联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议

Distr.: General
11 August 2016
Chinese
Original: English

国际合作问题工作组
2016年10月19日至21日，维也纳
临时议程*项目2
反思国际合作问题工作组过去10年的工作

联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议设立的国际合作问题工作组：设立以来的任务授权和工作情况概览

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议在题为“《联合国打击跨国有组织犯罪公约》国际合作条款的执行情况”的第2/2号决定中，决定在其第三届会议上设立一个不限成员名额工作组，以便就与引渡、司法协助和没收事宜国际合作相关的实际问题展开实质性讨论。

2. 设立的工作组称作国际合作问题工作组。与技术援助问题政府专家工作组一起，它是缔约方会议设立的第一个附属机构，目的是协助缔约方会议就改进《公约》及其实施提出建议（《公约》第32条第3款(e)项）。优先设立这两个工作组的理由是显而易见的，因为据认为技术援助在实施《公约》方面发挥核心作用，并且是缔约方会议任务授权的一个关键组成部分，以及因为国际合作在《公约》总体框架内享有突出地位。除确定开展国际合作打击跨国有组织犯罪是其宗旨之一外（第1条），《公约》还就多种国际合作方式作出详细规定，如引渡、司法协助和没收事宜国际合作，以及执法合作、联合调查和使用特殊侦查手段的合作。《公约》的国际合作条款是全面的，有助于缔约国努力制定适当和有效的刑事司法和执法对策打击跨国有组织犯罪。关于司法协助的《公约》第18条是可称作“司法协助袖珍条约”的条款的范例，因为在没有订立其他条约的情况下即可使用该条。[1]此外，《公约》第16条列明了提高《公约》所规定罪行相关引渡机制的效率的最低限标准。

---

* CTOC/COP/WG.3/2016/1。

[1] 另见《司法协助和引渡手册》，联合国毒品和犯罪问题办公室于2012年出版。

V.16-05070 (C) GP 020916 020916

请回收

3. 本背景文件是对国际合作问题工作组第一次会议十周年的纪念，目的是概要介绍工作组被赋予的任务授权和已完成的工作，以及工作组提交缔约方会议以促进更高效地实施《公约》国际合作条款的建议和反馈。

二. 盘点国际合作问题工作组设立以来完成的工作

A. 会议的周期

4. 缔约方会议第 2/2 号决议规定了国际合作问题工作组的任务授权，但并没有提及工作组举行会议的频度。不过，缔约方会议决定在“其第三届会议上”设立工作组是一种间接提示。因此，缔约方会议从一开始就澄清其意图是将工作组纳入其常会期间进行的总体工作和审议。缔约方会议议事规则要求每两年举行一次缔约方会议常会，除非缔约方会议另有决定（规则 3），但第二届和第三届常会除外。因此，工作组一直是每两年即在缔约方会议常会期间举行会议，缔约方会议分别于 2006、2008、2010、2012 和 2014 年举行。

5. 不过自 2014 年起，按照缔约方会议第 7/1 号决议，每年均召集会议，缔约方会议在该决议中鼓励国际合作问题工作组和技术援助问题政府专家工作组考虑需要时每年举行会议且会议应相互衔接举行，以确保有效利用资源。如缔约方会议扩大主席团所决定，并且由于秘书处采取具体的效率和节约成本措施，重新安排召开缔约方会议其他工作组召开会议的权利，2015 年在缔约方会议第七届和第八届会议之间召集了一次工作组会议。

B. 与其他工作组和专家会议协同增效

6. 国际合作问题工作组有两次即在 2012 和 2014 年与加强《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相互衔接举行会议，后者是该公约缔约国会议根据其第 4/2 号决议召集的。2012 年，专家会议是在有组织犯罪公约缔约方会议第六届会议和工作组第四次会议之后举行的。2014 年，两个会议都是在有组织犯罪公约缔约方会议第七届会议期间召集的，并且是相互衔接举行的。两项公约的缔约方召集这些会议的目的是利用两项公约下举行的工作组会议和专家会议之间的协同增效作用。

7. 对上述协同增效的讨论是 2012 年工作组第四次会议议程的组成部分。在这次会议上，发言者们指出，两个机构某种形式的协调工作可产生效益。会上讨论了这两个机构任务授权之间以及各代表的级别之间的相同之处、从这两项公约中产生的许多跨领域问题以及许多国家的中央机关同时负责处理这两项公约下的国际合作事宜（见 CTOC/COP/WG.3/2012/5，第 4-9 段）。联合国反腐败公约缔约国会议第五届会议期间于 2013 年 11 月 25 日和 26 日在巴拿马城举行的第二次不限成员名额政府间专家会议上也进行了类似的意见交流（见 CAC/COSP/EG.1/2013/3）。

8. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第 5/1 号决议中决定：“为了确保有效利用资源，应在不损害两个工作组独立地位和权限的情况下，作为临时性安排，

下一次《联合国反腐败公约》下国际合作问题不限成员名额政府间专家会议在可能条件下应当与相应的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》下国际合作问题工作组会议衔接举行，时间分开，地点相同。”在此任务授权的基础上，2014年重复了两个机构的会议衔接举行的做法。

9. 2015 年，两个机构在不同地点分开举行会议，但仅相隔数日。具体而言，工作组第六次会议于 2015 年 10 月 27 日和 28 日在维也纳举行，而第四次不限成员名额政府间专家会议于 2015 年 11 月 2 日和 3 日在俄罗斯联邦圣彼得堡举行，与反腐败公约缔约国会议第六届会议相平行。

10. 有组织犯罪公约缔约方会议在题为“打击涉及文化财产的跨国有组织犯罪”的第 5/7 号决议中专门对这种协同增效做法作出授权。在该决议中，缔约方会议请技术援助问题政府专家工作组和国际合作问题工作组研究由预防犯罪和刑事司法委员会设立的保护文化财产免遭贩运问题专家组提出的相关建议和成果，并提出建议供缔约方会议审议。因此，2012 年 10 月 18 日两个工作组就文化财产举行了联合讨论。提出的建议已纳入工作组第四次会议的报告（见 CTOC/COP/WG.3/2012/5，第四节）。在关于确保有效执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的第 6/1 号决议中，缔约方会议欢迎其第六届会议期间两个工作组就文化财产贩运问题举行的联合讨论的成果，核可了两个工作组的联合讨论建议，鼓励会员国和秘书处就此事开展进一步工作，并请秘书处将定稿后的有关文化财产贩运的预防犯罪和刑事司法对策具体准则提请缔约方会议注意以促进执行《公约》。随后大会在第 69/196 号决议中通过了这些准则，作为《有关贩运文化财产及其他相关犯罪的预防犯罪和刑事司法对策国际准则》。

C. 国际合作工作组问题工作组以往的会议

第一次会议，2006 年举行

11. 缔约方会议在关于《有组织犯罪公约》国际合作条款的执行情况的第 3/2 号决定中，认识到在引渡和没收事宜合作领域迅速提供援助的重要性，在这方面，鼓励中央机关在其职权范围内酌情协调日常处理司法协助和没收事宜相关案件的检察官和基层司法官员之间进行的直接联系。

12. 在该决定中，缔约方会议还使国际合作问题成为其工作和结构的一个常设组成部分，从而为该工作组的连续性和可持续性奠定了基础。此外，它扩展了工作组任务授权的实质范围：第 2/2 号决定中提到设立一个“不限成员名额的工作组[……]以就与引渡、司法协助和没收事宜国际合作相关的实际问题举行实质性讨论”，但缔约方会议在第 3/2 号决定中使用了更普遍性的术语“国际合作问题不限成员名额工作组”，从而表达其授权进行涵盖其他形式国际合作的更广泛讨论的意图。

第二次会议，2008 年举行

13. 缔约方会议第四届会议期间再次举行了该工作组的会议。2008 年 10 月 8 日至 10 日，工作组与缔约方会议全体会议平行举行了四次会议。工作组审查了《有组织犯罪公约》第 13 条、第 16 条和第 18 条的执行情况，讨论了这些条款的一些实际问题和适用方面的经验，并拟定了一些建议供缔约方会议第四届会议审议。工作组决定更新第 3/2 号决定，并建议缔约方会议通过一项新的决定，其中将载有进一步促进《公约》国际合作条款执行工作的一系列措施（第 4/2 号决定）。

14. 具体而言，工作组深入讨论了下列事项，如第 4/2 号决议所总结：

(a) 《公约》关于引渡的第 16 条所涉各种因素，强调这些条款可作为引渡以及国民引渡问题的各个不同方面、或引渡或审判原则和两国共认罪行事宜的法律依据；

(b) 《公约》关于司法协助的第 18 条的综合条款，工作组认为这些条款构成在没有其他条约适用时可予适用的一套完整规则；请求援助的方式方法，如通过电子邮件和口头沟通；以及工作语文的使用；

(c) 《公约》关于没收事宜国际合作的第 13 条，包括各国法规中没收办法的多样性，如定罪没收和非定罪没收。

15. 工作组还讨论了执行《公约》关于视频会议的第 18 条第 18 款所涉法律和实务问题。工作组建议缔约国考虑采用视频会议和通过视频链路出示证据的方式。工作组还鼓励各缔约国在国内法律制度中就这类合作作出规定，这类合作有多种好处，包括具有成本效益和保护证人的可能性。

16. 此外，工作组跟进了以前提出的建议。工作组注意到秘书处根据缔约方会议第 3/2 号决定举办的系列区域讲习班的结论和建议，这些区域讲习班于 2007 年和 2008 年在波哥大、开罗、达喀尔、吉隆坡和维也纳举行，参加者是各中央机关、负责联络的基层治安法官、法官、检察官和负责处理引渡和司法协助事宜的从业人员。工作组欢迎举办这类区域讲习班和其他培训讨论会，事实证明这些活动可以有益地加强各机关之间密切的工作联系，并促进对应方之间相互交流，并请秘书处在以往讲习班没有涵盖的区域继续举办这些活动，并在分区域和跨区域级别针对这些活动采取后续行动，以响应查明的具体合作需要。

17. 工作组鼓励负责司法协助的中央机关和负责引渡请求的主管机关充分利用现有区域网络。此外，工作组请秘书处支助加强这些机关之间的区域间联网，并探讨如何促进这些机关之间相互联系和解决问题，办法是考虑建立一个设在安全网络上的论坛（另见 CTOC/COP/2008/18）。

第三次会议，2010 年举行

18. 工作组在缔约方会议第五届会议期间于 2010 年 10 月 20 日至 21 日在维也纳举行了第三次会议。各区域网络的代表受邀出席会议。与会者参加了关于引

渡、司法协助和没收事宜国际合作问题的实质性讨论。工作组主席向缔约方会议概要介绍了这次会议的成果和工作组旨在加强国际合作的建议。

19. 工作组详细审查了《公约》与引渡有关的第 16 条，并讨论了本条适用方面的做法和经验。

20. 工作组还突出强调了区域网络在协调和推进司法协助及其他形式的国际合作方面所起的作用。

21. 在以前关于视频会议的讨论的基础上，工作组进一步承认，采用视频会议对证人进行询问可节省大量时间和金钱。它还可作为移送证人的一个有益替代方式，这是因为监狱或警察局里的证人可通过视频链路方式作证。有与会者强调使用视频会议技术对于确保维护证人和受害者权利的重要性。

22. 工作组讨论了《公约》关于没收事宜国际合作的第 13 条的执行情况（见 CTOC/COP/WG.3/2010/1）。

23. 在举行工作组会议之后，缔约方会议在其第 5/8 号决议中鼓励缔约国在不违背国内法的前提下，根据《公约》第 14 条的规定处置被没收的犯罪所得或财产，并根据请求优先考虑将被没收的犯罪所得或财产返还请求缔约国，以便它向犯罪受害人提供赔偿或将这类犯罪所得或财产返还其合法所有者，并且考虑为第 14 条第 3 款提及的目的订立协定或安排。

24. 在同一项决议中，缔约方会议还采取步骤，以便就高效使用《公约》规定的其他国际合作方式提供政策准则，具体做法是鼓励缔约国在不违背国内法的前提下，充分实施《公约》关于国际合作的各项条款，除其他外尤其注意关于在充分尊重各国主权的情况下建立联合调查机构的可能性（《公约》第 19 条）和在国际一级开展合作背景下的特别调查手段（《公约》第 20 条）。

第四次会议，2012 年举行

25. 工作组第四次会议于 2012 年 10 月 15 日、16 日和 18 日举行。工作组除其他外交流了关于没收犯罪所得及其用途的经验。一些发言者概要介绍了本国在没收、管理和使用犯罪资产方面的经验和举措。还提到了成功合作侦查、起诉和没收资产之后与其他国家共享资产。一些发言者指出，这种共享是根据专门作出的安排例如谅解备忘录进行的，而另一些发言者则指出，这种共享的可能性已经是据以开展导致没收的合作的司法协助协定的一部分。发言者们还列举了案件涉及对公共行政部门犯罪时将腐败所得返还国家的成功案件实例。

26. 还讨论了区域网络和举措在应对跨国有组织犯罪中的作用，呼吁各国促进这类网络的发展，以便改进国际合作，更好地对付有组织犯罪。

27. 此外，发言者讨论了使用《公约》开展国际合作方面的经验，并分享了这方面的最佳做法，其中考虑到关于引渡的第 16 条、关于司法协助的第 18 条，特别提到视频会议、银行信息、隐蔽侦查和控制下交付，以及关于刑事诉讼的移交的第 21 条。

28. 工作组得出结论认为，检察官和中央机关区域网络至关重要，可为《公约》框架内开展刑事事项合作提供便利。工作组还强调了警察间合作以及警察与检察官或司法官员之间合作的重要性，并强调了国家一级调查和执法机构之间为提高国际合作能力而开展有效协调的重要意义（见 CTOC/COP/WG.3/2012/5）。

29. 缔约方会议在关于确保有效执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书的第6/1 号决议中，欢迎工作组开展的活动，请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与会员国一道继续建立便利正式和非正式合作的网络及其他机制，包括为此举行区域和区域间会议并在从业人员之间交流经验，目的是审视和交流通过本决议提到的文书和机制以及工作组所获的知识。

第五次会议，2014 年举行

30. 工作组于 2014 年 10 月 8 日和 9 日在维也纳举行第五次会议，除其他议题外，讨论了与刑事事项国际合作双边和多边协定或安排的通过和谈判有关的诸多方面，并注意到此类文书在弥合不同国内法律制度之间差异和对《有组织犯罪公约》实施工作予以补充方面具有的效用。

31. 除了讨论刑事事项合作的传统形式之外，工作组还就旨在使《公约》的国际合作条款产生实际效力的方式交流了看法。关于促进国际合作的安排，发言者讨论了区域和分区域网络的建立和加强。

32. 发言者交流了在实施《公约》第 18 条第 13 款方面的经验。据指出，估计有 60%的《公约》缔约国已将各自为第 18 条之目的指定的中央机关通知了秘书长。鼓励尚未这么做的缔约国尽快履行这一义务。工作组还讨论了中央机关的不同模式。据指出，最常见的指定机关是司法部、检察院和总检察长办公室。

33. 几位发言者强调了加强根据《公约》第 18 条第 13 款指定的中央机关的协调作用的重要性。在这方面，就中央机关可促成加强国内一级协调作用的职能交流了看法，其中包括：发展紧密联系和有效沟通渠道；建立同参与执行请求的主管机关进行协商的机制；开发请求进展情况跟踪系统；以及对请求实行质量控制。

34. 发言者还讨论了能加强中央机关之间国际合作的职能。其中包括制定关于司法协助请求书提交程序和要求的明晰指导意见，以及定期举行中央机关之间正式和非正式协商，包括在正式提交引渡和司法协助请求书之前举行此类协商。一些发言者强调了毒品和犯罪问题办公室为加强中央机关的知识和能力提供技术援助的重要性（见 CTOC/COP/WG.3/2014/4）。

35. 工作组提出的建议已经缔约方会议在第 7/4 号决议中核可，并作为该决议的附件，其中包括以下内容：

(a) 各缔约国应当考虑加强根据《有组织犯罪公约》第 18 条第 13 款指定的中央机关的协调作用，包括为此发展与参与执行司法协助请求的主管机关的密切联系和有效沟通管道以及协商机制；

(b) 各国应当支持中央机关开发请求进展状况跟踪系统，包括此类请求已被转给主管机关执行之后的状况；

(c) 各国应当审查中央机关有否可能收集和传播司法协助请求方面的统计信息，包括所请求或提供的协助的性质以及此类合作的法律依据；

(d) 各国应当鼓励中央机关就其各自关于提交司法协助请求书的程序和要求提供明晰的指导。

第六次会议，2015 年举行

36. 收集和共享电子证据是讨论的问题之一，发言者强调了网络犯罪的跨国性质，以及在这方面对国家主权和确立最适当的刑事管辖权造成的挑战。据指出，鉴于网络犯罪所涉及的法律问题和业务问题的复杂性，有必要开发更多工具以提高会员国执法机关和司法机关的能力，并向执法机构提供技术援助。

37. 此外，发言者们分享了各自关于使用驻外国执法机关或政府间组织的联络官和负责联络的基层治安法官的经验，以及成功的国际合作案例。这些案例包括：联络官或负责联络的基层治安法官除其他以外协助编写和提交向本国提出的司法协助请求以及提供信息说明对引渡请求和程序有哪些要求，因而在进行有效跨国界侦查方面发挥了重要作用。

38. 工作组还讨论了《有组织犯罪公约》与用作国际合作法律依据的其他双边或多边条约之间的“相互作用”，以及这种相关关系带来的挑战（见 CTOC/COP/WG.3/2015/4）。

39. 工作组提出并提请缔约方会议第八届会议注意的建议包括下列内容：

(a) 将电子证据议题纳入现有和今后的刑事事项国际合作工具的主流；

(b) 提高执法合作机制的效率，除其他外开发有效的信息共享系统、建立主管机关之间的沟通渠道，如有需要，订立各种安排推动提供业务协助；

(c) 研究各种方式和方法以促进涉及使用和保存电子证据的国际合作，特别是研究是否可能加快正式的司法协助程序。

D. 方法

40. 在讨论例行会议上的议程项目时，工作组在方法上采取了各种做法。秘书处的一贯做法是编写背景文件作为会前文件，概要介绍所讨论议题的实质内容。其他议题以秘书处代表专门介绍的方式加以介绍。在其他情况下，工作组收到技术文件供其审议，这些文件作为会议室文件印发，内容涉及与实施《公约》国际合作条款有关的实务方面。

41. 自 2012 年工作组第四次会议开始，某些议程项目下的讨论由各区域组事先确定并通知缔约方会议扩大主席团的讨论小组成员牵头。

42. 工作组会议期间的审议工作也因各区域政府间组织的代表作专题介绍，分享与国际合作有关的区域观点和良好做法而得以丰富。

三. 结论和建议

43. 国际合作问题工作组开展工作已经 10 年，在此关头，工作组似宜建议有组织犯罪公约缔约方会议：

(a) 在考虑工作组今后的工作时，考虑到不限成员名额政府间会议为探讨《有组织犯罪公约》及其各项议定书的适当有效审议机制的所有选择办法而正在进行的讨论；

(b) 考虑制定一项多年期计划，其中列出常设项目和专题讨论，以促进就实施《公约》国际合作条款的所有方面进行有条理的全面对话；

(c) 建议并支助较系统地汇编关于将《公约》用作刑事事项国际合作法律依据的统计数据并对其定期更新；

(d) 再次邀请缔约国考虑在派遣代表团参加工作组今后会议时考虑派出负责《公约》国际合作条款相关事项的从业人员并鼓励他们积极参与工作组的会议；

(e) 与秘书处协调，再次邀请缔约国考虑使工作组今后会议的时间安排（如与其他相关会议衔接举行）方便从业人员参加，或考虑与缔约方会议设立的其他工作组协同增效，从而尽可能最佳利用政府资源和缔约方会议的资源。