



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
28 June 2021
Chinese
Original: English

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

2021年9月6日至10日，维也纳

临时议程*项目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

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 任务授权执行进展情况

秘书处的说明

一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在题为“举行增进国际合作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)阐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. 2012年至2020年，召开了第一次至第九次专家会议，每年一次。
4. 编写本文件是为了向第十次专家会议通报专家会议的建议和缔约国会议有关国际合作的决议的执行情况。本文件的目的是为了协助专家会议开展审议和确定未来的活动。

* CAC/COSP/EG.1/2021/1。



5. 缔约国会议在第 8/2 号决议第 8 段中吁请缔约国根据《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。
6. 此外，缔约国会议在第 8/6 号决议中除其他外鼓励尚未将《公约》用作针对《公约》所涵盖犯罪的引渡的法律依据的缔约国，在国内法律制度允许的情况下，考虑将《公约》用作引渡的法律依据，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。
7. 根据 2019 年 5 月 31 日在维也纳举行的第八次增进《公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的报告及其中所载建议，鼓励缔约国继续向秘书处提供关于国际合作中的挑战和良好做法以及缔约国会议决议和专家会议建议概述的其他专题的信息，以便秘书处继续对基于《公约》和与实施第四章相关的国际合作中的挑战进行分析。
8. 根据同一次会议的建议，还鼓励缔约国分享信息，介绍各国关于开展国际合作的法律规定，并分享与跨国腐败案件中的国际合作有关的统计信息和实例。
9. 本文件系根据缔约国会议上述决议所载任务授权和第八次专家会议的建议而编写。
10. 为便利执行上述任务授权并协助专家会议积累知识，秘书处于 2021 年 5 月 4 日向缔约国发出一份普通照会，要求提供关于将《公约》用作包括引渡、司法协助和执法在内的国际合作的法律依据的信息。
11. 此外，本文件载有大会反腐败特别会议通过的政治宣言中关于国际合作的承诺的概述，介绍了促进国际合作的工具和服务的最新信息，包括新推出的反腐败执法机关全球行动网(全球反腐网)、国家主管机关在线名录和反腐败知识工具和资源。本文件还载有秘书处提供的与《公约》下国际合作领域有关的技术援助和其他活动的最新信息。

二. 将《反腐败公约》用作国际合作的法律依据

12. 截至 2021 年 6 月 18 日，已有 30 个缔约国在答复普通照会时提供了关于将《反腐败公约》用作国际合作法律依据的信息，以期使秘书处能够继续对基于《公约》和与实施第四章相关的国际合作中的挑战和良好做法进行分析。秘书处在一份题为“关于将《联合国反腐败公约》用作引渡、司法协助和执法合作法律依据的统计信息”的说明(CAC/COSP/EG.1/2021/3)中对收到的答复进行了分析，其中载有实施实例、挑战和改进国际合作法律依据框架的建议。对从缔约国收到的信息进行分析后得出的主要意见也概述如下。
13. 绝大多数缔约国提到在接收或发送引渡请求时不依赖正式条约作为法律依据。几个缔约国明确确认它们原则上能够将《公约》用作引渡的法律依据。有 10 个缔约国报告将《公约》用作引渡的法律依据，但注意到总体上缺乏统计数据。
14. 绝大多数缔约国报告已将《公约》用作针对腐败相关罪行的司法互助的法律依据，证实了《公约》在国际合作网络方面的支持作用。

15. 关于执法合作，注意到在提供的大多数答复中对于将《公约》用作此类合作的法律依据作出了否定答复。虽然有 5 个缔约国确认其实际使用《公约》作为执法合作的依据，但有一个缔约国明确排除了这种可能性。

三. 大会反腐败特别会议通过的政治宣言中关于国际合作的承诺的概述

16. 在 2021 年 6 月 2 日至 4 日举行的反腐败特别会议上，大会通过了题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言，其中载有关于国际合作的一节。

17. 在政治宣言中，会员国承诺加强共同努力，充分利用《公约》和其他法律文书，在各级推进预防和打击腐败的国际合作，相互提供最广泛的司法协助和相关技术援助，并采取处理、解决和有效应对阻碍相关合作的国际挑战和障碍。此外，它们呼吁各主管机关采取机构间办法，并解决国内监管制度中的相关缺陷。

18. 会员国还在政治宣言中承诺更好地利用和加强国际、区域和跨区域执法，并酌情利用司法合作网络，作为主管机关之间信息分享和司法互助以及开发和传播专门知识的平台，并指出鼓励它们利用和加强适当的联络点，以促进彼此之间的信息交流，同时注意到这方面现有的协定、正式国际论坛或网络，包括国际刑事警察组织（国际刑警组织）和追回被盗资产举措资产追回全球联络点网络和新的全球反腐网。此外，会员国呼吁毒品和犯罪问题办公室和国际刑警组织继续密切合作，促进可靠、高质量、及时和有效的沟通和程序，包括利用安全的电子通信渠道。

四. 建立反腐败执法机关全球行动网

19. 《反腐败公约》的主要目的之一是促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助，包括在资产追回方面。公约缔约国会议一再呼吁加强措施，以进一步促进、便利和支持预防和打击腐败方面的国际合作和技术援助。

20. 全球反腐网是在毒品和犯罪问题办公室的主持下于 2021 年建立的，目的是促进非正式合作，并解决缺乏真正的全球反腐败执法机关网络的问题。根据大会反腐败特别会议通过的政治宣言，全球反腐网旨在提供一个快速、灵活和有效的工具，促进反腐败方面的跨国合作，加强反腐败执法机关之间的沟通交流和同行学习，同时与现有的国际合作平台互相补充和协调。

21. 关于全球反腐网的提议最初是在 2020 年由沙特阿拉伯担任二十国集团轮值主席国时提出的，称作增进国际反腐败执法合作利雅得倡议，该倡议在 2020 年 10 月 22 日举行的二十国集团反腐败部长级会议上以及 2020 年 11 月 21 日和 22 日举行的二十国集团领导人峰会上受到欢迎。沙特阿拉伯政府提供了初步资金，以支持该网络的建立及其在头五年的运作。此外，毒品和犯罪问题办公室将利用现有倡议和资源进一步支持该网络。

22. 全球反腐网有三个组成部分：(a) 建立总部设在维也纳的反腐败执法机关全球网络；(b) 为该网络建立以“决策树”和安全通信渠道为特点的一站式在线枢纽；和(c) 为该网络积累知识和发展能力。联合国会员国和公约缔约国属于《反腐败公约》第 36 条意义上的专门机构可加入该网络。各国可根据需要决定加入该网络。

23. 全球反腐网旨在根据大会反腐败特别会议通过的政治宣言中所载的呼吁，补充现有网络的工作，并确保在这方面相互支持和协同增效。除一般成员外，该网络还可吸收有待进一步讨论的其他类别的成员，以确保纳入所有相关的国际组织和网络，并相应地加强协同增效。

24. 为了为建立全球反腐网作准备，毒品和犯罪问题办公室于 2021 年 3 月 3 日和 4 日召开了一次在线专家会议，这次会议汇聚了来自联合国五个区域组的 53 个国家以及 21 个国际组织和实体的 130 多名技术专家和与会者。与会者提议设立不同的临时工作队，就该网络的各个组成部分提出建议。

25. 根据在这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组邀请各国提名有关国际组织和网络的专家和代表以及知名个人专家参加三个临时工作队：(a)关于全球反腐网的建立和运作的临时工作队 1；(b)关于与其他现有网络和平台的协同增效的临时工作队 2；(c)关于该网络的工具和服务的临时工作队 3。这些临时工作队由来自 28 个国家和 13 个国际组织、网络和实体的 90 名专家组成，并在 2021 年 4 月和 5 月举行了 16 次会议，讨论与建立网络有关的一系列问题。

26. 三个临时工作队提供产生了不同的产出，包括：(a)全球反腐网章程的主要内容（临时工作队 1）；(b)不同网络成员身份映射图和加强该网络与现有网络之间协同增效的建议（临时工作队 2）；以及(c)关于一站式枢纽、安全通信平台、开发知识产品和部署快速能力发展的初步构想。还制定了建立该网络的路线图。该路线图包含该网络的框架，包括其基本要素，并为加入和进一步发展该网络提供了基础。所有这些文件都可以在新建立的该网络网站（<https://globenetwork.unodc.org/globenetwork/en/about.html>）上查阅。

27. 2021 年 6 月 3 日，在大会反腐败特别会议期间的一次高级别会外活动上，全球反腐网正式启动。该网络的启动标志着来自联合国所有区域组和有关国际组织和网络的专家以及来自世界各地的个人专家开展的大量工作终于有了结果。秘书长在特别视频讲话中强调，该网络将使执法机关能够通过非正式跨境合作执行法律程序，从而帮助建立信任，并将腐败犯罪者绳之以法。他还强调了对该网络的期望，即为所有国家提供追踪、调查和起诉腐败的实用解决方案和工具，补充现有框架。来自会员国、有关国际组织和网络、民间社会组织和学术界的约 300 名代表参加了启动活动，讨论了及时开展跨境合作对消除腐败的重要性以及全球反腐网的独特作用。

28. 作为下一步，毒品和犯罪问题办公室正在响应大会反腐败特别会议通过的政治宣言中的呼吁，通过常驻维也纳联合国代表团邀请反腐败执法机关加入全球反腐网，并计划在 2021 年 9 月或 10 月组织该网络的第一次会议。此外，毒品和犯罪问题办公室将根据三个临时工作队的指导意见和产出，继续建设该网络的基础设施并提供资源。

五. 国家主管机关在线名录和反腐败知识工具和资源

29. 依照第六次专家会议的建议，秘书处继续更新国家主管机关在线名录（可查阅：www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html）。

30. 截至 2021 年 6 月，该名录中载有关于以下方面的信息：

- (a) 133 个缔约国的司法协助事宜中央机关；

- (b) 120 个缔约国的预防事宜机关；
- (c) 86 个缔约国的资产追回联络点；
- (d) 32 个缔约国的引渡事宜中央机关；
- (e) 35 个缔约国的利用民事诉讼和行政诉讼国际合作事宜联络点。

31. 2019 年 7 月完成了将《公约》下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中的国家主管机关名录合并的工作。缔约国如今有了经由打击犯罪信息与法律网络共享平台获取各类国家主管机关相关信息这一单一信息渠道。

32. 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法律图书馆（该图书馆是反腐败知识工具和资源库门户网站的一部分），并将其移至新的平台以便为重新推出做准备。在这项迁移进程的同时，该办公室正在对法律图书馆所载信息进行更新。深入了解反腐败立法和不同法律制度对于充分执行毒品和犯罪问题办公室的工作方案以及缔约国之间交流良好做法和挑战至关重要。

六. 与《反腐败公约》下国际合作有关的技术援助和其他活动

33. 毒品和犯罪问题办公室继续在全球、区域和国家各级提供有针对性的能力建设 and 咨询服务，包括通过追回被盗资产举措与世界银行一道提供此类服务，并参加旨在促进缔约国之间国际合作的大小会议。

34. 毒品和犯罪问题办公室外地反腐败顾问在提供需求驱动的快速专家援助和咨询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洲、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。还将有顾问部署到埃塞俄比亚和墨西哥以及中亚。

35. 毒品和犯罪问题办公室继续与墨西哥以及东南亚、东非、南部非洲和南美洲的缔约国合作，在通过为快速执行《反腐败公约》而建立的区域平台确定的优先主题领域开展活动。几乎所有平台都将国际合作视作需要提供援助以加强《公约》实施工作的优先领域之一。

36. 毒品和犯罪问题办公室还继续在区域和次区域两级组织讲习班。其中包括 2021 年 4 月为南部非洲国家举办的司法协助讲习班，以及 2021 年 3 月在东南亚举办的关于调查腐败背景下开源情报、创新调查技术和新支付方法的网络研讨会。2020 年 12 月，在拉丁美洲和加勒比最高审计机构组织举办的反腐败互助区域讲习班期间，办公室协助举行了一次关于行政事项国际合作的会议。

37. 毒品和犯罪问题办公室还继续协助缔约国在区域和区域间两级建立更有效、更直接的执法合作。办公室支持建立了由孟加拉国、马尔代夫和斯里兰卡组成的印度洋区域腐败和洗钱调查人员区域网络。在这方面，办公室组织了几次圆桌讨论会，以制定开展复杂的跨境腐败和洗钱调查的共同准则，以促进有关机关之间的业务合作，并使其他国家能够加入该网络。

38. 在东南亚，毒品和犯罪问题办公室继续协调东南亚司法网络，该网络促进该区域司法协助事宜中央机关之间的司法互助，以促进打击跨国有组织犯罪和腐败方面的合作。

39. 除区域和次区域工作之外，毒品和犯罪问题办公室继续就国际合作相关问题向各缔约国提供支持。例如，在马里，办公室根据实施情况审议机制提出的建议，就修订《刑事诉讼法》提供了立法咨询，包括就有关国际合作的条款提供立法咨询。在柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国和越南，毒品和犯罪问题办公室组织了金融调查培训方案，重点是国际合作和司法协助。2020 年，毒品和犯罪问题办公室通过追回被盗资产举措向 18 个国家提供了技术援助，包括协助颁布立法改革和改善追回被盗资产方面的国际合作。

40. 毒品和犯罪问题办公室继续促进国际合作。例如，2021 年，追回被盗资产举措支持了由大不列颠及北爱尔兰联合王国作为七国集团轮值主席国牵头的一项倡议，该倡议的目的是编制和更新关于资产追回司法协助请求的国别指南。毒品和犯罪问题办公室还促成几个国家机关之间建立联系，以便利提出司法协助请求。例如，它协助多民族玻利维亚国利用《公约》作为法律依据，在向美利坚合众国提出的引渡请求中获得证实双重犯罪的信息。

41. 毒品和犯罪问题办公室还继续与相关利益攸关方接触。例如，在 2021 年 4 月举行的一次在线活动中正式成立了国际反体育腐败伙伴关系第四工作队。该工作队由毒品和犯罪问题办公室和国际奥林匹克委员会共同担任主席，成立的目的是加强执法实体、刑事司法机关和体育组织之间的合作。此外，办公室还组织了八次区域讲习班和两次国家讲习班，讨论解决体育腐败问题，包括加强体育执法机关、刑事司法和预防腐败机关以及体育组织之间的合作。

42. 毒品和犯罪问题办公室参加了关于国际合作的各种会议，包括二十国集团反腐败工作组的会议。为了便利这种合作，包括非正式合作和司法协助，并促进反腐败执法机关之间的直接联系，工作组欢迎二十国集团在沙特阿拉伯担任轮值主席国期间发起的关于加强国际反腐败执法合作的利雅得倡议（见上文第四章）。工作组还欢迎经济合作与发展组织与金融行动特别工作组秘书处、毒品和犯罪问题办公室和世界银行合作为二十国集团编写的关于国际合作应对经济犯罪、罪犯和被盗资产追回的范围界定文件。2021 年，毒品和犯罪问题办公室牵头起草了二十国集团的两篇构想文件，一篇涉及执法合作，另一篇涉及拒绝提供避风港和拒绝入境，并为了一篇关于追回资产的文章做出了贡献，总结了当前的国际思潮，并提出了二十国集团面临的机会。为了促进区域一级的国际合作和分享良好做法，2021 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室参加了西非国家反腐败机构网络年度大会，参与反腐败的国家机关出席了这次大会。

43. 毒品和犯罪问题办公室还继续开发和传播指南、手册和其他工具。在网上提供了超过 30 种出版物，并定期重印和分发。2020 年 12 月，追回被盗资产举措推出了第二版《资产追回手册：从业人员指南》，其中根据过去十年收集的经验，纳入了新立法和案例等发展情况，并于 2021 年 6 月推出了题为《把关人在打击非法资金流动方面的作用和责任：统一框架》的新出版物。一些与国际合作有关的出版物正在编写之中，包括关于调查南美洲和墨西哥腐败案件的国际合作手册、关于南部非洲司法协助的区域指南、关于追回资产的国际合作手册和关于北马其顿司法协助的指南。

44. 最后，如上所述，全球反腐网有一个知识和能力发展部分，通过该部分，该网络向独立的前线反腐败机关提供推进反腐败斗争所需的培训、战略、方法和工具包。

七. 结论和建议

45. 秘书处将继续根据缔约国会议第 8/2 号和第 8/6 号决议所载任务授权以及专家会议的建议从缔约国收集补充信息。

46. 不过，第十次专家会议不妨就某些问题是否值得进一步审议向秘书处提供进一步指导，包括作为大会反腐败特别会议通过的政治宣言中有关国际合作的各项承诺的后续行动。

47. 在专家会议上，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。

48. 还可以鼓励缔约国加大努力，提高对《公约》作为国际合作法律依据的效用和附加值的认识。

49. 专家会议不妨考虑在今后的会议上组织专家小组讨论，讨论与以《公约》为依据的国际合作案例以及相关挑战和良好做法有关的议题。

50. 专家会议还似宜就正在开发全球反腐网一事向秘书处提供进一步的建议。

51. 最后，专家会议不妨审议秘书处是否应采取更多行动以确保相关任务授权得到执行。