



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
12 March 2013
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第四届会议

2013年5月27日至31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

各区域实施《联合国反腐败公约》第三章（定罪和执法）的情况

秘书处编写的报告

摘要

本报告按区域提供《联合国反腐败公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）实施情况专题报告（CAC/COSP/IRG/2013/6-9）的补充信息。

* CAC/COSP/IRG/2013/1。



一. 导言及报告的范围和结构

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第 3/1 号决议中通过了审议机制职权范围（载于该决议附件），以及政府专家和秘书处国别审议实施准则草案和国别审议报告蓝图草案（载于第 3/1 号决议附件的附录），2010 年 6 月 28 日至 7 月 2 日在维也纳举行的实施情况审议组第一届会议最后审定了准则草案和蓝图草案。
2. 已根据实施情况审议机制的职权范围第 35 段和第 44 段编写了实施情况专题报告，目的是汇集并按专题编列国别审议报告所载关于成功事例、良好做法、挑战、意见和技术援助需求方面最为常见的相关信息，以提交实施情况审议组作为其分析工作的依据。
3. 本报告按区域提供 CAC/COSP/IRG/2013/6-9 号文件所载《联合国反腐败公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）实施情况专题报告的补充信息，特别是关于定罪和执法的第三章的选定条款的实施情况。
4. 本区域报告以审议机制第一个周期第一和第二年 34 个受审议缔约国的审议报告所包含的信息为基础，这些缔约国的审议报告在本报告起草之时已经完成或接近完成。¹

二. 各区域实施第三章（定罪和执法）选定条款的情况

5. 最初从实施情况专题报告中选定两个议题以便在区域基础上作进一步分析：公职人员的特权和司法特权（《公约》第三十条第二款）和资产非法增加（《公约》第二十条）。所涉议题具有这样的特点，即普遍存在着实施方面的区域差别、良好做法和挑战，以及国别审议报告提供了充足数据，可用来分析区域趋势。随着完成更多审议以及得到更多数据，将在区域报告中纳入更多议题。此外，今后的区域报告将涵盖拉丁美洲和加勒比国家组，因为在报告起草之时该区域组只有两份国别审议报告已经完成。

A. 第三十条第二款（为公职人员履行其职能所给予的豁免和司法特权）的实施情况

非洲国家

6. 在实施情况专题报告所涵盖六个非洲国家，给予公职人员的豁免相对界定明确，并限于某些类别的人士。例如，一个缔约国的《宪法》仅对总统在其任期内的作为或不作为或履行该职务的职能给予刑事诉讼豁免。在议会未有相反决议的情况下，对于总统任职时以其个人身份从事的行为，这种豁免也在总统离职后继续有效。曾有前总统根据该法被宣判无罪的案例。此外，议员和司法人员就其在履行公职时的行为享有职能豁免。同样，另一个缔约国的《宪法》仅给予总统豁免，总统在任职时豁免任何法院的诉讼。注意到两个法域没有豁

¹ 目前的数据以截至 2013 年 3 月 4 日的国别审议为基础。

免：一个法域是由于最近的宪法修正案，议员和地方行政官据此不再享有豁免，他们在法院对于履行职责时所实施的罪行或违规行为负有刑事责任；在另一个法域，任何公职人员都不享有豁免，包括国家元首和任何部长或政府雇员，他们都可能遭到调查和刑事起诉。有两个国家给予检察官和执法人员有限保护，他们受到各自的行为守则约束。

7. 关于暂停或取消豁免的程序，本区域只有两个缔约国实施了相关机制。一个国家给予议员职能豁免，如果有具体而充分的证据指向腐败相关犯罪，可取消这种豁免。虽然曾在几个非腐败相关犯罪案件中取消豁免，实际上议会曾多次决定不暂停对议员的豁免。在另一个国家，除非是在现行案件中，否则起诉议员和参议员必须经由议会取消豁免。对总统和政府成员起诉需要议会五分之四多数赞成，而对于地方行政官，检察总长可根据司法部长的命令进行起诉。

亚洲及太平洋国家

8. 10 个来自亚洲及太平洋的国家情况各不相同。公职人员要么享有在某些情况下可以放弃或暂停的具体豁免，要么根本不享有豁免（有两个国家）。该区域给予公职人员豁免的多数国家实施了暂停豁免的程序。例如，在一个缔约国，总统、法官和检察长办公室的高级官员、所有内阁成员和议员豁免腐败罪行调查。豁免的给予和暂停由相关授权法律管辖。例如，除非暂停豁免，否则不得对议员进行调查或让其承担责任，对于给予保护前实施的犯罪可以暂停豁免。未经总统允许，不得对法官进行调查，但现行案件（该人作案时被抓或在有证据的情况下在犯罪现场被抓）除外；未经检察总长允许，不得对检察官进行调查；未经总统允许，不得对检察总长及其副手进行调查，除非正在作案时被抓。暂停豁免的申请往往被拖延，有合理理由因腐败事宜对议员进行调查的案件被暂停。同样，在另一个缔约国，各种法律对于公职人员和议员履行公职给予某些特权和豁免。通过议会多数票或在实施重罪时被抓现行，可以取消这类官员的豁免。指控的涉及公职人员腐败案件可能导致组成一个调查委员会，如果行为被认为构成刑事犯罪，该委员会可以建议采取刑事程序。未经司法部长允许，不得对司法机构成员采取惩罚措施。在第三个缔约国，法律也给予一些高级官员和议员以豁免，除腐败罪之外，对这些人进行调查需要总统书面批准。不过，在该法域，反腐败委员会在调查特定类别高级官员之前不需要征得许可。在第四个法域，没有针对公职人员的一般性豁免。不过，《宪法》和与司法机构和议会有关的法律分别给予议员、司法人员和政治领导人以豁免。实施犯罪行为时被抓的人员自动丧失豁免，但必须经检察长办公室向法院提出请求而取消豁免，才能进行调查或起诉。此外，可以准予某些公职人员豁免调查、起诉或诉讼，其中包括议员和部长，未经议会同意不得针对他们启动调查或法律程序。这一点也适用于检察官和法官，只有在检察官提出请求之后经一个高级法官委员会同意，才允许检察官和法官承担刑事责任。曾有数次取消对议员的豁免并对他们提出指控，也曾对被认定须承担责任的几名前部长提出指控，然后对他们进行了审判。在一个缔约国，根据刑事诉讼法，只有经政府事先批准，法院才可以对法官和公务员履行公职时犯下的罪行进行调查、起诉或判决，政府可以决定由谁、在哪个法院以及如何进行此类起诉。在一个法域，总

统或政府成员被指控犯有可受到两年以上监禁处罚的刑事罪行时被暂停任职，以便程序可以进行，而如果罪行可受到两年以下监禁的处罚，是否暂停任职由议会投票决定。

9. 在一个法域，《宪法》对于代表国家元首或在国家元首领导下行事的任何人提供较广泛的豁免，他们不对法院就其以公职身份所做或未做的任何事情进行的任何诉讼承担责任。相反，有两个法域不因任何级别公职人员和当选官员的职务而给予任何豁免。

东欧国家

10. 在属于东欧的九个国家，一般来说总统和议员以及多数情况下还包括法官享有豁免，议会可以放弃或取消此种豁免。例如，在一个缔约国，《宪法》规定总统、议员、政府成员、审计长和司法机构成员豁免起诉。取消对前四类人员和最高法院法官的豁免要求议会简单多数同意，而针对普通法官的刑事指控需经总统同意。与此类似，在另一个法域，《宪法》规定总统、议员、总理、部长和法官豁免起诉。经所有议员半数以上同意可以取消豁免，但现行案件除外。总统、总理、部长和宪法法官享有不可侵犯权和豁免，在任职期间不得将其逮捕或对其提出刑事或行政诉讼。议会或总统可以取消此种豁免，但总统享有的豁免不可取消。调查和起诉普通法官需要议会或总统批准。第三种情况是，总统、议员和法官根据《宪法》均享有刑事诉讼豁免。议会条例确定了取消议员和法官的豁免的程序。例如，对他们进行调查和提出刑事指控须经议会同意。另一个国家存在类似程序，《宪法》给予总统和议员、总理和内阁成员、宪法法院法官和最高检察长以豁免。议会就豁免权作出决定并可取消豁免使刑事起诉得以进行。法官也享有职能豁免，职能豁免经司法委员会决定而取消。

11. 其他缔约国实行了较为有限的豁免。在一个国家，刑法典界定总统、议员、最高审计署署长、检察官和法官豁免逮捕的范围。一人在实施犯罪时被抓，豁免逮捕不适用，总统除外。刑事程序法典还准予豁免起诉，但不豁免刑事调查，议会可取消对起诉的豁免。另一个国家提供的一套保护措施略有不同，该国《宪法》规定总统和副总统、议员（严重犯罪除外，此种情况下必须经过议会批准，除非是正在作案时被抓）、宪法法院成员（除非宪法法院以三分之二票取消豁免）以及议员、总统、欧洲议会和地方选举的候选人（除非该人在实施严重犯罪时被抓）对于履行公职豁免刑事起诉。在第三个国家，公职人员不享有豁免，但总统和议员除外，他们的豁免可依据《宪法》和法律予以取消。

12. 在本区域许多国家，未曾报道豁免作为实际问题影响腐败案件的起诉，因为在提出请求的情况下此类豁免被放弃，不过也有著名的例外情况。在两个国家，不管是从给予高级官员保护的类别还是从此种保护的范畴来看，均存在着广泛的豁免。一种情况是，根据《宪法》享有保护的官员的范围包括总统、议员、总理和法官。不过，议员享有绝对豁免而非职能豁免，对于其任职时发生的行为，此种豁免在其离职后继续适用。经检察总长申请对议员和法官启动调查需要议会和司法委员会批准。检察官和检察官办公室的调查人员不享有豁免。

免，尽管逮捕和调查检察人员需经最高法院院长同意。最近几年曾有取消对议员的豁免以及几次对检察官定罪的例子。另一种情况是，除其他高级官员（议员、检察总长和法官）之外，享受豁免的官员的范围包括前总统以及总统职务候选人、最高审计院院长和监察官。对这些人士提起刑事案件适用特殊程序。

西欧和其他国家

13. 在来自西欧和其他国家组的七个缔约国中，与豁免和司法特权有关的问题在大陆法系国家比在普通法系国家更为普遍。在三个普通法系国家中，对于《公约》所规定罪行，没有一个国家给予包括议员在内的公职人员以刑事调查和起诉豁免，尽管议员对于在议会表达的意见或在审议议会事项时的行为享有某种形式的议会特权。在一个不给予公职人员豁免或司法特权的大陆法系国家也是如此。与此类似，在另一个大陆法系国家，对于公职人员履行公职没有规定司法特权，尽管对议会成员、众议员和参议员提起刑事指控和诉讼须经议会批准。

14. 在两个大陆法系国家存在着较为广泛的豁免。在一个国家，议员、政府官员和议会选举产生的法官对于与其职责或议会活动有关的罪行享有有限豁免。因联邦雇员与其活动或职务有关的罪行而对其提起刑事起诉须经司法部和警方批准，在刑事起诉的法律要求得到满足时，只有对于较不严重案件才能拒绝给予批准。在另一个国家，部长被赋予司法特权，对于其任职期间实施的罪行在特殊法院受审。同样，政府成员对于其任职时实施的行为必须在特殊法院受审，尽管对于履行职责以外实施的行为不享有豁免。虽然议员不享有豁免，但对其逮捕或在刑事或纪律事项中以其他方式剥夺自由（重罪或现行案件以及最后定罪之后除外）需要议会授权，进行调查需要议长批准。总统对于其以公职身份实施的行为享有绝对豁免，在任期内不得对其提起任何指控、起诉或采取调查措施。

B. 关于资产非法增加的第二十条的实施情况

非洲国家

15. 非洲国家组大多数国家面临着《宪法》或实际障碍，妨碍对资产非法增加予以定罪。在一种情况下，这是由于《宪法》中关于无罪推定的保障措施，而在另一种情况下，《宪法》和该国法律制度的基本原则是否允许对资产非法增加予以定罪并不清楚。已确立此种罪行的一个缔约国提到由于在进行财务分析、净值分析以及资产追踪和扣押方面的挑战而在提起案件方面遇到的困难。未将资产非法增加定罪的一个法域确立了处理这个问题的行政机制，而一个国家将出台确立相关罪行的立法。

亚洲及太平洋国家

16. 九个亚洲及太平洋国家中大多数不存在妨碍对资产非法增加予以定罪的《宪法》障碍或法律障碍。尤其是，该区域有五个国家确立了这种罪行，而另三个国家即将出台立法。三个国家提出了与无罪推定、刑事案件举证责任和按照《宪法》原则确立资产非法增加罪的可行性有关的《宪法》挑战。该区域所有国家都没有实施当选官员和公职人员资产和收入披露制度。

东欧国家

17. 在九个东欧国家中，只有两个国家将资产非法增加定罪，不过在一个国家，该规定是最近才确立的，并且被认为含糊不清、不够精确。在该区域的多数国家，《宪法》上的限制妨碍确立此种罪行。具体障碍与举证责任、无罪推定和法律制度的其他特征有关。一些国家利用资产和收入申报制度和相关法律条文如关于洗钱的立法来实现类似的效果。一个法域即将出台将资产非法增加定罪的立法。

西欧和其他国家

18. 西欧和其他国家组的所有缔约国均报告说《宪法》中关于无罪推定和倒置举证责任的限制妨碍将资产非法增加定罪。资产和收入申报制度似乎没有被广泛采用，尽管有时采用了相关的刑事和非刑事措施。例如，在一个缔约国，可根据犯罪所得法在刑事司法制度之外对来历不明的财富予以限制和没收，如有合理理由怀疑一人的财富总额超出其合法获得财富的价值，法院可迫使该人在法院证明其财富并非来自刑事犯罪。在另一个缔约国，刑法典中有关隐瞒和未对资源作出合理解释的条文以及税收法典追求同样的目标。一个法域的法律允许对于犯罪组织所获得货物的合法来源部分倒置举证责任。在另一个法域，关于来历不明财富的证据可作为间接证据在审判中出示，以支持对公共腐败或其他罪行的指控。