

Distr.: General
18 October 2017
Arabic
Original: French

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة التاسعة

فيينا، ٤-٦ حزيران/يونيه ٢٠١٨

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت**

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكرة من الأمانة

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢ ثانياً - خلاصة وافية
٢ السنغال

* أعيد إصدار هذه الوثيقة لأسباب فنية في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٨.

** CAC/COSP/IRG/2018/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

120118 120118 V.17-07419 (A)



ثانياً - خلاصة وافية

السنغال

١ - مقدمة: لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي للسنغال في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقَّعت السنغال على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وصدَّقت عليها في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

ونظام الحكم في السنغال نظام جمهوري. ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، وهو يُنتخب بالاقتراع العام المباشر لفترة ولاية مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويرأس مجلس الوزراء. وتتولى الجمعية الوطنية مهام السلطة التشريعية. ويُنتخب النواب أيضاً بالاقتراع العام المباشر لفترة ولاية من خمس سنوات. والسلطة القضائية في السنغال مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وتعمل السنغال بنظام القانون المدني، ويمثل الدستور القانون الأسمى للبلد. وتكتسب المعاهدات أو الاتفاقات المصادق أو الموافق عليها حسب الأصول، فور نشرها، حجية أعلى من حجية التشريعات الوطنية رهنأ. بمبدأ المعاملة بالمثل (المادة ٩٨ من الدستور).

وقد خضعت السنغال للاستعراض خلال الدورة الأولى من آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام ٢٠١٦ (CAC/COSP/IRG/I/47/1/Add.50).

وتتمثل التشريعات الوطنية الرئيسية المتعلقة بتنفيذ الفصلين الثاني والخامس على الخصوص في الدستور، والاستراتيجية الوطنية للإدارة الرشيدة ومكافحة الفساد، والقانون الانتخابي، والنظام الأساسي للتوظيف العمومية، والنظام الأساسي للقضاة، والقانون رقم ٢٠١٤-١٧ المؤرخ ٢١ آذار/مارس ٢٠١٤ بشأن التصريح بالموجودات، والمرسوم رقم ٠١٤-١٢١٢ المؤرخ ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ بشأن قانون الاشتراء العمومي، والقانون رقم ٢٠١٢-٢٢ المؤرخ ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ بشأن مدونة الشفافية في إدارة الأموال العمومية، والقانون الجنائي، وقانون الإجراءات الجنائية والقانون رقم ٢٠٠٤-٠٩ المؤرخ ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٤ بشأن مكافحة غسل الأموال.

وتشمل المؤسسات الرئيسية المعنية بمنع ومكافحة الجرائم المشمولة بالاتفاقية الوزارة المعنية بتعزيز الإدارة الرشيدة، والمكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد، الذي أنشئ بموجب القانون رقم ٢٠١٢-٣٠ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، والوحدة الوطنية لتجهيز المعلومات المالية، المنشأة بمقتضى المرسوم رقم ٢٠٠٤-١١٥٠ المؤرخ ١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٤، وسلطة تنظيم الاشتراء العمومي، وديوان المحاسبة، والمصرف المركزي.

٢- الفصل الثاني: التدابير الوقائية

١-٢- ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية؛ هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادتان ٥ و ٦)

اعتمدت السنغال في عام ٢٠١١ استراتيجية وطنية للإدارة الرشيدة ومكافحة الفساد وأرست ميثاقاً للشفافية والأخلاقيات في مجال الاشتراء العمومي. وأدجت الاستراتيجية الوطنية للإدارة الرشيدة، التي تشرف عليها الوزارة المعنية بتعزيز الإدارة الرشيدة، في الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة ٢٠١٣-٢٠١٧. وأثناء إجراء الزيارة القطرية، كان البلد بصدد إنشاء لجنة وطنية لرصد الشفافية في القطاع العام. وأجريت دراسة عن تكلفة الفساد وتصوره، وكان العمل جارياً على لتحديد المخاطر ذات الصلة.

ويقوم المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد والوزارة المعنية بتعزيز الإدارة الرشيدة بحملات توعية في مختلف القطاعات، بما في ذلك قطاع التعليم.

وفضلاً عن ذلك، فإن السنغال عضو في الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، وتشارك، بهذه الصفة، في الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران.

والسنغال طرف في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته وفي بروتوكول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن مكافحة الفساد. ويحتضن البلد مقر الأمانة الدائمة لشبكة المؤسسات الوطنية لمكافحة الفساد في غرب أفريقيا.

وأنشئ المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد بموجب القانون رقم ٢٠١٢-٣٠، وهو تابع، بمقتضى المادة ١ من هذا القانون، لمكتب رئيس الجمهورية. ويعين أعضاء المكتب بمرسوم لفترة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، إلا أن المادة ٥ لا تنص على الشروط ذات الصلة. وتكرس المادة ١ مبدأ الاستقلالية المالية. وتتألف ميزانية المكتب من مخصصات من ميزانية الدولة إضافة إلى منح مالية مقدمة من الشركاء الدوليين (المادة ١٩). ولا تنص التشريعات السنغالية على حد أدنى للمخصصات السنوية.

وقد ذُكرت السنغال بالتزامها بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان سلطاتها التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

القطاع العام؛ مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين؛ التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المواد ٧ و ٨ و ١١)

يحدّد النظام الأساسي للوظيفة العمومية الشروط العامة للتوظيف والترقية (المواد ٢٠ و ٢١ و ٣١ إلى ٤٠ من القانون رقم ٦١-٣٣ المؤرخ ١٥ حزيران/يونيه ١٩٦١). وترسي النظم الأساسية الخاصة بمختلف الهيئات الإدارية المعايير الدقيقة الناظمة لهذه العملية (المادة ٢٢ من قانون ١٥ حزيران/يونيه ١٩٦١). وهكذا يجري توظيف بعض الموظفين الحكوميين وكذا القضاة من خلال الامتحانات التنافسية. أما فيما يخص الموظفين العموميين الآخرين، فإن عملية التوظيف

تتم عن طريق تقديم طلب ترشيح إلى الإدارة المعنية. ومن المقرر تنظيم امتحانات شفوية وكتابية للتوظيف الأولي وللترقية. وإلى جانب ذلك، يجري حالياً النظر في إنشاء لجنة تعنى تحديداً بدراسة الترشيحات.

ولم تستحدث السنغال منصة إلكترونية معمة للإعلان عن جميع الوظائف العمومية الشاغرة إلا في قطاع التعليم، حيث يُعلن عن جميع الوظائف الشاغرة في هذا القطاع في البوابة الإلكترونية "ميرادور".

واستحدثت السنغال نظام التناوب على بعض المناصب التنفيذية داخل المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد (المادة ٥ من القانون المنشئ للمكتب) والوحدة الوطنية لتجهيز المعلومات المالية (المادة ٥ من المرسوم المنشئ للوحدة). ويتولى الأعضاء مناصبهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. ويجري التجديد داخل المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد وفق نظام تجديد ولاية نصف عدد الأعضاء. إلا أن المدة القصوى لهذه الوظائف قصيرة نسبياً.

ويشمل معظم التدريبات التمهيدية المتعلقة بمناصب الموظفين العموميين شقاً خاصاً بالتوعية بقواعد السلوك والأخلاقيات. ووضعت أيضاً برامج للتدريب المستمر في مجال المشتريات العمومية. وفضلاً عن ذلك، ينظم المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد حملات لتوعية الموظفين.

وينص القانون الانتخابي على عدم أهلية الأفراد المدانين للترشح لمناصب عمومية بصورة مؤقتة أو نهائية (المادة ١٥٤).

ولم تُرس السنغال بعد معايير صارمة بشأن تنظيم تمويل الأحزاب السياسية.

ويستتبع عدم الامتثال للمقتضيات التي تبين أوجه التضارب بين بعض الوظائف العمومية والخاصة (المادة ٣٨ من الدستور؛ والمواد ٩ إلى ١١ من النظام الأساسي للوظيفة العمومية؛ والمادتان ١٥٧ و ١٥٨ من القانون الانتخابي) ارتكاب جريمة تضارب المصالح (المادتان ١٥٧ و ١٥٨ من القانون الجنائي).

واعتمدت السنغال مدونات قطاعية لقواعد السلوك، لا سيما فيما يتعلق بموظفي الجمارك وإدارة الضرائب. وأدمجت قواعد سلوك في صلب النظام الأساسي للوظيفة العمومية والنظم الأساسية الخاصة أو المحددة لبعض الهيئات الإدارية (القضاة والشرطة والمفتشون العامون الحكوميون، وغيرهم).

وأثناء الزيارة القطرية، كانت المناقشات جارية من أجل اعتماد قانون بشأن منع تضارب المصالح وتوسيع نطاق مفهومه. كما كانت مدونة عامة لقواعد سلوك الموظفين العموميين قيد الإعداد. غير أن مسألة الجزاءات المترتبة على انتهاك المدونة الجاري إعدادها لا تزال بحاجة إلى توضيح.

وتلزم المادة ٣٢ من قانون الإجراءات الجنائية الموظفين العموميين بإبلاغ المدعي العام للجمهورية عن الجرائم التي يتنبهون إليها أثناء أداء وظائفهم. وتكرر مدونة الشفافية في إدارة الأموال العمومية هذا الإلزام (المادة ٧-٣). وعلى الرغم من أن وسائل الإبلاغ عن الجرائم إلى المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد والخط الهاتفي المجاني المخصص للإبلاغ عما يتعلق بعقود الاشتراء

العمومي متيسرة للموظفين العموميين، فإنَّ السنغال لم تنشئ بعد قنوات إبلاغ محدَّدة خاصة بالموظفين العموميين. وعلاوة على ذلك، لا يزال مسعى وضع نظام للتشجيع على الإبلاغ عن الجرائم وحماية المبلِّغين قيد النظر.

وتلزم المادة ٢ من القانون المتعلق بالتصريح بالموجودات بعض الموظفين العموميين بتقديم تصريح بموجوداتهم إلى المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد لدى تولي المنصب وعند نهاية مدة الولاية. وأنشأ المكتب إدارة تتولى تحديداً مهام تلقي التصريحات ومراقبتها وحفظها، ولكن لم تنطلق عملية التحقق بعد. وأرست أيضاً نظم خاصة بتصريح قضاة ديوان المحاسبة بموجوداتهم (المادة ٢٨ من النظام الأساسي لقضاة ديوان المحاسبة) وأعضاء مجلس سلطة تنظيم الاشتراء العمومي (الفقرة الأخيرة من المادة ٧ من المرسوم رقم ٢٠٠٧-٥٤٦ المؤرَّخ ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٧) لدى ديوان المحاسبة. ويلزم الأمر التوجيهي، الصادر عن الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا بشأن قواعد السلوك والأخلاقيات في مجال المشتريات العمومية وتفويض جهات خارجية بأداء خدمات عامة، الموظفين العاملين في مجال الاشتراء العمومي بالإعلان عن أي مصلحة في المشتريات العمومية. إلا أنَّ آلية الإعلان هذه لم تكن قد فعلت بعد أثناء إجراء الزيارة القطرية.

وأرست السنغال مبدأ استقلال السلطة القضائية (المادة ٨٨ من الدستور) ومبدأ الأمن الوظيفي للقضاة (المادة ٦ من النظام الأساسي للقضاة). ويعمل أعضاء النيابة العامة تحت سلطة وزير العدل (المادة ٧ من النظام الأساسي للقضاة).

ويُعَيَّن القضاة عن طريق الامتحانات التنافسية التي تخوّل الالتحاق بمركز التدريب القضائي. وعند انتهاء التدريب يعيَّن القضاة بمرسوم بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاة (المواد ٦ إلى ٨ من القانون الأساسي رقم ٢٠١٧-١١ المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاة). كما يضطلع المجلس الأعلى للقضاة بدور الهيئة التأديبية للقضاة الذين ينتهكون قواعد السلوك الواردة في النظام الأساسي للقضاة (المادة ٢٢ من النظام الأساسي للقضاة والمواد ٩ إلى ٢٠ من القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاة). وأنشأت السنغال كذلك نظاماً لتقييم الأداء سنوياً (المواد ٤٤ إلى ٤٦ من النظام الأساسي للقضاة).

المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة ٩)

يحدد قانون الاشتراء العمومي الشروط التي تحكم الاشتراء العمومي في السنغال. والإجراءات الخاصة بالمشتريات العمومية لا تتسم بطابع مركزي، ويعرض قانون الاشتراء العمومي قائمة بالسلطات المخوَّلة سلطة الاشتراء العمومي (المادة ٢).

وتنص المادة ٥٦ (٣) من قانون الاشتراء العمومي وميثاق الأخلاقيات والشفافية في المشتريات العمومية على مبدأ نشر طلبات تقديم العطاءات على بوابة المشتريات العمومية وفي صحيفة يومية واحدة على الأقل من الصحف الواسعة الانتشار. وعلاوة على ذلك، استحدثت السنغال أداة إلكترونية لإدارة المشتريات العمومية (النظام المتكامل لإدارة المشتريات العمومية)، يمكن لجميع أصحاب المصلحة الاطلاع عليها في عملية الاختيار.

ويؤخذ نموذجياً بإجراءات المناقصات المفتوحة (المادة ٦٠ من قانون الاشتراء العمومي)، وتحدد المادة ٥٣ من هذا القانون الحدود الدنيا التي تصبح عندها هذه الإجراءات إلزامية.

ويعرض قانون الاشتراء العمومي بالتفصيل المعلومات الإلزامية التي يجب أن يتضمنها أي من عقود الاشتراء العمومي (المادة ١٣)، والشروط التي يجب أن يستوفيهها مقدمو العطاءات (المادة ٤٣)، والوثائق التي يجب أن تتضمنها ملفات طلبات العروض (المادة ٥٨).

وينص قانون الاشتراء العمومي أيضاً على إجراءات الطعن وسبل الانتصاف في حال نشوء نزاعات بشأن إرساء العقود وتنفيذ إجراءات الاشتراء العمومي، كما يُلزم بإجراء تسوية ودية أولاً (المادة ١٣٨). وتجري التسوية الودية لدى لجنة تسوية المنازعات التابعة لسلطة تنظيم الاشتراء العمومي (المواد ١٨ إلى ٢٣ من المرسوم رقم ٢٠٠٧-٥٤٦)، بيد أن ليس للطعن أي أثر إيقافي في مرحلة تنفيذ العقد (الفقرة الأخيرة من المادة ١٣٨ من قانون الاشتراء العمومي). فإذا تعذر التوصل إلى تسوية ودية، جاز التماس سبل انتصاف بمباشرة إجراءات قضائية تبعاً للإجراءات التي ينص عليها القانون العادي.

ولا يخضع الموظفون العموميون العاملون في مجال الاشتراء العمومي لاشتراط الإعلان عن المصالح أو التصريح بالموجودات. وينبغي لمقدمي العروض تقديم إقرار يثبت وعيهم بميثاق الأخلاقيات والشفافية في مجال الاشتراء العمومي (المادة ٤٤ (و) من قانون الاشتراء العمومي)، الذي ينص على إلزامية الكشف عن حالات تضارب المصالح (المادة ١-٢ من الميثاق).

وينظم القانون الأساسي رقم ٢٠١١-١٥ المتعلق بقوانين المالية، وأيضاً مدونة الشفافية في إدارة الأموال العمومية، إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية ومراقبة الأموال العمومية. وفي نهاية المطاف يعتمد البرلمان الميزانية، وتتاح المعلومات المتعلقة بهذا القرار للعموم. وقد وضعت السنغال إجراءات للرقابة الداخلية والخارجية. وأنشئت داخل كل مديرية عامة مديريات للرقابة الداخلية، إلا أن تقاريرها ليست متاحة إلا للمديرية العامة المعنية ولوزير المالية. ويتولى ديوان المحاسبة أيضاً مسؤولية الرقابة على عملية اعتماد الميزانية وتنفيذها في جميع مراحلها.

ويجري استحداث "مركز بيانات" معتمد لإصدار شهادات السلامة لمنع حدوث أي تزوير للمحفوظات.

إبلاغ الناس؛ مشاركة المجتمع (المادتان ١٠ و ١٣)

خلال الزيارة القطرية، كان مشروع قانون بشأن الحصول على المعلومات قيد الاعتماد داخل الوزارة المعنية بتعزيز الإدارة الرشيدة. وقد استحدثت بالفعل نظم خاصة بالحصول على المعلومات وتبسيط سبل الحصول عليها داخل بعض الإدارات. فقد أنشأت السنغال، على الخصوص، مركزاً للتوثيق والمعلومات بشأن المؤسسات والحوكمة داخل مديرية العلاقات مع المؤسسات، وهو متاح على الإنترنت، ونظاماً إلكترونياً لتقديم طلبات الحصول على الوثائق الإدارية.

وتنشر العديد من المؤسسات، وخصوصاً المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد والوحدة الوطنية لتجهيز المعلومات المالية وسلطة تنظيم الاشتراء العمومي والمفتشية العامة للدولة وديوان المحاسبة، تقاريرها السنوية.

ويكرس دستور السنغال مبدأ حرية تكوين الجمعيات (المادة ٨). ويُمثل المجتمع المدني في عضوية المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد (المادة ٤ من القانون المنشئ للمكتب)، ويشترك في أنشطة المكتب، لا سيما بصفته ممثلاً للشق المجتمعي في تنظيم حملات التوعية، إلا أن المجتمع المدني لا يُستشار فيما يتعلق باعتماد القوانين أو الميزانية الوطنية.

وفي وقت الزيارة القطرية، كان مشروع قانون بشأن الصحافة في طور الاعتماد.^(١) وأنشأ المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد جهازاً يتولى مهام تلقي الشكاوى والبلاغات عن طريق المراسلات الإلكترونية أو المادية، وخطاً هاتفياً مجانياً وتطبيقاً للأجهزة المنقولة.

القطاع الخاص (المادة ١٢)

أقام ائتلاف القطاع الخاص المناهض للفساد شراكات مع بعض الإدارات، بما فيها المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد، ووقع ميثاقاً بشأن النزاهة مع الإدارة العامة للجمارك والمديرية العامة للضرائب والأملاك. والسنغال طرف في القانون الموحد لمنظمة مواءمة قوانين الأعمال في أفريقيا بشأن قانون الشركات التجارية، وأيضاً في نظام غرب أفريقيا للحسابات، الذي ينص على معايير للمحاسبة.

وقد شرعت بعض الشركات الكبرى العاملة في السنغال في وضع برامج خاصة بالامتثال.

ويبين القانون العام للضرائب الوثائق التي يجب أن تقدمها الشركات والهيئات المحكومة بنظام غرب أفريقيا للحسابات (المادة ٣١). ويجرم استخدام مستندات زائفة (المادة ٣٢ من القانون العام للضرائب والمادتان ١٣٢ و ١٣٥ من القانون الجنائي). ولا يشكل إنشاء حسابات خارج الدفاتر أو إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبينها بصورة وافية، وقيد التزامات مالية دون تبين غرضها على الوجه الصحيح، والائتلاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون، في حد ذاتها أفعالاً إجرامية، لكنها تُعتبر دلائل على ارتكاب الجرم.

وتعرض المادة ٩ من القانون الضريبي قائمة بالتكاليف الجائز اقتطاعها من الوعاء الضريبي. ولئن كانت مبالغ الرشاوى غير مدرجة في تلك القائمة، فإنه لم يرد نص صريح بشأن عدم جواز اقتطاعها من الوعاء الضريبي.

تدابير منع غسل الأموال (المادة ١٤)

أرست السنغال إطاراً تشريعياً لمكافحة غسل الأموال من خلال القانون رقم ٢٠٠٤-٠٩ المؤرخ ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٤ (يشار إليه فيما يلي باسم "قانون غسل الأموال"). إلا أن من

(١) المستجندات عقب إجراء الزيارة القطرية: اعتمد قانون الصحافة في ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧.

اللازم أن تعتمد السنغال، لكي تكفل الامتثال لقانون الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، قانوناً جديداً لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لكي تُدمج في صلب تشريعاتها الوطنية الأمر التوجيهي رقم ٢/٢٠١٥ المؤرخ ٢ تموز/يوليه ٢٠١٥ بشأن اعتماد مشروع القانون الموحد المتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا.

وانطلقت عملية التقييم الوطني للمخاطر في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ولكنها لم تُستكمل بعد.

وتقضي المادة ١ (المصطلحات) من قانون غسل الأموال بأن أي جريمة أو جنحة بموجب القانون تُعتبر جريمة أصلية لغسل الأموال. وتعرض المادة ٥ قائمة بالكيانات الخاضعة لأحكام القانون. وينص القانون على أحكام تسري على عمليات محدّدة في المادتين ١٤ (صرف العملات المادي) و ١٥ (الملاهي ونوادي القمار).

وتنص المواد ٧ و ٨ و ٩ من قانون غسل الأموال والمادة ٤٣ من اللائحة التنظيمية رقم 15/2002/CM/UEMOA الصادرة عن الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا على أحكام تنظم عملية التحقق من هوية الزبائن والمالكين المنتفعين. ويتضمن مرفق بقانون غسل الأموال "ترتيبات تحقق المؤسسات المالية من هوية الزبائن (الأشخاص الطبيعيين) في حالة إجراء معاملات مالية عن بُعد". وتنص المادة ١٠ من القانون على إجراءات مراقبة خاصة للمعاملات التي تنطوي على مدفوعات نقدية لا تقل قيمتها عن ٥٠ مليون فرنك غرب أفريقي (حوالي ١٠٠ ٠٠٠ يورو)، والمعاملات التي لا تقل قيمتها عن ١٠ ملايين فرنك غرب أفريقي وتجري في ظروف غير معتادة.

وأنشأت السنغال وحدة للاستخبارات المالية، اسمها "الوحدة الوطنية لتجهيز المعلومات المالية"، وهي وحدة استخبارات مالية ذات طبيعة إدارية تعمل تحت سلطة وزير الاقتصاد والمالية والتخطيط. وتستمد الوحدة إطارها القانوني من قانون غسل الأموال (المادة ١٦). وحدد المرسوم رقم ٢٠٠٤-١١٥٠ المؤرخ ١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٤ كيفية تنظيم وتشغيل الوحدة. فهي تتمتع بالاستقلال المالي والاستقلالية فيما يتعلق بجميع المسائل التي تندرج ضمن اختصاصها، فضلاً عن الاستقلال في مجال الإدارة.

وتلزم المادة ٢٦ من قانون غسل الأموال بالإبلاغ عن المعاملات المشبوهة، في حين تتناول المواد التالية لها إحالة تقارير المعاملات المشبوهة إلى الوحدة الوطنية لتجهيز المعلومات المالية والإجراءات المتخذة بشأنها.

وتنص المادة ١٥ من القانون رقم ٢٠٠٩-١٦ بشأن تمويل الإرهاب (يشار إليه فيما يلي بـ"قانون تمويل الإرهاب") واللائحة التنظيمية رقم 09/2010/CM/UEMOA الصادرة عن الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا بشأن العلاقات المالية للدول الأعضاء في الاتحاد مع الخارج، على إجراءات خاصة بكشف ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول عبر الحدود. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تخضع عملية النقل المادي عبر الحدود للنقود والسندات المالية التي تساوي قيمتها أو تفوق ٥ ملايين فرنك غرب أفريقي (نحو ١٠ ٠٠٠ يورو) لتصريح خطي يقدمه الناقل

إلى المراكز الحدودية لدى دخول الأراضي الوطنية أو مغادرتها. وتتعلق المادتان ٧ و ٨ من هذه اللائحة التنظيمية، عموماً، بالأموال المحوَّلة إلى الخارج، والتحويلات الإلكترونية للأموال. ولا تخضع خدمات التحويل غير النظامية للأموال، مثل "الحوالة"، للتنظيم.

والسنغال عضو في فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا، وهو هيئة إقليمية مماثلة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وبصفة البلد عضواً في الفريق الحكومي الدولي المذكور، فقد أُجري آخر تقييم لمدى تنفيذه لتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في عام ٢٠٠٧. وسوف يُجرى التقييم القادم في عام ٢٠١٧. والوحدة الوطنية لتجهيز المعلومات المالية في السنغال عضو في مجموعة إيغمونت لوحدات الاستخبارات المالية في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا وفي الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

٢-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- أرست السنغال نظاماً خاصاً بالإعلان عن المناصب الشاغرة فيما يتعلق بتوظيف الموظفين العموميين في وزارة التعليم (البوابة الإلكترونية "ميرادور") (المادة ٧)؛
- أنشأت السنغال بوابة إلكترونية للإعلان عن جميع طلبات استدراج العروض (الاشتراء الإلكتروني) ونظاماً لإدارة المشتريات العمومية متاحاً لجميع أصحاب المصلحة في عملية الاختيار وإرساء العقود ("النظام المتكامل لإدارة المشتريات العمومية") (المادة ٩)؛
- المجتمع المدني ممثلاً في عضوية الجمعية العامة للمكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد، ويشارك في أنشطة التوعية والإعلام في صفوف السكان (المادة ١٣ (١) (د))؛
- وضع المكتب الوطني لمكافحة الغش والفساد تطبيقاً للأجهزة المنقولة من أجل تشجيع وتيسير الإبلاغ عن أفعال الفساد (المادة ١٣ (٢)).

٢-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

يوصى بأن تتخذ السنغال الخطوات التالية:

- تعزيز التنسيق بين سياسات منع الفساد (المادة ٥ (١))؛
- تعزيز استقلالية الهيئة المعنية بمنع الفساد لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة كاملة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له، وضمان تزويدها بالموارد المالية والبشرية الكفيلة بتحقيق الاستقرار وحسن الاشتغال (المادة ٦ (٢))؛
- السعي إلى اعتماد التدابير قيد النظر من أجل تعميم إجراء اختبارات للتوظيف الأوَّلي للموظفين العموميين وترقيتهم والإعلان عن جميع المناصب الشاغرة، في قطاعات غير قطاع التعليم (المادة ٧ (١) (أ))؛
- ضمان التناوب على المناصب التي تُعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة (المادة ٧ (١) (ب))؛

- السعي إلى تعميم التدريب المستمر المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعي جميع الموظفين العموميين بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم (المادة ٧ (١) (د))؛
- النظر في وضع مزيد من المعايير المتعلقة بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها على نحو يكفل تحقيق هدف منع الفساد (المادة ٧ (٢))؛
- النظر في اتخاذ تدابير لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وعلى وجه الخصوص اعتماد قانون لتنظيم تمويل الأحزاب السياسية (المادة ٧ (٣))؛
- السعي إلى اعتماد مشروع القانون المتعلق بمنع تضارب المصالح (المادة ٧ (٤))؛
- السعي إلى اعتماد المدونة العامة لأخلاقيات الموظفين العموميين، والنظر في اتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين الذين ينتهكون أحكام هذه المدونة (المادة ٨ (٢) و(٦))؛
- النظر في إرساء تدابير أو نُظْم تيسر قيام الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أفعال الفساد عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم، والنظر في اعتماد نظام حماية المبلّغين وتشجيعهم، الذي يوجد حالياً قيد النظر (المادة ٨ (٤))؛
- السعي إلى توسيع قائمة الملزمين بالتصريح بالموجودات واستكمالها بالزامية إعلان المصالح (المادة ٨ (٥)، والمادة ٩ (١) (هـ)، والمادة ١١)؛
- النظر في إضفاء أثر إيقافي على التسوية الودية في سياق تنفيذ عقود الاشتراء (المادة ٩ (١) (د))؛
- النظر في تعزيز شفافية عملية اعتماد الميزانية ومراقبة النفقات العمومية (المادة ٩ (٢)، والمادة ١٠ (أ))؛
- اعتماد المشروع المتعلق بإنشاء "مركز بيانات" معتمد لإصدار شهادات السلامة (المادة ٩ (٣))؛
- مواصلة الجهود الرامية إلى منع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، وضمان منع الأفعال المذكورة في الفقرة ٣ من المادة ١٢ عندما يكون الهدف من تلك الأفعال ارتكاب فعل مجرم وفقاً للاتفاقية (المادة ١٢)؛
- النظر في توسيع نطاق استشارة المجتمع المدني في سياق عملية اعتماد القوانين، ولا سيما فيما يتعلق بالميزانية الوطنية (المادة ١٣ (١))؛
- النظر في اعتماد مشروع القانون المتعلق بحرية الصحافة^(٢) (المادة ١٣ (١) (د))؛
- إدراج الأمر التوجيهي رقم 2015/CM/UEMOA/2 المؤرخ ٢ تموز/يوليه ٢٠١٥ في صلب التشريعات السنغالية في أقرب وقت ممكن من أجل سد الثغرات التي تشوب التشريعات الخاصة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب (المادة ١٤ (١) (أ)).

(٢) المستجدات بعد إجراء الزيارة القطرية: اعتمد قانون الصحافة في ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧.

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

- أفادت السنغال بعدم حاجتها إلى المساعدة التقنية من أجل تنفيذ الفصل الثاني من الاتفاقية.

٣- الفصل الخامس: استرداد الموجودات

٣-١ - ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

حكم عام؛ التعاون الخاص؛ الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف (المواد ٥١ و ٥٦ و ٥٩)

أرست السنغال إطاراً تشريعياً ومؤسسياً لاسترداد الموجودات. ويستند التعاون الدولي في هذا المجال إلى المعاهدات ذات الصلة، ولا سيما اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية لعام ١٩٩٢. فضلاً عن ذلك، تكتسب المعاهدات أو الاتفاقات المصادق أو الموافق عليها حسب الأصول، بما يشمل الاتفاقية، فور نشرها، حجية أعلى من حجية القوانين الداخلية، ويجوز تطبيقها مباشرة (المادة ٩٨ من الدستور).

ويوجد قيد النظر مشروع لإنشاء هيئة تعنى باسترداد الموجودات المحجوزة والمصادرة، مستلهمة من نموذج الوكالة الفرنسية لإدارة واسترداد الموجودات المحجوزة والمصادرة.

ويجوز أن تتبادل الوحدة الوطنية لتجهيز المعلومات المالية، بوصفها عضواً في مجموعة إيغيمونت، ما لديها من معلومات سواء عند الطلب أو تلقائياً، وإن كان تقديم معلومات دون طلب مسبق غير منصوص عليه صراحةً في قانون غسل الأموال الحالي (انظر، مع ذلك، المادة ٧٨ من القانون الموحد للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا).

منع وكشف إحالة العائدات المتأتبة من الجريمة؛ وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية (المادتان ٥٢ و ٥٨)

كما يُبين سابقاً، تنص المواد ٧ و ٨ و ٩ من قانون غسل الأموال والمادة ٤٣ من اللائحة التنظيمية رقم 15/2002/CM/UEMOA الصادرة عن الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا على أحكام تنظم عملية التحقق من هوية الزبائن والمالكين المنتفعين. إلا أن قانون غسل الأموال، بصرف النظر عن العناية الواجبة بشأن بعض المعاملات الوارد بيانها في المادة ١٠ منه، لا ينص على واجب العناية العام في التحقق من هوية الزبائن. ومن المقرر أن يدرج هذا الالتزام في القانون الجديد لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (انظر المادة ١٨ وما يليها من القانون الموحد الصادر عن الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا).

ولا يرد في قانون غسل الأموال، خلافاً لقانون تمويل الإرهاب (المادة ١ (٣٣))، تعريف لكبار المسؤولين والمقرّبين منهم، وإن كان التعريف لا يشمل كبار المسؤولين والمقرّبين منهم المواطنين. ويخضع كبار المسؤولين والمقرّبين منهم بموجب المادة ١٣ من قانون تمويل الإرهاب لواجب بذل عناية خاصة. وتستخدم السلطات أدوات تمحيص وبحث معلوماتية لتحديد كبار المسؤولين

والمقررين منهم من الأجانب. وفيما يتعلق بقوائم عقوبات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، تحيل وزارة الخارجية قوائم الأشخاص المعنيين إلى السلطات الرقابية. وتقضي المادة ١٠ من الأمر رقم RB/01/2007 المؤرخ ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الأموال في المؤسسات المالية بأن تولى هذه المؤسسات اهتماماً خاصاً للمعاملات المنجزة مع البلدان و/أو الأقاليم و/أو الولايات القضائية التي تصنفها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية على أنها تتمتع عن التعاون، وأيضاً للمعاملات التي ينخرط فيها أشخاص خاضعون لتدابير تجميد الموجودات.

وتنص المادة ١١ من قانون غسل الأموال على الاحتفاظ بالمستندات لمدة عشر سنوات. وتقضي المادة ١٣ من القانون رقم ٢٠٠٨-٢٦ المؤرخ ٢٨ تموز/يوليه ٢٠٠٨ بشأن النظام المصرفي بأن المؤسسات المالية تخضع لإجراءات الترخيص الممنوح من وزارة المالية. ولا يمكن منح الترخيص ما لم تكن المؤسسة ذات وجود فعلي.

ويرسي القانون رقم ٢٠١٤-١٧ المؤرخ ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤ بشأن التصريح بالموجودات نظاماً لإقرار الذمة المالية بشأن بعض الموظفين العموميين، وينص على عقوبات ملائمة على عدم الامتثال. وتتسم جميع الإجراءات الخاصة بالتصريح بالموجودات بالسرية. ويقتضي فتح شخص مقيم حساباً في الخارج (خارج منطقة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا) الحصول على إذن مسبق (المادة ١٠ من الأمر رقم RFE/08/07/2011 المؤرخ ١٣ تموز/يوليه ٢٠١١ بشأن شروط فتح وتشغيل الحسابات الأجنبية لغير المقيمين، والحسابات المحلية بالعملة الأجنبية للمقيمين والحسابات في الخارج للمقيمين).

وتتلقى الوحدة الوطنية لتجهيز المعلومات المالية بانتظام تقارير عن معاملات مشبوهة من المزمين بالإبلاغ. وتصدر هذه التقارير في الغالب عن المصارف. ووفقاً للمادة ٢٩ من قانون غسل الأموال، تحيل الوحدة، عندما تكشف العمليات وقائع من شأنها أن تشكل جريمة غسل أموال، تقريراً إلى المدعي العام للجمهورية الذي يرفع الأمر إلى قاضي التحقيق فوراً. وتتمتع الوحدة بصلاحيحة إصدار أمر بإجراء تجميد إداري لمدة ٤٨ ساعة لوقف معاملة معينة. وبعد انقضاء هذه المدة، تبقى صلاحية الأمر بالتجميد محوَّلة لقاضي التحقيق وحده.

تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات؛ آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة؛ التعاون الدولي لأغراض المصادرة (المواد ٥٣ و ٥٤ و ٥٥)

بموجب قانون الإجراءات المدنية، تتمتع الدول الأجنبية بالوضع نفسه الذي يتمتع به أي شخص اعتباري آخر. ومن ثم، يمكن أن تكون الدول الأجنبية طرفاً في الإجراءات القانونية، وتخضع للقواعد الإجرائية الداخلية العامة، بما في ذلك فيما يتعلق بالحاجة إلى إثبات مصلحة مشروعة. ومن اللازم توفير ضمان لأداء المحكوم به، ويجب أن تستعين الدولة الأجنبية بمحامٍ مسجل على قائمة رابطة المحامين المحلية. ولا يجوز للدولة الأجنبية، في الوقت الراهن، أن تتصرف باعتبارها طرفاً في الإجراءات القانونية المدنية، وإن كانت الأهلية لرفع دعاوى مدنية تشمل رفع هذه الدعاوى أمام المحاكم الوطنية بغية إثبات الحق في الممتلكات أو ملكيتها أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار. ومن ثم لم تنفذ السنغال المادة ٥٣ (ج) من الاتفاقية.

ويمكن إنفاذ أمر المصادرة الصادر عن محكمة أجنبية بموجب المادتين ٦٥ و ٦٧ من قانون غسل الأموال، وأيضاً بموجب المادة ٢٠ من اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية. وتجوز المصادرة بناء على طلب المساعدة القانونية المتبادلة استناداً إلى المادة ٦٣ من قانون غسل الأموال والمادتين ١٨ و ١٩ من اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. ويجوز للمحاكم المختصة أن تأمر بالمصادرة بموجب المادة ٣٠ من القانون الجنائي بشأن جرائم معينة، بما في ذلك الاختلاس (المادتان ١٥٢ و ١٥٣ من القانون الجنائي)، ولكن الجرائم المعنية لا تشمل الفساد (المادة ١٥٩ من القانون الجنائي). ولا يرد النص على المصادرة دون إدانة جنائية.

ويجوز تنفيذ أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أجنبية بمقتضى المادة ٦٥ من قانون غسل الأموال والمادة ٢٠ من اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. ويجوز تنفيذ طلب تبادل المساعدة من أجل الحجز استناداً إلى المادتين ٦٢ و ٦٤ من قانون غسل الأموال والمادتين ٨٧ مكرراً و ٨٨ من قانون الإجراءات الجنائية. ويجوز إصدار الأمر باتخاذ تدابير مؤقتة دون طلب مسبق استناداً إلى المادة ٨٧ مكرراً من قانون الإجراءات الجنائية.

وتحدد الأحكام السالفة الذكر من قانون غسل الأموال، والقانون الجنائي، وقانون الإجراءات الجنائية، واتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، مضمون طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. وفضلاً عن ذلك، يجوز، بموجب المادة ٩٨ من الدستور، تطبيق الاتفاقية مباشرة.

وقد قدمت السنغال نسخاً من قوانينها ذات الصلة في سياق عملية الاستعراض. ولا يجعل البلد اتخاذ تدابير خاصة بالمصادرة والحجز مشروطاً بوجود معاهدة بهذا الشأن.

ومع أن تشريعات السنغال لا تنص صراحةً على إمكانية أن تتاح للدولة الطرف الطالبة، قبل وقف أي تدبير مؤقت، فرصة لعرض ما لديها من أسباب تستدعي الإبقاء على ذلك التدبير، فإن هذا المقتضى يستوفى من خلال التطبيق المباشر للاتفاقية. وتكفل حماية حقوق الأطراف الثالثة حسنة النية في الفقرة الأخيرة من المادة ٦٢ والفقرة ٣ من المادة ٦٣ والفقرة ٣ من المادة ٦٥ من قانون غسل الأموال، والمادة ٤٦٦ من قانون الإجراءات الجنائية، والمادة ٢٠ (٢) من اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

إرجاع الموجودات والتصرف فيها (المادة ٥٧)

يجوز أن تُرجع السنغال الممتلكات المصادرة عن طريق التطبيق المباشر للاتفاقية. وتقضي المادة ٦٦ من قانون غسل الأموال بأن الممتلكات المصادرة تؤول عادةً إلى دولة السنغال، ولكن من الوارد أن تقرر الاتفاقات المبرمة مع الحكومة الطالبة للمساعدة خلاف ذلك. وفيما يتعلق بالموجودات المحجوزة، يجوز أن يطلب الطرف في الدعوى المدنية أو أي شخص يدعى أن له حقاً في أشياء خاضعة لإدارة القضاء، بما في ذلك الدولة الأجنبية، إلى قاضي التحقيق إرجاع تلك الأشياء إليه (المادة ٨٩ من قانون الإجراءات الجنائية).

وتكفل حماية حقوق الأطراف الثالثة حسنة النية وحقوق المالكين الشرعيين في الفقرة الأخيرة من المادة ٦٢ والفقرة ٣ من المادة ٦٣ والفقرة ٣ من المادة ٦٥ من قانون غسل الأموال والمادة ٤٦٦

من قانون الإجراءات الجنائية والمادة ٢٠ (٢) من اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، و يبقى تنفيذ طلبات التعاون، من حيث المبدأ، مجانياً. ومع ذلك، ليس ثمة ما يمنع السنغال من أن تقطع النفقات المعقولة التي تتكبدها في عمليات التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية المفضية إلى إرجاع الممتلكات المصادرة أو التصرف فيها.

٣-٢- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- وضع سجل للحسابات المصرفية يحتفظ به المصرف المركزي لدول غرب أفريقيا، ويتضمن جرداً لبيانات جميع البطاقات المصرفية والحسابات الجارية لزيائن المؤسسات القائمة بالإبلاغ (المادة ٥٢)؛
- بموجب قانون الإجراءات المدنية، تتمتع الدول الأجنبية بالوضع نفسه الذي يتمتع به أي شخص اعتباري آخر (المادة ٥٣).

٣-٣- التحديات التي تواجه التنفيذ

يُوصى بأن تقوم السنغال بما يلي:

- إدراج الأمر التوجيهي رقم 2/2015/CM/UEMOA المؤرخ ٢ تموز/يوليه ٢٠١٥ في صلب التشريع السنغالي في أقرب وقت ممكن من أجل سد الثغرات التي تشوب قانونها الخاص بغسل الأموال (المادة ٥٢ (١)، والمادة ٥٦)؛
- إدراج كبار المسؤولين والمقرّبين منهم المواطنين ضمن تعريف كبار المسؤولين والمقرّبين منهم (المادة ٥٢ (١))؛
- تحديد هوية المالكين المنتفعين بصورة منهجية بدل الاقتصار على الحالات التي يشوبها الشك (المادة ٥٢ (١))؛
- النظر في تحويل المدعي العام صلاحية تجميد المعاملات المشبوهة (المادة ٥٢ (١)، والمادة ٥٨)؛
- اتخاذ ما يلزم من تدابير للاعتراف بمطالبة دولة طرف أخرى بحققها في ممتلكات باعتبارها مالكة شرعية لها (المادة ٥٣ (ج))؛
- إدراج جميع الأفعال المحرّمة وفقاً للاتفاقية، بما في ذلك الفساد (المادة ١٥٩ من القانون الجنائي) في قائمة الجرائم التي يجوز للمحاكم أن تأمر بشأها بالمصادرة بموجب المادة ٣٠ من القانون الجنائي (المادة ٥٤ (١) (ب))؛
- النظر في السماح بالمصادرة دون إدانة جنائية في حالات معينة (المادة ٥٤ (١) (ج))؛
- النظر في إنشاء هيئة تُعنى باسترداد الموجودات المحجوزة والمصادرة (المادة ٥٧).

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

أفادت السنغال بعدم حاجتها إلى المساعدة التقنية من أجل تنفيذ الفصل الخامس من الاتفاقية.