



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
31 March 2017
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第八届会议

2017年6月19日至23日，维也纳

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，拟订一套不具约束力的建议和结论

秘书处编写的讨论文件

提要

本讨论文件是依照联合国反腐败公约缔约国会议第6/1号决议第11段编写的，目的是协助和便利实施情况审议组根据第一审议周期所吸取的《公约》第三章和第四章实施方面的经验教训，审议一套不具约束力的建议和结论。

* CAC/COSP/IRG/2017/1。



一. 引言

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，请公约实施情况审议组考虑到根据职权范围第 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. 秘书处根据上述任务授权，向审议组提交本讨论文件，以便利其审议该事项。在对第一周期国别审议期间迄今为止提出的评论意见和确定的良好做法进行分析后，针对《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）实施工作，确定了以下评论意见和良好做法。其依据是实施情况审议机制第一周期的 149 份审定的国别审议报告提要。

二. 对《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

3. 对《公约》第三章（表 1）和第四章（表 2）实施情况提出的意见和确定的良好做法经过定量分析后，根据分析结果选择了下文表格所列的条款。对这些评论意见和良好做法的一部分进行了改写，使之适用范围更广并包含范围较广的国别评论意见的实质内容，但未改变其整体内容和含义。

表 1
有关第三章（定罪和执法）的最主要的评论意见和良好做法

| 《公约》条款 | 评论意见 | 良好做法 |
|---------------------------|--|--|
| 所有条款：通盘建议 | <p>加强收集和提供关于各机构反腐败措施执行情况的统计数据，特别是关于侦查、起诉和判决的统计数据，例如设立国家犯罪登记册。</p> <p>对“公职人员”这一术语采用符合《公约》第二条第(一)项的综合定义，或者“公职人员”这一术语采取更统一的用法，以确保将《公约》第二条所列的所有各类人员都涵盖为犯罪主体。</p> <p>考虑统一或简化法律框架以将腐败罪定为刑事犯罪，并考虑明确说明解释原则。</p> <p>继续对负责打击腐败的机关的能力建设投入充足资源并给予充分的重视，包括在必要情况下对技术援助需要进行综合评估。应当提供足够的资源，处理案件侦查、起诉和判决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、十八和二十一条） | <p>更明确地描述《公约》各条款的各项要素，以特别确保涵盖所有犯罪形式（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》第二条所列的所有各类人员（另见上文）。</p> <p>扩大犯罪客体的范围，特别是在非物质利益和“疏通费”方面。^a</p> <p>抗辩或辩护涉及对自发认罪、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的，使之与《公约》的各项要求保持一致。</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），适当重视执行工作。</p> <p>关于影响力交易（第十八条），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。</p> <p>关于私营部门内的贿赂（第二十一条），确保可能收受贿赂的人员包含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。</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。 |

^a 《公约》并未列入“疏通费”这一术语，因此《公约》不承认该术语所指称的概念。

| 《公约》条款 | 评论意见 | 良好做法 |
|----------------------|--|---|
| 对犯罪所得的洗钱行为 (第二十三条) | <p>将根据《公约》确立的所有犯罪都列为上游犯罪，无论是在有关缔约国的法域之内还是之外实施的犯罪。</p> <p>确保涵盖第一款所述实施犯罪的所有方式。</p> <p>加强执法并处理主管机关之间管辖权重叠和协调问题。</p> | <p>全面法律框架和“所有罪行方法”；制定和实施反洗钱法规。</p> <p>犯罪意图超过了第二十三条中的最低标准（例如重大过失）。</p> |
| 时效 (第二十九条) | | 对《公约》所列犯罪不规定时效期；中断或中止机制；时效期从发现犯罪之时起算。 |
| 起诉、审判和制裁 (第三十条) | <p>确保对《公约》所列犯罪的制裁有效率、罚当其罪且有惩戒作用，办法包括考虑采取更为一致的办法制裁犯罪（例如，根据犯罪严重程度协调各种处罚，以及协调不同反腐败法律规定的处罚）；还考虑采取量刑准则并监督处罚过程，包括辩诉交易和庭外和解。</p> <p>在给予公职人员的豁免或司法特权与有效调查、起诉和判决《公约》所列犯罪的可能性之间建立更好的平衡；特别是审查取消豁免权的程序以避免可能发生的拖延、证据丢失以及有碍于在取消豁免权之前采取调查步骤的任何障碍。</p> <p>考虑采取措施使被判犯有《公约》所列犯罪的人员无资格担任公职。</p> | <p>计算罚款和刑罚的创新机制，以及具备检察官和法官准则或实务指令，其中详细说明如何根据相应犯罪的严重程度适用处罚。</p> <p>犯有《公约》所列犯罪者无刑事豁免权，以及对公职人员的成功调查或起诉。</p> |
| 冻结、扣押和没收 (第三十一条) | <p>授权没收《公约》所列所有犯罪的犯罪所得，包括按价值没收。</p> <p>扩大受第三十一条所述措施管辖的犯罪所得、财产、特别是工具的定义的范围。</p> <p>加强主管机关追查、扣押和冻结财产的能力，并确保促成没收的临时措施适用于《公约》所列的所有犯罪。</p> <p>加强对冻结、扣押和没收的财产（特别是复合资产）的管理，并考虑设立专门的资产管理办公室。</p> | <p>对没收犯罪所得（包括按价值没收和无定罪没收）的综合性立法，以及在实务中有效适用法律框架。</p> <p>使没收案件顺利完成的机构安排，包括各机关之间的协调和信息交流，以及设有专职机关专门负责管理所扣押和没收的资产。</p> <p>即使不能对犯罪人员定罪，也可下令没收；变换证据标准或推定便利没收；以及扩大没收范围，涵盖犯罪所得以外的资产，除非经证实该资产不应没收。</p> |
| 保护证人、鉴定人和被害人 (第三十二条) | <p>酌情加强对证人、鉴定人和被害人及其亲属或相关人员的有效保护，特别是为此采用关于证人保护的法律制度框架，以及适当执行和供资。此类保护框架应提供所有必要的保护形式，包括人身保护以及允许证人和鉴定人以确保其安全的方式作证的证据规则。考虑通过一项证人保护方案。</p> <p>扩大证人保护措施的范围，涵盖《公约》所列的所有犯罪。</p> <p>加强被害人在刑事诉讼中的参与 (第三十二条第五款)。</p> | |

| 《公约》条款 | 评论意见 | 良好做法 |
|---------------------------|---|---|
| 专职机关 (第三十六条) | | 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单位，以及/或设立反腐败专职法院。 专职机关的具体任务授权和独立机制，以及适当的能力和资源 提高有效性的各种行动措施（例如信息共享、机构间协调、收集和使用相关数据、明确的政策指导）促成更多的调查和起诉。 |
| 与执法机关的合作 (第三十七条) | 采取措施鼓励犯罪人员配合调查和起诉，包括规定可以减轻处罚、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。 | |
| 国家机关之间的合作 (第三十八条) | | 调查机关、起诉机关及公共机关之间的有效合作机制，包括人员交流和信息交流。 建立中央机构或机制以方便协调；机构间协议和安排。 |
| 国家机关和私营部门之间的合作 (第三十九条) | | 公共机关积极与私营部门合作，特别是在预防措施和提高认识方面对私营部门实体进行培训。 便利执法机关获取信息的机制以及鼓励举报腐败的机制。 建立各种机构或机制促进合作，包括廉正契约和协议或安排。 |

表 2
有关第四章（国际合作）的最主要的意见和良好做法

| 《公约》条款 | 评论意见 | 良好做法 |
|---------------------------------|--|--|
| 所有条款：通盘建议 | 考虑划拨适当资源以进一步加强国际合作机制的效率和能力。 | 为从业人员特别是执法警官和司法警官提供国际合作案件中所应遵循的适用法、程序和时间表等方面的培训。 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跟踪、监测和落实国际合作请求。 |
| 引渡（第四十四条） | <p>确保根据《公约》确立的所有犯罪都可引渡，办法有：</p> <p>(a) 将《公约》用作引渡合作的法律依据；</p> <p>(b) 如果严格适用双重犯罪要求，则修改国内法中引渡的最低惩罚标准或可引渡犯罪清单；</p> <p>(c) 放松对双重犯罪要求的严格适用，即使对于根据国内法不予处罚的犯罪也给予引渡；及</p> <p>(d) 审查或订立双边或多边引渡协议和安排，以涵盖《公约》所列的所有犯罪。</p> | <p>在引渡案件中灵活解释双重犯罪要求，侧重于基本行为而非罪行的法律名称。</p> <p>通过国际刑事警察组织和电子通信等渠道加快引渡程序。</p> |
| 引渡和司法协助（第四十四和第四十六条） | <p>建立信息系统并使之正常运作，系统地汇编关于引渡请求、司法协助请求和其他形式国际合作请求的信息，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，以及收集综合性的统计数据。</p> <p>按要求就以下事项向联合国提供通知或更新通知：</p> <p>(a) 缔约国是否将《公约》作为引渡合作的法律依据（第四十四条第六款）；</p> <p>(b) 所指定的负责司法协助的中央机关（第四十六条第十三款）；</p> <p>(c) 能够接受的司法协助请求语文（第四十六条第十四款）。</p> | <p>编写手册、准则、清单、示范性的引渡请求和司法协助请求，或建立专门网站，以便为提出、处理和执行请求提供行政上和法律上的确定性。</p> <p>将《公约》用作引渡和司法协助的法律依据。</p> |
| 引渡和司法协助的程序（第四十四条第九款和第四十六条第二十四款） | 确保尽可能在最短时间内履行引渡程序，并简化、理顺与之相关的各种流程和证据要求。也同样加快执行司法协助请求。 | |

| 《公约》条款 | 评论意见 | 良好做法 |
|--|--|--|
| 与提出请求的缔约国磋商（第四十四条第十七款和第四十六条第二十六款） 司法协助（第四十六条） | 在拒绝引渡请求和司法协助请求之前与请求国进行非正式磋商。 | 在非双重犯罪的情况下提供司法协助。 负责司法协助的中央机关之间的密切沟通和磋商，包括可在提交正式请求之前由被请求机关非正式接受并审查请求。 |
| 自发共享资料（第四十六条第四和第五款） | 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请求的资料，允许或扩大自发（即无须事先请求）发送此类资料的做法。 | |
| 在非双重犯罪情况下非强制性的司法协助（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（第四十五和四十七条） | 规定一种法律性和程序性的框架，用于移管被判刑人员和移交刑事诉讼，并考虑订立相关的双边或多边协定。 | |
| 执法合作，联合侦查（第四十八和四十九条） | 采取措施增进执法合作并订立协定或安排，允许负责侦查腐败犯罪的主管机关与其他法域的执法机关建立联合侦查小组。 | 举办反腐败联合培训讲习班和能力建设交流方案，以期加强跨国界执法合作（第四十八条）。 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，并使法院采信由这些手段产生的证据。 | 在国内和国际上广泛使用和应用特殊侦查手段。 |