



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
11 October 2007

Chinese  
Original: English

## 第二届会议

2008年1月28日至2月1日，印度尼西亚杜阿岛

临时议程\*项目7

审议涉及国际公共组织官员的贿赂问题

## 联合国反腐败公约缔约国会议第1/7号决议的执行情况

### 秘书处说明

#### 一、 引言

1. 在《联合国反腐败公约》的谈判过程中，联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）、内部监督事务厅（监督厅）和法律事务厅（法律厅）提交了一项联合提议，以便在《公约》内解决与涉及国际公务员的贿赂有关的问题。该提议没有形成共识，对被动贿赂的定罪仍然是非强制性罪行。<sup>1</sup>
2. 大会在其2003年10月31日第58/4号决议中通过了《联合国反腐败公约》，而这一倡议的结果是在该决议中纳入了一个段落，请缔约国会议讨论对涉及包括联合国在内的国际公共组织官员的贿赂行为进行刑事定罪的问题和有关问题，同时考虑到特权与豁免问题以及管辖权问题和国际组织的作用。
3. 在其题为“审议涉及国际公共组织官员的贿赂问题”的第1/7号决议中，公约缔约国会议请秘书处在国际组织和有关缔约国中就对涉及国际公共组织官员的贿赂行为进行刑事定罪的问题以及特权与豁免问题、管辖权问题和国际组织的作用组织开放式对话，并向缔约国会议第二届会议报告。会议还鼓励各缔约国在与本国的管辖权原则适合并且一致的情况下将《联合国反腐败公约》第十六条所列的罪行定为刑事犯罪。此外，各缔约国以包括作为国际公共组织成员

\* CAC/COSP/2008/1号文件。

<sup>1</sup> 关于谈判过程中所开展讨论的详细资料见关于对涉及国际组织公职人员的贿赂行为进行刑事定罪的背景说明（CAC/COSP/2006/8）。



国在内的资格使其所属国际公共组织的财务规则和其他公共廉政规则与《公约》所阐明的各项原则保持一致，并申明《公约》缔约国同意在适当时候利用他们在其所参加的这些国际组织中的发言权实现这一目的。

**A. 外部因素：对涉及国际公共组织官员的贿赂行为进行刑事定罪的问题以及特权与豁免问题、管辖权问题和国际组织的作用**

4. 禁毒办、监督厅和法律厅最初的联合提议建议强制性要求各缔约国将国际公共组织官员受贿定为刑事犯罪。《公约》将“许诺给予、提议给予或者实际给予”外国公职人员和国际公共组织官员贿赂的行为（第十六条第一款）定罪为强制性罪行，而受贿，即“索取和收受”贿赂，只有当犯罪者是本国公职人员时为强制性罪行，而当犯罪者是外国公职人员或国际公共组织官员时则是可自由决定的（第十五条第（b）项和第十六条第二款）。尽管《联合国反腐败公约》中已有的将公职人员索贿受贿规定为犯罪的强制性规定弥补了对外国公职人员受贿进行定罪的欠缺，但是没有对国际组织官员适用同样的做法。

5. 对国际组织中腐败的审议还需要根据《联合国宪章》和《特权和豁免公约》慎重考虑特权和豁免的问题，特别是与放弃这些豁免的条件和要求有关的问题。在反腐败公约谈判特设委员会期间，许多代表团提请大家注意，就国际公共组织官员受贿拟订强制性规定可能会与现有的规定特权和豁免的国际法律文书产生意料之外和不必要的冲突。因此，各方同意在准备工作文件中表明，第十六条并非意在影响外国公职人员或者国际公共组织官员根据国际法可能享有的任何豁免权。<sup>2</sup>此外，准备工作文件将表明，参加谈判的代表团认为，非常重要的一点是，未确立这种犯罪的任何缔约国，只要其法律允许，都应对已根据本《公约》确立这种犯罪的缔约国侦查和起诉这种犯罪提供协助与合作，并尽可能避免使不构成双重犯罪等技术障碍阻碍将腐败官员绳之以法所需的信息交流。<sup>3</sup>

6. 一些代表团表示关切，对国际公共组织官员受贿进行定罪可能扩大管辖权使之超出属地原则，如果允许治外法权的话。<sup>4</sup>

7. 另一个问题是国际组织的作用。在对指控国际公共组织官员腐败的案件进行犯罪调查或内部调查时，国际组织和各缔约国面临着有效合作的难题。《公约》没有解决这一问题，但是在处理国际组织中的腐败时可能涉及到的情况是国际组织的调查有赖于某一成员国所掌握的信息或证据，反之亦然。这就提出了国际组织之间以及国际组织和成员国之间司法互助的可行性问题。

8. 资产的追回问题与有效的国际合作问题密切相关。由于联合国越来越多地参与技术合作，而且捐助方也越来越多地授权多边机构发展援助基金支持技术援助或其他与项目有关的活动，因此对国际公共组织及其成员国而言，组织能

---

<sup>2</sup> A/58/422/add.1 号文件，第 23 段。

<sup>3</sup> A/58/422/add.1 号文件，第 26 段。

<sup>4</sup> A/AC.261/3/Rev.2 号文件，脚注 114。

够追回其资金或通过与其腐败有关的活动而损失的其他资产变得日益重要。禁毒办、监督厅和法律厅最初的联合提议广泛地论及了这一问题，并建议《公约》纳入允许国际公共组织直接向缔约国要求返还资产的表述。

## B. 内部因素：处理国际公共组织内的腐败

9. 为处理国际公共组织官员的腐败和其他形式的不当行为，各组织必须制订适当的内部条例和规则。

10. 本《公约》是一项国际法律文书，其性质是由缔约国规定的并适用于各缔约国。它不适用于诸如联合国等政府间组织。联合国，包括其专门机构、各基金和方案机构，遵循的是内部的财务和行政条例和规则。这套条例和规则为各组织提供了处理与其活动有关的组织、行政、财务和人员问题以及解决可能的不当行为的框架。

11. 国际公务员的服务条件还要遵守国际公务员制度委员会的规定，该组织已在整个联合国系统内确定了共同的服务标准。《联合国宪章》、《联合国特权和豁免公约》、《联合国专门机构特权和豁免公约》及《联合国工作人员条例》已规定了联合国工作人员的地位、基本权利和职责。除此之外还有其他一些文书，如《国际公务员行为标准》。一些组织利用道德手册和其他文书以预防性和强制性的方式处理可能的工作人员腐败案。这一不完整的文书清单提供了关于现有的适用于国际组织的规则和条例的概览。此外，联合国系统目前正在更加深入地改革其内部司法体系，并且大部分机构、专门方案和基金也在定期订正和更新其内部条例和规则，从而以更全面的方式解决不当行为问题。

12. 由于现有制度上的空白、内部司法体系在执行措施、开展深入调查和获取外部财务账户上的能力有限，因此解决国际公共组织腐败仍然是一个艰巨的挑战。尽管资产的追回似乎更加具有挑战性，但是在内部调查或犯罪调查中，各个国际组织之间合作，或两个国际组织之间合作，或寻求成员国援助的可能性有限。

13. 《联合国反腐败公约》不仅为成员国有效预防和打击腐败以及在彼此间开展有效合作提供了全面而牢固的框架，而且还成为了审查和比较国际组织内部条例和规则时所参照的准绳。目前，《公约》还体现了与国际组织及其条例和规则有关的标准和原则。

14. 对联合国的条例和规则进行内部审查或许是评估其管理框架是否符合《公约》原则和规定的有效做法。结果是，各组织或许会考虑订正或更新某些规则，以便适当处理可能的不当行为并满足当前《公约》的要求。

## C. 双向做法

15. 为执行缔约国会议的第 1/7 号决议，禁毒办采用了双向做法。2007 年 3 月 12 日，秘书处正式与各缔约国和国际组织进行接洽，征询他们对决议所涉问题

的看法以及参与“开放式对话”的意愿。共有 32 个国家和 18 个国际组织<sup>5</sup>给予了答复，表示愿意并且鼓励执行第 1/7 号决议。2007 年 9 月 27 日，在维也纳召集了缔约国和国际组织会议，继续进行已获授权的开放式对话。

16. 与此同时，禁毒办在 2007 年 4 月向联合国系统行政首长理事会提出了一项提议，在全系统开展“体制廉政倡议”，从而将《公约》的原则和标准扩展到联合国系统的各个组织。行政首长理事会同意方案问题高级别委员会（方案高委会）的建议，即管理问题高级别委员会（管理高委会）及其相关网络积极地与禁毒办联合处理有关事项。行政首长理事会成员按照要求任命两名代表，分别对照《公约》标准对内部规则和条例进行审查。在此过程中提供了关于《联合国反腐败公约》相关原则的概览及建议的行动时间表，以便为各组织提供指导。9 月 28 日在维也纳与行政首长理事会指定的代表举行了会议，分享和比较在内部规则和条例的自愿协商审查过程中开展的初步工作所取得的成果。

## 二、对涉及国际公共组织官员的贿赂行为进行刑事定罪的问题以及特权与豁免问题、管辖权问题和国际组织的作用组织开放式对话

17. 2007 年 9 月 27 日在维也纳举行了各国和各组织间的开放式对话。<sup>6</sup>

18. 以下《公约》缔约国出席了开放式对话：阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、白俄罗斯、玻利维亚、巴西、加拿大、中国、克罗地亚、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、危地马拉、洪都拉斯、印度尼西亚、约旦、拉脱维亚、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、尼加拉瓜、荷兰、挪威、巴基斯坦、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、西班牙、南非、瑞典、土耳其、联合王国、美利坚合众国、也门、津巴布韦。

19. 以下《公约》签署国参加了会议：比利时、科特迪瓦、德国、伊朗伊斯兰共和国、意大利、日本、瑞士、乌克兰。

<sup>5</sup> **缔约国：**阿尔及利亚、阿根廷、奥地利、白俄罗斯、比利时、中国、科特迪瓦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、芬兰、法国、德国、希腊、危地马拉、印度尼西亚、意大利、日本、拉脱维亚、马其顿、马达加斯加、毛里求斯、纳米比亚、荷兰、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、波兰、土耳其、联合王国、美利坚合众国、乌拉圭；**国际组织：**亚洲发展银行、东南亚国家联盟、欧洲联盟委员会、加共体秘书处、英联邦秘书处、欧洲委员会、《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）、欧洲司法协调机构、欧洲刑警组织、粮农组织、美洲开发银行- IDB、国际原子能机构-原子能机构、红十字国际委员会（红十字委员会）、国际劳工组织（劳工组织）、经济合作与发展组织（经合组织）、《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》（WA-SEC）、世界知识产权组织-知识产权组织、世界银行、世界贸易组织。

<sup>6</sup> 已向各成员国分发了所开展讨论的详细摘要，并且秘书处可应要求提供英文版本。

20. 以下秘书处单位、联合国机构、基金和方案、专门机构和联合国系统的其他组织也出席了会议：国际农业发展基金（农发基金）、国际劳工组织（劳工组织）、国际海事组织（海事组织）、内部监督事务厅（监督厅）、联合国法律事务厅（法律厅）、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国救济和工程处（近东救济工程处）、世界粮食计划署（粮食计划署）。

21. 以下政府间组织也出席了会议：欧洲委员会、欧洲联盟委员会、欧洲司法协调机构、美洲开发银行、国际刑警组织、经济合作与发展组织（经合组织）、欧洲安全与合作组织（欧安组织）、马耳他主权教团、《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》、世界海关组织。

22. 与会者对开放式对话表示了欢迎，强调解决国际组织腐败的日趋重要并将其作为优先事项，特别是考虑到其对发展的影响。有些国家认为将国际公共组织官员的贿赂规定为犯罪应成为一个起点，以促进各国际组织和国家间的更好合作。

23. 大部分代表团认为，有必要从国际组织处得到更多有关实际案例的信息和数据，并且要求出席会议的组织提供关于指控不当行为的案件数目、放弃豁免的数目以及这些案件结果的信息。有些组织指出，即使数据收集是有益的，但它也可能导致对情况严重性的错误认识，而且在进行数量分析的同时还要有性质分析。

24. 其他组织介绍了如何处理指控不当行为的案件，包括最近宣传廉政和预防犯罪的举措（设立道德办公室、通过行为守则、发布关于外界活动、雇用亲属的规则、更新关于采购程序的指令、关于道德的培训活动以及欺诈认识和侦查等）。有些组织每年向监督厅报告关于指控不当行为的案件数目的第一手资料，这些案件有 30% 与腐败有关。其中的 5 到 10 起案件进入了诉讼程序。与外地有关的工作和采购似乎是最易受到腐败危险影响的领域。

25. 根据内部监督事务厅——监督厅提供的第一手资料，与外地有关的工作和采购似乎是最易受到腐败危险影响的领域。平均每年向监督厅报告的关于指控不当行为的案件数为 350 起，这些案件有 30% 与腐败有关。其中的 5 到 10 起案件进入了诉讼程序。资料还表明，监督厅近 95% 的调查处理的是发生在外地的案件，并且大部分与采购有关。

26. 类似地，欧洲联盟委员会的代表表示 2006 年该组织平均调查了 200 起指控，其中 43 起腐败案被撤回，5 起已转交国家当局以便提起刑事诉讼，这就意味着必须放弃豁免权。欧洲联盟委员会的代表介绍了与成员国就不当行为案件进行合作的现有惯例。

#### A. 对国际公共组织官员的受贿进行定罪

27. 各代表团普遍赞同对国际公共组织官员的受贿进行定罪的问题。许多国家报告称，其国家立法已将两种形式的贿赂规定为犯罪，并建议其他国家慎重考虑采取同样的做法，强调了定罪的威慑作用。回顾了《联合国宪章》，其中规定联合国工作人员要遵守最高的专业和廉政标准。有些国家强调，在国家刑法

中将受贿规定为犯罪将对国家当局和国际组织在腐败调查方面的信息交流产生积极影响。一位发言者强调，定罪只有在缔约国承诺并实施调查的情况下才会有效，否则将会产生明显有罪不罚的有害影响。一位发言者表示仍然有许多的未决问题。

28. 监督厅代表介绍了其办公室在调查不当行为指控方面的作用，并特别强调了其帮助成员国进行刑事诉讼的职能。通常，在开展调查的同时会考虑国家的立法。对联合国而言，现有的不同的国家法律和立法体系使得调查成为了一项艰巨的任务。在这方面，关于受贿的统一规定将减轻联合国的任务，同时提高本国检察官对受理和起诉此类案件的意愿。

## B. 与特权和豁免有关的问题

29. 有些代表团指出，国家检察机关不愿受理内部调查机构提出的指控腐败的案件或是避免要求放弃豁免权，部分原因是缺乏对特权和豁免的范围及限制的认识。类似地，有些组织证实所收到放弃豁免权的要求数量很少。一些代表团强调，有必要为本国检察官提供清楚的指导，使之了解应如何处理放弃豁免的要求。

30. 有些组织和国家介绍了其立法体系，并特别提及将《联合国特权和豁免公约》和同等的《联合国专门机构特权和豁免公约》作为处理此类问题的立法基础。联合国介绍了现有的在各国和各组织间寻求合作的制度以及在协商无效时可采取的补救办法。强调指出的是特权和豁免是授予组织而非个人的，并且当国际组织认为放弃豁免不会影响其职能独立且符合组织的利益时，它有权放弃这种豁免。有些组织强调，放弃豁免的决定应当由组织的领导人做出。这对组织的独立性而言是至关重要的。

31. 在适当的情况下需要考虑组织与东道国之间的东道国协定。一个代表团强调，组织可计划部分放弃豁免，例如仅放弃司法豁免，目的是使国家当局能够在调查中采取具体行动。

## C. 与管辖权问题和国际组织的作用有关的问题

32. 与会者讨论了与对国际组织调查机构进行刑事调查有关的挑战。特别关注了在国际组织希望与国家当局共享资料时可能产生的问题。一位发言者强调，由国际组织收集的资料主要用于内部用途，对于刑事诉讼可能没有价值。许多代表团强调了内部调查的有限范围以及内部调查对财务信息的有限获取途径。通常，缺少这些证据国家司法当局将很难受理进而起诉此类案件。

33. 许多代表团强调了保护工作人员权利的重要性，例如保持沉默的权利。会议期间，各国和各组织均强调了合作的重要性以及与国家当局建立伙伴关系。许多与会者强调了东道国合作协定的作用。一个代表团建议收集各个国际组织常驻国家的经验，而另一个代表团则强调有必要在合作中确立一种双向做法，这样不仅国际组织应给予社区帮助，而社区也应为国际组织提供资料或证据。

### 三、体制廉政倡议

34. 会议于 2007 年 9 月 28 日在维也纳举行。

35. 以下行政首长理事会成员和其他国际组织出席了会议：国际原子能机构（原子能机构）、国际农业发展基金（农发基金）、国际劳工组织（劳工组织）、国际海事组织（海事组织）、国际电信联盟（国际电联）、内部监督事务厅（监督厅）、法律事务厅（法律厅）、联合国环境规划署（环境署）、联合国人类住区规划署（人居署）、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国维也纳办事处（维也纳办事处）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、万国邮政联盟（万国邮联）、世界粮食计划署（粮食计划署）。

36. 以下国际组织发出了书面评论：法律事务厅（法律厅）、国际农业发展基金（农发基金）、国际劳工组织（劳工组织）、国际电信联盟（国际电联）、联合国开发计划署（开发署）、联合国人类住区规划署（人居署）、万国邮政联盟（万国邮联）。

37. 出席会议的还有许多要求以观察员身份参加会议的成员国的代表。

#### A. 对国际组织内部条例和规则的初步审查结果

38. 秘书处提供了关于禁毒办为执行第 1/7 号决议而采取的双向做法的额外背景资料，并向与会者简要介绍了 2007 年 9 月 27 日会议的积极成果，此次会议的内容是关于国际公共组织官员受贿和其他相关问题的开放式对话。人们注意到两次会议是很特别的，是发展此类开放式对话的唯一机会，因此应得到加强并尽可能地予以发展。

##### 1. 对照《联合国反腐败公约》对内部条例和规则的第一次审查的结果

39. 与会者欢迎这一根据禁毒办汇编的清单处理内部条例和规则的机会，此清单被认为是开展审查的有益工具。与会者赞同这一做法的目标，即仔细对照清单并确定已经采取的措施和对各个组织而言更加重要的问题。最后的结果是与与会者一致认为这种做法可能会引起对规则的修正，或使不同组织的规则在更大程度上彼此趋同。但是，清单的主要功能不是促成协调一致的做法，因为各种条例和规则通常都反映了各个组织的不同范围、任务和管理结构。

##### a) 第一章：定义

40. 现在存在着有关“国际组织官员”定义和“工作人员”任命的讨论。考虑到实际的执行情况，特别是在与为联合国工作的个人的地位和合同情况及其承担的管理和财务责任有关时，广泛适用《公约》的意图得到了强调。与会者注

意到，关于工作人员的职能及相关的个人合同地位，不同的机构和组织、基金和方案的政策和做法仍有很大不同。与会者还指出，这些不同可以通过正在进行的联合国内部司法制度改革加以解决，而改革的对象是那些利用联合国行政法庭的机构。

41. 与会者认同这一问题的复杂性，并且认为必须确保所有为联合国工作或代表联合国行动的个人应对其腐败行为负责而不论其正式的合同地位，特别是考虑到对外界而言，他们是被视为一体的。

## b) 第二章：预防措施

42. 大部分的讨论是关于《联合国反腐败公约》预防措施这一章及其与国际组织的相关性。大多数组织报告称对于腐败采取的是零容忍政策，尽管大多数也承认目前没有具体的反腐败政策。在这种情况下，预防腐败的问题将部分地由涉及不当行为或预防欺诈的一般政策加以解决。在大多数情况下，现有的内部调查机构也承担着反腐败机构的职能，但通常在规模和人力资源方面有所限制。只有极少数机构报告称有独立的调查机构，并且同时负责预防和发展知识。

43. 人们清楚地认识到了预防腐败和人力资源政策之间的联系。一致认为预防腐败应从认识和培训开始，而征聘政策和做法是特别相关的。许多组织提供了所采取的反腐败措施的实例，包括设立热线以及报告不当行为案件、保护举报人、开发在采购和廉政方面的培训工具和单元。

44. 所有人都认为通过认识和培训开展的教育活动是预防腐败和促进廉政的重要因素。受到讨论的有诸如秘书处的廉政认识在线培训等实例及其他的活动。有些组织报告称，有标准的程序来培训在外地负责项目管理的工作人员。与会者还讨论了分享培训单元和经验的可能性。现有的设施，例如劳工组织国际培训中心的校园，被认为有助于促进联合活动。在这一背景下，提议在缔约国会议第二届会议期间组织有行政首长理事会成员的代表及其他有关组织和成员国代表参加的圆桌讨论，以解决征聘、培训和预防腐败的具体问题。

45. 与会者还提及了审查人力资源政策的必要性，包括行为守则、有关利益冲突的规则以及工作人员资产的财务披露问题。在这方面，与会者认识到各个组织似乎已采取了许多措施以解决不同方面的问题并填补现有的空白，例如禁毒办用于报告礼物和奖品的在线工具，以及其他联合国系统内的工具，如在 2001 年进行了订正和更新的《国际公务员行为标准》。与会者也认识到在这方面仍然存在一些重大差异。与会者强调各级别根据自身情况制订透明征聘程序的关联性。还讨论了针对个人的适当审查的重要性和具体可行性。

46. 关于财务披露问题，与会者同意相关资料的利用和定期审查必须是顺畅无阻的。联合国秘书处的经验被认为是拖沓繁琐的，尤其是对较小的实体。满足工作人员的期望，即出现不当行为时将受到纪律制裁非常重要。财务披露本身没有额外的预防措施的效果，也没有被当作是万能药。其他与会者强调，尽管各种文书和规则有着强有力的基础设施，但查找漏洞并适当弥补也是非常重要



的。更多的人认为财务披露规则是针对工作人员的指导工具，而不是查明腐败的调查工具。

47. 与此同时还讨论了采购政策和获取信息的公开途径。许多组织报告正在制订采购政策，并在这一过程中提出了其发觉和调查采购欺诈的能力和资源问题。提到了联合国采购工作队的工作。各个组织中采购诉讼的阈值有所不同。一个组织报告了在选择技术援助执行伙伴方面遇到的困难并发现这是联合国规则中长期存在的一个空白。建议提出的一种可行的后续行动是根据《全球契约》第十条原则在与私人承包人签订的合同中添加反腐败条款。

48. 关于获取信息的公开途径，普遍认为大部分的规则和条例是公开的，但通常都是分散且难以取得。与会者讨论了促进公开途径的手段以及在联合网站采取集体做法的可能性。

49. 关于司法廉政和调查服务的问题，讨论的内容涉及确保此类机构独立的关联性，包括新近设立的联合国道德办公室。还提到了最近联合国的内部司法制度改革进程。除专门提到法官、法庭和联合国大家庭中类似法庭的实体的廉政问题外，还提到了内部审查机构以及行政小组，其职能由那些自愿承担这一额外工作的工作人员负责，但是这些人员没有为履行职责而受到过任何具体的培训。这也被认为是确保其廉政的必不可少的因素。还提到了现有的调查指导方针，其中也包括调查的实施。

#### c) 第三章：犯罪和执法

50. 在关于犯罪和执法的章节中，考虑了将《公约》的犯罪规定为内部违反规则和条例并遵循反映《联合国反腐败公约》第三十条规定的内部制裁和纪律措施的机会。这包括与保护专家、受害人、证人和举报人有关的规定，这些规定在作必要的更改后可适用于联合国的地位和规则。大部分人关心的问题与证人和举报人的保护政策有关，这似乎是规则中的重要空白。在有些事例中，提供非常具体的情况报告将有助于确定实际的报告人或举报人。因此，给予保护使之免受报复的问题是非常敏感的。还讨论了关于如何处理匿名信的问题。

51. 人们注意到了现有适当规定的重要性，其中包含了不当行为的后果，例如取消资格或其他形式的行政处罚，但是也考虑到了不同程度的有效性。人们认为进一步分析已有的措施和如何适用处罚是有关联的。同时还提出并讨论了那些被指控与组织利益相对的人们的权利。

#### d) 第四章：国际合作和资产的追回

52. 与会者认识到存在着与在组织和国家间开展国际合作的可能性有关的复杂问题和法律问题，并且同意制订总框架对于开展刑事调查的重要性。一位成员建议分别与各东道国缔结有关刑事调查的谅解备忘录。

53. 有些与会者强调，当报告案件的组织提供了一些证据，特别是财务方面的证据，但通常只有在国家司法当局的帮助下才能获得这些证据，只有在这种情

况下国家司法当局才能接管刑事调查。一些组织在国家司法当局提起民事诉讼以追回部分损失资产的现有经验并不是很有希望的。关于资产追回的问题，人们认为在国家司法当局一级任何符合《公约》的新进展都必将使国际组织从中受益。

#### e) 第五章：国际组织的地位

54. 与会者认为《联合国反腐败公约》没有修正或影响 1946 年《联合国专门机构特权和豁免公约》所确定制度的合法性。同时，大部分与会者同意保证各机构领导者在做出有关放弃特权和豁免的决定时的判断力以保护组织的利益很重要的。

#### 2. 关于审查进程的建议时间表和提议

55. 与会者同意通过建议时间表并将其作为内部审查进程的行动计划，最终的结果将是规则的通过或修正。

56. 与会者认识到联合国系统和某些专门机构之间存在着一些明显的不同。尽管承认各个组织间有许多不同并且各自有着特殊的情况或任务，但是人们普遍认为所有的组织都属于同一个联合国大家庭，所有的组织都应遵循《联合国宪章》的原则和《国际公务员行为标准》。虽然有些与会者强调尊重不同做法，特别是专门机构不同做法的重要性，但是大部分与会者同意秘书处的解释，即使规则符合《联合国公约》的标准并不意味着要调整各个组织所使用的措辞，但是这一做法最终会形成一定程度的趋同。与会者同意这一做法，认为这是彼此学习的唯一机会。

57. 与会者建议在联合国反腐败公约缔约国会议的下一届会议中组织会外活动，以继续开展审查工作。与会者还认为收集和比较现有的规则和规定是有助的，并建议禁毒办探讨立约雇用一位顾问的可能性，以帮助促进审查进程。这一行动方案应当是可行的，有关条例和规则的信息将集中到一个中央网站，例如提高廉正意识倡议的网页。

58. 与会者了解到讨论的摘要将在所有与会者当中分发，并且开放式对话和行政首长理事会审查进程的结果将会传达给《联合国反腐败公约》缔约国会议。禁毒办执行主任将在 10 月举行的行政首长理事会下一届会议上向其通报进展情况，并在于 4 月举行的下次会议更为正式地通报进展。

## 四、结论和建议

59. 各国和各组织间的开放式对话表明交流意见的机会仍然不足。对话帮助澄清了许多误解并强调了共同关注的问题。对话还帮助确定了需要采取行动的领域，并促使决策者考虑可能采取的行动以及如何采取行动。

60. 根据大会第 58/4 号决议规定的任务，缔约国会议鼓励各缔约国在适合并且符合其司法原则的情况下将《公约》第十六条所列的罪行定为刑事犯罪。第十六条第二款作为一项非强制性规定必然受到《公约》在鼓励缔约国之外可能采取的行动范围的限制。因此，侧重点将转移到大会在第 58/4 号决议中提出的其他问题，即管辖权问题、特权和豁免问题以及国际组织的作用。

61. 已在第 1/7 号决议中提及的管辖权问题似乎在开放式对话中并非特别的复杂或是成为令人担心的问题。这一问题看起来是非常具有技术性的，而且问题是当一个国家选择遵循《公约》第十六条第二款自由决定的规定时应当如何解决，从而避免无意中违反既定标准或原则的情况。假设运用了适当的专门知识或提供了关于该问题是否成为技术援助组成部分的适当专家建议，则能够避免在管辖权方面的潜在问题。

62. 关于特权和豁免，在开放式对话以及各国际组织间的讨论中形成的一般观点是，现有的国际立法文书以令人满意的方式解决了这一复杂问题，这些文书得到了广泛遵守和长期适用。钻研更广泛的特权和豁免问题可能只是缔约国会议职能任务的外围内容。虽然这一点具有相关性，但是共同的观点似乎是，在处理涉及国际公共组织官员的贿赂时，现有的特权和豁免制度并非是不能克服的困难。在开放式对话中，在这一方面所提出的问题是关于必须有更加实际、更易取得的有关适用需遵循的规则和程序的信息。这些问题可以通过编制有关程序的技术说明和出版物来加以解决。

63. 与国际组织和成员国的关系问题，特别是关于国际合作以及就正在进行的调查交流信息似乎成为了关注的焦点，需要进一步的磋商。国际组织在获取信息和证据以促进对腐败案的内部调查时常常遇到困难。据了解这些困难妨碍了此类调查，并有可能使所涉人员免受处罚。在遇到需追回资产时，这一问题也同样重要。需要对此问题进行深入探讨以获得全面的认识，这是确定适当和可行解决办法的先决条件。

64. 应缔约国会议要求 and 禁毒办建议而开展的对条例和规则的初步审查正在产生令人鼓舞的最初成果。从更广泛的联合国大家庭开始，审查可能会使国际组织的条例和规则更加一致和趋同。仍然有大量额外工作有待进行，并且各国单独或集体地通过《公约》提供支持和积极参与将增强目前努力的动力。