



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
24 October 2012  
Chinese  
Original: English

## 2012年10月22日至23日在维也纳举行的增进《联合国反腐败公约》下的国际合作专家会议报告

### 一. 导言

1. 《联合国反腐败公约》缔约国会议在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上通过了题为“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，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. 在该决议中，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《联合国反腐败公约》有关规定；**(c)**认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)**协助缔约国会议认明各国的能力建设需要。

### 二. 会议安排

#### A. 会议开幕

3. 增进《联合国反腐败公约》下的国际合作专家会议于2012年10月22日至23日在维也纳举行了一次会议。



4. 主席注意到缔约国会议国际合作问题工作组会议，并强调该工作组与本专家会议可以协同增效、互为补充。工作组会议得出一些结论，其中包括检察官和中央主管机关网络对于促进就《有组织犯罪公约》下的共同事项开展国际合作、警方之间的合作以及各种执法机构和检察或司法官员之间有效的机构间合作等非常重要。其中一些建议包括进一步注重负责联络的治安法官、检察官和警务专员在促进国际合作和建立区域网络的正式和非正式联系渠道方面的作用。

5. 《联合国反腐败公约》缔约国会议秘书回顾了第 4/2 号决议以及工作组和本专家会议的任务授权。指出《反腐败公约》和《有组织犯罪公约》下指定的中央主管机关往往相同，两部公约的条款在很大程度上一样，尽管《反腐败公约》载有更详细的规定并将没收事宜国际合作条款合并于关于资产追回的单独一章中。缔约国会议第 3/1 号决议设立的《联合国反腐败公约》实施情况审议机制的结论提供了《公约》下国际合作领域各种做法的可靠资料，可以作为本专家会议的指导。资产追回问题不限成员名额政府间工作组曾通过一项直到 2015 年缔约国会议第六届会议的工作计划，按照该工作组的既定做法，鼓励与会者结合国际合作问题工作组的工作讨论本专家会议今后工作的路线图。

## B. 通过议程和工作安排

6. 10 月 22 日，增进《联合国反腐败公约》下的国际合作专家会议通过了下述议程：

1. 会议开幕。
2. 通过议程和工作安排。
3. 《联合国反腐败公约》第四章下的国际合作方式：
  - (a) 引渡：
    - (一) 秘书处介绍审议机制第一周期第一和第二年已完成审议得出的关于《联合国反腐败公约》第四十四条实施情况的结论；
    - (二) 圆桌讨论会；
  - (b) 司法协助：
    - (一) 秘书处介绍审议机制第一周期第一和第二年已完成审议得出的关于《联合国反腐败公约》第四十六条实施情况的结论；
    - (二) 圆桌讨论会。
4. 能力建设方面的技术援助：优先事项和需要。
5. 今后为增进《联合国反腐败公约》下的国际合作而采取的行动
6. 结论和建议。

## C. 出席情况

7. 下列《公约》缔约国派代表参加了会议：阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、比利时、巴西、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、加拿大、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、希腊、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、意大利、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、卢森堡、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、新加坡、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、津巴布韦。
8. 作为《公约》缔约方的区域经济一体化组织欧洲联盟派代表出席了会议。
9. 下列《公约》签署国派观察员出席了会议：科特迪瓦、捷克共和国、日本。
10. 在联合国设有常驻观察员代表团的实体巴勒斯坦出席了会议。
11. 下列秘书处单位、联合国机构、基金和方案、联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所、专门机构以及联合国系统的其他组织派观察员出席了会议：联合国国际贸易法委员会、韩国犯罪学研究所。
12. 下列政府间组织派观察员出席了会议：西非国家经济共同体、欧洲司法网、国际反腐败学院、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、伊比利亚—美洲法律援助网。
13. 在总部设有常驻观察员办事处的实体马耳他主权军事教团出席了会议。

## 三. 《联合国反腐败公约》第四章下的国际合作方式

### A. 引渡

14. 秘书处代表介绍了通过实施情况审议组收集的关于引渡的资料，这些资料载于秘书处编写的题为“《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）的实施情况”的专题报告（CAC/COSP/IRG/2012/8）。多数国家表示将《公约》用作引渡的法律依据是有可能的，尽管在实践中很少这样做。各国处理引渡的方式有一些类似性。虽然双重犯罪是准予引渡的条件，但所有国家均采用了基于行为的检验标准。可引渡的罪行一般界定为可施以剥夺自由至少一年的惩罚的罪行，与腐败有关的罪行往往如此，少数国家依赖被确定为可引渡的罪行的清单。受审议缔约国无一认为腐败罪是允许拒绝引渡的政治罪。所有受审议缔约国都拥有允许在引渡程序之前采取拘禁措施的法律机制。受审议国有半数允许实行简化引渡程序，一般是在被请求引渡人同意被引渡的案件中。所有受审议国均允许依照歧视条款拒绝引渡请求。

15. 根据审议结果，一般大陆法系国家和英美法系国家有所不同。关于将国际条约纳入国内法律体系，大陆法系国家依赖的是条约条款在自动执行时即可以直接适用，而英美法系国家往往需要颁布国内立法执行此类条款。还指出英美法系国家往往要求满足较高的证据门槛才准予引渡。大陆法系国家还更有可能不引渡本国国民。
16. 发言者强调《反腐败公约》及其国际合作条款的重要性。许多发言者报告说本国立法允许将《公约》用作引渡的法律依据。不过，注意到并非所有国家都采取这种做法作为便利引渡的手段。发言者提到引渡的其他法律依据，如双边和区域条约、互惠和特别安排，并提到这些法律依据与《公约》的关系。一些发言者提到在保持《公约》使用情况统计数据方面遇到的困难。
17. 发言者概要介绍了本国在引渡方面的立法制度和做法。履行条约义务、国家能力和缔约国的政治意愿被视为对于促进国际合作至关重要。
18. 发言者还报告了在引渡方面中遇到的一些障碍，国家法律条款在实践中未得到适用、引渡程序复杂或缺少规定的程序、信息不完整、翻译质量糟糕，特别是法律术语的翻译，（在未确定被寻求引渡人所在位置时的“钓鱼式侦查”），以及请求国和被请求国之间缺乏开诚布公的沟通。一位发言者强调有些国家对于提出的请求不作回应，或者引用程序问题作为拒绝请求的理由。一些发言者还指出国内法院在处理引渡案件时面临的挑战。
19. 一些发言者指出不引渡国民对其国家的有效引渡构成挑战。几位发言者指出，在他们的国家，有关规定允许引渡本国国民。一位发言者指出，被寻求引渡者的国籍应基于该人在实施犯罪之时的国籍确定，无论在此后取得何种国籍。
20. 几位发言者还提到双边、区域和国际级别的国际合作。强调了基于区域或历史渊源促进国际合作的安排的重要性（如北欧国家、欧洲逮捕证制度和英联邦内引渡问题伦敦计划）。发言者还强调联网和个人联系方式对于成功开展国际合作非常有益。负责联络的治安法官在关系密切的伙伴之间非常有效，联络人网络提供了向国外派驻联络治安法官的具有成本效益的选择。
21. 发言者指出建设能力的必要性，从提供示范法和简化引渡程序和证据标准，到针对中央主管机关提供咨询服务和培训，以及提高引渡领域国家和国际行为者的认识，均包括在内。几位发言者强调，在提出正式请求之前和在程序进行期间启动请求国和被请求国之间开诚布公的对话，可加速引渡程序的完成。
22. 一位发言者指出利用熟悉法律术语专业性的翻译公司的益处。此外，本国主管机关对于通信手段采取灵活做法，允许使用电子邮件、视频会议以及与被请求国主管机关进行现场协商。

## B. 司法协助

23. 秘书处代表介绍了关于第四章实施情况的专题报告中司法协助一节，指出关于司法协助的立法条例的程度和范围各种各样，有的是综合法律，有的依赖现有条约而不制定详细的国内立法。据报告，受审议国以相同或类似方式处理了司法协助的下列方面：针对涉及法人的罪行提供司法协助；往往主动发送资料，但未提及国内法中的具体条例；双重犯罪要求要么不适用于司法协助请求，要么仅在有限程度上适用；多数国家拒绝一项请求的理由往往相同。还有一些方面没有发现统一性，其中包括可以提出司法协助请求的目的；对于口头请求的接受；利用视频会议和关于在拒绝请求或推迟执行请求之前与请求国协商的做法。大多缺乏关于与腐败案件有关的请求数目的统计资料，包括收、发请求总体数目所占的百分比。

24. 发言者提到由法人赔偿义务概念以及正确认定自然人与法人之间的关系带来的挑战。指出这一问题需要作进一步分析，如同一些双边和区域协定所采取的做法一样。

25. 许多发言者指出在其本国《公约》被用作司法协助的法律依据，一位发言者指出，考虑到日益需要在全全球级别开展合作，《公约》变得越来越重要。有发言者报告说本国在互惠和条约协定基础上提供司法协助。一位发言者鼓励各国将《公约》用作司法协助的法律依据或用作双边条约的补充。他还建议过时的双边条约可以参照《反腐败公约》和《有组织犯罪公约》予以修正。

26. 发言者指出司法协助标准被普遍认为不如引渡标准那么严格，并鼓励各国更加灵活地处理司法协助事宜。

27. 一些发言者指出在许多国家双重犯罪要求并非对于司法协助的一项要求。另一些发言者报告说在实践中为了获取某些类别的证据和冻结资金需要双重犯罪标准。发言者讨论了考虑双重犯罪问题的适当时间。指出一些法院认为，确定是否存在双重犯罪应当依据做出提供司法协助的决定之时的法律而非实施犯罪时的法律，因为行为在其发生所在国被视为犯罪行为这一事实已经处理了正当程序这一关切。

28. 国内和国际协调被视为需要进一步发展的一个重要领域。发言者强调中央主管机关在依照《公约》第四十六条第十三款提供司法协助方面的作用，指出中央机关之间直接发送请求与通过外交渠道进行通信相比能够更快地产生结果。发言者认为指定相同机构担任所有相关国际法律文书的中央主管机关是一种好的做法。一位发言者指出，本国的中央主管机关也被指定为资产追回联络点，而另一些发言者指出一个中央主管机关同时负责司法协助和引渡。几位发言者鼓励各国建立相关中央主管机关并使之能够在程序中发挥积极作用而非纯手续性作用。

29. 一些发言者提到本国为建立或加强高效的司法协助国内机构所做的努力，包括为扣押、冻结和没收腐败收益之目的。发言者强调国家一级的信息共享和协调对于司法协助取得成功至关重要。

30. 发言者强调在正式司法协助程序之前和期间进行非正式交流可为协助提供很大便利。许多发言者提到本国中央主管机关目前的做法，即在正式提交之前就请求进行非正式协商，以及在执法机关之间或金融情报机构之间非正式交换信息。一位发言者鼓励各国加强承担不同任务的机构之间的沟通，如金融情报机构和其他国家的警察调查机构（所谓的“对角合作”）。

31. 发言者强调，虽然许多国家具备适当的立法，但在司法协助方面依然存在实际挑战。发言者提到以下手续和程序标准和严格法律要求所造成的障碍，即必须提供准确的银行信息，才能确定资金所在地或冻结资金。另外的法律和实践问题涉及在司法协助案件中是否允许采用视频会议。其他问题涉及翻译质量糟糕以及人员的准确识别，包括通过其姓名在不同语文中的不同译法。

32. 一些发言者报告了在收到对司法协助请求的答复方面的迟延所造成的困难。另一些发言者报告说请求国在被要求提供进一步信息以便使一项请求得到准许时并不总是能够提供此类信息。

33. 一些发言者提到有利于司法协助的举措和工具。承认各种网络，包括伊比利亚—美洲法律援助网和欧洲司法网等区域网络，对于加强非正式信息交流和协商非常有益，一名发言者认为应当逐步实现各区域网络的互联，以便实现全球信息交流。提到与腐败案件有关的信息交流方面的挑战，如同国际刑警组织可在促进全球信息交流方面发挥的作用那样。发言者鼓励各国充分利用现有工具，如安全信息平台、八国集团和二十国集团框架内编写的司法协助手册以及毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）开发的知识产品。发言者还鼓励收集关于腐败案件中司法协助的统计数据，以及进一步研究司法协助方面的挑战和切实可行的解决办法。

#### 四. 能力建设技术援助：优先事项和需要

34. 秘书处的一名代表就技术援助的优先事项和需要作了背景专题介绍。她回顾了审议机制与技术援助之间的密切联系，就来自 24 份关于《公约》第四章实施情况审议报告的技术援助需要介绍了统计数据。14 个国家已请求在第四章方面获得技术援助，其中 11 个国家就第四十四条和第四十六条提出了特定请求。虽然各区域之间存在着一些差异，但大多数请求都集中于立法起草、法律咨询、示范条约和能力建设。具体请求涉及实质性专门知识和外语协助以消除中央机关之间的沟通障碍。

35. 秘书处的一名代表提及毒品和犯罪问题办公室开发的相关工具，例如：国家主管机关在线名录和反腐败知识工具和资源（TRACK）门户网站（[www.track.unodc.org](http://www.track.unodc.org)），这些工具是传播反腐败法律知识的基于网络的工具；以及司法协助请求书撰写工具，这一工具就编写请求书提供实质性支持。她还提及毒品和犯罪问题办公室最近一些关于国际合作的出版物：《司法协助和引渡手册》、《没收犯罪所得事宜国际合作手册》和《被判刑人员国际移管手册》。

36. 在随后的辩论中，一些发言者表示有必要为其本国的司法人员、警察和其他从业人员提供长期和短期技术援助，这些人员需要了解国际最佳做法；并加深对法律体系的认识，以便有效处理腐败行动调查和编写国际合作请求书。他们着重指出了各中央机关之间沟通方面挑战的影响。若干发言者报告了本国目前获得的技术援助情况，一名发言者着重指出了这种援助与审议机制下的国别审议之间的联系。两名国际组织代表交流了各自组织的方案上的经验，重点是向各种类别从业人员提供的能力建设。

## 五. 增进《联合国反腐败公约》下国际合作的未来行动

37. 发言者们谈论了本专家会议与国际合作问题工作组之间的协同增效问题。许多发言者表示倾向于今后组织这两个小组的联席会议，因为在两个小组内讨论类似议题可得益于各自在两项公约上的经验以及可节省资源。一些发言者建议组办联席会议以检验这一做法是否切实可行。另有一些发言者表示应谨慎，并认为应进一步评估联席会议的可行性。主席指出，就合并两个小组的会议采取行动的权力属于两项公约的缔约方会议，两个工作组可提出这方面的建议，仅供两个缔约方会议审议。

38. 一些发言者着重指出专家会议的工作与缔约国会议第 1/4 号决议设立的资产追回问题不限成员名额政府间工作组的工作之间有密切的主题联系，一名发言者提及了拟于 2014 年在维也纳举行的预防犯罪和刑事司法委员会第二十三届会议上的专题讨论，讨论主题是“刑事事项国际合作”。

39. 发言者们强调，会议议程应有利于专家从业人员之间展开讨论，以交流对实际问题的看法并力争采取应对国际合作挑战的解决办法。在这方面，建议组织一次中央主管机关会议。如果举行联席会议，就应精心安排议程的结构，以得以讨论共同主题以及与相关文书中每一项文书有关的具体议题。

## 六. 结论和建议

40. 专家会议欢迎秘书处就《反腐败公约》第四章的审议进程结果所作的情况介绍，并请秘书处继续向会议介绍对第四章审议工作所收到的资料开展的分析，以便使会议能够向缔约国会议提出确保第四章得到全面落实所需要采取的后续行动的建议。

41. 在这方面，与会者注意到缺少缔约国提供的关于实际执行第四章的信息，包括构成审议机制一部分的统计资料，而这方面的资料被看作是对于法规资料的重要补充。会议建议审议国考虑就收集统计资料采取共同办法。

42. 会议建议秘书处以通过审议机制和在会议期间认明的各项挑战为基础调整其咨询服务和技术援助，以便响应各缔约国在充分落实第四章方面的需要。

43. 会议还建议，缔约国会议不妨请各缔约国利用专家会议作为平台交流国际合作领域良好做法和新发展的信息，以及国际合作领域相关实际挑战的信息。

在这方面，缔约国会议还不妨请秘书处按请求为安排附带会议提供便利，包括在专家会议期间讨论当前的国际合作请求方面的具体挑战。

44. 会议注意到允许情况下的非正式联系和联网的重要性，并且建议邀请区域合作网络参与专家会议。

45. 为了改进对请求的相互了解和提高请求的质量，会议建议鼓励各缔约国在过程中早日并在提交国际合作正式请求之前建立起非正式的通信渠道。另外，会议建议，各缔约国应当提供本国关于批准国际合作的规定的信息（包括格式、语言文字、地址）。在这方面，缔约国会议不妨请秘书处收集这方面的资料，并作为中央主管机关在线数据库的一部分加以提供。会议注意到已向会员国提供了资料，因此建议会员国利用毒品和犯罪问题办公室已编制的许多相关出版物。会议强调，秘书处必须按作为实施情况审议工作一部分收集到的法规随时更新法律资料库中关于《公约》第四章的资料。在审议进程以外，则鼓励各缔约国向秘书处提供关于立法动态的信息。

46. 会议建议缔约国会议考虑呼吁各缔约国以下列方式进一步探讨加强国际合作的途径：

(a) 把《公约》作为开展国际合作的法律依据；

(b) 提高本国有有关主管机关，酌情包括中央机关和司法机关对国际合作模式和《公约》各项条款的认识；

(c) 酌情参照《公约》继续谈判双边和区域条约促进合作；

(d) 鼓励遵守相关区域条约；

(e) 可行的话，在本国法律范围内加快程序并简化引渡的证据要求。

47. 依照《公约》第四十三条第一款，会议建议缔约国继续考虑彼此协助与腐败有关的民事和行政事项上的调查和诉讼程序。

48. 会议还建议缔约国会议提醒各缔约国在所有国际合作进程中遵守和充分执行《公约》的规定，并鼓励各缔约国提请会议注意考虑在国际合作进程中遇到的问题、障碍和挑战。

49. 会议提出，要进一步探讨途径和方法有效落实《公约》第四十四条第十七款关于在拒绝引渡之前与请求国开展磋商的规定，尤其是在拒绝批准这种请求的决定权属于司法机关的情况下。

50. 会议建议继续鼓励讨论和争取务实地解决与引渡和司法协助有关的挑战。

51. 会议建议，尚未按照《公约》第四十六条第十三款指定一个中央主管机关负责司法协助请求事宜的缔约国指定此一机关并提供最新信息，并请秘书处为此再发送一份普通照会。

52. 会议强烈鼓励缔约国和签署国由专家从业人员作为代表出席今后的专家会议。



53. 会议请秘书处向所有会员国发送一份普通照会，征求它们对下一次专家会议的议程、结构和议题的意见。扩大主席团将以会员国的意见为基础，就那一次会议的议程草案作出决定。会议还请秘书处通过同一普通照会征求缔约国对两个小组举行联席会议的可能性的意见和建议。此外，会议还请秘书处结合收到的对上述普通照会的答复，编写一份关于可能的进一步行动方向的文件，供缔约国会议第五届会议审议。

54. 会议请秘书处向会员国再发送一份普通照会，征求关于法人在司法协助条款背景下的责任这一概念的资料。

## 七. 通过报告

55. 2012年10月23日，专家会议通过了第一次会议的报告（CAC/COSP/EG.1/2012/L.1 和 Add.1-2）。

---