



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
17 September 2019
Chinese
Original: English

第八届会议

2019年12月16日至20日，阿布扎比

临时议程*项目2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

根据在《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训拟订的一套不具约束力的建议和结论

秘书处的说明

摘要

联合国反腐败公约缔约国会议在第6/1号决议中请实施情况审议组考虑到根据职权范围编写的实施情况专题报告，对第一审议周期国别审议所产生的关于成功之处、良好做法、挑战、评论意见和技术援助需要的资料进行分析，并根据在《公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训，向缔约国会议提交一套不具约束力的建议和结论，供其第七届会议审议并核准。缔约国会议在第7/1号决定中回顾了其第6/1号决议，并表示注意到实施情况审议组第八届会议续会审查的一套不具约束力的建议和结论。随后向实施情况审议组第九届会议第二次续会和第十届会议提供了一套最新的不具约束力的建议和结论。本文件所载的这套不具约束力的建议和结论是基于对第一个审议周期内完成的169项国家审查中确定的6,200多项个别建议和近1,100项良好做法的分析，并反映了从27个缔约国收到的呈件。目前正根据其第6/1号决议和第7/1号决定提请缔约国会议注意这套不具约束力的建议和结论，供其审议和核准。

* CAC/COSP/2019/1。



一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第 6/1 号决议第 11 段中请实施情况审议组考虑到根据《公约》执行情况审查机制职权范围第 35 段编写的实施情况专题报告，对第一审议周期国别审议所产生的关于成功之处、良好做法、挑战、评论意见和技术援助需要的资料进行分析，并根据在《公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训，向缔约国会议提交一套不具约束力的建议和结论，供其第七届会议审议并核准。

2. 缔约国会议在第 7/1 号决定中回顾了其第 6/1 号决议，并表示注意到实施情况审议组第八届会议续会审查的一套不具约束力的建议和结论（[CAC/COSP/2017/5](#)）。

3. 这套不具约束力的建议和结论收录了收到的评论意见，随后提交给实施情况审议组第九届会议第二次续会（[CAC/COSP/IRG/2018/9](#)），原则上批准将该文件递交缔约国会议，其依据的认识是，该文件将根据最新完成的国别审议酌情进一步更新。审议组第十届会议上再次提交了这套不具约束力的建议和结论（[CAC/COSP/IRG/2019/3](#)），发言者对此表示欢迎，认为这是审议组集体工作的重要成果，并注意到其较为完善的状态。

4. 本文件所载的这套不具约束力的建议和结论是基于对第一个审议周期内完成的 169 项国别审议中确定的 6,200 多项个别建议和近 1,100 项良好做法的分析，包括自向实施情况审议组第十届会议提交上一个版本以来完成的两次审议。该文件反映了从 27 个缔约国收到的针对秘书处 2017 年 6 月 29 日和 2019 年 1 月 7 日发出的普通照会的评论意见。收到以下缔约国的评论意见：

(a) 答复 2017 年 6 月 29 日普通照会的有：文莱达鲁萨兰国、中国、厄瓜多尔、德国、危地马拉、匈牙利、以色列、缅甸、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、瑞士和美利坚合众国；

(b) 答复 2019 年 1 月 7 日的普通照会的有：阿尔及利亚、多民族玻利维亚国、文莱达鲁萨兰国、智利、捷克、厄瓜多尔、危地马拉、伊朗伊斯兰共和国、毛里求斯、墨西哥、秘鲁、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、瑞士、特立尼达和多巴哥和美国。

5. 目前正根据缔约国会议第 6/1 号决议和第 7/1 号决定提请其注意本文件所载这套不具约束力的建议和结论，供其审议和核准。

6. 下文第二节概述了缔约国迄今提供的评论意见，第三节介绍了目前就《公约》第三章和第四章实施情况所提出的一套不具约束力的建议和确定的良好做法。

7. 虽然建议和结论考虑到《公约》相关条款的法律义务水平，但必须认识到，所述措施不具约束性，只是概述了第一个周期国别审议确定的主要意见、建议、结论和良好做法。因此，这些措施并不对缔约国提出额外义务，但可就《公约》第三章和第四章实施工作中的常见挑战和良好做法提供有用信息。

8. 这套不具约束力的建议和结论可结合关于根据在《联合国反腐败公约》第三章和第四章实施工作中吸取的经验教训拟订的一套不具约束力的建议和结论的良好做法的解释性说明（[CAC/COSP/IRG/2019/6](#)）一并阅读。该解释性说明载有关于第

一审议周期国别审议中确定的良好做法的补充信息，在这套不具约束力的建议和结论中对此进行了总结。该解释性说明是根据实施情况审议组第九届会议第二次续会期间向秘书处提出的一项请求编写的，旨在详细阐述所得出的结论，特别是第一周期国别审议中确定的良好做法，这些做法将有助于各缔约国根据《公约》的相应规定进一步澄清信息。

二. 所收到的评论意见概要

9. 总体而言，在书面呈文中和缔约国会议第七届会议以及实施情况审议组前几届会议审议期间，缔约国欢迎这套不具约束力的建议和结论，并铭记这套建议和结论提出了切实可行的备选方案，供决策者在审查或通过符合《公约》、符合其法律体系基本原则并考虑到国家优先事项的国家反腐败措施时加以考虑。

10. 在实施情况审议组第十届会议期间，发言者欢迎这套不具约束力的建议和结论，认为这是审议组集体工作的重要成果，并注意到其较为完善的状态。发言者强调了具体建议和结论的有效性，同时强调了其不具约束性，并重申这些建议不会在《公约》的规定之外向缔约国强加额外的义务。有人强调，各国将受益于将不具约束力的建议和结论付诸实践以促进国家改革和优先事项，因为它们体现了加强《公约》执行工作的共同良好做法和机会，并表明了实施情况审议机制的积极影响。

三. 就《公约》第三章和第四章实施情况提出的建议和确定的良好做法

在对就《公约》第三章（见表1）和第四章（见表2）实施情况提出的意见和确定的良好做法进行定量分析后，根据分析结果选择了以下各表所列的条款。对这些意见和良好做法的一部分进行了改写，以便在不改变其整体内容和含义的情况下，扩大其适用范围并体现更广泛国别意见的实质内容。表3载有关于实施情况审议机制总体成效的意见。

表 1
有关第三章（定罪和执法）的最普遍意见和良好做法

《公约》条款	意见	良好做法
所有条款：通盘建议	<p>在可行且与国家流程保持一致的情况下，通过设立国家犯罪登记册或其他机制等途径，加强收集和提供各机构反腐败措施执行情况的统计数据，特别是关于侦查、起诉和审判的统计数据，并且可向其他缔约国提供这些数据。</p> <p>确保法规中关于公职人员的定义涵盖《公约》第二条第(-)项所列的所有各类人员。</p> <p>考虑统一或简化法律框架以将腐败犯罪定为刑事犯罪，并考虑明确说明解释原则。</p> <p>继续为负责打击腐败、保障有关机构的独立自主和进行金融调查的机关进行能力建设投入充足资源并给予充分重视，包括在必要情况下对技术援助需求进行综合评估。应当提供充足资源，以解决在案件侦查、起诉和审判等方面能力有限的问题。</p>	
贿赂罪和影响力交易（第十五、十六、十八和二十一一条）	<p>更明确地描述《公约》各条款的全部要件，尤其确保依照国内法的基本原则涵盖所有犯罪形式（许诺给予、提议给予、实际给予、索取、收受）以及第三方受益人和间接行为。</p> <p>确保犯罪主体包括《公约》第二条所列的各类人员（另见上文）。</p>	反贿赂法规广泛适用于本国和外国公职人员及国际公共组织官员，也适用于私营部门。

《公约》条款	意见	良好做法
	<p>关于贿赂罪（第十五和十六条），扩大犯罪客体的范围，特别是在非物质利益和薪资或遣散费方面，以加快或便利原属合法的行政行为或程序。</p> <p>根据《公约》第三十条第九款，如果国家法律所载的例外或辩护条款涉及对自发认罪、实施犯罪未遂以及有合法权力或合理理由实施的行为给予豁免等，则应使之与《公约》的各项规定保持一致。</p> <p>关于贿赂外国公职人员和国际公共组织官员（第十六条），将行贿行为定为刑事犯罪，考虑将受贿行为定为刑事犯罪并适当重视执行工作。</p> <p>关于影响力交易（第十八条）这一非法定罪行，考虑采用一个具体罪名，与贿赂相区分，涵盖第十八条的所有要件，特别是滥用实际影响力或被认为具有的影响力，并加强《公约》第十八条所规定不同腐败犯罪的要件。</p> <p>关于私营部门内的贿赂（第二十一条）这一非法定罪行，考虑采用一个适用于以任何身份领导私营部门实体或者为该实体工作的任何人的相关罪名。</p>	
对犯罪所得的洗钱行为（第二十三条）	<p>至少将根据《公约》确立的各类犯罪都列为上游犯罪，无论是在所涉缔约国法域之内还是之外实施的犯罪。</p> <p>确保涵盖第一款所述的实施犯罪的所有方式。</p> <p>加强执法，并解决负责处理与《公约》所述犯罪所得有关的洗钱案件的主管当局任务授权重叠问题和协调方面的挑战。</p>	综合法律框架和“涵盖所有犯罪的方法”，尽管《公约》没有详细规定；制定和实施反洗钱法规。

《公约》条款	意见	良好做法
时效法（第二十九条）	<p>确定时效期限，以便有充裕时间完成整个司法程序（包括侦查、起诉和审判），并对被指控犯罪的人员已经逃避司法处置的情形确定更长的时效或者规定不受时效限制。</p>	<p>时效期限足够长，能够对《公约》所列罪行进行调查和起诉；中断或中止机制。</p>
<p>起诉、审判和制裁（第三十条）</p>	<p>确保对《公约》所确立罪行的制裁有效且具有惩戒作用，办法包括考虑采取更为一致的方法制裁犯罪（例如根据罪行严重程度协调各种处罚，以及协调不同反腐败法律所规定的处罚）；还考虑采用判决原则并监测处罚过程，在适当情况下包括辩诉交易和庭外和解（第三十条第一款），同时考虑司法机关的独立性。</p> <p>在给予公职人员豁免或司法特权与对根据本公约确立的犯罪进行有效的侦查、起诉和审判的可能性之间建立更好的平衡；特别是审查关于取消豁免权的程序，以避免可能发生的拖延、证据丢失以及阻碍在取消豁免权之前采取侦查措施的任何不必要的障碍（第三十条第二款）。</p> <p>考虑采取措施取消被判定实施了《公约》所确立罪行的人员在本国法律确定的一段期限内担任公职的资格（第三十条第七款）。</p>	<p>建立创新机制计算罚款和刑罚（例如根据已获收益和预期收益计算罚款），以及为检察官和法官制定准则或实务指令，说明如何根据罪行的严重程度等适用处罚，并适当尊重司法机关的独立性。</p> <p>在给予《公约》所确立罪行实施者刑事豁免权与成功侦查或起诉公职人员之间建立适当平衡。</p>
冻结、扣押和没收（第三十一条）	<p>采取各项措施，以便没收《公约》所确立所有罪行的犯罪所得，包括按价值没收。</p> <p>扩大犯罪所得的定义，以确保《公约》所界定的所有犯罪所得、财产、设备和工具属于第三十一条所述措施的管辖范围。</p>	<p>就没收犯罪所得（包括按价值没收和未定罪没收）相关事宜制定综合立法，以及在实际中有效适用法律框架。</p>

《公约》条款	意见	良好做法
<p>保护证人、鉴定人和被害人（第三十二条）</p>	<p>加强主管机关的能力并设立机制，以迅速追查、扣押和冻结财产，并确保有利于没收的临时措施适用于《公约》所确立的所有罪行。</p> <p>加强管理被冻结、被扣押和被没收财产，特别是复合资产，并考虑设立专门的资产管理办公室。</p> <p>加强对证人、鉴定人和被害人及其亲属或相关人员的有效保护，特别是为此制定一个关于证人保护的制度和法律框架并予以充分执行和供资。此类保护框架应提供所有形式的必要保护，包括人身保护和取证规则（例如隐藏身份），允许证人和鉴定人以确保其安全的方式作证。考虑制定一项证人保护方案，并与他国订立移管协定或安排。</p> <p>扩大证人保护相关措施的范围，使之涵盖《公约》所确立的所有罪行。</p> <p>加强被害人参与刑事诉讼（第三十二条第五款）。</p>	<p>做出体制安排，包括加强各机关之间的协调和信息交流，以便成功处理没收案件，设立专职机关，专门负责管理被扣押和被没收的资产。</p> <p>即使不能对罪犯定罪，也可下令没收；改变取证标准或假设，以便利没收。</p>
<p>专职机关（第三十六条）</p>		<p>在可行且与国家优先事项保持一致的情况下，设立反腐败专职机关，在警察局和检察机关内部设立反腐败专职部门，以及（或）设立反腐败专职法院。</p> <p>通过实际培训方案等方式为专职机关确定具体任务授权和设立独立机制，以及使之具备适当的能力并为其提供充足资源。</p> <p>采取各种行动措施（例如信息共享、机构间协调和获取信息、收集和使用相关数据、制定明确的政策指导、设立机构间工作队以解决某些部门的腐败问题）以提高效力，从而开展更多调查和起诉。</p>

《公约》条款	意见	良好做法
与执法机关合作（第三十七条）	采取措施鼓励罪犯配合侦查和起诉，包括规定可因此减轻处罚、进行辩诉交易或免于起诉，并确保此类人员受到《公约》第三十二条所述保护措施的保护；考虑与其他缔约国订立相关协定或安排。	
国家机关之间的合作（第三十八条）		<p>在可行且与国家做法保持一致的情况下，通过人员交流和信息交流等途径，建立侦查机关、起诉机关及公共机关有效合作机制。</p> <p>建立中央机构或机制以促进协调；制定机构间协议和安排。</p>
国家机关和私营部门之间的合作（第三十九条）		<p>公共机关积极与私营部门合作，特别是建立侦查机关和金融机构间信息传递高效机制以及在预防措施和提高认识方面对私营部门实体进行培训。</p> <p>建立便利执法机关获取信息的机制以及鼓励举报腐败的机制。</p> <p>建立各类机构或机制以促进合作，包括订立廉正契约和协定或安排。</p>

^a 见 [A/58/422/Add.1](#)，第 24-25 段。

表 2
有关第四章（国际合作）的最普遍意见和良好做法

《公约》条款	意见	良好做法
所有条款：通盘建议	考虑划拨适当资源以进一步提高国际合作机制的效率和能力。	就国际合作案件中应遵循的适用法、程序和时限，包括判定双重犯罪，为从业人员特别是执法警官、检察官、法官和司法警官以及国外公职人员提供培训。 积极参与旨在促进国际合作的国际性和区域性网络、平台和论坛。 高效利用技术和电子数据库追踪、监测和跟进国际合作请求。
引渡（第四十四条）	确保根据《公约》确立的所有犯罪均可引渡，办法有： (a) 将《公约》用作开展引渡合作的法律依据； (b) 在严格适用双重犯罪要求的情况下，修订国内法中关于引渡的最低处罚标准或可引渡罪行清单； (c) 解释双重犯罪要求，侧重于基本行为而非严格的罪行术语； (d) 审查或订立双边或多边引渡协定和安排，以涵盖《公约》所确立的所有罪行。	对涉及《公约》所确立罪行的引渡没有最低处罚要求。 解释引渡案件中的双重犯罪要求，侧重于基本行为而非罪行的法律名称；可在互惠基础上免除双重犯罪要求。 按照条约规定和国内法，通过中央机关和主管机关之间的直接接触和使用电子或其他通信渠道与网络等途径，加快执行引渡程序。
引渡和司法协助（第四十四和四十六条）	确保涉及国际合作的国家框架的质量、效率和成效，为此应建立可管理引渡和司法协助请求的信息系统，并使其全面投入运行，以便于监测此类请求、评估国际合作安排执行工作的有效性，并收集综合性统计数据。	编写或有效使用手册、准则、清单、电子邮箱等专门的通信平台和机制或示范性引渡请求和司法协助请求，以便为提出、处理和执行请求提供行政保障和法律保障。

《公约》条款	意见	良好做法
	就以下事项向联合国发出必要通知或更新通知： (a) 缔约国是否会将《公约》作为开展引渡合作的法律依据（第四十四条第六款）； (b) 指定一个中央机关负责司法协助事宜（第四十六条第十三款）； (c) 能够接受的司法协助请求语文（第四十六条第十四款）。	将《公约》用作引渡和司法协助的法律依据，或将其作为便利引渡和司法协助的工具。 指定主管机关或中央机关负责引渡事宜，确定洗钱或资产追回等专门合作领域的联络点，并就缔约国是否将《公约》作为司法协助合作的法律依据发布通知。
拒绝引渡的理由（第四十四条第八款）	在国家法律中更加明确地说明拒绝引渡的条件和理由。	
引渡程序和司法协助程序（第四十四条第九款和第四十六条第二十四款）	确保高效执行引渡程序，并在遵守国内法的前提下，努力简化和精简与之相关的各项程序和取证要求。同样，高效执行司法协助请求。	
与请求缔约国磋商（第四十四条第十七款和第四十六条第二十六款）	在拒绝引渡请求和司法协助请求之前与请求国进行磋商。	在整个司法协助和引渡进程中，持续与请求国进行磋商和交流，并酌情让中央机关和主管机关参与，包括可在提交正式请求之前由被请求机关接受并审查请求。
司法协助（第四十六条）		按照条约规定和国内法，在非双重犯罪的情况下提供司法协助。 以能够提供最大程度协助的方式适用对执行司法协助请求的要求（例如在译好的文件上加盖印章、翻译等）。
自发共享资料（第四十六条第四和第五款）	通过酌情通过相关法律或规定等方式，对于可能有助于其他缔约国进行或者顺利完成调查和刑事诉讼程序的资料，或者可以促成其他缔约国提出正式司法协助	

《公约》条款	意见	良好做法
	请求的资料，允许自发（即无须事先请求）发送此类资料或扩大这种做法的适用范围。	
在非双重犯罪情况下的非强制性司法协助（第四十六条第九款）	确保即使在非双重犯罪的情况下，也可以依照法律体系的基本概念提供不涉及强制性行动的司法协助。	
被判刑人的移管和刑事诉讼的移交（第四十五条和第四十七条）	建立一个法律性和程序性框架，用于移管被判刑人和移交刑事诉讼，并考虑订立相关双边或多边协定。	
执法合作、联合侦查（第四十八条和第四十九条）	采取措施增进执法合作，包括酌情使用现代技术，并订立协定或安排，允许负责侦查腐败犯罪的主管机关（酌情包括检察官和司法机关）与其他法域的执法机构建立联合侦查小组。	加强跨境执法合作方面的专门能力，尤其是通过举办反腐败联合培训讲习班和能力建设交流方案，以及参与国际反腐败执法网络（第四十八条） 在可行且与国家优先事项一致的情况下，在跨国腐败案件中积极利用联合侦查小组（第四十九条）。
特殊侦查手段（第五十条）	采取措施，允许主管机关使用特殊侦查手段，规范其使用，确保保护由此产生的证据且法院采信这些证据。	根据对基本权利的保护，在国内和国际腐败案件中广泛使用和应用特殊侦查手段。

表 3
关于实施情况审议机制的一般性意见和建议

《公约》条款	意见
通盘建议	<p>缔约国会议应继续考虑解决在实施情况审议机制今后各阶段可能出现的国别审议供资短缺和拖延等意想不到的挑战。</p> <p>为节约资源并确保及时完成国别审议，缔约国会议应考虑在审议机制今后各阶段精减向缔约国索取的资料，例如，侧重于更新在第一审议周期内提供的资料，或者限制自评清单答复或证明文件的篇幅。</p> <p>缔约国会议应根据秘书处编写的专题报告，继续努力提高在实施情况审议机制今后各阶段收集到的资料的透明度和提供率，以便在各个国家的经验和技术援助需求等方面提供更详细的资料。</p>