



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
28 August 2017
Chinese
Original: English

增进《联合国反腐败公约》下国际合作专家会议

2017年11月6日和7日，维也纳

临时议程*项目6

联合国毒品和犯罪问题办公室

促进国际合作的工具和服务

增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议任务授权执行进展情况

秘书处的说明

一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第6/4号决议中除其他外邀请会员国在可行情况下继续自愿向秘书处提供与腐败有关民事和行政诉讼的信息，以便不仅确定可就此类诉讼提供的协助的范围，也提供与实施《公约》第五十三条有关良好做法和手段的信息，也请秘书处继续收集并传播此类信息，为此除其他外向缔约国会议及其相关附属机构提交报告，包括就技术援助需要和提供此类援助的机制提出建议，并且在具备资源的情况下编写研究报告，查明促进在该事项上合作的最佳做法和方式。
2. 缔约国会议在同一项决议中还吁请会员国酌情告知秘书处指定担任利用民事和行政诉讼反腐败包括国际合作事宜联络点的官员或机构，还请秘书处收集此类信息并提供给所有缔约国，并就此事项向缔约国会议及其相关附属机构汇报。
3. 在2016年11月17日和18日于维也纳举行的第五次增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议上，专家会议建议缔约国继续向秘书处提供关于《公约》第四章实施情况的信息，以便秘书处扩大对依据《公约》进行的国际合作中的挑战的分析工作，并在适当程度上与秘书处其他相关部门分享这一工作的成果。
4. 专家会议还建议，缔约国应继续与秘书处分享关于国家机关处理和跟踪引渡请求和司法协助请求所用的电子工具和系统的信息，以供进一步传播。专家会议还建议秘书处应探讨是否可能在国家中央机关在线名录下创建一个独立部分，载列根据

* CAC/COSP/EG.1/2017/1。



《公约》第四十四条准予引渡的要求和程序的信息。此外，建议专家会议今后的工作应更多侧重于《公约》第四十四条的实施工作。

5. 本说明系根据缔约国会议第 6/4 号决议所载任务授权和专家会议的建议而编写。此外，本报告还载有关于秘书处在《公约》规定的国际合作领域开展的技术协助和其他活动的信息。

6. 为便于履行上述任务授权，秘书处编拟了一份调查问卷草案，请缔约国提供信息，说明它们在请求和提供与腐败罪有关民事和行政事项调查和诉讼方面的援助时遇到的实际问题，以便秘书处根据这些信息编写一份研究报告，以按照缔约国会议第 6/4 号决议的要求查明促进在此事项上合作的最佳做法和方式。秘书处在 2016 年 11 月 17 日和 18 日于维也纳举行的专家会议上分发了该调查问卷草稿。会议期间，专家们就如何进一步改进该调查问卷提出了建议，秘书处在编拟调查问卷定稿时考虑到了这些建议。

7. 秘书处于 2017 年 1 月 17 日向会员国发出一份普通照会，并于 2017 年 5 月 8 日发出一份催复普通照会，以就上述问题向《反腐败公约》缔约国征求信息。这两份普通照会载有调查问卷定稿，以及拟由与腐败有关利用民事和行政诉讼国际合作事宜国家联络点填写的表格。

8. 截至 2017 年 8 月 21 日，有 37 个会员国作出答复。

9. 秘书处在关于为侦查根据《联合国反腐败公约》确立的犯罪开展民事和行政诉讼国际合作的说明（CAC/COSP/2017/2）中概要介绍了收到的载有实质性信息的所有答复。

10. 2017 年 3 月 14 日，秘书处分发了一份普通照会，以期向会员国收集关于国际合作领域使用案件管理系统软件程序的信息。秘书处在题为“数据收集，以及有效案件管理系统的存在：分享国内使用的现有软件程序方面的信息”会议室文件（CAC/COSP/EG.1/2017/CRP.1）中对会员国提供的答复作了详细分析。

11. 2017 年 6 月 13 日，秘书处向会员国分发了另一份普通照会，鼓励缔约国继续更新和（或）提供国家主管机关在线名录中各类机关的信息，这些机关包括司法协助事宜中央机关、引渡事宜中央机关、预防事宜机关、资产追回事宜联络点、利用民事和行政诉讼国际合作事宜联络点。

12. 秘书处还继续扩大对依据《公约》进行的国际合作中的挑战的分析工作，并在这一领域提供和协调多项技术援助活动。

13. 下文概要介绍在分析会员国为回应上述请求提供的信息之后得出的主要观点，并介绍了秘书处为履行上述任务授权开展的其他活动。

二. 为侦查根据《联合国反腐败公约》确立的犯罪开展民事和行政诉讼国际合作

14. 就民事和行政诉讼提供信息的程度有很大差异。虽然有几个国家提供了全面的信息，涵盖普通照会述及的所有方面（即关于国际合作背景下民事和行政诉讼的信息，关于与实施《公约》第五十三条有关的做法和工具的信息，以及关于利用民事和行政诉讼反腐败事宜联络点的信息），但有些国家只提供了有限的信息，有些国

家则告知秘书处，它们手头没有关于与腐败有关的民事和行政措施的信息。鉴于上述秘书处说明（CAC/COSP/2017/2）已载列所收到答复的摘要，以下简短分析侧重于这些答复的实质内容。

15. 关于实施《公约》第五十三条，各国普遍报告说，只要它们与国内法律诉讼中任何其他参与方一样在相关诉求中有着直接利益，它们是可以参加法院诉讼的。

16. 截至 2017 年 8 月 17 日完成的第二周期审议提出的意见也证实了这一点。一般来说，外国在缔约国的国内法中被视为法人。因此，国家有权在国内法院提起民事诉讼并寻求获得补偿或损害赔偿。不过，未就与实施第五十三条有关的良好做法提供任何信息。

17. 一般请求提供的援助类别包括收集证据和证词；获得银行记录；采取防范措施；辨认、追查、冻结、扣押和没收资产；传递程序性文书；以及承认判决。

18. 各国报告说，执行与民事和刑事诉讼有关协助请求方面普遍性挑战包括，不熟悉请求国国内的民事和行政程序，拒绝接受通过协调刑事事项合作所用渠道以外渠道提出的请求，或者由于没有针对嫌疑人的未审结案件而予以拒绝。此外，还提到与翻译有关的问题和执行请求方面程序上的拖延。一些国家报告说，在执行收到和发出的请求方面没有遇到任何挑战。

19. 各国提出了旨在促进利用民事和行政诉讼反腐败方面的合作的一些措施。例如，建议各国可考虑就与相关国际公约有关的所有事项指定单一的中央机关，以使合作更加有效。建议采取的其他措施包括如下内容：

(a) 吁请各国确保请求国或被请求国所请求或要求的保密性，以避免给调查腐败犯罪造成潜在的不利影响；

(b) 各主管机关可以努力实施《公约》第四十三条，并拓宽就腐败案件开展合作的可能性，与此同时，可以突出缔约国会议第 6/4 号决议实施工作的重点，以使程序更加有效；

(c) 编制一份执法机关或司法机构一级开展国际合作指南。这类指南可以议定书的形式附于《公约》之后；

(d) 加强提高认识和能力建设活动，除其他外，为主管机构的监管者和负责国际合作的官员举办量身定制的培训。还建议可以编制以《公约》的要求和普遍公认的人权标准为基础的证据出示国际标准；

(e) 加强司法机构间信息共享和交流及促进联络点间对话的平台，以确保可以共享紧急请求和进行持续对话，处理与不了解法律和程序要求从而可能妨碍及时执行请求有关的问题；

(f) 在相互间补充协议的基础上，一个联络点直接向另一联络点发送请求，而不是经由外交渠道，以确保效率。

20. 会员国的答复就各国采取什么办法，处理与腐败有关民事和刑事事项国际合作提出了有益的深刻见解。然而，半数以上缔约国没有作出答复，因此，需要有更多的信息，才能更好地了解使用此类办法的情况。缔约国正在进行《公约》实施情况审议工作，特别是收集实施《公约》第五十三条的良好做法，很有可能通过这项工作会收集到此类信息。

21. 作出答复的多数国家对国际合作背景下利用民事和行政措施经验有限。只有少数几个国家报告在利用这类措施，往往是在提出协助请求方面具有广泛经验。在这些国家中，拥有处理行政措施的经验的国家要多于处理民事措施的国家。

22. 一些国家还报告说，它们将《公约》作为提出请求的法律依据。

23. 重要的是，提供信息的多数国家都愿意在需要时就这些事项进行合作。各国愿意为与腐败有关民事和行政措施国际合作事宜指定联络点，并就加强这些事项上的合作提出了许多有益的建议，这些即是证明。

三. 国家主管机关在线名录

24. 在第五次增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议上，专家们建议缔约国应继续更新关于《公约》所要求的司法协助事宜中央机关的信息、关于作为良好做法的引渡的信息，以及关于秘书处维护的《公约》下国家主管机关在线名录所载的资产追回事宜国家联络点的信息（见 www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html）。专家们还吁请秘书处探讨是否可能在在线名录下创建一个独立部分，载列根据《公约》第四十四条提供引渡的要求和程序的信息。此外，鼓励缔约国自愿向秘书处提供利用民事和行政诉讼反腐败事宜指定联络点的信息。

25. 根据这些建议，秘书处在该在线名录下新开发了两个单独的部分：一个涉及引渡事宜中央机关，包括关于提供引渡的要求和程序的信息，另一个涉及利用民事和行政诉讼事宜联络点。

26. 如上文所述，秘书处还于 2017 年 6 月 13 日向会员国发出一份普通照会，请求就新的机关类别提供信息，这些机关即引渡事宜中央机关和利用民事和行政诉讼国际合作事宜联络点，并鼓励缔约国继续更新和（或）提供关于司法协助事宜中央机关、预防事宜机关和资产追回事宜联络点的信息。几个缔约国答复了该普通照会所载的请求，收到的所有信息随后已录入在线目录。

27. 截至 2017 年 8 月，该目录中载有关于以下方面的信息：

- (a) 128 个缔约国司法协助事宜中央机关；
- (b) 108 个缔约国预防事宜机关；
- (c) 76 个缔约国资产追回事宜联络点；
- (d) 15 个缔约国引渡事宜中央机关；以及
- (e) 28 个缔约国利用民事和行政诉讼国际合作事宜联络点。

四. 关于电子工具和系统的信息

28. 在第五次增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议上，与会者强调了国际合作领域数据收集以及存在有效的案件管理系统的重要性。在这方面，鼓励就国内使用的现有软件程序交流信息。如这次会议的报告（见 [CAC/COSP/EG.1/2016/2](http://www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html)，第 38 段）所指出，会议请秘书处促进这种信息交流。

29. 基于该任务授权，秘书处于 2017 年 3 月 14 日分发了一份普通照会，以期向会员国收集关于国际合作领域使用案件管理系统软件程序的信息。

30. 关于所用调查问卷和从会员国收到的答复的详情载于题为“数据收集，以及有效案件管理系统的存在：分享国内使用的现有软件程序方面的信息”的会议室文件（[CAC/COSP/EG.1/2017/CRP.1](#)）。

五. 与《联合国反腐败公约》下国际合作有关的技术援助和其他活动

31. 毒品和犯罪问题办公室继续在区域和国家两级提供能力建设和咨询服务，并积极参加旨在协调缔约国之间国际合作的大小会议。这些活动的详情见秘书处关于支持实施《联合国反腐败公约》提供技术援助的说明（[CAC/COSP/2017/3](#)）。

32. 此外，毒品和犯罪问题办公室继续提供与资产追回有关的技术援助，这项工作经常与在《公约》基础上开展国际合作相关技术需要相重叠。有关这些技术援助活动的详细介绍载于资产追回问题工作组任务授权执行进展情况报告（[CAC/COSP/2017/6](#)）。

33. 秘书处更新了题为“《联合国反腐败公约》实施状况：刑事定罪、执法和国际合作”的研究报告。正如提交缔约国会议的研究报告概要（[CAC/COSP/2017/10](#)）所解释，该研究报告全面分析了截止报告起草时作为实施情况审议机制第一周期的一部分，被审议的 156 个缔约国实施《公约》第三章（刑事定罪和执法）和第四章（国际合作）的情况。具体而言，研究报告：(a)查明并描述了实施上述章节的趋势和模式，重点关注系统的或者若有可能也关注区域的共性和差异；(b)一方面强调成功经验和良好做法，一方面突出实施方面的挑战，并介绍了被认为值得注意或可说明缔约国立法和做法的一系列实施方面的例子；(c)概述了新出现的对《公约》的理解和审议过程中遇到的分歧。

34. 最新的研究报告尤其提及，关于国际合作的《公约》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》，而且其中许多条款具有自动执行的性质。许多国家还介绍了因在国际合作相关问题上的长期实践而在这一领域积累的经验。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，许多审议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为了解释双重犯罪要求。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。

35. 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（或）技术专长有限。审议还突出表明，对《公约》所规定的一些机制使用不多。例如，很少有国家在引渡中直接将《公约》用作独立的法律依据，而使用刑事诉讼移交作为一种国际合作的方式的国家似乎更少。

六. 结论和建议

36. 缺乏全面信息严重影响对缔约国之间就与腐败有关的民事和行政措施开展合作的研究。令人遗憾的是，尽管数次催复，只有不到半数缔约国提供了相关信息。尽管如此，收到的答复还是反复提到某些问题，专家们似宜进一步重点讨论这些问题。特别是，各国强调，保护在执行民事和行政措施司法协助请求期间提供信息的机密性是需要进一步考虑的议题，包括通过传统刑法援助渠道提供的信息。

37. 鉴于缔约国就现有国际合作领域案例管理系统软件程序提供了多种答复，专家会议似宜就报告的哪些良好做法值得进一步研究向秘书处提供进一步的指导意见。

38. 专家会议还似宜就正在编制国家主管机关在线目录一事向秘书处提供进一步的建议。

39. 最后，鉴于关于《公约》实施状况的最新研究报告所载的意见，专家会议似宜讨论对《公约》所规定的一些机制使用有限的原因，如直接将《公约》用作引渡的法律依据。