



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
12 October 2021
Chinese
Original: English

第九届会议

2021年12月13日至17日，埃及沙姆沙伊赫

临时议程*项目6

国际合作

增进《联合国反腐败公约》下国际合作的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

摘要

编写本说明的目的是，向联合国反腐败公约缔约国会议通报增进公约下国际合作的不限成员名额政府间专家会议活动进展情况，并协助缔约国会议进行审议，及确定专家会议的指导方针和今后的活动。

* CAC/COSP/2021/1。



一. 引言

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，决定举行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. 在同一份决议中，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》的有关规定；(c) 认明各种挑战并传播应采用良好做法方面的信息以便利各国之间交流经验，从而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在一起，在请求国和被请求国之间建立信任和鼓励合作；以及(e) 协助缔约国会议确定各国的能力建设需要。
3. 在其第五届至第八届会议上，缔约国会议决定继续召开专家会议。
4. 缔约国会议在其第 5/1 号决议中指示专家会议继续研究关于查明和分析在《公约》框架内开展侦查腐败犯罪执法合作遇到的现有障碍的问题，并拟订关于如何能够排除这些障碍的建议。
5. 在其第 7/1 号决议里，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，向缔约国会议提供此类信息。
6. 缔约国会议在其第 8/2 号决议中吁请缔约国根据《公约》第一条第(二)项进一步促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助，以便利实施《公约》第四十三条。
7. 缔约国会议在其第 8/6 号决议中鼓励尚未将《公约》用作引渡《公约》所涵盖犯罪的法律依据的缔约国，在国内法律制度允许的情况下，考虑在这方面将《公约》用作法律依据，并努力订立双边引渡协议和安排以进行引渡或增强引渡的有效性。
8. 编写本文件的目的是，向缔约国会议通报专家会议活动进展情况，并协助缔约国会议进行审议，及确定专家会议的指导方针和今后的活动。
9. 该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。

二. 增进联合国反腐败公约下国际合作的不限成员名额政府间专家会议活动情况

10. 自缔约国会议第八届会议以来，尽管冠状病毒病（COVID-19）大流行引发了种种状况，并对政府间会议组织工作造成了影响，专家会议仍继续履行缔约国会议授权的职能，并执行缔约国会议通过的相关决议所载的任务授权。

11. 到目前为止，已经举行了内容如下的十次专家会议：第一次会议是 2012 年 10 月 22 日和 23 日举行的；第二次会议是 2013 年 11 月 25 日和 26 日举行的；第三次会议是 2014 年 10 月 9 日和 10 日举行的；第四次会议是 2015 年 11 月 2 日和 3 日举行的；第五次会议是 2016 年 11 月 17 日和 18 日举行的；第六次会议是 2017 年 11 月 6 日和 7 日举行的；第七次会议是 2018 年 6 月 8 日举行的；第八次会议是 2019 年 5 月 31 日举行的；第九次会议于 2020 年 11 月 16 日至 18 日举行（采用线上方式）；第十次会议于 2021 年 9 月 6 日至 10 日举行（采用混合方式）。

12. 第九次和第十次专家会议是与实施情况审议组和资产追回问题不限成员名额政府间工作组联合举行的。这些联席会议的举行遵照了缔约国会议第 6/1 号决议，该决议请秘书处制订缔约国会议设立的其他附属机构的临时议程，避免重复讨论，同时尊重其任务授权，并遵循已通过的并随后经缔约国会议主席团修正的 2020–2021 年工作计划（CAC/COSP/2019/17，第 102 段和附件三）。

13. 此外，秘书处将考虑在 2023 年视可能举行联席会议或背靠背会议进一步在增进《反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议和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之间提高协同效应的计划的各种选项。

14. 2020 年和 2021 年举行的专家会议的会议记录摘要和关于会议任务实施进展情况的信息载于 CAC/COSP/EG.1/2020/2、CAC/COSP/EG.1/2020/3、CAC/COSP/EG.1/2021/2 及 CAC/COSP/EG.1/2021/4 号文件。第十次专家会议的报告（CAC/COSP/EG.1/2021/4）载有缔约国在该次会议期间提出的建议，包括设立特别委员会负责与感兴趣的缔约国进行协调以期应对国际合作中挑战并协助加强信任和沟通的建议。

A. 报告所述期间主要活动概览

15. 第九次和第十次增进在公约下国际合作的不限成员名额政府间专家会议侧重于两大主题：(a) 缔约国根据《反腐败公约》第一条第(二)项，为促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助以便利实施《公约》第四十三条而采取的办法和做法；以及(b) 把《公约》用作开展国际合作的法律依据。

B. 缔约国根据《反腐败公约》第一条第(二)项，为促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助以便利实施《公约》第四十三条而采取的办法和做法

16. 为落实缔约国会议的建议，特别是其第 8/2 号和第 8/6 号决议所载建议，秘书处于 2020 年 8 月 5 日向所有缔约国发出一份普通照会，以期收集关于缔约国促进和便利国际合作与技术援助的相关办法和做法的信息，包括在国际合作方面所面临的挑战及其良好做法和法律要求。

17. 就 44 个缔约国对普通照会所做答复进行的详细分析已经经由 [CAC/COSP/EG.1/2020/2](#) 号文件提交给第九次专家会议。¹

专题小组讨论

18. 为便利根据缔约国会议第 8/2 号决议第 8 段进行审议，在第九次专家会议期间举行了专题小组讨论。专题小组讨论会涵盖了两个不同的分专题：(a) 缔约国会议第 8/6 号决议强调的涉及《公约》所列罪行的引渡案件中的实际议题，以及(b)有效的执法合作和网络（《公约》第四十八条）。来自加拿大、罗马尼亚、新加坡和欧洲联盟执法合作署（欧警署）的专家参加了小组讨论。

19. 在随后的讨论中，代表们指出，从业人员在刑事事项和引渡的司法协助方面继续面临挑战，并吁请加强促进开展国际合作的措施。据指出，妨碍有效开展国际合作的重大挑战包括要求提供大量信息、在落实司法协助方面出现严重延误和拒绝落实的情况、法律诉讼耗费的时间和费用以及缺乏足够的培训和资源。

20. 在迅速高效开展国际合作方面，代表们除其他外强调了以下方面的重要性，即从业人员网络和举措、国内一级的机构间合作、电子工具和通信渠道、有效获取关于中央主管机关的信息和关于提出司法协助请求的要求。

C. 把《反腐败公约》用作开展国际合作的法律依据

21. 在其第 7/1 号决议中，缔约国会议请秘书处继续在现有资源范围内收集关于将《公约》用作司法协助法律依据的统计数字和相关资料并将其提供给缔约国会议。2019 年 5 月 31 日在维也纳举行的第八次专家会议鼓励缔约国继续向秘书处提供国际合作中挑战和良好做法的相关信息以及缔约国会议决议和专家会议建议概述的其他专题的有关信息，以便秘书处继续对基于《公约》的国际合作中的挑战以及与第四章实施工作有关的挑战进行分析（[CAC/COSP/EG.1/2019/4](#)，第 47(a)段）。

22. 因此，秘书处于 2021 年 5 月 4 日向缔约国发出一份普通照会，要求提供将《公约》用作国际合作包括引渡（第四十四条第五款）、司法协助（第四十六条第七款）和执法合作（第四十八条第二款）的法律依据的信息。

23. 就 30 个缔约国对普通照会所做答复进行的详细分析已经经由 [CAC/COSP/EG.1/2021/3](#) 号文件提交给第十次专家会议。²

¹ 阿根廷、奥地利、巴林、比利时、博茨瓦纳、保加利亚、布隆迪、柬埔寨、中国、古巴、塞浦路斯、捷克、丹麦、厄瓜多尔、德国、希腊、匈牙利、以色列、日本、约旦、拉脱维亚、立陶宛、墨西哥、缅甸、北马其顿、挪威、菲律宾、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、萨摩亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、斯洛文尼亚、西班牙、苏丹、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

² 阿尔巴尼亚、澳大利亚、不丹、玻利维亚(多民族玻利维亚国)、喀麦隆、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、古巴、丹麦、多米尼克、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、立陶宛、缅甸、尼泊尔、挪威、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、俄罗斯联邦、斯洛伐克、塔吉克斯坦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

专题小组讨论

24. 为便利审议，在第十次专家会议期间举行了一场专题小组讨论会，讨论将《公约》用作国际合作的法律依据，以期便利实施《公约》第四十四条第五款、第四十六条第七款和第四十八条第二款。来自阿尔巴尼亚、中国和巴拿马的专家参加了小组讨论。

25. 代表们强调将《公约》用作国际合作法律依据的重要性，提到各自在寻求其他国家协助时遇到的挑战，并呼吁特别是根据大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言加强促进国际合作的措施。³

26. 代表们着重指出的挑战包括缺乏简化的司法协助程序、繁琐的证据要求以及无法采取诸如返还资产之类具体行动。

27. 代表们还指出，为战胜这些挑战，不妨可以采取以下方式，即提高国际合作的透明度；加强中央主管机构的作用和能力；自愿传递信息；订立司法协助双边协定和非正式双边安排；尽早直接进行沟通和协调，包括就此积极利用通信平台和执法网络及使用在线资源；建立便利处理请求和收集关于此类请求的数据的电子系统。

D. 建立反腐败执法机关全球业务工作网

28. 《反腐败公约》的主要目的之一是，促进、便利并支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助，包括在资产追回方面；缔约国会议一再要求采取加强国际合作的措施并在其第 5/1 号决议中请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在其技术援助方案中继续采取措施，以便在寻求司法协助之前加强国际合作的效力，包括在应对《公约》所涵犯罪方面；专家会议还鼓励缔约国继续推动建立正式和非正式的合作渠道，并建立效率高有成效的沟通渠道，包括就此在可行情况下交换联络官和参加从业人员网络（CAC/COSP/EG.1/2018/4，第 43(e)段）。

29. 2021 年在毒品和犯罪问题办公室的主持下建立了反腐败执法机关全球业务工作网（全球反腐网），以便利开展非正式合作。全球反腐网的目的是，提供快速、灵活和高效的工具，以便促进打击腐败方面的跨国合作，加强反腐败执法机构之间的沟通交流和同行学习，同时对现有国际合作平台进行补充并与之协调。为建立该网络，毒品和犯罪问题办公室参与了由常驻维也纳代表团参加的咨商进程，举行了一次专家会议，并且最重要的是，建立了三个临时特设工作组以就该网络不同组成部分提供咨询意见。在于 2021 年 6 月 2 日举行的反腐败问题特别会议上通过的政治宣言中，大会对该网络的创建表示欢迎，并鼓励各国酌情参与并加以充分利用。

30. 全球反腐网由三个关键部分组成：(a)建立一个设在维也纳的反腐败执法机构全球网络；(b)建立一个汇集各种不同电子资源的在线一站式中心，该中心设有“决策树”和安全的通信渠道；以及(c)开发知识和能力。

³ 关于大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言中有关国际合作的承诺的摘要载于 CAC/COSP/EG.1/2021/2 号文件第三节。

31. 为了筹备建立全球反腐网，毒品和犯罪问题办公室于 2021 年 3 月 3 日和 4 日召开了一次线上专家会议，来自联合国五个区域集团及 21 个国际组织和实体的 53 个国家 130 多名技术专家和与会者汇聚一堂。与会者建议成立不同的临时特设工作组，就该网络各个组成部分提供咨询意见。

32. 根据在该次会议上提出的建议，毒品和犯罪问题办公室通过联合国五个区域集团邀请各国提名相关国际组织和网络的专家和代表以及知名的专家个人参加这三个临时特设工作组：(a)关于全球反腐网建立和运行的第一临时特设工作组；(b)关于与其他现行网络和平台协同作用的第二临时特设工作组；及(c)关于网络工具和服务的第三临时特设工作组。各临时特设工作组由来自 28 个国家和 13 个国际组织、网络和实体的 90 名专家组成并于 2021 年 4 月和 5 月举行了 16 次会议，以讨论与建立该网络有关的一系列问题。

33. 2021 年 6 月 3 日，在反腐败问题大会特别会议期间举行的高级别会外活动上，全球反腐网正式启动。该网络的启动离不开来自联合国所有各区域集团及相关国际组织和网络的专家以及来自世界各地的专家个人所开展的辛勤工作。成员国、相关国际组织和网络、民间社会组织和学术界的约 300 名代表参加了全球反腐网启动活动，并就及时开展跨境合作对制止腐败的重要意义以及全球反腐网的独特作用展开了讨论。

34. 2021 年 7 月 5 日，秘书处向缔约国发出一份普通照会，邀请属于《公约》第三十六条范围内的专门的主管机构加入该网络。截至 2021 年 10 月 12 日，秘书处收到了来自 30 个国家的 49 个主管机构的成员申请。除了一般成员之外，该网络还可纳入有待进一步讨论的其他类别的成员，以确保把所有相关的国际组织和网络都纳入在内，并相应加强协同作用。

35. 此外，毒品和犯罪问题办公室发布了第一份季度通讯，以让成员了解全球反腐网的工作和为杜绝腐败展开跨境合作的最新情况，并为该网络推出了一个专门网站 (<https://globenetwork.unodc.org>)。毒罪办还组织了拟于 2021 年 11 月 15 日至 17 日在维也纳举办的该网络的第一次会议，并在继续为该网络开发必要的基础设施和资源。

E. 与《反腐败公约》下国际合作有关的技术援助和其他活动

36. 毒品和犯罪问题办公室包括通过协同世界银行进行的追回被盗资产举措，继续在全球、区域和国家各级提供有针对性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。

37. 毒品和犯罪问题办公室外地反腐败顾问在提供快速部署专业援助和专门知识方面发挥了重要作用。毒品和犯罪问题办公室继续部署对南美、太平洋、东南亚、南亚（至 2021 年 6 月）、西非和中非、东非和西巴尔干地区负有区域责任的顾问。一名高级全球顾问常驻维也纳。将把更多的顾问部署到埃塞俄比亚、墨西哥和中亚。

38. 关于技术援助的详细资料已经经由 [CAC/COSP/EG.1/2020/2](#) 号文件和 [CAC/COSP/EG.1/2021/2](#) 号文件提交给第九次和第十次专家会议。

F. 国家主管机关在线名录

39. 第九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信息，并建议尚未定期更新的缔约国考虑提供信息以便列入该目录（见 www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html）。照此建议，秘书处收到了信息并继续更新在线名录。截至 2021 年 9 月 22 日，该名录收录了以下信息：

- (a) 133 个缔约国负责司法协助事宜的中央机关；
- (b) 120 个缔约国负责预防事宜的机关；
- (c) 86 个缔约国的资产追回联络点；
- (d) 32 个缔约国负责引渡事宜的中央机关；
- (e) 35 个缔约国在利用民事诉讼和行政诉讼方面的国际合作联络点。

40. 2019 年 7 月，《公约》下的国家主管机关在线名录与打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）的国家主管机关名录予以合并。缔约国如今能够有单一的信息渠道，可通过夏洛克数据库获取各类国家主管机关相关信息。

41. 毒品和犯罪问题办公室还继续从内容和搜索功能两个方面重新设计和重新构思反腐败知识工具与资源库，并将其移至新的平台以便为重新推出做准备。在将其移至新的平台的同时，毒罪办正在对法律图书馆所载信息进行更新。对反腐败立法和不同法律制度的深入了解是全面实施毒品和犯罪问题办公室工作方案和在缔约国之间交流良好做法和挑战的关键所在。

三. 建议

42. 缔约国会议似宜审议第九次和第十次增进反腐败公约下国际合作不限成员名额专家会议开展的活动情况，并就某些问题是否值得进一步审议向专家会议提供进一步指导，包括在落实大会反腐败特别会议通过的政治宣言就国际合作所做各种承诺上的后续行动。缔约国会议还似宜审议缔约国在第十次专家会议期间提出的建议。

43. 鉴于上文概述的挑战，缔约国会议似宜就制定准则、良好做法和其他工具以改进《反腐败公约》第四章实施情况提供进一步指导。缔约方会议还似宜侧重于提高国际合作的效力，包括为此确保参与响应《公约》下刑事事项国际合作请求的主管机关之间进行适当的协调。缔约国会议就此谨鼓励缔约国主管机构加入新近建立的全球反腐网并给其工作做出贡献。

44. 还可以提请注意有必要对参与国际合作主管机关的培训和能力建设投入足够资源和予以足够关注，包括捐助方和技术援助提供方提供培训和能力建设，以增进国际合作的有效性。

45. 缔约国会议似宜考虑请专家会议继续努力确保其工作与联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约国会议设立的国际合作工作组的工作协同增效。