



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
牙买加	2

* CAC/COSP/IRG/2014/1。



二. 内容提要

牙买加

1. 导言：牙买加在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

牙买加于 2005 年 9 月 16 日签署《联合国反腐败公约》，并于 2008 年 3 月 5 日批准《公约》。《公约》于 2008 年 4 月 5 日对牙买加生效。

牙买加是基于威斯敏斯特体制的议会民主国家。牙买加根据英国的普通法和实践建立了司法和法律体系，按多个层级处理刑事民事事务。牙买加已于 2001 年通过《腐败（防止）法》将《公约》条款纳入国内法，因此在批准《公约》前就有了实体法。牙买加亦是《美洲国家反腐败公约》的缔约国，该公约的专家委员会对牙买加进行了审议。

牙买加的反腐败机构框架包括下列机构：防止腐败委员会，廉正委员会和牙买加警察部队反腐败处、财政部金融调查司和总承包官。司法部负责建议和实施旨在打击腐败的政策，司法部各处司对反腐败立法框架进行必要修订。

检察长履行《宪法》第 94 节赋予的权力，负责对刑事事务（包括腐败罪）进行起诉。牙买加警察部队和专门侦查机构（如金融调查司），及各类政府部门/处司/机构向检察长提交载有涉及被指控的或疑似犯罪行为（包括腐败）投诉的文件，就是否应开始或深入调查征求指导意见。检察长办公室内有专门的单元和检察官处理腐败、引渡和司法协助问题。

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）

《腐败（防止）法》第 14(1)和(2)节将行贿和受贿定为犯罪。

公务员这一术语根据《腐败（防止）法》第 2(1)节作广泛解释。这一术语涉及任命官员和民选官员，包括议员。《议会（议员廉正）法》第 4(5)(d)节规定，廉正委员会受理和调查涉及议员的腐败行为指控（见《腐败（防止）法》第 14 节的定义）。该法第 12(4)节规定，应向议会领导人和检察长报告这些腐败行为。未曾提供相关案例。

首席法官、上诉法院院长和驻地治安法官属于《腐败（防止）法》规定范围。其他法官不被视为公务员。

《腐败（防止）法》第 14(4)节将行贿外国公职人员定为犯罪，但不包括国际公共组织的官员。牙买加的立法未涉及受贿。

《腐败（防止）法》第 14(10)至(12)节包含私营部门内与代理人的委托人的事务或业务有关的行贿受贿形式。代理人包括为他人所雇用或为他人办事的任何人；委托人包括任何雇主。第 14(10)至(12)节的措辞未提及雇主或董事等人直接所犯罪行为。只有在涉及会计审计要求的尽职方面，他们才会根据《公司法》第 144-150 节受到追究。

牙买加未将影响力交易定为犯罪。

洗钱，窝赃（第二十三和二十四条）

《犯罪所得法》第 92 节将洗钱定为犯罪。该法规定，任何人“参与犯罪所得的财产交易，窝藏、隐瞒、处置犯罪所得的财产，将犯罪所得的财产带入或带离牙买加，或转换、转移犯罪所得的财产”的，即属犯罪。《犯罪所得法》第 93 节还将获得、使用或占有犯罪所得财产定为犯罪。根据《犯罪所得法》第 91 节规定，这包括企图、共谋、煽动、帮助、教唆、策划或促成犯罪的行为。参与和协助可并入这些术语。

《犯罪所得法》第 91(1)节规定，财产如全部或部分（不论是直接或间接）构成或相当于某人从犯罪行为获得的利益（而且何人实施或受益于犯罪行为并不重要），即被视为犯罪所得的财产。《犯罪所得法》第 2 节规定，犯罪行为系指在牙买加构成犯罪的行为。外国犯罪如在牙买加构成上游犯罪，则视为上游犯罪。一人可同时被判犯有洗钱罪和相关的上游犯罪。

《犯罪所得法》第 92、93 节及《腐败（防止）法》第 14(1)节将窝赃定为犯罪。

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）

关于贪污、挪用或其他转移财产行为的规定反映在两部不同的法律中：《腐败（防止）法》第 14(6)(b)和(8)节及《偷窃法》第 22 节。《偷窃法》使用“在女王的公共服务部门内任职的或作为牙买加警察部队的成员或在牙买加警察部队任职的人”这一术语。牙买加指出，该术语的释义可与《腐败（防止）法》中的“公务员”术语相同。

《偷窃法》涉及贪污“任何动产、金钱或有价产权书”，《腐败（防止）法》提及包括动产和不动产在内的财产。审议人员建议，在这一方面，还要合并这些法律规定的术语，以涵盖各种资产，不论其为物质的或非物质的、动产或不动产、有形的或无形的，以及证明对这些资产所有权或权益的法律文件或文书。由于未提供案例，这项规定的操作价值仍不清楚。

《偷窃法》第 22(1)(b)、24(1)(c)、25 节和《证券法》第 27 节对私营部门内的贪污行为的一些方面作了规定。

《腐败（防止）法》第 14(6)节将滥用职权部分定为犯罪。该犯罪限于具体行为，不包括不作为。

《腐败（防止）法》第 14(5)节将在公务员拥有的资产与其合法收益不相称且无法应请求满意地解释这些资产的来源的情况下的资产非法增加定为犯罪。

妨害司法（第二十五条）

普通法对非法妨害司法公正罪进行处理。据解释，该罪行适用于利用威胁、武力、贿赂或任何施压手段，通过干扰证人，诱使作假证或篡改证据的方法妨碍司法公正的行为。该罪行也适用于利用这些手段干涉法官或执法人员履行公职的行为。提供了一些判例法，但信息不足，无法分析是否充分涵盖第二十五条(a)和(b)款的所有细节，也无法评估操作价值。

法人责任（第二十六条）

牙买加的国内法律制度对法人的刑事责任作了规定。《解释法》第 2 节规定，“人”这一术语包括任何法人，不论是集体法人还是独任法人，及任何俱乐部、社团、协会或由一人或多人组成的其他团体。此外，《公司法》条款也可以适用，该法还对法人的民事责任作了规定。未提供案例，无法评估如何可以有效地确定这些责任。

《腐败（防止）法》第 15 节规定，自然人和法人适用相同的罚金。对初犯，驻地治安法院可处以最高一百万牙买加元的罚款，巡回法院可处以最高五百万牙买加元的罚款。《公司法》对公司清盘可能性作了规定，如《公司法》第 161-167 节规定，当情况表明公司为非法目的开展业务时，将公司清盘。

参与和未遂（第二十七条）

“任何方式”的参与行为均为《腐败（防止）法》第 14(3)节涵盖，但只涉及《腐败（防止）法》第 14(1)和(2)节规定的罪行，未涉及煽动、企图或共谋之外的犯罪参与形式。《犯罪所得法》第 91 节涵盖了洗钱罪和窝赃罪的相关犯罪参与形式。

起诉、审判和制裁；与执法机关的合作（第三十和三十七条）

《腐败(防止)法》第 15 节规定，对腐败罪的处罚包括罚款和监禁。法律区分初犯和累犯。按照严重程度，案件要么由驻地治安法院审理，要么由巡回法院审理，巡回法院是最高法院的分支，可处以更严重的制裁。由于最高罚金不是非常高，罚款与监禁通常并罚。《工作人员令》第 10(6)和(7)段，及《警察服务条例》和《司法服务条例》对行政制裁作了规定。

《宪法》第 94 节规定，检察长有自由裁量权，可按证据是否充足、定罪的可能性 and 公共利益等方面提出起诉。

牙买加未规定公职人员可免于刑事起诉。

《保释法》第 13、14 节和《司法组织（上诉管辖权）法》第 31 节对准予保释的可能性作了规定。被告享有宪法赋予的保释权。即便警察或检察官充分表明为什么不应准予保释的原因，法官也可下令准予保释。法官依自由裁量权确定保释金。

《假释法》第 6 节规定，被判处十二个月以上刑期的犯人，在服满三分之一刑期或十二个月（以两者中较长者为准）后，取得假释资格。未提供资料说明在决定是否准予假释时如何考虑罪行严重程度。

《公共服务条例》第 32 节、《警察服务条例》第 35 节和《司法服务条例》第 21 节规定，待审或纪律处分程序期间，可禁止相关人员工作。禁止工作与减薪可并罚。《警察服务条例》还规定可作停职处理，无需支付工资，并收回所有制服和政府财产。然而，这些条例并不涉及所有的公职人员。

《公共服务条例》第 35 节、《警察服务条例》第 38 节和《司法服务条例》第 24 节规定，一经定罪，可免职或做其他处罚。此外，《工作人员令》载有一个考虑到罪行性质和严重程度的纪律制裁清单。

牙买加的《刑事司法（诉辩协商和协议）法》规定，如被告认罪和履行其他义务，检察长可与被告签订协议，接受被告承认较轻的罪行或撤回指控。这些义务可涉及提供信息。第 10 节规定，法官和驻地治安法官不受该协议约束。提供信息或证据的合作罪犯可列入《司法保护法》第 2 节定义的证人之列，得到保护。

保护证人和举报人（第三十二和三十三条）

牙买加的《司法保护法》于 2008 年生效，将证人定义为“已提供、有义务提供或已同意提供证词或证据或以上两者的人”。通过第 9(2)(a)节的规定，证人还包括“可能是证人”的人，这在初期侦查阶段可能很重要。关联人也可视为《司法保护方案》的参与者。这些人可以是亲属。然而，对检察长的适用作了规定的第 9(2)节的措辞似乎只包括陪审员、司法官员、法律官员和执法人员的关联人，而不包括证人的关联人。建议重新评估这一措辞，以便也向证人和鉴定人的亲属及其关系密切的人提供有效保护。

国家安全与司法部证人保护管理和受害者支持股是该方案的负责机关。保护措施可包括提供新身份或转移。目前特殊证据规则不适用。然而，新的《证据（特殊措施）法》已于 2012 年通过。该法一旦生效，视频或其他手段可用来获取证词。该法第 8(b)节规定，在管理中心作出决定之前，警察专员应提供保护。

在审议之时，未提供资料说明获得该方案保护的人的数目。

该法第 3(2)节规定，牙买加可与其他国家签订转移协定。

2012 年，《2010 年披露保护法》生效。第 16 节对保护免受职业损害作了规定，第 17 节确定了一个前提，即在作出受保护披露之时发生的有害行为被认为是披露的后果，雇主证明相反的除外。

防止雇员作出受保护披露的行为被定为犯罪。此外，第 24 节准许信息保密，并将违反保密定为犯罪。

冻结、扣押和没收；银行保密（第三十一和四十条）

《犯罪所得法》第 5 节对没收犯罪所得和财产作了规定，未涵盖拟用于犯罪的设备和工具。《犯罪所得法》还在各节，包括第 32-40、75、115、119 节对搜查、冻结和扣押作出了规定。2008 年 1 月至 2011 年 11 月，有四起案件实施了没收，14 起案件签发了限制令。《犯罪所得法》第 41 节对通过中央主管机关，即财政部金融调查司资产管理股进行的管理作了规定。

在财产已被混合、转移、大量缩减，不在牙买加境内，或无法追踪的情况下，则可将同等价值的其他财产没收。这些条款的适用不损害善意第三方的权利。

《银行法》第 45(1)和(2)节和附件四规定，银行保密限制不构成妨碍侦查和扣押银行、财务和商业记录的障碍。

时效；犯罪记录（第二十九和四十一条）

牙买加的刑事罪没有时效期限。其他国家先前的有罪判决不予接受。

管辖权（第四十二条）

根据普通法的原则，管辖权扩大至包括在悬挂牙买加国旗的船只或根据牙买加法律注册的航空器内犯下的罪行。《腐败（防止）法》第 14(9)节规定，如公民在牙买加境外犯有第 14(1)至(8)节规定的罪行，则可以与其在牙买加犯下的罪行相同的方式惩处。这包括第 14(10)至(12)节规定的私营部门内的贿赂罪。

腐败行为的后果；损害赔偿（第三十四和三十五条）

牙买加没有法律条款规定腐败罪的后果，如对因腐败罪导致协议非法的情况下协议失效，或废止特许权作出的规定。

在因腐败行为导致的损害赔偿方面，牙买加提及对侵权或违约赔偿作了规定的普通法原则。

专职机关和机构间协调（第三十六、三十八和三十九条）

检察长防止腐败、法医事项和有组织犯罪股目前有 8 名工作人员，负责对腐败罪提出起诉。

在腐败罪侦查和调查方面，多个机构参与并有不同的任务授权。主要机构是防止腐败委员会、廉正委员会、牙买加警察部队反腐败处，财政部金融调查司和总承包官，它们还可受理犯罪举报。防止腐败委员会和廉正委员会对这些机构

的侦查权施以限制。主要通过主要侦查机构牙买加警察部队开展非正式协调，但需改善这一领域的协调。

《腐败（防止）法》和《议会（议员廉正）法》两法的附件一第 7(1)节规定，总督在与反对党领袖磋商后，可随时取消任何任命成员的成员资格。虽然作出决定需要与不同的政党进行磋商，但最好制定更明确的规范，以加强委员会的独立性。

最近，牙买加成立了重大有组织犯罪和反腐败工作队，以改善涉及高级别公务员的案件的腐败罪侦查工作。工作队的核心工作人员将是牙买加警察部队的成员，并得到财政部金融调查司和其他机构的支持。

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：

- 设立举报腐败罪的免费热线电话。
- 通过财政部金融调查司对牙买加央行工作人员进行培训。
- 通过设立重大有组织犯罪和反腐败工作队，努力改善机构间协作。

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：

- 将担任司法职务的所有人纳入公务员这一术语的范畴，确保议会议员和法官都被纳入新的《特别检察官法案》的定义范畴。此外，确保合并腐败罪适用的不同法律（如《偷窃法》）规定的术语。
- 将贿赂国际公共组织官员的行为定为犯罪，以确保全面遵守《联合国反腐败公约》第十六条第一款的规定。
- 考虑制定私营部门的贿赂罪，将雇主和董事纳入范围，以确保这些案件的法律确定性。
- 合并与贪污有关的各种规定。
- 考虑将与私营部门内的贪污行为有关的现行规定的范围扩大到涵盖《公约》规定的整个范围。
- 考虑将不作为纳入现行滥用职权条例。
- 确保将妨害司法的所有方面全面定为犯罪。
- 起诉和定罪的总体比率似乎较低，大多数腐败罪起诉都依据《腐败（防止）法》第 14(1)节。监测和评估其他罪行的操作价值，定期收集与腐败案件相关的数据，以采取必要措施加强它们的实施。

- 确定更有效、适度和具有劝阻力的罚款和制裁措施，包括针对法人的罚款和制裁措施。这将允许采取一个更加差异化的方法，考虑到罪行的严重程度和所造成的损害。
- 将《腐败（防止）法》第 14(3)节有关参与、未遂和中止的范围扩大到涵盖所有腐败罪行。
- 确保在决定是否准予腐败罪假释时考虑到罪行的严重程度。
- 考虑将《公共服务条例》的范围扩大到包括所有公职人员。
- 考虑努力促进被判犯有腐败罪的人重返社会。
- 授权没收、查明、追踪、冻结和扣押拟用于腐败罪的设备和工具。
- 根据《联合国反腐败公约》第三十四条采取措施。
- 根据《联合国反腐败公约》第三十五条，确保采取充分的措施，对赔偿腐败行为所致损害作出规定。
- 为促进有效地与腐败作斗争，牙买加应加强在反腐败领域的体制框架，改善机构间协调和协作。应当提供充足的资源，以解决案件侦查、起诉和审判领域的的能力限制和积压问题。

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）

牙买加要求引渡要有条约依据。1991 年《引渡法》（1995 年和 2005 年修订）载有引渡至其他国家和从其他国家引渡的相关要求。该法允许与被定义为“指定的英联邦国家或条约缔约国”的“核定国家”之间进行引渡。注意到，在过去五年，牙买加未发出或收到腐败罪引渡请求。

在《引渡法》第 5(1)条，对指定的英联邦国家而言，可引渡的罪行被定义为“(一)依法可处两年监禁或任何更严重的处罚的罪行；和(二)构成犯罪的作为或不作为，或相当的作为或不作为，如发生在牙买加境内（或针对域外罪行，发生在牙买加境外相应情况下），构成违反牙买加法律的罪行，并根据牙买加法律可处两年监禁或任何更严重的处罚。”

对条约缔约国而言，可引渡的罪行是相关条约规定的将构成违反牙买加法律的罪行。《腐败（防止）法》第 15 节进一步规定，对腐败罪可处至少两年监禁，因此对于英联邦国家而言是可引渡的罪行。没有任何迹象显示，牙买加认为《公约》规定的任何罪行是政治罪。

牙买加没有把《公约》当作是引渡合作的法律依据，只利用双边条约或适用于英联邦国家的“伦敦方案”。《引渡法》第 7 条规定了多个拒绝引渡的理由。

牙买加未实施《公约》第四十五条有关被判刑人的移管的规定，但指出该国在这一方面持续与其他国家进行讨论；亦未实施第四十七条有关刑事诉讼的移交的规定。

司法协助（第四十六条）

《互助（刑事事项）法》（1996年2月22日《牙买加公报》）载有关于开展司法协助的规定，包括附件一的具体要求。该法附件二载有该法条款也有涉及的八项多边条约清单，通过这些条约，牙买加能够与这些文书的其他缔约国开展司法协助。该法规定了48个指定的英联邦国家。牙买加也是《美洲国家反腐败公约》缔约国。

《解释法》第2节规定，在牙买加的任何法律中，“人”一词包括任何法人，不论是集体法人还是独任法人，及任何俱乐部、社团、协会或一个或多个个人组成的其他团体，因此司法协助涉及法人相关案件。该法涉及司法协助的不同形式，而且所获得的或所提交的证据或资料的使用应符合《公约》规定。银行保密不是一项障碍，但银行或账户信息应是具体的信息。牙买加正在考虑使用视频会议。

司法部已委派检察长履行中央主管机关的职能。提供了2007年以来发出的和收到的司法协助请求相关统计数据，数据按国家和犯罪类型分类。委派了检察官专门负责司法协助和引渡。还注意到，对该法规定可提供的各种形式的国际合作，没有必要获得法院命令来执行请求。另据报告，在总检察长署举行了定期会议，重点关注与英联邦之外的国家的司法协助条约。拒绝理由通常由检察长进行解释，他设法平均使用四个星期处理请求，但实际处理时长要几个月。

《互助法》附件一载有与外国提交引渡请求须填写的具体信息相关的总体要求，以及针对所提交的请求类型的大量具体要求。该法允许牙买加与其他外国或组织订立的非正式安排不受影响（第一部分第3节），还允许牙买加与外国订立的相关条约存在例外、调整或更改情况（第四部第31.2节）。

《互助（刑事事项）法》提到保密是拒绝执行司法协助请求的一项理由。拒绝请求的理由不包括相关罪行涉及财政事项。然而，据报告，若请求提供个人的税务资料，要根据相关税务条约规定从牙买加税务局信息交换办公室获得。

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）

《互助（刑事事项）法》第15条确定了应请求向外国提供协助的框架。在刑事事项侦查和程序方面，这些协助包括第15(3)条提及的多个类型的执法协助。牙买加警察部队，特别是其下设的反腐败局可正式和非正式地协助其他国家执法。给出多个双边合作的实例和强调使用反腐败情报数据库。牙买加与美国、英国和古巴签订的双边条约包括信息共享规定。

在牙买加例行开展非正式联合侦查。为即将开展的侦查及交换情报和信息，牙买加与区域和国际合作伙伴缔结了服务级别协定，包括与美利坚合众国、加拿大和大不列颠及北爱尔兰联合王国缔结的协定，尤其涉及情报交换。

注意到，在实施《公约》第五十条方面，反腐败局在反腐败侦查和行动方面非常积极利用秘密便衣技术。牙买加与美国和联合王国缔结了使用特别侦查手段的双边协定。是否决定与其他国家使用这些手段视情况而定。

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：

- 与中央主管机关举行定期会议，力图快速移交请求。
- 与其他国家执法机关进行信息共享和双边合作。

3.3. 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：

- 考虑缔结更多的引渡和司法协助条约，或考虑将《公约》作为法律依据。
 - 考虑将其加入的其他公约，即《反腐败公约》纳入《引渡法》第 31 节定义的“相关条约”范围。
 - 考虑将《反腐败公约》加入《互助（刑事事项）法》附件二。
 - 考虑实施《公约》第四十五、四十七条。
 - 考虑缔结更多执法合作协定，并将《公约》作为相互执法合作的依据。
-