



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
29 November 2016
Chinese
Original: English

2016年11月17日和18日在维也纳举行的第五次增进《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

一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议于2011年10月24日至28日在摩洛哥马拉喀什举行的第四届会议通过了题为“举行旨在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，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. 在第5/1号决议中，缔约国会议决定，作为临时性安排，第三次增进《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应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问题工作组会议衔接举行，但不损害两者的独立地位和权限，第四次不限成员名额政府间专家会议则应在缔约国会议第六届会议期间举行。

3. 在该决议中，缔约国会议指示不限成员名额政府间专家会议在缔约国会议第六届会议期间继续研究关于查明和分析《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。

二. 会议安排

A. 会议开幕

4. 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第五次会议于2016年11月17日和18日在维也纳举行。

5. 本次会议的主席由联合国反腐败公约缔约国会议副主席 Sadiq Marafi (科威特) 担任。主席描述了讨论框架，并就临时议程的拟订和工作安排做出了解释。



6. 鉴于国际合作的重要性和缔约国在完全实施《公约》第四章方面所面临的挑战，有几个代表团对拟议工作安排表示关切。他们请秘书处为将来的会议安排两个整天，从而有足够的时间进行审议。秘书处表示遗憾，并为专家会议时间安排上的错误表示歉意，强调这并不表示秘书处不认同有关工作的重要性，并向专家组保证今后将采取适当的行动。

B. 通过议程和工作安排

7. 2016年11月17日，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》第四章实施情况国别审议评估：结论、吸取的经验教训和技术援助需要。
4. 将《联合国反腐败公约》用作国际合作的法律依据及其他良好做法。
5. 与腐败有关的民事诉讼和行政诉讼。
6. 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：最新情况。
7. 通过报告，包括结论和建议。

C. 出席情况

8. 《公约》下列缔约国派代表出席了会议：阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、多民族玻利维亚国、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、加拿大、中非共和国、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、塞浦路斯、捷克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、德国、加纳、希腊、危地马拉、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、意大利、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比亚、卢森堡、马来西亚、墨西哥、蒙古、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、荷兰、尼日利亚、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、南非、西班牙、斯里兰卡、巴勒斯坦国、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南和也门。

9. 加入《公约》的区域经济一体化组织欧洲联盟派代表出席了会议。

10. 《公约》的下列签署国派代表出席了会议：日本。

11. 下列政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织、英联邦秘书处、国际移民组织、阿拉伯国家联盟及欧洲安全与合作组织。

12. 联合国国际贸易法委员会派观察员出席了会议。

三. 《联合国反腐败公约》第四章实施情况国别审议评估：结论、吸取的经验教训和技术援助需要

13. 为了增进不限成员名额政府间专家会议同国际合作问题工作组之间的信息交流和协同效应，秘书处概要介绍了该工作组在联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第八届会议期间于2016年10月19日至21日举行的第七次会议审议工作所提出的要点及建议。

14. 有几名发言者强调，有必要确保该工作组的工作同本不限成员名额政府间专家会议之间的协同效应，以改进在《联合国反腐败公约》下的国际合作。在这方面，一名发言者指出，资产追回国际合作问题应是本不限成员名额政府间专家会议特别关注的一个领域，在为今后的会议作时间安排时，可以考虑安排不限成员名额政府间专家会议与资产追回问题工作组会议衔接举行或联合举行。

15. 秘书处还介绍了《联合国反腐败公约》实施情况审议机制第一审议周期完成的审议得出的第四章实施工作最主要的趋势和结论，以及《公约》第四章实施工作中的挑战及联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为提供技术援助应对这些挑战而做的努力。

16. 他强调说，在整个第一审议周期收集了大量信息，从而能够更多了解《公约》的实施情况。据指出，对于确定缔约国需要在哪些领域进一步努力以使《公约》中的国际合作条款在实践中发挥作用，审议机制提供了一个不可多得的机会。

17. 许多发言者强调秘书处编写的文件的实用性，特别是关于《公约》第四章实施情况的专题报告。在这方面，他们欣见联合国反腐败公约实施情况审议组决定在第八届会议续会专门分析从国别审议所产生的关于《公约》第四章的信息。一名发言者问，实施情况审议组第七届会议续会通过的多年期工作计划对审议组的专题工作做了安排，使其各届会议与相应的专题工作组衔接，有鉴于此，是否仍有必要既在实施情况审议组届会又在不限成员名额政府间专家会议上讨论国别审议的成果。

18. 一名专家强调说，需要进一步研究通过审议过程发现的各种挑战，并指出与秘书处其他部门交流这些结论的重要性。

19. 一些代表强调各国应在程序和证据方面相互合作，以确保高效起诉与腐败有关的犯罪。有几名发言者强调必须遵守《公约》第四十四条第六和第七款。

20. 许多代表强调，通过与国际组织合作等途径满足在审议过程中确定的技术援助需要，是《公约》实施工作的一个基本支柱。

21. 许多发言者报告了本国法域现有的负责国际合作的组织结构，以及最近为确保改进《公约》第四章条款实施工作而进行的国内改革情况。这些进展包括立法改革、促进国内相关机关之间的协调、对司法协助灵活适用两国公认犯罪要求、开展改进的能力建设活动、编写关于引渡、司法协助和资产追回的从业人员手册、进行联合

调查、积极参加执法和资产追回从业人员网络、与其他法域的对对应方培养相互信任并建立良好的工作关系、特别是在引渡工作中积极将《公约》用作合作的法律依据，以及加入多项双边和多边刑事事项国际合作协定。

22. 一名代表强调，对于他的国家来说，认为由一个中央机关负责所有国际刑事法律文书是一种良好做法。

23. 就证据要求和标准的问题进行了一些讨论，一些代表团认为这一问题的复杂性是有效的国际合作的障碍。据认为在未来的专家会议上进一步审议这一问题是有意义的。一名发言者赞成简化这种证据要求以增进《公约》下的国际合作。

24. 一些发言者提到妨碍有效国际合作的各种问题，包括规定须符合诸多要求才能执行所收到的司法协助请求、银行保密法模糊不清，以及缺乏政治意愿。

25. 一些发言者提出，缔约国可仿效《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约国所确立的做法，定期向秘书处通报《公约》用作法律依据的情况。

26. 许多代表强调，不同法域之间应继续交流合作方面的良好做法和成功案例。

27. 许多代表为毒品和犯罪问题办公室保持的《公约》国家主管机关名录提供了本国中央机关的最新信息。

28. 一名代表强调，需要能够查阅负责引渡的中央主管机关的最新信息，还需要获取关于《公约》第四十四条第十款规定的临时逮捕的更准确信息。她进一步建议将此类信息列入国家主管机关名录。

29. 一名发言者着重对阻碍可持续发展的非法金融流问题特别是逃税问题表示关切。她还强调指出了避税地的负面作用，并提议在今后的不限成员名额政府间专家会议上进一步讨论这一问题。另一发言者指出，目前在避免逃税方面有正在进行的国际合作，但不限成员名额政府间专家会议是不是讨论这些问题的最佳场所，还需要进一步分析。

30. 根据《公约》条款并考虑到毒品和犯罪问题办公室的区域方案和全球方案以及2015-2019年期间的国家伙伴关系方案，一个代表团请秘书处计划并执行技术援助项目以增进区域一级的国际合作。

四. 将《联合国反腐败公约》用作国际合作的法律依据及其他良好做法

31. 在辩论这一议程项目时，首先由讨论小组讨论了跨国腐败案件国际合作的实务方面问题和遇到的各种挑战。来自巴西、尼日利亚、新加坡和瑞士的专家分享了各自国家的经验。

32. 来自瑞士的讨论小组成员强调了《公约》作为国际合作依据的重要性，还指出了与这一做法有关的重要挑战。在这方面，她指出一元制体系和二元制体系在实施国际法律文书方面的差别，以及法律传统不同的国家对执行司法协助请求适用的不同标准。瑞士遵循一元制传统，因而能够直接适用《公约》中的自动执行条款，而

《公约》中频繁提及国内法，则表示其他国家并无义务接受这一办法。该讨论小组成员还概要介绍了瑞士在实务中为应对这些挑战而作的努力。其中包括通过《国际刑事事项互助法》、维持与其他法域对应方的直接联络和个人联络，以及持守《公约》的各项目标和精神。

33. 来自尼日利亚的专题讨论小组成员强调说，许多非洲国家不仅是洗钱和腐败的高危法域，而且还面临发展中国家共同遇到的挑战。虽然尼日利亚在资产追回领域的努力正在开始取得成果，即近几年来追回的资产数量大幅增加，但要追回在不同法域发现的所有腐败所得，仍有相当多的障碍。在这方面，他就如何改善国际合作提出了各种建议，方法包括统一和简化司法协助方面的国际良好做法、鼓励各国批准相关区域和全球公约、促请各国简化司法协助程序、鼓励在没有条约的情况下开展合作，以及通过增进尽职调查做法对非法资金流加以阻挡。还应鼓励缔约国采取未定罪没收规定。

34. 来自新加坡的专题讨论小组成员概要介绍了新加坡的司法协助法律框架。他指出，《刑事事项司法互助法》规定可在互惠基础上提供协助，并对两国公认犯罪要求适用基于行为的办法。该名小组成员还概要介绍了国际合作方面的一些实际挑战。这些挑战包括：实况信息不足和所提供的信息不清晰，索取的信息与基本犯罪行为之间没有任何联系，两国公认犯罪要求未予遵守，以及相关文件的翻译不准确。对应方之间直接沟通不足也是一个挑战。他着重介绍了一些可提高跨国腐败案件中国际合作效率的实际步骤，其中包括遵守被请求法域对取证的正式要求，提供清晰、简明的实况说明，指出所请求的协助的精确范围，确保准确翻译协助请求书，以及为不同法域的对应方之间直接沟通提供便利。

35. 来自巴西的专题讨论小组成员概要介绍了充当刑事和民事事项中央机关的司法与公民部资产追回和国际法律合作司的组织情况。该名小组成员还向专家组介绍了巴西为适当登记接收和发出的司法协助请求而开发的一个跟踪系统，并指出，赋予该中央机关有意义的职能有助于巴西在一些司法协助案件中取得成功。该名小组成员还着重指出了不限成员名额政府间专家会议以前就加强中央机关的作用和能力提出的建议。他强调应收集关于国际合作请求的数据，才能对这方面的挑战和良好做法作适当的分析。

36. 许多代表对讨论小组成员内容翔实的专题介绍表示欢迎。在随后的讨论中，一名发言者强调需要探讨缔约国会议不同附属机构同各自的受众之间的协同效应。他强调，这些专题介绍表明，既有国际合作专家又有资产追回从业人员出席会议将是有益的。

37. 有几名发言者指出不限成员名额政府间专家会议在利于公开讨论和加强从业人员之间的互动方面的价值。许多发言者回顾，有效的国际合作对于打击腐败极其重要，还有几名代表报告了为实现这一共同目标而采取的各种立法措施、行政措施和其他措施。有几名代表分享了本国在引渡请求和司法协助请求方面的经验，并介绍了在具体案件中的挑战和成功之处。有几名代表指出有必要消除国际合作中目前存在的障碍；在这方面，提到了灵活性、主动性、有效性和简化要求等概念。有几

名发言者强调使用《公约》很重要，包括将《公约》用作国际合作的法律依据，并鼓励各国找到创新的方式使用《公约》。

38. 会上强调了数据收集和具备有效的案件管理系统的重要性。在这方面，鼓励就国内使用的现有软件程序交流信息。会上请秘书处促进这种信息交流。一名发言者强调需要各国参与和解谈判。另一名发言者赞同这一议题的重要性，同时提醒与会者，资产追回问题工作组也在讨论这一问题。一些发言者强调，鉴于经常发生腐败的金融领域和技术领域的复杂性质，技术援助是至关重要的。

39. 秘书处提醒与会者，尽管已经在国际合作领域取得了很大成就，但仍要做更多工作以增进相互理解并加强信心和信任，这是成功合作的核心。秘书处注意到，进一步分析对某些领域会有帮助，如自发传送信息的问题、了解和处理不同法域的非强制性措施、拒绝引渡请求和司法协助请求的理由，以及执行请求的时限。

五. 与腐败有关的民事诉讼和行政诉讼

40. 秘书处介绍了一份关于缔约国在提供和请求民事诉讼和行政诉讼国际合作时遇到的实际问题的调查问卷草案。秘书处的代表概要介绍了该调查问卷是如何拟订的，缔约国在响应缔约国会议第 6/4 号决议第 7 段而提交与该问题有关的信息时可以此为指导。

41. 秘书处还指出，在第五次不限成员名额政府间专家会议结束之后，将向缔约国分发一份普通照会，请各国按照缔约国会议第 6/4 号决议第 8 段提供指定担任利用民事诉讼和行政诉讼打击腐败事项（包括国际合作）联络点的官员或机构的信息。

42. 一名发言者介绍了本国法域请求就与腐败案件有关的民事和行政事项提供协助的经验，列举了成功案例和失败案例。他指出，在处理与腐败有关的民事和行政诉讼国际合作请求方面没有一定之规，而且要全面满足这类请求有很多困难。在这方面，他强调了缔约国会议第 6/4 号决议，其中缔约国会议吁请缔约国酌情向秘书处提供利用民事和行政措施事项联络点的信息。

43. 另一名发言者介绍了本国法域在与腐败有关的民事和行政诉讼方面的经验。这类措施包括能够通过民事措施没收政府官员非法积累的资产、对参与腐败犯罪的法人追究行政责任，以及全面分析民事和行政法律行为可能存在的腐败风险。

44. 许多发言者对秘书处在会议室文件（CAC/COSP/EG.1/2016/CRP.1）中提交的调查问卷草案提出了意见和建议。一些代表团解释说，巴西向缔约国会议第六届会议提交的关于利用民事和行政诉讼反腐败的文件（CAC/COSP/2015/CRP.4）并未反映所有缔约国对条约义务的协商一致意见，而且也未在这方面寻求协商一致。

45. 另有发言者强调说，第 6/4 号决议所述的有关民事和行政措施的信息是在可行情况下且只能在自愿基础上提供的。在这方面，一名发言者提到《公约》第四十三条，其中要求缔约国考虑就有关腐败的民事和行政事项相互协助。

46. 另一名发言者问，鉴于在有效的刑事事项国际合作方面仍然面临各种挑战，是否值得在会议上重点讨论民事和行政事项上的协助。另一名发言者表示关切说，没有足够的时间适当深入地讨论这些事项。

六. 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：最新情况

47. 秘书处提及了在会议间隙举行的关于重新开发的《毒品和犯罪问题办公室司法协助请求书撰写工具》的情况简报会。扩展了这一工具的范围，以包括其他实质性特征，例如指导性的组成部分，用于通过视频会议提出协助请求，起草刑事诉讼移交请求，以及请求提供涉及电子证据的协助。该工具还包括其他指导，以涵盖其他形式的协助，例如联合调查和合作进行控制下交付。强调了该工具的附加价值，特别是在努力提高中央机关从业人员快速起草和提交司法协助请求书的能力方面。

48. 秘书处介绍了《联合国反腐败公约》下的国家主管机关在线名录的最新情况，具体侧重于根据《公约》第四十六条第十三款指定的中央机关的现有相关信息。有120个缔约国向秘书长提供了关于本国中央机关的通知。秘书处鼓励缔约国继续提供关于本国中央机关的信息，并审查《名录》中现有信息的准确性，因为其价值在于便于查阅指定的中央机关的详细联系方式并为增进国际合作的直接对话提供便利。

49. 在专题介绍之后，一些发言者询问在技术上是否可能上传超出请求之外的电子版信息。特别是，有与会者表示有兴趣在第四十六条第十三款所规定的中央机关的信息之外，列入负责《公约》第四十四条下引渡的机关信息。秘书处表示将尝试创建附加版面收集这一信息，并持续向专家会议通报这方面的进展情况。

七. 结论和建议

50. 会议重申缔约国应在调查和起诉腐败案件方面彼此提供尽可能最大程度的协助，办法包括将《联合国反腐败公约》用作国际合作的依据，以及在遵守国内法律的情况下努力简化行管程序，以提高国际合作的效率。

51. 专家们重申在其第三和第四次会议上提出的建议（见 CAC/COSP/EG.1/2014/3 和 CAC/COSP/EG.1/2015/3）。此外，本次会议还商定了以下建议：

(a) 缔约国应继续努力将《公约》用作引渡和司法协助的法律依据，特别是在引渡方面，如果未将《公约》用作法律依据，则应争取酌情缔结条约。缔约国应努力保持关于《公约》用作引渡和司法协助法律依据的统计数据，并定期向秘书处提供所掌握的关于在实际案件中将《公约》用作法律依据的信息；

(b) 此外，缔约国应继续与秘书处分享所掌握的关于国家机关处理和跟踪引渡请求和司法协助请求所用的电子工具和系统的信息，以供进一步传播；

(c) 缔约国应继续向秘书处提供《公约》第四章的实施情况，以便秘书处扩大对于依据《公约》进行的国际合作中的挑战的分析工作，并在适当情况下与秘书处的其他相关部门分享这一工作的成果；

(d) 秘书处应继续开展工作，使专家会议注意到与《公约》国际合作条款实施有关的实际议题。其中可包括拒绝依据《公约》提出的协助请求的理由、在拒绝之前进行磋商的做法、对处理国际合作请求规定的期限、根据《公约》自发共享信息的案例，以及不同法域非强制性措施的性质；

(e) 秘书处应继续开展工作，分析通过实施情况审议机制发现的国际合作方面的技术援助需要，包括在中央机关重要的行动领域以及将《公约》用作此类合作的法律依据方面，以使专家组更系统地审议这些需要，并认识到技术援助对于《公约》的成功实施至关重要；

(f) 缔约国应按照《公约》的要求继续更新其司法协助中央机关的信息、关于作为良好做法的引渡的信息，以及秘书处维持的《联合国反腐败公约》下国家主管机关在线名录所载的资产追回国家联络点的信息；

(g) 秘书处应探讨是否可能在国家主管机关在线名录下设一个独立部分，载列根据《公约》第四十四条提供引渡的要求和程序的信息。此外，专家组今后的工作应更多侧重于《公约》第四十四条的实施工作；

(h) 缔约国应在适用情况下继续自愿向秘书处提供与腐败有关的民事和行政诉讼的信息，包括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（包括国际合作）联络点的官员或机构；

(i) 缔约国在自发与其他缔约国分享腐败罪信息时，不妨考虑酌情在自愿基础上分享相关民事和行政诉讼的情况；

(j) 不限成员名额政府间专家会议应继续努力进一步增进其工作同实施情况审议组、资产追回问题工作组和国际合作问题工作组的框架下开展的工作之间的协同效应。在这方面，秘书处应研究是否可能安排专家组会议与资产追回问题工作组届会衔接举行或举行联席会议。

八. 通过报告

52. 2016年11月18日，不限成员名额政府间专家会议通过了第五次会议的报告（CAC/COSP/EG.1/2016/L.1 和 L.1/Add1-2）。