



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
2 October 2013
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第四届会议续会
2013 年 11 月 26 日至 27 日，巴拿马城
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
莱索托	2



二. 内容提要

莱索托

1. 导言：莱索托在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

莱索托 2005 年 9 月 16 日签署《公约》，2005 年 9 月 16 日批准《公约》。2005 年 12 月 15 日，《公约》对莱索托生效。

莱索托是一个君主立宪制国家，国王是国家元首，行政权掌握在总理所领导的政府手中。实行双重法律制度，传统习惯法与基于罗马 – 荷兰法系的一般法。莱索托也是国家联邦（英联邦）成员国。

惩治腐败的法律框架包括《宪法》中的规定，经过修正的 1999 年《预防腐败和经济犯罪法》（《防腐法》）、《刑法典》、2008 年《洗钱和犯罪所得法》（《反洗钱法》）、1981 年《刑事诉讼和证据法》（《刑诉证法》）、1967 年《逃犯法》、国际条约和普通法。

同整治腐败关系最密切的机构是腐败和经济犯罪问题局（腐败问题局）、总检察长办公厅、检察长办公厅、莱索托骑警署和中央银行的金融情报机构。其他有关利益攸关者包括司法机构、议员、民间社会、私营部门和媒体。

莱索托是东部和南部非洲反洗钱小组（东南非反洗钱组）、南部非洲警察局长区域合作组织和国际刑警组织的成员。莱索托也是南部非洲发展共同体（南部非洲共同体）和南部非洲资产追回问题机构间网络（南部非洲资产追回网）的成员。

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

作为一般问题，建议莱索托根据《反腐败公约》第二条通过一个公职人员的全面定义。

贿赂和影响力交易（第十五、十六、十八、二十一条）

公职人员行贿受贿在《防腐法》第 21 和 22 节均被定为犯罪。间接实施犯罪、不作为及给第三方的好处，都为普通法和法定原则所涵盖。

贿赂外国公职人员和国际公共组织官员没有被定为犯罪。

《防腐法》第 21 节列入了影响力交易因素，但没有确立一种全面的犯罪。缺失因素是罪行不当、好处的实际交换、间接贿赂及不作为。

《反腐败公约》第十五条所列的贿赂犯罪，根据 2006 年《防腐修正法》第 31A 节，同样适用于私营部门。

洗钱，窝赃（第二十三、二十四条）

并非《反腐败公约》的所有犯罪都称得上洗钱的上游犯罪，因为《反洗钱法》第 25(1)节只限于在莱索托被定为犯罪和（或）应处 2 年监禁的上游犯罪。虽然共犯对试图、参谋、实施、协助、教唆和共谋实施洗钱负有同样责任，但惩罚轻于主犯。

窝赃在第 25(1)节中处理，但该节没有具体申明实施者未必参与了该行为。

贪污，滥用职权和资产非法增加（第十七、十九、二十、二十二条）

《防腐修正法》第 13(3)(a)节把贪污、挪用或者以其他类似方式侵犯财产、公共资金、私人资金、公共证券、私人证券或者其他任何贵重物品定为犯罪。这条规定没有明确提到公职人员或者意图这一心理要素。

《防腐修正法》第 13(3)(b)节把故意滥用职责或职位定为犯罪。这条规定不限于公职人员。

《防腐法》第 31 节没有照《公约》规定把资产非法增加定为犯罪。对腐败问题局来说，需要继续侦查，以要求公职人员解释其过多的财富。

私营部门的侵吞通过适用《防腐修正法》第 13(3)(a)节予以处理。

妨害司法（第二十五条）

《刑法典》第 87(4)至(6)节部分执行了《反腐败公约》第二十五条(a)项。干扰作证的不正当好处和使用暴力没有得到处理，不过莱索托可以适用《防腐法》第 21 节的一般贿赂规定。

《防腐法》第 12 节规定，一个人阻挠或妨碍反腐问题局官员履行职责，就是犯罪。司法或执法人员，都列入《刑法典》第 87(1)至(3)节的广泛规定中。

法人责任（第二十六条）

《解释法》界定莱索托刑事法律规定的“人”包括实体或法人。应当与《解释法》第 44 节一起解读的第 3 节，处理了公司的责任。根据《防腐修正法》第 34 节、《反洗钱法》第 25(1)节及《刑法典》第 28(2)节，惩罚包括罚款和监禁。

参与、未遂和中止（第二十七条）

共犯的责任在《刑法典》（第 23、24 和 26 节）中予以规定。未遂和中止犯罪（第 21 节）只适用于贿赂行为，犯罪准备问题没有涉及。

起诉、审判和制裁；与执法机关的合作（第三十、三十七条）

对腐败相关犯罪的全面处罚已经确定。在刑事判决时考虑犯罪的严重性，但刑事判决准则很少适用。

只有国王及其被指名人享有《宪法》规定的豁免，而议会议员和司法人员则享

有职能豁免。

根据《宪法》，起诉酌处权属于检察官办公厅（第 99 条）。检察权，根据《刑事诉讼法》（第 5 节），已经授予腐败问题局的两个公诉人。腐败问题局的所有案件都先经过检察官办公厅复查，然后在法院提起。任何不予起诉的决定都可以由受害方审查。至今没有拒绝过起诉任何腐败案件。

根据《监狱修正法》，已决犯在服完一半刑罚后，有资格要求提前释放或保释。保释以犯罪的严重性和再犯的可能性等决定性因素为基础。

《莱索托公务法》（第 15(10)节）规定在进行纪律调查之前暂时停止全薪公职官员的职务，但没有涉及他们的除名或重新安排。剥夺已决犯担任公职（包括国有企业）的资格，将载入预防腐败和经济犯罪法案中。

没有关于囚犯重新融入社会的正式或综合政策。

《防腐法》规定了激励举报人的办法，包括司法诉讼中匿名和证人费用。没有关于控辩交易或起诉豁免的准则，但可以根据普通法予以适用。对合作者予以减刑，但在腐败案件中则不可。

保护证人和举报人（第三十二、三十三条）

没有保护证人、鉴定人和被害人的综合措施，但可以根据普通法适用证据措施。没有明确规定对被害人的法律保护。

警方和腐败问题局接受匿名投诉和举报，但没有检举人保护措施可用。

冻结、扣押和没收；银行保密（第三十一、四十条）

根据《反洗钱法》第四部分规定，没收适用于可以处至少两年监禁的“重罪”，包括洗钱。这个底线包含了多数《公约》犯罪，但没有包括《刑法典》中未获法定最短监禁刑期的犯罪。没收措施由腐败问题局根据《反洗钱法》第 11(2)节适用，因为该节目前确定腐败问题局为反洗钱主管机关。没收与犯罪所得价值相当的财产，不以容许基于价值的没收的方式适用。金融情报机构没有暂时冻结交易的管理权。

《防腐法》（第 31 节）处理了无法解释的财富。预防腐败和经济犯罪法案将允许腐败问题局直接请求法院下达扣押、冻结或没收资产的命令。冻结或没收资产的管理，没有全面的规定。

根据《防腐法》规定，银行保密不是拒绝向腐败问题局提供信息的理由。根据该法，银行记录也可以凭法院命令获取，因为该法规定可以不管银行保密。

时效；犯罪记录（第二十九、四十一条）

莱索托为腐败相关犯罪规定了 20 年的时效，具体规定见《刑事诉讼法》（第 22 节）。没有任何腐败案件因为时效期限而受到阻碍。

在发生时间十年以内的相关犯罪的法院审理中，外国犯罪记录可以根据普通法

原则加以采信。

管辖权（第四十二条）

管辖权主要是在《防腐法》（第 51 节）、《反洗钱法》（第 25(1)节）和《刑法典》（第 4 节）中予以规定。评述涉及被动和主动属人管辖权原则、危害国家罪及在莱索托境外参与洗钱的行为。

腐败行为的后果；损害赔偿（第三十四、三十五条）

采购条例允许以腐败为据取消合同。没有把公司“列入黑名单”或者把案件结果提交给许可证发放机关的制度。

出台了有限措施，使受害方可以在腐败案件中启动法律诉讼。

专职机关和机构间协调（第三十六、三十八、三十九条）

有关机构包括腐败问题局、检察官办公厅、莱索托骑警署和金融情报机构。腐败问题局法案会增强该机构的独立性，增加其预算资源，但训练仍然有限。警方与腐败问题局之间的潜在职能重合已被注意到，并且机构间协调可能加强。莱索托骑警署办案量巨大，也被注意到了。金融情报机构的职能、独立性和招聘，会在一个即将出台的授权法中予以处理。

合作协定在各执法机构之间已经实施，联合侦查在需要时进行。国家协调委员会已成立，但协调仍然有限。

腐败问题局领有处理公共部门和私营部门腐败问题的任务授权。金融情报机构协调与私营部门（主要是银行和金融机构）的合作，并协调金融机构的监督工作。

2.2. 成功经验和良好做法

总的来说，强调了下列实施《公约》第三章的成功经验和良好做法：

- 《反洗钱法》全面规范财产的没收、辨认和扣押，只是在《反腐败公约》第三十一条下注意到了某些评述（包括关于基于价值的没收的评述）。
- 预防腐败和经济犯罪法案草案会涵盖利益冲突披露并规定正常资产填充。
- 已转化、转变和混合的所得以及收入和其他利益，均涵盖在立法中；如果构成指控的犯罪所得，则应予没收、扣押或冻结。
- 民间社会促进保护证人和举报人的工作，包括脆弱证人/举报人专门基金，都得到了肯定。
- 鼓励金融情报机构通过交流/导师安排及加入埃格蒙特集团，继续与外国对口机构合作。金融情报机构的提高认识努力与反洗钱训练应当继续。

- 执法机构之间的人员交流可能成为良好做法，应当予以鼓励。

2.3. 实施方面的挑战（如适用）

下列步骤可以进一步加强现行反腐败措施：

- 确保《反腐败公约》第二条规定的各类公职人员均被涵盖。
- 补充贿赂罪，以吸纳《反腐败公约》第十五条的规定。
- 起草关于贿赂外国公职人员和国际公共组织官员的措施，顾及《反腐败公约》第二条。
- 继续努力，确保根据《公约》规定，载入一项关于影响力交易的特设规定。
- 处理窝赃犯罪的心理因素。
- 考虑根据《反腐败公约》第二十条，把资产非法增加定为犯罪。
- 设立核实资产申报的具体程序和专门机构。
- 仔细考虑所提议的修改，以根据预防腐败和经济犯罪法案重新确定执法机构的任务。
- 考虑删除《反洗钱法》两国共认犯罪规定中的刑罚要求。
- 考虑根据《公约》修改关于共犯和参与洗钱的规定。
- 处理在莱索托境外实施洗钱的共谋和参与行为。
- 向联合国提供一份反洗钱法律副本。
- 修正关于妨碍司法的案文，使之更加充分地吻合《公约》。
- 从《反腐败公约》的角度，考虑关于未遂和中止犯罪的现行法律框架是否适当。
- 审查腐败和洗钱的刑罚规定，以确保一致，确保对个人和法律实体有充分威慑力。
- 监督司法机构实施制裁和适用刑法判决准则。
- 在检察长办公厅设立一个专门的反腐败股，赋予它办理腐败案件的足够能力。
- 通过一项规范检察官办公厅的法律和一份《检察手册》，以确保在腐败和刑事案件起诉中增加法律上的可靠性。
- 依照即将出台的立法的提议，考虑采取相关措施，以处理被控告公职官员的除名和重新安排问题以及剥夺已决犯担任公职的资格问题。
- 考虑制订囚犯改造和重新融入社会的综合政策。

- 修改立法以确保所有《反腐败公约》犯罪的所得都可以没收，包括因为其监禁时期而没收。
- 采取容许基于价值的没收的措施。
- 报告称，缺乏追查、扣押和没收犯罪所得的人力和技术能力，并且资源有限；考虑到有必要确保在检察长办公厅处理的腐败案件中，没收权力可以由检察长办公厅行使，所以鼓励通过防腐法案，它会授权腐败问题局直接申请没收令。
- 考虑设立一个管理没收资产的专门机构和监督有关规定在实践中的适用。
- 开展追查资产非法增加案件的培训和能力建设，并审查要求颠倒证明责任的现行立法。
- 确保善意第三人权利在没收案中得到充分保护。
- 资源有限、能力不足、法律不够，都是限制有效保护证人、鉴定人、受害者和举报人的因素；应当优先采取措施，以提供适当的保护。
- 为腐败问题局建立一个网站，鼓励举报，告诉原告应享有权利，增加腐败问题局行动的透明度，提高对反腐败努力的认识。
- 通过并实行举报法，设立适当结构，以确定举报程序和就地提供有效保护。
- 在侦查机构之间建立更密切的工作关系，以处理腐败的后果。
- 处理受害者在腐败案件中启动法律诉讼的权利。
- 在执法机构中明确规定责任，并加强机构间的协调，特别是腐败问题局与莱索托骑警署之间的协调。
- 对腐败问题局来说，要补缺。确保为刑事司法机构开展有序、全面和定期的能力建设与培训。腐败问题局应当配备充足的资源，更明确的法律应当规定其行动和财务的独立性。必需建立一个案件管理制度，这是当务之急。
- 也是根据预防腐败和经济犯罪法案，确保莱索托骑警署拥有充足资源、人力和侦查能力，并考虑为警官开办廉正培训。为有关机构开展有效案件管理。
- 考虑在检察长办公厅设立一个专门单位并提高处理腐败问题的能力。在检察长办公厅处理的腐败案件中明确界定没收权。
- 对金融情报机构来说，鼓励迅速通过其授权法和适当的法律与行政结构，以接收和转达可疑交易报告。鼓励采取加强能力和增加人员的措施。
- 继续执行在司法机构建立专门知识的措施，以审理腐败案件并转让知识。

- 加强鼓励参与罪犯合作的措施。控辩交易法和征求举报人的政策，可能会有用。
- 鉴于优行事项个个当先，要增强有关机构之间的协调，明确任务授权。确定一种就具体案件共享案件相关信息并互相合作的一贯做法。
- 考虑要求公职人员举报对腐败的善意怀疑的法律或行政措施。
- 确保继续拿出资源和能力处理私营部门的腐败。提高公众认识，加强外联活动，特别是在各个地区。继续增强与民间社会的伙伴关系。
- 考虑通过关于外国犯罪记录可采性的法律措施。
- 考虑确定对《反腐败公约》第四十二条第二款所述犯罪的管辖权。

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以协助莱索托更充分地实施《公约》：

- 以对技术援助需要的详细评估为基础，开展刑事司法系统各机构的能力建设和培训；这应当与现有伙伴合作开展，并以现行措施为基础。
- 协助为腐败问题局及其他机构制订适当的案件管理制度；这方面的工作目前正在开展。
- 第十五条：开展能力建设，总的来说是为加强腐败犯罪的侦查与起诉，并加强统计资料的收集与更新。
- 第十六和十七条：良好做法/吸取的经验教训；立法起草。
- 第十九条：良好做法/吸取的经验教训。
- 第二十条：良好做法/吸取的经验教训；制订一项关于资产和冲突披露程序的实施行动计划。
- 第二十三条：现场援助；所有执法侦查员、检察官和法官的培训和能力建设；加强机构间协调。
- 第二十六条：反腐败专家现场援助；关于如何对公司及其主要人员进行金融调查的能力建设和培训。
- 第三十一条：良好做法/吸取的经验教训；所有执法和司法人员金融调查和资产没收方面的培训和能力建设；立法起草和关于资产追查、基于价值的没收及资产非法增加的现场援助。
- 第三十二和三十三条：示范立法；能力建设；现场援助；示范协定/安排；还是为了第三十三条：拟订一项实施行动计划。
- 第三十四和三十五条：良好做法/吸取的经验教训；现场援助；拟订一项实施行动计划；还是为了第三十四条：示范立法。
- 第三十六条：现场援助；拟订一项实施行动计划；执法机构的能力建设。

- 第三十七条：鼓励罪犯合作的法律和措施。
- 第三十八条：良好做法/吸取的经验教训；拟订一项实施行动计划。
- 第三十九条：良好做法/吸取的经验教训；能力建设。
- 第四十一条：良好做法/吸取的经验教训；示范立法。

3. 第四章：国际合作

3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

莱索托可以适用其双边和多边条约，包括《公约》，以提出和执行国际合作请求。莱索托在一起案件中，因为没有条约，就在互惠基础上进行了合作。莱索托赞成英联邦的司法协助计划（哈拉雷计划）和引渡计划（伦敦计划）。总检察长办公厅是主管外国合作的中央机关。

由于外来的请求为数很少，没有关于被拒绝请求的数据，也没有收集数据的系统，所以很难详细评估莱索托在腐败案件中提供司法协助和引渡的实践。

引渡；被判刑人的移管；刑事诉讼的移交（第四十四、四十五、四十七条）

引渡在莱索托加入的国际条约和协定中和 1967 年《逃犯法》中都有规定。引渡要求有条约根据。莱索托已经缔结两项引渡条约（2003 年，与中国和 2001 年，与南非），并且《公约》可以视为引渡的法律依据。

如果条约规定允许，莱索托就授权引渡其国民；否则，莱索托会确保有效起诉。根据《逃犯法》第 5 节和莱索托的引渡条约，引渡需有两国共认犯罪。该法采取了以清单为基础的办法确定可引渡的犯罪，并规定有关犯罪可以处至少一年的监禁。因为并非所有的腐败相关犯罪在莱索托都被定为犯罪或可处一年监禁，特别是《刑法典》规定的犯罪，并非所有《反腐败公约》的犯罪在莱索托都是可以引渡的。

根据莱索托的条约，腐败相关犯罪不应当作政治犯罪处理，但《逃犯法》没有明确这一点。《逃犯法》和各项条约规定，莱索托不能拒绝涉及财政问题的引渡请求。

根据双边条约和《逃犯法》（第 6(1)节），莱索托必须拒绝基于歧视目的的引渡请求。根据莱索托的立法，人在引渡程序中的基本权利是受保护的。

各项引渡条约没有规定拒绝引渡之前先要与请求国协商的义务。

没有关于被判刑人的移管或刑事诉讼的移交的协定或安排，也没有这方面的经验。

司法协助（第四十六条）

没有刑事事项司法协助方面的单独法律。莱索托都依据其双边和多边条约。与南非订立的一项双边条约（2001 年）已经实施。已经提议要通过一项司法协助法。

提供司法协助，需有两国共认犯罪，但在莱索托与南非订立的条约没有予以申明。据报道，莱索托没有拒绝过任何外来的请求，其对外提出的请求也没有遭到过拒绝，只是多数要等一些时候。在没有两国共认犯罪的情况下可以提供非强制性的援助，但实际上没有这种事例。

请求根据莱索托的法律和条约，在可能情况下，也根据被请求程序，予以执行，但没有提供实例。

银行保密似乎没有对提供援助构成挑战，并且根据莱索托双边条约规定，不会拒绝对涉及财政问题的犯罪提供援助。

向中央主管机关提出请求，应当通过外交渠道或通过国际刑警组织。响应请求的时限取决于问题的复杂程度，并且迟延是常事。

莱索托没有开展视频作证的经验，也没有移交囚犯以提供证据或证词的经验。

拒绝或推迟援助的理由在莱索托与南非的条约中讲得分明，但没有涉及在拒绝或推迟援助之前先要协商的要求。

不能公诸于众的文件，通常不会根据司法协助请求予以提供。

执法合作；联合侦查；特殊侦查手段（第四十八、四十九、五十条）

执法机构可以通过南部非洲警察局长区域合作组织和国际刑警组织开展合作。莱索托是东南非反洗钱组、南部非洲共同体及南部非洲资产追回网的成员。腐败问题局是南部非洲反腐败论坛、国际反贪局联合会和非洲反贪局联合会的成员。莱索托骑警署和腐败问题局都没有与其他国家订立合作协定。开展人员交流、通信和直接合作以打击腐败相关犯罪方面的经验有限。

莱索托没有在国际上开展过联合侦查或使用过特殊侦查手段。以此类手段获得的证据，根据普通法原则，是可以采用的。

3.3. 实施方面的挑战（如适用）

下列步骤可以进一步加强现行的反腐败措施：

- 修改 1967 年《逃犯法》和关于引渡与司法协助的双边条约，以确保遵守《公约》；欢迎为通过一项符合《公约》的新引渡法而正在进行的协商。
- 通过一种制度，收集关于司法协助和引渡请求来源、响应请求的时限及所给予的答复，包括任何拒绝理由的数据。
- 考虑修改法律让检察长办公厅充当中央主管机关是否会提高效率；还考虑设立一个处理引渡和司法协助案件的专门单位。
- 确保所有《反腐败公约》相关犯罪，包括《刑法典》所定犯罪，都因为其最短监禁期限而可以引渡。
- 考虑一种决定可引渡犯罪的底线（最低刑）办法是否会增加引渡程序的灵活度。

- 修改《逃犯法》，以便更明确地按照《反腐败公约》第四十四条第四款处理政治犯罪例外。
- 告诉联合国条约的引渡要求和《反腐败公约》可以视为引渡的法律依据。
- 确保在拒绝引渡的情况下承担起诉国民的义务，或者允许引渡国民。
- 考虑通过一项强制执行刑罚判决（《反腐败公约》第四十四条第十三款）的引渡具体法律框架。
- 确立拒绝引渡之前先要协商的义务。
- 考虑发出和执行引渡请求是否有充分的条约依据。
- 优先通过一项关于司法协助的具体法律，以便在提出和执行请求时增加法律上的可靠性；欢迎在这方面采取的早期措施。
- 考虑仅一项双边司法协助条约是否提供了发出和执行司法协助请求的充分法律依据（除了多边条约外）；按照《公约》修改所说的双边司法协助条约。
- 具体说明关于涉及法人的司法协助的要求和提供司法协助的目的。
- 正式确定涉及银行和金融记录的自动信息分享与合作的措施。
- 正式确定第四十六条第九款的措施并实际通过所说的措施，比如采取主管机关准则的形式。
- 确保囚犯出国提供证据或证词时记为立功。在法律和条约中正式确定关于移送囚犯和其他人员提供协助（第四十六条第十至第十二款和第二十七款）的要求。
- 通知联合国司法协助事务中央主管机关和请求可以使用的语言，并在法律和条约中正式确定请求传达机制。
- 在法律和条约中正式确定对外来请求的内容要求、准据法以及执行请求的任何必要程序。
- 考虑在法律和条约明确规定为了听取证人的证词和转达证据可以在莱索托开展视频作证的任何要求。
- 具体申明对采用据司法协助请求而得的证据的限制和一切必须披露的可以开脱罪责的证据；还要具体申明保密要求。
- 在法律和条约中正式确定拒绝援助的理由。
- 在法律和条约中具体申明对涉及财政问题的犯罪不会拒绝援助以及拒绝和推迟的理由。
- 确定请求应根据所请求的时限立即予以执行，并采取主管机关回应未决请求进展情况询问的程序。

- 在法律、条约和实践中确定拒绝或推迟援助之前先协商的要求。
- 处理司法协助的费用安排及提供公开和非公开的政府文件的问题。
- 莱索托所报司法协助的难题是：机构间协调；缺乏司法协助法律、条约和程序；能力、训练和资源有限。
- 法律措施不足是所报移交刑事诉讼面临的难题。
- 依照《反腐败公约》第四十八条加强直接执法合作，特别是为了在侦查方面便利沟通、信息交流与直接合作；鼓励学习、进一步培训及工作人员交流。
- 考虑采取法律措施，以处理特别侦查手段和用此类手段所得证据的可采性。

3.4. 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以协助莱索托更充分地实施《公约》：

- 第四十四条：能力建设方案、法官培训；制订引渡法和示范条约；
 - 第四十六条：能力建设；示范立法和条约。
 - 第四十七条：法律咨询；示范立法和条约。
 - 第四十八条：良好做法/所汲取的经验教训；技术支持。
 - 第四十九条：良好做法/所汲取的经验教训；示范协定；能力建设。
 - 第五十条：能力建设；法律咨询/示范协定。
-