



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: Limited
28 November 2013
Chinese
Original: English

增进《联合国反腐败公约》下的国际合作
不限成员名额政府间专家会议
第二次会议
2013年11月25日至26日，巴拿马城

2013年11月25日至26日在巴拿马城举行的增进 《联合国反腐败公约》下的国际合作不限成员名额 政府间专家会议的报告

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，决定举行国际合作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，专家会议应当发挥以下职能：**(a)**协助缔约国会议在国际合作领域积累知识；**(b)**协助缔约国会议鼓励现行有关双边、区域和多边举措之间开展合作，并在缔约国会议的指导下促进实施《联合国反腐败公约》有关规定；**(c)**查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，以便增强国家能力；**(d)**汇聚有关主管机关、反腐败机构和司法协助和引渡从业人员，在请求国和被请求国之间建立信任并鼓励合作；**(e)**协助缔约国会议弄清各国的能力建设需要。
3. 根据第4/2号决议，增进《联合国反腐败公约》下的国际合作不限成员名额政府间专家会议第一次会议于2012年10月22日至23日在维也纳举行。



二. 会议安排

A. 会议开幕

4. 在联合国反腐败公约缔约国会议第五届会议期间，增进《联合国反腐败公约》下的国际合作问题专家 2013 年 11 月 25 日至 26 日在巴拿马城举行了第二次会议。

5. 秘书处回顾了缔约国会议第 4/2 号决和专家会议的任务授权，提到了第一次会议的一些结论，特别是缺乏缔约国提供的关于第四章实际实施情况的综合信息，包括作为审议机制一部分的统计信息，该信息被视为对立法规定方面信息的重要补充。秘书处还介绍了为执行第一次会议的任务授权而采取的后续行动，以征求和收集各会员国对专家会议未来工作的看法和建议。在这方面，提到了根据各会员国提供的信息和反馈而编制的一份列明供审议的可能备选方案的清单。

6. 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。

B. 通过议程和工作安排

7. 2013 年 11 月 25 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》第四章规定的国际合作方式。
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。
7. 通过报告。

C. 出席情况

8. 下列《公约》缔约国派代表参加了会议：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、巴林、多民族玻利维亚国、巴西、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、危地马拉、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、以色列、意大利、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、黎巴嫩、莱索托、立陶宛、马达加斯加、马来西亚、马尔代夫、墨西哥、瑙鲁、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日尔、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、菲律宾、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、新加坡、所罗门群岛、南非、西班牙、瑞典、瑞士、泰国、土耳其、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、越南和津巴布韦。

9. 下列《公约》签署国派观察员出席了会议：捷克共和国、德国和日本。

三. 《联合国反腐败公约》第四章规定的国际合作方式

10. 秘书处的一名代表介绍了《公约》实施情况审议机制当前第一个审议周期已完成的审议得出的最重要结果与结论，详见秘书处编写的题为“《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）的实施情况（第四十四和四十五条的审议）”（CAC/COSP/2013/9）和“《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）实施情况（审议第四十六至五十条）”（CAC/COSP/2013/10）的专题报告以及秘书处编写的题为“《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）在各区域的实施情况”的报告（CAC/COSP/2013/12）。

11. 本议程项目辩论得到了打击腐败国际合作领域所遇实际问题与挑战小组讨论的促进。来自哥伦比亚、菲律宾、俄罗斯联邦、坦桑尼亚联合共和国及美国的专家参加了小组讨论。

12. 来自美国的小组成员提到了中央机关在确保及时回应援助请求方面的关键作用以及国际合作机制的效率。此类机关必须配备训练有素的工作人员，能够获取信息和取得联系，还要对外国执法和刑事司法制度的运作有必要的信心。该小组成员提到引渡和司法协助案件很少援引《公约》。他认为，造成这种情况的原因是，政策决定赋予适用的双边条约或协定以优先，从业人员在此类案件中往往倾向于以他们已知的法律框架为法律依据。他还提到形式主义方法和极为轻微性质的请求对从业人员的工作量及查明提供援助优先事项的影响。该小组成员强调，派遣专员和联络官到国外支助有效迅速合作，是一种良好做法。他还强调了《公约》禁止以银行保密为由拒绝司法协助请求的规定很重要。

13. 来自坦桑尼亚联合共和国的小组成员概述了本国为了能够开展国际合作而推出的制度。他强调，非正式网络提高了国际合作的质量，为迅速交换情报和证据提供了渠道，加强了协调，并排除了国际合作的障碍。国际合作的范例在国家追求共同利益的情况下可以看到。在某些资产追回案件中，有关国家有界定分明的互惠利益并在信任的基础上开展合作，所以刑法规定的解决办法就可以促成资产迅速归还。在国际合作面临的种种挑战中，他提到了许多领域仍然持续存在的技术专门知识缺乏情况。

14. 来自菲律宾的小组成员提到了菲律宾引渡和司法协助的国内法律框架及其在实践中的适用。关于这一点，她认定实施的主要挑战是存在下述不足：国内法律中存在着漏洞，例如，拒绝的理由只在适用的条约中有规定；引渡程序缺乏统一的程序规则；执法和检察机关利用引渡和司法协助条约及有关良好做法的知识不足。该小组成员提到下述措施是解决上述挑战的最佳做法：颁布一项较全面的引渡法和一项独立的司法协助法；加强有关事项参与机构之间的协调；促进刑事事项国际合作方面的多学科培训。

15. 来自俄罗斯联邦的小组成员强调指出，《公约》是第一份全球反腐败文书并且为国际合作提供了一个详细框架。他强调非正式合作的重要性，因为它可

以便利提交正式司法协助请求。在《公约》第一条和第四十八条的基础上，此类合作在符合有关国内法律和行政制度时，都可以开展，因此也可以在刑事诉讼启动之前开展。这位发言者注意到，不仅在刑事背景下，而且在行政背景下，利用《公约》促进信息交流是一种成功的做法。他还提供了分享移徙信息协助预防了一桩特定腐败犯罪的实例。他还鼓励各缔约国修改其法规，以便容许此类非正式合作。

16. 来自哥伦比亚的小组成员提供信息介绍了哥伦比亚与许多其他国家成功合作的案例，包括一个涉及利用电话会议作证的案例。他也提到了分享跨界证据在实践中遇到的种种困难。他鼓励各缔约国使其立法和条约现代化，以确保因司法协助而收到的证据可以用于请求国的国内刑事诉讼。各缔约国需要优先重视排除国际合作的障碍，并全面实施《公约》第四章。

17. 继小组讨论之后，发言者都强调需要提高努力效率，以增进作为有效国际合作先决条件的互相信任。有一位发言者强调，授权中央机关与外国侦查机构合作，特别是在征求更多信息以利提交正式司法协助请求之时进行合作，意义重大。

18. 总的说来，发言者都认为，可以通过主管机关，特别是奉行相同法律原则的國家的主管机关之间的直接沟通与密切协调，增进国际合作。而且，发言者都承认，除了不同国家从业人员和主管机关之间的沟通与合作渠道之外，还必须改进请求书接收国的国内机构之间的协调，以确保迅速及时地执行请求。

19. 非正式网络的效力，作为国际合作强大机制的必要条件，得到了强调。关于这一点，有一名发言者提到了一个在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的支持下开办和运行的邻国非正式合作分区域网。他还强调了有关国家协调中心之间开展非正式信息交流的效率。在这种情况下，可以在短时期内处理大量文件。这位发言者鼓励其他国家建立类似的非正式合作网络。

20. 有一位发言者提到了属于不同法律体系和传统的缔约国的法律和实践现存差别在国际合作领域造成的种种困难。他提议，为引渡和司法协助请求拟订一项“示范请求准则”，以便统一程序要求，并尽可能地减少因为请求国和被请求国法律承认和确立的程序不同而导致拒绝协助的事例。

四. 能力建设方面的技术援助：优先事项和需要

21. 秘书处的一名代表概要介绍了实施《公约》第四章的挑战和通过国家审议报告查明的相关技术援助需要，详见 CAC/COSP/2013/5、CAC/COSP/2013/9 和 CAC/COSP/2013/10 号文件。最常请求的技术援助类型首先是良好做法和所得经验教训总结，其次是立法援助、能力建设和技术援助。有些国家也请求协助收集统计数据和评估其国际合作网络的效率。

22. 在随后的讨论中，发言者提到了国际合作遇到的难题。他们强调指出，高效的国际合作不仅要完善国家立法，而且要确保请求国和被请求国直接开展有效合作以促进最广泛的协助。有些发言者提到了在根据《公约》第二十六条和

第四十六条第二款对可追究法人责任的犯罪提出诉讼方面的司法协助。尽管专家认为刑事事项司法协助至关重要，但他们也承认，并非所有的国家都确立了法人的刑事责任。他们指出，互相协助侦查有关腐败的民事和行政问题并开展相关诉讼，并无不妥。

23. 发言者提到了毒品和犯罪问题办公室为支持立法发展而开发的现有工具，也提到了当前正在开展的技术援助活动。大家公认，为了确保有效的国际合作，有技术援助可用对许多国家来说一个先决条件。发言者注意到，通过国家审议确定的实施《公约》方面技术援助需要在后续过程中常常需要进一步提炼。在这一过程中，可以拟订技术援助主次分明的详细提案，并且可以与支持刑事司法系统的技术援助方案编制的其他领域建立联系。有一位发言者告诉专家会议，计划举办一个预防跨国贿赂国际合作区域研讨会。

24. 有一位发言者建议秘书处编写一份安全理事会第 1373 (2001)号决议所设委员会（反恐委员会）所提供的技术援助与在反腐败斗争方面提供的技术援助的比较研究。

五. 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

25. 发言者就专家会议今后的行动方针交换了看法，考虑到了国际合作问题专家组任务授权执行的进度报告中所载的可能备选方案清单（CAC/COSP/EG.1/2013/2，第 77 段）。

26. 有一位发言者强调，专家会议讨论如何在预防腐败方面确保开展有效国际合作，非常重要。

27. 许多发言者都赞成增进《联合国反腐败公约》下的国际合作专家会议与联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议所设国际合作问题工作组起码是临时举行联席会议，因为两个小组有类似的讨论专题。这些发言者还主张，可以进一步奉行这一备选方案，只是参加此类联席会议的专家要具备有关两项公约国际合作规定的经验，并且主张，从逻辑的角度来看，资源可以得到更好的利用和节省。

28. 有若干发言者赞成保留两个小组各自的组织和实务框架并保持两个小组独立存在，他们称，在一些特定的国际合作方面，两项公约有所不同且规定了不同的措施和要求。发言者提到两项公约的缔约国和代表参与办法不同，两项文书的范围和性质也不同，并且还提到两个小组合并可能产生的财务问题。在这种情况下，一些发言者建议继续实行 2012 年所确立的两个小组衔接举办会议的做法。

29. 一些发言者支持的另一项提案是上述两种办法并用，赞成把两项公约以类似方式处理的专题与两项公约采取不同办法处理的专题区分开来。在这一分类的基础上，仔细设计议程，顾及趋合与偏离的领域，就可以从而举行联席会议和单独会议。

30. 其他发言者强调了司法协助与资产追回之间的相互关系，并因此提出，把《联合国反腐败公约》专家会议的工作与资产追回问题不限成员名额政府间工作组的工作联系起来，不失为一种选择。

31. 不论今后专家会议的背景如何，有一位发言者强调指出，《联合国反腐败公约》专家会议的议程应当有助于从业专家和中央机关的官员开展讨论，以交流对实际问题的看法，并进而找出解决国际合作难题的具体办法。

六. 结论和建议

32. 各会员国应当确保指定负责司法协助的中央机关得力，并保持它们之间沟通的直接渠道，以确保及时回应请求，并增进国内机构间的协调。

33. 各会员国应当确保有适当的资源拨给参与国际合作的主管机关或机构。在这一点上，应当为发展中国家和经济转型国家提供支持，以便增强它们国内在这方面的能力。

34. 各缔约国应当采取措施加深从业人员对《公约》第四章的附加值的认识，包括促进利用《公约》支持国际合作。

35. 各缔约国应根据《公约》第四十六、四十八及五十六条规定，在必要时考虑采取措施，容许甚至在正式刑事案件立案或司法协助请求提交之前共享信息。

36. 各缔约国应根据《公约》第四十三条第一款的规定，在适当和不违背本国法律制度的情况下，继续考虑互相协助侦查涉及腐败的民事和行政问题并开展相关诉讼。

37. 各缔约国应当考虑有效利用现有的非正式合作举措并为了开展打击腐败的国际合作制订更多的举措。

38. 各缔约国应当彼此合作以便以对请求国有用的方式提供证据，并且应当互相协助查明任何障碍，包括其立法和条约中存在的障碍。

39. 秘书处应当继续致力于开发会进一步促进国际合作、特别是法律制度不同的国家之间的国际合作的工具，而且还要探索制作适合国际合作不同情形的示范请求模板的可能。此类模板应当考虑到现有工具，并以不同的法律制度为基础，这样会有助于减少合作的程序障碍。

40. 鼓励技术援助方在编制技术援助方案时，考虑到通过实施情况审议查明的技术援助需要。

41. 为了确保临时高效利用资源并且不影响它们的独立地位和任务授权，缔约国请会议机构考虑《联合国反腐败公约》下的国际合作专家组会议与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》下相应的国际合作问题工作组的会议，在有用和可行时，能在同一地点衔接举行。

七. 通过报告

42. 2013年11月27日，专家会议通过了其第二次会议报告。
