联 合 国 CAC/COSP/2017/10

联合国反腐败公约缔约国会议

Distr.: General
14 August 2017
Chinese
Original: English

第七届会议
2017 年 11 月 6 日至 10 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

《〈联合国反腐败公约〉实施状况：刑事定罪、执法和国际合作》概要

秘书处的说明

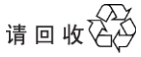
1. 由于联合国反腐败公约实施情况审议机制的建立和运作，得以收集有助于推进《公约》各项目标的前所未有的大量信息并加以系统化和传播。本研究报告增补版基于上述信息，全面分析了本报告起草之时 156 个受审议缔约国在始于 2010 年的实施情况审议机制第一周期内实施《公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）的情况。更具体地说，本研究报告：(a)指出并阐述上述两章实施工作中的各种趋势和模式，重点说明系统性的或（在可能情况下）区域性的异同之处；(b)突出介绍成功之处和良好做法，以及实施工作中的挑战，并选出值得注意的或体现缔约国立法和惯例的实施实例加以介绍；(c)概要说明对《公约》逐渐形成的理解以及在各项审议中遇到的差别。

2. 研究报告指出了近几年多数缔约国反腐败框架所特有的立法改革和机构改革，通过这些改革，显著增进了《公约》的各项效用。打击腐败显然是许多国家政府的最高优先事项之一。许多国家通过立法修正和结构改革建立了连贯协调、大体一致的刑事定罪制度，在执法能力和行动方面取得了显著效果，在引渡、司法协助和执法合作等方面建立了有力框架。在许多国家，这些法律和政策上的进展最初都是实施情况审议的直接成果，或是在实施情况审议背景下产生的。因此，《公约》和作为实施情况审议机制的一部分编写的报告已经在触发变革方面发挥了重要作用，现在仍是建立有效反腐败制度的一个依据。

3. 尽管如此，依然存在着各样严重的挑战。其中既有因缺乏经验、资源和培训造成的最基本的问题和实践中的障碍，也有在制定刑事定罪条款或将《公约》某些要素纳入复杂的程序结构时遇到的各种技术性问题。

* CAC/COSP/2017/1。

V.17-05776 (C) 290817 290817



4. 《公约》关于定罪和执法的第三章的实施情况差距较为明显，因为在这些领域，《公约》要求缔约国执行的措施范围特别广，涉及到很多方面。在这一要求以及近年来在全球开展的协调的反腐败努力的推动下，一些国家实行了新立法，以履行本国的各项义务并改进刑事实体法和程序法中的条款。此类新立法扩大了腐败犯罪的范围，加重了适用的处罚；扩展了公职人员的定义；实行了管辖法人责任的制度；缩小了豁免范围；扩大了对证人、专家、被害人和举报人的保护；加强了反腐败专职机关的任务授权和职能，等等。在这方面，一些法域对贿赂外国公职人员和国际公共组织官员、资产非法增加、冻结犯罪所得等新概念进行了分析并有效纳入本国法律。还增强了补充措施，例如关于腐败行为的后果和损害赔偿的措施。

5. 尽管作了上述努力，但某些国家仍然存在大量悬而未决的问题，特别是《公约》中规定必须采取的措施执行不够充分。这些问题不仅包括某些犯罪涵盖范围有限（例如将贿赂国家公职人员或妨害司法定为刑事犯罪方面的空白）以及缺乏一致而有威慑作用的制裁制度，还包括某些条款完全没有执行（主要有贿赂外国公职人员和国际公共组织官员的罪行，藉以识别、追查、冻结、扣押和管理资产的措施，以及证人保护措施）。现行立法显然无效的（例如在洗钱或者确立法人责任方面），据观察也存在种种问题，部分原因是豁免或不当行使酌处权对调查和起诉造成的障碍。在执法方面遇到挑战的原因多是专职机关的效率、专门知识、能力和独立性受限。另外，没有足够的激励手段鼓励与执法机关合作，各机构之间，特别是肩负反腐败任务的机构之间，缺乏有效协调和信息交流。在实施《公约》非强制性条款方面的挑战虽没有这般突出，但同样普遍存在。

6. 第四章的实施工作似乎较为简单稳妥，部分原因是许多国家能够直接适用《公约》文本，而且其中许多条款具有自动执行的性质。另一个原因是许多缔约国经过在国际合作相关问题上的长期实践，在这一领域积累了经验。许多国家还确认，按照惯例和临时安排，遵守了《公约》的若干条款（如关于在司法协助程序期间与其他国家进行磋商的条款）。此外，审议还突出表明，在向外国主管机关提供协助时倾向于放宽法律上和程序上的一些限制条件。例如，在许多审议中注意到在引渡程序中放宽证据要求的情况。另一个实例是根据基本的事实行为解释双重犯罪要求。最后一点，很多缔约方显然都能够接受用非本国正式语文写成的请求。

7. 与第四章有关的一些最大挑战似乎都是行动上的。在这方面，许多障碍涉及在国内或在执行外国请求时可供使用视频会议进行司法协助或采用特殊侦查手段的资源和（或）技术专长有限。审议还突出表明，《公约》所规定的若干机制使用不多。例如，很少有国家在引渡事项中直接将《公约》用作独立的法律依据，而使用刑事诉讼移交作为国际合作方式的国家似乎更少。

8. 在审议期间，就实行新条款和新法律提出了许多建议。其中包括建议考虑在正在进行的法律改革中强化和明确现行法律以及采用有反腐败措施的单独立法框架。在许多情形下，提出的建议涉及资源分配和反腐败机构的能力、增进执法合作和机构间协调、建立适当的统计数据收集系统或判例法分类系统、简化国际合作程序，以及推广一种各法域间公开对话的文化。