



经济及社会理事会

Distr.: General
14 February 2018
Chinese
Original: French

公共行政专家委员会

第十七届会议

2018年4月23日至27日

临时议程* 项目4(c)

在所有各级建立有成效、可问责和包容的机构：
公共部门的不当行为和腐败问题的性质和挑战，
以及前进的方向

举报人保护问题

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递由委员会委员利努斯·杜桑·芒扎那编写的文件，供其审议，并酌情采取行动。

* E/C.16/2018/1。



举报人保护问题

摘要

腐败是一项普遍祸害，影响了几乎所有 193 个联合国会员国，也是实现可持续发展目标的障碍之一。

打击腐败现象特别需要实施和严密监测举报制度。本说明旨在描述该制度的某些特点，鉴于这些制度的重要性，也建议委员会支持各会员国执行这些制度。

因此，编写人建议会员国相互交流预防腐败领域的良好做法，包括关于举报制度和程序的良好做法。

一. 引言

1. 鉴于腐败在全世界，尤其是在某些国家非常普遍，在公共行政部门实施和监测善治和道德仍然是必要的。治理是一个有争议的概念，因为其定义和理解方式不同，有时甚至是互相矛盾的。治理是指实施一整套措施(规则、标准、程序、公约、合同等)，目的是增进一个组织的各自掌握一定程度权力的利益攸关方之间的协调，以便支持协商一致决策。
2. 腐败影响了各国人民和几乎所有 193 个联合国会员国，只因国家不同而方式不同，程度有别。它是指歪曲或操纵程序或与一人或多人互动，让行贿者获得好处或具体特权，令受贿者获取报酬而予以配合。
3. 例如，2016 年的清廉指数列出 176 个国家，69% 的国家，在从 0 (高度腐败) 到 100 (非常清廉) 分值表上得数低于 50。这说明在世界各地的公共部门中腐败具有严重性和普遍性。
4. 本文件呼吁实施打击腐败的诸多方法之一，即举报制度。其目的是促进理解和遵守举报制度；举报制度似乎一直被忽视，不仅是因为初期实施工作时好时坏或在其他方面存在不足，而且特别是由于制度错综复杂而被误解。
5. 公共行政专家委员会先前探讨处理过腐败问题。在前几届会议上，委员会曾强烈谴责这一祸害对实现可持续发展目标的重大影响，而可持续发展目标是一项全球呼吁，要求采取行动消除贫穷、保护地球并确保所有人生活在和平与繁荣之中。
6. 因此，反腐败斗争是追求可持续发展的必要条件。因此，在实现可持续发展目标方面，各国政府必须绝对优先增进公民对政府廉政的信心。
7. 必须加快采取措施，通过提高透明度，促进议员、民间社会、私营部门和公共行政部门之间的合作，预防乃至根除公共部门的腐败，断然结束有罪不罚现象。
8. 为了实现这一目标，下述分析介绍了举报人的概念，探讨了相关实际影响、风险和限制。最后，分析提出一些建议，目的是完善腐败预防和举报制度，加强其与可持续发展目标之间的联系。

二. 举报人的概念

9. 举报人是指任何采取下述行动的个人、团体或机构：在其意识到某种威胁、风险或丑闻之后，即发出警报，从而启动一项管制、激烈辩论或动员程序。举报人可以是专门设立的组织，也可以是公民。公民联系其工作，举报影响公共利益和当权人员或机构的非法、违法和危险行为。例如，在法国，2016 年 12 月 9 日关于透明度、反腐败措施和经济生活现代化的第 2016-1691 号法明确了举报人的

定义以及获得保护而避免遭受刑事处罚或雇主报复的程序。对犯罪(对公共利益的严重威胁、犯罪等)必须先在内外部举报,然后再向主管部门举报。只有万不得已才告知公众。此外,不得泄露军事机密或医疗机密信息,或法律专业特权独享信息。

10. 举报人的概念 1990 年代末期出现在法国弗朗西斯·沙特莱诺和迪迪埃·托尔尼的一份题为《阴暗前兆:预警和风险的实用社会学》的社会学研究报告中,2000 年由本身也是举报人的研究员昂德雷·西科莱拉在与公众、记者及民间社会活动家的互动中予以推广普及。“举报人”当时作为一个区别于告发者(诚恳报告信息的人)和“告密者”(为个人利益披露的人)的概念,成为公众话题。然而,随着相关案件和丑闻数量的不断增加,从法国的“调解者”案到“卢森堡泄密”案,再到爱德华·斯诺登披露的信息,上述概念代表的术语和观念在公共话语逐渐混为一谈。

11. 举报制度对预防和根除腐败具有明显的益处。

12. 最经常引用的腐败指标都着重描述国家层面的腐败问题。这类指标可能有助于提高认识,并鼓励各国政府采取行动。然而,在涉及采取打击腐败的措施时,它们的价值有限。

13. 之所以如此,部分原因是某些腐败风险往往是特定部门所特有的。例如,在卫生部门,腐败构成巨大风险,因为制药公司向医疗研究单位提供财政资助,有可能施加不正当的影响。在水务行业,客户可能不得不行贿以取得与水网的连接,或请人来维修。

14. 鉴于一般腐败指标缺乏揭露特定部门金融风险所需的细密性,我们需要制订有针对性的指标来监测风险,并确保腐败不会损害投资的成效。因此,必须优先制定立法、监管和法律措施,确定举报人保护是善治的一项核心制度。关于这一点,委员会先前已指出,没有举报人保护条例,则不可能取得公民的信任,培养公务员的廉正,也无法组建一个以打击腐败为目标的善治机构。

15. 为了确保善治,也必须营造信任氛围,这包含两个层面:一是公共层面,即公民评价政府、政府机构和政府领导人的道德廉洁和道德操守;一是社会层面,这涉及公民之间的相互态度。

16. 举报人保护制度在这方面具有不可否认的重要性。《联合国反腐败公约》关于保护举报人的第三十三条规定:“各缔约国均应考虑在本国法律制度中纳入适当措施,以便对出于合理理由善意向主管机关举报涉及根据本公约确立的犯罪的任何事实的任何人员提供保护,使其不致受到任何不公正的待遇。”

17. 法国的相关立法,比如包括:2016 年 12 月 9 日关于监察员转移和保护举报人权限的第 2016-1690 号组织法,其中规定,监察员负责“将依法举报不当行为的任何人移交给主管当局,并保障其权利和自由”;也包括上述 2016 年 12 月 9 日第 2016-1691 号法,其中规定了监察员行使职责的条件。

18. 《联合国反腐败公约》第三十三条的实施需要采取该公约第十三条所述的包容办法，鼓励各缔约国确保社会有效参与反腐败努力，根据本国法律的基本原则，采取适当措施，推动公共部门以外的个人和团体，例如民间社会和非政府组织，积极参与预防和打击腐败。

19. 为了反腐败组织或机构的有效运作，必须以有利于建立反腐败措施的方式组织公共服务。因此，反腐败斗争必须从公共服务的组织与机构重组着手，以便能够发展举报人保护制度。

20. 例如，喀麦隆有诸多机构和一个组织功能服务框架机构以整治腐败，其中包括：

- (a) 最高法院审计庭；
- (b) 国家反腐败委员会；
- (c) 国家金融情报局；
- (d) 部长级反腐败单位和公共反腐败机制；
- (e) 议会监督政府；
- (f) (经修订的)《刑法典》和《刑事诉讼法典》；
- (g) 政府批准的国际条约和公约。

21. 欧洲反腐败机构有：

- (a) 反腐败国家集团；
- (b) 欧洲审计院；
- (c) 欧洲反诈骗局。

三. 实际举报：影响、风险和限制性

22. 举报制度的相关风险涉及报复。即便认为所举报的信息有事实根据，举报者也可能，除其他外，还遭受非法解雇、骚扰、歧视或人身伤害。

23. 因此，如上所述，举报人必须受到公平而无条件适用的法律条例的保护。同样，还必须制定和实施设计严密的保护和制度。

24. 大部分时间，报告信息的人(大多数都没有谋取个人利益的动机)都很脆弱，因缺乏有关法律、程序和已知的联系人而在威胁面前感到无助。

25. 若不依法提供保障，除报复风险外，证人、受害者或其他个人也可能利用该制度，为了个人利益、诽谤或报仇而泄漏信息。受理举报的法律框架仍不完备，甚至在某些情况下根本不存在。

26. 因此，必须明确地解释和宣传举报制度，以便让所有公民都知晓所面临的潜在刑事处罚。一项有效的制度具备以下特点：

(a) 规定举报相关安全程序和渠道的单一法律 (全世界仅有爱尔兰、日本、大不列颠及北爱尔兰联合王国和塞尔维亚等 12 个国家有此类法律，而这是确保保护举报人的唯一有效机制)；

(b) 负责受理举报的独立国家机关或机构；

(c) 确保保密和匿名；

(d) 对报复和虚假举报予以刑事处罚。

27. 因此必须采取步骤：

(a) 确立遵守道德标准的多元化公共服务原则(包括确在保利益冲突方面的透明度)；

(b) 克服现有机制的不足，或创建适当的机制，同时确保有效处理举报；

(c) 承认并重视公民的专业知识 (制订一个举报信息、确定受理标准并设立案件管理责任机构的安全透明框架)。

四. 结论

28. 善治被视为实现可持续发展目标，包括实现以治理为核心主题的目标 16 的基石。在专家委员会第十七届会议期间，各位委员还将有机会强调各国政府、公共机构和公职人员在实现可持续发展目标方面的关键作用。

29. 委员会，因为其任务授权不包括发布命令，所以应当恭敬地提请经济及社会理事会注意必需实施有效的举报制度，以之作为打击腐败的手段。因此，委员会不妨建议各会员国在预防腐败领域，包括就举报制度及程序，交流良好做法。

30. 专家委员会还不妨重申培养人民对领导人信任的重要性，这就要求无情地打击腐败，基于任人唯能，以强大的地方政府和承诺采用举报制度等其他补充性手段为支撑，建立公共服务。

31. 为实现以治理为核心主题的可持续发展目标 16，以及实施专家委员会所要求的公共服务改革，就需要采用更加广泛的反腐败手段。因此，编写人建议，把举报制度纳入国内法律框架应当从最不发达国家、特别是据认为腐败程度最严重的非洲国家开始。