



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
25 August 2011
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第二届会议续会
2011年9月7日至9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
蒙古	2
乌干达	8

* CAC/COSP/IRG/2011/1 和 Add.1 及 Corr.1。



二. 内容提要

蒙古

法律制度

《蒙古国宪法》第 10 条第 3 款规定，“凡蒙古加入的国际条约，在关于批准或加入该条约的法律生效后即作为国内立法生效”。因此，《联合国反腐败公约》在蒙古的法律中位居前列，构成国内立法的组成部分。

蒙古的国家元首是总统。总理经与总统协商，向立法机构（国家大呼拉尔）提出内阁成员提名建议名单。蒙古有一个由国家大呼拉尔组成的一院制立法机关。最高法院是最高司法机关。总统根据法院总理事会向国家大呼拉尔所作的介绍，任命最高法院法官，并根据法院总理事会的建议任命其他法院法官。

2006 年，新的《反腐败法》设立了蒙古独立反腐败局，这是蒙古的主要反腐败机构。2002 年对《刑法》进行了修订，2008 年又进行了修改，在关于渎职犯罪的一章下列入了一些罪行，独立反腐败局的调查人员有权对这些罪行进行调查。议会还于 2002 年通过了《刑事诉讼法》，并于 2007 年对其进行修订以规定独立反腐败局调查人员对须追究刑事责任的罪行的调查授权。独立反腐败局是一个特殊的独立的政府机构，其职能限于提高公众的反腐败意识，开展教育和预防腐败活动，开展秘密侦查行动，在侦查腐败犯罪中进行询问和调查，以及审查和检查法律规定的那些人所申报的资产和收入，但不包括起诉的权力。

总的结论

自 2006 年 1 月 11 日批准《联合国反腐败公约》以来，蒙古对打击腐败和在其本国法律和体制框架内实施《公约》的规定作出重大承诺。附件 1 提及已充分实施、部分实施和尚未实施的受审议条款。

蒙古最近首次编制了其国家腐败指数（2009 年蒙古腐败指数），以便衡量腐败程度和制定有针对性的打击腐败干预措施。由独立反腐败局在蒙古统计委员会和外国专家的协助下编制的这一腐败指数，主要针对蒙古各部委、公共部门机构和 21 个省以评估腐败程度和趋势。评估结果用于制定计划和政策，并公开发布。该指数使得能够与今后各时期进行比较、确定基准和监测（下一个指数将于 2011 年编制）。

2009 年议会批准了关于实施《联合国反腐败公约》的行动计划，并设立了一个实施《联合国反腐败公约》特设工作组，该工作组包括学术界和民间社会的代表。各政府机构、私营部门和民间社会之间为打击腐败开展合作的水平是值得称道的。议会的一项决议进一步规定蒙古反腐败立法要与《联合国反腐败公约》保持一致，并加强对官员白领犯罪的处罚。

刑事定罪和执法

刑事定罪

蒙古主要在《刑法》中确定各种刑事犯罪，但在《宪法》、《刑事诉讼法》、《反腐败法》、《打击洗钱和恐怖主义融资法》和《检察官办公室法》中也能发现有关腐败犯罪的规定。

近年来对蒙古的刑法进行了一些修订以使其与各项国际标准更紧密地保持一致。例如，以前根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》只是隐含了将洗钱定为刑事犯罪的意思，2008年通过修改《刑法》，将洗钱明确为刑事犯罪。按照各国际和区域组织包括亚太反洗钱组织的建议，蒙古政府随后修订了《刑法》以增加上位罪的种数，由五种上位罪（贩毒、人口贩运、伪造、武器交易和恐怖主义融资）扩大到也涵盖腐败犯罪。

最近进行了一些立法修改，包括与有关区域和国际机构就修订《刑法》进行磋商后拟订了一份法案草案，以扩大蒙古将《联合国反腐败公约》所列罪行定为刑事犯罪的范围。还有一项法案草案自2010年初以来在议会中一直悬而未决，该草案涵盖广泛的领域，涉及保护证人、鉴定人和受害者，包括洗钱、人口贩运、跨国有组织犯罪、人权和诉诸司法等领域。

虽然注意到蒙古采取了积极的做法以根据各项国际标准来修订其现行立法，但审议的结论认为在某些领域可加以改进。因此，建议蒙古采取适当措施，目的是：

- 修订其关于贿赂的立法以消除公职人员职责内外的行为的区别；
- 修订关于受贿的国内立法以涵盖公职人员的索贿行为；
- 规定对受贿行为处以比行贿行为更严厉的惩罚，以遏制公职人员索贿和鼓励举报贿赂事件，或加强对行贿和受贿两种犯罪的刑罚；
- 降低《蒙古国刑法》中的现有起算额，根据该法，涉及低于这一起算额的贿赂行为目前是由警方而不是由独立反腐败局进行调查，降低起算额从而扩大独立反腐败局根据其调查腐败犯罪的任务对贿赂犯罪的管辖权；
- 将行贿外国公职人员和国际公共组织官员定为刑事犯罪。

关于《联合国反腐败公约》的任择条款，蒙古可考虑采取以下步骤来加强其国内措施的有效性：

- 将外国公职人员和国际公共组织官员的受贿、主动和被动形式的影响力交易以及私营部门中的贿赂定为刑事犯罪；
- 将非法获益定为刑事犯罪，在此之前酌情就其合宪性听取最高法院的咨询意见。如有宪法障碍，最低限度应采用资产没收规定；

- 消除滥用职权罪的起算额，该规定涉及低于该起算额的滥用职权不被定为刑事犯罪，而是给予行政处罚。

执法

可在《宪法》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《反腐败法》、《打击洗钱和恐怖主义融资法》、《警察法》、《检察官办公室法》、《法院判决执行机构法》、《法院法》和《情报机构法》中找到有关执法的规定。

蒙古总检察长办公室有在警方和独立反腐败局进行所有调查之后进行起诉的宪法授权。《刑事诉讼法》对独立反腐败局与总检察长办公室之间的工作关系作了规范。独立反腐败局进行调查并将案件提交总检察长办公室，总检察长办公室对这些调查起监督作用并可以拒绝或接受独立反腐败局的案件。此外，对于腐败案件，总检察长办公室可要求独立反腐败局采取进一步调查措施或提出其他建议，并要求该机构根据《刑事诉讼法》落实这些建议。涉及执法部门、警察局、国家安全委员会、总检察长办公室的官员和法官的刑事调查由一个特别调查单位或独立反腐败局进行。此外，总检察长办公室任命专门处理腐败问题的检察官对独立反腐败局的问题进行起诉。

各执法机构包括独立反腐败局、警察局、检察部门以及金融情报机构、国家审计署和司法部等机构之间的工作关系是友好的并有利于开展有效的合作。独立反腐败局与一些对应执法机构包括警察局、总检察长办公室和国家安全委员会就其各自机构间的合作活动缔结了谅解备忘录并且各组织之间一般有着良好的合作关系。独立反腐败局可以利用其与警方的合作关系，使用全国范围的警察基础设施来执行其任务。

作为进一步简化蒙古执法机关处理腐败犯罪相关事项工作的一种办法，建议该国采取适当措施，目的是：

- 评估根据蒙古法律给予的特权和司法豁免权是否超越公职人员履行其公务职能所必要的保护范围；
- 制定关于保护鉴定人、证人和受害者的全面法律，在过渡时期，继续使用特殊手段对各类弱势群体证人提供充分的保护和加强执法人员的意识；
- 依照《联合国反腐败公约》第 23 条第 2 款(d)项的规定向联合国秘书长提供其反洗钱法律的副本。

关于《联合国反腐败公约》的任择条款，蒙古可考虑采取以下步骤来加强其国内措施的有效性：

- 在 21 个省的每个省建立独立反腐败局区域办事处；
- 在过渡时期，确保警方有权调查未设有独立反腐败局办事处的省份内的腐败犯罪；

- 注意到独立反腐败局是一个相当新的机构，目前在蒙古有将近 160,000 名公务员，要对管理和技术人员，特别是调查人员和预防人员给予政治支持，提供充足的资源和进行有关能力建设的专门培训；
- 充分授权独立反腐败局对《公约》规定的所有罪行，特别包括洗钱和盗用公款，以及在这两种情况下与腐败有关的上位罪和与选举有关的腐败犯罪进行调查；
- 为减少政治、企业和其他利益方对独立反腐败局的运作进行干预的空间，作为其中一种手段而制定刑事制裁措施以防止对其运作的不良影响；
- 开发一个统一执法数据库，将各执法机构连接起来，以便更好地跟踪案件结果和量刑；
- 在符合《蒙古国刑法典》限度内设立由接受过腐败相关事项专门培训的法官组成的专门的反腐败法庭，根据该法典，涉及腐败的犯罪被视为犯罪行为并因此交由刑事法院作出判决；
- 建立一种手段来解决向主管机构提出的暂停官员的豁免权和特权的请求（如果此类请求未得到答复的话），并确保任何这类判决是由独立于被查嫌疑人的人员作出的；
- 修改《刑事诉讼法》第 144 条和第 163 条关于要求受害者和在刑事案件中作证的证人签字的规定；
- 制定关于保护举报人的全面法律；
- 制定关于政党和信息自由的法律；
- 审查现行的选举法，该法要求报告超过一定限额的对政党的财政捐款；
- 给予负有职责的公共机构具体的法律授权，使其负责接收、分析和核验公职人员资产和收入申报表中所载的资料并将资料报送给独立反腐败局；
- 对违反资产和收入申报规定的，实施更严格的制裁，如没收未申报财产；
- 采取适当措施建立议会账目委员会、议会投资委员会和公共部委的内部审计单位。

国际合作

引渡

蒙古根据其《刑事诉讼法》和《刑法》处理引渡问题。但蒙古于 2008 年 8 月 7 日通知联合国秘书长可将《联合国反腐败公约》用作进行引渡的法律依据。政

府进行了关于如何将《联合国反腐败公约》用作引渡的法律依据的初步培训，迄今已发出一项引渡请求。

原则上，只要符合双重犯罪概念，《联合国反腐败公约》规定的罪行在蒙古法律中都是可引渡的罪行。然而，由于蒙古尚未将《联合国反腐败公约》规定的某些罪行定为刑事犯罪，其关于双重犯罪的要求使得《联合国反腐败公约》规定的某些罪行成为不可引渡的罪行。

根据《宪法》，蒙古将不引渡本国国民。但在引渡请求被拒绝的情况下，蒙古法律规定在国内起诉。法律还允许从国外收集证据，特别是通过盘问、检查、搜查、实验、扣押财产或询问、调查和司法听证等其他行为来收集证据。

关于《联合国反腐败公约》的任择条款，蒙古可考虑采取以下步骤来加强其国内措施的有效性：

- 制定加快引渡程序和简化证据要求；
- 如果有充分的理由相信，提出引渡请求是因某人的性别、种族、宗教、国籍、民族血统、政治观点或其他相关的偏见而起诉或惩罚该人，则拒绝该引渡请求。

被判刑人员和刑事诉讼的移交

《蒙古国刑事诉讼法》就被判刑人员的移交作出了规定。蒙古还与哈萨克斯坦和印度缔结了此类双边条约。

关于《联合国反腐败公约》的任择条款，蒙古可考虑采取以下步骤来加强其国内措施的有效性：

- 采取一种规定有可能移交刑事诉讼的做法、政策或安排。

司法协助

蒙古主要根据《刑事诉讼法》以及它已订立的双边协定来进行司法协助。在访问该国期间，确认蒙古已与 20 个国家缔结了 28 项司法协助协定。国内对于司法协助没有双重犯罪的规定。实际上，认为该国在没有双重犯罪的情况下可以提供司法协助并提及一些非涉及腐败的例子。2009 年，蒙古提供了 59 次司法协助。

蒙古于 2008 年 9 月 11 日通知联合国秘书长关于司法和内政事务部被指定为负责司法协助的中央主管当局。蒙古尚未通知秘书长可将《联合国反腐败公约》用作开展司法协助的法律依据并且未提出任何这样的请求。但在访问该国期间，蒙古指出可将《联合国反腐败公约》视为开展司法协助的法律依据。

建议蒙古采取适当措施，目的是：

- 确保请求书载有所涉调查、起诉或司法程序的事由和性质，以及负责机构的名称和职能；

- 确保能够给予司法协助以执行以下事项：提供信息、物证和专家鉴定；提供有关文件和记录；识别或追查犯罪所得；识别、冻结和追查收益；以及追回资产；
- 确保执行司法协助请求符合蒙古法域的调查、起诉或司法诉讼程序；
- 规定在回绝请求和推迟执行之前必须与提出请求的缔约国进行磋商；
- 对同意在请求缔约国作证的证人、鉴定人和其他人给予保护，使他们在请求缔约国领土内不受调查、起诉或涉及司法程序；
- 解决所收信息的保密性和《蒙古国银行法》中施加的限制条件问题，通过这种方法确保司法协助请求不会以银行保密为由而被拒绝；
- 遵守特定用途规则，规定披露寻求证据、资料或要求采取行动的目的，并且证据只允许用于该目的；
- 根据《联合国反腐败公约》第 46 条第 14 款的规定，将蒙古能够接受的语文通知联合国秘书长。

关于《联合国反腐败公约》的任择条款，蒙古可考虑采取以下步骤来加强其国内措施的有效性：

- 将《联合国反腐败公约》用作开展司法协助的法律依据并就此通知联合国秘书长；
- 建立一个全面的法律框架，允许根据《联合国反腐败公约》第 46 条第 10 款向蒙古移交和从蒙古移交被要求出庭进行辨认、作证或提供其他协助以便取得证据的人；
- 如果该人不可能或不宜出庭，允许以电视会议方式进行询问；
- 使蒙古的询问人员、调查人员、检察官或法院能够行使酌处权，向请求缔约国提供不向公众公开的政府记录、文件或资料的副本；
- 编制关于按照时间表处理司法协助请求的实践文件。

执法合作

蒙古根据其《反腐败法》、《刑事诉讼法》、司法协助协定和成员资格（即国际反贪局联合会成员资格）来开展执法合作。

建议蒙古采取适当措施，目的是：

- 根据《联合国反腐败公约》第 48 条加强执法合作，包括交换关于实施《联合国反腐败公约》所列犯罪而采用的具体手段和方法的资料。

关于《联合国反腐败公约》的任择条款，蒙古可考虑采取以下步骤来加强其国内措施的有效性：

- 规定蒙古与外国执法机构之间的直接合作。

联合调查和特殊侦查手段

蒙古只要符合双重犯罪概念根据司法协助协定开展联合调查，在没有此类协定的情况下，针对个案安排开展联合调查。到目前为止，蒙古向外国提出了四次联合调查请求。还收到一次关于在蒙古进行联合调查的请求。外国调查人员必须遵守蒙古法律并不能自行开展调查，因为调查要通过他们的蒙古对应方来进行。

蒙古的《秘密侦查行动法》、《反腐败法》和《刑事诉讼法》就蒙古使用特殊侦查手段作了规定。

关于《联合国反腐败公约》的任择条款，蒙古可考虑采取以下步骤来加强其国内措施的有效性：

- 就使用特殊侦查手段订立国家间协定或安排，其中应考虑到由谁承担这种费用；
- 如无这类协定或安排，规定在个案基础上使用特殊侦查手段。

培训和技术援助

一些执法机构和司法机关的成员可从关于《联合国反腐败公约》的进一步培训中获益。应由一个适当的机构，如外交部，在需要时与国际专家协商，采取必要措施为有关部委和机构组织这种实质性培训。

诸如根据政府关于如何将《公约》用作进行引渡的法律依据的倡议所开展的与《联合国反腐败公约》有关的初步培训被视为良好做法，但这些做法可加以进一步扩展。

注意到将《联合国反腐败公约》翻译成蒙古文的官方译文中存在大量的翻译错误，妨碍了其用处。外交部应授权将《联合国反腐败公约》重新翻译成蒙古文，司法部可以促进这项工作。

蒙古为执行《联合国反腐败公约》第三章和第四章的许多规定已要求提供广泛的技术援助。最经常要求提供的援助类别是法律咨询、良好做法和所吸取的经验教训概要，其次是由反腐败专家提供现场协助。

乌干达

1. 法律制度和改革努力

乌干达于 2003 年 12 月 9 日签署了《公约》并于 2004 年 9 月 9 日向秘书长交存了批准书。乌干达批准的条约是非自动生效条约，需要通过立法将其转化为国内法才能予以实施（《宪法》第 123 条和《条约批准法》第 2 条）。乌干达实行一套英美法系。

2004年，Y. K. 穆塞韦尼总统宣布对腐败的零容忍政策。乌干达实施一个涵盖公共和私营部门以及民间社会活动的国家反腐败战略（2008-2013年），这是自1999年以来的第四次全国反腐败战略。乌干达开展了一些与打击腐败有关的行政和立法改革。《反腐败法》于2009年生效；它是《公约》的主要执行法律。其中载有关于腐败的刑事定罪、政府监察长和检察官的权力以及关于司法管辖、限制和没收的规定。该法律遇到一些宪法方面的挑战，因为它没有包含一个保留条款确保其适用于根据早先的法律条款提出的案件，而这些条款被《反腐败法》的有关条款所废除和取代。但2011年3月1日，上诉法院作为宪法法院开庭解决这一缺陷并决定《反腐败法》适用于已根据被废除的条文提出的案件。

关于腐败的进一步立法包括《政府监察局法》（2002年）和《领导守则法》（2002年）。该法有些条款的合宪性在最高法院受到质疑，最高法院决定，必须建立一个领导守则法庭。关于建立该法庭的法律正在制定中。

关于刑事事项和刑事程序事项的最重要法律是《刑法典》（1950年）、《刑事诉讼法》（1950年）、《治安法院法》（1971年）、《证据法》（1909年）和《引渡法》（1964年）。

一些领域的立法草案正在制定中。财政部和乌干达银行与其他部委协商制定了《反洗钱法案》。该法案于2010年9月2日提交议会并通过了一读；议会的负责委员会将其意见报回全体会议。乌干达当局表示希望法案能够在2011年选举后获得通过。该法案包含关于洗钱的刑事定罪、建立金融情报机构、确定责任主体、扣押、冻结和没收洗钱相关资产以及国际合作方面的规定。道德与廉政委员会正在制定关于目前正在研究中的犯罪所得的法律原则。这些原则经内阁批准，将起草一项法案并由内阁批准后提交议会颁布。证人保护法的原则有待内阁批准，关于采用简约的立法程序正在讨论中。此外，正在制定关于刑事事项国际合作的法律（包括对《引渡法》的修订）、《采购和资产处置法》修正案以及关于控辩交易的法律。

2. 意见和建议

(a) 第三章. 定罪，第 15-25 条

乌干达在《反腐败法》和《刑法典》中载列了刑事罪行。

《反腐败法》第 2(b)和(a)款中论述对国家工作人员行贿及受贿行为。《反腐败法》第 5(b)款对公开招标作了具体规定。

上述条款根据《公约》第 16 条第 1 款论述对外国公职人员和国际公共组织官员的行贿行为。《反腐败法》没有包含“公职人员”一词的定义。据乌干达当局称，该词的定义与《反腐败法》第 1 条中“公共机构”一词的定义一致。然而，关于外国官员的概念只明确包括东非共同体的官员。虽然乌干达当局称“公职人员”概念还可包括外国公职人员和国际公共组织官员，但这种解释并没有得到法院证实。还表明尚未向法庭提交任何案件，乌干达当局称，私营部

门中对这种行为的犯罪性质认识很薄弱。没有出台涉及外国公职人员和国际公共组织官员受贿的法律。

《反腐败法》关于公职人员贪污、挪用或以其他方式转移财产行为的条款包含《公约》所载的一些要素；但《反腐败法》第 2(c)款和第 6 条没有包括将私有财产委托给某个组织（如基金会）的公职人员保管的那些实例。乌干达当局称，根据乌干达法律，这类资金通常被转移到一个公共实体的财产中。第 19 条包含一些进一步的要素，但没有提及“为其本人的利益或者其他人员或实体的利益”。

《反腐败法》第 2(e)款和第 8 条包含《公约》规定的影响力交易的所有要素；《反腐败法》第 11 条执行《公约》关于滥用职权的所有规定。认为《反腐败法》关于非法获益的第 31 条也充分涵盖《公约》规定的所有要求。

《反腐败法》第 2(d)款规定私营部门的贿赂为刑事犯罪，第 19 条规定贪污为刑事犯罪。据指出，尚无根据第 2(d)款进行的任何起诉。

关于洗钱，乌干达迄今只实施了《公约》规定的小部分要求。欺诈性转换或转移犯罪所得未定为刑事犯罪。《刑法典》第 314 条部分解决获得和拥有犯罪所得问题，但没有涉及“这类所得”的使用。《反腐败法》第 2(f)款涵盖“获得”、“使用”和“窝赃”概念——但只是窝藏财产本身，而不是隐瞒财产的真实性质、来源、所在地、处分、转移、所有权或者有关的权利——所涉及的部分行为。关于上位罪，《反腐败法》第 2(f)款只适用于《反腐败法》第 2 条所列的上位罪，而《刑法典》第 314 条适用于通过所有重罪或非法行为获得的财产。《反腐败法》和《刑法典》都没有规定在乌干达法域外实施的上位罪被视为上位罪。如果外国人在乌干达境外实施腐败犯罪，随后在乌干达进行洗钱，这只能导致将其引渡。乌干达通过起草反洗钱法和未来的犯罪所得法，正处于通过有关立法来执行《联合国反腐败公约》的这一规定的过程。

关于窝赃，《反腐败法》第 2(f)款广泛涵盖《公约》规定的要求，虽然它仅涉及《反腐败法》第 2 条中规定的上位罪。

乌干达立法涵盖《公约》第 25 条、《反腐败法》第 39(b)和(c)款以及《刑法典》第 103(b)和 103(c)款所述的妨害司法行为。《刑法典》第 103(c)款其实比《联合国反腐败公约》第 25 条(b)款更全面，因为它包括意图妨害司法的任何行为。

虽然注意到乌干达已经作出努力使其刑法与《公约》保持一致，但仍然存在一些可在立法上加以改善的重要领域。因此，建议乌干达：

- (1) 修改公职人员或公共机构的定义以包括外国公职人员和国际公共组织官员；
- (2) 澄清关于贪污和挪用公款行为的法律，确保其涵盖委托给公职人员保管的以及为其他人员或实体的利益贪污的私人资金；

- (3) 作为一个优先事项，制定关于将《公约》第 23 条和 24 条规定的洗钱和窝赃行为定为刑事犯罪的法律；这种法律应明确涵盖《公约》所述的所有行为并确保洗钱和窝赃适用于全部上位罪；
- (4) 在审查《反腐败法》时考虑明确纳入《公约》第 25 条所述各种形式的妨害司法行为。

关于《公约》对刑事定罪方面的非强制性规定，结论是乌干达应考虑将外国公职人员和国际公共组织官员的受贿定为刑事犯罪。

(b) 第三章. 执法，第 26-42 条

乌干达法律包含一个关于法人刑事责任的有限概念，它适用于法人财产有疑问的所有情况（《刑法典》第 2(t)款、《宪法》第 257(10)条）。乌干达法律中一般采用的“人”的概念被理解为包括法人，但这一概念未得到法院的普遍认同和澄清。尚未向法院提出任何针对法人的案件，乌干达当局报告的一个普遍看法是贿赂不是私营部门而是公职人员的问题。

乌干达法律包含法人的行政责任，特别是根据《公共采购和资产处置法》列示黑名单。但黑名单只涉及违反《公共采购和资产处置法》，而不涉及根据《公约》确定的所有罪行。

乌干达法律包含《公约》规定的关于参与实施、意图和准备实施腐败犯罪的所有要素（《反腐败法》第 2(g)款、第 3 条和第 52(b)和(c)款以及《刑法典》第 19 条）。意图的证据可以是根据情况推断的，只要它是直接证据。间接证据（如传闻）不予采信。乌干达没有规定对腐败犯罪的诉讼时效。

腐败犯罪要受到适当制裁。《反腐败法》规定的多数犯罪所受制裁不超过十年监禁或者罚款不超过 240 货币点，对于包括贿赂和贪污等一些犯罪，处以监禁和罚款两种制裁。根据《乌干达宪法》，豁免权局限于共和国总统。

是否起诉酌情而定。不同的法律（《治安法院法》第 75 和 76 条、《起诉书审判法》第 14、15 和 16 条、《刑事诉讼法》第 40 条、《监狱法》第 304 章第 88 和 89 条）中对保释和提前释放作了规定。

《公共服务法规》和 2002 年《领导守则法》中规定各主管机关有纪律处分权。2010 年《乌干达公共服务现行命令》和 2009 年《公共服务委员会法规》第 38 条对公职人员在进入司法程序之前有条件释放作了规定。《反腐败法》第 46 条规定取消公职人员的资格作为对其腐败行为的制裁；但这一规定没有充分涵盖国有企业。

关于没收和冻结犯罪所得和犯罪工具，《反腐败法》第 63 条至 65 条规定没收因实施法律所列的犯罪产生的犯罪所得。乌干达法律选择实行定罪没收个人财产，而不是无定罪的实物没收；还规定了标的物没收原则而不是价值没收。现行法律没有规定没收犯罪工具。现行法律也没有规定关于识别和跟踪犯罪所得或犯罪工具的详细规则。政府监察局和警方有扣押和冻结权力，然而据报告，实践中资产跟踪存在重大问题，所要求的举证标准实际上类似于介绍一个表面

上证据确凿的案件，这在调查的初始阶段是难以做到的。没有出台关于资产管理的全面法规，机制和能力不足使得被扣押资产的管理面临挑战。虽然没有关于扣押和没收被转化、转换或混合的财产的具体规定，但认为在能够确定该财产与犯罪所得财产直接关联时，对上述财产进行扣押和没收是可能的。根据乌干达法律，不可能对犯罪所得价值表现的财产进行没收。根据《反腐败法》第 62(6)款和第 66 条，乌干达实施了在没收犯罪所得时保护善意第三人的规定。

关于保护证人，乌干达当局强调指出缺乏证人保护制度是该国反腐败制度的一个主要弱点。乌干达最近颁布了《举报人法》，该法于 2010 年 5 月生效，但尚未颁布该法的实施条例。

作为腐败的后果，可根据《公共采购和资产处置法》撤销合同，但缺少关于特许权的条例。关于腐败案件的损害赔偿，《反腐败法》第 35 条涉及《公约》所预见的部分情形，但不是关于损害赔偿的一般条例。也没有关于法院判令以受限制财产赔偿受害人的规则和程序方面的法律规定。

据指出，在检察机关的权限中，负责处理《反腐败法》规定的犯罪的政府监察局与负责处理所有犯罪的公诉机关之间有一定的职能重叠。此外，这两个机构都对适当的人员配备水平、工作人员的培训和专业知识以及保留训练有素的工作人员等问题表示关切。一些机构对政治干预腐败调查表示关切。

目前没有鼓励罪犯与执法机构合作的机制。另一方面，公诉机关和政府监察局的酌处权使得有可能对大力协助执法机构的犯人免于起诉，并且司法机关可以考虑到被告的合作，减轻对其制裁。乌干达立法没有规定保护司法合作者。目前正在制定关于控辩交易的法律草案。

乌干达公共机构有广泛的权力与执法机构合作和共享信息，但指出在许多公共机构，信息共享不是一种长期做法。同样，乌干达没有鼓励本国侦查和检察机关与私营部门实体进行合作的具体既定政策，虽然在个案基础上与私营部门实体或民间组织举行案件会议。

乌干达法律不包含在刑事调查中会妨碍银行提供任何证据或文件的银行保密法。

乌干达立法不允许在确定须接受乌干达刑事程序的被告的法律后果时可能考虑另一国的犯罪记录中所记录的该人以往定罪情况。

关于腐败案件的管辖权，乌干达确立了对在其领土上所犯罪行的管辖权，但没有确立对在悬挂其国旗的船只上或者根据其法律注册的航空器内实施的犯罪行为的管辖权。在其领土以外，只有在涉及《刑法典》某些条款的情形下，包括叛国和恐怖主义罪而不是腐败犯罪案件，乌干达才扩展其管辖权。

因此，审议后提出以下建议：

- (1) 应该修正乌干达立法以期对没收犯罪工具作出规定。具体条款应涉及跟踪和识别犯罪所得或犯罪工具，以及资产管理。应修订法律，以便为扣押和没收被转化、转换和混合的财产奠定坚实的法律基础；

- (2) 应该加强能力，对官员进行关于识别、跟踪和扣押货物以及关于管理被扣押资产的适当培训（参阅以下关于培训和技术援助内容）；
- (3) 应该进行证人保护立法和建立这方面的运作系统；还应包含关于受害者在审判中的地位的规定；
- (4) 虽然政府监察局与公诉机关之间权限的某些重叠可通过合作精神和长期合作的办法加以解决，但乌干达不妨考虑进一步指定两个机构的职责。此外，应优先考虑改进人员配备和机构培训（参阅以下关于培训和技术援助内容）；
- (5) 在未来的立法中应论述对司法合作者的人身保护问题；
- (6) 建议进一步加强国家公共机构与执法机构间的合作和信息共享机制，并签订合作协议或采取其他任何形式的措施确保与私营部门机构的合作；
- (7) 乌干达应该确立其对在悬挂其国旗的船只上或者根据其法律注册的航空器内实施的犯罪行为的管辖权。

关于《公约》对执法方面的非强制性要求，建议：

- (8) 对《反腐败法》所作的具体修正应作出法律澄清，说明“人”的概念在所有情况下也包括法人；
- (9) 应该规定取消资格作为对腐败行为的制裁适用于所有国有企业雇用的所有人员；
- (10) 乌干达不妨考虑对涉嫌实施腐败犯罪或其他任何犯罪的嫌疑人所获财产的合法性进行举证责任倒置的可能性；
- (11) 应该制定最近的《举报人法》的实施条例，进一步考虑对该法补充以下内容会有助益：关于向律师或信仰组织领导人进行披露受到保护的条例；关于补偿工资损失和类似问题的规定以消除受害的直接和间接影响；以及雇主有义务向雇员宣传该法。还建议实施各种方案来提高人们对举报腐败行为的重要性和对举报人的保护手段的认识；
- (12) 应该制定关于撤销被腐败玷污的特许权的法律规定。可考虑法律规定是否应说明法院判令以受限制财产赔偿腐败行为受害人的规则和程序；
- (13) 乌干达当局不妨考虑有否可能在确定须接受乌干达刑事程序的被告的法律后果时考虑另一国的犯罪记录中所记录的该人以往定罪情况；
- (14) 乌干达不妨考虑对其境外发生的《公约》第 42 条第 2 款所预见的某些案件扩展其管辖权。

(c) 第四章. 国际合作

(一) 引渡

乌干达《引渡法》第 117 章规定了一些法律规则，根据这些法律规则乌干达能够提供引渡或请求引渡。乌干达进行引渡以存在一项条约为条件。

除了在东非共同体内开展国际合作，引渡是根据双边条约进行并以《联合国反腐败公约》作为法律依据。但尚未就此通知秘书长。已缔结了一些双边协定，多数是在本区域内。关于引渡到乌干达的请求须通过外交渠道提出。收到请求后将其送交司法部并由主管法官作出决定。

引渡须符合双重犯罪原则。《引渡法》附表（《引渡法》第 28 条）中载列的所有罪行均是可引渡罪行，这些犯罪行为如果在乌干达法域内实施，将是《引渡法》附表中所述的可公诉罪行。部长通过法定文书可对附表进行修正。该附表目前载有（除其他外）贿赂、贪污和与贪污、欺诈性转换、威胁和恐吓有关的罪行。该附表援引《刑法典》，但根据《解释法》第 13(1)款也可以适用于《反腐败法》。

根据乌干达法律，本国国民的引渡是可能的。

乌干达法律不包含关于加快和简化引渡程序和关于以歧视的理由拒绝引渡的任何具体规定，并且这方面没有可供使用的判例法。

(二) 司法协助

乌干达目前没有关于司法协助的国内立法。正在着手制定关于国际合作的法律。在没有立法的情况下，根据实践中确立的一些原则提供司法协助。乌干达是数量非常有限的司法协助条约的缔约国。乌干达当局无法澄清对于提供司法协助是否有双重犯罪的要求。

司法协助不以订有条约为条件；根据双边和多边条约包括英联邦刑事案件互助计划，以《联合国反腐败公约》作为法律依据并在互惠基础上提供司法协助。

指定政府监察局为中央主管当局，并指定英文为司法协助使用的语文。在本报告最后定稿时，尚未收到通知。

乌干达同意在紧急情况下，司法协助请求和相关函件可通过国际刑事警察组织发给该国。

(三) 执法合作

通过国际刑警组织和南部非洲资产追回问题机构间网络开展执法合作，后者是一个类似于卡姆登资产追回机构间网络的警方和检察机关网络，在该网络内可以交换业务案例信息。此外，公诉机关还与欧洲反欺诈办公室、UK-SFO 和国际追回资产中心进行合作。

尚未就腐败案件开展联合调查，也未提交关于这方面双边或多边协定或安排的任何资料。

乌干达立法中没有关于特殊侦查手段的具体规定，也未开展这方面的国际合作。

审议后就国际合作提出以下建议：

- (1) 虽然认识到乌干达立法和判例法的实践中涉及了与《公约》所要求的引渡有关的许多问题，但即将进行的国际合法方面的立法改革应被视为采取以下行动的一个机遇
 - 插入关于处理引渡请求的法律规定，如果引渡请求包括几项独立的犯罪，其中至少有一项犯罪是可予以引渡的犯罪；
 - 澄清法律，以确保所有的腐败犯罪都是可予以引渡的犯罪；
 - 通知秘书长关于可将《联合国反腐败公约》用作根据乌干达法律进行引渡的法律依据；
 - 制定具体条款以期加快和简化引渡程序；
 - 对以歧视的理由拒绝引渡作出具体的规范；
 - 制定关于在拒绝请求之前与请求缔约国进行磋商的规定；
 - 乌干达还可考虑采取措施实施《公约》关于在没有双重犯罪的情况下进行引渡的非强制性条款；
- (2) 乌干达不妨考虑订立关于移交被判刑人员的双边或多边协定；
- (3) 应将拟订关于司法协助的法律视为优先事项。在此立法中应考虑到第 46 条规定的所有要求；
- (4) 乌干达应考虑采取措施，确保在认为移交有利于正当司法的情况下，有可能将案件移交另一司法程序以起诉腐败犯罪；
- (5) 乌干达不妨扩大其执法合作，应考虑在其立法中列入关于对腐败案件使用特殊侦查手段的规定，并缔结国际协定或安排或允许在个案基础上作出此类决定。

3. 培训和技术援助

整个审议期间，乌干达提出了一些培训和技术援助需求，说明一些机构可受益于涉及《公约》的进一步培训。适当的机构应根据需要与国际专家协商，采取必要的措施为有关部委和机构组织实质性培训。虽然乌干达当局认为在没有立法援助的情况下可以广泛进行立法修正，但审议结论认为应优先考虑以下几个方面：

- (1) 进行执法、调查和起诉腐败案件的培训。这类培训应涉及金融调查、特别是跟踪、扣押和没收资产以及管理被扣押资产。至少应对警察、公诉机关

和政府监察局进行培训。这类培训还应使用现代信息技术以充分实施现行立法；

- (2) 应开展国际合作（引渡、司法协助、执法合作）和与其他国家对应部门和网络进行非正式互动方面的能力建设；
 - (3) 应支持提高对反腐败立法的认识，特别是对报告腐败事件和根据《举报人法》提供保护的认知。
-