



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
31 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

内容提要

秘书处的说明

增编

目录

|               | 页次 |
|---------------|----|
| 二. 内容提要 ..... | 2  |
| 以色列 .....     | 2  |

\* CAC/COSP/IRG/2015/1。



## 二. 内容提要

### 以色列

#### 1. 导言：在实施《联合国反腐败公约》方面以色列的法律和体制框架概览

以色列于 2005 年 11 月 29 日签署《公约》，并于 2009 年 2 月 4 日批准《公约》。条约并不是一经批准便被自动纳入以色列法律。为了在国家一级实施条约，通常需要进行适当修订。为此，只有在以色列政府确定国际公约符合国内法之后，以色列才会批准该公约。《反腐败公约》也属于这种情况。

以色列立法规定了定罪、预防和根除腐败行为的全面法律框架。以色列的反腐败法律框架包括其基本法（一套包含宪法要素的基本法，因为以色列没有正式的宪法），《刑法》、《刑事诉讼法》、《雇员保护法》、《证人保护法》、《犯罪受害者权利法》、《公务人员法》、《禁止洗钱法》、《国际司法协助法》、《引渡法》和《公务人员道德行为激励法》。

以色列执法机构参与广泛的活动，以加强法治，对腐败实行零容忍。反腐败斗争一直是，而且仍然是行政、立法和司法机关的高度优先事项。参与腐败的公职人员和私人受到起诉，不论其地位或身份。

以色列有负责实施反腐败措施的各类机构和机关，并且日常互相合作。参与反腐败斗争的当局包括以色列警察总局、国家检察长办公室、以色列反洗钱和反恐怖主义融资办公室、以色列安全管理局、国家主计长和监察员办公室、国家管理委员会（议会）、道德委员会（议会）、政府公司管理局和公务员委员会。

#### 2. 第三章：刑事定罪和执法

##### 2.1. 关于所审议的条款实施情况的评述

###### 贿赂和影响力交易（第十五、第十六、第十八和第二十一条）

《刑法》第 290 节和附加章节将公职人员主动和被动受贿定为犯罪。非法所得利益的类型（金钱利益或其他）不是定罪的依据——无论这种利益是否因以下原因所致：作为或不作为、中止加快或推迟行动、导致得到优惠或不利待遇。此外，法律并未区分直接行贿或通过第三方行贿；贿赂是否直接提供给受贿者本人或是代表他的第三方，是否在事前或事后行贿，最终受益者是否是公职人员或是其他人。刑事罪成立并不需要实际收到贿赂或甚至同意受贿或向曾行贿对象行贿。

在以色列法律中，公职人员的定义很广，除其他外，包括国家工作人员、由政府全部或部分拥有的实体的雇员，以及根据法规设立的办公室或职能的负责人，其中包括司法和立法人员。根据第 293(7)节，受贿罪包括两种情况，也就是针对公职人员职责和职能以内或以外的行为表现予以贿赂的情况。

《刑法》第 291 A 节规定了外国贿赂罪行，涵盖了《联合国反腐败公约》第十六条第一款中描述的所有行为。除了贿赂目的和对“国外公职人员”一词的定义外，该罪行的要素与国内贿赂罪的要素一致，“国外公职人员”一词的定义符合《公约》中对“公职人员”和“国际公共组织官员”的定义。经过审议，出于政治考虑，以色列决定不将外国公职人员被动受贿定为刑事犯罪。

通过处理贿赂刑事责任的多项法律条款落实第十八条的规定。

以色列选择不将受贿罪的范围扩大至私营部门。但是，就贿赂罪而言，对“公职人员”的定义涵盖了提供公共服务的私人实体。

#### 洗钱，窝赃（第二十三、第二十四条）

《禁止洗钱法》将洗钱定为犯罪。其中几乎涵盖了《反腐败公约》第二十三和第二十四条规定的所有洗钱和窝赃要素。根据以色列法律，不仅兑换和转移被禁财产或窝藏来自非法来源的这类财产是刑事犯罪，在明知财产被禁止的情况下占有或使用这类财产也是刑事犯罪。但是，对“被禁财产”的定义有限制。

至于上游犯罪，以色列使用了制订清单的办法。洗钱罪适用于广泛的上游犯罪，即使是在另一国犯下的罪行，只要该罪行依据该国法律构成犯罪，也被视为上游犯罪。上游犯罪包括了范围全面的腐败相关罪行，但并非所有罪行都是依据《公约》确立的。可以起诉自洗钱行为。

#### 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）

《刑法》第 390 节规定，对于盗窃国家资产或凭借公职占有资产的任何公职人员，如果被盗窃资产的价值超过 1,000 新谢克尔（约 264 美元），将承担刑事责任。虽然《公约》未规定最低价值，鉴于《刑法》规定的价值很低，该条款可以视为符合《公约》的相关要求。此外，盗窃罪行和一些具有加重情节的盗窃罪行不受最低价值的限制。

第 390 节规定，公职人员盗窃归自己掌握的物品也即所涉财产的，等同于挪用。第 383 节规定的盗窃定义适用于第 390 节。关于公职人员贪污行为的其他要素，可以适用其他条款，例如第 284 节（欺诈和背信）。

《刑法》中的一系列罪行涵盖了私营部门内的贪污行为，例如法人团体中的欺骗和背信（第 425 节），雇员盗窃（第 391 节），主管盗窃（第 392 节），代理人盗窃（第 393 节）。此类行为适用公共部门贪污行为关于被盗窃资产最低价值的类似考虑因素。如上所述，盗窃罪行不受最低价值的限制。

通过《刑法》第 278、第 280 和第 284 节将滥用职权行为规定为犯罪。特别是，《刑法》第 284 节规定，公职人员获得不当利益或为其他人谋取不当利益不是定罪的必要条件，任何违背公共信任的行为，尽管不具备这些要素，也视为犯罪。

以色列曾考虑将资产非法增加定为犯罪，但决定不这样做，因为以色列认为这违反了作为刑法基本原则的无罪推定。针对某些公职人员、政府成员、市政当局负责人及其副手以及议会在位议员实行了资产申报制度，并禁止公职人员接受因其公务员职位而获赠的礼物。

#### 妨害司法（第二十五条）

《刑法》多项条款涉及影响法律程序的企图。第 244 节（妨害司法）、第 245 节（与调查有关的收买）、第 246 节（收买证词）、第 249 节（骚扰证人）、第 250 节（不当影响）和第 382A 节（袭击公职人员）特别具有相关性。

#### 法人责任（第二十六条）

根据《刑法》第 23 节，当符合其中规定的制裁条件时，法人应对任何罪行承担刑事责任。法人犯下的腐败罪行主要受刑事制裁的惩罚，但也可以承担民事和行政责任。

对犯罪的企业或个人提起的刑事诉讼的结果，不得妨碍或影响刑事诉讼机构和针对其他方的刑事责任裁决。

对犯下贪污罪行的法人，可判处罚金作为刑事制裁。此外，根据《公司法》第 261 节，总检察长可在公司从事非法业务时提出解散该公司的申请。

#### 参与和未遂（第二十七条）

《刑法》第 29 节（实行犯）、第 30 节（教唆犯）和第 31 节（从犯）涵盖了参与腐败相关罪行的行为。第 25、第 26 和第 34D 节针对犯罪意图作出了规定。相关判例法详尽阐明了犯罪意图的性质和要素及相关起诉。由于犯意表示是贿赂罪行的要素之一，而且《刑法》第 31 节对教唆行为作出了规定，鉴于共谋实施严重罪行和提供相关犯罪手段都是犯罪，以色列曾经考虑将纯粹的犯罪预备规定为犯罪，但后来没有这样做。

#### 起诉、审判和制裁；与执法机关的合作（第三十、三十七条）

适用于腐败相关罪行的制裁具有充分的劝诫性。详细规定了判决的制定，并且有一系列监禁、罚款和行政制裁。法院在判决《公约》规定的罪行时会使用自由裁量权，并且考虑到各种因素，例如犯罪情节和犯罪者的个人状况。

关于免于起诉，在“职责内罪行”方面，国家议会（议会）成员享有免于起诉的保护，但不包括腐败相关罪行。如果总检察长认定所犯罪行不属于国会议员的职责范围，并决定提出起诉，则相关国会议员可以向议会提出豁免申请，议会将根据司法审议作出决定。然而，虽然个人豁免范围十分有限，但在侦查腐败相关罪行时不可采用某些侵入式的侦查措施，诸如窃听，除非解除豁免。

是否起诉刑事案件（包括腐败相关案件），应由作为总检察长代表的国家检察长办公室自行决定，其在刑事领域的决定应接受高级法院的司法审议。

可以适用一系列限制性措施，以确保被告到场参与刑事诉讼，包括在没有伤害程度更小的方式时拘留被告以防止其逃避诉讼。

提前释放的最低合格期限应足够长，并充分考虑所涉罪行的严重性，特别是，在服完三分之二的刑期后，并非必须予以释放，而是要考虑到与罪行和罪犯的个人特点有关的其他因素。

除刑事制裁外，受到腐败指控的官员还要面对许多纪律处分，严厉程度从警告和通报批评升级到一系列制裁，最严厉的措施是临时或永久解职和剥夺资格。公务员惩戒法庭也可处以纪律处分。

在获得针对共犯的证据时，为鼓励犯罪者合作，规定了从减轻惩罚到免于起诉的各种激励措施。

#### 保护证人和举报人（第三十二和第三十三条）

《证人保护法》适用于举报腐败犯罪的任何人，该法不局限于具体的犯罪类型。以色列已设立了证人保护管理局，以保护处于最高威胁等级的证人。该局提供独特的保护方案，包括必要时在以色列国内外的安保、管理和支助。证人保护管理局将在整个刑事程序期间陪伴证人及其家人，以便为其提供尽可能最独立和正常的生活。

上述法律中“证人”一词的定义包括犯罪受害者。至于受害者的一般权利，除其他外，《犯罪受害者权利法》涵盖了查阅控告书的权利、获知诉讼进程的权利和对诉讼各个阶段表达意见的权利。

落实了关于立法、程序和结构的相当全面的保护网络，专门保护私营和公共部门的举报人。在后者的框架内，国家主计长办公室与证人保护管理局开展了合作，以加强可用的保护手段。

#### 冻结、扣押和没收；银行保密（第三十一和第四十条）

扣押和没收规定主要载于《刑事诉讼程序条例》（逮捕和搜索）和《禁止洗钱法》。根据《禁止洗钱法》和《危险药物法令》，针对某些罪行可以实行基于价值的没收。此外，《禁止洗钱法》第 22 节规定，如果犯罪嫌疑人通常不在以色列，且因无法找到他而无法对其提出起诉，或者在定罪后发现财产的，民事诉讼可以判定没收财产。

如果有合理理由认为财产可能消失，或可能出现阻止后续没收这类财产的行动，法院可在民事诉讼提出起诉或没收请求之前颁发临时没收令。以色列立法规定了对善意第三方的广泛保护。

以色列已考虑通过制定一部法令草案，依据第三十一条第八款采取措施，该法令目前正处于审查磋商阶段。

以色列法律允许侦查机关依据《刑事诉讼法》第 43 节规定的法院令，越过保密因素，从银行获取必要资料。

#### 时效；犯罪记录（第二十九和第四十一条）

在《刑事诉讼法》第 9 节中，以色列对大部分腐败罪行设定了十年的诉讼时效。进行调查、起诉或其他任何法庭诉讼均会导致诉讼时效中止。如果被告无法出庭受审，法院可以中止刑事诉讼。

警察接收外国犯罪记录并用于情报目的，为利用这类记录作为证据，使用了司法互助或国际刑警组织渠道。以色列的条约中也载有相关规定。

#### 管辖权（第四十二条）

以色列的立法确定了对完全或部分在以色列领土范围内犯下的罪行和在以色列船舶和飞机上犯下的罪行的管辖权。管辖权还适用于犯罪预备、企图犯罪、企图影响或煽动犯罪、或共谋犯罪，对于在以色列领土范围以外犯下的罪行，如果犯罪结果完全或部分在以色列领土范围内发生，以色列也拥有管辖权。以色列在某些情况下可使用域外刑事管辖权。

#### 腐败行为的后果；损害赔偿（第三十四和第三十五条）

如果因腐败行为导致授予合约或特许权，可依据普通法的合同解除原则和行政法废止、撤销或撤回该合约或特许权。除此之外，投标程序还允许取消资格和剥夺资格。可以为受影响的索赔者提供补救，无论是在刑事诉讼或是接下来的民事诉讼框架内。

#### 专职机关和机构间协调（第三十六、第三十八和第三十九条）

在侦查和起诉腐败领域，有多个从事专门任务的机构和机关。以色列警察总局设有多个欺诈行为股，在以色列警察总局的侦查和情报部，设有专业化、训练有素的 Lahav 433 股，该股由五个专门的起诉和侦查分股组成，重点关注腐败和国际资产追回案件。

在国家检察长办公室，由刑事部和经济犯罪部（以及地区检察长及其检察官办公室）负责起诉腐败罪行。

在国家主计长办公室，由特殊职能司负责针对公职人员的腐败指控的后续行动。如果侦查结果表明可能存在刑事犯罪，则将案件移交给总检察长。

机构间执行委员会负责协调各个打击腐败的机构，该委员会由以色列警察总局刑事侦查司负责人担任主席，有着强有力的合作文化框架。在起诉或侦查机构与私营部门实体的合作中，也明显存在这种协调框架。

## 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：

- 广泛制定了贿赂的定义，以期避免潜在漏洞。
- 以色列判例法确立了事实推定原则，即，如官员收到与其有专业关系或官方联系的人提供的好处，这种好处将被视为是因其公职相关行为而给予的。
- 以色列立法特别针对贿赂罪作出规定，在选择处以罚金时，不仅要依据已得到的好处，还依据计划给予的好处，这是对高价值交易中的贿赂行为的有效震慑。
- 肯定地注意到，针对贿赂犯罪的相关制裁，《国家检察官准则》根据相应罪行的严重程度，就相关刑罚的适用问题提供了详细指导，有利于实施《公约》第三十条第一款。
- 审议员注意到，近年有大量针对部长和议会成员的起诉和定罪，并认为这是一项成就，表明了该制度在打击政治腐败中的整体有效性。
- 在以色列，没收资产可被视为是自下而上发展起来的一项成功政策实例。除其他外，在所有相关的机构切实合作下，广泛实施了涉及大量资产的没收行动。
- 以色列大体上在其执法和反腐败机构中促进和培育了强有力的合作文化。
- 以色列警方连同税务和安保部门，制订了警方与金融市场快速、高效和安全交流情报的独特的计算机化流程。

## 2.3. 实施方面挑战

审议员指出，以色列拥有强大的刑事司法体系，并且在很大程度上遵守了《反腐败公约》的规定。审议员还认定了一些实施方面的挑战和（或）一些需进一步改进的理由（取决于《公约》相关规定是强制性还是任择性）：

- 为促进实现第二十条的目标，以色列可以考虑令国家主计长、议会法律顾问或其他适当的机构和个人负责议会成员的资产申报。
- 关于第二十三和第二十四条，建议以色列最终通过《禁止洗钱法》附则 2 的修正案，降低“被禁财产”的价格门槛，消除不同类别的此类财产之间的差异。
- 考虑将《反腐败公约》规定的所有罪行纳入为洗钱目的的上游犯罪，特别是包括《刑法》第 244 节（妨害司法）、第 245 节（与调查有关的收买）和第 246 节（收买证词）。

- 鼓励以色列推进法人刑事责任制度改革，这似乎有利于促进震慑和预防。
- 建议推行一项法案，旨在将腐败纳入允许针对议会议员使用窃听等特殊侦查技术的罪行之列。
- 在与安保有关的腐败犯罪方面，以色列可以考虑更加密切关注庭外和解事项，以便建立预定标准，确保充分的可预测性。
- 鼓励以色列继续加强措施，提高公共部门对举报和保护机制的认识。
- 以色列不妨考虑签订关于一国主管部门为位于另一国的合作人提供潜在最惠待遇的国际协定或安排。
- 鼓励以色列继续加强措施，以期促进私人举报刑事罪行。

### 3. 第四章：国际合作

#### 3.1. 关于所审议的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、第四十五和第四十七条）

引渡受《引渡法》和多边国际条约和公约的管辖。双重犯罪是引渡条件，法律规定了最低处罚要求，可引渡罪行被定义为在以色列实施的、可被判处至少一年监禁的罪行。然而，鉴于以色列已将《公约》规定的罪行定为犯罪，并判处一年以上的刑罚，因此依据以色列法律，《公约》规定的罪行都是可引渡的犯罪。

以色列规定，如果主罪符合引渡要求，“从罪”也是可引渡的。至于“政治犯罪”，不会将《公约》规定的罪行视为政治犯罪，以防《公约》被用作引渡的依据。

以色列表示，该国将《公约》视为就腐败相关犯罪进行引渡的部分法律依据。对于未与以色列签订引渡条约的缔约国，以色列宣布将严肃审议对《公约》规定的犯罪提出引渡的申请，在这种情况下，可能选择在互惠基础上依据与缔约国的特殊临时协议予以引渡。

有一些规定旨在适当情况下，根据被通缉者的选择，促使利用加快引渡程序。必须根据《引渡法》第 9(a)节证明初步证据，因此准备与这些证据有关材料导致引渡程序耗时长久。

《引渡法》第 5 节规定，在提交引渡请求后，耶路撒冷地区法院可下令拘留被通缉者。在紧急情况下，即使未正式收到引渡请求，《引渡法》也允许临时逮捕被通缉者。

以色列可以引渡本国国民到另一个国家接受关于所有引渡罪行（包括腐败犯罪）的审判。但是，如果被通缉者在涉嫌犯罪之时同时为以色列公民和居民，



在其被引渡前，可让其选择是否在以色列服完引渡申请国对其判处的任何监禁刑期。

在引渡程序和实质性的引渡条件方面，被引渡人的个人权利都受到了保护。

除其他外，如果有理由怀疑提交引渡请求存在以下情况，可拒绝引渡所涉人员：对被通缉者实行种族或宗教歧视；旨在就政治罪行起诉或惩罚被通缉者；引渡地点的法律体系无法保护被通缉者的基本人权。对于刑事犯罪而言，不得以该罪行也涉及金融事项为由拒绝引渡。

以色列《在囚犯国籍国监狱服刑法》规定了与转移被判刑囚犯有关的事项。可依据公约或临时协定进行转移。警方或检察机关可自行决定是否将刑事诉讼转移到另一管辖区。

#### 司法互助（第四十六条）

《国际司法互助法》允许以色列向外国主管机关提供充分和有效的合作。在刑事事项方面，可以提供或要求提供《公约》列出的所有形式的援助，包括关于鉴定、追踪和冻结犯罪所得和追回资产的措施。没有任何关于法人的限制。

提供司法互助不以签订互助条约为前提。不过，以色列与许多国家签订了司法互助条约，并加入了多个相关公约。自发地向其他国家的主管机关传递信息是非正式执法合作的组成部分。

双重犯罪本身并不是提供司法协助的条件，但涉及冻结、扣押和没收资产的协助除外。以色列法律还考虑到了最低限度因素。

国家检察长办公室国际事务部是依据《公约》提出协助请求的中央主管机关。协助请求应以书面形式提出。可以通过传真送交紧急的司法互助请求。必须以希伯来文或英文提交请求。

提出协助请求时必须采取以色列规定的提出此类请求的方式。只要不违反以色列法律，应按照所请求的具体方式提供协助。相关规则规定，以色列将对司法互助请求保密。在以色列的案件中和代表外国主管部门的情况下，都可以举行视频听证会，这已变得越来越普遍。

不会仅以银行保密为由而拒绝司法互助请求。司法部对是否拒绝提供协助拥有广泛的裁量权。以色列不会仅因《公约》规定的某项罪行涉及金融因素而拒绝相关的司法互助请求。如果将导致正在进行的国内刑事诉讼受到干扰，可能会推迟提供协助。以色列将与请求国进行对话，寻求解决可能阻止执行协助请求的问题，在拒绝协助请求的少数情况下，向请求国寄送了信件，告知了拒绝理由。

以色列通常会承担执行司法互助请求的一般性费用。某些费用，如专家证人费用，可被认定为额外费用，需由请求国承担。

定期公开记录、文件和资料。对于以色列公共机构持有的不公开资料，如果以色列的法律允许将这类资料传给以色列的另一家公共机构，则可以提供这些资料。

执法合作；联合侦查；特殊侦查手段（第四十八、第四十九和第五十条）

以色列拥有现代化和全面的执法合作制度。公共安全部已经签署了多项打击犯罪的双边合作协议，还签订了其他双边协议和多边公约，为以色列和其他执法主管机关之间的合作奠定了基础。通常通过非正式渠道和国际刑警组织渠道收到请求。

可将《公约》视为执法互助的基础，但以色列不要求必须签署条约。可提供所请求的任何形式的援助，其程度和需遵守的保障措施可与适用于在以色列发生的犯罪的援助相同。提名了联络人，以便利开展合作，以色列警察总局也在驻外外交使团中派驻了一些代表。

依据现行立法、国际公约或双边协议，可以开展联合侦查。有时，双方为了特殊侦查目的签署协议。但是，没有关于腐败事项的联合侦查的例子。

以色列开展特殊侦查手段并不需要签订具体协议。与此同时，以色列加入的若干协议都对控制下交付等技术作出了规定。在某些情况下也允许进行窃听。

### 3.2. 成功经验和良好做法

以色列在关于刑事事项的国际合作方面建立了全面和协调的法律框架。就此而言，在实施《联合国反腐败公约》第四章方面，着重指出所取得的以下成功经验和良好做法：

- 司法部（国家检察长办公室）最近发布了关于审议涉及扣押和没收的司法互助请求的准则。预计适用这些准则将使国际合作更加有效。
- 以色列以专家知识的形式为外国执法机关提供技术援助，例如以色列警方和金融情报股向国际同行提供情报和法律资料。

### 3.3. 实施方面的挑战

提请以色列主管机关关注下列要点，以采取行动或加以考虑（取决于《公约》的相关规定是强制性还是任择性），以期增强国际合作，打击《公约》所涵盖的罪行：

- 建议以色列修改其信息系统，以允许该系统收集关于司法互助和引渡请求、对这些请求作出回应的时限和作出的回应（包括任何拒绝理由）的数据。
- 鼓励以色列积极促进关于加入或缔结新的双边或多边协定或安排的政策，以执行或增强引渡的有效性。

- 以色列不妨考虑通过与缔约国之间的刑事诉讼转移程序有关的更为具体的准则或规章。
-