



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
20 February 2018
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第九届会议
2018年6月4日至6日，维也纳
临时议程*项目2
审议《联合国反腐败公约》实施情况

内容提要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 内容提要.....	2
所罗门群岛.....	2

* CAC/COSP/IRG/2018/1。



二. 内容提要

所罗门群岛

1. 导言：所罗门群岛在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

所罗门群岛于 2012 年 1 月 6 日加入《公约》。《公约》于 2012 年 2 月 5 日生效。所罗门群岛在实施情况审议机制第一个周期的第四年受到审议（[CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.3](#)）。

所罗门群岛于 1976 年获得自治权，并于 1978 年 7 月 7 日脱离大不列颠及北爱尔兰联合王国，实现政治独立。在独立之际，所罗门群岛根据 1978 年《所罗门群岛独立令》通过了《宪法》。该国实行二元制。

《宪法》系最高法律，凡与《宪法》不一致的其他任何法律，其不符之处均为无效。《宪法》第 75 节授权所罗门群岛国家议会颁布法律适用条文，包括习惯法和维护“所罗门群岛的和平、秩序和善治”的法律。自 1961 年 1 月 1 日起生效的联合王国议会法律根据《宪法》附则 3 予以通过，受《宪法》和所罗门群岛国家议会法律的制约。

《宪法》附则 3.2 承认普通法和衡平法的原则和规则，尽管所罗门群岛各法院采用司法判例法律原则，但英国法院在所罗门群岛独立后作出的任何宣判并不具约束力。由于缺乏全面的案例和统计数据，往往只能审议立法合规性。

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（第五和六条）

所罗门群岛成立了指导委员会，由总理办公室领导，由公共部门、民间社会和私营部门代表协调监督议会于 2017 年 3 月一致核可的《国家反腐败战略》。《国家反腐败战略》重点关注五个优先领域，涉及第一个实施情况审议周期提出的建议和《公约》的其他强制性规定。《国家反腐败战略》中有一项详细的实施计划以及监测、评价和报告框架，进一步阐述将颇有助益。善治和反腐败原则也载入了《国家发展战略》。

拟议的反腐败立法仍有待颁布，不过多种腐败犯罪已载列于《刑法》（第 91、258 和 374 节）。没有中央法律改革进程，但各部委可以在其权限范围内发起审议。监察员办公室有权审议行政程序和机制的充分性。

没有设立单独的反腐败机构。《反腐败法案》草案寻求建立所罗门群岛反腐败独立委员会。目前，所罗门群岛皇家警察部队下属反腐败调查机构领导所有反腐败调查。监察员负责调查对公共部门弊政的投诉，而领导守则委员会调查对公职人员不当行为的投诉，包括利益冲突、滥用官方信息和不披露资产。领导守则委员会和监察员也均可主动发起调查。审计长办公室负责审计公共账户。

监察员不受任何人或部门的指挥或控制，且拥有独立预算，但需要说明的是，总理可能出于国家安全的理由下令停止一项调查（《宪法》第 98 条）。

通过负责完善问责制和促进公职人员廉正的政府廉正工作组论坛进行协调。由监察员办公室领导的打击腐败委员会为高级官员提供一个论坛，为预防腐败制定更有成效和效率的协作方式。

所罗门群岛参与有助于预防腐败的区域举措和组织，其中包括：亚行/经合组织反腐败举措、亚太反洗钱工作组、采掘工业透明度倡议、太平洋岛屿法律干事网络、太平洋岛屿论坛秘书处、太平洋金融情报机构协会、太平洋检察官协会、太平洋共同体秘书处和太平洋最高审计机关协会。

所罗门群岛被提请注意其有义务告知秘书长该国可协助其他缔约国制定和实施预防腐败具体措施的机关的名称和地址。

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、八和十一条）

公务员制度委员会任命公职人员，包括他们的确定、撤职和纪律控制。公共部门招聘和征聘流程择优录取、透明且具包容性，并对公务员制度委员会负责（2006 年《公务员制度委员会（修正案）条例》第 22 条）。薪级表和起叙一级的初次任用基于受教育水平，并编入了法典（一般命令，第五章，第 1 和 2 节）。制定了针对所有人力资源决定的上诉机制（2006 年《公务员制度委员会（修正案）条例》第 14、15 和 16 条）。由于没有对个人选拔、轮岗和培训规定任何具体的程序，人们认为尤其容易出现腐败。

经总理同意后，由公务员制度委员会任命各政府机构的常务秘书（《宪法》第十四章，第 128 条）。《宪法》（第十四章，第 129 条）还规定了检察官、检察长、警察局长和审计长的任期。

为公共事业雇员提供一些培训方案。雇员要想被选中参加培训，从而获得晋升资格，必须向公务员制度委员会提交提案，然后该委员会有义务确保择优选拔（《公务员制度委员会条例》第 42、43 条）。

《宪法》（第 48 和 49 条）概述了民选公职候选人取得资格和被取消资格的标准，并载有竞选议会议员的资格标准。2014 年《政党廉正法》制定了政党法规，包括财务报告要求，并设立了监督合规委员会。政党委员会发布了廉正标准，适用于各政党所有成员（2014 年《政党廉正标准》）。

一部行为守则作为指导公职人员行为的行政文件，适用于所有公职人员，并规定针对违反该守则的纪律措施，包括撤职（《公务员行为守则》第 6 页）。虽然该守则要求向负责官员举报欺诈、不当行为，或任何其他不恰当的行为，并禁止报复善意举报人员（第 10 页），但没有制定措施或制度以促进公职人员向主管部门举报腐败行为，或保护举报人员。一些机构和组织另外制定了自身的守则。所罗门群岛政府也为公共部门管理人员发布了信息，比如纪律程序指南。

所有公职人员，包括议会议员，受 1999 年《领导守则（补充规定）法》管辖。《领导守则》要求资产披露，包括礼品和在公司担任的任何管理者职位，以及政府或公司合同（第 8 条）。领导守则委员会有权要求获取更多的资产披露信息，并调查

不当行为指控（第 7、9 和 10 条）。违反《领导守则》者可被课以罚款。另外，《刑法》载列了一项关于利益冲突的条款，适用于所有公共部门雇员（第 26 章）。

司法部门成员和检察长也属于《领导守则》管辖。此外，2004 年《治安法庭法官手册》等文件规定了司法部门伦理原则。对犯有不当行为的法官可予以免职，由书记官长在首席法官的指导下，对投诉进行内部调查，并由首席法官对补救措施做出最终裁定。检察官须遵守《领导守则》的要求和公务员一般行为守则。此外，检察官受一份实务手册管辖，检察长监督培训、纪律和行使检察裁量权的相关事项。

公共采购和公共财政管理（第九条）

在所罗门群岛，采购系统是分散的。不存在国家采购立法，但 2013 年《公共财政管理法》责成财政和国库部部长“制定采购细则和条例”，并通过《2013 年 8 月财务通报》第 7 章予以发布。财政部网站登载了采购的标准形式。政府在 2013 年制定了一份题为《所罗门群岛政府采购和合同管理手册》的指南。目前，尚无任何法律禁止对公开招标限定价格，唯一来源采购占全部采购的 10%。此外，国有企业不必遵守许多现行规则。也没有采购决定国内复审和上诉制度。《国家反腐败战略》要求起草新的采购立法，并在 2019 年之前提交议会。

金额超过 100,000 所罗门群岛元（约为 12,000 美元）和高达 500,000 所罗门群岛元的采购须得到部长级招标委员会的批准。超过 500,000 所罗门群岛元的采购须得到中央招标委员会的批准。凡超过 100,000 所罗门群岛元的采购均须通过竞标。低于 100,000 所罗门群岛元的采购由相关部委的常务秘书决定。

财政部长每年需根据各部委提供的信息，以提交议会批准的拨款法案的形式提出收入和支出概算（《宪法》第 102 条）。《公共财政管理法》概述了预算编制流程。财政和国库部负责编制、管理和监测年度预算。该法规定，一个财政年度的国家预算至少应在该财政年度结束前两个月以前提交议会（《公共财政管理法》第 48 条）。前六个月支出的预算审议应不迟于该财政年的第七个月发布。上年全年的审议应在新财政年度的前四个月内发布（第 52 条第 1 款(b)项）。

自 2013 年起，各部委均须成立预算实施委员会。各委员会的作用是，根据《预算战略》中所载的财政和经济展望，确定各自部委应处理的优先领域。

《公共财政管理法》还规定设立内部审计办公室。该办公室必须根据国际专业实务框架（2016 年《公共财政管理（内部审计）条例》第 13 条第(1)款）履行所有职能。尽管根据 2013 年《选区发展基金法》进行分配的资源应符合支出汇报要求，但目前尚无任何有效机制来审计和监督这些支出。

目前没有立法要求在特定时期内常规维护政府财务记录。

公共报告；社会参与（第十和十三条）

尽管《国家反腐败战略》已确认，但所罗门群岛尚未制定信息获取/知情权专项立法，不过这仍是一项普遍原则。

在所罗门群岛，对记录的普遍方法是，除非记录属于特定记录保密或机密性立法的管辖范围，否则可对公众开放。所罗门群岛制定了《官方保密法》，规定错误披露官方机密信息属于犯罪行为（第 5 节）。内阁文件被视为严格保密，必须取得接触机密文件许可才能获取这些文件（2005 年《所罗门群岛内阁手册》第 7 节）。根据《国家档案法》，已提交供永久保存的正式记录在 30 年内不得公开，除非经总理批准后档案咨询委员会另有决定（第 8 条第(1)款）。

议会、财政和国库部等一些政府部门已在网上发布了有关其运行的信息。然而，大部分部委并没有官方网站。

在社会参与公共决策过程方面，《宪法》第 70 条要求议会各项程序公开进行。议会议事规程规定，公众和媒体人士可作为观众旁听议会会议。作为惯例，民间社会可就待立法案和决策陈述意见。

民间社会代表作为指导委员会成员参与《国家反腐败战略》的起草和实施。该战略还寻求动员公民尽可能向“政策过程”建言献策。此外，《国家反腐败战略》旨在在各级教育中推行反腐败课程。

所罗门群岛定期纪念国际反腐败日，包括通过关于腐败及其影响的广播提高认识方案和公共讨论小组。领导守则委员会不定期开展公共认识提高和宣传方案，就腐败的影响和举报投诉教育公众。领导守则委员会和监察员均没有运作的网站。

私营部门（第十二条）

《公司法》要求各公司在其注册办事处保存一些文件，包括过去七年内的所有会议记录和决议（第 112 条）。公司董事需确保保存了正确的会计记录（第 124 条）。《公司法》的实施由公司登记官加以监督。

根据《刑法》，如果记录不存在的支出、使用伪造文件、蓄意破坏记账文件以及录入误认对象的负债的意图是行骗或进行欺诈，则禁止实施这些行为（第 305 条）。

根据《公司法》颁布的条例指导财务报表的编制。上市公司的财务报表必须遵守国际标准，或说明如何及为何不遵守（2010 年《公司条例》第 9 和 10 条）。

根据《国家反腐败战略》，必须与私营部门合作。指导委员会有两位成员是私营部门的代表。《国家反腐败战略》将要求私营部门投资者实施反腐败合规方案。未能遵守者将受到制裁。此外，在政府招标中中标的任何公司或人员也需遵守法律和行政条例。《国家反腐败战略》还要求为私营部门公司组织反腐败合规方案培训。

所罗门群岛未明确禁止对构成贿赂的支出实行减税。

预防洗钱的措施（第十四条）

2002 年《洗钱和犯罪所得法》是综合的监管和监督制度，设立了监督金融服务业监管的反洗钱委员会与接收和调查可疑交易报告的金融情报机构。该法要求金融机构和现金交易商均需向金融情报机构报告任何可疑的交易（《洗钱和犯罪所得法》第 14 条）。《洗钱和犯罪所得法》2010 年修正案扩展了金融机构和现金交易商的定义。

《洗钱和犯罪所得法》要求金融机构、现金交易商和在某些事项中协助客户的法律从业人员核实任何进行资金转移的客户的身分。任何种类的资金转移均须列明发起人信息（2010年《洗钱和犯罪所得法》第12、12A、12I和13B条）

所罗门群岛金融情报机构遵循一种行政模式，是埃格蒙特小组成员。该机构官员参与了库克群岛和斐济的培训与交流方案。该机构还与菲律宾、印度尼西亚、中国台北（台湾）和斯里兰卡的金融情报机构达成了谅解备忘录。

《货币申报法》（第16条）要求携带货币金额达到或超过50,000所罗门群岛元进入或离开所罗门群岛者以规定的形式向授权人员进行申报。该法规定了对未能申报或伪报行为的制裁（第3条第(3)款）。

所罗门群岛是亚太反洗钱工作组的成员。2016年，所罗门群岛对反洗钱和反恐融资措施进行了自我评价，2018年将进行亚太反洗钱工作组第二次相互评价。

2.2. 成功经验和良好做法

- 在利益攸关方广泛协商之后，在最高层通过《国家反腐败战略》（第六和十三条）
- 为监察员办公室单独设立预算，以确保其财政独立性（第六条）
- 《领导守则》具有强制性，领导守则委员会进行问责和监督（第八条）

2.3. 实施方面的挑战

建议所罗门群岛：

- 制定全面的《国家反腐败战略》监测、评价和报告机制，并划拨足够的资源以确保其有效实施和独立性（第五条）
- 通过适当的反腐败立法，以进一步实施《公约》（第五条）
- 考虑采取措施，明确预防腐败机构（包括监察员办公室和领导守则委员会）的任务授权，加强其独立性并为其划拨足够的资源，考虑是否可能建立一个反腐败独立委员会（第六条）
- 对于担任特别容易发生腐败的公共职位的人员，努力采取甄选和培训程序以及酌情对这类人员实行轮岗的程序（第七条）
- 考虑制定措施或制度（包括通过立法），以便于公职人员向有关部门举报腐败行为并为举报疑似腐败行为的人员（举报人）提供保护（第八条第四款）
- 考虑修订采购立法，解决价格限定问题，加强竞争性程序，并将适用范围扩大至国有企业（第九条第一款）
- 加强公共采购制度，包括通过公开分发关于采购程序的资料、招标和合同决标的资料，例如通过电子采购流程（第九条第一款）

- 在公共采购制度内，建立有效的国内复审和上诉制度，并提供法律追索和救济，以解决遵守适用规则和程序方面的争端（第九条第一款）
- 审查并采取适当措施，促进按照《选区发展基金法》分配的公共资源管理的透明度和问责制（第九条第二款）
- 考虑采取措施，规定在特定期限内常规维护政府财政记录（第九条第三款）
- 继续考虑采取全面的立法和行政措施，以便加强信息获取，进一步实施《国家反腐败战略》，并制定准则和工具，使公共机构确保可有效及时地获取信息（第十、十三条）
- 考虑采取措施，确保并加强定期公开报告参与防止腐败的政府机构（包括监察员办公室、领导守则委员会和财政部）的活动（第十条）
- 考虑采取其他措施，防止滥用关于公共机关向私营实体颁发商业活动许可证和执照的程序，并促进特许使用金支付方面的透明度和问责制，尤其是在自然资源采掘业（第十二条第二款第(四)项）
- 考虑采取其他措施，以防止私营部门的利益冲突（第十二条第二款第(五)项）
- 确保禁止对构成贿赂的支出实行减税（第十二条第四款）
- 通过《国家反腐败战略》，尤其是通过推动公共决策进程、公众意识措施和公共教育方案，继续加强社会在预防腐败方面的参与度（第十、十三条）
- 采取其他措施，确保公众知悉相关的反腐败机构，确保制定举报程序（包括匿名举报程序）并公之于众（第十三条第二款）

2.4. 在改进《公约》实施方面认明的技术援助需要

收集统计数据。

3. 第五章：资产的追回

3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

一般条款；特别合作；双边和多边协定和安排（第五十一、五十六和五十九条）

所罗门群岛金融情报机构的任务是与其他国家交流和洗钱及资助恐怖主义相关的金融情报。《洗钱和犯罪所得法》赋予法院与外国法域合作的权力（第 54 条），该法第 23 条优先于银行保密规定。

反洗钱委员会有权批准向拥有类似于金融情报机构的权力、职能和职责的外国政府部门或机构或国际组织披露任何报告或资料（《洗钱和犯罪所得法》第 11I 条）。自行向另一缔约国发送信息没有任何立法依据，因此，只有在收到正式请求后方

可发送信息。

所罗门群岛未将《公约》视为相互执法合作的法律依据，但正在审议加强国际合作的措施，并与若干外国执法机构签署了谅解备忘录，包括通过美拉尼西亚先锋集团。

预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二和五十八条）

金融机构、现金交易商和法律从业人员应核实每个客户的身份、保留客户记录，并持续审查开展的所有交易（2010年《洗钱和犯罪所得法》第12、12I条）。

《金融机构法》要求中央银行在颁发经营许可证前采取大量措施，以确保所有金融机构（包括代理行服务）合法经营（第12D条）。然而，法律并未要求银行或金融机构要在所罗门群岛实体经营，也没有关于空壳银行的法律定义。尽管如此，不具约束力的《所罗门群岛金融情报机构准则》明确建议金融机构不要与没有实体的机构建立银行关系。

《洗钱和犯罪所得法》2010年修正案将“政治公众人物”的定义扩展至包括所罗门群岛和其他国家的个人。金融机构、现金交易商和法律从业人员应制定风险管理制度，能够确定客户是否是政治公众人物。如果是，他们必须采取其他监测行动（第12C条第(1)款(c)项）。

尽管《领导守则》要求某些类别的公职人员遵守财产披露制度，但没有立法或其他条款规定应在必要时与其他缔约国主管机关分享此类资料，以便调查、索取和追回腐败罪所得，除非具有管辖权的法院下达命令。尽管财产披露制度要求披露金融账户的所有权益以及在外国持有的财产，但未要求保存此类账户或财产的适当记录。

《洗钱和犯罪所得法》第11H节规定，所罗门群岛金融情报机构有权向银行和所涵盖的机构索取资料、记录和报告。第11K节进一步授权其审查此类记录。第11H(2)(h)节规定，该机构的权力包括代表所罗门群岛，为了《洗钱和犯罪所得法》的目的，向任何政府机构、执法机构、监督主管部门，或另一国家的审计主管部门寻求信息。

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、五十四和五十五条）

没有立法规定其他缔约国可以向所罗门群岛法院提起申诉，以索求损害赔偿或获得损害补偿，但若由所罗门群岛注册从业律师代理，缔约国可以直接提起诉讼要求财产或损害赔偿。

《刑事事项互助法》第13节规定，可执行外国没收令或禁止令。凡在外国生效的没收令，所罗门群岛均予以承认。该法未区分基于定罪和非基于定罪的没收令。

总检察长有权依据其认为合适的条款和条件，以准许司法协助请求可能会损害所罗门群岛的主权、安全或其他基本的公共利益为由，全部或部分拒绝这一请求（《刑事事项互助法》第4节）。如果总检察长没有及时收到足够的证据或财产价

值微不足道，也可以拒绝请求。

《刑事事项互助法》第 7 节详细规定，没收请求应载列待追查、限制、扣押或没收的财产的详情，以及认为该财产在被请求国的理由；如果请求限制或没收资产，应载列涉案罪行的详情，尤其是针对该罪行开启的任何调查或诉讼，并附上任何相关限制令或没收令的副本。

所罗门群岛针对没收事宜提供合作并不以订立条约为条件。作为英联邦成员，所罗门群岛可原则上适用《英联邦内刑事事项互助计划》，但目前尚未使用过。

针对缔约国有合理依据的请求，检察长可请求下令冻结或扣押财产，以最终的没收令为准（《洗钱和犯罪所得法》第 49 节）。《洗钱和犯罪所得法》第 70、75 和 77 节授权总检察长采取措施，根据请求协助外国在所罗门群岛查明据认为是在该国实施严重犯罪所得的财产。

所罗门群岛在审议过程中提供了相关法律。《洗钱和犯罪所得法》第 36 节保护善意第三方的权利。

对于提供援助，没有规定最低价值门槛。所罗门群岛未将《公约》作为国际合作的法律依据。《刑事事项互助法》第 4(2)(c)节规定，在以可能干扰所罗门群岛正在进行的调查或诉讼为由推迟执行请求前，应先与请求国磋商。

资产的返还和处分（第五十七条）

尽管所罗门群岛没有国际资产追回的经验，但已建立法律框架确保采取适当措施。《洗钱和犯罪所得法》第 34 节规定，如果下令没收的财产属于注册财产，除非满足适用的注册要求，否则该财产按照衡平法归属所罗门群岛政府，但按照法律不归属所罗门群岛政府；检察长有权将所罗门群岛政府登记为财产所有者，包括执行任何应由转移此类财产权益的个人执行的任何文书。

《洗钱和犯罪所得法》第 36 节保护善意第三方的权利。第 36 节规定，对待没收财产申张权益的任何人员可申请法院发布命令，宣告发布命令时该人员权益的性质、程度和价值。“人员”的定义包括任何公共机构、公司或协会以及任何法人或非法人社团（《释意和通则法》第 16 条第 1 款）。如果没收令已经发布并执行，主管法院应下令，归还申请人权益涉及的全部或部分财产；或向申请人支付与申请人权益等值的金额。

尽管没有立法依据规定可放弃请求国的最终判决要求，但根据《刑事事项互助法》，如果有充分合理的证据表明资产由另一缔约国所有，则仍然可以归还资产。

所罗门群岛一直并将继续负担执行司法协助请求的一般费用。此外，如果产生的费用十分可观或高昂，可与请求国磋商。目前，所罗门群岛尚未与其他国家签订双边或多边协定。

3.2. 成功经验和良好做法

- 所罗门群岛实行非基于定罪的没收，以及基于外国没收令和请求的没收（第五十四条）。

3.3. 实施方面的挑战

建议所罗门群岛：

- 要求金融机构在所罗门群岛保持实体运营，附属于受监管金融集团，以便获得运营许可证（第五十二条第四款）
- 考虑采取其他措施，允许主管机关与其他缔约国分享按照《领导守则》获得的财产披露信息（第五十二条第五款）
- 考虑采取措施，要求公职人员披露与其外国金融账户相关的任何权益或签名或其他权力，并对此类账户保持适当记录（第五十二条第六款）
- 鉴于所罗门群岛的二元制特点，确保针对《公约》开展必要的国内化进程，为司法协助和没收及资产追回事宜的国际合作提供法律依据（第五十五条第六款和五十九条）
- 考虑赋予总检察长法定权力，即在掌握的信息可以协助发起或开展针对《公约》所载罪行的调查、诉讼或司法程序时，总检察长有权在未经事先请求的情况下，主动向外国主管机关传送资产追回相关信息（第五十六条）

3.4. 在改进《公约》实施方面认明的技术援助需要

收集统计数据。
