



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
10 December 2013
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第五届会议
2014年6月2日至6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
菲律宾	2

* CAC/COSP/IRG/2014/1。



二. 内容提要

菲律宾

1. 导言：菲律宾在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

菲律宾于 2003 年 12 月 9 日签署《联合国反腐败公约》，并于 2006 年 11 月 8 日批准《公约》。《公约》于 2006 年 12 月 8 日在菲律宾生效。

菲律宾采用大陆法和普通法双规并行的法律体系。《菲律宾宪法》始于 1987 年，而实体刑法《修正刑法典》于 1930 年 12 月 8 日获得批准。特别刑事法规对《修正刑法典》规定可处罚的罪行之外的罪行进行刑事定罪（《修正刑法典》补充适用于特别刑事法规），但另有规定除外。

成立了刑法典委员会，对《修正刑法典》进行修订，把特别刑事法规（反腐败事项）纳入一部统一刑法典。正在审议对《引渡法》的修正，使其更加符合条约规定的义务，而且正就起草关于司法协助的法律进行磋商。

主要的反腐败机构包括监察员办公室、特别检察官办公室、司法部、最高法院、菲律宾国家警察局、反洗钱理事会和公务员委员会。还设有专门法庭，包括反腐败法院 *Sandiganbayan*。在审议期间咨询了大量利益攸关方，包括民间社会、私营部门和学术界，而且监察员个人表明了对审议过程透明度的高度承诺。

2. 第三章：定罪和执法

2.1. 关于所审议条款实施情况的评述

贿赂和影响力交易（第十五、十六、十八和二十一条）

《修正刑法典》、2007 年《反繁文缛节法（RA 9485）和 1960 年《反贪污和反腐败行为法》（RA 3019）等将贿赂公职人员部分定为犯罪。这些法律涉及有形和无形（不论是金钱还是非金钱的）利益，第三方利益扩大到适用于自然人和法人。《修正刑法典》涉及在公职人员的公职范围内的行贿和受贿行为，及非物质利益和不作为。然而，《反贪腐法》除关于就业的第 3(d)分节外均未涉及“许诺”和“提议”给予贿赂，而且第 3(b)和(c)分节只对受贿进行处理；此外，行贿者只能与犯罪的公职人员一起被指控。不过，《修正刑法典》第 212、210 和 211 条，还有该法典第 17(2)条所体现的“引诱”这一法律原则，都涵盖了行贿（包括“许诺”或“提议”给予贿赂）。

贿赂外国公职人员和国际公共组织官员未被定为犯罪。

《反贪腐法》和《反缛法》等把影响力交易部分定为犯罪。虽然《反贪腐法》未涉及中间人和“其他人”，但《反缛法》对“任何人”（包括主动影响力交易的中间人）给予处罚。

私营部门内的贿赂未被定为犯罪，但与公职人员共谋的私人个体除外。

洗钱，窝赃（第二十三和二十四条）

2001 年《反洗钱法》(经修订)（《反洗钱法》）将洗钱定为犯罪，与《公约》部分一致。洗钱不但包括犯罪所得交易或交易未遂，而且包括促成和未报告掉期交易和可疑交易的行为。此外，《反洗钱法》2013 年修正案（RA 10365）涉及第二十三条第一款(a)项和第一款(b)项(-)目中所述的具体行为。修正案虽然也涉及作为上游犯罪的贿赂、公职人员腐败、贪污公款和公物及逃税，但没有包括《联合国反腐败公约》规定的所有罪行。修正案涵盖具有公认上游犯罪“类似性质”的外国犯罪。并通过经修正的《反洗钱法》和《修正刑法典》第 10、8、16-19 条的适用，涉及参与洗钱的行为。

《反洗钱法》(经修订)第 4 节和《修正刑法典》第 19 条部分涉及窝赃；但没有包括《联合国反腐败公约》规定的所有罪行。

贪污、滥用职权和资产非法增加（第十七、十九、二十和二十二条）

《修正刑法典》和《追赃法》（RA 7080）将公职人员贪污和挪用财产定为犯罪。不论对公职造成的损失大小，均可适用《修正刑法典》第 217、220 条。此外，贪污公款和公物（第 217 条）和欺诈/*estafa*（第 315 条）罪行被定为犯罪，不论公职人员收受的利益或资产增加多少。

《反贪污法》第 3 节涉及滥用职权，包括自然人和法人。

《没收法》将资产非法增加部分定为犯罪，这创造一个可被推翻的推定，即财产是非法获取的（第 2 条），并对没收相关财产作出规定，但禁止在大选前一年向法院提出相关事宜。《追赃法》(经修订)进一步对自己或与他人共谋积累或获得不义之财总计至少 5,000 万比索的公职人员给予处罚，据认为以 5,000 万比索作为起点实际上太高了。《行为守则》（RA 6713）第 8 条要求所有公职人员和政府人员定期制作准确的资产和负债报表。

《修正刑法典》第 315 条将私营部门内侵吞财产的行为定为犯罪，这适用于“任何人”，包括私营部门内的人。

妨害司法（第二十五条）

对妨害拘捕和起诉犯罪分子行为予以处罚的总统令（总统令 1829）、《修正刑法典》、1989 年《监察员法》（RA 6770）和《证人保护法》（RA 6981）将妨害司法部分定为犯罪。

法人责任（第二十六条）

菲律宾制定了措施，对法人的刑事责任作出规定，区别于自然人的刑事责任。

参与和未遂（第二十七条）

《修正刑法典》、《行为守则》和《反贪腐法》将参与和未遂行为定为犯罪。犯罪预备行为未予涉及。

起诉、审判和制裁；与执法机关的合作（第三十和三十七条）

对腐败相关犯罪的全面处罚已经确定。对贪污的处罚，除其他外，考虑相称性，涉案金额越高，处罚越重。

豁免部分根据《公约》予以管制。最高法院 1988 年重申总统免于起诉。《1987 年宪法》规定，弹劾被判犯有腐败相关罪行的公职人员附有相对较高的基限。

虽然刑事案件方面有起诉裁量权，包括诉辩交易，但无充分证据评估《联合国反腐败公约》第三十条第三款的实施情况。

虽然就提前释放或假释作出决定时会考虑罪行的严重程度，但应对给予行政宽免进行重新审视，避免出现有罪不罚的情况。

菲律宾采取措施鼓励参与罪犯的合作，包括减轻处罚和免于起诉。《证人保护法》规定的证人保护也适用于合作被告。

保护证人和举报人（第三十二和三十三条）

向被证人保护、安全和利益方案接纳的人和《证人保护法》规定的弱势群体（包括受害者）提供证人保护。待通过的立法将为其他证人（即亲属和公职人员，包括执行人员）提供保护、安全和利益。据认为，需要向作证的证人、他们的亲属和与他们关系密切的人提供有效保护。

第 2860 号《参议院法案》将提供进一步的举报人保护。

冻结、扣押和没收；银行保密（第三十一和四十条）

《反洗钱法》第 12(c)节和《〈反洗钱法〉的修正实施规则和条例》规则 3.f 规定，没收犯罪所得或具有相应价值的财产。《反洗钱法》第 7、10、11 条主要处理犯罪所得的查明、冻结和追踪。主管机关可根据《公约》命令提交或扣押银行、财务或商业记录。罪犯可（但不是必须）表明犯罪所得的合法来源。被冻结、扣押或没收的财产的管理部分予以涉及。

经修订的《反洗钱法》对银行保密规则的例外作出规定。检察官和调查人员通过与反洗钱理事会签订的信息共享协定或安排获得银行记录和存款信息，反洗钱理事会有权直接申请法院命令。在法庭审理方面，特别检察官办公室也可以申请查阅银行记录。《行为守则》规定的受薪官员需放弃银行保密规则，允许相关人员查阅他们的银行记录。

时效；犯罪记录（第二十九和四十一条）

《修正刑法典》和 RA 3326 确定腐败相关犯罪的时效。《修正刑法典》第 91、93 条对时效期暂停情况作出规定。

在腐败案件中，以前在其他国家被定罪不能列为国内刑事诉讼的证据，除非被告的优良品德是一个问题。菲律宾依赖司法协助条约或特别请求获得这类记录。

管辖权（第四十二条）

《修正刑法典》第 2 条确定属地延伸原则。菲律宾正在采取措施，处理积极和消极属人原则。在某些条件下，菲律宾国民可被引渡。

腐败行为的后果；损害赔偿（第三十四和三十五条）

采购法律和《民法典》规定了腐败的后果，《修正刑法典》还规定附加的没收和充公处罚。

因腐败行为而遭受损害的实体或个人有权提起法律诉讼，获得补偿。

专职机关和机构间协调（第三十六、三十八和三十九条）

相关机构包括监察员办公室、反洗钱理事会、国家调查局反贪污处、菲律宾国家警察局。根据已有判例，监察员办公室的任务授权涵盖所有政府机构，包括公职人员作出的性质轻微或严重的作为或不作为，但它对国会和司法机构成员无惩戒权。此外，监察员办公室无权调查私营部门除与公职人员共谋的人之外的人，而且《监察员法》第 23(2)节规定，监察员办公室只能进入检查政府楼宇，不得进入私人物业。《监察员法》第 13 节规定，监察员办公室要获得银行记录，需通过反洗钱理事会获得法院命令，监察员办公室不能直接申请。监察员办公室与其他机关（包括司法部）建立侦查和起诉腐败投诉合作机制。待通过的立法将加强监察员办公室的任务授权。反洗钱理事会有广泛的调查/侦查权，但这些职权是反洗钱理事会专属的，也有必要和其他执法机关合作。

执法合作，尤其是在各省进行的执法合作，被视为菲律宾有效追查腐败案件的关键。虽然有各种合作协定和安排，但据观察，在刑事调查和起诉方面仍需加强公职人员和机关当中的合作。

《反洗钱法》、《证人保护法》和《劳雷尔法》（RA 6036）述及与私营部门机构合作。

2.2. 成功经验和良好做法

总体来看，在实施《公约》第三章方面取得了下述成功经验和良好做法，着重说明如下：

- 证人保护、安全和利益方案在法律上和实践上被视为一项良好做法，扩大该方案范围到包括其他证人和额外利益受到欢迎。
- 《〈行为守则〉实施规则》规定的激励奖励制度被视为一项良好做法。
- *Sandiganbayan* 有权审理牵涉高级公职人员的事项，以免司法系统负担过重。
- 当菲律宾机关注意到国外正在进行类似诉讼时，它们与其他国家充分合作和交流信息。

2.3. 实施方面的挑战

下列步骤可进一步加强现有的反腐败措施：

- 考虑根据《联合国反腐败公约》第二条通过对公职人员的统一定义，并将这一定义扩大到包括外国公职人员和国际公共组织的官员，不管这些人员现在有什么特权。
- 考虑在正在进行的司法改革的背景下制定一部独立的腐败相关法律(将包括国家公职人员行贿罪)，确保该法适用连贯性，并将贿赂罪扩大到包括《反贪腐法》第 3(b)和(c)款列出的交易之外的交易。
- 注意到，资源有限和机构间协调是追查贿赂和贪污案件方面面临的挑战。
- 考虑立法或其他措施，根据《公约》颁布关于主动和被动影响力交易的条款。
- 据报告，除非收到投诉，否则不会对资产和收入披露进行审查是一项挑战。
- 考虑制定关于私营部门内的贿赂罪的法律
- 颁布《反洗钱法》修正案，以涵盖《联合国反腐败公约》第二十三条的规定，尤其是第一款(a)项和第一款(b)项(-)所述的行为，和涵盖被《联合国反腐败公约》定为上游犯罪的所有相关罪行。
- 向联合国提供反洗钱法律文本。
- 考虑对法人的刑事或非刑事制裁是否有效、适度和具有劝阻力。
- 将腐败相关犯罪预备行为定为犯罪。
- 确保授予行政宽免不会造成有罪不罚的情况。
- 考虑与其他国家订立有关转移作证的证人和鉴定人的协定或安排。
- 在第 2860 号《参议院法案》通过后，向有效实施该法案提供充足资源。
- 将监察员办公室的任务授权扩大到进入检查私人物业。

- 注意到，执行机关的能力和资源有限（如监察员办公室未设任何区域办事处）是包括处理腐败后果等方面面临的一项挑战。
- 授权监察员办公室查阅所有相关数据和资料，包括税务、海关、财务和银行记录。
- 通过拟议的《没收法》修正案，取消禁止在大选前一年向法院提出相关事宜的限制。
- 为《行为守则》实施规则之目的，对利益冲突进行广泛的定义。
- 克服机构间协调方面的各项挑战，并授予反腐败主管机关必要的执法权和检察权，以使该机关能够有效履行职能，不会对私营和公共部门造成不当影响，具有明确的立法授权和适当资源和培训来在全国范围内履行职能。
- 考虑加强执法行动，尤其要确保公职人员和机关在刑事侦查和起诉中充分合作；注意到，这方面财政激励有限是一项挑战。
- 考虑在适当情况下把申请法院命令查阅银行/财务记录的直接特权赋予其他反腐败机关。
- 对积极和消极属人管辖原则作出规定；据报告，对外国引渡案件行使管辖权是一项挑战。

2.4. 在改进《公约》实施方面认明的技术援助需要

下列形式的技术援助可协助菲律宾更充分地实施《公约》：

- 针对拟议的《修正刑法典》修订，总结国际最佳做法、规范和专业技能。
- 第十五条：良好做法/学习到的教训；起草立法；法律咨询；反腐败专家的现场援助；制定实施行动计划；机构间协调和侦查培训。
- 第十六条：良好做法/学习到的教训；示范立法；起草立法；法律咨询。
- 第二十一、四十一条：起草立法。
- 第二十三条：良好做法/学习到的教训；法律咨询。
- 第二十五条：良好做法/学习到的教训；反腐败专家的现场援助。
- 第三十条：能力建设。
- 第三十一条：良好做法/学习到的教训。
- 第三十三条：法律咨询；能力建设；财政资源。
- 第三十四条：良好做法/学习到的教训；制定一项实施行动计划。

- 第三十六条：良好做法/学习到的教训；侦查手段培训；开发中央案件管理系统；数据收集和培训。

3. 第四章：国际合作

3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

引渡；被判刑人的移管；刑事诉讼的移交（第四十四、四十五和四十七条）

总统令 1069（《引渡法》）第 3 节规定，只能根据条约或公约准予引渡。准予引渡前，必须符合相关条约规定的被监禁或剥夺自由一段时间的两国公认犯罪原则。因此，菲律宾在批准时声明该国引渡法律有两国公认犯罪的要求，《公约》不能被视为引渡的法律依据。

菲律宾签订了十三项双边引渡条约，其中三项在审议时尚未生效。

绝大部分的双边条约采用“非清单式两国公认犯罪方法”。因此，只要两个国家都对基础罪行处以至少一年监禁，则该罪行就是可引渡的罪行。另一方面，一些条约采用“清单式两国公认犯罪方法”，提供可引渡的罪行清单。这些条约规定，对两国法律都准予引渡的任何其他犯罪，被请求国还可自行决定是否准予引渡。

《联合国反腐败公约》规定的罪行可根据现有条约按罪行最短监禁期进行引渡。然而，因为菲律宾并未将《联合国反腐败公约》规定的所有罪行定为犯罪，所以这些罪行无法根据菲律宾法律进行引渡。2009 年至 2012 年只收到（和发出）一项腐败相关引渡请求，同一时期收到 12 项（和发出 1 项）非腐败相关请求，迄今为止未拒绝过任何一项腐败罪行相关引渡请求。

总统令 1069 规定，外交部长先确定引渡请求是否符合法律要求和相关条约。确定后，即将请求和支持文件转交给司法部长，由司法部长委派律师小组处理引渡案件。如请求是根据条约发出的，律师小组准备引渡申请，并将申请提交法院审理。

总统令 1069 第 3-5 节载有一般引渡条件，而现有条约对具体最低处罚要求及拒绝引渡的强制性和自由裁量性理由作出规定。

引渡菲律宾国民是拒绝引渡的自由裁量性理由，但有三项条约规定，不得以国籍为由拒绝引渡。规定引渡国民是拒绝引渡的自由裁量性理由的条约遵循引渡或起诉原则。迄今为止菲律宾未曾只基于被请求引渡的人是菲律宾本国国民而拒绝引渡请求。在拒绝引渡国民的情况下，菲律宾不会考虑强制执行外国判刑。

《引渡法》第 13 条规定，对刑事案件上诉进行规范的《法院规则》的规定适用。菲律宾机关须向所有被引渡人提供救济，保障他们的基本自由权，包括获得律师帮助的权利和获准保释的权利。一些引渡条约未涉及以歧视目的为由拒绝引渡的权利，但菲律宾未曾以这些理由为由拒绝引渡。

菲律宾签订了四项关于被判刑人的移管的协定(其中一项在审议之时尚未生效)，根据其中一项条约移管了一名犯人。未采取任何一项与刑事诉讼的移交相关的措施。

司法协助(第四十六条)

除双边和区域司法协助条约(包括《公约》和互惠)外，菲律宾没有关于提供和请求援助的独立的司法协助法律或普遍的法律依据。在《反洗钱法》可以找到相关规定；然而，这些规定只适用与洗钱犯罪相关的请求，甚至是在上游犯罪涉及腐败的案件中。

菲律宾签订了八项司法协助条约(其中两项在审议之时尚未生效)，也是《东盟关于刑事事项法律互助条约》缔约国。司法协助条约的范围广泛，足以涵盖《联合国反腐败公约》规定的罪行，不论罪行是自然人还是法人所犯。

虽然某些司法协助条约规定，缺乏两国公认犯罪是拒绝司法协助的自由裁量性理由，但在实践中，菲律宾不会以缺乏两国公认犯罪为由拒绝引渡请求，不论请求是否根据条约提出。菲律宾从未以缺乏两国公认犯罪为由拒绝过司法协助请求，并拥有追回资产案件方面的国际经验。

针对不是根据条约提出的请求，可根据互惠原则提供援助，但请求不得涉及强制行动。此外，请求必须包含菲律宾的类似请求会获准的互惠承诺。非强制行动意味着，可执行请求而无需向法院提出申请或请求。

一些司法协助条约和《年反洗钱法》规定，菲律宾自发向海外机关提供资料。银行保密似乎不会妨碍提供援助。

以可能损害菲律宾主权、安全、公共秩序或基本利益为由拒绝提供司法协助，在某些司法协助条约中是拒绝请求的自由裁量性理由，在其他条约中则是强制性理由。菲律宾未基于这点拒绝过任何一项接收或发出请求。

司法协助条约对提供证词或证据的犯人、鉴定人和证人的移管，及安全行为相关保护作出规定。但在实践中未适用过这些规定。

司法部(通过首席国家顾问办公室)是负责根据现有条约作出的接收和发出请求的中央机关，而且已向联合国发出必要通知。

收到请求和执行请求之间的时间长短取决于请求的性质或复杂度。在执行请求时，司法部会考虑请求的紧急性和请求国的偏好。

菲律宾的惯例是在拒绝或推迟援助之前与请求国进行磋商。

执法合作；联合侦查；特殊侦查手段(第四十八、四十九和五十条)

菲律宾法的执行机构大部分在反洗钱和国际刑警组织活动方面，及通过关于直接执法合作打击跨国犯罪的协定进行合作。

作为金融情报中心埃格蒙特集团的成员，反洗钱理事会可为情报之目的自发或应请求向埃格蒙特集团的其他成员提供资料。菲律宾就腐败和赃物相关案件接收和发出了相关请求。反洗钱理事会还可通过其签订的谅解备忘录，自发与其他金融情报机构交换资料。反洗钱理事会和外国金融情报机构签订了 36 项谅解备忘录。反洗钱理事会可疑和掉期交易数据库被用于查明非法活动（包括腐败）相关交易。

菲律宾跨国犯罪中心是国际刑警组织案件的联系机构，菲律宾国家警察局是国际刑警组织国家中央局。菲律宾国家警察局推动与外国警察局之间的人事交流，包括通过谅解备忘录推动。菲律宾国家警察局开展人事交流的目的是获得与跨国犯罪有关的培训和最佳做法。菲律宾国家警察局向国外派出了专员，也接待了外国专员，还为一般刑事案件设立外国“工作台”。

联合侦查主要在反洗钱方面进行，通过不一定采用正式工作组的形式特别安排开展。提供了多个涉及洗钱的例子，菲律宾国家警察局还在反恐怖案件进行了联合侦查。

除监视行动外，使用特别侦查手段处理腐败案件方面的经验很少。《法院规则》规则 126 规定，使用特别侦查手段需要获得法院命令。《法院规则》规则 132 规定，通过合法使用特别手段获得的证据得到妥善验证后可予采信。

3.2. 成功经验和良好做法

总体来看，在实施《公约》第四章方面取得了下述成功经验和良好做法，着重说明如下：

- 据报告，迄今为止，菲律宾未拒绝过任何一项引渡或司法协助请求。

3.3. 实施方面的挑战

以下各点可作为加强并巩固由菲律宾为打击腐败而采取的行动的框架：

- 鉴于有迹象表明菲律宾可能考虑修订在引渡方面作出的声明，考虑把《公约》用作引渡的法律依据，但要符合两国公认犯罪原则。
- 考虑修正菲律宾订立的引渡条约，以处理以请求的歧视目的为由拒绝引渡的权利。
- 考虑修正菲律宾订立的双边条约，以确保在拒绝引渡之前与请求国进行磋商并确保在涉及财政犯罪的案件中无拒绝引渡的自由裁量权。
- 已认明的引渡相关挑战是现有规范性措施不足、能力和机构间协调有限，尤其是需要司法部和法院熟悉引渡程序。
- 据报告，在犯人的移管方面面临的挑战是法律制度的特殊之处、相竞优先事项、能力有限和资源有限。

- 考虑根据《公约》颁布一部关于司法协助的法律或《刑事诉讼规则》相关规定；在这一方面，正在进行协商。
- 考虑修正菲律宾现有的司法协助条约，以确保不会以犯罪涉及财政事项为由拒绝提供司法协助。
- 进一步加强直接执法合作（尤其是监察员办公室要加强合作），以提高国际合作努力的有效性。
- 相竞优先事项已导致反腐败措施方面的资金和人员有限。把各项反腐败职能并入一个机构可解决缺乏协调的问题。注意到，能力有限（尤其是菲律宾国家警察局内未设有反腐败部门）和国际执法合作有限。
- 据报告，机构间协调是使用特别侦查手段方面的一项挑战，可通过监察员办公室和其他机构更积极参与来解决。
- 可修正《反窃听法》，允许对腐败案件进行窃听。
- 注意到，相竞优先事项和菲律宾警察局的任务授权宽泛是在国际上使用侦查手段方面面临的挑战，能力、资源和对现代侦查手段的认识有限也是这方面的挑战。

3.4. 在改进《公约》实施方面认明的技术援助需要

以下形式的技术援助可协助菲律宾更加充分地实施《公约》：

- 第四十四条：能力建设和履行条约义务修订总统令 1069；对引渡程序参与者，特别是法官，进行多学科培训。
- 第四十五条：良好做法/学习到的教训和能力建设。
- 第四十六条：协助起草国内司法协助立法。
- 第四十八条：能力建设；管理中央执法数据库/信息门户；机构间共享公共信息；制定实施行动计划。
- 第五十条：良好做法/学习到的教训和在警察部门内设立/运作专门反腐败单元；相关专家的现场援助；能力建设；制定实施行动计划；示范协定/安排；修订《反窃听法》方面的法律咨询。