



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

各国在将人权纳入打击腐败的国家战略和政策，包括针对私营部门等非国家行为方的这类战略和政策方面所面临的挑战和采用的最佳做法

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告根据人权理事会第41/9号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处编写一份报告，说明各国在将人权纳入打击腐败的国家战略和政策，包括针对私营部门等非国家行为方的这类战略和政策方面所面临的挑战和采用的最佳做法，并将报告提交理事会第四十四届会议。



一. 导言

1. 人权理事会在其第 41/9 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份报告,说明各国在将人权纳入打击腐败的国家战略和政策,包括针对私营部门等非国家行为方的这类战略和政策方面所面临的挑战和采用的最佳做法,并将报告提交理事会第四十四届会议。
2. 根据这一要求,人权高专办致函所有常驻联合国日内瓦办事处代表团、相关国际组织、国家人权机构和民间社会组织,为编写本报告征求意见。
3. 人权高专办收到了来自奥地利、阿塞拜疆、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、伊拉克、意大利、约旦、拉脱维亚、毛里求斯、摩洛哥、北马其顿、巴拉圭、菲律宾、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞内加尔和塞尔维亚以及巴勒斯坦国的回复。¹ 欧洲联盟也提供了回复。下列国际组织提交了材料:人权高专办、联合国阿富汗援助团、亚洲及太平洋经济社会委员会以及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)。下列促进和保护人权的国家机构提交了材料:丹麦人权研究所、墨西哥国家人权委员会和斯洛伐克国家人权中心。下列民间社会组织提交了材料:安曼人权研究中心、人权分析和研究中心与国际人权网络联合提交、非洲工业研究中心、国际刑罚改革协会和公共组织“公共倡导”。
4. 本报告考虑了联合国人权机制和《联合国反腐败公约》缔约国会议执行情况审查组的建议,补充了联合国人权事务高级专员关于消除腐败对享受所有人权的不利影响方面的最佳做法的报告(A/HRC/32/22)。
5. 人权理事会咨询委员会也讨论了关于腐败对享受人权的不利影响问题(A/HRC/28/73)。虽然这个问题不是本报告的重点,但多份提交材料都强调了这个问题,包括巴拉圭提交的材料指出缺乏科学研究来衡量腐败对享受人权的不利影响。
6. 反腐败工作可能与国际人权标准相冲突。在相关情况下,这些被视为将人权纳入国家反腐败战略的挑战。
7. 本报告依据《联合国反腐败公约》的实质性支柱来组织结构,即关于预防措施(第二章)、定罪和执法(第三章)、国际合作(第四章)以及资产的追回(第五章)的支柱。报告侧重于反腐败措施与根据国际人权文书所作承诺之间的互补性。每一个章节都强调了各国在将人权纳入反腐败工作方面面临的挑战和采用的最佳做法。在这四个实质性章节之前,设有一般性意见章节以及关于国家有义务打击腐败的章节,打击腐败的义务是国家最大限度地利用现有资源实现所有人权的义务所产生的义务。报告最后提出进一步将反腐败和人权议程纳入主流的结论和建议。

¹ 所有提交资料均可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/Challenges.aspx。

二. 一般性意见

8. 国际上对腐败没有达成一致的法律定义。使用最广泛的腐败的一般定义是透明国际组织使用的定义，根据该定义，“滥用受委托的权力谋取私利”即为腐败。²《联合国反腐败公约》载有构成腐败罪行核心的罪行清单，即贿赂、贪污、影响力交易、滥用职权和资产非法增加。腐败犯罪会发生在公共部门和私营部门；但是根据定义，这些罪行都是以私人身份进行，通常这一点很明显。

9. 腐败犯罪可以通过各种方式实施，包括通过许诺、提议或给予或通过索取(可能包含胁迫因素)或接受不正当好处来换取在履行公务时的作为或不作为。在敲诈勒索案件中，很容易识别直接受害者。在其他情况下，受害者通常处于腐败关系之外，可能是整个社会、特定人群或特定地区或部门、未中标者或公司股东。

10. 《联合国反腐败公约》是一项全面的国际文书，旨在打击世界各地的腐败祸害。《公约》缔约国必须采取有效措施预防腐败，将腐败行为定为刑事犯罪，确保有效执法，并与其他缔约国合作执行反腐败法律以及返还通过腐败获得的资产。此外，根据《公约》第五条，缔约国应当：(a) 制订和执行或者坚持有效而协调的反腐败政策；(b) 制定和促进各种预防腐败的有效做法；以及(c) 定期评估有关法律文书和行政措施，以确定其能否有效预防和打击腐败。

11. 在关于反腐败战略的吉隆坡声明中，南亚、东亚和东南亚反腐败当局和国家规划当局的高级别代表以及世界各地的反腐败专家指出，虽然关于反腐败战略的适当制定、内容或实施没有统一的做法，但可以将《联合国反腐败公约》作为框架。³

12. 此外，他们建议将反腐败战略纳入目前侧重的更广泛的国家发展举措，并应考虑到国际和区域义务。此外，这些战略应考虑到其他相关国家战略(例如涉及司法部门、公共行政改革和开放政府的战略)，并与这些战略联系起来，还应寻求与其他机构形成协同效应。最后，应以总体/整体的方式组织这些工作，同时考虑到具体部门的需求。⁴

13. 人权理事会第 41/9 号决议回顾了《联合国反腐败公约》缔约国有义务根据《公约》第五条执行政策，并请各国在制定相关国家行动计划(包括工商企业与人权计划)时处理预防腐败和腐败的影响问题。

14. 毒品和犯罪问题办公室强调了将人权纳入国家反腐败战略的一些挑战。其中一项挑战是，《联合国反腐败公约》不是一项人权条约。因此，缔约国侧重于执行《公约》，但并不总能看到腐败会如何影响它们在人权方面的义务。不过，有一个国家确实认为将反腐败和人权工作分开处理是一项挑战，并指出需要进一步努力提高对两者之间联系的认识。另一个国家报告称，由于缺乏具体工具来评估合法和非法经济与侵犯人权行为之间的联系，也没有具体工具将两者联系起来，

² 见 www.transparency.org/glossary/term/corruption。

³ 毒品和犯罪问题办公室，《联合国反腐败公约：国家反腐败战略——制定和实施实用指南》(2015年，纽约)，第55页。

⁴ 同上。

因此无法确定腐败与人权之间的联系。毒品和犯罪问题办公室强调，将人权视角纳入反腐败战略的主要挑战仍然是沟通。因此，必须要让缔约国认识到具体的人权考虑因素可以在多大程度上辅助反腐败措施。

15. 据北马其顿称，将人权纳入国家反腐败战略和政策的关键挑战之一是，无法充分提供持续的能力，以采用整体和协调的方式制定和实施此类战略。同样，摩洛哥建议，有能力制定全面和明确战略的机构必须有效地将促进和保护人权与反腐败斗争结合起来。

16. 若干提交材料强调了反腐败工作和促进人权工作的互补性。例如，毛里求斯强调善治、法治、知情权、参与公共事务的权利、公平审判权、为反腐败活动和举报营造安全环境、存在独立媒体以及存在独立和公正的司法机构的重要性。俄罗斯联邦强调，其反腐败立法与其《宪法》所载的人权保护密不可分。罗马尼亚强调指出，其已将人权视角纳入反腐败战略，特别是纳入其基本原则，并通过累积目标和行动，旨在实现获取信息、政治制度透明和问责制等目标。

17. 摩洛哥指出，反腐败斗争和支持人权的工作反映了同样的标准，并遵循同样的原则，即平等参与、平等享有权利、有效执法、问责、民主、赋权和包容边缘化人群。反腐败运动和人权运动使用不同的术语来描述各自的方式。如果各国采取的反腐败措施超出了国际人权法允许的范围，则可能会出现挑战。

18. 巴勒斯坦国提请注意透明、平等、不歧视和问责原则。透明度和问责制被视为人权发展观的主要原则，对制定成功的反腐败战略至关重要。

三. 打击腐败的义务是国家采取措施最大限度地利用现有资源以逐步实现经济、社会和文化权利的义务所产生的义务

19. 如经济、社会及文化权利委员会所述：

腐败是有效促进和保护人权的一个主要障碍，在工商活动方面尤其如此。腐败也有损国家为提供对落实经济、社会及文化权利至关重要的服务而调集资源的能力。腐败导致公共服务具有歧视性，有利于对当局有影响力的人，而这种影响力可来自贿赂或政治压力。⁵

20. 国家有责任保护权利持有人免遭侵犯人权行为，包括腐败造成的侵犯人权行为。要做到这一点，就需要采取适当举措，来防止、调查、惩罚此类侵权行为并提供补救。特别是，各国必须确保受影响者能够获得有效的补救，包括赔偿。腐败挪用了公众资金，明显削弱了政府最大限度地利用现有资源以实现所有人权，包括经济、社会和文化权利的能力(E/2017/70, 第 39 段)。虽然国际人权法中没有免于腐败的人权，但腐败与人权是对立的。值得注意的是，危地马拉在其提交的材料中报告称，其《宪法》提到了免于腐败生活的权利。

⁵ 关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 20 段。

四. 预防措施

A. 预防性反腐败政策和做法(第五条)和预防性反腐败机构(第六条)

21. 根据《联合国反腐败公约》第五条，各缔约国均应当制订和执行或者坚持有效而协调的反腐败政策，这些政策应当促进社会参与，并体现法治、妥善管理公共事务和公共财产、廉正、透明度和问责制的原则。同样，世界人权会议建议每个会员国考虑是否可以拟订国家行动计划，阐明该国为促进和保护人权所应采取的步骤。⁶

22. 有效的反腐败战略必须以关键的人权原则为指导。司法独立、新闻自由、表达自由、获取信息、政治制度透明和问责制，对于制定成功的反腐败战略和促进享有人权都至关重要。认真致力于逐步实现经济和社会权利也是如此。⁷ 此外，参与可使决策更明智、更可持续，使机构更有效、更负责和更透明。这反过来又增强了国家决定的合法性和所有社会成员对国家决定的主控权。⁸ 制定国家反腐败战略或政策的进程具有包容性，即包括民间社会在内的广泛利益攸关方都参与到此进程中，《联合国反腐败公约》缔约国会议秘书处将此确定为一种良好做法(CAC/COSP/2019/9, 第 12 段)。

23. 在这方面，奥地利强调了其国家反腐败战略，在该战略中，奥地利采取了整体办法预防和打击腐败。该战略不仅是联邦各部、各地区、民间社会和其他相关机构及利益攸关方之间合作的结果，更重要的是，其结构和目标以保护和促进人权为基础。格鲁吉亚也提请注意其国家反腐败战略和行动计划，并补充道，民间社会积极参与由国家机构间协调委员会监督的政策规划、监测和评估进程，在反腐败政策框架内设计的改革符合国家人权战略的目标。罗马尼亚强调，其国家反腐败战略融合了透明度和问责制等人权原则，是与约 90 个民间社会组织、公共机构和公司协商制定的。人权分析和研究中心以及国际人权网络建议国家人权机构积极参与制定和通过打击腐败的公共政策。

24. 根据《联合国反腐败公约》第六条，所有缔约国都应确保设有预防腐败的机构。作为对应机构，国家人权机构在促进和保护人权方面发挥着重要作用。⁹ 人权理事会第 41/9 号决议鼓励国家反腐败当局和国家人权机构(如有)通过酌情交流信息以及制定联合战略和行动计划开展合作，打击腐败及其对享受人权的不良影响。奥地利报告称，其联邦反腐败局试图以整体方式解决腐败问题，视人权为该机构身份不可或缺的部分，并在其任务说明中反映这一点。通过预防措施，反腐败局也有助于消除腐败对享受人权的不良影响。巴勒斯坦国提到人权机构和巴勒斯坦反腐败委员会之间联系薄弱，并补充道，人权组织没有为该委员会开展的研究和研讨会作出贡献，也没有向其提交侵犯人权方面的腐败指控。这个领域还需要进行进一步研究和分享实践经验。

⁶ 见《维也纳宣言和行动纲领》，第二部分，第 71 段(A/CONF.157/23)。

⁷ 人权高专办，“反腐败的人权案件”(日内瓦，2013 年)，第 6 页。

⁸ 见《关于各国切实落实参与公共事务权的准则》，第 3 页。

⁹ 《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)是针对国家人权机构的国际标准。关于为反腐败机构制定类似标准的倡议，见《反腐败机构原则雅加达声明》。

B. 公共部门(第七条)、公职人员行为守则(第八条)以及与审判和检察机关有关的措施(第十一条)

25. 《联合国反腐败公约》第七条涉及公共部门，包括就业条件、公职人员的甄选和培训、公职候选人和公职选举的标准以及公职和政党候选人经费筹措的透明度。国际刑罚改革协会报告了腐败对刑事司法系统的影响，强调人们日益认识到监狱环境中的腐败问题以及腐败对被拘留者人权的影响。国际刑罚改革协会强调了一系列助长或加剧监狱系统腐败的因素，如拘留标准差、工资低以及人员配备不足。腐败对被拘留者和囚犯以及女囚和少年犯有着过度的影响。国际刑罚改革协会强调了监狱工作人员腐败的三个主要原因，即报酬低、工作环境差以及公众认为该职位不体面。因此，它建议监狱管理部门增强透明度、问责制和监督；为作出决策和记录决策设立明确的程序；并改进监狱工作人员的招聘和培训。这方面一个积极的例子是大不列颠及北爱尔兰联合王国设立了反腐败股。另一个例子是建立囚犯数据库，包含关于囚犯以往刑罚的完整信息，使用个人电子钥匙可以进入该数据库。提供专门培训也是一种良好做法，包括人权方面的培训。

26. 根据《联合国反腐败公约》第八条，缔约国应适用正确、诚实和妥善履行公务的行为守则或者标准。此外，缔约国应制订措施和建立制度，要求公职人员就可能导致利益冲突的职务外活动、任职、投资、资产以及贵重馈赠或者重大利益进行申报。缔约国应对违反行为守则或标准的公职人员采取纪律措施或其他措施。

27. 若干提交材料提请注意行为守则和道德规范，并包含关于资产申报制度的信息。例如，毛里求斯税务局的所有雇员都必须定期提交资产申报以备核查。

28. 法治的一个根本支柱是公正和独立的司法。司法和检察机关的廉正是公平审判的重要因素，对打击腐败至关重要。¹⁰ 因此，支持司法系统的廉正是打击腐败的好办法。2018年，毒品和犯罪问题办公室建立了全球司法廉正网络，目的是让法官和其他司法人员有更多机会分享经验和知识，提供获取资源的途径，应对与司法廉正有关的现有挑战和新兴挑战，并推动确定技术援助需求。该网络的最终目的是加强司法廉正，防止司法系统中的腐败机会。该网络处理了可能影响司法廉正的若干问题，如法官使用社交媒体、与性别有关的司法廉正问题、司法行为守则以及司法豁免在维护司法廉正方面的作用。该网络还开发了一套关于司法行为和道德的综合培训方案。专门培训可作为有用的手段，以应对反腐败工作对人权构成的潜在挑战。例如，在搜查期间和使用特殊调查技术时可能会出现这种挑战，如窃听和其他截取通信的方式可能会侵犯隐私权。

29. 若干提交材料载有关于为提高透明度和促进无障碍而进行改革的信息。例如，北马其顿报告了为打击司法腐败而采取的改革措施，如明确法官和检察官的任命、甄选、晋升和解职的标准，改进行为守则以及修改分配法院案件的方法。斯洛伐克国家人权中心表示关切的是，检察官办公室专门负责处理腐败案件的人力资源减少。高专办的驻柬办报告了其帮助柬埔寨政府推出刑事案件管理系统而提供的技术支持。高专办的驻柬办还倡导公布判决，以增强诉诸司法的机会、透明度和问责制，并倡导发布一份关于司法廉正的研究报告。

¹⁰ 见《联合国反腐败公约》第十一条和《公民及政治权利国际公约》第十四条。

C. 公共采购和公共财政管理(第九条)

30. 《联合国反腐败公约》第九条强调了公共采购和公共财政管理中透明度和问责制的重要性。人权机制在公共预算方面也强调了这些原则。例如，儿童权利委员会发现，国家征税、分配和支出过程中如出现腐败和公共资源管理不善，便表明该国未遵守最大限度利用现有资源的义务。¹¹ 因此，委员会建议缔约国应当制定和保持接受公开监督的公共财政管理制度和做法，并且应及时免费提供公共资源信息。¹² 委员会注意到，透明度有助于提高效率，打击公共预算的腐败和管理不善，是行政、立法机关和民间社会以及儿童切实参与预算进程的先决条件。¹³

31. 毛里求斯报告称，自 2015 年以来，该国采用了世界海关组织开发的腐败风险映射工具，以制定有针对性的预防腐败措施。此外，毛里求斯税务局定期开展调查，以评估税收部门对诚信的认识。

D. 公共报告(第十条)和社会参与(第十三条)

32. 透明度是善政的一项基本原则，对反腐败和人权都很重要。获取信息权就源于这一原则。表达自由权(如《公民及政治权利国际公约》第十九条所载)包括寻求、接受和传递信息的自由。它也构成一项预防腐败的措施(《联合国反腐败公约》第十三条第 1 款)。因此，促进公众获取信息的权利是在打击腐败的同时维护人权的良好做法。媒体自由是支持人权和反腐败工作相辅相成的另一个领域。

33. 若干提交材料包含关于为改善信息获取权而进行改革或通过新法律的信息。这些提交材料强调了几项措施，例如明确限制获取信息的例外情况，使获取信息的过程免费，委托一个独立机构审查法律的执行情况，以及采取积极主动的方式分享信息。

34. 电子工具对于增加获取信息的途径很重要。例如各种电子政务工具，如在线采购系统、预算监控工具和在线资产申报系统。

35. 危地马拉报告了开放和电子政府总统委员会的情况，设立该委员会旨在支持行政部门各部委和机构以协调的方式执行源于国际文书的在开放政府、透明度、电子政务和反腐败领域的措施。已经制定了形成开放政府的体制行动，以保障人权，从而加强民主政治制度。危地马拉强调了在这方面与民间社会组织协调的重要性。危地马拉还强调了监测和透明度在各领域的重要性，以及分类数据的重要性。

36. 提到的其他积极例子是将反腐败教育与人权教育相结合的教育和培训活动。毒品和犯罪问题办公室分享了关于教育促进司法倡议的信息，该倡议强调了腐败和人权之间存在的联系。法治问题教育包括与犯罪(包括腐败)相关和受犯罪影响的权利的教育。人权分析和研究中心与国际人权网络建议制定基于人权的宣传活动和教育方案，包括关于腐败对享受人权的不良影响宣传活动和教育方案。

¹¹ 关于实现儿童权利的公共预算编制的第 19 号一般性意见(2016 年)，第 34 段。

¹² 同上，第 62 段。

¹³ 同上。

37. 提高公众认识的工作以及关于腐败和人权的研究也被确定为良好做法。例如，毒品和犯罪问题办公室正在与印度尼西亚消除腐败委员会合作，研究伐木业的腐败问题。非法砍伐有时因腐败而加剧，扰乱了生计，侵犯了人权。这项研究将为解决非法伐木问题的政策提供信息。毒品和犯罪问题办公室提供的另一个例子涉及其在东南亚国家开展的关于腐败和贩运人口的提高认识活动。2018 年开展的一项区域活动绘制了整个贩运链中腐败发生的地点分布图，并为决策者在政策和执法层面确定可能的解决方案提供了信息。

38. 参与是另一项基本的善治原则，是《公民及政治权利国际公约》第二十五条所载的权利，也是《联合国反腐败公约》第十三条第 1 款规定的国家义务。这方面的良好做法包括向《公约》缔约国、民间社会组织和其他非国家行为方提供技术援助，以积极参与反腐败工作和决策。2019 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室与《联合国反腐败公约》执行协会(反腐败公约联合会)一起，对来自 15 个非洲国家的 27 名民间社会代表和 26 名政府代表进行了关于执行《公约》的培训。多方利益攸关方能力建设的另一个例子是，毒品和犯罪问题办公室为斐济社会服务理事会提供支持，这是一个民间社会组织的伞形机构，组织了一次关于解决腐败问题和加强民间社会部门的问责制、透明度和合法性的对话，以确保高效和有效的宣传工作。

39. 欧洲联盟及其成员国呼吁民间社会更有效地参与《联合国反腐败公约》第二轮审议。它们认为，缔约国和民间社会之间的建设性对话将改善《公约》的影响和执行情况。

E. 私营部门(第十二条)

40. 《联合国反腐败公约》的若干条款旨在预防和制止私营部门的腐败(例如第十二条)。《工商企业与人权指导原则》为预防和解决与工商业活动有关联的、对人权有不利影响的风险提供了国际公认的标准。国家有义务保护人权不受工商企业的侵犯(原则 1)。

41. 例如，经济、社会及文化权利委员会指出，如果国家未能防止或应对企业的某些行为，从而导致《公约》权利受到侵犯，或可预见这种行为将导致《公约》权利受到侵犯，则国家违反了其保护《公约》权利的义务。¹⁴ 工商企业应避免侵犯其他人的人权，并应在自身卷入时消除负面人权影响(原则 11)。在这方面特别重要的是，有义务开展人权尽职调查，即评估工商企业通过其自身活动可能造成或加剧的实际和潜在人权影响，或通过其商业关系可能与其业务、产品或服务直接相关的实际和潜在人权影响(原则 17)，以及吸纳影响评估的结果并采取适当行动(原则 19)。鉴于腐败对享受人权的不良影响，采用反腐败合规程序可被视为人权尽职调查的一部分。将反腐败合规与人权尽职调查联系起来可以提高这两种方法的有效性。

42. 厄瓜多尔提请注意共和国总统府反腐败秘书处与公共企业协调机构之间达成的一项协议，该协议旨在通过反腐败和透明行政委员会以及实施反贿赂管理系统标准(ISO 37001)来预防和发现腐败。

¹⁴ 关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 18 段。

43. 瑞典提请注意反腐败政策、行为守则、腐败风险评估和反腐败管理系统评估作为尽职调查程序的一部分，还提请注意开展培训、分享最佳做法和保护举报人。例如，它提到其出口信贷机构和出口信贷公司遵守的行为守则，这反映了对腐败的零容忍。这些机构的所有雇员都有义务遵守行为守则，并报告任何实际或涉嫌违反或未履行反腐败义务的情况。他们还受瑞典反腐败研究所的《商务馈赠、奖励和其他利益守则》的约束。出口信贷机构和出口信贷公司也支持《联合国全球契约》的 10 项原则，其中包括关于腐败、人权、劳工和环境的标准。

44. 葡萄牙指出，公司有必要确保其做法和服务不会助长侵犯人权行为。葡萄牙商业道德协会和全球契约葡萄牙网络的反腐败运动促进了诚信、正直、透明和责任价值观的传播。该运动在《联合国全球契约》的框架内开展。

45. 人权分析和研究中心与国际人权网络建议在私营部门和民间社会之间建立一个协调机制，由这两个部门的行为体组成，以加强合作，在打击腐败的共同战略中促进和保护人权。他们还建议制定关于工商企业和人权的国家行动计划，以确保尊重人权和免于腐败。

46. 墨西哥国家人权委员会强调了《工商企业与人权指导原则》的重要性。它强调指出了一些挑战，如公共采购缺乏透明度；合同不明确导致难以调查相关侵犯人权行为；以及对提供信息的请求予以拒绝或回避。它特别建议通过具体条款，责成企业在所有公共合同中尊重人权，并对违反合同的行为予以处罚。此外，应要求公司开展人权尽职调查，以确定、预防、减轻和说明它们如何应对其活动对人权的不利影响。

47. 根据《联合国反腐败公约》第十二条第 2 款(c)项，缔约国承诺采取措施增进私营实体透明度，包括酌情采取措施鉴定参与公司的设立和管理的法人和自然人的身份；瑞典分享了其公司注册办事处的信息，该办事处负责处理若干公司和协会登记册，其中包含公司或协会董事会成员的信息以及其他信息。例如，交易登记册包含公司成员(包括法人或自然人)的信息。另一方面，受益所有人登记册载有瑞典法律实体、在瑞典经营的外国法律实体和居住在瑞典并管理信托或类似法律结构的自然人的受益所有人的信息。两个登记册都是公开的。

48. 根据《联合国反腐败公约》第十二条第 3 款，缔约国承诺采取措施维护账簿和记录保存、财务报表披露以及会计和审计标准。瑞典强调私营部门必须遵守审计准则，并提请注意《国际审计准则》和欧洲联盟会计指令。瑞典还提供了关于特定规模的实体编写的可持续性报告的信息；这些报告包含关于行动后果的信息，包括有关人权和反腐败问题的信息。

49. 根据《联合国反腐败公约》第十三条，缔约国承诺促进社会积极参与预防和打击腐败。毛里求斯强调了社会、弱势群体和腐败受害者参与的重要性。安曼人权研究中心强调必须保护倡导反腐败措施的人权维护者。该研究中心表示，许多国家镇压人权活动人士，故意削弱民间社会，从而使政府内部腐败现象持续存在。因此，至关重要的是，各国应提供让民间社会运作的空间，并允许信息和言论自由。在理事机构内部缺乏问责制的情况下，公民和民间社会组织提供监督。安曼中心特别感到关切的是，将诽谤国家定为刑事犯罪、威胁记者、封锁国内外网站以及对民间社会组织施加压力，包括通过控制其内部事务来施加压力。斯洛伐克国家人权中心报告了斯洛伐克透明基金(Fund for Transparent Slovakia)的情况，这是一个有 20 多名成员的私营部门倡议，为监督组织筹集资金以打击腐败。塞尔维亚提供了关于提高记者安全水平的合作协议和措施的信息。

F. 预防洗钱的措施(第十四条)

50. 根据《联合国反腐败公约》第十四条，缔约国承诺采取措施防止洗钱。萨尔瓦多强调，它努力通过一项新的预防、控制和惩治资产清洗的特别法律，以期使现有法律框架适应最新的国际标准和当前的犯罪活动。欧洲联盟提请注意其反洗钱规则的改革、设立银行账户信息受益所有权登记册、加强监督合作以及拓展高风险第三国的列名标准。

51. 菲律宾进行了一次国家风险评估，以评估该国洗钱和相关上游犯罪(包括贪污和腐败)的总体风险，并分析不同公共部门和实体进行洗钱和资助恐怖主义的风险。危地马拉还强调了开展腐败风险评估的重要性。

五. 定罪和执法

52. 毒品和犯罪问题办公室提请注意有些国家在量刑实践中对人权的挑战，在这些国家，被判犯有某些腐败罪行的人可能面临死刑。根据《联合国反腐败公约》第三十条第 1 款，缔约国应当根据罪行的严重性对实施腐败犯罪进行制裁。虽然《公约》第六十五条第 2 款允许缔约国采取比《公约》的规定更为严格或严厉的措施，但这种制裁不应影响生命权并禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。人权事务委员会在其关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)中解释道，对《公民及政治权利国际公约》接受可判处死刑的“最严重罪行”的表述必须进行严格解读，只适用于涉及故意杀人的极其严重的罪行。委员会还声称，经济和政治罪行(如腐败)虽然性质严重，但在《公民及政治权利国际公约》第六条的框架内，绝不能成为判处死刑的依据。因此，对腐败罪行废除死刑或至少暂停执行死刑是一种良好做法。

53. 若干提交材料包含关于刑法和刑事诉讼法改革的信息。若干国家还分享了关于待审和审结的刑事案件数量的信息。斯洛伐克国家人权中心强调指出，对知名度高的犯罪者缺乏制裁以及由此产生有罪不罚现象是反腐败斗争中的一大挑战。

54. 根据《联合国反腐败公约》第三十条第 2 款，各缔约国承诺采取措施以建立或者保持这样一种适当的平衡：即既照顾到为公职人员履行其职能所给予的豁免或者司法特权，又照顾到对腐败罪行进行有效的调查、起诉和判决的可能性。人权分析和研究中心与国际人权网络在这方面建议取消腐败案件中的议员豁免权，并允许传唤总统的可能性。

55. 透明度还体现在对证人、专家、受害者以及举报涉及根据《联合国反腐败公约》确立的犯罪的事实的人员提供保护(第三十二和第三十三条)。若干提交材料载有关于旨在保护举报人免遭报复的适用法律和法规的信息。例如，欧洲联盟分享了关于保护举报人的指令的信息。该指令及其实施条例保证了对举报违反欧盟法律行为的举报人提供高度保护。它建立了向组织和公共当局举报的安全渠道，并保护公共和私营部门的举报人免受广义上的报复。格鲁吉亚报告称，其修订了法律，以加强对举报人的保护。而且，其公务员事务局开展了一项广泛的方案，以提高公务员对举报人条例及其权利的认识。此外，开发了一个名为“红色按钮”的软件程序，以便秘密举报指称的不当行为。

56. 斯洛伐克国家人权中心提到一项新法律(第 54/2019 号法案), 该法律将举证责任转移给雇主, 拓展了举报人的法律定义, 并设立了一个办事处负责保护那些举报反社会活动的人员。

57. 根据《联合国反腐败公约》第三十六条, 缔约国承诺确保设有一个或多个机构或者安排了人员专职负责通过执法打击腐败。拉脱维亚介绍了其预防和打击腐败局所做的工作。它强调, 该局的任务是监督政治组织(政党)和相关协会遵守财务条例的情况, 并检查遵守具体限制的情况。该局还确保遵守一般法律原则、人权、公众参与和获取关于行政、政策和立法举措的信息。为了确保民间社会的参与, 该局局长设立了一个公共咨询委员会, 有 20 个民间社会组织的代表参与。

六. 国际合作

58. 在国际合作的背景下, 将人权纳入反腐败工作也可能面临挑战。在引渡(《联合国反腐败公约》第四十四条)和司法协助(《公约》第四十六条)请求中, 必须维护人权保障。特别是, 必须保证不驱回原则。¹⁵ 禁止各国将个人引渡到有充分理由认为此人将面临不可弥补的伤害风险的另一国, 包括迫害、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇, 公然剥夺公平审判权或死刑。

59. 在《联合国反腐败公约》第五十条背景下也可能出现挑战, 该条涉及特殊侦查手段, 如使用控制下交付、电子或其他监视形式和特工行动。《公约》缔约国会议在第 8/2 号决议中根据在执行《公约》第三章和第四章方面吸取的经验教训, 批准了一套无约束力建议和结论。已确定的良好做法包括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(CAC/COSP/2019/3)。

60. 若干提交材料包含关于反腐败的双边和多边合作协定的信息。例如, 厄瓜多尔提到其与智利签署的谅解备忘录。此外, 厄瓜多尔还设立了一个国际反腐败专家委员会。

61. 萨尔瓦多表示, 其已与美洲国家组织签署了一项合作协议, 就在萨尔瓦多建立一个打击有罪不罚现象国际委员会的先遣团事宜进行合作。该委员会成立后, 将支持、加强并配合萨尔瓦多负责预防和调查腐败行为和其他相关犯罪以及惩罚责任人的机构。

62. 若干提交材料提到与国际组织的合作以及批准国际反腐败文书, 如《联合国反腐败公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《非洲联盟预防和打击腐败公约》、《西非国家经济共同体反腐败议定书》、《欧洲委员会反腐败刑法公约》及其附加议定书、《关于打击国际商业交易中行贿外国公职人员行为的公约》和《美洲国家反腐败公约》。提交材料还强调了必须落实执行情况审查机制的建议, 这些机制包括反腐败国家集团、经济合作与发展组织(经合组织)国际商业交易中的贿赂问题工作组和《联合国反腐败公约》缔约国会议执行情况审查组。例如, 萨尔瓦多强调指出, 在对《联合国反腐败公约》第三章和第四章进行审查之后提出了关于改革其《刑法典》、《刑事诉讼法》和《法人犯罪刑事责任法》

¹⁵ 例如, 见联合国《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第三条。

的提案。另一些代表团提请注意毒品和犯罪问题办公室等专门组织提供的技术援助以及与其合作的重要性。欧洲联盟报告设立了欧洲检察官办公室，以负责调查和起诉 22 个参与成员国中影响欧洲联盟预算的欺诈、腐败和洗钱等罪行。欧洲联盟还提到了其反腐败经验分享方案，该方案为反腐败工作者提供了一个论坛，以便从其他成员国的立法、体制和政策改革中获得启示。危地马拉报告了其于洪都拉斯的双边合作情况，并提到它已邀请洪都拉斯税务局分享信息，以便学习其行政和技术做法。

63. 瑞典强调必须开展多边努力并以坚定的政治承诺来支持多边努力中产生的反腐败举措。在这方面，瑞典强调了《2030 年可持续发展议程》，特别是关于加强机构的可持续发展目标 16 和关于减少国家间不平等的目标 10。它还提到《亚的斯亚贝巴行动议程》、《联合国反腐败公约》、经合组织《关于打击国际商业交易中行贿外国公职人员行为的公约》、20 国集团反腐败工作组、欧洲委员会《反腐败刑法公约》和欧洲委员会《反腐败民法公约》。瑞典强调了私营部门在执行《2030 年议程》方面的作用。此外，它通过强化税务和审计当局等机构，支持伙伴国家打击腐败。瑞典还支持金融行动特别工作组的培训和研究所努力协助发展中国家的公务员设计反洗钱系统。还提到了开放政府伙伴关系和采掘业透明度倡议等。

64. 人权分析和研究中心与国际人权网络建议国际合作打击腐败，包括优先保护人权。他们还建议利用普遍定期审议等人权机制和程序，促进技术援助，并报告腐败对享受人权的不良影响。

65. 在哥伦比亚，人权高专办与一家国际金矿公司合作，在地方层面确定和应对人权挑战。通过多年期伙伴关系，人权高专办和该公司对埃尔巴格莱市的人权状况进行了全面调研，使人们进一步认识到亟需改善教育和医疗保健服务。人权高专办和该公司共同努力建立了社区参与市级决策的机制，揭示了腐败对人权的不良影响，加强了公共决策的透明度和问责制，并强化了民间社会在公共资源分配中的作用。

七. 资产的追回

66. 获得有效补救是人权法(例如，见《公民及政治权利国际公约》第二条第三款、《工商企业与人权指导原则》中的原则 25 以及《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》)和《联合国反腐败公约》(例如，见第三十二条、第三十四和第三十五条、第五十三条(b)项以及第五十七条第 3 款(c)项)的一项基本原则。

67. 如上文关于一般性意见的第二节所述，除了敲诈勒索案件之外，很难确定腐败的直接受害者。毒品和犯罪问题办公室强调指出，《联合国反腐败公约》各缔约国在确定受害者及其赔偿参数方面存在很大差异，各缔约国对侵犯人权行为与腐败案件之间联系的看法也存在很大差异。在最近一份关于依照《公约》确定并赔偿所有不同类型受害人的最佳做法，以及有关第三方的难题及其对第五章下资产追回的影响的说明中，强调了国家以及法人和自然人都有寻求赔偿的可能性(CAC/COSP/WG.2/2019/5, 第 3 段)。还指出，腐败可能直接使人受到伤害，但也可能对整个社会产生不利影响，在这方面，社会损害的概念存在于一些法域，允许对公共利益损害进行赔偿(同上，第 9 段)。

68. 在资产非法增加罪(《联合国反腐败公约》第二十条)、在没收程序中要求罪犯证明所指称的犯罪所得或其他应予没收的财产的合法来源的可能性(第三十一条第 8 款)以及不经过刑事定罪而没收财产(第五十四条第 1 款(c)项)方面可能会出现挑战,在没有足够的程序保障的情况下,可能与“法无明文不为过失”的原则、无罪推定、免于自证其罪的权利和财产权相冲突。在这方面,毒品和犯罪问题办公室强调,有必要保留资源,将其归还合法所有者或赔偿受害者,同时通过适当管理资产确保无辜嫌疑人能够按照恢复原状原则重新获得其资产。

69. 欧洲联盟提请注意一项新指令,该指令便利金融信息和其他信息的获取和交流,并改善执法机关与金融情报部门之间以及此类情报部门与情报部门之间的合作。该指令旨在加快对严重和有组织犯罪的财务调查,并使资产追回办公室和其他主管当局能够直接进入欧洲联盟所有成员国都必须建立的国家中央银行账户登记册或数据检索系统。

八. 结论和建议

70. 腐败对享受人权的不良影响现已得到广泛承认,联合国人权机制越来越多地提出腐败是实现人权的障碍,也是侵犯和践踏人权的潜在原因。

71. 各国义务最大限度利用现有资源以实现所有人权,包括经济、社会和文化权利,打击腐败的义务是该义务的一部分。这就要求采取适当举措,防止、制止和纠正这种侵权行为。

72. 各人权机制日益将腐败问题列入其与各种国际人权条约缔约国互动对话时使用的问题清单。它们定期通过结论并向受审议国提出建议,建议它们有必要解决腐败问题,并在结论和建议中包含各国在这方面应采取的具体措施。

73. 各国要求人权高专办就腐败相关问题提供咨询意见,包括就落实人权机制的建议提供咨询意见。人权高专办正在建设能力,支持各国从人权视角打击腐败,并在其 2018-2021 年管理计划中将腐败确定为一个“前沿问题”。¹⁶

74. 虽然关于打击腐败的国家战略和关于维护人权的国家战略通常是分开制定的,但人们日益认识到可以用整体方式来考虑这两个问题。

75. 反腐败工作与促进和保护人权工作相辅相成。应该以相互促进的方式开展这两项工作,利用它们的比较优势并尽量减少各自的限制。两项工作都应有助于促进善政的更广泛战略。呼吁各国遵循参与、包容、透明、问责、诚信、正直和法治等核心善治原则,同时打击腐败和保护人权。

76. 独立的人权机制和反腐败机构应考虑在各自的工作中分析腐败与人权之间的联系。

77. 人权理事会咨询委员会(A/HRC/28/73, 第 52-54 段)以及酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员(A/HRC/40/59, 第 76 段)建议理事会考虑设立一个关于腐败和人权的专题特别程序任务,并将对腐败和人权的审查明确纳入普遍定期审议和理事会的申诉程序。

¹⁶ 人权高专办,“2018-2021 年联合国人权管理计划”(日内瓦,2018 年),第 44-45 页。

78. 人权理事会不妨考虑对全面审查腐败和人权过程中产生的具体问题进行研究，例如研究国家人权机构在反腐败斗争中的作用。

79. 秘书长设立了一个腐败问题全球工作队，以便联合国形成对腐败问题的共同立场。鉴于反腐败工作和保护人权的工作相互促进，人权必须牢牢植根于这一共同立场。

80. 大会决定 2021 年上半年就预防和打击腐败面临的挑战和措施及加强国际合作问题举行一次大会特别会议(第 73/191 号决议，第 1 段)。呼吁会员国确保维也纳、日内瓦和纽约政府间进程之间的政策协调一致，并确保特别会议产生的政治宣言牢牢植根于人权。
