



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
22 March 2013
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第四届会议
2013年5月27日至31日，维也纳
议程*项目2
审议《联合国反腐败公约》实施情况

内容提要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 内容提要.....	2
大不列颠及北爱尔兰联合王国.....	2

* CAC/COSP/IRG/2013/1。



二. 内容提要

大不列颠及北爱尔兰联合王国

1. 引言

1.1 大不列颠及北爱尔兰联合王国法律制度概况

联合王国是君主立宪制国家。位于英格兰威斯敏斯特的国会仍是联合王国政府所在地，但苏格兰、威尔士和北爱尔兰政府具有一定程度的自治权。联合王国拥有独立的司法部门。

得到批准的条约不会被自动纳入联合王国法律。因此，联合王国只批准政府认为与联合王国法律一致的国际公约。

在联合王国的法律制度中，不仅有涵盖整个联合王国的总法律，也有仅涵盖英格兰和威尔士、苏格兰和（或）北爱尔兰的法律。

虽然许多法律条款在本质上属于成文法，但一些条款被包括在英格兰、威尔士和北爱尔兰的“普通法”中，普通法由通过司法判例得到解释或具有约束力的联合王国历史法律传统构成。苏格兰的法律传统历来就是普通法和大陆法的混合体，因而虽然密切相关，但在某些方面有所不同。

1.2. 联合王国在实施《联合国反腐败公约》方面的反腐败法律和体制框架概况

目前，内阁办公厅设有国际反腐败官员。该官员协调政府各部门的活动，与各部门，权力下放行政部门、执法、检察机关和监督机构紧密合作，以确保连贯而互相协调的方法打击国际腐败。

英格兰和威尔士检察总长是负责监督主要检察机关、皇家检察署和严重欺诈办公室的大臣。

在苏格兰，大多数严重腐败案件由皇家办公室内的严重及有组织犯罪司处理。

在北爱尔兰，公诉署是主要的检察机关。

严重欺诈办公室负责调查和起诉严重或复杂的欺诈案，在英格兰和威尔士，它还是负责调查和起诉海外腐败案件的主管机构。除此之外，还有相当数量的其他国家、区域和地方当局（如严重有组织犯罪署、伦敦警察厅、伦敦市警察等），根据具体情况和发生地点，有权处理与腐败有关的罪行。

2. 第三章 定罪和执法

审议表明，尽管联合王国的法律制度具有复杂和多层面特性，但在大多数情况下，与腐败有关的罪行都是按照第三章的要求进行定罪。同样，联合王国的执法机制能够充分胜任《公约》的目的，在某些方面堪称模范。

2.1. 关于被审议条款实施情况的评论

贿赂和影响力交易（第 15 条、第 16 条、第 18 条、第 21 条）

2010 年《反贿赂法》将公共和私营部门中的贿赂，以及涉及外国公职人员或者国际公共组织官员的贿赂均定为犯罪。

虽然联合王国的贿赂犯罪不使用“公职人员”的概念，但它涵盖与执行公共职能或者提供公共服务的人员（包括国会议员、公共企业员工、军人和在海外任职的公务人员）有关的所有案件。至于私营部门内的贿赂，《反贿赂法》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（如《公约》中的定义），即使此人的职能或活动与联合王国无关或在联合王国以外开展。同样，《反贿赂法》第 6 条第 5 款中“外国公职人员”的概念体现了《反腐败公约》第二条(b)和(c)项的定义。

此外，尽管行贿和受贿犯罪具有不寻常和复杂的结构，但相关条款包括了所有必需的主客观要件。在影响力交易方面，2010 年《反贿赂法》的一般贿赂犯罪足以涵盖与该行为有关的大多数情况。

对贿赂犯罪的制裁有所不同，这取决于是否经循简易程序定罪还是经循公诉程序定罪，并在一定程度上体现了联合王国不同地区采用不同的司法管辖限制。在绝大多数情况下，腐败可循公诉程序审判，处罚可达到无限额罚款和（或）最高 10 年监禁。

洗钱、窝赃（第 23、24 条）

根据《公约》，联合王国法律将洗钱和窝赃行为定为犯罪。

2002 年《犯罪所得法》第 327 条和第 334 条涵盖使人从犯罪行为中获益的窝藏、伪装、转换、转让和转移犯罪财产，。第 328 条和第 340 条第 11 款第(b)和(c)项将阴谋和企图犯罪以及协助、教唆和怂使实施犯罪的行为定为犯罪。

针对洗钱，联合王国采用一种“所有犯罪”的方法，其中包括在联合王国任何地方构成犯罪的行为或如果发生在联合王国境内可能构成犯罪的行为，。联合王国没有排除自我洗钱，在一些情况下，甚至免除两国公认犯罪这一前提条件，承认外国上游犯罪。

窝赃行为也被完全涵盖，包括某人根据判决获得的与财产有关的权利。联合王国法律比《公约》更进一步，此类财产即使仅仅涉嫌构成或代表一人从犯罪行为中获得的利益，也涵盖在内。

贪污、滥用职权和以资产非法增加（第 17 条、第 19 条、第 20 条、第 22 条）

联合王国法律并不区分公共和私营部门内的贪污。1968 年《盗窃法》、1969 年《盗窃法（北爱尔兰）》（几乎相同的）条款、可能还有适用于英格兰、威尔士和北爱尔兰的 2006 年《欺诈法》，均将贪污、挪用或以其他方式转移财产定为

犯罪。在普通法中，公职人员行为失当罪对应于《反腐败公约》内的滥用职权罪。

在苏格兰，贪污包括在普通法中的一种罪行中。至于滥用职权，普通法中有公职人员失职或玩忽职守罪，这大致等同于英格兰的公职人员行为失当罪。

关于资产非法增加罪，在制定后来成为 2010 年《反贿赂法》的法律提案期间曾考虑建立此罪行，因其违背联合王国法律制度基本原则，不符合无罪推定和《欧洲人权公约》第 6 条第(2)款，故被驳回。考虑到上述情况以及该条的非强制性，认为联合王国的说明是令人满意的。

妨害司法（第 25 条）

在大多数情况下，联合王国似乎按照《公约》将妨害司法行为定为犯罪。

在英格兰和威尔士，根据《1994 年刑事司法和公共秩序法》第 51 条，对使用暴力、威胁或恐吓干扰证人或潜在证人（以及协助调查人员和陪审员）的行为进行处罚。也按照普通法的妨碍司法公正罪对此行为进行处罚。另外，按照一些法规，可以以煽动罪名对利用腐败手段干扰证人的行为予以处罚。本报告概括介绍了苏格兰和北爱尔兰实施《公约》的法律。

法人责任（第 26 条）

在联合王国，根据《公约》第 26 条来规范法人责任。

1978 年《释义法》载有与企业刑事责任有关的根本法律原则，其中说明除了出现相反意图的规定外，法规中“人”一词被解释为包括“一个结成法人团体或未组成法人团体的社团”，以及普通法“同一视原理”。法人责任不影响自然人的刑事责任。

除上述外，《反贿赂法》第 7 条引入了针对未能防止关联人员行贿的“相关商业组织”的严格赔偿责任。这已被确认为是一项良好做法（见下文）。

参与和未（第 27 条）

英国普通法承认实施犯罪有主犯和从犯之分，主犯是最直接犯下罪行的人，而后者是协助、教唆、怂使或促使实施犯罪的人。相关法律规定涵盖了教唆、准备和未遂的所有可能的形式和种类，无论是参与由主犯所犯罪行的各种形式还是独立罪行。本报告概述了这些法律条款（包括苏格兰的法律条款）。

起诉、审判和制裁；与执法机关的合作（第 30 条、第 37 条）

在大多数情况下，联合王国似乎按照《反腐败公约》第 30 条管理起诉、审判和制裁。建立刑事制裁不会影响主管当局对公职人员行使纪律处分的权力，联合

王国的公职人员、包括国会议员，在关于《反腐败公约》罪行的侦查、起诉和审判方面无任何豁免或者司法特权。

关于第 37 条，2005 年的《严重有组织犯罪和警察法》第 71 条至第 75 条（经由 2009 年《验尸官和司法法》第 113 条的修订）似乎规范着按照《公约》配合执法当局的人员的待遇。苏格兰的法律对于按照其基本原则配合当局的人员的特权有几乎相同的规定。

联合王国为提供配合的人提供的人身保护和与安全与根据第 32 条为证人提供的人身保护和与安全相同。此外，在英格兰和威尔士，《严重有组织犯罪和警察法》第 82 条对证人和涉及侦查和司法程序的若干其他人士的保护作了特别规定。本报告提及了其他实施《公约》的法律（包括苏格兰和北爱尔兰实施《公约》的法律）以供参考。

保护证人和举报人（第 32 条、第 33 条）

基于《严重有组织犯罪和警察法》的规定，联合王国警长和执法机构负责人可以使用广泛的措施保护证人，包括涉及证人转移、改变身份和高度保密的保护证人方案。这些措施完全涵盖第 32 条的要求。

对举报人的保护同样如此。1998 年的《公共利益披露法》修订了 1996 年《就业权利法》，将举报人添加到受特殊保护免遭解雇或其他不利待遇的人员行列，北爱尔兰已颁布了类似的法律。

冻结、扣押和没收；银行保密（第 31 条、第 40 条）

联合王国具有以价值为基础的没收制度。在联合王国的法律制度中，2002 年《犯罪所得法》和 2000 年《刑事法院权力（量刑）法》，以全面的方式大体上涵盖了没收，以及侦查、冻结、扣押和管理财产。英格兰和威尔士、苏格兰和北爱尔兰的基本条例是相同的。

联合王国同样遵守《反腐败公约》第 40 条。对金融机构提供信息进行规范的一般是旧判例法（图尼耶诉英格兰国家地方和联盟银行案（1924 年）1KB461），这一判例仍是处理如何和为何可以泄密的问题的良好做法。

时效；犯罪记录（第 29 条、第 41 条）

联合王国刑法中没有关于诉讼时效的规定。关于犯罪记录，若罪行发生在英格兰、威尔士或北爱尔兰，且该行为在这些地方被视为犯罪行为，则英格兰、威尔士和北爱尔兰的法院可能认可之前的外国判决为证据。在苏格兰，除了极少数例外情况，以前的判决一般不被认可为刑事诉讼中的证据。但是，鉴于第 41 条的任择性质，联合王国遵守了其要求。

管辖权（第 42 条）

联合王国刑法的一般原则是，对在联合王国领土内犯下的罪行拥有管辖权。还可根据法规确立属地管辖权，《反腐败公约》确立的一些罪行通常就是这样。至于第 42 条（船旗原则）第 1 款(b)项，只有在英格兰、威尔士和北爱尔兰法律才规定对在联合王国船上所犯罪行具有管辖权。

联合王国不承认被动人格原则和国家保护原则。但是，对于贿赂而言，一项扩展的积极国籍原则涵盖了“与联合王国具有紧密关联的”所有人员，不仅包括英国公民，还包括联合王国常住居民，根据联合王国法律注册成立的公司（包括外国公司在联合王国的子公司）和苏格兰合伙企业。

鉴于上述情况，认为联合王国在绝大多数情况下是遵守第 42 条的。

腐败行为的后果；损害赔偿（第 34 条、第 35 条）

根据联合王国的规定，一个人（无论是个人或法人）在被认定凡有具体的贿赂或腐败罪时，可将其排除在公共部门合同招标外并（或）终止其现有的公共部门合同。在其他情况下，订约当局可酌情将某人排除在公共部门合同招标外。

此外，对于因腐败行为而遭受财务损失的个人，联合王国法律使其能够向参与此类行为的行为人索赔，条件是这些行为人有意造成损失或意识到会造成损失，即使公共当局在腐败过程中充当同谋。

专职机关和机构间协调（第 36 条、第 38 条、第 39 条）

联合王国有独立而大体有效的机制以打击腐败，符合第 36 条。该国还设立机制以鼓励国家执法当局和私营部门合作，并设有规定以鼓励公众举报罪行。

2.2. 成功之处和良好做法

在法人责任方面，“相关商业组织”未能防止关联人员以其名义行贿以获得或保持业务或商业行为中的优势的，《反贿赂法》第 7 条规定了严格的赔偿责任。第 7 条为相关商业组织规定防止贿赂的义务，被视为是有效威慑措施，使得许多商业实体采取全面的预防程序。鉴于这一结果，以及检察机关和商业部门对该措施的普遍积极响应，评估人认为此措施是一项良好做法，不仅可应用于有着刑事责任制度的国家，也可用于其他国家。

此外，联合王国规定了对证人、鉴定人和被害人的保护，其保护方式可被视为一种促进实现《公约》目标的良好做法。相关强制性和非强制性条款的所有规定似乎均已充分实施。因此，主管当局有能力提供有效的保护措施，从人员/家庭安全措施和不公开信息到永久迁移和全面身份变更。证人（包括犯罪受害人）和鉴定人可借助通信技术作证。最后，与受害人充分协商下采取保护安排，这些安排以书面形式披露，证人署为受害人提供最新消息和协助。

联合王国的举报人保护制度也代表了一种良好做法，但也许可以做更多工作以使人们更多了解对举报可能采取的保护措施和机制。

2.3. 在实施中遇到的挑战

关于联合王国对第三章的实施情况的一般评议涉及与调查和起诉腐败罪有关的统计数据问题，包括判刑或罚款，虽然各机构收集了一些数据，但所收集的数据的类型不一致，也没有可用来评估此类数据的核心机制。虽然设立国家犯罪署可以解决收集和掌握数据的问题，但也可在现有的框架内采取措施以促进合并及获取此类数据。

鉴于 2010 年《反贿赂法》最近才生效这一事实，现在来弄清其条款在实践中的执行情况还过早。审议者注意到，在贿赂犯罪方面，联合王国高度遵守《反腐败公约》，但也指出了一些有待贯彻或改进的范围：

- 在公共和私营部门贿赂、国内和外国官员贿赂、涉及违反职责的贿赂、疏通费和其他形式的送礼之间，联合王国法律未在量刑上规定较重的贿赂形式，也未作任何区分。这并未违反《公约》标准；但是，专家建议联合王国根据新法律中的实际判决和制裁，重新审议对公共和私营部门贿赂行为的量刑问题。

关于贪污、滥用职权和资产非法增加，审议者确定了下列改进范围：

- 如同就贿赂罪提出的建议一样，考虑到《公约》第 22 条和第 30 条第 1 款，联合王国可考虑在制裁方面区分公共当局和非公共当局。
- 为了侦查和证明行贿案件，提高更有效地监控私人财富的能力，可考虑将现行的公职人员和议员的利益申报制度扩展为财产申报制度。

在起诉、审判、制裁以及与执法部门合作方面，虽然也注意到联合王国高度遵守《公约》，但仍有以下评论：

- 关于《反腐败公约》第 30 条，以不影响第 30 条第 9 款为限，联合王国可以考虑在制裁履行公职的人与非履行公职的人时区别对待，但联合王国的立场并非不符合《公约》标准。
- 注意到联合王国量刑委员会发布的主要原则（但不延伸至苏格兰），并认识到可能适用的刑法的不确定性，联合王国可考虑根据《反贿赂法》发布相关量刑准则。联合王国也可考虑更为密切地关注涉及严重欺诈办公室的庭外和解事项，以确保足够的透明度和可预测性。
- 近年来，严重欺诈办公室的业务部分由刑事没收案件和民事和解中的收回款项供资。在这方面，建议由独立于检察官办公室对所有和解进行司法评核。可考虑设立一个独立的机构在审议敏感案件时发挥形式上的作用。此外，可要求达成和解的公司遵守合规方案，在许可采取补救行动的情况下任命一名独立专家监督员。严重欺诈办公室还应考虑在其网站上提供更多关于民事和解的详情，例如提供指导说明在民事和解中决定可收回的金额时会考虑哪些因素。

关于管辖权，指出了以下缺点：

- 船旗原则似乎仅适用于《公约》所述犯罪中根据英格兰、威尔士和北爱尔兰法律确立的犯罪。在苏格兰，即使《反贿赂法》第 12 条可能涵盖悬挂旗帜的船只在其他国家的领水内犯下的罪行，但据指出，并未规定与 1980 年《治安法院法》第 3A 条和 1981 年《高等法院法》第 46A 条相当的法律条款。

最后，关于专职机构和机构间协调，审议人员评述如下：

- 专职单位的关注重点大多集中在外国欺诈和贿赂上，而不是国内腐败。虽然这是值得称道的，在许多方面具有不同与其他国家的独特性，但联合王国可考虑将更多资源集中在国内措施上，特别是将国际反腐败官员的工作扩展至国内领域，并责成其考虑制定国内反腐败战略。
- 此外，审议人员认为，设立国家犯罪署不应削弱目前《反贿赂法》出台后在贿赂和腐败案件上的执法势头，也不应导致相关执法机构（特别是严重欺诈办公室）的资源和工作人员的进一步削减。对严重欺诈办公室的供资是在三年滚动基础上确定的，严重欺诈办公室的预算在最近四年内减少了 30%。

3. 第四章：国际合作

审议表明，联合王国遵守第四章列出的标准和义务，拥有一系列广泛而强大的立法、条约和实用工具以履行《公约》的国际合作要求，在使用这些工具方面也有广泛的经验。

3.1. 关于所审议条款实施情况的评论

引渡（第 44 条）

在允许引渡逃犯方面，英国有着一个复杂而全面的法律框架。此框架的复杂性部分是源于一个事实，即引渡程序和要求会因请求国的法律类型和所涉及联合王国的区域（英格兰和威尔士，北爱尔兰或苏格兰）而有所不同。

审议表明，虽然联合王国能够将罪犯引渡至所有国家，即使是那些既不包括在 2003 年《引渡法》第 1 类（欧盟成员国）也不包括在该法第 2 类（指定的非欧盟成员国）之内的国家。根据 2003 年《引渡法》第 193 条，联合王国可以向作为该条款下具体指定的国际公约的合作伙伴引渡。第 193 条未就《反腐败公约》作出任何指定。不过，如果联合王国收到引渡请求，被请求引渡人因联合王国已批准的公约所涉及的行为而被通缉，而寻求引渡的国家不是指定的引渡伙伴，联合王国将根据第 194 条审议是否订立“特别引渡安排”。联合王国可以这种方式遵守《反腐败公约》的引渡要求。

根据《引渡法》第 193 条，《公约》看似可以作为引渡的法律依据，但联合王国未指出第 193 条是否就《反腐败公约》作出了必要指定，并表示《反腐败公约》从未作为自联合王国引渡的依据。

但很明显，在引渡所涉罪行和管理引渡的程序及要求方面，联合王国的引渡框架符合《公约》要求。事实上，联合王国将《反腐败公约》所述罪行作为“同等行为罪行”定为犯罪，这似乎会减少对两国共认犯罪要求的关切（这是第四章令人关切的主要问题之一）。同样，也赞赏地注意到联合王国引渡其本国国民的意愿和能力。

虽然联合王国似乎需要提供初步证据以便能够向不属于联合王国法律中规定的第 1 类或第 2 类国家的《反腐败公约》伙伴国进行引渡，但审议表明，这些证据要求的适用是灵活而合理的。

同样，审议表明，苏格兰和联合王国其他地区在引渡程序上的差异更多是技术上而非实质上的，不影响审议结论，即联合王国遵守了《公约》要求。

被判刑人的移管；刑事诉讼的移交（第 45 条、第 47 条）

1984 年《遣返囚犯法》管辖移交囚犯进出联合王国。此法使大臣能够在相关国际安排到位时布置此类移交。联合王国与 100 多个国家和地区有囚犯移交安排，包括通过《欧洲委员会被判刑者转移公约》和《英联邦成员国间移交既决罪犯计划》进行移交。

因此，审议表明，联合王国遵守了第 45 条关于囚犯移管的自由裁量规定。

虽然联合王国当局指出，联合王国有可能向其他管辖权移交诉讼或接受此类移交，但联合王国似乎不具备执行此类移交的任何具体立法或条约机制。按照联合王国的现行做法，“诉讼的移交”仅仅是英国检察机关接受国外文件进行核查。若联合王国存在独立的管辖权依据，检察机关可酌情进行起诉。在这类情况下，证据是经由传统司法协助程序获得的。因为国内程序和准则提供了实用依据，联合王国据此可以接受也确实接受了将外国法域的待决案件在英国起诉的请求，因此审议的结论是，联合王国符合《公约》第 47 条。

司法协助（第 46 条）

英国拥有广泛能力提供《公约》所归定的各种形式的司法协助。联合王国针对司法协助的立法框架是非常广泛而模糊的。联合王国在该领域的许多能力是通过政策和业务而不是通过严格的立法要求或程序而发展起来的。但审议表明，联合王国能够而且的确定期而有效地提供了根据《公约》规定的各种协助形式。

联合王国可提供大多数的司法协助形式，不需要有国际协议。联合王国还订立了 35 项双边司法协助条约，已批准了另外七项国际公约，还加入了欧盟和英联邦的其他条约。

对于与《公约》有关的司法协助，联合王国有两个指定的中央机构：联合王国中央机构，管辖英格兰、威尔士和北爱尔兰，皇家办公室则管辖苏格兰。

最重要的立法是 2003 年《犯罪（国际合作）法》，同时规范对外国当局的司法协助和联合王国当局向外国法域提出的协助请求。

《犯罪（国际合作）法》的条款允许进行各种各样的协助，只要符合相关标准即可。正如联合王国司法协助准则中概述的那样，通过业务和政策可提供其他类型的协助。联合王国有能力为外国法域跟踪和冻结《公约》所涵盖的犯罪所得。联合王国不以银行保密为由拒绝提供协助，这遵守了《公约》。

审议表明，通过利用专职反腐败和欺诈单位（例如严重有组织犯罪署和伦敦市警察局，尤其是严重欺诈办公室），在《公约》所涵盖的罪行方面，联合王国提供司法协助的能力得到大幅提升。严重欺诈办公室在此类案件中提供司法协助的业务对有效调查欺诈和腐败案件作出了极大贡献。

执法合作；联合侦查；特殊侦查手段（第 48 条、第 49 条、第 50 条）

联合王国执法机构与国际同行开展广泛、持续和有效的合作以打击跨国犯罪，包括《反腐败公约》所述罪行。除其他外，这种合作涉及信息交流、联络、执法协调以及追踪罪犯和犯罪所得。严重有组织犯罪署在此类活动中发挥了尤为突出的作用，审议期间提供了许多严重欺诈办公室的活动实例。严重欺诈办公室和伦敦市警察局以及伦敦警察厅的专职部门和其他执法机构也发挥了重要作用。这些活动的程度和实效显示出联合王国切实遵守了《反腐败公约》第 48 条。

如果联合侦查队机制，特别是与欧洲大陆法系法域的此类机制可以减轻从这些法域获得情报和侦查合作时的问题，联合王国的侦查机关会，使用此机制。

联合王国具备与外国执法机构合作使用特殊侦查技术的能力，并且对这种能力加以利用，包括秘密监视和控制下交付，途径通常是常规司法协助程序。

3.2. 成功之处和良好做法

审议表明，联合王国以令人印象深刻的水准处理了大量司法协助和国际合作请求。联合王国在此领域的高效业务是通过常规执法机构（如内政部和伦敦警察厅）及有效利用专职机构（如严重欺诈办公室和严重有组织犯罪署）来开展的，处理涉及特别复杂和严重罪行（包括《公约》涵盖的罪行）的请求。这一独特组织结构的有效利用值得被认可为《公约》下的成功之处和良好做法。此外，针对与发展中国家有关的非法流动和贿赂案而进行的有援助资金资助的警察部门的运作，也是促进实现《反腐败公约》的国际合作目标的一个良好做法。同样，联合王国努力协助发展中国家的执法机构进行能力建设，使其能够侦查和起诉腐败罪行，这也构成了一个良好做法。

3.3. 实施中遇到的挑战

在处理国际司法协助和合作请求方面，联合王国普遍有效的组织和成绩得到了肯定。但是，联合王国在遵守《公约》第四章时的许多做法和程序是以顺应惯例和非正式准则的形式开展的，而不是根据专门的法律或具有约束力的程序，目前还不清楚在根据联合王国法律提供合作时，是否以《公约》本身作为一个独立的法律依据。审议者并非未意识到，为确保实质性遵守《公约》，注重高效和业绩的文化甚至可能比颁布具体立法更重要。但是，此类情况要求联合王国对其机构在国际合作领域的实际运作和表现保持持续关注和警惕。在拟议的建立国家犯罪署的举措方面，尤为如此。应注意不因任何重组削弱严重欺诈办公室等成功机构或妨碍目前国际合作方面的高效运作。

审议者还建议加大努力维持关于《公约》遵守情况的数据统计。