



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
13 October 2014
Chinese
Original: English

2014年10月9日至10日在维也纳举行的第三次增进 《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额 政府间专家会议的报告

一. 导言

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上通过了题为“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，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. 在同一决议中，缔约国会议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，并在缔约国会议指导下推动实施《公约》的有关规定；**(c)**认明各种挑战并传播良好做法方面的信息以利各国之间交流经验，以加强国家一级的能力；**(d)**通过将司法协助和引渡所涉及的有关主管机关、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并鼓励合作；**(e)**协助缔约国会议确定各国的能力建设需要。
3. 根据第4/2号决议召开的增进国际合作不限成员名额政府间专家会议举行了实质性讨论，讨论与《公约》相关规定下国际合作有关的实务问题，主要是引渡和司法协助实务问题。第一次这样的会议于2012年10月22日至23日在维也纳举行。第二次会议在公约缔约国会议第五届会议期间于2013年11月25日至26日在巴拿马城举行。
4. 根据第5/1号决议，缔约国会议决定，为确保有效利用资源，并在不影响各自的独立地位和任务授权的情况下，可行的话，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将与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》下国际合作工作组会议相继举行，即在不同时间和相同地点举行，而下一次不限成员名额政府间专家会议将在缔约国会议第六届会议期间举行。



二. 会议安排

A. 会议开幕

5. 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于 2014 年 10 月 9 日至 10 日在维也纳举行。这次会议于 2014 年 10 月 9 日星期四下午 3 时即《联合国打击跨国有组织犯罪公约》下国际合作工作组第五次会议结束之后立即宣布开幕，后者是联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第七届会议期间于 2014 年 10 月 8 日和 9 日上午举行的。

6. 这次会议由 Thomas Burrows（美利坚合众国）担任主席。主席在开幕发言中提到本次专家会议的任务授权，并界定了讨论框架，就临时议程和工作安排的拟订作了解释。

7. 一位发言者强调需要避免专家会议和实施情况审议组的工作和任务授权在涉及《公约》关于国际合作的第四章实施情况审议的问题上相互重叠。在这方面，秘书处回顾缔约国会议第 4/2 号决议赋予专家会议的任务授权是协助并推动实施《公约》相关条款。还强调专家会议和实施情况审议组的工作是互为补充的。

B. 通过议程和工作安排

8. 2014 年 10 月 9 日，第三次增进《联合国反腐败公约》下国际合作专家会议修正了临时议程以列入题为“其他事项”的项目，然后通过了该议程如下：

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、经验教训和技术援助需要。
4. 在为侦查《公约》所列罪行包括为查明、冻结和没收此类犯罪所得资产而进行的民事和行政程序中开展国际合作。
5. 侦查《公约》所列罪行执法合作遇到的障碍。
6. 其他事项。
7. 结论和建议。
8. 通过报告。

C. 出席情况

9. 下列公约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、奥地利、巴林、比利时、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、巴西、加拿大、智利、中国、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克共和国、多米尼加共和国、厄瓜多

尔、埃及、萨尔瓦多、法国、加纳、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、肯尼亚、科威特、拉脱维亚、黎巴嫩、利比亚、卢森堡、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、新加坡、斯洛文尼亚、西班牙、巴勒斯坦国、瑞典、泰国、突尼斯、乌干达、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、津巴布韦。

10. 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。
11. 《公约》下列签署国的一名观察员出席了会议：日本。
12. 下列联合国方案的一名观察员出席了会议：联合国开发计划署。
13. 下列政府间组织派观察员出席了会议：国际反腐败学院、欧洲安全与合作组织、欧洲委员会、英联邦秘书处。
14. 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》第四章实施情况国别审议评估： 结论、经验教训和技术援助需要

15. 秘书处一位代表介绍了从当前《公约》实施情况审议机制第一个周期已完成审议中得出的最重要结论和趋势的最新情况，第一个周期审议《公约》第四章的实施情况。这一介绍的资料来源是秘书处编写的题为“《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）的实施情况（审议第四十四至第五十条）”的专题报告（CAC/COSP/IRG/2014/8），以及秘书处编写的题为“《联合国反腐败公约》第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）的区域实施情况”的报告（CAC/COSP/IRG/2014/9）。

16. 秘书处的介绍包括引渡和司法协助程序均涉及的交叉问题审议结论分析（条约框架和将《公约》用作合作的法律依据；保存国际合作请求统计数据的重要性；以及批准引渡和司法协助请求所需时间）。介绍还侧重于司法协助方面的部分实施问题（中央主管机关的协调作用和职能）、使用特殊侦查手段中的合作以及执法合作的区域办法。秘书处的代表还介绍了从当前实施情况审议进程中得出的关于不同区域使用联络官情况的补充意见。

17. 在对本议程项目进行辩论时，主席首先作了介绍，主席向专家们通报了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》下国际合作工作组 2014 年 10 月 8 日至 9 日举行的会议就共同感兴趣和相关的问题提出的建议，如中央主管机关在司法协助程序中的协调作用和职能。

18. 一些发言者强调了在实施《联合国反腐败公约》相关条款方面取得的进展，并介绍了最近就《公约》下国际合作的实务方面进行的国家改革和开展的举措。

19. 许多发言者强调加强现有网络的重要性，其中包括国际合作网络和打击腐败网络，这些网络将不同法域的联络人和从业人员汇聚在一起，以交流经验、专门知识和良好做法。一些发言者建议作为一种创新方式在一个安全网站上建

立中央机关或其他主管机关联络人虚拟网络，以便允许在正式提交司法协助请求之前进行非正式协商。

20. 另一位发言者建议在增进《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主持下为中央机关或其他主管机关举行会议，以促进交流经验和信息。

21. 一些发言者强调广泛加入载有国际合作条款的区域文书的重要性，在可能情况下，这些文书也可纳入来自其他区域的缔约国。

22. 一些发言者提到国际合作的实务方面，包括需要简化双重犯罪要求在引渡程序中的适用，以及需要确保司法协助请求的保密性，以确保相关调查的效率和有效性。

23. 另一些发言者提出，相关主管机关之间在提交司法协助请求之前进行非正式讨论，并在此后进行协商，可以成功地用于应对司法协助实践中遇到的许多挑战。强调需要利用国际刑事警察组织（刑警组织）的通信渠道促进协商。在这方面，一位发言者建议可以编写并提供载有关于提交和执行司法协助请求相关法律要求的指导意见的模板，以促进相互理解。

四. 在为侦查《公约》所列罪行包括为查明、冻结和没收此类犯罪所得资产而进行的民事和行政程序中开展国际合作

24. 在介绍本议程项目时，秘书处提及公约缔约国会议第 5/1 和第 5/3 号决议，缔约国会议在其中分别鼓励缔约国在可行时，在为侦查腐败罪行以及查明、冻结和没收《公约》所列犯罪所得资产而进行的民事和行政程序中相互提供国际合作。

25. 提到秘书处编写的关于《联合国反腐败公约》下的国际合作，包括技术援助和其他活动的进度报告（CAC/COSP/EG.1/2014/2）。秘书处解释说，该进度报告是第一次尝试汇编《公约》各缔约国和签署国提供的处理侦查《公约》所列罪行包括查明、冻结和没收此类犯罪所得资产民事和行政程序国际合作事宜的国家做法。

26. 不过，秘书处指出，要评估缔约国之间与腐败有关的民事和行政事项合作的增加值，需要从会员国提供的更多样本得到更多信息。一致认为，第 5/1 号决议所载的缔约国会议的任务授权，以及要求秘书处编写相关报告以提交将于 2015 年举行的缔约国会议第六届会议，为继续分析所讨论问题提供了机会。在这方面，建议秘书处争取让尚未答复的《公约》缔约国和签署国提供信息，并寻求提供已提供信息的最新情况。

27. 一位发言者指出，二十国集团反腐败工作组 2014 年 2 月 26 日至 27 日在澳大利亚悉尼举行的最近一次会议通过的与腐败有关的民事和行政程序国际合作模板可作为提供相关信息的有益工具，应当用来鼓励更多缔约国提交相关信息。该发言者还促请各国提交随附模板的描述性文字，这些文字将详细介绍所讨论的国内措施。他进一步指出，也可探讨收集信息的其他来源，包括通过缔

约国会议资产追回问题工作组的工作来进行。此外，即将举行的第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会可为其国际合作议程项目下开展辩论和收集信息提供机会。

28. 该发言者提到二十国集团反腐败工作组框架内基于上述模板汇编相关信息的平行程序。就收到的答复编写的分析报告提供给 2014 年 10 月 16 日至 18 日在巴黎举行的二十国集团反腐败工作组会议，同时也已作为会议室文件提供，供本次专家会议作为参考文件，尽管二十国集团尚未核准该报告。

29. 一些发言者概要介绍了国际合作方面的国家做法，并进一步简要介绍了行政和民事机制在本国侦查和起诉腐败案件中的重要性。他们还强调需要以作为补充的方式利用此类机制以克服国际合作和资产追回遇到的障碍，特别是在不能确立法人的刑事责任的情况下。

30. 此外，在由于被指控罪犯不在场而不可能开启刑事程序的情况下，民事和行政途径被认为十分重要。指出在外国提起民事程序是索要赔偿和追回腐败所得的一种途径。一位发言者报告称，其本国行政法中载有关于行政制裁包括没收的详细法律条款。

31. 另一位发言者强调增进对于起诉腐败罪行采取的不同做法的共同理解的重要性，此类做法在不同法域可能涉及法人的刑事或行政责任。

32. 一位发言者报告称，在刑事、民事和行政层面，本国检察机关均可在审判前阶段提供合作。她还指出在经济犯罪和洗钱领域与外国对应方签署了超过 72 份信息交流协定，从而使主管机关能够更有效地追回腐败所得。

33. 一位发言者建议，应就涉及法人案件中双重犯罪要求在国际合作中的适用问题作进一步的分析。在这方面，他指出一些法域缺乏可将法人作为刑事犯罪的实施者对待的规则，这可能给针对法人被认定承担责任的罪行开展国际合作造成障碍，如果有双重犯罪要求的话。此外，该发言者询问双重犯罪要求是否必须在涉及法人的民事和行政程序中适用于国际合作。

五. 侦查《公约》所列罪行执法合作遇到的障碍

34. 秘书处一位代表介绍了通过《公约》实施情况审议机制收集的关于执法合作的信息，这些信息载于秘书处编写的关于第四章实施情况（审议第四十四至第五十条）的专题报告（CAC/COSP/IRG/2014/8），以及秘书处编写的关于第三章的区域实施情况的报告（CAC/COSP/IRG/2014/9）。发言者强调，在执法合作方面主要使用双边条约或协定或者更灵活的办法或安排，如主管机关之间的谅解备忘录。

35. 发言者提到从业人员在扣押和没收犯罪所得包括腐败所得资产方面遇到的具体挑战、各国对于没收问题的不同做法、无法查明银行账户和主动提供资料等。与会者指出执法机构是打击腐败斗争中的重要一环，需要加强其工作。

36. 一些发言者介绍了良好做法，包括建立载有金融账户信息的中央数据库。指出这种做法可便利国内调查，并加快司法协助程序的速度。与会者一致认为，执法机关之间的协作被广泛视为有效的打击腐败犯罪战略的重要组成部分。

37. 几位发言者还提到执法机关之间的合作和在其他法域派驻联络治安法官或联络官的重要性。几位发言者强调了区域合作网络的重要性。

38. 一些发言者分享了关于本国侦查资产制度和设立专门的金融情报机构的信息，这些情报机构从不同的联络人处接收信息，并加以分析，它们在打击腐败和有组织犯罪方面发挥着关键作用。

39. 一些发言者指出，各国应继续探讨中央主管机关和参与执行国际合作请求的相关机构之间积极开展内部协调的机会。一些发言者还支持有一个单一的中央主管机关，处理与一国加入的所有公约相关的事宜。

40. 其他发言者指出，法官、执法人员和其他有关行为者在处理国际合作相关问题方面实现专业化，将有助于提高不同形式国际合作的效力。

六. 其他事项

41. 一些发言者赞成举办增进《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和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工作组联席会议，因为两个小组讨论的议题类似。在这方面，还建议在两个小组讨论的问题不同的情况下，例如，就民事和行政程序国际合作而言，可以设想在联席会议议程中列入一个单独的议题。

42. 另一些发言者赞成保留两个小组独立的组织框架和实质问题框架，强调两部公约有所不同，由不同政府机构的专家参与，其中包括反腐败机关。

七. 结论和建议

43. [……]。专家会议请缔约国通过力求有效使用和实施《联合国反腐败公约》作为国际合作的法律依据，进一步相互协助侦查和起诉腐败案件。

44. 会议建议《公约》缔约国继续探讨扩展赖以进行刑事事项执法和司法合作的法律依据的范围的进一步机会，包括有否可能订立双边和多边协定或安排，以适合《公约》第四章下刑事事项国际合作的目的、使这种合作具有效力或得到加强。

45. 会议建议在增进《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主持下为《公约》缔约国和签署国中央机关或其他主管机关定期举行会议，以促进为更好地实施《公约》第四章而交流经验和信息。

46. 专家们鼓励进一步使用和扩展现有合作网络及其安全通信系统。专家们还认为，可以进一步探讨有否可能在安全网站上建立一个中央机关或其他主管机关联络人虚拟网络，作为一种创新方式在正式提交国际合作请求之前举行非正式协商。

47. 会议强调需要确保请求国的对司法协助请求予以保密的要求得到被请求国尽可能的尊重，以期确保相关调查的效率和有效性。
48. 会议鼓励《公约》缔约国国家机关依照《公约》第四十三条第一款，相互提供协助，并在符合本国法律制度的情况下，酌情在与腐败有关的民事和刑事事项侦查和程序中开展国际合作。
49. 会议建议秘书处继续汇编缔约国关于侦查腐败罪行民事和行政程序国际合作的信息，以期按照缔约国会议第 5/1 号决议的授权在缔约国会议第六届会议期间就这一问题提交一份报告，并建议就此使用有助于汇编和分析此类信息的工具，包括会议室文件 CAC/COSP/IRG/2014/CRP.5 中所列模板。
50. 会议邀请缔约国继续努力增进和促进灵活、高效的没收事宜国际合作办法，方法包括制订或审查国内立法或惯例，以便能够提高在处理追查、冻结和没收请求方面的灵活性，包括关于执行外国命令和判决以及不以定罪为基础没收资产的请求。
51. 会议建议《公约》缔约国建立或加强汇编国际合作案例统计信息的信息系统和数据库，以期便利监测此类案例，并收集相关信息，其中涉及所请求或提供的协助的性质、提供此类协助的法律依据、按相关罪行对请求作出的分类以及执行相关请求所需的时间。
52. 会议鼓励缔约国提高执法合作机制的效率，方法包括开发有效的信息共享系统，建立其相关主管机关之间的通信渠道，以及如有必要，订立促进务实协助的安排。
53. 会议认为下列措施在促进成功的国际合作方面是有效的：
- (a) 在提交正式请求之前进行早期沟通和分享信息，并随后在相关机构之间进行协商；
 - (b) 就被请求国国内立法中为执行请求而确立的要求提供明确的指导；
 - (c) 被请求国和请求国之间举行案件协调会议；
 - (d) 交换专家并指派联络治安法官或联络官。
54. 会议强调进一步努力加强参与刑事事项国际合作的中央机关或其他主管机关的业务能力非常重要，包括其在金融犯罪和腐败方面的专业知识，以期加强它们在处理请求和遇到的挑战方面的效率。
55. 会议邀请《公约》缔约国考虑在检察和侦查机关内设立专门单位负责结合国内侦查和国际合作对付金融犯罪和腐败。
56. 会议建议秘书处在通过实施情况审议机制查明的挑战和不足之处的基础上，并（或）作为对国家机关所提请求的后续行动，继续提供咨询服务和技术援助，以有效回应缔约国在充分实施《公约》第四章方面的需要。
57. 会议建议对双重犯罪要求作灵活的解释，以消除由于相关罪行的法定名称或分类以及在有些情况下由于所涉主管机关的解释而产生的障碍。

58. 会议请秘书处进一步研究双重犯罪原则在考虑法人所涉案件中的司法协助请求时的适用范围，并尤其是在题为“国际合作问题专家组任务授权执行的进度报告”的背景文件（CAC/COSP/EG.1/2013/2）的基础上，编写一份关于此专题的报告，供提交公约缔约国会议第六届会议。

59. 会议建议《公约》缔约国在符合本国法律制度的情况下酌情考虑设立一个中央登记处，在其中列入关于识别目前账户持有人和金融机构客户的信息。

60. 会议建议《公约》缔约国在第四次国际合作问题专家会议上分享有关如何最好地识别法人的受益所有人的信息。

八. 通过报告

61. 2014年10月10日，专家会议通过了第三次会议的报告（CAC/COSP/EG.1/2014/L.1）。