



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
5 April 2018
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
2018年6月8日，维也纳
临时议程*项目5
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

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其题为“举行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. 在同一份决议里，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)协助缔约国会议确定各国的能力建设需要。
3. 在第五届至第七届会议上，缔约国会议决定继续召开专家会议。2012年至2017年，召开了第一次至第六次专家会议，每年一次。

* CAC/COSP/EG.1/2018/1。



4. 本说明的编制是为了向第七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建议的执行情况。本说明的目的是为了协助专家会议开展审议和决定未来的活动。

5. 缔约国会议在第 7/1 号决议中吁请使用电子工具和系统处理和跟踪国际协助请求的缔约国继续与秘书处分享有关此类工具和系统的信息，以供进一步传播。

6. 在同一份决议里，缔约国会议还欣见第六次增进《公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的建议，并除其他外决定该会议应继续开展工作，在以下方面交流有关最佳做法和挑战的信息：

(a) 涉及《公约》所规定腐败犯罪的司法协助请求遭受拒绝和拖延的常见理由，以期提出创新的解决办法；

(b) 与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作，以及为刑事、民事和行政措施协助方面所提供的信息保密而可能采取的措施。

7. 同样在该决议里，缔约国会议请秘书处在现有资源范围内，继续收集关于在不适用双边和区域安排的情况下将《公约》用作司法协助的法律依据并酌情依据国内法律制度把《公约》用于民事和行政诉讼及资产追回的统计数据和相关信息，向缔约国会议提供此类信息。

8. 第六次增进《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 2017 年 11 月 6 日至 7 日在维也纳举行，建议秘书处应继续致力于分析负责处理《反腐败公约》所规定的请求的中央机关开展的在工作中出现的实际挑战，以期提高这些机关的效力和效率。

9. 第六次专家会议还建议秘书处探讨是否有可能制订一份实用指南，阐明如何处理最低限度司法协助请求的考虑因素。

10. 本文件系根据缔约国会议第 7/1 号决议所载任务授权和第六次专家会议的建议而编写。

11. 本文件还载有关于秘书处在《公约》规定的国际合作领域开展的技术援助和其他活动的信息。

12. 为便于履行上述任务授权，秘书处于 2018 年 2 月 9 日向缔约国发出一份普通照会，就上述问题征求信息。

13. 截至 2018 年 3 月 15 日，有 13 个缔约国作出答复。

14. 各缔约国所提供的信息范围各不相同：一些缔约国提供了全面的信息，一些缔约国提供了有限的信息。下文概述了从缔约国收到的载有实质性信息的所有答复。秘书处将继续分析从各缔约国收到的信息，并将提供给今后的专家会议。

二. 处理和跟踪国际援助请求的电子工具和系统

15. 本节概述了从各缔约国收到的对 2018 年 2 月 9 日普通照会所载请求的答复，该普通照会请缔约国提供关于使用电子工具和系统处理和跟踪国际协助请求的信息。

阿根廷

16. 阿根廷报告称，它使用了一个软件程序处理刑事和民事合作以及儿童诱拐案件。该程序是定制的独立软件，名为“DAJINGES”。可以把它提供给其他缔约国，但首先需要升级和改造。使用该软件，可以识别文件，可以指定负责案件的律师，可以对文件分类，可以创建关于收到和发出的请求的统计数据，还可以监测最后期限。它还作为一个重要的数据库发挥作用，可以创建关于收到和发出的请求的统计数据。但是，它不记录对收到的请求做出回应所需要时间的长度，也不能够起草发出的请求或扫描收到的请求以便完全通过电子文件开展工作。

17. 由于该软件是为中央机关定制的，因此不可能详细说明实施成本。该程序很直观，易于使用，而且只需要短期的培训。它可以在标准的信息技术系统上运行。阿根廷表示，该软件的使用改进了对请求做出回应的质量，提高了对请求及时跟进的效率，并为报告国际合作情况提供了便利。

澳大利亚

18. 澳大利亚在它的司法协助和引渡数据库中使用了一个定制的软件程序。澳大利亚正在使用现有的、现成的数据库构建软件重建数据库。该数据库是目前使用的一组案件管理系统的组成部分（带有模板和记录管理）。数据库的重建是为了避免系统的重复，并在它们之间创建更多的联系。据描述，该软件的主要功能是获取以下方面的信息：犯罪类型、事件状态、指派的办案人员、所寻求的协助、必要采取的下一步行动和关键日期（如，引渡移交日期）以及是否需要部长级审议。指派之时，就向办案人员提供了关于使用数据库的培训。该数据库在很大程度上是不言自明的，不需要进行大量培训，不过也运行和鼓励进修课程。澳大利亚不使用现有系统起草发出的请求；而是依靠一系列模板来实现这一目的。

19. 澳大利亚中央机关在电子管理系统中扫描和保存收到的硬拷贝文件，算是在一定程度上采用了无纸化系统。数据库可以生成关于案件进展情况的报告和统计数据、在办案件和已结案件的数量、分配给每位办案人员的案件数量以及按请求国或被请求国和犯罪类型分列的案件。该数据库不收集关于为提出请求所需时间的统计数据（尽管在重建工作中正在探讨这一问题）。由于自建立以来已经过去较长时间，没有现成的实施成本和系统要求的信息。将在当前的重新开发过程收集此类信息，并可用于未来的报告。

20. 请求的质量通过国家更广泛的知识管理程序得到保持，被作为特定国家的组合信息予以保存，为请求和模板提供信息。它们与收集统计和案件状态信息的数据库不同。不过，该系统使主管和管理人员能够评估当前请求的状态，并相应地对案件划分优先次序。该系统依赖于相关案件方面所包含和载有的信息的准确性。该软件经常被用来评估澳大利亚的报告义务并为之提供信息，并为讨论与外国同行接触问题（如，对其他国家的评估）提供信息。

奥地利

21. 奥地利提交了一份关于在该国司法系统（奥地利电子司法）中使用信息技术应用程序的全面手册。在奥地利，案件管理和电子通信的主要组成部分目前是奥地利案件自动化系统和电子法律通信系统，两者都是定制产品。奥地利案件自动化系统目前处理 66 种不同类型的诉讼，反映了该国制定全面信息技术解决方案的战略方针。奥地利还正在建设完全数字化的案件管理和电子通信系统，作为战略举措“司法 3.0”的一部分。奥地利案件自动化系统和电子法律通信系统都要求进行一定程度的用户培训。两个系统都集成了文字处理，使用案件管理系统的元数据支持起草法庭文件。

22. 据描述，对收到的请求进行扫描和只在电子文件（无纸）上工作的能力是“司法 3.0”的首要优先事项之一。目前，在四个试点法院对纸质文件进行了扫描；不过，奥地利正在测试一项数字化集中解决方案。奥地利表示，该软件的使用改进了对请求做出回应的质量，提高了对请求及时跟进的效率，并为报告国际合作情况提供了便利。

匈牙利

23. 匈牙利报告称，检察机关的案件管理系统对所有收到和发出的司法协助请求进行登记。然而，该系统不包含关于请求内容的统计数据，因为其目的是登记和跟踪请求的执行。这也意味着它没有关于某一国际法律文书使用频率的确切数据。匈牙利报告称，其检察机关使用一个一般商用软件发送请求，具体的安全插件由信息技术部门负责处理。通过电子邮件或传真发送的请求与通过邮递收到的硬拷贝请求处理方式相同。

24. 警方通过一个名为“Robotzsaru”的案件管理、案例处理和电子记录管理综合系统，对刑事事项国际协助请求进行编制、接收、登记和处理。它是一个复杂的系统，不仅用于处理法律援助请求，而且适用于警察刑事机关处理的所有类型的案件。

25. 国防事务部利用欧洲联盟执法合作署的安全信息交换网络应用程序发送和接收国际请求；该系统由匈牙利国家警察总部运作。

立陶宛

26. 立陶宛报告称，司法部作为司法协助和引渡案件的中央机关，未使用专门的软件程序来管理收到和发出的国际合作请求。该部使用通用的电子系统，即所谓的“文件管理系统”，它涵盖了司法部发送和接收的所有信函，包括司法合作领域的信函。

27. 总检察长办公室使用了几个数据管理系统。其中一个系统，除其他外，包括一个关于刑事事项国际合作的模块，该模块是一个更全面的案例管理系统的一部分。它是根据办公室的需要量身定制的软件。该程序用于登记收到和发出的司法协助和引渡请求，以及与国际合作有关的其他事项。不可能使用该软件来起草发出的请求或扫描收到的请求并完全利用电子文件开展工作。该软件可在一定程度上用来创建统计数据。然而，总检察长办公室内现有的数字化数据管理系统无法按具体标准对统计数据进行过滤，例如司法协助或引渡的法律依据或请求的协助所针对的罪行。

28. 立陶宛表示，使用该软件并没有改进对请求做出回应的质量，也没有提高对请求及时跟进的效率。不过，该软件的使用为报告国际合作情况提供了便利。

亚美尼亚

29. 在亚美尼亚，总检察长办公室和司法部都没有在国际合作领域使用特殊的软件系统。

大韩民国

30. 大韩民国回复说，除了微软 Excel 这样的通用软件应用程序，它没有使用任何电子工具或系统。

挪威

31. 挪威向秘书处通报称，政府和执法机构都使用普通的案件处理系统来处理收到和发出的国际合作请求。该软件并非定制。该系统的主要功能是处理和跟踪有关机构的所有案件。因此，它们不是独立的系统。该软件使其能够完全以电子方式工作，但不同的系统之间并没有相互通信。

三. 涉及《公约》所规定腐败犯罪的司法协助请求遭受拒绝和拖延的常见理由，以期提出创新的解决办法

32. 本节概述了从各缔约国收到的对上文提到的普通照会所载请求的答复，该照会请缔约国提供以下方面最佳做法和挑战的有关信息：涉及《公约》所规定腐败犯罪的司法协助请求遭受拒绝和拖延的常见理由，以期提出创新的解决办法。

33. 阿根廷、澳大利亚、丹麦、匈牙利、科威特、挪威和大韩民国报告称，导致对司法协助请求的回应出现拖延的理由与请求不完整、请求国提供的支持材料不充足以及提交的信息缺乏清晰度有关。这方面的例子包括对基本犯罪行为的描述不清晰（匈牙利）或对促成签发搜查令所需的相关事实描述不充分（大韩民国）。这些缺陷常常导致被请求国将请求退回给请求国，以便提供必要的信息。立陶宛还提到，拒绝执行请求的一个常见理由是不符合国际条约要求的请求形式和内容。

34. 匈牙利和挪威将国家安全问题列为拒绝提供司法协助的理由。此外，挪威将违反其主权、公共政策或其他重大利益的风险列为拒绝的理由。

35. 立陶宛和挪威报告称，不存在双重犯罪也是拒绝的常见理由。

36. 立陶宛将适用的时效期满列为拒绝执行司法协助请求的理由。

37. 澳大利亚指出，如果请求的协助将干扰澳大利亚的调查或起诉，澳大利亚当局可以拒绝提供或推迟提供协助，或仅在某些条件下提供协助。例如，如果向一个执行机构寻求原始材料，该机构可以提供原始材料的副本，并持有原始材料直到澳大利亚的起诉结束。如果向请求国提供信息会暴露澳大利亚的调查并阻碍起诉，澳大利亚执行机构可能会延迟或拒绝提供协助。

38. 澳大利亚强调，惩罚的性质或严重性也是阻碍其在某些情况下提供国际合作能力的一个障碍。根据 1987 年《刑事事项互助法》，如果某人因涉嫌犯有、被指控犯有或被判处死刑的罪行而被逮捕或拘留，澳大利亚总检察长或其代表一般必须拒绝提供协助。一个例外情况是，外国提供了一项保证，即不判处死刑，或者，即便判处死刑，也不会执行死刑。

39. 澳大利亚强调，对它回应请求的能力构成最大挑战的是处理请求国的预期以及利用有限的资源处理相互竞争的各种优先事项。立陶宛还报告说，拖延通常是由于所请求的程序行动的范围太广和所请求的信息量太大造成的。

40. 关于创新的解决办法，澳大利亚、匈牙利、挪威和大韩民国建议，可以利用请求国与被请求国之间的初步非正式接触来尽量减少拖延，并解决与司法协助请求内容和信息不充分有关的问题。

41. 在这方面，澳大利亚指出，它维持了一个广泛的联络网，以确保与外国司法管辖区进行适当的磋商。除了与外国中央机关联络以监测未完成的请求外，澳大利亚总检察署还可以协助外国编制引渡和司法协助请求。该署还维护了一个网站，提供了关于国际合作的广泛信息，包括详细说明执行收到和发出的请求的程序、统计数据、与相关立法和条约的链接以及一份供编制向澳大利亚提出的司法协助请求的清单。它还向太平洋地区和东南亚国家在刑事事项国际合作领域提供技术和能力建设援助。在执法层面，澳大利亚联邦警察局拥有一个广泛的国际网络，向世界各地派驻官员。该网络提供警察层级的合作和援助，并为澳大利亚收到和发出引渡和司法协助请求提供联络支持。澳大利亚建议，这些措施可以避免司法协助请求在处理过程中出现拖延或受到拒绝。

42. 阿根廷建议建立一个网站，提供关于适用条约及司法协助和引渡模板的信息，这将是一个有用的工具，可以让请求国适当地满足这些要求。挪威也提到，使用标准模板发送请求可能有所裨益。

43. 阿根廷还建议开展额外的能力建设活动，以加强使用《公约》作为引渡和司法协助的法律依据。这些活动可以提高从业人员对使用《公约》作为法律依据的认识。

四. 与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作，以及为刑事、民事和行政措施协助方面所提供的信息保密而可能采取的措施

44. 本节概述了从各缔约国收到的对上文提到的普通照会所载请求的答复，该照会请缔约国提供以下方面最佳做法和挑战的有关信息：与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作，也概述了在被请求国以刑事诉讼程序处理相关事项的情况下，为保护请求国中涉及腐败案件的民事和行政诉讼程序所须索取的信息的机密性而可能采取的措施的建议。¹

45. 阿根廷、丹麦和挪威报告称，它们在与腐败案件有关的民事和行政诉讼中的国际合作经验有限或没有经验。

46. 澳大利亚和罗马尼亚强调，根据其司法协助办法，只能在刑事措施方面提供协助。

¹ 关于该问题的更多信息，见 CAC/COSP/2017/2 号文件和 CAC/COSP/EG.1/2017/2 号文件第二节。

47. 立陶宛报告称，在根本行为仅应受到行政处罚而且不可能实施刑事诉讼的情况下，它可以在行政事项上提供协助。

48. 另一方面，科威特则指出，其法律制度对于在民事和行政措施方面提供协助没有任何障碍。阿根廷也报告其在民事措施方面属于相同情况。

49. 关于为对刑事、民事和行政措施协助中提供的信息保密而可能采取的措施的具体建议，大韩民国建议在提交请求时将保密作为明确的要求提出来。科威特强调，为对刑事、民事和行政程序协助中提供的信息保密，有关各方之间应当进行协调和磋商。科威特还建议，可以制定一项程序准则，载明缔约国应遵守的规则和程序，以加强对为与腐败案件有关的民事和刑事诉讼之目的而请求的信息保密。

五. 在不适用双边和区域安排的情况下将《公约》用作司法协助的法律依据，并酌情依据国内法律制度把《公约》用于民事和行政诉讼及资产追回

50. 本节概述了从各缔约国收到的对上文提到的普通照会所载请求的答复，该照会请缔约国提供关于将《公约》用作司法协助的法律依据并酌情根据国内法律制度把《公约》用于民事和行政诉讼的信息，包括统计数据和案件。

51. 澳大利亚、奥地利、丹麦、匈牙利、立陶宛和大韩民国表示，它们没有保留关于将《公约》用作司法协助请求的法律依据的统计信息。澳大利亚报告称，明确将《公约》用作请求的法律依据是澳大利亚司法协助数据库重新开发工作的一部分。亚美尼亚强调说，它没有在《公约》下收到或发出过任何司法协助请求。

52. 与此同时，科威特和立陶宛则在答复中表示，《公约》可以而且将在必要时用作法律依据，包括在民事和行政事项方面。

53. 阿根廷报告称，根据其 2010 年推出的信息系统，《公约》在 20% 的司法协助请求中被用作法律依据。

54. 罗马尼亚记录了将《公约》用作法律依据的情况：2017 年用于 13 项主动司法协助请求和 4 项被动司法协助请求；2016 年用于 5 项主动司法协助请求和 3 项被动司法协助请求；2015 年用于 13 项主动司法协助请求和 3 项被动司法协助请求。

六. 负责处理《联合国反腐败公约》所规定的请求的中央机关开展的工作中出现的实际挑战

55. 本节概述了从各缔约国收到的对上文提到的普通照会所载请求的答复，该照会请缔约国提供负责处理《反腐败公约》所规定的请求的中央机关开展的工作中出现的实际挑战有关信息。

56. 从各国收到的关于中央机关工作中出现的实际挑战的信息与上文第三节概述的司法协助遭受拒绝和拖延的常见理由有关的信息在一定程度上是重复的。

57. 阿根廷、匈牙利、立陶宛和大韩民国报告称，法律制度的差异对它们的中央机关开展业务构成了挑战。

58. 阿根廷、匈牙利和立陶宛报告了与文件翻译和语言障碍相关的挑战。

59. 阿根廷和科威特强调，请求的不完整性构成了一项挑战，包括形式和实质内容。
60. 阿根廷还指出，中央机关每天收到的信息量巨大是一项挑战。
61. 应对相关挑战的可能建议包括：在提交请求之前进行事先联系（匈牙利），根据《公约》制定提供司法协助和请求司法协助的指导方针（科威特）。
62. 与此同时，挪威和罗马尼亚却报告称，负责司法协助请求的中央机关在工作中没有遇到任何特别挑战。

七. 关于应如何处理最低限度司法协助请求的考虑因素

63. 本节概述了从各缔约国收到的对上文提到的普通照会所载请求的答复，该照会请缔约国提供相关机关处理最低限度司法协助请求的方法和做法的有关信息。
64. 阿根廷、匈牙利和大韩民国报告称，它们没有对收到的司法协助请求适用最低限度标准。
65. 丹麦、挪威和立陶宛报告称，它们在处理最低限度司法协助请求方面没有任何具体的规定或经验。立陶宛强调在实践中平等对待所有请求。
66. 另一方面，澳大利亚报告称，其在《刑事事项互助法》第 8 节规定了一些拒绝的理由，包括最低限度的考虑。澳大利亚国际刑事合作中央机关制定了一个既定程序，审议和回复收到的司法协助请求，并考虑到每个案件的所有情况和可用于回复的现有资源。如果拒绝了请求，该机关会向请求国提供理由，以协助考虑针对特定案件的进一步步骤，并为今后的请求提供信息。

八. 国家主管机关在线名录

67. 第六次专家会议建议秘书处应继续努力维持国家主管机关在线名录（查阅可登陆：www.unodc.org/compauth_uncac/en/index.html）。
68. 照此建议，秘书处继续更新在线名录。
69. 截至 2018 年 3 月，该名录中载有关于以下方面的信息：
- (a) 129 个缔约国的司法协助事宜中央机关；
 - (b) 112 个缔约国的预防事宜机关；
 - (c) 80 个缔约国的资产追回协调中心；
 - (d) 23 个缔约国的引渡事宜中央机关；
 - (e) 32 个缔约国的利用民事和行政诉讼国际合作事宜协调中心。

九. 与《联合国反腐败公约》规定的国际合作有关的技术援助和其他活动

70. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）继续在区域和国家两级提供能力建设和咨询服务，并参加旨在协调缔约国之间国际合作的大小会议。此外，毒品和犯罪问题办公室继续提供与资产追回有关的技术援助，这项工作经常与

在《公约》基础上开展国际合作的相关技术援助需要相重叠。有关这些技术援助活动的详细介绍载于秘书处关于资产追回任务授权执行进展情况的说明（[CAC/COSP/WG.2/2018/2](#)）。

71. 毒品和犯罪问题办公室的代表参加了 2017 年 9 月在维也纳举行的二十国集团反腐败问题工作组第三次会议，并提交了一份题为“国际反腐败合作事项的实际趋势和挑战：联合国反腐败公约实施情况审议机制的意见”的文件。

72. 该文件中所载信息是基于从联合国反腐败公约实施情况审议机制第一周期完成的 160 项国家审议中收集的信息，重点关注与《公约》第四章（国际合作）的实施有关的几个实际问题，包括国内法律框架、国际合作的法律基础和将《公约》用于该目的、中央机关以及国际合作规定的时间框架、简化程序和磋商。

73. 该文件指出了不同法律传统、语言或地区的国家之间的趋同趋势。

74. 尽管许多国家已经推出了各种规范性和实用的工具来满足《公约》的要求，但在操作层面上仍然发现了许多困难，包括国内法律框架不足、对《公约》和其他国际文书向国内从业人员提供的机会缺乏认识、国内机构间合作存在问题，以及为中央机关和其他负责国际合作不同任务的国内机构提供的资源不足。文件还确定了有必要进一步增强它们的能力。

75. 该文件还强调指出，发展中国家和经济转型国家已经查明了这些挑战，可以认为，这表明，能力建设支助、提高认识和增加接触讨论国际合作的网络和论坛的力度都能够帮助解决上述一些不足之处。

76. 2017 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室为南亚 6 个国家的执法人员、检察官和金融情报单位组织了一个关于在金融调查、洗钱和资产追回方面开展国际合作的区域讲习班。讲习班在科伦坡举行，是应参与国的要求组织的，重点是实施情况审议机制第一周期所提出的建议。讲习班的主要目的是协助加强执法机构和金融情报机构的能力，使该区域能够开展法律事项司法协助，包括通过非正式合作渠道。

77. 2018 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室参加了在巴拿马城举行的拉丁美洲和加勒比关于预防和打击恐怖主义与大规模毁灭性武器扩散及其融资的区域会议。会议强调了资助恐怖主义行为、有组织犯罪、腐败和洗钱之间的联系，也强调了利用《反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》作为司法协助请求法律依据的重要性。

十. 结论和建议

78. 秘书处继续根据缔约国会议第 7/1 号决议所载任务授权和专家会议的建议从缔约国收集更多的信息，然而，在本报告编制之时，大多数缔约国尚未提供所要求的信息。

79. 尽管如此，第七次专家会议似宜向秘书处提供进一步的指导，说明已经收到的答复中强调的某些问题是否值得进一步审议。

80. 特别是，专家会议似宜考虑是否应进一步审议编制司法协助请求的标准模板以及制定根据《公约》提供和接受司法协助的指导方针。

81. 专家会议也不妨审议秘书处是否应采取更多行动以确保执行相关任务授权。