



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
28 August 2009
Chinese
Original: English

第三届会议

2009年11月9日至13日，多哈

临时议程*项目5

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 2/5 号决议的执行情况

秘书处的说明

一. 引言

1. 大会第 58/4 号决议通过了《联合国反腐败公约》，在该决议中，大会请联合国反腐败公约缔约国会议审议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定罪的问题和有关议题，同时考虑到特权与豁免、管辖权和国际组织的作用等问题。
2. 缔约国会议在题为“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，请秘书处在国际组织和有关缔约国中举行开放式对话，讨论对涉及国际公共组织官员的贿赂行为进行定罪的问题以及特权与豁免、管辖权和国际组织的作用等问题，并向缔约国会议第二届会议报告有关情况。缔约国会议还鼓励各缔约国酌情在与本国管辖权原则相一致的情况下将《联合国反腐败公约》第十六条所列的罪行定为犯罪。此外，各缔约国承诺以国际公共组织成员国的身份，利用本国在所参与组织中的影响，促使这些组织调整其财务规则和其他公共廉政规则，使之与《公约》的各项原则相一致。
3. 为执行缔约国会议第 1/7 号决议，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）采取了两种办法。第一种办法是，2007 年 3 月 12 日秘书处正式与公约缔约国和国际组织接洽，征询它们对决议所涉问题的看法以及是否愿意参加开放式对话。共有 32 个国家和 18 个国际组织作出了初步答复，表示愿意执行并鼓励执行第 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，继续进行经授权开展的开放式对话，重点讨论刑事定罪、特权与

* CAC/COSP/2009/1。



豁免、管辖权和国际组织的作用等问题。在缔约国会议第二届会议期间，进一步举行了专家协商。各缔约国表示愿意进一步重点讨论国际公共组织与缔约国之间的合作问题，以便交流经验，总结教训。

4. 与此同时，毒品和犯罪问题办公室在 2007 年 4 月向联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）提出了一项建议，即在全系统开展机构廉政举措，从而将《公约》的原则和标准扩展到联合国系统的各个组织。行政首长协调会核可了方案问题高级别委员会的如下建议：管理问题高级别委员会及其相关网络应积极地与毒品和犯罪问题办公室联合处理这一事项。行政首长协调会的每个成员应任命两名代表，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《公约》相关原则的概览和所建议的行动时间表，以便为各组织提供指导。2007 年 9 月 28 日在维也纳与行政首长协调会各成员指定的代表举行了会议，以便分享和比较在这一自愿协商进程中开展的初步工作所取得的成果。此外，2008 年 1 月 31 日，在缔约国会议第二届会议期间，与 10 个国际组织和 3 个有关会员国的代表举行了关于涉及国际公共组织官员的贿赂问题的圆桌讨论会。与会者在讨论会上重申了对这项举措的支持和对协商进程的承诺，并进一步介绍了各自的内部条例和规则。根据出席会议的行政首长协调会成员的请求，毒品和犯罪问题办公室还承诺创建一个网页，为整理对毒品和犯罪问题办公室清单所作的答复以及与调整内部规则和条例使之与《公约》标准相一致的工作有关的其他相关材料提供一个开放和透明的平台。

5. 在题为“审议涉及国际公共组织官员的贿赂问题”的第 2/5 号决议中，缔约国会议：

(a) 鼓励尚未将《联合国反腐败公约》第十六条所列罪行定为犯罪的缔约国酌情在与本国管辖权原则相一致的情况下将这些罪行定为犯罪；

(b) 请秘书处继续进行与有关国际公共组织开展的对话，以收集关于这些组织如何确保防止腐败行为以及如何处理可能涉及这些组织工作人员或代理人的腐败案件的具体信息，并向缔约国会议第三届会议提交一份报告，介绍为调整国际公共组织财务规则和其他公共廉政规则使之与《公约》所述原则相一致而作出的努力；

(c) 建议召开一次由从业人员和专家参加的不限成员名额讲习班，其中包括秘书处内部监督事务厅和法律事务厅及其他国际组织监督办公室的代表，以及负责处理国际公共组织官员腐败案件的司法和执法人员。讲习班的主要目的是交流最佳做法，解决秘书处关于缔约国会议第 1/7 号决议执行情况的说明（CAC/COSP/2008/7）中所强调的技术性问题，尤其是国际公共组织与缔约国之间的合作，以及就正在进行的调查和管辖权问题交换信息等。除其他外讲习班的成果可能有助于设立一个能使参加者进一步相互交流的网络；

(d) 请秘书处与会员国协商，在预算外资源允许的范围内，为举办这次讲习班提供便利；

(e) 请秘书处与大会在第 61/29 号决议中设立的追求联合国官员和特派专家刑事责任问题特设委员会协调有关工作。

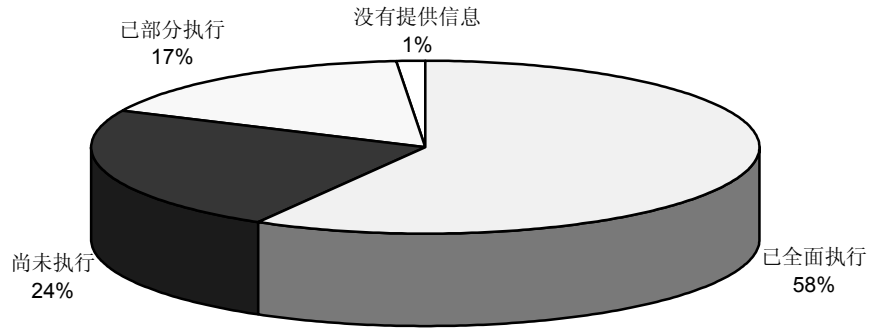
6. 本背景文件意在协助缔约国会议审议涉及国际公共组织官员的贿赂问题。本文件向缔约国会议介绍现有活动的最新情况，特别是第十六条第二款的执行情况、为调整国际公共组织廉政规则而作出的努力，以及根据第 2/5 号决议举行的从业人员讲习班的情况。

二. 第十六条所列罪行的定罪问题

7. 缔约国会议在第 2/5 号决议中鼓励尚未将《联合国反腐败公约》第十六条所列罪行定为犯罪的缔约国酌情在与本国管辖权原则相一致的情况下将这些罪行定为犯罪。

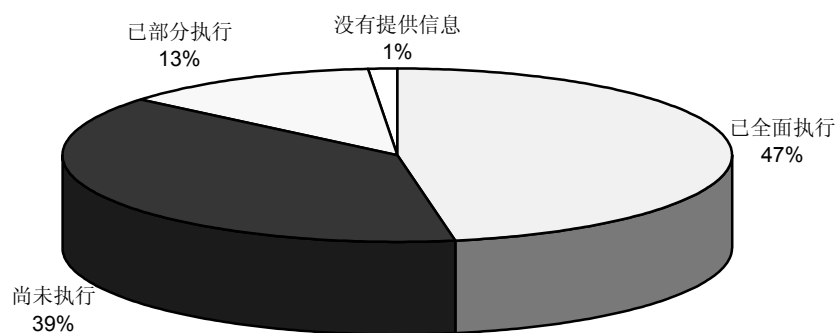
8. 截至 2009 年 7 月 15 日，共有 72 个公约缔约国提交了关于《公约》执行情况的自我评估。关于《公约》第十六条第一款涉及外国公职人员和国际公共组织官员受贿问题的强制性规定，一半以上的缔约国（58%）报告全面执行了该规定，但将近四分之一的缔约国（24%）表示尚未执行这一强制性规定，17%的缔约国报告部分执行了该规定，1%的缔约国没有在这方面提供任何信息（见图一）。

图一
提交报告的缔约国执行第十六条第一款的总体情况



9. 虽然《公约》第十六条第二款——涉及外国公职人员和国际公共组织官员的索贿问题——不是一项强制性规定，但提交报告的缔约国中有将近一半（47%）指出全面执行了这一规定，13%报告部分执行了这一规定，39%没有执行，1%未提供任何信息（见图二）。

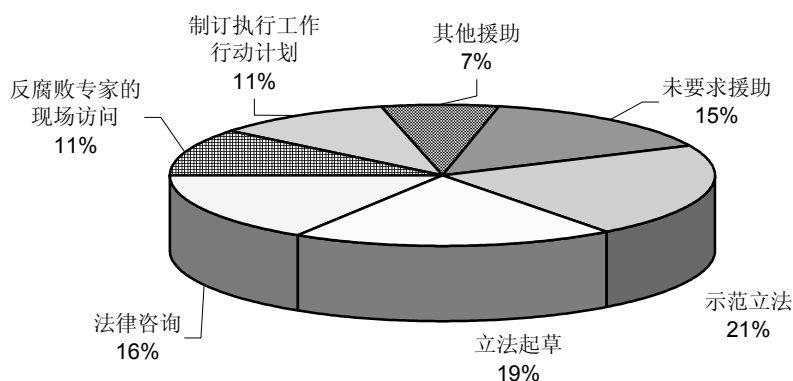
图二
提交报告的缔约国执行第十六条第二款的总体情况



10. 这些答复初步表明了第十六条的总体执行情况，并有助于确定一些初步趋势。可以得出的一个结论是，在第十六条第一和第二款的执行方面都存在挑战。在 72 个提交报告的缔约国中，报告部分执行或尚未执行第十六条的国家中有 85% 指出需要技术援助。请求最多的技术援助形式是示范立法（21%）和立法起草援助（19%）（见图三）。

图三

报告部分执行或尚未执行第十六条的 38 个缔约国的总体技术援助需要



三. 为调整国际公共组织廉政规则作出的努力

11. 缔约国会议在第 2/5 号决议中请秘书处继续进行与有关国际公共组织开展的对话，以收集关于这些组织如何确保防止腐败行为以及如何处理可能涉及这些组织代理人的腐败案件的具体信息，并向缔约国会议第三届会议提交一份报告，介绍为调整国际公共组织财务规则和其他公共廉政规则使之与《公约》所述原则相一致而作出的努力。

12. 与这项任务最为相关的是，秘书处继续担任行政首长协调会机构廉政举措的协调人。¹2009 年 1 月 28 日在维也纳举行了第二次机构廉政举措会议，以评估为与《公约》各项原则保持一致而对国际组织内部规则和条例进行审查的协商进程所取得的成果。

13. 行政首长协调会下列成员出席了这一会议：秘书处法律事务厅、联合国开发计划署（开发计划署）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际劳工组织（劳工组织）、国际电信联盟（国际电联）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、毒品和犯罪问题办公室、联合国近东巴勒斯坦

¹ 秘书处还在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 2009 年 6 月 10 日至 12 日在约旦主办的第十次国际调查人员会议期间的非正式协商会议上以及秘书处 2008 年 10 月 22 日和 23 日在维也纳主办的第十次国际反腐败协调小组会议上提出了预防和案件处理问题。

难民救济和工程处（近东救济工程处）、世界知识产权组织（知识产权组织）和世界贸易组织（世贸组织）。

14. 下列其他国际组织也以观察员身份出席了会议：亚非法律协商组织、欧洲司法组织、国际发展法组织、经济合作与发展组织（经合组织）以及瓦塞纳尔常规武器与双重用途物品和技术的出口管制安排。

15. 应一些会员国的请求，这些国家的观察员也出席了会议。

16. 秘书处详细介绍了该举措取得的最新进展，指出截至 2009 年 6 月 30 日，行政首长协调会的 28 个成员中已有 18 个成员对关于利用毒品和犯罪问题办公室编写的《公约》相关原则概览对照《公约》标准审查内部规则和条例的请求提交了书面答复。其中有 17 个成员提供了实质性答复，另一个成员即国际货币基金组织则拒绝参与审查进程。

17. 根据在缔约国第二届会议期间举行的圆桌讨论会（2008 年 1 月 31 日）上作出的承诺，秘书处在联合国的加强道德意识门户网站上创建了一个机构廉政举措网页。该网页载有上述 17 个行政首长协调会成员收到的稿件，但两个联合国机构除外，即国际劳工组织和秘书处法律事务厅，这两个机构拒绝授权登载它们的答复。该网页还提供其他材料，包括联合国欺诈和腐败问题法律顾问特别工作组、联合国监察员办公室和联合国道德操守办公室的相关文件，以及从行政首长协调会成员收到的为答复先前发出的就缔约国会议第 1/5 号决议表明立场的请求而提供的材料。

18. 行政首长协调会成员敦促尚未完成对照《公约》标准审查内部条例和规则工作的成员完成这项审查工作，并以毒品和犯罪问题办公室编写的清单格式将审查结果提交秘书处。有些行政首长协调会成员还指出，对毒品和犯罪问题办公室清单的答复只是机构审查进程的第一步，答复不够全面延误了整项举措的进展。他们特别指出，由于缺乏某些成员的参与，仍然无法在行政首长协调会成员间开展关于拟通过廉政议定书的初步讨论。

19. 各缔约国也支持这一举措，并强调该举措是及时的、必要的，尤其能使会员国更好地了解各国际组织的规则并与这些组织进行互动。许多发言者强调会员国应继续利用在所参与国际组织中的发言权和表决权来确保这些组织接受《公约》所体现的各项原则。

四. 关于国际公共组织与缔约国之间合作最佳做法的讲习班

20. 在毒品和犯罪问题办公室推动下，2009 年 1 月 28 日和 29 日举行了关于国际组织与缔约国之间国际合作的不限成员名额从业人员和专家讲习班，目的是讨论经验，并确定国际公共组织与缔约国在调查涉及国际公共组织官员的贿赂案件中开展合作的良好做法。

21. 下列缔约国派代表参加了讲习班：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、奥地利、阿塞拜疆、比利时、玻利维亚多民族国、保加利亚、布隆迪、加拿大、哥斯达黎加、克罗地亚、埃及、萨尔瓦多、斐济、法国、德国、希腊、危地马拉、印度尼西亚、伊拉克、约旦、科威特、马来西亚、摩洛哥、挪威、秘鲁、

菲律宾、波兰、卡塔尔、罗马尼亚、瑞典、土耳其、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国和赞比亚。

22. 欧洲共同体作为加入《公约》的区域经济一体化组织，也派代表参加了讲习班。

23. 下列签署国参加了讲习班：捷克共和国、海地、伊朗伊斯兰共和国、日本、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

24. 下列观察员国派代表参加了讲习班：阿曼。

25. 下列秘书处单位和联合国系统组织也派代表参加了讲习班：法律事务厅、内部监督事务厅（监督厅）、联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）、开发计划署、粮食计划署、粮农组织、劳工组织、国际电联、教科文组织、难民专员办事处、近东救济工程处和知识产权组织。

26. 下列政府间组织派代表参加了讲习班：亚非法律协商组织、欧洲司法组织、国际发展法组织、经合组织和瓦塞纳尔常规武器与双重用途物品和技术的出口管制安排。

27. 马耳他主权军事教团作为一个在总部设有常设观察员办公室的实体参加了讲习班。

28. 下列国际组织也派代表参加了讲习班：世界贸易组织和地缘政治理事会。

29. 缔约国会议秘书宣布讲习班开幕。秘书处的一名代表回顾了 2007 年 9 月 27 日在缔约国会议第二届会议期间举行的专家协商会议，在协商会议上，各缔约国表示愿意进一步重点讨论国际公共组织与缔约国之间的合作问题，以交流经验，总结教训。

A. 关于国际合作良好做法的发言

30. 波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院的前任国际检察官总结了该国经验及其与前南斯拉夫问题国际法庭和北大西洋公约组织之间的合作。这些经验表明，对国际组织而言，良好做法是通过一项关于同国家主管部门和其他国际组织之间合作的书面政策，尤其是在交换证据方面，并为这类合作指定一名联系人。对各国而言，良好做法是通过立法，明确授权可以使用国际组织提供的信息作为法庭上的证据，并相应修订司法协助程序。此外，各国还应指定一名负责与国际组织之间国际合作的联系人。

31. 维也纳监督厅代表总结了该厅调查司在调查关于违反联合国条例、规则和行政指示等行为的报告以及就管辖和惩戒行动提出适当建议方面所发挥的作用。该代表强调监督厅的有些调查与刑事调查之间存在重叠，但也强调了这两种调查之间的重大差别。在监督厅的调查程序中，工作人员必须配合调查，而且无法援用被告在刑法程序中的所有权利；但无论如何，必须尊重正当诉讼权利（大会第 63/119 号决议）。监督厅无权逮捕或拘留，但调查人员可以充分利用联合国工作人员和资产。该发言者强调，根据《联合国特权和豁免公约》第二十一条，监督厅的任务是协助会员国的国家诉讼工作。在监督厅工作期间所

遇到的各种挑战中，该代表提到了地方官员的贿赂问题以及采购和雇用中的贿赂欺诈问题。所吸取的经验教训包括：在涉及对军事维和人员调查的案件中指定一名国家调查官与监督厅合作的好处；拟定明确的调查规程或战略的好处；以及注意到监督厅按照联合国纪律管辖权对工作人员启动的内部管理程序与刑事调查之间差异的必要性。

32. 科索沃特派团代表向参加者简要介绍了在合作处理科索沃腐败案中积累的经验，在该国，科索沃特派团对涉及国家官员的腐败案进行了调查。该代表指出，在腐败案调查中，情报收集工作特别困难，并强调应及时终结刑事诉讼程序，包括没收腐败所得。该代表强调，监督厅应当在维持和平行动团的腐败案调查中起决定性作用，并应与国家主管部门密切合作和将案件移交该部门。该代表还强调了相互合作和交换信息的重要性。

B. 关于各种经验和国际合作良好做法的讨论

33. 许多发言者支持该讲习班，并希望继续开展开放式对话。

34. 发言者强调整个第十六条的执行为涉及国际公共组织官员的贿赂行为刑事案件的国际合作奠定了基础。

35. 发言者鼓励国际组织进一步调整其内部条例、规则和政策，特别是在与当地主管部门交流信息和证据要求方面；并鼓励国际组织与各国交流其规则和政策。有一名发言者建议所有国际组织的政策都包括以下方面：**(a)**承认本组织有义务促进适当的司法管理，并因而应向有关国家主管部门尽早通报对腐败行为的可信指控；**(b)**采取统一和原则性的通报和合作方法；**(c)**承认在某一特定案件中，对所指控罪行拥有管辖权的国家可能不止一个，而且其中任何一个国家进行有效应对的能力可能都是有限的。

36. 许多发言者强调交流信息至关重要，鼓励各国和国际组织在案件的早期阶段交流信息，即使这类信息并不构成证据，或者尚未讨论移交案件或放弃豁免问题。发言者强调，延误会造成负面影响，并导致国家和国际组织调查工作中的证据丢失。发言者鼓励国际组织制定在调查工作的不同阶段交流信息的标准，并讨论了在交流信息和证据时应在多大程度上通知工作人员，以平衡兼顾调查效率和对工作人员权利的尊重。有些发言者强调了研究及收集和交换数据的重要性，包括在特定情形下，例如在提供和（或）发放紧急援助时犯罪的情况。

37. 尽管国际组织交流信息被认为非常有益于调查工作，但通常认为很难在国家法庭上出具这些信息来作为证据。国内立法应包括关于如何处理这种证据及其可采性的规则，并应加强收集证据方面的合作，以实现上述目标。有一名发言者指出，可在一名中间人协助下举行关于案件的第一次会议，该中间人可以专门处理证据的可采性问题。

38. 发言者一再强调国家和国际组织协调人在加强国家一级对话方面的重要性。讨论了可否在国家与国际组织之间订立类似于各国之间司法协助条约的协议问题。另外还指出，协调人应当定期会晤，首先建立联系渠道，然后解决所

出现的共同关心的有关问题。这些讨论可涉及：(a)证据的收集；(b)监管链；(c)追回资产方面的当地做法。

39. 关于资产的追回，据报告，在大多数法域中，对工作人员提起的刑事诉讼程序都承认国际组织的财务利益。但发言者强调，国家与国际组织在追回资产方面并没有开展系统的合作，改变这种态度的一种办法是建立与各国之间已经和正在建立的网络相类似的联系人网络。

40. 发言者重申了（缔约国会议已经表达的）一种共同看法，即《联合国特权和豁免公约》提供了一个适当而有效的法律框架，不得以任何方式损害这一公约。他们强调，对于国际组织在司法利益需要时在不损害本组织利益的情况下放弃豁免的权利和义务，这一国际法律制度起着决定性的规范作用。发言者鼓励国际组织采取步骤确保其放弃豁免政策的一致性。法律事务厅代表解释了合作的法律基础，着重说明了《联合国特权和豁免公约》、《工作人员条例和细则》及大会第 63/119 号决议（尽管该决议对贿赂问题的适用问题仍然待定）。该代表进一步指出，各项政策是通过判例法阐述的，并没有正式拟定。这些政策的例子包括：应在程序的早期阶段通知受调查的工作人员，并与各国的对应机构协调关于放弃豁免的请求，以确保这些请求足够准确。

41. 关于向国家主管部门移交案件的问题，发言者申明，采用了逐案处理的办法，移交与否以国家要求放弃被告豁免权为条件。发言者报告说，经常使用外交渠道，但指定国家主管部门的联系人将会加快程序。有些发言者还强调了缔约国通过“长臂法案”的重要性，这将确保缔约国保留对在本国领土外担任国际官员的本国国民的管辖权。

42. 发言者强调了采取预防性措施防止国际组织内腐败行为的重要性。有一名发言者解释了可在预防政策中包含的一些措施：(a)建立和（或）加强防止腐败的内部管制框架；(b)建立或酌情加强内部审计职能；(c)建立和（或）加强独立调查职能；(d)确保国际组织在与私营部门的合同中列入审计权；(e)培训，包括行为准则方面的培训；(f)建立和（或）加强道德操守办公室。发言者还建议国际组织在招聘前核实拟聘工作人员的记录，以确定其是否正在接受调查。

43. 参加者认为下列行动可有助于加强打击涉及国际公共组织官员的贿赂行为的工作：

(a) 国际组织似宜考虑根据《反腐败公约》第四十六条第十三款规定的原则，指定一个中央协调中心，接收并处理缔约国和其他国际组织的援助请求；

(b) 国际组织似宜考虑根据第四十三条第一款、第四十六条和第四十八条规定的合作原则，通过一项关于同缔约国和其他国际组织反腐败机构合作的公开书面政策。该政策除其他外可包括以下方面的程序：

- (一) 向其他国际组织和缔约国提供信息；
- (二) 向其他国际组织和缔约国移交案件和提供证据；
- (三) 使用从其他国际组织和缔约国收到的信息和证据；
- (四) 在追回本组织由于腐败行为而失去的资产中请求缔约国的援助；

(c) 缔约国似宜根据本国法律制度，考虑本国根据第四十六条第十三款指定的处理司法协助请求的“中央机关”是否也应被授权处理国际组织的合作请求。

44. 有些发言者还支持如下结论：缔约国应根据本国法律制度，考虑通过立法，允许本国在刑事司法系统处理的腐败案件中，可将从国际组织收到的信息用作证据。

五. 结论

45. 缔约国会议在第 2/5 号决议中，将关于国际公共官员贿赂问题的开放式对话的范围重点放在加强国际组织与缔约国在调查涉及国际公共组织官员的贿赂行为中的合作上。

46. 在根据第 2/5 号决议举行的开放式对话期间发现，这一问题主要是技术问题而不是政治问题，在这方面采取的任何进一步的步骤都应侧重于改进合作的技术方式。虽然在应当考虑采取哪种具体方式以增强国际组织与缔约国之间的合作问题上可能需要进一步的讨论，但一致认为审议一些关键问题的时机已经成熟。

47. 特别是，似乎正在形成共识，认为国际组织似宜考虑根据《公约》第四十三条第一款、第四十六条和第四十八条的规定，通过一项关于同缔约国和其他国际组织反腐败机构合作的公开书面政策。

48. 这项政策有关的一些可能的审议领域包括下列方面的程序：**(a)**向其他国际组织和缔约国提供信息；**(b)**向其他国际组织和缔约国移交案件和提供证据；**(c)**使用从其他国际组织和缔约国收到的信息和证据；**(d)**在追回本组织由于腐败行为而失去的资产中请求缔约国的援助。

49. 许多国际组织和缔约国对以下问题的认识也在趋同：缔约国似宜根据本国法律制度，考虑本国根据第四十六条第十三款指定的处理司法协助请求的“中央机关”是否也应被授权处理国际组织的合作请求。

50. 许多国际组织和缔约国也更加坚信，《公约》可作为调整国际组织内部规则和条例的范本。不过，对话期间并未确定这项工作的具体方式。例如，对联合国组织而言，行政首长协调会的机构廉政举措或可作为这一调整工作的工具。许多缔约国还认为它们应继续利用在所参与国际组织中的发言权和表决权，确保这些组织接受《公约》所体现的各项原则。