها وأثبتت أنها ملتزمة بشكل كبير بتطبيق هذه التدابير بفعالية. أنشأت العديد من المؤسسات المالية التي تمت مقابلتها أقساماً مهمة في إدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ولضمان التنفيذ الفعال لتدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وينقذ قطاعا البنوك والأوراق المالية هذه التدابير إلى حد جيد، في حين ينقذها قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة وقطاع التأمين إلى حد ما. 327. أكدت تقارير التفتيش التي رفعتها دائرة الرقابة على البنوك والتقييمات التي قامت بها جهات ثالثة أن البنوك تطبق نهجاً قائماً على المخاطر وتلجأ إلى تدابير تخفيف تتناسب مع مخاطرها. أظهرت مراجعة عام 2018 التي قامت بها دائرة الرقابة على البنوك أنه من بين التدابير المختلفة، شكلت السياسات والإجراءات مجال الالتزام الذي يشهد أقل نسبة أوجه قصور لدى البنوك.

328. يتمتع قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة عامةً بأنظمة معقولة للتخفيف من مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتختلف مستويات هذه الأنظمة في القطاع، ولكن بشكل عام، تطبق كلها إجراءات معقولة من العناية الواجبة باستخدام أنظمة من أطراف ثالثة (على سبيل المثال World Check، Fiserve الخ) للتحقق من العقوبات ومراقبة المعاملات. أشارت دائرة الرقابة على البنوك إلى أن معظم مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة يتمتعون بتدابير تخفيف قوية تتناسب مع مخاطرتهم. ومع ذلك، يشير العدد الكبير لإجراءات الإنفاذ، بما في ذلك عدد من الإشعارات في عام 2016، إلى أن مستويات الالتزام في القطاع ليست بالشمول المتوقع.

329. بشكل عام، تطبق شركات الأوراق المالية والسمسرة تدابير متقدمة تتناسب مع أدوات المخاطر فيها في حين تستخدم شركات أخرى الأدوات اليدوية لتقييم مخاطر العملاء. ودققت هيئة الأوراق المالية والسلع في عامي 2017 و 2018 في السياسات والإجراءات الموثقة وتبين أنها فعالة.

330. يفرض الإطار التنظيمي لقطاع التأمين تطوير نظام لإدارة المخاطر وتنفيذ أنظمة الرقابة الداخلية من أجل تخفيف المخاطر. بشكل عام، لم يكن مستوى تدابير التخفيف في شركات التأمين التي شملتها هيئة التأمين في عمليات تفتيشها في عام 2018 مرتفعاً مثل مستوى المؤسسات المالية الأخرى فقد ظهرت فيها أوجه قصور على مستوى السياسات والإجراءات الموثقة.

الأعمال والمهن غير المالية المحددة في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية

331. لم تُفرض التزامات بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الأعمال والمهن غير المالية المحددة إلا مؤخراً بموجب تشريعات حديثة وتم تعيين الهيئات الرقابية بموجب قرارات من مجلس الوزراء. لم تُجر الجهات الرقابية أي عملية مراجعة. في حين قد تطبق بعض الأعمال والمهن غير المالية المحددة، وخاصة تلك التي تشكل جزءاً من مجموعات وطنية أو دولية أكبر (وخاصة المحامون والمحاسبون)، بعض التدابير بحكم سياسة المجموعة التي تنتمي إليها، تعذر إثبات أن تدابير التخفيف تُطبَّق بشكل شامل في جميع أنحاء الإمارات.

المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في سوق أبو ظبي العالمي

332. لقد طورت المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في سوق أبو ظبي العالمي أدوات وضوابط مثل كتيبات، وسياسات وإجراءات لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتقييم مخاطر الأعمال والعملاء، والمراجعات/التدقيق داخلياً لمكافحة غسل الأموال، وتعيين مسؤول التبليغ عن غسل الأموال، والتدريب على مكافحة غسل الأموال. أجرى سوق أبو ظبي العالمي 5 مراجعات ميدانية في عام 2017 و 16 في عام 2018 (اعتباراً من 31 ديسمبر). وشملت 4 من هذه المراجعات الميدانية البنوك، و 13 منها المؤسسات المالية الأخرى، و 4 الأعمال والمهن غير المالية المحددة. وخلص فريق التقييم إلى أن الكيانات في سوق أبو ظبي العالمي تنفذ مجموعة من تدابير التخفيف يبدو أنها تتناسب مع المخاطر التي تواجهها. امتد هذا بشكل خاص إلى شركة واحدة لتقديم خدمات تحويل الأموال أو القيمة من أصل شركتين اثنتين مسجلتين في سوق أبو ظبي العالمي تتمتع بتدابير تخفيف معينة تتناسب مع المخاطر التي تواجهها وتتفاقم عند تقديم خدمات تحويل الأموال أو القيمة. لا تزال عمليات التفتيش التي تقوم بها سلطة تنظيم الخدمات المالية في مرحلة مبكرة، إلا أن مؤشرات هذه العمليات تظهر أن تدابير التخفيف تطبق إلى حد جيد.

المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

333. أثبتت المؤسسات المالية أنها قادرة على وضع سياسات وإجراءات شاملة تعالج المخاطر التي تواجه مركز دبي المالي العالمي. وضعت المؤسسات المالية ذات الموارد الجيدة أنظمة وضوابط متناسبة للتخفيف من مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تم تحديدها. في جميع القطاعات، تضمنت تدابير التخفيف الجيدة موارد بشرية وتكنولوجيا معلومات كافية، وعملية مناسبة لتطبيق العناية الواجبة على العملاء، ومراقبة قوية للمعاملات، ومراجعات دورية لمكافحة غسل الأموال، بالإضافة إلى سياسات وإجراءات مفصلة وحديثة. ومع ذلك، لاحظت سلطة دبي للخدمات المالية أن معظم المؤسسات المالية تعاني من نقطة ضعف أو أكثر في تدابير التخفيف التي اعتمدها. ولكن يُعتبر تنفيذ تدابير التخفيف شاملاً بشكل عام.

334. تعتبر الأعمال والمهن غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي فعالةً في تطبيق تدابير تخفيف تتناسب مع المخاطر التي تواجهها ولكن بدرجات متفاوتة بين القطاعات. أظهر قطاع تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية أنه يتمتع بأعلى مستوى من الالتزام في حين يتمتع قطاع المحاسبين بأقل مستوى من الالتزام. أشار فريق التقييم بشكل إيجابي إلى أن قطاعات الأعمال والمهن غير المالية المحددة التي تعاني من أعلى نسبة مخاطر قد أظهرت أنها تطبق ضوابط تخفيف أقوى متناسبة مع مخاطرها.

تطبيق تدابير العناية الواجبة ومتطلبات حفظ السجلات

335. أظهرت معظم المؤسسات المالية التي تمت مقابلتها في الإمارات أنها تتمتع بتدابير قوية للعناية الواجبة وحفظ السجلات. تتمتع البنوك الكبرى بتدابير العناية الواجبة الأقوى. بناءً على نتائج الجهات الرقابية، تتمتع الأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي بمستوى أساسي من الفعالية في تنفيذ التزامات العناية الواجبة وحفظ السجلات.

المؤسسات المالية في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية

336. يُعتبر معظم المقيمين الرئيسيين في الإمارات من المغتربين مما يفرض مشكلة منهجية دائمة، حيث تم تحديد أوجه القصور الرئيسية في متطلبات العناية الواجبة على مستوى وثائق "اعرف عميلك" في بنوك أرض الدولة. من جهة أخرى، لا تقبل المؤسسات المالية التعامل مع عميل لا يستوفي متطلبات "اعرف عميلك"، وقد ثبت أن الحسابات تُجمّد عندما لا يتم تحديث وثائق الهوية بعد انتهاء صلاحيتها.

337. أفادت دائرة الرقابة على البنوك أن أوجه القصور المتعلقة بتدابير العناية الواجبة في قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة ترتبط في معظم الأحيان بتدابير "اعرف عميلك".

338. أثبتت شركات الأوراق المالية والسمسة أنها تتمتع بتدابير قوية للعناية الواجبة، في حين ظهرت في شركات التأمين مستويات عالية نسبياً من القصور في تدابير العناية الواجبة وحفظ السجلات.

الأعمال والمهنة غير المالية المحددة في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية

339. لم تُفرض التزامات بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة إلا مؤخراً بموجب تشريعات حديثة وتم تعيين الجهات الرقابية بموجب قرارات من مجلس الوزراء. لم تُجرِ الجهات الرقابية أي عملية مراجعة. في حين قد تطبق بعض الأعمال والمهنة غير المالية المحددة، وخاصة تلك التي تشكل جزءاً من مجموعات وطنية أو دولية أكبر (وخاصة المحامون والمحاسبون)، بعض التدابير بحكم سياسة المجموعة التي تنتمي إليها، تعذر إثبات أن تدابير العناية الواجبة وحفظ السجلات تُطبّق بشكل شامل في جميع أنحاء الإمارات.

المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في سوق أبوظبي العالمي

340. تتمتع معظم الكيانات التي تم التفتيش عليها من قبل سلطة تنظيم الخدمات المالية بإجراءات مناسبة لرفض العملاء الذين لا يقدمون كل المعلومات المطلوبة بشأن العناية الواجبة. ويُشار إلى أن 50٪ من الكيانات التي تم فحصها تستخدم أطرافاً ثالثة لتطبيق العناية الواجبة.

المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

341. تواصلت المؤسسات المالية التركيز بشكل كبير على تدابير العناية الواجبة نظراً إلى أن بعض عملائها هم من أصحاب الثروات المرتفعة والأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر. لاحظت الجهات الرقابية بعض التحسن التدريجي على مستوى السياسات والإجراءات، ومنهجية تصنيف المخاطر، وتقييم العملاء، فأشارت بالتالي إلى زيادة عامة في المعايير المطبقة للعناية الواجبة. مع ذلك، لا تزال بعض التحديات قائمة عند التعامل مع أصحاب الثروات المرتفعة. يُشار إلى أنه يتعين على المؤسسات المالية ومسؤولي التبليغ عن غسل الأموال على وجه الخصوص تطبيق نهج التفكير النقدي على المعلومات التي يتم تقديمها عند إنشاء ملفات معقولة لتعريف العملاء كجزء من عملية تقييم مخاطر العملاء التي توجّه عملية العناية الواجبة.

342. تعتمد المؤسسات المالية على أدوات وأنظمة شاملة لتطبيق العناية الواجبة وفحص العقوبات. مع ذلك، تعتمد فعالية استخدامها على مهارات فريق الالتزام. في هذا الصدد، تبين أن المؤسسات تواجه صعوبة للعثور على موارد بشرية قادرة في سوق الإمارات. تستعين المؤسسات الصغيرة بشركات استشارة خارجية للقيام بهذه الوظيفة.

343. تدرك جميع المؤسسات المالية ومعظم مسؤولي التبليغ عن غسل الأموال التزاماتهم بتحديد المستفيد الحقيقي. يستخدم مسؤولو الالتزام ومسؤولو التبليغ عن غسل الأموال مصادر مستقلة توفّرها جهات ثالثة للتحقق من المعلومات التي قدمها العميل وتحديد نقاط الإنذار (مؤشرات الخطر)، إن وجدت. مع ذلك، ظهر وجه قصور شائع على مستوى التحليل لأنّ بعض الإنذارات يتم رفضها بسهولة. قد يُعزى ذلك إلى نقص في المهارات في فرق مسؤولي التبليغ عن غسل الأموال، وانخفاض مستويات الوعي بالمخاطر، وعدم كفاية الموارد مقارنةً بعدد الإنذارات الخاطئة، وثقافة الالتزام الضعيفة في بعض الأحيان.

344. إذا لم يستجب العميل في الوقت المناسب ولم يكتمل ملف العناية الواجبة بحلول الموعد النهائي، أشارت معظم المؤسسات المالية أنها لا نمضي في المعاملة أو في تقديم الخدمة. في بعض الحالات، يتم النظر في وضع ورفع تقارير معاملات مشبوهة تتعلق بالعملاء غير المتعاونين. من ناحية أخرى، في بعض الحالات المحددة، تضع المؤسسات المالية تدابير ضبط معينة لتخفيف المخاطر إلى حين اكتمال العناية الواجبة.

345. تعقد سلطة دبي للخدمات المالية جلسات تواصل وتوعية مع الأعمال والمهنة غير المالية المحددة التي تمت مراجعتها، وعبرت عن خططها لتقييم الأعمال والمهنة غير المالية المحددة الأخرى في النصف الثاني من عام 2019. بشكل عام، يُعتبر مستوى فعالية تنفيذ تدابير العناية الواجبة وحفظ السجلات أساسيًا في مركز دبي المالي العالمي.

تطبيق تدابير العناية الواجبة المعززة

346. ظهرت في البنوك وشركات التأمين التي تقع في أرض الدولة أوجه قصور على مستوى تدابير العناية الواجبة المعززة. أظهرت قطاعات المؤسسات المالية المتبقية في أرض الدولة وفي المناطق الحرة المالية أنها تطبق تدابير العناية الواجبة المعززة بفعالية. مع ذلك، لا يتناسب تطبيق تدابير العناية الواجبة المعززة دائمًا مع المخاطر، بحسب ما كشفت سلطة دبي للخدمات المالية.

الأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر

المؤسسات المالية في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية

347. تستخدم جميع المؤسسات المالية أنظمة الفحص مثل World-Check لتحديد الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر. بشكل عام، أظهرت أنها تتمتع بفهم قوي لمتطلبات العناية الواجبة المعززة، لا سيما بالنسبة إلى الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر المحليين والدوليين، والذين صنفهم جميعًا على أنهم من ذوي المخاطر المرتفعة. تشمل هذه المتطلبات التدقيق في مصادر الأموال ومصدر الثروة، والرصد المستمر.

348. تتمتع الأعمال والمهنة غير المالية المحددة بمستوى فهم ضعيف لالتزامات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر، وأشارت إلى أن علاقتها محدودة مع هذا النوع من العملاء. لم تكن أغلبية هذا القطاع متأكدة من كيفية تحديد الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر أو تستخدم عمليات البحث مفتوحة المصدر على الانترنت لتحديدهم. لذلك يُرجح أن الأعمال والمهنة غير المالية المحددة لا تطبق تدابير معززة كافية، نظرًا إلى المشاكل الأساسية الموجودة في تحديد الهوية.

المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في سوق أبوظبي العالمي

349. تتمتع معظم المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في سوق أبوظبي العالمي بتدابير عناية واجبة معززة كجزء من أدلة مكافحة غسل الأموال/الالتزام فيها. تتمتع هيئات تقديم خدمات تحويل الأموال أو القيمة التي تمت مقابلتها بمستوى فهم جيد لمتطلبات الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر وتستخدم أداة إلكترونية لفحص عملائها.

المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

350. عند التعامل مع العملاء المرتفعي المخاطر، يمكن لمعظم المؤسسات المالية عمومًا أن تثبت أنها حصلت على وثائق تحديد الهوية والتحقق الإضافية وطبقت تدابير معززة أخرى. بالعادة تُعتبر المؤسسات المالية فعالة عند التحقق من عوامل المخاطر العالية وإبرازها. لكن مع ذلك، لا يتناسب تطبيق تدابير العناية الواجبة المعززة دائمًا مع المخاطر.

351. أظهر تحليل التقارير والتفتيش الميداني الذي تجريه سلطة دبي للخدمات المالية أن المؤسسات المالية في جميع القطاعات تتمتع بمستوى وعي جيد لمخاطر الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر وهي قادرة على تحديدهم. يتم التعرف عليهم إما من خلال وعي المكتب الأمامي وتدابير العناية الواجبة، أو باستخدام عمليات البحث والتحقق من الخلفية.

352. مع ذلك، بمجرد تحديد الشخص السياسي ممثل المخاطر، لا تنجح بعض المؤسسات المالية عادةً في الاعتراف بالمخاطر المرتبطة به، بالتالي لا تفي بالالتزامات الإضافية للتحقق من المعلومات المتعلقة بهذا الشخص.

353. أظهرت الأعمال والمهنة غير المالية المحددة مستويات متفاوتة من الالتزام بتدابير العناية الواجبة المعززة على الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر، حيث تبيّن أنّ مستوى الالتزام في قطاع مدققي الحسابات والمحاسبين أقلّ من مستوى الالتزام في القطاع القانوني وقطاع تقديم الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية.

العلاقات المصرفية المراسلة

354. تتحسن العلاقات المصرفية المراسلة في البنوك التي تقع في أرض الدولة منذ عام 2017 بسبب التدابير المعتمدة (نظام مناسب للضوابط، واتجاهات التخلص من المخاطر الخ). أدخلت المؤسسات المالية الكبيرة تحسينات كبيرة على أنظمتها لإدارة مخاطر العلاقات المصرفية المراسلة.

355. تقترح سلطة دبي للخدمات المالية القيام ببعض الأعمال الموضوعية لهذا القطاع في 2020/2019.

التكنولوجيات الجديدة

356. تقوم البنوك والجهات التي توفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة بتحليل المنتجات والخدمات الجديدة لتحديد مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب فيها قبل طرحها في السوق. لاحظت السلطات الرقابية، من خلال المراجعات التي أجرتها، وجود تدابير تقليدية ومبتكرة للتخفيف من

مخاطر التقنيات الجديدة (تكنولوجيا الخدمات المالية (FinTech)، والتكنولوجيا التنظيمية (RegTech)، وتداول العملات الأجنبية/العقود مقابل الفروقات (FX/CFD) من خلال المنصات الإلكترونية). تتطلب هذه التدابير مصادقة جهات ثالثة على الهوية (من الكاتب العدل أو ما شابه)، وطلب إثبات إضافي للعنوان، وتطبيق تدابير عناية واجبة معززة على مصدر الأموال والثروة. يُعد فحص جواز السفر عن بُعد والتعرف على الوجه من التقنيات الناشئة التي تنظر فيها المؤسسات المالية حاليًا.

قواعد التحويلات البرقية

357. في معظم الحالات، تطبق البنوك والجهات التي توفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة العمليات المناسبة للتحقق من الهوية وحفظ السجلات عندما تبرز متطلبات إثبات هوية الدافع (منشئ المعاملة).

358. تتحقق البنوك والجهات التي توفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة من الأطراف التي ترسل وتتلقى التحويلات البرقية وتتأكد إذا ما كانت أسماؤهم مدرجة على قوائم المراقبة الداخلية والخارجية. من جهة أخرى، كشفت المراجعة الموضوعية للبنوك في مركز دبي المالي العالمي عن عدد من أوجه القصور بما في ذلك عدم كفاية المعلومات والافتقار إلى الرصد والتحليل المستقلين.

العقوبات المالية المستهدفة

359. ذكرت جميع المؤسسات المالية التي تمت مقابلتها أنها تتأكد مما إذا كانت الأسماء موجودة على قوائم العقوبات قبل قبول التعامل مع العميل. تتمتع المؤسسات المالية الكبيرة بسياسات وإجراءات أكثر تعقيداً لإدارة المخاطر والتعامل مع العقوبات المالية المستهدفة. تتمتع بعض المؤسسات المالية الصغيرة والمتوسطة الحجم بفهم أقل انتظاماً للمخاطر المتعلقة بالعقوبات ولديها برامج أقل تطوراً للالتزام بالعقوبات.

360. أمّا بالنسبة إلى الأعمال والمهن غير المالية المحددة، ففهمها ضعيفٌ للتدابير المتعلقة بالعقوبات المالية المستهدفة بما في ذلك قوائم العقوبات في الأمم المتحدة المتعلقة بالإرهاب أو التجميد الفوري لأصول العملاء الذين أُضيفت أسماؤهم إلى قوائم الإرهاب.

361. ثمة مخاوف جدية بشأن تطبيق التدابير المحددة للعقوبات المالية المستهدفة المتعلقة بتمويل الإرهاب في جميع القطاعات. فمعظم المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة التي تمت مقابلتها ليست على دراية بمتطلبات تجميد الأموال والأصول على الفور في حال تطابق الاسم تمامًا مع قوائم العقوبات (قوائم الأمم المتحدة والقوائم المحلية). وبعضها لا يدرك حتى بوجود القائمة المحلية. تركز الممارسة التي تتبعها معظم الكيانات على الإبلاغ بإرسال تقرير معاملة مشبوهة إلى وحدة المعلومات المالية أو إنهاء العلاقة أو كليهما. في كثير من الحالات، قد يؤدي ذلك إلى إعادة الأموال.

الدول مرتفعة المخاطر

362. يبدو أن المؤسسات المالية تستخدم حكمها الخاص والنهج القائم على المخاطر في تحديد مخاطر الدول. وتستخدم عددًا من المصادر المستقلة (مؤشر مدركات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية، ومؤشر بازل لمكافحة غسل الأموال) بالإضافة إلى قوائم مجموعة العمل المالي الخاصة بالدول ذات المخاطر العالية. تركز المؤسسات المالية على الدول التي تخضع للعقوبات، لا سيما تلك التي تخضع لبرامج العقوبات الدولية (وليس فقط البرامج أحادية الجانب). وتُعتبر منهجيات معظم المؤسسات المالية قويةً بقدر ما تأخذ مخاطر الدول بعين الاعتبار.

363. في مركز دبي المالي العالمي، تطبق المؤسسات المالية العناية الواجبة المعززة، ورقابة مكثفة أكثر على العملاء الذين ينتمون إلى دول المرتفعة المخاطر، كونها مركزًا إقليميًا يقع في مكان استراتيجي يربط بين الدول الآسيوية والدول الأفريقية. ومع ذلك، تواصل سلطة دبي للخدمات المالية مواجهة المؤسسات المالية حيث يفوق أي اعتبار تجاري النهج المعتمد في السياسات لتفادي المخاطر.

التزامات الإبلاغ والتنبيه

364. كانت المؤسسات المالية التي قابلها فريق التقييم على علم بالتزام إبلاغ وحدة المعلومات المالية عن المعاملات المشبوهة. مع ذلك، شكل القطاع المصرفي وقطاع تحويل الأموال أو القيمة القطاعين الوحيدين اللذين بلغا عن المعاملات المشبوهة، وساهما بشكل منظم بحوالي 98٪ من إجمالي تقارير المعاملات المشبوهة، في حين يُعتبر عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي رفعتها القطاعات الأخرى منخفضًا، على النحو المفصل في الجدول الإحصائي أدناه.

365. خضعت البنوك في أرض الدولة إلى تدريب قوي على الالتزام بمكافحة غسل الأموال وعلاقته بالتنبيه.

366. في الجهات التي توفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة، يتولى مسؤول الالتزام توفير التدريب للموظفين. ويساهم التحديد المنهجي للأنشطة غير المعتادة في الحد من عمليات التنبيه التي يقوم بها موظفو الخط الأمامي.

367. على الرغم من حجم أصول الأوراق المالية، رفعت شركات الأوراق المالية عددًا صغيرًا نسبيًا من تقارير المعاملات المشبوهة سنويًا. علاوة على ذلك، كشفت المراجعة التي أجرتها هيئة الأوراق المالية والسلع عن إجراءات فعالة على مستوى الإبلاغ عن طريق تقارير المعاملات المشبوهة.

تتشارك الكيانات الخاضعة لرقابة هيئة الأوراق المالية والسلع المعلومات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما في ذلك تقارير المعاملات المشبوهة مع وحدة المعلومات المالية عبر رابط إلكتروني آمن؛ مما يساهم في الحد من احتمال التبيخ عن طريق تسريب المعلومات. 368. بشكل عام، وجد فريق التقييم أن الشركات تفهم وتنفذ التزاماتها بالإبلاغ بشكل كاف. ومع ذلك، لم يتضح إن كان هذا ينطبق بالتساوي على جميع القطاعات نظرًا إلى أن عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي رفعتها عدة قطاعات منخفض.

369. يُعتبر عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي رفعتها البنوك والجهات التي توفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة متوافقًا بشكل عام مع هيكل المخاطر القطاعية - قَدَم هذان القطاعان معظم تقارير المعاملات المشبوهة. ولكن في المقابل، لم يقدم الوكلاء العقاريون وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة إلا عددًا قليلًا من تقارير المعاملات المشبوهة خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2018، وهذا لا يتناسب مع المخاطر التي تواجه قطاعاتهم؛ ويستدعي ذلك توجهاً ومتابعةً إضافيين من قبل الجهة الرقابية. كما يستلزم قطاع الأوراق المالية والتأمين ومقدمي خدمات الشركات والصناديق الاستثمارية والمحامون والمحاسبون توجهاً رقابية من أجل تحسين قدراتهم على إرسال تقارير معاملات مشبوهة بالتنوع والكمية المناسبين.

الجدول 5.1. تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها حسب القطاع

2018	2017	2016	2015	2014	2013	تقارير المعاملات المشبوهة التي استلمتها وحدة المعلومات المالية
تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها من المؤسسات المالية في أرض الدولة						
7,130	6,090	5,899	4,402	3,228	2,267	البنوك
1,639	1,366	1,952	1,301	736	421	مقدمو خدمات تحويل الأموال أو القيمة
10	7	7	11	0	0	الأوراق المالية (تحت رقابة هيئة الأوراق المالية والسلع)
9	16	18	17	37	6	التأمين
8,788	7,479	7,876	5,731	4,001	2,694	إجمالي عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها من المؤسسات المالية في أرض الدولة
تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها من المناطق الحرة المالية						
109	102	132	118	69	51	إجمالي عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها من المناطق الحرة المالية
تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها من الأعمال والمهن غير المالية المحددة في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة						
4	9	0	0	0	0	المحامون
0	1	0	0	2	0	شركات العقارات
0	0	2	0	0	0	تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة
0	0	0	0	0	0	مقدمي الخدمات للشركات
0	0	3	3	1	0	المحاسبون/ المدققون في الحسابات
4	10	5	3	3	0	إجمالي عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها من الأعمال والمهن غير المالية المحددة أرض الدولة
تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها من مصادر أخرى (تمثل التقارير التي تُرفع يدويًا)						
18	68	32	24	19	17	شركات التمويل والاستثمار (أرض الدولة)
7	7	2	10	6	0	مناطق التجارة الحرة
59	0	0	0	0	0	محطات ومنصات الدفع والخدمات
0	0	0	2	3	4	جهات أخرى
20	6	20	10	13	0	الإبلاغ العام
104	81	54	46	41	21	إجمالي عدد تقارير المعاملات المشبوهة التي تم استلامها من مصادر أخرى
9,005	7,672	8,067	5,898	4,144	2,766	الإجمالي العام

370. تمتلك البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة التي تمت مقابلتها أثناء الزيارة الميدانية فترة مدتها 30/15 يومًا لإجراء تحقيقها الخاص قبل رفع تقرير معاملة مشبوهة، ولكن يُفرض عليها أن تبلغ وحدة المعلومات المالية بالمسائل التي تتطلب عناية فورية. أكدت بعض الجهات أنها تبلغ عبر تقارير المعاملات المشبوهة بمجرد الوصول إلى حد الشك.

371. على كلٍ من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في سوق أبوظبي العالمي أن تعقد كل عام دورات تدريب وتوعية داخليًا على مكافحة غسل الأموال تتضمن التنبيه.

372. في مركز دبي المالي العالمي، يشهد الإبلاغ بعض العوائق التي بلغت عنها سلطة دبي للخدمات المالية يُعزى سببها إلى وجود متطلبات مزدوجة للإبلاغ، حيث تعطي المؤسسات المالية الأولوية إلى تقارير المعاملات المشبوهة في الاختصاص القضائي لمركز الحجز (على سبيل المثال سنغافورة أو سويسرا) على أساس أن الأصول موجودة في ذلك الموقع ويجب إبلاغ الجهات التنظيمية المحلية أولاً.

373. تتمتع المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي بسياسات وإجراءات لمكافحة غسل الأموال تعالج مشكلة التنبيه. أفادت الكيانات أن موظفيها يدركون أن التنبيه يشكل جريمة؛ وذكرت سلطة دبي للخدمات المالية أنه لم يتم الإبلاغ عن أي حالة تنبيه.

374. بشكل عام، أشارت الكيانات المبلّغة التي تمت مقابلتها أثناء الزيارة الميدانية إلى أنها تحتاج إلى تغذية عكسية إضافية من وحدة المعلومات المالية. ففي معظم الحالات، تقتصر التغذية العكسية على تأكيد تلقي وحدة المعلومات المالية لتقارير المعاملات المشبوهة، ويبدو أن غياب التغذية العكسية يؤثر سلبيًا إلى حد كبير على أهمية أو قيمة تقارير المعاملات المشبوهة.

الرقابة الداخلية والمتطلبات القانونية/التنظيمية للتنفيذ

المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في أرض الدولة وفي المناطق الحرة التجارية

375. كما كشفت دائرة الرقابة على البنوك، ترفع إدارة الالتزام في المؤسسات المالية تقاريرها إلى الإدارة العليا لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ولجان إدارة المخاطر/التدقيق؛ ويراجع قسم التدقيق الداخلي فعالية إجراءاتها. بالإضافة إلى ذلك، تقدم المؤسسات المالية دورات تدريب فردية وفي الصفوف وعبر الإنترنت بانتظام.

376. حددت مراجعة دائرة الرقابة على البنوك لقطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة عددًا من أوجه القصور في مجال الضوابط الداخلية. يشهد ذلك على التعقيد الذي تواجهه المؤسسات الأقل تطوراً والتي تتمتع بقدرات أقل في تنفيذ برنامج التزام متطور للغاية. وتتوقف موافقة دائرة الرقابة على البنوك على مسؤول الالتزام على حصوله على شهادة اعتماد أخصائي مكافحة غسل الأموال أو أي شهادة مماثلة.

377. أبلغت هيئة الأوراق المالية والسلع عن تحسن في الضوابط الداخلية في شركات الأوراق المالية والسمسرة بين عامي 2017 و2018، يُعزى بشكل رئيسي إلى زيادة وعي مسؤولي الالتزام بمسؤولياتهم.

378. على الرغم من قيام بعض شركات التأمين بتعيين مسؤولين عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتخصيص وظيفة للتدقيق الداخلي بعملية مكافحة غسل الأموال، بلغت هيئة التأمين عن وجود عدد من أوجه القصور في الضوابط الداخلية.

379. من غير المرجح أن تكون الأعمال والمهنة غير المالية المحددة تتمتع بضوابط داخلية كافية.

المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في سوق أبوظبي العالمي

380. تتمتع جميع الكيانات التي فحصتها سلطة تنظيم الخدمات المالية بإجراءات ذات الصلة. تتضمن خطط مراقبة الالتزام في عدة كيانات مبلّغة عمليات تحقق دورية تغطي أنظمة وضوابط مكافحة غسل الأموال فيها.

المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

381. وضعت المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة ونفذت إجراءات تتضمن مستويات مناسبة من الحوكمة وقبول المخاطر والتوقيع على الأعمال. وجدت سلطة دبي للخدمات المالية أن المؤسسات المالية الكبيرة ذات المكانة الراسخة قادرة على تكبد تكاليف فرق كبيرة لمكافحة غسل الأموال وضمان الالتزام. توفر معظم المؤسسات المالية تدريبًا مستمرًا على مكافحة غسل الأموال وتوعية لموظفيها. يحدد دليل الالتزام العقوبات التي تُفرض على الموظفين عندما لا يلتزمون بالسياسات الداخلية لمكافحة غسل الأموال.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 4

382. صنفت الإمارات على أنها تتمتع بمستوى متوسط من الفعالية في النتيجة المباشرة 4.

الفصل السادس. الرقابة

الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها

الاستنتاجات الأساسية

- أ. بالنسبة إلى المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في المناطق الحرة المالية، تُعتبر عمليات الترخيص والتسجيل والتأكد من الكفاءة والملاءمة لمنع المجرمين من دخول السوق شاملةً وفعالةً بشكل عام في منع المجرمين وشركائهم من دخول السوق. بالنسبة إلى الأعمال والمهنة غير المالية المحددة خارج المناطق الحرة المالية، تلجأ السجلات إلى التحقق من بطاقة الهوية الإماراتية ومن الخلفية الجنائية عبر وزارة الداخلية. مع ذلك، لا تُعتبر هذه الضوابط شاملة ولا تتصدى بشكل كافٍ لمشكلة المدراء أو المساهمين أو المستفيدين الحقيقيين الأجانب.
- ب. عمدت سلطة دبي للخدمات المالية وسلطة تنظيم الخدمات المالية وهيئة التأمين إلى تطوير فهم مفصل لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المجالات التي تخضع لرقابتها، تمتد إلى مستوى المؤسسات الفردية.
- ج. تتمتع جميع الجهات الرقابية على المؤسسات المالية بفهم عام لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجه القطاع. وتتمتع دائرة الرقابة على البنوك وهيئة الأوراق المالية والسلع بفهم متزايد لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى النوع والمؤسسة الفردية. في دائرة الرقابة على البنوك، تعزز ذلك منذ عام 2017 من خلال الجمع المنتظم لنقاط بيانات غسل الأموال وتمويل الإرهاب على المستوى المؤسسي، ومن خلال تقييم مخاطر القطاع قام به طرف ثالث، بهدف فرض خط أساس جديد على تقييمات مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وركزت الجهات الرقابية على تصميم عملية لتقييم مخاطر أفضل وبالتالي لم يثبت بعد التمتع بمعرفة مفصلة بمخاطر المؤسسات الفردية. ويحدّد ذلك من نهج الرقابة القائم على المخاطر في أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية.
- د. قبل عام 2017، شملت معظم الجهات الرقابية بعض عناصر مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في برامجها الرقابية. إلا أنّ الرقابة ارتكزت بأغلبها على مؤشرات المخاطر الاحترافية وسلوك العمل، مما أدى إلى جدولة دورات الرقابة. تعمل جميع الجهات الرقابية على تعزيز أنشطتها الرقابية بعد صدور نتائج التقييم الوطني للمخاطر. أدت عملية فهم المخاطر الكبير الذي قامت دائرة الرقابة على البنوك بتنفيذه منذ عام 2017 إلى تطور النهج القائم على مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وأصبح أكثر شمولاً. ولا يزال التنفيذ مستمرًا. وتُعتبر سلطة دبي للخدمات المالية الاستثناء، حيث نفذت نهجًا قائمًا على المخاطر منذ عام 2013، وقد طورت مؤخرًا هذا النهج لتعزيز أنشطة الرقابة على أساس مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- هـ. أثبتت سلطة دبي للخدمات المالية أنّها تطبق عقوبات فعالة ومتناسبة وراذعة على الشركات والأفراد، وتثبت سلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي أنّها تتمتع بالكفاءة الكافية للقيام بالأمر نفسه. ولقد اتخذت دائرة الرقابة على البنوك، وهيئة التأمين، وهيئة الأوراق المالية والسلع تدابير معالجة الوضع وفرضت بعض العقوبات المحدودة للغاية على الشركات. مع ذلك، اقتصر هذه الإجراءات على إلغاء الترخيص أو تخفيض الترخيص أو رسائل التحذير أو الغرامات المنخفضة المستوى. ويبعث ذلك على وجود مخاوف كبيرة لدى فريق التقييم لأنّ السلطات الإماراتية لا تعترف بأهمية استخدام العقوبات بنطاقها الكامل (لا سيّما الغرامات وأوامر الحظر) بطريقة متناسبة في الحالات التي تشهد خروقات أكبر للمتطلبات من أجل نشر ثقافة الردع في الإمارات.
- و. ولقد بدأت بعض الإجراءات التي اتخذتها الجهات الرقابية مؤخرًا – لا سيّما بالنسبة إلى شرط إجراء تقييمات للمخاطر على المستوى المؤسسي وفرض رقابة قائمة على المخاطر – تثبت تغييرًا في التزام المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة. مع ذلك، لا تزال الإجراءات وأعمال التواصل بين عدد كبير من الجهات الرقابية والقطاعات محدودة حتى الآن، بالتالي تعدّ إثبات سواء كان التغيير الإيجابي في الامتثال يُعزى في الغالب إلى أنشطة الجهات الرقابية. وقد نتج عن هذه الجهود تحسينات على الالتزام بمستويات مختلفة، بحسب الجهة الرقابية.

ز. خارج المناطق الحرة المالية، تمّ مؤخرًا تأسيس جهات رقابية على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة بموجب قرارات صادرة عن مجلس الوزراء. ولكنّ أنشطة الرقابة التي تقوم بها (في بعض القطاعات فقط) لا تزال محدودة ولا تتخطى التسجيل الأولي والتخطيط لنظام رقابة يكون جاهزًا لمعظم القطاعات بحلول عام 2021. بالتالي لم تتمكن الإمارات من إثبات مستوى رقابة فعال ملحوظ على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة خارج المناطق الحرة المالية. وبشكل هذا مدعاةً للقلق نظرًا إلى المخاطر التي تواجه أجزاء من هذا القطاع (على سبيل المثال تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة والوكلاء العقاريين) وأهميته النسبية في سياق الإمارات.

الإجراءات الموصى بها

- أ. على الإمارات أن تسهل قيام جميع الجهات الرقابية بمواءمة ممارسات الترخيص والتسجيل فيها من خلال التركيز أكثر على نماذج الأعمال الخاصة بالمؤسسات الفردية وتطبيق نهج متنسق قائم على المخاطر عند الترخيص، ولا سيما لنماذج الأعمال المتخصصة.
- ب. يجب أن تعقد اللجنة الفرعية التي أنشئت حديثًا اجتماعات منتظمة للجهات الرقابية على المؤسسات المالية من أجل ضمان الاتساق بين جميع الجهات الرقابية في الإمارات وللتنسيق من خلال اجتماعات منتظمة مع الجهات الرقابية على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة. لا بدّ من الاستفادة من هذه الاجتماعات للحد من إمكانية حصول مراجعة تنظيمية في جميع أنحاء الإمارات عند تنفيذ متطلبات رقابية جديدة. يجب أن تُعقد نقاشات منتظمة حول المبادئ رفيعة المستوى الخاصة بالرقابة على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للمؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة وإعلام القطاعات بالنتائج التي تتوصل إليها.
- ج. ينبغي أن تضمن الجهات الرقابية على المؤسسات المالية التنفيذ الكامل للنهج القائمة على المخاطر وأن ترصد تنفيذها بعناية (لا سيما وأن بعضًا منهم قد بدأ تنفيذه مؤخرًا) – ولا بدّ من التركيز بشكل خاص على ضمان أن تكون الموارد الرقابية كافية. يتعيّن على الجهات الرقابية على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة خارج المناطق الحرة المالية (وزارة العدل، ووزارة الاقتصاد) أن تسرع تنفيذ خطة النهج القائم على المخاطر وأن تنظر بعناية في متطلبات الموارد الرقابية المناسبة، من أجل بدء الرقابة بشكل فعال.
- د. يجب أن تنظر الإمارات في الاستفادة من الممارسات الفضلى من داخل الدولة عند ممارسة الرقابة على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة. يجب أن تحدد وزارة الاقتصاد ووزارة العدل هذه الممارسات الفضلى وتستخدمها بشكل خاص في تطبيق الرقابة الفعالة على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة على المستوى الوطني. يجب أن يشمل ذلك التواصل بانتظام مع الأعمال والمهنة غير المالية المحددة من أجل وضع وتنفيذ عملية الرقابة الجديدة القائمة على المخاطر والتي يجب أن تشمل تحليلًا مفصلاً للمخاطر القطاعية.
- هـ. على الجهات الرقابية في الإمارات أن تنظر في فوائد إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص للتواصل بكفاءة أكبر مع القطاعات وأيضًا مع الأطراف الثالثة التي تمّ اللجوء إليها في عملية التقييم الذاتي لأنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- و. يجب أن تؤكد الإرشادات والأدلة الإرشادية الصادرة عن الجهات الرقابية (لا سيما دائرة الرقابة على البنوك) على الوعي بالمخاطر في قطاع العقارات / تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة وأن تركز مفصلاً على المخاطر المرتبطة بالأموال النقدية.
- ز. على السلطات الإماراتية أن تعيد النظر في مقاربة التطبيق التي تعتمد عليها جميع الجهات الرقابية وخاصةً أوقات متابعة وإكمال خطط التخفيف/الإصلاح حتى تضمن أن يصبح النظام فعالاً ومتناسباً وراعيًا. على الإمارات أن تحرص بشكل خاص على استخدام النطاق الكامل للعقوبات بشكل مناسب، وضمان أن تخضع الانتهاكات الأكبر للمتطلبات لإجراءاتٍ متناسبة وراعية - ينبغي أن تشمل هذه الإجراءات التركيز بشكل خاص على استخدام الغرامات وأوامر الحظر التي تتناسب مع الانتهاك ذي الصلة.

383. في هذا الفصل، تمّ تقييم ودراسة النتيجة المباشرة 3. وترد التوصيات الخاصة بتقييم الفعالية لهذا الجزء في التوصيات 14، 26-28، 34 و35.

النتيجة المباشرة 3 (الرقابة)

384. تتولى دائرة الرقابة على البنوك في المصرف المركزي في الإمارات ترخيص والرقابة على البنوك، ومكاتب/شركات الصرافة، وشركات التمويل، كما تسجل وتمارس الرقابة على الحوالة دار في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية. تتولى هيئة التأمين ترخيص والرقابة على شركات التأمين، ووسطاء التأمين، والمهن الأخرى المرتبطة بالتأمين (مثل الاكتواريين، وخبراء تسوية الخسائر) في أرض الدولة. وتتولى هيئة الأوراق المالية والسلع ترخيص والرقابة على شركات الأوراق المالية ومشتقات السلع الأساسية، بما فيها شركات الوساطة، والمستشارين، والشركات المدرجة، ومدراء الاستثمار، ومدراء الصناديق، وأمناء الحفظ، وشركات إستشارات الأوراق المالية (البحث والتخطيط الماليين) وأسواق الأوراق المالية المحلية الثلاثة في أرض الدولة وفي المناطق الحرة التجارية.

385. تتولى سلطة دبي للخدمات المالية ترخيص والرقابة على المؤسسات المالية وتسجل لأغراض مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب جميع الأعمال والمهن غير المالية المحددة تقريباً التي تعمل داخل مركز دبي المالي العالمي. تتولى سلطة تنظيم الخدمات المالية ترخيص والرقابة على المؤسسات المالية وجميع الأعمال والمهن غير المالية المحددة تقريباً التي تعمل داخل سوق أبو ظبي العالمي. منذ أبريل 2019، تولت وزارة العدل مسؤولية الرقابة على المحامين في الإمارات، بما في ذلك في المناطق الحرة المالية.

386. بالنسبة إلى الأعمال والمهن غير المالية المحددة في أرض الدولة، يتم ضبط الدخول إلى السوق من خلال مجموعة فحوصات تُجرى على الترخيص التجاري ومن خلال ترخيص النشاط المني لبعض الأعمال والمهن غير المالية المحددة. تختلف الهيئات التي تمنح الترخيص باختلاف الولاية القضائية داخل الإمارات وباختلاف قطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة، وخاصة في حالة الوكلاء العقاريين وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، تختلف الجهة التي تمنح الترخيص عن الجهة الرقابية. في أرض الدولة، لا تزال الرقابة على الأعمال والمهن غير المالية المحددة حديثة جداً حيث تم تعيين جهتين رقابيتين في أبريل 2019 فقط.

387. تستند النتائج الواردة في هذا الفصل إلى مقابلات مع جميع الجهات الرقابية ومع عدد كبير من سلطات الترخيص. كما تستند إلى معلومات تمّ نشرها وأدلة تمّ تقديمها، والمقابلات مع المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في القطاع الخاص.

388. أُعطيت الجوانب الإيجابية والسلبية للرقابة الوزن الأكبر في القطاع المصرفي (لا سيما في أرض الدولة، أي مكان وجود غالبية الأصول)، ووزناً كبيراً في القطاعات المهمة المعرضة للمعاملات النقدية (خدمات تحويل الأموال أو القيمة، تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، والقطاع العقاري)، ووزناً متوسطاً في قطاع الأوراق المالية، والمحامين، ومقدمي خدمات الشركات والصناديق الاستثمارية، ووزناً أقل للقطاعات الأقل أهمية (شركات التمويل، وشركات التأمين، ومدققي الحسابات، والمحاسبين والكتاب العدل). يُعزى السبب إلى الأهمية النسبية للهيئات الخاضعة للرقابة والمخاطر التي تواجهها في سياق الإمارات، كما هو موضح أعلاه في الفصل 1 (القسم 1.4.3). يمكن أيضاً العودة إلى الفصل 1 (القسم 1.4.2) للحصول على وصف لكل جهة رقابية والكيانات التي تخضع لرقابتها.

منح التراخيص، والتسجيل، والضوابط التي تمنع المجرمين وشركائهم من دخول السوق

389. بالنسبة إلى المؤسسات المالية، تُعتبر عمليات الترخيص والتسجيل والتأكد من النزاهة والملاءمة لمنع المجرمين من دخول السوق شاملةً وفعالةً بشكل عام. في جميع جهات الترخيص، يتم إجراء فحص خلفية جنائية على الأفراد الرئيسيين من خلال وزارة الداخلية. خصصت دائرة الرقابة على البنوك، وهيئة الأوراق المالية والسلع، وهيئة التأمين، وسلطة دبي للخدمات المالية، وسلطة تنظيم الخدمات المالية موارد للقيام بوظيفة الترخيص، وفي المؤسسات تداير كثيرة للكشف عن خروقات الترخيص والأنشطة غير المرخصة أو غير المسجلة.

390. بالنسبة إلى الأعمال والمهن غير المالية المحددة خارج المناطق الحرة المالية، لا تُعتبر الضوابط شاملةً ولا تعالج بشكل كافٍ قضية المدراء أو المساهمين أو المستفيدين الحقيقيين الأجانب.

دائرة الرقابة على البنوك – أرض الدولة / داخل المناطق الحرة التجارية – البنوك وخدمات تحويل الأموال أو القيمة (بما في ذلك الحوالة دار)

391. يُصدر قسم التراخيص في دائرة الرقابة على البنوك في المصرف المركزي التراخيص للبنوك (البنوك التجارية والاستثمارية)، وشركات التمويل وشركات الصرافة العاملة في الإمارات في أرض الدولة وفي المناطق الحرة التجارية. يتم إجراء الفحص قبل إصدار ترخيص جديد لمؤسسة مالية أو قبل الموافقة على تعيين كبير مدراء جديد في مؤسسة مالية مبلّغة، ويجري هذا الفحص من خلال عدد من الضوابط المحددة لمنع المجرمين وشركائهم من امتلاك أو السيطرة على المؤسسات المالية. تقم دائرة الرقابة على البنوك بطبيعة ونطاق نشاط المؤسسة المالية المقترح، وبلي ذلك فحص للمساهمين الرئيسيين وكبار المدراء والمستفيدين الحقيقيين في المؤسسات المالية. يشمل هذا إجراء الفحص الخلفي الجنائي النموذجي من خلال وزارة الداخلية.

392. في السابق، شهدت الإمارات حالات لم يكن فيها المستفيد الحقيقي من شركة توفير خدمات تحويل أموال أو قيمة شفاهًا، فقبل عام 2015 كانت عمليات التحقق من خلفية الملكية تستلزم فقط الحصول على شهادة براءة ذمة من الشرطة. منذ عام 2015، تستعرض دائرة الرقابة على البنوك التغييرات التي تطرأ على ملكية الجهات التي توفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة وتستعرض نسخ جوازات سفر المالكين، المحليين والأجانب. يتم التحقق من المعلومات عبر نظام World Check، وعمليات البحث العامة، وقاعدة بيانات تقارير المعاملات المشبوهة وقائمة العقوبات/ مكتب مراقبة الأصول الأجنبية. تمتد عمليات التحقق هذه لتشمل مجلس الإدارة وكبار المديرين والمرشحين لشغل وظائف مختارة، بما فيها المدير التنفيذي، ورئيس إدارة المخاطر، ورئيس قسم الالتزام، ومسؤول التبليغ عن غسل الأموال، إذ عليهم أن يجتازوا المقابلة الرسمية مع دائرة الرقابة على البنوك بنجاح قبل الحصول على الموافقة النهائية. ثمة متطلبات لإخطار دائرة الرقابة على البنوك قبل تغيير أي موظف يشغل أيًا من وظائف الإدارة العليا.

393. بعد ذلك، تجري دائرة الرقابة على البنوك اختبار النزاهة والملاءمة الذي ينظر في مؤهلات الفرد ويتطلب منه الخضوع لمقابلات. بالنسبة إلى وظيفة رئيس قسم الالتزام ومسؤول التبليغ عن غسل الأموال، يقوم المصرف المركزي بتطبيق تدابير العناية الواجبة والتحقق من الخلفية الأمنية على جميع الموظفين الذين يشغلون المناصب الإدارية العليا في البنك، بما في ذلك الرئيس التنفيذي، والمدير المالي، ورئيس إدارة المخاطر، والمدراء، الخ.

394. في الجهات التي توفر خدمات تحويل الأموال أو القيمة، على المدير أو المسؤول عن العمل أن يتمتع بالمعرفة المناسبة عن محل الصرافة والخبرات الأخرى ذات الصلة. ويتعين على المدراء المسؤولين ورؤساء الأقسام الرئيسية أن يقدموا سيرتهم الذاتية، وتجري لجنة خاصة في دائرة الرقابة على البنوك المقابلات مع المرشحين لشغل الوظائف الرئيسية من أجل تقييم كفاءتهم وقدراتهم الفنية / الإدارية. يحق فقط للمدراء المعتمدين أن يديروا هذه الأعمال وتعتبر أي مخالفة يقوم بها الشخص المسؤول عن الإدارة (وهو المخول بالتوقيع) جريمةً جنائية. لقد رفضت دائرة الرقابة على البنوك مؤخرًا تعيين مديرين عامين اثنين.

395. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن لقطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة تعديل الترخيص والملكية، أو دمج أو الدخول في مشروع مشترك مع أي شخص أو كيان من دون الحصول على موافقة خطية مسبقة من المصرف المركزي. بالنسبة إلى البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة، يتضمن اختبار النزاهة والملاءمة التحقق عبر وزارة العمل مما إذا كان الشخص قد ارتكب جريمة في بلده الأم والحصول على تصاريح أمنية من وزارة الداخلية.

396. يتم إجراء الفحوصات نفسها عند تجديد الترخيص (سنويًا لمقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة/ ومرة كل 3 سنوات لشركات التمويل) مما يضمن بقاء شروط الترخيص كما تمت الموافقة عليها في الأساس. تراخيص البنوك مفتوحة ولا تخضع للتجديد المنتظم. تُجري الدائرة الرقابية أيضًا تقييمات ميدانية، تشمل التحقق من الشروط الأساسية للترخيص.

397. يوضح الجدول أدناه عدد الطلبات التي نظرت فيها دائرة الرقابة على البنوك.

الجدول 6.1. تراخيص المؤسسات المالية التي وافق عليها المصرف المركزي أو رفضها

فئة المؤسسة المالية	نتيجة طلب الترخيص	2014	2015	2016	2017	2018
البنوك	مقبول	-	1	3	1	-
	مرفوض	-	-	-	-	-
شركات الصرافة	مقبول	8	3	2	-	-
	مرفوض	2	1	-	2	1

398. تتعامل دائرة الرقابة على البنوك مع خروقات التزامات الترخيص المستمرة بعدة طرق، حسب فداحة المخالفة. قد تستخدم مجموعة أدوات وإجراءات رقابية (لا توافق على المنتجات والفروع الجديدة، وأي طلبات أخرى إلا بعد معالجة المخالفة، وتفرض غرامات وعقوبات، أو تقييد الأنشطة، أو تخفيض الترخيص، أو تعلقه، أو تلغيه). مع ذلك، تم تقديم حالات محدودة لفريق التقييم تثبت استخدام هذه الصلاحيات.

399. تحرص دائرة الرقابة على البنوك على التعاون مع سلطات إنفاذ القانون لتحديد حالات ممارسة الأنشطة غير المنتظمة/ غير المسجلة. تتحمل سلطات إنفاذ القانون المسؤولية الرئيسية في هذا المجال، لكن المصرف المركزي يحيل القضايا بناءً على الملاحظات أو المعلومات التي يتلقاها أثناء عمله. ثمة أمثلة فعالة عن هذه الحالات في قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة.

المربع 6.1 - خرق من مقدم خدمات تحويل الأموال أو القيمة

في يناير 2017، فرضت دائرة التنمية الاقتصادية في دبي غرامات على 25 متجرًا بسبب المشاركة في "أنشطة غير مصرح بها ومعاملات مالية غير قانونية". كانت هذه المتاجر تقدم خدمات للمغتربين البنغلاديشيين لتحويل الأموال إلى وطنهم بكلفة أرخص باستخدام تطبيق لم توافق عليه دائرة الرقابة على البنوك التابعة للمصرف المركزي. تصرفت دائرة التنمية الاقتصادية بناءً على معلومات سرية وداهمت المتاجر التي كانت منتشرة في مناطق مختلفة في دبي، فكتشفت أن المصرف المركزي الإماراتي لم يمنح أيًا منها الترخيص لتقديم خدمات تحويل الأموال. كانت جميع المتاجر تعلن عن هذا النشاط غير القانوني باللغة البنغالية الأصلية لتجنب إثارة أي شُهيات. صادرت دائرة التنمية الاقتصادية جميع الأجهزة. أضرت هذه الممارسة بالاقتصاد الإماراتي والشركات المحلية والمستهلكين.

هيئة الأوراق المالية والسلع - أرض الدولة / المناطق الحرة التجارية - شركات الأوراق المالية والوساطة

400. حتى منتصف عام 2018، تولى المصرف المركزي إصدار التراخيص لشركات الوساطة المالية؛ ولكن اعتبارًا من منتصف عام 2018، انتقلت مسؤولية ترخيص هذه الشركات إلى هيئة الأوراق المالية والسلع، التي باتت الآن مسؤولة عن الترخيص والرقابة على أسواق الأوراق المالية والسلع والخدمات المالية ذات الصلة.

401. تجري هيئة الأوراق المالية والسلع سلسلة من عمليات التحقق من دخول السوق قبل الموافقة على منح أي ترخيص جديد. يتضمن ذلك قيام فريق الترخيص في هيئة الأوراق المالية والسلع بمراجعة النشاط المعني وتطبيق تدابير العناية الواجبة عليه. يحدد فريق الترخيص في هيئة الأوراق المالية والسلع المستفيدين الحقيقيين، ويتحقق من خلفية المساهمين وكبار المديرين. يخضع جميع الموظفين الرئيسيين، بما في ذلك موظفي الإدارة، والأشخاص الذين يمارسون الأنشطة المرخصة والمستفيدين الحقيقيين، للعناية الواجبة التي تتم باستخدام برامج الفحص مثل WorldCheck، بالإضافة إلى الفحص الخلفي الجنائي النموذجي الذي تجريه وزارة الداخلية. كما يتواصل فريق الترخيص مع الهيئات التنظيمية الأخرى في الأماكن التي تكون فيها الشركة موجودة. ترتبط اختبارات النزاهة والملاءمة التي يتم إجراؤها على كبار الموظفين بالمؤهلات والمهارات اللازمة لشغل تلك الوظائف. يخضع الكيان بعد الترخيص إلى رقابة عامة تغطي قضايا الترخيص. يتم تجديد التراخيص سنويًا، مع التركيز على 3 نقاط: أي تغييرات طرأت على النشاط، وأي تغييرات طرأت على الأشخاص، وأي تغييرات في العمليات، وتقديم الوثائق المناسبة.

المربع 6.2 - مسألة متعلقة بملكية شركة أوراق مالية - فحص المستفيدين الحقيقيين

أرادت شركة من دولة أجنبية شراء 100٪ من أسهم شركة مرخصة. بعد تطبيق تدابير العناية الواجبة على الشركة الأجنبية والمستفيدين الحقيقيين منها، تبين أنهم يخضعون لبعض العقوبات في دولة أخرى (اليابان). تم رفع طلب رسمي إلى الجهات التنظيمية في اليابان التي أكدت وقدمت معلومات عن ارتكاب هؤلاء المستفيدين الحقيقيين انتهاكاتٍ أخرى. لهذا السبب، تم رفض طلب الحصول على ملكية الشركة المرخصة.

402. وافقت هيئة الأوراق المالية والسلع على 200 ترخيص جديد بين 2014 و2018، ورفضت أو ألغت 24 ترخيصًا. تتعامل هيئة الأوراق المالية والسلع مع مخالفات التزامات الترخيص المستمرة بعدة طرق، بحسب فداحة المخالفة. يتراوح ذلك بين الإخطار، والإنذار، وفرض الغرامات والعقوبات، وتعليق الترخيص أو سحبه، بالإضافة إلى خيار إحالة القضية إلى النيابة. ومع ذلك، في حين تم إثبات عدد من عمليات إلغاء الترخيص ورفضه، اعتبر عدد ومستويات الغرامات منخفضًا ولم تصدر أي أوامر حظر.

403. تعتمد هيئة الأوراق المالية والسلع استراتيجية ذات شقين لضبط الأنشطة المالية غير المرخصة في أسواق الأوراق المالية والسلع في الإمارات. يتم تزويد المستثمر بالإرشادات والتنبيهات الدورية من خلال الوسائط الإلكترونية والمطبوعة بجميع أنواعها التي تنصحهم بالتعامل مع الشركات المرخصة فقط. كما يتم إعلامهم بأن جميع التفاصيل حول حالة الشركات المرخصة لممارسة أنشطة الأوراق المالية متاحة على موقع هيئة الأوراق المالية والسلع الذي يتضمن أيضًا شهادة الترخيص المضمنة برمز الاستجابة السريعة الذي يمكن للعميل مسحه بسهولة للتحقق من حالة الترخيص في الشركة. تراقب هيئة الأوراق المالية والسلع أيضًا المعلومات من خلال الوسائط الإلكترونية، والصحف، والشكاوى المقدمة عبر البريد الإلكتروني أو الرسائل، والنتائج خلال الزيارات الميدانية، الخ.

هيئة التأمين - أرض الدولة / المناطق الحرة التجارية - قطاع التأمين

404. تطبق هيئة التأمين عدداً من الضوابط لمنع المجرمين وشركائهم من امتلاك شركات التأمين أو السيطرة عليها، بما فيها التحقق من الخلفية الجنائية ومن النزاهة والملاءمة ومقابلة المدراء الشركاء والمساهمين الرئيسيين والموظفين الرئيسيين، كما تطلب شهادة براءة ذمة للأفراد. يُستخدم برنامج WorldCheck بالإضافة إلى القائمة السوداء التي وضعتها هيئة التأمين، والتي تمثل التصنيفات التي أعدتها الهيئة على أساس القرارات المعنية بتنفيذ قرارات مجلس الوزراء، والكشف عن عدم الالتزام بالأنظمة والقوانين والتشريعات، والإحالات من الشركاء أو السلطات التنظيمية الأخرى. تجري أيضاً الرقابة الميدانية باستمرار لضمان الالتزام بمتطلبات الترخيص والمتطلبات الأخرى.

405. وافقت هيئة التأمين على منح 140 ترخيصاً بين عامي 2014 و2018، ولم ترفض أي طلب بالترخيص.

406. تتعامل هيئة التأمين مع خروقات التزامات الترخيص المستمرة بعدة طرق، بما فيها التنبيه والتحذير والإشعار، بالإضافة إلى تعليق / إلغاء ترخيص الشركة وشطبها في بعض الحالات. مع ذلك، قُدمت حالات محدودة لفريق التقييم لإثبات استخدام هذه الصلاحيات، ومن الجدير بالذكر أن هيئة التأمين لم ترفض أو تلغي أي تراخيص بين عامي 2014 و2018.

407. يتم تحديد العاملين غير المرخص لهم من خلال عمليات التفتيش، والتقارير الواردة من السوق، والشكاوى، وتقارير الحكومات الأخرى. حددت هيئة التأمين أنشطة غير مرخصة، ووفرت مثلاً عن توفير شركة ما أنشطة وساطة في التأمين من دون الحصول على ترخيص منها. اتُخذت تدابير بحق جميع الجهات المخالفة وتمت متابعة المسألة.

سلطة تنظيم الخدمات المالية - المؤسسات المالية والمهن والأعمال غير المالية المحددة في سوق أبو ظبي العالمي

408. إنّ سلطة تنظيم الخدمات المالية (FSRA) هي الجهة الرقابية والتنظيمية للمنطقة المالية الحرة في بسوق أبو ظبي العالمي، كما تمنح التراخيص للبنوك وشركات خدمات تحويل الأموال أو القيمة وشركات تداول الأوراق المالية وشركات التأمين. وتطبق السلطة عدداً من الضوابط على الترخيص وعمليات التحقق لدخول السوق وتراجع سياسات وإجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بمقدمي الطلبات في مرحلة الترخيص. بعدها يتم التحقق من عدد من الأفراد. تقوم كل من سلطة التسجيل التي تتولى كافة أشكال تأسيس الأشخاص المعنويين وتسجيلهم ومنحهم التراخيص ضمن سوق أبو ظبي العالمي، وسلطة تنظيم الخدمات المالية بعمليات التحقق واتخاذ تدابير العناية الواجبة تجاه المساهمين/الشركاء وأعضاء مجلس الإدارة وأعضاء الإدارة العليا (مثل المدير التنفيذي الأول ومسؤول الالتزام/مسؤول التبليغ عن غسل الأموال والمدير المالي ومدير المخاطر)، وكبار المدراء الآخرين. وتسعى عمليات التحقق هذه إلى تحديد المستفيدين الحقيقيين خلال عملية تحديد هوية الشخص المعنوي. وفي هذا الإطار، يقوم مسؤولو التسجيل والترخيص بالتحقق من الأشخاص الذين يملكون حصصاً مسيطرة متى تمّ تحديد هويتهم. هذا بالإضافة إلى الفحص الخلفي الجنائي الذي تقوم به وزارة الداخلية. تقوم سلطة تنظيم الخدمات المالية بعد ذلك باختبارات النزاهة والملاءمة بناءً على الخبرة والمؤهلات والسيرة الذاتية وأي نشاط جرمي. إنّ النهج المزدوج المعتمد عبر قيام سلطة التسجيل وسلطة تنظيم الخدمات المالية بعمليات التحقق المفصلة باستخدام مصادر مستقلة عند مرحلة تسجيل الشخص المعنوي يشكل عمليةً تحقق متينة بشكلٍ خاص.

409. تقوم سلطة تنظيم الخدمات المالية بعد ذلك بمراقبة حملة الأسهم بشكل ناشط وإذا ما طرأ أي تغيير على حملة الأسهم، على المؤسسة عند ذلك رفع تقرير بالأمر (نسبة مساهمة تصل إلى 5%). ويجب الموافقة على كل عضو في الإدارة العليا. كما تطبق السلطة نظام امتلاك حصة تصل إلى 10% لتغيير هيكلية السيطرة بالنسبة إلى المؤسسات المالية.

410. تتعامل سلطة تنظيم الخدمات المالية مع مخالفة موجبات الترخيص السارية بطرقٍ متعددة، بما في ذلك إصدار الإنذارات والغرامات وتعليق الترخيص وأوامر التوقيف عن العمل وغيرها من الخيارات.

411. تمّ رصد عددٍ من المخالفات عامي 2017/2018 منها ما هو متعلق بمكافحة غسل الأموال ومنها ما هو مرتبط بموجبات أخرى. كما تراقب سلطة تنظيم الخدمات المالية ممارسة أي أنشطة مالية غير مرخصة. في نوفمبر 2018، أصدرت سلطة تنظيم الخدمات المالية إنذارين تنظيميين عامين يتعلّقان (أولاً) بموقع إلكتروني مخادع يحتوي على معلومات كاذبة بشأن سوق أبو ظبي العالمي (ثانياً) بتصريح كاذب على أحد المواقع الإلكترونية بشأن الوضع القانوني لإحدى المؤسسات.

412. أصدرت سلطة تنظيم الخدمات المالية أمر توقيف عن العمل بحق كيانين، في نوفمبر 2018.

المربع 6.3 – مسألة متعلّقة بملكية إحدى الشركات - عمليات التحقق من المستفيدين الحقيقيين

القضية متعلّقة بمؤسسة أجنبية ("مقدّم الطلب") كانت قد حصلت على موافقة مبدئية من قبل سلطة تنظيم الخدمات المالية في سوق أبو ظبي العالمي عام 2017. وخلال عملية التقييم القائم، حصلت السلطة على معلومات سلبية من قبل الهيئة التنظيمية في الدولة الأم لمقدّم الطلب ("الهيئة التنظيمية في الدولة الأم") حول تحقيق جارٍ كانت تقوم به بشأن الشركة الأم لمقدّم الطلب ("الشركة الأم").

وكانت سلطة تنظيم الخدمات المالية قد منحت الموافقة المبدئية لمقدّم الطلب المذكور عام 2017. وتتكون خطة أعمال مقدّم الطلب من الاستشارات المالية وإدارة الأصول تعتمد على الشركة الأم والموارد المرتبطة بها وقدراتها على إجراء المعاملات.

وقد تمّ تلقيّ الجواب على طلب المعلومات الاعتيادي الذي ترسله سلطة تنظيم الخدمات المالية إلى الهيئة التنظيمية في الدولة الأم بشأن مقدّم الطلب والشركة الأم التي يتبع لها بعد فترة وجيزة من منح الموافقة المبدئية له. وكانت الهيئة التنظيمية في الدولة الأم تجري تحقيقاً في مسائل مرتبطة بالشركة الأم لمقدّم الطلب واثنين من الشركات التابعة لها.

ويمكن تلخيص مخاوف الهيئة التنظيمية في الدولة الأم بشأن الشركة الأم لمقدّم الطلب كالآتي:

أ. ادعاء بأنّ الشركة الأم رهنّت أسهم لعملاء من أجل ضمان قرض من دون معرفة العملاء.

ب. ادعاء بأنّ الشركة الأم استخدمت القرض من أجل تمويل نفقات تشغيلية، من دون معرفة العملاء.

تواصلت سلطة تنظيم الخدمات المالية مع الهيئة التنظيمية في الدولة الأم بشأن الموضوع المذكور أعلاه، ما أثار بعض المخاوف حول الحوكمة لدى مقدّم الطلب وشركته الأم. وأدّت هذه القضية إلى التساؤل بشأن حوكمة الشركة الأم وهيكلية السيطرة فيها، ما سلّط الضوء على خطر تنظيمي وخطر بالنسبة إلى سمعة سلطة تنظيم الخدمات المالية.

وبما أنّه كان من غير الممكن قبول مقدّم الطلب في وضعه الحالي، طالبته سلطة تنظيم الخدمات المالية بمراجعة هيكلية الحوكمة والشخصية الاعتبارية لديه للتأكد من وصولها إلى مستوى مرضٍ ومن أنّها لا تشكل خطراً مادياً أو خطراً على سمعة سوق أبو ظبي العالمي. وقد سحب مقدّم الطلب طلبه في وقت لاحق.

413. ما زال سوق أبو ظبي العالمي في المراحل الأولى من عمله، إلا أنّه يبدو أنّه يعالج مسألة مقدّم الخدمات المالية غير المرخصين من خلال عمليات تقييم الالتزام الميدانية التي تشكل جزءاً من التقييم السنوي المتّخذ، بالإضافة إلى الشكاوى ومراجعة التقارير المقدّمة والتحقق من الملفات.
414. لم تتوقّف لسلطة تنظيم الخدمات المالية أي مسببات حتّى اليوم لرفض أي طلب (علماً أنّ سوق أبو ظبي العالمي بدأ بالعمل في أكتوبر 2015). وحصل أنّ بعض مقدّم الطلبات المحتملين قرّر عدم المضي قدماً بتقديم الطلب كاملاً بعد طلب استفسارات أولية. لم يتم إلغاء أي تراخيص حتى اليوم وقررت مؤسستان ماليّتان سحب ترخيصهما. أصدرت سلطة تنظيم الخدمات المالية 50 ترخيصاً لمؤسسات مالية حتى 31 ديسمبر 2018.

سلطة دبي للخدمات المالية – المؤسسات المالية والمهن والأعمال غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

415. عندما تقدّم إحدى المؤسسات طلباً للحصول على ترخيص سلطة دبي للخدمات المالية، يأخذ فريق الترخيص عدداً من العوامل الأساسية مثل الدولة الأصلية لمقدّم الطلب، ونموذج العمل، ومدى نزاهة وملاءمة الأشخاص المسيطرين والمستفيدين الحقيقيين والإدارة العليا لمقدّم الطلب والكيانات المرتبطة به. يجوز لسلطة دبي للخدمات المالية أن تبدأ بالعملية عبر دراسة مفصّلة مع فريق تطوير الأعمال في مركز دبي المالي العالمي للأنشطة المقترحة للكيان في المركز. يدرس فريق الترخيص أولاً الدولة الأصلية لمقدّم الطلب وتتمّ الموافقة على مدى تحمّل المخاطر الخاصة بالدولة من قبل مجلس إدارة سلطة دبي للخدمات المالية ويعتمد ذلك بشكلٍ أساسي على لوائح مجموعة العمل المالي المختلفة للدول التي تعاني من أوجه القصور الاستراتيجية وعلى مؤشر بازل لمكافحة غسل الأموال (BIG Index). ويتمّ تطبيق معادلة خاصّة ولكن يمكن تجاوزها في بعض الظروف المحددة حيث يكون لدى سلطة دبي للخدمات المالية علاقة راسخة مع الجهة التنظيمية المعنية. وفي الحالات التي يكون فيها عمل الأفراد و/أو المؤسسة المالية مقدّمة الطلب خاضعاً للتنظيم تاريخياً، يتم إرسال طلب كتاب حسن سلوك إلى الجهة أو (الجهات) التنظيمية المعنية.
416. يتمّ بعد ذلك إجراء تقييم مفصّل لنموذج العمل، حيث يراجع فريق الترخيص نموذج العمل لجهة عددٍ من المخاطر بما فيها مخاطر مكافحة غسل الأموال. وتشمل هذه العوامل المنطقة الجغرافية المستهدفة ونوع قاعدة العملاء ونوع الأنشطة التجارية (مثلاً من المرجح أن تزيد أنشطة التمويل التجاري والخدمات المصرفية الخاصة من مخاطر مكافحة غسل الأموال). بعدئذٍ تقوم سلطة دبي للخدمات المالية بإجراء مفصّل لتحديد هوية المسيطرين والمستفيدين الحقيقيين النهائيين. كما تستخدم برمجيات الفحص عبر الإنترنت والمعلومات من المصادر المفتوحة. يتمّ التحقق أيضاً من عدد كبير من أعضاء الإدارة العليا (بما في ذلك من خلال المقابلات) بما في ذلك المدير التنفيذي والمدير المالي ومدير الالتزام ومسؤول التبليغ عن غسل الأموال.

417. لقد سبق واختبرت سلطة دبي للخدمات المالية حالات نجحت فيها برصد نشاط جرمي من خلال هذا الإجراء.

المربع 6.4 – منح التراخيص في مركز دبي المالي العالمي وعمليات التحقق من أجل الترخيص

في إحدى الحالات، قدّمت مؤسسة مالية طلباً للترخيص من أجل ممارسة أنشطة تسويق صناديق أجنبية جماعية ليكتشف فريق الترخيص من خلال بحثه مزاعم مفادها أنّ المسيطر على الجهة مقدّمة الطلب كان يشغل مخطط بونزي في الولايات المتحدة. ومن خلال التواصل مع سلطة الأوراق المالية وأسواق الأوراق المالية الأمريكية، تلقّت سلطة دبي للخدمات المالية تأكيداً بأن تلك المزاعم معقولة. فقام الفريق إثر ذلك بطلب معلومات إضافية من مقدم الطلب الذي قام بسحب طلبه عندئذٍ.

418. تقوم سلطة دبي للخدمات المالية بعد ذلك باختبار نزاهة وملاءمة مفصّل على أربعة مناصب ضمن الإدارة العليا حيث تطلب من الأفراد الذين يحتلون هذه المناصب أن يصبحوا من "الأفراد المرخص لهم" من قبل سلطة دبي للخدمات المالية. وتشمل هذه المناصب المدير التنفيذي الأول والمدير المالي ومدير الالتزام ومسؤول التبليغ عن غسل الأموال. وتقيّم سلطة دبي للخدمات المالية الملاءمة والنزاهة من خلال التحقق الذاتي للمؤسسة المالية والتحقق في الخلفية من أجل تحديد أي تاريخ جرمي أو تنظيبي سلبي، بالإضافة إلى المقابلات المباشرة لتحديد خبرة الفرد ومعرفته التقنية ذات الصلة بالوظيفة التي قدّم طلباً ليشغلها. وفي كلّ مرة يتمّ فيها إبلاغ السلطة بتغيير محتمل للشخص ويصلها طلب جديد ل"فرد مرخص له"، تقيّم نزاهته وملاءمته ومعرفته وخبرته.

419. تقوم سلطة دبي للخدمات المالية بالتحقق من الخلفية والنزاهة والملاءمة بشكلٍ مستمرٍ للمستفيدين الحقيقيين/المسيطرين بالإضافة إلى المراقبة المستمرة للإدارة العليا. ومتى حصلت الجهة على الترخيص، تقوم سلطة دبي للخدمات المالية بالفحص المستمرٍ للمستفيدين الحقيقيين/المسيطرين والإدارة العليا في المؤسسة المالية. إضافةً إلى ذلك، على كافة المؤسسات المالية رفع تقرير سنوي بالمسيطرين يحدد الأشخاص المسيطرة على المؤسسة إلى سلطة دبي للخدمات المالية. وعلى كلّ مؤسسة مالية محلية طلب الموافقة المسبقة من قبل سلطة دبي للخدمات المالية في كلّ الأوقات قبل أن يسعى أحد المستفيدين الحقيقيين إلى زيادة حصّة ملكيته أكثر من حدّ 10%. في شهر أكتوبر 2017، عزّزت سلطة دبي للخدمات المالية من قدراتها على التحري والرصد عبر اعتماد نظام برمجي للتحري يقوم بالرصد عبر البحث في اللوائح والقوائم المختلفة وبعض المصادر الإعلامية لكافة الأفراد المرخص لهم كل 12 ساعة.

420. تسعى سلطة دبي للخدمات المالية أيضاً إلى مراقبة أنشطة الخدمات المالية غير المرخص لها من خلال عمليات التقييم الميداني والمراقبة المكتبية المستمرة والشكاوى والتبليغ من السلطات والجهات التنظيمية الخارجية وكاشفي الفساد.

421. منذ العام 2014، اتخذت سلطة دبي للخدمات المالية إجراءات تنفيذ بحقّ 5 مؤسسات مالية وفرد واحد لاشتباهاها بمخالفات لنشاط خدمات مالية غير مرخص لها. وقد نتج عن ذلك المزيد من التحقيق وفي بعض الحالات تمّ إصدار بيان إنذار.

فهم الجهات الرقابية لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتحديدتها

422. لقد أظهرت كافة الجهات الرقابية على المؤسسات المالية بشكلٍ عام فهمها للمخاطر الكامنة التي تواجه القطاعات الخاضعة لرقابتها وهذا يتلاءم مع نتائج التقييم الوطني للمخاطر. وقد ساهمت كافة الجهات الرقابية في التقييم الوطني للمخاطر وبدأت مؤخراً بأخذ نتائج التقييم بعين الاعتبار عند صياغة تقييم المخاطر الخاص بها. إلا أنّ مستوى تحديد الخطر وفهمه على مستوى نوع المؤسسة والمؤسسات الفردية يختلف إلى حدّ كبير بين الجهات الرقابية. فقد طوّرت كلّ من سلطة دبي للخدمات المالية وسوق أبو ظبي العالمي فهماً مفصلاً لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في المجالات الخاضعة لرقابتها، ما يصل إلى مستوى المؤسسات الفردية. وتسعى كلّ من دائرة الرقابة على البنوك وهيئة الأوراق المالية والسلع وهيئة التأمين إلى تطوير نماذج لتقييم المخاطر على المستوى المؤسسي الفردي وهي حالياً في مراحل مختلفة من تطبيق ذلك على أنظمتها الرقابية المستندة إلى المخاطر. وفيما تتمتع كافة الجهات الرقابية على المؤسسات المالية بفهم متين للمخاطر على المستوى القطاعي، ركّزت جهود الجهات الرقابية حتّى الآن على تصميم عملية تقييم المخاطر المعززة، من هنا الحاجة لدى بعض الجهات الرقابية إلى المزيد من تطوير فهمها للمخاطر على المستوى المؤسسي الفردي. ويحدّد ذلك حالياً من فهم مخاطر المؤسسات الفردية وبالتالي من تطبيق النهج القائم على المخاطر على الرقابة في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية.

423. نظراً للتعين الحديث للجهات الرقابية على الأعمال والمهّن غير المالية المحددة (خارج المناطق الحرة المالية)، فإنّ فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالنسبة إلى الأعمال والمهّن غير المالية المحددة يبقى محدوداً وهو محدود بشكلٍ عام باستنتاجات التقييم الوطني للمخاطر. إلا أنّ بعض الجهات الرقابية بدأت مؤخراً بالعمل على تطوير فهمها على المستوى القطاعي وعلى مستوى المؤسسات الفردية.

دائرة الرقابة على البنوك - أرض الدولة/ داخل المناطق الحرة التجارية - البنوك وخدمات تحويل الأموال أو القيمة (بما فيها حوالة دار)

424. لدى دائرة الرقابة على البنوك فهم عام للمخاطر على المستوى القطاعي وهي تطوّر فهمها لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى الكيانات وقد عززت مؤخراً إجراءاتها لفهم المخاطر من خلال تقييم أكثر تفصيلاً لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تواجهها الكيانات الخاضعة لرقابتها.

425. على المستوى القطاعي، حددت دائرة الرقابة على البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة كمجالات أو أنشطة على مستوى القطاع تنطوي على مخاطر غسل أموال وتمويل إرهاب أساسية وشركات التمويل على أنها تمثل خطراً أقل مقارنةً بالقطاعين الآخرين اللذين تمارس رقابتها عليهما، بما يتناسب مع استنتاجات التقييم الوطني للمخاطر.

426. على مستوى الكيانات، عزّزت دائرة الرقابة على البنوك إجراءاتها الخاصة بالرقابة المكتتبية القائمة على المخاطر من خلال تطوير 23 نقطة مرجعية للبيانات. وقد طُلب من كافة المؤسسات المالية تقديم البيانات ابتداءً من يونيو 2017 بغرض التمكن من القيام بتقدير كمي أفضل لأي تغييرات في ملفات مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدى البنوك على أساس ربع سنوي، من خلال الرقابة المكتتبية؛ إضافةً إلى تأمين أساس كمي لتنقيح النظرة المقارنة لدى دائرة الرقابة على البنوك تجاه مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب النسبية الخاصة بالكيانات. وقد تمت مراجعة هذه النقاط المرجعية للبيانات وزيادتها لتصل إلى 29 نقطة في يونيو 2019 من أجل مراقبة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب النسبية والمقارنة وتقييمها عبر كافة البنوك الخاضعة لرقابة الدائرة. وخلال شهر مايو 2019، تمّ استكمال عملية التحقق من بيانات غسل الأموال وتمويل الإرهاب المقدّمة من البنوك بشكّلٍ معمّق أكثر كتمتين لضمان جودة البيانات. وابتداءً من يوليو 2019، باتت البيانات تُستخدم كمكوّن في مصفوفة الوتيرة والنطاق المُستخدمة من قبل دائرة الرقابة على البنوك لتحديد أولويات عمليات المراجعة الميدانية لأنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على امتداد القطاع المصرفي.

427. وكجزء من تطبيقها لنهج الرقابة القائمة على المخاطر المعزّز، قامت دائرة الرقابة على البنوك بعملية تقييم مخاطر إضافية وأكثر تفصيلاً خلال عامي 2018 و2019 استعانت فيها بعددٍ من المستشارين الخارجيين من أجل تحديد خطّ أساس جديد لعمليات تقييم مخاطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على أساس الكيان. وهذا العمل الذي جرى طوال عامي 2017 و2018 تضمّن تكليف دائرة الرقابة على البنوك أطراف أخرى لإنتاج تقييمات لكافة البنوك الخاضعة لرقابتها وقد قام بتلك التقييمات مستشارون خارجيون تمّ تحديدهم في لائحة من 6 مقدمي خدمات حصلوا على موافقة الدائرة. كما تمّ تجميع نطاق التقييم من قبل دائرة الرقابة على البنوك.

428. وفي وقت الزيارة الميدانية، كان قد تمّ تقديم التقييمات من قبل كافة البنوك المحلية والأجنبية بالإضافة إلى قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة. وقد لحظ فريق التقييم أنّ دائرة الرقابة على البنوك لم تضطلع بدور مباشر في إنتاج التقارير الذي كان محصوراً بين المؤسسة المالية والمستشار الخارجي، ما أدّى إلى الحدّ من فهم الدائرة المباشر لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى الكيانات. إلا أنّ دائرة الرقابة على البنوك أشارت إلى أنّ النتائج والاستنتاجات خضعت لتحليل مقارنة على مدى 3 أشهر قام به موظفو الدائرة بهدف تحديد جودة تقارير التقييم التي قام بها المستشارون الخارجيون والاستنتاجات المرتبطة بها ومدى اتساقها. وقد شملت النتائج درجات المخاطر الخاصة بدائرة الرقابة على البنوك وشكّلت عملية إعادة تقويم كاملة نتج عنها عدد من تخفيض الدرجات بالمقارنة مع التقييمات الأصلية التي قامت بها جهات خارجية. وقد شكّلت الدرجات المقوّمة الخاصة بدائرة الرقابة على البنوك أساساً لوضع أولويات عمليات التفتيش الميداني والتحقق من البيانات وخطابات إنذار اللاحقة التي صدرت في أكتوبر 2018.

429. بين عامي 2013 و2017، استطاعت دائرة الرقابة على البنوك اعتماد نموذج متكامل للمراجعة المكتتبية والميدانية لإدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب للبنوك في "تقييم على شكل لوحة متابعة (Dashboard assessment)". وضمن هذه اللوحة، يشكّل تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب جزءاً من مدى كفاية الضوابط الداخلية مقابل المخاطر لدى كلّ مؤسسة بما في ذلك المخاطر المتعلقة بالسمعة. وتستند درجات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى التقييم الميداني لعملية إدارة مكافحة غسل الأموال لدى المؤسسة (بحسب تنفيذ برامج العمل المتعلقة بالفحص) بالإضافة إلى التزام المؤسسة بقوانين ولوائح مكافحة غسل الأموال، بما في ذلك متطلبات "إعرّف عميلك" وحفظ السجلات. وقد تمّ تصميم لوحة المتابعة (dashboard) من أجل الحفاظ على نسبة وعي مرتفعة تجاه مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدى القطاعات المختلفة ضمن كلّ مصرف كما وعلى مستوى القطاع ككلّ من أجل ضمان تحديد دقيق عندما تطرأ أي تغييرات. ويتمّ تحديث كلّ لوحة لكافة البنوك على أساس ربع سنوي بناءً على استنتاجات آخر فحص لنظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب مدعومةً بتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وخرائط شدّة المخاطر. إلا أنّ فريق التقييم لحظ أنّ تقييم لوحة المتابعة شمل الالتزام بمكافحة غسل الأموال والعقوبات كواحد من أصل 5 عوامل، حيث أنّ الجزء الأكبر من التقييم كان مدفوعاً بمؤشرات مخاطر سلوك العمل والمخاطر الاحترازية.

430. بالنسبة إلى خدمات تحويل الأموال أو القيمة، تقوم دائرة الرقابة على البنوك بتقييم عام لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب يعطي كل مؤسسة درجة خاصة بها على أساس مقياس من 4 درجات (مرتفع، مرتفع إلى متوسط، متوسط ومنخفض)، وهذا النموذج معتمد منذ شهر أغسطس 2018. وبين نوفمبر 2016 ويوليو 2018، كان يتم تصنيف مخاطر خدمات تحويل الأموال أو القيمة على أساس مقياس من 5 درجات (غير مقبول، مرتفع جداً، مرتفع، متوسط ومدني). كما لدى دائرة الرقابة على البنوك سجل قياس للمخاطر المعززة يمكنها من تقييم مستوى التزام كل مؤسسة باللوائح المرتبطة بترخيص أعمال الصرافة ومراقبتها وقوانين ولوائح وإشعارات مكافحة غسل الأموال بما فيها المعايير - ويُعدّ الالتزام بمعايير مكافحة غسل الأموال أحد هذه المجالات (مع 8 معايير خاصة). وبصرف النظر عن درجة المخاطر الإجمالية، يتم تصنيف أي مؤسسة كمرتفعة المخاطر تلقائياً في حال تحقق عدد من السيناريوهات، بما فيها عدم الالتزام بـ 5 من أصل 8 من متطلبات الالتزام المتعلقة بمكافحة غسل الأموال، أو يتم تصنيفها بمتوسطة إلى مرتفعة المخاطر في حال عدم الالتزام بـ 3 من أصل 8 من متطلبات الالتزام المتعلقة بمكافحة غسل الأموال. ولكن عملية تقييم المخاطر هذه تنظر بشكل عام في التزام المؤسسة بالمتطلبات ذات الصلة بدل تطوير فهم مفصل للمخاطر لدى دائرة الرقابة على البنوك على مستوى المؤسسات. يحدّد ذلك من فهم مخاطر غسل الأموال أو تمويل الإرهاب من قبل دائرة الرقابة على البنوك على مستوى المؤسسات الفردي في مجال تمّ تحديده على أنه مرتفع المخاطر في التقييم الوطني للمخاطر. من الملحوظ أنه عام 2019، عززت دائرة الرقابة على البنوك عملية جمع البيانات بالنسبة إلى مؤسسات خدمات تحويل الأموال أو القيمة وهي خطوة إيجابية نحو فهم أفضل.

هيئة الأوراق المالية والسلع - أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية - الأوراق المالية وشركات الوساطة

431. قبل العام 2019، كانت هيئة الأوراق المالية والسلع تقوم فقط بتقييم عام للمخاطر يشمل قسماً عن مكافحة غسل الأموال وهو مكون من 26 عنصراً 8% منها مخصص لعوامل خاصة بمكافحة غسل الأموال وكان يستند بشكل عام على الالتزام بالمتطلبات التشريعية أو التنظيمية. وقد أدى ذلك إلى الحدّ من فهم الهيئة لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة إن كان على المستوى القطاعي أو على مستوى المؤسسات. وحدها شركات الوساطة تمّ تصنيف مخاطرها بحسب هذه المنهجية، بما أنّ عدداً من الأنشطة الأخرى التي أصبحت الآن ضمن اختصاص الهيئة انتقلت إليها من دائرة الرقابة على البنوك عام 2018. وقد اعتمدت الهيئة مقياس تصنيف من ثلاثة مستويات: مستوى مخاطر منخفض، متوسط ومرتفع. إضافة إلى ذلك، فإنّ مستوى النشاط وتأثيره كانا يؤثران على التصنيف، وكانت بالتالي الأنشطة التالية تُعتبر ضمن الفئة ذات المخاطر المرتفعة:

- شركات الوساطة التي لديها انتهاكات بنسبة أعلى من 60% أو قيمة معاملات تصل إلى أكثر من 10 مليار، أو
- نسبة انتهاكات تتراوح بين 40 و59% إضافة إلى قيمة معاملات تتراوح بين 5 و10 مليار.

432. عام 2019، وبالإضافة إلى تقييم المخاطر العام، تمّ إجراء تقييم مخاطر خاص بمكافحة غسل الأموال للمرة الأولى من قبل كافة الجهات المُبَغِّة الخاضعة لرقابة هيئة الأوراق المالية والسلع. ومن منظور مكافحة غسل الأموال هذا، تمّ تصنيف الأنشطة على مجالات خطر مختلفة باستخدام العوامل التالية: طبيعة العمل وطبيعة المنتجات والخدمات وطبيعة العملاء والنطاق الجغرافي وقنوات التسليم. وقد استند تقييم المخاطر بشكل عام على فحص الالتزام الأحدث ولكنه نظر بشكل خاص في عوامل غسل الأموال وقد أدى ذلك، إلى حدّ ما، إلى تطوير فهم الهيئة على المستوى القطاعي أو على مستوى المؤسسات، ولكن بما أنّ هذا التطور ما زال حديث العهد، لم يكن من الممكن إظهار الفعالية بشكل كامل.

هيئة التأمين - أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية - قطاع التأمين

433. لقد حددت الإمارات في تقييمها الوطني للمخاطر التأمين على الحياة والتأمين العام كقطاع تنطوي على مخاطر كامنّة متوسطة. وبناءً على هذه الاستنتاجات، حددت هيئة التأمين شركات ووسطاء التأمين على الحياة كقطاعي تأمين بمخاطر غسل أموال وتمويل إرهاب مرتفعة نظراً لطبيعة المنتجات والخدمات المؤمّنة. وقد عززت هيئة التأمين نموذج المخاطر لديها عام 2019 كي تأخذ بعين الاعتبار عوامل إضافية مثل تقرير المدقق الخارجي بالإضافة إلى التدريب وتوقّر السياسات والإجراءات ووجود مسؤول التزام مؤهل ومدى تطبيق موظفي الشركة للعناية الواجبة تجاه العملاء وسياسات العناية الواجبة المعززة تجاه العملاء بشكل جيد.

434. ينظر النموذج المعزّز لتقييم المخاطر في تقييم يعتمد على عاملين لكل شركة حيث ينظر العامل الأول حول الخطر الكامن في البناء على منهجية التقييم الوطني للمخاطر بالإضافة إلى المبادئ الأساسية للتأمين (ICPs) الصادرة عن الجمعية الدولية لمراقبي أعمال التأمين (IAIS) والأدلة الإرشادية الصادرة عن الجمعية الدولية ذاتها. على سبيل المثال، تمّ تحديد منتجات التأمين على الحياة على أنها تتمتّل بدرجة أعلى من المخاطر بالمقارنة مع منتجات التأمين الأخرى. ثمّ استند العامل الثاني من التقييم على تحليل تقرير المدقق الخارجي بالنظر بشكل خاص في المخالفات

والتدريبات والسياسات المرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقد نتج عن ذلك مصفوفة تقييم تحتسب الخطر على مستوى الكيان الفردي. إضافةً إلى ذلك، أنتجت هيئة التأمين تصنيفاً للمخاطر يبدو شاملاً على مستوى القطاعات الفرعية للتأمين.

435. من أجل الحفاظ على تحديد مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وفهمها في القطاع وتحديث هذا التحديد والفهم بشكلٍ مستمرٍ، تراقب هيئة التأمين البيانات المالية المرسله من المؤسسات المبلّغة والضوابط الداخلية كما هو مذكور أعلاه، وتقوم بتحليل النتائج وبناءً على استنتاجاتها قد تطلب الهيئة عمليات تفتيش مفاجئة. وتعمل هيئة التأمين على تحسين نموذج التقارير للتأكد من تزويد الكيانات المبلّغة أجوبة أكثر شمولاً. كما أنّ الهيئة تقوم بمراجعة دورية لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتنقح النتائج وتصحح عوامل الخطر بحسب النتائج. وقد زوّد هذا النهج هيئة التأمين بفهم شامل للمخاطر على مستوى القطاع وأنواع المؤسسات والمؤسسات الفردية.

سلطة تنظيم الخدمات المالية – المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في سوق أبوظبي العالمي

436. لقد اتخذت سلطة تنظيم الخدمات المالية عدداً من التدابير لتطوير فهمها لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب إن كان على المستوى القطاعي أو على مستوى المؤسسات الفردية. وقد شارك سوق أبوظبي العالمي في عملية التقييم الوطني للمخاطر وناقش نتائج التقييم الوطني بين وحدة مكافحة الجرائم المالية وفريق الترخيص والرقابة في سلطة تنظيم الخدمات المالية وفريق التسجيل والمراقبة من أجل السعي إلى رفع الوعي تجاه نتائج التقييم الوطني للمخاطر. وبناءً على التقييم الوطني للمخاطر، تمّ تصنيف شركات الخدمات المالية على أنّها القطاع الأعلى خطراً، فيما تمّ تصنيف البنوك والوسطاء والوكلاء وإدارة صناديق الاستثمار والمستشارون الماليون ومدراء الأصول وأمناء الحفظ في المناطق الحرة المالية على أنهم ذات خطر متوسط إلى مرتفع، وشركات التأمين على الحياة/الاستثمار متوسطة المخاطر وشركات التأمين على الممتلكات وضد الحوادث منخفضة المخاطر.

437. وقد راجعت سلطة تنظيم الخدمات المالية مؤخراً سياسة تصنيف المخاطر لديها، وعكست ذلك في نهج تقييم المخاطر بحسب التأثير وتستند المنهجية هذه إلى التأثير (التحوط) والخاص بالفئة والحجم ومدى التعقيد) وأربع فئات من المخاطر: (1) مخاطر العمل (2) مخاطر الإشراف والضبط، (3) مخاطر الموارد المالية، و(4) مخاطر الجرائم المالية (أي مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والعقوبات). وكان النهج السابق لتصنيف التأثير/المخاطر يحتوي على 10 عناصر خطر أعطي لكل واحد منها وزن 10% وتصنيف منخفض أو متوسط إلى منخفض أو متوسط إلى مرتفع أو مرتفع. وقد أعيد توزيع كلّ واحد من هذه العناصر العشرة إلى 4 فئات في ظلّ سياسة تصنيف المخاطر المنقّحة مع إعطائها أوزان متساوية، ما يعني أنّ خطر الجرائم المالية زاد وزنه من 10% إلى 25% ليتمّ عكس أهميته. وينظر نهج تقييم المخاطر بحسب التأثير المطوّر حديثاً في المزيد من التفصيل في خطر الجرائم المالية مع النظر في الخطر الكامن الناتج عن نوع العمل المزاوّل وموقعه بالإضافة إلى الضوابط والإشراف المطبّق للحدّ من غسل الأموال والانتهاكات المرتبطة بقوائم العقوبات وتمويل الإرهاب والاحتيال والتداول بناءً على معلومات داخلية والفساد وأنواع أخرى من الجريمة المالية. وتسمح هذه العملية لسلطة تنظيم الخدمات المالية أن تقوم بتقييم مفصّل نسبياً لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى الكيانات الفردية.

438. يتمّ القيام بتقييم أولي كجزء من عملية الترخيص وبعد ذلك بحسب تصنيف المخاطر المطبّق، تتم إعادة التقييم كجزء من الرقابة المستمرة على الشركة أو عند وقوع أي حدث (مثل مخالفة أو تغيير في الأنشطة أو في السيطرة، إلخ). وتتراوح وتيرة إعادة التقييم بين كلّ 12 شهراً (للمؤسسات ذات المخاطر المرتفعة) وكلّ 36 شهر (للمؤسسات ذات المخاطر المتوسطة) وكلّ 60 شهر (للمؤسسات ذات المخاطر المنخفضة)، مع إمكانية إضافية لإعادة التقييم في حال وقوع أي حدث (مثل مخالفة أو تغيير في الأنشطة أو في الجهة المسيطرة، إلخ). وفي حال نتج عن إعادة التقييم تغيير كبير في تصنيف تأثير أو مخاطر الشركة، يُعرض التقييم على الإدارة العليا أو لجنة صنع القرار ذات الصلة مع توصية محددة ومعلّلة.

439. تُطبّق عملية التقييم على مستوى الكيانات الفردية وعلى مستوى نوع المؤسسة والمستوى القطاعي. ويسمح ذلك لسلطة تنظيم الخدمات المالية أن تكون نظرة للمخاطر على مستوى الكيانات الفردية وعلى مستوى نوع المؤسسة والمستوى القطاعي. ويحدّد تصنيف الخطر الخاص بشركة معيّنة كثافة الرقابة عليها، ما يشكّل أساس النهج القائم على المخاطر.

سلطة دبي للخدمات المالية – المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

440. لقد طبّقت سلطة دبي للخدمات المالية النهج القائم على المخاطر منذ العام 2013 بناءً على فهم شامل للمخاطر على المستوى القطاعي وعلى مستوى نوع المؤسسة ومستوى المؤسسات الفردية.

441. إنّ سلطة دبي للخدمات المالية هي حالياً في صدد تعزيز عملية تقييم المخاطر لديها التي تهدف إلى تعزيز فهمها لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقبل التقييم الوطني للمخاطر عام 2017، كانت السلطة تعتمد بشكلٍ أساسي على آليات الرقابة القطاعية والخاصة بالمؤسسات

المالية لفهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وكان ذلك يشمل لمحة أفق وتحديد أنماط المخاطر على مستوى القطاع عبر تقارير الأطراف الأخرى ذات الصلة (مثل منشورات مجموعة العمل المالي ومسح طومسن رويترز للجرائم المالية في الشرق الأوسط). إضافةً إلى ذلك، تواصلت السلطة مع الشركاء الوطنيين الأساسيين والخبراء في القطاع من أجل تعزيز فهمها لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في القطاعات ذات الصلة.

442. ومنذ التقييم الوطني للمخاطر وإعادة هيكلة قسم الرقابة في سلطة دبي للخدمات المالية عام 2018، أدخلت السلطة عدداً من التغييرات الأساسية على إطارها الداخلي للتأكد من أن تبقى الاستنتاجات التي توصل إليها التقييم الوطني للمخاطر محدثة. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، اعتمدت سلطة دبي للخدمات المالية إطار منهجية التقييم الوطني للمخاطر في تقييم الثغرات في القطاعات الخاضعة للرقابة.

443. كما تعزز سلطة دبي للخدمات المالية عملية تقييم المخاطر لديها على مستوى الكيانات حيث تسعى إلى المزيد من تطوير فهمها على مستوى الكيانات الفردية. وتوسع رؤية سلطة دبي للخدمات المالية المستندة إلى المخاطر لقياس الخطر الذي تمثله كل مؤسسة مالية بالرجوع إلى قياسين: التأثير والاحتمال. وهذان القياسان ليسا موضوعيين ويعتمدان في نهاية المطاف على حكم الجهة الرقابية. لذلك يشمل النهج الرقابي القائم على المخاطر الخاص بسلطة دبي للخدمات المالية الرجوع إلى دورة إدارة المخاطر المستمرة الخاصة بالسلطة التي تستخدم طيفاً واسعاً من البيانات وتقارير مراجعة الالتزام بالإضافة إلى مصفوفة المخاطر من أجل تصنيف المؤسسات المالية على أساس المخاطر. يدخل أيضاً في هذا المجهود عددٌ من العوامل الأخرى عند تقييم المخاطر مثل البلاغات الرقابية ويتم استخدام الأدوات الرقابية الملائمة للحفاظ على الالتزام مع مراعاة أي رقابة قد تخضع لها المؤسسة المالية في دول أخرى.

444. يتم تقييم المخاطر بشكلٍ أولي في مرحلة ترخيص المؤسسة المالية من خلال استخدام نموذج مفصل لتقدير درجة المخاطر ينتج عنه درجة تأثير ودرجة احتمال وتصنيف معدل للمخاطر (MRR). وبعد مرحلة الترخيص، تخضع المؤسسة المالية لمراجعة الالتزام المكتبية والميدانية وتدابير الحد من المخاطر والرقابة المتسمة التي تغذي عملية تصنيف المخاطر.

445. يستند التصنيف المعدل للمخاطر (MRR) على درجة مجمعة للتأثير والاحتمال (Impact and Probability score) تعكس تحديد المخاطر وتقييمها وتصنيفها بحسب الأولوية عبر استخدام نموذج التأثير والاحتمال. ويشكل تصنيف التأثير تقيماً وصفيًا ذاتياً للعواقب المحتملة التي قد تنتج عن فشل إحدى المؤسسات المالية أو الكيانات المنظمة المرخصة أو المسجلة أو المُعترف بها من قبل سلطة دبي للخدمات المالية أو اقترافها لمخالفة جسيمة. لا تمتلك سلطة دبي للخدمات المالية سلطة تمثيلية مباشرة أو وحيدة لقيمة التأثير هذا ولكنها تأخذ عدداً من العوامل بعين الاعتبار بما في ذلك طبيعة أنشطة المؤسسة المالية ومستوى الدخل الذي تولده ضمن المركز والحساسيات السياسية المحيطة بملكية المؤسسة المالية أو عملائها وارتباطاتها الداخلية مع كيانات أخرى ضمن مركز دبي المالي العالمي.

446. بعد إعادة هيكلة قسم الرقابة، بات فريق الوقاية من الجرائم المالية (FCP) مسؤولاً عن مراقبة المخاطر المرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للمؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة للتأكد من إيلاء انتباه أكبر لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في البرنامج الرقابي. ويشمل الآن برنامج الرقابة الجديد معلومات وبيانات يتم تلقيها على أساس ربع سنوي وسنوي. وتسمح التقارير ربع السنوية والسنوية هذه لسلطة دبي للخدمات المالية أن تعتبر الدخل وأنواع العملاء وأعدادهم وعدد الموظفين. إضافةً إلى ذلك، يمكن البيان السنوي حول مكافحة غسل الأموال الذي أدخل عام 2014 سلطة دبي للخدمات المالية من مراقبة: نسبة العملاء المقيمين كأشخاص سياسيين ممثلي مخاطر ونسبة العملاء الخاضعين لإجراءات العناية الواجبة المعززة ونسبة العملاء الخاضعين لإجراءات العناية الواجبة المبسطة وعدد تقارير المعاملات المشبوهة الداخلية وعدد تقارير المعاملات المشبوهة الخارجية والتغيرات الجوهرية في المخاطر الخاصة بالدولة الذي تأتي منه المؤسسة المالية.

447. إن تطوير إطار العمل بهذه الطريقة سيسمح لسلطة دبي للخدمات المالية أن تحظى بفهم أكثر تفصيلاً للمخاطر المحددة على مستوى المؤسسات الفردية، كما سيضمن رفع التقارير الدورية تحديث هذا الفهم للمخاطر واستيعابه لأي تغييرات في المؤسسات المبلّغة.

448. ويستند الجزء الثاني من تقييم المخاطر على الاحتمال وهو قياس أرجحية تحقق خطر معين لدى مؤسسة مالية. وكما هو الوضع مع التأثير، فإن تصنيف الاحتمال هو وصفي ويستند إلى حكم الجهة الرقابية. وقد صُممت مصفوفة المخاطر الخاصة بسلطة دبي للخدمات المالية لتقييم الاحتمال بالرجوع إلى 4 فئات من المخاطر وتشكل المخاطر المرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إحدى هذه الفئات.

449. وفي الماضي، كانت المخاطر المرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تُعطى الوزن الأدنى للمخاطر ضمن المصفوفة. إلا أن نموذج تقييم المخاطر والرقابة الجديد راجع هذا الوزن ليسمح بإعطاء مستوى أعلى من التقدير لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وعلى أي حال، فقد حدد مجلس سلطة دبي للخدمات المالية، الذي يحدد مدى تحمّل المخاطر، أن نسبة تحمّل المخاطر المرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل

الإرهاب منخفضة وهذا يتلاءم مع بيان المخاطر الخاص بسلطة دبي للخدمات المالية. نتيجةً لذلك، يتم إعطاء الأولوية لتلك المخاطر في أي سياسة أو أولويات أو أعمال مرتبطة بالرقابة والتنفيذ تتخذها سلطة دبي للخدمات المالية.

450. بعد وضع التصنيف المعدل للمخاطر بدايةً، تراقب سلطة دبي للخدمات المالية المؤسسة المالية لتحديد ما إذا كانت تعاني من أوجه قصور جوهرية في إطار عملها الإجمالي. ويلتقي المدير الإداري ومدراء الرقابة بشكل ربع سنوي لمراجعة التصنيفات المعدلة للمخاطر بالإضافة إلى تصنيفات الاحتمال الكامنة وراءها لكل مؤسسة مالية وليحددوا أين قد تتواجد أوجه عدم الاتساق أو الحالات التي قد تتطلب فيها المسائل الحالية أو الناشئة الخاصة بالمؤسسة المالية مراجعةً لتصنيفات المخاطر الموجودة. وتحصل الإدارة العليا على تحديث مستمر حول المؤسسات المالية التي تقع ضمن فئة المؤسسات عالية المخاطر وتخضع حالياً لتدابير معالجة.

451. وبشكل عام إن هذه العملية المفصلة لتصنيف المخاطر بواسطة التحديث ربع السنوي والسنوي للبيانات ذات الصلة أدت إلى تطوير فهم شامل لدى سلطة دبي للخدمات المالية للكيانات الواقعة تحت رقابتها. ويمتد ذلك إلى فهم للمخاطر على مستوى نوع المؤسسة وعلى المستوى القطاعي. وسيؤدّي التطوير الذي طُبّق على برنامج تقييم المخاطر والنهج القائم على المخاطر في مجال الرقابة عام 2019 إلى المزيد من تعزيز هذا الفهم والتأكد من بقائه محدثاً ومن أنّ تبقى سلطة دبي للخدمات المالية على بيّنة من التغيرات في تصنيف المخاطر (عبر التحديث ربع السنوي).

الرقابة القائمة على المخاطر للالتزام بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

452. يُلاحظ تفاوت في مستوى التعقيد في تطوير نماذج الرقابة القائمة على المخاطر بين الجهات الرقابية في الإمارات العربية المتحدة. فقبل العام 2017، كانت أكثرية الجهات الرقابية تشمل بعض العناصر المرتبطة بمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في برامجها الرقابية إلا أنّ الرقابة كانت تركز بشكل أساسي على مؤشرات مخاطر سلوك العمل والمخاطر الاحترازية ما أدى إلى اعتماد دورات رقابية على أساس جدول محدد. وبعد صدور نتائج التقييم الوطني للمخاطر، عملت كافة الجهات الرقابية على تعزيز أنشطتها. وقد أدت عملية فهم المخاطر الكبير الذي قامت به دائرة الرقابة على البنوك ابتداءً من العام 2017 إلى تطوّر في النهج القائم على مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمزيد من الشمولية فيه. وما زال التطبيق مستمراً في هذا المجال.

453. تشكل سلطة دبي للخدمات المالية الاستثناء في هذا المجال، بما أنّها تطبّق نهجاً رقابياً متطوراً قائماً على المخاطر منذ العام 2013 وقد طوّرت نهجها هذا أكثر بعد من أجل المزيد من تعزيز نشاطها الرقابي على أساس مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومع مراعاة نتائج التقييم الوطني للمخاطر. وقد طبقت سلطة تنظيم الخدمات المالية أيضاً النهج القائم على المخاطر في الرقابة منذ إنشائها عام 2015. أمّا هيئة الأوراق المالية والسلع، فهي تطبق الرقابة على أساس المخاطر على خطة التفتيش الجديدة من عام 2018 إلى 2020 تشمل الرقابة على أساس المخاطر على مستوى الكيانات. وقد اتخذت كلّ من دائرة الرقابة على البنوك وهيئة التأمين خطوات إيجابية للانتقال إلى النهج القائم على المخاطر في الرقابة على أساس مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إلا أنّ التطبيق ما زال جارياً ومن السابق لأوانه إظهار الفعالية في هذا المجال.

دائرة الرقابة على البنوك – أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية – البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة (بما في ذلك حوالة دان)

454. إنّ دائرة الرقابة على البنوك هي حالياً في طور التطبيق الكامل للنهج القائم على المخاطر في الرقابة على المؤسسات المالية. ويشمل العاملون في مجال الرقابة 60 مفتشاً يكمل عملهم 30 موظفاً إضافياً في مجال التحليل يقومون بالرقابة المكتتبية المساندة. وطوال السنوات العديدة الماضية، كانت الدائرة تضع ميزانيات عمليات التفتيش وتراقبها على أن تستمرّ لمدة 20 يوماً. وفي الممارسة، قد يختلف عدد المفتشين في فريق التفتيش بين 4 و8 مفتشين بناءً على حجم البنك ومدى تعقيده. في حال طرأت أي مشاكل، يجوز للمفتشين طلب نطاق خاص إضافي للتفتيش قد يستمرّ حتى 20 يوماً. وضمن الفرق العامة يتم تخصيص موظفين لديهم خبرة في الالتزام بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (9 مفتشون من معتمدين من ذوي الخبرة) والدائرة حالياً في طور البحث من أجل توظيف المزيد من الاختصاصيين في مجال مكافحة غسل الأموال كقيادة لفرق التفتيش.

455. وقد طوّرت الدائرة مؤخراً، بمساعدة شركة استشارات دولية، إطار عمل للرقابة القائمة على المخاطر يغطّي كافة المؤسسات المرخصة من قبل المصرف المركزي أي كافة القطاعات الفرعية، ما يشمل البنوك المحلية والأجنبية وشركات التمويل ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة. وفي وقت الزيارة الميدانية، كان ما زال العمل جارياً على نشر إطار العمل الكامل؛ إلا أنّ البرامج المنقّحة للمخاطر المرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي طوّرت بموجب إطار العمل هذا كانت قد نُشرت للاختبار الميداني والمراجعة منذ شهر مايو 2018 واستُخدمت كجزء من عمليات فحص موضوعية كمتابعة لتقييمات الجهات الخارجية.

456. ومن أجل دعم الانتقال إلى النهج القائم على المخاطر في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذي طُوّر حديثاً، طُلب من كافة البنوك ومقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة تطوير إطار عمل مقارن بدأ بتقييم أساسي خلال عامي 2017 و2018. أدى ذلك إلى إنتاج تقرير تقييم

من جهة خارجية تمّ التحقق منه بعد ذلك من قبل دائرة الرقابة على البنوك (كما ذكر أعلاه). وشكّلت درجات المخاطر الإجمالية التي وضعتها الدائرة الأساس من أجل وضع الأولويات في التفتيش الميداني والتحقق وخطابات إنذار التي صدرت لاحقاً بحقّ بنوك محلّية في شهر أكتوبر 2018. ويتمّ استكمال عملية المتابعة ذاتها لعملية إعادة الضبط المقارنة لعمليات تقييم البنوك الأجنبية والمحلية في الدائرة خلال عام 2019. 457. قبل وضع إطار العمل الرقابي الجديد القائم على المخاطر، كانت الدائرة تقوم بالتفتيش الميداني مرّة في السنة على الأقلّ بالإضافة إلى تقييم مكثبي كلّ فصل لكافة البنوك المحلية والأجنبية. كما كانت تجري عمليات تفتيش مستهدفة خاصة حسب الحاجة، كان الكثير منها عبارة عن عمليات تفتيش متخصصة لوحدة المعلومات المالية.

458. ومع اعتماد إطار العمل الرقابي الجديد القائم على المخاطر، باتت تُحدّد وتيرة عمليات التفتيش الميدانية ونطاقها بناءً على ملفّ المخاطر وأنشطة المؤسسة وعملياتها (استناداً إلى معلومات من تقرير التقييم من قبل جهات خارجية). وبشكلٍ عام، خلال فترة المراجعة، كانت عمليات التفتيش الميدانية تتمّ بشكلٍ عام وفقاً لدورة رقابية على أساس جدول محدد.

الجدول 6.2 – عمليات التفتيش الميدانية المجمعّة لدائرة الرقابة على البنوك (كافة البنوك)

فئة المخاطر	2014	2015	2016	2017	2018
مخاطر مرتفعة جداً	7	7	8	10	4
مخاطر مرتفعة	6	12	7	11	17
مخاطر متوسطة	31	33	55	28	31
مخاطر منخفضة	11	4	2	4	2
الإجمالي	55	56	72	53	54

ملاحظة: لم يتمّ إجراء أي عمليات تفتيش ميدانية لمصرفين اثنين.

459. تاريخياً، لقد قام مفتشو دائرة الرقابة على البنوك بتفتيش عدد كبير من ملفات العملاء للتحقق من الالتزام بمتطلبات "إعرف عميلك" والمراقبة والسياسات المكتوبة الخاصة بالمصرف. كما أنه تمت دراسة عينات من تقارير المعاملات المشبوهة للتأكد من جودة التبليغ بالإضافة إلى التحقق من إندارات النظام وإجراءات وعمليات المتابعة. وتتم مراجعة عينات من العملاء ذوي المخاطر المرتفعة والأشخاص السياسيين ممثلي مخاطر الأجانب والعملاء الذين تطبق بحقهم تدابير العناية الواجبة المعززة والبنوك المراسلة وذلك بشكلٍ روتيني خلال عمليات التفتيش. كما تستخدم الجهة الرقابية بطاقة لتقييم الإجراءات من أجل تصنيف جودة الإجراءات المطبّقة في البنوك (قوية، مُرضية، هامشية وضعيفة) على خمسة مستويات: الاستراتيجية وتحديد الهوية والقياس والمراقبة والضوابط.

460. يقوم فريق الرقابة لدى دائرة الرقابة على البنوك أيضاً بعمليات التقييم المكتبية التي تغطّي متطلبات مختلفة مثل الاجتماعات الروتينية أو عند الحاجة مع مسؤولي التبليغ عن غسل الأموال والالتزام بالإضافة إلى الإدارة العليا ومراقبة الفروع والشركات التابعة المحلية والأجنبية بالإضافة إلى الالتزام باللوائح والتنظيمات وأسس المخاطر والإحصائيات. ويشمل ذلك مراقبة أخبار السوق والأحداث والمتابعة المباشرة مع المؤسسات المتأثرة.

الجدول 6.3 – عمليات التفتيش المكثبي المجمعّة للبنوك من قبل دائرة الرقابة على البنوك – (كافة البنوك)

فئة المخاطر	2014	2015	2016	2017	2018
مخاطر مرتفعة جداً	7	7	8	10	5
مخاطر مرتفعة	6	12	7	11	14
مخاطر متوسطة	27	29	39	30	32
مخاطر منخفضة	13	5	2	4	5
الإجمالي	53	54	56	55	56

461. بالنسبة لمقدّمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة، تستند الرقابة المستمرة على المعلومات المقدّمة من قبل مقدّمي الخدمات بوتيرة دورية (نماذج البيانات الشهرية والفصلية المُرسلة للدائرة، إلخ) وهي تقضي بالقيام بتحليل مستمرّ لأنشطة مقدّمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة العملية ووضعها من حيث المخاطر. وفي حال رصدت الدائرة انتهاكاً للقواعد واللوائح العامة، يولى انتباه خاصّ للمؤسسة وقد أدّى ذلك في بعض الحالات إلى وضع المؤسسة "تحت الرقابة عن كثب". وقد سبق ورفع قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة 17 تقريراً شهرياً وفصلياً إلى دائرة الرقابة على البنوك عبر البريد الإلكتروني تضمّنت معلومات عن الميزانيات العمومية والضمانات والمطلوبات، إلخ. وقد تمّت الآن مراجعة هذه

التقارير وإعادة تطويرها وأدخلت في بوابة نظام رفع التقارير التنظيمية المتكامل (IRR) الخاص بالمصرف المركزي في شهر ديسمبر 2018. كما أن هناك تقارير التحويلات اليومية التي ترفع إلى وحدة المعلومات المالية عبر نظام التبليغ عن التحويلات (RRS) وهي عبارة عن تقارير يومية للتحويلات على أساس المعاملة. وقد تم تحديث التقرير مؤخراً ليتوسّع من 17 حقلاً إلى 40 حقلاً وقد أُطلق في شهر ديسمبر 2018. كما أن الدائرة لديها القدرة على الوصول إلى التقرير لأغراض الرقابة.

462. يقوم مفتشون متخصصون بشكلٍ أساسي بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالرقابة على قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة بشكلٍ عام ويأتي البعض منهم من هذا القطاع وآخرون من الجهات الرقابية أو قد تم تدريبهم من قبل المصرف المركزي. وتُطبّق أربعة أنواع مختلفة من التفتيش ضمن إطار الرقابة على مقدّمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة:

- التفتيش الشامل (بين 5 أيام و15 يوماً بحسب الحجم ومدى التعقيد) مع عدد مفتشين يتراوح بين 2 و5.
- التفتيش السريع (بين 3 و7 أيام بحسب الحجم ومدى التعقيد) مع عدد مفتشين يتراوح بين 1 و3.
- تفتيش المتابعة (بحسب عدد المخالفات التي يتم تصحيحها)
- التفتيش الخاص (بحسب مستوى التحقيق المطلوب) مع عدد مفتشين بحسب نطاق التفتيش.

الجدول 6.4 – دائرة الرقابة على البنوك – التفتيش الميداني لمقدّمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة

نوع التفتيش	2014	2015	2016	2017	2018
التفتيش السريع	0	72	85	112	48
التفتيش الشامل	35	6	41	22	20
التفتيش الخاص	5	2	0	5	5
تفتيش المتابعة	0	0	6	6	22
العدد الإجمالي	40	80	132	145	95

463. فيما تشير الأعمال الأخيرة لدائرة الرقابة على البنوك إلى تقدّم ملحوظ في تطبيق النشاط الرقابي على أساس مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إلا أنّ النظام الجديد ما زال يشهد على تحولات. لذلك، لم يكن من الممكن في هذه المرحلة إظهار استخدام الموارد على أساس المخاطر وليس على أساس النظام السابق الذي كان يعمل بموجب دورة رقابية على أساس جدول محدد. ولن يكون من الممكن إظهار الاستخدام الصحيح للموارد إلا بعد التطبيق الكامل للمواد الإضافية الموجودة في تقارير التقييم من قبل جهات خارجية، مع متطلبات التقرير الإضافية، ضمن برنامج العمل الرقابي ابتداءً من العام 2019.

هيئة الأوراق المالية والسلع - أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية - الأوراق المالية وشركات الوساطة

464. تجري هيئة الأوراق المالية والسلع عمليات التفتيش الميداني والرقابة المكتبية من أجل الرقابة أو مراقبة التزام المؤسسات المالية بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ولدى الهيئة 18 مفتشاً يغطون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وغيرها من المتطلبات الرقابية. وقد تلقى المفتشون جميعهم التدريب على الرقابة لجهة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتتم مراجعة الخطة الرقابية القائمة على المخاطر بشكلٍ نصف سنوي ويجري التفتيش على أساس المخاطر التي تمّ تحديدها قبل كلّ زيارة. وتراعي درجة الخطر أوجه القصور أو المخالفات السابقة لجهة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدى الشركات المرخصة. وفي حال أثارته وحدة المعلومات المالية أو جهات إنفاذ القانون أي بلاغات أو تمّ تأمين معلومات حول قضايا مكافحة غسل أموال، تؤخذ كلّها بعين الاعتبار في خطة الهيئة الرقابية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

465. يتمّ التحقق من الالتزام في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب خلال كافة عمليات التفتيش، وتعمل الهيئة حالياً على أساس خطة تفتيش 2018-2020. ومن ناحية وتيرة التفتيش تتمّ زيارة الشركات التي صُنّفت على أنها مرتفعة المخاطر في التقييم العام كلّ سنة في الخطة الممتدة على 3 سنوات فيما تتم زيارة الشركات التي صُنّفت على أنها متوسطة المخاطر مرتين والشركات متدنية المخاطر مرة واحدة. ويشمل فريق التفتيش في الحد الأدنى مفتشين اثنين وتتمّ إضافة المزيد من الموارد بحسب الحاجة. وبشكلٍ متوسط، يحتوي الفريق على 3 مفتشين وتُنهي عمليات التفتيش خلال 50 يوم عمل من الزيارة الأولى إلى الكيان المرخص إلى تاريخ إصدار التقرير. وتتضمّن خطة تفتيش 2018-2020 دمج تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المحدد الذي أدخل خلال العام 2019، ويبدو بالتالي أنه يتمّ توزيع الموارد على أساس النهج القائم على المخاطر.

الجدول 6.5 – هيئة الأوراق المالية والسلع – عمليات التفتيش الميداني في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

عدد عمليات التفتيش	2014	2015	2016	2017	2018
الأسواق	2	0	0	1	1
وسطاء الأوراق المالية	35	49	28	45	17
وسطاء السلع	19	17	16	19	13
أمناء الحفظ	4	2	3	2	2
التحليل والاستشارات المالية	13	15	9	9	11
إدارة الاستثمارات	-	-	-	2	4
الترويج والتقديم	-	-	-	-	6
العدد الإجمالي	73	83	56	78	54

466. بالإضافة إلى الزيارات الميدانية، تراقب الهيئة التزام الشركات المبلّغة بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال المراجعة المكتبية فضلاً عن التقرير نصف السنوي المُرسَل إلى الجهة التنظيمية. في شهر نوفمبر 2017، أصدرت الهيئة تعميماً للكيانات المبلّغة طلبت منها فيه أن تعدّ تقارير التزام دورية على نموذج خاص بالهيئة ابتداءً من شهر يناير 2018، على أن يتضمّن جزءاً خاصاً للالتزام في مجال مكافحة غسل الأموال. وعلى الجهات المبلّغة إعداد تقرير الالتزام بشكلٍ فصلي ويُحفظ به لدى الجهة المبلّغة على أن يُطلب منها في أي وقت.

هيئة التأمين – أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية – قطاع التأمين

467. تراقب هيئة التأمين الكيانات الخاضعة لرقابتها من خلال النهج الرقابي القائم على المخاطر، وقد ركّزت بشكلٍ خاص على المخاطر المرتبطة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب منذ منتصف العام 2018. تجري المقارنة بين تقرير التفتيش الميداني وتقرير المدقق الخارجي وفي حال وجود اختلاف كبير، يتمّ التحديث وتحدّد هذه الخطوة الخطة لعمليات التفتيش الميداني المستقبلية. ويتمّ تحديد وتيرة التفتيش الميداني من خلال نتائج عملية التفتيش المكتبي ونتائج الزيارات السابقة. ولدى هيئة التأمين ثمانية موظفين (ستة للرقابة المكتبية وإثنان للرقابة الميدانية والمكتبية) يقومون بالرقابة على 60 شركة تأمين و160 خدمة مرتبطة بها.

468. حتى الربع الأول من العام 2018، كان يتمّ تقييم الالتزام بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب كجزءٍ من نطاق التفتيش الميداني. وعلى الرغم من أنّ تركيز التفتيش الميداني كان عاماً بشكلٍ أساسي، كان يضمّ بعض العناصر المرتبطة بضوابط مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ومنذ منتصف العام 2018، بات التفتيش الميداني يشمل عمليات تفتيش خاصة متعلّقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وقد تمّ تعديل العملية لتشمل الآن إجراءات داخلية مُعدّلة لضمان تغطية كافة عمليات التفتيش الميداني لفحص شامل لإجراءات الكيان في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

الجدول 6.6 – عمليات التفتيش الميداني لهيئة التأمين

عدد عمليات التفتيش الميداني	2015	2016	2017	2018
الكيانات ذات المخاطر المرتفعة جداً	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	11
الكيانات ذات المخاطر المرتفعة	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	1
الكيانات ذات المخاطر المتوسطة	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	2
الكيانات ذات المخاطر المنخفضة	1	غير متوفر	غير متوفر	6
العدد الإجمالي	9	19	20	20

469. حتى العام 2016، كان يتمّ تقييم المخاطر على مستوى الكيانات من خلال النشاط، حيث صُفّيت شركات التأمين على الحياة وشركات تجميع الأموال على أنّها ذات المخاطر الأعلى من بين الشركات الخاضعة لرقابة الهيئة. ومنذ العام 2018، أدخلت الهيئة التفتيش المكتبي الذي يأخذ بعين الاعتبار استنتاجات تقرير المدقق الخارجي كخطوة وسيطة لتطبيق النموذج الجديد لتقييم المخاطر في شركات التأمين. وقد أجرت هيئة التأمين 182 عملية تفتيش مكتبي خلال فترة 2015 حتى 2017.

سلطة تنظيم الخدمات المالية – المؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة في سوق أبوظبي العالمي

470. سبق لسلطة تنظيم الخدمات المالية أن اعتمدت منهجيةً لتصنيف المخاطر والتأثير حدّدت نظام الرقابة القائم على المخاطر الشاملة للمؤسسات، ومن الملاحظ أنّ مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لطالما كانت مشمولةً فيه. وقد أدت التغييرات التي أدخلت في شهر يناير

2019 إلى تعزيز أخذ تلك المخاطر بعين الاعتبار. وانتقلت هذه المنهجية المنقّحة لتصنيف المخاطر والتأثير والنهج الرقابي الجديد نحو تطبيق برنامج رقابي ومنهجية أكثر تخصيصاً لتصنيف مخاطر مكافحة غسل الأموال (كما هو مشار إليه في القسم 6.2.2 أعلاه).

471. لدى سلطة تنظيم الخدمات المالية 62 موظفاً ومهم 37 موظفاً مخصصاً للرقابة. ومن أصل هؤلاء المفتشين، لدى سلطة تنظيم الخدمات المالية 3 مفتشين مخصصين للتفتيش في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (وحدة مكافحة الجرائم المالية) وهم مسؤولون عن 36 مؤسسة مالية و 21 مؤسسة مالية في مجال التكنولوجيا المالية (Fintech). وعادةً ما يتم تعيين ثلاثة إلى أربعة مشرفين لكل عملية تفتيش (حيث يكون أحدهم قائد الفريق) وتستغرق عمليات التفتيش الميداني بشكلٍ متوسط يوميين إلى ثلاثة أيام عمل.

472. كانت منهجية تصنيف المخاطر والتأثير السابقة تحتوي على 10 عناصر خطر وهي: مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والسلامة المالية والسيولة والمخاطر الائتمانية ومخاطر السوق ومخاطر سلوك العمل والمخاطر التشغيلية وحوكمة الشركة والضوابط الداخلية ونموذج العمل. وقد أعيد توزيع هذه العناصر العشرة على 4 فئات من المخاطر بموجب منهجية تصنيف المخاطر والتأثير والنهج الرقابي الجديدين. وتستند دورة المراجعة على سياسة المخاطر الجديدة هذه لكل كيان. وأكان بموجب النظام القديم أو السياسات الحالية، فالإطار الزمني بالحد الأدنى من أجل القيام بالتفتيش الميداني هو سنة واحدة فيما يصل في الحد الأقصى إلى 5 سنوات.

473. أجرت سلطة تنظيم الخدمات المالية 5 عمليات تفتيش ميداني عام 2017 و 16 تفتيش عام 2018 وكانت 4 منها لبنوك و 13 لمؤسسات مالية أخرى و 4 لأعمال ومهن غير مالية محددة وقد شملت كافة عمليات التفتيش مكون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

الجدول 6.7 – عمليات التفتيش الميداني لسلطة تنظيم الخدمات المالية

عدد عمليات التفتيش الميداني	2014	2015	2016	2017	2018
الكيانات ذات المخاطر المرتفعة جداً	-	-	0	1	0
الكيانات ذات المخاطر المرتفعة	-	-	0	0	4
الكيانات ذات المخاطر المتوسطة	-	-	0	1	8
الكيانات ذات المخاطر المنخفضة	-	-	0	3	4
العدد الإجمالي	-	-	0	5	16

474. تسعى سلطة تنظيم الخدمات المالية أيضاً إلى تحقيق الرقابة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على أساس المراجعات الموضوعية. وقد غطى نطاق عمليات التفتيش الأولى التي أجريت عام 2019 تطبيق النهج القائم على المخاطر وكيفية فهم المؤسسات المالية لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لديها والحد منها وعملية قبول العملاء وممارستها ومراقبة العقوبات المالية المستهدفة وإدارتها.

475. وتلجأ سلطة تنظيم الخدمات المالية إلى عدد من الأدوات الرقابية المكتتبية تتضمن مراجعة البيانات التحوطية للشركة والتقارير السنوية للمدقق والبيانات المالية والنقاشات والاجتماعات المستمرة مع الشركات. كما تستخدم السلطة البيان السنوي حول مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (فضلاً عن عمليات التفتيش الميدانية وأدوات الرقابة المكتتبية) من أجل مراقبة الشركات والرقابة على التزامها بلوائح مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتشكل مراجعة البيان السنوي حول مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وعمليات التفتيش الميداني وأدوات الرقابة المكتتبية مدخلات لفئة مخاطر الجرائم المالية ضمن منهجية تقييم المخاطر والتأثير المنقّحة والنهج الرقابي الجديد.

سلطة دبي للخدمات المالية – المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

476. تطبق سلطة دبي للخدمات المالية نموذج مخاطر رقابي شامل يستند إلى تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب مكون من عمليات التفتيش الميداني والمكتتبي والمراجعة الموضوعية. ولطالما شكّلت مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب جزءاً لا يتجزأ من الالتزام الرقابي ضمن السلطة وقد تمّ تعزيز هذه الجزئية أكثر بعد في الفترة التي تلت صدور نتائج التقييم الوطني للمخاطر. في 1 يناير 2018، وبعد إعادة هيكلة قسم الرقابة، قامت السلطة بتحديث نهجها الرقابي المستند إلى المخاطر في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وسعى هذا النهج المعدّل إلى المزيد من تطوير النهج المستند إلى المخاطر عبر مراعاة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكلٍ محدد أكثر في تحديد دورة تفتيش المؤسسات. وبتاريخ 1 يناير 2019، كان عدد الموظفين المخصصين للرقابة بشكلٍ محدد في سلطة دبي للخدمات المالية يصل إلى 46 موظفاً وقد تمّ تخصيص 7 من المراقبين إلى فريق مكافحة الجرائم المالية.

477. طوّرت سلطة دبي للخدمات المالية النموذج الذي تطبقه من أجل تحديد دورة المخاطر الرقابية بعد تاريخ 1 يناير 2019. وبشكلٍ عام، يؤثّر نموذج الأعمال في المؤسسات المالية على تصنيف المخاطر الذي يؤثّر بدوره على وتيرة أي تقييم للالتزام، بما في ذلك تقييمات الالتزام في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. إلا أنه لدى مجلس إدارة سلطة دبي للخدمات المالية بيان مخاطر منشور حول إقبالها على المخاطر مع

مراعاة المخاطر المتزايدة إقليمياً في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتقوم السلطة بناءً على ذلك بعمليات التفتيش في مجال مكافحة غسل الأموال بناءً على عدد من العوامل بصرف النظر عن نموذج الأعمال.

478. يجري التقييم الميداني الأول للمؤسسة مالية عادةً خلال أول 12 شهراً بعد الترخيص. وقبل 1 يناير 2019، وبحسب التصنيف المعدل للمخاطر (MRR) الخاص بالمؤسسة المالية، كانت توضع المؤسسات المالية ضمن دورة للتقييم الميداني للمخاطر تمتد بين سنة وثلاث سنوات لذوي المخاطر الأعلى (مع مسؤول علاقات مخصّص للمؤسسة في سلطة دبي للخدمات المالية) وبين سنتين وخمس سنوات لذوي المخاطر الأدنى. أما المؤسسات التي تقبل الودائع فكانت تخضع لدورة تقييم ميداني للمخاطر تتراوح بين 12 و18 شهراً. وتخضع البنوك المراقبة على أساس جماعي لدورة تقييم مخاطر مستمرة حيث تُجرى عدة زيارات كل سنة بناءً على الاستراتيجية الرقابية التي تُراجع سنوياً. وكان يطبق هذا التقييم بشكلٍ أساسي على فئة نشاط العمل التي حدّدت دورة التقييم. وفي السابق، كان من الممكن للمؤسسات أن تحظى بدورة تقييم ميداني للمخاطر إضافية بفعل تقييم لخطر محدد (مثلاً مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب) ظهر في عددٍ من الحالات.

479. وبعد 1 يناير 2019، أدخل تغيير على دورة الرقابة مع نقل أكثرية المؤسسات المالية إلى دورة تقييم ميداني للمخاطر تمتد بين سنتين إلى ست سنوات مع مراقبتها مباشرةً من قبل فريق سلوك العمل. ولكن، نظراً لتحديد مخاطر مرتفعة (بما في ذلك مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب)، ما زالت 5 فئات من المؤسسات لديها مدير علاقات لدى سلطة دبي للخدمات المالية وتخضع لرقابة أكثر تشدداً. وشملت هذه الفئات البنوك التي تقبل الودائع ووسطاء ومكتبي التأمين والمؤسسات المالية غير المصرفية التي تقدّم خدمات منوّعة والمؤسسات غير المصرفية التي لديها مخاوف تنظيمية استثنائية والمؤسسات المالية المرتبطة بالتكنولوجيا المالية. وكانت نتيجة التركيز المشدد على هذه المؤسسات، باستثناء قطاع التأمين، أنها باتت الآن تخضع لدورة تقييم ميداني للمخاطر تتراوح بين سنة وسنتين مع تركيز تحده المخاطر المحددة ذات الصلة بكل نشاط من الأنشطة الخمس ذات المخاطر المذكورة. فضلاً عن ذلك، تخضع المؤسسات التي تقبل الودائع تلقائياً للزيارة الميدانية كل 12 شهراً، إلا إذا كانت مصنّفة على أنها منخفضة المخاطر، أو في حال كانت خاضعة للرقابة على أساس جماعي، فتخضع لدورة تقييم ميداني للمخاطر بحيث تجرى عدّة زيارات سنوياً بناءً على استراتيجية رقابية تُراجع كل سنة. وفيما يتعلّق بوسطاء التأمين، فيتمّ تطبيق دورة تقييم ميداني للمخاطر تمتد بين ثلاث وخمس سنوات، مع شركات التأمين الخاضعة لدورة تمتد بين سنتين وثلاث سنوات.

480. تخضع كافة المؤسسات المالية في سلطة دبي للخدمات المالية لتقييم الالتزام وذلك إما على شكل تقييم عامّ أو تقييم يركّز على عنصر خطر محدد لمجال عملٍ واحد أو لكافة مجالات العمل. وتتضمّن كافة عمليات تقييم الالتزام المراجعة المكتتبية والتفتيش الميداني. وتتضمن المراجعة المكتتبية مراجعةً لسياسات المؤسسات المالية وإجراءاتها في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والعقوبات (مثل السياسة العامة وبيان المخاطر ونماذج قبول العملاء وإجراءات إعزف عميلك/العناية الواجبة وإجراءات التحري لتنفيذ العقوبات وسياسات أو إجراءات مراقبة المعاملات). أما التفتيش الميداني، فيتضمّن فحصاً لعينة من ملفات العملاء (بما في ذلك فحص مصدر ثروة العميل وأمواله) وفحص لعينة من المعاملات ومراجعة لمستندات التحري لتنفيذ العقوبات ومواد التدريب على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما يتضمّن التقييم الميداني مقابلات مع الموظفين ذات الصلة (مثل موظفي فريق قبول العملاء والموظفين الذين يتعاملون مباشرةً مع العملاء والموظفين الذين يؤمّنون العناية الواجبة تجاه العملاء وفريق التدقيق والإدارة العليا، إلخ). إنّ أكثرية عمليات تقييم الالتزام هي على شكلٍ تقييم عام يتضمّن تقييماً لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالإضافة إلى المخاطر التحوطية. إلا أنّ سلطة دبي للخدمات المالية قد وضعت عدداً من العناصر المحقّزة (مثل تغيير في أنشطة العمل أو زيادة في عدد العملاء أو البيان السنوي حول مكافحة غسل الأموال مثل الإنذارات بوجود خطر أو المعلومات الاستخبارية) التي قد تطلق عملية تقييم لأنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب خارج دورة التقييم العامة.

الجدول 6.8 – سلطة دبي للخدمات المالية – عمليات تقييم الالتزام في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

عدد عمليات التفتيش الميداني	2014	2015	2016	2017	2018
عدد العمليات المُنفّذة لتقييم الالتزام في مجال مكافحة غسل الأموال	131	151	202	167	128
نسبة عمليات تقييم الالتزام العامة التي شملت مكافحة غسل الأموال	43%	45%	53%	41%	26%

481. تنفذ السلطة أيضاً عدداً من برامج المراقبة لتعزيز رقيبتها في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وهي تشمل مراجعة للعملاء وملفاتهم تكون مخصصة ومحددة في مجال مكافحة غسل الأموال. وقد تمّ تصميم هذه التقييمات المخصصة للحالات التي يتمّ فيها تحديد حدث يشكّل خطراً مادياً يخضع للمراجعة المكتتبية (مثل زيادة في تقارير المعاملات المشبوهة أو في الشكاوى أو في حالات التطابق التي يتمّ تحديدها من خلال مراجعة الالتزام، إلخ). ويُذكر أنّ الغرض من مراجعة ملفات العملاء هو الحدّ استباقياً من المخاطر الناتجة عن قبول عملاء جدد، وقد طوّرت

السلطة عملية مراجعة عام 2014 تستهدف ملفات العملاء في المؤسسات المالية المرخصة حديثاً والخاضعة للرقابة المجمعّة متى تمّ قبول عمليّين أو أكثر فيها.

482. فيما يتعلّق بالمراجعات الموضوعية خلال فترة التقييم، فقد قامت سلطة دبي للخدمات المالية بأربع مراجعات موضوعية. وكانت 2 من أصل المراجعات الأربع متّصلة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وهما مراجعة تركّز على موضوع التمويل التجاري وأخرى حول الجريمة المالية. وقد استندت هاتان المراجعتان على مدخلات من الكيانات الخاضعة للرقابة (مع نسب عائدات مرتفعة - 89%) وزيارات متابعة موضوعية ميدانية لاحقة لمجموعة مختارة من الكيانات. وفي كلّ من المراجعتين الموضوعيتين المذكورتين، أطلقت السلطة تقييماً للمخاطر خاص بمكافحة غسل الأموال في الحالات التي حُدِّدت فيها مسائل جوهرية. كما تنشر سلطة دبي للخدمات المالية التغذية الراجعة²⁶ حول مراجعاتها الموضوعية بشكلٍ دوري.

483. فيما يتعلّق بالرقابة المكتبية، أدخلت سلطة دبي للخدمات المالية نموذجاً للبيان السنوي حول مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب عام 2013. ويطلب هذا البيان من المؤسسات المالية أن تعطي أمثلة عملية تظهر كيفية التزامها بموجباتها الخاصة بمكافحة غسل الأموال في مركز دبي المالي العالمي، بالإضافة إلى تأمين بيانات نوعية محددة مثل عدد العملاء الخاصين أو عدد العملاء الخاضعين لتدابير العناية الواجبة المعزّزة أو من الأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر. وقد استخدمت السلطة المعلومات الموجودة في البيان هذا من أجل فهم أفضل للوضع العام لمكافحة غسل الأموال والمخاطر الموجودة في مركز دبي المالي العالمي. يجوز لهذا البيان أيضاً أن يطلق عملية تقييم مخاطر ميدانية في حالات معينة.

الأعمال والمهن غير المالية المحددة - الأعمال والمهن غير المالية المحددة أرض الدولة/في المناطق الحرة التجارية

484. بما أنّ الجهات الرقابية الخاصة بالأعمال والمهن غير المالية المحددة في أرض الدولة وداخل المناطق الحرة التجارية تأسست مؤخراً بموجب قرارات صادرة عن مجلس الوزراء، لم يطرأ سوى نشاط محدود في مجال تطوير فهمها للقطاع والمؤسسات الخاضعة لرقابتها. وقد قامت وزارة الاقتصاد بصياغة خطة عمل تشغيلية للتفتيش والرقابة على الأعمال والمهن غير المالية المحددة تسعى إلى تحقيق تغطية رقابية كاملة لكافة الكيانات المحددة بحلول عام 2020. ولكن بما أنّه ما من تدابير موضوعية حالياً لفهم مخاطر الكيانات والرقابة عليها، تعذّر إظهار إجمالي الفعالية في هذا المجال.

التدابير التصحيحية والعقوبات الفعالة والمتناسبة والرادعة

485. تتوفر لدى الجهات الرقابية مجموعة من التدابير التصحيحية من أجل تعزيز الالتزام وقد اتخذت دائرة الرقابة على البنوك وهيئة التأمين وهيئة الأوراق المالية والسلع تدابير تصحيحية محدودة وفرضت العقوبات بحق الشركات أنت بأغلبيتها على شكل عقوبات أساسية (مثل خطابات إنذار) أو غرامات ذات مستوى بسيط، إلا أنّه تمّ إظهار حالات تخفيض للترخيص وعدد محدود جداً من حالات سحب الترخيص. ولدى فريق التقييم مخاوف كبيرة بشأن عدم اعتراف السلطات الإماراتية بأهمية استخدام كامل نطاق العقوبات (خاصة الغرامات وأوامر الحظر) بشكلٍ متناسب حيث تحصل انتهاكات أكبر للمتطلبات من أجل خلق ثقافة رادعة في الإمارات العربية المتحدة.

486. وتشكّل سلطة دبي للخدمات المالية الاستثناء بما أنّها أظهرت اتخاذها لعقوبات فعالة ومتناسبة ورادعة بحق شركات كما وأفراد، كما تظهر سلطة تنظيم الخدمات المالية في سوق أبو ظبي كفاءتها للقيام بالأمر ذاته. وقد فرضت كلّ من سلطة دبي للخدمات المالية وسلطة تنظيم الخدمات المالية العقوبات بحق الأفراد كما الشركات.

دائرة الرقابة على البنوك - أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية - البنوك ومقدمو خدمات تحويل الأموال أو القيمة (بما في ذلك حوالة دار)

487. لدى دائرة الرقابة على البنوك مجموعة من التدابير التصحيحية والعقوبات المتاحة والتي سبق وطبقتها. وهي تشمل:

- (أ) خطابات نتائج التفتيش (خطابات ما بعد التفتيش الميداني).
- (ب) خطابات إنذار السرية.
- (ج) التدابير التصحيحية (كعدم الموافقة على المنتجات أو الفروع الجديدة وأي طلبات إضافية حتى تتمّ معالجة الانتهاك).
- (د) الغرامات والجزاءات.
- (هـ) تخفيض تصنيف الالتزام (زيادة وتيرة الرقابة).
- (و) حصر النشاط أو تخفيض الترخيص.
- (ز) سحب الترخيص أو تعليقه.

488. وفي الممارسة، سبق وطبقت الدائرة عدداً كبيراً من التدابير المذكورة أعلاه (ولكن ليس كلها) لمواجهة المخالفات، إلا أنه عند تطبيقها، جاء التطبيق إما متساهلاً أو لم يتمّ بالسرعة المطلوبة لتعتبر التدابير التصحيحية فعالة ومتناسبة وراعية.
489. وقد عرضت الدائرة حالة من العام 2018 حيث لم يتمكن فرع مصرف أجنبي مرخص كمصرف يقدم الخدمات للشركات من تصحيح مسائل مرتبطة بالالتزام في مكافحة غسل الأموال على مستوى انتشاره الدولي ما أدى إلى إقفاله مع الاحتفاظ فقط بمكتب تمثيل في الإمارات العربية المتحدة. وفيما يظهر ذلك احتمال التوصل إلى نتائج أفضل بعض إجراءات التنفيذ، ما قد يحمي القطاع من غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إلا أنه من غير الممكن الاستنتاج أن ذلك يأتي نتيجةً لتدابير فعالة تقوم بها الدائرة أو أنها تدابير ملائمة.
490. عندما تتخذ دائرة الرقابة على البنوك التدابير من أجل تخفيض التراخيص أو سحبها، لاحظ فريق التقييم أن الأمر كان يستغرق فترة طويلة بشكل عام من دون إظهار أي تدابير مؤقتة تُطبّق من أجل الحدّ من المخاطر التي تمثلها هذه الكيانات.
491. بين عامي 2013 و2018، سُجّل عدد منخفض بشكل عام من إجراءات التنفيذ المتخذة بحق البنوك، وقد نتج عنها بشكل أساسي خطابات/تقارير تصدر عادةً بعد سلسلة من الطلبات الرقابية بشأن طلبات تصحيح عجزت المؤسسة عن تلبيةها.

الجدول 6.9 – قضايا من دائرة الرقابة على البنوك أدّت إلى إجراءات تنفيذ – البنوك وشركات التمويل

2018	2017	2016	2015	2014	2013	إجراءات التنفيذ
-	-	-	-	-	-	الغرامات
-	-	-	-	-	-	التعهدات القابلة للتنفيذ
-	-	-	-	-	-	قيود على الفرد
11	-	-	-	-	-	خطاب إنذار سري
1	-	-	-	-	-	تخفيض الترخيص
1	-	-	-	-	-	سحب الترخيص
35	36	48	34	18	-	خطاب/تقارير (بعد رصد مخالفات في التفتيش الميداني)

492. بشكل عام، عند دراسة عدد من الأمثلة التي زُوّد بها الفريق خلال الزيارة الميدانية، يتضح أن دائرة الرقابة على البنوك فضلت استخدام مجموعة محدودة جداً من إجراءات التنفيذ (الخطابات والتقارير بشكل أساسي) بدل استخدام مجموعة من الإجراءات تكون متناسبة مع المشاكل المحددة. وهناك خوف كبير من عدم استخدام الغرامات وأوامر المنع بشكل متناسب في الحالات التي تحصل فيها مخالفات أكبر للمتطلبات.
493. وفيما أشارت السلطات الإماراتية إلى اعتقادها بأن إجراءات سحب التراخيص وتخفيضها يمكن أن تكون أكثر ردياً، يظهر الجدول أعلاه أن هذه الإجراءات نادراً ما استُخدمت وأنها عندما استُخدمت استغرقت تطبيقها وقتاً طويلاً. لذلك يرى فريق التقييم وجود مشكلة أساسية بنهج السلطات الإماراتية تجاه استخدام العقوبات لم ينجح في خلق بيئة رادعة في مجال استخدام العقوبات في أرض الدولة أو داخل مناطق الحرة التجارية .

المربع 6.5 مثال على تدخل دائرة الرقابة على البنوك – بنك استثماري تخصصي

كان البنك المذكور يقوم بأعمال مصرفية واستثمارية متخصصة إلى حد كبير ويتعامل مع نسبة كبيرة من العملاء ذوي المخاطر المرتفعة بما في ذلك الأفراد ذوي الثروات الكبيرة والأشخاص السياسيين ممثلي مخاطر (أكثر من 25%).

وكان البنك في مرحلة قبول العملاء يعتمد بشكل كبير على وسطاء معرفين موجودين خارج الدولة، كما كان يعمل مع عددٍ من المساهمين الإسميين والصناديق الاستثمارية وحسابات الصناديق والمؤسسات وغالباً ما يتعامل مع المؤسسات ذات التركيبة المعقدة. أدى ذلك إلى زيارة ميدانية محددة للبنك عام 2018، إلا أنه يبدو أن تلك المخاوف تمّ تحديدها منذ فترة طويلة (ربما منذ العام 2015). وكان البنك قد استعان بخدمات شركة استشارية معروفة في مجال مكافحة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لتأمين تقارير ضمان الالتزام ومراقبة التدابير التصحيحية في البنك خلال تلك المرحلة وكان يتم رفع تقارير التدابير التصحيحية والتقييم بشكل دوري إلى دائرة الرقابة على البنوك. إلا أن الدائرة اكتشفت أوجه قصور كبيرة في مجال إجراءات العناية الواجبة تجاه العملاء وبشكل خاص في تحديد هوية العملاء ومصدر الثروة أو الأموال واستخدام المساهمين الإسميين. واكتُشف أن البنك يقبل العملاء الذين لديهم رابط مباشر أو غير مباشر بغسل الأموال والفساد ومصادر الأموال التي لا يمكن تعقبها. اكتُشف أيضاً أن البنك كان يقبل المساهمين الإسميين والصناديق الاستثمارية وحسابات الصناديق والمؤسسات التي يكون المستفيد الحقيقي منها متخفياً تحت طبقات مختلفة من الشركات الصورية بشكل أساسي والتي لم يكن لديها أعمال حقيقية. وفي أكثرية الحالات، لم يكن البنك يحصل على المستندات الدالة على مصادر الأموال ولا يقوم بأي تحقق متين من مصادر الثروات. وفي الكثير من الحالات لم تكن تتلاءم الأنشطة المنوي القيام بها على الحساب مع النشاط الفعلي.

وعقب اجتماع ما بعد المراجعة مع فريق الإدارة العليا ومستشاري مجلس الإدارة الذي عُقد فيما رس 2018، نظمت الإدارة العليا في دائرة الرقابة على البنوك اجتماعاً مع رئيس مجلس إدارة البنك من أجل مناقشة الاستنتاجات بشكل أكثر تفصيلاً والتعبير عن المخاوف المستمرة لدى الدائرة حول إدارة البنك، بما في ذلك النظر في عزل المدير التنفيذي. وقد ذكر رئيس مجلس الإدارة أن البنك سوف يتخذ التدابير اللازمة ويطلب فحص متابعة في بداية العام 2019 من أجل التحقق من التقدم المحرز. وتمّ تطوير خطة تصحيحية إضافية تحت مراقبة شركة استشارية في مجال مكافحة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب كانت تزود الدائرة بالمعلومات المحدثة بالإضافة إلى الاجتماعات مع الإدارة العليا.

وقد تلقى البنك التقرير الكامل للمفتشين حول التفتيش في يناير 2019 بعد 10 أشهر تقريباً على انتهاء التفتيش الميداني إلا أنه كما سبق وأُتفق في اجتماع ما بعد المراجعة، كان البنك قد اتخذ بعض التدابير التصحيحية بناءً على جدول أعمال اجتماع ما بعد المراجعة. إلا أن اللائحة الشاملة للتدابير التصحيحية أعطيت فقط في التقرير. وأدى تفتيش المتابعة الميداني في فبراير 2019 الذي أجري بعد إنهاء مراجعة الشركة الاستشارية إلى عدد من الاستنتاجات التي شملت عدداً من المخالفات الجسيمة في مجال مكافحة غسل الأموال التي اعتبرت مخالفة للقوانين واللوائح الإماراتية.

وقد تعاملت دائرة الرقابة على البنوك مع هذا الموضوع من خلال عدّة اجتماعات مباشرة واتصالات عبر تقنية الفيديو والرسائل والإرشادات إلى البنك. ونتيجة لأعمال الدائرة، أنهى مجلس إدارة البنك خدمات المدير التنفيذي وثاني أكبر المدراء رئيس قسم الخدمات المصرفية الخاصة. وقد تمّ وضع المدير التنفيذي على لائحة المنع الرسمية لدائرة الرقابة على البنوك. وما زالت الدائرة تراقب عن كثب تطبيق سلسلة من التدابير من قبل البنك لتحسين الفعالية التشغيلية لإطار مكافحة الجرائم المالية لديه.

494. يظهر المثال المذكور في المربع أعلاه أنه على الرغم من أوجه قصور جسيمة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في إحدى المؤسسات، لم تطبق دائرة الرقابة على البنوك العقوبات المتناسبة مع المخالفات المحددة. وخلال الزيارة الميدانية، كان رأي الدائرة أن التدبير الأقصى الذي اتُخذ في الحالة المذكورة أعلاه (أي عزل المدير التنفيذي من قبل مجلس الإدارة بعد انقضاء فترة من الوقت) كان تدبيراً ملائماً للتعامل مع تعرض الإمارات العربية المتحدة لمخاطر الجرائم المالية في هذه القضية المحددة. ويشعر فريق التقييم بالقلق حيال ما يبدو أنه إعطاء اعتبار محدود لاستخدام المدى الكامل من العقوبات (منها الجزاءات المالية بشكل أساسي) لخلق بيئة رادعة لأي سلوكيات أعمال مستقبلية في الإمارات. كما شكّلت الفترة الزمنية قبل إصدار العقوبات في هذه الحالة ومدى صرامة العقوبة النهائية (على المؤسسة بحد ذاتها) مصدر قلق لفريق التقييم.
495. فيما يتعلق بقطاع مقدّم خدمات تحويل الأموال أو القيمة، اتخذت دائرة الرقابة على البنوك تدابير أتت بشكل أساسي على شكل إصدار إشعارات إلى شركات الصرافة وبعض حالات تخفيض الترخيص أو سحبه. وقد صُنّفت الإشعارات على عدة مستويات (الأسود (15) والرمادي (13) والأحمر (57)) تختلف بحسب صرامتها والتدابير المستقبلية المحتملة التي قد تتخذ في حال عدم الالتزام بالتصحيح. وبين عامي 2013

و2018، سحب المصرف المركزي ترخيص 6 من مقدّمي خدمات تحويل المال أو القيمة وبين عامي 2016 و2018 خُفّض تراخيص 16 من مقدّمي خدمات تحويل المال أو القيمة (لشراء وبيع العملات الأجنبية فقط). وبما أنّ مستوى التزام مقدّم خدمات تحويل المال أو القيمة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يؤثّر على فئة المخاطر التي ينتمي إليها، قامت دائرة الرقابة على البنوك أيضاً برفض طلبات الترخيص كعقوبة عبر رفض طلبات إنشاء الأعمال الجديدة للكليات المصنّفة ذات المخاطر المرتفعة إلى متوسطة والمرتفعة. وقد اعتمد هذا النهج من أجل تشجيع مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة على تحسين ضوابطهم لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ما قد يؤدي تالياً إلى تحسين في تصنيفهم. وفي يوليو 2018، بعد تطبيق المعايير المعدّلة لترخيص وتنظيم مقدّمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة في مارس 2018، تخلّى 26 من مقدّمي هذه الخدمات عن تراخيصهم وكان العديد منهم سبق وخُفّض ترخيصه.

496. يُعتبر إنشاء قسم للتنفيذ ضمن دائرة الرقابة على البنوك سنة 2018 خطوةً إيجابية، مع الموافقة أيضاً على اختصاص رسمي في التنفيذ وسياسة تنفيذ رسمية تتم الموافقة عليها. وقد أظهر خلال الزيارة الميدانية أنّ قسم التنفيذ بات يتدخّل بشكلٍ كبير في كافة المسائل التي قد تتطلب التدخل من حيث التنفيذ وبشكلٍ أساسي مع فرق الرقابة خلال الاجتماعات النهائية للزيارات الميدانية. إلا أنّه من غير الواضح حالياً ما إذا كان عدد الموظّفين المخصّصين لقسم التنفيذ (4 موظّفين بدوام كامل) سيسمح للقسم أن يعمل بفعالية من أجل تحسين الوضع في المستقبل. 497. وبشكلٍ عام، من خلال دراسات الحالة والمعلومات التي تمّ الحصول عليها من الدائرة والنقاشات مع القطاع الخاص، استنتج فريق التقييم أنّ دائرة الرقابة على البنوك لم تخلق بيئة رادعة في أرض الدولة وفي المناطق الحرة التجارية عبر استخدام العقوبات الفعالة والمناسبة.

هيئة الأوراق المالية والسلع – أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية - الأوراق المالية وشركات الوساطة

498. لدى هيئة الأوراق المالية والسلع مجموعة من التدابير التصحيحية والعقوبات المتاحة لها والتي سبق واستخدمتها بشكلٍ محدود على القطاعات الخاضعة لرقابتها. وتشمل التدابير التصحيحية والعقوبات المستخدمة من قبل الهيئة الإشعارات والإنذارات وخطط العمل التصحيحية والغرامات وتعليق التراخيص وإلغائها.

499. وتقع الأكثرية الساحقة من المخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في نشاط وسطاء الأوراق المالية والسلع نظراً لطبيعة المعاملات فيه (على عكس الطبيعة الاستشارية للأنشطة الأخرى ضمن قطاع الأوراق المالية).

الجدول 6.10 إجراءات التنفيذ في هيئة الأوراق المالية والسلع في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

الفئة	عدد ال	2014	2015	2016	2017	2018
أنشطة الوساطة	مخالفات في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب	26	56	54	16	12
	إشعارات	24	49	28	0	0
	إنذارات	1	5	22	16	9
	غرامات	0	1	2	1	3
	إجمالي عدد إجراءات التنفيذ	25	55	52	17	12
أمّناء الحفظ	مخالفات في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب	0	0	0	0	0
	إشعارات	0	0	0	0	0
	إنذارات	0	0	0	0	0
	غرامات	0	0	0	0	0
	إجمالي عدد إجراءات التنفيذ	0	0	0	0	0
التحليل المالي والخدمات الاستشارية	مخالفات في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب	0	0	0	3	2
	إشعارات	0	0	4	0	0
	إنذارات	0	0	2	3	2
	غرامات	0	0	0	0	0
	إجمالي عدد إجراءات التنفيذ	0	0	6	3	2

المرتع 6.6 إجراءات التنفيذ لهيئة الأوراق المالية والسلع – الجزاءات المالية

عام 2018، لم تقم إحدى الشركات بوضع السياسات والإجراءات الضرورية من أجل تحديد ما إذا كان العميل شخصاً أجنبياً سياسي ممثل للمخاطر أو أحد أفراد عائلة شخص سياسي ممثل للمخاطر أو من المقرّبين من شخص سياسي ممثل للمخاطر. أعطيت الشركة فترة 3 أشهر لتصحيح هذه المسألة وبحلول نهاية المهلة الزمنية المحددة، لم تتخذ الشركة أي تدابير لتصحيح وجه القصور. أحيلت القضية إلى قسم التنفيذ وتم فرض غرامة مالية بقيمة 20 ألف درهم إماراتي (4850 يورو).

500. وفيما تم فرض عدد من الغرامات، ما زالت تعتبر قليلة بعددها وبقيمتها نظراً للمخالفات المحددة. وتبقى أكثرية الإجراءات المتخذة من قبل هيئة الأوراق المالية والسلع محدودةً بالإشعارات وخطابات إنذار. ولم يتوقّف للهيئة بعد سبباً لاستخدام صلاحيات أكثر صرامةً مثل تعليق الترخيص أو إلغائه. وبشكل عام، مع مراعاة مستوى المخالفات المحددة، واستخدام الغرامات والإنذارات والإشعارات، يبدو أنّ الهيئة تطبق العقوبات المناسبة ويمكن الاعتبار أنّ الهيئة تطبق العقوبات الفعالة والمتناسبة والرادعة إلى حدّ ما.

هيئة التأمين – أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية – قطاع التأمين

501. في مجال المخالفات لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من قبل شركات التأمين، تم تحديد مخالفتين فقط وبالتالي تم اتخاذ تدبيرين إداريين على شكل خطابي إنذار. وكانت المخالفتان ترتبطان بتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالعملاء وتدابير العناية الواجبة للتحقق من الهوية ومصدر الأموال ومصدر الثروة. ولكن نظراً لعدد الكيانات في قطاع التأمين، يشكل تحديد مؤسستين فقط واتخاذ إجراءات بحقهما مفاجأةً لفريق التقييم، لذلك تعذّر إظهار الفعالية بشكل عام نظراً للعدد المحدود من الحالات المحددة لاتخاذ تدابير التنفيذ. من الإيجابي الذكر أنّ هيئة التأمين كانت قد علّقت تراخيص 31 وسيط تأمين نظراً لعدم قدرتها على تحديد المستفيدين الحقيقيين النهائيين من الوسطاء.

سلطة تنظيم الخدمات المالية – المؤسسات المالية والمهنة والأعمال غير المالية المحددة في سوق أبو ظبي العالمي

502. نظراً لكون سوق أبو ظبي العالمي حديث نسبياً، سُجّل عدد محدود من إجراءات التنفيذ التي شملت فرض عقوبة رسمية على أحد الأشخاص. وفي فترة الزيارة الميدانية، كان سبق للسلطة أن نفّذت جزاءين ماليين حديثاً. ويتم نشر المعلومات حول أي إجراءات تنفيذ على الموقع الإلكتروني لسوق أبو ظبي العالمي.

503. وتطبق السلطة الإجراءات المدنية والإدارية لتنفيذ الإجراءات التنظيمية من أجل معالجة المخالفات و/أو سوء التصرف في سوق أبو ظبي العالمي بشكلٍ فعّال وناجع (وذلك بحسب الإجراءات الداخلية). يتم تنفيذ الإجراءات الإدارية لفرض عقوبة (بما في ذلك فرض الجزاءات المالية والتوبيخ وأوامر المنع) والإجراءات التنظيمية (مثل إلغاء إذن بتقديم الخدمات المالية) من خلال عملية تشمل إصدار إشعار بإنذار وإشعار قرار وإشعار نهائي. وبموجب هذه العملية، تخضع الإشعارات بقرار الصادرة عن سلطة تنظيم الخدمات المالية للمراجعة الإدارية من قبل اللجنة التنظيمية/لجنة الاستئناف. أما الدعاوى المدنية فتُجرى من خلال بدء الإجراءات أمام محاكم سوق أبو ظبي العالمي. وتتضمّن سبل التصحيح المتاحة لسلطة تنظيم الخدمات المالية بموجب هذا الإجراء الأوامر القضائية والأوامر المطالبة بالتعويض والتصفية الإلزامية للكيانات الخاضعة للتنظيم. وقد نشرت سلطة تنظيم الخدمات المالية إرشادات منهجية ومفصّلة حول سياسات وعمليات التنفيذ لديها، كما أنهت مؤخراً دليل الإجراءات الداخلية للتنفيذ بالإضافة إلى إنشاء قسم التنفيذ. وتهدف سياسة التنفيذ إلى التأكد من تحديد العقوبات بالشكل المناسب ومن كونها فعالة ومتناسبة ورادعة.

سلطة دبي للخدمات المالية – المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

504. استطاعت سلطة دبي للخدمات المالية أن تظهر بشكلٍ شامل قدرتها على إقرار العقوبات الفعالة والمتناسبة والرادعة بحق الشركات كما الأفراد. وتتفرد سلطة دبي للخدمات المالية وسلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي بأنهما الجهتان الرقابيتان الوحيدتان اللتان فرضتا أي عقوبات بحق الأفراد.

505. تستخدم سلطة دبي للخدمات المالية خطط الحدّ من المخاطر (RMPs) كأداة رقابية بشكلٍ منتظم وذلك بعد عملية تفتيش أو مراجعة حدّدت أوجه قصور في نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدى المؤسسات. وبشكل عام، لا تُعتبر أوجه القصور متكررة أو نظامية وترى الجهة الرقابية أنّه يمكن تحقيق الالتزام من دون اللجوء إلى إجراءات التنفيذ. وعادةً ما تحتوي خطة الحدّ من المخاطر التدابير التصحيحية المطلوب اتخاذها من قبل المؤسسة والتي يُطلب رفع تقرير فيها إلى سلطة دبي للخدمات المالية بعد إنهاؤها. وأحياناً ما يرد طلب الاستعانة بطرف خارجي

مستقل للمساعدة في العملية والمشاركة في التقرير. وخلال فترة المراجعة، أدى نحو 20% من عمليات مراجعة الالتزام في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى خطة حدّ من المخاطر.

506. وفي الحالات التي ترى فيها السلطة أنّه يمكن حلّ مسألة معيّنة من خلال إجراء رقابي ولكن احتمال وقوع أذى مادي ما زال موجوداً، يجوز لها منع المؤسسة من قبول أي عملاء جدد فيما يتمّ العمل على حلّ المسألة. ولدى سلطة دبي للخدمات المالية صلاحيات أكثر صرامة لإصدار عقوبة و/أو توجيهات لشخص خالف أحكام أي تشريع وهو تحت إدارة السلطة. وقد يتراوح ذلك بين الغرامات والتوبيخ والتوجيه من أجل استعادة/تعويض والتوجيه بالكشف عن الممتلكات أو بالتوقّف عن القيام بنشاط معيّن، أو توجيه أحدهم لاتخاذ تدابير ذات صلة بالمخالفة ومنع الأشخاص من احتلال بعض المناصب أو تأدية بعض الوظائف في مركز دبي المالي أو منه أو وضع القيود عليهم في هذا الإطار. وتأتي هذه التدابير مع النشر على موقع سلطة دبي للخدمات المالية²⁷. كما يمكن إصدار التعهدات القابلة للتنفيذ مع أي من هذه العقوبات من أجل ضمان معالجة أي من أوجه القصور.

الجدول 6.11 – العقوبات المطبّقة من قبل سلطة دبي للخدمات المالية بحقّ كافة الأشخاص بسبب مخالفات في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

إجراء التنفيذ	2014	2015	2016	2017	2018
غرامة	0	3	2	0	0
توبيخ	0	0	0	0	0
توجيه بالتعويض	0	0	0	0	0
توجيه بالقيام بعمل معيّن	0	0	0	0	0
تعليق أو سحب الترخيص من الفرد	0	0	0	0	0
منع عن ممارسة وظائف في مركز دبي المالي العالمي	0	0	0	0	0
تعهدات قابلة للتنفيذ – عامة	0	2	1	1	0
تعهدات قابلة للتنفيذ – خاصة	0	2	1	0	1
خطاب إنذار خاص	0	2	0	0	0

507. على الرغم من عدم إصدار سلطة دبي للخدمات المالية أي غرامات مرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب منذ العام 2016، اختارت السلطة إصدار التعهدات القابلة للتنفيذ حيث توافق المؤسسات المالية على دفع جزاء بسبب المخالفة. وبخصوص مبالغ الغرامات المتعلقة بالإجراءات الخاصة بمكافحة غسل الأموال التي اتخذها قسم التنفيذ منذ العام 2014، تراوحت الغرامات بين 8 ملايين و400 ألف دولار أمريكي كأعلى غرامة و30 ألف دولار كأدنى غرامة مفروضة. وتُنشر كافة الغرامات المفروضة على موقع سلطة دبي للخدمات المالية²⁸.

508. إنّ الغرامات التي فُرضت هي ذات أهمية ومن الملحوظ أنّها طُبقت على الأفراد والشركات. وعند النظر في الغرامات المفروضة، من المهم أن نلاحظ أنّها أتت مرفقة بتوجيه بالتصحيح/تعهد قابل للتنفيذ. وتُعتبر كلفة المعالجة عالية – ففي الحالات التي فُرضت فيها الغرامات على الأفراد، تمّ أيضاً عزلهم من وظيفتهم ولم يتمكنوا من ممارسة وظائف شبيهة لفترة من الوقت.

الجدول 6.12 – كافة الغرامات الحديثة المفروضة من قبل سلطة دبي للخدمات المالية

نوع الكيان	التاريخ	الغرامة المُقرّرة	الغرامة المدفوعة	تعليقات
مؤسسة مالية	2 نوفمبر 2015 (إشعار قرار)	\$1,000,000	\$640,000	حصلت المؤسسة على حسم بنسبة 40% بموجب سياسة سلطة دبي للخدمات المالية بفعل التسوية المبكرة وغيره من العوامل التخفيفية.
مؤسسة مالية	29 مارس 2015 (إشعار قرار)	\$10,500,000	\$8,400,000	حصلت المؤسسة على حسم بنسبة 20% بموجب سياسة سلطة دبي للخدمات المالية بفعل التسوية المبكرة.
فرد	9 مايو 2016 (إشعار قرار)	\$70,000	\$56,000	حصل الفرد على حسم بنسبة 20% بموجب سياسة سلطة دبي للخدمات المالية بفعل التسوية المبكرة.

²⁷ <https://www.dfsa.ae/en/What-We-Do/Enforcement#Regulatory-Actions>

²⁸ <http://www.dfsa.ae/en/What-We-Do/Enforcement#Regulatory-Actions>

فرد	9 مايو 2016 (شعار بقرار)	\$70,000	\$56,000	حصل الفرد على حسم بنسبة 20% بموجب سياسة سلطة دبي للخدمات المالية بفعل التسوية المبكرة.
مؤسسة مالية	14 مايو 2015 (إشعار قرار)	\$70,000	\$56,000	حصلت المؤسسة على حسم بنسبة 20% بموجب سياسة سلطة دبي للخدمات المالية بفعل التسوية المبكرة.
مؤسسة مالية	7 يونيو 2015 (تعهد قابل للتنفيذ - عام)	\$150,000	\$50,000	تم تعليق 100 ألف دولار إلا إذا لم تلتزم المؤسسة المالية بأي من الشروط أو الأحكام في التعهد أو بها كلها.
مؤسسة مالية	18 أكتوبر 2016 (تعهد قابل للتنفيذ - عام)	\$60,000	\$30,000	تم تعليق 30 ألف دولار إلا إذا لم تلتزم المؤسسة المالية بأي من الشروط أو الأحكام في التعهد أو بها كلها.
مؤسسة مالية	14 مايو 2015 (تعهد قابل للتنفيذ - عام)	\$50,000	\$50,000	لا تعليق
فرد	8 مايو 2017 (تعهد قابل للتنفيذ - عام)	2 نوفمبر 2015 (إشعار قرار)	2 نوفمبر 2015 (إشعار قرار)	2 نوفمبر 2015 (إشعار قرار)

509. لدى سلطة دبي للخدمات المالية قسم تنفيذ راسخ مسؤول عن إصدار العقوبات والتوجيهات بحق مخالفي أحكام أي من التشريعات ضمن نطاق إدارة السلطة، بما في ذلك متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ويتم التنسيق بشكل وثيق بين وظيفتي الرقابة والتنفيذ لدى النظر في إصدار العقوبات. كما تتمتع سلطة دبي للخدمات المالية بسياسة منهجية ومفصلة منشورة تهدف إلى تحديد العقوبات والتوجيهات بالشكل المناسب ومن أنها فعالة ومتناسبة وراعية. ويستند هذا العمل على ثلاثة مبادئ هي: عدم الاستفادة من المخالفة والتأديب والردع. وقد تم تزويد الفريق بالعديد من الأمثلة التي تظهر التطبيق الفعال لهذه السياسة.

المرجع 6.7 - دراسات الحالة الخاصة بسلطة دبي للخدمات المالية - أوجه القصور والعقوبات في مجال مكافحة غسل الأموال

دراسة الحالة الأولى²⁹: لفتت إحدى المؤسسات المالية انتباه سلطة دبي للخدمات المالية حول بعض المخالفات بعد أن تلقت المؤسسة شكاوى داخلية من بعض كاشفي الفساد بشأن عمليات قسم الخدمات المصرفية الخاصة الدولية لدى المؤسسة ضمن مركز دبي المالي العالمي. واستجابةً للشكاوى، كانت المؤسسة المالية قد فتحت تحقيقاً داخلياً أظهر أنّ بعض موظفيها ضمن فرع مركز دبي المالي العالمي قاموا ببعض الممارسات المخالفة لسياسة المؤسسة المالية بالإضافة إلى القوانين والقواعد الخاصة بسلطة دبي للخدمات المالية. وقد فرضت السلطة الغرامة على الشركة نظراً لعدم قيامها بالأمور التالية:

التأكد من أنّ أنظمتها وضوابطها المرتبطة بمكافحة غسل الأموال شغالة بشكلٍ فعال؛

مراقبة أنشطة كافة موظفي قسم الخدمات المصرفية الخاصة الدولية لديها والتأكد من أنهم يتمتعون بالتدريب الكافي ويفهمون سياسات وإجراءات مكافحة غسل الأموال لدى الشركة ويلتزمون بها؛

القيام بعمليات التقييم القائمة على المخاطر الملائمة لكل عميل أو تنفيذ تدابير العناية الواجبة الملائمة للعديد من عملائها؛

القيام بمراقبة المعاملات على حسابات العملاء بالشكل الملائم.

يمكن إيجاد الرابط الخاص بالبيان الصحفي ذات الصلة الصادر عن سلطة دبي للخدمات المالية أدناه:

http://dfsa.complinet.com/en/display/display_main.html?rbid=1547&element_id=23008

دراسة الحالة الثانية³⁰: في شهر مايو من سنة 2016، أصدرت سلطة دبي للخدمات المالية غرامتين بقيمة 56 ألف دولار بحق كل من مديريين مرخصين لمؤسسة مالية. وقد اكتشفت السلطة أنّهما أعطيا تعليمات للمدير التنفيذي الأول ومسؤول الالتزام بفتح حسابات لعميلين حيث: كان العميلان قد أُعطا تصنيف مخاطر غسل أموال مرتفع وكان المدير التنفيذي الأول ومسؤول الالتزام قد بلغا المديرين أنّ تدابير العناية الواجبة المعززة لم تكن قد استُكملت وكان المديران يعيان أنّ التعليمات الصادرة عنهما لا تتوافق مع إجراءات فتح الحسابات الخاصة بالمؤسسة المالية.

²⁹<http://www.dfsa.ae/getattachment/4efb2c0c-1678-436c-bbde-55a37089bb19/attachment>

³⁰<http://www.dfsa.ae/getattachment/7217351d-3aa9-42e4-bccf-0eb586e72313/attachment>

³¹<http://www.dfsa.ae/getattachment/8ea57600-9910-48b6-876a-7725573118cb/attachment>

الأعمال والمهن غير المالية المحددة – الأعمال والمهن غير المالية المحددة أرض الدولة/ داخل المناطق الحرة التجارية

510. بما أن الجهات الرقابية على الأعمال والمهن غير المالية الحرة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أرض الدولة/ داخل المناطق الحرة التجارية قد تأسست حديثاً بموجب قرارات مجلس الوزراء، لم يُسجَل إلا نشاط محدود في مجال تطوير فهمها للقطاعات والمؤسسات التي تخضع لرقابتها. إلا أن وزارة العدل قد أظهرت فعاليةً في الرقابة عبر فرض العقوبات على عدم الالتزام بسلوك السوق المهني على شكل عدد من خطابات إنذار الخاص وتدابير تعليق تراخيص. كما اتخذت وزارة الاقتصاد تدابير مشابهة بحق مدققين ومحاسبين.

تأثير الإجراءات الرقابية على الالتزام

دائرة الرقابة على البنوك – أرض الدولة/ داخل المناطق الحرة التجارية – البنوك وخدمات تحويل الأموال أو القيمة (بما في ذلك حوالة دار)

511. لقد أظهرت بعض التدابير الرقابية التي قامت بها دائرة الرقابة على البنوك بعض الإشارات المشجعة. فعلى سبيل المثال أدى تنفيذ عمليات تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب من قبل طرف خارجي مستقل لدى كل البنوك بطلب من الدائرة إلى زيادة ملحوظة في الوعي تجاه مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وغير نظرة تلك البنوك من حيث مقاربتها للالتزام بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقد لاحظ فريق التقييم من خلال النقاشات مع جهات من القطاع أن طلب رفع تقرير التقييم لعامي 2018/2017 بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب خلق ردّة فعل ضمن القطاع، فراح الكثير من البنوك يسعى إلى اتخاذ التدابير المناسبة لجهة الاستنتاجات الخاصة به كما وإلى وضع برامج تسمح بمراجعة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المستمرة بشكل أكثر انتظاماً. إلا أنه من غير الممكن إظهار ما إذا كانت أعمال الدائرة تترك أثراً كبيراً على التزام المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة أو إذا ما كان هذا الالتزام مردّه عوامل خارجية.

512. تشير لوحات المتابعة الخاصة بالدائرة للبنوك المحلية والأجنبية حول عمليات التقييم الميدانية إلى نمط التزام إيجابي يعود سببه جزئياً على الأقل إلى تفادي المخاطر على المستوى التشغيلي (operational de-risking) والاستثمار من قبل البنوك المحلية بالإضافة إلى التدابير الرقابية، خاصةً لجهة قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة. ومن الملاحظات الإيجابية كون نسبة حالات تكرار مخالفات متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب منخفضة، إذ وحدها 16% من المخالفات المرصودة في البنوك المحلية هي مخالفة مكررة، فيما تصل تلك النسبة إلى 4% لدى البنوك الأجنبية و30% في قطاع خدمات تحويل الأموال أو القيمة.

513. كما يبدو انعكاس هذا النمط على المراجعة الموضوعية التي تُجرى في إطار متابعة تحليل المقارنة الذي تقوم به دائرة الرقابة على البنوك لعمليات تقييم الجهات الخارجية ودرجات المخاطر الفردية الموضوعية للبنوك الفردية من قبل الدائرة للبنوك المحلية. وهذه المراجعات تظهر نمطاً من التحسن العام ومن التدابير الفعالة من قبل البنوك من أجل تصحيح الفجوات المحددة. وهذا ما تمت ملاحظته بشكل خاص في الحوكمة والرقابة لدى البنوك كما وفي التدريب والتوعية.

هيئة الأوراق المالية والسلع – أرض الدولة/ داخل المناطق الحرة التجارية – الأوراق المالية وشركات الوساطة

514. أعلنت هيئة الأوراق المالية والسلع أنه في أكثرية الحالات، يتم تصحيح المخالفات بسرعة عند رصدها من قبل الهيئة وهي تتعقب عدد مقترفي المخالفات المكررة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذين تم تحديدهم خلال مراقبة الالتزام وأتت النسب على شكل 53% من مخالفات شركات تداول الأوراق المالية مرتبطة بالمخالفات المكررة و50% بالنسبة لمؤسسات وساطة السلع. ولم يتم تحديد أي مقترفين للمخالفات المكررة في قطاعي الأسواق والتحليل المالي والخدمات الاستشارية كما لم يتم رصد أي مخالفات في القطاعات الأخرى الخاضعة لرقابة الهيئة. ويظهر الجدول أدناه أنه على الرغم من انخفاض نسبة المخالفات المكررة، تبقى هذه النسبة مرتفعة. ومن الملحوظ أن المخالفات المكررة انخفضت بنسبة كبيرة بين عام 2016 (65%) وعام 2017 (33%) ما تُرجعه الهيئة إلى مبادرة التزام جديدة أُطلقت عام 2017. ويظهر ذلك أن تدابير هيئة الأوراق المالية والسلع كان لها إلى حد ما تأثير إيجابي على الشركات الفردية الخاضعة لرقابتها.

الجدول 6.13 المخالفات الأساسية والمكررة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدى المؤسسات الخاضعة لرقابة هيئة الأوراق المالية والسلع

الإجمالي	2017	2016	2015	2014	عدد:	فئة المؤسسة
39	7	23	8	1	المخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب	وساطة السلع
20	3	11	5	1	الشركات التي اقترفت مخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال	
10	1	7	2	0	الشركات ذات المخالفات المكررة	
152	16	54	56	26	المخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب	تداول الأوراق المالية
73	9	23	25	16	الشركات التي اقترفت مخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال	
39	3	15	15	7	الشركات ذات المخالفات المكررة	
4	0	4	0	0	المخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب	التحليل المالي والخدمات والاستشارية
4	0	4	0	0	الشركات التي اقترفت مخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال	
0	0	0	0	0	الشركات ذات المخالفات المكررة	
1	0	1	0	0	المخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب	الأسواق
0	0	0	0	0	الشركات التي اقترفت مخالفات في مجال مكافحة غسل الأموال	
0	0	0	0	0	الشركات ذات المخالفات المكررة	

هيئة التأمين - أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية - قطاع التأمين

515. إنَّ العدد المحدود للمخالفات المرصودة يحدّ من قدرة هيئة التأمين على إظهار الفعالية في هذا المجال.

سلطة دبي للخدمات المالية - المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

516. تراقب سلطة دبي للخدمات المالية عن كثب التدابير التي تتخذها بحق الكيانات الخاضعة لرقابتها من أجل مراقبة تأثيرها وهي تتمتع بنظام معلومات رقابية داخلي (RIS) يتتبع كافة التدابير المتخذة من قبل الجهة الرقابية. وتتم عملية المتابعة من خلال المراجعات من قبل الجهات الرقابية بالإضافة إلى مراجعة التدقيق الداخلي الخاصة بالمؤسسة المالية وإذا ما تم تحديد أوجه قصور أساسية، قد يؤدي ذلك إلى إشراك طرف خارجي للمساعدة في عملية التصحيح. وإنَّ كافة المسائل التي يتم إدخالها ضمن نظام المعلومات الرقابية يجب أن تحلّ ليتمّ إقفال المسألة. 517. لم تؤمّن سلطة دبي للخدمات المالية الإحصائيات حول المخالفات المكررة التي يتمّ تحديدها في مراجعات المتابعة.

تعزيز فهم واضح لالتزامات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب

518. تنشر كافة الجهات الرقابية مجموعة مختلفة من وتقوم بأنشطة تواصل مع القطاعات الخاضعة لرقابتها بمدى مختلف لتكوين فهم للقطاعات. ويتضمّن ذلك إصدار الإرشادات التي تُطوّر في بعض الأحيان بالتشاور مع القطاع الخاص. ونظراً للتغيرات الحديثة بشأن تشريعات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات، من غير الممكن إظهار أنّ هذا التدبير كافٍ عبر القطاع بأسره من أجل التزويد بفهم واضح لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمخاطر المرتبطة بها.

دائرة الرقابة على البنوك - أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية - البنوك وخدمات تحويل الأموال أو القيمة (بما في ذلك حوالة دار)

519. تصدر دائرة الرقابة على البنوك المستندات الإرشادية المرفقة إلى والمرتبطة بالتطبيق المناسب للوائح والإشعارات الصادرة من المصرف المركزي إلى المؤسسات المالية. ويتضمّن ذلك الفصل 16 من "المعايير" الذي تمّ تعميمه في 1 مارس، 2018 مع تفصيل التوقعات لكلّ التزام من التزامات العقوبات في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

520. كما أصدر المصرف المركزي المعايير لقطاع مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة تزوّد القطاع بالإرشادات المفصلة حول كيفية تطبيق اللوائح الخاصة بالقطاع. ويفصّل الفصل 16 بالتحديد كيفية تنفيذ متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالإضافة إلى الممارسات الفضلى الدولية.

521. كما أمنت دائرة الرقابة على البنوك التدريب والتواصل مع القطاع من خلال عدة جلسات خلال فترة التقييم. وتزوّد الدائرة المؤسسات المالية أيضاً بالتطبيقات والأنماط من أجل دعم تقييم المخاطر المؤسسية لديها.

هيئة الأوراق المالية والسلع – أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية – الأوراق المالية وشركات الوساطة

522. لقد نشرت هيئة الأوراق المالية والسلع كتيباً حول دور مسؤولي الالتزام حيث يرد قسم حول مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما تمّ تأمين المزيد من الإرشادات إلى الشركات المرخصة حول كيفية تصنيف عملائها إلى فئات مختلفة من حيث نسبة الخطر المحتمل لديها من منظور غسل الأموال.

523. تمّ إصدار كتاب أوجه القصور الشائعة والممارسات الفضلى لشركات الوساطة في بداية العام 2018 وقد أشار إلى أوجه القصور الأكثر شيوعاً التي تمّت ملاحظتها خلال عمليات المراجعة عام 2017 بالإضافة إلى مثال عن الممارسات الفضلى في كلّ مجال. وقد شمل الكتاب 10 مجالات حيث ارتبطت 2 منها بتدابير مكافحة غسل الأموال.

524. كما قامت الهيئة بالتواصل العام مع قطاع الأوراق المالية في مجال التقييم الوطني للمخاطر والتشريع الجديد لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

هيئة التأمين – قطاع التأمين – أرض الدولة/داخل المناطق الحرة التجارية

525. أعدت هيئة التأمين مستند إرشادي متعلق بتنفيذ لوائح مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتعليمات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في أنشطة التأمين بالإضافة إلى دليل إرشادي داخلي للمراقبين في شركات وسطاء التأمين يعطي الإرشادات حول مسائل تتضمن تشريعات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

526. تستضيف هيئة التأمين تدريباً سنوياً لِنحو 300 إلى 400 شخص حول مفاهيم محددة خاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما تعقد الهيئة بشكلٍ خاص دورات تدريبية لمسؤولي التبليغ عن غسل الأموال سنوياً بالتعاون مع المصرف المركزي. وتهدف هذه الدورات إلى تدريب مسؤولي التبليغ عن غسل الأموال في شركات التأمين والمهنيين المرتبطة بها لتعزيز قدراتهم في مكافحة غسل الأموال وتعليمهم كيفية رفع تقارير المعاملات المشبوهة ومتى يجب رفعها باستخدام منصّة وحدة المعلومات المالية. وقد عُقدت أحدث دورة تدريبية في 6 نوفمبر 2018. كما أمّنت الهيئة برامج التدريب المتخصصة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تمّ تطويرها بالتعاون مع لجنة الالتزام الدولية البريطانية.

سلطة تنظيم الخدمات المالية – المؤسسات المالية والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة في سوق أبوظبي العالمي

527. أطلقت وحدة مكافحة الجرائم المالية لدى سلطة تنظيم الخدمات المالية صفحَةً إلكترونية في يوليو 2018³² وهي بمثابة قناة تواصل ومصدر معلومات للمؤسسات المالية والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة حول مسائل مثل: دور وحدة مكافحة الجرائم المالية ونهجها (بما في ذلك تفاصيل حول النهج القائم على المخاطر ودور الأعمال والمهنيين غير المالية المحددة) والإطار التنظيمي لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وكافة الإشعارات والتعاميم الصادرة عن الوحدة وكيفية رفع تقارير المعاملات المشبوهة والدول عالية المخاطر وغيرها من المسائل. إنّ كتيب قواعد مكافحة غسل الأموال متوفر على الموقع الإلكتروني لسوق أبوظبي العالمي وهو يوجّه المؤسسات المالية والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة إلى عمل مجموعة العمل المالي حول التطبيقات.

528. أجرت سلطة تنظيم الخدمات المالية أيضاً سلسلة من جلسات التواصل عام 2018 للمؤسسات المالية كما والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة غطّت مواضيع متنوعة مرتبطة بالأنظمة والضوابط الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والنهج القائم على المخاطر والالتزام بالعقوبات والتوصيات ومنهجية التقييم مجموعة العمل المالي والقوانين والقرارات الحكومية الإماراتية الاتحادية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمستفيد الحقيقي النهائي وحماية البيانات. وقد نُشرت العروض الخاصة بتلك الجلسات على موقع سوق أبوظبي العالمي الإلكتروني.

سلطة دبي للخدمات المالية – المؤسسات المالية والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة في مركز دبي المالي العالمي

529. تقوم سلطة دبي بنشر فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكلٍ ناشط ومن خلال عدّة طرق وقد أثبت هذا النهج الاستباقي إلى حدّ كبير فعالية عالية في نشر فهم واضح للجهات العاملة في القطاع حول التزاماتها في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لديها. كما توفّر سلطة دبي للخدمات المالية الإرشادات المكتوبة بأشكال مختلفة وتنشرها عبر موقعها الإلكتروني تحت صفحة تحمل عنوان "الالتزام في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والعقوبات".³³ تعدّد الصفحة المذكورة متطلبات مكافحة غسل الأموال للمؤسسات كما يحتوي الموقع على صفحة أخرى توضح التوقعات/الموجبات التي تتضمن موجبات الأعمال والمهنيين غير المالية المحددة في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقد نشرت سلطة دبي للخدمات المالية أيضاً الأسئلة الشائعة حول المسائل المرتبطة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وسوف تصدر رسائل المدير التنفيذي بشكلٍ دوري وهي تغطّي مسائل مهمّة حول غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

³²<https://www.adgm.com/operating-in-adgm/financial-crime-prevention/overview>

³³<http://www.dfsa.ae/en/What-We-Do/Supervision#AML-CTF-Sanctions-Compliance>

530. تقوم سلطة دبي للخدمات المالية دورات تواصل مختلفة ذات طبيعة موضوعية وتغطي مجالات مختلفة من غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتجري السلطة متوسط 10 دورات في السنة بموجب هذا البرنامج.

531. تحضر سلطة دبي للخدمات المالية أيضاً اجتماعات مجموعة شبكة مسؤولي الالتزام وهي مجموعة مشكلة من قبل المؤسسات في مركز دبي المالي العالمي حيث يناقش مسؤولو الالتزام/مسؤولو التبليغ عن غسل الأموال العاملين لدى المؤسسات المختلفة السياسات والقواعد التنظيمية وتأثيرها على القطاع. وغالباً ما تتم دعوة سلطة دبي للخدمات المالية لحضور اجتماعات مجموعة شبكة مسؤولي الالتزام من أجل عرض المبادرات الحالية المرتبطة بالسياسات والقواعد وتوفير المزيد من الوضوح حول توقعاتها حول مسائل ذات صلة، بما في ذلك مكافحة غسل الأموال. هذا يعطي سلطة دبي للخدمات المالية فرصة مراقبة وتقييم وتعزيز معرفة أصحاب المصالح وفهمهم لمخاطر مكافحة غسل الأموال ذات الصلة.

532. تنشر سلطة دبي للخدمات المالية تقارير ملخصة للمراجعات الموضوعية³⁴ من أجل إعلام المؤسسات المالية بتوقعات سلطة دبي للخدمات المالية بشأن تحديد مخاطر معينة والسيطرة عليها بالإضافة إلى الممارسات الفضلى. وفيما يتعلق بمخاطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، أجرت سلطة دبي للخدمات المالية مراجعة للتمويل التجاري عام 2016 ومراجعة موضوعية حول الجريمة المالية عام 2017.

533. كما قامت سلطة دبي للخدمات المالية بتواصل محدد مع الأعمال والمهن غير المالية المحددة الخاضعة لرقابتها وأصدرت إرشادات محددة لهذا القطاع بالإضافة إلى القطاعات الفرعية (مثل مقدمي خدمات الشركات والصناديق الاستثمارية).

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 3

534. صُنِفَت الإمارات على أنها تتمتع بمستوى متوسط من الفعالية في النتيجة المباشرة 3

³⁴<http://www.dfsa.ae/en/Your-Resources/Publications-Reports#Thematic-Reviews>

الفصل السابع. لأشخاص الاعتباريون والترتيبات القانونية

الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها

الاستنتاجات الأساسية

- أ. لدى الإمارات 39 مسجل مختلف للشركات، تم تأسيس الكثير منها من أجل تعزيز النمو الاقتصادي في المناطق الحرة المختلفة. ويبقى خطر تمكّن المجرمين من استغلال الأشخاص الاعتباريين في الإمارات لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب مرتفعاً، خاصةً من خلال إخفاء معلومات المستفيد الحقيقي عبر الهيكليات المعقدة التي قد تُسيطر عليها الأطراف الأخرى ذات الهوية غير المحددة أو من خلال استخدام المساهمين الإسميين غير الرسميين.
- ب. لدى الإمارات فهم حديث العهد ولكن قيد التطوير لثغرات الأشخاص الاعتباريين في الدولة وكيف يمكن أو يتم استغلالهم لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. إلا أنّ هذه الفهم غير متساوي عبر كافة مناطق الدولة وهو محدود بشكلٍ عام بالمخاطر الكامنة. من الإيجابي أنّه تم إجراء تحليل نتج عنه تقرير تطبيقات من وحدة المعلومات المالية، إلا أنّ ذلك محدود ببعض القطاعات ولم يكن من الممكن إثبات أن هذه المواد قد استخدمت لتطوير الفهم عبر السلطات الإماراتية ذات صلة.
- ج. وفيما تمثل التعديلات القانونية الحديثة تقدماً ملحوظاً من قبل الإمارات، أدى نظام السجلات المجزأ إلى ظهور مستويات مختلفة من الفهم والتطبيق والتنفيذ لتدابير منع استغلال الأشخاص الاعتباريين، مما يخلق التعرض لمراجعة تنظيمية. كما تتوفر في دوائر التنمية الاقتصادية معرفة أساسية فقط بشكلٍ عام لمفهوم المستفيد الحقيقي، فيما تتوفر معرفة أكثر تطوراً لهذا المفهوم في عددٍ من المناطق الحرة التجارية والمناطق الحرة المالية حيث أظهرت فهماً جيداً.
- د. لدى أكثرية المسجلين، لم يتوفّر فهم واضح لمفهوم المساهمين الإسميين غير رسميين أو الأشخاص المسيطرين (الذين غالباً ما تم الخلط بينهم وبين المساهمين أو المستفيدين الحقيقيين). وفي المناطق الحرة المالية حيث يُسمح استخدام المساهمين الإسميين الرسميين، كان الفهم في مركز دبي المالي العالمي مفصلاً ومرفقاً بتشريع خاص يتعامل مع إشعار السجلّ بالمساهم الإسمي.
- هـ. ويشكل إنشاء السجل الاقتصادي الوطني وتنفيذه خطوة إيجابية ستعزز تبادل المعلومات بشكلٍ كبير في جميع أنحاء الإمارات لجهة المعلومات الأساسية. كما أنّ هذا السجل سيعمل كألية لوضع معايير موحدة من أجل تنفيذ الأحكام التشريعية الجديدة (عندما تكون كل السجلات متصلة ببعضها).
- و. هناك اختلاف واسع عبر سجلات الإمارات حول كيفية حصول السلطات المختصة على معلومات المستفيد الحقيقي الوافية والدقيقة والحديثة. وفيما يتعلّق بالحصول على تلك المعلومات من السجلات، فإنّ الكثير منها يطبق معايير مختلفة مع تطبيق مستويات عالية من التحقق من المعلومات في المناطق الحرة المالية وبعض المناطق الحرة التجارية. ولكن بشكلٍ عام (وخاصةً في دوائر التنمية الاقتصادية) لا يتم التحقق بشكلٍ كافٍ من دقة المعلومات – أبعد من استخدام بطاقة الهوية الإماراتية (للمواطنين والمقيمين فقط) والتحرّي المعتاد حول الخلفية الجنائية. يترك هذا ثغرة كبيرة فيما يتعلّق بالمستفيدين الحقيقيين غير المقيمين.
- ز. أظهرت السلطات الإماراتية بما في ذلك جهات إنفاذ القانون قدرتها على الحصول على المعلومات الأساسية ومعلومات المستفيد الحقيقي من المؤسسات المالية، حيث يكون لدى المؤسسة المالية علاقة مع الكيان الاعتباري في الإمارات (ما من موجب للكيان الاعتباري أن يكون على علاقة بمؤسسة مالية في الإمارات). إنّ الموجب المفروض على الكيانات الاعتبارية بالاحتفاظ بالمعلومات الأساسية ومعلومات المستفيد الحقيقي وتوفيرها أقر حديثاً ولم يكن من الممكن تقييم ما إذا كانت الكيانات الاعتبارية تحتفظ بالمعلومات المناسبة. كما لم تظهر الإمارات قدرتها على الحصول على المعلومات مباشرةً من الكيان الاعتباري.
- ح. فيما يتعلّق بالترتيبات القانونية، بالنسبة للصناديق الاستثمارية (التي يمكن إنشاؤها فقط في مركز دبي المالي العالمي/سوق أبو ظبي العالمي) تتوفر الآليات الشاملة للحصول على معلومات وافية ودقيقة وحديثة عن المستفيد الحقيقي من مقدمي الخدمات

للمصناديق الاستثمارية الخاضعين لرقابة عن كثب. أما بالنسبة للأوقاف، فتملك الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف كافة المعلومات الخاصة بكل وقف مسجل لديها.

ط. لم تطبق الإمارات نظاماً على المستوى الوطني بحيث يمكن اعتبار العقوبات من أجل عدم توفير المعلومات فعالة ومتناسبة وراعاة.

الإجراءات الموصى بها

أ. على الإمارات توسيع تقييمها لمخاطر الكيانات الاعتبارية إلى مراعاة كيف يمكن أو يتم استغلال تلك الكيانات من أجل غسل الأموال وتمويل الإرهاب عبر الإمارات. ولا بدّ أن يشمل ذلك بشكلي خاص عوامل حول قنوات تسليم المنتجات ومستوى التعرض الجغرافي للأشخاص الاعتباريين في الإمارات ونشاط الشركة الأساسية (underlying company) بما في ذلك استخدام دراسات الحالة التي طوّرتها السلطات المختصة.

ب. على الإمارات تسريع عملية تنفيذ السجل الاقتصادي الوطني عبر كافة السجلات فيما يتعلق بالمعلومات الأساسية. كما على السلطات أيضاً أن تسعى من أجل تطوير فهم المستفيد الحقيقي والمساهمين الإسميين غير الرسميين عبر كافة السجلات من خلال الإرشاد والتدريب عند تنفيذ المتطلبات التشريعية الجديدة.

ج. يجب إصدار المزيد من الإرشادات إلى السجلات في تنفيذ المتطلبات التشريعية الجديدة حول التحقق من دقة المعلومات ومتطلبات تحديث المعلومات. فلا بدّ من القيام بذلك من أجل التأكد من تطبيق نهج موحد عبر الإمارات لمتطلبات المعلومات بموجب القانون الجديد.

د. على الإمارات أن تسعى لتحديد سياسة على المستوى الوطني للتأكد من التطبيق الفعال للعقوبات في حال عدم الالتزام بمتطلبات المعلومات. على هذه السياسة أن تحرص على اعتبار عقوبة عدم الالتزام متناسبة وراعاة. وعلى السلطات أن تسعى إلى مراقبة التنفيذ من أجل الحرص على فعاليته عبر السجلات الـ39 كافةً.

535. النتيجة المباشرة 5 هي النتيجة المباشرة ذات الصلة التي تم النظر فيها وتقييمها في هذا الفصل، في حين أن التوصيات الخاصة بتقييم الفعالية بموجب هذا القسم تشتمل على التوصيتين 24 و25³⁵.

النتيجة المباشرة 5 (الأشخاص الاعتباريون والترتيبات القانونية)

توافر المعلومات للجمهور بشأن إنشاء الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية وأنواعها

536. لدى الإمارات العربية المتحدة عدد ملحوظ من مسجلين الشركات يصل إلى 39، واحد لكل إمارة ومنطقة حرة مالية ومنطقة تجارة حرة. وتدير دوائر التنمية الاقتصادية السجلات للإمارات فيما يُعتبر كل سجل في المناطق الحرة المالية والمناطق الحرة التجارية مستقلاً. يُسجّل بعض التعاون في كيفية عملها في أرض الدولة وفي دبي (تحت مجلس المناطق الحرة بدبي³⁶). أما في الولايات القضائية الأخرى، فتعمل أكثرية السجلات بشكل مستقل من دون أي تنسيق أو تعاون خاص. يفرض قانون مكافحة غسل الأموال على كل مسجل مسؤولية توفير المعلومات للجمهور حول إنشاء الأشخاص الاعتباريين وأنواعهم ويمكن إيجاد هذه المعلومات على الموقع العام لكل مسجل. إلا أنّ نطاق المعلومات المتوفرة يختلف بشكل ملحوظ بين السجلات.

537. في أرض الدولة، حيث يعود هذا الدور إلى دوائر التنمية الاقتصادية، توفّر 3 دوائر (وهي عجمان ودبي والشارقة) المعلومات الشاملة. ومن أصل كافة الدوائر المتبقية، توفّر دائرة أبو ظبي رابطاً إلى نماذج الطلبات، فيما توفّر دائرة رأس الخيمة معلومات أساسية مختصرة حول الإنشاء ولا توفّر كل من دوائر الفجيرة ودبّا وأم القيوين المعلومات.

³⁵ يتم تقييم توفّر المعلومات الدقيقة والحديثة الأساسية وتلك المتعلقة بالمستفيد الحقيقي أيضاً من قبل المنتدى الدولي التابع لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول الشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية. وفي بعض الحالات قد تختلف الاستنتاجات نظراً للاختلاف بين الفئات والمنتدى المذكور من حيث المنهجية والأهداف ونطاق المعايير.

³⁶ يشرف مجلس المناطق الحرة بدبي على أعمال المناطق الحرة في دبي وقد تم إنشاء اللجان مثل لجنة السجل واللجنة القانونية ولجنة الاستراتيجيات الخ. ولم يلتق فريق التقييم المجلس.

538. في المناطق الحرة المالية، يوفّر مركز دبي المالي العالمي المعلومات الشاملة من خلال المعلومات الواضحة على الموقع الإلكتروني (www.difc.ae)، كما يوفّر سوق أبو ظبي العالمي أيضاً المعلومات حول تسجيل الشركات عبر الرجوع إلى القوانين واللوائح (www.adgm.com).
539. وفي أكثرية المناطق الحرة التجارية، إنّ المعلومات الوحيدة المتوفرة للجمهور هي معلومات عامة عن تأسيس الشركات ونماذج الطلبات أو الكتيبات الدعائية (راجع مثلاً المنطقة الحرة الدولية في الشارقة). وهذه المعلومات ليست محددة بما فيه الكفاية لتوضيح إنشاء الأشخاص الاعتباريين المتوفّرين وأنواعهم. وقد تمّ إنشاء المناطق الحرة التجارية هذه بشكلٍ أساسي لغرض تعزيز التنمية الاقتصادية من قبل الإمارات لجذب الاستثمارات إلى الدولة وتنويعها. لذلك، فإنّ الهدف الأساسي لها، حتّى الآن، لم يكن توفير المعلومات حول المتطلبات الفنية لكيفية إنشاء كيان اعتباري. وحدهما المنطقة الحرة لجبل علي وهيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية توفّران المعلومات الشاملة. يوفّر مركز دبي للسلع المتعددة روابط مختلفة إلا أنّه من الصعب إيجاد المعلومات حول أنواع الأشخاص الاعتباريين أو إنشاءهم.
540. فيما يتعلّق بالترتيبات القانونية، فبالنسبة للأوقاف تُنشر المعلومات حول تأسيس الوقف ونوعه من قبل الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف 37 ومؤسسة الأوقاف وشؤون القصر 38.
541. فيما يتعلّق بالصناديق الاستثمارية، والتي يمكن إنشاؤها فقط في مركز دبي المالي العالمي وسوق أبو ظبي العالمي، إنّ المعلومات المتوفرة محصورة بالتشريعات المنشورة. ويحتوي قانون الصناديق الاستثمارية في مركز دبي المالي العالمي على معلومات حول إنشاء الصناديق الاستثمارية المباشرة، وهي متوفّرة للجمهور على الموقع الإلكتروني لمركز دبي المالي العالمي³⁹ كما أنّ المركز قد نشر أيضاً كتيب حول إنشاء الصناديق الاستثمارية⁴⁰.

تحديد وتقييم وفهم مخاطر وثغرات غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدى الأشخاص الاعتباريين المؤسسين في الدولة

542. لدى الإمارات فهم وليد ولكن قيد التطوير لثغرات الأشخاص الاعتباريين في الدولة وكيف يمكن أو يتمّ استغلالهم لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وقد استند المقيّمون في هذا الاستنتاج إلى العناصر التالية: مراجعة ثغرات غسل الأموال وتمويل الإرهاب الكامنة التي تمّ تقييمها بحسب نوع الشخص الاعتباري، وكان ذلك جزء من التقييم الوطني للمخاطر، ومراجعة تقرير التطبيقات التي نشرتها وحدة المعلومات المالية في يوليو 2019؛ والنقاشات مع سلطات إنفاذ القانون ومسجلين الشركات والمؤسسات المالية ومجموعة من الأعمال والمهنيين غير المالية المحددة. وقد أدت الأنظمة القانونية ومتطلبات التسجيل الجزئية عبر السجلات المختلفة في الإمارات إلى مستويات مختلفة من فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ما يعني أنّ فريق التقييم واجه تحدياً في استنتاج مستوى واحد من فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب عبر الإمارات. كما أنّ الطبيعة الجزئية للسجلات تعني أنّ المخاطر قد تختلف بين سجل وآخر، ما يتطلّب تقييماً للخطر أكثر تفصيلاً على مستوى السجلات الفردية.
543. لقد أجرت الإمارات تقييماً معمقاً ومفصلاً لثغرات غسل الأموال وتمويل الإرهاب الكامنة لكافة الأشخاص الاعتباريين كجزء من التقييم الوطني للمخاطر. وقد استخدمت في عملية التقييم تصنيفاً للمخاطر على 3 مستويات (مرتفع ومتوسط ومدني) وتضمّنت العملية تقييم الثغرات في أرض الدولة وفي المناطق الحرة المالية والمناطق الحرة التجارية بشكلٍ منفصل. وقد تمّ تنفيذ هذه العملية بشكلٍ فعّال عبر اعتماد مستوى خطر لكلّ نوع من أنواع الأشخاص الاعتباريين (الشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات التضامن والشركات التضامنية محدودة المسؤولية والمؤسسات الخ) مع مراعاة ما إذا كان الشخص الاعتباري في أرض الدولة أو في المناطق الحرة المالية أو المناطق الحرة التجارية.
544. واستنتج هذا التقييم أنّه في أرض الدولة، تمثّل الشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات التضامن وفروع الشركات الأجنبية والإماراتية ثغرة كامنة مرتفعة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما أجرت المناطق الحرة المالية تقييم المخاطر الخاص بها الذي أتى متسقاً مع المنهجية المطبّقة أرض الدولة. وتمّ الاستنتاج أنّه في المناطق الحرة المالية الحرة تضمّن الثغرات الكامنة المرتفعة أيضاً الشركات الخاصة المحدودة بالأسهم وفروع الشركات الأجنبية والشركات المحدودة ذات الأغراض الخاصة والشركات الاستثمارية المحدودة والشركات الخاصة المحدودة بالتضامن وشركات الخلايا المحمية والشركات فوق الوطنية المحدودة. أمّا في المناطق الحرة التجارية، فقد استنتج أنّ الشركات ذات المسؤولية المحدودة والشركات الخاصة المحدودة بالأسهم وفروع الشركات الأجنبية وشركات الأوفشور وشركات المسؤولية المشتركة تحمل ثغرات كامنة مرتفعة. وقد استنتج هذا التقييم بشكلٍ عام وجود نسبة عالية من الأشخاص الاعتباريين في كلّ مجال تحمل مخاطر كامنة عالية (55.87% في أرض الدولة – 93.32% في المناطق الحرة المالية – 85% في المناطق الحرة التجارية). وتُطرح الأسئلة حول الفائدة من تصنيف هذا العدد الكبير من الأشخاص

³⁷<https://www.awqaf.gov.ae/en/definitionofwaqf>

³⁸<http://ogp.dubai.gov.ae/#home>

³⁹<https://www.difc.ae/business/laws-regulations/difc-laws-regulations/>

⁴⁰https://www.difc.ae/files/2515/6256/3494/DIFC-RC-MA-23_Rev_01_Trust_Handbook.pdf

الاعتباريين في الدولة على أنهم يحملون مخاطر كامنة مرتفعة، من دون المضي قدماً في النظر أبعد من الثغرات الكامنة لهؤلاء الأشخاص الاعتباريين.

545. لم تطوّر الإمارات أي فهم ملحوظ ودقيق لكيف يمكن أو يتمّ استخدام الأشخاص الاعتباريين من أجل غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وبشكلٍ خاص، لم تنظر الإمارات في العوامل حول قنوات تسليم المنتجات والتعرض الجغرافي للأشخاص الاعتباريين في الدولة ونشاط الشركة الأساسية من أجل فهم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

546. إنّ الأشخاص الاعتباريين في الإمارات معرّضون لخطر الاستغلال من قبل دول في المنطقة تكون خاضعة للإدراج بموجب قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة من أجل محاولة الهرب من العقوبات. وقد وقرّت الإمارات الأمثلة عن مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة مؤسسين في الإمارات كأشخاص اعتباريين تمّ استغلالهم بهذه الطريقة. وقد نجحت السلطات الإماراتية في تحديد هذا الاستغلال واتخذت تدابير بحق هذه الشركات.

547. من الإيجابي أنه في شهر يوليو 2019، نشرت وحدة المعلومات المالية تقرير تطبيقات واعد حول "ثغرات غسل الأموال في قطاع العقارات والمناطق الحرة التجارية في الإمارات العربية المتحدة". وأبلغ فريق التقييم أنه تم مشاركة هذا التقرير مع سلطات إنفاذ القانون وتمت مناقشته كذلك في اجتماعات مع السلطات المختصة. ولكنّ الفريق لم يتمكن من تحديد كيفية استخدام هذا التقرير لتطوير الفهم عبر السلطات الإماراتية نظراً لأنه نُشر خلال الزيارة الميدانية. وفيما عدى هذا التقرير الأخير، لم يكن هناك أي استخدام كبير آخر للتطبيقات أو دراسات الحالة التي يمكن تطويرها بشكلٍ مفيد ومشاركتها عبر سلطات إنفاذ القانون والسجلات حول كيفية استغلال الأشخاص الاعتباريين عملياً لأغراض غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

548. يبدو أنّ عدداً من المسجلين يطوّر فهماً أكثر تفصيلاً لكيفية استغلال الأشخاص الاعتباريين المسجلين لديه لأغراض غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وقد ذكرت هيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية عملاً محدداً تقوم به مع سلطات إنفاذ القانون من أجل تطوير التطبيقات وكيفية تحديد مؤشرات خطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكلٍ أفضل. وتركّز هذا الجهد بشكلٍ خاص حول مجالات غسل الأموال القائم على التجارة (بما في ذلك الفواتير الزائفة) واستخدام الأشخاص الاعتباريين للمساعدة في الهرب من العقوبات. كما قام مركز دبي المالي العالمي بالعمل على تطبيقات محددة حيث يمكن استغلال الشخص الاعتباري لأغراض غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وبشكلٍ شامل، فيما يبدو أنّ عدداً من السلطات الفردية يطوّر فهماً أكبر لكيفية استغلال الأشخاص الاعتباريين تحت سلطته الخاصة لأغراض غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فإنّ هذا الأمر لا يُطبّق بشكلٍ متساوٍ عبر الدولة ولا يمتدّ إلى أبعد من الثغرات الكامنة للأشخاص الاعتباريين.

تدابير الحدّ من المخاطر لمنع استغلال الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية

549. تطبّق الإمارات مجموعة من التدابير للحدّ من استغلال الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية إلا أنّه في عددٍ من هذه المجالات ما زالت تلك المتطلبات جديدة نسبياً ولا يمكن تقييم فعاليتها بعد. فقد فرضت الإمارات متطلبات قانونية حديثة على كافة المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة تساعد على الحدّ من استغلال الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية في الإمارات لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. تعني هذه المتطلبات التي باتت الآن منصوص عليها بشكلٍ شامل في القوانين على الصعيد الوطني (بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية) أنّ الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية يجب أن تخضع لتدابير العناية الواجبة وتوفير المعلومات حول المستفيد الحقيقي عند التعامل مع أي قطاع خاضع للتنظيم. وفيما يُطبّق هذا الموجب منذ فترة ملحوظة بالنسبة للمؤسسات المالية، لم يخضع قطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة لهذا التنظيم إلا حديثاً.

550. وفي هذا الإطار، يمثّل استخدام مقدمي الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية والمستشارين القانونيين من أجل تأسيس الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية في الإمارات ثغرة لا تستطيع الدولة حالياً أن تقدر حجمها بالكامل. خلال المرحلة الأولى من إدخال التنظيم على قطاع الأعمال والمهن غير المالية المحددة (في وقت الزيارة الميدانية) كان واضحاً بالنسبة لفريق التقييم أنّ السلطات الإماراتية لم تكن تعي عدد مقدمي الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية العاملة في الدولة. ولكن نظراً لإدخال التنظيم وتعيين الجهات الرقابية لكافة الأعمال والمهن غير المالية المحددة حديثاً، من المرجح أن يصبح الوضع أوضح في المستقبل القريب.

551. أدّى العمل التشريعي الحديث أيضاً إلى اتخاذ خطوات استباقية لإدخال نهج موحد من أجل التعريف بالمستفيد الحقيقي عبر الإمارات كما فرض بعض الموجبات على الكيانات الاعتبارية ومسجلين الشركات. إلا أنّه نظراً للاعتماد الحديث للقانون، والطبيعة المجزأة لنظام السجل والأنظمة القانونية المختلفة المطبقة في الإمارات، لم يتمّ إظهار الفعالية. وتستند هذه الاستنتاجات إلى مراجعة التعديلات القانونية والتشغيلية ذات الصلة والنقاشات مع أمناء السجلات وسلطات إنفاذ القانون والمؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة.

552. فيما تمثّل التعديلات القانونية الحديثة تقدماً ملحوظاً من قبل الإمارات، أدّى نظام السجلات المجرّأ إلى بروز مستويات مختلفة من الفهم والتطبيق لتدابير الحدّ من المخاطر عبر الدولة. وأدّى ذلك إلى خلق مراجعة في التسجيل، مع تطبيق معايير مختلفة من قبل كلّ مسجل. ويُعتقد أنّ ذلك يزيد من خطر احتمال استخدام الأشخاص الاعتباريين من قبل المجرمين لأغراض غسل الأموال أو تمويل الإرهاب في دولة الإمارات وذلك بالتحديد عبر الاستهداف المحتمل للسجلات التجارية التي لا تطبّق تدابير متينة للحدّ من المخاطر. وهذا هو الحال خاصةً عند النظر في التحقق من معلومات المستفيد الحقيقي الذي قد يكون مغفياً خلف الهيكليات المعقّدة أو حيث تسيطر على الكيانات أطراف أخرى غير محددة الهوية واستخدام المساهمين الإسميين غير الرسميين.

553. لا شكّ في أنّ اعتماد موجب معياري للمستفيد الحقيقي على المستوى الوطني يشكّل تطوراً إيجابياً ملحوظاً ل الإمارات. إلا أنّ موجب معرفة المستفيد الحقيقي يختلف حالياً بشكلٍ ملحوظ بين السلطات في السجلات التجارية.

554. وسُجّلت في دوائر التنمية الاقتصادية معرفة أساسية فقط بشكلٍ عام لمفهوم المستفيد الحقيقي. وفيما ظهرت معرفة عامة للمتطلبات الجديدة بالحصول على معلومات المستفيد الحقيقي لأي شخص يملك أو يسيطر على 25% أو أكثر من الشخص الاعتباري، سُجّل فهمٌ محدود جداً لمفهوم السيطرة الفعلية النهائية عند التعامل مع هيكلية معقّدة ومركّبة. وفي عدد من الحالات، كان من الواضح أنّ أمناء السجل يركّزون بشكلٍ أساسي على مستندات الملكية القانونية بدل النظر في تأكيد هوية المستفيد الحقيقي النهائي من الكيان. وفي ظلّ هذه الظروف، يظهر هاجس لدى فريق التقييم أنه في الحالات التي يتصرّف فيها الأفراد نيابةً عن آخرين، من المرجح ألا تتمكن أكثرية السجلات من تحديد ذلك الوضع.

555. يتوقّف في المناطق الحرة المالية وفي عدد من المناطق الحرة التجارية المحددة فهمٌ أكثر تطوراً لمفهوم المستفيد الحقيقي والهيكليات المعقّدة. وقد أدخل أمناء السجل هؤلاء تدابير متينة إن كان على مستوى التسجيل أو في تحديث المعلومات من أجل منع الاستغلال. فقد طبّق مركز دبي المالي العالمي متطلبات متعلقة بالمستفيد الحقيقي منذ العام 2014، وأعتمد تنظيمات محدّثة حول المستفيد الحقيقي عام 2018، فيما يجمع سوق أبو ظبي العالمي المعلومات حول المستفيد الحقيقي من الكيانات عند مرحلة التسجيل منذ إنشائه بموجب الصلاحيات العامة لمسجل الشركات واعتمد تشريعات محددة أيضاً عام 2017. وقد طوّرت المنطقتان الحرّتان الماليّتان الإرشادات المفصّلة، بما في ذلك استخدام الأمثلة للهيكليات المعقّدة من أجل إظهار تطبيق المتطلبات المتعلقة بالمستفيد الحقيقي. كما أنّ المنطقتين تقومان بالتواصل المستمرّ مع الكيانات حول متطلبات المستفيد الحقيقي وقد وضع أمين سجل الشركات لدى مركز دبي المالي العالمي خطة تصحيحية للكيانات الموجودة. كما لوحظ فهم متطور إلى حدّ كبير في هيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية والمنطقة الحرة لجبل علي ومركز دبي للسلع المتعددة مقارنةً مع المناطق الحرة التجارية الأخرى، وتُطبّق فيها تدابير الحدّ من المخاطر المتينة من أجل منع الاستغلال.

556. فيما يتعلّق بالمساهمين والمدراء الإسميين، تفرض المتطلبات القانونية الجديدة على المساهمين والمدراء الإسميين أن يفصحوا عن وضعهم لأمين السجل. وفي أكثرية السجلات، لم يكن هناك فهم واضح لمفهوم المساهمين الإسميين غير الرسميين (الذين غالباً ما يتمّ الخلط بينهم وبين المساهمين أو المستفيدين الحقيقيين). وهذا مصدر قلق كبير يتعاظم أكثر بعد عند النظر في دور وعدد مقدمي الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية التي لم تكن تخضع للتنظيم في السابق والتي ما زال عددها غير واضح في الإمارات. وفي المناطق الحرة المالية، حيث يُسمح باستخدام المساهمين الإسميين الرسميين، يتوقّف فهم مفصّل للمفهوم في مركز دبي المالي العالمي مرفق بقانون محدّد يُعنى بتبليغ السجلّ بالمساهمين الإسميين. نجحت الإمارات في تطوير نظام أمن من خلال نظام بطاقة الهوية الإماراتية الذي يوفّر المعلومات الدقيقة حول المواطنين الإماراتيين أو المقيمين في الدولة. وتستخدم أكثرية السجلات بطاقة الهوية الإماراتية عند التحقق من المعلومات حول المدراء والمساهمين والمستفيدين الحقيقيين للأشخاص الاعتباريين المؤسسين في الدولة. إنّ بطاقة الهوية الإماراتية مربوطة بفحص الخلفية الجنائية التي تقوم وزارة الداخلية بإعداده بناءً على بحث في الأسماء لرصد أي سوابق جرمية أو معلومات أخرى ذات الصلة. ويشكّل هذا الإجراء تدبيراً قوياً للحدّ من المخاطر عند التعامل مع المواطنين الإماراتيين أو المقيمين في الإمارات للتأكد من عدم السماح للمجرمين أن يكونوا مدراء أو مساهمين أو مستفيدين حقيقيين لأشخاص اعتباريين عندما يبحث مسجل الشركات المحلي أبعد من الشخص الطبيعي الأول الذي يؤسس الشخص الاعتباري أو من أن يحتلوا منصباً لدى ذلك الشخص الاعتباري.

558. ولكن فيما تتوقّف بطاقة الهوية الإماراتية لكافة الأفراد الأجانب الذين يقيمون في الإمارات، لا تتوقّف هذه البطاقة لغير المقيمين – الذين قد يكونون مدراء أو مساهمين أو مستفيدين حقيقيين من أشخاص اعتباريين والذين يشكّلون خطراً متصلاً أعلى للإمارات. في حالة الفرد الأجنبي، تطلب أكثرية السجلات وثائق ثبوتية مصدّقة من قبل كاتب عدل في الدولة الأجنبية المعنية، ومُعتمدة من قبل السفارة الوطنية لتلك الدولة في الإمارات – إلا أنّ هذا الإجراء لم يكن موحداً بين كافة السجلات. فقد ذكر عدد من السجلات أنّ استخدام المحامين الذين يتصرّفون نيابةً عن

موكلهم بموجب وكالة رسمية كان أمراً شائعاً. وتذكر السلطات الإماراتية أنّ كافة المعلومات ذات الصلة بتحديد هوية الفرد تكون موجودة في التوكيل وقد يوفّر ذلك بالتالي ضماناً في بعض الظروف.

559. عام 2018، أطلقت الإمارات السجل الاقتصادي الوطني بهدف "توفير البيانات الدقيقة والشاملة والسريعة حول التراخيص الاقتصادية الموجودة في الإمارات" بالإضافة إلى السجلين العامين الموجودين في سوق أبو ظبي العالمي ومركز دبي المالي العالمي. ويمكن الوصول إلى هذا السجل من قبل الجمهور عبر الموقع الخاص المتوفر باللغتين العربية والإنجليزية. تستحق الإمارات الثناء على هذه المبادرة التي تشكّل خطوة ملحوظة في سياق الإمارات نحو تشارك المعلومات حول الكيانات الاعتبارية عبر الدولة ما قد يحدّ من الاستغلال المحتمل للأشخاص الاعتباريين. وفيما يحتوي هذا السجل على كمية ملحوظة من المعلومات الأساسية، ما زال فيه عدة أوجه قصور ومنها بشكلٍ خاص عدم ملء حقل المدير من قبل كافة الكيانات (راجع التوصية 24.3). وفيما المقصود هو استخدام هذا السجل كسجلٍ موحد للإمارات، ما زال محتواه محدود حالياً بالبيانات المرزّدة من قبل دوائر التنمية الاقتصادية في أرض الدولة بالإضافة إلى منطقتيّ تجارة حرة. وقد بدأت الإمارات عملية ربط كافة المناطق الحرة بالسجل الاقتصادي الوطني، ما سيجعل المعلومات الأساسية حول الأشخاص الاعتباريين متوفّرة بشكلٍ أوسع في كافة أنحاء الدولة.

560. وفيما يشكّل إنشاء السجل الاقتصادي الوطني خطوةً إيجابية، يُعتبر الوضع الحالي لتشارك المعلومات بين السجلات محدوداً جداً. ففيما يتعلق بسلطات إنفاذ القانون، هناك استخدام محدود للمعلومات من السجلات لأغراض تطوير المعلومات الاستخباراتية، إلا أنّ الإحصاءات المتوفرة تشير إلى أنّ ذلك غير متساوٍ. وتخلق هذه العوامل ثغرة لاستغلال الأشخاص الاعتباريين من قبل المجرمين. ويجعل ذلك الإمارات عرضةً بشكلٍ خاص للمراجعة التنظيمية بين السجلات حيث يمكن للمجرمين إيجاد معايير أدنى لتأسيس الشركات والمراقبة المستمرة.

561. فيما يتعلّق بالترتيبات القانونية، يمكن إنشاء الصناديق الاستثمارية فقط في مركز دبي المالي العالمي وسوق أبو ظبي العالمي وهي خاضعة لإجراءات تنظيمية متينة ومتطورة. لا يوجد حتى الآن قطاع صناديق استثمارية مؤسس في سوق أبو ظبي العالمي. وفي مركز دبي المالي العالمي القطاع محدود بـ 9 شركات مرخّصة كشركات تقديم خدمات للصناديق الاستثمارية وتخضع للرقابة كشركات مرخّصة (أي مثل البنوك) لهذا النشاط من قبل سلطة دبي للخدمات المالية. وعلى الرغم من عدم توفّر الأرقام الدقيقة، هناك عدد محدود من الصناديق الاستثمارية المنشأة بموجب قانون مركز دبي المالي العالمي للصناديق الاستثمارية (تقريباً 50) وما زال لا يشهد سوق أبو ظبي العالمي أي نشاط ملحوظ في هذا الإطار. وهناك عدد محدود نسبياً من الصناديق الاستثمارية بموجب قانون أجنبي التي لديها رابط مع مركز دبي المالي العالمي من أجل خدمات الوصاية/الإدارة من خلال الشركات المرخّصة. لم تتوفّر أي إشارة لنشاط ملحوظ في المؤسسات المالية أو الأعمال والمهنة غير المالية المحددة من حيث التعامل مع الصناديق الاستثمارية في أرض الدولة أو في المناطق الحرة التجارية كما لم تتم إحالة أي تحقيق يشمل نشاط صندوق ائتماني من قبل سلطات إنفاذ القانون. فيما يتعلّق بالصناديق الأجنبية التي تُدار في الإمارات، فقد أشارت التحريات مع السلطات الإماراتية إلى أنّ النشاط في ذلك المجال قليل جداً وأنه عندما يحصل يكون محدوداً بشكلٍ أساسي بالمناطق الحرة المالية. لذلك يُعتبر أنّ الخطر في هذا المجال هو محدود على الأرجح. وفيما تعتبر المنطقتان الحرّتان الماليتان أنّ هذا المجال من المجالات الواعدة لنمو الأعمال، يبدو أنّ النظام الحالي متين ومراقب بشكلٍ جيّد من قبل الجهتين الرقابيتين لمنع الاستغلال.

562. فيما يتعلّق بالأوقاف، وبما أنّ إدارة الوقف تتمّ من قبل السلطة المختصة المعيّنة من قبل المحكمة لإدارة الوقف، يوفّر ذلك تديراً مهماً للحدّ من الاستغلال لأغراض غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. كما اعتمدت بعض السلطات تدابير إضافية للحدّ من المخاطر أكثر بعد، فعلى سبيل المثال، لا تتعامل الأوقاف الجعفرية بالنقد بأي شكلٍ عند التعامل مع الدخل من الوقف أو عند دفع الأموال – فهي لا تقبل إلا التحويلات البرقية أو الشيكات المصرفية.

توافر معلومات كافية ودقيقة وحديثة سواء كانت أساسية أو تتعلق بالمستفيد الحقيقي حول الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية في الوقت المناسب

563. يمكن للجهات في الإمارات الحصول على المعلومات الأساسية أو تلك المتعلقة بالمستفيد الحقيقي حول الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية من خلال أحد المصادر الثلاثة التالية: المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة، السجلات، أو الكيان الاعتباري نفسه. واستندت هذه النتائج إلى النقاشات مع السجلات والسلطات المختصة والمؤسسات المالية/الأعمال والمهنة غير المالية المحددة.

564. برهنت الجهات في الإمارات، بما في ذلك جهات إنفاذ القانون، عن قدرتها على الحصول على معلومات أساسية ومعلومات متعلقة بالمستفيد الحقيقي من المؤسسات المالية، عندما تجمع علاقة بين المؤسسة المالية وبين الكيان الاعتباري في الدولة (لا تشمل المتطلبات على أن تجمع علاقة بين الكيان الاعتباري والمؤسسة المالية في الإمارات العربية المتحدة). ويتعين على الكيانات الاعتبارية بموجب التشريعات الجديدة الاحتفاظ بالمعلومات الأساسية وتلك المتعلقة بالمستفيد الحقيقي التي من المفترض تقديمها من شخص أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين

المقيمين في الدولة. إلا أن هذا الإجراء صدر مؤخراً ولم يكن من الممكن تقييم ما إذا كانت الكيانات الاعتبارية تحتفظ بالمعلومات المناسبة. على نحو مشابه، لم تبرهن الإمارات عن قدرتها على الحصول على المعلومات مباشرة من الكيانات الاعتبارية.

المصدر 1 – المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة

565. يمكن للجهات المختصة الحصول على المعلومات الأساسية وتلك المتعلقة بالمستفيد الحقيقي مباشرة من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة. فيما يتعلق بالمؤسسات المالية، برهنت بصورة عامة عن فهم قوي لمتطلباتها المتعلقة بالمعلومات الأساسية وإجراءات العناية الواجبة تجاه العملاء (راجع الفصل 5 حول النتيجة المباشرة 4). ويمكن عادة الحصول على هذه المعلومات في الوقت المناسب. وفيما يتعلق بالأعمال والمهنة غير المالية المحددة، ثمة فهم أضعف لمتطلبات المعلومات عن المستفيد الحقيقي وإجراءات العناية الواجبة تجاه العملاء، وخارج المناطق الحرة المالية، بشكل عام لا يوجد ضمانات حول توافر المعلومات الدقيقة والحديثة حول المستفيد الحقيقي.

566. بصورة عامة، تبين أن المؤسسات المالية تحتفظ بالمعلومات عن الكيانات الاعتبارية التي يمكن توفيرها إلى جهات إنفاذ القانون في الوقت المناسب. وتدعم دراسات الحالة ذلك؛ إلا أن ذلك لم يتضح بالكامل بالنسبة إلى الأعمال والمهنة غير المالية المحددة.

567. يمكن لجهات إنفاذ القانون فرض تقديم المعلومات عن المستفيد الحقيقي، عند توافرها، من خلال الإجراءات التحقيقية المتاحة مثل أوامر من النيابة أو الإفصاح. كما يمكن لوحدة المعلومات المالية الحصول على المعلومات المتعلقة بالمستفيد الحقيقي من خلال إرسال الطلبات إلى الجهات المبلغة المسجلة.

568. يعتمد توافر المعلومات عن المستفيد الحقيقي من خلال هذه الوسائل على العلاقة التي تجمع بين الكيان الاعتباري والمؤسسات المالية أو الأعمال والمهنة غير المالية المحددة في الإمارات. وقد تعذر تحديد عدد الكيانات الاعتبارية التي لا تجمع علاقة بينها وبين المؤسسات المالية أو الأعمال والمهنة غير المالية المحددة في الدولة.

المصدر 2 – سجلات المعلومات الأساسية والمعلومات عن المستفيد الحقيقي

569. منذ استحداث التشريعات الجديدة، على السجلات كلها في الإمارات العربية المتحدة جمع المعلومات الأساسية وتلك المتعلقة بالمستفيد الحقيقي التي يمكن الوصول إليها من قبل السلطات المختصة. ولكن، ثمة تباين واسع في الإمارات فيما يتعلق باكتمال المعلومات وكيفية التحقق منها وتحديثها.

570. يمكن للجهات المختصة الوصول مباشرة إلى السجل الاقتصادي الوطني العام الذي يحتوي على معلومات أساسية عن الأشخاص الاعتباريين؛ إلا أن السجلات ليست كلها متصلة بالسجل الاقتصادي الوطني (على الرغم من الجهود الراهنة لاستكمال هذا الهدف) ولا تزال بعض المعلومات مفقودة (راجع أعلاه). يمكن كذلك للجهات المختصة أن تقوم بإحالة الطلبات مباشرة إلى كل سجل للحصول على معلومات أساسية أو معلومات عن المستفيد الحقيقي، على غرار الوثائق التي يتم توفيرها خلال عملية تسجيل الرخصة أو تجديدها.

571. تختلف كفاية ودقة المعلومات الأساسية وتلك المتعلقة بالمستفيد الحقيقي في كل سجل إلى حد كبير عبر الإمارات. في المناطق الحرة المالية وبعض المناطق الحرة التجارية (بشكل أساسي مناطق رأس الخيمة الاقتصادية)، يتم الحصول على مجموعة ملحوظة من المعلومات عبر التحقق من أطراف ثالثة. كما يستخدم عدد من المناطق الحرة التجارية المصادر المفتوحة وبرمجيات أطراف ثالثة للتحقق من المعلومات المطلوبة. إلا أن المعلومات المطلوبة تختلف إلى حد كبير بين سجل وآخر. وفي دوائر التنمية الاقتصادية، تكون المعلومات المستلمة محدودة أكثر وتستوجب عادة مجموعة محدودة أكثر من الوثائق التي تركز على متطلبات الملكية القانونية. ويتم استحداث المتطلبات الجديدة للمستفيد الحقيقي، إلا أن ذلك لم يحصل بعد بشكل موحد. وفي أغلب الحالات، تقتصر عملية التحقق على مصدر واحد لوثائق تحديد الهوية والتحقق الخلفي الجنائي التي تجريه وزارة الداخلية. إلا أن ذلك يشكّل نقطة ضعف لأنها لا تغطي بما فيه الكفاية المستفيدين الحقيقيين أو الملاك القانونيين أو المراقبين غير المقيمين.

572. خارج المناطق الحرة المالية والمناطق الحرة التجارية حيث يتوافر فهم أكبر لمتطلبات المستفيد الحقيقي (مناطق رأس الخيمة الاقتصادية، المنطقة الحرة في جبل علي، ومركز دبي للسلع المتعددة)، يقتصر فهم المتطلبات المستحدثة للحصول على المعلومات عن المستفيد الحقيقي من قبل سلطات السجل إلى حد ما. وبالنسبة إلى الشركات الراهنة، ما من تطبيق متسق لنظام ما يهدف ضمان إبلاغ السجل بالمعلومات عن المستفيد الحقيقي والتحقق من دقتها.

573. فيما يتعلق بتحديث المعلومات الأساسية والمعلومات عن المستفيد الحقيقي الواردة في السجلات، لا يتواجد حالياً أي نهج موحد لضمان الامتثال لأحكام تحديدها في أرجاء الإمارات العربية المتحدة. وتوسع أغلبية السجلات إلى الاعتماد على إقرار العائدات السنوية من الشركة، ما سيبلغها بأي تغيير في المعلومات.

574. يقوم عدد كبير من السجلات في الإمارات بإجراء زيارات تفتيش ميدانية تركّز عادة على التأكد من أن نشاط الشركة المعلن عنه يجري فعلاً من المكتب المسجّل. وفي أغلبية السجلات، تتواجد إدارة واحدة مكلفة بتسجيل الشركات وإجراء زيارات التفتيش الميدانية مع موارد بشرية مخصّصة لهذه الزيارات تتراوح بشكل ملحوظ بين سجل وآخر. تتراوح الأرقام بين موظف واحد مسؤول عن تفتيش 83 شركة (الشارقة) وصولاً إلى موظف واحد مسؤول عن تفتيش لـ 1100 (دائرة التنمية الاقتصادية في رأس الخيمة). ويبدو أن عملية التفتيش لا تركز بالتفصيل على دقة المعلومات الأساسية والمعلومات عن المستفيد الحقيقي وبالتالي لا يمكن الاعتماد على نظام التفتيش لضمان دقة المعلومات أو تحديثها. وعلى نحو مماثل، حصل الموظفون في هذه السجلات مؤخراً فقط على بعض الأدلة الإرشادية والدورات التدريبية حول المتطلبات الجديدة المتعلقة بالمستفيدين الحقيقيين، والبعض منها اقتصر فقط على مجرد الإبلاغ بالمتطلبات الجديدة.

المصدر 3 – الكيانات الاعتبارية بحد ذاتها

575. يمكن لجهات إنفاذ القانون كذلك الحصول على معلومات أساسية وتلك المتعلقة بالمستفيد الحقيقي من الكيان الاعتباري بحد ذاته. بموجب التشريعات الجديدة، يتعين على الكيانات الاعتبارية الاحتفاظ بمعلومات أساسية ومعلومات عن المستفيد الحقيقي التي ينبغي أن تكون متوفرة في كل الأوقات وعند الطلب. كما ينبغي بالشركات تقديم المعلومات حول شخص طبيعي أو أكثر مقيم في الدولة مفوض بتقديم المعلومات إلى السلطات المختصة. إلا أن فعالية هذه الآلية لا يمكن تقييمها لأن أحكام التشريعات الجديدة صدرت مؤخراً ولم توفر السلطات المختصة أي أمثلة عن الحصول على المعلومات من خلال هذه الوسيلة.

معلومات عن الترتيبات القانونية

576. بالنسبة إلى الصناديق الاستثمارية في مركز دبي المالي العالمي، تملك السلطات المختصة الصلاحية للحصول على المعلومات وهي تحصل بالفعل على هذه المعلومات، بما في ذلك معلومات عن المستفيد الحقيقي، عن الصناديق الاستثمارية المتواجدة في مركز دبي المالي العالمي لأسباب تتصل بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، والمنظمات غير المشروعة والامتثال للعقوبات. وينبغي أن يوفّر الوصي هذه المعلومات خلال 3 أيام من استلام الطلب. وبغية ضمان دقة وحداثة هذه المعلومات عن الترتيبات القانونية، يتحمّن على الأوصياء حفظ سجلات ومعلومات دقيقة ومستكملة عن الصندوق الائتماني والمستفيدين الحقيقيين (قانون الصناديق الاستثمارية – قانون مركز دبي المالي العالمي رقم 4). ويرصد تطبيق هذا الإجراء نظام رقابي سليم تم إنشاؤه للصناديق الاستثمارية في مركز دبي المالي العالمي.

577. في سوق أبو ظبي العالمي، لا تقوم سلطة التسجيل بتسجيل الصناديق الاستثمارية في إطار الترتيبات القانونية، على الرغم من أن لوائح الصناديق الاستثمارية (الأحكام الخاصة) لعام 2016 تنطبق لأغراض الإنفاذ العامة. ويخضع مقدمو خدمات الصناديق الاستثمارية في سوق أبو ظبي العالمي للترخيص والتنظيم من قبل سلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي التي تستوجب منها الامتثال (في جملة أمور) لقواعد غسل الأموال (بما في ذلك المتطلبات المحددة لتحديد هوية المستفيد الحقيقي من الصندوق الائتماني والتحقق منها) ودليل قواعد سلوك العمل (COBS).

578. فيما يتعلق بالأوقاف، تتمتع الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف بنظام خاص لأصول الأوقاف الذي ينبغي تحديثه عند حصول أي تغيير. وتتوافر المعلومات عن المستفيد الحقيقي في الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف التي تتمتع بكل المعلومات الخاصة بكل وقف مسجّل في سجلاتها. وفي الحالات التي يقوم فيها طرف ثالث بإدارة وقف ويصبح وصياً له، عوضاً عن الجهة الرقابية، يتم طلب المعلومات عن المستفيد الحقيقي من قبل الجهات القضائية في الدولة. بالإضافة إلى ذلك، تؤدي الجهة الرقابية في الأوقاف الدور ذاته الذي يؤديه الوصي في الصندوق الائتماني التقليدي، وبالتالي تصبح ملمة في الوقت المناسب بشؤون الأوقاف التي تديرها. وفي الحالات التي يقوم فيها الموصي بإدارة أصول الأوقاف، تمر كل التدفقات النقدية إلى هذه الأصول ومنها عبر مؤسسة الأوقاف، ما يمنح السلطة المختصة في الوقف القدرة على الإشراف بشكل فعال. ويمكن للجهات المختصة طلب المعلومات عن الأوقاف التي تديرها الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف من خلال التواصل مباشرة مع الهيئة من خلال القنوات الرسمية. وتحصل مؤسسة الأوقاف وشؤون القُصّر في دبي على المعلومات عن الأوقاف التي تديرها أطراف ثالثة من خلال التقارير الدورية وتحدد المؤسسة ماهية البيانات التي ينبغي توفيرها في هذه التقارير.

العقوبات الفعالة والمتناسبة والرادعة

579. يختلف انطباق العقوبات المتناسبة والرادعة عبر الجهات في الإمارات العربية المتحدة إلى حد كبير وفي حين أن بعض الجهات قادرة على إظهار انطباق العقوبات المتناسبة والرادعة بسبب عدم القدرة على الوفاء بالمتطلبات المتعلقة بالمعلومات، تبين أن أغلبية الجهات عاجزة عن إظهار الفعالية في هذا المجال. وفي حين أن كل من قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية وقوانين الشركات المختلفة عبر مختلف الولايات القضائية تقدّم مجموعة من العقوبات، والبعض منها قد يعدّ متناسباً ورادعاً، ولكن لا يتم استخدامها بعد في الممارسة العملية.
580. في المناطق الحرة المالية، فرض كل من مركز دبي المالي العالمي وسوق أبو ظبي العالمي الغرامات. وفي مركز دبي المالي العالمي، صدرت الغرامات بحق 121 كياناً (5% من الكيانات الاعتبارية في مركز دبي المالي العالمي) بين يناير ويوليو 2019 لعدم الامتثال للوائح المتعلقة بالمستفيد الحقيقي النهائي الخاصة بمركز دبي المالي العالمي. لم تفرض أي غرامات متعلقة بالمعلومات عن المستفيد الحقيقي في سوق أبو ظبي العالمي. ولكن بما أن هذه الولاية القضائية بدأت عملها فعلياً عام 2017، تم جمع هذه المعلومات مؤخراً.
581. ولكن في دوائر التنمية الاقتصادية وأغلبية المناطق الحرة التجارية، لا يوجد تنفيذ فعال للعقوبات المتناسبة أو الرادعة. وفي حين تتوافر الأحكام التشريعية، لا يتم استخدامها في الممارسة العملية لضمان الامتثال للمتطلبات المتعلقة بالمعلومات.
582. في دوائر التنمية الاقتصادية، حيث يتواجد العدد الأكبر من الكيانات الاعتبارية المسجلة في الإمارات، لم تصدر أي عقوبات في خمسة من السجلات. في الثلاثة المتبقية (أبو ظبي، دبي، ورأس الخيمة)، تم اتخاذ بعض الإجراءات ولكن هذه العقوبات لا ترتبط مباشرة بالمتطلبات المتعلقة بالمعلومات.
583. في المناطق الحرة التجارية، لم يتم استخدام العقوبات لأغراض الردع بشكل متساوٍ، باستثناء المناطق الحرة في رأس الخيمة التي وضعت مؤخراً بعض التدابير. جمّدت مناطق رأس الخيمة الاقتصادية حساب 530 شركة عام 2018 حتى تم توفير معلومات عن العناية الواجبة تجاه العملاء (بما في ذلك معلومات عن المستفيد الحقيقي). في مركز رأس الخيمة للشركات الدولية، أصدر مسجل الشركات عقوبات محددة لعدم إبلاغ مسجل الشركات بأي تغيير في المسؤولين أو الأعضاء. بالنسبة إلى المنطقتين الحرة في رأس الخيمة، 55 كياناً إما لم يتم تسجيلها وإما تم رفض تجديد رخصتها على أساس الجرائم المالية.
584. لم تطبق الإمارات حتى يومنا هذا نظاماً على الصعيد الوطني يتم بموجبه فرض العقوبات المتناسبة والرادعة لعدم تقديم المعلومات. وحققت عدد من السجلات تقدماً جيداً في هذا الصدد. ولكن، مع تنفيذ الأحكام التشريعية الشاملة الجديدة على الصعيد الوطني، على الجهات في الإمارات إيلاء الاعتبار المبكر لنهج وطني لتنفيذ العقوبات بفعالية.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 5

585. صُنِّفت الإمارات على أنّها تتمتع بمستوى متدنٍ من الفعالية في النتيجة المباشرة 5.

الفصل الثامن. التعاون الدولي

الاستنتاجات الأساسية والإجراءات الموصى بها

الاستنتاجات الأساسية

- أ. في حين أن الإمارات تتمتع بقاعدة تشريعية سليمة للتعاون الدولي، قدّمت الحد الأدنى من المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، مع الأخذ في الاعتبار تعرّضها للجرائم الأصلية الأجنبية ومتحصلات الجرائم المرتبطة بها. ولحظت الإمارات أن الطلبات لم تلَب دائماً المتطلبات القانونية أو أن الدول مقدّمة الطلب لم تستكمل كافة الوثائق ذات الصلة. كما أن التغذية العكسية من الوفود أشارت إلى مشاكل ملحوظة تتعلق بتوفير التعاون الرسمي، بما في ذلك الاستجابة المحدودة للطلبات أو حالات التأخير الطويلة في التنفيذ مع تغذية عكسية قليلة أو معدومة. وفي حين تطوّر وزارة العدل نظاماً لتعقب المعلومات بشكل أفضل في كافة النيابات العامة. حتى تاريخ الزيارة الميدانية، لم تكن النيابات العامة كلها قد اندمجت مع نظام تكنولوجيا المعلومات الجديد هذا.
- ب. لم تظهر الإمارات أنها تطلب بصورة روتينية المساعدة القانونية الصادرة من الدول الأجنبية لملاحقة جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وذلك وفقاً للمخاطر التي تم تحديدها. بصورة عامة، إن عدد الطلبات لكل من المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين منخفض، وبشكل خاص بالنسبة إلى جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مع الأخذ في الاعتبار مدى تعرّض الإمارات للمخاطر المحددة. وشرحت الإمارات أن جزءاً كبيراً من الجهود يركّز على التعاون غير الرسمي. وفي حين أن عدد الطلبات مرتفع جداً بالنسبة إلى تمويل الإرهاب، تبيّن أن ما من تشديد مرادف على غسل الأموال. إلا أن دراسات الحالة الأخيرة أظهرت توجهاً نحو تعاون رسمي أكثر منتظم حول قضايا غسل الأموال.
- ج. مؤخراً، اعتمدت وحدة المعلومات المالية سياسة تقضي بتوفير الردود المفصلة للطلبات (بما في ذلك تلك المتعلقة بالمستفيد الحقيقي)، على الرغم من أن الموارد المخصصة لتوفير التعاون الدولي ما زالت منخفضة. ونظراً لهيكل المخاطر الخاص بالإمارات، وحتى وقت قريب، كان تواصل الوحدة الاستباقي مع النظراء محدوداً.
- د. تستجيب الشرطة لطلبات المساعدة المتصلة بمخططات غسل الأموال الكبيرة التي حددها الشركاء الأساسيون وبدأت مؤخراً تتعاون بشكل استباقي، بما في ذلك حول القطاعات الخاضعة للتنظيم عالية المخاطر، على غرار مؤسسات خدمة تحويل الأموال، وإساءة استخدام الأشخاص الاعتباريين. بالنسبة إلى الإرهاب وتمويل الإرهاب، يجري التعاون غير الرسمي مع الشركاء الأساسيين، غالباً من خلال جهاز أمن الدولة، ويركّز على أنشطة المنع. وبدأت الهيئة الاتحادية للجمارك بزيادة انخراطها الدولي مع الشركاء الأساسيين حول مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما في ذلك تحركات الأموال النقدية والأحجار الكريمة/المعادن الثمينة والذهب عبر الحدود.
- هـ. يتزايد الوصول إلى المعلومات عن المستفيد الحقيقي، وذلك بفضل تغيير في السياسة من قبل وحدة المعلومات المالية لتقديم المساعدة في هذا المجال. ولكن بسبب حداثة بعض التدابير، بما في ذلك السجل الاقتصادي الوطني، تقوم الإمارات بتحديد وتبادل المعلومات الأساسية والمعلومات عن المستفيد الحقيقي فقط إلى حد محدود.

الإجراءات الموصى بها

- أ. زيادة الاستفادة بشكل كبير من عمليات المساعدة القانونية الدولية الرسمية (المساعدة القانونية المتبادلة، تسليم المجرمين، تجميد الأصول والمصادرة)، وإيلاء الأولوية لدبي نظراً لتعرضها لمتزايد مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على غرار غسل

المتحصلات الأجنبية وإيداعها. وكجزء من هذا العمل، يجب مراجعة فعالية مؤشرات الأداء الرئيسية التي وضعت مؤخراً، والنظر في تطبيق معايير إضافية تعكس تشعب وأولوية الطلبات لضمان أن مؤشرات الأداء الرئيسية واقعية وقابلة للتحقيق.

ب. مراجعة الموارد الحالية المتوفرة لفريق التعاون الدولي في وزارة العدل، والنيابات العامة، وقوات الشرطة، وتقييم ما إذا كانت الزيادة ضرورية لتحقيق أولوية استراتيجية مكافحة غسل الأموال من أجل "توفير وطلب المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين بشكل بناء وفي الوقت المناسب".

ج. استكمال دمج نظام إدارة القضايا الجديد الخاص بوزارة العدل مع النيابات العامة المتبقية لضمان قدرة كبرى على جمع ومراقبة المعلومات عن كافة أشكال المساعدة القانونية الدولية الرسمية، الواردة والصادرة.

د. بالإضافة إلى ذلك، توحيد العمليات بين النيابات العامة لضمان الاتساق في المتطلبات الإجرائية في طلب والاستجابة للمساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين وتحديد الأصول وتجميدها وطلبات المصادرة.

هـ. البناء على التعاون الراهن بين قوات الشرطة لمتابعة التحقيقات الملحوظة في جرائم غسل الأموال في الإمارات وترجمتها إلى ملاحظات قضائية وطلبات التعاون الرسمية.

و. زيادة موارد وحدة المعلومات المالية التي تركز على التعاون الدولي وضمان الوصول إلى كافة مصادر البيانات ذات الصلة، لكي تتمكن من طلب وتقديم (عند الطلب وبشكل تلقائي) التعاون على مستوى يتناسب مع هيكل المخاطر الخاص بغسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات.

ز. الاستمرار بتطوير انخراط الهيئة الاتحادية للجمارك مع الشركاء الدوليين، الرسمي وغير الرسمي، حول المخاطر الرئيسية المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما في ذلك:

- تهريب الأموال النقدية / الأحجار الكريمة والمعادن الثمينة عبر الحدود،
- عند استكمالها، تشارك تفاصيل عملية تسجيل ناقلي الأموال النقدية المرتبطين بمقدمي خدمة تحويل الأموال أو القيمة،
- سوء استخدام الأشخاص الاعتباريين المرتبطين بكافة أشكال مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ح. الاستمرار بتحسين تقديم المعلومات عن المستفيد الحقيقي، بما في ذلك الطلبات عبر وحدة المعلومات المالية، والجهات الرقابية وعبر التعاون بين قوات الشرطة، بتنسيق من وزارة الداخلية.

586. في هذا الفصل، تم تقييم ودراسة النتيجة المباشرة 2. وترد التوصيات الخاصة بتقييم الفعالية لهذا الجزء في التوصيات 36 حتى 40.

النتيجة المباشرة 2 (التعاون الدولي)

توفير المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين بشكل بناء وفي الوقت المناسب

587. في إطار استراتيجية مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالإمارات العربية المتحدة، تتمحور الأولوية الاستراتيجية حول "توفير وطلب المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين بشكل متكامل وبناء وفي الوقت المناسب" وقام كل من قانون مكافحة غسل الأموال لعام 2018 ولائحته التنفيذية لعام 2019 بتعزيز قدرة الإمارات على توفير وإيلاء الأولوية للمساعدة القانونية المتبادلة ودعم تسليم المجرمين بالنسبة إلى جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ولكن على الرغم من هذين القانونين الجديدين، وتغيير في السياسة ضمن السلطات المختصة لإيلاء الأولوية للطلبات المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، قدّمت الإمارات أو طلبت المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين على نطاق محدود للغاية.

588. ما زالت جوانب عدم الاتساق متواجدة في النيابات العامة فيما يتعلق باحتمال التنفيذ الناجح لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة الواردة ولا يزال عدد الطلبات القانونية الصادرة منخفضاً بشكل ملحوظ، وبشكل خاص تلك المرتبطة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، نظراً لتعرض الدولة المعترف به للجرائم الأصلية الأجنبية وجرائم غسل الأموال المرافقة لها. ووفقاً للمدعين العامين في الإمارات، غالباً ما لا يتم تنفيذ 41

⁴¹ الطلبات التي "لم تنفذ" لا يتم غلقها، عوضاً عن ذلك، أي مسائل تمنع التنفيذ تحال إلى الدولة مقدمة الطلب لكي تعالج هذه المسائل. وتبقى القضايا "غير المنفذة" مفتوحة ولكنها تندرج في فئة منفصلة عن فئة الطلبات التي تعدّ "جارية".

الطلبات بسبب عدم الامتثال للشروط المطلوبة والأوراق والوثائق المرافقة المفقودة أو الإرسال الخاطئ من الدولة المطالبة. وذلك على الرغم من أن فريق التعاون الدولي في وزارة العدل أجرى تقييماً أولياً لكافة الطلبات الواردة. بالإضافة إلى ذلك، وحتى تاريخ الزيارة الميدانية، كان فريق التعاون الدولي في وزارة العدل قد استحدث مؤخراً نظاماً جديداً لإدارة القضايا، إلا أن النيابات العامة لم تقم كلها بدمج نظمها الخاصة مع هذه المنصة الجديدة. وقد استند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: الإحصاءات حول المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين التي توفرها وزارة العدل؛ مقابلات مع وزارة العدل ووكلاء النيابة؛ دراسات الحالات؛ والتغذية العكسية التي يقدمها الشركاء الدوليون.

العملية العامة للتعاون الدولي

589. تستلم وزارة الخارجية والتعاون الدولي في بادئ الأمر طلبات التعاون الدولي الواردة، ثم تحيلها إلى فريق التعاون الدولي في وزارة العدل لمراجعة المتطلبات الإجرائية والمتطلبات الواردة في المعاهدة. ثم توزع على النيابات العامة ذات الصلة (الاتحادية، دبي، أبو ظبي، رأس الخيمة) لكي تنفذها. حتى وقت قريب، كان فريق التعاون الدولي في وزارة العدل يعتمد نظاماً ورقياً لتعقب توزيع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين وتجميد الأصول والمصادرة إلى النيابات العامة. وقد استحدث منذ ذلك الحين نظاماً إلكترونياً لإدارة القضايا سيساعد في تحسين تعقب الطلبات وتوليد معلومات ذات الصلة عن الإدارة في الوقت المناسب. ولكن، وحتى تاريخ الزيارة الميدانية، لم يكن هذا النظام قد تكامل بالكامل مع النظم الحاسوبية في النيابات العامة.

590. قبل يناير 2018، لم يتوفر في الإمارات نظام ضريبي وأشار الجهات إلى احتمال رفض الطلبات الواردة بسبب غياب ازدواجية التجريم. إلا أن البعض من النيابات العامة تمكنت من تنفيذ هذه الطلبات - على سبيل المثال استلمت النيابة العامة الاتحادية خمسة طلبات مساعدة قانونية متبادلة بشأن التهريب الضريبية قبل عام 2018 ونفذتها كلها. منذ عام 2018، نفذت الإمارات ثلاثة طلبات مساعدة قانونية متبادلة إضافية بشأن الجرائم الضريبية، بما في ذلك طلب بشأن الكذب بشأن الإقرار (العائد) الضريبي.

591. ويمكن للمراجعة الرسمية الأولية لفريق التعاون الدولي في وزارة العدل أن تسفر عن طلبات تم رفضها قبل إحالتها إلى النيابات العامة ذات الصلة - على سبيل المثال بين 2013 و2018، تم رفض 283 طلباً من أصل 870 لأسباب تتعلق بمسائل إجرائية أو عدم الامتثال للأطر الدولية أو المعاهدات ذات الصلة. وظهر تضارب في كيفية شرح هذه المراجعة. في الشرح الأول، قيل إن فريق التعاون الدولي في وزارة العدل لم يؤد أي دور في تحليل الجودة، وحرص فحسب على ضمان الامتثال للأطر الدولية أو المعاهدات ذات الصلة. وفي الملاحظات التي تم تقديمها خلال استكمال التقرير، يبدو وكأن وزارة العدل تقيم الطلبات للتأكد من دقة المعلومات المطلوبة وقد تقوم بإحالة - إلى النيابة العامة المعنية بالطلبات التي تحتوي على معلومات أو وثائق ناقصة - على سبيل المثال أرقام الحساب المصرفي أو اسم الشركة غير كامل أو غير واضح - بغية التعجيل بعملية التنفيذ. وعندما تطلب النيابة العامة الحصول على الدعم من الشرطة في تنفيذ هذه الطلبات، تلك التي تحتوي على معلومات ناقصة لا يتم تنفيذها بل تحال إلى وزارة العدل للعمل مع الدولة مقدمة الطلب على اتخاذ تدابير تصحيحية. ويتم تسجيل هذه الطلبات في خانة "لم تُنفذ". ولكن لم يكن واضحاً ما إذا كانت وزارة العدل تعمل مع هذه الدول مقدمة الطلب - عندما تحتوي على معلومات أو وثائق ناقصة - بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة ولكن قبل استعادتها بسبب المعلومات الناقصة.

المساعدة القانونية المتبادلة

592. على الرغم من أن الإمارات العربية المتحدة تعتقد أن الشركاء يفضلون التعاون غير الرسمي، إلا أن تقديم المساعدة القانونية المتبادلة عبر النيابات العامة لا يتسم بالاتساق فيما يتعلق بتنفيذ الطلبات المتصلة بالجرائم الأصلية وغسل الأموال. بين 2013 و2018، استلمت الإمارات 587 طلباً يستوجب التنفيذ لجميع الجرائم (أي أنها تجاوزت التقييم الأولي لفريق التعاون الدولي في وزارة العدل). بصورة عامة، ما يقارب 50% من الطلبات (293) تم تنفيذها في النيابات العامة. إن نظرنا إلى تقسيم البيانات عبر النيابات العامة، ومن أصل 587 طلباً، تم إرسال 51% إلى النيابة العامة في دبي. إلا أن نيابة دبي نفذت فقط 89 (29%)، وبقي 143 طلباً غير منقذ في حين أن العمل ما زال جارياً على 60 طلباً. وعلى سبيل المقارنة، استلمت النيابة العامة الاتحادية 156 طلباً، أي أكثر من 25% من المجموع، ونفذت 104 طلباً (66%)، ولم تنفذ 14 طلباً وزال العمل جارياً على 17 طلباً. واستلمت أبو ظبي 86 طلباً، ونفذت 65 (76%) في حين استلمت النيابة العامة في رأس الخيمة 42 طلباً ونفذت 35 (83%).

593. ضمن إحصاءات النيابة العامة في دبي، لم ينقذ 143 طلباً، في حين أن 23 طلباً استغرقت أكثر من 700 يوم بين الطلب الأولي والرد من النيابة العامة في دبي، بما في ذلك 10 طلبات استغرقت أكثر من 1000 يوم. ومن أصل 60 طلباً جارياً، استغرقت 28 طلباً أكثر من 700 يوم بين الطلب الأولي والرد الذي تم تقديمه، بما في ذلك 13 طلباً استغرقت أكثر من 1000 يوم. وما زالت الطلبات الـ 28 هذه تنتظر الحصول على إجابة من الدولة مقدّمة الطلب، التي من المفترض أن تضاف إلى أو تكتمل طلب المساعدة القانونية المتبادلة الأصلي.

الجدول 8.1: الطلبات الواردة للحصول على مساعدة قانونية متبادلة (كافة الجرائم الأصلية)

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014		
المجموع في الإمارات العربية المتحدة	561	127	141	118	79	96	إجمالي الطلبات الواردة
48%	271	48	62	53	42	66	تم تنفيذها
النيابة العامة في دبي	303	67	73	76	33	54	إجمالي الطلبات الواردة
29%	89	16	15	19	10	29	تم تنفيذها
47%	143	29	39	37	20	18	لم يتم تنفيذها
4%	11	0	0	6	1	4	تم سحبها
20%	60	22	19	14	2	3	قيد التنفيذ
النيابة العامة في أبوظبي	82	19	18	14	16	15	إجمالي الطلبات الواردة
74%	61	5	15	14	13	14	تم تنفيذها
5%	4	1	0	0	3	0	لم يتم تنفيذها
21%	17	13	3	0	0	1	قيد التنفيذ
النيابة العامة في رأس الخيمة	40	15	8	11	3	3	إجمالي الطلبات الواردة
85%	34	12	6	11	3	2	تم تنفيذها
0%	0	0	0	0	0	0	لم يتم تنفيذها
10%	4	3	1	0	0	0	قيد التنفيذ
5%	2	0	1	0	0	1	تم سحبها
النيابة العامة الاتحادية	136	26	42	17	27	24	إجمالي الطلبات الواردة
64%	87	15	26	9	16	21	تم تنفيذها
10%	14	3	2	3	4	2	تمت إحالتها إلى نيابة عامة أخرى
10%	14	3	3	3	5	0	لم يتم تنفيذها
3%	4	1	0	2	0	1	تم رفضها
13%	17	4	11	0	2	0	قيد التنفيذ

المصدر: الإحصاءات المنقحة التي تم توفيرها في 11 ديسمبر 2019 ومحدثة بتاريخ 6 يناير 2020

594. كما هي الحال مع معدلات التنفيذ العامة لكافة الجرائم، ثمة اختلافات ملحوظة في احتمال قيام النيابة العامة بتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بشأن جرائم غسل الأموال، وتراوح معدل التنفيذ الناجح بين 20% من الطلبات الواردة وصولاً إلى 100%. وكما في السابق، بين 2014 و2018، استلمت النيابة العامة في دبي العدد الأكبر من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بشأن جرائم غسل الأموال، ووصل عددها إلى 92 من أصل 174 طلباً وارداً (53%). ولكن، خلال الفترة ذاتها، تم تنفيذ 18 طلباً فقط (20% من الطلبات الواردة إلى الولاية القضائية)، ولم يتم تنفيذ 46 طلباً (50%) وما زال العمل جارياً على 24 طلباً (26%). ومن بين 24 طلباً ما زال العمل جارياً عليها، استغرق 11 طلباً أكثر من 700 يوم بين استلام الطلب والإجابة الأصلية من النيابة العامة في دبي، وضمن هذه الطلبات، احتاجت 5 طلباً إلى أكثر من 1000 يوم. أما أسباب عدم تنفيذ الطلبات، فهي مشابهة لتلك المرتبطة بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة بشأن الجرائم بصورة عامة – على سبيل المثال عدم الامتثال للشروط الضرورية.

595. نفذت النيابة العامة في رأس الخيمة بنجاح كافة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بشأن غسل الأموال العشرة التي استلمتها. من هذا العدد تم تنفيذ 8 طلبات خلال 90 يوماً وطلبين خلال 180 يوم. حققت النيابة العامة في أبوظبي ثاني أعلى معدل نجاح، ونفذت 25 طلباً للمساعدة

القانونية المتبادلة بشأن جرائم غسل الأموال (69%)، و 11 طلب ما زال العمل جارياً عليها (31%) ومنها 5 استغرقت أكثر من عام واحد) في حين أن عدد الطلبات التي لم تنفذ بلغ صفر. نَقَد كل من النيابة العامة في رأس الخيمة والنيابة العامة في أبو ظبي بنجاح الطلبات من الدول التي عجزت النيابة العامة في دبي عن تنفيذها بسبب أخطاء إدارية أو إجرائية. ونَقَدت النيابة العامة الاتحادية بنجاح 17 من أصل 36 (47%) طلباً للحصول على المساعدة القانونية المتبادلة بشأن جرائم غسل الأموال، في حين أن 11 طلباً ما زال العمل جارياً عليها (31%) وبقيت 6 طلبات فقط من دون تنفيذ (17%). استغرقت الطلبات الـ 11 كلها أكثر من 500 يوم، بما في ذلك 9 طلبات من المملكة العربية السعودية.

596. استلم كل من النيابة العامة في دبي والنيابة العامة الاتحادية 3 طلبات للحصول على مساعدة قانونية متبادلة بشأن تمويل الإرهاب. ونَقَدت النيابة العامة في دبي طلبين ولم تنفذ طلباً آخر (بسبب عدم الامتثال للمتطلبات) وتم سحب الطلب الرابع بعد مرور فترة ما يقارب 4 سنوات. ونَقَدت النيابة العامة الاتحادية طلبين من أصل 3 طلبات وأحالت الطلب الثالث إلى النيابة العامة في دبي، ويبدو أن هذا الطلب لم يتم تنفيذه كما هو موضح أعلاه. أما السبب الذي تم تقديمه لهذا العدد المتدني نسبياً للطلبات الواردة المتصلة بتمويل الإرهاب، فيعود إلى عدد التعاون غير الرسمي بتسهيل من جهاز أمن الدولة.

597. بالنسبة إلى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بشأن جرائم غسل الأموال وتلك المتصلة بجرائم بصورة عامة، شرحت وزارة العدل الفارق بين أداء النيابة العامة في دبي وأداء النيابة العامة الأخرى استناداً إلى تشعب الطلبات التي استلمتها النيابة العامة في دبي، التي غالباً ما تغطي عدداً من الأفراد أو الشركات أو مختلف أنواع المعلومات (على سبيل المثال أرقام الحساب المصرفي). وكانت الطلبات المتكررة التي لم يتم تنفيذها تتعلق بجرائم الاحتيال وغسل الأموال والسرقة والتزوير وشكّلت 74 من أصل 143 طلباً لكافة الجرائم التي لم تنفذ. ووفقاً لتقييم المخاطر الوطني، اندرجت هذه الجرائم في فئة التهديدات المرتفعة أو المتوسطة-المرتفعة.

598. وفي حين أن دبي تستلم على الأرجح طلبات معقدة بعض الشيء للحصول على مساعدة قانونية متبادلة، نظراً لتعرضها المتزايد للجرائم الأصلية الأجنبية وجرائم غسل الأموال، استجابت النيابة العامة الأخرى في الإمارات لطلبات عدد كبير من الدول التي طلبت الدعم من دبي. وعلى الرغم من أن ملفات القضايا لم يتم تفحصها بالتفصيل على أساس الملخصات التي وقّرتها النيابة العامة، تبين أن الطلبات التي تم إرسالها إلى مختلف النيابة العامة تشاركت الخصائص ذاتها (على سبيل المثال الجريمة الأصلية ذاتها) أو استوجبت النوع ذاته من المعلومات عن الأفراد أو الشركات أو الحسابات المصرفية.

الجدول 8.2. الطلبات الواردة للحصول على المساعدة القانونية المتبادلة بشأن غسل الأموال – بحسب الولاية القضائية

الإمارات العربية المتحدة	إجمالي طلبات غسل الأموال المستلمة	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع	% من إجمالي الطلبات في الولاية القضائية	
								المنفذة	غير المنفذة
الإمارات العربية المتحدة	إجمالي طلبات غسل الأموال المستلمة	20	21	39	47	47	174		
	إجمالي طلبات غسل الأموال المنفذة	13	12	15	17	13	70	40%	
النيابة العامة في دبي	إجمالي الطلبات المستلمة	14	8	26	18	26	92		
	المنفذة	7	2	3	2	4	18	20%	
	غير المنفذة	5	4	14	10	13	46	50%	
	تم سحها	1	0	3	0	0	4	4%	
	قيد التنفيذ	1	2	6	6	9	24	26%	
النيابة العامة في أبو ظبي	إجمالي الطلبات المستلمة	3	6	7	8	12	36		
	المنفذة	3	6	7	6	3	25	69%	
	غير المنفذة	0	0	0	0	0	0	0%	
	قيد التنفيذ	0	0	0	2	9	11	31%	

	10	3	1	5	1	0	إجمالي الطلبات المستلمة	النيابة العامة في رأس الخيمة
100%	10	3	1	5	1	0	المنفذة	
	36	6	20	1	6	3	إجمالي الطلبات المستلمة	النيابة العامة الاتحادية
47%	17	3	8	0	3	3	المنفذة	
3%	1	1	0	0	0	0	تمت إحالتها إلى نيابة عامة أخرى	
17%	6	1	2	1	2	0	غير المنفذة	
3%	1	1	0	0	0	0	تم رفضها	
31%	11	0	10	0	1	0	قيد التنفيذ	

المصدر: الإحصاءات المنقحة التي تم توفيرها في 11 ديسمبر 2019

الجدول 8.3. الطلبات الواردة للحصول على مساعدة قانونية متبادلة بشأن تمويل الإرهاب

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014		
3	1	0	0	0	2	إجمالي الطلبات المستلمة	النيابة العامة في دبي
2	1	0	0	0	1	المنفذة	
1	*1	0	0	0	0	غير المنفذة	
1	0	0	0	0	1	تم سحبها	
3	1	2	0	0	0	إجمالي الطلبات المستلمة	النيابة العامة الاتحادية
2	0	2	0	0	0	المنفذة	
1	*1	0	0	0	0	تمت إحالتها إلى نيابة عامة أخرى	

ملاحظة: لم تسجل النيابة العامة في أبو ظبي والنيابة العامة في رأس الخيمة أي طلبات للحصول على المساعدة القانونية المتبادلة بشأن تمويل الإرهاب. ويبدو أن الطلب الواحد التي استلمته النيابة العامة الاتحادية عام 2018 تمت إحالته إلى دبي ولم تقم دبي بتنفيذه.
المصدر: الإحصاءات المنقحة التي تم توفيرها في 11 ديسمبر 2019

599. في حين تم تنفيذ إجراءات جديدة لمعالجة هذه المسائل، ولكن حتى تاريخ الزيارة الميدانية، لم يكن لها أي أثر ملموس على تحسين إمكانية تنفيذ الطلبات أو سرعة رصد وتصحيح المسائل الإجرائية وتلك المتصلة بالوثائق. كما أن المسائل التي تم تحديدها تتعلق بشكل أساسي بالفترة الزمنية التي سبقت استحداث هذه الإجراءات الجديدة ويمكن بالتالي القول إن كل من غياب التنسيق وعدم الاتساق في المقاربات عرقل قدرة الإمارات على الاستجابة للطلبات في الوقت المناسب.

الفترة الزمنية المناسبة والموارد

600. تقوم وزارة الخارجية والتعاون الدولي بإحالة الطلبات إلى وزارة العدل خلال يومين أو قبل ذلك في حال كان الطلب طارئاً، ووزارة العدل بدورها تحيل الطلبات المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى النيابة العامة خلال يومين أو 4 أيام بالنسبة إلى كافة الجرائم الأخرى، وذلك بعد المراجعة الأولية. وكان هذا الإجراء من الإجراءات الجديدة التي تم استحداثها عام 2019 بعد تنفيذ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال والالتزام بالسياسة المرافقة لها لإعطاء الأولوية إلى الطلبات بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ولكن، تبقى مسألة هامة تتعلق بالطلبات القديمة، مع الأخذ في الاعتبار أن عدداً كبيراً من القضايا العالقة لأكثر من مئات الأيام أمام النيابة العامة تم رفضها أو لم يتم تنفيذها.

601. وفي حين ما زال البعض من هذه القضايا جارياً أو لم يَنقَذ بعد بسبب مسائل إجرائية أو غياب الانخراط من قبل الدولة مقدمة الطلب، لم يتوفر أي تنسيق متّسق بين النيابة العامة في إدارة الطلبات المتأخرة. ولم تتوافر أي إشارات تفيد بأن التعاون جارٍ مع وزارة العدل لتتجهل بمعالجة المسائل الإجرائية أو المسائل المتصلة بالوثائق مع الدول التي تتواصل بشكل منتظم مع الإمارات العربية المتحدة. هذا إلى جانب أي انخراط ثنائي محتمل مع عدد ملحوظ من ضباط الإرتباط أو جهات الاتصال القضائية في الإمارات ، التي بالطبع تستفيد من التعاون غير الرسمي المنتظم مع الجهات الإماراتية (راجع المسألة الأساسية 2.4).

602. شرحت وزارة العدل استحداث تدابير الأداء الجديدة عبر كافة الجهات ذات الصلة، كجزء من الجهود لضمان الاتساق في النظام. ولكن، حصل بعض الإرباك بين توقعات وزارة العدل حول الفترة الزمنية التي تحتاج إليها النيابة العامة لتنفيذ الطلبات بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتوقعات النيابة العامة التي وضعت مؤشرات أداء رئيسية حول الأمر ذاته. ستتابع وزارة العدل مع النيابة العامة لتنفيذ طلبات بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب خلال شهر واحد والطلبات الأخرى خلال شهرين. ولكن النيابة العامة وضعت مهلة زمنية تصل إلى 80 يوماً للتعامل مع طلبات بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب و120 يوماً للتعامل مع الطلبات الأخرى – على الرغم من أن طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي يشكل الوقت عاملاً حساساً فيها سيتم تنفيذها بشكل أسرع، إن كان ذلك ممكناً.

603. في حين أن استحداث مؤشرات الأداء الرئيسية هذه ينبغي أن يعزز تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة من قبل الإمارات ، يبدو وكأنها لا تفرق بين القضايا الأقل تشعباً (نسبياً) والقضايا الأكثر تشعباً، ما قد يؤدي إلى التسبب بمسائل جديدة في تنفيذ الطلبات. وتم توفير بعض التدابير من خلال عمليات جديدة لكي تتمكن وزارة العدل من المتابعة مباشرة مع النيابة العامة، ولكن هذه التدابير جديدة ولم تؤد بعد إلى أي تحسين ملموس في عدد أو سرعة الطلبات التي تم تنفيذها، بغض النظر عن نوع الجريمة. كما استعانت وزارة العدل/النيابات العامة بخدمات شركة ترجمة جديدة ستساعدها في زيادة تحسين أدائها. ولكن سيكون من الأفضل لو تستعرض لجنة التعاون الدولية نسبة الامتثال مقارنة مع مؤشرات الأداء الرئيسية بعد 12 شهراً وتحدد ما إذا كانت الحاجة تدعو إلى معايير إضافية لمساعدة النيابة العامة في تنفيذ الطلبات البسيطة أو المعقدة بشكل بناء وفي الوقت المناسب.

604. وفي حين أن أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتركيز السياسة الجديد على التعاون الدولي من المتوقع أن تساعد في تحسين عملية تقديم وطلب المساعدة القانونية المتبادلة، من غير الواضح ما إذا كانت الجهات المختلفة تتمتع بما يكفي من الموارد في نظام المساعدة القانونية المتبادلة، بما في ذلك وزارة الداخلية والشرطة، لتلبية هذه الطموحات، وبشكل خاص بعد استحداث هذه الأطر الزمنية الطموحة جداً. وسيساعد نظام تكنولوجيا المعلومات المتكامل على صعيد الإمارات العربية المتحدة في إدارة القضايا إلى حد كبير ولكن المشاكل الرئيسية وراء عدم تنفيذ الطلبات تتمحور حول الامتثال القانوني و/أو دقة المعلومات التي تم توفيرها، وبشكل خاص تلك التي تم إرسالها إلى النيابة العامة في دبي. وتستوجب معالجة هذه المشاكل عملية التدقيق اليدوية وإن كانت الإمارات ستشهد على زيادة في الطلبات الواردة (بالإضافة إلى أي زيادة في الطلبات الصادرة)، لن تكون الموارد الحالية كافية في نظام المساعدة القانونية المتبادلة، وبشكل خاص في دبي.

الجدول 8.4. الموظفون المتفرغون لطلبات التعاون الدولي

عدد الموظفين المتفرغين لطلبات التعاون الدولي	
5 موظفين	وزارة الخارجية والتعاون الدولي
5 موظفين	وزارة العدل
مكتب المدعي العام؛ وكيلان، موظفان ومترجم	اتحادي
النيابة العامة: لا موظفون متفرغون، 11 موظف مدرب في التعاون الدولي عبر إدارات الادعاء ال6 في النيابة العامة الاتحادية	
3 وكلاء نيابة و3 باحثين قانونيين	النيابة العامة في دبي
لا موظفون متفرغون، طلبات محالة إلى النيابة العامة ذات الصلة	النيابة العامة في أبوظبي
وكيلا نيابة وكاتبان	النيابة العامة في رأس الخيمة

المصدر: تم جمعها من قبل فريق التقييم من رد الإمارات العربية المتحدة على السؤال 8 من الأسئلة الأولية للنتيجة المباشرة 2.

605. بين 2013 و2018، استلمت النيابة العامة في الإمارات العربية المتحدة 92 طلباً لتحديد الأصول، أو تجميدها/مصادرتها، وتعدّ هذه النسبة صغيرة نسبياً نظراً لتعرض الإمارات المعترف به لجرائم غسل أو نقل متحصلات الجرائم المرتكبة في الخارج. ويتّسم أداء التنفيذ الناجح بعدم الاتساق عبر النيابة العامة، مع العلم أن النيابة العامة في أبوظبي كانت المستلم الأكبر، على الأرجح بسبب تواجد وحدة المعلومات المالية

والمصرف المركزي في أبو ظبي. ومن أصل 47 طلباً مستلماً، نُفذت 37 طلباً جزئياً أو بالكامل ولا تزال 9 طلبات جارية. وشغلت النيابة العامة في رأس الخيمة المنصب الثاني في مجال تنفيذ الطلبات بنجاح، واستكملت 5 من أصل 7 طلبات مستلمة. ونفذت النيابة العامة في دبي 3 من أصل 12 طلبات، في حين نُفذت النيابة العامة الاتحادية 8 من أصل 26 طلباً. أما المسائل المشتركة التي عرقلت عملية التنفيذ، فاشتملت على المعلومات غير الكاملة من الدولة مقدّمة الطلب، أو إن تم تنفيذ الطلب جزئياً، عاد السبب إلى عدم توافر الأموال لاستردادها. 606. يصعب تحديد المجموع الإرشادي لقيمة هذه الطلبات، لأن هذه المعلومات لم يتم جمعها بشكل دوري. وأدرجت النيابة العامة في دبي 3 مبالغ، مع طلب جدير بالذكر من المملكة العربية السعودية بلغ 23,760,000 درهم إماراتي (5,837,919 يورو)، إلا أن الجزء المتعلق بالمصادرة في الطلب لم يتم تنفيذه. أما الطلبان الأخران اللذان اشتملا على قيم نقدية فهما جاربان حالياً. وعلى الرغم من غياب القيم، من المرجح أن العدد الإجمالي للطلبات المتصلة بالأصول لا يتم الإبلاغ عنها بالقدر الكافي، في حين أن قضايا الاحتيال، بما في ذلك قرصنة بريد إلكتروني خاص بعمل تجاري، تتم معالجتها من خلال طلب الجهات من البنوك في الإمارات إعادة الأموال إلى الضحايا مباشرة، من دون الحاجة إلى طلبات قانونية رسمية (راجع أدناه والنتيجة المباشرة 8).

تسليم المجرمين

607. إن سجل الإمارات العربية المتحدة في تقديم المساعدة في طلبات تسليم المجرمين مشابه لسجلها في تقديم المساعدة القانونية المتبادلة، مع عدم الاتساق في الأداء عبر النيابات العامة. ومن أصل 591 طلباً قابلاً للتنفيذ متصلاً بكافة الجرائم (10% من طلبات تسليم المجرمين 634 تم رفضها في الأصل من قبل وزارة العدل)، كانت دبي المستلمة الكبرى، واستلمت 330 طلباً (56% من كافة طلبات تسليم المجرمين القابلة للتنفيذ). نُفذت دبي 109 طلبات لتسليم المجرمين (33%)، في حين لم تنفذ 124 طلباً. أما طلبات تسليم المجرمين 63 التي رفضتها النيابة العامة في دبي، فهي تشكّل ما يقارب 80% من إجمالي عدد الطلبات الـ 79 التي تم رفضها في الإمارات العربية المتحدة. وكانت النيابة العامة الاتحادية الإمارة التي حققت الأداء الأفضل، ونفذت 122 من أصل 137 طلباً (89%). ونفذت النيابة العامة في رأس الخيمة 61 من أصل 86 طلباً لتسليم المجرمين (71%) ونفذت النيابة العامة في أبو ظبي 21 من أصل 38 طلباً (55%).

608. وكما في السابق، تعود أسباب عدم تنفيذ الطلبات بشكل أساسي إلى مسائل إجرائية ومسائل تتعلق بالوثائق. مع العلم أن عدداً كبيراً من الطلبات فشلت في تلبية متطلبات الإمارات العربية المتحدة لتسليم المجرمين، على الرغم من التغييرات في التشريعات لتسهيل هذه العملية. وفي حين قالت وزارة العدل إنها تعمل مع هذه الولايات القضائية، لا يبدو وكأن الأمر أفضى إلى تحسين في التنفيذ الناجح لطلبات تسليم المجرمين، وبشكل خاص عندما تتكرر أوجه القصور حول المسائل ذاتها.

609. استلمت الإمارات 37 طلباً لتسليم المجرمين المتورطين بجرائم غسل الأموال بين 2014 و2018. وعبر كافة النيابات العامة، تم تنفيذ 20 طلباً (54% من إجمالي الطلبات المستلمة)، ولم يتم تنفيذ 7 طلبات، في حين تم رفض 4 طلبات ولا تزال 6 طلبات جارية. وكما في السابق، استلمت دبي أغلبية طلبات تسليم المجرمين (19 طلباً) ولم تنفذ أو رفضت 10 من تلك الطلبات (53%). وكما هي الحال مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتصلة بجرائم غسل الأموال، نُفذت النيابة العامة في رأس الخيمة بنجاح كافة طلبات تسليم المجرمين المتصلة بجرائم غسل الأموال، في حين نُفذت النيابة العامة الاتحادية بنجاح طلبين من أصل طلباتها الأربعة (50%)، ونفذت أبو ظبي طلباً واحداً فقط (33%) ودبي 6 طلبات (32%). وتعود أسباب عدم التنفيذ بشكل أساسي إلى غياب المعلومات ذات الصلة، أو إن رفضت، تكون المحكمة قد أوقفت الإجراءات لأن شروط تسليم المجرمين لم تستوف. وعبر كافة النيابات العامة، تم استلام سبعة طلبات لتسليم المجرمين تتعلق بجرائم الإرهاب أو تمويل الإرهاب، وتم تنفيذ ستة منها، خمسة منها من قبل النيابة العامة الاتحادية والبقية من قبل دبي. أما الطلب الذي تم رفضه، فكان في دبي لأن المحكمة أوقفت الإجراءات لأن شروط تسليم المجرمين لم تستوف.

610. في عام 2018، تم رفض طلب تسليم المجرمين المتورطين في جرائم غسل الأموال والاختلاس من قبل محاكم دبي لأن "جزء من الجريمة وقع في الولاية القضائية الخاصة بالإمارات العربية المتحدة"، وتم إبلاغ شرطة دبي وتم الإفراج عن الشخص المعني (ما زالت القضية جارية). في القضايا الخمسة التي عجزت فيها الإمارات العربية المتحدة عن تسليم مواطني إماراتي، كان المتهم ملاحقاً عبر الإجراءات الجنائية المحلية. وفي قضية على الأقل من هذه القضايا المتصلة بالاتجار المخدرات، أدين المجرم بالجريمة في الإمارات العربية المتحدة بعد الحصول على المساعدة القانونية المتبادلة من مصر. وبرهنت الإمارات العربية المتحدة كذلك أنها سلّمت المجرمين على أساس مبدأ المعاملة بالمثل في 54 قضية بين 2014 و2018. وتم التعجيل بأغلبية هذه القضايا (أي أن المشتبه به لم يعترض على عملية التسليم) ولكن عدداً منها أيدتها المحاكم في دعوى الطعن.

الجدول 8.5. طلبات تسليم المجرمين الواردة – لمحة عامة

	2018	2017	2016	2015	2014	المجموع
كافة طلبات تسليم المجرمين المستلمة	172	119	90	145	108	634
- عدد الطلبات المنفذة	110	65	60	47	19	301 (48%)
الطلبات المتصلة بغسل الأموال	7	9	10	5	6	37 (6% من كافة الطلبات)
- عدد الطلبات المنفذة	2	6	8	3	1	20 (54% من الطلبات المتصلة بغسل الأموال التي تم تنفيذها)
الطلبات المتصلة بالإرهاب أو تمويل الإرهاب	2	1	2	1	1	7 (1% من كافة الطلبات)
- عدد الطلبات المنفذة	1	1	2	1	1	6 (86% من الطلبات المتصلة بتمويل الإرهاب التي تم تنفيذها)

/المصدر: عملية تجميع الإحصاءات من قبل فريق التقييم من البيانات التي تم توفيرها من وزارة العدل والنيابات العامة – "إحصاءات النتيجة المباشرة 2، المسألة الأساسية 2.1 و2.2 – مستحدثة (17 يوليو 2019)". قامت الإمارات بتحديث الإحصاءات في 11 ديسمبر 2019

الجدول 8.6. طلبات تسليم المجرمين الواردة والمتصلة بجرائم غسل الأموال – بحسب الولاية القضائية

	2018	2017	2016	2015	2014	المجموع
النيابة العامة في دبي						
إجمالي الطلبات المستلمة	3	6	2	2	5	18
المنفذة	0	3	2	0	0	5
غير المنفذة	0	3	0	1	3	7
تم رفضها	2	0	0	0	1	3
جارية	1	0	0	1	1	3
النيابة العامة في أبو ظبي						
إجمالي الطلبات المستلمة	2	1	0	0	0	3
المنفذة	0	1	0	0	0	1
الجارية	2	0	0	0	0	2
النيابة العامة في رأس الخيمة						
إجمالي الطلبات المستلمة	2	1	5	3	1	12
المنفذة	2	1	5	3	1	12
النيابة العامة الاتحادية						
إجمالي الطلبات المستلمة	0	1	3	0	0	4
المنفذة	0	1	1	0	0	2
تم رفضها	0	0	1	0	0	1
جارية	0	0	1	0	0	1

/المصدر: عملية تجميع الإحصاءات من قبل فريق التقييم من البيانات التي تم توفيرها من وزارة العدل والنيابات العامة – "إحصاءات النتيجة المباشرة 2، المسألة الأساسية 2.1 و2.2 – مستحدثة (17 يوليو 2019)". قامت الإمارات بتحديث الإحصاءات في 11 ديسمبر 2019

الجدول 8.7. طلبات تسليم المجرمين الواردة والمتصلة بجرائم تمويل الإرهاب والإرهاب

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014		
2	1	0	1	0	0	إجمالي الطلبات المستلمة	النيابة العامة في دبي (تمويل الإرهاب)
1	0	0	1	0	0	المنفذة	
1	1	0	0	0	0	غير المنفذة	
5	1	1	1	1	1	إجمالي الطلبات المستلمة	النيابة العامة الاتحادية
5	1	1	1	1	1	المنفذة	

ملاحظة: لم تسجل أبو ظبي أو رأس الخيمة أي طلبات لتسليم المجرمين لها علاقة بجرائم تمويل الإرهاب. وتشتمل الأرقام التي قَدِّمتها النيابة العامة الاتحادية على طلبات متعلقة بالإرهاب وتمويل الإرهاب في حين أشارت طلبات دبي إلى تمويل الإرهاب فقط. المصدر: عملية تجميع الإحصاءات من قبل فريق التقييم من البيانات التي تم توفيرها من وزارة العدل والنيابات العامة - "إحصاءات النتيجة المباشرة 2، المسألة الأساسية 2.1 و2.2 - مستحدثة (17 يوليو 2019)". قامت الإمارات بتحديث الإحصاءات في 11 ديسمبر 2019

طلب المساعدة القانونية في الوقت المناسب لملاحقة جرائم غسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها وجرائم تمويل الإرهاب التي فيها عنصر عابر للحدود

611. لم ترهن الإمارات العربية المتحدة أنها تطلب بانتظام المساعدة القانونية الرسمية من الدول الأجنبية لملاحقة جرائم غسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها وجرائم تمويل الإرهاب. وكانت أعداد طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين منخفضة، ومنخفضة بشكل خاص بالنسبة إلى جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مع الأخذ في الاعتبار المخاطر التي تواجه الإمارات العربية المتحدة وسياقها. كما في السابق، شرحت الإمارات تفضيلها للتعاون غير الرسمي، وقالت وزارة الداخلية إنها تولي الأولوية القصوى لهذا الانخراط لأنه يؤدي إلى تحرك أسرع، على غرار عمليات الاعتقال أو الحجز. وتم أخذ ذلك في الاعتبار في سياق شعور الإمارات بالإحباط إزاء الدول التي لا تلتزم بمبادئ المعاملة بالمثل، على الرغم من الجهود المبذولة على الانخراط الثنائي حول المسائل المشتركة. واستند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: المقابلات مع وزارة العدل، والشرطة، ووحدة المعلومات المالية، ومراجعة الإحصاءات ودراسات الحالة.

العملية العامة

612. تعدّ النيابات العامة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين في حين توافق عليها المحاكم وتستعرضها وزارة العدل ثم ترسلها إلى وزارة الخارجية والتعاون الدولي لكي يتم تسليمها إلى الدولة الأجنبية من خلال القنوات الدبلوماسية الرسمية. وتشتمل طلبات تسليم المجرمين على النشرات الحمراء من الإنتربول. وعلى وزارة العدل متابعة هذه الطلبات كل 3 أشهر.

المساعدة القانونية المتبادلة

613. فيما يتعلق بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة الصادرة، وعلى الرغم من الاعتراف بالجرائم الأصلية الأجنبية كتهديد ملحوظ من تهديدات جرائم غسل الأموال، يبقى إجمالي أعداد الطلبات منخفضة، مع العلم أن 45 طلباً مرسلًا من كافة النيابات العامة في الإمارات العربية المتحدة بين 2013 و2018 فيما يتعلق بجرائم غسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها وجرائم تمويل الإرهاب. وترتبط نسبة ملحوظة من الطلبات من كافة النيابات العامة بالاحتيايل أو التزوير أو السرقة وتم اعتبارها كلها جرائم أصلية ملحوظة في التقييم الوطني للمخاطر. ولكن ما من نمط واضح لعدد الطلبات الإجمالية، باستثناء أن عدد الطلبات الصادرة من دبي تضاعف من 4 عام 2016 إلى 8 عام 2018، وخلال فترة العامين ذاتها، وصل العدد في أبو ظبي إلى ذروته مع 6 طلبات صادرة عام 2017 ولكن طلباً واحداً فقط عام 2018. وإلى حد ما، يمكن شرح ذلك من خلال التركيز الأكبر على التعاون عبر السبل غير الرسمية (على سبيل المثال التعاون بين الشرطة من خلال ضباط الإرتباط الأجنبي في الإمارات) ولكن على ضوء الطموحات في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال حول التعاون الدولي الرسمي، لا يتوافر ما يكفي من الأدلة التي تشير إلى تغيير محتمل من التعاون غير الرسمي إلى التعاون الرسمي. كما تجدر الإشارة إلى أن الإمارات تنقذ كذلك التدابير الوقائية وتقوم بترحيل المقيمين الأجانب على أساس الأدلة التي تم جمعها من خلال التحقيقات المحلية. ويتم تشارك هذه المعلومات مع الدولة الملتقبة لكي تتمكن من تطبيق التدابير الإضافية، وذلك وفقاً لطبيعة الجريمة.

الجدول 8.8. مصدر طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الصادرة إلى الدول الأجنبية

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013
النيابة العامة في دبي	8	5	4	2	1	
النيابة العامة الاتحادية	1	1	2	3	3	3
النيابة العامة في أبوظبي	1	6	0	1	2	
النيابة العامة في رأس الخيمة	1	1	0	0	0	0
المجموع (بحسب العام)	11	13	6	6	6	3

ملاحظة: تشتمل هذه الإحصاءات على الطلبات الصادرة فيما يتعلق بالجرائم الخطرة (21 فئة للجرائم الأصلية). لم تتوفر بعض الإحصاءات للعام 2013.

المصدر: إحصاءات النتيجة المباشرة 2 المستحدثة، الجدول 2.2.1

614. كما جاء أعلاه، ما من نمط واضح لعدد طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الصادرة والمتصلة بجرائم غسل الأموال. على سبيل المثال، كانت الطلبات الصادرة الستة من النيابة العامة في أبوظبي عام 2017 متصلة بجرائم غسل الأموال وتمثل هذه الطلبات جميع الطلبات المتصلة بجرائم غسل الأموال بين 2013 و2018. 4 طلبات ما زالت جارية في حين لم يتم تنفيذ طلبين. وأرسلت النيابة العامة في دبي 3 (عام 2017 و2018) وطلبين من هذه الطلبات – إلى البحرين وكينيا – أسفرت عن إدانة بغسل الأموال في الإمارات العربية المتحدة (راجع النتيجة المباشرة 7). أرسلت النيابة العامة الاتحادية طلباً واحداً متصلاً بغسل الأموال وتمويل الإرهاب وما زال هذا الطلب جارياً (راجع المربع 8.1 أدناه). ويعدّ هذا الطلب الصادر الوحيد المتصل بتمويل الإرهاب عبر كافة الولايات العامة. ولم ترسل النيابة العامة في رأس الخيمة أي طلب مساعدة قانونية متبادلة متّصل بجريمة غسل الأموال بين 2013 و2018.

615. ويعكس هذا الأمر من جديد السلوك تجاه التعاون الرسمي وغياب قضايا غسل الأموال التي غالباً ما تؤدي إلى استحداث طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، على الرغم من التدابير الوقائية مثل الترحيل. لكن، وبما أن استراتيجية الإمارات لمكافحة غسل الأموال تعزز التشديد على اعتماد استجابة على صعيد النظام لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تتوقّع رؤية انتقال التعاون غير الرسمي إلى شكل رسمي، وبشكل خاص إن ارتفع عدد الملاحقات القضائية لجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

المربع 8.1: طلب النيابة العامة الاتحادية للحصول على مساعدة قانونية متبادلة حول قضية متّصلة بغسل أموال/تمويل الإرهاب
 إن الإمارات في صدد طلب المساعدة حول قضية تتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب. استلمت شركتنا تجارة عامة مسجلتان في الإمارات الأموال والتحويلات والشيكات من منظمة خيرية في دولتين أوروبيين مدرجة على قائمة وورلد تشيك كمنظمة تدعم حماس والإخوان المسلمين. ويشتهر بأن مواطناً أوروبياً يملك محل صرافة في عاصمة أوروبية، يقوم بغسل متحصلات جريمة تحقق فيها النيابة العامة. أرسلت النيابة العامة طلب مساعدة قانونية متبادلة إلى السلطات المختصة في الدولة المعنية في سبتمبر 2018 لتجميد الأموال والحساب المصرفي الخاص بالمشتبّه بهم في قضية غسل الأموال، تدعمه الوثائق ذات الصلة التي تثبت تورط المشتبه بهم في جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وفي ديسمبر 2018، طلبت الجهات في الدولة الأجنبية الحصول على معلومات إضافية تم توفيرها على الفور. ما زالت الإمارات تنتظر الحصول على إجابة إضافية.

المربع 8.2: طلب النيابة العامة في دبي للحصول على مساعدة قانونية متبادلة حول قضايا غسل أموال
 استكملت مؤخراً شرطة دبي والنيابة العامة فيها التحقيقات في جريمة غسل أموال شارك فيها أشخاص طبيعيون واعتباريون. وكانت الجريمة الأصلية تتعلق بالاحتيال (قرصنة بريد إلكتروني خاص بعمل تجاري). واشتملت هذه القضية على مساعدة قانونية متبادلة مع كينيا والبحرين، مع مواد من الدولتين دعمت الملاحقة القضائية الناجحة ضد شخصين من الأشخاص الطبيعيين الأربعة والشركة المتورطة في تسهيل الاحتيال.
 إن قضية مشابهة، تشتمل على مساعدة قانونية متبادلة مع أستراليا، جارية حالياً.

616. أرسلت الإمارات عدداً محدوداً من الطلبات لتجميد الأصول في دول أخرى – راجع النتيجة المباشرة 8.

تسليم المجرمين

617. إن عدد طلبات تسليم المجرمين أكثر من عدد طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتصلة بالجرائم الأصلية لغسل الأموال، ولكن العد لا يزال متوازناً نسبياً إن أخذنا في الاعتبار هيكل المخاطر الخاص بالإمارات العربية المتحدة وتهديد جرائم غسل الأموال والجرائم الأصلية الأجنبية. وتبقى أعداد الطلبات المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب منخفضة جداً، باستثناء النيابة العامة الاتحادية التي قدمت 9 طلبات لتسليم

المجرمين تتعلق بجرائم غسل الأموال - 5 من هذه الطلبات تم رفضها و4 لا تزال جارية. ولم تقدّم النيابة العامة في دبي وأبو ظبي ورأس الخيمة أي طلبات لتسليم المجرمين التي تتعلق بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب. أما الطلبات التي أرسلتها النيابة العامة فلقيت نجاحاً محدوداً، مع العلم أن نسبة كبيرة من الطلبات تم رفضها أو لا تزال جارية لفترة طويلة من الزمن.

الجدول 8.9. مصدر الطلبات الصادرة لتسليم المجرمين

المجموع (بحسب كل نيابة عامة)	2018	2017	2016	2015	2014	2013
النيابة العامة في دبي	2	7	9	8	15	
النيابة العامة الاتحادية	1	3	10	3	3	3
النيابة العامة في أبو ظبي	2	4	0	2	1	
النيابة العامة في رأس الخيمة	0	0	0	4	2	2
المجموع (بحسب كل عام)	5	14	19	17	21	5

ملاحظة: تشتمل هذه الإحصاءات على طلبات صادرة تتعلق بجرائم خطرة (21 فئة للجرائم الأصلية). بعض الإحصاءات غير متوفرة للعام 2013.

مصدر: إحصاءات النتيجة المباشرة 2 المستحدثة، الجدول 2.2.12

طلب وتقديم أشكال أخرى من التعاون الدولي من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب⁴²

618. وصفت الإمارات العربية المتحدة التعاون غير الرسمي بركيزة مقاربتها، وبصورة عامة برهنت عن قدرة فضلى على طلب وتقديم التعاون غير الرسمي مقارنة بالتعاون الرسمي، وبشكل خاص مع التركيز المتزايد مؤخراً على غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وثمة مجموعة من الآليات الراهنة لتسهيل التعاون غير الرسمي، بما في ذلك مذكرات التفاهم، والعضوية في مجموعة إغمونت، والإنتربول، ومنظمة الجمارك العالمية، والهيئات والجهات الرقابية. وأثبتت وحدة المعلومات المالية أنها تطلب المساعدة لإضافة القيمة إلى جهود جهات إنفاذ القانون، ولكن عدد الطلبات الصادرة كان منخفضاً وتعدّ مواردها غير كافية للتعامل مع عدد الطلبات الواردة. ويعدّ تعاون الشرطة فعالاً، وبشكل خاص من خلال ضباط الإرتباط الأجنبي في الإمارات العربية المتحدة، ولكن هذا التعاون معظمه مستجيباً وليس استباقياً. ويعمل جهاز أمن الدولة بشكل نشط مع النظراء الأجانب حول مسائل تمويل الإرهاب. وفي حين تم تقديم بعض التعاون الاستباقي حول تهريب الأموال النقدية/المعادن الثمينة والأحجار الكريمة وغسل الأموال القائم على التجارة مع الشركاء الدوليين من قبل الهيئة الاتحادية للجمارك، لا يبدو وكأن هذا التعاون روتيني في سياق هيكل المخاطر في الإمارات، ومع الأخذ في الاعتبار بشكل خاص هيمنة المال النقدي على الاقتصاد. ويبدو أن الجهات الرقابية تطلب وتقدّم أشكال التعاون المناسبة، وبشكل خاص من خلال الجهات الرقابية وتقوم بوضع الآليات للتعامل مع تنسيق هذه الطلبات. واستند فريق التقييم في استنتاجاته إلى: المقابلات مع الجهات ذات الصلة، ومراجعة دراسات الحالة، والإحصاءات والمصادر، والتغذية العكسية حول التعاون الدولي من الوفود الأخرى.

التعاون مع وحدة المعلومات المالية

619. تبادلت وحدة المعلومات المالية المعلومات مع 135 دولة منذ 2014. وفي حين تملك وحدة المعلومات المالية الإطار الضروري للتعاون مع النظراء (الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء في مجموعة إغمونت)، إلا أنها تعاني من نقص في الموارد. يقوم موظفان فقط في وحدة التعاون الدولي في وحدة المعلومات المالية للتعامل مع العدد المتزايد من التبادلات (769 عام 2018)، على الرغم من إمكانية توفير المساعدة من المحللين الآخرين في الوحدة. وتنوي وحدة المعلومات المالية زيادة مواردها ليصل العدد إلى 4 أشخاص في وحدة التعاون الدولي، ما يشكّل تغييراً إيجابياً ولكنه ليس كافياً لتلبية الطلب ومتابعة عمليات الإحالة التلقائية.

620. فيما يتعلق بالطلبات الصادرة، تذكّرت جهات إنفاذ القانون أنها تطلب المساعدة من وحدة المعلومات المالية لتتبع الأصول في الخارج. ويمكن لوحدة المعلومات المالية كذلك أن تطلب الحصول على التعاون الدولي لمتابعة تقارير المعاملات المشبوهة التي تستلمها وتفضل ذلك على أساس كل حالة أو فيما يتعلق بالطلبات الواردة السابقة. وبصورة عامة، يعدّ عدد الطلبات الصادرة عن وحدة المعلومات المالية التي تصل إلى قرابة 40 طلباً في العام، منخفضاً جداً مع الأخذ في الاعتبار أن غسل المنتحولات الأجنبية يجب أن يشكّل أولوية. يتم إعداد ثلث هذه الطلبات الـ 40 بالنيابة عن جهات إنفاذ القانون، ما يشير كذلك إلى أن وحدة المعلومات المالية تضطلع بعمل استباقي محدود جداً. مؤخراً، يبدو أن وحدة المعلومات المالية بدأت تضطلع بدور استباقي أكثر، من خلال طلب المساعدة من وحدات المعلومات المالية الأجنبية للكشف عن قضية غسل

⁴² يشتمل هذا القسم على آراء فريق التقييم حول المسألتين الأساسيتين 2.3 و2.4.

أموال محتملة (راجع المربع أدناه)، ولكن نتائج هذه الجهود ما زالت في مراحلها الأولية. في حين أن هذه التطورات إيجابية، تدعو الحاجة إلى تعاون دولي استباقي ومستدام أكثر لإثراء المعلومات الاستخباراتية في حوزة وحدة المعلومات المالية وتيسير التحرك ضد المجرمين وأصولهم.

المربع 8.3: طلب وحدة المعلومات المالية للتعاون الدولي

استلمت وحدة المعلومات المالية تقريراً عن معاملة مشبوهة حول "X"، وهو موظف يملك حساباً في بنك إماراتي. وأظهر تحليل القضية عدداً من الإيداعات الواردة، تلتها تحويلات خارجية إلى دول أخرى. وعلى أساس اشتباه، تم إرسال طلب للحصول على المعلومات عام 2016 إلى عدد من وحدات المعلومات المالية التي حققت في القضية وأكدت على أن المشتبه به كان يؤدي دور الوسيط في شبكة غسل أموال كبيرة. وعلى أساس هذا التعاون، تمت إحالة التفاصيل عن قضية تقرير المعاملة المشبوهة إلى وكالة إنفاذ القانون في الإمارات العربية المتحدة لاتخاذ خطوات إضافية. وتم تشكيل لجنة مشتركة بين وحدة المعلومات المالية ووكالة إنفاذ القانون ذات الصلة لإعداد تقرير في مشترك شامل ولكن النتيجة ما زالت عالقة.

المصدر: تقرير فعالية النتيجة المباشرة 2 في الإمارات العربية المتحدة، القضية 2.3.4 ج

621. فيما يتعلق بالطلبات الواردة، وبحسب بعض الوفود، بدأت وحدة المعلومات المالية تدريجياً بتحسين جودة الاستجابة التي تقدّمها إلى النظراء الأجانب. وارتفع عدد الطلبات من 345 عام 2014 إلى 537 عام 2018، مع العلم أن دولتين (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة) شكّلا ثلث الطلبات. منذ عام 2016، تمت الاستجابة لمتوسط 80% من الطلبات خلال 30 يوماً أو أقل. وتعدّ الأولوية إلى قضايا تمويل الإرهاب والاحتيال وتعالج على الفور، في حين أن الطلبات المتعلقة بجرائم غسل الأموال تعدّ من الأولويات المتوسطة فحسب. على الصعيد المحلي، أسفرت هذه الطلبات كذلك عن عدد كبير من الإنذارات التي تم إرسالها إلى المؤسسات المالية (التي بدورها قد تؤدي إلى تقارير جديدة عن المعاملات المشبوهة) وقد تشكّل أساساً للإحالة إلى جهات إنفاذ القانون. ولكن أسوء بالإحالات الأخرى، لا تُترجم إلى تحقيقات إضافية.

622. وقبل عام 2018، كانت وحدة المعلومات المالية تقدّم معلومات استخباراتية محدودة. ولكن وحدة المعلومات المالية أدركت الحاجة إلى تحسين جودة واتساق المعلومات الاستخباراتية المالية التي توفّرها عند الطلب ولكن من خلال عمليات الإحالة التلقائية كذلك. وبالتالي، أطلقت وحدة المعلومات المالية سياسة جديدة عام 2018 لجمع المعلومات من مصادر متنوّعة: وأرسلت وحدة المعلومات المالية 61 طلباً للمعلومات إلى جهات إنفاذ القانون (بما في ذلك الهيئة الاتحادية للجمارك)، هيئات المناطق الحرة وسجلات الأراضي والجهات الرقابية لدعم تحليل التعاون الدولي. أما استحداث نظام GoAML الجديد فأتاح توفير تحليل أفضل للمعلومات الاستخباراتية المالية، والقدرة على الوصول بشكل منتظم إلى مجموعة واسعة من البيانات الأخرى.

623. تؤدي وحدة المعلومات المالية دوراً حيوياً في دعم عودة الأموال المرتبطة بالاحتيال على غرار قرصنة البريد الإلكتروني خاص بعمل تجاري، تم إرسالها إلى الإمارات أو عبرت فيها. وأصدر المصرف المركزي المبادئ التوجيهية إلى المؤسسات المالية لتحديد عملية إعادة الأموال، ما يلغي الحاجة إلى طلبات رسمية لإعادة الأصول. ومتى قامت الضحية بإبلاغ بنكها المحلي أو متى قام ضابط الارتباط في الإمارات العربية المتحدة بتوجيه إنذار إلى الشرطة/وحدة المعلومات المالية، يتم إصدار نشرة إعادة الأموال إلى المؤسسة المالية في الإمارات ويتم تسجيل الإخطار في وحدة المعلومات المالية. وتتأكد الوحدة من الإخطار وفي حال تبين حصول عملية احتيال، توجّه الوحدة التعليمية إلى المؤسسة المالية في الإمارات لإعادة الأموال (راجع النتيجة المباشرة 8 للحصول على الأرقام).

الجدول 8.10. التعاون الدولي من قبل وحدة المعلومات المالية

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	
2454	537	468	449	325	345	330	الطلبات الواردة المستلمة من وحدات المعلومات المالية الأجنبية
800	117	199	181	250	42	11	الإفصاحات العفوية الواردة من وحدات المعلومات المالية الأجنبية
249	29	40	46	50	37	47	طلبات المعلومات الصادرة إلى وحدات المعلومات المالية الأجنبية
379	86	84	114	71	24	0	الإفصاحات العفوية الصادرة إلى وحدات المعلومات المالية الأجنبية

المصدر: وحدة المعلومات المالية، الإحصاءات المستحدثة الخاصة بالنتيجة المباشرة 2، الجدولان 2.3.2 و 2.4.9

تعاون الشرطة

624. بصورة عامة، تتمتع قوات الشرطة في الإمارات العربية المتحدة بعلاقات جيدة مع الجهات النظيرة الأجنبية، ما يدعم طلب المعلومات الاستخباراتية المالية وتقديمها. وقد وقّعت وزارة الداخلية على 44 مذكرة تفاهم للتعاون الدولي مع النظراء الأجانب ولكن يمكنها كذلك التعاون

في غياب مذكرة تفاهم. ويركز 20 موظفاً في وزارة الداخلية على التعاون الدولي، بما في ذلك 3 موظفون من شرطة دبي وأبو ظبي. كما يعمل 5 ضباط في وزارة الداخلية مع الإنترنت وينسقون مع اليوروبول. ويقيم 55 ضابطاً إرتباطاً من مختلف الشركاء الدوليين في الإمارات العربية المتحدة ويؤدون دوراً رئيسياً في التحقيقات المعقدة في جرائم غسل الأموال.

625. أظهرت الإحصاءات التي قدمتها وزارة الداخلية للأعوام 2014 إلى 2018 أكثر من 66400 نوع مختلف من التعاون، على الرغم من أن 63535 منها شكّلت طلبات لتبادل المعلومات، بتسهيل من الإنترنت. وفيما يتعلق التعاون غير الرسمي حول جرائم غسل الأموال، يبدو أن الأرقام منخفضة بشكل مفاجئ، وبشكل خاص مقارنة بإجمالي الطلبات المرسل إلى جهات إنفاذ القانون الأجنبية وقدرة الإمارات العربية المتحدة على الإدانة من خلال استخدامها الدوري للتعاون غير الرسمي. وتشكّل الطلبات المتصلة بغسل الأموال أقل من 2% من كافة طلبات وزارة الداخلية إلى النظراء الأجانب، ما يتعارض مع هيكل المخاطر المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات. ومع زيادة التركيز على غسل الأموال، يتطور هذا التعاون. وأشارت دراسات الحالة التي جاءت على ذكر تعاون غير رسمي جارٍ حول جرائم غسل الأموال إلى مجموعة كبيرة من التحقيقات المعقدة، مع مجموعة من الشركاء ذات الأولوية. على سبيل المثال:

- عرضت وزارة الداخلية تحقيقات جوهرية في جرائم غسل الأموال ارتكبتها شبكة مهنية. واشتملت هذه التحقيقات على المملكة المتحدة وألمانيا وجاءت نتيجة إفصاح كاذب عن الأموال. وأشرفت وزارة الداخلية على التعاون بين الجهات المحلية مثل الهيئة الاتحادية للجمارك ووحدة المعلومات المالية، وقامت بتنسيق التعاون مع النظراء الأوروبيين. ولا تزال المعلومات الاستخباراتية حول الأفراد والأشخاص الاعتباريين وعملية تحديد المتحصلات المحتملة للجرائم مستمرة، في حين أن عدداً من المحاكمات ما زالت جارية في ألمانيا والمملكة المتحدة.
- كما أنشأت وزارة الداخلية والنيابات العامة فرقة عمل مع الجهات الفرنسية والإيطالية لمعالجة مخاطر غسل الأموال المشتركة. وفي حين لا تزال هذه الجهود جارية، سبق وتشارك كافة الشركاء المعلومات الاستخباراتية بهدف تحقيق تقدم في التحقيقات المشتركة أو ملاحقة نتائج التعطيل الأخرى، وذلك بحسب طبيعة الخطر وتشعبه.
- وتحديثت شرطة دبي عن التعاون مع المملكة المتحدة حول عدد من المسائل، بما في ذلك تعطيل وجمع المعلومات الاستخباراتية عن المجرمين من ذوي الأولوية القصوى المقيمين في دبي الذين حددتهم المملكة المتحدة. وأشارت شرطة دبي إلى عدد من التحقيقات حيث تعاونت مع سلطات إنفاذ القانون في المملكة المتحدة، بما في ذلك حول المخاطر المشتركة الرئيسية على غرار نقل كميات كبيرة من المبالغ النقدية في الشحن. وتحول هذا التعاون إلى أنشطة تنفيذية تمهد الطريق أمام تعاون أكبر مع تطوّر خطوط الإستفسار. وتستخدم شرطة دبي هذه المخرجات من الأموال النقدية في الشحن وهذه الصلات بمؤسسة محددة لتحويل الأموال لمعالجة الثغرات في ضوابط مكافحة غسل الأموال. وفيما يتم تعزيز هذه الضوابط، تنوي شرطة دبي استخدام هذه المؤسسة لتحويل الأموال كمثال لدعم رفع المعايير عبر المؤسسات المختلفة في القطاع.

626. وعليه، وفي حين كان التعاون السابق تفاعلياً في العموم، شهدت النقلة في السياسة حول غسل الأموال عام 2018 ارتفاعاً في التعاون التنفيذي الاستباقي والإيجابي، مع الشركاء من ذوي الأولوية التي حددتها الإمارات العربية المتحدة في أغلب الأحيان.

الجدول 8.11. طلبات وكالة إنفاذ القانون الصادرة إلى النظراء الأجانب (جرائم غسل الأموال وكافة الجرائم)

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	
53	6	16	12	8	7	4	طلبات متصلة بغسل الأموال تم إرسالها إلى جهات إنفاذ القانون الأجنبية
671 45	-	356 11	959 11	463 9	924 7	969 4	إجمالي الطلبات المرسل إلى جهات إنفاذ القانون الأجنبية
-	-	0.14	0.10	0.08	0.09	0.08	نسبة الطلبات المتصلة بغسل الأموال

المصدر: وزارة الداخلية، الإحصاءات المستحدثة الخاصة بالنتيجة المباشرة 2، الجدول 2.3.1

627. فيما يتعلق بالطلبات الواردة، قدمت وزارة الداخلية الإحصاءات لإظهار أنها تستجيب لكافة الطلبات (راجع الجدول أدناه). وكان عدد الإفصاحات التلقائية من وزارة الداخلية إلى جهات إنفاذ القانون الأجنبية منخفضاً إلى حد ما ولكن الاتجاه إلى ارتفاع مستمر.

الجدول 8.12. التعاون غير الرسمي بين أجهزة الشرطة

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	التعاون بين أجهزة الشرطة / إنفاذ القانون
1,480	222	295	273	254	236	200	الطلبات المستلمة من جهات إنفاذ القانون الأجنبية (كافة الجرائم بما في ذلك غسل الأموال وباستثناء تمويل الإرهاب)
1,480	222	295	273	254	236	200	الطلبات المنقذة (ابتداءً من شباط/فبراير 2019)
483	92	107	93	75	64	52	الطلبات المستلمة من جهات إنفاذ القانون الأجنبية (غسل الأموال)
483	92	107	93	75	64	52	الطلبات المنقذة (ابتداءً من شباط/فبراير 2019)
259	66	51	33	28	37	44	الطلبات المستلمة من خلال الإنترنت (باستثناء تمويل الإرهاب)
259	66	51	33	28	37	44	الطلبات المنقذة (ابتداءً من تموز/يوليو 2019)
240	52	65	54	23	19	27	الإفصاحات العفوية من وزارة الداخلية إلى الجهات النظرية الأجنبية (باستثناء تمويل الإرهاب)
38,528	1,279	8,158	9,360	8,498	6,197	5,036	الطلبات المستلمة من جهات إنفاذ القانون الأجنبية (تمويل الإرهاب)

المصدر: وزارة الداخلية

التعاون من أجل مكافحة تمويل الإرهاب / الأمن

628. وفيما يتعلق بمكافحة تمويل الإرهاب، لا يزال التعاون غير الرسمي متواصلاً مع الشركاء الرئيسيين لتعطيل أنشطة تمويل الإرهاب. وقدّم أمن الدولة معظم هذا التعاون. وكما جاء أدناه، يرسل عدداً كبيراً من الطلبات ويستلمها. ويعزى سبب الاختلاف في عدد الطلبات بين أمن الدولة ووزارة الداخلية إلى الطلبات الإضافية المتصلة بالإرهاب وتمويل الإرهاب والاختلاف في نظام عمل الوكالات.

الجدول 8.13. طلبات المعلومات الواردة والصادرة المتصلة بالإرهاب وتمويل الإرهاب – أمن الدولة

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	الطلبات المرسلّة إلى الجهات النظرية الأجنبية
41688	6263	7458	9557	8459	5579	4372	
38528	1279	8158	9360	8498	6197	5036	الطلبات المستلمة من الجهات النظرية الأجنبية

ملاحظة: قد تشمل هذه الأرقام على طلبات عدّة تتعلق بالقضية ذاتها. كما قد تشمل على استلام التحديثات التي طرأت على قوائم المقاتلين الأجانب وتبادلها.

المصدر: أمن الدولة، الجدول 2.3.1 ب

تعاون الجمارك

629. نفّذت الهيئة الاتحادية للجمارك 14 اتفاقاً ثنائياً، في حين يجري العمل حالياً على استكمال 16 اتفاقاً آخرًا ويجري التفاوض بشأن 34 اتفاقاً آخرًا مع الشركاء الرئيسيين. وعند التعامل مع مسائل الجمارك العامة، قامت الهيئة الاتحادية للجمارك بتعميم 42 تقريراً استخباراتياً على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك تهريب المخدرات والتبغ والسلع المحظورة، والبعض منها أدى إلى عمليات حجز في الموانئ عبر الإمارات العربية المتحدة. وعلى الرغم من فرض عدد ملحوظ من العقوبات المتصلة بالإفصاحات المالية (راجع النتيجة المباشرة 8)، والتحليل الاستخباراتي المفصّل لتحركات الأموال النقدية والأحجار الكريمة والمعادن الثمينة من قبل الهيئة الاتحادية للجمارك، لا يبدو أنها شاركت حتى الآن في تعاون دولي رسمي أو غير رسمي مستمر بشأن غسل الأموال/تمويل الإرهاب. ولكن، وفي إطار عمل اللجنة الفرعية للتحقيق في جرائم غسل الأموال، تنسّق وزارة الداخلية مشروعاً مشتركاً بين الوكالات للتحقيق في تهريب الأموال النقدية والأحجار الكريمة والمعادن الثمينة عبر الحدود، واستغلال الهياكل المؤسسية، بما في ذلك بناء القدرات مع الشركاء الدوليين التي أدت إلى نشاط تنفيذي مشترك.

الجدول 8.14. الطلبات الواردة إلى الهيئة الاتحادية للجمارك المتعلقة بالتهريب

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	الطلبات من هيئات الجمارك الأجنبية
8	5	2	1	0	0	0	

المصدر: الهيئة الاتحادية للجمارك، تقرير فعالية النتيجة المباشرة 2، الجدول 2.4.6

تعاون الهيئات الرقابية

630. يبدو أن الجهات الرقابية تسعى إلى طلب وتقديم التعاون المناسب من خلال الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف (مذكرة تفاهم مع المنظمة الدولية للجان الأوراق المالية)، على أساس مبدأ المعاملة بالمثل ومن خلال آليات التعاون المحددة مثل الجهات الرقابية. ويتعلق الكثير من الطلبات بعمليات التحقق "المناسبة واللائقة" (راجع المسألة الأساسية 3.1). ولا يتعلق الكثير من الطلبات بمسائل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأخرى، إلى جانب سلطة دبي للخدمات المالية التي قدّمت دراسات حالة عن تعاون أذى إلى اتخاذ إجراءات بحق هيتنين.

631. كانت التغذية العكسية حول التعاون الدولي إيجابية فيما يتعلق بتعاون الجهات الرقابية، ولكن بعض الدول أشارت إلى صعوبة تحديد الجهات الرقابية الصحيحة.⁴³

التبادل الدولي للمعلومات الأساسية والمعلومات التي تتعلق بالمستفيد الحقيقي من الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية

632. إلى جانب السجلات العامة المتاحة في مركز دبي المالي العالمي وسوق أبو ظبي العالمي، تقوم الإمارات العربية المتحدة بتطوير السجل الاقتصادي الوطني للجمع بين المعلومات الأساسية حول كافة الأشخاص الاعتباريين في الدولة. ومتى تم استكماله، سيوفّر القدرة على وصول عموم الناس إلى هذه المعلومات، وسيشكل نقطة انطلاق مفيدة تساعد وحدة المعلومات المالية وجهات إنفاذ القانون في تقديم التعاون إلى الشركاء.

633. قبل قانون مكافحة غسل الأموال لعام 2018 ولائحته التنفيذية، لم تتوافر أي متطلبات قانونية للشركات والسجلات للاحتفاظ بهذه المعلومات وكان جمع المعلومات عن المستفيد الحقيقي غير متسق، وإن تم الاحتفاظ بهذه المعلومات، احتفظت بها المؤسسات المالية بحسب متطلبات الجهات الرقابية الفردية. وعليه، تم جمع وتبادل المعلومات عن المستفيد الحقيقي في السابق من قبل الجهات الرقابية على المؤسسات المالية ووزارة المالية من أجل الطلبات الضريبية. ولم تقدّم الإمارات أي أدلة مقنعة تفيد بأن هذه الطرق يتم استخدامها لتبادل المعلومات الأساسية والمعلومات المتعلقة بالمستفيد الحقيقي. على مدى خمس سنوات (2014 إلى 2018)، تم تقديم 112 طلباً لمساعدة قانونية متبادلة إلى النيابة العامة الاتحادية ونيابة دبي تتعلق بطلب معلومات عن المستفيد الحقيقي. لم يتم تقديم نتائج هذه الطلبات، ومع ذلك، بالنظر إلى النتائج العامة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة الموضحة سابقاً في هذا الفصل، لم يتم إثبات أن هذا النوع من التعاون فعال.

634. إلا أن وحدة المعلومات المالية قادرة إلى حد ما على تقديم المعلومات الأساسية والمعلومات التي تتعلق بالمستفيد الحقيقي إلى الجهات النظيرة من خلال الاعتماد على المعلومات في قاعدة البيانات الخاصة بتقارير المعاملات المشبوهة أو من خلال طلب المعلومات، عند توافرها، من المؤسسات المالية، وجهات إنفاذ القانون، وسجلات الشركات. وحتى يتم استكمال الوصول المباشر إلى 39 سجلاً، ستبقى طلبات وحدة المعلومات المالية إلى هذه الجهات محدودة، مع 4 طلبات مشابهة تم إرسالها إلى مركز دبي للسلع المتعددة ومجلس دبي للمناطق الحرة عام 2019. وبصورة عامة، ثمة بعض المخاوف المتعلقة بإمكانية جمع السلطات المختصة وتقديمها للمعلومات الحديثة والدقيقة عن المستفيد الحقيقي النهائي، وبشكل خاص بسبب الإقرار الأخير للوائح الجديدة بشأن المستفيد الحقيقي النهائي والتفاوت في تطبيقها في أرجاء الدولة.

الخلاصة بشأن النتيجة المباشرة 2

635. صنفت الإمارات العربية المتحدة على أنها تتمتع بمستوى متدنٍ من الفعالية في النتيجة المباشرة 2.

⁴³ لحظت السلطات أن اللجنة الرقابية الجديدة سنودي دوراً في تنسيق طلبات التعاون الدولي.

ملحق الالتزام الفني

يوفر هذا الملحق تحليلاً مفصلاً لمستوى الإلتزام بالتوصيات الأربعين لمجموعة العمل المالي الخاصة بدولة الإمارات العربية المتحدة، ولا يتضمن هذا الملحق نصاً وصفيًا لوضع الدولة أو مخاطرها، بل يقتصر فقط على تحليل المعايير الفنية لكل توصية، ويجب قراءته بالإقتران مع تقرير التقييم المتبادل.

درجات الإلتزام الفني⁴⁴

ت 10	ت 9	ت 8	ت 7	ت 6	ت 5	ت 4	ت 3	ت 2	ت 1
ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم جزئياً	ملتزم جزئياً	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم جزئياً
ت 20	ت 19	ت 18	ت 17	ت 16	ت 15	ت 14	ت 13	ت 12	ت 11
ملتزم	ملتزم جزئياً	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير
ت 30	ت 29	ت 28	ت 27	ت 26	ت 25	ت 24	ت 23	ت 22	ت 21
ملتزم	ملتزم جزئياً	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم	ملتزم جزئياً	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير
ت 40	ت 39	ت 38	ت 37	ت 36	ت 35	ت 34	ت 33	ت 32	ت 31
ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم إلى حد كبير	ملتزم	ملتزم

⁴⁴ درجات الإلتزام الفني قد تكون ملتزم، ملتزم إلى حد كبير، ملتزم جزئياً أو غير ملتزم.

التوصية 1 – تقييم المخاطر وتطبيق - المنهج القائم على المخاطر

هذه توصية جديدة لم يتم تقييمها في تقرير التقييم المتبادل الأخير.

المعيار 1.1 – استكملت الإمارات عملية - عملية التقييم الوطني للمخاطر على الصعيد الوطني في 25 سبتمبر 2018 وقامت بتحديث الإحصاءات ذات الصلة في مايو 2019. وقامت الإمارات بتطوير عملياتها الخاصة لإجراء تقييم المخاطر على الصعيد الوطني، واشتملت على استبيانات وورش عمل مع مجموعة واسعة من الجهات في القطاع العام وبعض المشاركين من القطاع الخاص. وكجزء من هذه العملية، استعرضت الإمارات كل من: تعرّضها للجرائم الأصلية الـ 21 التي حددها مجموعة العمل المالي، بما في ذلك غسل الأموال المهي؛ وتهديدات تمويل الإرهاب وبشكل خاص تمويل 8 مجموعات إرهابية؛ وقدرة السلطات المختصة على التعامل مع جرائم غسل الأموال/تمويل الإرهاب؛ والثغرات القطاعية الكامنة في المناطق الحرة المالية وخارجها (بما في ذلك مناطق الحرة التجارية).

إلا أن المسائل المتعلقة بكيفية استخدام هذه المنتجات عديدة، إلى جانب عدم التعمق في مصادر المعلومات والبيانات، لتطوير فهم جماعي لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما في ذلك:

- من غير الواضح كيف تتفاعل التهديدات – ونقاط الضعف هذه لتؤدي إلى مخاطر، وإن تم أخذ التدابير في الاعتبار؛
- - هناك تفاصيل محدودة حول غسل الأموال القائم على التجارة ودور مجموعات الجريمة المنظمة، ومخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب العابرة للحدود، وتعرّض الإمارات العربية المتحدة لمتحصلات الجريمة الأجنبية أو استخدام الأموال النقدية في المعاملات المالية، بما في ذلك الصلات بعقار عالي القيمة؛
- يتم التعامل - مع نقاط الضعف المتعلقة بتمويل الإرهاب بطريقة مماثلة لغسل الأموال في كل قطاع، ولا يبدو أن ذلك يتماشى مع السياق في الدولة أو مع دراسات الحالة عن تمويل الإرهاب التي تم تقديمها.

تم تطوير تقييمات منفصلة للمخاطر في ما يتعلق بالأشخاص الاعتباريين والجمعيات غير الهادفة للربح، ما يدعم عملية - التقييم الوطني للمخاطر. على الرغم من أن بعض الجهات الرقابية على المؤسسات المالية أجرت - تقييمات قطاعية، بصورة عامة، لم تقم السلطات المختصة بأي تقييمات أخرى للمخاطر لتحديد وتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات العربية المتحدة.

المعيار 1.2 – يُطلب من اللجنة الوطنية لمواجهة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وتمويل التنظيمات غير المشروعة (اللجنة الوطنية) تحديد وتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات العربية المتحدة (المادة 12 (2) من قانون مكافحة غسل الأموال). وتشتمل اللجنة الوطنية على مجموعة واسعة من الوكالات الاتحادية والجهات في المناطق الحرة المالية وبعض الوكالات من بعض الإمارات (الشارقة، أم القيوين، ورأس الخيمة) (قرار مجلس الوزراء رقم 119 لعام 2017).

أنشأ رئيس اللجنة الوطنية لجنة فرعية معنية بعملية تقييم المخاطر الوطنية في الـ 12 من يونيو 2016 لتنسيق تقييم المخاطر (القرار الإداري رقم 149 لعام 2016 الصادر عن اللجنة الوطنية) وأعيد إنشاء اللجنة الفرعية في 29 مايو 2017 (القرار الإداري رقم 214 لعام 2017 الصادر عن اللجنة الوطنية). ويترأس اللجنة الفرعية المعنية بعملية تقييم المخاطر الوطنية ممثل من هيئة الأوراق المالية والسلع وتتألف من ممثلين آخرين من المصرف المركزي ووزارة العدل وأمن الدولة ووزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والهيئة الاتحادية للجمارك (المادة الأولى من القرار الإداري رقم 214 لعام 2017 الصادر عن اللجنة الوطنية).

المعيار 1.3 – تم استكمال - عملية التقييم الوطني للمخاطر الأولى في الإمارات العربية المتحدة عام 2018 وتم تحديثها. والتزمت الجهات الإماراتية بتحديث - التقييم الوطني للمخاطر كل عامين. والتقت اللجنة الفرعية المعنية بعملية - التقييم الوطني للمخاطر للمرة الأولى في 16 يونيو 2019 وستلتي على الأقل مرة كل 6 أشهر لرصد الثغرات والتهديدات الناشئة وتقديم المشورة إلى اللجنة الوطنية حول أي تدابير مبسطة إضافية قد تبرز الحاجة إليها.

المعيار 1.4 – يعدّ - التقرير الوطني للمخاطر في الإمارات العربية المتحدة وثيقة سرّية تمت مناقشتها وإقرارها في اجتماعات مغلقة للجنة الوطنية واللجنة العليا. وطوّرت الإمارات "خطة تواصل" استخدمت آليتين لمشاركة نتائج - التقييم الوطني للمخاطر مع الوكالات المختصة والقطاع الخاص: (1) موجز رفيع المستوى للتقييم الوطني للمخاطر ("موجز تقييم المخاطر الوطني" الذي يضمّ 6 صفحات) تمت مشاركته مع المؤسسات المالية وبعض الأعمال والمهّن غير المالية المحددة من خلال الجهات الرقابية والوكالات المختصة في مارس 2019 وتحديث يحتوي على تفاصيل إضافية وبضم 30 صفحة - تمت مشاركته في يونيو 2019 و(2) دورات لزيادة التوعية حول تقييم المخاطر قامت بتنظيمها اللجنة الفرعية المعنية بعملية - التقييم الوطني للمخاطر ووزارة العدل ووزارة الداخلية، بما في ذلك في ديسمبر 2018 ويناير 2019.

المعيار 1.5 – لم تعالج خطة العمل الوطنية الخاصة بالإمارات العربية المتحدة بشكل محدد توزيع الموارد أو تطبيق التدابير الإضافية التي تكمل البرنامج الإماراتي للإصلاحات التشريعية عملاً بمعايير مجموعة العمل المالي لمعالجة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ذات الأولوية. ولكن بعض الوكالات قامت بتعديل توزيعها للموارد أو طبقت التدابير المبسطة الإضافية، وذلك نتيجة لعملية تقييم المخاطر الوطنية. على سبيل المثال، تنتقل الجهات الرقابية على المؤسسات المالية إلى استخدام مواردها عملاً بالنهج القائم على المخاطر بشأن الرقابة. وحصلت وزارة العدل ووزارة الداخلية ووحدة المعلومات المالية على موارد إضافية لتكنولوجيا المعلومات / قاعدة البيانات لترتيب الأولويات بشكل أفضل وإدارة عبء عملها. إلا أنه ليس واضحاً إذا كان ذلك يحصل عبر كافة الوكالات أو إذا يتم النظر في التدابير الإضافية للتخفيف من تعرض الإمارات للمخاطر بالنسبة إلى مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأكثر تعقيداً. ويتعين على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة أن تأخذ في الاعتبار نتائج عملية تقييم المخاطر الوطنية عند تطبيق تدابير التخفيف (المادة 4 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 1.6 – لا تسمح الإمارات بإعفاءات من – تطبيق توصيات مجموعة العمل المالي. ولا يغطي نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الكازينوهات لأن القانون في الإمارات العربية المتحدة (المواد 413 – 416 من قانون العقوبات) يحظرها.

المعيار 1.7 (أ) تطلب الإمارات العربية المتحدة من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة اتخاذ - إجراءات العناية المعززة لإدارة المخاطر العالية والتخفيف منها (المادة 4 (2) (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). (ب) تطلب الإمارات من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة توثيق مخاطرها وإدراج المعلومات عن المخاطر العالية في تقييمات المخاطر والأخذ في الاعتبار نتائج - التقييم الوطني للمخاطر عند تطبيق تدابير التخفيف (المادة 4 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 1.8 – تسمح الإمارات العربية المتحدة للمؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة بتطبيق - إجراءات العناية الواجبة المبسطة عندما تحدّد علاقة أو معاملة منخفضة المخاطر. ويتعين على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة الأخذ في الاعتبار نتائج عملية - التقييم الوطني للمخاطر عند تطبيق التدابير المبسطة (المادة 4 (2)-(3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 1.9 – يتعين على الجهات الرقابية ضمان - قيام المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة - بالوفاء بالتزاماتها بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، بما في ذلك المتطلبات الواردة في التوصية 1 (المادة 4 (4) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). راجع تحليل التوصية 26 والتوصية 28 للحصول على المزيد من المعلومات.

المعيار 1.10 – يتعين على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة اتخاذ الخطوات المناسبة لتحديد وتقييم وفهم المخاطر التي تواجهها في مجال غسل الأموال وتمويل الإرهاب (مع الأخذ في الاعتبار مخاطر العملاء، والدول أو المناطق الجغرافية التي تعمل فيها، ومنتجاتها، وخدماتها، ومعاملاتها المالية وقنوات التوصيل التي تعتمد عليها) (المادة 16 من قانون مكافحة غسل الأموال؛ المادة 4 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). ويشتمل ذلك على المتطلبات التالية:

(أ) توثيق عمليات تقييم المخاطر (المادة 16 (1) (أ) من قانون مكافحة غسل الأموال)؛

(ب) مراعاة كافة عوامل الخطر عند تحديد مستوى المخاطر الإجمالي وتدابير التخفيف ذات الصلة (المادة 16 (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال)؛

(ج) تحديث تقييماتها (المادة 16 (1) (أ) من قانون مكافحة غسل الأموال)؛

(د) وضع الآليات المناسبة لتقديم المعلومات عن تقييم المخاطر إلى السلطات المختصة (المادة 16 (و) من قانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 1.11 – يتعين على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة:

(أ) وضع السياسات والضوابط والإجراءات لتخفيف المخاطر - موافق عليها من قبل الإدارة العليا ويتم رصدها وتعزيزها عند الضرورة (المادة 16 (1) (د) من قانون مكافحة غسل الأموال)؛

(ب) - الإشراف على تطبيق هذه الضوابط وتعزيزها (المادة 16 (1) (د) من قانون مكافحة غسل الأموال)؛

(ج) اتخاذ التدابير المعززة لإدارة وتخفيف المخاطر عندما يتم تحديد مخاطر أعلى. (المادة 4 (2) (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال – راجع تحليل المعيار 1.7).

المعيار 1.12 – تسمح الإمارات بتطبيق تدابير العناية الواجبة المبسطة عندما يتم تحديد المخاطر المنخفضة وتتم تلبية المعايير 1.9 إلى 1.11. ولا يسمح بتطبيق تدابير العناية الواجبة المبسطة عندما تشبه المؤسسات المالية أو الأعمال والمهنة غير المالية المحددة بوقوع جريمة، بما في ذلك غسل الأموال أو تمويل الإرهاب (المادة 4 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

الترجيح والاستنتاج

- بذلت الإمارات الجهود لتحديد المخاطر وتقييمها، إلا أنه ثمة قيود ترافق هذه العملية ومصادر المعلومات، ما يؤدي إلى التشكيك في معقولية البعض من استنتاجات التقييم الوطني للمخاطر. وفي حين اعتمدت بعض - المؤسسات - منهجاً قائماً على المخاطر عند تطبيق تدابير التخفيف، لم يكن واضحاً كيف تمكنت عملية تقييم المخاطر من ضمان عملية متنسقة لتوزيع الموارد أو توجيه عملية تطوير التدابير التفاضلية الإضافية عبر كافة الشركاء لوطنيين في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. إن درجة الالتزام بالتوصية 1 هي ملتزم جزئياً.

التوصية 2 – التعاون والتنسيق المحليين

في - الجولة الأولى من علميات التقييم المتبادل، - حصلت الإمارات على درجة - " ملتزم إلى حد كبير " - واتصلت أوجه القصور الفنية بالتالي: غياب النهج الوطني المنسق للتعاون المحلي، وغياب القوانين التي تسمح للجهات التنظيمية بتشارك المعلومات مع السلطات المختصة الأخرى وغياب التعاون بين سلطات الجمارك على مستوى الإمارات والهيئة الاتحادية للجمارك. ومنذ تقرير التقييم المتبادل الأخير، قامت الإمارات باستحداث عدد من آليات التعاون الجديدة.

المعيار 2.1 – إن السياسة الوطنية الشاملة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب هي الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للأعوام 2019-2021 (تم إقرارها في 6 يناير 2019). يتم تنفيذها من خلال خطة العمل الوطنية 2018-2020. وتكون اللجنة الوطنية التي يرأسها محافظ المصرف المركزي مسؤولة عن السياسة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتقدم اللجنة الوطنية ولجانها الفرعية آلية لضمان مراجعة السياسات بشكل منتظم (راجع كذلك المعيار 1.3). وعلى الرغم من المسائل التي تم تسليط الضوء عليها في المعيار 1.1 عن عملية تقييم وتحليل المخاطر في الإمارات العربية المتحدة، تهدف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وخطة العمل الوطنية إلى رفع مستوى الامتثال الإجمالي لمعايير مجموعة العمل المالي، ووضعت عدداً من الإجراءات الممكنة التي تدعم تنفيذ نهج قائم على المخاطر لتدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

المعيار 2.2 – تم إنشاء اللجنة الوطنية عام 2000 – يرأسها محافظ المصرف المركزي وهي مسؤولة عن السياسة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحدد القانون مهامها (المادة 12 (1) من قانون مكافحة غسل الأموال). كما يؤدي المجلس الأعلى للأمن الوطني دوراً في ما يتعلق بالإجراءات والمخاطر المتصلة بالأمن الوطني، بما في ذلك تمويل الإرهاب.

المعيار 2.3 – تم وضع آليات لتمكين السلطات المختصة 105 في الإمارات من التعاون والتنسيق وتبادل المعلومات على المستوى التشغيلي ومستوى صنع السياسات:

التنسيق الإجمالي للسياسات حول مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب:

- تضم اللجنة الوطنية ثلاث لجان فرعية لصنع السياسات: (1) اللجنة الفرعية المعنية لعملية التقييم الوطني للمخاطر، (2) اللجنة الفرعية القانونية، و(3) اللجنة الفرعية المعنية بالمناطق الحرة. وتتضمن مجموعة واسعة من الوكالات، بما في ذلك: وزارة الداخلية، ووزارة العدل، ووزارة الخارجية والتعاون الدولي، ووزارة الاقتصاد، ووزارة المالية، ودائرة التنمية الاقتصادية، ووحدة المعلومات المالية، والمصرف المركزي، والجهات الرقابية على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة، وأمن الدولة، والمجلس الأعلى للأمن الوطني، والجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح، ومجموعة من ممثلي الحكومة المحلية، بما في ذلك من المنطقتين الحرتين الماليتين (قرار مجلس الوزراء رقم 119 لعام 2017 وقانون مكافحة غسل الأموال لعام 2019).

- أنشأت الإمارات كذلك لجنة عليا عام 2017 ومكتب لإدارة المشاريع لتنسيق تطوير السياسات عبر السلطات المختصة للتحضير للتقييم المتبادل الخاص بالإمارات العربية المتحدة.

التنسيق التشغيلي حول مكافحة غسل الأموال:

- تقوم لجنة مكافحة غسل الأموال في وزارة الداخلية بتنسيق استفسارات الشرطة حول جرائم غسل الأموال في عجمان/الشارقة/أم القيوين/الفجيرة. تقوم لجنة مكافحة غسل الأموال في النيابة العامة للاتحادية ولجنة مكافحة غسل الأموال في النيابة العامة في دبي بتنسيق قضايا غسل الأموال في عجمان/الشارقة/أم القيوين/الفجيرة ودبي على التوالي. عام 2019، استحدثت الإمارات تدابير إضافية لتحسين التعاون على غرار اللجنة الفرعية المعنية بالجهات التي تحقق في جرائم غسل الأموال (جهات إنفاذ القانون، وكلاء النيابة، وحدة المعلومات المالية والجمارك) واللجنة الفرعية المعنية بالجهات الرقابية المالية (القرار الإداري رقم 407 لعام 2019 ورقم 408 لعام 2019، على التوالي).

- تشارك المعلومات على المستوى المحلي: تستخدم الإمارات العربية المتحدة مذكرات تفاهم بين الوكالات الفردية كوسيلة لتبادل المعلومات على الصعيد المحلي (على سبيل المثال بين الجهات الرقابية أو مع وحدة المعلومات المالية). كما أنشأت وكالات مظلة مثل الهيئة العامة لأمن المنافذ والحدود والمناطق الحرة لتنسيق الإجراءات بين الإمارات.

التنسيق التشغيلي والتنسيق على صعيد السياسات حول مكافحة تمويل الإرهاب:

- تنسق اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب بين كافة السلطات المختصة في كافة المسائل المتصلة بمكافحة الإرهاب (المادة 62 من القانون الاتحادي رقم 7 لعام 2014 الذي عدّل المرسوم بقانون اتحادي رقم 1 لعام 2004؛ قرار مجلس الوزراء رقم 32 لعام 2016). ويعد أمن الدولة جهة الاتصال للتنسيق التشغيلي لمكافحة تمويل الإرهاب.

المعيار 2.4 – يتم تنسيق المسائل المتصلة بمكافحة تمويل الانتشار في لجنة السلع والمواد الخاضعة لرقابة الاستيراد والتصدير ("لجنة الاستيراد والتصدير") (المادة 10 من قرار مجلس الوزراء رقم 20 لعام 2019؛ المادة 12 (3) من القانون الاتحادي رقم 3 لعام 2007). وتتألف اللجنة من وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والهيئة الاتحادية للجمارك وإدارة الأمن الوقائي، والقوات المسلحة – الدفاع الكيميائي، الدفاع المدني، المصرف المركزي، وزارة الخارجية والتعاون الدولي والهيئة الاتحادية للرقابة النووية. وفي حين تعمل لجنة الاستيراد والتصدير كأمانة للعقوبات لتنسيق تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة – تمويل الانتشار (راجع التوصية 7)، تعدّ عملية التنسيق التشغيلي الواسع حول مكافحة تمويل الانتشار ورصد التهريب من العقوبات مخصصة.

المعيار 2.5 – لا تملك الإمارات أي تشريعات وطنية منفصلة عن الخصوصية وحماية البيانات التي قد تتعارض مع متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. إلا أن المنطقتين الماليتين الحرتين، أي مركز دبي المالي العالمي وسوق أبو ظبي العالمي أصدرتا التشريعات لحماية البيانات. وأنشأ مركز دبي المالي العالمي منصب المفوض لحماية البيانات في حين أن سوق أبو ظبي العالمي أنشأ مكتباً لحماية البيانات. وقد وضعت تشريعات حماية البيانات في كل من مركز دبي المالي العالمي وسوق أبو ظبي العالمي الإعفاءات لتشارك المعلومات لأغراض مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (المادة 10 و12 من قانون حماية البيانات لعام 2007 الخاص بمركز دبي المالي العالمي؛ المادة 3 (1) (ح) والمادة 5 (1) (1) من تشريعات حماية البيانات الخاصة بسوق أبو ظبي العالمي). ويجري التعاون المتواصل بين حماية البيانات وهيئات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

الترجيح والاستنتاج

وضعت الإمارات العمليات بالتعاون والتنسيق المحليين لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وفي حين تسترشد السياسات الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بالمخاطر التي تم تحديدها، تؤثر المسائل التي تواجه المعيار 1.1 على امتثال دولة الإمارات العربية المتحدة وثمة فجوات في التنسيق التشغيلي حول مكافحة تمويل الانتشار. إن درجة الالتزام بالتوصية 2 هي ملزم إلى حد كبير.

التوصية 3 – جريمة غسل الأموال

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، - حصلت الإمارات على درجة - "ملتزمة جزئياً" - تمثلت أوجه القصور - في غياب التغطية للفئات ونطاق الجرائم الأصلية وعدم القدرة على الإثبات بأن الإدانة بجريمة أصلية ليست ضرورية لإثبات أن الممتلكات هي متحصلات جريمة. كما نظر التقرير - السابق في مسائل الفعالية ضمن التوصية 3 التي باتت تدرج الآن في إطار النتيجة المباشرة 7. وعدلت الإمارات جريمة غسل الأموال عامي 2014 و2018 منذ تقرير التقييم المتبادل - السابق.

المعيار 3.1 – - غسل الأموال في دولة الإمارات العربية المتحدة مجرم حسب اتفاقيتي فيينا وباليرمو. وتطبق جريمة غسل الأموال على كافة الإمارات والمناطق الحرة وتغطي الأنشطة التالية (المادة 2 من قانون مكافحة غسل الأموال):

(أ) نقل أو تحويل المتحصلات أو إجراء أي معاملة بهدف إخفاء أو تمويه مصدرها غير القانون؛

(ب) إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للمتحصلات أو مصدرها أو موقعها أو الطريقة التي تشتمل على التصرف في المتحصلات أو الحقوق المتصلة بها أو نقلها أو ملكيتها؛

(ج) اكتساب المتحصلات أو الاحتفاظ بها أو استخدامها؛

(د) مساعدة مرتكب الجريمة الأصلية على الإفلات من العقاب.

المعيار 3.2 – (مستوى إلى حد كبير) تطبق الإمارات "نهجاً يشمل الجرائم كلها" لجريمة غسل الأموال، أي التعامل بمتحصلات أي جنائية أو جنحة يشكل جريمة غسل أموال (المادة 2 من قانون مكافحة غسل الأموال). وتعدّ الجنائية أي جريمة يصدر بحكم بالسجن ل3 سنوات كحد أدنى وتعدّ الجنحة أي جريمة يصدر بحكم بالسجن لشهر واحد كحد أدنى (المادة 28-29 من قانون العقوبات). ووفقاً للملحق أ، قامت الإمارات العربية المتحدة بتجريم كافة الفئات المحددة للجرائم الأصلية الواردة في تعاريف مجموعة العمل المالي، بما في ذلك التهريب الضريبي (المادة 26 من

القانون الاتحادي رقم 7 لعام 2017 حول الإجراءات الضريبية). وفي حين يعدّ نطاق جريمة التهرب الضريبي واسعاً، فهو يشير إلى التهرب من الضرائب الوطنية ويغطي ذلك في الوقت الحالي في الإمارات العربية المتحدة فقط ضريبة القيمة المضافة (المرسوم بقانون اتحادي رقم 8 لعام 2017 حول ضريبة القيمة المضافة). ليس من الواضح إلى أي حد تغطي جريمة غسل الأموال غسل متحصلات مجموعة من الجرائم الضريبية المباشرة أو غير المباشرة الأجنبية.

المعيار 3.3 – لا تطبق الإمارات نهج العتبة.

المعيار 3.4 – تغطي جرائم غسل الأموال أي "أموال" (ما يغطي الأصول أياً كان نوعها، الملموسة أو غير الملموسة، المنقولة أو غير المنقولة، والمستندات أو الصكوك التي تثبت تملك الأصول أو أي حق متعلق بها، أياً كان شكلها بما في ذلك الشكل الإلكتروني أو الرقمي، أو أي مصالح، أرباح أو دخل تم كسبه من هذه الأصول) و"المتحصلات" التي تعدّ من الأصول المتحصلة، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالكامل أو بالاشتراك مع الغير، من جنابة أو جنحة (المادة الأولى من قانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 3.5 – عندما يتم إثبات أن الممتلكات هي متحصلات جريمة، لا تتوافر أي متطلبات لإدانة شخص بجريمة أصلية (المادة 3 من قانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 3.6 – يغطي تعريف "الجريمة الأصلية" في قانون مكافحة غسل الأموال أي سلوك حصل في بلد آخر إن كان العمل يعاقب عليه القانون في الإمارات العربية المتحدة والبلد الآخر (المادة الأولى).

المعيار 3.7 – كما تنطبق جريمة غسل الأموال على الأشخاص الذين يرتكبون الجريمة الأصلية (المادة 2 (2) من قانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 3.8 – من الممكن الاستنباط من الملابس الوقائية الموضوعية النية والعلم اللازمين لإثبات جريمة غسل الأموال. وبموجب قانون الإجراءات الجزائية، "يحكم القاضي في الدعوى حسب القناعة التي تكونت لديه ومع ذلك لا يجوز له أن يبني حكمه على أي دليل لم يطرح على الخصوم أمامه في الجلسة" (المادة 209 من القانون الاتحادي رقم 35 لعام 1992). بالإضافة إلى ذلك، أوضحت المحكمة الاتحادية العليا أن المحكمة في المحاكمات الجنائية يمكنها أن تستنبط من الأدلة والقرائن مسؤولية المدعى عليه في الجريمة (الطعن رقم 371 لعام 2018 ورقم 379 لعام 2018).

المعيار 3.9 – تنطبق العقوبات الجنائية المتناسبة والرادعة على الأشخاص الطبيعيين الذين صدرت بحقهم حكم بجريمة غسل الأموال. ويعاقب على جرائم غسل الأموال بالسجن لمدة تصل إلى 10 أعوام أو بغرامة تتراوح بين 100 ألف و5 ملايين درهم إماراتي (ما يقارب 20 ألف إلى مليون يورو) أو بالاثنتين معاً (المادة 22 من قانون مكافحة غسل الأموال). وعندما تنطبق الظروف المشددة، يعاقب على جريمة غسل الأموال بالسجن المؤقت (3 سنوات كحد أدنى و15 سنة كحد أقصى – المادة 68 (2) من قانون العقوبات) وغرامة تتراوح بين 300 ألف و10 ملايين درهم إماراتي (ما يقارب 60 ألف إلى مليوني يورو).

المعيار 3.10 – تنطبق المسؤولية الجنائية والعقوبات المتناسبة والرادعة على الأشخاص الاعتباريين الذين صدرت بحقهم حكم بجريمة غسل الأموال، من دون الإخلال بالمسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين (المادة 65 من قانون العقوبات؛ المادة 4 من قانون مكافحة غسل الأموال). ويعاقب الأشخاص الاعتباريون بغرامة تصل إلى 500 ألف درهم إماراتي كحد أدنى و50 مليون درهم إماراتي كحد أقصى (100 ألف إلى 10 ملايين يورو) (المادة 23 من قانون مكافحة غسل الأموال). كما تنطبق هذه العقوبات على ممثلي ومدراء ووكلاء الأشخاص الاعتباريين.

المعيار 3.11 – ثمة عدد من الجرائم التابعة لجريمة غسل الأموال، بما في ذلك: المشاركة في؛ التواطؤ لارتكاب؛ المحاولة؛ التحريض والمساعدة المتعمدة في الأعمال التحضيرية (المواد 34 – 37، 44 – 47 من قانون العقوبات).

الترجيح والاستنتاج

تستوفي أغلبية المعايير وفي حين أن الإمارات وضعت جرائم واسعة النطاق للتهرب من الضرائب غير المباشرة المحلية، لم يتضح إلى أي مدى يمكن تطبيق جريمة غسل الأموال على جريمة غسل ضرائب أجنبية. إن درجة الالتزام بالتوصية 3 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 4 – المصادرة والتدابير المؤقتة

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، - حصلت الإمارات على - درجة "ملتزمة إلى حد كبير" - بمتطلبات هذه التوصية. - تتمثل أوجه القصور في - مسائل الفعالية التي يغطيها الآن تقييم الفعالية في النتيجة المباشرة 8.

المعيار 4.1 – تملك الإمارات التدابير القائمة على أحكام الإدانة التالية التي تمكّنها من مصادرة الممتلكات، سواء أكان يمتلكها المتهمون بارتكاب جريمة أو أطراف ثالثة (المادة 26 (2) من قانون مكافحة غسل الأموال).

(أ) يمكن مصادرة الممتلكات المغسولة عند الإدانة (المادة 26 (1) (أ))؛

(ب) المتحصلات أو الوسائط المستخدمة أو التي اتجهت النية إلى استخدامها أو المخصصة للإستخدام في جرائم غسل الأموال أو الجرائم الأصلية. - (المادة 26 (1) (أ))؛

(ج) الممتلكات التي هي متحصلات من تمويل الإرهاب ، أو الأعمال الإرهابية أو المنظمات الإرهابية أو يتم استخدامها فيها، أو التي اتجهت النية إلى استخدامها أو المخصصة لإستخدام في تمويل هذه الأعمال أو المنظمات الإرهابية. - (المادة 26 (1) (أ))؛

(د) ممتلكات معادلة لها في القيمة. (المادة 26 (1) (ب)).

المعيار 4.2 – وضعت الإمارات التدابير التي تمكّن السلطات المختصة من:

(أ) تحديد وتتبع وتقييم الممتلكات الخاضعة للمصادرة من خلال الصلاحيات الواسعة للنيابة العامة والمحكمة المختصة بأن تأمر بتحديد أو تتبع أو تقييم الأموال أو متحصلات الجريمة والوسائط أو الممتلكات ذات القيمة المعادلة (المادة 5 (2) و (1) من قانون مكافحة غسل الأموال). وفي حين توفر المشورة لوكلاء النيابة بعض المبادئ التوجيهية الأساسية، لا أطر قانونية أو إجرائية متوفرة حالياً لتسهيل المصادرة.

(ب) تنفيذ التدابير المؤقتة لتجميد أو حجز الممتلكات الخاضعة للمصادرة للحفاظ على الممتلكات ومنع نقلها أو التصرف فيها قبل صدور قرار بالمصادرة مثل التجميد والحجز. على سبيل المثال، يمكن لمحافظ المصرف المركزي (أو من يقوم مقامه، بعد الحصول على – الإذن من وحدة المعلومات المالية) أن يأمر بعض المؤسسات المالية بتجميد الأموال التي يشتبه بها لديها لمدة لا تتجاوز 7 أيام عمل (المادة 5 (1) من قانون مكافحة غسل الأموال؛ المادة 46 (1) – (6) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). ويمكن للنيابة العامة والمحكمة المختصة أن تطلب/تأمر بحجز أو تجميد الأصول إذا كانت نتيجة جريمة أو تتعلق بها على أساس طلب طرف واحد (المادة 5 (2) من قانون مكافحة غسل الأموال).

(ج) يمكن للنيابة العامة والمحكمة المختصة اتخاذ الخطوات لمنع أو إلغاء القرار المتخذ (سواء أكانت تعاقدية أو غير ذلك) للإخلال بالقدرة على تجميد أو استرداد الممتلكات الخاضعة للمصادرة (المادة 5 (3) من قانون مكافحة غسل الأموال).

(د) اتخاذ التدابير التحقيقية المناسبة الأخرى من خلال الصلاحيات الواردة في التوصية 31 (المادة 7 من قانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 4.3 – تحمي القوانين في الإمارات - حقوق الأطراف الثالثة حسنة النية. (المادة 5 (3) (5) و(6)).

المعيار 4.4 – لدى الإمارات آليات لإدارة الممتلكات التي تم تجميدها أو حجزها أو مصادرتها، وعند الضرورة التصرف فيها. - ويشمل ذلك القدرة على تعيين أي شخص لحيازة، إدارة والتعامل مع الممتلكات (المادة 5 (7) والمادة 48 من قانون مكافحة غسل الأموال؛ المواد 85-87 من القانون الاتحادي رقم 35 لعام 1992).

الترجيح والاستنتاج

تستوفي أغلبية المعايير ولكن تغيب الأطر القانونية أو الإجرائية الضرورية لتسهيل استخدام الصلاحيات الواسعة لتحديد وتتبع وتقييم الممتلكات. إن درجة الالتزام بالتوصية 4 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 5 – جريمة تمويل الإرهاب

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة إلى حد كبير" بمتطلبات هذه التوصية. - - وتتضمن أوجه القصور معرفة ما إذا كان تمويل الإرهاب ينطبق على تمويل الإرهابي الفردي (من دون القيام بعمل أو التفكير في القيام بعمل). ومنذ ذلك الوقت، أصدرت الإمارات العربية المتحدة القانون الاتحادي رقم 7 لعام 2014 "حول مكافحة جرائم الإرهاب".

المعيار 5.1 – نصّت المادة 29 من القانون الاتحادي رقم 7 لعام 2014 "حول مكافحة جرائم الإرهاب" (قانون مكافحة الإرهاب) على جرائم تمويل الإرهاب التي تشتمل على الأعمال الإرهابية وتوفير أو جمع الأموال للمجموعات الإرهابية أو الإرهابيين. وتغطي "الجرائم الإرهابية" أي جريمة مرتكبة "لغرض إرهابي" (وتم تعريفها كالنية بالتوصل، بشكل مباشر أو غير مباشر إلى "نتيجة إرهابية" – على سبيل المثال إثارة الخوف، التسبب بموت أو إصابة جسدية، والتسبب بضرر ملحوظ في الممتلكات أو السعي إلى التأثير على حكومة أو منظمة دولية. ويتماشى ذلك مع المادة 2.1 (ب) من اتفاقية مكافحة تمويل الإرهاب. وفي ما يتعلق بالمادة 2.1 (أ) من اتفاقية مكافحة الإرهاب، تغطي الأحكام الأفعال الواردة في ملحق اتفاقية مكافحة تمويل الإرهاب وفقط إن تم القيام بها "لغرض إرهابي"، ما يضيف عنصراً محدداً يتعلق بالقصد الجنائي ولا يتماشى مع اتفاقية مكافحة تمويل الإرهاب أو معايير مجموعة العمل المالي.

تنطبق جريمة تمويل الإرهاب على أي شخص "قدم أموالاً أو جمعها أو أعدها أو حصلها أو سهل للغير الحصول عليها بقصد استخدامها أو مع علمه بأنها سوف تستخدم كلها أو بعضها في ارتكاب جريمة إرهابية". (المادة 29 (1)). وبالتالي، يبدأ أن عنصر القصد الجنائي يغطي تقديم أو جمع الأموال لأغراض غير قانونية، بالإضافة إلى المعرفة غير القانونية بأنها ستستخدم في ارتكاب جريمة تمويل الإرهاب ("لغرض استخدام الأموال أو العلم بأنها سوف تستخدم").

تغطي الجريمة التقديم أو الجمع المباشرين بالإضافة إلى الجمع غير المباشر ("تسهيل الحصول") للأموال. ومن غير الواضح إذا كان ذلك يغطي تقديم الأموال بشكل غير مباشر.

المعيار 5.2 – تشمل جريمة تمويل الإرهاب أي شخص يتعمد في تقديم أو جمع الأموال أو الأصول كلها، بأي طريقة، بقصد جنائي ومع العلم أنها ستستخدم، بالكامل أو بالاشتراك مع الغير، في ارتكاب جريمة إرهابية، أو من قبل مجموعة إرهابية أو إرهابي. لكن أوجه القصور ذاتها في المعيار 5.1 عن الجمع غير المباشر للأموال تنطبق على هذا المعيار كذلك.

المعيار 5.2 مكرر – لا تشمل جريمة تمويل الإرهاب بشكل محدد تمويل تنقل الأفراد الذين يسافرون لأغراض ارتكاب، التخطيط، أو التحضير أو المشاركة في أعمال إرهابية أو تقديم أو الحصول على التدريب الإرهابي. وتنص المادة 22 من قانون مكافحة الإرهاب على عقوبة لكل من يتعمد في "السعي وراء الالتحاق" بمجموعة إرهابية أو المشاركة في هذه الأنشطة بأي شكل من الأشكال. إلا أن "السعي وراء الالتحاق" لا يغطي بشكل مباشر السفر. كما تنص المادة 31 (2) من القانون ذاته على عقوبة لكل من يتعمد في "إعانة شخص إرهابي على تحقيق غرضه" وتنص المادة 32 (2) على معاقبة كل من يتعمد بمد المجموعات الإرهابية أو الإرهابيين بمستندات أو أدوات أو معلومات أو مشورة أو سكن أو مأوى أو مكان للاجتماع أو أي تسهيلات أخرى. لكن الأحكام المحددة الواردة في المادة 32 لا تغطي بشكل صريح تمويل وأحكام المادة 31 عن المواد المساندة قد تغطي ربما تمويل التنقل، ولكن من جديد لا تفعل ذلك بشكل صريح.

المعيار 5.3 – تشمل جرائم تمويل الإرهاب إلى حد كبير ولكن ليس بالكامل، "أي أموال أو أصول أخرى". ويشمل تعريف "الأموال" في قانون مكافحة الإرهاب أي نوع من الأصول، أيًا كان نوعها، مادية أو معنوية، منقولة أو غير منقولة، بما في ذلك العملة الوطنية والعملات الأجنبية أو المستندات أو الصكوك التي تثبت تملك تلك الأصول أو أي حق متعلق بها أيًا كان شكلها، بما في ذلك الشكل الإلكتروني أو الرقمي. يبدو وكأن هذه الأحكام واسعة النطاق بما فيه الكفاية لتغطي الأموال من مصدر قانوني أو غير قانوني. ويغطي هذا التعريف "الأموال" بحسب متطلبات تعريف مجموعة العمل المالي، ولكنه لا يغطي "الأموال أو الأصول الأخرى" (بحسب تعريف مجموعة العمل المالي أو متطلبات المعيار 5.3) وبالتالي لا يحدد الموارد الاقتصادية (بما في ذلك الموارد النفطية والموارد الطبيعية الأخرى)، الائتمانات المصرفية، والشيكات السياحية، والشيكات المصرفية، وأوامر الدفع، والأسهم والأوراق المالية والسندات والكمبيالات وخطابات الاعتماد، وأي فوائد أو أرباح أو مصادر دخل أخرى مرتتبة على أو متولدة من هذه الأموال أو الأصول الأخرى وأي أصول أخرى قد تستخدم للحصول على الأموال أو السلع أو الخدمات.

المعيار 5.4 – لا تستوجب جرائم تمويل الإرهاب أن تكون الأموال أو الأصول الأخرى: (أ) قد استخدمت فعلاً لتنفيذ أو محاولة القيام بعمل إرهابي (أو أعمال إرهابية) - أو (ب) أن تكون مرتبطة بعمل أو أعمال إرهابية محددة. وتغطي المادة 29 من قانون مكافحة الإرهاب الأموال التي يتم تقديمها لغرض ارتكاب أو محاولة ارتكاب أعمال إرهابية، ولكنه يغطي كذلك بصورة واسعة الأموال التي يتم تقديمها إلى المجموعات الإرهابية أو الإرهابيين. ولا يستوجب أي من الأحكام أن يكون العمل قد ارتكب (الغرض)، وتلبي المادة المذكورة هذا المعيار لأنها تلاحظ أن تمويل الإرهاب يشمل تقديم الأموال إلى الإرهابيين أو المنظمات الإرهابية، بغض النظر عن الأعمال المحددة.

المعيار 5.5 – من الممكن الاستنباط من الملابس - الواقعية الموضوعية عنصرى الإرادة والعلم اللازمين - لإثبات جريمة غسل الأموال. (المادة 209 من قانون الإجراءات الجزائية، القانون الاتحادي رقم 35 لعام 1992). بالإضافة إلى ذلك، أوضحت المحكمة الاتحادية العليا أن المحكمة في المحاكمات الجنائية يمكنها أن تستنبط من الأدلة والقرائن مسؤولية المدعى عليه في الجريمة (الطعن رقم 371 لعام 2018 ورقم 379 لعام 2018 **المعيار 5.6** – تنطبق العقوبات الجنائية المتناسبة والرادعة على الأشخاص الطبيعيين الذين صدرت بحقهم حكم بجريمة تمويل الإرهاب. ويعاقب أي مخالفة للمادة 29 أو المادة 30 من قانون مكافحة الإرهاب بالسجن أو السجن المؤقت لمدة تصل إلى 10 أعوام كحد أدنى. وتنص المادة 53 على أن العقوبة لا تنقضي ولا تسقط، وعلى أن الشخص المحكوم عليه في جريمة إرهابية لا يحق له الحصول على الإفراج المبكر.

المعيار 5.7 – كما يمكن معاقبة الأشخاص الاعتباريين. وتشمل العقوبة الغرامة المالية التي تتراوح بين مليون و100 مليون درهم إماراتي (243 ألف و24.3 مليون يورو) (الفقرة الأولى من المادة 42) واحتمال أن تحكم المحكمة بحل الشخص الاعتباري (الفقرة 2 من المادة 42). ولا تستثنى هذه العقوبات الإجراءات المدنية أو الإدارية الموازية، وذلك وفقاً لقانون المعاملات المدنية. ولا تؤدي هذه المسؤولية والعقوبات المرادفة إلى استبعاد أي مسؤولية جنائية للأشخاص الطبيعيين، وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة 42.

المعيار 5.8 –

(أ) تغطي المادة 64 من قانون مكافحة الإرهاب والمادة 35 من قانون العقوبات (محاولة) أي محاولة لارتكاب جريمة من جرائم تمويل الإرهاب.
(ب) تغطي المادة 64 من قانون مكافحة الإرهاب والمادة 44 من قانون العقوبات المساهمة كشريك في جريمة تمويل الإرهاب أو جريمة محاولة ارتكابها.

(ج) تغطي المواد 19 و20 و28 من قانون مكافحة الإرهاب أي تنظيم أو توجيه للأخريين لارتكاب جريمة تمويل الإرهاب، في حين أن المادة 64 من قانون مكافحة الإرهاب والمادة 35 من قانون العقوبات تغطيان محاولة ارتكابها هذه الجرائم.

(د) تغطي المادتان 28 و31 من قانون مكافحة الإرهاب المساهمة في ارتكاب جريمة واحدة أو أكثر من جرائم تمويل الإرهاب أو محاولة ارتكابها من قبل مجموعة من الأشخاص الذين يعملون لهدف مشترك.

المعيار 5.9 – تم تصنيف جرائم تمويل الإرهاب كجرائم أصلية لجريمة غسل الأموال. وكما جاء في التوصية 3 والمادة 2 من قانون مكافحة غسل الأموال، تم تصنيف كافة الجنايات والجنگ في الإمارات العربية المتحدة كجرائم أصلية لجريمة غسل الأموال.

المعيار 5.10 – تنطبق جرائم تمويل الإرهاب عادة، بغض النظر عما إذا كان الشخص المتهم بارتكاب الجريمة (الجرائم) في الدولة نفسها أو في دولة مختلفة عن الدولة التي يتواجد بها الإرهابي (الإرهابيون)/المجموعة (المجموعات الإرهابية) أو التي وقع فيها العمل الإرهابي (الأعمال الإرهابية)/التي سيحدث فيها العمل الإرهابي (الأعمال الإرهابية). وتنص المادة 3 من قانون مكافحة الإرهاب على أن الأشخاص المتهمين بارتكاب "جرائم إرهابية" (التي تشمل تمويل الإرهاب وفقاً للتعريف الوارد في المادة الأولى) خارج الدولة في بعض القضايا المحددة. ويعد هذا الجانب من المسألة (أي اقتصارها على قضايا محددة) من نطاق الجرائم التي يمكن ملاحظتها.

الترجيح والاستنتاج

تلي الإمارات أو تلي إلى حد كبير -أغلبية متطلبات هذه التوصية. وتبقى بعض المسائل الثانوية التالية: الغرض الإرهابي الإضافي اللازم للأعمال في اتفاقية مكافحة تمويل الإرهاب، والجمع غير المباشر وتعريف الأموال وارتكاب الجريمة خارج الدولة. إن درجة الالتزام بالتوصية 5 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 6 – العقوبات المالية المستهدفة ذات الصلة بالإرهاب وتمويل الإرهاب

-في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً بمتطلبات هذه التوصية. -وتتمثل أوجه القصور في عدم الأخذ في الاعتبار أي من قوائم 1373 من قبل السلطات المختصة؛ - وعدم تعميم قوائم 1267 على بورصة دبي للذهب والسلع ومركز دبي المالي العالمي أو قطاعات الأعمال والمهن غير المالية المحددة؛ والتوزيع البطيء للقوائم على بعض القطاعات. ومنذ ذلك الحين، أصدرت الإمارات قرار مجلس الوزراء رقم (20) لعام 2019 "بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وفتح الإرهاب وتمويله ووقف انتشار التسليح وتمويله والقرارات ذات الصلة" (قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة) في يناير 2019. أصدر المكتب التنفيذي في لجنة السلع والمواد الخاضعة لرقابة الاستيراد والتصدير ("المكتب التنفيذي" في "لجنة الاستيراد والتصدير") في الإمارات "إجراءات لتنفيذ قرار مجلس الوزراء رقم (20) لعام 2019 بشأن نظام قوائم الإرهاب وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتعلقة بمنع وفتح الإرهاب وتمويله وتمويل الانتشار" ("إجراءات المكتب")؛ وأصدر المجلس الأعلى للأمن الوطني إجراءاته الخاصة التي تحمل الاسم ذاته ("إجراءات المجلس").

التحديد والتصنيف

المعيار 6.1 –

(أ) اختارت الإمارات المجلس الأعلى للأمن الوطني ("المجلس") لتكون السلطة المختصة المسؤولة عن اقتراح أشخاص أو كيانات إلى لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارين 1267/1989 ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1988 من أجل التصنيف. أنشأ القانون الاتحادي رقم 17 لعام 2006 "بشأن إنشاء المجلس الأعلى للأمن الوطني" هذه الهيئة بشكل رسمي. حدّد قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في المادة 2 (1) (ج) أن إحدى مهام المجلس تتمحور حول تقديم مقترحات إلى لجنة العقوبات التابعة للأمم المتحدة من أجل إدراج أشخاص إرهابيين أو مجموعات إرهابية. وتم تعريف "لجنة العقوبات" لتشمل لجنتي الأمم المتحدة المنشأتين عملاً بالقرارات 1267/1989 و1988. ويعادل قرار مجلس الأمن اللوائح الوطنية الصادرة عملاً بالمادة 28 من قانون مكافحة غسل الأموال (التي تشير إلى الامتثال لقرارات الأمم المتحدة).

(ب) تنص المادة 8 من قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على أن المجلس، ومن خلال الوزارة، سيقترح أمام لجنة العقوبات إدراج أي شخص تحدده السلطات المختصة على أنه شارك بأي شكل من الأشكال في تمويل أو دعم أعمال أو أنشطة تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) أو تنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من جماعات وسيقدّم إلى اللجنة أسباب الإدراج بناء على النموذج المعياري الذي تم إعداده لهذا الغرض وسيضمن توفير المعلومات المحددة. ويغطي ذلك آلية لتحديد أهداف التصنيف وفقاً لقراري مجلس الأمن 1267/1989 (القاعدة/داعش)، ولكن ليس القرار 1988 الصادر عن مجلس الأمن (طالبان). هذا تعارض في القرار، بحيث أن تعريف لجنة العقوبات يشمل القرار 1988 الصادر عن مجلس الأمن ولكن المادة 8 من المنطوق تحدد أن معايير التصنيف تقتصر على أنشطة داعش والقاعدة وما يرتبط بهما (وليس طالبان)، على الرغم من أن ذلك القرار يمكن تغطيته جزئياً من خلال الإشارة إلى "ما يرتبط بهما من جماعات" لكل من تنظيم القاعدة وداعش.

تتحدث إجراءات المجلس (القسم الثامن) بالتفصيل عن المعايير والإجراءات لتحديد الأهداف واقتراحها للأمم المتحدة (بما في ذلك ما يتصل بقرار مجلس الأمن 1988)، وفي جملة أمور، جمع المعلومات عن الشخص أو الكيان، واستخدام المساعدة من وكالات إنفاذ القانون والجهات في الدولة، والتواصل مع الدولة حيث يقيم الشخص أو الكيان المقترح اسمه، لأغراض الحصول على المعلومات وتحديد النتائج والأسس التي تشير إلى تلبية معايير الإدراج، وطبيعة الأدلة المساندة، إلخ.، وتقديم المعلومات إلى لجنة العقوبات والتأكيد على بعض البيانات.

(ج) ينطبق معيار الإثبات المبني على "أسباب كافية" أو "أساس معقول" عند اتخاذ قرار بتقديم اقتراح إدراج من عدمه. وتشير المادة 2 (2) من قرار مجلس الأمن إلى أن المجلس سيمارس صلاحياته (في ما يتعلق باقتراحات الإدراج) وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، متى تكون الأسباب أو المؤشرات كافية، بغض النظر عن وجود دعوى جنائية.

(د) تقوم الإمارات باتتبع الإجراءات (وفي حالة أنظمة عقوبات الأمم المتحدة) وتستخدم النماذج القياسية للإدراج على القائمة، كما اعتمدتها لجنة الأمم المتحدة 1989/1267 (المادة 8 من قرار مجلس الأمن). وفي حين لا يشير القرار بوضوح إلى لجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار 1988 (طالبان)، يبدو وكأن هذا القرار مغطى بشكل غير مباشر في الإشارة "وما يرتبط بهما من جماعات" لكل من القاعدة وداعش. ويتم توضيح هذه النقطة أكثر في إجراءات المجلس.

(هـ) تغطي المادة 8 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بتوفير أكبر قدر ممكن من المعلومات ذات الصلة حول الاسم المقترح وتقديم الأسباب وراء الإدراج. لا شيء يمنع الإمارات من تحديد ما إذا كان يمكن الإفصاح عن كونها الدولة صاحبة طلب التصنيف في القائمة في حال تم تقديم اقتراح إلى لجنة 1989/1267. بالإضافة إلى ذلك، تشير إجراءات المجلس (النقطة 5، القسم الثامن) إلى أن "المقترح ينبغي أن يشمل بيان الدولة حول ما إذا يمكن لقائمة العقوبات أن تعلن أن الدولة قد قدمت اقتراح الإدراج في قائمة العقوبات.

المعيار 6.2 -

(أ) تعين المادة 2 (1) (أ) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بوصفه السلطة المختصة المسؤولة عن تصنيف الأشخاص أو الكيانات التي تستوفي المعايير المحددة للإدراج، كما هو منصوص عليها في قرار مجلس الأمن 1373؛ وكما يطرح إما بواسطة الإمارات بناء على طلبها، أو بعد دراسة طلب دولة أخرى وتنفيذه إن كان ذلك مناسباً.

(ب) تغطي المادة 3 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بوضع آلية لتحديد الأهداف بناء على معايير الإدراج المنصوص عليها في قرار مجلس الأمن 1373. وتغطي المادة 3 (1) الأشخاص والكيانات التي ترتكب أو تحاول ارتكاب عمل إرهابي أو من يشارك أو يسهل ارتكاب عمل إرهابي، وتشير كذلك إلى المادة 2 (1) التي تحدد صلاحيات المجلس الأعلى للأمن الوطني. وتلحظ المادة 2 (1) أن المجلس قادر على الإدراج بناء على المعايير المنصوص عليها في قرار مجلس الأمن 1373.

(ج) النقطة 2 من القسم الثالث من إجراءات المجلس: يمكن للمجلس ومن دون سابق إنذار، إعداد قائمة أو أكثر من القوائم المحلية التي تقترح الإدراجات، ومتى اقتنع، استناداً إلى أسباب معقولة، بأن الهدف يستوفي معايير الإدراج، على المجلس اتخاذ قراره فوراً.

(د) ليست اقتراحات الإدراج مشروطة بوجود دعوى جنائية. وكما جاء في 6.1 (ج)، تشير المادة 2 (2) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن إلى أن المجلس سيمارس صلاحياته (بشأن اقتراحات الإدراج) عملاً بالقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، "متى توافرت الأسباب والمؤشرات الكافية، وبغض النظر عن وجود دعوى جنائية".

(هـ) تحدد المادة 2.1 (ب) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن أن المجلس الأعلى، وعند تقديم طلب إلى دولة أخرى لتفعيل الإجراءات المحددة وفقاً لآليات التجميد، سيوفر "كافة المعلومات ذات الصلة المتعلقة بتحديد الهوية بشكل دقيق والمعلومات التي تدعم تلبية معايير التصنيف المنصوص عليها في القرار 1373 الصادر عن مجلس الأمن".

المعيار 6.3 -

(أ) تتناول المادة 9 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن قدرة المجلس على الاستعانة بوكالات إنفاذ القانون والجهات الأخرى على الحصول على المعلومات المتعلقة بالإدراج. ويطلب من وكالات إنفاذ القانون والجهات الأخرى ذات الصلة أن تقدم إلى المجلس الأعلى للأمن الوطني المعلومات المطلوبة، ما سيساعد المجلس في تحديد ما إذا كانت المؤشرات تدعم تحديد أسس معقولة/أساس معقول، كما جاء في المعيار 6.1 (ج). وتشير إجراءات المجلس (النقطتان 3 و4 من القسم السابع) إلى أن المقترح ينبغي أن يشمل أكبر قدر ممكن من التفاصيل حول الأسس أو التبريرات وراء التصنيف؛ ويرفق المجلس مع المقترح كافة المعلومات المتصلة بتحديد التصنيف المقترح بدقة لإتاحة المجال أمام تحديد دقيق وسليم للأشخاص والكيانات.

ب) لا إشارات محددة تشير إلى أن الآلية تتخذ تصرف أحادي الجانب بحق أي شخص أو كيان تم تحديده ويتم النظر في (اقتراح) تصنيفه. ولكن، بما أن القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن لا يستوجب أن يكون الشخص المعني حاضر أو تمت التشاور معه خلال عملية الإدراج، يمكن الاستنتاج أن الجهات يُسمح لها ضمناً اتخاذ هذا التصرف أحادي الجانب.

التجميد

المعيار 6.4 – على المكتب التنفيذي اتخاذ كافة التدابير الضرورية بدون تأخير من أجل تنفيذ قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (المادة 10 (1) من القرار المعني بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة). وعلى المكتب التنفيذي إبلاغ الجهات الأمنية والتنظيمية وأي جهة أخرى بقائمة العقوبات متى صدرت عن لجنة العقوبات. ويتعين على المكتب التنفيذي أن يعمّم على هذه الجهات اسم أي إرهابي أو مجموعة إرهابية مدرجة على قائمة العقوبات للمرة الأولى على هذه الجهات، متى صدر الموجز السردى المتعلق بهذه القائمة (المادة 10 (2)).

ثم تشير المادة 11 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن إلى أن الشخص الطبيعي أو الاعتباري ينبغي أن يقوم، وبدون أي تأخير وسابق إنذار، بتجميد الأموال التي يمتلكها أو يتحكم بها، بالكامل أو بالاشتراك مع الغير، بشكل مباشر أو غير مباشر: الشخص أو الكيان المدرج من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو أي لجنة ذات صلة تابعة لمجلس الأمن عملاً بقرارات مجلس الأمن ذات الصلة، أو أي شخص ينوب عن بشكل مباشر أو غير مباشر، أو يعمل بتوجيه من أو تحت سيطرة أي شخص أو كيان مدرج على قائمة العقوبات.

لا ينطبق التجميد الوارد في المادة 11 بشكل محدد على القائمة المحلية لقرار مجلس الأمن رقم 1373. وتشير المادة 11 (1) وحسب إلى التزامات التجميد بالنسبة إلى الأشخاص والمنظمات التي تمت تسميتها من قبل مجلس الأمن أو لجنة مجلس الأمن ذات الصلة. وتشير المادة 11 (2) إلى "قائمة العقوبات" ولكن تم تعريف هذه القائمة لتشمل وحسب "العقوبات التي تفرضها لجنة عقوبات مجلس الأمن"، وتشير هذه المادة وحسب إلى الأشخاص الذين ينوبون عن وليسوا الشخص أو الكيان المدرج بحد ذاته. ولا إشارة إلى التزام التجميد عملاً "بالقائمة المحلية" الصادرة بموجب المادتين 2 و3 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

تعد إجراءات المكتب التنفيذي أوسع، وتشير إلى أن أي شخص، وبدون أي تأخير وسابق إنذار، ينبغي أن يجمّد أموال أي شخص "مدرج"، تحت سيطرة، كاملة أو جزئية، بشكل مباشر أو غير مباشر، أو تعود إلى أي شخص ينوب عن الشخص المدرج، أو يعمل بتوجيه منه أو التي يمتلكها أو يتحكم بها بشكل غير مباشر المدرج. (النقطة 1، القسم الثامن). وبحسب تعريف مصطلح "مدرج"، هو شخص أو كيان مدرج على القوائم الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، أو على القوائم المحلية الصادرة عن مجلس الوزراء. إلا أن الإجراءات ليست قابلة للإنفاذ قانوناً، ومن غير الواضح كيف يمكنها أن تنشئ التزاماً أوسع من (ويتعارض مع) ما يرد في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

في ما يتعلق بالعملية، بدأ المكتب التنفيذي بإنشاء آلية ("البوابة/الموقع الإلكتروني") في يناير 2019 للتنسيق مع الكيانات الحكومية ذات الصلة المسؤولة عن تنفيذ أحكام قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، بما في ذلك العقوبات المالية المستهدفة، وإبلاغ القطاع الخاص بتصنيفات الأمم المتحدة. وتم إطلاق البوابة الداخلية (للجهات فقط) في مرحلتها التجريبية في أبريل 2019، في حين تم إطلاق الموقع الإلكتروني العلني في أواخر حزيران/يونيو. وترتبط البوابة الإلكترونية المكتب التنفيذي بكافة السلطات المختصة ذات الصلة عبر الإمارات السبعة ويهدف إلى تسهيل تنفيذ العقوبات المالية المستهدفة في الإمارات العربية المتحدة، بما في ذلك عبر سلطات المناطق الحرة.

واستناداً إلى إجراءات المكتب (القسم الثالث)، سيستلم المكتب التنفيذي على الفور أي قرارات جديدة أو مستحدثة صادرة عن الأمم المتحدة وأي قوائم محلية من المجلس. ثم يعممها المكتب التنفيذي من دون أي تأخير، وعبر البوابة إلى الوكالات الأمنية، والجهات الرقابية، والمؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة عبر البريد الإلكتروني. ولكن، وبما أن النظام كان جديداً خلال الزيارة الميدانية، لم يكن من الواضح ما إذا كانت هذه العملية تجري بسرعة. ثم ينبغي على الوكالات الأمنية والجهات الرقابية أن ترفع تقريراً بأي معلومات حصلت عليها من الكيانات الخاضعة للرقابة وأي نتائج إلى المكتب التنفيذي خلال 5 أيام.

في ما يتعلق بالإخطار/التعميم العام للقائمة، وإلى جانب الإخطار من الجهات الوارد ذكرها أعلاه، تستوجب المادة 19 (1) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن من المؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة متابعة أي تغييرات في قوائم لجان العقوبات التابعة للأمم المتحدة من خلال البحث عن أي تحديثات على موقع الأمم المتحدة الإلكتروني أو موقع المكتب التنفيذي الإلكتروني بشكل يومي أو قبل إجراء أي معاملة مالية أو الدخول في أي علاقة تجارية لضمان أن الشخص لا يرد اسمه على قائمة العقوبات. واستناداً إلى الإمارات العربية المتحدة، يعني ذلك أن المؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة ملزمة قانوناً بمراجعة موقع المكتب الإلكتروني بشكل يومي. كما تستوجب المادة 19 (2) من المؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة التأكد "باتنظام" من قاعدة بياناتها لضمان عدم مطابقتها عملائها مع الأسماء على القوائم.

كما ينبغي على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة رفع تقرير بأي إجراءات لتجميد الأصول إلى المكتب التنفيذي (من خلال الجهة الرقابية) خلال 5 أيام عمل (المادة 19 (3)). كما "يعلن" المكتب التنفيذي بشكل علني عن أسماء الأشخاص الواردة على قوائم الأمم المتحدة وسيبلغ أي أشخاص أو كيانات في الإمارات العربية المتحدة بورود أسمائها على القوائم، وذلك بعد استكمال إجراءات تجميد الأصول. نظرياً، ينبغي أن تجري هذه العملية "بدون تأخير"، ولكن استحالة تقديم مثال عند وقت الزيارة نظراً لأن النظام كان حديثاً.

المعيار 6.5 –

(أ) تشير المادة 11 (1) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن إلى أن كافة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين ينبغي أن يقوموا، وبدون تأخير - ودون سابق إنذار، بتجميد أموال الأشخاص أو الكيانات المحددة من قبل الأمم المتحدة. إلا أن القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن لا ينطبق بشكل محددة على الأشخاص المحددين في سياق القرار 1373 الصادر عن مجلس الأمن - أي "القائمة المحلية" عملاً بالمادتين 2 و3 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن. تعد العملية أوسع في إجراءات المكتب (راجع المعيار 6.4 أعلاه)، ولكن الإجراءات ليست قابلة للإنفاذ قانوناً، ومن غير الواضح كيف يمكنها إنشاء التزام أوسع من (ويتعارض مع) ما يرد في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن. وتتنطبق هذه المسألة على المعيار الفرعي التالي. ويتم تعريف "الأموال" بصورة واسعة عملاً بمنهجية مجموعة العمل المالي.

(ب) وفقاً لتعريف المصطلحين "الأموال" و"التجميد" في المادة الأولى من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، يتسع التزام التجميد ليشمل التالي: (أ) جميع الأموال أو الأصول الأخرى التي يمتلكها أو يتحكم بها الشخص أو الكيان المدرج؛ (ب) تلك الأموال أو الأصول الأخرى التي يمتلكها الأشخاص أو الكيانات المدرجة، بالكامل أو بالاشتراك مع الغير، أو يتحكمون بها، بشكل مباشر أو غير مباشر؛ (ج) والأموال أو الأصول الأخرى المكتسبة من أو الناشئة عن أموال أو أصول أخرى مملوكة للأشخاص أو الكيانات المدرجة أو يتحكمون بها بشكل مباشر أو غير مباشر؛ و(د) الأموال أو الأصول الأخرى الخاصة بالأشخاص والكيانات التي تنوب عن الأشخاص أو الكيانات المدرجة أو تعمل بتوجيه منها. إلا أن هذه الالتزامات تنطبق على "الأشخاص/الكيانات المحددة" أو "الأفراد/المجموعات المحددة" التي لم يتم تعريفها، في حين أن تعريف مصطلح "تجميد" يلحظ وحسب أن لا حدود في ما يتعلق بالأموال المستخدمة في عمل، تهديد أو اتفاق يتصل بتمويل الانتشار (ولا إشارة إلى تمويل الإرهاب). ويختلف تعريف "التجميد" في إجراءات المكتب لأنه يشمل تمويل الإرهاب، وينطبق على أي "مدرج"، وتم تعريفه كأى شخص مدرج على قوائم الأمم المتحدة أو القوائم المحلية. ولكن، راجع أعلاه في ما يتعلق بقابلية إنفاذ هذا الحكم وتعارضه مع ما يرد في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

(ج) تحظر المادة 12 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن على كافة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين توفير أي أموال، أو خدمات مالية أو خدمات أخرى ذات صلة، بشكل مباشر أو غير مباشر، لصالح الأشخاص أو الكيانات المحددة؛ ولصالح الكيانات المملوكة لهؤلاء الأشخاص أو الكيانات المحددة أو التي يتحكمون بها بشكل مباشر أو غير مباشر؛ ولصالح الأشخاص والكيانات التي تنوب عن الأشخاص أو الكيانات المحددة أو تعمل بتوجيه منها، ما لم يتوفر تفويض بذلك من المكتب، وبالتنسيق مع لجنة العقوبات ذات الصلة وبما يتفق مع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة. وشرحت الإمارات العربية المتحدة أن المكتب لن يتحرك بناء على تقديره الخاص لكي يحدّد بشكل مستقل ما إذا طلب الرفع من القائمة "يتفق مع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة" وسيستق مع مجلس الأمن/لجنة العقوبات ذات الصلة.

(د) وضعت الإمارات آليات تتيح لها إبلاغ القطاع المالي والأعمال والمهنة غير المالية المحددة بالتصنيفات، وذلك فور اتخاذها هذا الإجراء. وتوضح إجراءات المكتب أن المكتب التنفيذي سيعمم من دون تأخير أي قوائم أو تحديثات جديدة إلى المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة عبر البريد الإلكتروني (القسم الثالث). وتستوجب المادة 19 (1) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة تفقد المواقع الإلكترونية الخاصة بلجان العقوبات التابعة للأمم المتحدة والمكتب التنفيذي بشكل يومي للبحث عن تصنيفات جديدة. كما تبلغ السلطات التنظيمية الفردية المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة بأي تغييرات في القوائم وقامت بإنشاء خدمة اشتراك من خلال الموقع الإلكتروني حيث يمكنها التسجيل للحصول على إخطارات إلكترونية تحتوي على أي تغييرات في القوائم. وتوفّر الأحكام الأخرى في المادة 19 المشورة إلى المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في ما يتعلق بالالتزامات الإبلاغ المتصلة بتجميد الأموال والعملاء المدرجين سابقاً، والنتائج الإيجابية الخاطئة، بالإضافة إلى التزامات الإفراج عن الأموال والإبلاغ عن هذا الإجراء في حال صدر "قرار الإفراج".

(هـ) تستوجب المادة 19 (3) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة إبلاغ السلطات التنظيمية بأي أصول تم تجميدها أو أي إجراءات تم اتخاذها للالتزام بمتطلبات الحظر في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، بما في ذلك العمليات التي تتم محاولة القيام بها.

(و) تحمي المادة 20 (2) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن حقوق الأطراف الثالثة حسنة النية التي تتصرف بحسن نية عند تنفيذ الالتزامات بموجب التوصية 6.

رفع الأسماء من القوائم والإفراج عن الأموال أو الأصول الأخرى المجمدة والسماح باستخدامها

المعيار 6.6 -

(أ) تتوافر الإجراءات لتقديم طلبات رفع الأسماء من القوائم إلى لجان العقوبات ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة عندما لا يستوفي الأشخاص والكيانات المدرجة عملاً بنظام العقوبات التابع للأمم المتحدة معايير - التسمية أو عندما لا تعود تستوفي هذه المعايير، وذلك من وجهة نظر الدولة، عملاً بالإجراءات التي اعتمدها اللجنة المنشأة عملاً بالقرارين 1989/1267 أو اللجنة المنشأة عملاً بالقرار 1988 (المادة 2 (د) والمادة 15 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن).

(ب) تتوافر الجهات والإجراءات القانونية المناسبة لرفع الاسم من القائمة ورفع التجميد عن الأموال أو الأصول الأخرى للأشخاص والكيانات المدرجة عملاً بالقرار 1373 الصادر عن مجلس الأمن، ولم تعد تستوفي معايير التسمية (المادة 4 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن).

(ج) في ما يتعلق - بالتسمية بموجب قرار مجلس الأمن 1373، ثمة إجراءات تتيح إعادة النظر في قرار التصنيف أمام سلطة مختصة مستقلة، وذلك عند الطلب (المادة 6 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن). وعلى الشخص بداية تقديم طلب إلى وزارة العدل، وعليه أن يرفق كافة الوثائق الداعمة. ثم تحيل وزارة العدل المسألة إلى المجلس الأعلى للأمن الوطني، الذي بدوره يحيل رأيه إلى وزارة الشؤون الرئاسية التي بدورها تقدمه إلى مجلس الوزراء. ثم يتخذ مجلس الوزراء قراره.

(د) تتوافر الإجراءات لتسهيل المراجعة من قبل لجنة 1988 وفقاً لأي توجيهات أو إجراءات سارية معتمدة من قبل اللجنة (المادة 15 (1) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن). وينبغي على المكتب التنفيذي وضع إجراءات على موقعه الإلكتروني للتعامل مع طلبات رفع الأسماء من قائمة العقوبات. ويشمل ذلك المشورة إلى الأشخاص أو المجموعات حول تقديم طلب الالتماس مباشرة إلى جهة الاتصال.

(هـ) تغطي المادة 15 (2) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن الإجراءات لتقديم طلبات الالتماس من أجل رفع الأسماء من القوائم في ما يتعلق بقراري مجلس الأمن 1989/1267، على أن يتم رفعها إلى أمين المظالم.

(و) تحتوي المادة 17 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن على الإجراءات لإلغاء تجميد الأموال أو الأصول الأخرى الخاصة بالأشخاص أو الكيانات التي تحمل الاسم نفسه أو أسماء مشابهة لأسماء الأشخاص أو الكيانات المدرجة التي تأثرت بصورة غير متعمدة بإحدى آليات التصنيف (أي النتائج الإيجابية الخاطئة)، عند التحقق من أن الشخص أو الكيان المعني ليس شخصاً أو كياناً مدرجاً.

(ز) تنص المادة 5 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن على أن رفع الاسم من القوائم يدخل حيز التنفيذ بعد النشر في الجريدة الرسمية، بالنسبة إلى الأشخاص والكيانات على القائمة المحلية. وفي ما يتعلق بالأشخاص والكيانات على قوائم العقوبات الخاصة بالأمم المتحدة، تنص المادة 15 (5) على أن المكتب التنفيذي سيعلم على موقع الإلكتروني عن آليات إبلاغ المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة بحالات رفع الأسماء من القائمة وحالات إلغاء التجميد. وتستوجب المادة 19 (6) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة رفع التجميد عن الأموال خلال 5 أيام عمل عند إصدار قرار "رفع التجميد" من قبل المكتب التنفيذي وتستوجب كذلك الإبلاغ عن هذا الإجراء.

المعيار 6.7 تنص المادة 18 (المتعلقة بقوائم الأمم المتحدة) والمادة 7 (المتعلقة بالقوائم المحلية) على الوصول إلى الأموال المجمدة. وتسمح المادة 18 للمكتب بأن يأذن باستخدام جزء من الأموال المجمدة لتغطية النفقات الأساسية أو الرسوم والنفقات المهنية المتعلقة بالخدمات القانونية أو أي نفقات استثنائية إلى جانب هذه الفئات. ويتم الإبلاغ عن هذه الطلبات إلى لجنة العقوبات الأممية ذات الصلة؛ وإن لم يرد أي اعتراض خلال 5 أيام عمل، يمكن المضي قدماً بالإعفاء. وتحتوي المادة 7 على إجراء مشابه للسماح بالوصول إلى النفقات الأساسية بالنسبة إلى الأموال المجمدة وفقاً للقائمة المحلية.

الترجيح والاستنتاج

قام القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن الصادر في يناير 2019 بتحسين إطار العقوبات المالية المستهدفة، وتلبي الإمارات - إلى حد كبير عدداً كبيراً من المعايير الفنية. إلا أن أوجه القصور الملحوظة ترد في المعيار 6.4 و6.5 المرجحين بشكل أكبر وحيث أن التزام التجميد في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن لا ينطبق بشكل محدد على القائمة المحلية (1373). وتتوافر المسائل الثانوية نسبياً الأخرى: لا متطلبات للتوصل إلى تحديد سريع يتعلق بطلب أجنبي مستلم (المعيار 6.2 (ج))؛ وغياب التعريف الواضح لمصطلح "شخص مدرج" الذي تنطبق عليه تدابير التجميد ويشير التجميد إلى الأموال المتصلة بتمويل الانتشار وليس تمويل الإرهاب (المعيار 6.5 (ب)). أخيراً، من غير الواضح ما إذا كان النظام الجديد سيعمل بدون تأخير. إن درجة الالتزام بالتوصية 6 هي ملتزم جزئياً.

التوصية 7 – العقوبات المالية المستهدفة ذات الصلة بانتشار التسليح

لم يسبق أن تم تقييم الإمارات بهذه التوصية كونها جديدة.

المعيار 7.1 – على المكتب التنفيذي في لجنة السلع والمواد الخاضعة لرقابة الاستيراد والتصدير ("المكتب التنفيذي") أن يتخذ كافة الإجراءات الضرورية لتنفيذ بدون تأخير قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (المادة 10 (1) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن)، مثل تلك المتعلقة بتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل. ويتم تعريف مصطلح "بدون تأخير" كتجميد الأموال خلال ساعات من إصدار قرار التصنيف من قبل لجنة العقوبات، لغرض منع التصرف في الأموال، بما في ذلك تهريبها. وينبغي أن يبلغ المكتب السلطات التنظيمية والأمنية وأي سلطات أخرى بقوائم العقوبات متى صدرت عن لجنة العقوبات. ثم يعتمد المكتب اسم أي شخص أو مجموعة مدرجة على قائمة العقوبات للمرة الأولى، متى صدر الموجز السردى المتعلق بهذه القائمة (المادة 10 (2)). ويتم تعريف "قائمة العقوبات" في المادة الأولى من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن لتشمل الأشخاص والمجموعات الخاضعة للعقوبات المفروضة من قبل لجان العقوبات التابعة للأمم المتحدة، "لجان العقوبات"، وتم تعريفها كذلك في المادة الأولى ويشمل هذا التعريف لجان العقوبات التابعة للأمم المتحدة المتعلقة بالإرهاب، بالإضافة إلى لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 1718 بشأن كوريا الشمالية، ولكنه لا يشمل لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار 2231 بشأن إيران، وبالتالي، إن القرار 2231 الصادر عن مجلس الأمن غائب عن أي من التعاريف المتعلقة بالعقوبات المالية المستهدفة من الأمم المتحدة في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن. وبعد غياب الإشارة إلى القرار 2231 الصادر عن مجلس الأمن أمراً مثيراً للجدل، لأن هذه التعاريف تنطبق على الفقرات من المنطوق في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن (وبالتالي معايير أخرى ضمن التوصية 7).

ثم تشير المادة 11 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن إلى أن الشخص الطبيعي أو الاعتباري ينبغي أن يقوم، وبدون أي تأخير وسابق إنذار، بتجميد الأموال التي يمتلكها أو يتحكم بها، بالكامل أو بالاشتراك مع الغير، بشكل مباشر أو غير مباشر أو شخصاً: الشخص أو الكيان المدرج من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو أي لجنة ذات صلة تابعة لمجلس الأمن عملاً بقرارات مجلس الأمن ذات الصلة، أو أي شخص ينوب عن بشكل مباشر أو غير مباشر، أو يعمل بتوجيه من أو تحت سيطرة أي شخص أو كيان مدرج على قائمة العقوبات. وكما جاء أعلاه، تشير "قائمة العقوبات" إلى العقوبات التي فرضتها لجان الأمم المتحدة، ما يستثني القرار 2231 الصادر عن مجلس الأمن، وبالتالي ثمة فجوة في أحكام التجميد "الناجمة" (أي من ينوب عن الأشخاص/الكيانات المدرجة). ويعد نطاق إجراءات المكتب التنفيذي (النقطة 1 من القسم الثامن) أوسع، ما يشير إلى أن أي شخص يمكنه أن يقوم، بدون تأخير أو سابق إنذار، بتجميد أموال أي "مدرج"، أو التي يتحكم بها، بالكامل أو بالاشتراك مع الغير، بشكل مباشر أو غير مباشر، أو يمتلكها أي شخص ينوب عن المدرج، أو بتوجيه منه أو يملكها أو يتحكم بها المدرج بشكل غير مباشر. وبحسب تعريف مصطلح "مدرج"، هو شخص أو كيان مدرج على القوائم الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، أو على القوائم المحلية الصادرة عن مجلس الوزراء. إلا أن الإجراءات ليست قابلة للإنفاذ قانوناً، ومن غير الواضح كيف يمكنها أن تنشئ التزاماً أوسع من (ويتعارض مع) ما يرد في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

في ما يتعلق بالإخطار/التعميم العام للقائمة، راجع التوصية 6 للحصول على المزيد من التفاصيل عن هذه العملية.

المعيار 7.2 –

(أ) تشير المادة 11 (1) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن إلى أن كافة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين ينبغي أن يقوموا، وبدون تأخير وسابق إنذار، بتجميد أموال الأشخاص أو الكيانات المحددة من قبل الأمم المتحدة. ويتم تعريف مصطلح "الأموال" بشكل واسع عملاً بمنهجية مجموعة العمل المالي.

(ب) استناداً إلى تعريف "الأموال" و"التجميد" في المادة الأولى من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، يشمل الالتزام بالتجميد: (أ) كافة الأموال أو الأصول الأخرى التي يمتلكها أو يتحكم بها الشخص أو الكيان المدرج؛ (ب) كافة الأموال أو الأصول الأخرى التي يمتلكها الأشخاص أو الكيانات المدرجة، بالكامل أو بالاشتراك مع الغير، أو يتحكمون بها بشكل مباشر أو غير مباشر؛ (ج) كافة الأموال أو الأصول الأخرى المكتسبة من أموال أو أصول أخرى يمتلكها الأشخاص أو الكيانات المدرجة أو يتحكمون بها بشكل مباشر أو غير مباشر. وفي ما يتعلق (د) بالأموال أو الأصول الأخرى الخاصة بالأشخاص والكيانات التي تنوب عن الأشخاص أو الكيانات المدرجة أو تعمل بتوجيه منها، فتشير المادة 11 (2) إلى هذه الفئات، ولكن في ما يتعلق وحسب "بقوائم العقوبات"، والتي تستثني القرار 2231 الصادر عن مجلس الأمن كما جاء أعلاه، وتغطي إجراءات المكتب التنفيذي (النقطة 1، القسم الثامن – راجع المعيار 7.1 أعلاه)؛ ولكن راجع أعلاه قابلية إنفاذ هذا الحكم واتساقه مع ما يرد في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

ج) تحظر المادة 12 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن على كافة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين توفير أي أموال، أو خدمات مالية أو خدمات أخرى ذات صلة، بشكل مباشر أو غير مباشر، لصالح الأشخاص أو الكيانات المحددة؛ ولصالح الكيانات المملوكة لهؤلاء الأشخاص أو الكيانات المحددة أو التي يتحكمون بها بشكل مباشر أو غير مباشر؛ ولصالح الأشخاص والكيانات التي تنوب عن الأشخاص أو الكيانات المحددة أو تعمل بتوجيه منها، ما لم يتوفر تفويض بذلك من المكتب، وبالتنسيق مع لجنة العقوبات ذات الصلة وبما يتفق مع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة. وشرحت الإمارات العربية المتحدة أن المكتب لن يتحرك بناء على تقديره الخاص لكي يحدّد بشكل مستقل ما إذا طلب الرفع من القائمة "يتفق مع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة" وسينسّق مع مجلس الأمن/لجنة العقوبات ذات الصلة. ومع ذلك، لا تزال تتواجد فجوة لأن المادة 12 تشير إلى الأشخاص أو المجموعات المدرجة على قوائم العقوبات التي لا تشمل القرار 2231 الصادر عن مجلس الأمن كما جاء أعلاه. تعدّ إجراءات المكتب التنفيذي أوسع، وتشير إلى أن أي شخص يحظر عليه توفير الأموال إلى أي "مدرج" أو لصالحه. وبحسب تعريف مصطلح "مدرج"، هو شخص أو كيان مدرج على القوائم الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، أو على القوائم المحلية الصادرة عن مجلس الوزراء. ولكن، راجع أعلاه في ما يتعلق بقابلية إنفاذ هذا الحكم وتعارضه مع ما يرد في القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

د) وضعت الإمارات العربية المتحدة آليات تتيح لها إبلاغ القطاع المالي والأعمال والمهنة غير المالية المحددة بالتصنيفات، وذلك فور اتخاذها هذا الإجراء. وتوضح إجراءات المكتب أن المكتب التنفيذي سيعمم من دون تأخير أي قوائم أو تحديثات جديدة إلى المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة عبر البريد الإلكتروني (القسم الثالث). وتستوجب المادة 19 (1) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة تفقد المواقع الإلكترونية الخاصة بلجان العقوبات التابعة للأمم المتحدة والمكتب التنفيذي بشكل يومي للبحث عن تصنيفات جديدة. وتضع هذه الأحكام القانون العيب على القطاع الخاص لكي يتفقد هذه المواقع الإلكترونية بشكل استباقي ولا تشرح العملية أو توفر المهل الزمنية الضرورية لتحديث الموقع الإلكتروني الخاص بالمكتب التنفيذي. كما استحدثت الإمارات العربية المتحدة بوابة داخلية (للتواصل بين المكتب التنفيذي والسلطات المختصة) وموقعاً إلكترونياً علنياً لإطلاع المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة على التصنيفات (إلى جانب الرسائل الإلكترونية من الجهات التي تبلغها بأي تغييرات جديدة في القوائم). ولكن من غير الواضح ما إذا كان هذا النظام الجديد سيعمل بدون أي تأخير. وتوفر الأحكام الأخرى في المادة 19 المشورة إلى المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في ما يتعلق بالتزامات الإبلاغ المتصلة بتجميد الأموال والعملاء المدرجين سابقاً، والنتائج الإيجابية الخاطئة، بالإضافة إلى التزامات الإفراج عن الأموال والإبلاغ عن هذا الإجراء في حال صدر "قرار الإفراج".

هـ) تستوجب المادة 19 (3) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة إبلاغ السلطات التنظيمية عن أي أصول مجمّدة أو إجراءات تم اتخاذها عملاً بمتطلبات الحظر التي وضعتها قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، بما في ذلك المعاملات التي تتم محاولة القيام بها.

و) تحمي المادة 20 (2) من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن حقوق الأطراف الثالثة حسنة النية التي تتصرف بحسن نية عند تنفيذ الالتزامات بموجب التوصية 7.

المعيار 7.3 – تتوافر التدابير لمراقبة وضمان امتثال المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة لمتطلبات العقوبات المالية المستهدفة – تمويل الانتشار. وفي قانون مكافحة غسل الأموال، على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة أن تنفّذ على الفور التعليمات (أي القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن) الصادر عن السلطات المختصة في ما يتعلق بقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة حول مكافحة تمويل الإرهاب وتمويل الانتشار (المادة 16). وقد وضعت اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال المتطلبات العامة لكافة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين للامتثال على الفور لتعليمات مكافحة تمويل الإرهاب وتمويل الانتشار الصادرة عن السلطات المختصة (المادة 60). ويستوجب القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، إلى جانب المتطلبات أعلاه، من المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة تفقد قوائم الأمم المتحدة يومياً من خلال الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، أو المكتب التنفيذي (في لجنة الاستيراد والتصدير) والتأكد قبل القيام بأي معاملة لمنع حصولها مع شخص أو كيان مدرج (المادة 19).

وينص القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن (المادة 20) وقانون مكافحة غسل الأموال (المادة 13) ولائحته التنفيذية على أن الجهات الرقابية تتولى مهام المراقبة وضمان الامتثال لالتزامات العقوبات المالية المستهدفة – تمويل الانتشار. وتبني المادة 44 (7) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال على المادة 13 من قانون مكافحة غسل الأموال وتشير إلى أن إحدى مهام الجهات الرقابية تشمل "اتخاذ كافة التدابير لضمان الامتثال الكامل للمؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة في تنفيذ قرارات مجلس الأمن المتصلة بمنع وقمع الإرهاب وتمويل الإرهاب،

ومنع وقمع انتشار أسلحة الدمار الشامل وتمويله، وقرارات أخرى ذات الصلة، من خلال إجراء الزيارات الميدانية والمراقبة المتوصلة، وفرض العقوبات الإدارية المناسبة عندما يحصل أي مخالفة أو تقصير في تنفيذ التعليمات."

تشمل العقوبات الإدارية الإنذار أو غرامة لا تقل عن 50 ألف درهم إماراتي (12070 يورو) ولا تتجاوز 5 ملايين درهم إماراتي (1.2 مليون يورو)، أو منع المخالف من العمل في القطاع ذي الصلة لفترة زمنية محددة، وتقييد صلاحيات أو تعليق عضوية أعضاء مجلس الإدارة، أو أعضاء المجلس الإشرافي أو التنفيذي، أو المدراء أو الملاك، أو تقييد مزاوله نشاط المؤسسة المالية أو العمل أو المهنة غير المالية المحددة، أو إلغاء الترخيص (المادة 14 من قانون مكافحة غسل الأموال).

كما يمكن تطبيق العقوبات الجنائية، بما في ذلك السجن أو غرامة لا تقل عن 50 ألف درهم إماراتي (12070 يورو) ولا تتجاوز 5 ملايين (1.2 مليون يورو) تنطبق على أي شخص يخالف التعليمات بشأن تمويل الإرهاب - تمويل الانتشار (المادة 28 من قانون مكافحة غسل الأموال). وتعد هذه التدابير عادة واسعة النطاق، نظراً لأن مصطلح "الشخص" لم يتم تعريفه في قانون مكافحة غسل الأموال وبالتالي يمكن تفسيره ليعني الشخص الطبيعي والاعتباري في آن. بالإضافة إلى ذلك، من الصعب تفسير الإشارة إلى "السجن" التي تنطبق (على الأشخاص الطبيعيين) على المخالف لأنها لا تحدد فترة السجن أو درجة الجريمة. إلا أن المادة 69 من قانون العقوبات أشارت إلى أن فترة السجن تتراوح بين شهر و3 سنوات في حال لم يحدد القانون فترة عقوبة السجن.

المعيار 7.4 -

أ) لا إجراءات تمكّن الأشخاص والكيانات المدرجة في القائمة من تقديم طلب التماس برفع أسمائهم من القائمة لدى جهة الاتصال المعنية برفع الأسماء من القائمة والمنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن 1730، أو لإبلاغ الأشخاص أو الكيانات المدرجة بتقديم طلب التماس إلى جهة الاتصال مباشرة. وتشير الجهات الإماراتية إلى المادة 15 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن؛ إلا أن هذه المادة تنطبق وحسب على القرارات المتصلة بتمويل الإرهاب والقرار 1718 من خلال الإشارة إلى رفع الأسماء من "قائمة العقوبات"، ولا يشمل ذلك القرار 2231 بشأن إيران. وتحتوي إجراءات المكتب (القسم الرابع) على المزيد من التفاصيل عن إجراءات رفع الأسماء من القائمة ولكن كذلك في ما يتصل بقائمة العقوبات وحسب.

ب) تتوافر الإجراءات المعلنة لإلغاء تجميد الأموال أو الأصول الأخرى الخاصة بالأشخاص أو الجهات التي تحمل الاسم نفسه أو أسماء مشابهة لأسماء الأشخاص أو الكيانات المدرجة التي تأثرت بصورة غير متعمدة بإحدى آليات التجميد (أي النتائج الإيجابية الزائفة) (المادة 17 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن). ويمكن للأشخاص المتأثرين تقديم هذه الطلبات إلى المكتب الذي يتولى دراسة الطلب ويصدر قراره خلال 30 يوماً. إلا أن المادة 17 تنطبق وحسب على إلغاء تجميد الأموال المتصلة بالأشخاص أو المجموعات المدرجة على قائمة العقوبات، ما لا ينطبق على طلبات الرفع من القائمة المتعلقة بقرار مجلس الأمن 2231. وتحتوي إجراءات المكتب (القسم الخامس) على المزيد من التفاصيل عن إجراءات إلغاء التجميد، ولكن في ما يتصل بقائمة العقوبات وحسب.

ج) تنص المادة 18 على السماح بالوصول إلى الأموال المجمدة بالنسبة إلى الأطراف المدرجة على قائمة العقوبات، عملاً بإجراءات الأمم المتحدة (بما في ذلك الإبلاغ والحصول على إجابة عدم الاعتراض من لجنة العقوبات ذات الصلة). لكن، وبما أن قائمة العقوبات لا تنطبق على قرار مجلس الأمن 2231، لا تنطبق الإعفاءات على المدرجين على القائمة عملاً بهذا القرار. وتحتوي إجراءات المكتب (القسم السادس) على المزيد من التفاصيل عن السماح بالوصول إلى الأموال المجمدة، ولكن في ما يتصل بقائمة العقوبات وحسب.

د) تحدد إجراءات المكتب الآلية لاستلام وإبلاغ المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة بأي قرارات أو تصنيفات أو حالات رفع الأسماء من القائمة الجديدة أو المستحدثة (القسم الثالث). وتنص المادة 19 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن وإجراءات المكتب (القسم الخامس) على المعلومات المتعلقة بإجراءات رفع الأسماء من القائمة وإلغاء تجميد الأموال.

المعيار 7.5 -

أ) يسمح القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن (المادة 13) بإضافة فوائد أو أي عائدات أخرى مستحقة إلى الحسابات التي تم تجميدها بموجب القرار 1718 أو 2231 أو أي دفعات مستحقة بموجب عقود أو اتفاقيات أو التزامات متفق عليها قبل تاريخ خضوع تلك الحسابات لأحكام هذا القرار، شريطة استمرار خضوع أي فائدة وعائدات ودفعات أخرى لمثل هذه الأحكام واستمرار تجميدها وإبلاغ المكتب بها؛

ب) تنص المادة 14 من القرار المعني بتنفيذ قرارات مجلس الأمن على أن تنفيذ أمر التجميد بموجب القرار 1737 (2006) والقرار 2231 (2015) ينبغي ألا يمنع أي شخص أو مجموعة مدرجة على قائمة الإرهاب من استحقاق أي دفعة بموجب عقد أبرمه هذا الشخص أو هذه المجموعة قبل إدراجها في القائمة، شريطة: 1) أن يقرر المكتب أن العقد غير مرتبط بأي من البنود أو المواد، إلخ المحظورة والمشار إليها في قرار مجلس الأمن ذي الصلة؛ 2) أن يقرر المكتب أن الدفعة لن يتلقاها، بشكل مباشر أو غير مباشر، أي شخص أو منظمة مدرجة عملاً بالقرار 1737 (2006)؛ 3) وأن

وبرامج الأمم المتحدة التي تملك وجوداً دولياً وأنشطة معروفة على الصعيد العالمي. بالإضافة إلى ذلك، يعد وضعها الحكومي الدولي منخفض المخاطر في ما يتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، وبشكل خاص لأن المنظمة الأم وضعت سياساتها الداخلية لإدارة هذا النوع من الجرائم. أما الجمعيات غير الهادفة للربح التي تلي معايير مجموعة العمل المالي، بحسب الجهة والمخاطر، فهي:

الجدول 1 الجمعيات غير الهادفة للربح في الإمارات العربية المتحدة (استناداً إلى تعريف مجموعة العمل المالي)

درجة المخاطر	عدد المرخصة أو المسجلة	نوع/نشاط الجمعية غير الهادفة للربح	جهة/ولاية قضائية
مرتفع	15	الأنشطة الخيرية والإسلامية التي تشمل التبرعات التي تركز على الشؤون الإسلامية مثل التوعية الدينية وبناء المساجد والاعتناء بها، تطوير مراكز تعليم القرآن، والإشراف على بناء المساجد، ودعم دور الأيتام وسواها.	دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري (ولاية دبي القضائية)
مرتفع	222	تصنّف الوزارة الجمعيات غير الهادفة للربح في فئات مختلفة (اجتماعية، مجتمعية، دينية، ثقافية، تعليمية، مهنية، منظمات خيرية نسائية وإنسانية، الفنون الحرفية والمسارح، والعلمية) وفقاً لهدفها الأساسي. ترخص وزارة تنمية المجتمع بشكل مباشر الجمعيات غير الهادفة للربح، ما يشمل المؤسسات التي يمولها الأشخاص الأثرياء لأغراض خيرية.	وزارة تنمية المجتمع (الولاية القضائية الاتحادية)
مرتفع	51 (بما في ذلك الاتحادي: 451 دبي: 23 أبو ظبي: 9 رأس الخيمة: 3 أم القيوين: 2 الشارقة: 5 الفجيرة: 1 عجمان: 7)	وضعت المادة 120 من الدستور قائمة بالمهام (الشؤون الخارجية، البنوك، البريد...) التي تعدّ الولاية القضائية التشريعية أو التنفيذية الخاصة بالحكومة الاتحادية. ولا تشمل هذه القائمة الجمعيات غير الهادفة للربح أو الأنشطة الخيرية، ما يعني أن الجمعيات الخيرية على مستوى الإمارة يمكنها الاضطلاع بهذه المهام.	الحكام
منخفض	64	وحدها فروع الجمعيات غير الهادفة للربح الأجنبية؛ وبشكل خاص الجمعيات غير الحكومية الكبيرة	المدينة العالمية للخدمات الإنسانية (الولاية القضائية لمنطقة دبي الحرة)

ب) حددت الإمارات العربية المتحدة طبيعة التهديدات من الكيانات الإرهابية على الجمعيات غير الهادفة للربح المعرضة للخطر، والطرق التي يمكن من خلالها للإرهابيين استغلال هذه الجمعيات غير الهادفة للربح. - تلاحظ الإمارات العربية المتحدة أن مخاطر تمويل الإرهاب المتأصلة، عملاً بالتقييم الوطني للمخاطر، ترتبط بالتركيب السكانية في البلد (على سبيل المثال مجتمعات المغتربين العابرين الكبيرة) وبمكانياتها كمركز مالي (على سبيل المثال التدفقات الواسعة من الأموال حيث يمكن تمويه الأموال غير القانونية). وعلى أساس هذه المخاطر، حددت الجهات التي شاركت في عملية التقييم الوطني للمخاطر أن ممالي الإرهاب قد يستغلون قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح من خلال الادعاء بأنهم جمعية خيرية شرعية، ومن خلال استغلال الجمعيات الخيرية الشرعية لتمويه التدفقات المالية أو من خلال تحويل الأموال المخصصة لأغراض شرعية إلى تمويل الإرهاب.

ج) استعرضت الإمارات العربية المتحدة إلى حد كبير كفاية التدابير، بما في ذلك القوانين واللوائح التي تتعلق بالمجموعة الفرعية في قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح التي قد تتعرض للاستغلال لدعم تمويل الإرهاب من أجل اتخاذ الإجراءات المتناسبة والفعالة لمعالجة المخاطر التي تم تحديدها.

45 لا يشير ذلك إلى الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية الاتحادية، بل إلى الهلال الأحمر الإماراتي.

استعرضت الإمارات العربية المتحدة قائمة بعدد من التدابير والضوابط السليمة الراهنة لمنع استغلال قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح المعرض للخطر لأغراض تمويل الإرهاب (راجع المعيار 8.2 (أ)). إلا أن رقابة الجمعيات غير الهادفة للربح تحت الاختصاص الولائي للحكام الأفراد لكل من الإمارات السبعة، وكلّ منها لها الحق الدستوري في إنشاء وإصدار التراخيص للجمعيات غير الهادفة للربح، ستنتقل قريباً إلى وزارة تنمية المجتمع. كما اعتمدت الإمارات الأحكام في قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية لها ترتبط مباشرة بالجمعيات غير الهادفة للربح. وتتصل هذه الأحكام بدور الجهات الرقابية في مراقبة قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح، بما في ذلك مراقبة الامتثال للقانون، وتقييم المخاطر، وفرض إجراءات الإنفاذ، ومراجعة كفاية التشريعات لمنع استغلال الجمعيات غير الهادفة للربح.

(د) تنص المادة 45 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال على أن الجهات الرقابية المختصة المعنية بالجمعيات غير الهادفة للربح ستلتزم بإعادة تقييم الجمعيات غير الهادفة للربح بشكل دوري من خلال مراجعة المعلومات المستحدثة حول الثغرات المحتملة لديها، التي قد يتم استغلالها لدعم تمويل الإرهاب. ووفقاً لميثاق اللجنة الفرعية المعنية بالتقييم الوطني للمخاطر، ستجري إعادة تقييم أوجه ضعف الجمعيات غير الهادفة للربح كل عامين.

-التواصل المستمر فيما يتعلق بمسائل تمويل الإرهاب

المعيار 8.2 –

(أ) وضعت الإمارات العربية المتحدة السياسات لتعزيز المساءلة والنزاهة وثقة الجمهور في إدارة الجمعيات غير الهادفة للربح. أما الثغرات المتبقية فتتعلق بالجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية على مستوى الإمارات.

كافة الجمعيات غير الهادفة للربح: بالنسبة إلى أي جمعية جديدة غير هادفة للربح، سواء أكانت تحصل على ترخيص للمرة الأولى من جهة ترخص الجمعيات غير الهادفة للربح (مثل وزارة تنمية المجتمع ودائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، إلخ.) أو تجدد ترخيصها، على الجهة أن تحصل على الموافقة من وزارة الداخلية قبل إصدار أي ترخيص للملاك/المؤسسين، أعضاء المجلس، والمتطوعين. ويتألف ذلك (بشكل أساسي) من التحقق من السوابق الجنائية. وتجري عمليات التحقق هذه عملاً بالمادة 3 من القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2008 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام، ما يشير إلى أن الأعضاء ينبغي أن يتمتعوا بسمعة جيدة وسلوك حسن ولم يصدر بحقهم أحكام سابقة بالسجن لارتكاب جريمة. ووفقاً للإخطار رقم 79 لعام 2019 (تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للمؤسسات المالية)، على كافة الجمعيات غير الهادفة للربح، بغض النظر عن ولايتها القضائية، الحصول على شهادة عدم الاعتراض من وزارة تنمية المجتمع لفتح حساب مصرفي وعلى إذن من الهلال الأحمر الإماراتي لإجراء التحويلات المالية من الإمارات العربية المتحدة (القسم 6.4.6). ومن دون هذا الإذن، لن يوافق أي مصرف على القيم بحوالة دولية أو استلامها لصالح جمعية غير هادفة للربح. وينبغي تحويل الحوالات النقدية الدولية عبر الهلال الأحمر الإماراتي (راجع المعيار 8.2 (د)).

كما أنشأت الإمارات العربية المتحدة بوابة حكومية ترد فيها أسماء الوكالات الحكومية المسؤولة للعمل الإنساني والخيري والاجتماعي داخل الإمارات العربية المتحدة وخارجها، إلى جانب الروابط إلى بعض الجمعيات غير الهادفة للربح في الإمارات العربية المتحدة (والعديد منها يبدو وكأنه تابع للحكومة أو هي مواقع حكومية تحتوي على معلومات خاصة بالجمعيات الخيرية في هذه الولايات القضائية).

أخيراً، تنص المادة 33 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال على أن كل جمعية غير هادفة للربح، بالتنسيق مع الجهات الرقابية، ينبغي أن تضع سياسات واضحة لتعزيز الشفافية والنزاهة وثقة الجمهور في إدارتها.

وزارة تنمية المجتمع: على كافة الجمعيات غير الهادفة للربح تحت الولاية القضائية الاتحادية أن تقدم طلباً للحصول على إذن من وزارة تنمية المجتمع (المادة 7 من القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2008 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام). ينبغي أن تحتوي على الأقل على 20 عضواً مؤسساً يحملون الجنسية الإماراتية وينبغي أن يتمتعوا بسمعة جيدة وسلوك حسن (المادة 3)، ما يعني بشكل أساسي أنهم تجاوزوا عملية التحقق من السوابق الجنائية التي تضطلع بها وزارة الداخلية. وعلى الجمعية غير الهادفة للربح ألا تتجاوز الهدف المحدد في نظامها الأساسي (المادة 15).

وعلى الجمعية غير الهادفة للربح أن تحتفظ بالسجلات، بما في ذلك محاضر اجتماعاتها ودفاتر الإيرادات والمدفوعات المدعومة بالمستندات المعتمدة (المادة 22). كما تستعرض وزارة تنمية المجتمع بياناتها المالية من كياناتها الخاضعة للرقابة (عملاً بالمادتين 29 و40 من القانون الاتحادي رقم 2)، والتي تمت مراجعة حساباتها من قبل استمارات مراجعة الحسابات المعتمدة.

ثمة عدد من اللوائح والقرارات والضوابط التي تغطي أعمال الجمعيات غير الهادفة للربح. وتقوم وزارة تنمية المجتمع بتحديث هذه اللوائح عملاً بتوصيات مجموعة العمل المالية وأحكام قانون مكافحة غسل الأموال؛ كما تعدّ وزارة تنمية المجتمع بإعداد قانون اتحادي لتنظيم عملية جمع الأموال بشكل أكبر.

دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري: على الجمعيات غير الهادفة للربح الحصول على ترخيص من دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري – المادة 8 من قانون دبي رقم 2 لعام 2011 لدائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، والمادة 3 من قرار المجلس التنفيذي رقم 26 لعام 2013 بشأن الجمعيات الخيرية ومراكز تحفيظ القرآن والمؤسسات الإسلامية في إمارة دبي. وتحدد تلك الأخيرة إجراءات الترخيص التي ينبغي أن تتجدد في كل عام (المادة 7). وعلى مقدمي الطلبات تقديم المعلومات المفصلة عن الهيكل التنظيمي وأسماء المؤسسين وأسماء وعناوين أعضاء المجلس المقترحين والبرامج والخطط والأنشطة السنوية ومصادر التمويل (المادة 6). وعلى المؤسسين أن يكونوا من حاملي الجنسية الإماراتية وأن يتمتعوا بسيولة مالية وسلوك حسن وسمعة جيدة ولم تصدر بحقكم أي أحكام لارتكاب أي جريمة على سبيل المثال خيانة الأمانة (المادة 5). وتنطبق المتطلبات المشابهة على أعضاء المجلس، على الرغم من أن الحاجة لا تدعو لكي يكونوا من حاملي الجنسية الإماراتية (المادة 10).

على الجمعية غير الهادفة للربح أن تنفق أموالها للغرض الذي أنشئت لأجله وأن توفر للدائرة في كل 3 أشهر بياناتها المصرفية التي ترد فيها كل معاملاتها المالية. كما عليها أن توفر للدائرة كافة المعلومات الضرورية الأخرى وأن تحصل على موافقة الدائرة لتعيين أعضاء المجلس ورئيسه والمدير والموظفين والمتطوعين (المادة 12). على الجمعيات غير الهادفة للربح الحصول على دفاتر حسابات الإيرادات والمدفوعات مدعومة بالمستندات المعتمدة وتفصيل حول الحساب المصرفي التي تحتوي على كافة المعاملات المالية، بما في ذلك عمليات الإيداع والسحب (المادة 18). وينبغي أن تحصل الجمعيات غير الهادفة للربح على الإذن من الدائرة لفتح حساب مصرفي وتخضع مستنداتها وسجلاتها ودفاتها وبياناتها لمراجعة الحسابات (المادة 12).

المدينة العالمية للخدمات الإنسانية: أصدرت المدينة العالمية للخدمات الإنسانية مؤخراً لوائح جديدة عام 2018 لترخيص الجمعيات غير الهادفة للربح لضمان امتثالها الكامل لمعايير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. على الجمعيات غير الهادفة للربح أن تقدم التقارير المفصلة عن أنشطتها إلى الجهات في المدينة العالمية للخدمات الإنسانية. ويوافق الموظفون فيها على كافة الشحنت الخارجة من المنطقة الحرة. راجع القسم الثاني من الفصل الثاني في اللوائح الخاصة بالمدينة العالمية للخدمات الإنسانية (ظروف الترخيص)، والقسم 12 من الفصل الثالث (تقديم المعلومات) والقسم 13 (التفتيش من السلطة)، والقسم الأول من الفصل الرابع (ظروف تجديد الترخيص)، والقسم الثاني من الفصل الخامس (سحب التراخيص والغاؤها).

الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية على مستوى الإمارة: لحظت الإمارات العربية المتحدة أنه "بعد تقييم الثغرات الخاصة بالجمعيات غير الهادفة للربح والنقاش مع اللجنة الوطنية لمواجهة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، باتت وزارة تنمية المجتمع الجهة الرقابية على الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية يحكم الواقع وبحكم القانون. وتشير الإمارات العربية المتحدة إلى القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2008 الذي يمنح وزارة تنمية المجتمع الصلاحية العامة للإشراف على الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية التي لا ترد في مذكرة تفاهم سابقة. كما لحظت الإمارات أن الحاكم ينبغي أن يصدر مرسوماً عند إنشاء جمعية غير هادفة للربح لتحديد الضوابط والإجراءات المناسبة لأنشطة هذه الجمعية ومجلسها. ومن المفترض أن تتأكد وزارة تنمية المجتمع من هذه الضوابط/الإجراءات. إلا أن السياسات المتعلقة بالمساءلة والنزاهة وثقة الجمهور في إدارة هذه الجمعيات غير الهادفة للربح لا تزال غير واضحة.

ب) قامت الإمارات العربية المتحدة بأنشطة التواصل ونفذت بعض البرامج التعليمية لزيادة التوعية بين الجمعيات غير الهادفة للربح عن الثغرات المحتملة في الجمعيات غير الهادفة للربح أمام خطر الاستغلال لغرض تمويل الإرهاب ومخاطر تمويل الإرهاب، والتدابير التي يمكنها أن تتخذها لحماية نفسها من هذا الاستغلال. ونفذت وزارة تنمية المجتمع ورش العمل لزيادة التوعية بين الجمعيات غير الهادفة للربح في ما يتعلق بإجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتعد دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري ورش العمل للجمعيات غير الهادفة للربح تحت إشرافها والتي تتطرق في بعض الأحيان إلى مسائل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (على سبيل المثال عند سن القوانين واللوائح الجديدة) وتنفذ برامج التوعية السنوية للجمهور من خلال مختلف البرامج الهادفة إلى زيادة التوعية العامة بهذه التدابير. ويشمل ذلك جلسات التوعية المتعلقة بالتبرعات التي تجريها في مدارس دبي والمؤسسات التعليمية. وخلال الاجتماع السنوي للأعضاء في المدينة العالمية للخدمات الإنسانية، عقدت المدينة العالمية ورشة عمل حول لوائحها الجديدة حيث تم التشديد على تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتغييرات الجديدة في هذه التدابير، لتشمل المتطلبات الجديدة للكيانات في المدينة العالمية للخدمات الإنسانية بأن تقوم بتوجيه أموالها من خلال الهلال الأحمر الإماراتي.

ج) (غير مستوفي) أشارت الإمارات العربية المتحدة إلى أن الجهات طوّرت وتستمر في تطوير عدد من التدابير والضوابط مع قطاع الجمعيات غير الهادفة للربح في إطار جهودها المتواصلة للتخفيف من مخاطر الإرهاب وتمويل الإرهاب. وتستوجب المادة 33 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال من الجمعيات غير الهادفة للربح اعتماد الممارسات الفضلى التي تقدمها الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح للتخفيف من الثغرات المتعلقة بتمويل الإرهاب. وإلى جانب الجلسات الواردة في الجزء (ب) أعلاه (التي لا تتعلق مباشرة بتطوير الممارسات الفضلى لمعالجة

مخاطر تمويل الإرهاب وأوجه ضعفه)، لم يتم تقديم أي تفاصيل حول جهود التواصل هذه (على سبيل المثال عدد الجلسات التي تم عقدها، ومتى عقدت، ومع أي منظمات غير هادفة للربح، إلخ.) ولم يتم تشارك أي من الممارسات الفضلى مع فريق التقييم.

(د) على كافة الجمعيات غير الهادفة للربح، وبالتنسيق مع الجهات الرقابية المختصة، أن تلتزم بإجراء المعاملات عن طريق القنوات المالية الرسمية، مع مراعاة القدرات المختلفة للخدمات المالية في البلدان الأخرى (المادة 33 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

على كافة الجمعيات غير الهادفة للربح أن تحصل على ترخي لإجراء أي خدمة مالية، بما في ذلك المحافظة على حساب مصرفي وجمع التبرعات أو إرسال الأموال عالمياً (المادة 89 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 14 لعام 2008 "بشأن المصرف المركزي وتنظيم الأنشطة والمؤسسات المالية والمادة 3.2 من تعميم المصرف المركزي 2000/24). وعلى الجمعيات غير الهادفة للربح تحت إشراف وزارة تنمية المجتمع ودائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري استخدام الحسابات المصرفية لإجراء عمليات والإيداع والسحب (المادة 38 من القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2008 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام، والمادة 12 من قرار المجلس التنفيذي رقم 26 لعام 2013 بشأن الجمعيات الخيرية ومراكز تحفيظ القرآن والمؤسسات الإسلامية في إمارة دبي. بموجب تعميم المصرف المركزي 2000/24، يمكن للجمعيات غير الهادفة للربح التي حصلت على ترخيص من المدينة العالمية للخدمات الإنسانية أن تفتح حساباً مصرفياً بعد الحصول على شهادة عدم الاعتراض ذات الصلة من وزارة تنمية المجتمع. يمكنها تنفيذ المعاملات (الإيداع/السحب) التي ينبغي أن تنعكس في تقريرها المالية السنوي، ولكن لا يمكنها أن تجمع التبرعات مباشرة من خلال حساباتها المصرفية. عوضاً عن ذلك، يتم جمع التبرعات من حملات جمع الأموال الفردية لأعضاء المدينة العالمية للخدمات الإنسانية في حساب مصرفي للمدينة العالمية. وبموجب مذكرة التفاهم المبرمة بين المدينة العالمية للخدمات الإنسانية ودائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، تقوم المدينة العالمية بحسم 10 في المئة من المبلغ الإجمالي الذي تم جمعه وتقوم بتحويل 90 في المئة إلى العضو بعد التأكد من مصدر كل هبة. وعندما يرغب العضو في المدينة العالمية في إرسال الأموال التي تم جمعها إلى خارج الإمارات العربية المتحدة (أي نسبة الـ90 في المئة)، عليه استخدام الهلال الأحمر الإماراتي لإجراء هذا التحويل).

وبموجب تعميم المصرف المركزي 2000/24، على كافة الجمعيات غير الهادفة للربح، وبغض النظر عن ولايتها القضائية، الحصول على شهادة عدم الاعتراض من وزارة تنمية المجتمع بغية فتح حساب مصرفي. وعلى شهادة عدم الاعتراض أن تشير إلى ما إذا كانت الجمعية غير الهادفة للربح قد حصلت أو لا على إذن لتحويل الأموال من الحساب. ومن دون هذا الإذن، لا يمكن لأي بنك البدء بهذا التحويل الدولي من الجمعية غير الهادفة للربح أو الموافقة على استلامه.

على كافة الجمعيات غير الهادفة للربح في الإمارات العربية المتحدة التي تملك أنشطة دولية وتحتاج إلى تحويل الأموال خارج الإمارات أن تفعل ذلك من خلال الهلال الأحمر الإماراتي (المادة 1 من قرار مجلس الوزراء رقم 6 لعام 2007 "بشأن التبرعات أو الدعم المالي التي تقدمه الجمعيات في الدولة"). ويحوّل الهلال الأحمر الأموال من خلال حسابه المصرفي الخاص بالنيابة عن الجمعية غير الهادفة للربح الأخرى إلى قائمة مختارة بأسماء الجمعيات غير الهادفة للربح الأجنبية المعتمدة، التي قد تشمل على مكاتب الهلال الأحمر في بعض البلدان. ولا يتعامل الهلال الأحمر الإمارات مع أي جمعية غير هادفة للربح أجنبية (بالنيابة عن نفسه أو بالنيابة عن جمعية غير هادفة للربح إماراتية أخرى) قبل الحصول على الموافقة من وزارة الداخلية.

عندما يتعاون الهلال الأحمر الإماراتي مع الجمعيات غير الهادفة للربح خارج الإمارات لتنفيذ المشاريع مع المستفيدين في بلدان أخرى، يستوجب من الجمعية غير الهادفة للربح توفير تقيد التأسيس ووثائق هوية أعضاء مجلس إدارتها ورسالة توصية من سفارة بلد الجمعية غير الهادفة للربح المتواجدة في الإمارات العربية المتحدة والتي توافق عليها وزارة الداخلية. ثم يبرم معها اتفاق تعاون يحتوي على هذه الشروط والالتزامات المحددة الخاصة بالجمعيات غير الهادفة للربح. وترد هذه الشروط في اللوائح والشروط للتسجيل وفتح ملف للمساعدة الأجنبية الصادرة عن الهلال الأحمر.

الإشراف أو المراقبة المستهدفة القائمة على المخاطر للمنظمات غير الهادفة للربح

المعيار 8.3 – اتخذت الإمارات العربية المتحدة الخطوات لتعزيز عملية الرقابة والرصد الفعالة التي تمكّنها من إظهار أن التدابير القائمة على المخاطر يتم تطبيقها على الجمعيات غير الهادفة للربح التي يمكن استغلالها لأغراض تمويل الإرهاب.

بموجب قانون مكافحة غسل الأموال، تشمل الجهات الرقابية السلطات الاتحادية والمحلية التي تراقب الجمعيات غير الهادفة للربح (المادة 1). وعلى الجهات الرقابية أن تقوم بتقييم المخاطر وأن تضطلع بعملية مراقبة ورصد ومتابعة الامتثال لقانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية (المادة 13). وعلى الجهات الرقابية الالتزام كذلك بمراقبة ورصد الجمعيات غير الهادفة للربح التي تستخدم النهج القائم على المخاطر لمنع استغلالها لأغراض تمويل الإرهاب وضمان الامتثال لمتطلباتها (المادة 45).

تم اختيار وزارة تنمية المجتمع للإشراف على الجمعيات غير الهادفة للربح ضمن ولايتها القضائية ومراقبة الجوانب المالية للحرص من خلال أنماط الإنفاق على الإدارة السليمة لمواردها المالية والحقيقية لتلبية أهداف الجمعية. ويجوز للوزارة أن تستعرض في أي وقت دفاتر الجمعية غير الربحية وسجلاتها ووثائقها (المادتان 19 و20 من القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2008 "بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام").

تقوم دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بإصدار التراخيص للجمعيات غير الهادفة للربح والإشراف عليها ضمن دبي. وتشرف الدائرة على الأنشطة الخيرية وجمع التبرعات والتصرف فيها والبرامج والمشاريع التي تطلقها منظماتها الخيرية داخل الإمارات العربية المتحدة وخارجها. وعلى الدائرة أن تقدم الإذن لأي طرف ثالث يرغب في جمع التبرعات في دبي. (المواد 6-8 من قانون دبي رقم 2 لعام 2011).

تقوم المدينة العالمية للخدمات الإنسانية بإصدار التراخيص للجمعيات غير الهادفة للربح ضمن ولايتها القضائية والإشراف عليها. تصدر كذلك التراخيص للمؤسسات الإنسانية والتجارية وتحدّد وتصنّف الخدمات الإنسانية والتجارية التي يمكن الاضطلاع بها. كما تشرف على المؤسسات وتقوم بعمليات التفتيش فيها (المادتان 5 و20 من قانون دبي لعام 2012 "بشأن المدينة العالمية للخدمات الإنسانية").

وكما جاء أعلاه، استلمت وزارة تنمية المجتمع مهام الإشراف على الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية وبدأت عملية رصد هذه الجمعيات غير الهادفة للربح ومراقبتها عام 2019.

المعيار 8.4 –

(أ) ترصد أغلبية السلطات المختصة امثال الجمعيات غير الهادفة للربح لمتطلبات هذه التوصية. راجع المعيار 8.3. ومن منظور السلطات القانونية، (وفي ما يتعلق بكافة الجمعيات غير الهادفة للربح باستثناء تلك التي تقع تحت الاختصاص الولائي للأمرء)، تمت تلبية معايير هذا المعيار الفرعي من خلال مزيج من قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية والقوانين الفردية التي تنطبق على كل من الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح. إلا أن عملية رصد أنشطة الجمعيات غير الهادفة للربح تحت الاختصاص الولائي للأمرء السبع (الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية) فيتم حالياً نقلها إلى وزارة تنمية المجتمع.

(ب) إن السلطات قادرة على تنفيذ مجموعة من العقوبات متناسبة والرادعة في حال ارتكبت الجمعيات غير الهادفة للربح أو الأشخاص الذين ينوبون عنها المخالفات. راجع التحليل في قسم التوصية 8 من المعيار 35.1. وتنطبق العقوبات الإدارية بموجب المادة 14 من قانون مكافحة غسل الأموال على التزامات الجمعيات غير الهادفة للربح الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال في المادة 33. بالإضافة إلى ذلك، تلحظ المادة 16 في قانون مكافحة غسل الأموال أن التزامات الجمعيات غير الهادفة للربح ترد في اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال (راجع المادة 33 من اللائحة). وبالتالي، أي مخالفات لللائحة التنفيذية ستؤدي من الناحية النظرية إلى فرض عقوبات بموجب حكم العقوبات الجنائية "الجامعة" في المادة 31 من قانون مكافحة غسل الأموال التي تنطبق على أي مخالفة لأحكام هذا القانون. وتكون هذه العقوبة السجن أو الغرامة التي لا تقل عن 10000 درهم إماراتي (2390 يورو) ولا تتجاوز 100 ألف درهم إماراتي (23900 يورو). إلا أن هذه العقوبات المالية قد لا تكون رادعة في الحالات كلها.

إلى جانب الأحكام الواردة في قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، يتم تنفيذ معظم التوصية 8 من خلال القوانين واللوائح المحددة لوزارة تنمية المجتمع، ودائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، والمدينة العالمية للخدمات الإنسانية. وأي مخالفة لها تؤدي إلى فرض العقوبات التالية:

- وزارة تنمية المجتمع: تصفية الجمعية غير الهادفة للربح لارتكاب مخالفات محددة – على سبيل المثال التصرف في الأموال لأغراض تعارض مع غرضها القانوني المقصود، ورفض تقديم المعلومات أو تقديم معلومات خاطئة، مخالفات جسيمة تعارض مع نظامها الأساسي (المادة 47 من القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2008 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام)؛ فرض غرامة تصل إلى 10000 درهم إماراتي على أي مخالفة لأحكام القانون، أو حجز الأموال التي تم جمعها من دون إذن (المادة 57).
- دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري: أوامر التصحيح لأي مخالفة، إخطارات مكتوبة، تعليق أو إلغاء الترخيص بشكل دائم (المادة 20 من قرار المجلس التنفيذي رقم 26 لعام 2013 بشأن الجمعيات الخيرية ومراكز تحفيظ القرآن والمؤسسات الإسلامية في إمارة دبي).
- المدينة العالمية للخدمات الإنسانية: إرسال أوامر التصحيح وإرسال إخطارات مكتوبة وفرض الغرامات وتعليق أو إلغاء الترخيص بشكل دائم. وترد قائمة بالغرامات والعقوبات التي حددها مجلس المدينة العالمية في المرفق 3 من لائحة المدينة العالمية لعام 2018 (المادة 26 من قانون دبي 1 لعام 2012).

إلى جانب العقوبات التي ترد في التوصية 35 والتي تتصل بقانون مكافحة غسل الأموال، وبالإضافة إلى العقوبات التي تنطبق على القوانين واللوائح الخاصة بالولاية القضائية والتابعة لوزارة تنمية المجتمع ودائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري والمدينة العالمية للخدمات الإنسانية، تتوافر

كذلك العقوبات الجنائية بموجب المادة 181 مكرر 1/2 من قانون العقوبات الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة في ما يتعلق بتشكيل جمعية من دون ترخيص.

فعالية جمع المعلومات والتحقيق

المعيار 8.5 –

(أ) تشير المادة 45 (6) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال إلى أن الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح ينبغي أن تلتزم بالتعاون والتنسيق وتبادل المعلومات على المستوى المحلي مع السلطات المختصة التي تحتفظ بمعلومات ذات صلة عن الجمعيات غير الهادفة للربح. كما تشير الفقرتان (7) و(8) من المادة 45 على التوالي إلى أن الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح ينبغي أن تتمتع بخبرة في مجال التحري في جرائم تمويل الإرهاب وينبغي أن تراجع المعلومات المتصلة بإدارة الجمعيات غير الهادفة للربح، بما في ذلك المعلومات المالية. كما تجري وزارة الداخلية عمليات التحقق من السوابق على الموظفين والأعضاء في مجلس الإدارة والمتطوعين في الجمعيات غير الهادفة للربح لكل من الهيئات التي تصدر التراخيص إلى الجمعيات غير الهادفة للربح. كما تملك الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح أو تقوم بتطوير الروابط الإلكترونية مع الأجهزة الأمنية لتسهيل التعاون لأغراض التحقيقات التي تقوم بها وكالات إنفاذ القانون.

(ب) كما جاء أعلاه، تشير الفقرتان (7) و(8) من المادة 45 على التوالي إلى أن الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح ينبغي أن تتمتع بخبرة في مجال التحري في جرائم تمويل الإرهاب وينبغي أن تراجع المعلومات المتعلقة بإدارة الجمعيات غير الهادفة للربح، بما في ذلك المعلومات المالية. ويبدو أن وكالات إنفاذ القانون والادعاء العام ذات الصلة تتمتع بالخبرة الضرورية في مجال التحقيقات.

(ج) يبدو أن الوصول الكامل إلى المعلومات عن إدارة منظمات غير هادفة للربح محددة (ما في ذلك المعلومات المالية وتلك المتعلقة بالبرنامج) يمكن الحصول عليه خلال التحقيقات. راجع المعيار 8.5 (أ) أعلاه.

(د) تستوجب المادة 45 (9) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال من الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح الالتزام بإنشاء آليات لضمان تبادل المعلومات الفوري مع السلطات المختصة لأغراض اتخاذ التدابير الوقائية أو الإجراءات التحقيقية عندما الاشتباه بأن الجمعية غير الهادفة للربح هي: واجهة لجمع الأموال النيابية عن مجموعة إرهابية؛ يتم استغلالها كقناة لتمويل الإرهاب أو لتقديم شكل آخر من أشكال دعم الإرهاب؛ أو إخفاء أو تمويل مسار الأموال المخصصة لأغراض مشروعة، ولكن يعاد توجيهها لصالح الإرهابيين أو المجموعات الإرهابية. -القدرة الفعالة على الاستجابة للطلبات الدولية للحصول على معلومات عن جمعية غير هادفة للربح تثير القلق.

المعيار 8.6 – تستوجب المادة 45 (10) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال من الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح الالتزام لتحديد نقاط الاتصال المناسبة والإجراءات الضرورية للاستجابة للطلبات الدولية للحصول على المعلومات المتعلقة بالجمعيات غير الهادفة للربح التي يشبه بتورطها في جرائم تمويل الإرهاب أو التي يتم استغلالها لأغراض تمويل الإرهاب أو أي شكل آخر من أشكال دعم الإرهاب. واستناداً إلى الإمارات العربية المتحدة، يعني ذلك أن الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح هي بحد ذاتها نقاط اتصال. وتملك كافة الجهات الرقابية على الجمعيات غير الهادفة للربح التفاصيل الواضحة للاتصال بها على مواقعها الإلكترونية، بما في ذلك رقم يمكن الاتصال به مجاناً، وعنوان بريدي إلكتروني ونماذج طرح الأسئلة الإلكترونية لتقديم أي طلب أو طرح أي سؤال. وفي حالات طلبات المساعدة القانونية المتبادلة الرسمية المتصلة بجمعية غير هادفة للربح، يتم استخدام القنوات الرسمية.

الترجيح والاستنتاج

اتخذت الإمارات العربية المتحدة التدابير الهامة عن التوصية 8 وتستوفي أو تستوفي تقريباً كافة المعايير الفنية. وتتعلم المسائل المتبقية بالتالي: عدم وضوح السياسات عن المساءلة والنزاهة وثقة الجمهور في إدارة الجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية على مستوى الإمارات (المعيار 8.1)؛ غياب تطوير وتنقيح الممارسات الفضلى (المعيار 8.2 (ج))؛ والرصد الأولي وحسب للجمعيات الخيرية المنشأة بقوانين محلية على مستوى الإمارات (المعيار 8.4 (أ)). إن درجة الالتزام بالتوصية 8 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 9 – قوانين السرية الخاصة بالمؤسسات المالية

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى-حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة إلى حد كبير" بمتطلبات هذه التوصية. - وتمثلت أوجه القصور في إلى غياب-الأساس القانون الواضح - الذي يتيح للسلطات التنظيمية تبادل المعلومات السرية مع السلطات المحلية والجهات النظرية الأجنبية.

المعيار 9.1 – لا يبدو أن قوانين السرية المصرفية في المؤسسات المالية تحول دون تطبيق تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

(أ) الوصول إلى المعلومات من قبل السلطات المختصة: تنص المادة 49 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال بصراحة على أن وكالات إنفاذ القانون ستحصل على المعلومات مباشرة من السلطات المختصة، حتى ولو كانت تخضع للسرية المصرفية أو أسرار المهنة.

(ب) تبادل المعلومات بين السلطات المختصة: تتوافر مجموعة من الآليات لتبادل المعلومات بين الوكالات على الصعيد العملي (راجع تحليل التوصية 2) ولا قوانين سرية حول المؤسسات المالية التي تعيق عملية التشارك هذه. وتمنع المادة 38 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال التذرع بالسرية المصرفية أو التعاقدية أو أسرار المهنة عند تبادل المعلومات بين السلطات المختصة على الصعيد المحلي والدولي.

(ج) تبادل المعلومات بين المؤسسات المالية: تمنع المؤسسات المالية التذرع بالسرية المصرفية أو التعاقدية أو أسرار المهنة للحد من تبادل المعلومات مع المؤسسات المالية الأخرى عندما تدعو الحاجة إليها لأغراض التوصيات 13 أو 16 أو 17 (المادة 38 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

الترجيح والاستنتاج

تستوفي كافة المعايير. إن درجة الالتزام بالتوصية 9 هي ملتزم.

التوصية 10 – العناية الواجبة تجاه العملاء

في تقرير التقييم المتبادل -في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة " غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية بسبب افتقار - القوانين أو اللوائح في كافة القطاعات - إلى الالتزامات المتعلقة بالعناية الواجبة تجاه العملاء.

المعيار 10.1 – يحظر على المؤسسات المالية فتح حسابات أو إجراء أي تعامل مالي أو تجاري باسم مجهول أو وهمي أو مستعار أو مرقم، أو الاحتفاظ بها أو تقديم أي خدمات لها (المادة 16 (1) (ج) من قانون مكافحة غسل الأموال والمادة 14 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 10.2 – على المؤسسات المالية اتخاذ إجراءات العناية الواجبة في الحالات التالية (المادة 6 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال):

(أ) البدء في علاقات عمل؛

(ب) إجراء عمليات عارضة تفوق الحد المعين المعمول به والبالغ 15 ألف يورو، ويشمل هذا أيضاً الحالات التي تتم فيها العمليات في حركة واحدة أو حركات متعددة تبدو مرتبطة مع بعضها البعض؛

(ج) إجراء عمليات عارضة في صورة تحويلات برقية في الحالات التي تغطيها التوصية 16؛

(د) وجود اشتباه بحصول جريمة غسل أموال أو تمويل إرهاب؛

(هـ) وجود شكوك لدى المؤسسة المالية بشأن مدى صحة أو كفاية البيانات التي تم الحصول عليها مسبقاً بخصوص تحديد هوية العملاء.

المعيار 10.3 – ينبغي على المؤسسات المالية التعرف على هوية العميل (سواء أكان دائماً أو عارضاً، وما إذا كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً أو ترتيباً قانونياً)، والتحقق من هويته باستخدام مستندات أو بيانات من مصدر موثوق ومستقل أو غير ذلك من معلومات لتحديد الهوية (المادة 8 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). ولم يكن واضحاً ما إذا كان "غير ذلك من معلومات لتحديد الهوية" سيأتي من مصدر موثوق ومستقل.

المعيار 10.4 – يجب على المؤسسات المالية أن تتحقق من أن أي شخص يتصرف نيابة عن العميل مخول بذلك. ويجب أن تتحقق من هوية ذلك الشخص باستخدام مستندات أو بيانات من مصدر موثوق ومستقل أو غير ذلك من معلومات لتحديد الهوية (المادة 8 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). وكما ورد في المعيار 10.3 أعلاه، لا شيء يشير إلى أن غير ذلك من معلومات لتحديد الهوية سيأتي من مصدر موثوق ومستقل.

المعيار 10.5 – يجب على المؤسسات المالية التعرف على هوية العميل والمستفيد الحقيقي والتحقق منها (المادة 8 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). وتم تعريف المستفيد الحقيقي على أنه الشخص الطبيعي الذي يمتلك أو يمارس سيطرة فعلية نهائية مباشرة أو غير مباشرة على العميل، وكذلك الشخص الطبيعي الذي تجري المعاملات نيابة عنه أو الذي يمارس سيطرة فعلية نهائية على شخص اعتباري أو ترتيب قانوني. (المادة 1 من قانون مكافحة غسل الأموال؛ المادة 1 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 10.6 – على المؤسسات المالية القيام بإجراءات العناية الواجبة تجاه العملاء (المادة 16 (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال) ما يشمل فهم الغرض من علاقة العمل. وينبغي أن تفهم المؤسسات المالية الغرض من علاقة العمل وطبيعتها، والحصول على معلومات تتعلق بهذا الغرض عند الاقتضاء (المادة 8 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 10.7 – على المؤسسات المالية اتخاذ إجراءات العناية الواجبة تجاه العملاء ومراقبة علاقات العمل بصورة مستمرة، بما في ذلك: (أ) التدقيق في العمليات التي تتم طوال فترة قيام علاقة العمل، لضمان اتساق العمليات التي يتم إجراؤها مع ما يتوفر لديها من معلومات عن العملاء، ونمط نشاطهم والمخاطر التي يمثلونها، بما في ذلك – عند الضرورة – مصدر الأموال (المادة 7 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

(ب) التأكد من أن الوثائق والبيانات أو المعلومات التي تم الحصول عليها في إطار تدابير العناية الواجبة تجاه العملاء، مستحثة وملائمة، وذلك بمراجعة الحسابات، وبشكل خاص سجلات فئات العملاء ذوي المخاطر العالية (المادة 7 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). **المعيار 10.8** – يجب على المؤسسات المالية أن تتفهم طبيعة عمل العميل وهيكل الملكية والسيطرة على العميل (المادة 8 (4) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 10.9 – يجب على المؤسسات المالية التعرف على هوية الأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية، على النحو الآتي:

- الاسم والشكل القانوني (المادة 8 (1) (ب) (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).
- الأنظمة التي تنظم عمل الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني وتلزمه (المتطلبات لعقد التأسيس والنظام الأساسي) (المادة 8 (1) (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال)، وكذلك أسماء الأشخاص المعنيين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا في الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني (المادة 8 (1) (ب) (4) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).
- عنوان المكتب المسجل وإذا كان مختلفاً، مكان العمل الرئيسي. وإذا كان الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني أجنبياً، فيجب ذكر اسم وعنوان ممثله القانوني في الدولة وتقديم ما يفيد ذلك من مستندات (المادة 8 (1) (ب) (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).
- **المعيار 10.10** – يجب على المؤسسات المالية اتخاذ إجراءات العناية الواجبة تجاه الأشخاص الاعتباريين، بما في ذلك التعرف على هوية المستفيد الحقيقي والتحقق منها (المادة 16 (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال).
- يجب على المؤسسات المالية اتخاذ التدابير المعقولة لتحديد هوية المستفيدين الحقيقيين والأشخاص الاعتباريين والترتيبات القانونية للعميل، والتحقق منها، وذلك باستخدام المعلومات أو البيانات أو الوثائق التي تم الحصول عليها من مصدر موثوق، على النحو الآتي (المادة 9 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال):
- الحصول على هوية الشخص الطبيعي سواء أكان يعمل منفرداً أو مع شخص آخر له حصة ملكية مسيطرة على الشخص الاعتباري بنسبة (25%) أو أكثر، وفي حال تعذر ذلك، أو الشك في المعلومات التي تم الحصول عليها، فيتم تحديد هويته بأي وسيلة أخرى.
- إذا تعذر تحديد هوية الشخص الطبيعي المسيطر وفقاً للفقرة (أ) من هذا البند، أو كان مالك الحصة المسيطرة ليس هو المستفيد الحقيقي، فيتم تحديد هوية الشخص الطبيعي المعني الذي يشغل منصب مسؤول الإدارة العليا، سواء أكان شخصاً أو أكثر (المادة 9 (1) (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).
- إلا أن هذه التشريعات لا تغطي بما فيه الكفاية تحكّم الشخص الاعتباري "بأي وسيلة أخرى" في حال الشك في ما إذا كان مالك الحصة المسيطرة هو المستفيد الحقيقي أو في حال لم يكن مالك الحصة المسيطرة شخصاً طبيعياً.
- **المعيار 10.11** – على المؤسسات المالية اتخاذ إجراءات العناية الواجبة تجاه الترتيبات القانونية، بما في ذلك تحديد هوية المستفيد الحقيقي والتحقق منها (القانون 16 (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال). وتشير المادة 9 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال إلى التالي:
- تحديد هوية الوصي أو الموصي أو الذين يشغلون مناصب مماثلة، والمستفيدين أو أصناف المستفيدين، وكل شخص طبيعي آخر يمارس سيطرة فعلية نهائية على الترتيبات القانونية.
- إلا أن التشريعات لا تشير بشكل محدد إلى السيطرة الفعلية النهائية التي تتم ممارستها من خلال سلسلة من السيطرة/الملكية.
- **المعيار 10.12** – بالإضافة إلى تدابير العناية الواجبة المطلوبة للعميل والمستفيد الحقيقي، على المؤسسات المالية اتخاذ تدابير العناية الواجبة والمراقبة المستمرة تجاه المستفيد من وثائق التأمين على الحياة وعمليات تكوين الأموال بما في ذلك منتجات التأمين على الحياة المرتبطة استثمارياً والتأمين التكافلي العائلي (التأمين على الحياة)، بمجرد تحديد المستفيد وتسميته على النحو الآتي (المادة 11 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال):
- (أ) بالنسبة إلى المستفيد المحدد بالاسم، ينبغي الحصول على اسم الشخص، سواء أكان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً أو ترتيباً قانونياً (المادة 11 (1) (أ) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

ب) بالنسبة إلى المستفيد المحدد حسب الفئة أو الوصف - مثل العلاقة الأسرية كالزوج أو الأبناء أو أي وسيلة أخرى مثل الوكالة أو الوصية - يجب الحصول على معلومات كافية عن المستفيد للتأكد من أن المؤسسة المالية قادرة على تحديد هوية المستفيد (المادة 11 (1) (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

ج) في كل الأحوال، على المؤسسات المالية التحقق من هوية المستفيد عند صرف التعويض (المادة 11 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 10.13 - لا متطلبات صريحة حول اعتبار المستفيد من وثيقة التأمين على الحياة كأحد عوامل المخاطر المرتبطة عند تحديد قابلية تطبيق إجراءات العناية الواجبة المعززة. وتتوافر المتطلبات العامة التي تطالب المؤسسات المالية بالتحقق من هوية المستفيد عند صرف التعويض بموجب وثيقة التأمين أو قبل ممارسة أي حقوق تتعلق بالوثيقة. وتعني هذه المتطلبات أن المؤسسة المالية، ومتى تبين لها أن المستفيد من وثيقة التأمين شخص اعتباري أو ترتيب قانوني يمثل مخاطر عالية، فيجب عليها اتخاذ تدابير العناية الواجبة المعززة لتحديد المستفيد الحقيقي من ذلك الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني (المادة 11 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 10.14 - بصورة عامة، على المؤسسات المالية اتخاذ تدابير العناية الواجبة للتحقق من هوية العميل والمستفيد الحقيقي قبل إنشاء علاقة العمل أو فتح الحساب أو في أثناءهما، أو قبل تنفيذ عملية لعميل لا تربطها به علاقة عمل (المادة 5 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

في حالات المخاطر المنخفضة لجريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، يجوز استكمال عملية التحقق من هوية العميل بعد إنشاء علاقة العمل بالشروط الآتية:

أ) أن يتم التحقق منها في أسرع وقت من بدء علاقة العمل أو تنفيذ العملية.

ب) أن يكون التأجيل ضرورياً لعدم إعاقة السير الطبيعي للعمل.

ج) تطبيق تدابير مناسبة وفعالة للسيطرة على مخاطر الجريمة.

المعيار 10.15 - تتواجد المتطلبات العامة التي تستوجب من المؤسسات المالية اتخاذ إجراءات لإدارة المخاطر في ما يتعلق بالظروف التي يمكن فيها للعميل الاستفادة من علاقة العمل قبل عملية التحقق (المادة 5 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 10.16 - يجب على المؤسسات المالية تطبيق تدابير العناية الواجبة على العملاء وعلاقة العمل القائمة، وذلك في الأوقات التي تراها مناسبة بحسب الأهمية النسبية والمخاطر، مع الأخذ في الاعتبار ما إذا تم تطبيق العناية الواجبة قبل ذلك. وعلى المؤسسة المالية التأكد من كفاية البيانات التي تم الحصول عليها سابقاً (المادة 12 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 10.17 - على المؤسسات المالية اتخاذ تدابير العناية الواجبة المعززة حيث تكون مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب عالية (المادة 4 (2) (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال. وتتوافر المتطلبات للنظر في المخاطر عملاً بنتائج التقييم الوطني للمخاطر.

المعيار 10.18 - بعد تحديد المخاطر وتقييمها واتخاذ الخطوات للتخفيف من المخاطر، مع الأخذ في الاعتبار نتائج التقييم الوطني للمخاطر، يجوز للمؤسسات المالية تطبيق تدابير العناية الواجبة المبسطة فقط لإدارة المخاطر المنخفضة والحد منها متى تم تحديدها. وينبغي أن تتناسب تدابير العناية الواجبة المبسطة مع عناصر المخاطر المنخفضة، ولن تكون مقبولة عندما يشتبه بوقوع جريمة غسل أموال أو تمويل إرهاب (المادة 4 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). ولكن ما من قيود حول عدم تطبيق تدابير العناية الواجبة المبسطة عندما تنطبق أوضاع المخاطر المرتفعة المحددة.

المعيار 10.19 - إذا تعذر على المؤسسة المالية اتخاذ تدابير العناية الواجبة تجاه العملاء (المادة 13 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال):

أ) يحظر عليها إنشاء علاقة عمل أو الاستمرار فيها أو تنفيذ أي عملية؛

ب) عليها النظر في إبلاغ وحدة المعلومات المالية بتقرير المعاملة المشبوهة.

المعيار 10.20 - في حال اشتباه المؤسسات المالية في ارتكاب جريمة غسل أموال أو تمويل إرهاب، عليها أن تمتنع عن تطبيق تدابير العناية الواجبة تجاه العملاء إذا كان لديها أسباب معقولة تشير إلى أن عملية تطبيق تلك التدابير قد تنبه العميل، وعليها أن تبلغ الوحدة بتقرير المعاملة المشبوهة مع ذكر الأسباب التي دعت إلى عدم تطبيق تلك التدابير (المادة 13 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

الترجيح والاستنتاج

تستوفي أغلب تدابير العناية الواجبة في الإمارات - معايير مجموعة العمل المالية، إلا أن أوجه القصور الثانوية ما زالت موجودة: ولم يكن واضحاً ما إذا كان "غير ذلك من المعلومات لتحديد الهوية" سيأتي من مصدر موثوق ومستقل؛ لا متطلبات صريحة للتحقق من إثبات وجود الشخص الاعتباري أو الترتيب القانوني؛ ولا تغطي التشريعات بما فيه الكفاية سيطرة الشخص الاعتباري "من خلال السبل الأخرى"؛ ولا تشير بشكل خاص إلى السيطرة الفعلية النهائية التي تتم ممارستها من خلال سلسلة من السيطرة/الملكية؛ ولا متطلبات صريحة لإدراج المستفيد من وثيقة التأمين على الحياة كأحد عوامل المخاطر المرتبطة عند تحديد قابلية تطبيق إجراءات العناية الواجبة المعززة. إن درجة الالتزام بالتوصية 10 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 11 - الاحتفاظ بالسجلات

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة إلى حد كبير" بمتطلبات هذه التوصية - تمثلت أوجه القصور في غياب المتطلبات الواضحة المتعلقة بالاحتفاظ بوثائق فتح الحساب في قطاع الأوراق المالية المحلي في حين أن متطلبات الاحتفاظ بالسجلات في قطاع التأمين المحلي اعتمدت على وقت إصدار العقد ولا الوقت الذي انتهت فيه علاقة العمل.

المعيار 11.1 - على المؤسسات المالية الاحتفاظ بكافة المستندات والوثائق والبيانات والإحصاءات لكافة العمليات المالية والصفقات التجارية والنقدية، المحلية أو الدولية، لمدة لا تقل عن خمس سنوات من تاريخ إتمام العملية (المادة 16 (1) (و) من قانون مكافحة غسل الأموال والمادة 24 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 11.2 - على المؤسسات المالية الاحتفاظ بجميع المستندات التي حصلت عليها من خلال تدابير العناية الواجبة تجاه العملاء، وملفات الحسابات والمراسلات التجارية ونتائج أي تحليل تم إجراؤه، وذلك لمدة لا تقل عن خمس سنوات من تاريخ انتهاء علاقة العمل أو من تاريخ العملية العارضة (المادة 16 من قانون مكافحة غسل الأموال والمادة 24 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

تشمل المادة 24 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال متطلبات إضافية بالاحتفاظ بالمستندات لمدة خمس سنوات من تاريخ الانتهاء من التفتيش من قبل الجهات الرقابية، أو من تاريخ صدور حكم نهائي من الجهات القضائية المختصة.

المعيار 11.3 - على المؤسسات المالية الاحتفاظ بالمستندات والوثائق والبيانات بشكل منظم، ما يسمح بتحليل البيانات وتتبع العمليات المالية (المادة 24 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). إلا أن ما من متطلبات صريحة بأن هذه المستندات ينبغي أن تكون كافية للسماح بإعادة تشكيل العمليات الفردية لتقديم الأدلة إلى النيابة العامة بوقوع نشاط إجرامي، إن دعت الحاجة إلى ذلك.

المعيار 11.4 - على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة أن تجعل جميع معلومات العملاء المتعلقة بالعناية الواجبة تجاه العملاء، والمراقبة المستمرة، ونتائج تحليلهما، والمستندات والملفات - والوثائق والمراسلات والنماذج الخاصة بهما، متاحة على الفور للجهات المعنية بناء على طلبها (المادة 24 (4) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

الترجيح والاستنتاج

لا متطلبات صريحة تشير إلى ضرورة أن تكون المستندات كافية لإتاحة المجال أمام إعادة تشكيل العمليات الفردية لتقديم الأدلة إلى النيابة العامة بوقوع نشاط إجرامي، إن دعت الحاجة إلى ذلك. إن درجة الالتزام بالتوصية 11 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 12 - الأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "غير ملزمة" بمتطلبات هذه التوصية لأنها لم تضع متطلبات محددة تتعلق بالأشخاص - السياسيون ممثلو المخاطر في قطاعات التأمين والأوراق المالية والبنوك المحلية.

المعيار 12.1 - إلى جانب تطبيق تدابير العناية الواجبة تجاه العملاء بموجب التوصية 10، على المؤسسات المالية أن تتبّع ما يأتي بالنسبة إلى الأشخاص الأجانب المعرضين سياسياً (المادة 15 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال):

(أ) وضع أنظمة لإدارة المخاطر لتحديد ما إذا كان العميل أو المستفيد الحقيقي من الأشخاص - السياسيين ممثلي المخاطر (المادة 15 (1) (أ) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

(ب) الحصول على موافقة الإدارة العليا قبل إقامة - علاقات العمل أو الاستمرار فيها بالنسبة إلى أي من العملاء من الأشخاص - السياسيين ممثلي المخاطر (المادة 15 (1) (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

(ج) اتخاذ تدابير معقولة لتحديد مصادر أموال العملاء، والمستفيدين الحقيقيين الذين تم تحديدهم على أنهم من الأشخاص - السياسيين ممثلي المخاطر (المادة 15 (1) (ج) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

(د) القيام بالمتابعة المستمرة المعززة لعلاقة العمل (المادة 15 (1) (د) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).
ولكن ما من متطلبات لتحديد مصدر ثراء العملاء والمستفيدين الحقيقيين.

المعيار 12.2 – بالنسبة إلى الأشخاص - السياسيين ممثلي المخاطر المحليين والأشخاص الذين سبق أن أوكلت لهم وظيفة بارزة في منظمة دولية، على المؤسسات المالية (المادة 15 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال):

(أ) اتخاذ تدابير كافية لتحديد ما إذا كان العميل أو المستفيد الحقيقي يعد من هؤلاء الأشخاص.

(ب) اتخاذ التدابير المذكورة في (ب) إلى (د) في إطار المعيار 12.1 أعلاه، عند وجود علاقة عمل ذات مخاطر عالية مع هؤلاء الأشخاص.

ولكن ما من متطلبات لتحديد مصدر ثراء العملاء والمستفيدين الحقيقيين، ما يعدّ مشكلة كذلك في إطار المعيار 12.1.

المعيار 12.3 – تنطبق التدابير الواردة في المعيار 12.1 على أعضاء الأسرة والشركاء المقربين من كافة أنواع الأشخاص المعرضين سياسياً (تعريف الأشخاص - السياسيين ممثلي المخاطر - المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 12.4 – على المؤسسات المالية أن تتخذ التدابير المعقولة لتحديد المستفيد أو المستفيد الحقيقي من وثائق التأمين على الحياة والتأمين التكافلي العائلي. وإذا كان الشخص من الأشخاص السياسيين ممثلو المخاطر، على المؤسسات المالية إبلاغ الإدارة العليا قبل دفع التعويضات بموجب تلك الوثائق أو قبل ممارسة أي حقوق تتعلق بها، بالإضافة إلى إجراء فحص دقيق لمجمل علاقة العمل، والنظر في إبلاغ الوحدة بتقرير المعاملة المشبوهة (المادة 15 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

الترجيح والاستنتاج

لا متطلبات لتحديد مصدر ثراء العملاء والمستفيدين الحقيقيين من - الأشخاص السياسيين ممثلي المخاطر. إن درجة الالتزام بالتوصية 12 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 13 – علاقات المراسلة المصرفية

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية. - تمثلت أوجه القصور في غياب الأحكام المتعلقة بعلاقات المراسلة المصرفية في الإمارات.

المعيار 13.1 – في ما يتعلق بعلاقات المراسلة المصرفية عبر الحدود والعلاقات الأخرى المشابهة، ينبغي على المؤسسات المالية اتخاذ التدابير التالية (المادة 25 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال):

(أ) جمع معلومات كافية عن أي مؤسسة مراسلة - مستجيبة لغرض تحديد هويتها والتوصل إلى فهم كامل لطبيعة عملها، والقيام من خلال المعلومات المتاحة للجمهور بالتعرف على سمعتها ومستوى الرقابة الذي تخضع له، بما في ذلك ما إذا كانت قد خضعت لتحقيق بشأن الجريمة (المادة 25 (1) (ب)).

(ب) تقييم -الضوابط التي تستخدمها المؤسسة المستجيبة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. (المادة 25 (1) (ج)).

(ج) الحصول على موافقة الإدارة العليا قبل إقامة علاقات مراسلة مصرفية جديدة (المادة 25 (1) (ب)).

(د) فهم مسؤوليات كل مؤسسة في مجال مكافحة جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب بشكل واضح. (المادة 25 (1) (ه)).

المعيار 13.2 – بالنسبة إلى حسابات الدفع - المراسلة، ينبغي أن تكون المؤسسة المالية ملزمة (أ) بالتأكد من أن المؤسسة - المستجيبة اتخذت تدابير العناية الواجبة تجاه العملاء الذين لديهم إمكانية الوصول المباشر إلى تلك الحسابات، (ب) أنها قادرة على توفير معلومات العناية الواجبة تجاه العملاء المعنيين عند طلب المؤسسة المراسلة. (المادة 25 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 13.3 – ستمتنع المؤسسات المالية عن الدخول في علاقة مراسلة مصرفية مع بنوك - صورية أو الاستمرار فيها، أو مع مؤسسة تسمح بأن يتم استخدام حساباتها من قبل - البنوك الصورية. (المادة 25 (1) (أ) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

الترجيح والاستنتاج

تستوفي كافة المعايير. إن درجة الالتزام بالتوصية 13 هي ملتزم.

التوصية 14 – خدمات تحويل الأموال أو القيمة

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية، حيث تمثلت أوجه القصور في - غياب الالتزامات الرسمية القابلة للإنفاذ قانوناً المفروضة على الحوالات، وعلى غياب الصلاحيات القانونية للإشراف على أنشطتهم لضمان الامتثال لمعايير العناية الواجبة تجاه العملاء، والاحتفاظ بالمستندات، إلخ. وتواجدت القيود على المعايير التي تنطبق على مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة في القطاع الرسمي، كما يرد ذلك في تحليل التوصيات ذات الصلة التي تغطي القطاع المالي.

المعيار 14.1 – في الإمارات العربية المتحدة، يوفّر كل من البنوك وشركات الصرافة ووسطاء الحوالة (- حوالة دار) خدمة تحويل الأموال أو القيمة. ويتم تسجيل أو الترخيص لمقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة لدى الجهات الرقابية المختصة (المادة 26 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

في أرض الدولة، يقوم المصرف المركزي بالترخيص لمقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة (المادة 67 (1) والمادة 65 (1) من القانون الاتحادي رقم 14) وبحسب اللوائح التي صدرت عن المصرف المركزي (التشريعات التي ترخّص لشركات الصرافة وتراقبها، 2014 (المادة 1 (1) (1)، والمادة 1 (2) (2)). وصدرت اللوائح الجديدة عن وسطاء الحوالة في أيار/مايو 2019 التي أوضحت أن كافة وسطاء الحوالة العاملين في الإمارات العربية ينبغي أن يقوموا بالتسجيل لدى المصرف المركزي (المادة 2 (1) من اللائحة الخاصة بوسطاء الحوالة).

في مركز دبي المالي العالمي، تحدد سلطة دبي للخدمات المالية نطاق الخدمات المالية التي يتم تقديمها في مركز دبي؛ ويعرّف دليل القواعد الصادر عن سلطة دبي للخدمات المالية تقديم الخدمات النقدية كخدمة مالية (المادة 42 من قانون دبي رقم 1 لعام 2004). ولا تسمح سلطة دبي للخدمات المالية حالياً بتقديم خدمات تحويل الأموال أو القيمة كخدمة مالية في مركز دبي المالي العالمي. وأي شخص يوفّر هذه الخدمة يخالف قواعد سلطة دبي للخدمات المالية والحظر العام الوارد في قانون مركز دبي المالي العالمي رقم 1 لعام 2003 بشأن تقديم خدمة مالية من دون إذن. في سوق أبو ظبي العالمي، يعد تقديم خدمة صرف العملات أو تحويل الأموال في سوق أبو ظبي العالمي (أي تقديم الخدمات النقدية) "نشاطاً منظماً" يستوجب الحصول على إذن لتقديم خدمات مالية تمنحه سلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي (القسم 17 من اللائحة الخاصة بالأسواق والخدمات المالية لعام 2015 والقسم 57 من الجدول 1).

المعيار 14.2 – تتخذ الجهة الرقابية التدابير اللازمة في حال كان مزودو خدمات تحويل الأموال أو القيمة غير مرخص لهم أو غير مسجلين وفقاً لتشريعها النافذة (المادة 26 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

في أرض الدولة، على المؤسسة المالية المرخص لها مزاولة أعمالها ضمن نطاق الترخيص الذي حصلت عليه. وعلى نحو مماثل، لا يمكن لأي شخص الادعاء بأنه مؤسسة مالية مرخص لها إن لم تكن هذه هي الحالة (المادة 68 (1) والمادة 68 (2) من القانون الاتحادي رقم 14 لعام 2018). وفي هذه الحالة، تفرض العقوبات المتناسبة والرادعة التي تشمل السجن والغرامات بين (200 ألف و10 مليون درهم إماراتي) (قراءة 48500 و2.4 مليون يورو) (المادة 142 من القانون الاتحادي رقم 14 لعام 2018).

في مركز دبي المالي العالمي، لا يمكن لأي شخص توفير خدمات مالية ما لم يكن مرخصاً له أو مسجلاً (المادة 42 من قانون مركز دبي المالي العالمي رقم 1 لعام 2004). وفي حال مخالفة تشريعات سلطة دبي للخدمات المالية، يمكن لسلطة دبي أن تصدر عقوبة واحدة أو أكثر (المادة 90 من قانون مركز دبي المالي العالمي رقم 1 لعام 2004). وقد تشمل العقوبات غرامة (لا سقف لها)، والتنديد علناً بالشخص، أو منع الشخص من شغل منصب من مناصب الإدارة العليا أو أي يكون موظفاً في مؤسسة مالية.

في سوق أبو ظبي العالمي، لا يمكن لأي شخص الاضطلاع بأي نشاط منظم في غياب الإذن اللازم (على الرغم من أنه ليس واضحاً ما إذا كان مزودو خدمات تحويل الأموال أو القيمة مدرجين في هذا الإطار) (المادة 16 من الحظر العام). وفي حال مخالفة هذا الحظر العام، يمكن للجهة التنظيمية النظر في فرض عقوبة مالية (المادة 232). كما تشمل العقوبات التنديد العلني والإنذارات الخاصة واللجوء إلى المحكمة في سوق أبو ظبي العالمي لإصدار الأوامر المانعة.

اتخذت الإمارات العربية المتحدة بعض الإجراءات ضد الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين يقدمون خدمات تحويل الأموال أو القيمة من دون ترخيص أو تسجيل – يرد ذلك في النتيجة المباشرة 3. إلا أنه لم يكن من الممكن إظهار ما إذا جرى ذلك في كافة الأماكن في الإمارات العربية المتحدة (وبشكل خاص دوائر التنمية الاقتصادية) وإذا تم تطبيق العقوبات المتناسبة والرادعة.

المعيار 14.3 – تتخذ الجهة الرقابية التدابير المناسبة لمراقبة امتثال المرخصين أو المسجلين من المزودين لضوابط مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (المادة 26 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال لعام 2019).

المعيار 14.4 – على مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة الاحتفاظ بقائمة - محدثة لوكلائهم، وإتاحتها للجهات المعنية داخل الدولة التي يعمل فيها مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة ووكلائهم (المادة 26 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). بالإضافة إلى ذلك، وأرض الدولة، يستوجب المصرف المركزي ترخيص كافة الأشخاص الذين أبرموا اتفاقاً مع مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة (المادة 1 (2) (2) من المعايير الخاصة باللوائح بشأن ترخيص ومراقبة شركات الصرافة).

المعيار 14.5 – على مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة إشراك وكلائهم في برامج مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومراقبة امتثالهم لهذه البرامج (المادة 26 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

الترجيح والاستنتاج

لم توقّر الإمارات أي معلومات حول كيفية التعرّف على هوية الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يقومون بتقديم خدمات تحويل الأموال أو القيمة من دون ترخيص أو تسجيل أو إجراءات الفعلية المتخذة في هذا الصدد. إن درجة الالتزام بالتوصية 14 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 15 – التقنيات الجديدة

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة إلى حد كبير" بمتطلبات هذه التوصية. - ووضعت توصيات مجموعة العمل المالي لعام 2012 متطلبات جديدة تتجاوز نطاق التوصية 8 السابقة.

المعيار 15.1 – على المؤسسات المالية أن تحدد وتقيّم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي يمكن أن تنشأ عند تطوير منتجات جديدة أو ممارسات مهنية جديدة، بما في ذلك وسائل تقديم الخدمات الجديدة واستخدام تقنيات جديدة أو قيد التطوير لكل من المنتجات الجديدة والموجودة مسبقاً (المادة 23 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

لم تحدّد الدولة بعد أو تقيّم بالكامل مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي يمكن أن تنشأ عن التقنيات الجديدة. وتعمل الإمارات على إنشاء لجنة فرعية جديدة للتقييم الوطني للمخاطر تعنى بمراقبة أي تهديدات وأوجه ضعف ناشئة.

المعيار 15.2 – (أ) و(ب) على المؤسسات المالية تقييم المخاطر قبل إطلاق المنتجات أو الممارسات أو التقنيات أو استخدامها، واتخاذ التدابير المناسبة لإدارة تلك المخاطر وخفضها (المادة 23 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

الترجيح والاستنتاج

لم تحدّد الدولة بعد أو تقيّم بالكامل مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي يمكن أن تنشأ عن التقنيات الجديدة. إن درجة الالتزام بالتوصية 15 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 16 – التحويلات البرقية

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية، وقد تمثلت أوجه القصور في - عدم توافر أحكام كافية حول التحويلات البرقية. ولا لوائح محددة تتحدث بالتفصيل عن ماهية العملية التي ينبغي بالمؤسسات القيام بها عند تحويل أو تلقي التحويلات البرقية. وكانت عتبة استكمال إجراءات التعرف على هوية العميل والتحقق منها عالية جداً وبرزت الحاجة إلى خفضها من 40 ألف درهم إماراتي إلى ما يعادل ألف دولار أميركي.

المعيار 16.1 – (أ) على المؤسسات المالية التأكد من أن كافة التحويلات البرقية العابرة للحدود التي تساوي أو تزيد على مبلغ 3500 درهم (ما يعادل 840 يورو) تكون مصحوبة دائماً بالبيانات التالية: اسم المحول، ورقم هويته أو وثيقة سفره، وتاريخ ومكان ميلاده وعنوانه ورقم حسابه. وفي حال عدم توافر أي حساب، لا بد من أن يتضمن التحويل رقم قيد مرجعي مميز يسمح بتتبع العملية، واسم المستفيد ورقم حسابه المستخدم لإجراء التحويلات. (المادة 27 (1) (أ) من اللائحة التنفيذية من قانون مكافحة غسل الأموال).

(ب) على المؤسسات المالية التأكد من أن كافة التحويلات البرقية العابرة للحدود التي تساوي أو تزيد على مبلغ 3500 درهم تكون مصحوبة دائماً بالبيانات التالية: اسم المستفيد ورقم حسابه المستخدم لإجراء التحويلات. وفي حال عدم توافر أي حساب، لا بد من ذكر رقم قيد مرجعي مميز للعمليات يسمح بتتبع العملية. (المادة 27 (1) (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.2 – في حال جمع عدة تحويلات برقية عابرة للحدود من محول واحد وفي ملف تحويل مجمع لتحويلها للمستفيدين، فيجب أن يتضمن ملف التحويل بيانات دقيقة عن المحول، ومعلومات كاملة عن المستفيدين، والتي يمكن تتبعها بالكامل في بلد المستفيد، وتكون المؤسسة المالية مطالبة بتضمين رقم حساب المحول، أو رقم مرجعي مميز للعملية. (المادة 27 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.3 – على المؤسسات المالية أن تضمن أن كافة التحويلات البرقية العابرة للحدود التي تقل عن مبلغ 3500 درهم إماراتي ترافقها دائماً البيانات الواردة في المعيار 16.1، من دون الحاجة إلى التحقق من صحة البيانات المشار إليها، ما لم تكن هناك شكوك حول ارتكاب جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. (المادة 27 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.4 – إن المؤسسات المالية غير ملزمة بالتحقق من صحة المعلومات المتعلقة بعملها، ما لم تكن هناك شكوك حول ارتكاب جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. (المادة 27 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.5 – على المؤسسات المالية المحوّلة للتحويلات البرقية المحلية ضمان أن المعلومات المرافقة للتحويلات البرقية تتضمن المعلومات عن المحول المشار إليها في المعيار 16.1، ما لم تكن هذه المعلومات متوفرة للمؤسسات المالية المستفيدة والجهات المعنية بوسائل أخرى (المادة 27 (4) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.6 – عندما تكون البيانات المرفقة بالتحويل البرقي المحلي متوفرة للمؤسسات المالية المستفيدة والجهات المعنية من خلال وسائل أخرى. وتكون المؤسسة المالية المحولة مطالبة بتضمين رقم الحساب أو الرقم المرجعي المميز للعملية فقط، بشرط أن يسمح هذا الرقم بتتبع العمليات إلى المحول أو المستفيد. وعلى المؤسسة المالية المحولة توفير تلك المعلومات خلال ثلاثة أيام عمل من استلام الطلب من المؤسسة المالية المستفيدة أو من الجهات المعنية. (المادة 27 (5) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال). ويمكن لوكالات إنفاذ القانون أن تلزم بتقديم هذه المعلومات على الفور (راجع التوصية 31).

المعيار 16.7 – على المؤسسات المالية المحولة الاحتفاظ بكافة المعلومات عن المحول والمستفيد التي تم جمعها، وذلك وفقاً لأحكام المادة 24 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال (المادة 27 (7) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.8 – يحظر على المؤسسات المالية تنفيذ التحويلات البرقية إذا لم تلتزم بالشروط المبينة في المادة 24 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال لعام 2019 (المادة 27 (6) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.9 – على المؤسسة المالية الوسيطة التأكد من أن كافة المعلومات المتعلقة بالمحول والمستفيد التي ترافق التحويلات البرقية سيتم الاحتفاظ بها بالنسبة إلى التحويلات البرقية العابرة للحدود (المادة 28 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.10 – في حال وجود قيود تقنية تمنع بقاء المعلومات المطلوبة حول منشئ التحويل والمستفيد التي ترافق التحويل البرقي العابر للحدود مع التحويل البرقي المحلي ذي الصلة، على المؤسسة المالية الوسيطة الاحتفاظ بسجل يحتوي على كافة المعلومات التي تم تلقيها من المؤسسة المالية المحولة أو من مؤسسة وسيطة أخرى خارج الدولة، وفقاً لأحكام المادة 24 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال لعام 2019 (المادة 28 (2) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.11 – على المؤسسات المالية الوسيطة اتخاذ تدابير معقولة تتسق مع المعالجة الآلية للتحويلات، من أجل تحديد التحويلات البرقية العابرة للحدود التي تفتقر إلى المعلومات المطلوبة عن منشئ التحويل أو عن المستفيد. (المادة 28 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.12 – على المؤسسة المالية الوسيطة وضع سياسات وإجراءات قائمة على المخاطر لتحديد متى يتم تنفيذ أو رفض أو تعليق التحويلات البرقية وإجراءات المتابعة الملائمة. (المادة 28 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.13 – على المؤسسة المالية المستفيدة اتخاذ إجراءات معقولة من أجل تحديد التحويلات البرقية العابرة للحدود التي تفتقر إلى المعلومات المطلوبة عن المنشئ أو المستفيد، والتي قد تشمل إجراءات المتابعة الفورية حيثما يكون ذلك ممكناً أو إجراءات المتابعة اللاحقة. (المادة 29 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.14 – على المؤسسة المالية المستفيدة التحقق من هوية المستفيد من التحويلات البرقية الدولية التي تساوي أو تزيد على مبلغ 3500 درهم إماراتي، إذا لم يتم التحقق منها سابقاً. وعلى المؤسسات المالية الاحتفاظ بكافة المعلومات عن منشئ التحويل والمستفيد عملاً بالمادة 24 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال لعام 2019 (المادة 29 (2) و(4) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.15 – على المؤسسة المالية الوسيطة وضع سياسات وإجراءات قائمة على المخاطر لتحديد متى يتم تنفيذ أو رفض أو تعليق التحويلات البرقية المفتقرة إلى المعلومات المطلوبة عن منشئ التحويل أو المستفيد وإجراءات المتابعة الملائمة. (المادة 29 (3) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.16 – على مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة الالتزام بكافة المتطلبات ذات الصلة في المواد 27 و28 و29 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال لعام 2019، سواء أكان ذلك بشكل مباشر أو من خلال وكلائهم (المادة 30 (1) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.17 –

(أ) على مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة الذين يسيطرون على كل من مصدر التحويل والطرف المستفيد منه الأخذ في الاعتبار كافة المعلومات الصادرة عن مصدر التحويل والمستفيد من أجل تحديد مدى ضرورة تقديم تقرير عن العملية المشبوهة من عدمه (المادة 15 من قانون مكافحة غسل الأموال والمادة 30 (2) (أ) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

(ب) على مقدمي خدمات تحويل الأموال أو القيمة أن يقدموا تقريراً عن العملية المشبوهة إلى وحدة المعلومات المالية في "البلد المعني"، أي البلد المتضرر بالاشتباه، سواء أكان البلد مصدر التحويل أو المستفيد (المادة 30 (2) (ب) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال).

المعيار 16.18 – على كافة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في الإمارات العربية المتحدة، بما في ذلك المؤسسات المالية، اتخاذ إجراءات التجميد والامتنال لتدابير حظر إجراء العمليات مع الأشخاص والكيانات المدرجة عند القيام بالتحويلات البرقية (المادة 60 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال) (راجع كذلك تحليل التوصية 6).

الترجيح والاستنتاج

تستوفي كافة المعايير. إن درجة الالتزام بالتوصية 16 هي ملتزم.

التوصية 17 – الاعتماد على الأطراف الثالثة

في تقرير التقييم المتبادل -في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة " ملتزم إلى حد كبير" بمتطلبات هذه التوصية. تتعلق أوجه القصور باللبس الوارد في الأحكام التي تنظم بيع منتجات التأمين من خلال الوسطاء والوكلاء المحليين.

المعيار 17-1 يُسمح للمؤسسات المالية الاعتماد على أطراف ثالثة لتطبيق تدابير العناية الواجبة بالنيابة عنها، لكن المسؤولية النهائية عن عدم تنفيذ هذه التدابير تبقى على عاتق المؤسسة المالية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-1). على المؤسسات المالية:

أ. الحصول فوراً على المعلومات الضرورية التي تتعلق بتدابير العناية الواجبة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-1-أ).
ب. الحرص على أن نسخ المستندات ذات العلاقة بمتطلبات العناية الواجبة تجاه العملاء سيتم توفيرها حال طلبها ومن دون تأخير (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-1-أ).

ج. الحرص على أن الطرف الثالث يخضع للتنظيم والرقابة، وأن لديه تدابير مطبقة من أجل الالتزام بمتطلبات العناية الواجبة تجاه العملاء والاحتفاظ بالسجلات (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-1-ب).

المعيار 17-2 على المؤسسات المالية أن تأخذ بعين الاعتبار البلدان المرتفعة المخاطر التي حددتها اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب عند النظر في الاعتماد على طرف ثالث للقيام بتدابير العناية الواجبة اللازمة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-1-1).
يحدّ هذا النص العمل إلى درجة ما لأنّ اللجنة الوطنية قد حددت فقط البلدان الواردة في البيان العام للفتاوى على أنها مرتفعة المخاطر، بدلاً من مراعاة المعلومات المتوفرة عن مستوى المخاطر في البلد بشكل عام.

المعيار 17-3 يمكن للمؤسسة المالية أن تعتمد على طرف ثالث يكون جزءاً من ذات المجموعة المالية، شرط أن تكون المعايير التالية مستوفاة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-2):

أ. تطبق المجموعة متطلبات العناية الواجبة تجاه العملاء والأشخاص المعرضين سياسياً والاحتفاظ بالسجلات وتنفيذ برامج مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما يتماشى مع التوصية 18 (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-2-أ).

ب. تتم الرقابة على تطبيق المتطلبات الخاصة بالعناية الواجبة تجاه العملاء والأشخاص - السياسيين ممثلي المخاطر والاحتفاظ بالسجلات وتنفيذ برامج مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على مستوى المجموعة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-2-أ).

ج. خفض أي مخاطر مرتفعة خاصة بالدول بواسطة سياسات المجموعة المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-2-ب).

في حين يبدو أنّ المعايير الرئيسية في هذا القسم مستوفاة، يؤثّر القصور في النظر في الدول المرتفعة المخاطر في المعيار 17.2 على تطبيق هذه المعايير حيث قد لا تضطر المجموعة إلى النظر في مستويات المخاطر في الدولة بما يتخطى ما حددته اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (التي حددت فقط الدول الواردة في البيان العام للفتاوى على أنها مرتفعة المخاطر).

الترجيح والاستنتاج

- لا يتم الأخذ بعين الاعتبار لمستوى المخاطر في الدولة - عند الاعتماد على أطراف ثالثة إلا في حالات الدول التي تم تحديدها في البيان العام لمجموعة لعمل مالي، بدلاً من مراعاة المعلومات المتوفرة عن مستوى المخاطر في الدولة بشكل عام.

إن درجة الالتزام بالتوصية 17 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 18 – الرقابة الداخلية والفروع والشركات التابعة في الخارج

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى ، - حصلت الإمارات على درجة -ملتزم جزئياً بمتطلبات الرقابة الداخلية وملتزم إلى حد كبير بمتطلبات الفروع والشركات التابعة الأجنبية. ما من أحكام تنظم دور موظف الالتزام المحدد، ومتطلبات الاستقلالية والموارد الكافية لوحدة التدقيق في مكافحة غسل الأموال محدودة، وما من متطلبات للتحقق من خلفية جميع الموظفين المعنيين ولا متطلبات لتدريب الموظفين في قطاع

التأمين. كما تبرز حدوداً على القاعدة التي ينبغي أن تقوم على أساسها المؤسسات بإبلاغ الجهات الرقابية بالقيود التي تواجهها فروعها الأجنبية عند تطبيق الضوابط المناسبة لمكافحة غسل الأموال.

المعيار 1-18 على المؤسسات المالية أن تطبق سياسات وإجراءات وضوابط لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تأخذ بعين الاعتبار مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب وطبيعة وحجم الأعمال، وأن تحدّثها باستمرار، وتطبقها على جميع الفروع والشركات التابعة التي تمتلك أغلبية فيها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 20)، بما في ذلك:

أ) ترتيبات إدارة الالتزام بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما في ذلك تعيين مسؤول الالتزام (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 20-3).

ب) إجراءات للفحص لضمان وجود معايير كافية عالية عند تعيين الموظفين (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 20-4).

ج) إعداد البرامج وورش العمل المستمرة الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لبناء قدرات موظفي الالتزام وغيرهم من الموظفين الأكفاء (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 20-5).

د) وحدة تدقيق مستقلة لاختبار فعالية وكفاية السياسات والضوابط والإجراءات الداخلية المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 20-6).

في أرض الدولة، تُلزم المؤسسات المالية بتعيين موظف مسؤول عن الالتزام وتكون الوظيفة على مستوى مدير (توجهات المؤسسات المالية، القسم 8.1.1)، وهذا لا يعتبر وسيلة قابلة للتنفيذ.

المعيار 2-18 على المؤسسات المالية أن تطبق برامج لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على نطاق المجموعة والتي ينبغي أن تنطبق على جميع الفروع والشركات التابعة التي تمتلك المجموعة أغلبية فيها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 31). ويشمل ذلك التدابير الواردة في المعيار 18.1 (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 20) وما يلي:

أ) سياسات وإجراءات لتبادل المعلومات المطلوبة لأغراض العناية الواجبة تجاه العملاء وإدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 31-1).

ب) توفير المعلومات المتعلقة بالعملاء والحسابات والعمليات من الفروع والشركات التابعة إلى وظائف الالتزام على مستوى المجموعة المالية، عندما يكون ذلك ضرورياً لأغراض مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 31-2).

ج) توفير ضمانات كافية بشأن السرية واستخدام المعلومات المتبادلة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 31-1).

المعيار 3-18 على المؤسسات المالية أن تتأكد من أن فروعها الخارجية والشركات التابعة التي تمتلك أغلبية فيها تطبيق تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما يتفق مع المتطلبات الإماراتية، عندما تكون متطلبات الحد الأدنى لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الدولة المضيفة أقل صرامة من تلك المطبقة في الإمارات، بالقدر الذي تسمح به القوانين ولوائح الدولة المضيفة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 32-1).

إذا كانت الدولة المضيفة لا تسمح بالتنفيذ الملائم لتدابير خاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب منسجمة مع إجراءات الإمارات، ينبغي أن تقوم المؤسسات المالية بتطبيق إجراءات إضافية مناسبة لإدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المرتبطة بعملياتها في الخارج والحد منها بشكل مناسب، وإعلام السلطات الرقابية الإماراتية بذلك والالتزام بالتعليمات التي تلقّتها منها في هذا الصدد (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 32-2).

الترجيح والاستنتاج

ما من متطلبات قابلة للتنفيذ مفروضة على المؤسسات المالية لتعيين مسؤول التزام على مستوى مدير. إن درجة الالتزام بالتوصية 18 هي ملتمز إلى حد كبير.

التوصية 19 – الدول مرتفعة المخاطر

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بمتطلبات هذه التوصية بسبب عدم وجود التزامات على شركات الأوراق المالية المحلية خاصة بالدول المرتفعة المخاطر. بالإضافة إلى ذلك، ما من عملية قائمة لتعديل أنظمة المؤسسات عندما تعمل في دول فيها نقاط ضعف كبيرة في أنظمة مكافحة غسل الأموال وما من ترتيبات تطلب بموجبها السلطات من المؤسسات أن تتخذ التدابير المضادة.

المعيار 19-1 على المؤسسات المالية أن تطبق تدابير العناية الواجبة المشددة، بالتناسب مع درجة المخاطر، على علاقات العمل والعمليات التي تتم مع الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين من الدول المرتفعة المخاطر. وعلى المؤسسات المالية أيضاً أن تطبق التدابير التي حدتها اللجنة الوطنية على الدول المرتفعة المخاطر (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 22 – (1) و(2)).

على اللجنة الوطنية أن تحدد الدول المرتفعة المخاطر (مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب) وتوجه السلطات الرقابية لضمان التزام الكيانات الخاضعة لرقابتها بإجراءات العناية الواجبة المطلوبة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 12-3). عند تحديد الدول المرتفعة المخاطر، على اللجنة الوطنية أن تتسق مع السلطات ذات الصلة وأن تعود إلى المصادر الدولية للمعلومات ذات الصلة من أجل تحديد الدول المرتفعة المخاطر (مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب). (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 12).

من خلال القرار رقم 2 (الصادر في يناير 2019)، صادقت اللجنة الوطنية على البيان العام الذي صدر عن مجموعة العمل المالي في أكتوبر 2018، وعلى التحديثات اللاحقة به، وكلفت السلطات التنظيمية (السلطات الاتحادية والمحلية) بضمان قيام المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة والجمعيات غير الهادفة للربح الخاضعة لرقابتها بتنفيذ التدابير المطلوبة الخاصة ببيان مجموعة العمل المالي العام عن الدول ذات المخاطر المرتفعة في مجال غسل الأموال وتمويل الإرهاب. نظراً لدعوة مجموعة العمل المالي إلى تطبيق العناية الواجبة المشددة، تستوفي أحكام قانون مكافحة غسل الأموال، ولائحته التنفيذية، والقرار رقم 2 (بشكل غير مباشر) شروط هذا المعيار.

المعيار 19-2 يحق للجنة الوطنية أن تحدد الدول المرتفعة المخاطر من خلال العودة إلى المصادر الدولية للمعلومات بما في ذلك عن طريق: (أ) مجموعة العمل المالي؛ (ب) بشكل مستقل عن أي دعوة صادرة عن مجموعة العمل المالي (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 12). مع ذلك، تقتصر أنواع التدابير التي يمكن فرضها على تدابير العناية الواجبة كما حددت اللجنة بشأن الدول المرتفعة المخاطر (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 22).

تشير توجيهات المؤسسات المالية (القسم 6.4.3) إلى أن المؤسسات المالية ملزمة بتطبيق جميع تدابير العناية الواجبة المشددة المحددة والتدابير المضادة بالنسبة إلى الدول المرتفعة المخاطر كما حددت اللجنة الوطنية، بما في ذلك التدابير التي دعت إلى تنفيذها مجموعة العمل المالي والهيئات الإقليمية الأخرى المشابهة للفتاف. وترد هذه المطالبة أيضاً في القرار رقم 2 لعام 2019. تشير التوجيهات إلى أنه يتعين على المؤسسات المالية أن تنظر في وضع سياسات وإجراءات وضوابط داخلية كافية، وأن تعطي أمثلة مثل النظر في سياسات المؤسسة لقبول المخاطر وسياسات قبول العملاء. مع ذلك، لا تجسد أغلبية هذه الأمثلة تدابير مضادة على النحو الذي حددته المذكرة التفسيرية للتوصية 19 (أو كما جاء في البيان العام للفتاف الصادر في يونيو 2019)، ولا تُعتبر التوجيهات وسيلة قابلة للتنفيذ. في حين تُعتبر متطلبات المعيار 19.1 مستوفاة بسبب وجود رابط بين قرار اللجنة الوطنية والمتطلبات المحددة الخاصة بالعناية الواجبة المشددة في اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، ما من رابط مماثل للتدابير المضادة. لذلك، يُعتبر الأساس القانوني لتطبيق التدابير المضادة محدوداً.

المعيار 19-3 ما من تدابير كافية تضمن إفادة المؤسسات المالية حول المخاوف المتعلقة – بأوجه الضعف في أنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الدول الأخرى. لا يوجد سوى القرار رقم 2 لعام 2019، والذي يوقر توجهات فقط حول المخاطر المتعلقة بالبلدين الاثنى الواردين في بيان مجموعة العمل المالي العام.

الترجيح والاستنتاج

على المؤسسات المالية أن تطبق تدابير العناية الواجبة المشددة على البلدان عندما تدعو مجموعة العمل المالي إلى ذلك. ولكن الأساس القانوني لتطبيق التدابير المضادة محدود (وتقتصر التدابير المضادة المحددة في التوجيهات في الغالب على تدابير العناية الواجبة المعززة الطبيعية). ما من تدابير كافية تضمن إفادة المؤسسات المالية حول المخاوف المتعلقة بالثغرات في أنظمة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الدول الأخرى. إن درجة الالتزام بالتوصية 19 هي ملتزم جزئياً.

التوصية 20 – الإبلاغ عن العمليات المشبوهة

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية بسبب - عدم وجود التزامات في القانون أو اللوائح - توجب - الإبلاغ عن الاشتباه بتمويل الإرهاب. بالإضافة إلى ذلك، ما من قاعدة محددة يتم الإبلاغ على أساسها عن الاشتباه بغسل الأموال، ولا يُعتبر نطاق الالتزام بالإبلاغ واضحاً، وما من التزامات تجبر على الإبلاغ عن محاولات إجراء معاملات مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

المعيار 20-1 إذا اشتمت مؤسسة مالية أو توفر لديها أسباب معقولة للاشتباه في أن معاملة أو أموالاً ما ناتجة كلياً أم جزئياً عن نشاط إجرامي، أو مرتبطة بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب، أو سيتم استخدامها في غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، بغض النظر عن قيمتها، عليها أن تبلغ وحدة

المعلومات المالية مباشرة ودون تأخير، وأن ترفع للوحدة تقريراً مفصلاً يشمل جميع البيانات والمعلومات المتوفرة بشأن تلك المعاملة والأطراف المعنية. كما عليها أن تقدّم أي معلومات إضافية تطلبها وحدة المعلومات المالية، ولا يحق لها الاعتراض والتذرع بأحكام السرية. (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 15؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 17-1).

المعيار 20-2 على المؤسسات المالية أن تبلغ عن جميع العمليات المشبوهة، بغض النظر عن مبلغ العملية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 5-15). تُعرّف "العملية المشبوهة" على أنها تشمل العمليات المتعلقة بالأموال التي توجد أسباب معقولة للاشتباه بأنها متحصلات جنائية أو جنحة، أو تتعلق بتمويل الإرهاب أو المنظمات غير القانونية، سواء تم إجراؤها أو محاولة إجرائها. (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1).

الترجيح والاستنتاج

تُعتبر كل المعايير مستوفاة. إن درجة الالتزام بالتوصية 20 هي ملتزم.

التوصية 21 – التنبيه وسرية الإبلاغ

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بمتطلبات هذه التوصية بسبب- تعريف جريمة التنبيه بشكل محدود فهي تشمل الإجراءات المتعلقة بالعميل فقط، وظهرت مخاوف بشأن واجب المؤسسات أن تبلغ عملاءها فوراً بأمر التجميد المؤقت الذي يفرضه المصرف المركزي.

المعيار 21-1 تتمتع المؤسسات المالية ومدراؤها ومسؤولوها وموظفوها بالحماية بحكم القانون من المسؤولية الجنائية والمدنية والإدارية عند تقديم أي معلومات مطلوبة أو في حالة خرق أي قيد على الإفصاح عن المعلومات تفرضه العقود أو أي - نصوص تشريعية أو إدارية تهدف إلى ضمان سرية المعلومات، ما لم يتم الكشف عن هذه المعلومات بسوء النية أو بقصد التسبب بأضرار للآخرين. (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 27). علاوة على ذلك، لا تُسأل المؤسسات المالية وأعضاء مجلس إدارتها وموظفوها والممثلون المعتمدون قانونياً عن أي مسؤولية إبلاغ إدارية أو مدنية أو جنائية عند رفع التقارير إلى وحدة المعلومات المالية أو تقديم معلومات بحسن نية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 17). لكن ما من شرط قانوني صريح ينص على توفير هذه الحماية حتى لو لم يعرف الفرد على وجه الدقة ما هو النشاط الإجرامي الأساسي، وبغض النظر عن وقوع نشاط إجرامي بالفعل.

المعيار 21-2 لا يحق للمؤسسات المالية ومدراؤها ومسؤوليها وموظفيها الإفصاح، بشكل مباشر أو غير مباشر، عن واقعة تقديم تقرير معاملة مشبوهة أو نية بتقديمه، ولا يجوز لهم الإفصاح عن المعلومات أو البيانات الواردة فيه، ولا يحقّ لهم الإفصاح عن أيّ تحقيق جارٍ في هذا الشأن (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 18-1). يتعرض أي شخص يقوم بإخطار شخص أو تحذيره أو الكشف عن معاملة قيد المراجعة لها علاقة بتقرير معاملة مشبوهة أو بتحقيق تجرّبه السلطات المختصة لعقوبة بالسجن لمدة لا تقل عن ستة أشهر وغرامة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 25).

الترجيح والاستنتاج

- لا يوجد شرط قانوني صريح ينص على توفير الحماية حتى - في حالة عدم التعرف علىالنشاط الإجرامي الأساسي، وبغض النظر عن وقوع نشاط إجرامي بالفعل. إن درجة الالتزام بالتوصية 21 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 22 – الأعمال والمهن غير المالية المحددة: العناية الواجبة تجاه العملاء

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية. - حيث تمثلت أوجه القصور ب: عدم قيام الهيئات التنظيمية بإصدار لوائح لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للمهن غير المالية المحددة (باستثناء سلطة دبي للخدمات المالية) ولم تغطّ متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المحامين والمحاسبين. مع اعتماد قانون مكافحة غسل الأموال في عام 2018، باتت متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب تغطي جميع الأعمال والمهن غير المالية المحددة.

المعيار 22-1 على الأعمال والمهن غير المالية المحددة أن تلتزم بمتطلبات العناية الواجبة تجاه العملاء المنصوص عليها في التوصية 10 (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 16) في الحالات التالية:

(أ) الكازينوهات – لا ينطبق هذا المعيار لأن المقامرة ممنوعة في دولة الإمارات، بالتالي الكازينوهات محظورة ولا تخضع لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (قانون العقوبات، المواد 413-416). يتضمن ذلك المقامرة على السفن (ينطبق قانون العقوبات على الجرائم التي ترتكب على السفن في الموانئ وفي المياه الإقليمية). بالنسبة إلى المقامرة عبر الإنترنت، تحظر هيئة تنظيم الاتصالات مواقع المقامرة على الإنترنت. (ب) الوكلاء العقاريون – عند إبرام صفقات لحساب عملائهم تتعلق بشراء وبيع العقارات. يخضع الوكلاء العقاريون لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب عندما "يبرمون صفقات" لصالح العملاء (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-1).

(ج) - تجار المعادن النفيسة وتجار الأحجار الكريمة - عند إبرام أي معاملات نقدية أو معاملات مترابطة مع عميل، تساوي أو تزيد قيمتها على 55 ألف درهم (حوالي 13 ألف يورو - أي أقل من الحد الأدنى الذي حددته مجموعة العمل المالي وهو 15 ألف يورو/دولار) (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-2).

(د) المحامون وكتاب العدل وغيرهم من أصحاب المهن القانونية والمحاسبين المستقلين عند قيامهم بإعداد عمليات مالية أو تنفيذها لمصلحة عملائهم فيما يتعلق بشراء العقارات وبيعها؛ وإدارة الأموال أو الأوراق المالية أو غيرها من الأصول التي يمتلكها العميل⁴⁶؛ وإدارة الحسابات المصرفية أو حسابات التوفير أو حسابات الأوراق المالية؛ وتنظيم المساهمات بغرض إنشاء الشركات أو تشغيلها أو إدارتها؛ وإنشاء الأشخاص الاعتباريين أو الترتيبات القانونية أو تشغيلها أو إدارتها، وشراء الكيانات التجارية وبيعها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-3).

(هـ) مقدمو خدمات الشركات والصناديق الاستثمارية - عند قيامهم بإعداد العمليات أو تنفيذها لمصلحة عميل مثل: العمل كوكيل للأشخاص الاعتباريين في تكوين الشركات؛ أو العمل (أو الترتيب لشخص آخر للعمل) كمدير أو سكرتير لشركة أو كشريك في شركة تضامن أو في منصب مماثل له علاقة بأشخاص اعتباريين آخرين؛ أو توفير مكتب مسجل أو عنوان عمل أو مقر إقامة أو عنوان للمراسلات أو عنوان إداري لشخص اعتباري أو ترتيب قانوني؛ أو العمل (أو الترتيب لشخص آخر للعمل) كوصي لصندوق استثماري مباشر أو تأديفة ومماثلة لصالح شكل آخر من أشكال الترتيبات القانونية؛ أو العمل (أو الترتيب لشخص آخر للعمل) كحامل أسهم إسمي لمصلحة شخص آخر (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-3).

تنطبق أوجه القصور المحددة في التوصية 10 أيضاً على الأعمال والمهن غير المالية المحددة.

المعيار 22-2 على الأعمال والمهن غير المالية المحددة أن تلتزم بالمتطلبات نفسها كالمؤسسات المالية المتعلقة بالاحتفاظ بالسجلات بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية - راجع تحليل التوصية 11.

المعيار 22-3 على الأعمال والمهن غير المالية المحددة أن تلتزم بالمتطلبات نفسها كالمؤسسات المالية المتعلقة بالأشخاص السياسيين بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية - راجع تحليل التوصية 12.

المعيار 22-4 على الأعمال والمهن غير المالية المحددة أن تلتزم بالمتطلبات نفسها كالمؤسسات المالية المتعلقة بالتقنيات الجديدة بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية - راجع تحليل التوصية 15.

المعيار 22-5 على الأعمال والمهن غير المالية المحددة أن تلتزم بالمتطلبات نفسها كالمؤسسات المالية المتعلقة بالاعتماد على أطراف ثالثة بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية - راجع تحليل التوصية 17.

الترجيح والاستنتاج

لا يزال هناك أوجه قصور بسيطة تتعلق بتدابير العناية الواجبة على العملاء، والاحتفاظ بالسجلات، والأشخاص - السياسيين ممثلو المخاطر، والتقنيات الجديدة. بالنسبة إلى الاعتماد على أطراف ثالثة، لا تزال هناك أوجه قصور متوسطة تتعلق بالنظر في مستوى المخاطر في الدولة. بشكل عام، لا تزال بعض أوجه قصور البسيطة موجودة. إن درجة الالتزام بالتوصية 22 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 23 - الأعمال والمهن غير المالية المحددة: تدابير أخرى

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية. - تتمثلت أوجه القصور في عدم إصدار الجهات التنظيمية للوائح الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لقطاعات الأعمال والمهن غير المالية المحددة بما في ذلك بالنسبة إلى الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة. ولم تغط متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المحامين والمحاسبين.

المعيار 23-1 تخضع الأعمال والمهن غير المالية المحددة لنفس المتطلبات التي تخضع لها المؤسسات المالية للإبلاغ عن المعاملات المشبوهة والمنصوص عليها في التوصية 20، بشرط توفر الحالات التالية التي نصت عليها معايير مجموعة العمل المالي (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3):

(أ) المحامون وكتاب العدل وغيرهم من أصحاب المهن القانونية والمحاسبين - عند إبرامهم، نيابة عن العميل أو لمصلحته، عملية مالية تتعلق بالأنشطة المذكورة في المعيار 22-1 (د). ثمة استثناءات للامتياز المهني القانوني تتوافق مع الحاشية 66 من المنهجية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 17-2).

⁴⁶ يشير قانون مكافحة غسل الأموال إلى "أموال العميل" (المادة 3 (ب)). يتم تعريف مصطلح "الأموال" على نطاق واسع جداً في قانون مكافحة غسل الأموال (المادة 1) ويتم تفسيره على أنه يشمل "أموال العميل أو الأوراق المالية أو الأصول الأخرى".

(ب) تجار - النفيسة والأحجار الكريمة - عند إبرام أي معاملات نقدية أو معاملات مترابطة مع عميل، تساوي أو تزيد قيمتها على 55 ألف درهم (حوالي 13 ألف يورو).

(ج) مقدمو خدمات الشركات والصناديق الاستثمارية عند قيامهم، نيابة عن العميل أو لمصلحته، بإبرام عملية تجارية تتعلق بالأنشطة المذكورة في المعيار 1-22 (هـ) (قانون عائدات الجريمة، الجدول 9؛ قانون مكافحة الجرائم الإرهابية، الجدول 3-أ).

لا تنطبق متطلبات الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة على الكازينوهات فالمقاومة ممنوعة في الإمارات (قانون العقوبات، المواد 413-416).
/المعيار 2-23 على الأعمال والمهين غير المالية المحددة أن تلتزم بالمتطلبات نفسها كالمؤسسات المالية المتعلقة بالرقابة الداخلية بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية - راجع تحليل التوصية 18.

/المعيار 3-23 على الأعمال والمهين غير المالية المحددة أن تلتزم بالمتطلبات نفسها كالمؤسسات المالية المتعلقة بالدول المرتفعة المخاطر بموجب قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية - راجع تحليل التوصية 19.

/المعيار 4-23 على الأعمال والمهين غير المالية المحددة أن تلتزم بالمتطلبات نفسها كالمؤسسات المالية المتعلقة بالتنبيه وسرية التبليغ - راجع تحليل التوصية 21.

الترجيح والاستنتاج

لا تزال هناك أوجه قصور بسيطة تتعلق بمتطلبات تعيين مسؤول التزام على مستوى مدير في المناطق الحرة المالية، وعند النظر في سرية الإبلاغ من الضروري توفير الحماية حتى لو لم يعرف الفرد على وجه الدقة ما هو النشاط الإجرامي الأساسي، وبغض النظر عن وقوع نشاط إجرامي بالفعل. لا تزال هناك أوجه قصور متوسطة في تحديد الدول الثالثة المرتفعة المخاطر. إن درجة الالتزام بالتوصية 23 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 24 - - الشفافية والمستفيدون الحقيقيون من الشخصيات الاعتبارية

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً بمتطلبات هذه التوصية. من بين العوامل الرئيسية التي أدت إلى هذا التصنيف: عدم وجود أدلة عن طريقة تأكد السلطات من أن المساهمين المسجلين هم المستفيدون الحقيقيون؛ وعدم التأكد من مدى استخدام المساهمين الاسمين لإخفاء الملكية الأجنبية للشركات المحلية؛ وعدم وجود إجراءات تضمن الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالمستفيدين الحقيقيين من الشركات المسجلة في المنطقة الحرة لجبل علي.

في الإمارات 32 ولاية قضائية منفصلة لتأسيس الشركات - تتكون من ولاية قضائية واحدة للدوائر التنموية الاقتصادية في أرض الدولة ومتطلبات منفصلة للمنطقتين الحرتين الماليتين و29 منطقة حرة تجارية. استوفت القوانين الاتحادية عدة متطلبات في هذه التوصية (قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية)، ولكن تتأثر المتطلبات الأخرى بالقانون المحلي في الولايات القضائية الفردية.

يسري قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية في جميع أنحاء الإمارات، داخل وأرض الدولة (مناطق الحرة التجارية والمناطق الحرة المالية). ويحل قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية مكان اللوائح الفردية الصادرة داخل وخارج المناطق الحرة، والتي لم يتم إلغاء بعض منها لأنها أكثر شمولاً وتتضمن أحكاماً إضافية لا تتعلق بمكافحة غسل الأموال. في حال تعارضت أحكام اللوائح الفردية مع قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، يحل قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية محل أي لوائح فردية (دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة 151).

أثناء النظر في المخاطر والسياق، قرر فريق التقييم أن يركز على 6 ولايات قضائية رئيسية عند تحليل أحكام التوصية 24 - المناطق الواقعة في أرض الدولة، وسوق أبو ظبي العالمي، ومركز دبي المالي العالمي، ومركز دبي للسلع المتعددة، والمنطقة الحرة لجبل علي، وهيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية - ويسمح هذا بتحليل الولاية القضائية في أكثر من 60٪ من الشركات المعروفة في الإمارات.

/المعيار 1-24 يكون كل مسجل مسؤولاً عن توفير المعلومات العامة عن الأنواع المختلفة للأشخاص الاعتباريين وأشكالهم وسماتهم الأساسية، وعمليات إنشاء هؤلاء الأشخاص الاعتباريين، والحصول على المعلومات الأساسية والمتعلقة بالمستفيد الحقيقي وتسجيلها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 34).

- أرض الدولة، تتولى هذا الدور دوائر التنمية الاقتصادية المحلية، ويقدم أمناء سجل فقط (عجمان ودبي والشارقة) من أصل سبعة المعلومات الكاملة. لا تقدم الفجيرة وأم القيوين معلومات عن تفاصيل الأنواع والأشكال والسمات الأساسية للشخص الاعتباري وعمليات إنشائه. في حالتين (دائرتي التنمية الاقتصادية في الفجيرة ورأس الخيمة)، لم تتم تغطية جميع الشركات. ولا توفر دائرة التنمية الاقتصادية في أبو ظبي أيًا من هذه المعلومات.

- في سوق أبو ظبي العالمي، ومركز دبي المالي العالمي، ومركز دبي للسلع المتعددة، والمنطقة الحرة لجبل علي، وهيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية، تتم تغطية متطلبات هذا المعيار بالكامل.
- هناك حالات مختلفة تمامًا في الولايات القضائية الأخرى، حيث لا يستوفي عدة أملاء تسجيل المتطلبات.
- **المعيار 2-24** قِيم التقييم الوطني للمخاطر في الإمارات مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المرتبطة بعدة أنواع أشخاص اعتباريين تم إنشاؤهم في الإمارات. ثمة أيضًا متطلبات لإجراء تقييم لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب المرتبطة بالأشخاص الاعتباريين (اللائحة التنظيمية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-44). صنّف التقييم الوطني للمخاطر الذي أُجري على الأشخاص الاعتباريين كل نوع من أنواع الأشخاص الاعتباريين في الإمارات وفقًا لتصنيف مخاطر بثلاثة مستويات. يركز التقييم بشكل أساسي على نقاط الضعف المتعلقة بإمكانية إخفاء المستفيد الحقيقي النهائي. ولكن تقييم المخاطر لا يشمل المخاطر المحددة في مناطق الحرة التجارية كما يحدّد تعدّد توفير العدد الدقيق للأشخاص الاعتباريين العاملين في بعض مناطق الحرة التجارية من تأثيره. علاوة على ذلك، لم تنظر العملية بالتفصيل في أمثلة عن طريقة استغلال الأشخاص الاعتباريين من أجل غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ينطبق هذا بشكل خاص على الشركات ذات المسؤولية المحدودة، والتي تمثل غالبية الشركات التي تم تأسيسها في الإمارات.
- **المعيار 3-24** إنّ كل أمين سجل للشركات (دوائر التنمية الاقتصادية في أرض الدولة وأمناء السجل المحليين في المناطق الحرة) مسؤول عن ترخيص الشركات والحفاظ على سجل الشركات. ويجب أن يتضمن هذا السجل اسم الشركة، والشكل القانوني، والعنوان، والدليل على التأسيس، والنظام الأساسي أو أي مستند مشابه، وأسماء الأشخاص المعنيين الذين يشغلون مناصب في الإدارة العليا، بمن فيهم المدراء (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 34 والمادة 8-1-ب).
- أُطلق السجل الاقتصادي الوطني في عام 2017 بهدف "توفير بيانات دقيقة وشاملة وفورية عن التراخيص الاقتصادية الموجودة في الإمارات". يمكن للجميع الوصول إليه من خلال موقع الكتروني⁴⁷ مخصص باللغتين العربية والإنجليزية. في حين يحتوي هذا السجل على قدر كبير من المعلومات المطلوبة، تبرز بعض أوجه القصور. غالبًا ما لا يتم ملء خانة "المدير المسؤول" فتبقى فارغة، مما يسبب قصورًا في المعلومات الخاصة بالمكتب المسجل للشخص الاعتباري. في الإطار نفسه، في حين يكمن هدف السجل الاقتصادي الوطني في توفير سجل واحد لكل الإمارات، لا يزال محتواه يقتصر حاليًا على البيانات التي قدمتها 7 إدارات تنمية اقتصادية من أرض الدولة ومنطقتان تجاريتان حرتان. لذلك، تُعتبر المعلومات المتاحة للجمهور على السجل الاقتصادي الوطني محدودة. في المناطق الحرة، تتولى سلطات الترخيص في كل المناطق المالية والتجارية الحرة تسجيل الشركات في ولايتها القضائية. تحتفظ معظم السلطات بسجلات الشركات الخاصة بها وتتيحها للجمهور. ما من سجلات في 10 مناطق حرة⁴⁸، وفي المناطق المتبقية، يختلف وصول الجمهور إلى هذه السجلات باختلاف المنطقة الحرة. تجدر الإشارة إلى:
- في معظم الحالات (70٪ من شركات المناطق الحرة)، لا يمكن إلا للسلطات أن تصل إلى المعلومات، عند الطلب (11 حالة، بما في ذلك هيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية).
- عندما يكون السجل متاحًا للجمهور مجانًا، فهو يحتوي فقط على معلومات أساسية (راجع المنطقة الحرة لجبل علي)، ويقتصر أحيانًا على اسم الشركة فحسب.
- وحدهما المنطقتان الماليتان الحرتان (سوق أبو ظبي العالمي ومركز دبي المالي العالمي) يمنحان حق الوصول الكامل إلى معلومات أكثر تفصيلاً.
- **المعيار 4-24** تفرض اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال على الشركة أن تحتفظ بمعلومات عن المساهمين، ويجب أن تتضمن هذه المعلومات عدد الأسهم المملوكة لكل مساهم وفئات الأسهم، بما في ذلك طبيعة حقوق التصويت المرتبطة بها. ويجب تقديم هذه المعلومات إلى سجل الشركات بعد التأكد من دقتها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-35).
- **المعيار 5-24** في الإمارات، على المسجل المعني أن يضمن أنّ المعلومات محدّثة ودقيقة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 34-2). ولكن في عدة سجلات، لا توجد آلية لضمان دقة المعلومات أو تحديثها في الوقت المناسب.
- في الإطار نفسه، ما من فترة زمنية محددة على المستوى الوطني حتى يحدّث الأشخاص الاعتباريون معلوماتهم الأساسية لضمان أنّ المعلومات محدّثة ودقيقة في الوقت المناسب. لذلك، يندرج ذلك ضمن اختصاص كل ولاية قضائية.

⁴⁷<https://government.ae/en/information-and-services/business/national-economic-register>

⁴⁸ المنطقة الحرة في - مطار أبوظبي، مصدر، موانئ أبو ظبي، هيئة المنطقة الحرة بمطار دبي، مركز دبي التجاري العالمي، سلطة مدينة دبي الملاحية، مدينة الشارقة للإعلام، هيئة مدينة الشارقة للنشر، مدينة الشارقة للرعاية الصحية، مدينة الإبداع الفجيرة.

في أرض الدولة ، على الشركات إخطار السلطة المختصة والمسجل كتابةً خلال 15 يوم عمل عند حدوث أي تعديل أو تغيير في البيانات المقيدة للشركة (قانون اتحادي رقم 2 لسنة 2015 بشأن الشركات التجارية، المادة 15). بالنسبة إلى الشركات ذات المسؤولية المحدودة، يتعين على الشركة أن ترسل كل عام أسماء الشركاء الجدد (قانون الشركات التجارية، المادة 74-3).

في المناطق الحرة، من بين التشريعات التي تم فحصها في الولايات القضائية الخمس المختارة، على الشركات عمومًا أن تقدم إخطارًا بأي تغيير يطرأ على أعضاء مجلس الإدارة في غضون 14 يومًا، باستثناء المنطقة الحرة لجبل علي (لم تتم الإشارة إلى أي شرط محدد). ومع ذلك، يجب الإخطار بأي تغييرات في المساهمين خلال 4 أيام في المنطقة الحرة لجبل علي، في غضون 14 يومًا في مركز دبي للسلع المتعددة، وعلى الفور في مركز دبي المالي العالمي وهيئة مناطق رأس الخيمة الاقتصادية (من دون تحديد موعد نهائي). ما من شرط يتعلق بالتغييرات في المساهمين في سوق أبو ظبي العالمي. **المعيار 6-24** تستخدم الإمارات آليات مختلفة للحصول على أو التأكد من المعلومات المتعلقة بالمستفيدين الحقيقيين من الكيانات الاعتبارية، لكن يبدو أن هذه الآليات لا تكفي لضمان توافر معلومات عن المستفيدين الحقيقيين في جميع الحالات.

تشرط اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال على الشركات أن تتعهد بإتاحة والحفاظ على المعلومات المتعلقة بالمستفيد الحقيقي (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9-1) في جميع الأوقات وعند الطلب، وتحديث هذه البيانات خلال 15 يوم عمل من تاريخ تعديلها أو تغييرها، والحفاظ على هذه المعلومات محدثة ودقيقة دائمًا ومساعدة المسجل في توثيق هذه المعلومات إذا لزم الأمر (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 2-35). يلتزم المسجل عند تسجيل شركة بالحصول على بيانات المستفيد الحقيقي للشركة وتحديثها والتأكد من دقتها وإتاحتها للجهات المعنية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-34). ومع ذلك، يظهر تباين في تطبيق هذه اللائحة من قبل أمانة التسجيل في جميع أنحاء الإمارات.

على المؤسسات المالية والأعمال والمهني غير المالية المحددة أيضًا اتخاذ تدابير معقولة لتحديد المستفيد الحقيقي كجزء من متطلبات العناية الواجبة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 8 و9). مع ذلك، تمّ تحديد بعض – أوجه القصور في التوصية 10 والتوصية 22، حيث لا تغطي التشريعات بشكل كافٍ السيطرة على الشخص الاعتباري "من خلال وسائل أخرى" عندما تظهر شكوك في ما يتعلق بكون الشخص من أصحاب حصص ملكية مسيطرة هو المستفيد الحقيقي أو عندما لا يمارس أي شخص طبيعى السيطرة من خلال حصص الملكية.

المعيار 7-24 يتعين على الشركات الاحتفاظ بالمعلومات المتعلقة بالمستفيد الحقيقي، وإتاحتها إلى المسجل في جميع الأوقات وعند الطلب، وتحديثها في غضون 15 يوم عمل (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 2-35 و المادة 9-1).

على المستوى الوطني يشترط على المؤسسات المالية والأعمال والمهني غير المالية المحددة أن تضمن دقة المعلومات المتعلقة بالمستفيد الحقيقي بالتحقق من صحتها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9-1). مع ذلك، ما من شرط يفرض ضمان دقة المعلومات خارج المؤسسات المالية والأعمال والمهني غير المالية المحددة. يلتزم المسجل عند تسجيل شركة بالحصول على بيانات المستفيد الحقيقي للشركة وتحديثها والتأكد من دقتها وإتاحتها للجهات المعنية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-34). لكن لا يزال هذا التشريع غامضًا إذ لا يحدد ما إذا يجب أن تكون المعلومات دقيقة عند الحصول عليها أو دقيقة عندما يقوم المسجل بحفظها.

المعيار 8-24 يجب على الشركات أن يكون لديها شخص طبيعى أو أكثر مقيم في الدولة - ومخولاً من قبل الشركة بالإفصاح عن المعلومات للسلطات المختصة عند الطلب (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 35).

في حالة الشركات ذات الملكية الأجنبية، يفرض قانون الشركات التجارية على الشركات الأجنبية التي تريد إنشاء فرع في الإمارات تعيين وكيل من مواطني الدولة (إماراتي) إذا كان شخصًا طبيعيًا. وإذا كان الوكيل شركة، يجب أن تكون لها جنسية الدولة وجميع الشركاء فيها من المواطنين الإماراتيين (قانون الشركات التجارية، المادة 329).

المعيار 9-24 يشترط قانون مكافحة غسل الأموال أن يحتفظ المسجل والأشخاص الاعتباريون بالمعلومات ذات الصلة لمدة خمس سنوات على الأقل من تاريخ حلّ الشركة أو زوال وجودها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 36).

المعيار 10-24 يمنح قانون مكافحة غسل الأموال هيئات إنفاذ القانون الصلاحيات اللازمة لأداء واجباتها مع السلطات المختصة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 10-3).

تتمتع - سلطات إنفاذ القانون، بما في ذلك النيابة العامة، بالصلاحيات الكاملة للحصول على سجلات الحسابات المصرفية، وسجلات المعاملات المالية، وبيانات تحديد هوية العملاء، وغيرها من السجلات التي تحتفظ بها المؤسسات المالية والأعمال والمهني غير المالية المحددة (القانون الاتحادي رقم 35 لعام 1992، "الإجراءات الجزائية").

يحق لهيئات - سلطات إنفاذ القانون في الإمارات الحصول على أي معلومات يحتفظ بها أي طرف ذي صلة عند إجراء تحقيق جزائي، بما أن القانون الجزائي يسري في جميع أنحاء الإمارات، بما في ذلك داخل المناطق الحرة (يمكن العودة إلى المادة 30 من قانون العقوبات، المذكورة في الإجابة على المعيار 30.1).

المعيار 11-24 في الإمارات، يُحظر عمومًا استخدام الأسهم لحاملها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 35-4 وقانون الشركات التجارية، المادة 208). لا يُمنع استخدام الأسهم لحاملها منعًا باتًا في سوق أبو ظبي العالمي، لكن من المستحيل إصدارها في الواقع بسبب اللوائح المتعلقة بالحفاظ على هوية المساهمين (لوائح الشركات في سوق أبو ظبي العالمي 2015، المادتان 117 و 118).

المعيار 12-24 على المساهمين الاسمين أن يفصحوا عن هوياتهم وأسهمهم للسجل (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 35). **المعيار 13-24** لا تُفرض عقوبة معيّنة على عدم الالتزام بمتطلبات الشفافية المتعلقة بالشخص الاعتباري، لكن يُعتبر ذلك ضمن نظام انتهاكات أحكام قانون مكافحة غسل الأموال. ينص النظام على غرامة مالية تتراوح بين 10 آلاف درهم (2 400 يورو) و100 ألف درهم (24 000 يورو) (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 31). بحسب ظروف الحادث، يمكن أن تشمل العقوبة أيضًا السجن (من شهر إلى 3 سنوات) أو الغرامة. في الوقت نفسه، يمكن للسلطة الرقابية أن تفرض عقوبات إدارية على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة والجمعيات - غير هادفة للربح. وتخضع لعقوبات مختلفة، تبدأ بالغرامات التحذيرية والإدارية (5 000 درهم كحد أقصى) وتصل إلى سحب الترخيص (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 14).

المعيار 14-24 في اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال أحكامًا تمكن السلطات المختصة من توفير التعاون الدولي في ما يتعلق بالمعلومات الخاصة بالمستفيدين الحقيقيين من خلال:

- تسهيل وصول السلطات الأجنبية المختصة إلى المعلومات الأساسية الموجودة في سجلات الشركات والترتيبات القانونية؛
- تبادل المعلومات حول الترتيبات القانونية والمساهمين في الشركات؛
- استخدام السلطات المختصة لصلاحياتها للحصول على جميع المعلومات حول المستفيدين الحقيقيين نيابة عن نظيراتها الأجنبية. (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 54-1).

المعيار 15-24 في اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال أحكامًا تلزم السلطات المختصة بمتابعة جودة تنفيذ طلبات التعاون الدولي الواردة من بلدان أخرى والخاصة بالمعلومات الأساسية للشركة والمستفيدين الحقيقيين من الشركات والترتيبات القانونية، وكذلك طلبات التعاون الدولي الخاصة بتحديد مكان المستفيد الحقيقي الذي يقيم في الخارج. (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 54-2).

الترجيح والاستنتاج

لقد وضعت الإمارات نظامًا يضمن شفافية المعلومات المتعلقة بالمعلومات الملكية الأساسية و بالمستفيدين الحقيقيين من - الشخصيات الاعتبارية، وتستوفي الدولة أو تستوفي إلى حد كبير معظم المعايير، لكن لا تزال بعض أوجه القصور الطفيفة قائمة. يقتصر تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالأشخاص الاعتباريين حاليًا على نقاط الضعف المتأصلة في الشخص الاعتباري. ثمة مشاكل تتعلق بدقة المعلومات المتعلقة بالملكية الأساسية والمستفيدين الحقيقيين ومن الضروري اعتماد آليات فعالة تضمن دقة هذه المعلومات. إن درجة الالتزام بالتوصية 24 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 25 – الشفافية والمستفيدين الحقيقيين من الترتيبات القانونية

– في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية نظرًا لعدم وجود أي أحكام تتعلق بالصناديق الاستثمارية في القانون الاتحادي الإماراتي، لا يمكن إنشاء الصناديق الاستثمارية في أرض الدولة. مع ذلك، قد يكون هناك أوصياء أجانب في الإمارات، وقد يكون لديهم حساب بنكي في الدولة.

في الإمارات يوجد صناديق استثمارية في المناطق الحرة المالية، تُنشأ بموجب تشريعات محددة خاصة بالصناديق الاستثمارية. لا يُسمح بإنشاء صناديق استثمارية في أرض الدولة.

تسمح التشريعات الإماراتية أيضًا بإنشاء الأوقاف. والوقف وقف إسلامي للممتلكات يُستخدم لأغراض خيرية أو دينية. يمكن أن يكون الوقف عامًا أو خاصًا. تُكرّس الأوقاف العامة لأغراض خيرية محددة، في حين يحدد الوقف الخاص أفراد الأسرة على أنهم المستفيدون. يمكن اعتباره ترتيبًا قانونيًا مشابهًا للصندوق الاستثماري وهو موجود بموجب القانون الاتحادي رقم 5 بشأن الأوقاف (2018). تلعب السلطة المختصة التي تدير الوقف دورًا مشابهًا للوصي على الصندوق الاستثماري العام.

في الإمارات، تشرف الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف على الأوقاف. في إمارة دبي والشارقة سلطتان مستقلتان مسؤولتان عن الأوقاف.

كما هو الحال مع الأشخاص الاعتباريين، تنطبق الأحكام الواردة في قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية المرتبطة بالصناديق الاستثمارية والأوصياء على جميع أنحاء الإمارات.

المعيار 1-25

(أ) الصناديق الاستثمارية

بحسب اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، على الأوصياء في الترتيبات القانونية الاحتفاظ بمعلومات عن المستفيد الحقيقي، ويجب الاحتفاظ بها بصورة دقيقة وتحديثها خلال 15 يومًا عند حدوث أي تعديل أو تغيير فيها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 37). يُعرّف ذلك على أنه التحقق من هوية الموصي أو الوصي (الأوصياء) أو أي شخص يشغل منصبًا مماثلًا، وهوية المستفيدين أو فئتهم، وهوية أي شخص طبيعي آخر يسيطر سيطرة فعالة نهائية على الترتيب القانوني.

الأوقاف (جمع وقف)

في الإمارات، تلعب السلطة المختصة التي تدير الوقف دورًا مماثلًا للوصي في صندوق الاستثمار العام. ثمة شرط للحصول على شهادة الوقف يقضي بأن تكون جميع المعلومات الخاصة بالوقف دقيقة. يجب أن يتم ذكر أي تغيير يطرأ في الشهادة خلال 30 يومًا. (القانون الاتحادي رقم 5 لعام 2018، المادة 9-3). مع ذلك، قد لا تشمل شهادة الوقف جميع المعلومات المطلوبة.

(ب) الصناديق الاستثمارية

بحسب اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، على الأوصياء في الترتيبات القانونية الاحتفاظ بالمعلومات الأساسية الخاصة بالوسطاء ومقدمي الخدمات، بما في ذلك المستشارون والاستثماريون والمدراء والمحاسبون ومستشارو الضرائب (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 2-37).

الأوقاف

- لا يوجد شرط يفرض على سلطة الوقف أن تحتفظ بالمعلومات الأساسية عن الوكلاء الآخرين الخاضعين للتنظيم ومقدمي الخدمات للوقف. مع ذلك، ونظرًا لطبيعة الأوقاف، قد تكون السلطة العامة على علم بهذه المعلومات. بحسب اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، على الأوصياء في الترتيبات القانونية الاحتفاظ بالمعلومات الأساسية الخاصة بالوسطاء ومقدمي الخدمات، بما في ذلك المستشارون والاستثماريون والمدراء والمحاسبون ومستشارو الضرائب (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 2-37).

(ج) الصناديق الاستثمارية

تشرط اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال الحفاظ على المعلومات ذات الصلة المذكورة في المادة 25 (أ) و (ب) لمدة لا تقل عن خمس سنوات من تاريخ انتهاء التعامل مع الترتيب القانوني (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-37). على الأوصياء على الصناديق الاستثمارية التي تم تأسيسها كصندوق صريح بموجب قانون صناديق الائتمان في مركز دبي المالي العالمي أن يحتفظوا بالسجلات ذات الصلة لمدة ست سنوات من تاريخ توقفهم عن العمل أو المشاركة في الصندوق (قانون صناديق الائتمان في مركز دبي المالي العالمي، المادة 60-6-د).

الوقف - ما من شرط مباشر يقضي باحتفاظ السلطات بمعلومات عن الوقف لمدة 5 سنوات بعد توقف التعامل معه.

المعيار 2-25 تشرط اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال أن تكون المعلومات دقيقة وأن يتم تحديثها خلال 15 يوم عمل عند حدوث أي تعديل أو تغيير فيها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-37).

الوقف - ما من شرط مماثل يفرض على الوقف أن يضمن تحديث جميع المعلومات، مع ذلك، يجب أن يتم ذكر أي تغيير يطرأ على المعلومات في الشهادة خلال 30 يومًا. (القانون الاتحادي رقم 5 لعام 2018، المادة 9-3).

المعيار 3-25 في مركز دبي المالي العالمي، يتعين على الأوصياء الإفصاح عن وضعهم إلى المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة عند التصرف نيابة عن الصندوق الاستثماري (قانون صناديق الائتمان في مركز دبي المالي العالمي، المادة 61-6-ج). ومع ذلك، ما من متطلبات في أي مكان آخر في الإمارات تستدعي الأوصياء أن يفصحوا عن وضعهم. يبدو أنه ما من متطلبات مماثلة للأوقاف.

المعيار 4-25 لا يُمنع الأوصياء من تقديم أي معلومات تتعلق بالصندوق إلى هيئات إنفاذ القانون المحلية، سواء تعلق الأمر بمسألة محلية أو كجزء من طلب مساعدة قانونية متبادلة.

تنص اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال على وجه التحديد على أنه يحق للسلطات المختصة طلب المعلومات التي يحتفظ بها الأوصياء أو المنشآت المالية أو الأعمال والمهن غير المالية المحددة، والحصول عليها من دون تأخير (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة

4-37). بالنسبة إلى الأوقاف، يتم تزويد السلطات المختصة تلقائيًا بالمعلومات المتعلقة بالأصول التي تمّ التبرع بها بموجب شهادة الوقف (القانون الاتحادي رقم 5 لعام 2018، المادة 15-8).

المعيار 5-25

الصناديق الاستثمارية

تعطي اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال السلطات المختصة الصلاحيات اللازمة للوصول في الوقت المناسب إلى المعلومات التي يحتفظ بها الأوصياء والمؤسسات المالية والأعمال والمهني غير المالية المحددة (المادة 4-37). ويشمل ذلك معلومات عن المستفيد الحقيقي ومن يدير الصندوق الاستثماري، بما في ذلك: (أ) المستفيدين الحقيقيين؛ (ب) محل إقامة الوصي؛ و(ج) الأصول التي تحتفظ بها أو تديرها المؤسسة المالية أو الأعمال والمهني غير المالية المحددة بشأن أي أوصياء تربطهم بهم علاقة عمل، أو يؤدون لحسابهم معاملة عارضة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 4-37).

الوقف - بالنسبة إلى الأوقاف، يتم تزويد السلطات المختصة تلقائيًا بالمعلومات المتعلقة بالأصول التي تمّ التبرع بها بموجب شهادة الوقف (القانون الاتحادي رقم 5 لعام 2018، المادة 15-8)، لكن لا يشمل هذا بالضرورة جميع المعلومات المطلوبة في المعيار.

المعيار 6-25 يمكن للإمارات أن تقدم تعاونًا دوليًا يتعلق بالمعلومات عن الصناديق والترتيبات القانونية الأخرى:

(أ) تنص اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال على السماح للسلطات المختصة بتوفير معلومات عن المستفيدين الحقيقيين أو الأساسيين من الشركات والترتيبات القانونية - حيث يتم الاحتفاظ بالمعلومات في سجل الشركات والترتيبات القانونية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-54-أ).

(ب) تبادل المعلومات حول الترتيبات القانونية والمساهمين في الشركات (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-54-ب).

(ج) استخدام صلاحيات السلطات المختصة للحصول على كافة معلومات المستفيد الحقيقي بالنيابة عن الجهات النظرية الأجنبية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-54-ج).

كل ما سبق يتوقف على الحصول على المعلومات الكاملة الخاصة بالمستفيد الحقيقي من المؤسسات المالية/ الأعمال والمهني غير المالية المحددة أو أي شخص آخر.

ما من طلبات مساعدة قانونية متبادلة بشأن الوقف في الإمارات حتى الآن. مع ذلك، يبدو أنه ما من قيود على توفير التعاون الدولي في حال حدوث ذلك.

المعيار 7-25 يتحمل الأوصياء المسؤولية القانونية في حال عدم تنفيذ المهام المتعلقة بالوفاء بالتزاماتهم ويخضعون لعقوبات متناسبة واردة (القانون الاتحادي رقم 5 لعام 2018 بشأن الأوقاف، المادة 17 وقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 31) في ظل النظام العام لانتهاكات أحكام قانون مكافحة غسل الأموال. ينص النظام على فرض غرامة مالية تتراوح بين 10 آلاف درهم (2 400 يورو) و100 ألف درهم (24000 يورو) (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 31). بناءً على ظروف الحادث، يمكن أن تتضمن العقوبة السجن (من شهر إلى 3 سنوات) أو الغرامة. لكن لا ينص القانون على أن الإجراء الذي سيُفرض يجب أن يعتمد على حدة الانتهاك أو لا يشير بوضوح أي عقوبة تُفرض وفي أي شروط.

الأوقاف

بالنسبة إلى الأوقاف، ثمة أحكام تسمح للمحكمة، عند النظر في سلوك المدير، أن تأمر بفصله أو أن تضمّن إليه مديراً آخر (القانون الاتحادي رقم 5 لعام 2018، المادة 20). في الإطار نفسه، ومن دون الإخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر، يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن (50.000) خمسين ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من بدد الموقوف أو عوانده، مع إلزامه بالرد (القانون الاتحادي رقم 5 لعام 2018، المادة 29). ولكن قد لا تُعتبر العقوبات المترتبة على عدم الوفاء بالالتزامات رادعةً بشكل كافٍ عند مقارنة الوضع بالصناديق الاستثمارية.

المعيار 8-25 يتحمل

يفرض قانون مكافحة غسل الأموال نظامًا عامًا - لمخالفة أحكامه. ينص هذا النظام على فرض غرامة مالية تتراوح بين 10 آلاف درهم (2 400 يورو) و100 ألف درهم (24000 يورو) (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 31). بناءً على ظروف الحادث، يمكن أن تتضمن العقوبة السجن (من شهر إلى 3 سنوات) أو الغرامة. لكن لا ينص القانون على أن الإجراء الذي سيُفرض يجب أن يعتمد على حدة الانتهاك أو لا يشير بوضوح أي عقوبة تُفرض وفي أي شروط.

الأوقاف

بالنسبة إلى الأوقاف، يتم تزويد السلطات المختصة تلقائيًا بالمعلومات المتعلقة بالأصول التي تم التبرع بها بموجب شهادة الوقف (القانون الاتحادي رقم 5 لعام 2018، المادة 8-15)، لكن لا يشمل هذا بالضرورة جميع المعلومات المطلوبة في المعيار.

الترجيح والاستنتاج

طبقت الإمارات نظامًا يغطي عدة معايير في التوصية 25 الخاصة بالصناديق الاستثمارية، لكن لم يثبت تطبيق قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية على الأوقاف. تجلى ذلك أثناء الزيارة الميدانية، حيث أكدت سلطات الوقف أنها غير ملزمة بالالتزام بقانون مكافحة غسل الأموال. بالتالي، لا تزال بعض أوجه القصور - متعلقة - بتنفيذ متطلبات التوصية 25 للأوقاف. إن درجة الالتزام بالتوصية 25 هي ملتزم جزئيًا.

التوصية 26 – التنظيم والرقابة على المؤسسات المالية

في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئيًا" بمتطلبات هذه التوصية. - تمثلت أوجه القصور – في عملية التسجيل الطوعية لسماسة الحوالات وغياب أنظمة رصد فعالة، وعدم وجود متطلبات "النزاهة والملاءمة" لأعضاء مجلس الإدارة ومديري شركات التأمين، – محدودة نطاق عمليات التفتيش – في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب- في قطاع الأوراق المالية، وغياب الرقابة على قطاع التأمين.

المعيار 1-26 يعمل عدد من الجهات التنظيمية المختلفة كسلطات رقابية على الكيانات التي يشملها تعريف مجموعة العمل المالي للمؤسسات المالية. عزفت المادة 1 من قانون مكافحة غسل الأموال "السلطات الرقابية" بأنها السلطات الاتحادية والمحلية التي تعهد إليها التشريعات بالرقابة على المؤسسات المالية. تحدد المادة 13 أدوار الجهات الرقابية، والتي تشمل إجراء عمليات الرقابة والتفتيش المكتبي والميداني على المؤسسات المالية. في قانون مكافحة غسل الأموال، يغطي تعريف "المؤسسة المالية" مجموعة الأنشطة المحددة في مسرد مصطلحات مجموعة العمل المالي. تتمتع جميع المؤسسات المالية بهيئة رقابية محددة (يمكن العودة إلى الجدول أدناه).

الجدول 2. السلطات الرقابية على المؤسسات المالية

التأمين	الأوراق المالية	البنوك، خدمات تحويل الأموال أو القيمة + مؤسسات مالية أخرى	في أرض الدولة ومناطق الحرة التجارية
هيئة التأمين القانون الاتحادي رقم 6 لعام 2007، المادتان 7 و 18	هيئة الأوراق المالية والسلع القانون الاتحادي رقم 4 لعام 2000، المادة 2	دائرة الرقابة على البنوك في المصرف المركزي القانون الاتحادي رقم 14 لعام 2018، المادة 65 (1)	المناطق الحرة المالية - مركز دبي المالي العالمي المناطق الحرة المالية - سوق أبوظبي العالمي
	سلطة دبي للخدمات المالية قانون دبي رقم 9 لعام 2004، بصيغته المعدلة بموجب قانون دبي رقم 7 لعام 2011، المادة 7		
	سلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبوظبي العالمي قانون أبوظبي رقم 4 لعام 2013، المادة 12		

المعيار 2-26

المؤسسات المالية الخاضعة للمبادئ الأساسية

تسري على جميع المؤسسات المالية الخاضعة للمبادئ الأساسية متطلبات الترخيص الإماراتية. كما هو الحال مع الرقابة في المعيار 14.1، تتحمل الجهات التالية مسؤولية الترخيص والتسجيل:

أرض الدولة

تتولى دائرة الرقابة على البنوك ترخيص البنوك (القانون الاتحادي رقم 14 لعام 2018، المادة 65 (1) و 67 (1)).

تتولى هيئة الأوراق المالية والسلع ترخيص شركات الأوراق المالية/ السمسرة (القانون الاتحادي رقم 4 لعام 2000، المادتان 20 و 25).

تتولى هيئة التأمين ترخيص مقدمي خدمات التأمين والمهنيين المرتبطة بالتأمين (القانون الاتحادي رقم 6 لعام 2007، المواد 4 و 5 و 7 و 24 و 48 و 70).

مركز دبي المالي العالمي

سلطة دبي للخدمات المالية (قانون دبي رقم 9 لعام 2004، بصيغته المعدلة بموجب قانون دبي رقم 7 لعام 2011، المادة 7).

سوق أبوظبي العالمي

سلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبوظبي العالمي (قانون أبوظبي رقم 4 لعام 2013، المادة 12).

تتولى دائرة الرقابة على البنوك ترخيص المؤسسات المالية غير الخاضعة للمبادئ الأساسية أرض الدولة ، وتتولى سلطة دبي للخدمات المالية وسلطة تنظيم الخدمات المالية ترخيصها في المناطق الحرة المالية.

جهات تقديم خدمات تحويل الأموال أو القيمة

تتحمل الجهات التالية مسؤولية ترخيص وتسجيل جهات تقديم خدمات تحويل الأموال أو القيمة أو محلات الصرافة أو صرف العملات:
أرض الدولة

دائرة الرقابة على البنوك (القانون الاتحادي رقم 14 لعام 2018، المادة 65 (1) و67 (1)).

تتولى دائرة الرقابة على البنوك تسجيل ورقابة سماسرة الحوالات ابتداءً من مايو 2019.

مركز دبي المالي العالمي

سلطة دبي للخدمات المالية (قانون دبي رقم 9 لعام 2004، بصيغته المعدلة بموجب قانون دبي رقم 7 لعام 2011، المادة 7).

سوق أبوظبي العالمي

سلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي (قانون أبو ظبي رقم 4 لعام 2013، المادة 12).

بالنسبة إلى البنوك الصورية، تتضمن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال أحكاماً تمنع التعامل مع البنوك الصورية أو الحفاظ على علاقات مراسلة مع البنوك الصورية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 25 والمادة 14).

المعيار 3-26

ثمة شرط لتطبيق أنظمة وقواعد ومعايير "الجدارة والأهلية" على كل من يسعى لامتلاك مؤسسة مالية والسيطرة عليها، والمشاركة في إدارتها أو تشغيلها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو أن يكون المستفيد الحقيقي منها. (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 4-44). تنطبق على كل جهة رقابية متطلبات خاصة بالمؤسسات المالية التي ترخصها. تتضمن هذه المعايير الإجراءات التالية:

● فحص النشاط التجاري

- تحديد المستفيدين الحقيقيين والمساهمين في المؤسسات المالية
- إجراء اختبارات "النزاهة والملاءمة" على كبار المدراء ومسؤولي الالتزام
- التحقق من خلفية المساهمين الرئيسيين والمستفيدين الحقيقيين وكبار المدراء
- إجراء عمليات التفتيش الميدانية والمكتبية للتحقق من التراخيص

وترد معايير دائرة الرقابة على البنوك، وسلطة دبي للخدمات المالية، وسلطة تنظيم الخدمات المالية في توجيهات الترخيص ذات الصلة. بالنسبة إلى السلطات الأخرى، ينطبق التشريع التالي: المادة 10 من القانون الاتحادي 2000/4 (هيئة الأوراق المالية والسلع)، والمادة 30 من القانون الاتحادي 2007/6 (هيئة التأمين).

المعيار 4-26

تختلف الهيئات المسؤولة عن ضمان التزام المؤسسات المالية بوضع والحفاظ على السياسات والضوابط والإجراءات الخاصة بتخفيف وإدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والتأكد من أنها تنطبق أيضاً على جميع فروعها والشركات التابعة لها في الدول الأخرى، بما في ذلك تطبيق الرقابة المجمعة على مستوى المجموعة لأغراض مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. يرتبط هذا بالمعيارين الفرعيين (أ) و(ب). تلزم المادة 31 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال المؤسسات المالية على تنفيذ برامج على مستوى المجموعة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. كما تلزم المادة 44 (8) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال السلطات الرقابية على التحقق من أن المؤسسات الخاضعة لرقابتها تعتمد التدابير المقررة. لكن هذا لا يدعو إلى تطبيق الرقابة المجمعة على مستوى المجموعة على المؤسسات المالية.

أرض الدولة

التطبيق العام – تلزم المادة 13 من قانون مكافحة غسل الأموال والمادة 44 من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال السلطات الرقابية على إجراء عمليات الرقابة المكتبية والميدانية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الكيانات الخاضعة لرقابتها.

دائرة الرقابة على البنوك – على دائرة الرقابة على البنوك أن تجري عمليات تفتيش مكثي وميداني على المؤسسات المالية المرخصة (القانون الاتحادي رقم 14 لعام 2018، المادة 15، والمادة 97، والمادة 102، والمادة 107).

هيئة التأمين - لهيئة التأمين أيضاً أحكاماً تفرض عليها إجراء الرقابة المكتبية والميدانية (القانون الاتحادي رقم 7 لعام 2007، المادة 36، والقانون الاتحادي رقم 6 لعام 2007 المعدل بالقانون الاتحادي رقم 3 لعام 2018، المادة 41 (مكرر) (2)، والمادة 41 (مكرر) (3)).

هيئة الأوراق المالية والسلع – تتمتع هيئة الأوراق المالية والسلع بصلاحيات عامة لإجراء الرقابة والمتابعة على الأسواق.

مركز دبي المالي العالمي

سلطة دبي للخدمات المالية (قانون دبي رقم 9 لعام 2004 المعدل بموجب قانون دبي رقم 7 لعام 2011، المادة 70-3) – بالنسبة إلى الأشخاص المعنيين، تتمتع سلطة دبي للخدمات المالية بالسلطة التنظيمية فيما يتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل المنظمات غير القانونية في مركز دبي المالي العالمي.

سوق أبوظبي العالمي

سلطة تنظيم الخدمات المالية لدى سوق أبو ظبي العالمي (قانون أبو ظبي رقم 4 لعام 2013، المادة 12) - تتمتع سلطة تنظيم الخدمات المالية بصلاحيات وضع قواعد خاصة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب تنطبق على أي شخص، بما في ذلك القواعد التي تحدد النظم والواجبات والالتزامات الخاصة بكشف أنشطة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها ومنعها في سوق أبو ظبي العالمي.

المعيار 5-26 تُحدّد وتيرة الرقابة الميدانية والمكتبية على المؤسسات المالية على أساس:

- تقييم الجهات الرقابية لهيكل المخاطر في المؤسسة المالية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 13-1، اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 44-6-ج).
- مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الموجودة في الدولة، شرط أن تنعكس هذه المخاطر في تقييمات المخاطر التي تجريها السلطة الرقابية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 33-6-أ).
- السمات المميزة للمؤسسة المالية، بما في ذلك درجة حرية التصرف الممنوحة لها وفقاً للنهج القائم على المخاطر (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 44-6-ب).

توضح المبادئ التوجيهية والمعايير الصادرة عن مختلف الجهات الرقابية أنه عند تحديد كثافة الرقابة على أساس المخاطر، تؤخذ العوامل المذكورة أعلاه بعين الاعتبار.

المعيار 5-26 على الجهة الرقابية أن تراجع تقييم هيكل مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب للمؤسسة أو المجموعة المالية بصفة دورية أو عند وجود تطورات مهمة في إدارة المؤسسة أو المجموعة المالية وعملياتها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 44)

الترجيح والاستنتاج

كلّ المعايير مستوفاة. إن درجة الالتزام بالتوصية 26 هي ملتزم.

التوصية 27 – سلطات الجهات الرقابية

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بمتطلبات هذه التوصية. - تمثلت أوجه القصور في - النطاق المحدود للعقوبات الرسمية المتاحة للمصرف المركزي، وعدم وجود صلاحيات رسمية لتفتيش الحوالة دار، وعدم وجود برنامج فحص لقطاع التأمين ولا سلطات لفرض عقوبات على سمسرة الحوالات.

المعيار 1-27 تتمتع الجهات الرقابية بصلاحيات مراقبة ومتابعة التزام المؤسسات المالية بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ينطبق قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، والصلاحيات الرقابية التي يتضمنها، على جميع الجهات الرقابية على القطاع المالي وعلى جميع المؤسسات المالية في الإمارات، بما في ذلك داخل مركز دبي المالي العالمي وسوق أبو ظبي العالمي (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 13، واللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 44).

المعيار 2-27 تتمتع الجهات الرقابية بصلاحيات واسعة لإجراء عمليات تفتيش على المؤسسات المالية لضمان التزامها بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 13، واللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 44).

المعيار 2-27 يجب على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة أن تجعل جميع معلومات العملاء المتعلقة بالعبء المتعلق بالعبء تجاه العملاء والمراقبة المستمرة ونتائج تحليلهما، والسجلات والملفات والوثائق والمراسلات والنماذج الخاصة بهما، متاحة على الفور للجهات المعنية بناءً على طلبها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 24-4).

المعيار 4-27 تتوفر مجموعة من العقوبات التأديبية والمالية للجهات الرقابية، تشمل صلاحية فرض مجموعة من العقوبات على المؤسسات المالية تصل إلى سحب رخصتها (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 14).

الترجيح والاستنتاج

كلّ المعايير مستوفاة. إن درجة الالتزام بالتوصية 27 هي ملتزم.

التوصية 28 – تنظيم الأعمال والمهنة غير المالية المحددة والرقابة عليها

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية نظرًا للتنظيم والرقابة المحدودين جدًا على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة. أُدخلت تغييرات كبيرة في عامي 2018 و2019 لجعل الأعمال والمهنة غير المالية المحددة تقع ضمن نطاق التنظيم والرقابة على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

المعيار 1-28 كما ذكر في المعيار 22.1، الكازينوهات غير قانونية في الإمارات. بالتالي لا ينطبق هذا المعيار.

المعيار 2-28 و3-28 يخضع المحاسبون، والمحامون، وكتاب العدل، وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، ومقدمو الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية، والوكلاء العقاريون لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويجب مراقبة التزامهم بهذه المتطلبات (يمكن العودة إلى الجدول أدناه). بشكل عام، ينص قانون مكافحة غسل الأموال على مسؤولية الجهات الرقابية بمراقبة الكيانات الخاضعة لها، بما في ذلك إجراء عمليات الرقابة المكتتبية والميدانية على أساس نهج قائم على المخاطر (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 13-2، واللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 44 (5) و(6)). يوضح الجدول التالي الجهات الرقابية على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة وفقًا لقرار مجلس الوزراء رقم 3/1 لعام 2019 المعتمد في 8 يناير 2019، والذي تم تعديله بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 4/28 لعام 2019 في 21 أبريل 2019.

الجدول 3. الرقابة على الأعمال والمهنة غير المالية المحددة (باستثناء الكازينوهات)

السلطة المختصة المعنية		القطاع
المناطق الحرة المالية	أرض الدولة والمناطق الحرة التجارية	
وزارة العدل	وزارة العدل	المحامون وكتاب العدل
سلطة دبي للخدمات المالية (في مركز دبي المالي العالمي) وسلطة تنظيم الخدمات المالية (في سوق أبو ظبي العالمي)	وزارة الاقتصاد	المحاسبون والمدققون
		- تجار المعادن النفيسة وتجار الأحجار الكريمة
		الوكلاء العقاريون
		مقدمو الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية

تتم مراقبة دخول الأعمال والمهنة غير المالية المحددة إلى الأسواق في الإمارات من خلال مجموعة من الفحوصات تُجرى على الترخيص التجاري وترخيص النشاط المهني لبعض هذه الأعمال والمهنة. تختلف هيئات الترخيص باختلاف الولاية القضائية داخل الإمارات وباختلاف قطاع هذه الأعمال والمهنة، وفي حالة الوكلاء العقاريين وتجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة، تختلف الجهة الرقابية عن الجهة التي تتولى الترخيص.

الجدول 4. سلطات ترخيص الأعمال والمهن غير المالية المحددة

المقدمو الخدمات للشركات والصناديق الاستثمارية	تجار المعادن الثمينة والأحجار الكريمة	الوكلاء العقاريون	المحاسبون والمدققون	المحامون وكتاب العدل
ألية دخول السوق	الترخيص التجاري فقط	ترخيص النشاط المهني		
أرض الدولة - أبو ظبي	دائرة التنمية الاقتصادية أبو ظبي	دائرة التخطيط العمراني والبلديات بلدية أبو ظبي	وزارة العدل	وزارة العدل؛ ديوان الحاكم أبو ظبي
دبي	دائرة التنمية الاقتصادية دبي	دائرة الأراضي والأموال (دبي)	وزارة العدل	وزارة العدل؛ ديوان الحاكم دبي
الشارقة	دائرة التنمية الاقتصادية الشارقة	دائرة التسجيل العقاري في الشارقة	وزارة العدل	وزارة العدل
أم القيوين	دائرة التنمية الاقتصادية أم القيوين	دائرة الأراضي والأموال (أم القيوين)	وزارة العدل	وزارة العدل
رأس الخيمة	دائرة التنمية الاقتصادية رأس الخيمة	بلدية رأس الخيمة	وزارة الاقتصاد	وزارة العدل؛ ديوان الحاكم رأس الخيمة
عجمان	دائرة التنمية الاقتصادية عجمان	دائرة الأراضي والتنظيم العقاري	وزارة العدل	وزارة العدل
الفجيرة	بلدية الفجيرة بلدية دبا	بلدية الفجيرة	وزارة العدل	وزارة العدل
مناطق الحرة التجارية	المسجل التجاري ذات الصلة بالمنطقة التجارية الحرة (28 مسجلاً)	دائرة الأراضي في كل إمارة (بحسب ما ورد أعلاه) تكون موجودة فيها المنطقة التجارية الحرة	وزارة العدل	وزارة العدل
المناطق الحرة المالية	سلطة دبي للخدمات المالية/ سلطة دبي للخدمات المالية/ سلطة تنظيم الخدمات المالية	سلطة دبي للخدمات المالية/ سلطة تنظيم الخدمات المالية	سلطة دبي للخدمات المالية/ سلطة تنظيم الخدمات المالية	وزارة العدل

المعيار 4-28

(أ) تتمتع الجهات الرقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة بصلاحيات لأداء وظائفها الرقابية، بما في ذلك صلاحيات متابعة الالتزام (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 13-2). لا يشمل قرار مجلس الوزراء رقم 3/1 لعام 2019 ولا قرار مجلس الوزراء رقم 4/28 لعام 2019 سلطات الترخيص (باستثناء وزارة الاقتصاد ووزارة العدل) وبالتالي لا تتمتع بالصلاحيات المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال. بموجب اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، يتعين على الجهات الرقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة أن تضع وتطبق أنظمة وقواعد ومعايير "الجدارة والأهلية" على كل من يسعى لامتلاك مؤسسة مالية والسيطرة عليها، والمشاركة في إدارتها أو تشغيلها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو أن يكون المستفيد الحقيقي منها. (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 4-44).

لكن في الواقع، تقوم مجموعة من السلطات الأخرى بإجراء اختبارات "الجدارة والأهلية" و/ أو اختبارات دخول السوق الأخرى. كما ورد في الجدول ، ثمة 46 سلطة غير سلطة دبي للخدمات المالية، وسلطة تنظيم الخدمات المالية، ووزارة العدل، ووزارة الاقتصاد لترخيص الأعمال والمهن غير المالية المحددة. في حين يتّضح أنه يتم التحقق من الخلفية الجنائية لبعض الأطراف ذات الصلة، لم يتّضح إذا كانت جميع هذه السلطات قادرة على اتخاذ التدابير اللازمة لمنع المجرمين وشركائهم من شغل مناصب في الأعمال والمهن غير المالية المحددة. تُتاح للجهات الرقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة عقوبات ذُكرت في المعيار 27.4 والتوصية 35 من أجل التعامل مع حالات عدم الالتزام بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 13-3 والمادة 14). مع ذلك، تنطبق أوجه القصور (الثانوية) المشار إليها في التوصية 35 أيضاً على الجهات الرقابية على الأعمال والمهن غير المالية المحددة. **المعيار 5-28** يجب تنفيذ الرقابة على الأعمال والمهن غير المالية المحددة على أساس درجة المخاطر (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 44-6).

أ. على الجهات الرقابية أن تعتمد - منهجاً قائماً على المخاطر لتحديد وتيرة وكثافة الرقابة في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مع أخذ الخصائص المميزة للأعمال والمهن غير المالية المحددة، ولا سيما تنوعها وعددها، بعين الاعتبار. ولكن ما من شرط أو توجيه أو معيار في الجهات الرقابية الفردية لضمان تنفيذ الرقابة على درجة المخاطر واختلاف كثافتها بحسب المخاطر. ب. عند تقييم كفاية الضوابط الداخلية والسياسات والإجراءات التي تطبقها الأعمال والمهن غير المالية المحددة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، على الجهات الرقابية أن تأخذ في الاعتبار هيكل مخاطر كل كيان أو مجموعة في قطاعه ودرجة حرية التقدير الممنوحة له.

الترجيح والاستنتاج

تستوفي الإمارات - إلى حد كبير معظم معايير هذه التوصية؛ لكن لا تزال بعض أوجه القصور قائمة. تكمن المشكلة الرئيسية في متطلبات الدخول إلى السوق التي لا تُعتبر شاملة لمنع المجرمين أو شركائهم من الحصول على الاعتماد المهني، أو امتلاك حصص ملكية كبيرة أو مسيطرة (أو أن يكونوا المستفيدين الحقيقيين)، أو شغل منصب إداري في أي من الأعمال والمهن غير المالية المحددة. في الإطار نفسه، فإن تعيين الجهات الرقابية مؤخرًا يعني أنه ما من توجيهات مناسبة بعد لضمان رقابة على أساس درجة المخاطر. إن درجة الالتزام بالتوصية 28 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 29 - - وحدة المعلومات المالية

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بمتطلبات هذه التوصية - نظراً لوجود أسئلة حول ما إذا كانت وحدة المعلومات المالية مسؤولة عن العمل كمركز وطني لتلقي وتحليل وإحالة تقارير العمليات المشبوهة، ومشاكل في استقلالية تشغيلها وفي الموارد. تم النظر في قضايا الفعالية كجزء من التقييم السابق ولكن في ظل الجولة الرابعة لم تعد تُدرج في تقييم الالتزام الفني هذا. إلا أنه تم تقييمها بشكل منفصل في النتيجة المباشرة 6. منذ التقييم الأخير، تم تعزيز معايير مجموعة العمل المالي في هذا المجال. في عامي 2018 و2019، أقرت الإمارات تشريعات ولوائح جديدة تتعلق بوحدة المعلومات المالية.

المعيار 1-29 تعمل وحدة المعلومات المالية، التي تقع داخل المصرف المركزي، كمركز وطني لاستلام وتحليل وإحالة تقارير المعاملات المشبوهة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9؛ واللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 3-40). تضم وحدة المعلومات المالية وتقوم بصيانة قاعدة بيانات وطنية تحتفظ فيها بالإفصاحات التي تقدمها الكيانات المبلغة عبر تقارير المعاملات المشبوهة على الإنترنت وعبر رسائل البريد الإلكتروني والرسائل. اعتباراً من يونيو 2019، تعمل الكيانات المبلغة على الانتقال إلى نظام GoAML. في الممارسة، يُعتبر جهاز أمن الدولة، وليس وحدة المعلومات المالية، المركز الوطني لتحليل تقارير المعاملات المشبوهة المتعلقة بتمويل الإرهاب.

المعيار 2-29 تؤدي وحدة المعلومات المالية دورها باعتبارها الهيئة المركزية لاستلام الإفصاحات التي تقدمها الجهات المبلغة، وبما يشمل: أ. التقارير عن العمليات المشبوهة التي ترسلها المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9 و15؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-17).

ب. جميع التقارير التي ترسلها المؤسسات المالية بانتظام إلى وحدة المعلومات المالية، والمعلومات عن خزائن الإيداع الآمن. تبلغ شركات الصرافة عن معاملاتها عبر نظام الإبلاغ عن التحويلات بشكل يومي.

المعيار 3-29 بالنسبة إلى الحصول على المعلومات والوصول إليها:

أ. يمكن لوحدة المعلومات المالية الحصول على معلومات إضافية من - الجهات المبلغة واستخدامها حسبما يكون ذلك ضرورياً لأداء واجباتها (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9-1؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 2-42). يمكن أن يحدث هذا سواء تمّ رفع تقرير معاملة مشبوهة أم لا وتُعطى المؤسسات المالية/ الأعمال والمهن غير المالية المحددة ما بين ثلاثة إلى عشرة أيام عمل للرد على الطلب.

ب. يمكن لوحدة المعلومات المالية الوصول إلى مجموعة واسعة من المعلومات المالية والإدارية لمساعدتها على أداء وظائفها (يمكن العودة إلى الجدول أدناه).

الجدول 5. وصول وحدة المعلومات المالية إلى المعلومات

قاعدة البيانات	المالك	وصول مباشر / غير مباشر	المحتوى
النظام الخاص بمحلات الصرافة للإبلاغ عن التحويلات عبر الإنترنت	وحدة المعلومات المالية	مباشر	تفاصيل عن التحويلات، تحملها يوميًا مكاتب الصرافة، بما في ذلك المرسل والمتلقي ومحول المال والمستفيد والمبلغ والرقم القانوني والدولة والتاريخ. في هذا النظام 377,197,490 معاملة.
قوائم الحوالة دار	المصرف المركزي	مباشر	الحوالة دار المسجلون
نظام الإفصاح عن الأموال النقدية، والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة المنقولة عبر الحدود	الهيئة الاتحادية للجمارك	مباشر	يُدخل موظفو الجمارك معلومات وبيانات الإفصاح المتعلقة بنظام الإفصاح على جميع المعابر الحدودية في جميع أنحاء الدولة / والإفصاحات عبر الحدود (الواردة والصادرة) تشمل الاسم والجنسية ونقطة الإفصاح وتفاصيل الإفصاح (نقد/ أدوات أخرى، المبلغ إلخ)
ملخصات تقارير الإفصاح	الهيئة الاتحادية للجمارك	تقارير منتظمة	- القيمة الإجمالية التي أفصحت عنها كل جنسية - القيمة الإجمالية التي تم الإفصاح عنها بناءً على المكان الذي يأتي منه المسافر (الموقع) - إجمالي القيم التي أفصحت عنها الشركات ومحلات الصرافة - الغرض من المال
السجلات الإجرامية	وزارة الداخلية	مباشر (اعتبارًا من فبراير 2019)	الجرائم المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب
سجلات الدخول والخروج	وزارة الداخلية	عند الطلب	دخول الأشخاص إلى الإمارات وخروجهم منها
النظام الجنائي الموحد	وزارة الداخلية / جهاز أمن الدولة	عند الطلب	معلومات حول المشتبه بهم الحاليين / التحقيقات الجارية
تسجيل المركبات	وزارة الداخلية	عند الطلب	معلومات عن ملكية المركبة
قاعدة بيانات حسابات العملاء	المصرف المركزي	مباشر (اعتبارًا من بداية 2018)	معلومات عن جميع الحسابات في جميع البنوك التي يشرف عليها المصرف المركزي، بما في ذلك: هوية الكيان، ونوع الحساب، ورقم الحساب، ورقم الحساب المصرفي الدولي، وعملة الحساب، وعنوان الحساب، ورقم الهوية، ونوع الهوية، ووضع الحساب.
GoIntel	وحدة المعلومات المالية	مباشر (اعتبارًا من 26 يونيو 2019)	معلومات عن الحساب والمعاملات الخاصة بجميع الحسابات التي تحتفظ بها المؤسسات التي حصلت على ترخيصها من المصرف المركزي (اتصال تلقائي بمصادر مختلفة للمعلومات من خلال تقنيات التكامل التي توفرها وحدة GoIntel في GoAML)
مسجلو الممتلكات	إدارات الأراضي	عند الطلب	معلومات عن ملكية العقار والمعاملات العقارية السابقة

سجل التأمين على الحياة	هيئة التأمين	عند الطلب	معلومات عن المالك
World Check والمنصات الخارجية الأخرى	استخبارات المصادر المفتوحة	مباشر	الأشخاص المعرضون سياسيًا وقوائم العقوبات، والأخبار السلبية الواردة في الإعلام
سجلات الشركات	أمناء السجل	عند الطلب	معلومات عن الملكية الأساسية والمستفيد الحقيقي حيث تم جمعها
خزانات الإبداع الأمن	وحدة المعلومات المالية	مباشر - بناءً على التقارير الدورية التي ترفعها المؤسسات المالية	الاسم، الوصي، الخ.
منصات الدفع	القطاع الخاص	عند الطلب	معلومات حول التحويلات من 9 منصات (Western Union و Xpress Money و Cash Express و Money Gram و Instant Cash و Speed Remit و U Remit و Transfast و Inti Money Express)

المعيار 29-4 في حين يخول القانون وحدة المعلومات المالية إجراء التحليل التشغيلي والاستراتيجي (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 42-3):

أ. تجري وحدة المعلومات المالية تحليلاً تشغيلياً محدوداً من خلال معالجة وتصنيف تقارير المعاملات المشبوهة والتأكد من مراجع مصادر المعلومات المتاحة (يمكن العودة إلى المعيار 29.3). في حين يتم إجراء نوع من التحليل التشغيلي للكشف عن الأطراف المقابلة ومتحصلات الجريمة، لم يتضح إلى أي مدى يتم إجراء هذا التحليل لتحديد الأهداف أو غسل الأموال، أو تمويل الإرهاب بشكل خاص.

ب. أجرت وحدة المعلومات المالية مؤخراً بعض التحليلات الاستراتيجية، ولكن إلى حد محدود فقط.

المعيار 29-5 يمكن لوحدة المعلومات المالية أن تحيل المعلومات إلى هيئات إنفاذ القانون والسلطات الرقابية، تلقائياً وعند الطلب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المواد 42-5 إلى 7).

يتم تحديد ترتيبات مشاركة المعلومات هذه أكثر في مذكرات التفاهم التي وقعها وحدة المعلومات المالية مع تسع وكالات (بما فيها 4 هيئات إنفاذ قانون و4 جهات رقابية ومسجل واحد). تتم إحالة المعلومات من خلال بوابة إلكترونية آمنة إلى 7 وكالات شرطة وجهازي أمن دولة (أبو ظبي ودبي) ومن خلال البريد الإلكتروني المشفر. تتمتع هيئات إنفاذ القانون بوصول مباشر إلى البوابة من أجل إحالة تقارير المعاملات المشبوهة ويمكنها أن ترى التقارير التي أُحيلت إلى قوات الشرطة. قبل يونيو 2019، كان جهاز أمن الدولة قادراً على الوصول إلى جميع تقارير المعاملات المشبوهة التي أُحيلت إلى قوات الشرطة. أما اليوم فقد بات قادراً، من خلال نظام GoAML، على الوصول إلى جميع تقارير المعاملات المشبوهة. تعتمد إحالة تحاليل وحدة المعلومات المالية إلى هيئات إنفاذ القانون على "الإمارة المقر" التي تمّ ذكرها في تقرير المعاملة المشبوهة (أي عنوان أو مكان الشخص المعني).

المعيار 29-6 تخضع وحدة المعلومات المالية لشرط قانوني يقضي بحماية المعلومات (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المواد 1-41 و2). وتقوم بذلك من خلال:

أ. بالإضافة إلى قواعد المصرف المركزي التي تحكم أمن المعلومات وسريتها، تتمتع وحدة المعلومات المالية بقواعد داخلية تحكم أمن المعلومات وسريتها والتعامل معها وتخزينها وإحالتها والوصول إليها. تستخدم وحدة المعلومات المالية قنوات آمنة للكشف عن المعلومات لنظرائها الأجانب (عبر شبكة إيجمونت الأمانة Egmont Secured Web) ولهيئات إنفاذ القانون.

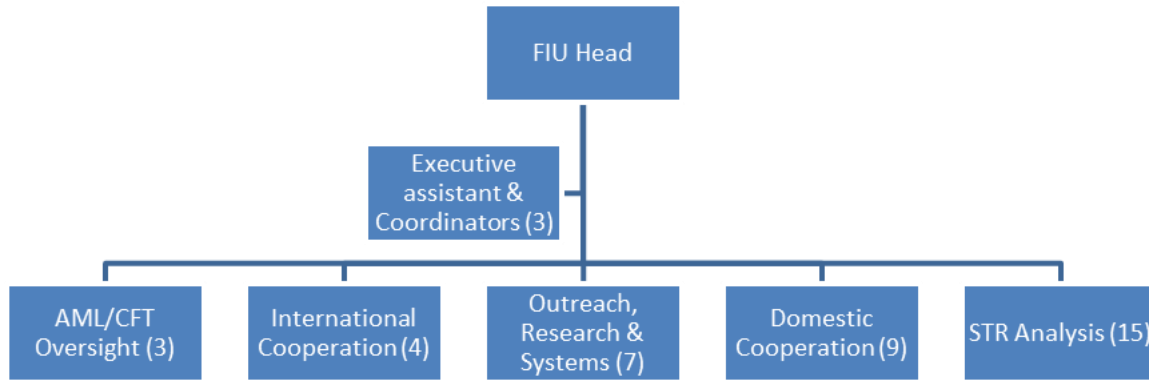
ب. يحصل موظفو وحدة الاستخبارات المالية على التصاريح الأمنية ويتم التحقق من خلفيتهم، كما عليهم أن يوقعوا اتفاقية عدم كشف عند الانضمام إلى الوحدة. يُعاقب كل من لا يلتزم بهذه القواعد بإثناء عقد عمله وبالعقوبات بسبب كشفه عن معلومات سرية (قانون العقوبات، المادة 379).

ج. لا يحقّ إلا لأعضاء وحدة المعلومات المالية الوصول الفعلي إلى مباني الوحدة، ولا يمكن الدخول إلى الوحدة إلا من خلال باب مؤمن لا يفتح إلا ببطاقة. وحدهم الموظفون المعتمدون قادرين على الوصول إلى أنظمة تكنولوجيا المعلومات وقواعد البيانات. أثناء تحليل تقرير معاملة مشبوهة، لا يمكن إلا للموظف المسؤول عن الحالة ورئيس وحدة المعلومات المالية الاطلاع عليه. ويتم تسجيل عمليات البحث التي تتم في قاعدة البيانات.

المعيار 7-29 بالنسبة إلى كون الوحدة مستقلة ومنفصلة من الناحية التشغيلية:

أ) تم إنشاء وحدة المعلومات المالية، في القانون، كوحدة مستقلة من الناحية التشغيلية داخل المصرف المركزي (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9). يعين مجلس إدارة المصرف المركزي رئيس وحدة المعلومات المالية وفقاً لقواعد سلوك المصرف المركزي. يشغل رئيس وحدة المعلومات المالية منصب مدير كبير في المصرف المركزي ويتخذ قرارات مستقلة لتحليل المعلومات و/أو طلبها و/أو إحالتها.

الشكل 3. الهيكل التنظيمي لوحدة المعلومات المالية



ملاحظة: الأرقام الواردة بين قوسين هي عدد الوظائف المخصصة لوحدة المعلومات المالية - من بين هذه الوظائف البالغ عددها 42 وظيفة، ثمة 15 وظيفة شاغرة.

المصدر: وحدة المعلومات المالية

ب) يمكن لرئيس وحدة المعلومات المالية، بناء على سلطته/سلطاتها، أن يوقع مذكرات تفاهم غير ملزمة مع السلطات المحلية المختصة ووحدات المعلومات المالية النظرية الأجنبية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 43-1).

ج) تتمتع وحدة المعلومات المالية بوظائف أساسية منفصلة ومستقلة عن المصرف المركزي حيث يقع مقرها (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المواد 40 حتى 43).

د) على المصرف المركزي أن يوفر لوحدة المعلومات المالية الموارد الفنية والمالية والبشرية المطلوبة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 40-1). تتمتع وحدة المعلومات المالية بميزانياتها الخاصة التي يوافق عليها محافظ المصرف المركزي سنويًا. على الرغم من وجود عدد من الوظائف الشاغرة، تؤكد الوحدة أنها قادرة على الحصول على الموارد اللازمة للاضطلاع بوظائفها واستخدامها.

المعيار 8-29 وحدة المعلومات المالية عضو في مجموعة إيغمنت منذ يونيو 2002.

الترجيح والاستنتاج

تستوفي وحدة المعلومات المالية في الإمارات معظم المعايير ولكنها لا تقوم بإجراء التحليل - في جرائم تمويل الإرهاب، وثمة أوجه قصور كبيرة من حيث قدرتها على إجراء التحليل التشغيلي والاستراتيجي. إن درجة الالتزام بالتوصية 29 هي ملتزم جزئيًا.

التوصية 30 - مسؤوليات سلطات إنفاذ القانون وسلطات التحقيق

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية.

المعيار 1-30 حددت الإمارات مجموعة هيئات قادرة على الوصول إلى صلاحيات إنفاذ القانون للتحقيق في المسائل الجنائية (قانون الإجراءات الجنائية 1992، المادة 33). بما في ذلك غسل الأموال وتمويل الإرهاب. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لوزير العدل، بالتنسيق مع محافظ المصرف المركزي، أن يمنح الموظفين صلاحيات الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون عند التحقيق في غسل الأموال وتمويل الإرهاب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 32).

الشرطة

تضم كل من قوات شرطة الإمارة المحلية وخدمة مكافحة غسل الأموال خاصة بها وتنسق وزارة الداخلية بين الوحدات المختلفة. تم إنشاء إدارة مكافحة جرائم غسل الأموال في إدارة التحقيق الاتحادي التابعة لوزارة الداخلية وشعبة جرائم غسل الأموال في مكتب التحقيق الجنائي والمباحث التابع للمقر العام للشرطة في إمارات أم القيوين، الشارقة، عجمان، رأس الخيمة، والفجيرة. (القرار الإداري رقم 2 لسنة 2018).

تجري قوات الشرطة تحقيقاً أولياً في أي جريمة، باستخدام مجموعة من صلاحيات جمع الأدلة والاستخبارات لبناء قضية مناسبة تحيلها إلى النيابة العامة المختصة. بحسب موقع وقوع الجريمة، تقع مسؤولية توجيه التحقيق العامة إما على وكيل النيابة في أبوظبي أو دبي أو رأس الخيمة، أو على المدعي العام الاتحادي في الإمارات الأخرى، بما في ذلك مسؤولية تكليف قوات الشرطة بطلب أدلة إضافية لدعم قرار الاتهام والمضي قدماً بالقضية في المحاكمة.

سلطات النيابة العامة

كما تمت الإشارة أعلاه، تتحمل النيابة العامة المختصة المسؤولية النهائية عن إكمال التحقيقات في غسل الأموال. تتمتع كل من سلطات الادعاء الاتحادية والمحلية بوحدة مسؤولية عن ملاحقة جرائم غسل الأموال قضائياً (بالإضافة إلى إجراء التحقيقات الأخرى). على سبيل المثال، في النيابة العامة في دبي قسّم يسمى "نيابة الأموال العامة" يضم عدداً من المدعين العامين المتخصصين في إجراء التحقيقات في جرائم الأموال العامة مثل الرشوة والاختلاس على النحو المبين في قانون العقوبات الاتحادي (المواد من 224 إلى 230 ومن 234 إلى 239 على التوالي) وكذلك التحقيقات في جرائم غسل الأموال (يضم الفريق أربعة أعضاء).

السلطات الجمركية / السلطات الضريبية

تتمتع كل من الإمارات السبع بسلطة جمركية محلية، ويجري التنسيق الاستراتيجي بين هذه السلطات المحلية بإشراف الهيئة الاتحادية للجمارك. تتمتع الهيئة الاتحادية للجمارك بإدارات للاستخبارات الجمركية موزعة على مستوى الإمارة تضم ما مجموعه 50 موظفاً مسؤولين عن النظر في قضايا غسل الأموال ومعالجتها في مراحلها الأولى وإجراء التحقيقات الأخرى. الهيئة الاتحادية للضرائب هيئة اتحادية تعمل في جميع أنحاء البلاد. تحيل هذه الوكالات، بالإضافة إلى ديوان المحاسبة (الذي يتعامل مع قضايا الفساد)، تحقيقات غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى سلطات إنفاذ القانون الأخرى للتحقيق فيها.

جهاز أمن الدولة

يبدأ جهاز أمن الدولة، بصفته وكالة لإنفاذ القانون، التحقيقات وجمع الأدلة في الجرائم التي تنتهك أمن الدولة الداخلي والخارجي، بما في ذلك التحقيقات في تمويل الإرهاب. ويرسل ملف القضية إلى نيابة أمن الدولة التي تجري تحقيقات مفصلة في هذه الجرائم وتحيلها إلى المحكمة.

المعيار 2-30 يتعين على المدعين العامين وسلطات إنفاذ القانون المسؤولين عن التحقيق في الجرائم الأصلية أن يراعوا الجوانب المالية للنشاط الإجرامي وعلاقته بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، أي عليهم إجراء التحقيقات المالية الموازية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 49).

المعيار 3-30 يتم تعيين المدعين العامين والمحاكم المختصة لممارسة صلاحيات تحديد وتتبع وتجميد وحجز المتحصلات التي يُشتبه بكونها متحصلات من جريمة أو الممتلكات الخاضعة للمصادرة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 5 – يمكن العودة إلى التوصية 4). يمكن للمصرف المركزي أيضاً أن يجمد الأموال التي تحتفظ بها بعض المؤسسات المالية لمدة 7 أيام عمل، بناءً على مشورة من وحدة المعلومات المالية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 5). كما يتعين على سلطات إنفاذ القانون النظر في الجوانب المالية عند التحقيق في غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما في ذلك تحديد وتعقب المتحصلات أو الأموال الخاضعة للمصادرة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 49).

المعيار 4-30 كما هو موضح في المعيار 30.1، يمكن لوزير العدل، بالتنسيق مع محافظ المصرف المركزي، أن يمنح الموظفين صلاحيات الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون عند التحقيق في غسل الأموال وتمويل الإرهاب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 32)، رغم أن هذه الصلاحية لم تطبق بعد لمنح جهات غير سلطات إنفاذ القانون صلاحية التحقيق في غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وتحيل وكالات الجمارك والهيئة الاتحادية للضرائب كل حالات غسل الأموال إلى الشرطة أو وكالة الادعاء ذات الصلة.

المعيار 5-30 يجري ديوان المحاسبة، وهو هيئة اتحادية مستقلة، تحقيقات في قضايا الفساد في القطاع العام. بعد إجراء تحقيق أولي، يحيل الديوان هذه الحالات إلى النيابة العامة، إلى جانب أي مخالفات غسل أموال مرتبطة بها، ويمكن للنيابة العامة أن تطبق صلاحيات المصادرة ذات الصلة.

الترجيح والاستنتاج

كل المعايير مستوفاة. إن درجة الالتزام بالتوصية 30 هي ملتزم.

التوصية 31 – صلاحيات سلطات إنفاذ القانون وسلطات التحقيق

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية. لقد تم تحديث متطلبات التوصية 31 بشكل كبير منذ التقييم الأخير الذي خضعت له الإمارات.

المعيار 1-31 يمكن لسلطات إنفاذ القانون (بما في ذلك الجمارك) والمدعين العامين في الإمارات⁴⁹ الوصول إلى المستندات والمعلومات اللازمة للاستفادة منها في التحقيقات والملاحقات القضائية والإجراءات ذات الصلة. بموجب النظام الاتحادي الإماراتي، لا يحق للمدعين العامين ممارسة صلاحياتهم إلا ضمن ولاياتهم القضائية. لكن يحق لهم تقديم طلب إلى وكيل نيابة آخر من الإمارة ذات الصلة لجمع المعلومات نيابة عنهم (قانون الإجراءات الجزائية، المادة 71).

(أ) يمكن للمدعين العامين فرض توفير السجلات التي تحتفظ بها المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة وغيرهم من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في سياق التحقيقات التي يجرونها في غسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-7؛ قانون الإجراءات الجزائية، المادة 78؛ قانون الإرهاب، المادة 54).

(ب) في بعض الحالات، يمكن أن يفتش "ضباط الشرطة القضائية" الأشخاص والمباني. تقتصر أحكام التفتيش المحددة في قانون الإجراءات الجزائية (المواد 51 و53 و61) على تفتيش المتهم، ومكان سكنه، والبحث عن الأشياء المستخدمة في ارتكاب الجريمة، ولا تبدو واسعة بشكل كافٍ. لكي يتم تفتيش شخص أو مكان، غير المتهم أو منزله، على وكيل النيابة أن يتمتع بـ "دليل قوي" أن هذا الشخص يملك أشياء مرتبطة بالجريمة (المادة 75). ومع ذلك، تم تعزيز هذه الأحكام من خلال الحكم الواسع الوارد في قانون مكافحة غسل الأموال، والذي يسمح للنيابة العامة بالوصول إلى الحسابات والسجلات والمستندات، والبيانات المخزنة، التي تحتفظ بها أطراف ثالثة، وكذلك أي "إجراءات أخرى" مطلوبة للكشف عن الجريمة والجناة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-7).

(ج) يمكن لضباط الشرطة القضائية أو النيابة العامة أخذ أقوال الشهود طوعاً (قانون الإجراءات الجزائية، المواد 88-93). يعد رفض الإدلاء بالشهادة أمام هيئة قضائية جريمة يعاقب عليها (قانون العقوبات 1987، المادة 261).

(د) يمكن الحصول على الأدلة ومصادرتها (قانون الإجراءات الجزائية، المواد 30، 75، و78).

المعيار 2-31 يمكن للمدعين العامين اعتراض الاتصالات اللازمة للتحقيق (قانون الإجراءات الجزائية، المادة 75) بإذن خطي من النائب العام ويمكنهم الوصول إلى أنظمة الكمبيوتر (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-7). يمكن لسلطات إنفاذ القانون التي تجري تحقيقات في غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو الجرائم الأصلية أن تجري عمليات سرية وعمليات - التسليم المراقب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 7).

المعيار 3-31

(أ) يمكن للمدعين تحديد ما إذا كان الشخص الطبيعي أو الاعتباري يمتلك حسابات أو يتحكم فيها من خلال تقديم طلبات إلى الجهة الرقابية ذات الصلة، مثل المصرف المركزي الذي يتمتع بقاعدة بيانات لحسابات العملاء أو الجهات الرقابية الأخرى أو وحدة المعلومات المالية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 7). يمكن العودة أيضاً إلى المعيار 10-24 حيث يشير المدعون العامون أنهم قادرون على الحصول على معلومات من الجهات الرقابية في الوقت المناسب.

(ب) يمكن للمدعين العامين الحصول على هذه الصلاحيات وتنفيذها دون إخطار مسبق للمالك (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 47).

المعيار 4-31 يمكن للمدعين العامين أن يطلبوا رأي وحدة المعلومات المالية في قضايا غسل الأموال وتمويل الإرهاب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-10)، ويمكن للوحدة أن تقدم المعلومات إلى السلطات المختصة في الوقت نفسه وعند الطلب (يمكن العودة إلى المعيار 29.5).

الترجيح والاستنتاج

كل المعايير مستوفاة. إن درجة الالتزام بالتوصية 31 هي ملتزم.

التوصية 32 – ناقلو النقد

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "غير ملتزمة" بمتطلبات هذه التوصية. - وتمثلت أوجه القصور في عدم وجود - نص ينظم - الأدوات القابلة للتداول لحاملها أو لحركة الأموال النقدية إلى الخارج، وغياب السلطات والعقوبات المترتبة على عدم الإفصاح أو الإقرار.

⁴⁹ تستخدم المادة 33 من قانون الإجراءات الجزائية مصطلح "ضباط الشرطة القضائية"، وهو مصطلح شامل يغطي جميع السلطات المعنية بإجراء التحقيقات وجمع الأدلة في الجرائم الجزائية. يُعتبر ضباط الجمارك من ضباط الشرطة القضائية بموجب قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون الخليجي (المادة 161).

المعيار 1-32 طبقت الإمارات نظامًا للإفصاح عن نقل العملات والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة عبر الحدود بالنسبة للمغادرين والقادمين، (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 8: لائحة المصرف المركزي بشأن الإقرار عن العملات والأدوات المالية القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة في حيازة المسافرين المغادرين والقادمين 2019 (لائحة الإقرار النقدي لعام 2019)). تغطي المتطلبات النقل من قبل المسافرين أو الشحنات أو الطرود البريدية أو الطرود التي تتعامل معها شركات خدمات البريد السريع (لائحة التصريح الإقرار لعام 2019، البنود 4 و 5).

إذا كانت الأموال النقدية تعود لشخص طبيعي، يجب الإقرار بالمبالغ التي تتجاوز 60 ألف درهم (أي ما يعادل أقل من 15000 يورو) (البند 4-2). إذا كانت الأموال النقدية تعود لشركة، فيجب الإقرار بجميع حركات الأموال النقدية والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة (البند 5).

المعيار 2-32 على الأشخاص الطبيعيين الذين يدخلون أو يغادرون الإمارات بأكثر من 60 ألف درهم (أي ما يعادل أقل من 15000 يورو) أن يقدموا إقرارًا كتابيًا صادقًا (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 8: لائحة الإقرار النقدي لعام 2019، المادة 2). يحق لموظفي الجمارك اختبار عينة من الركاب الذين لم يقدموا إقرارًا للتحقق من أنهم لا ينتهكون عتبة المبالغ المسموح بها (لائحة الإقرار النقدي لعام 2019، المادة 2). تُفرض عقوبات على تقديم معلومات غير صحيحة (لائحة الإقرار النقدي لعام 2019، المادة 8).

المعيار 3-32 (لا ينطبق) للإمارات نظام إقرار، بالتالي لا ينطبق هذا المعيار.

المعيار 4-32 عند الكشف عن إقرار كاذب، يحق لمسؤولي الجمارك طلب معلومات إضافية من المسافرين (لائحة الإقرار النقدي لعام 2019، المادة 8) مع فرض عقوبات على كل من لا يكشف أو يخفي هذه المعلومات (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 30).

المعيار 5-32 ثمة عقوبات يمكن فرضها على الإقرار الكاذب وهي متناسبة وراعية، بما في ذلك إمكانية فرض عقوبة بالسجن (من شهر إلى ثلاث سنوات) وغرامة (من 1000 إلى 300000 درهم) أو عقوبة مدنية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 30؛ لائحة الإقرار النقدي لعام 2019، المادتان 8 و 9). في الإمارات نظام جزائي متعدد المستويات يبدأ بعدم فرض عقوبة على الجريمة الأولى، وفرض غرامة على الجريمة الثانية، والإحالة إلى سلطات إنفاذ القانون عند ارتكاب الجريمة الثالثة. يشترط تطبيق نظام العقوبات ثلاثي المستويات على اقتناع موظف الجمارك بالأسباب التي يقدمها المسافر (المادة 8 من نظام الإفصاح). وفقًا للسياسة الجمركية، يحق لموظفي الجمارك حجز الأموال النقدية/ الأدوات القابلة للتداول لحاملها وإحالة الراكب للملاحقة القضائية المحتملة.

المعيار 6-32 يتم تخزين الإقرارات عن الأموال النقدية عبر الحدود التي يتم إبلاغ الهيئة الاتحادية للجمارك بها في قاعدة بيانات مركزية، وتتم مشاركتها مع وحدة المعلومات المالية شهريًا. تشمل المعلومات المسجلة تفاصيل الركاب، والغرض من نقل الأموال، وقيمة الأموال النقدية/ الأدوات القابلة للتداول لحاملها أو المعادن الثمينة والأحجار الكريمة. وتأتي مذكرة التفاهم التي وقعها الهيئة الاتحادية للجمارك مع وحدة المعلومات المالية في أكتوبر 2010 لتعزيز هذا التعاون في قضايا غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما في ذلك الإقرارات النقدية. تعمل الهيئة الاتحادية للجمارك على تعزيز قاعدة البيانات بحيث تكون متاحة لمجموعة واسعة من الشركاء الوطنيين والجهات الأخرى.

المعيار 7-32 بالإضافة إلى تبادل المعلومات مع وحدة المعلومات المالية، أنشأت الهيئة الاتحادية للجمارك لجنة استخبارات جمركية لتسهيل التعاون بين الهيئة الاتحادية للجمارك والوكالات الجمركية الأخرى والوكالات الحكومية الأخرى المعنية بالشؤون الأمنية، مثل وزارة الداخلية وجهاز أمن الدولة، التي تحلل الإقرارات وتضع تحليلًا للمخاطر والتطبيقات. تجتمع اللجنة مرة كل ثلاثة أشهر وتناقش مجموعة من القضايا، شملت في الماضي تهريب الأموال النقدية. ويتولى قسم الرقابة الجمركية والعمليات في الهيئة الاتحادية للجمارك مسؤولية تبادل المعلومات بين الإدارة الداخلية، وسلطات الجمارك المحلية، والمنظمة العالمية للجمارك. كما تقوم اللجنة بتطوير تطبيقات عن طرق الكشف والتهريب بما يساعد مفتشي الجمارك الإماراتيين في عملياتهم.

المعيار 8-32 يحق لموظفي الجمارك حجز الأموال النقدية/ الأدوات القابلة للتداول لحاملها/ المعادن الثمينة والأحجار الكريمة إن لم يقتنعوا بالأسباب التي قدمها المسافر (لوائح 2019، المادة 9؛ والسياسة الجمركية). ترتبط هذه الأحكام بعدم الإفصاح، ولا تشير بشكل صريح إلى تقييد العملة من أجل التحقق من إمكانية الحصول على دليل عن غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. مع ذلك، يتمتع موظفو الجمارك بصلاحيات تحقيق عامة تسمح لهم بمصادرة أشياء لأنهم يُعتبرون من الشرطة القضائية (يمكن العودة إلى المعيار 31.1 وقانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون الخليجي، المادة 116).

المعيار 9-32 لتسهيل التعاون والمساعدة الدوليين وتعزيزهما، تحتفظ الهيئة الاتحادية للجمارك وتزود وحدة المعلومات المالية بالتالي (السياسة الجمركية، المادة 4: لائحة الإقرار النقدي لعام 2019، المادة 10):

- (أ) جميع الإقرارات التي تتجاوز الحد الأقصى للعتبة المعيّنة، والتي تشمل قيمة العملة، والأدوات القابلة للتداول لحاملها، والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة التي تمّ الإقرار بها، وبيانات تحديد هوية حاملها، بما فيها؛
- (ب) معلومات عن الإقرارات الكاذبة، و
- (ج) معلومات عن الاشتباه بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب.
- المعيار 10-32** لا يقيد نظام الإفصاح في الإمارات حرية انتقال رؤوس الأموال ولا يقيد بشكل غير معقول السفر والتجارة المشروعة.
- المعيار 11-32** قد يخضع الأشخاص الذين يقومون بنقل العملات والأدوات القابلة للتداول لحاملها والمعادن الثمينة والأحجار الكريمة في الحالات المرتبطة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى:
- (أ) العقوبات التي تُفرض على جرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب (يمكن العودة إلى التوصية 3 والتوصية 5) ويمكن إحالتهم أيضاً إلى سلطات إنفاذ القانون والمدعين العامين لأتهم لم يقدموا إقراراً للمرة الثالثة (لائحة الإقرار النقدي لعام 2019، المادة 8-ج).
- (ب) المصادرة المدنية - والجنائية على النحو المنصوص عليه في التوصية 4 لأنها تدخل ضمن تعريف "الأموال".

الترجيح والاستنتاج

كل المعايير مستوفاة. إن درجة الالتزام بالتوصية 32 هي ملتزم.

التوصية 33 – الإحصائيات

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بمتطلبات هذه التوصية. وارتبطت أوجه القصور باستخدام الإحصاءات وهذا ما تمّ التطرق إليه في تقييم الفعالية. منذ تقرير التقييم المتبادل الأخير، تغيرت منهجية تقييم الالتزام بهذه التوصية بشكل كبير.

المعيار 1-33 وفقاً لما نص عليه القانون، تحتفظ الإمارات بإحصائيات حول (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 7):

- (أ) تقارير المعاملات المشبوهة المستلمة (مقسمة حسب القطاع) والمحالة/ التي تم الإفصاح عنها؛
- (ب) التحقيقات وحالات الادعاء وأحكام الإدانة المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، رغم أنها لا تُقسم حسب الولاية القضائية؛
- (ج) الممتلكات المصادرة، لكن لا تحتفظ بإحصائيات حول الممتلكات المجمدة أو المحجوزة؛
- (د) طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، فضلاً عن المعلومات الاستخباراتية التي تبادلتها سلطات إنفاذ القانون، ووحدة المعلومات المالية وبعض الجهات الرقابية.

الترجيح والاستنتاج

تحتفظ دولة الإمارات بمجموعة من الإحصاءات ولكنها لا تحتفظ بإحصائيات وطنية شاملة حول قيمة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة ولا تحتفظ بإحصاءات حول التعاون الدولي في جميع وكالاتها الرقابية. إن درجة الالتزام بالتوصية 33 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 34 – الإرشادات والتغذية العكسية

- في تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بمتطلبات هذه التوصية. وارتبطت أوجه القصور بعدم فهم المؤسسات المالية بشكل واضح ما يتوقعه منها المصرف المركزي، ومن برنامجها لفحص أنظمة مكافحة غسل الأموال والضوابط في المؤسسات المالية، وعدم كفاية التوجيهات لمساعدة قطاع التأمين والأوراق المالية على تنفيذ متطلبات رفع تقارير المعاملات المشبوهة والالتزام بها.

المعيار 1-34 يفرض قانون مكافحة غسل الأموال على الجهات الرقابية وضع مبادئ إرشادية وتقديم التغذية العكسية التي من شأنها أن تساعد المؤسسات المالية الأعمال والمهني غير المالية المحددة في تطبيق تدابير غسل الأموال وتمويل الإرهاب بشكل فعال (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 44).

الجهات الرقابية

تتخذ الجهات الرقابية المختلفة مبادرات متنوعة في الإمارات:

تأتي إرشادات دائرة الرقابة على البنوك وتغذيتها العكسية بشكّلين أساسيين:

- تشمل تعميمات المصرف المركزي إرشادات كثيرة ضمن الوثيقة نفسها. يُفصّل هذا أدناه بالمثل عن التعميم 2000/24.
- أجرت دائرة الرقابة على البنوك طوال سنوات عديدة عمليات تفتيش سنوية لكل المصارف في الإمارات. لطالما تضمنت عمليات التفتيش هذه تدقيقاً مكثفًا في برنامج التزام البنك بمكافحة غسل الأموال، وانتهت باجتماع اختتامي و"خطاب إحالة" يوضح بالتفصيل النتائج التي تمّ التوصل إليها والإجراءات اللازمة لإصلاحها.

في هيئة الأوراق المالية والسلع وحدة تجيب عن الأسئلة المتعلقة بمكافحة غسل الأموال التي تطرحها الكيانات الخاضعة لرقابتها. كما تم إصدار كتيب إرشادي للشركات المرخصة حول طريقة تصنيف عملائها في فئات مختلفة من حيث معدل المخاطر المحتملة التي يطرحونها من منظور غسل الأموال وتمويل الإرهاب. يساعد هذا الكتيب المؤسسات المالية المبلغة في تصنيفها للعملاء باستخدام نهج قائم على المخاطر لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. تستعد الهيئة لإصدار إرشادات محدثة.

تقدم وحدة المعلومات المالية بانتظام تغذية عكسية وإرشادات نوعية للكيانات المبلغة بشأن تقارير المعاملات المشبوهة التي رفعتها. عقدت وحدة المعلومات المالية أيضاً ورش عمل عن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب مع البنوك في أرض الدولة والكيانات المبلغة الأخرى في السنوات القليلة الماضية. تلتزم وحدة المعلومات المالية أيضاً بموجب القانون بتقديم تغذية عكسية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 42).

يوفر دليل قواعد مكافحة غسل الأموال في سلطة دبي للخدمات المالية إرشادات تفسيرية لمساعدة المؤسسات المالية والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة على الالتزام بمتطلبات مكافحة غسل الأموال. ستنشر السلطة إرشادات إضافية حول فصول محددة من الجزء الخاص بمكافحة غسل الأموال بشكل مستمر، حسب الاقتضاء.

تتمتع سلطة تنظيم الخدمات المالية بوحدة لمنع الجريمة المالية لتعزيز الممارسات السليمة داخل السلطة من حيث الالتزام بالجريمة المالية، تشمل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وصفحة لمنع الجريمة المالية على موقعها على الإنترنت توفر توجيهات وموارد عديدة للكيانات المبلغة بما يضمن تطبيق تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بفعالية من قبل المؤسسات المالية المرخص لها في سوق أبو ظبي العالمي. كما أصدرت وزارة الاقتصاد مؤخراً وثيقة توجيهية شاملة من 106 صفحات توفر إرشادات عامة للأعمال والمهنيين غير المالية المحددة عن تنفيذ النظام الرقابي. مع ذلك، نظراً إلى أن الرقابة على هذا القطاع لا تزال حديثة العهد، ولا تزال القطاعات قيد التسجيل، تعذر تحديد ما إذا كانت الإرشادات شاملة أو تأخذ القطاع بعين الاعتبار.

الترجيح والاستنتاج

- أصدرت الإمارات إرشادات تساعد المؤسسات المالية في تطبيق التدابير الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وبصفة خاصة، في الكشف عن المعاملات المشبوهة والإبلاغ عنها، لم تصدر الإمارات الإرشادات للأعمال والمهنيين غير المالية المحددة إلا مؤخراً. مع ذلك، نظراً إلى أن الرقابة على هذا القطاع لا تزال حديثة العهد، ولا تزال القطاعات قيد التسجيل، تعذر تحديد ما إذا كانت الإرشادات شاملة أو تأخذ القطاع بعين الاعتبار. إن درجة الالتزام بالتوصية 34 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 35 – العقوبات

في - تقرير التقييم المتبادل في إطار الجولة الأولى، - حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بمتطلبات التوصية. - وذلك بسبب محدودية - العقوبات الرسمية - المفروضة من قبل - المصرف المركزي، والقيود على أو النقص في العقوبات الإدارية التي يمكن فرضها على السماسرة وشركات التأمين بسبب انتهاكاتهم لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وغياب عقوبات متاحة تُفرض على حوالة دار.

المعيار 1-35

بالنسبة إلى التوصية 6

إن صلاحية الجهات الرقابية لرصد وضمان الالتزام بمتطلبات العقوبات المالية المستهدفة المفروضة على تمويل الإرهاب منصوص عليها في قرار مجلس الأمن (المادة 20)، وقانون مكافحة غسل الأموال (المادة 13)، والمادة 44 (7) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال. هذه الأحكام تجعل العقوبات الإدارية في قانون مكافحة غسل الأموال متاحة للعقوبات المالية المستهدفة.

تتضمن المادة 14 (1) من قانون مكافحة غسل الأموال عقوبات إدارية تُفرض على المؤسسات المالية والأعمال والمهنيين غير المالية المحددة، وتتراوح هذه العقوبات بين: تحذير؛ أو غرامة لا تقل عن 50 ألف درهم (12070 يورو) وتصل إلى 5 ملايين درهم (1.2 مليون يورو) لكل مخالفة؛ منع المخالف من العمل في القطاع لفترة محددة؛ تقييد صلاحيات أو تعليق أعضاء مجلس الإدارة أو أعضاء مجلس الإدارة أو المدراء التنفيذيين أو الإشرافيين (مع تطبيق التقييد، وليس التعليق، على المالكين) الذين ثبت أنهم مسؤولون عن الانتهاك؛ تعليق أو تقييد نشاط المؤسسة المالية أو الأعمال والمهنيين غير المالية المحددة؛ أو إلغاء الترخيص. - ويتم نشر العقوبات الإدارية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 14). تشكل هذه العقوبات مجموعة واسعة من العقوبات المفروضة على الأشخاص الاعتباريين.

- تتمثل العقوبات الجنائية في السجن أو غرامة لا تقل عن 50 ألف درهم (12070 يورو) وتصل إلى 5 ملايين درهم (1.2 مليون يورو) وهي تنطبق على أي شخص لا يلتزم بتعليمات العقوبات المالية المستهدفة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 28).

تُعتبر هذه التدابير واسعة بشكل عام، نظرًا إلى عدم وجود تعريف لمصطلح "الشخص" في قانون مكافحة غسل الأموال، بل يُفسّر المصطلح على أنه يعني الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين على حد سواء. مع ذلك، يشير قانون مكافحة غسل الأموال إلى "السجن" من دون تحديد مدة العقوبة أو درجة الجريمة. وفقًا للمادة 69 من قانون العقوبات، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك (كما هو الحال هنا)، فإن الحد الأدنى لفترة الاحتجاز هو شهر واحد ويصل الحد الأقصى إلى ثلاث سنوات.

بالنسبة إلى التوصية 8

يمكن للسلطات أن تطبق مجموعة من العقوبات المتناسبة والرادعة على المخالفات التي ترتكبها الجمعيات غير الهادفة للربح أو الأشخاص الذين يتصرفون بالنيابة عنها. تنطبق العقوبات الإدارية المنصوص عليها في المادة 14 من قانون مكافحة غسل الأموال على التزامات الجمعيات غير الهادفة للربح المدرجة في اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، وترد هذه الالتزامات في المادة 33 من اللائحة التنفيذية. علاوة على ذلك، تشير المادة 16 من قانون مكافحة غسل الأموال إلى أن التزامات الجمعيات غير الهادفة للربح المذكورة في اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال (يمكن العودة إلى المادة 33 من اللائحة التنفيذية). بالتالي، فإن أي انتهاك لللائحة التنفيذية يستدعي نظرًا فرض إحدى "العقوبات الشاملة" الجنائية المنصوص عليها في المادة 31 من قانون مكافحة غسل الأموال والتي تنطبق على أي انتهاك لهذا القانون. تتألف هذه العقوبة من السجن أو الغرامة التي لا تقل عن 10 آلاف درهم (2390 يورو) ولا تزيد عن 100 ألف درهم (23900 يورو). مع ذلك، قد لا تكون هذه العقوبات - المالية رادعة في جميع الظروف.

إلى جانب الأحكام الواردة في قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، يتم - تطبيق معظم أحكام التوصية 8 من خلال قوانين وأنظمة محددة في وزارة التنمية الاجتماعية ودائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري والمدينة العالمية للخدمات الإنسانية. تتضمن انتهاكات هذه الأنظمة والقوانين العقوبات التالية:

- وزارة التنمية الاجتماعية: تصفية الجمعية غير الهادفة للربح عند ارتكاب بعض الانتهاكات - على سبيل المثال التصرف في الأموال لغايات تختلف عن الأغراض المحددة، أو رفض تقديم المعلومات أو تقديم معلومات غير صحيحة، وارتكاب انتهاكات جسيمة لمواد التأسيس (المادة 47، القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2008 في شأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام)؛ أو فرض غرامة قدرها 10 آلاف درهم على أي خرق للقانون، أو حجز أي أموال تم جمعها دون إذن (المادة 57)؛
- دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري: إرسال أوامر بتصحيح - المخالفة أو إشعارات خطية، أو تعليق الترخيص، أو إلغاؤه (المادة 20 من قرار المجلس التنفيذي رقم 26 لعام 2013 بشأن الجمعيات الخيرية ومراكز تحفيظ القرآن والمؤسسات الإسلامية في إمارة دبي).
- المدينة العالمية للخدمات الإنسانية: إرسال أوامر بتصحيح الخرق - المخالفة، أو إشعارات خطية، أو فرض غرامات، أو تعليق الترخيص أو إلغاؤه نهائيًا. يتم سرد قائمة الغرامات والعقوبات التي يحددها مجلس المدينة في لوائح المدينة العالمية للخدمات الإنسانية لعام 2018، الملحق 3 (المادة 26 من قانون دبي 1 لعام 2012).

بالنسبة إلى التوصيات 9-23

في حالات عدم الالتزام بالتدابير الوقائية المنصوص عليها في قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، يمكن تطبيق مجموعة العقوبات الإدارية الواردة في المادة 14 من قانون مكافحة غسل الأموال والمفصلة أعلاه على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة. تتراوح هذه العقوبات بين: تحذير؛ أو غرامة لا تقل عن 50 ألف درهم (12070 يورو) وتصل إلى 5 ملايين درهم (1.2 مليون يورو) لكل مخالفة؛ منع المخالف من العمل في القطاع لفترة محددة؛ تقييد صلاحيات أو تعليق أعضاء مجلس الإدارة أو أعضاء مجلس الإدارة أو المدراء التنفيذيين أو الإشرافيين (مع تطبيق التقييد، وليس التعليق، على المالكين) الذين ثبت أنهم مسؤولون عن الانتهاك؛ تعليق أو تقييد نشاط المؤسسة المالية أو الأعمال والمهنة غير المالية المحددة؛ أو إلغاء الترخيص. سيتم نشر العقوبات الإدارية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 14). تشكل هذه العقوبات مجموعة واسعة من العقوبات المفروضة على الأشخاص الاعتباريين.

هناك أيضًا أحكام واسع النطاق تشمل العقوبات الجنائية الشاملة واردة في المادة 31 من قانون مكافحة غسل الأموال. تسمح هذه الأحكام بإصدار عقوبة بالسجن أو غرامة لا تقل عن 10 آلاف درهم (2390 يورو) ولا تزيد عن 100 ألف درهم (23900 يورو) على أي "شخص" ينتهك أي حكم من أحكام القانون. تشير الإمارات إلى أن هذا يشمل أيضًا انتهاك اللائحة التنفيذية، لأنها جزء مكمل للقانون. لا تحدد الإشارة إلى السجن مدة العقوبة أو درجة الجريمة، وبالتالي، عملاً بالمادة 69 من قانون العقوبات، يعني هذا السجن لمدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد عن ثلاث سنوات. ومع ذلك، قد لا تُعتبر العقوبات النقدية رادعة في جميع الظروف.

تطبق الجهات الرقابية العقوبات الإدارية المنصوص عليها في المادة 14 على المؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة والجمعيات غير الهادفة للربح إن لم تلتزم للضوابط والموجبات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي نص عليها قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية. وتطبق العقوبات العامة المنصوص عليها في المادة 31 من قانون مكافحة غسل الأموال على أي شخص ينتهك أي حكم من أحكام قانون مكافحة غسل الأموال ولائحته التنفيذية، ولم ينص القانون على عقوبة محددة تُفرض عليه.

المعيار 2-35 - بالنسبة إلى التوصيات 6 و 9-23، يمكن تطبيق بعض العقوبات الإدارية على المدراء (بما في ذلك كبار المدراء) في المؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة - على سبيل المثال تقييد صلاحيات أو تعليق المدراء أو أعضاء مجلس الإدارة أو المدراء التنفيذيين أو الإشرافيين (مع تطبيق التقييد، وليس التعليق، على المالكين) الذين ثبت أنهم مسؤولون عن الانتهاك (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 14-1).

تنطبق أحكام العقوبات الجنائية الشاملة الواردة في المادة 31 من قانون مكافحة غسل الأموال على أي "شخص" وتسمح بفرض عقوبة بالسجن أو غرامة لا تقل عن 10 آلاف درهم (2390 يورو) ولا تزيد عن 100 ألف درهم (23900 يورو). وبالتالي، تنطبق هذه الأحكام على المدراء والإدارة العليا؛ ولكن، قد لا تُعتبر الغرامات رادعة في جميع الظروف.

بالنسبة إلى التوصية 6، هناك أيضاً عقوبات جنائية نصت عليها المادة 28 من قانون مكافحة غسل الأموال (السجن أو الغرامة التي لا تقل عن 50 ألف درهم (12070 يورو) وتصل إلى 5 ملايين درهم (1.2 مليون يورو) يمكن فرضها على أي "شخص"، وبالتالي تنطبق هذه العقوبات على المدراء وكبار المديرين.

الترجيح والاستنتاج

تتمتع الإمارات بشكل عام بمجموعة واسعة من العقوبات المتناسبة والرادعة التي يمكن فرضها على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، وعلى المدراء وكبار المديرين في المؤسسات المالية والأعمال والمهين غير المالية المحددة، في حال عدم الالتزام بمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. لكن - العقوبات المالية المنصوص عليها في المادة 31 من قانون مكافحة غسل الأموال قد لا تكون رادعة في جميع الظروف. إن درجة الالتزام بالتوصية 35 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 36 - الأدوات القانونية الدولية

في تقرير التقييم المتبادل الأخير - في إطار الجولة الأولى، - حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة" - بهذه المتطلبات. وقد تم تسليط الضوء على بعض - المسائل المتعلقة بقراري مجلس الأمن 1373 و 1267 والتي تمت تغطيتها الآن في التوصية 6.

المعيار 1-36 - أصبحت الإمارات طرفاً في الاتفاقيات ذات الصلة وقبلتها أو صادقت عليها:

الجدول 6. مصادقة الإمارات على الصكوك الدولية ذات الصلة

تمت المصادقة عليه	تم التوقيع عليه	الصك الدولي
تم قبول المصادقة - 12 أبريل 1990	كلا	اتفاقية فيينا 1988
9 ديسمبر 2002	9 ديسمبر 2002	اتفاقية باليرمو 2000
تم قبول المصادقة - 23 سبتمبر 2005	كلا	اتفاقية مكافحة الإرهاب 1999
10 أغسطس 2005	10 أغسطس 2005	اتفاقية ميريدا 2003

المعيار 2-36 - تنفذ الإمارات اتفاقية فيينا واتفاقية باليرمو واتفاقية ميريدا. أما التحفظات التي أبدتها على هذه الاتفاقيات فهي تقع خارج نطاق التوصية⁵⁰ 36.

الترجيح والاستنتاج

كل المعايير مستوفاة. إن درجة الالتزام بالتوصية 36 هي ملتزم.

⁵⁰ لا تتعلق التحفظات بالمواد ذات الصلة من الاتفاقيات المدرجة في الحاشية 71 من المنهجية.

التوصية 37 – المساعدة القانونية المتبادلة

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، - حصلت الإمارات على درجة - "ملتزم إلى حد كبير" بهذه المتطلبات. تتمحور أوجه القصور حول القلق بشأن تنفيذ المتطلبات التي بات يتناولها تقييم الفعالية الآن في النتيجة المباشرة 2.

المعيار 1-37 تتمتع الإمارات بأساس قانوني يسمح لها أن تقدم مجموعة واسعة من المساعدة القانونية المتبادلة، بما في ذلك: تحديد هويات ومواقع الأشخاص؛ الحصول على شهادة وأدلة؛ التفتيش والحجز؛ الحصول على سجلات ومعلومات عن العملاء وأوامر لمراقبة الحساب؛ وفرض قيود والمصادرة (قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، المواد 43-46؛ قانون مكافحة غسل الأموال، المواد 18-20). يمكن تقديم هذه المساعدة في الإجراءات المتعلقة بعمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية، بغض النظر عن وجود معاهدة، على أساس المعاملة بالمثل. لو تطلبت المساعدة تدابير قسرية، يستدعي تنفيذ الطلب ازدواجية التجريم (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 52-5).

المعيار 2-37 تُعتبر إدارة التعاون الدولي في وزارة العدل السلطة المركزية لطلبات التعاون الدولي (قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، المادتان 1 و 44). وتتولى هذه الإدارة تنسيق الطلبات داخل الإمارات. تمر جميع الطلبات بالقنوات الدبلوماسية عبر وزارة الخارجية والتعاون الدولي.

على السلطات المختصة التي تنفذ طلبات التعاون الدولي إعطاء الأولوية للطلبات المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب لضمان - سرعة معالجتها (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19). منذ ديسمبر 2018، - أصبح لإدارة التعاون الدولي نظاماً قائم على استخدام تكنولوجيا المعلومات لإدارة الحالات يحدد أولوية الطلبات وتنفيذها. في مارس 2019، أصدرت إدارة التعاون الدولي أيضاً عمليات واضحة لتحديد أولويات الطلبات وتنفيذها (نموذج بطاقة التشغيل، ANA / TDQ / 03).

المعيار 3-37 بالنسبة إلى طلبات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تتناول التعديلات التي أدخلت على قانون مكافحة غسل الأموال الشروط التقييمية التي كان يخضع لها سابقاً لتقديم المساعدة بموجب قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية (المادة 19 – يمكن العودة إلى التوصية 37.4 أدناه). لم يتضح ما إذا كان هذا ينطبق على طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتعلقة بالجرائم الأصلية التي لا ترتبط تحديداً بغسل الأموال.

المعيار 4-37

أ) لا يجوز رفض تقديم التعاون الدولي على أساس أن الجريمة تتضمن مسائل ضريبية ومالية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-2-أ). وبأني ذلك لينقض ويحل مكان ما ورد في قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية الذي ينص على استثناء شامل لتوفير المساعدة القانونية المتبادلة إذا كان الطلب يتعلق بجريمة مالية مطلقة مثل الجرائم الضريبية والضرائب أو الجمركية.

ب) لا تشكل متطلبات السرية أو الخصوصية في المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة أساساً لرفض طلب ما، باستثناء الظروف التي تنطبق فيها الامتيازات المهنية القانونية والسرية المهنية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-2-ج؛ واللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 52-2). تقتصر الامتيازات المهنية القانونية والسرية المهنية على الحالات التي حصل فيها المحامون وكتاب العدل على معلومات بهدف تقديم المشورة القانونية حول تقييم موقف موكلهم أو الدفاع عنه أو تمثيله في الإجراءات (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 17-2).

المعيار 5-37 يتعين على السلطات المختصة في الإمارات أن تحافظ على خصوصية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة كما تستدعي الدولة الطالبة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادتان 18-19؛ قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، المادة 48). إذا تعذر ضمان سرية المعلومات، فيجب إخطار الدولة الطالبة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 51).

المعيار 6-37 يشترط قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية ازدواجية التجريم في جميع الظروف (المادة 1-53). بالنسبة إلى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتعلقة بغسل الأموال والجرائم الأصلية المرتبطة بها وتمويل الإرهاب، لا يشترط تنفيذ الطلبات المتعلقة بالإجراءات غير القسرية ازدواجية التجريم. (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 52-5).

المعيار 7-37 تتبنى الإمارات مقاربة قائمة على السلوك في تقييم ازدواجية التجريم (قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، المادة 53-1؛ قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19-2-هـ؛ واللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 52-6). لا تمنع الاختلافات - في اسم الجريمة أو وصفها أو هيكلها الإمارات من تقديم المساعدة، شرط أن يكون السلوك الأساسي مجزماً في كلتا الولايتين القضائيتين.

المعيار 8-37 يمكن للإمارات أن تستفيد من جميع الصلاحيات المحددة في التوصية 31 عند الاستجابة لطلب مساعدة قانونية متبادلة شرط أن تكون هذه الصلاحيات متاحة أيضاً للسلطات المحلية وتخضع لنفس الشروط (مثل الموافقة القضائية) (قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل

الجنائية، المادة 43؛ وقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 18). ويشمل ذلك أوامر توفير ما تمّ طلبه، والبحث والحجز، والحصول على أقوال الشهود، كما يشمل أساليب التحقيق الأخرى كالعلاقات السرية.

الترجيح والاستنتاج

في حين تم تعزيز إطار المساعدة القانونية المتبادلة إلى حد كبير بموجب قانون مكافحة غسل الأموال، لا تزال بعض أوجه القصور البسيطة - متمثلة في الشروط التقييدية التي يُحتمل أن تنطبق على طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتعلقة بالجرائم الأصلية والتي لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بغسل الأموال. إن درجة الالتزام بالتوصية 37 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 38 – المساعدة القانونية المتبادلة: التجميد والمصادرة

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، - حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بهذه المتطلبات. تمثلت أوجه القصور - حول تنفيذ المتطلبات التي أصبح يتناولها تقييم الفعالية الآن في النتيجة المباشرة 2.

المعيار 1-38 بموجب قانون مكافحة غسل الأموال الجديد، تتمتع الإمارات بصلاحيات اتخاذ إجراءات للاستجابة لطلبات الدول الأجنبية بتحديد وتجميد وحجز ومصادرة: (أ) الممتلكات المغسولة من، (ب) المتحصلات الناتجة عن، (ج) الوسائط المستخدمة في، أو (د) الوسائط التي اتجهت النية إلى استخدامها في - غسل الأموال أو الجرائم الأصلية أو - تمويل الإرهاب، و(هـ) الممتلكات ذات القيمة - المكافئة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-18-أ؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 57، 59).

يجوز الاعتراف بقرار محكمة أجنبية لو كانت الإمارات قد وقعت معاهدة مع تلك الدولة (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 20، اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 58). لقد صادقت الإمارات على 28 معاهدة من هذا النوع اعتباراً من مارس 2019.

كما ورد في المعيار 2-37، ثمة عمليات قائمة لضمان اتخاذ إجراءات سريعة استجابةً للطلبات.

المعيار 2-38 في حين لا يمكن للإمارات أن تقدم المساعدة لطلبات التعاون المقدمة على أساس إجراءات المصادرة - غير المستندة على إدانة والتدابير المؤقتة ذات الصلة، إلا أنها يمكن أن تساعد في استرداد الأصول في حالة وفاة المشتبه به أو في حال عدم معرفته (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-57). تسمح الأحكام العامة في قانون العقوبات بإصدار الحكم غيابياً (القانون الاتحادي رقم 35 لعام 1992، المادة 189، و198-200)، لكن لم يتضح إذا كان استرداد الأصول في حالة هروب الجاني أو غيابه ممكناً.

المعيار 3-38 يمكن للإمارات أن تنسق إجراءات الحجز والمصادرة مع الدول الأخرى عبر وحدة المعلومات المالية، وآليات التجميد التابعة للمصرف المركزي، وتعاون الشرطة مع الشرطة الأجنبية، ومن خلال تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة كحل أخير (يمكن العودة إلى التوصية 40). كما ورد في التوصية 4، تمتلك الإمارات آليات لإدارة الممتلكات المجمدة أو المضبوطة أو المصادرة، والتصرف فيها، بما في ذلك تعيين من تراه مناسباً لتلقيها أو إدارتها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 48).

المعيار 4-38 يمكن للإمارات اقتسام الممتلكات المصادرة مع دول أخرى بناءً على قرار من وزير العدل (قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، المادة 58). في يوليو 2019، وضعت وزارة العدل للمسات الأخيرة على إجراءات جديدة تسهل ذلك من خلال إنشاء "لجنة لدراسة طلبات اقتسام عائدات الجريمة" (قرار وزير العدل رقم 563 لعام 2019).

الترجيح والاستنتاج

تستوفي الإمارات معظم المعايير، ولكن لم يتضح ما إذا كان يمكن تقديم المساعدة دون الاستناد إلى إدانة في حالة هروب الجاني أو غيابه. إن درجة الالتزام بالتوصية 38 هي ملتزم إلى حد كبير.

التوصية 39 – تسليم المجرمين

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، - حصلت الإمارات على درجة - "ملتزمة إلى حد كبير" بهذه المتطلبات. - تمثلت أوجه القصور بشأن - تنفيذ المتطلبات التي بات يتناولها تقييم الفعالية الآن في النتيجة المباشرة 2.

المعيار 1-39 -تنفذ الإمارات طلبات تسليم المجرمين ذات العلاقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب الواردة من دول وقعت معها على معاهدة لتسليم المجرمين، أو على أساس مبدأ المعاملة بالمثل (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-18-ب).

أ. يُعتبر غسل الأموال وتمويل الإرهاب جرائم تستوجب تسليم مرتكبها بموجب قانون مكافحة غسل الأموال الجديد، وكذلك الجرائم الأصلية المرتبطة بها، لأنها تقع ضمن تعريف "الجريمة" (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1)

ب. تتعامل إدارة التعاون الدولي في وزارة العدل مع طلبات تسليم المجرمين عبر القنوات الدبلوماسية. منذ ديسمبر 2018، تم اعتماد نظام إلكتروني لإدارة جميع طلبات التسليم الواردة. يفرض القانون تحديد الأولويات والتعامل الفوري مع طلبات التعاون الدولي المتعلقة بغسل الأموال وتمويل

الإرهاب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19)، وتضمن مؤشرات الأداء الرئيسية تنفيذ الطلبات في الوقت المناسب. في مارس 2019، أصدرت وزارة العدل إجراءات لمعالجة الطلبات وتنفيذها.

ج. لا تفرض الإمارات شروطاً غير معقولة أو مقيدة بشكل غير مبرر على تنفيذ طلبات تسليم المجرمين. يجوز للمحاكم أن ترفض تسليم المجرمين في الحالات التالية: إذا كان المطلوب يحمل الجنسية الإماراتية؛ إذا كان القانون في الدولة يعقد الاختصاص للسلطات القضائية المختصة بشأن الجريمة المطلوب التسليم من أجلها؛ إذا كانت الدعوى الجزائية قد انقضت أو سقطت العقوبة بمضي المدة؛ إذا كان المطلوب تسليمه قد اتخذت بحقه في الإمارات إجراءات التحقيق أو المحاكمة عن ذات الجريمة المطلوب تسليمه من أجلها؛ وبالنسبة إلى المطلوب، إذا كان التسليم قد يؤدي إلى التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة أو عقوبة قاسية لا تتناسب مع الجريمة المزعومة؛ أو في حالة تقديم الطلب بغرض المقاضاة أو التحيز بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي (قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، المادة 9؛ وقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19).

المعيار 2-39 - لا يجوز للإمارات أن تسلم مواطنها (دستور الإمارات، المادة 38). في الحالات التي يُرفض فيها تسليم المجرمين على أساس الجنسية فقط، يجوز للسلطات أن تلاحق المواطنين الإماراتيين قضائياً بسبب فعل ارتكبه في دول أجنبية، طالما أن هذا الفعل يُجرم أيضاً في قانون العقوبات (قانون العقوبات، المادة 22).

المعيار 3-39 - لا تمنع الاختلافات الفنية في اسم الجريمة أو وصفها أو تصنيفها من تسليم المجرمين شرط أن يكون السلوك الأساسي مجرمًا في كلتا الولايتين (قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، المادة 4-7، المادة 52-6).

المعيار 4-39 - يمكن تبسيط عملية التسليم عندما يوافق الشخص المطلوب على تسليمه كتابةً (قانون التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، المادة 13).

الترجيح والاستنتاج

كل المعايير مستوفاة. إن درجة الالتزام بالتوصية 39 هي ملتزم.

التوصية 40 – أشكال أخرى للتعاون الدولي

في تقرير التقييم المتبادل - في إطار الجولة الأولى، - حصلت الإمارات على درجة "ملتزمة جزئياً" بهذه المتطلبات. - تتمثل أوجه القصور حول- في عدم وجود أحكام قانونية تسمح للسلطات التنظيمية بتبادل المعلومات السرية مع النظراء الأجانب. تم تعزيز متطلبات مجموعة العمل المالي المتعلقة بالتوصية 40 منذ تقرير التقييم المتبادل الأخير في الإمارات.

ميادئ عامة

المعيار 1-40 - تشترط الإمارات أن تكون سلطاتها المختصة قادرة على توفير أكبر قدر ممكن من التعاون الدولي في ما يتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية عندما تكون قد وقعت معاهدة مع الدولة أو على أساس مبدأ المعاملة بالمثل، تلقائياً أو عند الطلب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 2-18 حتى 19؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المواد 50-56). تُعرّف السلطات المختصة على أنها جميع السلطات الحكومية المكلفة بتطبيق قانون مكافحة غسل الأموال (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1)، ويشمل هذا التعريف - سلطات إنفاذ القانون، ووحدة المعلومات المالية، والمصرف المركزي، وسلطات الجمارك، والجهات الرقابية على المؤسسات المالية والأعمال والمهنة غير المالية المحددة والجمعيات غير هادفة للربح. يتعين على السلطات أن تقدم هذه المساعدة "على الفور" (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 2-18) وأن تعطي الأولوية لطلبات المساعدة المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-19).

المعيار 2-40 - تتمتع السلطات المختصة، بشكل عام، بإطار لتوفير التعاون الدولي غير الرسمي، لكن عمليات تحديد أولويات الطلبات بموجب المعيار الفرعي (د) لا تزال محدودة:

أ. تتمتع السلطات المختصة بأساس قانوني لتقديم التعاون - يمكن العودة إلى المعيار 1-40 أعلاه.

ب. لا شيء يمنع السلطات المختصة من استخدام أكثر السبل فعالية للتعاون. ويشمل ذلك جمع المعلومات ذات الصلة من السلطات الأخرى عند الاستجابة إلى الطلب (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 18).

ج. تتمتع السلطات المختصة بمنافذ أو آليات أو قنوات واضحة وأمنة من أجل تسهيل طلبات المساعدة وتحويلها وتنفيذها. يجري التعاون في معظم الحالات من خلال الآليات التي أنشأتها آليات التعاون الخليجي ومجموعة إيغومون والبيوروبول والانتربول. تعمل السلطات المختصة في الإمارات مع شبكة كبيرة تتألف من 54 مسؤول اتصال أجنبي مقيمين في الدولة، ويجري التعاون بوساطة رابط إلكتروني أو عبر مراسلات رسمية.

د. على الرغم من وجود شروط قانونية تقضي بترتيب طلبات بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب حسب الأولوية - لا تتمتع جميع السلطات المختصة بإجراءات لتقييم الطلبات وترتيبها حسب الأولوية وضمن تقديم المساعدة في الوقت المناسب. في وحدة المعلومات المالية مؤشراً أداء رئيسي يقضي بالاستجابة للطلبات خلال 30 يوماً، واعتمدت سلطة دبي للخدمات المالية سياسةً لتحديد أولوية الطلبات بناءً على الإلحاح، لكن لم يتضح إن كانت الوكالات الأخرى تطبق سياسات مماثلة.

هـ. يجب الحفاظ على سرية الطلبات الأجنبية، وإذا تعذر ذلك، يتم إخطار السلطة الطالبة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 51). وبشكل خاص، تطبق بعض الجهات المختصة عمليات حماية إضافية مثل استخدام قنوات الاتصال الآمنة، وتشفير البيانات، وحماية الملفات والوثائق بكلمة مرور... وعند مشاركة الوسائط الإلكترونية من خلال الناقل التسلسلي العالمي (USB) أو غيرها، يتم إرسال الناقل بشكل آمن أو تسليمه باليد عند الاقتضاء.

المعيار 3-40 تتمتع السلطات المختصة بمجموعة من الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف ومذكرات التفاهم لتسهيل التعاون مع النظراء الأجانب. فعلى سبيل المثال، وقعت وزارة الداخلية على 44 مذكرة تفاهم لتبادل المعلومات والتعاون مع مجموعة من الشركاء الدوليين. ووقعت وحدة المعلومات المالية على 46 مذكرة تفاهم لتبادل المعلومات مع دول أعضاء وغير أعضاء في مجموعة إيغمنت. كما وقعت الجهات الرقابية المختصة بمكافحة غسل الأموال على مذكرات تفاهم مع شركاء دوليين (وقعت دائرة الرقابة على البنوك على 12 مذكرة تفاهم، وسلطة تنظيم الخدمات المالية على 36، وهيئة الأوراق المالية والسلع على 47، وسلطة دبي للخدمات المالية على 99). تشمل الأنواع الأخرى من الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف 118 اتفاقية ازدواج ضريبي مُبرمة، على الرغم من عدم دخول جميعها حيز التنفيذ. في حين لا تُعتبر هذه الاتفاقيات ضرورية حتى تقدم السلطات الإماراتية المساعدة على أساس المعاملة بالمثل، يُتوقع أن يتم التفاوض عليها وتوقيعها في الوقت المناسب (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 50).

المعيار 4-40 يُتوقع أن تقدم السلطات المختصة تغذية عكسية في الوقت المناسب وعند الطلب إلى السلطات الأجنبية التي قدمت المساعدة (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 53).

المعيار 5-40 لا تفرض الإمارات شروطاً تقييدية بصورة غير معقولة أو لا داعي لها على توفير المعلومات أو المساعدة. ولا يجوز استخدام مجموعة من العوامل كسبب للرفض، بما في ذلك تلك المنصوص عليها في الفقرات (أ) - (د) من هذا المعيار (المادة 19-2).

المعيار 6-40 يتعين على السلطات بموجب القانون أن تستخدم المعلومات التي تم الحصول عليها من خلال التعاون الدولي للغرض الذي طلبت أو قُدمت لأجله فحسب، إلا في حال تم الاتفاق على خلاف ذلك مع الجهة النظيرة الأجنبية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 18-2؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 4-53).

المعيار 7-40 على السلطات الإماراتية أن تضمن السرية المناسبة لمعلومات التعاون الدولي، وعندما تُقوِّض هذه السرية، ثمة آلية للتغذية العكسية بين الإمارات ونظيرتها الأجنبية (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 19؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 51). يجوز للسلطات أن ترفض تقديم معلومات في حال لن تتمكن الجهة النظيرة الأجنبية من حمايتها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 5-53). تستخدم السلطات أساليب مختلفة للقيام بذلك، بما في ذلك اللجوء إلى أنظمة البريد الإلكتروني الآمنة، وتشفير البيانات، واستخدام كلمات المرور، وتسليم المعلومات باليد.

المعيار 8-40 على السلطات المختصة أن "تجمع المعلومات" من السلطات الأخرى ذات الصلة في الإمارات عند التعامل مع طلبات التعاون الدولي (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 18-2). يشمل ذلك أن تقوم الجهة المختصة ذات الصلة بالاتصال بسلطة أخرى في الإمارات إذا كانت الأخيرة قادرة على الوصول إلى أي معلومات أخرى مطلوبة وضرورية للتحقيق الأجنبي (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9-2؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-53).

تبادل المعلومات بين وحدات المعلومات المالية

المعيار 9-40 تتمتع وحدة المعلومات المالية بأساس قانوني مناسب لتوفير التعاون بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية بغض النظر عما إذا كانت الوحدة النظيرة سلطة إدارية، أو سلطة إنفاذ القانون، أو هيئة قضائية أو غيرها (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9-2؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1-43).

المعيار 10-40 يمكن لوحدة المعلومات المالية أن تقدم تغذية عكسية إلى نظيراتها الأجنبية، بما في ذلك حول استخدام المعلومات التي تم مشاركتها ونتائج أي تحليل (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 2-43).

المعيار 40-11 يمكن لوحدة المعلومات المالية أن تتبادل: (أ) المعلومات التي يمكنها الوصول إليها أو الحصول عليها بشكل مباشر أو غير مباشر بموجب التوصية 29، و(ب) أي معلومات أخرى تتمتع بصلاحيّة الحصول عليها أو الوصول إليها، بشكل مباشر أو غير مباشر، على المستوى المحلي (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 9-2).

تبادل المعلومات بين الجهات الرقابية المالية

المعيار 40-12 تتمتع جميع الجهات الرقابية بأساس قانوني لتقديم التعاون للفظاء الأجانب لأنها تُعتبر "سلطة مختصة" بموجب قانون مكافحة غسل الأموال (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 1). بالتالي، تنطبق القدرة على التعاون كما تمّ التوضيح في المعيار 40-1، ولكن لم يتّضح إن كانت قادرة على تبادل المعلومات الرقابية المرتبطة بأغراض مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الحالات التي ينبغي أن يتعلّق فيها التعاون بـ "جريمة" (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 18-2؛ اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 55). تخفف اللائحة التنفيذية من هذا الأمر فهي تحدد مجموعة من المعلومات التي يمكن أن توفرها الجهات التي تتولى الرقابة على المؤسسات المالية، بما فيها: الإطار التنظيمي، والتدابير الوقائية، والسياسات الداخلية التي تطبقها المؤسسات المالية (المادة 55-1-أ حتى ج). يمكن أن يركّز تبادل المعلومات هذا على اتفاقية أو معاهدة أو أن يأتي على أساس المعاملة بالمثل.

المعيار 40-13 يمكن للجهات الرقابية المالية أن تتبادل المعلومات المتاحة لها محلياً مع الجهات الأجنبية النظرية، بما في ذلك المعلومات التي تحتفظ بها المؤسسات المالية بالقدر المحدد في المعيار 40-12 أعلاه.

المعيار 40-14 يمكن للجهات الرقابية - تبادل المعلومات مع الجهات الرقابية الأخرى، بالقدر الموضح في المعيار 40-12 أعلاه. يبدو أن الجهات الرقابية قادرة على تبادل كلّ المعلومات التنظيمية والاحترازية والمعلومات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المنصوص عليها في هذا المعيار.

المعيار 40-15 يمكن للجهات الرقابية المالية أن تمارس الصلاحيات المحلية وتجري استعلامات نيابة عن الجهات - الأجنبية النظرية، بما في ذلك إجراء التحقيق والحصول على المعلومات أو المستندات (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 55-3).

المعيار 40-16 على الجهات الرقابية المالية أن تحصل على - إذن مسبق من الجهة الرقابية المطلوب منها المعلومات من أجل أي إحالة للمعلومات المتبادلة -، لغاية مختلفة عن الغرض المقصود من تبادلها، ما لم تكن خاضعة للالتزام قانوني بالقيام بذلك. في مثل هذه الحالة، على الجهة الرقابية - أن تبلغ الجهة النظرية على الفور (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 55-2).

تبادل المعلومات بين سلطات إنفاذ القانون

المعيار 40-17 - تقوم سلطات إنفاذ القانون - بتبادل المعلومات المتاحة محلياً مع الجهات الأجنبية النظرية لأغراض التحريات أو التحقيقات التي تتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم الأصلية، بما في ذلك تحديد المتحصلات والوسائط الإجرامية وتعقبها (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 56-1). يجب أن يركّز تبادل المعلومات هذا على اتفاقية أو معاهدة أو أن يأتي على أساس المعاملة بالمثل، ويمكن أن يتم من خلال قنوات الانترنت أو عن طريق الاتصال بمجلس وزراء الداخلية العرب.

المعيار 40-18 يمكن لسلطات إنفاذ القانون - إجراء التحريات واستخدام الصلاحيات غير القسرية المتاحة وفقاً للتشريعات المحلية لدعم طلب وردها من جهة نظيرة أجنبية. يجوز لسلطات إنفاذ القانون أن تتخذ إجراءات قسرية إذا تم تقديم إخطار أحمر من الإنترنت، مما يسمح بالقبض على المجرم، أو إذا كان هناك طلب مساعدة قانونية متبادلة لاتخاذ إجراءات قسرية أخرى (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 56-2). والإمارات طرف في اتفاقية الانترنت وتلتزم بالقيود المفروضة على الاستخدام التي نصت عليها هذه الاتفاقية.

المعيار 40-19 يمكن لسلطات إنفاذ القانون في الإمارات أن تشكل فرق تحقيق مشتركة لإجراء تحقيقات تعاونية مع السلطات الأجنبية (اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال، المادة 56-2).

تبادل المعلومات مع الجهات غير النظرية

المعيار 40-20 قوانين الإمارات واسعة النطاق بما يكفي للسماح للسلطات المختصة بتبادل المعلومات بطريقة غير مباشرة مع الجهات الدولية غير النظرية، حيث تشير الأحكام ذات الصلة إلى الاستجابة لطلبات "أي سلطة مختصة في البلد الأجنبي" (قانون مكافحة غسل الأموال، المادة 18-2).

الترجيح والاستنتاج

تستوفي الإمارات معظم المعايير، ويظهر - وجه قصور بسيط إذ لا تتمتع جميع السلطات المعنية بعمليات لتحديد أولوية طلبات التعاون غير الرسمية.

إن درجة الالتزام بالتوصية 40 هي ملتزم إلى حد كبير.

الملحق أ: فئات الجرائم المحددة (وفقاً لمسرد مجموعة العمل المالي)

القانون	المرجع	
قانون العقوبات	المواد 172 و 186 و 187 و 188 و 191 و 192 و 196	المشاركة في جماعة إجرامية منظمة والابتزاز
قانون العقوبات	المواد 177 و 178 و 191	الإرهاب، بما في ذلك تمويل الإرهاب
القانون الاتحادي رقم 7 لعام 2014 بشأن مكافحة جرائم الإرهاب		
قانون اتحادي رقم (51) لسنة 2006 بشأن مكافحة جرائم الاتجار بالبشر	المواد 2-4	الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين
قانون العقوبات	المواد 354-357، و363-370	الاستغلال الجنسي، بما في ذلك الاستغلال الجنسي للأطفال
القانون الاتحادي رقم (14) لسنة 1995 بشأن مكافحة المواد المخدرة والمؤثرات العقلية	المادة 6	الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية
قانون العقوبات	المادة 196	الاتجار غير المشروع بالأسلحة
القانون الاتحادي رقم (5) لسنة 2013 بشأن الأسلحة والذخيرة والمتفجرات والعتاد العسكري		
قانون العقوبات	المادة 407	الاتجار غير المشروع بالبضائع المسروقة، وغيرها من السلع
قانون العقوبات	المواد 234 - 237، و224 - 230، و240 - 247، و250 - 252	الفساد والرشوة
قانون العقوبات	المادتان 399-400	الاحتيال
قانون العقوبات	المواد 204-210	تزوير العملة
قانون اتحادي رقم (4) لسنة 1979 في شأن قمع الغش والتدليس	المادتان 1-2	تزوير المنتجات
قانون اتحادي رقم (7) لسنة 2002 في شأن حقوق المؤلف والحقوق المجاورة	المواد 37-39	
قانون اتحادي رقم 24 لسنة 1999 بشأن حماية البيئة وتنميتها	المواد 73-90	الجرائم البيئية
قانون العقوبات	المواد 331 - 336، و337 - 406	القتل والتسبب بإصابة جسدية خطيرة
قانون العقوبات	المادة 344	الاختطاف والاحتجاز غير المشروع وأخذ الرهائن
قانون العقوبات	المواد 381-393	السرقه
قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون الخليجي	المواد 142-145	التهريب
قانون اتحادي رقم (7) لسنة 2017 بشأن الإجراءات الضريبية	المادة 1، المادة 26	الجرائم الضريبية المتعلقة بالضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة (فئة جديدة من الجرائم محددة في توصيات مجموعة العمل المالي لعام 2012)
قانون العقوبات	المواد 351 و 397 و 398	الابتزاز
قانون العقوبات	المواد 205-223	التزوير
قانون العقوبات	المادة 21	القرصنة
قانون اتحادي رقم 4 لسنة 2000 بشأن هيئة الأوراق المالية والسلع	المواد 36-39، و41	التداول من الداخل والتلاعب في السوق

ملاحظة: يشكل هذا الجدول نسخة محدثة عن الجدول الذي ورد في تقرير المتابعة السابع لمجموعة العمل المالي - لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من تقرير التقييم المتبادل الأخير (ص. 8-9). تشكل جميع الإشارات إلى قانون العقوبات إشارة إلى القانون الاتحادي رقم 3 لعام 1987 بشأن قانون العقوبات.

ملخص الالتزام الفني – أوجه القصور الأساسية

- الملحق 1. جدول الالتزام بتوصيات مجموعة العمل المالي

العناصر المبررة للدرجة	الدرجة	التوصيات
<p>تظهر بعض المشاكل في طريقة استخدام منتجات التقييم، وغاب العمق في مصادر البيانات والمعلومات، لتطوير فهم جماعي لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما في ذلك:</p> <ul style="list-style-type: none"> - لم يتضح كيف تتفاعل التهديدات مع نقاط الضعف لتؤدي إلى مخاطر وما إذا قد أخذت تدابير الخفض ذلك في الاعتبار. - لا تزال التفاصيل محدودة عن غسل الأموال القائم على التجارة، ودور جماعات الجريمة المنظمة، ومخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب عبر الحدود، أو تعرض الإمارات لمتحصلات الجريمة الأجنبية أو استخدام النقد في المعاملات، بما في ذلك علاقتها مع العقارات ذات القيمة العالية - يتم التعامل مع نقاط الضعف المتعلقة بتمويل الإرهاب بنفس الطريقة التي يتم فيها التعامل مع غسل الأموال في كل القطاعات، ولا يتماشى ذلك مع سياق البلد ولا مع دراسات الحالة المقدمة عن تمويل الإرهاب. 	● ملتزم جزئيًا	1. تقييم المخاطر وتطبيق المنهج القائم على المخاطر
<ul style="list-style-type: none"> ● بخلاف بعض الاستثناءات، لم تجر السلطات المختصة بشكل عام تقييمات أخرى للمخاطر من أجل تحديد وتقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الإمارات. ● لا تتناول خطة العمل الوطنية في الإمارات بشكل خاص تخصيص الموارد أو تنفيذ التدابير اللازمة للتصدي لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب ذات الأولوية. في حين تعمل بعض الوكالات على تعديل طريقة تخصيص مواردها وتدابير الخفض، لم يتضح إن كان يجري ذلك في جميع الوكالات أو إن كان يتم النظر في اتخاذ تدابير إضافية للتخفيف من تعرض الإمارات لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأكثر تعقيدًا. 		
<p>تؤثر المشاكل المحددة في المعيار 1-1 على قدرة الإمارات على تنفيذ السياسات التي تم اتخاذها على أساس المخاطر المحددة.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● تظهر ثغرات في التنسيق التشغيلي لمكافحة تمويل الانتشار 	● ملتزم إلى حد كبير	2. التعاون والتنسيق المحليين
<p>لم يتضح إلى أي درجة تغطي جريمة غسل الأموال غسل متحصلات تم جمعها من الجرائم الضريبية المباشرة أو غير المباشرة</p>	● ملتزم إلى حد كبير	3. جريمة غسل الأموال
<p>يظهر نقص في الأطر القانونية أو الإجرائية المعمول بها من أجل تسهيل استخدام الصلاحيات الواسعة لتحديد وتتبع وتقييم الممتلكات</p>	● ملتزم إلى حد كبير	4. المصادرة والتدابير المؤقتة
<p>ينقص غرض إرهابي إضافي في الأعمال الواردة في اتفاقية مكافحة تمويل الإرهاب</p> <ul style="list-style-type: none"> ● جمع الأموال غير المباشر وتعريف الأموال غير مشمولان بشكل صريح ● تظهر أوجه قصور بسيطة في جرائم تمويل الإرهاب خارج حدود الإمارات 	● ملتزم إلى حد كبير	5. جريمة تمويل الإرهاب

<p>لا ينطبق التزام التجميد الذي نصّ عليه القرار المعني بتنفيذ قرار مجلس الأمن على وجه التحديد على القائمة المحلية (1373).</p>	● ملتزم جزئياً	<p>6. العقوبات المالية المستهدفة ذات الصلة بالإرهاب وتمويل الإرهاب</p>
<p>● ما من تعريف واضح لـ "الشخص المدرج على القائمة" الذي تنطبق عليه تدابير التجميد، ويشير التجميد إلى الأموال المرتبطة بتمويل انتشار التسليح وليس تمويل الإرهاب (المعيار 5-6-ب).</p> <p>● لم يتضح إذا كان النظام المنشأ حديثاً يعمل دون تأخير</p>	●	
<p>● يشير عدد من الالتزامات إلى "قائمة العقوبات"، والتي لا تشمل قرار مجلس الأمن 2231 بحسب التعريف الوارد في القرار المعني بتنفيذ قرار مجلس الأمن. بالتالي:</p> <p>○ ما من التزام بتجميد الأموال أو الأصول الأخرى التي يملكها أو يتحكم بها الشخص أو الكيان المحدد بموجب القرار 2231، أو تلك الأموال أو الأصول الأخرى التي يملكها الأشخاص أو الجهات المحددة، بالكامل أو بالاشتراك مع غيرهم، أو يتحكمون بها بشكل مباشر أو غير مباشر، بالنيابة عن أو وفقاً لتوجيهات أشخاص أو جهات محددة بموجب القرار 2231 (المعيار 1-7 والمعيار 2-7-ب).</p>	● ملتزم جزئياً	<p>7. العقوبات المالية المستهدفة ذات الصلة بانتشار التسليح</p>
<p>○ تظهر قيود في الحظر المستمر المفروض على إتاحة الأموال (المعيار 2-7-ج)</p> <p>○ تظهر قيود في الإجراءات المعروفة للجمهور الخاصة بتقديم طلبات رفع الأسماء من القائمة وإلغاء تجميد الأموال والوصول إلى الأموال المجمدة (المعيار 4-7)</p> <p>○ تظهر قيود في إجراءات التجميد التي لا تمنع الشخص أو الكيان المحدد من سداد الدفعة المستحقة بموجب عقد أبرم قبل إدراج هذا الشخص أو الكيان (المعيار 5-7-ب).</p>	●	
<p>● لم يتضح إذا كان النظام المنشأ حديثاً يعمل دون تأخير</p>	●	
<p>● ما من سياسات واضحة بشأن المساءلة والنزاهة وثقة الجمهور في إدارة الجمعيات الخيرية المنشأة بموجب قوانين محلية (المعيار 1-8)</p> <p>● لم يتم تطوير وتحسين الممارسات الفضلى (المعيار 2-8-ج)</p> <p>● لا يزال مستوى مراقبة الجمعيات الخيرية المنشأة بموجب قوانين محلية بدائياً (المعيار 4-8-أ)</p>	● ملتزم إلى حد كبير	<p>8. الجمعيات غير الهادفة للربح</p>
<p>● - متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.</p>	● ملتزم	<p>9. قوانين السرية الخاصة بالمؤسسات المالية</p>
<p>● لم يتضح إذا كانت "أي معلومات تعريف أخرى" تأتي من مصادر موثوقة ومستقلة لا يغطي القانون بشكل مناسب السيطرة على الشخص الاعتباري "من خلال وسائل أخرى" حيث يظهر شك في ما يتعلق بكون الشخص من أصحاب حصص ملكية مسيطرة هو المستفيد الحقيقي أو عندما لا يمارس أي شخص طبيعي السيطرة من خلال حصص الملكية.</p>	● ملتزم إلى حد كبير	<p>10. العناية الواجبة تجاه العملاء</p>
<p>● لا يشير القانون بالتحديد ممارسة السيطرة الفعالة النهائية من خلال سلسلة من السيطرة الملكية</p>	●	
<p>● ما من شرط صريح لإدراج المستفيد من بوليصة التأمين على الحياة كأحد عوامل المخاطر المرتبطة عند تحديد قابلية تطبيق إجراءات العناية الواجبة المعززة</p>	●	
<p>● لا يوجد متطلب صريح يقضي بأن تكون سجلات العمليات كافية للسماح بإعادة تركيب العمليات الفردية، بحيث يمكن أن توفر، عند الضرورة، دليلاً للدعاء ضد النشاط الإجرامي.</p>	● ملتزم إلى حد كبير	<p>11. حفظ السجلات</p>
<p>● ل لا يوجد متطلب يقضي بمعرفة مصدر ثروة العملاء والمستفيدين الحقيقيين المحددين كأشخاص سياسيين ممثلين للمخاطر.</p>	● ملتزم إلى حد كبير	<p>12. الأشخاص السياسيون ممثلو المخاطر</p>
<p>● - متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.</p>	● ملتزم	<p>13. علاقات المراسلة المصرفية</p>

14. خدمات تحويل المال أو القيمة	● ملتزم إلى حد كبير	لم تقدم الإمارات أي معلومات عن طريقة تحديد الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين ينفذون خدمات تحويل الأموال أو القيمة دون ترخيص أو تسجيل، أو عن الإجراءات الفعلية المتخذة في هذا الصدد.
15. التقنيات الجديدة	● ملتزم إلى حد كبير	لم تحدد الإمارات وتقييم بشكل كامل مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي قد تنشأ - فيما يتعلق بالتكنولوجيات الجديدة
16. التحويلات البرقية	● ملتزم	- متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.
17. الاعتماد على الأطراف الثالثة	● ملتزم إلى حد كبير	عند الاعتماد على أطراف ثالثة، تقتصر مراعاة مستوى مخاطر الدولة على الدول التي وردت في بيان مجموعة العمل المالي العام، بدلاً من مراعاة المعلومات المتاحة عن مخاطر الدولة على نطاق أوسع
18. الرقابة الداخلية والفروع والشركات التابعة الأجنبية	● ملتزم إلى حد كبير	- لا يوجد شرط قابل للتنفيذ يفرض على المؤسسات المالية - تعيين مسؤول التزام على - بمنصب مدير.
19. الدول مرتفعة المخاطر	● ملتزم جزئياً	لا تزال بعض المشاكل قائمة بالنسبة لمتطلبات اتخاذ تدابير مضادة ومتناسبة، إذ يبدو أن التدابير الموجودة تقتصر على التدابير العادية للعناية الواجبة المعززة
20. الإبلاغ عن المعاملات المشبوهة	● ملتزم	ما من آلية كافية تضمن إبلاغ المؤسسات المالية بالمشاغل حول نقاط الضعف في نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الدول الأخرى
21. التنبيه وسرية الإبلاغ	● ملتزم إلى حد كبير	- متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.
22. الأعمال والمهن غير المالية المحددة: العناية الواجبة تجاه العملاء	● ملتزم إلى حد كبير	لا تزال بعض أوجه القصور البسيطة قائمة بشأن العناية الواجبة للعملاء، وحفظ السجلات، والأشخاص المعرضين سياسياً، والتكنولوجيات الجديدة
23. الأعمال والمهن غير المالية المحددة: تدابير أخرى	● ملتزم إلى حد كبير	ثمة أوجه قصور معتدلة تتعلق بالنظر في المخاطر على مستوى الدولة
24. الشفافية والمستفيدون الحقيقيون من الأشخاص الاعتباريين	● ملتزم إلى حد كبير	لا تزال بعض أوجه القصور البسيطة قائمة بشأن متطلبات تعيين مسؤول التزام على مستوى مدير في المناطق الحرة المالية
25. الشفافية والمستفيدون الحقيقيون من الترتيبات القانونية	● ملتزم جزئياً	بالنسبة إلى سرية الإبلاغ، يجب توفير الحماية للفرد حتى لو كان لا يعرف على وجه الدقة ما هو النشاط الإجرامي الأساسي، وبغض النظر عن وقوع نشاط إجرامي بالفعل
26. التنظيم والرقابة على المؤسسات المالية	● ملتزم	لا تزال بعض أوجه القصور المعتدلة قائمة وترتبط بتنفيذ متطلبات التوصية 25 على الأوقاف (25.2 و 25.3 و 25.5 و 25.7 و 25.8)
	● ملتزم	يقتصر تقييم مخاطر غسل الأموال - وتمويل الإرهاب في الأشخاص الاعتباريين في الوقت الحالي على الضعف المتأصل للشخص الاعتباري.
	● ملتزم	تظهر مشاكل بشأن وجود آليات تضمن دقة المعلومات الخاصة بالملكية الأساسية - والمستفيدين الحقيقيين.
	● ملتزم جزئياً	كما تمت الإشارة، أكدت سلطات الوقف أنها ليست ملزمة بالالتزام بقانون مكافحة غسل الأموال
	● ملتزم	لا تزال بعض أوجه القصور المعتدلة قائمة وترتبط بتنفيذ متطلبات التوصية 25 على الأوقاف (25.2 و 25.3 و 25.5 و 25.7 و 25.8)
	● ملتزم	- متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.

27. سلطة الجهات الرقابية	ملتزم	• متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.
28. تنظيم المهن والأعمال غير المالية المحددة والرقابة عليها	ملتزم إلى حد كبير	• تظهر بعض أوجه القصور البسيطة مثل تلك المرتبطة بمتطلبات دخول السوق من أجل منع المجرمين أو شركائهم من امتلاك، أو السيطرة على، أو شغل وظيفة إدارية في أحد الأعمال والمهن غير المالية المحددة. تتولى عادةً دائرة التنمية الاقتصادية المحلية الترخيص، ولا تُعتبر الضوابط شاملة بشكل عام (وخاصة للمستفيدين الحقيقيين غير المقيمين)
		• لم يتم تعيين الجهات الرقابية إلا مؤخرًا، بالتالي تعذر تحديد ما إذا كانت الإرشادات شاملة تمامًا لضمان نهج رقابي يأخذ المخاطر بعين الاعتبار
29. وحدات المعلومات المالية	ملتزم جزئيًا	• عمليًا، يشكل جهاز أمن الدولة، - وليست وحدة المعلومات المالية، المركز الوطني لتحليل تقارير المعاملات المشبوهة المتعلقة بتمويل الإرهاب
		• تجري وحدة المعلومات المالية تحليلًا تشغيليًا وتحليلًا استراتيجيًا محدودين
30. مسؤوليات سلطات إنفاذ القانون والتحقيق	ملتزم	• متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.
31. صلاحيات سلطات إنفاذ القانون والتحقيق	ملتزم	• متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.
32. ناقلو النقد	ملتزم	• متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.
33. الإحصائيات	ملتزم إلى حد كبير	• لا تحتفظ الإمارات بإحصائيات وطنية شاملة بشأن قيمة الممتلكات التي تمّ تجميدها أو حجزها، كما لا تحتفظ بإحصائيات عن التعاون الدولي الذي قدّمته أو تلقّته جميع - السلطات الرقابية
34. الإرشادات والتغذية العكسية	ملتزم إلى حد كبير	• أصدرت الإمارات - الإرشادات الأولية للأعمال والمهن غير المالية المحددة، ولكن بما أنّ القطاعات لا تزال قيد التسجيل، تعذر تحديد ما إذا كانت الإرشادات شاملة بشكل مناسب أو تخصّ قطاعًا معينًا
35. العقوبات	ملتزم إلى حد كبير	• لا تبدو العقوبات - المالية المنصوص عليها في المادة 31 من قانون مكافحة غسل الأموال رادعة في جميع الظروف.
36. الأدوات القانونية الدولية	ملتزم	• متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.
37. المساعدة القانونية المتبادلة	ملتزم إلى حد كبير	• يظهر قصور بسيط بسبب الظروف التقييدية المحتملة التي تنطبق على طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتعلقة بالجريمة الأصلية التي لا ترتبط بشكل مباشر بغسل الأموال
38. المساعدة القانونية المتبادلة: التجميد والمصادرة	ملتزم إلى حد كبير	• لم يتّضح إذا كان يمكن تقديم المساعدة دون الاستناد إلى إدانة في حالات عدم وجود الجاني بسبب هربه أو غيابه
39. تسليم المجرمين	ملتزم	• متطلبات التوصية مستوفاة بالكامل.
40. أشكال أخرى للتعاون الدولي	ملتزم إلى حد كبير	• توجد أوجه قصور بسيطة حيث لا - توجد لدى جميع السلطات المعنية - إجراءات قائمة لترتيب طلبات التعاون غير الرسمية بحسب الأولوية