



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
21 December 2020
Chinese
Original: English

2020年11月16日至18日在维也纳举行的第九次增进《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报告

一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议2011年10月24日至28日于摩洛哥马拉喀什举行的第四届会议通过了题为“举行旨在加强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，缔约国会议在该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。

2. 在该决议中，缔约国会议决定该专家会议应当发挥以下职能：(a)协助缔约国会议培育国际合作领域的知识积累；(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《公约》有关规定；(c)阐明各种挑战并传播应采用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；及(e)协助缔约国会议阐明各国的能力建设需要。

3. 缔约国会议在第5/1号决议中指示国际合作问题不限成员名额政府间专家会议继续研究问题，即查明和分析在《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，并拟订关于如何才能排除这些障碍的建议。

4. 缔约国会议第7/1号决议邀请不限成员名额政府间专家会议提出今后的议程项目。缔约国会议还决定专家会议应继续开展工作，就以下方面交流信息：涉及《公约》下腐败犯罪的司法协助请求受到拒绝和拖延的常见理由、与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作，以及为对在协助刑事、民事和行政措施时提供的信息保密而可能采取的措施。



二. 会议安排

A. 会议开幕

5. 第九次增进《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2020年11月16日至18日以线上方式在维也纳举行。

6. 增进《公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议举行了5场会议，由缔约国会议第八届会议主席 Harib Saeed al-Amimi（阿拉伯联合酋长国）主持；这些会议大多是与实施情况审议组和资产追回问题工作组联合举行的。

B. 通过议程和工作安排

7. 2020年11月16日，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通过了下列议程：

1. 会议开幕。
2. 通过议程和工作安排。
3. 《联合国反腐败公约》第四章实施情况：吸取的经验教训、良好做法和挑战。
4. 通过报告，包括结论和建议。

8. 议程项目3是与实施情况审议组和资产追回问题工作组联合审议的。¹

C. 出席情况²

9. 《公约》下列缔约国派代表出席了会议：阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、多民族玻利维亚国、巴西、保加利亚、柬埔寨、加拿大、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、德国、希腊、危地马拉、洪都拉斯、冰岛、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、以色列、意大利、日本、约旦、肯尼亚、科威特、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、黎巴嫩、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马耳他、墨西哥、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、阿曼、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、巴勒斯坦国、苏丹、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和也门。

10. 区域经济一体化组织欧洲联盟作为《公约》缔约方派代表出席了会议。

¹ 鉴于不限成员名额政府间专家会议与实施情况审议组及资产追回问题工作组举行的联席会议，会议记录的部分内容见 CAC/COSP/IRG/2020/8/Add.2 和 CAC/COSP/WG.2/2020/5 号文件所载的这两个机构的会议报告。

² 本报告所述出席情况以确认的线上连接为依据。。

11. 下列秘书处单位、联合国专门机构和联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所派观察员出席了会议：和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处、世界银行、巴塞尔治理研究所和纳伊夫阿拉伯安全科学大学。
12. 下列政府间组织派观察员出席了会议：中亚区域信息和协调中心、独立国家联合体、欧洲委员会反腐败国家集团、欧洲刑事司法合作署、欧洲联盟执法合作署（欧警署）、国际反腐败学院、国际刑法改革和刑事司法政策中心、国际发展法组织、国际刑事警察组织和经济合作与发展组织。
13. 在总部设有常驻观察员办公室的实体马耳他主权教团派员出席了会议。

三. 《联合国反腐败公约》第四章实施情况：吸取的经验教训、良好做法和挑战

14. 缔约国会议在其第 8/2 号决议第 8 段中吁请缔约国根据《联合国反腐败公约》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。
15. 此外，缔约国会议在其第 8/6 号决议第 17 段中鼓励尚未将《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。
16. 缔约国会议在上述决议第 18 段中鼓励缔约国缔结适当的双边或多边协定或安排，以便按照《公约》第五十条的规定，在调查和起诉跨国贿赂案件的国际合作中使用特殊侦查手段，同时无损于《公约》第四条。
17. 缔约国会议在上述决议第 19 段中鼓励缔约国按照《公约》第四十六条第四款，依据本国法律，无需事先提出请求，向其他缔约国的有关主管机关传递其认为可能对这些机关有所帮助的与外国贿赂有关的信息，同时无损于司法协助。
18. 秘书处的一名代表介绍了源自缔约国会议决议和以往专家组会议的各项任务的最新执行情况。她提及 2020 年 8 月 5 日发给所有缔约国的一份普通照会，该照会旨在收集关于以下六个专题的信息：促进并便利在预防和打击腐败上开展国际合作和技术援助的做法和实践；将《公约》用作引渡的法律依据以及缔结引渡协定和安排的做法；关于使用特殊侦查手段的协定和安排；自发分享有关跨国贿赂的信息；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的其他专题；以及关于国际合作的法律要求，包括统计信息和实例。她总结了 44 个缔约国对有关这些专题的普通照会的答复，并提请专家会议注意秘书处的说明（[CAC/COSP/EG.1/2020/2](#)），其中载有对所有答复的进一步分析。
19. 秘书处的代表还基于对在联合国反腐败公约实施情况审议机制第一周期下完成的国别审议的分析，介绍了关于国际合作的《公约》第四章实施情况方面的最普遍趋势和结论。她表示，在六份新的执行摘要最终定稿后，有关《公约》第四章实施情况的调查结论与先前确定的结论基本保持一致。她在提及联合国毒品和犯罪问题办公室题为《联合国反腐败公约实施情况：定罪、执法和国际合作》的研究报告时强调，该研究报告针对 156 个缔约国实施《公约》第三章和第四章的情况，对于同定罪、执法和国际合作有关的问题以及第一周期审议结果做了透彻分析。此外，该代表介绍了一份新的出版物，其中载有基于实施《联合国反腐败公约》第三章和

第四章所获经验教训所提出的一套不具约束力的建议和结论，该出版物已得到缔约国会议第八届会议的核可，缔约国会议第八届会议在其第 8/2 号决议中核准它是一份对从业人员具有潜在益处的指南。该出版物所依据的是对第一周期内 169 份已完成的国别审议所确定的 6,200 多项建议和近 1,000 项良好做法进行的分析，以及相关缔约国提出的评论意见。此外，她介绍了从已完成审议中收集到的一系列问题，这些问题反映了第四章实施情况的最普遍趋势和细微差别，例如双重犯罪和将《公约》用作开展国际合作的法律依据。

20. 为了加强增进《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之间的信息交流和协同作用，秘书处的另一名代表概要介绍了国际合作工作组 2020 年 7 月 7 日和 8 日在维也纳举行的第十一次会议审议工作取得的显著成果。在该次会议上，工作组审议了利用联合调查机构打击跨国有组织犯罪及其作用和涉及特殊侦查手段的国际合作等专题。工作组会议还围绕 COVID-19 大流行对刑事事项国际合作效力的影响展开了讨论。会上进一步介绍了关于国际合作工作组该次会议的后续行动以及定于 2021 年 3 月 25 日和 26 日举行的工作组第十二次会议的议程。会上还提及增进《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今后视可能通过背靠背会议实现相互间协同作用的问题。会上还结合该工作组将来在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况审议机制框架内的作用提及上述协同作用，该审议机制是根据打击有组织犯罪公约缔约方会议第 9/1 号决议设立的，其审议进程已经由缔约方会议第十届会议通过的决议予以启动。

21. 在随后的讨论中，发言者重申了开展国际合作打击腐败的重要性，并强调了现有不同从业者网络在该领域发挥的至关重要的作用。有一位发言者建议设立一个特别委员会，特别是在资产追回和返还资产方面协调各缔约国促进国际合作。

关于采取措施促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助的专题小组讨论会

22. 为了便利本议程项目下的审议工作，并依照以往专家会议提出的建议，根据缔约国会议第 8/2 号决议第 8 段举行了一场专题小组讨论会，讨论的专题是根据《公约》第一条第(c)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而采取的各种措施，以期促进《公约》第四十三条的实施。

23. 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、新加坡和欧警署的专家参加了小组讨论。

24. 来自罗马尼亚的主讲人首先讨论了第一个分专题，介绍了引渡方面的实际问题、挑战和良好做法。她指出，在为腐败相关犯罪提供引渡的法律依据方面，《公约》是一项宝贵的文书。此外，她列举了在引渡方面的一些挑战，例如缔约国有可能以订有特定引渡条约作为引渡的条件、手续过多和证据要求过高。但她强调，《公约》规定缔约国有义务寻求与其他国家缔结引渡条约，加快引渡程序并简化证据要求。鉴于谈判双边文书可能是一个困难而漫长的过程，她鼓励缔约国充分利用《公约》在这方面提供的可能性，并指出利用现有的专家网络会促进合作。

25. 为了应对上述挑战和其他实际挑战，她提出了几种可能的解决办法，包括(a)起草示范请求；(b)要求各国填写一份清单，指明引渡请求应送达的主管机关，以及此类请求应满足的要求；和(c)实现便捷查阅所有网络资源。她还建议专家会议继续讨论从业人员在这一事项上面临的挑战和解决办法。

26. 来自加拿大的主讲人讨论了他们的国家在处理《公约》第四十四条第十一款所载或引渡或起诉原则（不引渡即起诉义务）方面的经验。他指出，加拿大最高法院在1989年对 *Cotroni* 案作出的裁决中认定，虽然引渡事实上侵犯了加拿大公民留在加拿大的宪法权利，但同一份宪法文件允许依据原则和正当理由违背这一权利。

27. 该主讲人指出，最高法院在其裁决中列出了加拿大当局在就引渡请求做决定时需要考虑的12项因素。这些“*Cotroni* 因素”包括以下问题：犯罪的影响波及哪里、促成被控罪行的大部分行为发生在哪一法域、证据所在地以及证据是否可移动、所有涉案被告能否在一处受审以及哪一法域起诉犯罪的意向更强、已准备好进入审判阶段以及掌握最全面的案件资料。他指出，当加拿大负责引渡和司法协助事宜的中央机关收到引渡请求时，相关检察机关在收到请求后即被要求考虑 *Cotroni* 因素。该主讲人指出，通常需要对所有因素进行全面分析，以确定是否应提起国家诉讼。虽然未决或预期的国内起诉不一定主导是否批准引渡请求的决定，但该主讲人指出，在实践中，这往往是一项有说服力的因素。最后，该主讲人指出，*Cotroni* 裁决所提供的制度和分析使得可有效实施或引渡或起诉原则，同时尊重有关个人的宪法权利和就引渡请求做出决定的相关机关的独立性。

28. 来自新加坡的主讲人率先探讨了关于有效执法合作和网络的第二个分专题，介绍了在调查和起诉《公约》所列罪行时有效利用技术加强跨境执法合作的情况。该主讲人介绍了在新加坡贪污调查局架构内设立数字法证部门及其职能的相关情况。他指出，该部门虽然仍在最初运作阶段，但主要处理电脑和移动设备生成的数字证据，而且工作内容越来越多地涉及云存储设施和电子通信平台。这位主讲人指出，该调查局根据这一趋势制定了安全合作调查方法，并开发了法证分析平台，可自动关联网络、移动和社交数据等其他平台的调查结果。他还概述了计算机、移动电话、平板电脑和云技术等一些数字法证材料的证据价值，并简要介绍了该部门使用的分析方法。该主讲人最后表示，贪污调查局加入了多个技术小组，例如国际刑警组织数字法证专家组会议和亚洲法证科学网，并与国内外对口单位共享信息。

29. 来自欧警署的主讲人简要介绍了欧警署在为打击严重国际有组织犯罪和恐怖主义而成立的联合调查小组中的作用。他强调，联合调查小组是促进协调在多个成员国开展调查的重要工具。此类小组经其成员签署协定后建立，欧警署会酌情签署加入。该主讲人进一步解释说，欧警署在联合调查小组中的作用包括参与小组活动，协助小组成员之间交换信息，并提供技术专长。他还介绍了安全信息交换网络应用程序，这是一个能够实现快速安全交换信息的平台。最后，他列举了欧警署在业务和战略上的合作伙伴。

30. 在随后的讨论中，有几位代表强调了国际合作在实现《公约》目标方面的关键作用。但一些发言者指出，在刑事事项司法协助和引渡方面，从业人员仍然面临着种种挑战。一位发言者表示，缔约国经常要求提供大量补充信息，而这些信息在被请求国提供司法协助之前是无法获得的，并且提到在执行司法协助请求方面存在重大拖延。另一位发言者指出，有些国家对他的国家政府发出的司法协助请求没有执

行或没有回应，有些国家违反国际法律义务拒绝引渡罪犯。他恳请这些国家政府严格遵守自身义务并推动国际合作。

31. 有几位发言者提出了改进国际合作的解决办法。一位发言者强调从业人员网络和倡议在拟定有效国际合作综合请求方面可发挥重要作用，并指出毒品和犯罪问题办公室开发的司法协助请求书撰写工具可作为有效工具在这一过程中使用。她还强调，许多挑战可以通过向中央机关提供有效履行其义务所需的工具和资源来解决，并敦促缔约国建立此类机关，向其提供相关培训，并提供有效参与国际合作过程所需的一切必要工具和资源。这位发言者还指出，降低国际合作的标准和法律要求不应被视为一种解决办法，因为制定这些标准是为了保护个人的基本权利和确保正当程序。另一位发言者强调，接受数字文件和通过电子通信渠道传递司法协助请求是一种可靠有效的国际合作手段。另一位发言者呼吁不限成员名额政府间专家会议进一步探讨各项挑战，并加强国际合作。

32. 一位发言者指出，毒品和犯罪问题办公室在一起渔业重大腐败案件中为促进跨境司法协助发挥了建设性作用，自 2019 年 12 月以来，她的国家依据《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的相关条款，为该案发出了 14 项司法协助请求。她的国家利用毒品和犯罪问题办公室数字平台查阅被请求国的法律、联系详情和其他信息。此外，包括在公约缔约国会议上一届会议期间，毒品和犯罪问题办公室为该国接触外国法域多个对口单位提供了便利，并协助协调双边会议。她进一步强调了她的国家在调查过程中遇到的一些挑战，例如尽管不断提出后续和补充请求，但仍得不到答复、资源有限、缺乏专门调查领域的专门知识，以及证据的可采性。

33. 一位发言者向专家会议简要介绍了利雅得倡议，该倡议的目的是在毒品和犯罪问题办公室的框架内建立反腐败执法机构全球行动网络。他介绍了该倡议的三部分内容：(a)建立总部设在维也纳的全球反腐败执法机构网络；(b)为该网络建立具有安全通信渠道的一站式在线枢纽；和(c)为该网络积累知识和发展能力。他强调，这一新网络不是为了取代而是为了补充现有网络，为反腐败执法机构提供一个额外的渠道。这位发言者最后鼓励所有缔约国加入这一网络。

34. 另一位发言者介绍了她所在法域在太平洋跨国犯罪问题网络方面的经验，以此作为有效执法合作的实例。这位发言者着重指出该网络采用多机构执法方法来打击跨国犯罪，并强调了其关键作用。该发言者还强调，该网络与其他国际组织和国家执法机构开展合作，并分享了一些具体实例。

35. 有几位发言者强调有必要获得中央机关的相关信息和司法协助请求的相关要求，以便快速有效地开展合作，并敦促缔约国确保毒品和犯罪问题办公室网站上的详细信息准确无误，并且定期更新。

36. 一位发言者还表示，由于与大流行病有关的挑战，她所在的法域未能实现大流行病爆发之前确定的各项国际合作目标。她还着重指出，引渡过程中的挑战大多是对引渡决定的复审和上诉程序，通常发生在宪法法院，期间移交逃犯的过程可能持续数年时间。

37. 另一位发言者在介绍他的国家在国际合作方面的经验时指出，该国总检察长办公室已采取战略行动，提出立法提案，成立机构间工作组，并通过各种网络和区域论坛与对口单位建立有效的沟通渠道，以便加强国际合作。

38. 国际刑警组织的一位代表和国际发展法组织的一位代表介绍了各自组织开展的旨在协助各国进行国际合作的的活动，包括培训和能力建设活动。据指出，可应请求准许国家反腐败委员会通过 194 个国家中心局之一访问国际刑警组织数据库和获得其服务。

四. 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的最新情况

39. 秘书处的代表介绍了毒品和犯罪问题办公室促进国际合作的工具和服务的最新情况。她向专家会议简要介绍了《联合国反腐败公约》规定的国家主管机关在线名录的最新情况，该名录保持着五种不同类型主管机关的信息。该代表指出，截至 2020 年 11 月 11 日，有 119 个缔约国提供了本国预防机关的信息；132 个缔约国提供了本国负责司法协助事宜的中央机关的信息；86 个缔约国提供了本国资产追回联络点的信息；29 个缔约国指定了负责引渡事宜的中央机关；34 个缔约国提供了本国负责利用民事诉讼和行政诉讼打击腐败事宜的联络点的信息。她回顾说，该名录的数据已与打击犯罪信息与法律网络共享平台（SHERLOC）知识管理门户网站上的另一份国家主管部门名录合并，并强调 SHERLOC 门户网站还包含大量有关国际合作的信息。她还解释了向该名录提交新信息或更新信息的程序，并鼓励缔约国继续提供这方面的信息。

40. 秘书处的代表还介绍了“反腐败知识工具和资源”综合门户网站（TRACK）的重新设计和重新构思过程，其目的是在一个新的一站式枢纽重新启动该门户。按照设想，该枢纽旨在促进反腐败从业人员之间的合作和沟通，将提供一个安全的沟通平台，并将毒品和犯罪问题办公室现有资源链接起来，集中在一个中心地点，成为新的反腐败执法合作业务网络的一部分。毒品和犯罪问题办公室将相应地提供技术服务和业务服务。该代表还介绍了毒品和犯罪问题办公室编写的各种指南和手册的最新情况，特别是题为“东南亚国际合作促进腐败调查”的手册。

41. 在讨论期间，有几位发言者对秘书处开发促进国际合作的在线工具表示欢迎，包括司法协助请求书撰写工具和国家主管机关在线名录。为了促进主管机关的直接联系，一些发言者敦促缔约国定期更新毒品和犯罪问题办公室国家主管机关在线名录中的信息，特别是负责司法协助事宜的中央机关的信息。一些发言者还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，使秘书处得以继续开展这方面的分析工作。

五. 通过报告

42. 第九次增进《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的报告于 2020 年 12 月 11 日经由默许程序获得通过。