



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
29 May 2015
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第六届会议续会
2015年11月3日至4日，俄罗斯联邦圣彼得堡
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
爱尔兰	2

* CAC/COSP/IRG/2015/1。



二. 提要

爱尔兰

1. 导言：爱尔兰在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

爱尔兰于 2003 年 12 月 9 日签署并于 2011 年 11 月 9 日批准了《联合国反腐败公约》。

爱尔兰是一个议会民主制国家。议会是唯一的国家立法机关，由总统和两院组成，两院即众议院和参议院，其权力和职能来自于《爱尔兰宪法》（1937 年）。

爱尔兰法律基于经由本土概念作了大幅修改的英格兰普通法、1937 年的成文《宪法》、制定法和法庭裁决。爱尔兰对原则的依赖仅次于判例法和立法。爱尔兰在将国际公法纳入在内方面遵循双重做法。《公约》获爱尔兰批准后即成为爱尔兰法律的一部分。这意味着法院可提及《公约》，并应依照《公约》来解释国内法。不过，不可援引《公约》来推翻国内法。《公约》不是自动生效。

法院体系的结构包括终审上诉法院、最高法院、多个初审法院（其中包括一个在所有刑事和民事事项上拥有完全管辖权的高等法院和多个拥有有限管辖权的法院）、巡回法院和地区法院。

国家警察署是爱尔兰国家警察机关。该署负责在爱尔兰国内履行一切治安职责，包括打击腐败。对犯罪进行起诉是公诉总长办公室的任务。主要的反腐败立法是经修正的《预反腐败法》。

2. 第三章：刑事定罪和执法

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）

关于行贿的规定载于 2001 年《预反腐败（修正）法》第 2(2)条。受贿行为在该法的第 2(1)条中被定为刑事犯罪。在第 2(5)条中，受贿人（“代理人”）的定义不仅包括本国和外国官员，而且包括任何种类的雇员。因此，爱尔兰的贿赂问题立法在同一规定中涵盖《反腐败公约》第十五、十六和二十一条

“不正当好处”的要素被作为“以腐败方式”给予或收受“任何礼物、考虑或好处”加以实施。“以腐败方式”这一用语在第 2 条中作了界定，包括为不适当之目的行事。

虽然爱尔兰称“许诺给予”某种贿赂的行为已在目前的法律中得到涵盖，但审议者指出，这种“许诺给予”——即一种单方面行为（与“同意给予”不同）是准备今后实现的交易（与“提议给予”不同）——并未如其所称明确包括在法律文本中。法律文本中明确提到好处的第三方受益人（“为……另一人的利益”），并包括实体，“人”一词包括法人。

影响力交易目前未被全面定罪，虽然有些形式将由第 2(1)和(2)条的现行规定管辖。也是为了明晰起见，即将出台的《刑事司法（腐败）法案》将列出明确的影响力交易罪行（参看：该法案的《一般办法》中的要点 3）。

洗钱，窝赃（第二十三和二十四条）

2010 年《刑事司法（洗钱和资助恐怖主义行为）法》（《洗钱行为法》）第 2 部分对主要洗钱罪行作了规定。《洗钱行为法》第 11 条载有对被告人的明知或相信情况的重要推定，这可从行动和境况合理推断而来。《洗钱行为法》第 7(2)条将实施洗钱犯罪未遂定为刑事犯罪，而 1997 年《刑法法》第 7 条将帮助和教唆行为定为刑事犯罪。对于共谋行为，根据普通法予以惩处。

爱尔兰采用了一种不设最低门槛、涵盖所有犯罪的做法。《洗钱行为法》第 6 条界定了洗钱的上游行为，以将在国外某处实施的行为包括在内。罪犯本身可能也是上游犯罪的犯罪者，因此，自洗钱也被定为刑事犯罪。

《洗钱行为法》第 2 部分所述犯罪还包括如《公约》第二十四条所述的窝藏。

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）

2001 年《刑事司法（盗窃和欺诈罪行）法》下新的“盗窃”罪取代了现行普通法规定的非法侵占财产、贪污和欺诈性侵占等罪行，其中还涵盖贪污罪。财产的定义不分是公共财产还是私人财产。

《反腐败公约》第十九条是通过 2001 年《预防腐败法》第 8 条的规定予以实施的。

爱尔兰称其尚未采用资产非法增加这一概念并尚未将该行为定为刑事犯罪，但已经考虑引入该罪名。《犯罪所得法》第 16B 条规定通过民事诉讼可从相关官员追回腐败行为所得。《刑事司法（腐败）法案一般办法》的要点 12 中规定，官员的财富若多于其可登记的收益的申报中所述报酬和收益，则可推定为得自贿赂。

妨害司法（第二十五条）

《反腐败公约》第二十五条是通过普通法关于唆使作伪证罪（即怂恿证人自己作伪证）行为的规定予以实施的。与笼络陪审员罪一样，破坏司法罪也是普通法规定的一种犯罪。

1999 年《刑事司法法》第 41 条将伤害或威胁、胁迫或恐吓协助国家警察署进行调查者的行为定为犯罪。此外，1939 年《反国家罪法》（经修正）第 7 条将妨害公职人员的行为定为刑事犯罪。

法人责任（第二十六条）

普通法的识别原则对法人责任作了规定，据此规定，法人的管理人员的行为被视为法人本人的行为。《刑事司法（腐败）法案一般办法》对法人在其任何雇员为了获取或保留生意而实施犯罪的情况下所负的责任作了具体规定。

在现行普通法责任制度下，必须首先确立自然人对法人予以充分控制的责任，以使法人承担责任。所有可起诉的相关罪行均可判处法人有责任支付无限额的罚款。

参与和未遂（第二十七条）

《反腐败公约》第二十七条是通过 1997 年《刑法法》第 7 条、2010 年《刑事司法（洗钱和资助恐怖主义行为）法》第 7、9 和 10 条以及 2006 年《刑事司法法》第 71 条予以实施的。

起诉、审判和制裁；与执法机关的合作（第三十和三十七条）

对腐败罪行的处罚范围使得可能考虑相关犯罪的严重性。所有可起诉的罪行均可最高判处无限额罚款，以及相当长时期的监禁。

爱尔兰法律规定，除总统外，其他任何人不得免于刑事起诉或调查。

爱尔兰实行自由裁量的起诉制度。就严重腐败罪行对某人进行起诉的自由裁量权属于公诉总长。起诉准则明确提及腐败。

《反腐败公约》第三十条第六款是通过各部门内的纪律守则予以实施的。虽然爱尔兰指出取消议员的资格是可能的，但没有对取消其他官员的资格加以规定的其他法律。如果未施加任何刑事制裁，也可适用纪律措施。

立法促进被判定有罪的人重新融入社会。爱尔兰监狱局向所有在押人员提供重新融入方案，但须有一定的限定期限。

爱尔兰立法未对控辩交易协议作出规定。不过，在某些情况下，予以配合的犯罪人/共犯获准免于起诉。对调查和起诉本身给予配合是法院必须予以考虑的事项。

保护证人和举报人（第三十二和三十三条）

1999 年《刑事司法法》对刑事起诉背景下的证人、陪审团及其他人提供一些保护。爱尔兰有全面的证人保护方案，该方案是国家警察的任务。对某些证人特别是儿童给予保护，以允许通过视频链接提供证据。爱尔兰设立了一个犯罪行为受害人办公室并制定了《犯罪行为受害人章程》。

2010 年《预防腐败法》载有对举报人的具体保护措施。此外，2014 年《受保护的披露法》载有进一步的举报人保护综合安排。该法适用的人员范围极为广泛。

该法涵盖所有雇员，包括无论是公共部门还是私营部门的雇员。该法不包括公共利益或诚信要求。

冻结、扣押和没收；银行保密（第三十一和四十条）

1994年《刑事司法法》确定的刑事没收制度以价值为基础。

关于基于定罪的规定，1994年《刑事司法法》第9条规定，公诉总长可向法院申请没收令，要求相关人支付在法院看来与所获取的惠益和（或）金钱好处相称的数额以及可以变现的数额。为了增进有效遵守这些规定，公诉总长设立了一个专职部门。

关于犯罪资产局进行的不基于定罪的没收，1996年和2005年《犯罪所得法》中有全面的规定。这种民事程序并不要求占有或控制资产的人被判定犯下刑事罪行。目的是剥夺或否定相关人的犯罪所得惠益。

公诉总长办公室设立了一个负责资产管理的专职部门。犯罪资产局也对资产管理负有职责。

2010年《刑事司法（洗钱和资助恐怖主义行为）法》第56条要求金融机构建立相关制度，以高效率、适当地回应警察就其商务关系提出的询问。由于爱尔兰没有银行账户中央登记册，仅声称在爱尔兰某家银行有犯罪所得并不足以获得允许要求爱尔兰的所有银行提供信息的法院令。相关请求必须在所提供的信息基础上发送给个别银行。

《犯罪所得法》没有规定完全的举证责任倒置。该国仍需确立令法院满意的可能性平衡，即被请求人持有或控制含有犯罪所得的资产的可能性。

善意第三方的权利在《犯罪所得法》下得到保护。

时效；犯罪记录（第二十九和四十一条）

爱尔兰没有适用于可起诉的罪行的时效期限。

另一国以前作出的定罪可在判决时予以考虑。

管辖权（第四十二条）

爱尔兰确立了领土管辖权、船旗国管辖权、犯罪人国籍原则和代替引渡的管辖权。所有这些管辖权基础都在2012年《刑事司法（腐败）法案一般办法》要点9所报述的合并管辖权规定中得到预见。

腐败行为的后果；损害赔偿（第三十四和三十五条）

法院不强制执行非法合同。在废除或取消一项合同的法律行动中，腐败将是一个相关因素。根据欧洲联盟公共采购指令，被判定犯下腐败罪行的供应商会被强制排除在招标程序之外。

遭受损害或损失者可采取民事诉讼，例如在侵权案件中。此类人员还可通过民事法庭要求合同和非合同损害赔偿。对于寻求被指控违法人给予赔偿的受害人启动民事诉讼程序而言，刑事定罪并不是一个先决条件。

专职机关和机构间协调（第三十六、三十八和三十九条）

爱尔兰没有反腐败专职机关。而国家警察署和其他执法机构也处理腐败犯罪。警方的欺诈调查局是国家警察署内一个进行专门调查的专职局（包括进行外国贿赂调查），腐败犯罪还由国家警察署的地方分支单位在欺诈调查局的支持和建议下进行调查。

欺诈调查局设有金融情报处。该处是金融情报机构埃格蒙特集团成员，与犯罪资产局开展密切合作。该处有权施行为期七天的冻结令。

警方建立了一个警察知识管理门户网站，该数据库载有所有相关立法和判例法，关于资产、犯罪所得及DNA的信息，以及模板。

负有对犯下严重腐败罪行者进行起诉职责的主管人是公诉总长。在公诉总长办公室内设立了一个专职部门，加以适当培训，由其担负对严重腐败犯罪进行起诉的职责，已向该部门分配了适当的资源。虽然一般而言公诉总长无权指导国家警察署或其他机构进行调查，但她及其办公室在刑事调查过程中与此类调查机构经常进行合作。

犯罪资产局是一个法定机构，其职权范围是对涉嫌犯罪行为所得进行调查。该局辨认相关人员直接或间接得自犯罪行为的资产，然后采取适当行动剥夺或否定此类人员得自其犯罪行为的资产和收益。

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：

- 事实是，爱尔兰的反贿赂立法超越《公约》的要求之处在于其平等地适用于本国和外国公职人员以及私营部门（《公约》第十五、十六、第二十一条）。
- 受贿人（“代理人”）的定义宽泛，其中包括“另一人所雇用或为另一人行事的任何人”，因此被着重指出是良好做法《公约》第十五、十六、第二十一条）。

- 《犯罪所得法》第 16B 条中规定了民事救济，据此规定，可通过“腐败资产增加问题法令”从相关官员追回腐败行为所得，该法令被视为替代将资产非法增加定为刑事犯罪的有效办法（《公约》第二十条）。
- 除总统外，任何公职人员都不能免于刑事起诉或调查（《公约》第三十条第二款）。
- 爱尔兰证人保护方案的综合性质（《公约》第三十二条）。
- 2014 年《受保护的披露法》中颁布了举报人保护综合立法（《公约》第三十三条）。
- 爱尔兰不基于定罪的没收立法及通过犯罪资产局予以执行（《公约》第三十一条）。
- 建立警察知识管理门户网站（《公约》第三十六条）。

2.3. 实施方面的挑战

虽然注意到爱尔兰在反腐败领域的努力，但审议人员查明实施方面的一些挑战和（或）一些需进一步改进的理由，并提出了下述建议（取决于《反腐败公约》相关规定是强制性还是任择性）：

- 迅速通过并执行《刑事司法（腐败）法案》。
- 关于《公约》第十五和十六条：
 - 将“许诺给予”贿赂明确为刑事犯罪。
 - 实施一个更好的案件跟踪系统，以便能够评价有效性并查明现行执行系统中的薄弱之处。
 - 监测《公约》第十六条第一款的有效执行，并采取必要措施加强该款的执行。
- 关于《公约》第十八条，建议迅速通过《刑事司法（腐败）法案》，以便将影响力交易全面定为刑事犯罪。
- 关于《公约》第二十六条，建议迅速通过《刑事司法（腐败）法案》，以便：
 - 建立综合、有效的法人刑事责任制度。
 - 建立一种综合、有效的责任制度，这种制度不取决于事先确立自然人或对法人有充分控制权的人的责任。
- 关于《公约》第三十条第七款，建议爱尔兰采取措施以得以取消除议员之外被判定犯下腐败罪行的人员担任公职的资格。
- 关于《公约》第三十一条第七款，鼓励爱尔兰考虑采用银行账户中央登记册。

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）

引渡事项受以下法规管辖：1965 年《引渡法》、1987 年《引渡（欧洲制止恐怖主义公约）法》、1987 年《引渡（修正）法》、1994 年《引渡（修正）法》、2001 年《引渡（欧洲联盟公约）法》、2003 年《欧洲逮捕令法》、及 2012 年《欧洲逮捕令（适用于第三国及修正）和引渡（修正）法》。

由于爱尔兰不以存在条约作为进行引渡的条件。该国可在互惠基础上进行引渡。爱尔兰还可使用《公约》作为引渡的法律依据。

双重犯罪是根据爱尔兰法律进行引渡的基本要求。爱尔兰可引渡其国民，除非在与请求国的双边条约中明确规定将此类引渡排除在外，而在爱尔兰的任何现行条约中都没有这一例外规定。如果引渡被拒绝，1965 年《引渡法》（经修正）第 38 条和 1997 年《刑法法》（经修正）第 7 和 8 条为在爱尔兰审判相关罪行提供法律依据。

如果为了执行一项判决而引渡国民被拒绝，爱尔兰可依据 2005 年《判决执行移交法》执行由确定国所作的外国判决。

可引渡的罪行是那些在请求国和爱尔兰可处以最高至少一年监禁或者可处以更严厉刑罚的罪行，对于这些罪行，如果在请求国已作判罪和判决，则应已处以至少四个月的监禁或更严厉的刑罚。爱尔兰未对根据《公约》第四十四条第三款进行从属引渡作出规定。

引渡决定由高等法院作出，适用于刑事审判的一般规则在引渡程序中也适用。

爱尔兰主管机关未提供任何关于引渡程序平均长度的信息。

2003 年《欧洲逮捕令法》（适用于第三国及修正）和 2012 年《引渡（修正）法》作出若干修正以大大减化并加快引渡程序，例如取消所要求的规定，即通过宣誓陈述书提供引渡程序中的证据，以及允许以法律的复制件而不是经认证的副本形式提供随附的请求国法规。

1965 年《引渡法》（经修正）第 11 条确立了拒绝引渡的理由。以被请求人的性别或民族血统为由威胁予以起诉或处罚未被列为拒绝引渡的理由。不过，爱尔兰法院有义务根据《欧洲人权公约》对任何立法进行解释，该公约规定禁止除其他外以性别和国家或社会出身或与少数民族相关为由的歧视。

虽然 1965 年《引渡法》（经修正）并未规定根据《公约》所确立的犯罪不应视为政治罪，但爱尔兰法院的判例对政治罪的解释非常狭窄，据认为根据《公约》确立的任何犯罪都不太可能被视为如此。

不能仅以犯罪也还被视为涉及财务事项为由而拒绝引渡。

爱尔兰与澳大利亚、中华人民共和国香港特别行政区和美利坚合众国订立了双边引渡条约。爱尔兰是一些多边引渡协定和安排的缔约国，其中包括《欧洲引渡公约》。

关于被判刑人员的移管，爱尔兰是欧洲委员会《被判刑人员移管公约》及其附加议定书的缔约国并通过了 1995 年和 1997 年《被判刑人员移管法》。

虽然与北爱尔兰相互移交有关某些犯罪的刑事诉讼是可能的，但不适用于腐败案件。

司法协助（第四十六条）

司法协助受 2008 年《刑事司法（互助）法》规范。不过，该法仅适用于欧洲联盟成员国、冰岛和挪威以及根据第 222/2012 号制定法文件——2012 年《2008 年刑事司法（互助）法（第 4 条）法令》——指定的其他国家。并不是所有的《公约》缔约国或欧洲联盟成员国都被指定。但该法允许让爱尔兰与其他国家之间关于刑事事项互助的某些国际协定或此类协定的条款生效，其中包括《公约》第四十六、四十九、五十、五十四至五十七条。

爱尔兰可使用《公约》作为提供援助的法律依据。爱尔兰在司法协助方面订立了两项双边条约和两项多边条约。爱尔兰还是《欧洲刑事事项互助公约》及其两项附加议定书的缔约国。

在没有双重犯罪的情况下，爱尔兰提供涉及非胁迫行动的援助。

爱尔兰可为一系列措施及针对据认为法人有责任的犯罪行为提供司法协助。对以下情况不作规范：为取证目的而辨认或追查腐败所得、财产、工具或其他物品，以及为提出请求的缔约国中的囚犯以外人员自愿出庭提供便利。虽然 2008 年《刑事司法（互助）法》第 34 和 35 条对执行冻结令作了规定，但未提及根据《公约》第五章的规定辨认和追查犯罪所得。

司法和平等部长是爱尔兰刑事事项司法协助中央主管人（爱尔兰已向联合国秘书长作了相应通知），负有根据相关国际文书接收、转递和处理与相关请求进行合作的职能。

2008 年《刑事司法（互助）法》第 65 条提及向爱尔兰移交被拘留人员或服刑人员事宜，第 66 条则对从爱尔兰向另一国移交此类人员加以规范。

只接受以英文和爱尔兰文提出的请求（爱尔兰已向联合国秘书长作了相应通知）。在紧急情况下，可以电子邮件方式接收请求，条件是相关请求通过随后提供硬拷贝文件得到确认。爱尔兰不接受口头提出的协助请求。

2008 年《刑事司法（互助）法》第 67 至 70 条对通过视频会议听取证人作证作了规定。

爱尔兰主管机关不提供关于向其他国家提供协助所需平均时间的信息。

根据 2008 年《刑事司法（互助）法》第 3 条，可以拒绝提供协助。对于请求，不可仅以犯罪也被视为涉及财务犯罪为由加以拒绝。可解除银行保密以提供协助。

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）

执法机构通过相关组织和网络开展合作，其中包括国际刑事警察组织（刑警组织）、欧洲警察署、埃格蒙特集团、卡姆登资产追回机构间网络、Fin.Net 网络等。国家警察署在一些爱尔兰大使馆内派驻了联络官，并设有与刑警组织和欧洲警察署进行合作的人员，还设有专门人员与北爱尔兰警察署进行合作。

经 2008 年《刑事司法（互助）法》第 96 条修正的 2004 年《刑事司法（联合侦查组）法》预见了同欧洲联盟成员国或指定的国家组建联合侦查组的可能性。

2009 年《刑事司法（监视）法》允许主管机关在刑事侦查中使用监视手段。2008 年《刑事司法（互助）法》第 88-90 条对与欧洲联盟成员国、冰岛和挪威以及其他指定的国家的司法协助案例中使用控制下交付作了规定。爱尔兰是关于国际一级使用特殊侦查手段的一些多边文书的缔约国。爱尔兰立法并未指明控制下交付的方法。

3.2. 成功经验和良好做法

- 事实是，为了简化并加快引渡程序，爱尔兰对其《引渡法》作了一些修正，这受到认可和欢迎，被认为有助于合作（第四十四条第九款）。
- 接受请求书草稿以确保符合引渡请求书的要求，以此作为大大提高合作质量并加快引渡进程的手段（第四十四条第十七款）。
- 事实是，爱尔兰编写并传播了关于其司法协助制度的指南，该指南题为“刑事事项司法协助：爱尔兰法律和程序指南”，可在网上查阅，有助于请求国拟订各自的司法协助请求书（第四十六条第一款）。
- 实际上经常针对司法协助请求而解除银行保密，国家警察署可要求银行和金融机构提供此类信息（第四十六条第八款）。
- 爱尔兰接受直接由其他国家的警察机构或通过国际刑警组织提出的关于警察对警察合作的请求（第四十八条第一款）。
- 爱尔兰制定了关于与北爱尔兰交换证据和共享司法鉴定结果以促进合作的协议。已为爱尔兰和北爱尔兰的警察和检察机关颁发了简化合作的指导手册（第四十九条）。

3.3. 实施方面的挑战

关于国际合作，建议爱尔兰：

- 考虑修正国内法，以允许进行从属引渡（第四十四条第三款）。

- 在与其他缔约国订立的现行引渡条约的今后修订本中，或在今后的引渡条约中，把根据《公约》确立的犯罪列为可引渡的犯罪（第四十四条第四款）。
- 考虑扩展国内法律框架，以得以在拒绝引渡国民时执行请求缔约国作出的判决（第四十四条第十三款）。
- 考虑订立进一步的双边和多边条约，以提高引渡的有效性（第四十四条第十八款）。
- 考虑同非《欧洲被判刑人员移管公约》缔约国订立被判刑人员移管协定（第四十五条）。
- 说明本国向所有《公约》缔约国提供协助的能力，其中包括非指定的国家或非欧洲联盟成员国；并考虑收集与根据《公约》确立的犯罪有关的请求的单独统计数据是否有益（第四十六条第一款）。
- 考虑采取必要措施，使本国能够在无双重犯罪的情况下根据第四十六条提供更广范围的协助（第四十六条第九款第(三)项）。
- 在紧急情况下，爱尔兰可接受口头请求，条件是随后以书面形式加以确认（第四十六条第十四款）。
- 爱尔兰可考虑全部或部分地或按其认为适当的条件向请求缔约国提供其所拥有的根据其本国法律不向公众公开的任何政府记录、文件或资料的副本。（第四十六条第二十九款第(三)项）。
- 继续探究是否有机会积极与外国（特别是非欧洲国家）订立双边和多边协定，以提高司法协助的有效性（第四十六条第三十款）。
- 考虑制定法律框架，以规范为了起诉根据《公约》确立的犯罪和相关案件的判决而移交刑事诉讼（第四十七条）。
- 考虑还与经修正的 2004 年《刑事司法（联合侦查组）法》未予涵盖的《公约》缔约国建立联合侦查（第四十九条）。
- 确保在国际合作背景下对所有《公约》缔约国使用控制下交付和特殊侦查手段（第五十条第一款）。
- 关于 2008 年《刑事司法（互助）法》未予涵盖的缔约国，确保在个案基础上使用特殊侦查手段（第五十条第三款）。
- 考虑允许使用控制下交付，以包括诸如拦截货物或资金及允许货物或资金仍原封不动或予以全部或部分取消或替换等办法（第五十条第四款）。