



安全理事会

Distr.: General
20 March 2006
Chinese
Original: English

2006年3月20日安全理事会关于反恐怖主义的
第1373(2001)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

反恐怖主义委员会收到了贝宁根据第1373(2001)号决议第6段提交的第三次报告(见附件)。请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会关于反恐怖主义的
第1373(2001)号决议所设委员会
主席

埃伦·玛格丽特·洛伊(签名)



附件

[原件：法文]

2006年3月15日贝宁常驻联合国代表团给反恐委员会主席的普通照会

贝宁常驻联合国代表团向安全理事会反恐委员会主席致意，并谨转递题为《贝宁关于安全理事会第 1373(2001)号决议执行情况报告的补充资料》的报告(见附文)。

该报告由贝宁主管机关提供，列有反恐委员会索要的补充资料。

附文

贝宁共和国外交和非洲一体化部国际组织司联合国处

贝宁关于安全理事会第 1373 (2001) 号决议执行情况报告的补充资料

本文件列有反恐委员会在审阅贝宁第二次反恐报告后索要的补充资料，考虑到了反恐委员会的各项关切。

1. 概述向国民议会提交的反洗钱法草案及其通过情况

反洗钱法草案共分六编，是防止通过经济系统循环利用非法来源资金的一个法律框架。

该法各项规定适用于在从业过程中实施、控制或提议开展某种业务，造成资金储存、交易、投资、兑换或任何移动的任何自然人或法人，既包括金融部门，也包括非金融部门，特别是从事某些活动的法律从业人员、资金转运者、高档物品经销商和娱乐机构等。

绪言编和第一编阐述洗钱的定义、主要用语和一般性条款(目的和适用范围)。其中将洗钱及串通、伙同和同谋未遂行为定为刑事犯罪。

第二编“防止洗钱”(第 6 至 15 条)规定金融机构识别客户(经常和临时)的程序，以及保存业务证明文件的条件。还规定金融机构必须制订内部防范方案，以便更好地侦查洗钱活动。

第三编“侦查洗钱”(第 16 至 34 条)规定侦查洗钱作业和举报可疑交易的程序，以及责任人和国家应尽的责任。还规定在洗钱调查中解除职业秘密。此外，本编还规定设立国家金融情报处理单位(金融情报室)。

金融情报室是一个常设机构，由六名成员组成，其中包括提供秘书服务的西非国家中央银行(西非央行)的一名代表，以及两名调查员。金融情报室成员以专职方式履行职责，任期三年，可连任一次。在履行职责时，金融情报室将利用国家各个反洗钱部门(警察、宪兵、海关、国家司法机关)中由主管部长以法令形式指定的现职通讯员网络。

西非央行金融情报室总部将确保在共同体一级协调金融情报室的活动，还将负责汇总和综合各国金融情报室提出的定期报告。综合报告至少每年编写一次，介绍西非经济和货币联盟(西非经货联盟)内的资金情况。西非央行可通过这些报告，提出有助于各国金融情报室开展情报交换、相互合作和协调行动的指导方针。

第四编“强制措施”(第 35 至 45 条)规定对自然人和法人的行政和刑事处罚措施，还规定预审法官有权依法采取保全措施，包括扣押或没收与洗钱罪行有关的财产等。

在适用于自然人的处罚方面，洗钱罪行属于轻罪，应处三至七年监禁，可并处相当于洗钱作业所涉财产或资金价值三倍的罚金。这些刑罚也适用于串通、伙同或同谋实施洗钱罪行的行为。

选择这些刑罚是因为根据当今国际趋势，有必要严厉打击洗钱行为，同时也在西非经货联盟全体成员国中保持刑罚的惩戒性，以促进开展真正的国际司法合作。例如，在确定剥夺自由刑的最低刑和最高刑时，考虑了在打击贩毒收益洗钱方面对西非经货联盟大多数成员国(贝宁、布基纳法索、尼日尔、塞内加尔和多哥)适用的现行国家立法。

罚金方面则采用金额不固定的做法，最高罚额由实际有形参数决定，例如容易确定的资金或财产价值等。

某些与洗钱行为有关的活动也定为刑事犯罪，例如向犯罪行为人透露可疑交易举报或其后续情况等，但其处罚轻于对洗钱罪行的处罚。对洗钱罪行及相关活动的处罚都可并处刑期不同的补充刑罚，如禁止居留或剥夺公民权、民事权和家庭权等。

在加重洗钱罪行的情节方面，量刑时考虑了原罪行的性质。例如，当原罪行应处剥夺自由刑的刑期高于洗钱罪行的刑期时，将按犯罪行为人知晓的原罪行量刑。

相反，当洗钱罪行的主犯或从犯交代洗钱罪行，帮助查明其他案犯并避免其实施犯罪时，可免于或减轻处罚。确认法人为洗钱行为承担刑事责任的原则，是西非经货联盟绝大多数成员国有效打击洗钱的一个决定性因素。

第五编专论国际合作。制订国际反洗钱战略是使国家刑事政策行之有效的必然结果。这意味着要起草一个国际规范框架，提出共同和整套刑事政策的原则和法律依据，以促进、协调和安排国家反洗钱政策，因为洗钱现象的国际性要求各国订正各自管辖权准则(设立近乎普遍的管辖权)，并积极同其他国家协作，消除在相关诉讼方面，特别是管辖权冲突、罪犯移送和证据散布方面的所有障碍。

第五编又分为四章，30条(第46至75条)。其目的是促进西非经货联盟各成员国相互协商和共同行动，同时拓展共同体和国际一级在惩治犯罪方面的互助关系。

因此，有关条款借鉴了西非经货联盟成员国几乎都是缔约国的主要国际公约所确定的基本原则。这些公约包括：

- 1961年9月12日在塔那那列佛签署的《司法合作公约》；
- 1988年12月20日《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》；

- 1992年7月29日在达喀尔签署的《西非国家经济共同体刑事事项司法协助公约》;
- 1994年8月6日在阿布贾签署的《西非国家经济共同体引渡公约》;
- 2000年12月15日在巴勒莫通过的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。

除国际管辖外,司法互助(第53至70条)和引渡(第71至75条)也是国际合作的主要支柱。有关基本概念已在第46条关于国际管辖的基本原则中表述。这项原则的结论之一是在执行统一法律等方面,将西非经货联盟八个成员国构成的共同体空间视作一个单一和同一的领土。这样一来,当洗钱罪行在共同体范围内实施时,任何一个成员国的司法机构都可以对被捕罪犯进行审判。国际管辖原则的一个基本内容是第47条所述的诉讼转移。这项措施旨在更加有效地安排已经开始或尚在打算的司法诉讼,以便能够在最适合的成员国切实提起诉讼。

在司法互助方面,本编建立了便于合作开展洗钱调查的机制,要求成员国互通情报和证据,协力完成调查工作。本编还认同在西非经货联盟内任何地点进行的审判,使每个成员国都能执行其他成员国作出的惩治决定。在引渡方面,第71条界定了引渡的条件,第72条规定根据普通法原则灵活实施引渡程序。在消除非法收益方面,本编准许尽最大可能地没收犯罪资产并归没收国所有。此外,其他条款(第64条)还规定,应请求引渡国的请求,被请求引渡国有责任下令采取一切临时措施,保全有关的财产。

最后,第六编阐述法律草案的结尾条款。

2. 金融情报室和其他金融情报机构的关系

金融情报室和其他金融情报机构的关系已在反洗钱统一法案第三编中确定。

第三编：侦查洗钱

第一章：国家金融情报处理单位

第16条：金融情报室的设立

以法令形式设立国家金融情报处理金融情报室),隶属财政部长。

第17条：金融情报室的职责

金融情报室是在职权范围内拥有财政自主权和自主决策的行政管理部门,负责收集和处理有关洗钱网络的金融情报。

金融情报室的职责是:

- 负责收集、分析和处理有关责任人作出的可疑交易举报,确定可疑举报所涉交易的起源或性质;

- 收集完成任务所需的任何其他有用信息，特别是监管机关和司法警察提供的信息；

- 要求有关责任人及任何自然人或法人提供他们所掌握的可充实可疑举报的信息；

- 定期自行或委托研究本国境内洗钱手段的变化情况；

金融情报室发出关于重新审查国家反洗钱政策的通知，并为此提出提高反洗钱有效性所需的任何改革措施。

金融情报室编写定期报告(至少一季度一次)和年度报告，分析各国和国际上反洗钱活动的发展，并评估收到的举报。这些报告将提交给财政部长。

第 18 条：金融情报室的组成

金融情报室由六名成员组成，即：

- 一名来自财政部海关司、国库司或税务司，有中央管理司司长头衔的高级官员，担任金融情报室主任；

- 一名来自司法部，精通金融问题的法官；

- 一名来自贝宁共和国安全部的高级法警；

- 一名来自西非央行的代表，担任金融情报室秘书；

- 一名来自财政部的海关稽查员，担任调查员；

- 一名来自贝宁共和国安全部的法警，担任调查员；

金融情报室成员以专职方式履行职责，任期三年，可连任一次。

第 19 条：金融情报室的通讯员

金融情报室在履行职责时，可利用警察、宪兵、海关部门以及反洗钱斗争中必不可少的国家司法机关和任何其他部门的通讯员。通讯员由主管部长以法令形式按现职指定，协同金融情报室履行职责。

第 20 条：保密

金融情报室成员和通讯员宣誓后就职，对收到的信息保守秘密，不将这些信息用于除本法规定用途之外的其他用途。

第 21 条：金融情报室的组织和运作

金融情报室的地位、组织和经费来源由设立金融情报室的法令确定。金融情报室的内部运作规则由财政部长核准的一项内部条例确定。

第 22 条：金融情报室的经费来源

金融情报室的资源主要由国家、西非经货联盟各机构和发展伙伴提供。

第 23 条：西非经货联盟成员国金融情报室之间的关系

金融情报室必须：

- 应西非经货联盟成员国的正式请求，在国家一级对可疑举报进行调查，并通报任何有关的信息和资料；
- 将有关其工作的定期(季度和年度)报告转交西非央行，由西非央行汇总后，向西非经货联盟部长理事会通报。

第 24 条：金融情报室和第三国金融情报部门之间的关系

金融情报室可按对等原则与第三国负责接收和处理可疑举报的金融情报部门交换信息，后者也必须保守职业秘密。

金融情报室同第三国情报部门达成协议，必须事先经财政部长批准。

第 25 条：西非央行的作用

西非央行的作用是促进金融情报室之间的合作，负责协调金融情报室的反洗钱行动，并汇总金融情报室编写的报告。西非央行和金融情报室一道参加国际反洗钱机构的会议。西非央行编写的汇总报告将返回联盟成员国金融情报室，以丰富金融情报室的资料库。西非央行还将据此编写定期报告，向联盟部长理事会通报反洗钱斗争的发展变化。定期报告另有一个版本，供民众和可疑举报的责任人参考。

第二章：可疑交易举报

第 26 条：举报可疑交易的义务

第 5 条所述自然人或法人必须根据本法确立的条件，按照财政部长以法令形式确定的举报方式，向金融情报室举报：

- 他们所掌握的可能源自洗钱的资金和任何其他财产；
- 可能属于洗钱进程的财产交易；
- 他们所掌握的来自洗钱交易、且疑似用于资助恐怖主义的资金和任何其他财产。

上述自然人或法人的职员在知情后必须立即通知上级领导。

即使无法延缓上述交易的执行，或是在交易完成之后才发现这一交易涉及可疑来源的资金和任何其他财产，上述自然人或法人也必须向金融情报室举报上述交易。

这些举报是保密的，不得向资金所有人或交易人透露。任何可改变自然人或法人在举报时所作判断，以及会加强或减弱可疑程度的信息，都必须立即通知金融情报室。

根据本法以外案文向有关当局作出任何举报，都不得免除第 5 条所述自然人或法人履行本条规定的举报义务。

第 27 条：向金融情报室传送举报

第 5 条所述自然人或法人可通过任何一种书面手段向金融情报室传送举报。通过电话或任何其他电子手段作出的举报必须在 48 小时内书面确认。

这些举报主要说明以下情况：

- 交易已执行的原因；
- 可疑交易的执行日期。

第 28 条：处理传送到金融情报室的举报和阻止执行交易

金融情报室应确认任何书面可疑举报，立即处理和分析收到的信息，并在必要时要求举报人以及任何公共机关和(或)监管机关提供补充资料。

在特殊情况下，金融情报室可根据掌握的重大、连贯和可靠信息，在举报人所述执行日期之前阻止执行任何交易。这一阻止应以书面形式通知举报人，阻止执行交易的期限最长不超过 48 小时。

如果没有提出阻止，或在 48 小时内举报人没有收到预审法官的任何裁定，举报人可执行交易。

第 29 条：可疑举报的后续

当交易显示可能构成洗钱罪行的行为时，金融情报室将向共和国检察官传送一份关于这些行为的报告，由检察官立即转给预审法官。除可疑举报外，这份报告将附上所有有用的文件资料。在有相反证明之前，举报人的身份不得在这份报告中出现。

金融情报室将及时向可疑举报的责任人通报调查结果。

第 30 条：免除善意作出可疑举报的责任

第 5 条所述自然人或法人的职员或领导根据本法的规定，善意传送信息或作出任何举报，可免除违反职业秘密应受的任何处罚。

对于按照前款所述条件行事的第 5 条所述自然人或法人的职员或领导，不得提起任何民事或刑事诉讼，也不得给予任何职业处罚，即使司法机关根据前款所述举报作出的裁决没有导致任何定罪。

此外，不得以根据第 28 条阻止交易造成物质和(或)精神损害为由，对前款所述个人提起任何民事或刑事诉讼。

即使无法证明所举报的行为具有犯罪性质，或者这些行为被赦免或被裁定不予起诉、免于起诉或宣告无罪，本条的各项规定也全盘适用。

第 31 条：善意作出可疑举报所产生的国家责任

善意作出的可疑举报经证实直接给自然人或法人造成损害，其责任由国家承担。

第 32 条：免除因执行某些业务而产生的责任

第 5 条所述自然人或法人及其领导或职员在执行可疑业务前已根据本法作出可疑举报，除非他们与洗钱行为人勾结，不得以洗钱为名对他们提起刑事诉讼。

第 5 条所述自然人或法人应司法机关或负责侦查和惩治洗钱行为的国家官员的要求，根据司法授权执行业务，也适用前款的处理办法。

第 33 条：调查措施

为确证原罪行和洗钱罪行，预审法官可依法下令在一段时间内采取各种行动，且不受职业秘密阻碍。这些行动主要包括：

- 当确有迹象显示银行账户和类似账户被用于、或可能被用于同原罪行或本法所定罪行有关的交易时，对这些账户进行监视；
- 当确有迹象显示某些人参与原罪行或本法所定罪行时，检查这些人使用或可能使用的计算机系统、网络和服务；
- 调阅公文书或私人文书以及银行、财务和商业文件。

预审法官还可下令扣押上述文书和文件。

第 34 条：解除职业秘密

即使有相反的法律或条例规定，第 5 条所述自然人或法人也不得以职业秘密为由，拒绝向监管机关和金融情报室提供信息或作出本法规定的举报。

调查期间由预审法官下令或在其监督下索取有关洗钱行为的信息，也适用前款的处理办法。

3. 贝宁缔结的多边刑事事项司法互助协定

贝宁是多项多边司法互助协定的缔约国，包括：

- 1992年7月29日在达喀尔签署的《西非国家经济共同体刑事事项司法互助公约》。贝宁尚未批准该公约。
- 1994年8月6日在阿布贾签署的《西非国家经济共同体引渡公约》。贝宁尚未批准该公约。
- 贝宁、多哥、加纳和尼日利亚《四方引渡公约》。
- 《联合国反腐败公约》。贝宁于2005年8月12日批准该公约。
- 2000年12月15日在巴勒莫通过的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。

4. 防止伪造和假冒旅行证件的法律和行政措施

贝宁有三种旅行证件：

- 国家警察局和各省政府发放的国民身份证，用于在西非经共体所有15个成员国中旅行；
- 由国家警察局(移民服务处)独家发放的普通护照；
- 由外交和非洲一体化部独家发放的外交和公务护照。

为避免和防止旅行证件被假冒和伪造，贝宁采取了许多措施。立卷所需文件必须证明申请者的原籍、国籍和实际居住地。移民服务处从2002年6月开始逐步推行旅行证件电脑化。国民身份证和普通护照的发放工作已经电脑化。在侦测设备的帮助下，移民服务处自2002年起再也没有发现假冒的旅行证件。

对于由外交和非洲一体化部独家发放的外交和公务护照，贝宁已采取措施推行护照发放电脑化。根据国际民用航空组织的标准和西非经共体的建议，目前正在制作新版的外交和公务护照。

5. 边境管制

贝宁边境出入通道众多，直接导致大量无合法证件的外国人涌入贝宁。其中大部分人在贝宁定居，没有居留证明，有时还参与或亲自实施犯罪。内政部已采取措施，对整个边境和各大城市进行管制，但由于缺少适当的边境监视设备，行动的效力受到阻碍。

第二个问题是有关贝宁境内外国人管理制度的立法。为此已成立一个委员会负责修订这项制度。一项法令草案已提交共和国总统签署。

6. 建立武器弹药管理制度的法律草案进展情况

国家防止小武器扩散委员会已考虑最高法院提出的意见。这项法案将立即提交部长会议审查，经部长会议通过后再转交国民议会。

7. 12项反恐公约的批准情况

贝宁批准了12项反恐公约中的11项，但《刑事和刑事诉讼法》已采纳12项公约的所有相关规定。在起草这项法律时，联合国毒品和犯罪问题办事处两次派专家从维也纳来到贝宁，向国家起草委员会提供协助。目前，技术工作已经完成，对这项法律的研究也已列入国民议会议程。

此外，禁止化学武器组织秘书处和美国国家主管机关的一个技术援助小组于2005年12月1日至3日访问贝宁，协助起草执行1993年1月13日《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》的法律草案。这项法律草案完成后将立即提交部长会议批准，然后再转交国民议会。

8. 援助需求

反恐委员会在援助贝宁方面选定的领域可予保留。这些领域包括：

- 设立国家金融情报处理单位(金融情报室)。在有关金融情报室的反洗钱法草案通过之前，贝宁需要为这一机构培训专家；
- 建立一个反恐中心局，并为此培训专家和提供设备；
- 通过培训，使贝宁金融情报室的工作人员达到国际标准；
- 在边境监视和安全调查手段方面提供培训；
- 规范管理非正规资金转移系统，防止其被恐怖分子利用；
- 规范管理慈善组织和非营利组织，防止这些组织或其资金被恐怖分子利用。

这些需求可通报给有能力提供所需援助的捐赠国和捐赠组织。

2006年3月14日，科托努