



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
30 March 2013
Chinese
Original: Spanish

实施情况审议组
第四届会议续会
2013年11月26日至27日，巴拿马城
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
巴拿马	2



二. 内容提要

巴拿马

1. 导言

1.1. 巴拿马涉及实施《联合国反腐败公约》的法律和体制框架概览

巴拿马共和国 2005 年 9 月 23 日批准《联合国反腐败公约》，2005 年 5 月 10 日通过了第 15 号法（当时生效），把《公约》纳入本国的立法中。

根据《宪法》，权力由政府三个独立的部门分享：立法、行政和司法部门。司法机关的职能与国家总检察长办公厅的职能密切相关，并且由总检察部部长办公厅履行。

巴拿马已经出台了一个惩治腐败的多方面体制框架。反腐败法律框架包括《宪法》、《刑法》和《刑事诉讼法典》的条款。它也包含具体的立法，如《预防洗钱法》、《银行系统令》，银行督察关于银行业务和信托服务不当使用的协定、道德准则、为促进刑事事项方面的国际合作而通过的双边和多边条约以及设立和管理下述机构的法律。

国家反腐败透明委员会为行政机关出设计和执行促进反腐败斗争的政策和活动出谋划策，既提供教育和培训，又鼓励投诉和行政管理评估，以便告知主管机关可能发生的腐败行为。该委员会，根据 2013 年 4 月 25 日第 33 号法，由国家透明和信息获取机构替代。

四个反腐败检察官办公室负责侦查和起诉扰乱公共行政的罪行或将国家财产置于危险之地的罪行。还有一个巡回审判办公室处理轻案小案。

审计长办公室，根据管理和改善依法设立的公共基金的经济、效率、效力、平等、质量和透明原则，行使监督职能。它也监管此类基金。

检察官办公室的会计股，负责调查公职人员在管理受托的公共基金和财产时实施的损害国家财产的被控违规行为，以便追回物品或金钱并把它们归还国家。

公共工程合同行政法庭，是判决采购过程可能发生的争议或投诉的法院。

银行督察负责巴拿马许多银行业务机构的监督和风险查明，也负责通过“了解你的客户”政策促进巴拿马银行系统的稳定，提高其竞争力。

金融分析股负责收集和分析可能同洗钱罪或资助恐怖主义有关的金融交易信息。因此，它与银行系统密切合作。

2. 第三章：定罪和执法

2.1. 有关被审议条款实施情况的意见

贿赂和影响力交易（第 15、16、18 和 21 条）

主动或被动贿赂公职人员，均构成刑事犯罪，而且涉及众多公职人员，涵盖一系列背弃官员职务而实施、不实施或推迟某一行为的行为。这也适用于为管理私营基金的公共机构而工作的官员，目的是预先排除此类行为的安全避免所。虽然巴拿马处罚主动贿赂外国公职人员或为了不实施或推迟实施某一行为而收受好处的国际公共组织官员的行为，但《公约》所载“直接或间接”概念却不构成刑事犯罪的组成部分。因此，鼓励巴拿马完善其打击外国贿赂的立法。广泛的管辖权既适用于巴拿马境内的行为，也适用于居住在国外的巴拿马国民的行为。

《刑法》在影响力交易方面符合《公约》的要求，影响力交易可能涉及本国公职人员、外国政府官员或国际组织公职人员的作为或不作为。

私营部门内的贿赂在巴拿马尚未被定为犯罪。

洗钱；窝赃（第 23 和 24 条）

凡本人或通过代理接收、储存、交易、转移或转换源自广泛多样的上游犯罪，包括国际贿赂、欺诈、金融犯罪、贿赂政府官员、资产非法增加、恐怖主义行为或资助恐怖主义行为的现金、证券、工具、财产或其他财政资源，以帮助逃避此类犯罪的法律后果的人，巴拿马以罪犯论处。此外，明知洗钱所得金钱或资金来源非法，但仍然接收或使用此类金钱或资金以资助政治运动的，也受到处罚。被洗的资金可以予以冻结或没收，但应适当考虑一直诚信行事的第三方。

贪污、滥用职权和资产非法增加（第 17、19、20 和 22 条）

巴拿马《刑法》中没有规定与私营部门贪污财产完全相应的具体罪行。然而，有若干条款，把贪污资金定罪扩大到个人管理公共部门资金或资产，或受司法行政处理或已经被冻结或没收的私人财产，或国家持有股份的私营公司资产等情况。

滥用职权被《刑法》定为犯罪，但《刑法》没有要求证明“不正当好处”。

巴拿马宣布公职人员的资产非法增加，即公职人员离职后，本人或通过代理，以其五年履行公职所得合法收入而论，不适当地增加了其财富，是犯罪。这同样适用于隐瞒任何财富非正当增加的人。

妨害司法（第 25 条）

《刑法》禁止妨害司法，包括使用暴力、恐吓或贿赂证人、鉴定人或口译人员做虚假证词、鉴定或翻译。对司法机关或总检察长办公厅的官员使用暴力、威胁或恐吓，以阻止官员履行其公职，也被定为犯罪。

法人责任（第 26 条）

《刑法》没有规定法人的刑事责任，但规定，在利用或成立公司实体以实施犯罪的情况下，公司实体若从此类犯罪受益，就应受到各种刑罚，包括吊销或中止其执照或登记五年以下，处以与财产损失或收益相当的罚款，罚没税率奖励，禁止与国家订立合同和对公司进行强制清算。

参与、未遂和中止（第 27 条）

《刑法》规定了教唆，隐藏犯罪所得，煽动实施犯罪，共同实施，通过代理实施，煽动及共谋实施犯罪的刑事责任。实施犯罪未遂的，如果犯罪已经实施，可以予以惩处。根据巴拿马法律规定，预备行为本身不可以惩处。

起诉、审判和制裁；与执法机关合作（第 30 和 37 条）

巴拿马出台了惩治腐败行为的强有力刑事、民事和行政制裁，并确保被告出席法庭审理。法院在量刑时，有义务考虑犯罪情形。刑事责任豁免不授予多数公职人员。总检察院办公厅负责侦查和起诉所有公职人员、立法会议员以及最高法院院长和法官实施的犯罪。议会负责侦查、起诉和取消后者的豁免权，议员正在最高法院接受审判的情况除外。关于保释，《刑法》规定了在服刑四分之三后提前释放的可能，条件是服从了监狱规则，且有表现良好的证据。

巴拿马鼓励与执法机关合作，对认罪或揭露其他实施者或共犯身份，并提供充足证据把他们送上法庭的罪犯减刑一半和有条件地中止其执行。没有豁免起诉的规则，但巴拿马已经推出了诉讼辩护制度的四个省（科克莱、贝拉瓜斯、埃雷拉和洛斯桑托斯）有认罪求情协议规定。2016 年，这些规则将在全国适用。

保护证人和举报人（第 32 和 33 条）

自 2011 年起，新的《刑事诉讼法典》已经逐步在不同法院管辖区生效。检察院在在刑事审判各个阶段保护犯罪受害人，也保护任何举报人、证人或合作者。有关条款特别包括防止报复的保护，不披露个人的身份，把法院设施列为证人的正式地址，乔装或隐秘地出席审讯，使用技术进行审讯，警察保护，藏身处和转移。然而，有关条规定的措施，决不得损害被告的辩护权或抗辩原则。巴拿马没有出台保护举报人（“告发者”）的制度。

冻结、扣押和没收；银行保密（第 31 和 40 条）

巴拿马法律制度推出了种种措施，允许冻结、扣押和没收得自本公约所涵犯罪所得的财产、资产或工具以及收入或收益。这包括已经与从合法来源获得的资产相混合的资产。被没收的资产在主管法院定案之前，仍归经济和财政部处置。国家立法规定，只有在贩毒和资产非法增加的情况下，才撤销关于被指控的洗钱犯罪所得的举证责任。执行扣押和没收令，不得损害善意第三人的权利。银行保密不构成阻止起诉机关在侦察过程中请求提供或扣押银行记录、财务记录或商业记录的理由。

时效；犯罪记录（第 29 和 41 条）

对最多可处以六年监禁的犯罪而言，刑事诉讼时效为六年。对可处以六年以上监禁的犯罪而言，时效延长到等于对该罪行所处最长徒刑的时间。对于贪污资金、资产非法增加和侵犯公共实体财产罪等犯罪，时效等于法定最长期限的一倍。若是公职人员实施的扰乱公共行政或侵犯公共实体财产的犯罪，在任何涉案公职人员仍然担任公职之时，诉讼时效中止。

犯罪记录由档案和个人身份登记处保管，而刑事侦察部则是发放犯罪记录证的机构。有关犯罪记录的信息根据国家主管机构缔结的双边和多边条约进行交换。

管辖权（第 42 条）

关于在巴拿马被定为犯罪的腐败犯罪，对完全或部分在巴拿马领土内实施的行为，也对国民、居民和法人团体在受该国管辖的其他地方，如领海、船舶和飞机上实施的行为，行使管辖权，除非在巴拿马生效的国际条约或国际公约另有规定。当扰乱巴拿马国家经济或公正行政的犯罪已经在另一国家实施之时，巴拿马的管辖权特别适用。关于洗钱犯罪，巴拿马对涉及在另一国家实施的犯罪的犯罪所得或工具，拥有管辖权。

腐败行为的后果；损害赔偿（第 34 和 35 条）

巴拿马出台了惩治腐败的救济措施，包括刑事制裁、民事制裁和行政制裁。犯罪的实施者和参与者都有连带责任赔偿所造成的任何损害。而且，终止刑事诉讼和施加判决，都不会免除他们的民事责任。在起诉侵犯公共实体财产或扰乱公共行政而导致经济损失的犯罪的诉讼中，如果证实了犯罪存在，而且赔偿尚未支付，则有关组织必须充当诉讼的当事方，要求赔偿。

专职机关和机构间协调（第 36、38 和 39 条）

巴拿马有几个为防止和打击腐败而工作的专职机关（见上文）。保障它们行动和侦查独立的条款，已经纳入了它们的制订立法。所有个人和机构依法均需向执

法机关举报犯罪。巴拿马所有安全机构均参加的会议，每周举行，以确保适当协调和交流信息。

2.2. 成功经验和良好做法

- 巴拿马已经成功侦查和起诉了广泛多样的腐败犯罪，在某些案件中使用了特别侦查手段，比如便衣行动和控制下交付。
- 成功追回涉及被盗资产或犯罪所得的巨额资金。
- 把刑事责任扩大到便利公职人员资产非法增加的个人。
- 各个执法机构和高级官员每周开碰头会，确保适当协调和交流信息。
- 金融分析股与国外其他管辖区缔结了大量协定，并在必要时自动为其他管辖区提供情报信息。
- 总检察长办公厅对不同机构的公职人员进行培训，以加深了解实施腐败犯罪的后果。
- 为检察院会计股的官员提供硕士学位的专门教育，其他机构可以照做。
- 金融分析股为必须举报可疑交易的实体提供年度培训，以便提高举报此类交易的质量。
- 总检察长办公厅、国家透明委员会和所有政府机构每月出版最新的统计数据。
- 创立国家透明和信息获取机构。

2.3. 实施方面的挑战（如有的话）

- 巴拿马可以批准加重处罚扰乱公共行政罪的《刑法》修正案草案，以扩大预防措施的范围，包括防范性拘留。巴拿马应当考虑通过一个会彻底把私营部门的贿赂和贪污财产定为犯罪的法律框架。
- 银行条例应当予以修正，以确保可疑交易尽快得到举报，并保证在需要调查的情况下立即采取行动。此外，有义务举报此类交易的实体的数量应当增加。
- 鉴于巴拿马的银行机构和金融机构为数众多，金融分析股的工作人员理当增加。
- 为了更有效地侦查和起诉资产非法增加，巴拿马似宜考虑推出一种完成和分析资产申报的计算机化制度。
- 巴拿马似宜考虑在《刑事诉讼法典》中载入一条准许积极合作的罪犯免受起诉的规定。

- 保护举报人（“告发者”）的制度应当建立。
- 巴拿马应当考虑推行进一步措施，确保反腐败机构职能独立，以继续和改进已经在做的良好工作。
- 在需要鉴定人协助侦查的机构中，可以创立一个加速侦查进程的专职鉴定人和机构的公共数据库。
- 对在反腐败机构工作的公职人员，必须保障稳定。
- 司法机关审理涉及腐败犯罪的案件的能力，应当加强。
- 司法机关应当优先考虑资料保护令状诉讼。国家透明和信息获取机构应当在全国各地派驻代表。
- 尽管巴拿马目前支持各种反腐败机构，但不用说，专业能力和适足的资源仍然是一个优先事项。

2.4. 为改进《公约》的实施情况而查明的技术援助需要

- 提供侦查手段高级培训。
- 立法援助。
- 鉴定人提供的现场援助。

3. 第四章. 国际合作

3.1. 有关被审议条款实施情况的意见

引渡；被判刑人的移管；刑事诉讼的移交（第 44、45 和 47 条）

巴拿马已经缔结了若干多边引渡条约和 10 项双边引渡条约，包括与巴西、哥斯达黎加、西班牙和美利坚合众国缔结此类条约。巴拿马最近签署的引渡协定涉及一系列广泛的犯罪，包括《公约》涵盖的所有犯罪。在没有国际协定的情况下，《刑法》第 516 条规定，巴拿马可以在互惠的基础上引渡某个人。

根据《刑事诉讼法典》第 517 条规定，巴拿马只可以在确定两国公认犯罪的情况下引渡某个人。然而，确定两国公认犯罪要采取灵活办法，因为第 517 条规定，巴拿马和请求国不必为了确定两国公认犯罪而精确地界定有关犯罪行为。

《刑事诉讼法典》第 518 条详细阐明了可以拒绝引渡的理由，包括被请求引渡的个人已经在巴拿马接受审判或服刑事；被请求引渡的个人可能被处死刑；行政机关认为，提出引渡请求已经涉及政治犯罪或者基于政治理由。任何犯罪，如巴拿马根据多边条约对之承担了国际义务，均不得视为政治犯罪。因此，据《公约》而定的犯罪，都不会被认为是政治犯罪。

根据一项宪法禁令，巴拿马不引渡本国国民。然而，在基于这些理由拒绝请求的情况下，《刑事诉讼法典》规定，不引渡即审判的原则将适用。在引渡巴拿马

国民的请求遭到拒绝的情况下，巴拿马不考虑执行依请求缔约国国内法判处的刑罚。在这种情况下，有关个人将被送还，根据请求国提供的材料在巴拿马接受审判。

巴拿马能够立即处理引渡请求，并且目前正力求实行改革，以加速和简化引渡程序。在所涉犯罪应受到至少四年监禁的最低限度刑罚的情况下，《司法法典》第 2140 条允许应寻求引渡的国家的请求临时逮捕个人。巴拿马给出了具体事例，证明为便利引渡个人已经进行临时逮捕的情况。

处理引渡请求的必要手续和材料，《刑事诉讼法典》第 521 条已经阐明，巴拿马缔结的双边和多边条约也有详细规定。这些条约符合《公约》的要求。

巴拿马在宪法层面和国家主管机构缔结的多边和双边引渡协定中出台了若干规定，保证应走引渡程序的人享受公平审判和公平待遇的权利。此种人有权向最高法院上诉引渡裁决。然而，行政机构负责做出是否准许引渡的最终决定。

原则上，即使对寻求引渡的税务犯罪不能确定两国共认犯罪，涉及腐败和财税犯罪的引渡也予以准许。然而，如果请求主要涉及税务犯罪，则不准许引渡。至于引渡请求是否要基于这些理由加以拒绝，则由外交部具体案件具体决定。

根据《刑事诉讼法典》第 524 条，如果法院认为请求国提供的材料不足，无法准许引渡，法院就可以请求请求国提供更多材料，然后再做出最终裁决。在实践中，巴拿马主管机关采取了积极办法，在拒绝请求之前先寻求更多的材料。巴拿马给出了这种实例。而且，多边协定规定，在拒绝请求之前，必须寻求更多材料。

巴拿马已就移管被判刑人事宜，签署了 10 项双边条约和若干多边协定，也在没有协定的情况下，根据互惠原则考虑移管请求。

巴拿马已经缔结了移管被判刑人的双边协定和多边协定。

司法协助（第 46 条）

巴拿马已经缔结了关于司法协助的若干双边和多边协定，包括与哥伦比亚、西班牙、美国和墨西哥缔结协定。它还缔结了若干多边协定，例如 2001 年《刑事事项互助美洲国家公约》和《哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马刑事事项司法协助条约》。

在没有具体的双边或多边条约的情况下，巴拿马就以《公约》为法律根据，向《公约》所有其他缔约国提供司法协助。巴拿马列举了根据《公约》成功提供司法协助的许多具体实例，包括成功冻结、没收和返还腐败所得资金。在没有条约的情况下，巴拿马可以在互惠的基础上提供援助。目前没有关于提供司法协助的详细国内法律框架。上文已经指出，提供协助依赖的是双边或多边协定。

在实践中，巴拿马可以迅速、有效地响应司法协助请求。巴拿马能够在 24 小时内执行此类请示，实例已经提供，包括必须从金融机构获取信息的案例。巴拿马还确认，如果它知道可能涉及或引起另一国的刑事诉讼的材料，它将自动把

此类材料移交给该其他缔约国，不需要请求。作为一项通则，巴拿马将承担方便司法协助请求的费用，并且过去在临时通知请求援助的情况下，还为加速移交材料支付过费用。

巴拿马缔结的关于利用所提供材料的限制和此类材料保密的多边协定和双边协定的条款，符合《公约》的要求。关于这一点，巴拿马还举例说，它曾把伊比利亚美洲国际法律合作网（伊美法律合作网）用作安全通信手段，便利了本国与其他国家的刑事事项方面的合作。

巴拿马不会以银行保密为由拒绝司法协助请求。如果是为了司法协助目的所需，2008年4月30日第52号行政命令和《司法法典》第2053条都允许执法机关从银行和其他金融机构获取有关材料。巴拿马能够举出具体的案例，证明临时接到通知，从金融机构获取了材料，以响应司法协助请求。

在刑事诉讼中使用录像证据，自2005年起在巴拿马都是允许的，而且巴拿马确认，此类录像证据一直在其他国家的刑事诉讼中使用，包括在美国。

执法合作；联合侦查；特别侦查手段（第48、49和50条）

巴拿马订立了若干司法协助协定，便利执法机关之间的跨界合作。在实践中，巴拿马的执法机构经常与其他辖区的机构开展刑事事项合作，只是举出的具体涉及腐败犯罪的执法合作实例很少。

检察机关，在接到法院授权时，就获准在侦查腐败犯罪时使用特殊侦查手段，如便衣监视、窃听和控制下交付。使用控制下交付侦查个人贿赂公职人员，促成成功起诉的具体实例，举了一个。至今没有实例证明在与他国开展国际合作的背景下用过此类手段。

巴拿马目前没有加入容许设立联合侦查机构的任何国际协定。它正努力争取实施此类协定。

3.2. 成功经验和良好做法

在实施《公约》第四章的框架内，下述要求被视为成功经验和良好做法：

- 巴拿马已经展示了迅速、有效响应关于引渡和司法协助的国际合作请求的能力。
- 巴拿马成功地以《联合国反腐败公约》为法律依据，提交司法协助，导致冻结、没收和归还通过实施腐败犯罪获得的巨额资产。在这方面，巴拿马成了激励其他国家的源泉。
- 巴拿马已经缔结了广泛多样的国际合作多边和双边协定，并且一些新的协定目前正在讨论中。
- 巴拿马采取灵活办法对待确认两国共认犯罪，着重的是请求所涉行为在两国是否都被定为犯罪，而不是有关犯罪的具体归类或确切定义。

3.3. 实施方面的挑战（如有的话）

下述要点可能有助于进一步加强反腐败措施：

- 巴拿马应当考虑推出关于司法协助的国内法律框架，以澄清适用负责促进此类援助的官员的程序。
- 巴拿马应当确保，在涉及《公约》所定犯罪的请求也涉及税务或财务事项的情况下，提供司法协助。
- 巴拿马应当继续努力实施双边或多边协定，允许负责侦查腐败犯罪的主管机关与其他辖区的执法机构设立联合侦查机构。

3.4. 为改进《公约》的实施情况而查明的技术援助需要

巴拿马已经查明下述形式的技术援助是需要的：

- 对制订提供司法协助国内法律框架的立法起草援助。
-