



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
26 March 2015
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第六届会议
2015年6月1日至5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

提要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 提要	2
马绍尔群岛	2

* CAC/COSP/IRG/2015/1。



二. 提要

马绍尔群岛

1. 导言：马绍尔群岛在实施《联合国反腐败公约》方面的法律与体制框架概述

马绍尔群岛政府于 2011 年 11 月 17 日加入《公约》。根据《宪法》第五条第 1(3)(d)节，马绍尔群岛下议院（Nitijela）批准马绍尔群岛加入《公约》。《公约》于 2011 年 12 月 17 日对其生效。

马绍尔群岛在第二次世界大战后作为联合国托管领土之一受美国管辖，1983 年获得独立，并于 1986 年与美国签订《自由联系条约》后获得完整主权。因此其管理制度深受美国人及其法律制度的影响并仿照了美国制度。同时还按照一元论方法，将国际条约和公约经批准后作为国家法律。英语为该国主要官方语言。

于 1979 年通过的《宪法》是马绍尔群岛的最高法律，凡与《宪法》不一致的任何其他法律，其不符之处均为无效。马绍尔群岛政府实行总统与议会混合制政体。每四年举行一次普选，44 个选区分别选出代表至马绍尔群岛两院制立法体系中的下议院（Nitijela）任职。依照《宪法》第六条，下议院被授予立法权。上议院（Iroij）是由 12 名部落酋长组成的顾问机构。执行机构由下议院选出的总统及 10 位部长构成的总统内阁组成。马绍尔群岛司法权被授予最高法院、高等法院、传统权利法院以及依法设立的此类地区、社区或其他法院。这些法院不受立法权与执法权的制约（《宪法》第六条；《司法组织法》第 203 节）。

反腐斗争的主要权威机构为：总检察长办公室、国家警署、总审计长办公室、公共服务委员会、政府道德操守委员会和国内金融情报股。

2. 第三章：刑事定罪和执法

关于已调查、已起诉和已裁定的腐败案件数量，国家访问时确认，过去几年的案件数量非常有限。案例的缺失会影响对马绍尔群岛实施该公约章节情况的分析，目前无法确定现有法制框架是否得到有效实施。

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）

根据《刑法典》第 240.1 节，主动或被动向政府官员行贿属违法行为。“公职人员”一词为法律用语，《联合国反腐败公约》第二条（第 240.0(7)节）对其做了广义界定。被动行贿在《政府道德操守法》第 1704 节中被进一步定罪。目前尚无已结案的与行贿指控有关的起诉。

《刑法典》第 240.1(3)节仅提到了主动向国外公职人员行贿的问题。

马绍尔群岛依据一般贿赂条款处理权力交易案件。《刑法典》第 240.1(2)(e)节涵盖假定权力，第 241.9 节以公职人员为例对其做了说明。

私营部门主动与被动行贿行为在《刑法典》第 224.9 节有部分提及，然而违法者（例如：受托人、律师）的范围有限并且此类罪行仅被归类为行为不检。

洗钱和窝赃（第二十三和二十四条）

洗钱犯罪行为在《银行法》中做了规定。第 166 节依照《公约》要求载列了洗钱罪的主客观要素。然而其仅处罚对转换或转让财产的行为，以及对窝赃或掩饰此类财产的真实性质、来源、所在地、处置、转移或所有权的行为“给予协助”的人员。马绍尔群岛已采取措施广泛打击第 23(1)(b)(ii)条（《刑法典》第 2.06、5.01 和 5.03 节；《银行法》第 166(1)(b)和(3)节）中所述的参与性行为。

《银行法》利用一种“严重犯罪”门槛法来确定“最高可获不少于 12 个月监禁或其他剥夺其自由的处罚”的罪行（第 102(dd)节）。该法涵盖了《反腐败公约》规定的大部分罪行。2003 年，马绍尔群岛已有一例洗钱起诉案件结案。

《刑法典》将窝赃定为违法犯罪，第 241.7 节对此做了总体规定，而第 224.4 节则对窝藏可记录仪器等具体行为做了规定。

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）

贪污被收录在《刑法典》第 240.7 节和《政府道德操守法》第 1704(9)节。财产定义广泛，包括“一切有价值的物品”。私营部门内贪污行为在《刑法典》第 224.14 节中提及，但仅限于“受托财产”，其处分为视作行为不检。

滥用职权在《刑法典》第 240.6 节中被定为犯罪行为，其中规定：符合《刑法典》第 240.0(7)节定义的任何公职人员若(1)“在履行职务时故意违反法律”将被视为二级重罪，或(2)“在执行法定职务时严重失职”将被视为三级重罪。

《刑法典》第 240.8 节明确将资产非法增加定为犯罪行为。

妨害司法（第二十五条）

妨害司法行为主要在《刑法典》第 240.2、241.6、241.7、242.2 和 242.3 节中被定罪。特别是第 241.6 节（收买证人和举报人）似乎涵盖向证人或举报人行贿的行为，并包含采用具体方式（例如动用武力、威胁或恐吓），而第 242.2 节可能将范围扩大到收买执法官员的行为。第 240.2 节（通过威胁影响官方事务）是可被普遍应用的条款。目前尚未出现妨害司法行为。

法人责任（第二十六条）

《刑法典》第 1.13(8)节将“人”界定为自然人或法人。依照《商业公司法》、《订正合伙法》、《有限合伙法》和《有限责任公司法》（统称为《协会法》）规定，法人责任可以分为民事责任、刑事责任或行政责任。目前尚未出现进入调查或诉讼的此类案例。

参与和未遂（第二十七条）

马绍尔群岛将参与犯罪视为犯罪行为（《刑法典》第 2.06、5.02 和 5.03 节）。《刑法典》第 5.01 节提及“犯罪未遂”。目前尚未出现相关调查或起诉。《刑法典》第 2.06(3)(a)(ii)节将预备作案亦归为犯罪。

起诉、审判和制裁；与执法机关的合作（第三十和三十七条）

制裁的确定在《刑法典》第 1.04 节提及。

公职人员享有职能豁免权。然而，根据《宪法》第四条第 16 节，下议院成员在下议院事务方面拥有免受民事起诉或刑事起诉的职能豁免权。此外，“在任何下议院会议期间以及在赴下议院参会或会议结束返程期间，若非重罪，下议院成员拥有不被逮捕的特权”（《宪法》第四条第 16(2)节）。

马绍尔群岛实行裁量起诉制度。依照《宪法》第七条第 3 节，总检察长享有较大的起诉裁量权，若干现有法律保障措施规定，其应考虑公众利益与证据充分程度，理智谨慎地使用该权力。诉讼决定亦必须受到司法审查，虽然目前尚未发生此类案件。

规定取保候审的条件是为了确保被告在刑事诉讼程序中出庭（《刑事诉讼条例》第 46 条）。

马绍尔群岛设有假释裁决委员会，其职能在《囚犯假释法》第 306 节中做了概括。该委员会向内阁提出假释建议。目前尚未出现因腐败问题而假释的人员，因此，该委员会尚未收到此类请求。

有关因违法而受指控的政府工作人员的停职问题在《公共服务规章》第 71 条中提及。然而即使该员工被指控有违法行为，其直接上司或公共服务委员会可以决定停职事宜。被控人员可以上诉，上诉委员会届时将向公共服务专员提出建议，由后者做出最后决定。政府工作人员的停职问题在《刑法典》第 6.07 节（因重罪定罪而停止公职）中提及，然而按照《政府道德操守法》第 1706(2)(b)节，政府道德操守委员会可以决定“停职期间是否发放工资”。因此，涵盖了取消受控员工担任公职资格的问题。有关公职人员的更多民事及行政补救措施在《政府道德操守法》第 1706 节中提及。政府道德操守委员会“（亦）可制定规章……来具体说明针对公职人员的额外道德限制与要求”（第 1707 节）。

马绍尔群岛曾经设有罪犯改造项目，但于 2013 年终止。目前没有关押女犯的监狱设施。

马绍尔群岛已采取措施鼓励被告和参与违法行为的人员配合调查和起诉工作，并依照《反腐败公约》第 37 条提供证词与证据。总检察长办公室享有广泛的自由裁量权并订立认罪求情协议。

保护证人和举报人（第三十二和三十三条）

马绍尔群岛尚未采取保护证人或专业人士的措施。仅允许相关人士以视频会议形式首次出庭（《刑事诉讼法规》第 5 条）。至于举报人，《总审计长法》第 914 节中规定，当举报人向总审计长提供信息时，其身份将保密。

冻结、扣押和没收；银行保密（第三十一和四十条）

《犯罪所得法》与《银行法》规定定罪后没收财产并对没收财产规定了临时措施。依照《犯罪所得法》第 222 节，高等法院可以按照总检察长的申请，在一个人被判犯有严重罪行以后对其污点财产发出没收令。对于洗钱犯罪行为，相关条款是《银行法》第 174 节，专员或总检察长均可提出没收申请。“重罪”在此处包括任何在马绍尔群岛境内外发生的、监禁期不少于 12 个月的犯罪行为（《银行法》第 102 节）。《犯罪所得法》所提到的“污点财产”在某些情况下可以被推定为用于实施重大犯罪行为或与其相关的财产，或“犯罪所得”（第 205(1)(p)节）。官方确认，污点财产包括用于或预谋用于实施重大犯罪的工具。依照《银行法》，“污点财产”系指在犯罪或洗钱过程中获取的所有或部分财产（第 102(ff)节）。《银行法》第 102 节将“犯罪所得”定义为因严重罪行直接或间接衍生或获取的任何财产；在《犯罪所得法》中被定义为“犯罪产物，或因严重罪行直接或间接衍生或获取的任何财产，并包括了一定比例的、直接从犯罪活动中衍生或获得的财产其后所转换、转变或混合成的财产，以及在犯罪后的任何时候从此类财产衍生或获取的收入、资本或其他经济利益。”（第 205(1)(k)节）。总体上说，《犯罪所得法》与《银行法》对此的定义有一些不一致。

扣押相关财产的警官即是该财产的管理人（《犯罪所得法》第 255 节）。

《犯罪所得法》第 251、252、254、258 及 261-265 节规定，某些条件下对财产实行出示或监测命令，以防止处理或处置该财产，并根据搜查令搜查和扣押疑似污点财产或其他财产，在紧急情况下则无需搜查令。获得法院签发的令状使侦查机关能够查阅政府和财务或商业记录所需的程序被视为便于实际操作。

《犯罪所得法》第 217(1)(b)节规定，“被告与此财产的其他任何受益人可以出席听证会并举证，(c)高等法院可以……命令总检察长(i)向高等法院确认的此财产的任何潜在受益人发出财产处置通知”。

善意第三方的权利已在《犯罪所得法》第 225 节中提及。

此前并未有过没收、冻结或扣押的相关案例。

《银行法》中第 154(1)(d)节规定根据裁决令免除银行保密义务。

时效；犯罪记录（第二十九和四十一条）

犯罪的时效期在《刑法典》第 1.06 节中做了概述。大多数腐败犯罪行为，包括重罪和行为不检，其时效均为六年，而“情节较轻的行为不检”的时效为一年。时效期从犯罪之日起计算。在下述情况下，时效期间可以延长：(a)当被控方持续不在马绍尔群岛境内或在马绍尔群岛境内无固定居所或工作的，然而任

何情况下时效期都不得延长至超过规定时间三年以上，或(b)在马绍尔群岛境内因相同行为而起诉被控方的案件正在审理中（《刑法典》第 1.06(6)节）。

法庭在判决时可以考虑以往的定罪，包括国外定罪。

管辖权（第四十二条）

对在船只和航空器上所实施犯罪的管辖权的规定似乎是马绍尔群岛属地管辖权的延伸，并且涉及洗钱犯罪。马绍尔群岛没有在本国法中采用主动和被动属人管辖权原则或国家保护原则。

腐败行为的后果；损害赔偿（第三十四和第三十五条）

马绍尔群岛仅采取了几项应对腐败行为后果的措施。根据《协会法》，公司注册员可以撤销公司的注册。根据《采购准则》，存在腐败行为时，竞买委员会可以重新考虑采购拨款。

《刑事诉讼法》第 215 节和《刑法典》第 185 节规定了因腐败行为而遭受损害的实体和个人所获的赔偿。

专职机关和机构间协调（第三十六、三十八和三十九条）

主要的反腐败机关包括总检察长办公室、国家警察、审计长办公室和国内金融情报股。此外还有公务员委员会和政府道德操守委员会。迄今为止，在有限的腐败案例中，大多数都涉及公共资金，审计长办公室已着手调查。国内金融情报股设在银行委员会，承担行政责任，目前还没有专职工作人员。

已作出正式和非正式安排，促进主管机关之间的合作。各履约机关间，以及国家警察与审计长办公室之间签订了谅解备忘录，另一份谅解备忘录即将在警察和海关之间签署。洗钱问题由一项正式安排（反洗钱工作组）主要负责。除此以外，通常采用非正式合作。

虽然没有出台与私营部门进行互动或外联的综合方案，但一些基本的非正式安排促进了国家机关与私营部门的合作。没有规定有关举报公职人员腐败行为的具体义务。但审计长办公室鼓励个人通过热线和网络举报腐败行为。

2.2. 成功经验和良好做法

总体而言，强调了在实施《公约》第三章方面取得的下述成功经验和良好做法：

- 根据《公约》第 38 条，国家执法机关间积极的信息共享。

2.3. 实施方面的挑战

下述步骤可进一步加强现有的反腐败措施：

- 考虑通过立法，将被动贿赂外国公职人员和权力交易定为犯罪（《公约》第十六条第 2 款和第十八条第 b 款）。
- 考虑通过立法，扩大针对以下方面的法律范围：(a)把私营部门的贿赂行为定为犯罪，使其涵盖领导私营部门实体或为该实体工作的任何人（第二十一条）；以及(b)私营部门贪污，使其涵盖所有私营部门机构（第二十二条）。
- 修正洗钱条款，以遵守《公约》第二十三条，尤其是第 1 款(a)项。
- 向联合国秘书长提供与洗钱有关的法律副本（第二十三条第 2 款(d)项）。
- 陈述犯有《公约》确立罪行的法人和个人受到有效、适度和劝诫性的制裁（第二十六条），包括提高对在私营部门内贿赂的“行为不检”的现有处罚（第二十一条）。
- 考虑建立一个较长的时效，以便在此期限内对《公约》确立罪行启动诉讼程序（第二十九条）。
- 确保制裁与犯罪严重性相当，并根据国际人权标准，为女性服刑提供必要设施（第三十条第 1 款）。
- 考虑通过立法或程序，取消被判犯有《公约》确立罪行的个人在一段期限内任国企任职的资格（第三十条第 7 款）。
- 努力促使被判犯有《公约》确立罪行的个人重新融入社会（第三十条第 10 款）。
- 根据《公约》第三十一条，巩固《刑事诉讼法》和《银行法》在冻结、扣押和没收方面的条款，确保它们适用于所有腐败罪行。
- 采取措施，确保主管机关能够冻结物品，包括银行账户，以便最终予以没收（第三十一条第 2 款）。
- 通过立法或采取其他适当措施，根据《公约》第三十二条为证人、受害人或鉴定人提供有效保护。
- 考虑通过适当措施，根据《公约》第三十三条，对秉承善意且基于合理理由举报腐败行为的任何人提供保护，使其不致受到任何不公正的对待。
- 采取措施，消除腐败行为的后果，尤其在合同和特许权问题上（第三十四条）。
- 确保予以专门打击腐败的个人或机构（如国内金融情报股）必要的独立性，使其能够在不受任何不正当影响的情况下有效地履行职能（第三十六条）。
- 可以考虑与其他缔约国订立协议或安排，以按照第三十七条第 5 款，促进违法者与主管机关的配合。

- 考虑通过必要措施，建立主动和被动属人管辖权原则和国家保护原则（第四十二条第2款）。

2.4. 在改进《公约》实施方面认明的技术援助需要

已经认明下述技术援助需求：

- 针对第十五、十六、十九、二十一、二十二、二十三、二十六、二十七、三十、三十一、三十二、三十三、三十六、三十七、四十一和四十二条的立法起草/法律咨询意见。
- 第十六、十九、二十一、二十二、二十六、二十七、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十六、三十七、三十九、四十一和四十二条方面的良好做法/吸取的教训。
- 针对第十七、二十三和三十一条协助国家主管机关开展能力建设。
- 反腐专家提供现场援助（第十九和二十三条）。
- 制定实施工作行动计划（第十九条）。
- 调查员和检察官培训（第十五、十六和十七条）、提高公众认识/反腐败教育方案、能力发展（第十七和二十三条），尤其是设立一个国内金融情报股职位，以及可能在斐济金融情报股建立培训和附属部门、制定个案管理系统并提供必要培训、以及制定机构间协调机制以打击马绍尔群岛腐败现象。

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）

《罪犯引渡法》规定了引渡到马绍尔群岛以及从马绍尔群岛引渡的程序。马绍尔群岛根据已有条约进行引渡。立法并不要求以双重犯罪作为准许引渡请求的前提。只要相应罪行在马绍尔群岛被定为“重罪”，即可准许引渡。目前，马绍尔群岛只有两项现行双边条约，分别是与美国和中国台湾省签署的。

由于没有与其他国家达成引渡条约，在包括瑙鲁和巴布亚新几内亚等若干国家提出请求时，马绍尔群岛无法提供援助。马绍尔群岛不以《公约》作为法律依据，处理与《公约》相关罪行有关的引渡，但指出其将努力对国内法律进行相关修正，以支持使用《公约》进行工作。

审议员指出对重罪引渡的限制意味着无法对与私营部门贿赂等有关的行为进行引渡。

如果认为提出引渡请求是为了以某人的性别、种族、宗教、国籍、族裔或者政治观点为由对其进行起诉或者处罚，则马绍尔群岛不会同意引渡。

根据与美国达成的双边条约，马绍尔群岛可以引渡其公民，且在过去已经这么做了。然而，如有可能，将先尝试国内检控。

在马绍尔群岛，引渡程序的开展方式同刑事诉讼程序一样。《罪犯引渡法》第 212 节和《宪法》载有关于公平待遇的一般性保障。

立法没有对拒绝引渡前与请求国进行协商做出规定；然而，实际上进行了这类协商。如果认定可以有助于引渡请求，马绍尔群岛能够在引渡听证会前拘留相关人员（《罪犯引渡法》第 214 节）。

马绍尔群岛不会仅以犯罪也被视为涉及财政事项为由而拒绝引渡，且已经准许对涉及税收欺诈的案件进行引渡。在马绍尔群岛，负责引渡和司法互助的是总检察长。

马绍尔群岛与美国的双边条约规定移送被判刑人员。

此外，尚未采取措施便利移交刑事程序至其他司法管辖区。

司法协助（第四十六条）

司法协助程序载于《刑事事项互助法》和《刑法典》。《刑事事项互助法》宗旨载于第 403 节，即“本法适用于马绍尔群岛，以及基于对等原则，可能就刑事事项提出协助请求的任何其他国家”。实践中，马绍尔群岛设法采用灵活的方法，提供司法协助。

司法协助确认在考量拒绝请求时，国家官员将事先与请求国协商，以考虑是否可在特定情况和条件下给予协助。如果拒绝协助请求，马绍尔群岛将给出拒绝理由。

马绍尔群岛在提供司法协助时，适用双重犯罪要求，但也使用灵活的、基于表现的考察（《刑事事项互助法》第 404 和 409 节）。然而如果请求只需要采取非强制措施，那么也可在非双重犯罪的情况下提供协助。此外，在非双重犯罪的情况下，马绍尔群岛也灵活地向其他国家提供非正式协助。例如，马绍尔群岛警方打击跨国犯罪股自发地通过太平洋跨国犯罪问题网络向其他太平洋打击跨国犯罪股传递信息。

马绍尔群岛能够提供《反腐败公约》第 46 条第 3 款中所列的司法协助形式，包括在获得法院指令下，执行搜查令和冻结令。虽然没有法律基础要求马绍尔群岛的执法官员主动传递信息，但在实践中，经常进行此类传递。

马绍尔群岛还确认能够支持移交被羁押的人，以便其进行辨认、作证或提供其他协助，从而为与《公约》确立罪行有关的侦查、起诉或审判程序取证。马绍尔群岛允许在会议服务可行的情况下，使用视频会议形式进行听证。

不会以银行机密为由拒绝司法协助请求。执法机关、银行专员以及国内银行已经在此方面建立了有效合作。《刑事事项互助法》第 408 节确保对马绍尔群岛提出的司法协助请求需要列明《公约》第 46 条第 15 款所涉信息类别。

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）

执法机关加入了大量的区域和国际合作网络，如太平洋跨国犯罪问题网络。此外，还通过双边协议和安排展开合作，也会开展临时合作。

马绍尔群岛指出，过去在美国内政部监察长办公室的协助和合作下，该国已对欺诈行为进行了成功的联合侦查和检控。

根据《公共安全法》和《刑法典》，执法机关获权可进行秘密监视。虽然有包括审计记录等电子监视手段，但国家官员表示，没有足够的培训支持这些手段的有效使用。

3.2. 成功经验和良好做法

总体而言，强调了在实施《公约》第四章方面取得的下述成功经验和良好做法：

- 马绍尔群岛的国际法执行合作，尤其在该区域的合作，值得称道（第四十八条）。

3.3. 实施方面的挑战

审议员着重强调了以下挑战和建议：

- 考虑批准包括几项独立犯罪而其中一项可予引渡的引渡请求（第四十四条第3款）。
- 确保马绍尔群岛可能与其他会员国缔结的任何引渡条约均将《公约》确立罪行视为可以引渡的犯罪（第四十四条第4款）。
- 考虑通过额外的引渡和司法互助协议，以扩大适用引渡的缔约国范围（第四十四条第18款；第四十六条第30款）。
- 推出相关的国内立法措施，增强相关公职人员的意识，以推动使用《公约》作为引渡的法律依据（第四十四条第5款）。
- 采取措施加快引渡程序，并考虑简化对与《公约》确立罪行有关的引渡请求的证据要求（第四十四条第9款）。
- 可以考虑缔结关于移交被判刑人的额外协议或安排（第四十五条）。
- 实行措施提高透明度并改善沟通渠道以及马绍尔群岛各机关间的信息共享，以确保更有效地响应其他缔约国按照《公约》提出的司法互助请求（第四十六条第1款）。
- 向联合国秘书长通报所指定的负责处理司法互助事宜的中央主管机关，以及执行司法互助请求的可接受语文（第四十六条第13至14款）。
- 在有利于正当司法，特别是在涉及数国管辖权的情况下，考虑与外国相互移交刑事诉讼的可能性（第四十七条）。

-
- 考虑采取额外措施，允许有效使用特殊侦查手段，如监视、秘密行动，以及适当时使用电子监视形式，并为执法人员提供相关培训，包括在国际合作中使用此类手段（第五十条）。

3.4. 在改进《公约》实施方面认明的技术援助需要

已经认明下述技术援助需求：

- 培训执法官员、检察官和司法官员，使之能够使用《公约》作为引渡的条约基础。
 - 针对第四十六和四十七条提出法律咨询意见。
 - 第四十六、四十七、四十九和五十条方面的良好做法/吸取的教训。
 - 负责刑事事项工作国际合作、跨境执法合作、以及负责设计和管理特殊侦查手段使用的主管机关的能力建设方案。
 - 技术援助（即建立和管理数据库/信息共享系统）。
-