



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
17 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进展情况

秘书处的说明

一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其题为“举行增进国际合作的不限成员名额政府间专家会议”的第4/2号决议中，决定召开国际合作问题不限成员名额政府间专家会议，就引渡和司法协助问题向缔约国会议提供建议和协助，并在缔约国会议第五届会议期间举行一次这种会议，而在此之前，应在现有资源范围内，至少举行一次闭会期间会议。
2. 在同一份决议里，缔约国会议还决定该专家会议应当发挥以下职能：**(a)**协助缔约国会议积累国际合作领域的知识；**(b)**协助缔约国会议鼓励现有的相关双边、区域和多边举措之间开展合作，并在缔约国会议的指导下推动实施《联合国反腐败公约》有关规定；**(c)**阐明各种挑战并传播应采用的良好做法方面的信息以利各国之间交流经验，以便加强国家一级的能力；**(d)**通过将司法协助和引渡领域的有关主管机关、反腐败机构和从业人员汇聚一起，在请求国和被请求国之间建立信任和鼓励合作；**(e)**协助缔约国会议确定各国的能力建设需要。
3. 在第五届至第七届会议上，缔约国会议决定继续召开专家会议。2012年至2017年，召开了第一次至第六次年度专家会议。
4. 本说明的编制是为了向缔约国会议通报有关国际合作和专家会议的执行的建议的执行情况。本说明的目的是为了协助缔约国会议开展审议并决定专家会议今后活动的导则。

* CAC/COSP/2019/1。



5. 缔约国会议在第 7/1 号决议中吁请使用电子工具和系统处理和跟踪国际协助请求的缔约国继续与秘书处分享有关此类工具和系统的信息，以供进一步传播。

6. 此外，缔约国会议在第 7/1 号决议中还欣见第六次增进《公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的建议，并除其他外决定该会议应继续开展工作，在以下方面交流有关最佳做法和挑战的信息：

(a) 涉及《公约》所规定腐败犯罪的司法协助请求遭受拒绝和拖延的常见理由，以期提出创新的解决办法；

(b) 与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作，以及为刑事、民事和行政措施协助方面所提供的信息保密而可能采取的措施。

7. 同样在该决议里，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并酌情依据国内法律制度把《公约》用于民事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。

8. 第六次增进《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于 2017 年 11 月 6 日至 7 日在维也纳举行，建议秘书处应继续致力于分析负责处理《反腐败公约》所规定的请求的中央机关开展的工作中出现的实际挑战，以期提高这些机关的效力和效率。

9. 第六次专家会议还建议秘书处探讨是否有可能制订一份实用指南，阐明如何处理最低限度司法协助请求的考虑因素。

10. 第七届增进《联合国反腐败公约》国际合作不限成员名额政府间专家会议于 2018 年 6 月 8 日在维也纳举行，会议建议秘书处继续开展分析工作，从缔约国那里寻求信息，特别是关于根据《公约》和相关程序时间表拒绝司法协助请求的理由的信息，以便为今后处理相关问题制定路线图。

11. 此外，第七届专家会议鼓励缔约国继续向秘书处提供关于国际合作中的挑战和良好做法以及缔约国会议决议和专家会议建议概述的其他专题的信息，以便秘书处继续对基于《公约》的国际合作中的挑战进行分析。

12. 本文件系根据缔约国会议第 7/1 号决议所载任务授权和第六次及第七次专家会议的建议而编写。2019 年 5 月 31 日举行的第八次专家会议提出的建议将在第九次专家会议的进度报告中加以讨论。

13. 本文件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援助和其他活动的信息。

14. 为便于履行上述任务授权，秘书处于 2018 年 2 月 9 日和 2018 年 12 月 17 日向缔约国发出两份普通照会，就上述问题征求信息。

15. 截至 2019 年 3 月 13 日，13 个缔约国答复了 2018 年 2 月 9 日的普通照会，24 个缔约国答复了 2018 年 12 月 17 日的普通照会。

16. 各缔约国所提供的信息范围各不相同：少数几个缔约国提供了全面的信息，其他缔约国提供了具体信息。下文概述了载有实质性信息的所有答复。秘书处将继续分析从各缔约国收到的信息，并将提供给今后的专家会议。

二. 处理和跟踪国际协助请求的电子工具和系统

17. 本节概述了从各缔约国收到的对 2018 年 12 月 17 日普通照会所载请求的答复，该普通照会请缔约国提供关于使用电子工具和系统处理和跟踪国际协助请求的信息。

18. 从各缔约国收到的对 2018 年 2 月 9 日普通照会所载请求的答复概述载于为第七届专家会议编写的秘书处的说明，题为“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”（CAC/COSP/EG.1/2018/2）。

阿尔及利亚

19. 阿尔及利亚没有建立电子系统或机制来跟踪国际司法合作请求，包括与腐败有关的请求。尽管如此，发送和接收的国际司法合作请求仍需由司法部内的国际刑事司法协助办公室采取后续行动。

奥地利

20. 奥地利联邦反腐败局的行动小组定期使用欧洲联盟执法合作署（欧警署）的安全信息交换网络应用程序。该平台使欧洲成员国以及与欧警署达成合作协议的第三方之间能够方便地交换行动和战略犯罪相关信息。

多民族玻利维亚国

21. 多民族玻利维亚国未使用任何具体软件程序管理国际合作请求。在其国内，司法和体制透明部已建立一个透明、预防和反腐败信息系统。这是一个开放系统，在使用、注册和更新腐败相关信息方面简洁明了。该系统支持与若干公共实体及企业交叉核对信息。正在努力实施新的子模块，如关于司法程序及追回国有资产和债务的子模块，为此可能在公共实体实施类似系统，用于收到和发出国际反腐败合作请求。

22. 多民族玻利维亚国司法机关已建立一个综合司法登记系统，可以在线获取刑事和民事案件的司法记录。此外，检察院还实施了一个综合刑事案件管理系统，记录程序性行动。该系统易于操作且简洁明了。它支持处理扫描文件和电子文档，并便于提交在综合司法登记系统、综合刑事案件管理系统及透明、预防和反腐败信息系统登记的案例处理报告。

哥伦比亚

23. 哥伦比亚总检察长办公室和主计长办公室采用国际合作领域的特别软件系统。主计长办公室采用的系统是 SIGEDOC，该系统不支持起草请求或创建统计记录的功能。自实施 SIGEDOC 以来，已改进对请求的及时后续行动的监测，且促进了就国际合作行动进行的报告。总检察长办公室采用的系统分别称为 ORFEO 和 SIPRAIN，可用来创建电子文档、生成数据及监测请求状态。该方案并非专门针对国际合作事务，但使用总检察长办公室国际事务局的综合信息。

埃及

24. 在埃及，通过埃格蒙特保密网和连接金融情报单位成员的保密电子邮件网络，确保了金融情报单位与对应单位之间的信息交换，该网络是电子加密的，只有各单位的成员才能访问。关于未来的项目，金融情报单位试图将其接收和分析通知的 goAML 电子系统与埃格蒙特保密网联系起来，为此，正在与联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）合作。据报道，这种集成将省去从 goAML 系统到埃格蒙特保密网之间双向手动传输数据的需要，从而节省时间和精力。

萨尔瓦多

25. 萨尔瓦多外交部通过法律事务总局，使用名为“国际司法合作程序”的电子系统记录各类国际司法合作请求。该系统通过编号识别每个案件，并从输入司法协助请求的日期开始手动创建登记册。该特点可用来充分跟踪请求。总检察长办公室通过最高法院发出相应的文件或结论时，根据案件调查进展逐步处理发出的请求，从而保证快速执行请求。

危地马拉

26. 危地马拉回复称，没有使用任何用来处理和跟踪国际合作请求的电子工具或系统。

伊拉克

27. 伊拉克廉政委员会使用微软视窗操作系统和 Excel 等通用程序处理和跟踪司法协助请求。关于在伊拉克追回犯罪所得的司法协助指南规定使用电子通信手段。

意大利

28. 意大利司法部司法事务司通过单一网页文件管理软件系统 Calliope 管理各领域的国际合作。该定制软件与经认证的电子邮件系统整合，因此其他国家无法获取。该系统支持自动获取收到的文件和附件、登记打印文件及给每份文件指定不同的正式登记号。正式登记后，该系统会将收到的每一份文件均交付至程序负责人。90% 以上的发出文件会自动通过经认证的电子邮件系统和一般电子邮件系统发出。没有具体的系统要求。该系统使用市面上可买到的软件。虽然该软件方便用户且简洁明了，但仍就其使用方法对该司法安法官和公务员进行了培训。虽然 Calliope 不支持起草发出的请求，但仍可用来扫描收到的文件和获取电子文档，从而提供了一个无纸工作环境。该系统具有监测和报告收到和发出的文件的功能，可跟踪工作流程和截止日期。对于某些程序，定期检查平均回复时间，且该系统可及时查看程序，为用户提供所有必要信息，以提高回复质量。

29. 2018 年，该司基于 Calliope 数据库，完成了新定制软件 Watson 的开发工作。新软件支持按国家、犯罪类别、法律依据和活动类型创建关于国际合作程序的数据报告。

肯尼亚

30. 肯尼亚未使用任何用来处理和跟踪国际合作请求的电子工具或系统。需要技术协助来开发处理和跟踪请求的电子系统。

科威特

31. 关于司法协助请求的管理，科威特遵照《公约》及双边合作协定规定的规则和程序。在此方面，工具和系统仅限于国家机关之间的沟通和协调，这与根据《公约》接收、执行和跟踪请求的流程有关。科威特正致力于采用电子政务系统，可确保使用电子系统和工具处理和跟踪请求，以及以合作且有效的方式履行联合国反腐败公约实施情况审议机制规定的国家义务。

蒙古

32. 根据刑事诉讼法和 2017 年检察长法令批准的调查程序监督准则，使用电子系统登记国际合作请求。

北马其顿

33. 北马其顿内政部使用软件程序 LURIS 管理国际合作请求。该系统支持记录请求寿命周期内的所有活动。该软件由荷兰政府捐助，促进了就国际合作进行的报告。司法部将 LURIS 作为一个单独、独立的系统使用，并正考虑其与检察院的联系。

巴基斯坦

34. 巴基斯坦利用现成的软件应用处理和管理国际合作请求。

葡萄牙

35. 软件程序 ProGest 适用于葡萄牙中央机关作为请求国和被请求国的所有权限范围。该程序主要使用开源工具定制，其他缔约国也可获取。使用该软件，可获取、登记和分发文件的扫描件，可任命法律和行政责任人，并可编制内部信息和通信草稿。收到的请求经过扫描，因此全部工作均可在电子（无纸）文档上处理。该系统创建收到和发出的请求相关的数据，且具备跟踪截止日期的功能。虽然该软件总体简洁明了，但仍为用户提供了若干培训课程。虽然 ProGest 不支持起草发出的请求，但其他主管司法机关（如法院和检察机关）使用支持起草请求的另一程序 Citius。虽然这两个系统还未关联，但正研究将其整合，以创建一个综合的案例管理系统。尽管 ProGest 软件仅在一年多前才安装，但使用该软件已改进了回复的质量和及时性以及就国际合作进行的报告。但是，每项合作案例的最后一部分——传送——仍必须以纸质形式进行，因为缺乏安全的传送机制。

俄罗斯联邦

36. 俄罗斯联邦主管机关报告称，他们没有国际合作领域的任何专门软件，也未使用一般文件和信息管理系统。

塔吉克斯坦

37. 塔吉克斯坦检察长办公室作为刑事事项国际合作的主管机关，使用一种电子文件登记和记录系统，该系统还覆盖司法协助和引渡请求。该系统登记收到和发出的请求，并实时跟踪其状态。

泰国

38. 泰国总检察长办公室的国际事务部使用市面上可以买到的软件管理收到和发出的请求。

乌克兰

39. 乌克兰报告称，负责刑事事项国际合作的司法部通过一种通用电子请求日志记录请求。请求按合作类型、是否已签订国际协定及所涉罪行分类。需要获得技术协助，以便为司法部引入统一的电子系统，使主管机关能够立即执行请求，包括提醒截止日期和自动下载文件。

美利坚合众国

40. 20 多年来，作为美利坚合众国负责司法协助的中央机关，司法部国际事务办公室运行软件和硬件案件管理系统，可跟踪国内外检察官收到和发出的请求并遵循引渡和司法协助请求的寿命周期。国际事务办公室已建立专门团队，通过寻求法院命令来编制业务和计算机记录，以加快执行请求，并已协助执法机构提供其他协助。国际事务办公室还增加了工作人员，以便就引渡事项协助联邦检察官。此外，国际事务办公室还实施了更加简化的请求审查和执行流程，从而缩短处理时间并确保定期与外国伙伴进行积极沟通。国务院运行类似的软件系统，对引渡记录进行内部管理。美国政府还依赖司法部维护的引渡记录，此类记录概述了收到的请求、相关犯罪和后续步骤。

三. 涉及《公约》所规定腐败犯罪的司法协助请求遭受拒绝和拖延的常见理由，以期提出创新的解决办法

41. 本节概述了从各缔约国收到的对 2018 年 12 月 17 日的普通照会所载请求的答复，该照会请缔约国提供以下方面最佳做法和挑战的有关信息：涉及《公约》所规定腐败犯罪的司法协助请求遭受拒绝和拖延的常见理由，以期提出创新的解决办法。回复所载信息还涉及 2018 年 6 月在维也纳举行的第七次专家会议提出的以下建议：秘书处应继续进行分析工作，向缔约国征集信息，特别是对依据《公约》提

出的司法协助请求予以拒绝的理由的有关信息和相关程序时间表的信息，以便制定今后解决相关问题的路线图。

42. 秘书处为第七次专家会议编写的说明(CAC/COSP/EG.1/2018/2)提供了从缔约国收到的对2018年2月9日普通照会的答复摘要，该普通照会要求提供关于这一专题的信息。

43. 阿尔及利亚表示，难以就腐败事项发出银行信息、冻结银行账户及扣押财产或金融资产的请求。各国拒绝或拖延执行请求，目的是避免在未提供理由的情况下执行扣押和没收程序。某些国家退回请求的理由是存在细微缺陷，如信息不完整，而这类信息是请求机关无法获取但被请求机关可以获取的。其他理由包括《公约》或国际协定不认可的不必要手续。为避免或限制此类困难，阿尔及利亚司法机关除了根据双边协定外，还致力于尽可能根据《公约》执行收到和发出的请求。他们还致力于满足不与国内法律冲突且双边协定中没有规定的任何要求条件，如签署和盖章司法合作请求的所有页面。已报告的良好做法包括通过非正式渠道接受紧急请求及在通过正式渠道收到正式请求前就开始执行请求。

44. 多民族玻利维亚国提到其发出的请求中遭到拖延和面临挑战，可通过更好的沟通加以解决。因此，建议告知请求国拒绝或拖延的理由。关于收到的请求，多民族玻利维亚国报告了其保护信息机密性的法律框架。

45. 中国报告称，腐败犯罪相关的司法协助请求遭受拒绝和拖延的常见理由可分为实质性理由和程序性理由。实质性理由包括以下方面：请求国不是《公约》的缔约国；犯罪行为没有达到双重犯罪的要求或与军事或政治犯罪有关；提供协助会影响被请求国的主权、安全或公共利益。程序性理由的案例之一是，文件没有满足形式要求且须进一步提供证据文件。因此，中国建议与被请求国举行预先磋商，以期了解适用法律和法律要求。

46. 埃及报告说，如果请求国不是司法协助协定缔约国或尚未签署司法协助协定，司法协助请求将在互让原则或国际礼让的基础上进行。

47. 萨尔瓦多报告称，拖延回复司法协助请求的主要理由是请求不完整、缺乏文件鉴定、提交至错误的机关及请求数量大。此外，国内框架要求最高法院、司法和公共安全部及之后外交部的参与，如此一来可能影响时效期限。资产追回案件遭受严重拖延，因为出于预防措施和没收目的，它们是通过中央机构处理的。建议签署双边或国际协定，以便为没收目的实行预防措施。

48. 危地马拉报告称，不直接向司法部门提交请求是导致拖延的一个常见理由，因为传送给外交部和总检察长的请求必须转交给司法机关。缺乏直接传送渠道是造成拖延的原因之一。

49. 伊拉克表示，拒绝司法协助请求的最重要理由是：各国法律制度和法律存在差异；未认可《公约》为司法协助的法律依据；各国往往未缔结双边司法协助和资产追回协定；未以认可的语言提出请求时会出现障碍，必须加以翻译；银行保密。

50. 科威特表示，只要司法协助请求符合《公约》及双边合作协定规定的规则和程序，其主管机关就尽可能地积极回复此类请求。拒绝或拖延的唯一理由是请求未能满足必要条件或《公约》的内容要求。

51. 蒙古报告称，非双重犯罪和缺乏国际合作协定是拒绝司法协助的常见理由。
52. 巴基斯坦将复杂的国内法律框架和通过外交渠道进行沟通列为拒绝和拖延司法协助的常见理由。为避免不必要拖延，建议中央机关之间直接沟通及在毒品和犯罪问题办公室秘书处创建专门机构，以促进执行《公约》所规定的请求。
53. 葡萄牙报告称其没有已知的拒绝协助的案例。长时间拖延往往导致不作答复的情况。在某些特定案件中，据称因大赦或豁免理由而未能提供协助。
54. 俄罗斯联邦报告称，拖延回复司法协助请求的理由包括请求不完整、佐证材料不足和已提交的信息不清晰。实例包括，信息不足无法断定冻结令所涉资产是犯罪所得，以及信息不足无法查明资产。发出的请求遭受拖延或拒绝的理由是立法差异和非双重犯罪。执行请求遭受拖延的理由还有被请求国没有官员处理请求或嫌疑人具有被请求国公民身份。此外，即使及时提交请求，执行请求遭受延误导致适用时效期满及随后以此为由拒绝执行请求。拒绝请求的理由还包括某些国家要求通知冻结令所涉资产的所有人并向其提供就此类法令提出上诉的机会，且赋予相关各方就司法协助决定提出上诉的权利。此外，若嫌疑人在某一欧洲联盟成员国拥有资产而在另一欧洲联盟成员国拥有难民地位或若嫌疑人不再拥有有关资产，请求会被拒绝。
55. 沙特阿拉伯报告称，拒绝或拖延执行司法协助请求的理由包括：缺乏查明被告人的足够细节，导致拖延；与请求国直接沟通的渠道有限；数据不完整、缺乏所需附件或请求内容特别是复印件不清晰；需额外时间来执行须经过多重程序的请求。为避免此类障碍，建议相关机关：记录被告的数据和信息时，确保准确性、客观性和完整性；提供请求方不同渠道的联系信息，特别是电子邮件和电话号码；制定具体且直接的请求；增加国家间双边协定的数量；努力减少国际协定未认可的内部条例的要求和复杂性。
56. 塔吉克斯坦报告称，非双重犯罪和嫌疑人拥有被请求国的难民地位或公民身份是拒绝其发出的司法协助请求的常见理由。
57. 泰国报告称，拒绝和延误的常见理由包括：通过错误渠道提交请求；将民事事项相关的请求提交给中央机关，而中央机关无法满足此类请求；信息不完整；请求不是由请求国的中央机关发出；没有翻译。但一般而言，泰国的中央机关不拒绝请求，并允许请求国提供额外信息或通过适当渠道提交请求。为避免拖延，建议请求国在提交请求前，如有可能，可与中央机关磋商，可考虑提前提交请求草案及考虑非正式地联系相关机关，以加快执行请求。
58. 美国报告称，许多因素决定其能否以及以何种速度回复协助请求。例如，事实确凿的财务记录请求通常在数月内得到处理。电子证据请求也很常见，但若证据提交令的结果数量庞大且使用外语，则可能需要更长的时间才能执行。电子证据须经执法机关的审查，以确保出示的证据符合法院搜查和扣押令的参数且没有传送不相关的材料。值得注意的是，许多涉及扣押、限制和没收的请求需要更长的时间才能完成，因为美国必须确认和收集资产证据，并遵照国内法律规定的正当程序要求。若对执行限制或没收请求提出质疑，鉴于美国在国际合作过程中对正当程序和隐私的法律要求及其他宪法和法律保护要求，解决该问题可能需要时间。

四. 与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作，以及为刑事、民事和行政措施协助方面所提供的信息保密而可能采取的措施

59. 本文件增编（CAC/COSP/2019/7/Add.1）提供了关于与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作以及为刑事、民事和行政措施协助方面所提供的信息保密而可能采取的措施的信息。

五. 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，并酌情依据国内法律制度把《公约》用于民事和行政诉讼及资产追回

60. 本节概述了从各缔约国收到的对 2018 年 12 月 17 日的普通照会所载请求的答复，该照会请缔约国提供关于将《公约》用作司法协助的法律依据并酌情根据国内法律制度把《公约》用于民事和行政诉讼的信息，包括统计数据和案件。

61. 秘书处为第七次专家会议编写的说明（CAC/COSP/EG.1/2018/2）提供了从缔约国收到的对 2018 年 2 月 9 日普通照会的答复摘要，该照会要求提供关于这一专题的信息。

62. 阿尔及利亚、多民族玻利维亚国、中国、伊拉克、意大利、科威特、北马其顿、巴基斯坦、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、乌克兰和美国报告称，可将《公约》用作司法协助的法律依据。

63. 阿尔及利亚报告称，2016 年阿尔及利亚机关向外国司法机关提出了 10 项国际司法合作请求，其中 4 项依据《反腐败公约》，1 项依据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，5 项依据双边司法合作协定。

64. 中国报告称，自 2013 年以来，在 13 起案件中请求国将《公约》用作向中国提交司法协助请求的法律依据（2013 年 2 起、2014 年 1 起、2015 年 2 起、2016 年 3 起、2017 年 3 起、2018 年 2 起）；中国在 6 起案件中依据《公约》向外国提交司法协助请求（2013 年 1 起、2014 年 1 起、2017 年 3 起、2018 年 1 起）。

65. 埃及报告称，检察官根据《公约》或埃及与另一国缔结的双边协定，执行了不同国家提出的司法协助请求。

66. 伊拉克表示，根据国家立法，《公约》是司法协助请求的法律依据。

67. 意大利报告称，2018 年，依据《公约》提起了 19 项新的诉讼，其中 10 项由意大利司法机关发出请求函、9 项由外国司法机关发出请求函。

68. 肯尼亚表示，过去三年间已提出 25 项司法协助请求，同期还收到依据《公约》提出的 2 项司法协助请求。

69. 科威特表示，根据国家立法，可将《公约》用作包括民事和行政程序在内的法律依据。

70. 北马其顿报告称，自司法部国际司法协助部 2018 年 1 月启动电子案件管理以来，已将《公约》用作司法协助的法律依据处理了一项案件。

71. 巴基斯坦表示，自从其批准《公约》以来，国家问责局已收到 74 项司法协助请求，并通过直接适用《公约》对 31 项请求提供了回复信息。

72. 葡萄牙报告称，调查腐败问题的主要检察机关 2014 年就一起案件、2015 年就五起案件、2016 年就六起案件、2017 年就三起案件、2018 年就两起案件提出请求。此外，主管机关强调了根据《公约》向葡萄牙提交的一起案件，该案件是从民事诉讼提取的，在确认处理请求执行的国家主管机关方面遇到了困难。
73. 罗马尼亚报告称，据国家反腐败局称，2018 年它制定了 11 项司法协助请求，并收到根据《公约》提出的 4 项司法协助请求。
74. 沙特阿拉伯表示，它致力于根据国家法律和程序要求，在缺失司法协助条约的情况下直接适用《公约》条款。优先执行根据多边协定提出的请求，其次是根据互惠原则提出的请求。
75. 泰国报告称，未将《公约》用作法律依据，但要求根据双边或多边条约提供刑事事项方面的司法协助。在没有此类条约的情况下，则要求根据互惠原则提供协助。
76. 乌克兰报告称，2014 年和 2017 年司法部收到根据《公约》提出的两项司法协助请求。实际上，没有将《公约》用作民事或行政诉讼国际合作法律依据的案例。
77. 美国报告称，自 2004 年以来，已收到和发出超过 1400 项腐败相关事项的引渡和司法协助请求。总体而言，至少 177 项司法协助请求和至少 28 项引渡请求将《公约》作为法律依据。其中，97 项是收到的请求，80 项是发出的请求。此外，自《公约》生效以来，美国已 200 多次将《公约》作为与 70 多个不同国家合作的依据。

六. 国际合作中的挑战和良好做法及缔约国会议决议和专家会议建议中概述的其他议题

78. 本节概述了从各缔约国收到的对 2018 年 12 月 17 日的普通照会所载请求的答复，该照会请缔约国提供负责处理《反腐败公约》所规定的请求的中央机关开展的工作中出现的实际挑战有关信息。
79. 秘书处为第七次专家会议编写的说明 (CAC/COSP/EG.1/2018/2) 提供了从缔约国收到的对 2018 年 2 月 9 日普通照会的答复摘要，该照会请缔约国提供负责处理《反腐败公约》所规定的请求的中央机关开展的工作中出现的实际挑战有关信息。
80. 从各国收到的关于国际合作挑战和良好做法的信息在一定程度上与上文第三节概述的司法协助遭受拒绝和拖延的常见理由有关的信息相呼应。
81. 阿尔及利亚报告了处理国际合作请求方面的实际挑战。阿尔及利亚中央机关（司法部）面临的困难包括：延误回复发出的请求；外国请求提供的信息不完整，无法确定可回复请求的国家司法机关；由于缺失联络点信息，难以与外国司法机关跟踪国际合作请求。关于该领域的良好做法，上文第三节概述了阿尔及利亚的回复。
82. 多民族玻利维亚国报告了中央机关必须向请求国传达拒绝理由时，包括《公约》或国内法律认可的理由时，国际合作面临的挑战。未遵守国际文书及关于应在何处执行请求的信息不够详细，则进一步提出了挑战。发出的请求经常遭受拒绝，且没有提供足够的拒绝理由。另一障碍是没有就请求状态进行沟通，这影响了解决问题和促进协助的可能性。

83. 中国报告了国际合作中的挑战和良好做法。引渡方面的挑战与定罪、惩罚、时效期限及国家主管机关职权范围等事项相关的法律制度差异有关。此外，某些国家无法将《公约》作为引渡的法律依据，且不主动与其他国家缔结引渡条约以实施《公约》。《公约》的无效适用造成进一步的挑战，因为实际上将《公约》作为引渡的法律依据的国家无法充分利用其条款。因此，需要通过举行认识提高培训，增强《公约》的可见度。在司法协助领域，挑战与各国不同的信息要求有关，导致程序耗时长且效率低下，还与保密要求有关，妨碍了被请求国提供全面的信息。因此，中国建议加强国际合作方面的沟通与协调并加快程序，包括通过编制引渡和司法协助模板等手段。关于国际合作中的良好做法，中国报告称，良好做法包括建立国际合作的不同渠道和平台，如缔结引渡和司法协助条约；建立机构间协调机制；通过双边磋商机制与相关国家保持密切沟通。

84. 哥伦比亚提到，缺乏中央机关的联系信息是一项常见挑战，并强调需要更新国际合作工具，如国家主管机关名录。此外，获取被请求国回复的程序耗时漫长，阻碍了请求国开展调查。关于良好做法，哥伦比亚强调外交代表机构支持促进国际合作请求的后续行动。

85. 埃及报告说，通过国际合作追回资产的过程遇到了一些障碍，例如要求请求国确定资产的所在地并证明资产与犯罪之间的联系。此外，一些国家没有披露被控犯有腐败罪行的人被行政冻结的资产数额，也没有披露关于因腐败行为接受调查的人的信息。

86. 萨尔瓦多表示，需要简化国内处理国际合作请求的程序。在某些情况下，最高法院要求开展合宪性评估，以确定请求是否符合国家法律框架。司法和公共安全部充当最高法院和外交部的中间人，这影响了请求的快速处理。

87. 危地马拉提到在司法机关审议前，需要通过若干部委处理请求而产生的实际挑战，但这一要求也被视作正当程序的重要保障。危地马拉强调需尊重国内法律框架及负责执行请求的不同国家机关之间需要合作。

88. 伊拉克表示，国际合作中的挑战包括：跟踪腐败相关资金方面的合作不力；各国提供的关于被告人财务和商业活动的信息不足；各国拒绝缔结双边协定；在有关资产追回的谈判中提出不相关问题，有时是政治问题；某些国家未就司法协助的法律要求提供指导。

89. 意大利报告称，在某些关于送达传票的案件中，收到外国请求时已太接近庭审日期，因而影响了执行请求的能力。

90. 肯尼亚列出的主要挑战是：法律制度差异；中央机关缺乏调查能力、专门技能和资源；缺乏处理和管理请求的电子工具；使用外交渠道和官僚制度，导致延误；司法协助请求中的事实和法律信息不完整。中央机关面临的进一步挑战包括：执行请求的任务授权不足；延误送达收到的请求；销毁证据；保护位于其他法域的资产的流程缓慢。

91. 此外，肯尼亚报告称，国际合作中的良好做法包括：建立并指定单一中央机关负责促进司法协助和引渡方面的国际合作，为此肯尼亚指定了总检察长办公室；中央机关资源充足，包括专门和训练有素的法律专家；中央机关之间直接沟通、传达和接收请求的能力；保持请求机密性的措施；授权中央机关执行或协调执行请求。

建议中央机关在传送国内机关的国际合作请求前应确保其符合适用法律、条约和公约条款。中央机关不应阻碍其他形式的合作。鼓励在提交请求前举行非正式磋商，以避免不必要延误并获取起草请求方面的指导。其他良好做法包括：关于刑事调查和民事追回程序中直接合作的双边协定；加强国际合作和资产追回能力的区域安排；机构间合作和联合培训课程；采取措施提高中央机关和主管机关之间的透明度、沟通和信息共享。

92. 科威特报告称，主要挑战是未能满足《公约》关于请求格式和内容的必要条件和条款，导致延误或拒绝。因此，主管机关强调需要制定一份关于《公约》框架下国际合作的指导文件，其中可包括各国在收到和回复《公约》相关请求时可参考的一般和实用模式及指导原则。关于国家机关的方法和做法，科威特报告称，其中央机关审查收到的司法协助请求，以确保这些请求满足必要条件、信息和数据要求，然后将请求转交至国家主管机关（通常是检察院）根据国内原则、法律和程序尽快执行。根据《公约》，司法部是处理司法协助请求的中央机关。根据国家法律，一经收到腐败相关请求，中央机关须通知总反腐败机关采取必要行动，与其他机关协调并执行《公约》。

93. 蒙古报告称，未能与所谓避税天堂和犯罪资产转移目的地国家缔结协定，构成了挑战。此外，根据刑事诉讼法，只有在法院判定一人有罪后才可进行扣押，这往往导致难以从要求提供有效法院判决证明的外国追回被盗资产。

94. 巴基斯坦列出的主要挑战是：法律制度差异；难以针对请求从庇护所获取关于非法资金流动的信息；由于数据隐私考量而不愿提供信息；非双重犯罪；洗钱上游犯罪的定罪不足；若请求有轻微缺陷，则拒绝或无法提供协助。此外，除了缺失可加速信息共享的国际合作协定之外，使用外交渠道也被视作导致延误的原因之一。此外，巴基斯坦还提到，中央机关之间缺乏直接互动、缺乏澄清国家法律要求的实用准则及收到国家机关回复请求的意见出现延误。因此，建议中央机关直接沟通。

95. 葡萄牙主管机关强调，请求发出机关和执行机关之间以往的联系对于尽量减少执行国际合作请求方面的延误至关重要。此外，葡萄牙报告称，其中央机关无权处理具体案件。根据国内法律，中央机关的作用是传送请求，而由包括检察机关在内的司法机关发出或执行请求。通过创建坚实的从业人员网络及举行利用可用手段方面的严格培训，可减少实际挑战。

96. 俄罗斯联邦报告称，法律制度差异对中央机关的运作构成了挑战，并强调请求形式和内容的不完整也造成了挑战。执行外国司法协助请求的平均时间是三至六个月，且取决于联邦首都与请求执行地之间的距离、要求提供的信息量和请求的完整性。根据检察长办公室提供的数据，2018年处理了61项腐败案件相关的外国请求，其中55项已执行；并向其他国家发出66项请求，其中48项已执行。

97. 俄罗斯联邦还报告称，需要改进关于发送追查和冻结犯罪所得资产及随后合作归还此类资产的请求的程序的国内立法。与某些境外法域合作也造成挑战，且现行多边条约不足以解决这一事项。因此，建议与境外法域就追查、冻结、扣押和没收犯罪所得资产及分享此类没收资产缔结双边条约，从而提高国际合作的有效性。

98. 沙特阿拉伯在内政部设有专门国际合作部门，负责引渡和司法协助事务。认识到与国际社会协调努力的重要性，该国的司法协助中央机关——司法协助请求常设委员会由不同政府机构组成，当需要具体能力或经验时，可施以援手。国际合作中

的实际挑战包括，某些国家的立法条件未被国际合作协定认可，且阻碍或延误请求的执行，以及银行保密及请求翻译不准确构成的挑战。此外，某些请求被发送至司法部而非中央机关，因而必须相应转交。为解决这些问题，建议使用合格笔译员且在发送请求前核实主管中央机关。作为二十国集团的成员，沙特阿拉伯以指南的形式提供了实用信息，使请求国能够就资产追回和外国司法机关应遵守的具体步骤寻求司法协助。

99. 泰国提到根据《公约》收到的请求数量很少。因此，负责执行请求的机关可能不熟悉《公约》和必要程序。泰国还提到在回复民事或行政事项协助请求方面面临的挑战。

100. 乌克兰报告称，实际上，根据《公约》处理请求方面没有困难。信息不完整等执行请求方面的问题通常通过直接与外国机关沟通加以解决。为确保完全和及时执行请求，请求和佐证文件最好在提交前就翻译好。

101. 美国建议，各国应建立明确界定的中央机关，通过司法协助促进刑事事项国际合作，以便集中经验和资源、减少官僚主义和重复权限并确保收到和发出的请求的可见度和问责。在各国参与区域信息共享平台的情况下，将国家中央机关命为联络点被视作一种良好做法。中央机关需配有足够的资源，并配备专门的法律专家和经验丰富的从业人员。为迅速寻求和提供协助、建立信任、澄清复杂的法律问题、克服合作的法律障碍并讨论未决请求的状态，中央机关之间开展直接沟通至关重要，包括通过电子邮件和电话等方式。对于比较复杂的请求，良好做法之一是考虑提前发送请求草稿，以便收到请求的中央机关可开始对其展开审查。使用外交渠道，中央机关无法直接传送和接收请求，可能会延误或妨碍有效调查和收集证据。中央机关应确保尽可能保持请求的机密性，以保护调查和起诉的廉正性。此外，政府应授权其中央机关在职权范围内直接执行请求，或与其他主管实体协调执行请求。另一种良好做法是在传送收到和发出的请求前对其进行审查，以确保其质量且符合国内法律及条约。最后，中央机关应辨别司法协助何时比其他合作形式更合适，并应在不妨碍非正式合作的情况下促进协助。

七. 关于应如何处理最低限度司法协助请求的考虑因素

102. 秘书处为第七次专家会议编写的说明（[CAC/COSP/EG.1/2018/2](#)）提供了从缔约国收到的对 2018 年 2 月 9 日普通照会的答复摘要，该普通照会要求提供关于应如何处理最低限度司法协助请求的考虑因素的信息。没有收到缔约国的新答复。

八. 国家主管机关在线名录

103. 第七次专家会议鼓励缔约国定期更新国家主管机关目录中所载的信息，并建议尚未这样做的缔约国考虑提供信息，以便列入国家主管机关目录（见 www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html）。

104. 根据这项建议，秘书处收到了一些信息，并继续更新在线目录。

105. 截至 2019 年 9 月，该目录中载有关于以下方面的信息：

- (a) 129 个缔约国的司法协助事宜中央机关；

- (b) 117 个缔约国的预防事宜机关；
- (c) 81 个缔约国的资产追回协调中心；
- (d) 24 个缔约国的引渡事宜中央机关；
- (e) 32 个缔约国的利用民事和行政诉讼方面国际合作事宜协调中心。

106. 秘书处已完成将《公约》下国家主管机关在线名录的数据迁移至打击犯罪信息与法律网络分享平台（“夏洛克”）中的国家主管机关名录的工作。缔约国现在有单一信息渠道，通过“夏洛克”获取各类国家主管机关相关信息。此外，秘书处继续加强反腐败知识工具和资源库与“夏洛克”系统之间的信息共享。

九. 与《联合国反腐败公约》规定的国际合作有关的技术援助和其他活动

107. 毒品和犯罪问题办公室继续在全球、区域和国家各级提供因地制宜的能力建设和咨询服务，并参加旨在协调缔约国之间国际合作的大小会议。

108. 若干全球和区域方案，特别是通过有效实施《联合国反腐败公约》支持可持续发展目标 16 从而预防和打击腐败的全球方案，使毒品和犯罪问题办公室能够应缔约国的请求提供专业指导、咨询和专门知识。毒品和犯罪问题办公室的外地反腐败顾问发挥了重要作用，提供可迅速使用的专业专门知识，以便提供现场指导。毒品和犯罪问题办公室部署了一些顾问负责中美洲和加勒比、太平洋、东南亚、南亚、西部和中部非洲及东非的区域事务，并在维也纳派驻一名高级全球顾问。这些顾问在毒品和犯罪问题办公室总部专家的指导下工作。与其他技术援助提供者的密切合作继续有利于这项工作。

109. 毒品和犯罪问题办公室继续与东南亚和东非的缔约国合作，通过为快速执行《公约》而建立的区域平台执行实施情况审议机制确定的优先建议。2019 年 5 月在南美洲和墨西哥创建了另一个平台，正在南部非洲创建另一个平台。所有平台都将国际合作视为需要援助以加速执行《公约》的优先领域之一。

110. 毒品和犯罪问题办公室在区域或次区域一级举办了几次讲习班。与会者除其他外，审议了相关国家的能力、同行学习的机会以及可能对国际合作产生影响的区域和法律因素。例如，2018 年 3 月在河内举办了关于大湄公河区域国家(柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南)腐败调查和区域合作的培训班。该培训旨在加强该区域各反腐败机构、检察官办公室和金融情报机构之间在腐败案件方面的国际合作。

111. 毒品和犯罪问题办公室于 2018 年 5 月在新加坡为南亚执法机构、检察官和金融情报机构举办了一次关于国际合作对腐败和洗钱犯罪进行金融调查的区域讲习班，并为南亚和东南亚的专家提供了关于金融调查和司法协助的培训方案。

112. 毒品和犯罪问题办公室还为反腐败和执法机构举行了三次刑事事项及腐败和洗钱问题金融调查国际合作相关的讲习班。第一次讲习班于 2018 年 8 月在科伦坡举行，汇聚了来自斯里兰卡和马尔代夫的执法机构，以促进双边合作。第二次讲习班于 2018 年 9 月在曼谷举行，汇集了孟加拉国、缅甸、尼泊尔和泰国的执法机构。第三次讲习班于 2018 年 11 月在新德里举行，旨在提高南亚国家执法机构的业务技能和实效，并促进在复杂腐败案件的调查、起诉和法院程序方面的合作。此外，还

在孟加拉国、不丹、马尔代夫、尼泊尔和东帝汶举办了五次国家讲习班，以提高反腐败和执法机构调查和起诉涉及金融交易的复杂腐败案件的能力。

113. 2018年12月，考虑到实施情况审议机制的建议，毒品和犯罪问题办公室向加纳总检察长办公室提供了与该国《引渡法》有关的立法建议。

114. 毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产倡议合作，于2019年2月在亚的斯亚贝巴举行了关于金融调查和国际合作的讲习班。讲习班的目的是提高联邦警察和总检察长办公室内从业人员的能力。

115. 毒品和犯罪问题办公室促进了意大利和马里之间关于司法协助、引渡和被判刑人员的移交的双边条约的谈判，并于2019年7月促成了在罗马举行的关于在意大利和马里司法当局之间建立沟通渠道的会议。

116. 此外，毒品和犯罪问题办公室参加了关于协调国际合作的各种会议，包括20国集团反腐败问题工作组的会议。

117. 毒品和犯罪问题办公室继续制订和传播各类指南、手册及其他工具。在线提供超过25种出版物，并定期重印和分发。在2019年3月在曼谷举行的国际合作区域活动上，编写并发布了一本关于调查东南亚腐败案件的国际合作手册。该手册提供了关于东南亚国家司法协助请求条例和程序方面的信息。毒品和犯罪问题办公室以其与许多国家的工作为基础，计划编制一本关于调查和起诉腐败罪行的手册，其中除其他外将提及国际合作的各个方面。

118. 秘书处为第七次专家会议编写的说明(CAC/COSP/EG.1/2018/2)提供了以前报告的关于这一专题的信息。

十. 结论和建议

119. 秘书处继续根据缔约国会议第7/1号决议所载任务授权和专家会议的建议从缔约国收集更多信息，然而，在编制本文件之时，大多数缔约国尚未提供所要求的信息。

120. 缔约国会议不妨鼓励缔约国继续向秘书处提供关于国际合作方面的挑战和良好做法的信息，以及关于缔约国会议决议和专家会议建议中概述的其他专题的信息，包括关于国际合作的法律要求、拒绝根据《公约》提出的国际合作请求的理由的信息，以及与跨国腐败案件中的国际合作有关的统计信息和实例，以期秘书处继续就《公约》第四章(国际合作)的执行情况开展分析工作。

121. 缔约国会议不妨鼓励缔约国继续努力，在与《公约》下的国际合作有关的事项上积极合作，并积极相互分享关于跨国腐败案件的信息。

122. 缔约国会议不妨鼓励缔约国继续促进正式和非正式合作渠道，并建立高效和有效的沟通渠道，包括积极参与从业人员网络。

123. 缔约国会议不妨鼓励缔约国考虑如何加强中央机关与负责国际合作的其他主管当局之间的直接沟通，包括确保提供并定期更新与收到的司法协助请求有关的联系信息和要求，并确保国家主管机关名录中的信息保持最新。

124. 缔约国会议似宜鼓励缔约国根据国内法律简化相关程序，并采取适当步骤，确保在请求缔约国和被请求缔约国未将基本行为一致定为犯罪的情况下，双重犯罪问题不会成为司法协助的障碍。

125. 缔约国会议不妨考虑请秘书处继续努力，推动专家参与增进国际合作不限成员名额政府间专家会议，并继续组织专家小组讨论与专家会议任务有关的事项。

126. 缔约国会议不妨考虑请秘书处继续努力确保增进《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的工作与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工作组的工作之间的协同。

127. 缔约国会议还不妨就本文件强调的某些问题以及与国际合作有关的其他议题是否值得进一步审议向秘书处提供进一步指导。
