



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
11 May 2017
Chinese
Original: French

实施情况审议组
第八届会议
2017 年 6 月 19 日至 23 日，维也纳
议程项目 2
审议《联合国反腐败公约》实施情况

提要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 提要.....	2
佛得角	2

* 因技术原因而于 2018 年 3 月 1 日重新印发。



二. 提要

佛得角

1. 导言：佛得角在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

佛得角共和国于 2003 年 12 月 9 日签署了《联合国反腐败公约》，于 2008 年 4 月 1 日批准了该《公约》，并于 2008 年 4 月 23 日向联合国秘书长交存了批准文书。

根据《宪法》第 12 条，正式批准或核准的条约一经发布则优先于国内法律。

佛得角是西非的一个岛屿国家，其所在群岛由十座火山岛组成。佛得角位于大西洋，靠近毛里塔尼亚和塞内加尔海岸，国土面积约为 4,000 平方公里，居民人数达 500,000 人。佛得角是一个实行代议制半总统制的民主国家。

佛得角在第一个审议周期内接受了审议（CAC/COSP/IRG/I/2/1/Add.36）。

实施《公约》第二章和第五章的国家法律尤其包括：2015 年 11 月 11 日批准《刑法典》的第 4/2015 号法令；2015 年 11 月 11 日批准《刑事诉讼法》、《选举法》和《公职人员道德和行为守则》的第 5/2015 号法令；批准《公共采购法》的第 88/VII/2015 号法；关于资产追回的第 18/VIII/2012 号法；关于刑事事项方面国际司法合作的第 6/VIII/2011 号法；2016 年 3 月 24 日关于洗钱的第 120/VIII/2016 号法；以及关于政治职务担任者财富公共监督的第 139/IV/95 号法。

预防和打击腐败的主要机构是司法部、国家警察总署、金融情报机构、佛得角银行、审计法院和金融监察总局。

2. 第二章：预防措施

2.1. 关于所审议条款实施情况的评述

预防性反腐败政策和做法；预防性反腐败机构（第五和第六条）

佛得角尚未制定预防腐败国家战略。然而，佛得角的某些机构已经实施了一般性预防政策，其中包括与预防腐败和善治有关的要素。这些机构包括，除其他外，刑事调查警察局、检察院、司法监察员、审计法院、金融监察总局以及海关总署反欺诈股。但是，这些机构的政策并非专门针对腐败行为，因此也没有得到协调。

虽然佛得角尚未制定国家战略，但开展了多项腐败评估，包括非洲开发银行于 2012 年开展的反腐败机制评估以及 AfroSondage 于 2013 年和 2015 年开展的腐败概念评估。

佛得角是《非洲联盟预防和打击腐败公约》的缔约方，也是非洲联盟腐败问题咨询委员会的成员。该国还是《西非国家经济共同体（西非经共体）国家反腐议定书》的缔约方。佛得角海关总署还是世界海关组织的成员。

佛得角先前曾设立了一个负责打击腐败的国家机关，但后来该机关被解散。佛得角尚未设立专门负责执行预防性反腐败政策的新机构。

佛得角经提醒后注意到，其有义务将可协助其他缔约国制定并落实预防腐败具体措施的主管机关的名称和地址告知联合国秘书长。

公共部门；公职人员行为守则；与审判和检察机关有关的措施（第七、第八和第十一条）

《基本公务员法》（2009年7月27日第42/VII/2009号法）确定了所有公职人员的一般征聘标准（第26条）。通过公开的竞争性征聘程序填补岗位空缺。

根据针对各类公职人员的具体规定制定了有关遴选以及培训应聘成功者的规则。例如，在海关领域，一旦完成遴选，就将提供六个月的学术培训，随后是为期一年的技术培训（《职位、职业和薪金计划》第22条），在此期间，海关官员能够了解到与伦理道德有关的问题。

《公职人员职位、职业和薪金计划》确定了公职人员薪酬的相关标准以及公职人员征聘的正式标准，比如强制提交出生证明、犯罪记录以及构成相关档案的其他文件。金融情报机构的主席任期为三年，可续聘一次（第9/2012号法令第6条）。

《宪法》规定了与共和国总统和国民议会议员选举资格有关的一般标准（第110条和第117条）。《选举法》规定了有无资格的具体标准（第405条及以下各条）。不过，担任政治职务的人员只有在被判刑事罪的情况下才被剥夺资格，10年之内不得参加国民议会的选举（第405条）。

《选举法》规定了有关资助总统候选人、政党、联盟、公民群体提议的名单上的人员以及代表和选举管理人员的严格标准（第125条和第127条）。提供或接受非法资助的自然人将受到与适用于腐败的处罚相同的处罚（《选举法》第297条）。然而，这一点不适用于法人。

公共机关人员、公务员和公职人员必须向其上级或其所属机构的负责人说明可能引起利益冲突的任何情况，并且，他们不得参加可能涉及其个人利益的诉讼程序（6月20日第2/95号法令第23至第25条、第29条和第30条）。任何法律行为或合同，一经发现存在利益冲突，即可予以废除（第2/95号法令第30条）。

此外，上述人员不得参与私营部门组织的与其公务一致或存在冲突的职业活动（第2/95号法令第24条）。然而，佛得角尚未制定任何关于禁止原公职人员在私营部门开展或担任与其以往职能直接相关的职业活动或职务的一般性规则。不过，一些内部条例载有此类禁令。比如，部长在结束任期后不得马上在中央银行就职。

2015年，佛得角通过了《公职人员道德和行为守则》，并分发给各公共机关。该《守则》规定了一般准则，并整合了适用于整个公共机关体系的一般性原则。不过，各机关负责通过各自载有适用于其工作人员的具体规则的守则。此外，该《守则》不适用于当选成员，因为他们不符合“公职人员”的定义（《刑法典》第362条）。

佛得角规定担任政治职务的人员须每年申报利益、资产和收入（1995年10月31日第139/IV/95号法第3条）。然而，根据1990年10月6日第85/III/90号法第2条的定义，只有小部分公职人员在要求申报的范围内。

佛得角的法律规定了所有司法人员保持独立原则和法官任期保障原则（《宪法》第211条以及2011年2月14日第88/VII/2011号法第4条）。《法官规约》（2011年

2月14日第2/VIII/2011号法）规定了法官遴选与征聘、法官廉政义务、禁止利益冲突以及取消法官资格程序的相关细则（第28条和第29条）。

若出现违反廉政规则的情形，高级司法委员会将采取纪律措施。这些措施的严厉程度可至解雇。高级司法委员会还负责按照公开的竞争性征聘程序审查入选的应聘人员档案。这些档案尤其包括应聘人员的犯罪和违警记录。

检察官向总检察长报告，而不向司法部长报告。总检察长由共和国总统任命，但既不向共和国总统报告，也不向政府报告（《宪法》第226条）。此外，检察官没有任期保障。

公共采购和公共财政管理（第九条）

《公共采购法》规定了佛得角公共采购的条件。公共采购程序分散执行。该法规定，任何招标程序必须以适当方式进行宣传（第24条）。因此，佛得角正在开发一个电子采购系统（电子采购），以建立无纸化招标程序，并确保尽可能广泛地宣传这些程序及其操作方法（第199条）。

《公共采购法》还规定了编制和批准文件的义务（第41条）以及事先确定参与条件的义务。该法规定了各类合同所需的标准（第30条）、资料（第45至第53条）以及文件类型（第40条）。

佛得角对内部争议程序作了规定。争议案件将交由公共采购管理局的争议解决委员会处理（第183条）。委员会可决定中止招标程序或暂停履行合同。然而，这一决定并非必然；相反，只有在实行招标程序时产生了公共利益冲突或因履行合同而产生了公共利益冲突，才能作出这种决定。

《预算法》又称作《预算通过基本法》，该法是在第78/V/98号法的基础上通过的。第29/2001号法令，即《公共会计法》，规定了获取与公共产品预算、财务或资产相关管理的所有操作有关的证明文件并将其储存10年的义务（第90条和第123条）。对内部（自我监测和审计）和外部的系统性行政控制和司法监督（第29/2001号法第110条和第120条），特别是法院审计的行政控制和司法监督作了规定（第78/V/98号法第28条）。

佛得角建立了存储证明文件的电子系统，以防止文件伪造。此外，还规定必须将文件原件保存10年。

定期公布有关预算和财务管理的信息，包括通过公众可使用的电子手段公布这类信息（第29/2001号法第89条）。

公共报告；社会参与（第十条和第十三条）

《公共采购法》规定了与公共采购（第24条和第25条）有关的程序公开原则。可在这方面作出的决定提出质疑（第182条）。这些质疑将交由公共采购管理局的争议解决委员会处理（第183条）。第29/2001号法令确立了预算和财务管理相关信息公开原则。

此外，设立了“公民之家”政府办公室，以作为协调广大公众与政府行政机关间关系的“一站式服务机构”（10月29日第35/2007号法令）。公民可向该机构提交个人申诉以及信息获取请求。

佛得角还开发了若干移动应用程序，以便于公众获取对其而言最重要的信息。

自1981年起，佛得角的法律规定了结社自由原则和加入工会的权利。可自由成立代表民间社会的任何机构，并享有表达自由。还规定了新闻出版自由。此外，金融情报机构负责为民间社会开展与打击洗钱有关的培训和提高认识活动。还制作了电视广告，以提高公众对打击洗钱的认知。

最后，海关当局还开通了免费电话专线，为举报违法行为，包括匿名举报提供便利。

私营部门（第十二条）

《商业公司法》载有相关规定，即私人公司有义务保持会计账簿和记录准确无误，以便确保账目的完整性和真实性（第92条和第93条）。

2016年3月24日关于洗钱的第120/VIII/2016号法（下称“《洗钱法》”）还规定私人公司有义务向检察机关和司法机关提供信息并与其开展合作，特别在冻结和没收措施方面（第31条），并有义务举报可疑交易（第34条）。

对于建立地下账户、进行地下或未经充分确认的交易、记录不存在的支出、在不正确标明对象的情况下负债、使用假文件以及故意在法律规定的期限前销毁账簿的行为，不直接以刑事制裁论处。然而，对于任何商业或贸易主体而言，这种行为被视为违反了应该采取正规核算方法的义务（《商业公司法》第80、第102和第103条）。违反这一义务应受处罚：商业风险可招致100,000至10,000,000佛得角埃斯库多的罚款，即约980至9,800美元（《商业公司法》第559条），不过，管理机构的成员个人和集体均对这类行为负有责任（《商业公司法》第171条）。

《商业公司法》和《税收法》没有提及禁止对构成贿赂的费用实行税款扣减。然而，对于构成佛得角法律所规定的刑事犯罪的行为，均不实行税款扣减，例如贿赂国内外公职人员（《刑法典》第363条第(3)款和第364条第(4)款）。

预防洗钱的措施（第十四条）

《洗钱法》涵盖了洗钱的各个方面，并在原则上完全符合国际反洗钱标准。该法规定了一种基于风险的办法，并设定了尽职调查的三个层次（标准、加强和简化）。根据《洗钱法》第2条(o)款的规定，被判处监禁的任何违法行为都可构成洗钱罪的上游犯罪。

佛得角设立了一个金融情报机构。该机构是一个行政型金融情报机构，其法律依据是2012年3月20日第9/2012号法令，这部法令废除了先前的第1/2008号法令。

《洗钱法》的第5条列出了监管机关。佛得角银行（中央银行）是金融机构、律师协会以及《洗钱法》第4条特别提到的作为指定的非金融企业和专业人员的其他机构的监督机关。金融情报机构是所有其他实体的监督机关。然而，在国别访问期间，该机构没有足够的能力根据《洗钱法》第5条(j)款的规定检查受其监督的各实体执

行反洗钱标准的情况。此外，考虑到国家规模较小，让 10 个机关共同承担洗钱监管任务似乎不太合适（第 5 条(a)款至(j)款）。

《洗钱法》第 9 条和第 11 条规定了侦查和监测现金和流通票据跨境转移的措施。特别是，这些条款要求个人和企业报告超过 1,000,000 佛得角埃斯库多（约 10,000 美元）的现金跨境转移情况。《洗钱法》第 9 条和第 27 条对电子资金转账作了一般性规定。

佛得角是西非反洗钱政府间行动小组的成员，该小组是一个类似于金融行动特别工作组的区域机构。作为西非反洗钱政府间行动小组的成员，佛得角执行金融行动特别工作组的建议。

2.2. 成功经验和良好做法

- 提供或接受非法资助的自然人将受到与适用于腐败的处罚相同的处罚（第 7 条第(3)款）
- 数字版证明文件的原件必须保存 10 年（第 9 条第(3)款）
- 海关当局开通了免费电话专线，为举报违法行为，包括匿名举报提供便利（第 13 条第(2)款）。

2.3. 实施方面的挑战

建议佛得角：

- 考虑通过一项国家战略，以确保各类反腐败政策的有效性和协调性（第 5 条第(1)款）
- 考虑确定并推广反腐败的具体做法，例如提高认识和教育活动（第 5 条第(2)款）
- 确保设立预防腐败的机构（第 6 条）
- 努力加强易滋生腐败的某些岗位的征聘系统，并酌情确保针对某些岗位实行轮岗制（第 7 条第(1)款(b)项）
- 确保建立有关公职人员候选人的标准，以期预防腐败（第 7 条第(2)款）
- 考虑规定在法人违反有关资助总统候选人、政党、联盟、公民群体提议的名单上的人员以及代表和选举管理人员的规则的情况下对其适用的处罚（第 7 条第(3)款）
- 考虑在一段合理时期内对原公职人员开展职业活动或在私营部门任职作出一般性禁止，只要这类活动或职务与这些公职人员在任期内曾经担任或监管的职能直接有关（第 7 条第(4)款以及第 21 条第(2)款(e)项）
- 致力于将当选成员列入“公职人员”的定义，以确保 2015 年通过的《道德和行为守则》也充分适用于这类人员，或为其通过专门的守则（第 8 条第(2)款）

- 努力将利益、资产和收入申报的适用范围扩大到涵盖更多类别的公职人员（第 8 条第(5)款）
- 继续努力提高公共行政的透明度，特别是在公民获取信息的权利、为此目的的程序简化和信息公开方面（第 10 条）
- 采取措施加强预防涉及私营部门的腐败，特别是加强执法机构与私营实体在洗钱问题以外的各方面的合作，促进制定旨在维护私营实体廉政的标准和程序，提高私营实体的透明度，防止滥用私营实体管理程序的行为并将其定为刑事犯罪，以及防止发生利益冲突（第 12 条第(1)款和第(2)款）
- 加强公共部门以外的个人和团体的积极参与并推广反腐败宣传活动（第 13 条）
- 考虑设立一个单独的金融监管机关，或将这项职能委托给佛得角银行，并为其提供必要的资源（第 14 条第(1)款）
- 考虑授予金融情报机构责令执行行政冻结的权力或阻止在特定时期内执行某项交易的权力（第 14 条第(2)款、第 54 条第(2)款(b)项和第 58 条）。

2.4. 为改进《公约》实施情况而查明的技术援助需要

- 对被授权预防腐败的机构开展能力建设活动，以便它们能够评估该国在这方面的情况，制定国家战略并予以有效执行（第 5 条）
- 协助设立一个预防腐败的机构（第 6 条）
- 协助推进行程和信息无纸化并简化信息获取（第 9 条和第 10 条）
- 收集统计数据。

3. 第五章：资产追回

3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

一般规定；特别合作；双边和多边协定和安排（第五十一、第五十六和第五十九条）

原则上，资产追回由两个机构负责：根据 2012 年 9 月 13 日第 18/VIII/2012 号法的规定设立的资产追回办公室和财产管理办公室。依照上述法第 2 条的规定，资产追回办公室由国家刑事调查总局进行监督，其职能与刑事警察机构的类似。然而，在进行国别访问时，该办公室尚未充分发挥职能。该办公室是一般司法基金办公室的组成部分，其职能是在国家程序或国际司法合作相关文书的框架内管理被扣押的财产（2012 年第 18/VIII 号法第 11 条）。

金融情报机构可以在有请求和无事先请求的情况下交流信息（《洗钱法》第 53 条）。

佛得角已经签署并批准了一些关于国际合作的公约，特别包括 1992 年的《西非国家经济共同体刑事事项互助公约》。

预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二和第五十八条）

《洗钱法》第 2 条第(1)款(e)项对“实际所有人”的概念作了定义。《洗钱法》第 12 条至 15 条对核实顾客及实际所有人的身份作了规定。第 12 条规定了在开始建立业务关系时核实实际所有人身份的义务。第 15 条述及顾客尽职调查的义务。

《洗钱法》第 2 条第(1)款(t)项和第(2)款对“政治公众人物”的概念作了定义，该概念是第 24 条的主题。该定义包括国内政治公众人物。根据《洗钱法》第 22 条第(3)款，应加强对政治公众人物的尽职调查。然而，在确认外国政治公众人物的身份方面仍然存在问题，因为当局在确认此类人员身份时没有使用先进的筛查或检索软件工具。尽管外交部确实会将政治公众人物名单转交监管当局，但这仅适用于转交联合国安全理事会综合制裁名单。这种做法无法确保外国政治公众人物名单的持续更新和全面无遗。

《洗钱法》规定了一种办法，并设定了尽职调查的三个层次（标准、加强和简化）。该法第 22 条对加强尽职调查作了规定。加强尽职调查始终适用于远程交易，包括那些可以为匿名交易提供便利的远程交易，还适用于涉及政治公众人物的交易、与第三国金融和银行机构开展的相关银行交易以及各管理和监督机关指定的任何其他交易（《洗钱法》第 22 条第(3)款）。

《洗钱法》第 25 条规定了将文件至少保存 7 年的义务。佛得角禁止设立“空壳银行”（有名无实的银行）（《洗钱法》第 17 条）。

外国资产不在资产申报的范围内。

金融情报机构有能力接收、处理并分析可疑金融交易的报告，并将其转交总检察长。在大多数情况下，可疑交易由银行部门报告。该机构自 2017 年 2 月 1 日起成为金融情报机构埃格蒙特集团的成员。作为该集团的成员，该机构可与其他成员合作而无需具体的合作协定。不过，该机构已经与若干个金融情报机构签订了协议（包括，除其他外，葡萄牙、法国、尼日利亚、安哥拉和巴西的金融情报机构。该机构没有权力责令执行行政冻结或阻止在特定时期内执行某项可疑交易。只有检察官有权阻止执行某项可疑交易（《洗钱法》第 32 条第(2)款）。

直接追回财产的措施；通过没收事宜的国际合作追回资产的机制；没收事宜的国际合作（第五十三、第五十四和第五十五条）

根据《民事诉讼法》，外国国家与任何其他法人具有同等地位。因此，它们与任何人一样也能成为法律诉讼的当事方，并须遵守一般性内部议事规则，包括与证明正当利益的需求有关的内部程序规则。此外，外国国家还可根据《民事诉讼法》提起民事诉讼。法律诉讼当事方能够向国家法院提起民事诉讼的能力，以便确立财产的产权或所有权并提出补偿或损害赔偿。

2011 年 8 月 29 日《国际司法合作法》（第 6/VIII/2011）号法）的第 91 条及以下各条管辖外国判决的执行。对于外国法院签发的没收令，可根据《国际司法合作法》第 94 条以及 1992 年《西非国家经济共同体刑事事项互助公约》第 20 条的规定予以执行。

《刑事诉讼法》载有关于扣押犯罪所得财产和资产的规定（第 243 条及以下各条）。

《刑法典》第 98 条和第 99 条载有关于没收的规定。《洗钱法》规定了针对洗钱的冻结和没收措施（第 45 条和第 59 条）。根据《洗钱法》第 57 条第(2)款，对于财产、存款或资产，在无法确定其来源是否合法或被告向司法机关提供关于其经济和财务状况的虚假信息的情况下，将推定这些财产、存款或资产的来源是非法的。

佛得角的法律没有对直接执行外国法院签发的冻结令或扣押令作出规定。然而，佛得角可在另一缔约方的请求下冻结或扣押财产。根据《国际司法合作法》第 108 条，法官可在检察院的要求下，下令采取保存和保管扣押物品所需的任何临时措施，以便确保执行法官关于没收的判决。

《国际司法合作法》决定了司法协助请求的内容（第 23 条和第 149 条）。该法第 4 条规定，佛得角在国际合作方面，受其加入的国际条约、公约和协定的管辖，如果没有此类文书，则其受该法的规定管辖。因此，《刑事诉讼法》是次要法律依据。

《宪法》第 12 条规定，国际条约、公约和协定优先于国内法。因此，可将《公约》作为法律依据。

该法第 6 条规定了拒绝合作请求的情形，而该法第 23 条规定了可准许此类请求的情形。

佛得角的法律没有就能否在取消任何临时措施前给予提出请求的缔约国陈述其赞成继续执行该措施的理由的机会作出规定。不损害善意第三方的权利受《洗钱法》第 56 条、《国际司法合作法》第 28 条第 3 款以及《西非国家经济共同体刑事事项互助公约》第 20 条的保护。

资产的返还和处置（第五十七条）

根据《反腐败公约》第三十一条或第五十五条（《洗钱法》第 47 条第(3)款和第 49 条第(4)款以及《国际司法合作法》第 106 条和第 158 条）的规定，佛得角可返还没收的财产。根据《洗钱法》第 47 条第(3)款的规定，没收的财产通常由请求国和佛得角平分。但是，该规则仅适用不存在对此另有规定的某条约或公约的情况。《反腐败公约》可被视作这种公约。

《洗钱法》第 56 条和《国际司法合作法》第 28 条保护不损害善意第三方的权利以及合法所有人的权利。《国际司法合作法》第 26 条规定，原则上应免费执行合作请求。然而，无论如何佛得角都可以扣除为返还或处置没收的财产而实行的调查、起诉或司法程序所产生的合理费用。

3.2. 成功经验和良好做法

- 政治公众人物的定义包括国内政治公众人物（第 52 条第(1)款）
- 根据《民事诉讼法》，外国国家与任何其他法人具有同等地位。

3.3. 实施方面的挑战

建议佛得角：

- 建立一个适当的机制，以确保充分确认所有外国政治公众人物的身份（第 52 条第(1)款）
- 确保主管机关，特别是反洗钱监管机关（包括金融情报机构和博彩监察总局），具备履行其职能所需的资源（第 52 条第(1)款）
- 考虑采取必要措施，要求在外国金融账户拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的公职人员向有关机关报告这种关系（第 52 条第(6)款）
- 对直接执行外国法院签发的冻结令或扣押令作出规定（第 54 条第(2)款(a)项）
- 规定佛得角在取消任何临时措施前，应尽可能给予提出请求的缔约国陈述其赞成继续执行该措施的理由的机会（第 55 条第(8)款）
- 考虑授予金融情报机构责令执行行政冻结的权力或阻止在特定时期内执行可疑交易的权力（第 58 条）。

3.4. 为改进《公约》实施情况而查明的技术援助需要

- 制定没收财产重新估价及其公开拍卖的程序。
-