联合国反腐败公约缔约国会议

Distr.: General
27 September 2019
Chinese
Original: English

第八届会议
2019 年 12 月 16 日至 20 日，阿布扎比
临时议程*项目 6
国际合作

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活动的进展情况

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

秘书处的说明

一. 导言

1. 在 2015 年 11 月 2 日至 6 日于俄罗斯联邦圣彼得堡举行的第六届会议上，缔约国会议通过了题为“在《联合国反腐败公约》框架内通过国际合作等途径增进利用民事诉讼和行政诉讼打击腐败”的第 6/4 号决议。

2. 在该决议中，缔约国会议邀请会员国在可行情况下继续自愿向秘书处提供资料，说明与腐败有关的民事诉讼和行政诉讼的情况，不仅是为了报告与实施《公约》第五十三条有关的良好做法和手段，也是为了确定可就此类诉讼提供的协助的范围，还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报告，包括报告关于技术援助需要和此类援助提供机制的建议，并且在具备资源的情况下编写研究报告，指明促进在该事项上合作的最佳做法和方式。

3. 缔约国会议在同一项决议中还吁请会员国酌情向秘书处告知指定担任利用民事诉讼和行政诉讼打击腐败事项（包括开展国际合作）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。

4. 秘书处根据这些任务授权，继续酌情收集有关指定担任利用民事诉讼和行政诉讼打击腐败事项（包括开展国际合作）联络点的官员或机构的信息。

* CAC/COSP/2019/1。

请回收

5. 缔约国会议在第 7/1 号决议中欣见第六次增进《公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的建议，并决定该会议应继续开展工作，主要在以下方面交流有关最佳做法和挑战的信息，即与腐败案件有关的民事诉讼和行政诉讼中的国际合作，以及为保护在协助刑事、民事和行政措施时所提供信息的机密性而可能采取的措施。

6. 在该决议中，缔约国会议请秘书处在现有资源范围内，继续收集关于在不适用双边和区域安排的情况下将《公约》用作司法协助的法律依据的统计数据或其他相关信息，并酌情依据国内法律制度收集关于民事诉讼和行政诉讼及资产追回的统计数据和相关信息，并向缔约国会议提供此类信息。

7. 本说明旨在向缔约国会议通报秘书处为执行第 6/4 号和第 7/1 号决议所载关于收集和分析与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作相关信息的任务授权而采取的行动。

8. 为了促进执行第 7/1 号决议所载任务授权，秘书处分别于 2018 年 2 月和 12 月向缔约国发出普通照会，以获取相关信息。

9. 各缔约国所提供信息的范围各不相同。下文概述了从缔约国收到的载有实质性信息的所有答复。

二. 与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作，以及为保护在协助刑事、民事和行政措施时所提供信息的机密性而可能采取的措施

10. 本节概述了各缔约国提交的对上述普通照会所载请求的答复，该照会请求提供与腐败案件有关的民事诉讼和行政诉讼中的国际合作这一领域的最佳做法和挑战相关信息，并请求提供建议，阐述当相关事项在被请求国经由刑事诉讼审理时，可能采取哪些措施以便对请求国与腐败案件有关的民事和行政诉讼所需的信息予以保密。

11. 阿尔及利亚报告称，没有处理过包括民事或行政诉讼在内的国际司法合作案件，因为这类案件是通过刑事诉讼处理的。

12. 阿根廷强调指出，该国在与腐败案件有关的民事和行政诉讼国际合作方面的经验有限；但如果所涉行为应受民事处罚，而且不可能启动刑事诉讼，那么该国可在民事诉讼方面提供协助。

13. 澳大利亚强调，根据该国司法协助办法，该国仅可提供刑事诉讼方面的协助。

14. 中国建议请求方在其协助请求中列入对信息保密的保证。

15. 哥伦比亚报告称，该国总检察长办公室在与腐败有关的民事和行政诉讼国际合作方面的经验有限或没有经验。尽管如此，该国建议即使所涉行为应经由刑事诉讼审理，各国仍可就行政和民事事项提供协助。该国强调被请求国必须遵守《公约》规定的保密规则。

16. 丹麦报告称，该国在与腐败案件有关的民事和行政诉讼国际合作方面的经验有限或没有经验。

17. 埃及报告称，《民法》和《民事和商事诉讼法》的一般条款允许外国或任何自然人或法人提起民事诉讼，要求赔偿损失。依据其管辖规则，埃及法院接受所有受影响的外国实体提起的所有民事诉讼。该国还报告称，民事法院通过的外国判决可在埃及得到承认和执行。如果在国外实施的行为构成刑事犯罪，可以根据洗钱立法提交报告，以便在埃及调查相关事件。

18. 希腊指出，在与腐败案件有关的民事诉讼方面，该国既有作为请求国的经验，也有作为被请求国的经验，所涉协助类型包括收集证据和证词、请求提供银行记录相关信息和传达程序性法令。但是，《公约》没有被用作提出这些请求的法律依据。

19. 伊拉克表示，通过适用的法律和外交渠道，在与腐败相关的民事和行政诉讼方面开展了国际合作，并实施了保护信息机密性的措施。此外，相关机关对国际合作范围内的信息完全保密。

20. 肯尼亚报告称，在过去六年内，该国已通过与腐败有关的民事诉讼国际合作提出了一项司法协助请求。该国在同一时期未曾提交或收到任何涉及腐败案件相关行政诉讼的请求。若收到此类请求，该国将通过外国判决执行机制处理所涉事项。该国一直且一定会对请求和所提供材料予以保密，但请求所列的刑事事项披露以及请求国另行授权的情况除外。肯尼亚在其提出的所有请求中均列明保密条款，并建议，除非另有要求，司法协助请求应包含此类条款，以确保刑事调查和民事诉讼不受侵犯。为保护机密性，各国还应制定程序，确保相关机关的工作人员保持高专业标准。

21. 大韩民国建议在提交请求时把保密性明确列为一项要求，以此作为一项措施，用以保护在协助开展刑事、民事和行政措施时所提供信息的保密性。

22. 科威特报告称，该国可根据《公约》条款对等提供司法协助。此外，该国可执行与民事和行政程序国际合作有关的《公约》条款，因为这些条款符合其国家立法。关于所提供信息的机密性，科威特表示各方应进行充分协调和磋商。此外，可根据《公约》编制各国可适用的规则和措施的示范指南手册，以确保民事和行政诉讼相关信息的机密性。

23. 立陶宛报告称，在所涉行为仅应受到行政处罚并且不可能启动刑事诉讼的情况下，该国可以在行政事项上提供协助。

24. 挪威报告称，该国在与腐败有关的民事和行政诉讼国际合作方面的经验有限。

25. 巴基斯坦报告称，所有腐败相关案件均依据刑事诉讼审理，随后的民事诉讼被视为刑事诉讼。巴基斯坦未曾发出或收到任何涉及与腐败案件有关的民事或行政诉讼的请求。但在一些刑事诉讼相关请求中，部分内容后来转变成了民事和行政诉讼。当相关事项在被请求国经由刑事诉讼审理时，主要由请求国对民事和行政诉讼所需信息进行保密。

26. 葡萄牙报告称，未发现任何与涉及适用《公约》的案件相关的民事和行政诉讼国际合作案件。

27. 罗马尼亚指出，该国在实践中仅提供刑事诉讼方面的司法协助。

28. 沙特阿拉伯报告称，该国承认旨在加强国际合作和资产追回的民事和行政措施。外国行政决定若得到相关司法命令的支持，则可在该国国内执行。

29. 泰国报告称，总检察长作为中央机关，仅可就刑事事项提供协助。但是，如果其他协助请求与刑事诉讼有关，则该中央机关将考虑尽可能在国家法律允许的范围内提供协助。因此，该国建议，如有可能，发出请求的机关在通过适当渠道提交请求之前，与接收请求的中央机关进行磋商。

30. 美利坚合众国指出，《公约》没有强制要求缔约国在行政和民事诉讼方面提供协助。虽然某些非法活动可通过特定民事或行政诉讼得到有效处理，但大多数国家主要通过刑事司法程序或辅助程序处理腐败问题。尽管如此，在已开展相关刑事调查或诉讼的情况下或所涉行政机构寻求协助以确定是否进行刑事转介时，美国仍提供了民事和行政诉讼方面的协助。在可能的情况下，美国可提供无需强制行动的协助。此外，即使当该国中央机关因为不牵涉刑事诉讼而无法提供协助时，其也经常把外国机关转介至其他可提供协助的机关。关于刑事和民事调查相关请求的机密性，大多数双边条约和《公约》允许请求方提出保密要求（执行请求的必要情况除外），而且被请求国须遵守此类要求，或告知请求国其无法遵从。

三. 在民事和行政诉讼利用方面开展国际合作的联络点和在民事和行政诉讼方面使用《联合国反腐败公约》作为法律依据

31. 根据惯例，秘书处继续更新国家主管机关在线名录。截至 2019 年 9 月 10 日，该名录收录了 32 个缔约国的在民事和行政诉讼中开展国际合作的联络点相关信息。

32. 截至 2019 年 9 月 10 日，秘书处尚未收到关于酌情依据国内法律制度在民事和行政诉讼中将《公约》用作法律依据的情况的全面信息。但是，鉴于已有 32 个缔约国将其在民事和行政诉讼利用方面开展国际合作的联络点通知秘书处，那么很可能这些国家也能够以《公约》为法律依据展开此类合作。

四. 初步意见

33. 应当指出，只有不到半数的缔约国按照请求提供了信息。因此，为更好地了解国际合作背景下利用民事和行政措施打击腐败的情况，需要有更多信息。此类信息很可能通过正在展开的对缔约国实施《公约》第五章（资产追回）情况的审议加以收集。

34. 根据现有信息，作出答复的大多数国家似乎在国际合作背景下利用民事和行政措施的经验有限。只有少数几个国家报告在利用这类措施方面具有广泛的经验。

35. 报告称在民事和行政事项相关国际合作方面具有经验的国家中，仅有极少数把《公约》作为提出请求的法律依据。

36. 主要挑战似乎在于对此类协助不够熟悉，并且不愿意在传统的刑法协助渠道之外接受和处理这类请求。

37. 在相关事项在被请求国经由刑事诉讼处理的情况下，关于请求国与腐败案件有关的民事和行政诉讼所必需之信息的保密问题，缔约国指出，可能的一种解决办法是请求国向被请求国提供对此类信息予以保密的明确保障或保证。这种方法似乎也符合《公约》和公认的国际惯例。

五. 结论和建议

38. 缔约国会议似宜就执行其涉及与腐败犯罪调查有关的民事和行政诉讼的第 6/4 号和第 7/1 号决议向秘书处提供指导。

39. 缔约国会议还似宜考虑请秘书处组织一次特设专家组会议，会议任务是编拟一份关于执行与腐败有关的司法协助请求的具体指南，指南包括对民事和行政措施的使用。

40. 关于采取哪些可能的措施以保护在协助民事和行政措施时所请求和所提供信息的机密性，缔约国会议似宜鼓励缔约国提供具体明确的保证，确保对此类信息保密。