

Distr.: General  
5 September 2013  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الرابعة المستأنفة

مدينة بنما، ٢٦ و ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢	..... خلاصة وافية	ثانياً-
٢	..... الإمارات العربية المتحدة	



## ثانياً - خلاصة وافية

## الإمارات العربية المتحدة

## ١ - مقدمة: لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لدولة الإمارات العربية المتحدة في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقَّعت دولة الإمارات العربية المتحدة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ١٠ آب/أغسطس ٢٠٠٥، وصدَّقت عليها في ٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠٦، وأصبحت الاتفاقية لدى التصديق عليها جزءاً من القانون المحلي. والاتفاقية نافذة من تلقاء نفسها وليست هناك حاجة لإصدار تشريع لتنفيذها. بيدَ أنَّ التصديق في حد ذاته يُنجز بموجب مرسوم صادر عن المجلس الأعلى للاتحاد (دولة الإمارات العربية المتحدة) وفقاً للفقرة (٤) من المادة ٤٧ من الدستور. وعلى الرغم من عدم وجود أيِّ حكم محدد في الدستور ينص على سيادة أحكام الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية، فإن من المسلم به أنه في الحالات التي تقصَّر فيها التشريعات الوطنية أو تتعارض مع معاهدة دولية أو اتفاقية فإن هاتين الأخيرتين تسودان.

ويتضمن الإطار القانوني للإمارات العربية المتحدة في مجال مكافحة الفساد أحكاماً من دستور عام ١٩٧١، وقانون العقوبات (القانون الاتحادي رقم ٣ لعام ١٩٨٧ بصيغته المعدلة في عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦)، والقانون الاتحادي رقم ٣٥ لسنة ١٩٩٢ المتعلق بقانون الإجراءات الجنائية، والقانون الاتحادي رقم ١١ لعام ١٩٩٢ المتعلق بقانون الإجراءات المدنية. وثمة قوانين محددة أخرى ذات صلة منها القانون الاتحادي رقم ٤ لعام ٢٠٠٢ في شأن تجريم غسل الأموال، والقانون الاتحادي رقم ٥ لعام ١٩٨٥ في شأن المعاملات المدنية، والقانون الاتحادي رقم ٨ لعام ٢٠١١ في شأن إعادة هيكلة ديوان المحاسبة في الدولة، والقانون الاتحادي رقم ١١ لعام ٢٠٠٨ في شأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، والقانون الاتحادي رقم ١٠ لعام ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا، والقانون الاتحادي رقم ٣ لعام ١٩٨٣ في شأن الجهات القضائية الاتحادية، والقانون الاتحادي رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٦ في شأن التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية.

وتشارك المؤسسات التالية في سياسات مكافحة الفساد أو تكون مسؤولة عن أداء وظائف مكافحة الفساد: وزارات العدل والداخلية والخارجية والمالية، والنيابة العامة، وديوان المحاسبة، والمصرف المركزي.

## ٢- الفصل الثالث: التجريم وإنفاذ القانون

### ٢-١- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

الرشو والمتاجرة بالنفوذ (المواد ١٥ و ١٦ و ١٨ و ٢١)

تُجرّم المادة ٢٣٧ من قانون العقوبات وعدّ موظف عمومي مقابل أدائه عملاً أو امتناعه عن القيام بعمل إخلالاً بواجبات وظيفته بمزية من أي نوع أو عرضها عليه أو منحها له. ولم يُذكر عنصر "منح" صراحة في نصّ القانون، ولكنه مفهوم ضمناً في سياق النص. ويرد في المادة ٥ من قانون العقوبات تعريف "الموظف العمومي"، الذي يضم أيضاً أعضاء السلطة القضائية بناءً على أهمّ "القائمون بأعباء السلطة العامة" وأنهم يقومون "بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة".

وفي حين أنّ الفقرة (أ) من المادة ١٥ تشير إلى "أداء الواجبات" فيما يخص الموظف العمومي، فإنّ المادة ٢٣٧ من قانون العقوبات الإماراتي تشير إلى "أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل إخلالاً بواجبات الوظيفة"، ويُقصد بذلك أيُّ فعل أو امتناع عن فعل في مقابل رشوة، وهو ما يعدّ إخلالاً بواجبات الوظيفة.

وخلافاً للمادة ٢٣٤ من قانون العقوبات المتعلقة بالارتشاء (تلقّي الرشوة)، لا تتضمن المادة ٢٣٧ من قانون العقوبات إشارة صريحة إلى طرف ثالث مستفيد تكون المزية لصالحه. وأوضحت السلطات الإماراتية أنّ الصياغة الواردة في المادة ٢٣٧ من قانون العقوبات ذات طابع عام، وينبغي أن تُفهم بصورة مجردة على أنّها تشمل الطرف الثالث المستفيد. ورحب المستعرضون بهذا التفسير وطالبوا السلطات الإماراتية بتفسير جريمة الرشو بطريقة تشمل صراحة الحالات المتعلقة بـ"طرف ثالث مستفيد"، لأغراض اليقين القانوني بصفة رئيسية.

وتجرّم الفقرة (٢) من المادة ٢٣٧ من قانون العقوبات سلوك الوسيط الذي "توسط لدى الراشي أو المرشّي لعرض رشوة أو لطلبها أو لقبولها أو لأخذها أو الوعد بها".

كما أنّ المادة ٢٣٤ من قانون العقوبات تجرّم سلوك أيّ موظف عمومي أو شخص مكلف بخدمة عامة يلتبس أو يقبل لنفسه أو لصالح شخص آخر، أيّ هدية أو مزية من أيّ نوع أو أيّ وعد بذلك مقابل أداء عمل أو الامتناع عنه، مما يشكلّ إخلالاً بواجباته. وعلاوة على ذلك، تحظر المادة ٧٠ من القانون الاتحادي المتعلق بالموارد البشرية على أيّ موظف قبول أيّ هدية باستثناء هدايا الإعلانات.

ولا توجد تشريعات محلية تجرّم تقديم الرشوة وتلقيها من طرف الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية. وأوضحت السلطات الوطنية خلال الزيارة القطرية أنّ ثمة مشروع قانون قيد النظر يتناول هذه المسألة.

وتجرّم المادة ٢٣٦ مكرر من قانون العقوبات<sup>(١)</sup> في فقرتها الأولى الرشوة في القطاع الخاص، لكنها تتناول فقط الارتشاء (تلقي الرشوة) في القطاع الخاص وليس الرشوة (تقديم الرشوة). وأوضحت السلطات الوطنية خلال الزيارة القطرية أنّ مشروع قانون قيد الدراسة من شأنه معالجة هذه المسألة. وقد شجع الخبراء المستعرضون سلطات الإمارات العربية المتحدة على متابعة النظر في مسألة تجريم تقديم الرشوة في القطاع الخاص بغية اعتماد تشريع جديد يعنى بهذه المسألة. واعتبر فريق الاستعراض كمناسبة جيدة كون الفقرة ١ من المادة ٢٣٦ مكرر من قانون العقوبات لم تشترط أن يرتكب جرم الرشوة "أثناء مزاولة أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية".

وتعد المادة ٢٣٧ مكرر من قانون العقوبات<sup>(٢)</sup> النص القانوني الداخلي المعمول به لتجريم المتاجرة بالنفوذ. ولكن هذا النص من القانون يغطي الارتشاء في سياق المتاجرة بالنفوذ وليس الرشوة. وأفادت السلطات الوطنية ردّاً على ذلك بأن مشروع قانون قيد النظر سيعالج هذه المسألة أيضاً. وقد شجّع الخبراء المستعرضون سلطات الإمارات العربية المتحدة على متابعة النظر في مسألة تجريم الرشوة في سياق المتاجرة بالنفوذ بغية اعتماد تشريع جديد يعنى بهذه المسألة.

وأخيراً، أفادت السلطات الإماراتية بأنّ مثل هذا النفوذ "المفترض" يقع ضمن مفهوم الخداع الذي يعتبر بدوره عنصراً أساسياً في جريمة "الغش" (الاحتيال)، على النحو المنصوص عليه في المادة ٣٩٩ من قانون العقوبات.

غسل الأموال؛ الإخفاء (المادتان ٢٣ و ٢٤)

توفّر الفقرة ١ من المادة ٢ من القانون الاتحادي رقم ٤ المتعلق بـ"تجريم غسل الأموال" إطاراً قانونياً ملائماً لتجريم السلوك الذي تنص عليه المادة ٢٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وغسل الأموال الذاتي فعلٌ مجرّم في القانون الإماراتي.

ويعرّف تشريع دولة الإمارات العربية المتحدة الجرائم الأصلية تعريفاً واسعاً (انظر الفقرة ٢ من المادة ٢ من القانون الاتحادي رقم ٤ لعام ٢٠٠٢) لتشمل أيضاً أيّ جريمة منصوص عليها في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها دولة الإمارات العربية المتحدة وتعتبر طرفاً

(1) مضاف إلى قانون العقوبات وفقاً للقانون الاتحادي رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٥.

(2) المرجع نفسه.

فيها (بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد). ومع ذلك، لا يوجد أي نص في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة يمكن أيضاً من اعتبار الجرائم التي ترتكب خارج البلد في عداد الجرائم الأصلية لمقاصد غسل الأموال.

وتتوافق المادة ٤٠٧ من قانون العقوبات تماماً مع المادة ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعلقة بتجريم الإخفاء، كما أنها تجرم كل من يمتلك أو يخفي عمداً الأشياء الناتجة عن جريمة دون المشاركة في الفعل.

الاختلاس؛ إساءة استغلال الوظائف؛ الإثراء غير المشروع (المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢٢) ثمّة عدد من الأحكام الواردة في قانون العقوبات تجرّم قيام موظف عمومي بسلوك ينطوي على اختلاس أو نصب أو تحويل لممتلكات (المواد ٢٢٤ إلى ٢٢٨ من قانون العقوبات). وأوضحت السلطات الإماراتية خلال الزيارة القطرية أنّ "المال هو أي عين أو حق له قيمة مادية في التعامل" كما هو منصوص عليه في المادة ٩٥ من القانون الاتحادي رقم ٥ المتعلق بالمعاملات المدنية.

وتجرّم المادة ٤٠٤ من قانون العقوبات الاختلاس في القطاع الخاص.

ويجرّم السلوك المتعلق بإساءة موظف عمومي استغلال وظيفته في المواد ٢٢٦ إلى ٢٢٨ و ٢٤٦ من قانون العقوبات.

ولم يجرّم النظام القانوني للإمارات العربية المتحدة الإثراء غير المشروع.

إعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)

طبقت المادة ٢٥ (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال المادة ٢٥٩ من قانون العقوبات، مع ملاحظة أنّ هذا الحكم يشير فقط إلى كتمان أمر أو إعطاء بيانات غير صحيحة دون أن يشمل جميع أشكال التدخل في تقديم الأدلة. ومن شأن هذا النهج أن يبقى خارج نطاق المادة ٢٥٩ من قانون العقوبات الأشكال الأخرى لإعاقة سير العدالة مثل إخفاء الأدلة. وأوصى المستعرضون أيضاً، بعد أن أخذوا بعين الاعتبار أنّ تقديم بيانات كاذبة مشمول بالمادة ٢٥٩ من قانون العقوبات، بضرورة تفسير الحكم الأخير تفسيراً أوسع كي يشمل عناصر "إخفاء" الأدلة، على النحو المتوخى في أحكام التشريع المحلي الأخرى (المادتان ٢٦٦ و ٢٦٧ من قانون العقوبات).

ولاحظ فريق الاستعراض أيضاً أن المادة ٢٥٩ من قانون العقوبات تركز على التدخل في الإدلاء بالشهادة "أمام أية جهة قضائية"، وأن المحاكم والنيابة العامة فقط تعتبر هيئات قضائية. ومن ثم حث فريق الاستعراض على توسيع نطاق المادة ٢٥٩ من قانون العقوبات لكي تشمل أيضاً الإجراءات السابقة للمحاكمة والتحقيقات الجنائية التي تجرئها الشرطة. وتتوافق المادة ٢٥ (ب) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تماماً مع المادتين ٢٣٢ و٢٤٨ من قانون العقوبات.

#### مسؤولية الشخصيات الاعتبارية (المادة ٢٦)

تُحمّل المادة ٦٥ من قانون العقوبات في دولة الإمارات المسؤولية الجنائية "للشخصيات الاعتبارية" عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها ومديروها ووكلاؤها لحسابها أو باسمها. كما حُدّدت المسؤولية الجنائية للمؤسسات المالية والتجارية والاقتصادية المشاركة في غسل الأموال (المادة ٣ من القانون الاتحادي رقم ٤ في شأن تجريم غسل الأموال). وتشمل العقوبات في حق الشخصيات الاعتبارية الغرامات والمصادرة والتدابير الجزائية المفروضة وفقاً للسلطة التقديرية للقاضي. ولا تمنع المسؤولية الجنائية للشخصية الاعتبارية المسؤولية الجنائية لمرتكب الجريمة.

#### المشاركة والشروع (المادة ٢٧)

تتناول المواد ٤٤ إلى ٤٨ من قانون العقوبات المشاركة، وتتناول المواد ٣٤ إلى ٣٧ من قانون العقوبات الشروع. ووفقاً للمادة ٣٤ من قانون العقوبات، لا يعد مجرد العزم على ارتكاب الجريمة ولا الأعمال التحضيرية شروعا في ارتكاب جريمة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

#### الملاحقة والمقاضاة والجزاءات؛ التعاون مع سلطات إنفاذ القانون (المادتان ٣٠ و٣٧)

لاحظ فريق الاستعراض أن العقوبات المقررة للجرائم المتعلقة بالفساد تبدو كافية وراعية. ويمكن أن نجد أيضاً في إطار الظروف المشددة ارتكاب موظف عام جريمة استغلالاً لسلطة وظيفته أو لصفته، ما لم ينص القانون على عقوبة خاصة اعتباراً لهذه الصفة (المادة ١٠٢ (د) من قانون العقوبات).

ويتمتع أعضاء السلطة القضائية فقط، بما في ذلك أعضاء النيابة العامة، بمزايا وحصانات إجرائية تمنع بعض الإجراءات ضدهم، لكن لا تحول دون مقاضاتهم إذا ارتكبوا جرائم. ويتمتع النواب بالحصانة لتصويتهم أو لمضمون كلامهم فقط خلال فترة ولايتهم.

ويستند نظام القضاء الجنائي في الإمارات العربية المتحدة إلى مبدأ إلزامية المحاكمة (المادة ٩ من قانون الإجراءات الجزائية) وليس هناك نص يمكن الادعاء من الدخول في اتفاقات تفاوض لتخفيف عقوبة المتهم.

إلا أن القانون يسمح للمدعي العام بصرف النظر عن تقرير جريمة أو بالامتناع عن الملاحقة القضائية فيما يتصل بالراشي أو بالوسيط الذي يأخذ زمام المبادرة لإبلاغ السلطات القضائية أو الإدارية بالجريمة أو الذي يعترف بجريمته قبل أن يتم الكشف عنها (المادة ٢٣٩ من قانون العقوبات). وأوضحت السلطات الإماراتية أن هذا الحكم يجسّد سياسة تشريعية تهدف إلى تشجيع مرتكبي جرائم الفساد في القطاع العام على الإبلاغ عن جرائمهم قبل تفاقم المشكلة بالإضافة إلى منع انتشار الفساد في هذا القطاع. ورحب الخبراء المستعرضون بهذا التفسير وأشاروا إلى أن تطبيق هذا الحكم بشكل مرن على أساس كل حالة على حدة من شأنه أن يسمح للنيابة العامة بأن "تقدّر" في كل حالة مستوى تعاون مرتكب الجريمة.

#### حماية الشهود والمُبلِّغين (المادتان ٣٢ و ٣٣)

أكدت السلطات الإماراتية عدم وجود تشريعات محلية لحماية الشهود والضحايا، على أساس أنهم شهود، وذكرت أن اعتماد مثل هذا التشريع هو قيد النظر، وسيُنظر بصورة مماثلة في تشريعات جديدة في شأن حماية المُبلِّغين. وفي الوقت الراهن، ثمة أحكام متفرقة في التشريع الإماراتي تنصُّ على النتائج القانونية للإبلاغ عن جرائم الفساد أو الوقائع المتصلة بها، ولكن لا يوجد شيء بحدِّ ذاته متعلق بحماية المُبلِّغين.

#### التجميد والحجز والمصادرة؛ السرية المصرفية (المادتان ٣١ و ٤٠)

تنص المواد ٧١ إلى ٧٩ من قانون الإجراءات الجزائية على تدابير احتياطية (تعقب أو تجميد أو حجز) عائدات أو أدوات الجريمة، في حين تنص المادة ٨٢ من قانون العقوبات على أنه يجوز للمحكمة، بناء على إصدار إدانة في جريمة أو جنحة، مصادرة الأشياء المحجوزة نتيجة للجريمة، أو التي استخدمت في ارتكاب هذه الجريمة، دون المساس بحقوق الطرف الثالث حسن النية. وفي حالات غسل الأموال، تكون المواد ٤ و ١٣ و ١٤ من القانون الاتحادي رقم ٤ لعام ٢٠٠٢ في شأن تجريم غسل الأموال ذات صلة بالموضوع.

وتنص المادة ١٩٩ من قانون الإجراءات الجزائية على أن تعيّن المحكمة المختصة وصياً على الأموال التي صدر حكم بشأنها غيابياً. ولاحظ فريق الاستعراض أن نطاق تطبيق هذا الحكم ضيق لأنه يشير إلى الأحكام الغيابية الصادرة في الجنايات، وينطبق أيضاً على ما بعد المحاكمة. وقد أوصي بتوسيع نطاق التطبيق لكي يشمل حالات أخرى إضافة إلى الحالات السابقة.

وقدّمت السلطات الإماراتية معلومات عن تنفيذ الفقرات ٤ إلى ٦ من المادة ٣١ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن حالات غسل الأموال. وتخضع الجرائم الأخرى لأحكام المادتين ٨٢ و ٢٣٠ من قانون العقوبات. وقد شجع الخبراء المستعرضون السلطات الإماراتية على توسيع نطاق الأحكام الأخيرة الواردة في قانون العقوبات لأغراض اليقين والاتساق القانونيين بصفة رئيسية، وإدراج نفس الصيغة المستخدمة في المادتين ١٣ و ١٤ من قانون تجريم غسل الأموال أو صيغ مشابهة.<sup>(٣)</sup>

وأشير إلى المادة ١٢ من القانون الاتحادي رقم ٤ لعام ٢٠٠٢ في شأن تجريم غسل الأموال كمثل على الطرائق القانونية لتذليل العقبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية في التحقيقات المحلية المتعلقة بقضايا غسل الأموال. وقد رحّب المستعرضون بهذا الحكم ودعوا إلى الأخذ بنهج مماثل فيما يتعلق بالتحقيق في جرائم الفساد الأخرى غير غسل الأموال.

#### التقادم؛ السجل الجنائي (المادتان ٢٩ و ٤١)

بناءً على ما هو منصوص عليه في المادة ٢٠ من قانون الإجراءات الجزائية، انتهى فريق الاستعراض إلى أن الجرائم المتصلة بالفساد تتقادم بعد عشرين سنة، وتصبح فترة التقادم خمس سنوات فيما يخص الجرح وسنة واحدة فيما يخص المخالفات. ويبدأ سريان مدة التقادم ابتداءً من تاريخ ارتكاب الجريمة ويعلّق عند إجراءات التحقيق أو توجيه الاتهام أو المحاكمة، وكذلك عند اتخاذ التدابير القضائية بحضور المتهم أو في حال إخطاره رسمياً.

وذكرت السلطات الإماراتية أن الإدانات المحلية المسبقة وحدها هي التي تؤخذ في الاعتبار في الإجراءات الجنائية المتعلقة بجرائم الفساد.

(3) "مصادرة المتحصلات أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك المتحصلات أو ما يعادل تلك المتحصلات إذا حوّلت أو بُدّلت جزئياً أو كلياً إلى ممتلكات أخرى أو اختلطت بممتلكات أخرى اكتسبت من مصادر مشروعة."



## الولاية القضائية (المادة ٤٢)

تنص المواد ١٦ إلى ٢٢ من قانون العقوبات على مبادئ الولاية القضائية. وتتناول المادتان ١٦ و ١٧ من قانون العقوبات بشكل صريح مسألة الولاية القائمة على أساس مبدأ الإقليمية. وتحدّد الفقرة ٤ من المادة ١٨ من قانون العقوبات الولاية القضائية على أساس مبدأ جنسية المحني عليه، ولكن تطبيقها ضيق لأنها لا تشير سوى للجرائم التي ترتكب ضد مواطني دولة الإمارات "على ظهر السفن الأجنبية في إحدى موانئ الدولة أو في بحرها الإقليمي". وعلاوة على ذلك تحدّد المادة ٢٢ من قانون العقوبات الولاية القضائية المستندة إلى مبدأ جنسية الجاني (في حالة الجرائم التي يرتكبها في الخارج مواطنو دولة الإمارات) مع توافر عنصر التجريم المزدوج. وتحدّد الفقرة ١ من المادة ٢٠ من قانون العقوبات الولاية القضائية على الجرائم المرتكبة ضد الأمن الخارجي أو الداخلي للدولة، ونظامها الدستوري أو أوراقها المالية الصادرة قانوناً.

## عواقب أفعال الفساد؛ التعويض عن الضرر (المادتان ٣٤ و ٣٥)

وفقاً لما أوضح خلال الزيارة القطرية، فإنّ هناك عدة أحكام في القانون الاتحادي رقم ٥ لعام ١٩٨٥ في شأن المعاملات المدنية لها أهمية جزئية لتنفيذ المادة ٣٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك فيما يتعلق بالنتائج وتأثير أفعال الفساد على صحة العقود.

وأشارت سلطات الإمارات العربية المتحدة إلى المواد ٢٨٢ إلى ٢٩٨ من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي باعتبارها الإطار القانوني الساري لتنظيم حق الأطراف في المطالبة بالتعويض عندما تلحق بهم أضرار نتيجةً لعمل من أعمال الفساد.

## السلطات المتخصصة والتنسيق فيما بين الهيئات (المواد ٣٦ و ٣٨ و ٣٩)

عُيّن ديوان المحاسبة بوصفه السلطة المختصة بمكافحة الفساد في دولة الإمارات العربية المتحدة. فهو يضطلع بالرقابة المالية والإدارية في الدولة، ويتمتع بالاستقلالية المالية. وعلاوة على المهام الوقائية التي يباشرها الديوان، فإنّه محوّل لإجراء التحقيق في الانتهاكات المالية. وإذا كانت هذه الانتهاكات منطوية على جريمة، يحيل الديوان القضية إلى المدعي العام الاتحادي بغية إجراء التحقيق. وكما ذكرت السلطات الإماراتية، هناك تنسيق مستمر بين ديوان المحاسبة والنيابة العامة.

وفيما يتعلق بالتعاون بين السلطات الوطنية، تنص المادة ١٦ من القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ٢٠١١ على أن الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة يجب أن تقدم إخطاراً بالوقائع المتصلة بالمخالفات المالية، وكذلك الأدلة عليها، والإجراءات المتخذة بشأنها.

وتنص المادتان ٩ و ١٠ من القانون الاتحادي رقم ٤ لعام ٢٠٠٢ في شأن تجريم غسل الأموال على تشكيل لجنة وطنية لمكافحة غسل الأموال.

ووفقاً لما جاء في المادة ٢٠ من القانون ذاته، فإن المؤسسات المالية والتجارية والاقتصادية وأعضاء مجالس إدارتها وموظفيها وممثليها المفوضين قانوناً معفون من المسؤولية الجنائية أو المدنية أو الإدارية الناشئة عن انتهاك أي قيد من قيود السرية المفروضة، ما لم يثبت أن هذا الإخطار ناتج عن سوء نية وبغرض التسبب في ضرر للطرف المعني. ووجد المستعرضون في هذا المثال خطوة في الاتجاه الصحيح وشجعوا السلطات الإماراتية على مواصلة تعزيز التعاون مع القطاع الخاص في مجال الإبلاغ والكشف عن الجرائم الأخرى المتعلقة بالفساد غير غسل الأموال.

## ٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

بصورة عامة، يسلط الضوء على التجارب الناجحة والممارسات الجيدة التالية في تنفيذ الفصل الثالث من الاتفاقية:

- النظام القانوني المتين لمكافحة غسل الأموال؛
- الوضوح في وصف الإخفاء ضمن الحكم المتعلق بالتجريم؛
- عدم وجود شرط في الفقرة ١ من المادة ٢٣٦ مكرر من قانون العقوبات يحد من الرشوة في القطاع الخاص "في سياق أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية".

## ٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

نوه المستعرضون بالجهود المستمرة والكبيرة المبذولة في دولة الإمارات العربية المتحدة لمواءمة النظام القانوني الوطني مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأحكام إنفاذ القانون، إلا أنهم حدّدوا بعض التحديات التي تواجه التنفيذ و/أو أسباباً لمزيد من التحسين، وقدّموا الملاحظات التالية التي يتعيّن أن تأخذها السلطات الوطنية المختصة في الاعتبار للعمل بشأنها أو النظر فيها (حسب الطبيعة الإلزامية أو الاختيارية للمتطلبات ذات الصلة ضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد):

- وضع تفسير، لأغراض اليقين القانوني، لجرائم تقديم الرشوة في القطاع العام بطريقة صريحة بحيث تغطي الحالات التي لا تكون فيها المزية لصالح الموظف نفسه ولكن لصالح طرف ثالث (طرف ثالث مستفيد)؛
- مواصلة الجهود الرامية إلى وضع تشريعات محلية تنفذ المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- مواصلة استكشاف إمكانية تجريم الإثراء غير المشروع، إذا لزم الأمر، مع مراعاة المبادئ الأساسية للنظام القانوني المحلي؛
- رغم ملاحظة أن التشريع الحالي للإمارات العربية المتحدة يعتبر على الأقل أن الأفعال التي تقضي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتجريمها تدرج في عداد الجرائم الأصلية لأغراض غسل الأموال، يتعين مواصلة الجهود لتعديل التشريعات الوطنية بغية توسيع النطاق العام للجرائم الأصلية وزيادة عدد الجرائم الأصلية المتعلقة بالأفعال المرتكبة خارج الولاية القضائية للإمارات العربية المتحدة؛
- توسيع نطاق تطبيق المادة ٢٥٩ من قانون العقوبات (وهي الحكم المحلي لتنفيذ المادة ٢٥ (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) ليتسنى ما يلي: أولاً، تجريم إعاقة سير العدالة على نحو يشمل جميع الأشكال الممكنة للتدخل عند تقديم الأدلة؛ وثانياً، تطبيق الحكم بالتجريم أيضاً فيما يتعلق بالإجراءات السابقة للمحاكمة والتحقيقات الجنائية التي تجريها الشرطة؛
- التأكد من أن العقوبات المنصوص عليها في المادة ٢٥٩ من قانون العقوبات تأخذ في الاعتبار مدى خطورة الجريمة؛
- وضع آليات ضمان إدارة الموجودات المحجوزة أثناء التحقيق، وكذلك الموجودات المصادرة خارج نطاق الحالات القائمة للجنايات والإدانات الصادرة غيابياً؛
- النظر في توسيع نطاق الأحكام الواردة في المادتين ٨٢ و ٢٣٠ من قانون العقوبات والمعنية بقضايا المصادرة، لأغراض اليقين والاتساق القانونيين بصفة رئيسية، بإدراج الصيغ ذاتها الواردة في المادتين ١٣ و ١٤ من قانون تجريم غسل الأموال أو صيغ مشابهة؛
- التأكد من أن السرية المصرفية ليست عقبة في التحقيقات الداخلية ليس فقط فيما يتعلق بغسل الأموال، ولكن أيضاً بالنسبة لجرائم الفساد الأخرى ذات الصلة بالموضوع؛
- مواصلة الجهود الرامية لوضع تشريعات محلية شاملة في شأن حماية الشهود؛

- النظر في إمكان سنّ تشريعات محلية تهدف إلى حماية المبلّغين من الانتقام أو من أيّ معاملة أخرى غير مبررة، وذلك وفقاً للمادة ٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- استكشاف إمكانية الاعتماد بالإدانات الخارجية الصادرة بحق الجاني المزعوم لغرض استخدام تلك المعلومات في إجراءات جنائية محلية متعلقة بجرائم الفساد؛
- النظر في توسيع الولاية القضائية على أساس مبدأ جنسية المجرم عليه لتغطية جميع الجرائم المرتكبة ضد مواطني دولة الإمارات، وليس فقط الجرائم المرتكبة "على ظهر السفن الأجنبية في إحدى موانئ الدولة أو في بحرها الإقليمي".

#### ٢-٤ - الاحتياجات من المساعدة التقنية، التي حددت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

حدّدت سلطات الإمارات العربية المتحدة الاحتياجات التالية من المساعدة التقنية:

- المساعدة في تنفيذ المادتين ٣٢ و ٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن حماية الشهود والمبلّغين.

#### ٣- الفصل الرابع: التعاون الدولي

وجد خبراء الاستعراض أن دولة الإمارات العربية المتحدة قد وضعت إطاراً قانونياً شاملاً وواضحاً جداً في شأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية. ويشكل القانون المحلي وحدة مترابطة جداً من التشريعات لأنه يشمل تقريباً جميع أشكال التعاون الدولي، وأفيد بأنه ينفذ بكفاءة جنباً إلى جنب مع المعاهدات أو الترتيبات القائمة، حيثما ينطبق ذلك.

#### ٣-١ - ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

تسليم المجرمين؛ نقل الأشخاص المحكوم عليهم؛ نقل الإجراءات الجنائية (المواد ٤٤ و ٤٥ و ٤٧)

يخيز القانون الاتحادي رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٦ المعني بالتعاون القضائي الدولي في مجال القضايا الجنائية التسليم على أساس كل حالة على حدة وعلى أساس المعاملة بالمثل (المادة ٢)، بما يشمل البلدان التي لا ترتبط الإمارات العربية المتحدة معها بمعاهدة لتسليم المجرمين. ولا تجعل الإمارات العربية المتحدة تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة على الرغم من إبرامها عدداً من المعاهدات الثنائية. والإمارات العربية المتحدة طرف في صكوك إقليمية تتعلق بتسليم المجرمين منها اتفاقية جامعة الدول العربية المتعلقة بتسليم المجرمين (١٩٥٢) واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي (١٩٨٣).

وخلال الزيارة القطرية، ذكرت سلطات الإمارات العربية المتحدة أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد استُخدمت بالفعل كأساس قانوني لتسليم المجرمين. وشجع الخبراء المستعرضون السلطات الإماراتية على إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باستخدامها لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأساس قانوني لتسليم المجرمين، رغم عدم وجود التزام بذلك. ويخضع تسليم المجرمين لشرط التجريم المزدوج (المنصوص عليه في المادة ٧ من القانون الاتحادي رقم ٣٩). ويخضع تطبيق شرط التجريم المزدوج لنهج تفسيري يركز على السلوك الأساسي وليس على الفئة القانونية للجريمة (الفقرة ٤ من المادة ٧). وقد عدّ فريق الاستعراض هذا الأمر من الممارسات الجيدة.

ولا تُعتبر جرائم الفساد جرائم سياسية في سياق تسليم المجرمين، ومن ثمّ لا يمكن رفض تسليم المجرمين المطلوبين في مثل هذه الجرائم على أساس طبيعتها السياسية المفترضة.

وتتضمن المادة ٩ من القانون الاتحادي رقم ٣٩ أسباباً أخرى لرفض طلب التسليم، بما في ذلك الجنسية. كما يُحظر تسليم مواطني الإمارات العربية المتحدة في المادة ٣٨ من الدستور. ولا تعتبر الطبيعة الجنائية للجريمة من بين أسباب الرفض.

وأفيد بأن متوسط المدة التي تستغرقها عملية التسليم يتراوح بين ٤ و ٦ أشهر تبعاً لمدى تعقيد القضية ومدى كفاية الوثائق المؤيدة للطلب. وتنص المادتان ١٣ و ١٤ من القانون الاتحادي رقم ٣٩ على عملية التسليم المعجل. وقد وصف خبراء الاستعراض هذه الممارسة بأنها جيدة. وبدء المحاكمة المحلية بدلاً من التسليم عندما يرفض التسليم على أساس الجنسية ممكن استناداً إلى المادة ٢٢ من قانون العقوبات وتطبيقاً للمادة ٣٩ من اتفاقية الرياض.

ويعتبر تسليم شخص مؤقتاً إلى دولة تطلبه لأغراض المحاكمة بشرط إعادته لدولة الإمارات العربية المتحدة ليقضي عقوبته فيها خياراً في التشريعات المحلية (المادة ١٠)، لكنّه غير قابل للتطبيق عندما يتعلق الأمر بمواطني الإمارات العربية المتحدة.

ويجوز عملياً تنفيذ ما يصدر خارج دولة الإمارات العربية المتحدة من أحكام داخل إقليمها (الفقرة ٣ من المادة ٢٣ من قانون العقوبات، والمواد ٧٢ إلى ٧٨ من القانون الاتحادي رقم ٣٩). وينظم تسليم الأشخاص المحكوم عليهم من الإمارات العربية المتحدة وإليها القانون الاتحادي رقم ٣٩ (المواد ٦٤ إلى ٧١ و ٧٢ إلى ٧٨ على التوالي).

ولاحظ فريق الاستعراض عدم وجود أحكام في التشريعات المحلية تنظم نقل الإجراءات الجنائية، وحث سلطات الإمارات العربية المتحدة على النظر في توسيع نطاق استخدام المادة ٣٩ من اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي عند الاقتضاء (تسليم "الملفات المناسبة والوثائق والمعلومات").

## المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)

تجوز المساعدة القانونية المتبادلة من خلال تطبيق القانون الاتحادي رقم ٣٩ (المواد ٤٣ إلى ٦٣). وتبجيز المادة ٤٣ المساعدة "في اتخاذ إجراء قضائي في الدولة بشأن جريمة معاقب عليها في الدولة الطالبة". ويفسّر مصطلح "الإجراءات القضائية" بمعنى واسع لتغطية التحقيقات والملاحظات القضائية أيضاً. ويمكن أيضاً إتاحة المساعدة فيما يخص الجرائم التي تنطوي على شخصية اعتبارية.

ويمكن استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأساس قانوني للمساعدة القانونية المتبادلة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإمارات العربية المتحدة هي طرف في عدد من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف في شأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، مثل اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي.

وتحدّد المادة ٥٣ من القانون الاتحادي رقم ٣٩ أسباب رفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، ومن بينها عدم الوفاء بشرط التجريم المزدوج، الذي هو مع ذلك سبب اختياري للرفض، وبالتالي فإن لدى السلطات الإماراتية المرونة في تطبيقه. ولا يمكن للسرية المصرفية أن تكون عائقاً أمام تقديم المساعدة. وتنص المادة ٥٣ على أنه قد تُرفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة إذا كانت تتعلق بجريمة مالية صرفة (مثل الجرائم الضرائبية والجمركية). ولاحظ فريق الاستعراض أن هذا الحكم لا يمثل لأحكام الفقرة ٢٢ من المادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تنص على أنه لا يجوز رفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة لمجرد اعتبار أن الجرم يتعلق أيضاً بأمور جنائية.

وتتبع السلطة المركزية المعيّنة للتعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة لإدارة التعاون الدولي في وزارة العدل. واللغة التي يتعيّن تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بها والوثائق المرفقة المقدّمة إلى سلطات الإمارات العربية المتحدة هي اللغة العربية، ما لم تنص الاتفاقات أو الترتيبات الدولية التي تلتزم بها دولة الإمارات العربية المتحدة على خلاف ذلك.

ووفقاً للمادة ٥٤ من القانون الاتحادي رقم ٣٩، ينفذ طلب المساعدة القانونية المتبادلة "وفقاً للإجراءات المعمول بها في قوانين الدولة". وبالإضافة إلى ذلك، "يجوز، بناء على طلب صريح من الجهة القضائية الأجنبية، تنفيذ طلب المساعدة القضائية وفق شكل خاص ما لم يتعارض ذلك مع القوانين السارية". وقد وجد فريق الاستعراض أن هذا الحكم يتيح مرونة في الإطار القانوني الواجب التطبيق عند تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة فأشار إلى أن تطبيقه يمثل ممارسة جيّدة.

وخلال الزيارة القطرية، أُفيد بأن متوسط المدة اللازمة للاستجابة لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة يتراوح بين ٤ و٦ أشهر (للحالات الأكثر تعقيداً).

ورغم أن الفقرة ١ من المادة ١٠ من القانون الاتحادي رقم ٣٩ تنص على تأجيل التسليم إذا كان الشخص المطلوب تسليمه قيد التحقيق أو المحاكمة في الإمارات العربية المتحدة، فلا يوجد حكم مماثل في سياق المساعدة القانونية المتبادلة.

التعاون في مجال إنفاذ القانون؛ التحقيقات المشتركة؛ أساليب التحري الخاصة (المواد ٤٨ و ٤٩ و ٥٠)

ذكرت السلطات الإماراتية أنها اتخذت تدابير لتعزيز التعاون في مجال إنفاذ القانون ولا سيما من خلال تعزيز قنوات الاتصال مع نظرائها في الدول الأطراف الأخرى. وتنص المادة ٧ من القانون الاتحادي لمكافحة غسل الأموال على إنشاء وحدة المعلومات المالية للإبلاغ عن المعاملات المشبوهة وعلى التعاون مع السلطات الأجنبية من خلال تبادل المعلومات.

وبصورة عامة، يمكن استخدام القانون الاتحادي رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٦ في شأن التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية لأغراض التعاون في مجال إنفاذ القانون. وتستخدم المادة ٢١ من القانون الاتحادي لمكافحة غسل الأموال في تعقب أو تجميد العائدات المتأتية من جريمة غسل الأموال أو الوسائل المستخدمة فيها.

وأكدت السلطات الإماراتية أنها لا تشارك في التحقيقات المشتركة. ومع مراعاة الطابع الاختياري للمادة ٤٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حدّدت السلطات الوطنية الحاجة في المستقبل إلى النظر في التحديات التي تواجهها في هذا المجال وتوضيحها. وشجع فريق الاستعراض السلطات على مواصلة استكشاف الفرص المتاحة لتعميق التعاون الدولي في هذا المجال، ولا سيما من خلال إبرام اتفاقات ثنائية و/أو متعددة الأطراف.

وتنظم المادتان ٤١ و ٤٢ من قانون التعاون القضائي في مجال القضايا الجنائية التسليم المراقب كوسيلة من وسائل التحري، وتحديث الإجراءات الواجب اتباعها. وأوضحت السلطات الإماراتية أن ثمة أساليب أخرى من أساليب التحري الخاصة تستخدم في الممارسة العملية مثل المراقبة الإلكترونية وتسجيل الفيديو.

### ٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

بصورة عامة، تعتبر النقاط التالية من التجارب الناجحة والممارسات الجيدة في إطار تنفيذ الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

- القانون الاتحادي الشامل والمتناسك للتعاون القضائي في المسائل الجنائية الذي ينظم بطريقة مفصلة جميع أشكال التعاون الدولي التي تستخدمها السلطات الإماراتية؛
- تفسير شرط التجريم المزدوج الذي يركز على السلوك الأساسي، وليس على التصنيف القانوني (الفئة القانونية) للجريمة؛
- عملية التسليم المبسطة المنصوص عليها في التشريعات الداخلية عندما يوافق الشخص المطلوب على تسليمه؛
- المرونة في استخدام الإطار القانوني المطبق لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

### ٣-٣ - التحديات التي تواجه التنفيذ

- استرعى اهتمام السلطات الإماراتية إلى النقاط التالية لانتخاذ تدابير بشأنها أو للنظر فيها (تبعاً للطبيعة الإلزامية أو الاختيارية لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ذات الصلة بالموضوع) بهدف تعزيز التعاون الدولي لمكافحة الجرائم المشمولة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:
- تعديل التشريع لضمان أن طبيعة الجرائم الجنائية لا تشكل سبباً لرفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة؛
  - النظر في إخطار الأمين العام للأمم المتحدة باستخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كأساس قانوني لتسليم المجرمين؛
  - النظر في تعديل التشريعات للسماح بتأجيل المساعدة القانونية المتبادلة حينما تتعارض هذه المساعدة مع تحريات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية جارية، وفقاً للفقرة ٢٥ من المادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
  - مواصلة استكشاف فرص المشاركة النشيطة في الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف، وذلك بهدف تعزيز فعالية أشكال مختلفة من التعاون الدولي، ولا سيما التعاون في إجراء تحقيقات مشتركة ونقل الإجراءات الجنائية.

### ٣-٤ - الاحتياجات من المساعدة التقنية، التي حددت من أجل تحسين تنفيذ الاتفاقية

- المساعدة في تنفيذ المادة ٤٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بفعالية في مجال التحقيقات المشتركة.