



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
19 April 2016
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第七届会议

2016年6月20日至24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

《联合国反腐败公约》第三章（定罪和执法）实施情况
（审议第三十至四十二条）

秘书处编写的专题报告

摘要

本专题报告介绍了在《联合国反腐败公约》缔约国会议第 3/1 号决议所设立的《公约》实施情况审议机制第一个周期内，受审议的 123 个缔约国实施《联合国反腐败公约》第三章（定罪和执法）的情况。

* CAC/COSP/IRG/2016/1。



一、第三章定罪条款的实施情况

加强刑事司法的措施

1. 起诉、审判和制裁

1. 如之前各版专题报告所述，起诉、审判和制裁条款实施方面的共同挑战涉及国家法律制度的特殊性和能力有限两个方面。例如，在若干情况下提出了关于制裁相称性、劝诫性或一致性的建议，例如针对某一缔约国刑法中允许将 1-3 年的刑期转换为罚款的自由裁量条款。在一些缔约国，建议加强制裁效力和制裁程度以及监测司法机构判处刑罚的情况。例如，在一个缔约国，建议保持法庭实践的一致性，以防止减轻处罚情节和特殊情况叠加后导致施行的是行政处分而不是刑事制裁，还建议其对法官和检察官进行量刑培训。在一些缔约国，建议采用判决指南，而另外一些缔约国则实行了强制性最低监禁期限。

2. 在关于豁免和特权的第三十条第二款方面也存在问题，这主要还是之前的专题报告所确认的趋势在延续。例如，有几个缔约国从宪法上赋予特定类别官员豁免权，其中最常见的是国家元首和议员、政府及司法机关成员。大多数情况下，这样的豁免权属于职能豁免，适用于执行公务时的行为，但不保护执行公务范围之外的行为。例如，一些法域赋予议员、司法官员和反腐败机构成员职能豁免。议会特权通常涵盖在议会上发表的意见或在议会议案审议中的行为。但也注意到，一些缔约国存在议员、政府官员、法官和检察官免于调查的问题，即，未经议会或司法委员会批准，不得对议员、政府官员、法官和检察官实施逮捕、搜查或拘留，但现行不法行为者除外。因此，建议这些国家重新审议相关标准和程序以取消豁免，从而确保能在豁免取消前展开调查行动，以及程序豁免权不适用于审前调查期间。此外，在一个缔约国，建议推行一项立法，将腐败列为可对议员采取特别调查手段的犯罪。另外还建议重新评估享有豁免权的人员范围，以确保执法措施的效力。因此，在一个缔约国，所关切的问题是有关国企员工和参与资产私有化人员的豁免权的法律条款，而在另一个缔约国，对一项法律程序提出了关切，因为按照这一程序，调查结果只需提交给司法部，而司法部有很大的裁量权来决定是否就此展开深入调查。有几个国家的公职人员对《公约》所确立犯罪不享有豁免权，但一些缔约国规定了司法特权。对《公约》第三十条第二款实施情况的更详细分析，见之前关于第三章区域实施情况的报告（CAC/COSP/IRG/2013/10）。

3. 在有关对《公约》所述犯罪进行起诉的法律裁量权的第三十条第三款规定方面，也遇到了一些普遍问题。详情见之前关于第三章区域实施情况的报告（CAC/COSP/2013/11）。在这方面，一些缔约国采用酌定起诉模式，此种模式通常遵循对起诉裁量权的行使做出规定的各项守则、原则或起诉政策。此外，在一些情况下，法律赋予起诉人及其他一些人某些权利，使其能够要求审查不予起诉的决定。如下文第 19 和 20 段所述，关于《公约》第三十七条，行使起诉裁量权常常是为了鼓励配合审查的被告提供相关信息，以此换取撤销指控或减少指控，或者就其量刑向法官提出建议。某些缔约国的刑事司法制度基于罪刑法定原则，没有设想任何法律裁量权，但一些国家在对极其轻微犯罪运用强制性起诉原则时允许有例外，如一些犯罪可判处最高三年徒刑，其中包括一些

腐败罪。已针对若干情况提出建议，包括建议通过相关立法和准则，以确保在腐败案件起诉中增强法律确定性。

4. 为持续推动之前的专题报告所确认的趋势，大多数缔约国已采取措施，实施第三十条第六款关于对被控犯有腐败罪的公职人员予以停职、撤职或调职的规定。在一些情况下，立法对被指控公职人员的停职处理作了规定，但不允许——或没有提及——撤职或调职。建议一个缔约国加强对被控犯有腐败罪的公职人员的纪律诉讼；建议另一个缔约国加强对公职人员予以撤职和停职的效率；建议另外的缔约国考虑扩大现行法律的范围，把所有公职人员包括在内。

5. 取消担任公职的资格仍是大多数缔约国可能采取或强制采取的一种做法。若干缔约国将取消资格作为对刑事犯罪的一种附加刑罚。但在某些法域，立法中没有界定公有企业的概念，也没有措施来取消被指控人员在这类企业任职的资格。取消资格的可能性并不总是适用《公约》规定的所有犯罪，而且有时并未有效实施相关措施。

方框 1

第三十条实施情况实例

制裁

一个缔约国对贿赂罪采用了加重处罚结构，处罚取决于公职人员是否被诱导履行或不履行应尽职责。因此，如果有人诱导公职人员履行应尽职责，可能被处以 6 个月至 3 年监禁，最严厉的处罚（1-8 年监禁）适用于诱导公职人员不履行应尽职责。

一个缔约国对量刑做了详细规定，并实施了一系列拘禁、罚金和行政制裁。该国通过了贿赂罪制裁的起诉准则，发布了详细指令，规定必须根据罪行严重程度适用相关处罚。此外，关于起诉的决定必须受到司法复审。

一个缔约国的刑法载列了确保将罪行严重程度纳入考虑的量刑条款。案件判例表明对腐败案件实施了严厉的制裁。

豁免及司法特权

在一个缔约国，免于起诉权仅被授予在任议员，但议会可撤销或废除豁免权。政府成员、法官和警察在起诉地点方面享有司法特权。

根据一个缔约国的刑法，总统、议员和政府成员对其履行公职期间的行为享有豁免权。豁免权的取消仅适用于审问被告及采取其他强制措施的情况，并由议会委员会实施。

酌定起诉

一个缔约国的反腐败法所确立的犯罪优先得到审理，并利用支持有效起诉和审判的其他程序规则。

在一个缔约国，酌定起诉原则不适用于公职人员犯下的罪行。

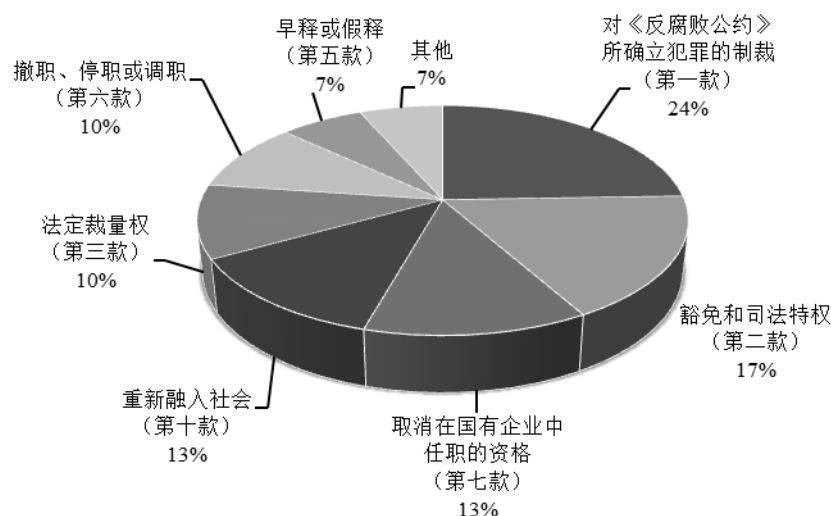
在一个缔约国，关闭起诉案件卷宗的命令必须由检察官证实合理。该关闭令可由首席检察官审查或由调查法官驳回。

与第三十条相关的挑战

6. 执行第三十条时最常见的挑战涉及金钱及其他制裁的程度，尤其是对法人的制裁，以及保持对腐败相关罪行的制裁的一致性（占案件的 24%），在公职人员享受的特权和司法豁免权和有效侦查、起诉和审判《公约》所确立犯罪的可能性两者之间达成平衡（占案件的 17%），考虑采取措施以取消被定罪者在国有企业中任职的资格（占案件的 13%），被定罪者重新融入社会（占案件的 13%），法律裁量权（占案件的 10%），对被告处以撤职、停职或调职（占案件的 10%），以及早释或假释（占案件的 7%）（见图一）。

图一

与第三十条（起诉、审判和制裁）相关的挑战



2. 冻结、扣押和没收

7. 正如以往专题报告所确定的，第三十一条的执行方面出现了一系列普遍问题。在若干案件中，未充分制定措施来确保没收犯罪工具和犯罪所得（和“拟用于”实施腐败犯罪的财产）。例如，在一个缔约国，只有当工具威胁到人身安全或公共秩序时才能被没收。在其它几个案件中，还缺乏措施来确保追查、冻结或扣押犯罪所得和工具，以便最终予以没收（第三十一条第二款），或这类措施不足。例如，在一个缔约国，鉴于腐败程序的复杂性，建议延长扣押令和冻结令的时限。在某些缔约国，有关没收犯罪所得的法律仅适用于重罪或“严重罪行”，排除了《公约》所确立的某些犯罪。一些缔约国对可以被没收的财产类型有所限制。例如，一个缔约国的没收措施仅限于属于主犯或共犯的资产，而另一个缔约国仅限于被定罪者直接或间接拥有的所得。在若干缔约国，金融情报股有权临时行政冻结资产。一些国家制定了法律，规定延伸性没收与特定犯罪无直接联系但明显是由类似犯罪活动产生的资产，这种法律被认为有效。然而，据报告，缺乏追踪、扣押和没收犯罪所需的人力和技术能力以及资

源限制，给数个国家带来了巨大挑战。据报告，一个缔约国没收财产的数量低于定罪数量，因此建议该国针对涉及扣押和没收资产的人员开展能力建设。还观察到需要整合分散的立法。

8. 大多数法域的没收范围继续扩大至经过转变或转化的犯罪所得（第四款）或与合法来源财产相混合的犯罪所得（第五款）以及由此所得的收入和其他利益（第六款）；然而，相关措施并不总是适用于《公约》所确立的所有犯罪。此外，在若干案件中，对犯罪所得相应价值的财产的没收未被执行或被限制执行，包括在一个案例中扣除了获取犯罪所得的开支。一个缔约国的法律规定，如果犯罪资产不能被没收，可处以等额罚金，如不交付罚金则实行分级监禁处罚。在一些案件中，建议应没收的混合财产上限应为混合所得的估计值（第五款），从此类所得中获得的收入或其他收益应适用于第三十一条（第六款）所述的措施。

9. 若干缔约国面临着关于冻结、扣押和没收财产的管理的问题，这是以往所确认趋势的延续。例如，在若干情况下建议考虑加强管理冻结、扣押或没收财产的措施或更系统地监管该程序。另外还建议考虑建立一个负责管理冻结、扣押或没收财产的专职机关。一个缔约国收到有关确保长期有效管理公司资产等复杂资产的建议。审议专家重申必须设立适当的机制以对此类财产管理进行监管。

10. 仅有刚刚过半的法域实行了用于证明涉嫌犯罪所得或其他财产具有合法来源的举证责任倒置（如数个缔约国对《公约》相关条款的解释）。该结论稍微改变了以往专题报告所确认趋势的平衡性。相关的举证措施被认为违反了无罪推定原则，或不符合刑事司法系统对任何刑事案件中的举证责任倒置的限制性观点。在若干国家中，可驳回推定仅适用于某些罪行，例如洗钱和资产非法增加。

方框 2

第三十一条实施情况实例

应没收的财产

一个缔约国除了建立基于定罪的没收制度外，也规定了非基于定罪的没收，即可在没有定罪的情况下作为特殊情况没收财产，大多出于防范目的。该没收制度以价值为基础，无需证明罪行与证物之间的联系。此外，规定针对有组织犯罪所得实行延伸性没收。非基于定罪的没收程序（以及在基于定罪的没收程序的某些情况下）规定占有所得的第三方必须证明其未无偿收受资产。已提供有关没收资产的数据，并正在制定一项方案，追踪按罪行分列的没收资产的数量数据。

另一缔约国已通过立法，允许没收无法与特定刑事犯罪相联系、但经法院排除合理怀疑后认定构成犯罪所得的资产。

另一缔约国的刑法规定了“扩大没收范围”，适用于财产超过了犯罪者的合法收入且来源于犯罪团体实施的犯罪或与洗钱相关的情况。

证据标准

一个缔约国的反洗钱法律规定，如果有人反对一项资产没收令，就有责任证明该资产的合法来源。反腐败法对资产非法增加规定了相同措施。

一个缔约国关于延伸性没收的法律规定，如果检察官提供了充分证据，有理由相信此类物质收益是通过刑事犯罪的实施而获得，且犯罪者未提供证据证明该物质收益是合法获得的，法院可对该物质利益进行没收。

另一缔约国的法律规定，如果有合理依据可推定涉案财产很可能消失或有些行动可能会妨碍随后没收该财产，法庭有权在民事诉讼中提出指控或在请求没收之前，发出临时没收令。

司法程序前的保护措施

一个缔约国在金融情报股、法庭和金融机构之间建立了直接电子联系。这些联系有助于提供信息和快速扣押或冻结银行记录和交易。

管理和处置资产

一个缔约国建立了一个国家机构，以确保妥善管理和处置因严重刑事犯罪而扣押和没收的资产，包括腐败罪和有组织犯罪。该机构有权协助司法机关管理和监管扣押财产，并在作出最终司法判决和没收资产后，根据体制或社会目的组织对其进行管理和安排处置。

一个缔约国通过了《扣押财产管理法》，对冻结、扣押和没收资产的管理做了规定，并授权公共工程部部长负责对此类财产进行管理、执行和处置。

另一缔约国规定由法庭指定的管理人对冻结、扣押和没收资产的监管进行管理。建立了规定如何持有或处置特定资产的程序，包括存款于安全账户、扣押、拍卖、销售和销毁。反腐败法规定向被害人归还挪用财产，或如果资产已被转化，对所得利息或收益进行等额赔偿。

在一个缔约国，扣押和没收的财产由金融情报股和司法机关根据刑事诉讼法进行管理。在没收不动产时，由法官提名一位监护人根据其判决管理财产，并通知不动产登记处。动产没收在法院监督下进行，而银行账户保持冻结，如无法法院命令，不得进行任何处置或管理。

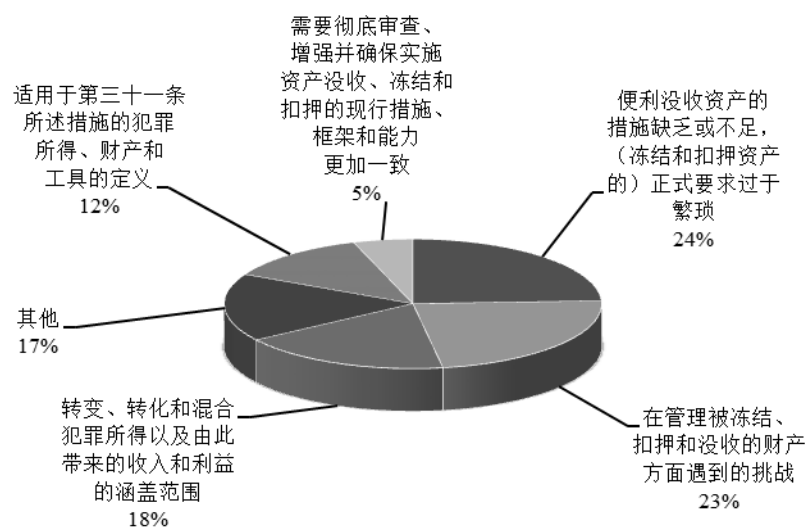
一个缔约国的立法具体规定了非基于定罪的没收、刑事没收和行政没收。该法律进一步规定所有没收财产及其销售所得，应按如下方式进行分配：(a)50%划分给进行调查且导致已没收财产的所有人被逮捕的官员或工作人员所在的政府机构；(b)25%划分给采取执行没收行动的政府办公室或检察官办公室；(c)25%划分给政府没收财产基金。

与第三十一条相关的挑战

11. 执行第三十条时最常见的挑战涉及促成没收的措施缺乏或不足，尤其是查明、冻结和扣押资产的措施，以及针对冻结财务账户提出的过于繁琐的正式要求或举证要求，包括制定非强制措施，规定犯罪者必须说明涉嫌犯罪所得的合法来源方面的挑战（占案件的 24%）；管理冻结、扣押或没收的财产方面的挑战（占案件的 23%）；转变、转化或混合的犯罪所得以及由此所产生的收入或利益的范围（占案件的 18%）；适用于第三十一条所述措施的犯罪所得、财产和工具的定义（占案件的 12%）；以及需要彻底检查和强化实施资产没收、冻结和扣押的现有措施、框架和能力，并确保增强其一致性（占案件的 5%）（见图二）。

图二

与第三十条（冻结、扣押和没收）相关的挑战



3. 保护证人、鉴定人和被害人

12. 如之前的专题报告所述，在保护证人、鉴定人和被害人方面，缔约国之间差别很大。在一些情况下，保护并不限于不披露证人和其他人员身份和下落的最低限度保护，还包括移管、监视、变更身份和法律或就业保护等人身保护措施。一些国家对于有效保护证人和鉴定人，未采取任何措施或仅采取有限的措施。一些法域的主管机关一再指出，作为一项具体的挑战，缺乏证人保护制度是反腐败斗争中的一大缺陷，同时也指出这种制度的费用高昂、现有规范措施不完备、法律制度特殊性以及能力有限。一些缔约国还指出，有些立法有待通过。针对一些情况提出了建议，包括颁布保护鉴定人、证人和被害人（及其相关人士）的全面立法和制度，充分关注已经实施的此类措施，以及在现有手段范围内采取或执行证人保护方案并加强相关举证措施。对某一缔约国中证人和鉴定人申请保护的渠道有限且必须通过起诉申请保护表示关切。某些缔约国没有实行全面的证人保护或移管方案，但可以在个案基础上对特殊类别人员采取

实际措施，例如，单独审判室或借助技术手段进行询问。还观察到，某些缔约国需确保证人保护方案适用《公约》中规定的所有犯罪和人员，并提高相关认识。

13. 如之前的专题报告所述，在一些缔约国，法律没有对保护腐败罪的受害人和为保护被害人提供资金做出规定，而在其他缔约国，如果犯罪被害人的身份为人所知，则充分参与诉讼。在一些情况下，这类规定仅适用于作为证人的被害人。一些国家接受被害人影响陈述，允许被害人通过向法院和罪犯说明犯罪行为如何对其造成影响来参与对罪犯的审判。

方框 3

第三十二条实施情况实例

某一缔约国对保护证人与配合司法的罪犯做出了广泛的规定。保护措施由检察官申请，由中心委员会决定并由中心保护部门加以执行。保护措施可包括安保、移管、临时性或永久性改变身份，并且提供视频作证的可能性。这类措施还可沿用于该人的亲属和作为证人的被害人。

某一缔约国的证人保护方案由警方负责实施，为提供证据或资料，或以其他方式参与询问、调查或起诉的个人提供保护。保护措施可能包括境内和境外移管、提供食宿、变更身份、咨询和财政支助以确保证人的安全或便利证人实现自给自足。

在某一缔约国的证人保护方案中，证人保护管理局在整个刑事程序期间陪伴证人及其家人，以便加强其独立性，并提高其正常的生活条件。一项有关犯罪被害人权利的单独立法涵盖了审查指控、获知诉讼信息和在诉讼各个阶段表达意见的权利。

某一缔约国建立了一套全面的法律框架，并在内务部设立了一个专职部门来负责保护证人。证人有权就其或家庭成员因提供证词或出庭作证而遭受的损害向国家预算索赔。其刑事诉讼法规定了一系列举证规则以确保证人的安全，包括可以在司法审查时借助技术设备，例如改变嗓音和容貌。

另一缔约国成立了证人保护机构，以管理证人保护方案和确定适用的保护措施。该机构也可要求法院在诉讼期间采取措施，包括不公开审理、修订身份信息、使用视频链接、化名或其他隐藏证人身份的措施等。鉴定人及其家属和其他关系密切者均可得到保护。若干个国家确定了犯罪被害人立法，为被害人提供保护措施，并规定了刑事诉讼中被害人所扮演的角色。例如，某一缔约国的法律规定，被害人可作为辅助起诉人或自诉人参与司法诉讼，或对自诉犯罪案件的控告提供支持。某一缔约国还设立了一个犯罪被害人办公室并制定了犯罪被害人章程，另一缔约国为因履行职责而面临风险的记者提供保护。

某一缔约国的刑事诉讼法规定了一套证据提交规则，旨在保障证人和举报人的安全，包括可能使用视听媒体，以确保保护他们所需的必要条件。该法还允许被害人通过使用现代技术手段提交他们的意见和关切。

某些缔约国加入了有关保护刑事审判参与者的区域协定。例如，某缔约国的证人保护法规定了个人信息的国际交流和个人移管，该国加入了所在区域九个国家间签署的一项证人保护协定。

4. 保护举报人

14. 与保护证人、鉴定人和被害人一样，在实施第三十三条这项非强制性规定方面各缔约国之间差别仍然很大。一些缔约国没有制定保护检举人的全面措施，但在一些情况下相关立法有待通过。共同挑战涉及：国家法律制度的特殊性、能力有限和没有保护检举人的具体法规或制度。在一些情况下，劳动法或公务员法规定了相关措施，但因这些措施“截然不同且模糊”的适用范围，并非总是有效。建议一些法域出台适当的立法和加强报告机制，包括建议将之作为优先事项以及为保护检举人投入充足的资源。在一些情况下，只有参与检举的公职人员而非普通个人才能受到保护，因而建议考虑扩大保护范围。还建议通过立法，规定由雇主承担举证责任，以证明未发生报复行为。

方框 4

第三十三条实施情况实例

某一缔约国在其刑法中禁止雇主对举报可能罪行的员工采取降职、解职或以其他方式施加影响，或采取纪律行动，不论是在举报之前，还是为了报复。此外，该国的公共部门披露法为公务员提供了可揭露不当行为的机制并设立了公共部门廉政专员办公室，该法律还为真诚举报公共部门指称不当行为的信息的公务员提供保护，使其免受雇主的报复。

某一缔约国的反腐败法保护举报人的身份、由雇主承担举证责任，并规定公共部门和私营部门雇员有权就因举报罪行而受到斥责提起索赔。

另一缔约国的劳动法规定对报复性解雇案件实施举证责任倒置。民间社会开设了检举人热线，由国家提供财务支持。

某一缔约国的检举人保护法涵盖了公共部门和私营部门的所有雇员，且不包括公共利益或诚信要求。

5. 腐败行为的后果

15. 缔约国在实施第三十四条方面仍有相当大的差异。在一些缔约国，这一事项由合同法、行政或公共采购法，或民法加以规范。例如，某些缔约国允许在刑事诉讼框架内废止或撤销合同，将此作为法院所作有罪判决的一部分。但是，在某一缔约国中，与废止或撤销合同以及吊销公司执照等类似文书相关的程序并未明确涵盖国家非此类诉讼当事方的案件。大部分国家的法律规定，曾被判犯有贿赂罪或受到过行政制裁的候选者不得参与公共采购。吊销公司执照及解散或禁用公司的权力，在得到承认的情况下，被视为一种有用的措施。一些法域规定，可废除由于腐败犯罪而颁布的公共管理决定或规章条例或决议。在一些情况下，建议考虑扩大立法范围，纳入其他旨在处理腐败后果的补救行动。有几个缔约国未应对这一问题。

6. 损害赔偿

16. 几乎所有缔约国都已采取措施以全面或部分实施该条款。所实施的法律可以是民法、刑法或是程序法，因此延续了此前确认的趋势。

方框 5

第三十五条实施情况实例

一个法域的刑事诉讼法允许被害人在民事诉讼中以原告身份提起投诉，并进一步规定法院还应就刑事案件中的民事补救措施作出决定。

一个缔约国的立法规定，如果反腐败委员会确认个人参与腐败并从中获利，则应提起针对损害的民事诉讼。

一个缔约国已经建立了针对损害赔偿的程序，该程序可根据被害人的口头陈述提起，或者依职权提起。

二、第三章执法条款的实施情况

制度规定

1. 专职机关

17. 在最近完成的国家审查中，除却一个缔约国，其他缔约国都已经建立一个或多个机构或专职部门以通过执法形式打击腐败，但这些机构通常是新成立的并面临执行的能力和资源有限等常见挑战。一些法域的反腐败机构职权范围有限，对此提出了关切，并相应地提出了扩大职权范围的建议。还针对一些情况提出了增加机构的人力、资源、培训和能力建设的建议，以便其有效履行职责并提高机构效率。注意到一个缔约国存在体制改革分散化的情况，据观察，这种情况导致机构重叠并降低了实际效率，但在另一个国家，建议简化反腐败的法律和行政框架。注意到在一些法域，为明确作用和职责并统一职能，需要进行有效的机构间合作，特别是调查机构和检查机关之间的合作。在这种情况下，展开联合培训以及调配机构间共享人员和资源被认为是很重要的。在有些情况下，就专职机构的独立性提出了一些意见，包括建议审查展开或驳回调查的酌处权。还注意到需要加强搜集和分析案例以及数据的能力。对于部分国家提出的关切事项，只有一小部分结案调查被提起起诉，以及法庭系统中案件的积压构成了挑战。在此情况下，几个国家已经采取措施来建立可以审理腐败案件的专门法庭。创建此类法庭后，极大地减少了案件的积压并提升了刑事司法系统中腐败案件的结案数量。在有些情况下，确定需要加强司法机关审理涉及腐败犯罪案件的能力。例如，在一个缔约国，就司法机关问题提出了若干建议，即加强独立性、统一薪酬、强化绩效评估和保证充足的资源。另外还指出公诉部门的能力是一个关切事项，一些国家为成立处理腐败案件的专门检察机关而采取的措施被认为是行之有效的。在一些情况下，已经实行或拟定了旨在加强和重组执法机构的职能和职权的法律，或建立了专门的反腐败委员会。关

于《公约》第三十六条实施情况的更详细分析载于之前的有关第三章和第四章的区域实施情况的报告中（CAC/COSP/IRG/2014/9）。

方框 6

第三十六条实施情况实例

在一个缔约国，除了完全独立和配备资源的反腐败委员会（其还承担追回资产的任务），公共资金检察办公室负责调查和起诉腐败案件，然后由专门法庭审理腐败和公共资金案件。在警察部门中还建立了公共资金调查部门。

在一个缔约国，明确地注意到以下进展：为了提升腐败调查的效率和成效，对警察部门进行了战略重组；为了促进报告腐败事件开展了提升公众意识的活动；以及与公诉机关建立良好的合作并共享专业知识。

在一个缔约国，司法机关、公诉机关和警方都已建立了专门的反腐败部门。

明确地注意到在一个缔约国，地区一级存在反腐败委员会、其宪法依据和运营机制，包括综合性电子公众投诉转送机制。

一个缔约国建立了一个国家犯罪数据库和知识管理门户，包含所有相关立法和判例法、资产信息、犯罪所得、DNA 和工作流程模板。

在一个缔约国，公诉机关实行了一项做法，使得监督人可以远程追踪刑事案件档案，以监督案件进展。

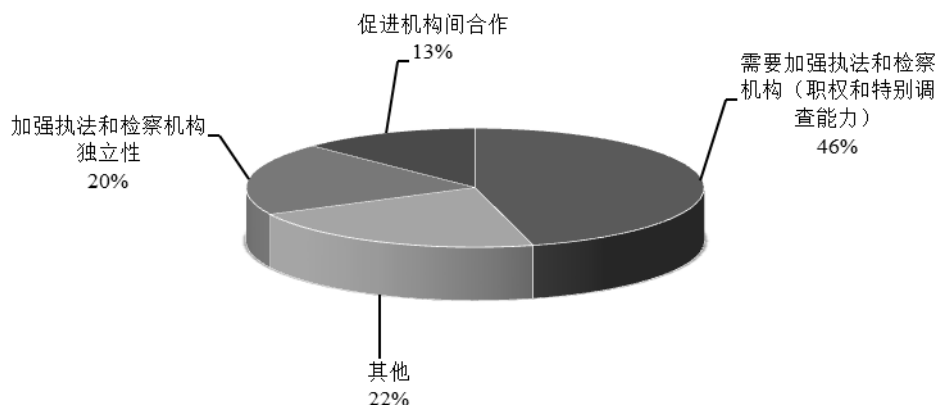
在一个缔约国，发现竞争性招聘流程和对反腐败委员会官员和警方开展全面培训确保培养出高质量的调查员。

与第三十六条相关的挑战

18. 实施第三十六条面临的最常见挑战在于加强执法以及检察机关，尤其是提升员工效率、专业知识和能力（占案件的 46%），加强执法和检察机关的独立性（占案件的 20%），以及促进相关机构的机构间协调，考虑重新调整其职能以及评估如何提高现有系统和运作的效率（占案件的 13%）（见图三）。

图三

与第三十六条（专职机关）相关的挑战



2. 与执法机关合作

19. 和之前主题报告中预测的趋势一致，一些缔约国已经采取措施鼓励参与实施腐败犯罪的个人与执法机关合作。这些趋势在之前的第三章区域实施情况报告（CAC/COSP/2013/11）中有更为详细的概述。虽然证人保护并不总是适用于予以合作的犯罪者，但大部分国家都执行了相关的措施，将合作视为可以减轻刑事责任的情节并在量刑中予以考虑。在有些情况下，保护或鼓励参与犯罪者予以配合的政策或法律规定仅适用于行贿、洗钱和有组织犯罪案件。针对一些情况提出了建议，以确保有效保护配合司法者以及采取或加强相关的措施以鼓励他们与执法机构合作。与此相关的一个问题是“自发供认”（或是“主动认罪”规定）的概念，一些法域已经将其作为可减轻或免除处罚或免于起诉的情形，在贿赂和影响力交易犯罪中最为常用。然而，由于此类情形的应用具有自动性和强制性，且未赋予司法机关以评估特定案件中犯罪者的合作程度的酌处权，因此审议缔约国并非总是认为其应用充分符合《公约》的要求。

20. 大部分缔约国采取了措施，使得予以合作的被告可免于诉讼。通常豁免权可以由检察官或是法庭酌情授予。如上所述，在若干法域，所关注的问题是，有些条款几乎自动地赋予自己举报所犯罪行并配合腐败相关犯罪调查的个人以豁免权。辩诉交易的法律和程序在一些国家已经落实或正在制定，并被视为有效的工具，但在一个案件中，人们关切地注意到，犯罪者的行为并没有涉及任何与主管机关的高度合作，但却过分使用辩诉交易来减轻适用的惩罚。一个缔约国已经编制了处理腐败案件的法律草案，并在一些情况下建议通过法律修正案，以便使得有可能处理腐败案件及对予以合作的犯罪者实施刑事豁免。在一些情况下，指出有必要采用各项准则，以确保庭外和解和辩诉交易的充分透明性和可预见性，也有必要维护用于追踪豁免权授予情况的数据。此外，在一个缔约国，建议扩大酌处权的范围，向犯罪者在调查阶段予以合作的案例予以豁免。

方框 7

第三十七条实施情况实例

某一缔约国的反腐败法规定，凡协助逮捕一名或多名涉案犯罪人者，其最高惩罚可减半。该法律进一步规定，在调查开始之前，凡是向执法机构举报腐败罪者，可免于起诉。

另一缔约国已采取措施，允许配合司法的罪犯免于起诉，作为交换条件，其必须提供证词和其他协助，包括确认犯罪所得。此外，辩诉交易、减轻判决、暂停诉讼和免于起诉与法律顾问和法院配合进行，旨在鼓励合作。在现实情况中，法庭将调查期间或捕后阶段的合作作为量刑中一个减轻处罚的因素。

某一缔约国的法律规定，为证人、鉴定人、检举人、配合司法的罪犯及其家人提供人身保护，并对其身份进行保密。

据报告在某一缔约国，实行辩诉交易旨在加速案件进程，缩短诉讼时间，降低诉讼成本，并抓到“大鱼”。辩诉交易并不是强制起诉原则的一种例外，而仅

仅涉及量刑。配合司法的罪犯也能以和证人相同的方式得到保护。

在某一缔约国，予以合作的罪犯可减刑，但取消罪犯担任公职资格的判决保持不变。

3. 国家部门和私营部门之间的合作

21. 之前的专题报告所确认的趋势在延续，一些缔约国规定，公职人员和（在某些情况下）公民或私营部门的特定人群有义务举报腐败事件，但不一定可以匿名举报。也有一些例外情况，公民或公职人员无这种义务，因而提出了适当的建议，即应该采取措施鼓励这类人员举报《公约》规定的犯罪。除举报要求外，各缔约国还制定了各种措施，鼓励与国家机关以及与私营部门合作，其中包括若干国家的法律规定了合作义务。这些措施最经常涉及的是金融机构，在若干国家，建议探讨在国家执法机关和私营部门实体（特别是非金融机构）之间在反腐败方面拓宽合作范围和提高认识水平的益处，并采取措施确保对腐败案件的系统性举报。注意到金融情报股在收集信息和协助调查腐败案件中的重要作用，建议少数国家提高这类部门的业务水平和能力并加强其任务。各国往往签署了机构间合作协议或建立了合作网络。一些缔约国也已采取举措，以提高对发生在私营部门的腐败现象的认识。这一领域最常见的挑战涉及机构间协调不足和实施能力有限。

方框 8

第三十八条和第三十九条实施情况实例

一些法域认为，负责反腐败的不同政府和执法机构的人员相互借调，能促进合作和机构间协调，并有助于这些机构的高效运作。例如，某一缔约国的各机构通过人员交流、资源共享、业务协同增效和信息交流进行合作。

某一缔约国在由不同执法机关组成的机构间联合小组的框架下建立了高效的业务信息共享系统。

在另一缔约国，在强有力的合作文化框架下，打击腐败现象的不同机构通过机构间委员会进行协调，该委员会由警察部门刑事调查司主持。至于私营部门，警察、税务和证券机构确立了计算机化程序，旨在警察和金融市场之间进行快速、高效和安全的交流。

在一个法域正建立一个集成平台，让各机构就反腐败事项和收回国有资产问题交换信息。

某一缔约国已采用强制和自愿举报义务的做法，开展金融监管，并举办外联活动，旨在提高私营部门和民间社会对腐败现象的认识。

某国反洗钱法规定国家部门之间进行内部协调，要求金融情报股和执法部门、监管机构和其他主管部门建立长期高层机制，以确保和包括相关私营部门协会在内的机构进行信息交流和协调。该国反腐败委员会也和多家公司以及商业协

会签署了合作协定。

在另一缔约国，私营部门和国家元首之间已经达成廉政协议。

一个法域已经成立了司法类金融情报股，它的调查范围并不限于可疑交易报告陈述的事实。该金融情报股的工作人员包括拥有和调查法官相似权力的检察官。此外，一条国内合作法律规定了国家部门之间自行共享信息的义务。

某一缔约国与经济合作与发展组织和巴塞尔治理问题研究所以及 20 国集团 20 国企业工作组进行合作，通过其高层腐败举报机制积极同私营部门合作。

4. 银行保密、犯罪记录和管辖权

22. 正如之前的专题报告所指出，在大多数法域中没有出现涉及银行保密的重要问题，即使在已实行银行保密规则的法域中也是如此，但注意到少数法域中遇到了取消银行保密方面的问题。例如在某一缔约国，获得银行记录的程序尽管是单方面的，但有可能面临法律挑战，因此导致这些记录的披露被拖延。同样在另一法域内，所关切的问题是，刑事案件中仅通过提出上诉即可暂停账户冻结，并相应地提出了建议。在某一缔约国，金融情报股仅在涉嫌洗钱时才有权利取消银行保密并冻结账户，但该实体的授权延伸至腐败罪。在另一缔约国，建议考虑实行银行账户集中登记的做法。

方框 9

第四十条实施情况实例

某一缔约国的刑事诉讼法允许调查法官通过简化程序，命令信贷机构提供银行信息或文件。该指令可以电子形式发送给信贷机构，而信贷机构必须在指令注明的时间内以电子形式提供所要求的信息。不遵守此类指令将受到罚款处罚。

某一缔约国赋予反腐败委员会和警方以获得银行信息的权力，并通过司法指令赋予检察机关此种权力。通过掌握交易账户集中登记情况的公共记录机构，调查机关可直接获得记录。

某一缔约国的立法规定，根据检察官的请求，法院可以下令提交并扣押银行和商业记录，指令决定必须在收到请求之后的 12 小时之内做出。在紧急案件中，检察官可以不通过法院指令，强制执行请求采取的措施。

23. 若干缔约国在确立刑事责任时不考虑此前的定罪，但是一旦责任已经确立（往往在累犯或假释案件中），则在量刑过程中允许考虑到以往定罪。在某一缔约国，刑法典规定，在严重犯罪案件中应检察机关的要求可承认外国司法判决，其目的是承认累犯者的地位，并申请安全措施或与损害赔偿和归还相关的附加刑罚。在少数几个国家，根据国际协定要求，或者如果裁决源于该国所在的区域组织，可以考虑外国法院的裁决。在若干国家，有的没有执行本条，有的则没有关于犯罪记录的法律或实践。

24. 注意到少数缔约国里存在与管辖权有关的问题，包括在一些腐败相关犯罪问题没有得到全面处理的国家。在多个法域中，被动属人管辖原则没有完全确立，而在另一些法域中，主动和被动属人管辖原则受到限制或没有确立。在若干国家，国家保护原则受到限制或没有确立，因而相应提出了建议。在一些国家，本国国民只能在犯有严重罪行时被起诉，其中不包括《公约》规定的某些犯罪。正如《公约》第四章（国际合作）实施情况专题报告（CAC/COSP/IRG/2016/8）中所进一步讨论的那样，若干缔约国已经制定措施禁止引渡国民，或仅在适用国际条约并符合互惠原则的情况下允许此类引渡。

方框 10

第四十二条实施情况实例

在某个缔约国，仅仅将某些前提犯罪所得钱财存在国内银行账户这一事实本身即构成洗钱行为，因此确立对此类案件的管辖权。