



# 第十三届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

2015年4月12日至19日，多哈

Distr.: General  
22 January 2015  
Chinese  
Original: English

临时议程\*项目4

包括区域一级的打击跨国有组织犯罪国际合作

## 包括区域一级的打击跨国有组织犯罪国际合作

由秘书处编写的工作文件

### 摘要

本工作文件载有对联合国多边文书及其作为汇聚国际合作各项标准赋能框架和推动拓宽国际合作范围条约网以落实其各项条文之角色进行的审议，所涉多边文书包括《1998年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》等。该文件着重说明了刑事事项国际合作的区域视角，因为这类合作必须与时俱进以跟上表现不同的跨国犯罪所构成的日益增多的挑战。有鉴于大会及预防犯罪和刑事司法委员会对该事项的审议，该文件对关于联合国刑事事项国际合作的各项示范条约加以重新审议，以便在听取会员国意见的前提下视可能加以重新修订。该文件力求扼要说明有关刑事事项国际合作的最为显著的考虑，并就此载有对中央机关和主管部门及相关区域网之类相关利益方所起作用的讨论，并且还载有对如何通过以联合国毒品和犯罪问题办公室在该领域相关活动为重点的技术援助和信息共享而加强刑事事项国际合作所展开的讨论。

\* A/CONF.222/1。



## 目录

	页次
一. 引言 .....	3
二. 刑事事项国际合作共同做法：力争协调统一双边与多边协定和安排 .....	4
A. 基于条约的刑事事项国际合作法律工具 .....	4
B. 联合国多边文书作为协调统一国际合作标准赋能框架的作用 .....	4
C. 联合国多边文书在推动拓宽国际合作条约网上的作用 .....	7
D. 联合国刑事事项国际合作示范条约 .....	7
三. 区域视角：区域协定和安排中的刑事事项国际合作 .....	8
四. 在刑事事项国际合作上的实际做法 .....	9
五. 开展刑事事项国际合作的国家和地区相关利益方 .....	10
A. 各国中央机关和主管部门 .....	10
B. 主管部门区域合作网 .....	12
六. 加强刑事事项国际合作的进一步行动 .....	13
A. 收集和传播有关国际合作国家体制框架和法律要求的信息 .....	13
B. 技术援助和能力建设 .....	13
七. 结论和建议 .....	14

## 一. 导言

1. 由于犯罪活动的全球化，需要加强国际合作的形式和机制。对犯罪的调查、起诉和管控不再局限于国界之内，因为认识到这一点，已对国际合作的现有形式和机制不断加以完善、改进和调整，目的是因应犯罪的现代表现形式，包括跨国有组织犯罪、腐败和恐怖主义。
2. 2010年4月12日至19日在巴西萨尔瓦多举行的第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过了《关于应对全球挑战的综合战略：预防犯罪和刑事司法系统及其在变化世界中的发展的萨尔瓦多宣言》，联大第65/230号决议对该宣言予以核可，在该宣言中，会员国承认，根据国际义务和国家法律开展刑事事项国际合作，是各国为预防、起诉和惩治犯罪尤其是跨国形式犯罪所作努力的基石，它们鼓励继续并加强所有各级的此类活动。在第十二届大会举行后的第四年，预防犯罪和刑事司法委员会第二十三届会议在有关相同主题的专题讨论中重申了该重要观点，尤其是在有效利用《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》之类现有多边文书以推进国际合作方面<sup>1</sup>。而且，委员会作为第十三届大会筹备机构，已决定将刑事事项国际合作专题列入大会临时议程，以此表明始终需要提请国际社会注意为回应不断演进的全球化和犯罪复杂情况而推进国际合作的艰巨任务。
3. 预防犯罪和刑事司法领域的其他联合国论坛和政府间进程还在继续生成有关刑事事项国际合作的知识、积累这方面的专长并确定其政策重点。联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议国际合作工作组和在《反腐败公约》下加强国际合作不限成员名额政府间专家会议已被用作在从业人员之间交流看法和经验以协助有组织犯罪公约缔约方会议和联合国反腐败公约缔约国会议认清挑战、传播良好做法信息并进一步推进有效落实国际合作两公约各项条文的相关平台。已经完成的对反腐败公约实施情况审议机制的第一周期的审议，除其他外侧重于对《公约》第四章（国际合作）实施情况的审议，有助于筹划对待国际合作的国别做法并逐步积累有关合作障碍和克服障碍务实手段的知识。
4. 所有相关的审议和议事工作均承认，需要作出更多具体努力，以确保拟订并推动国际合作所有各方面的战略和机制，这些方面包括：引渡、司法协助、被判刑人士的移管、刑事诉讼的移交、包括资产追回等没收事宜的国际合作、以及国际执法合作。会员国似宜考虑在可能和必要时为求互补而利用这些方式的长处及其实际后果。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2014年，补编第10号》(E/2014/30)，第三章，A节，第29段。

<sup>2</sup> 见刑事事项国际合作专题讨论讨论指南(E/CN.15/2014/12)，第70段。

## 二. 刑事事项国际合作共同做法：力争协调统一双边与多边协定和安排

### A. 基于条约的刑事事项国际合作法律工具

5. 对于国际合作从业人员来说，所利用的法律依据，包括相关双边或多边文书的条款，均能对个别合作请求的成功产生重大影响。即便一国能够在没有条约的情况下提供协助，依赖于双边或多边文书的商定条款也能有助于弥和法律传统与文化的差别以及程序法方面的歧异。此外，双边或多边文书范围内存在的法律权利和义务给被请求国如何对请求作出回应提供了一个明确的框架。

### B. 联合国多边文书作为协调统一国际合作标准赋能框架的作用

6. 《1988 年公约》、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》之类多边文书的各项条文在协调统一各项义务与弥和在刑事事项国际合作领域上的法律差距上能够发挥关键作用。这些文书尤其侧重于这类合作的基本方式，除了给缔约国已加入的有关刑事事项国际合作的其他双边或多边协定所产生的义务提供依据外，还给引渡和司法协助本身提供了依据。因此，公约既是在寻求合作的国家之间并不存在任何双边或多边协定情况下弥合可能存在的法律差距的一种方式，又是让这类双边和多边协定更加协调统一的一种手段。

7. 证实该论点的第一项标准源自于必须有这些文书的具体情况以及商议和通过这些文书的时机选择，而这又体现了会员国在联大通过之前商议和审定各项文书方面所积累的专长和经验。

8. 之所以有可能商议和通过《1988 年公约》，主要是因为国际社会特别是国际药物管制各项条约的缔约国深信，推进并起草通过国际合作和联合行动更加强有力地处理贩毒复杂问题的新文书的时机已经成熟。<sup>3</sup>

9. 基于《1988 年公约》的先例，在商议并通过《有组织犯罪公约》及其各项补充议定书的阶段，缔约国表明希望通过加强国际合作机制等手段而在为打击跨国组织犯罪相互团结并分担责任的基础上建立持久的规则和机构。这尤其体现在《有组织犯罪公约》最后案文列入了有关刑事事项国际合作的内容全面并且重点突出的条文上。<sup>4</sup>

10. 同样，《反腐败公约》关于国际合作的条文受到了《有组织犯罪公约》相应条文的启发，并且在某些情况下超越了这些条文。此外，在《反腐败公约》案文中插入了关于没收事宜国际合作和司法协助的更为广泛的条文，以支持该公约的一大突破，即有史以来首次纳入关于资产追回的单独一章（第五章）。推动

<sup>3</sup> 见关于《1998 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》的评述（联合国出版物，出售品编号：E.98.XI.5），第 1 页。

<sup>4</sup> 关于更多信息，见《关于拟订联合国打击跨国组织犯罪公约及其各项议定书谈判的准备文件》（联合国出版物，出售品编号：E.06.V.5）。

这一发展的驱动力是因为认识到，需要有一项新的国际文书，以全面处理腐败现象及反腐败国际合作的各个参数。<sup>5</sup>

11. 国际社会努力使这些公约生效的举措所造成的结果是，产生了一系列国际合作条文，要求缔约国在该领域采取更为联合一致的行动。这些公约明确提及刑事事项国际合作，要么将其作为各项公约的一项目的，要么在适用范围中予以提及。所产生的相应影响是，与各文书在确定管辖权、将这类犯罪归为刑事犯罪、对犯罪予以国内起诉和调查及保护证人之类问题上的其他部分或章节之间存在相互关联。

12. 除了将刑事事项国际合作确定为“条约目的”外，与犯罪有关的三项全球文书详细规定了多种国际合作的方式，包括引渡和司法协助之类正式的司法合作和联合侦查及特别侦查手段之类较为非正式的执法方式或其他类型的合作。

13. 而且，如同下表所示，讨论中的文书接近于得到全球遵行，因而代表了最新标准。大多数会员国均是所有这三项公约的缔约国。因此，将其中任何一项公约直接用作刑事事项国际合作的法律依据的可能性尤其很高，从而给国际合作提供了更大程度的稳定性和一致性。

表  
批准/加入状况<sup>a</sup>

公约	缔约国数目
《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》	189
《联合国打击跨国组织犯罪公约》	185
《联合国反腐败公约》	173

<sup>a</sup>截至2015年1月22日。

14. 与犯罪有关的全球文书的另一个好处是，扩大了其国际合作条文的适用范围。举例说，《有组织犯罪公约》关于引渡和司法协助的第16和18条分别扩大了其适用范围。第16条还适用于涉及有组织犯罪集团的严重犯罪，在这类犯罪中，“被请求引渡人位于被请求缔约国境内”。因此，第3条第2款所述犯罪跨国性的条件对适用第16条而言严格地说并无必要。

15. 而且，第18条要求在提出请求的缔约国有合理理由怀疑所涉犯罪系跨国性犯罪，并且涉及到跨国犯罪集团的情况下，缔约国在有关《公约》所涵盖的犯罪包括严重犯罪的调查、起诉和司法程序方面，相互提供最为广泛的司法协助。而这就允许在《公约》及其各项议定书所涵盖之犯罪实施的证据基础可能仍然薄弱的调查早期阶段提供协助，而且还确保拓宽有关犯罪跨国性质的概念。

<sup>5</sup> 关于更多信息，见《关于拟订联合国打击跨国组织犯罪公约及其各项议定书谈判的准备文件》（联合国出版物，出售品编号：E.10.V.13和更正）。

16. 此外，《有组织犯罪公约》第 2 条(b)款将“严重犯罪”的概念定义为“构成可受到最高刑至少四年的剥夺自由或更严厉处罚的犯罪的行为”。因此，严重犯罪的定义除了与犯罪有关的刑事处罚（至少四年监禁）外并不含有关于犯罪严重性、动机或内容的任何要求。因此，将“严重犯罪”的概念列入《有组织犯罪公约》使得《公约》能够以灵活的方式适用于范围广泛的多种犯罪。而且，跨国有组织犯罪的新形式和新方面属于《公约》的范围，从而大大提高了其用途，特别是在国际合作方面。

17. 《反腐败公约》是第一份全球性有法律约束力的反腐败文书。它列入了一套全面的强制性和任择性刑事定罪文书，涵盖范围广泛的多种腐败行为。各缔约国籍由《公约》第 65 条第 2 款，可就防止和打击腐败采取更为严格或严厉的措施。因此，《公约》并不阻止通过和实施范围更广的刑事定罪措施，这些措施涵盖范围更广的多种经济犯罪或违反公共行政的犯罪，或甚至涵盖与腐败有关的私人利益。

18. 所讨论的文书国际合作条文的全面性提供了更多附加价值。关于司法协助的《有组织犯罪公约》第 18 条和《反腐败公约》第 46 条即为可被称作“微型司法协助条约”的典型范例。此外，《有组织犯罪公约》第 16 条和《反腐败公约》第 44 条对提高有关这两项公约所确立之犯罪的引渡机制效力规定了基本的最低标准。而且，《反腐败公约》第五章（资产追回）载有全面的条文，其中规定了有关资产追回合作的具体措施和机制。

19. 将《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》用作国际合作法律依据及视可能协调统一相关对策的工具与这两项文书的若干条文有关。举例说，《有组织犯罪公约》第 16 条第 4 款和《反腐败公约》第 44 条第 5 款规定，如果某个缔约国认为引渡以条约的存在为条件，《公约》可被视为就《公约》所涵盖之某项犯罪而向被请求国与之并无引渡条约的另一缔约国提出引渡请求的有关引渡的法律依据。同样，《有组织犯罪公约》第 18 条与《反腐败公约》第 46 条分别给司法协助提供了相关框架，在这两条的第 7 款中已经明确提及，根据这些款项，缔约国有义务在不存在让缔约国承担义务的双边条约之时直接适用这些条款第 9 至 29 款所载“微型条约”，并且鼓励缔约国以对现行司法协助条约加以补充的方式适用这些条文。

20. 在过去几年内，与执行《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》有关的政府间进程尤其注意将这两项公约用作国际合作的法律依据问题。有组织犯罪公约缔约方会议国际合作工作组和在《反腐败公约》下加强国际合作不限成员名额政府间专家会议均优先支持将这些公约用作法律依据，并支持缔约国在调查和起诉属于适用范围内案件方面彼此协助。<sup>6</sup>已提请有组织犯罪公约缔约方会议<sup>7</sup>注意把《有组织犯罪公约》用作国际合作法律依据的案件。反腐败公约缔约国会

<sup>6</sup> 关于《反腐败公约》，例如见 CAC/COSP/EG.1/2014/3，第 43 段。

<sup>7</sup> 例如见 CTOC/COP/2010/CRP.5 和 Corr.1。

议实施情况审议组正在就对《反腐败公约》的类似使用所得出的首批结论展开分析（较之于早先生效的《有组织犯罪公约》而在实务中尚不频繁）。<sup>8</sup>

### C. 联合国多边文书在推动拓宽国际合作条约网上的作用

21. 与犯罪有关的全球文书鼓励缔约国寻求订立开展国际合作或加强国际合作包括引渡的有效性的双边和多边协定或安排（《有组织犯罪公约》第 16 条第 17 款和《反腐败公约》第 44 条第 18 款）。这是对上述“协调统一的功能”所作的补充。订立双边和多边协定或安排也被视为落实这些文书的条文（见《有组织犯罪公约》第 18 条第 30 款和《反腐败公约》关于司法协助的第 46 条第 30 款）的一种手段。无论如何讲，这两项公约在有关国际合作某些方式（刑事诉讼的移交、囚犯移管、联合侦查、关于特殊侦查手段的合作以及关于保护证人问题的合作）所用的语言为通类语言，并且鼓励各国为更加详细地规范这些问题而订立相关协定或安排。

22. 其他条文便利扩大或更为精简地利用缔约国之间现有条约网。《有组织犯罪公约》第 16 条第 5 款和《反腐败公约》第 44 条第 6 款规定，将有否条约作为引渡条件但并不承认这两项公约是就引渡展开合作的法律依据的会员国有义务寻求同其他缔约国订立相关条约。缔约国还承诺在其已经订立的引渡条约中将把这些公约所涵盖的犯罪（《有组织犯罪公约》第 16 条第 3 款和《反腐败公约》第 44 条第 4 款）列作可予引渡的犯罪。这些条款还规定，公约所涵盖的每项犯罪都应被视为将列作缔约国之间任何现有引渡条约中的一项可引渡犯罪。

23. 最终目的是，通过结合利用将有助于落实或加强国际合作之目的多边和双边协定或安排，由缔约国考虑扩大为国际合作目的而可依赖的法律依据的范围。<sup>9</sup>利用与犯罪有关的全球文书解释现行合作协定的范围或甚至其内容是会员国国家主管机关应予考虑的另一项选项。<sup>10</sup>

### D. 联合国刑事事项国际合作示范条约

24. 联合国预防犯罪和刑事司法大会担任了拟订刑事事项国际合作领域示范条约的平台。这些示范条约是通过相关联合国机构的决议而得到核可和颁布的。虽然缺乏具体的统计数据，但若干会员国的从业人员均向相关政府间论坛报告利用示范条约而实现在条约关系或商议新的双边协定或安排方面与国际标准实现协同一致的情况。

25. 引渡示范条约<sup>11</sup>、尤其是刑事事项司法协助示范条约<sup>12</sup>是拟订司法合作领域双边和多边安排和协定的宝贵工具。还与之有关的是《关于分享没收的犯罪所

<sup>8</sup> 见秘书处编拟的关于《反腐败公约》第四章（国际合作）区域实施情况的报告（CAC/COSP/IRG/2013/11）。

<sup>9</sup> CTOC/COP/WG.3/2014/4，第 2(a)段。

<sup>10</sup> CTOC/COP/WG.3/2014/2，第 37(b)段。

<sup>11</sup> 联大第 45/116 号决议附件和第 52/88 号决议附件。

得或财产的双边示范协定》<sup>13</sup>和在《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》载有一般性条文问题上的示范条约，例如关于移交刑事诉讼和转管被判刑人员的条款。<sup>14</sup>

26. 示范条约是便利相关条约条文协调一致的重要指导工具。在这方面，有组织犯罪公约缔约方会议核可国际合作问题工作组的建议，即各国在与其他国家谈判双边和多边协定或安排时，应当考虑利用《引渡示范条约》、《刑事事项互助示范条约》、《关于移交外国囚犯的示范协定》、《关于分享没收的犯罪所得或财产的双边示范协定》及其他相关示范文书。<sup>15</sup>

27. 根据预防犯罪和刑事司法委员会第二十三届会议和经济及社会理事会第2014/17号决议所作的建议，联大通过了第69/193号决议，其中邀请会员国在审议第十三届大会相关议程项目时，就更新或修订刑事事项国际合作示范条约发表其看法。联大还在该决议中建议预防犯罪和刑事司法委员会第二十四届会议考虑到会员国提供的意见并且考虑启动对刑事事项国际合作特定示范条约的审议。

### 三. 区域视角：区域协定和安排中的刑事事项国际合作

28. 在20世纪下半叶已经开始订立尤其在相同地区或共有法律传统的各国间的区域协定和计划。从法律角度来看，区域合作安排可能涉及国家间的条约或可能依赖于政治或工作层面的备忘录或宣言。从国际合作角度来看，许多区域条约侧重于特定的犯罪活动并且载有关于不同形式的国际合作的条文，而其他一些条约则是关于各种方式国际合作的特设文书。

29. 早期区域协定<sup>16</sup>在协调统一各国间引渡和司法协助关系及实务上发挥了历史性作用。为试图通过调整应对在犯罪方面日益复杂多样的各种挑战，最近在区域层面上采取的举措利用相互承认原则，而不局限于关于司法协助的安排。在欧洲联盟，举例说，执行关于移管逃犯的逮捕令的实务可以追溯至2002年，当时通过了相关的框架决定。欧洲联盟成员国还商定，视具体拒绝理由，无须任何其他程序即承认和执行欧洲证据和逮捕令。同样，根据加勒比共同体（加共体）逮捕证条约的规定，缔约国应在国内法律中规定，允许依据另一缔约国签发的加共体逮捕证逮捕和拘留任何被请求逮捕或拘留的人。

30. 关于引渡和司法协助的双边和区域协定是许多国家寻求开展国际司法合作的一个重要法律依据，虽然事实上从全球角度来看，该趋势并不代表了条约关

<sup>12</sup> 联大第45/117号决议附件和第53/112号决议附件一。

<sup>13</sup> 经济及社会理事会第2005/14号决议附件。

<sup>14</sup> 见《刑事事件转移诉讼示范条约》（联大第45/118号决议附件）和《关于移交外国囚犯的示范协定》及关于外国囚犯待遇的建议（第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1985年8月26日至9月6日，米兰：秘书处编拟的报告（联合国出版物，出售品编号：E.86.IV.1），第一章，D.I节，分别为附件一和二）。

<sup>15</sup> 见有组织犯罪公约缔约方会议第7/4号决议，附件。

<sup>16</sup> 例如见《欧洲引渡公约》、《欧洲刑事事项互助公约》、《美洲引渡公约》和《美洲调查委托书公约》。

系上的一种统一制度。如上所述，从与犯罪有关的国际公约所发挥的协调统一赋能框架的职能来看，有系统地定期收集关于国际合作各种法律依据的统计信息可有助于会员国在实务中了解现行条约框架的使用情况并从而了解推动国际合作的最为有效的方法。

#### 四. 在刑事事项国际合作上的实际做法

31. 会员国一再强调根据与犯罪有关的全球文书而在刑事事项合作上依赖灵活求实的做法有其重要意义。<sup>17</sup>政府间会议就此继续强调若干实际考虑，例如简化引渡和司法协助请求、建立并加强主管机关间的沟通网络。

32. 在某些情况下，与犯罪有关的全球公约纳入了让从业人员有更多机会加深了解并开展非正式合作的创新条文，例如：

(a) 未经事先请求转交信息，也称作“自愿转交信息”，其中可包括公开或非公开提供的信息（《有组织犯罪公约》第 18 条第 4 和 5 款以及《反腐败公约》第 46 条第 4 和 5 款）；

(b) 尽快执行司法协助请求（《有组织犯罪公约》第 18 条第 24 款和《反腐败公约》第 46 条第 24 款）；

(c) 利用视频会议询问证人（《有组织犯罪公约》第 18 条第 18 款和《反腐败公约》第 46 条第 18 款）；

(d) 在非定罪没收事宜上的合作选项（《反腐败公约》第 54 条第 1(c)款）；

(e) 对缔约国以基本行为而并非法规严格措辞为基础解释两国公认犯罪的要求（《反腐败公约》第 43 条第 2 款）；

(f) 扩大合作以涵盖与腐败有关的民事和行政诉讼的可能性（《反腐败公约》第 43 条第 1 款）；<sup>18</sup>

(g) 如果不违反被请求国的国内法律，则“根据请求所述诉讼”执行司法协助请求的选项（《有组织犯罪公约》第 18 条第 17 款和《反腐败公约》第 46 条第 17 款）。

33. 同样，关于刑事事项传统合作形式的更为务实的条文可见于双边和区域安排及国家法规。区域多边文书中有关更为快捷的合作方式的实例包括了欧洲、加共体和北欧国家区域逮捕令安排、南部非洲发展共同体引渡议定书所规定的简化引渡程序。

34. 旨在减少执行司法协助和引渡请求传统障碍新做法可涵盖以下方面：(a)放宽对国民不予引渡规定的严格适用，包括为此采取将国民临时移交给请求国以

<sup>17</sup> 见第十三届大会区域筹备会议的以下报告：A/CONF.222/RPM.1/1 第 18 段；A/CONF.222/RPM.2/1 第 18 段；A/CONF.222/RPM.3/1 第 37 段；及 A/CONF.222/RPM.4/1 第 25 段。

<sup>18</sup> 关于这一问题的更多信息和建议采取的行动，见 CAC/COSP/EG.1/2014/3 第 24 至 33 段、第 48 和 49 段。

接受审判的替代做法，但必须以所涉国民返还被请求国服刑为先决条件；(b)在缺乏两国共认犯罪的情况下提供法律援助，如果这类援助并不涉及强制性措施；以及(c)允许提供任何类型的法律援助，但条件是这类援助与被请求国国内法律并不相悖。

35. 在过去几年内，将视频会议用于刑事诉讼程序日益得到接受，如今已经成为国内外一种广泛使用的技术。<sup>19</sup>视频会议可以是开展合作的一种有益工具，得以确保相关人员在调查国享有管辖权的领土上的虚拟出庭。<sup>20</sup>

36. 对公约有关信息交流条文的适用情况，会员国着重说明了若干务实做法，例如商议有关的谅解备忘录、创设附有安全沟通渠道的全国性系统、强调就各国为允许国际合作而订立的文书向检察官提供网上信息的重要性。<sup>21</sup>

37. 虽然这类非正式做法有助于各国获得更为及时的合作，但由于各国国内法律框架、体制结构和语言要求的不同，实际障碍和法律障碍依然存在。会员国着重说明了为加强国际合作的有效性而可以采取的若干步骤，包括在提出正式请求之前先行磋商；利用视频会议；确立中央机关强有力作用并在彼此之间直接沟通；使用电子手段传递请求；提供有关国家法律和要求的消息；让联络官参与并拟订有关最基本请求的政策。<sup>22</sup>

## 五. 开展刑事事项国际合作的国家和地区相关利益方

### A. 各国中央机关和主管部门

38. 《有组织犯罪公约》第 18 条第 13 款要求缔约国指定负有接收司法协助请求并且或者予以执行或者将其转交主管部门执行之责任和权力的中央机关。类似义务载于《1988 年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 7 条第 8 款和《反腐败公约》第 46 条第 13 款。《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》要求指定负责接收和答复有关船只请求的一个或多个主管部门（该议定书第 8 条第 6 款）。《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》也要求其各缔约国指定一个国家机关或单一的联络点，作为本国就《议定书》所涉事项进行联络的单位（《议定书》第 13 条第 2 款）。

39. 自从与犯罪有关的全球文书生效以来，缔约国一再重申中央机关和主管部门便利刑事事项国际合作的重要性。《萨尔瓦多宣言》就此吁请会员国酌情建立或加强中央主管机关，给予充分授权和配置，以便处理有关刑事事项国际合作的请求。

<sup>19</sup> 见秘书处关于利用视频会议的技术和法律障碍的专家组会议的报告（CTOC/COP/2010/CRP.8），第 11 段。

<sup>20</sup> 见秘书处关于利用视频会议的技术和法律障碍的说明（CTOC/COP/2010/CRP.2）。

<sup>21</sup> CTOC/COP/WG.3/2014/4，第 6 段。

<sup>22</sup> E/2014/30-E/CN.15/2014/20，第三章 A 节，第 33 段。

40. 有鉴于相关犯罪的严重性及其跨国性，迅速请求国际合作并对该请求作出回应的能力尤为重要。因此，指定其他缔约国能够明确指明的并且能够就请求司法协助和（或）其他形式的合作而与之接触的中央和（或）其他主管机关是实施《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》相关条文的关键。

41. 在司法协助方面所指定的最为常见的中央机关是司法部、总检察长办公室和外交部。<sup>23</sup>对于已经指定不只一个主管部门的国家而言，主管部门经常是这三个机构兼而有之。

42. 在实施情况审议机制头一个审议周期的范围内，尤其注意了中央机关和（或）主管部门作为有效实施《反腐败公约》第四章关键机构的结构和作用。有些缔约国赋予其中央主管机关以纯粹行政的作用，该主管机关据此只负责接收和发送司法协助请求，而在另外一些缔约国，中央主管机关可负责执行相关请求、对于各国机构间的请求加以实质性协调或落实。这些不同的作用对中央主管机关与其外国对应机构之间的沟通并对其参与可能有助于便利司法协助进程的区域或国际合作网络均有影响。<sup>24</sup>

43. 不管其在司法协助方面的职能如何，几乎肯定需要在不同程度上让中央主管机关在国内和国际上参与发挥协调作用。鉴于可能参与实施和启动请求的国内行动方范围广泛而将尤其如此。

44. 除了发送和接收请求的核心职能外，许多中央主管机关还为国际合作进程提供方便，该合作可能包括在正式提交请求之前向其他国家提供有关各国司法协助法律和程序的信息。此外，作为接收和发送请求的可能的单一联络点，中央主管机关可作为关于被请求援助类型<sup>25</sup>以及所适用法律之依据的统计信息的关键收集方和提供方。

45. 各国讨论并且分享了其在有关建立有效中央主管机关之类专题上的经验，例如 24 小时工作的可能性、在不同条约和沟通做法下有关司法协助的职权。在有组织犯罪公约缔约方会议国际合作工作组中，各国强调重要的是，应当在国内和国际各级加强中央主管机关的协调作用，包括为此发展各国间强有力联系和有效沟通渠道、设立与参与执行相关请求主管机关之间的协商机制、逐步建立追踪请求状况和对请求实施质量管理的相关系统。<sup>26</sup>

46. 中央机关究竟能够在多大程度上发挥有效协调作用经常取决于在基础设施、人员配备和培训机会上的资源可提供性。<sup>27</sup>相关联合国机构经常授权联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）除其他外向会员国提供技术

<sup>23</sup> CAC/COSP/IRG/2014/8，第 43 段。

<sup>24</sup> CAC/COSP/IRG/2013/11，第 40 段。

<sup>25</sup> 关于《反腐败公约》，在《公约》实施情况审议机制框架内开展的国家审议一再提出的建议是，各缔约国应建立——或继续努力建立——和提供充分运作的信息系统，对引渡和司法协助案件的统计数据系统进行系统汇编，以期便利监督这些案件，并以更加有效的方式评估国际合作安排的实施情况。

<sup>26</sup> CTOC/COP/WG.3/2014/4，第 12 段。

<sup>27</sup> 见 A/CONF.222/RPM.1/1，第 20 段和 A/CONF.222/RPM.3/1，第 41 段。

援助以便加强中央主管机关的这样一些能力，即迅速处理司法协助请求、开发便利刑事事项国际合作的相关工具、支持中央主管机关加强沟通渠道和信息交流。<sup>28</sup>

## B. 主管部门区域合作网

47. 便利国际合作的最为有效的手段之一是通过区域和国际协调机制和网络。在业务层面上，区域合作安排可包括指定国际合作联络点、传递各国合作要求和程序、创设可靠的沟通渠道或平台和处理案件及参与国主管机关之间的案件处理和经验共享机制。这类活动可侧重于便利正式的司法合作和非正式的执法合作与情报共享。这些活动并不一定依赖于条约，并且不论有无区域合作条约均可开展。

48. 总而言之，区域合作网络能够在开展犯罪调查的跨国或区域做法方面发挥重要作用。这类区域网络加强了人员交流、在从业人员之间建立了互信、并且有助于对各自的法律、程序和业务要求加深了解。

49. 在区域层面上，毒品和犯罪问题办公室继续支持会员国建立检察官和中央主管机关便利国际合作的非正式网络，例如中美洲打击有组织犯罪检察官网络与西非中央主管机关和检察官网络。

50. 毒品和犯罪问题办公室一直致力于推动所谓“网络联接”举措。该举措力求在各个区域和国际执法组织之间建立更加强有力的合作联系，以便确保区域间犯罪情报共享，支持多边联合或协同行动。而且，它便利在执法、检察和金融情报联络网之间建立接触和联系，以便有效瞄准跨国有组织犯罪。

51. 由于认识到区域网对高效国际合作所作贡献，会员国继续交流看法，并集中注意某些关键方面，例如：确保向这些网络提供适当财政支助的需要<sup>29</sup>、通过虚拟环境开发全球联络网<sup>30</sup>、建立国际联络网及会员国之间的伙伴关系。<sup>31</sup>

52. 在资产追回领域，基于反腐败公约缔约国会议资产追回工作组的相关任务，毒品和犯罪问题办公室创设了由缔约国指定的资产追回联络点数据库。截至 2014 年 6 月 19 日，55 个缔约国和 2 个签署国已将其指定的联络点通知秘书处。已指定的中央主管机关和资产追回联络点网上名录可在毒品和犯罪问题办公室网站（[www.unodc.org](http://www.unodc.org)）上查找。会议鼓励缔约国将有关已指定中央的主管机关网上名录的信息传递给相关国家机构。<sup>32</sup>

53. 毒品和犯罪问题办公室与被盗资产追回举措也积极支持建立和（或）加强从事资产追回和没收事宜的区域网络。<sup>33</sup>此外，代表 108 个国家的 196 个专门联

<sup>28</sup> 例如见联大第 69/193 号决议第 8 至 10 段。

<sup>29</sup> CTOC/COP/WG.3/2014/4，第 7 段。

<sup>30</sup> 同上，第 2(r)段。

<sup>31</sup> 同上，第 15 段。

<sup>32</sup> CAC/COSP/WG.2/2014/3，第 61 段。

<sup>33</sup> 同上，第 64 段。

络点参与了全球联络点举措，该举措是由被盗资产追回举措与国际刑事警察组织（国际刑警组织）于 2009 年合作建立的。它是一个着力于支持为查明、追踪、冻结并最终追回腐败和经济犯罪收益而开展国际合作和非正式协助的平台。

## 六. 加强刑事事项国际合作的进一步行动

### A. 收集和传播有关国际合作国家体制框架和法律要求的信息

54. 在过去几年内，毒品和犯罪问题办公室开发了便利刑事事项国际合作的技术援助工具，包括国家机关名录、司法协助请求书撰写工具和国际合作手册。最近，随着称作共享犯罪问题电子资源和法律（SHERLOC）的知识管理门户网站的开发，扩大收集和传播相关信息显然势在必行。SHERLOC 力求合并《反腐败公约》、《有组织犯罪公约》和《1988 年公约》下的国家主管部门清单，以提高其可用性和效率。

55. 此外，由毒品和犯罪问题办公室发起的反恐学习平台(<http://ctlp.unodc.org>) 是一个在加强刑事事项国际合作上的先进技术工具，给世界各地的从业人员（多数是刑事司法和执法人员，1,200 多名使用者来自 120 多个国家）彼此联络、交流信息和分享最佳做法提供了一个网关。

56. 除相关任务外，<sup>34</sup>毒品和犯罪问题办公室还正在努力对其所有现行工具加以升级，以融入一个最新平台。毒品和犯罪问题办公室侧重于开放由搜索引擎加以补充的数据库和存储库，方便向所有用户提供除其他外在案例法、立法、双边和多边条约及国家和程序性要求方面的各类信息。这些工具还载有所提供的与各国网站的链接。

57. 对毒品和犯罪问题办公室工具的升级换代考虑到了会员国所作出的相关建议，例如使用户得以将相关信息直接上传到的可能性，在毒品和犯罪问题办公室的工具与由区域政府间组织开发的相关工具及其拟订的相关举措之间建立联系，并在内部创设一个专家论坛使专家能够在网上进行交流。

### B. 技术援助和能力建设

58. 通过把在预防和打击其所涵盖的各类犯罪活动上相关技术援助、培训和信息交流的条文纳入在内，与犯罪有关的全球文书给争取提高从业人员之间的专业化水平铺平了道路，包括使用特别侦查手段、联合侦查和证据收集。

59. 为批准和实施各项公约提供立法援助是毒品和犯罪问题办公室的一项关键职能。这类援助包括就公约各个方面及其要求向相关主管机关和从业人员提供培训、进行差距分析、提供有关现行立法的咨询意见、支持起草或修订法规包括向国会议员提供咨询意见。

<sup>34</sup> 联大第 69/193 号决议。

60. 有组织犯罪公约缔约方会议通过其技术援助工作组最近就与开展技术援助特别有关的各个方面作出筹划，其中包括：(a)在查明和保护有组织犯罪受害人和证人方面的援助、良好做法以及对各国法规的比较；(b)给检察官、司法和执法机关的成员拟订能力建设方案，包括加强机构间合作与协调；及(c)协助协调统一国家法规与《有组织犯罪公约》。同样，缔约国会议拟订了三个主要专题方面的建议：(a)将参加有组织犯罪集团归为犯罪；(b)法人所负责任；及(c)《有组织犯罪公约》第 32 条第 5 款下的信息收集。<sup>35</sup>

61. 在实施情况审议机制的范围内，关于《反腐败公约》第四章实施情况的结论提供了有关技术援助需要的牢固知识，应当予以述及以便提高缔约国按照《公约》要求更好利用国际合作机制的能力。<sup>36</sup>

62. 在提高没收事宜国际合作效力能力建设领域的一个重要举措是，为期两年的关于管理、利用和处置被缉获和被没收资产的项目，该项目是 2014 年年初由毒品和犯罪问题办公室与卡拉布里亚地区合作启动的。2014 年 4 月 2 日至 4 日在意大利雷焦卡拉布里亚举行了一次专家组会议，来自 35 个国家、机构和组织的 80 名专家参加了这次会议，这些专家具有在管理、使用和处置被冻结、被缉获和被没收资产方面的经验和专长。考虑到该专家组会议的结论和建议，<sup>37</sup>正在开展若干活动并为从业人员开发若干知识产品，目的是推进在查明、缉获和没收犯罪资产特别是基于黑社会的犯罪组织方面的国际合作；对被缉获和被没收资产的国内管理、使用和处置；及对资产追回案件中被返还资产的管理。该项目以毒品和犯罪问题办公室与会员国在该领域开展的尤其是作为追回被盗资产举措之一部分的以往工作为基础。

## 七. 结论和建议

63. 第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会似宜考虑以下建议：

(a) 会员国应当继续探寻扩大刑事事项国际合作所依赖的法律依据范围的进一步机会，包括订立有助于落实或加强《1988 年公约》、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》国际合作相关条文的双边与多边协定和安排的可能性；

(b) 会员国应当提高其有系统地定期收集有关国际合作各种法律依据的统计信息，以此作为了解在实务中使用现行条约网络的一种手段，并从而将其作为推动国际合作的最为有效的方法；

(c) 会员国应当继续努力建设和推动关于没收事宜国际合作的灵活有效的方案，为此应当除其他外拟订或审视能够更加灵活地处理追踪、冻结和没收请求的国内法规或实务，包括关于执行外国命令和判决的请求，以及在符合国内法律情况下关于非定罪资产没收的请求；

<sup>35</sup> 有组织犯罪公约缔约方会议第 7/3 号决议。

<sup>36</sup> 关于这些技术援助需要的详细信息，见 CAC/COSP/IRG/2014/3。

<sup>37</sup> 载于 CAC/COSP/WG.2/2014/CRP.1。

(d) 尚未指定中央主管机关的会员国应当根据与犯罪有关的全球公约的不同条文指定这类机关，并且在需要时相应通报秘书长；

(e) 毒品和犯罪问题办公室应当努力向会员国收集有关中央主管机关提供司法协助的不同可能模式的信息，目的是同希望建议或加强中央主管机关的会员国分享经验，更好地了解国家和国际各级中央主管机关的运行和运作；

(f) 在毒品和犯罪问题办公室的支持下，会员国必要时应当继续建立中央主管机关或司法主管机关区域网络，并支持加强现行网络，包括中美洲打击有组织犯罪检察官网络与西非中央主管机关和检察官网络；

(g) 会员国应当继续就更新和修订刑事事项国际合作示范条约发表其看法，以便使预防犯罪和刑事司法委员会得以考虑所收到的意见并且考虑着手审议特定示范条约，目的是让这些条约跟上区域一级等国际合作方面最新发展情况；

(h) 会员国应当考虑利用新形式的技术，包括在适当时利用网上平台以提高其可靠分享打击跨国组织犯罪、腐败和恐怖主义相关信息的能力；

(i) 会员国应当努力建立或加强相关信息系统和数据库，汇集有关国际合作案件的统计信息，以方便监测这类案件，并收集关于所请求或提供之援助的信息或提供有关这类援助的法律依据，根据相关犯罪对请求加以分类并确定执行请求所需时间；

(j) 会员国应当提高执法合作机制的效力，除其他外应当开发信息共享高效系统、建立相关主管机关之间的沟通渠道、并且如果需要的话则订立推动提供业务协助的相关安排；

(k) 毒品和犯罪问题办公室应当继续其包括通过 SHERLOC 等手段收集和传播能够协助从业人员编拟和提交司法协助请求的相关国家法律、准则和材料；

(l) 会员国应当考虑支持技术援助工作，包括毒品和犯罪问题办公室加强中央主管机关及其他相关机构内部知识和能力的工作，并协助简化与刑事事项国际合作有关的法规；

(m) 毒品和犯罪问题办公室应当继续开发推动刑事事项国际合作的相关工具，并重点使用新技术收集和传播相关信息，在可适用时将其作为在克服妨碍经由视频会议询问证人和交流数字证据等若干领域的问题上展开合作的一种手段。