

检察机关涉外法治工作是一项涉及面广、联动性强的系统工程,国际刑事司法协助作为涉外检察工作的重要内  
容,涉及国内外多个相关主体的协作对接。

# 深化国际刑事司法协助提升涉外案件办理质效

## 问题一:

### 检察机关在国际刑事司法协助中承担哪些职能?

**时延安:**关于国际刑事司法协助的定义,有狭义、广义、最广义之分。狭义的国际司法协助,是指各国之间在询问证人、鉴定人,移交物证,检验证件,送达文书,提供情况以及办理有关刑事诉讼手续等方面所进行的相互帮助与合作;广义的国际司法协助,是在狭义的国际刑事司法协助的基础上增加引渡犯罪人的内容;最广义的国际司法协助,是指狭义的国际刑事司法协助、引渡、刑事诉讼的移管以及外国刑事判决的承认和执行等。结合上述对国际刑事司法协助的定义方式,我国国际刑事司法协助法规定的国际刑事司法协助包括狭义的国际刑事司法协助和被判刑人移管,具体包括送达文书,调查取证,安排证人作证或者协助调查,查封、扣押、冻结涉案财物,没收、返还违法所得及其他涉案财物等协助内容,被判刑人移管一定程度上包含了对外国刑事判决的承认与执行。

按照法律规定,最高人民法院是一些双边刑事司法协助条约所确定的对外联系机关,同时,按照职责分工也是开展国际刑事司法协助的主管机关。作为主管机关,主要负责审核地方各级检察院向外国提出的刑事司法协助请求,审查处理对外联系机关转递的外国提出的刑事司法协助请求。

**曹华:**全球化进程发展到今天,国与国之间在经济贸易上相互依存,各种类型的跨国犯罪也随之快速增加。一国办理的涉外刑事案件往往会出现犯罪嫌疑人逃往外国,关键证据、证人在国外,涉案资产被转移到国外等情形。国际刑事司法协助主要解决三个问题:一是人的问题,二是物的问题,三是证据的问题。为了解决这些问题,国家之间开始进行一些合作,慢慢地形成机制性的并以法律形式固定下来的刑事司法类条约。最

高检在国际刑事司法协助工作中承担着重要职责。第一,承担对外联系机关的职责。国际刑事司法协助法中所指的对外联系机关,在多个双边刑事司法协助条约中被称为中央机关,主要负责提出、接收和转递刑事司法协助请求,对刑事司法协助请求进行形式审查,发挥中枢作用。第二,承担主管机关的职责。根据国际刑事司法协助法,并按照刑事诉讼程序的职责分工,国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部等部门共同承担国际刑事司法协助主管机关职责,审核各自部门向外国提出的刑事司法协助请求,审查处理对外联系机关转递的外国提出的刑事司法协助请求,以及承担其他与国际刑事司法协助相关的工作。第三,承担引渡审查职责。对于外国向我国提出引渡请求的,最高检负责对请求所指的犯罪或者被请求引渡人的其他犯罪进行审查,决定是否应由我国司法机关进行追诉,从而影响我国是否同意向外国引渡被请求引渡人。当我国向外国提出引渡请求时,外国要求我国不能以特定的某一个或若干个罪名追诉被请求引渡人的,最高检就是否承诺限制追诉作出决定。第四,承担国际刑事司法类公约、条约的磋商职责。除了国际刑事司法协助法和引渡法规定的具体职能外,最高检还参与刑事司法类国际公约、双边刑事司法协助条约(协定)、引渡条约和被判刑人移管条约的磋商,对条约在国内刑事诉讼过程中的可执行性以及条约与国内法相关规定的一致性进行评估,重点审查条约在检察办案环节的适用问题。地方各级检察机关在国际刑事司法协助领域也承担相应的职责,包括刑事司法协助案件办案机关的职责、承诺和执行引渡特定规则的职责、刑罚转换提请机关的职责。

## 问题二:

### 如何充分发挥国际刑事司法协助的作用,进一步提高办案质效?

**曹华:**向境外提出司法协助请求,请求送达文书、调查取证、安排证人作证或协助调查等刑事司法协助手段应在涉外案件的办理中发挥重要作用,但在实际办案中,国际刑事司法协助还存在一些问题:一是司法协助程序复杂且耗时冗长。无论是依据条约还是依据对等互惠原则向外国提出司法协助请求,都存在传递环节繁复,办案周期过长等问题,且法律对司法协助的时限没有明确规定。二是境外取得证据的情况较为复杂。境外获取的证据是否符合国内刑事诉讼要求是检察机关在审查证据时经常遇到的问题,这些问题导致检察机关审查境外取得证据的难度增加,带来证据在审理中不被采信的风险。

检察机关办理涉外刑事案件,特别是案件关键证据、关键证人位于国外的案件,需要借助国际刑事司法协助提升办案质效。为此,办案人员首先需要明确外国相关机构可以提供的国际刑事司法协助种类。例如,在调查取证方面,包括查找、辨认有关人员,查询、核实涉案财物、金融账户信息,获取并提供有关人员的证言或者陈述,获取并提供有关文件、记录、电子数据和物品等。必要时,还可以请求外国协助安排证人、鉴定人来我国作证或者通过视频、音频作证,或者协助调查。其次,需要熟悉提出司法协助请求的途径和程序。我国与外国缔结或者共同加入刑事司法协助条约的,检察机关可以依据条约规定的途径和程序向外国提出司法协助请求。没有签订条约的,办案检察机关可以将司法协助请求报最高检。最高检审查同意后,由最高检依据平等互惠原则通过外交途径向外国提出司法协助请求。既没有签订条约,又无法通过外交途径提出司法协助请求的,检察机关可以商请公安机关通过国际刑事警察组织、国际警务合作途径或者商请走私犯罪侦查机关通过国际行政互助途径协助调取境外证据。对于与我国签订了包含外交和领事官员调查取证条款的刑事司法协助条约的国家,办案检察机关可以列明询问清单,层报最高检,经最高检审查同意后,由最高检控程序商外交部委托我驻外使领馆代为取证。地

方各级检察机关需要我驻外使领馆协助完成其他工作任务,应当报最高检批准,并由最高检按程序商外交部向驻外使领馆下达工作任务。

**王勇:**当前影响国际刑事司法协助发挥作用的要素主要有:一是国内法与国际法衔接不畅。如,刑事诉讼法中相关案件的诉讼时效不明确。二是国内法配套实施细则模糊。国际刑事司法协助主要依托国际刑事司法协助法及国家监察委员会等七部门联合制定的《关于实施〈中华人民共和国国际刑事司法协助法〉若干问题的规定(试行)》(下称《规定》),但实施的配套细则仍然较为模糊,公安部《公安机关办理刑事案件程序规定》和最高检《人民检察院刑事诉讼规则》对操作内容有一定细化,但(仅对本机关的职责进行了规定,在跨部门流程中仍然缺少可执行的规范。

为进一步运用国际刑事司法协助提高办案质效,建议从两方面入手:一是修订国内立法,完善刑事司法协助配套措施。进一步完善涉外刑事诉讼程序的法律框架。通过修改刑事诉讼法,出台司法解释等形式,完善协作流程在国内法项下的配套措施,如,明确国内刑事诉讼时效与国际刑事司法协助流程的关系,统一境外证据的审查效力问题等。二是建立常态化司法协作跨部门协调机制。检察机关可与公安机关、法院、司法行政机关、行业主管部门形成常态化跨部门协调机制,提升涉外刑事司法协助的协调性。此外,检察机关可以通过适时介入引导侦查等方式支持侦查机关运用国际刑事司法协助手段提高办案质效。

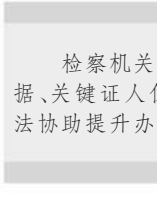
**刘倩:**当前,涉外刑事案件办理中适用国际刑事司法协助程序的占比不高,影响刑事司法协助手段发挥作用的因素主要有缺乏主动开展刑事司法协助的意识、刑事司法协助程序的规范性指引不足、刑事司法协助周期较长且存在不确定性等。对此,可以从以下几个方面予以改进:一是强化主动开展国际刑事司法协助的意识,推动国际刑事司法协助类案件的规范化办理。涉外刑事案件办理具有一定特殊性,检察人员往往对于如何开展刑事司法协助缺乏认识,对此可以

## 编者按

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“完善涉外法律法规体系和法治实施体系,深化执法司法国际合作”,为我国涉外法治建设和国际刑事司法协助工作指明了方向。为深入理解并规范开展国际刑事司法协助工作,促进检察机关高效办理相关案件,《人民检察》杂志特邀请专家学者就相关问题展开深入探讨,敬请关注。



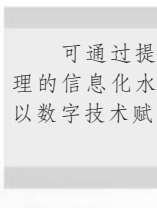
狭义的国际司法协助,是指各国之间在询问证人、鉴定人,移交物证等方面的相互帮助与合作。我国国际刑事司法协助法规定的国际刑事司法协助包括狭义的国际司法协助和被判刑人移管。——时延安



检察机关办理涉外刑事案件,特别是案件关键证据、关键证人位于国外的案件,需要借助国际刑事司法协助提升办案质效。——曹华



为进一步运用国际刑事司法协助提高办案质效,建议从两方面入手:一是修订国内立法,完善刑事司法协助配套措施;二是建立常态化司法协作跨部门协调机制。——王勇



可通过提升检察机关内部刑事司法协助案件办理的信息化水平,协同推进与其他机关的信息联通,以数字技术赋能刑事司法协助办案提质增效。——刘倩

## 特邀嘉宾:

- ◇时延安 中国人民大学教授
- ◇曹华 最高人民法院国际合作局副局长
- ◇王勇 江苏省苏州市人民检察院副检察长
- ◇刘倩 广东省深圳市人民检察院一级检察官

## 主持人:

◇《人民检察》执行主编 张辉

## 文稿统筹:

◇《人民检察》编辑 郑志恒



服务号



订阅号

## 问题三:

### 如何贯彻落实国际刑事司法协助法和七部门联合规定?

**曹华:**《规定》主要就国际刑事司法协助法没有明确的一些具体问题,特别是对外联系机关、主管机关以及办案机关在办理国际刑事司法协助案件中衔接、配合问题作出规定,以规范国际刑事司法协助程序,提高工作质量和效率。《规定》的主要内容包括:第一,在审查外国提出的刑事司法协助请求以及拟向外国提出的刑事司法协助请求时,对外联系机关需要重点审查的事项。第二,针对外国提出的刑事司法协助请求,对外联系机关在确定转交主管机关时应当综合考虑的因素,进一步明确法律所规定的“职责分工”问题。第三,明确了对外联系机关、主管机关以及办案机关在办理外国提出请求的国际刑事司法协助案件的时限,解决了多年来该类案件办理时没有规范性文件依据的问题。但同时也指出,重大复杂需要协调处理的案件不受文件规定的时限限制。第四,规定对外提供的证据和其他信息由主管机关就其是否符合我国法律规定进行审核把关,从而明确了对外联系机关和主管机关

系机关和主管机关应支持、指导办案机关对外提出刑事司法协助请求。三是协同推进国际刑事司法协助信息化建设,促进涉外案件办理提质增效。目前,刑事司法协助案件办理主要通过纸质文书报送,刑事司法协助请求书的格式等各地把握不一。可通过提升检察机关内部刑事司法协助案件办理的信息化水平,协同推进与其他机关的信息联通,以数字技术赋能刑事司法协助办案提质增效。

在该问题上的权责界限。第五,细化了“证据出境”审查工作的程序,为反外国“长臂管辖”提供了可操作的具体规则。第六,规定了与外国开展被没收财产分享合作的程序。国际刑事司法协助涉及的问题非常复杂,牵涉国际法与国内法,交织着主权、人权、公正、效率等多项价值议题。《规定》解决了实际工作中遇到的一些问题,但也有很多问题尚未涉及。比如,拟对外提供的协助调查结果,《规定》明确要求主管机关负责其合法性进行审查,但对其是否符合国家利益、社会公益等问题,没有明确审核把关的部门。又如,从国外取回的证据,《规定》也没有就证据审查规则作出相关规定。检察机关和其他从事国际刑事司法协助的部门在严格遵守《规定》的同时,应该认识到《规定》的出台不可能毕其功于一役,需树立刑事司法协助工作一盘棋的大局意识,加强配合,依法务实解决实际工作中出现的问题。

**王勇:**贯彻落实国际刑事司法协助法和《规定》,各司法机关应当特别注意以下四方面:一是依法履

职公正司法。各司法机关应当严格按照国际刑事司法协助法及《规定》,依法履行职责,确保国际刑事司法协助活动的合法性和有效性。在办理涉外刑事案件时,应坚持公正司法,保障当事人的合法权益,确保司法公正和法律的统一适用。二是协调合作提升效率。加强各司法机关之间的协调与合作,建立有效的沟通机制,确保在国际刑事司法协助中的信息共享和行动一致。优化工作流程,减少不必要的行政环节,确保协助请求能够得到及时处理。这种沟通机制既包括横向沟通机制,又包括纵向沟通机制。纵向沟通要求司法协助不同主体之间强化沟通,纵向沟通则要求司法协助主管机关和办案机关之间形成纵向贯通。最高检和地方各级检察机关应在整体统筹和业

务指导下实现上下一体,提升司法协助案件的办理效率和办案质量。三是审慎评估及时反馈。对可能涉及政治敏感性的案件进行风险评估,谨慎处理,避免因国家外交关系造成不利影响。同时,探索建立国际刑事司法协助的反馈机制,对协助过程中出现的问题及时总结和反馈,不断改进工作。四是尊重司法主权,遵守国际规则。在国际刑事司法协助中,应尊重他国的司法主权和法律制度,同时要求外国尊重我国的司法主权和法律制度。在国际刑事司法协助中,应严格遵守国际条约和国际惯例,确保协助活动符合国际法的要求。针对境内执法机关向境外组织和机构直接调查取证或者冻结电子数据以及涉案资产的情况,从证据审查和实体处置两方面审查把关。

## 问题四:

### 如何进一步规范完善国际刑事司法协助程序?

**时延安:**我国国际刑事司法协助程序的规范完善,首先应解决立法层面的问题。一是解决法律之间的不协调问题。如,国际刑事司法协助法和一些双边条约中规定了被判刑人移管问题,这一制度的适用前提是对外国刑事裁判的承认与执行,而我国刑法第10条规定了对外国刑事裁判的消极承认,即不承认外国刑事裁判的约束力,只是在量刑时考虑在外国已经受过刑罚处罚的,可以作为从宽情节看待。如此,在刑法规则和国际刑事司法协助规范之间就有着明显的协调之处。对此,应考虑对刑法第10条进行修改,避免办案人员对法律适用问题存在疑惑。二是完善涉外刑事案件的刑事诉讼程序规定。《规定》主要是关于外国向我国请求刑事司法协助程序和机制的规定,而对我国向外国提出刑事司法协助请求的程序和机制没有给予进一步规范和完善。目前我国涉外刑事案件中对境外送达,取证,开展查封、扣押、冻结方面合作的现实和潜在需求都很大,需要在制度和机制上进一步加强规范。三是明确国际公约在国内法中的效力问题。我国对所缔结和参加的国际公约的适用,采取制定相关法律予以转化的形式,即国际公约的国内法化。这一思路有利于彰显国家立法权和司法权,也有利于我国司法机关适用法律。可以考虑通过制定有关国际公约的准用法律,全面解决我国司法机关适用国际公约的问题。

国际刑事司法协助工作比较复杂,在一些重大刑事案件办理中开展国际刑事司法协助也更容易引发外交关注。从维护国家司法主权和促进国际法治合作的角度看,需要各相关部门之间形成合力,并加强体制和基本工作机制方面的制度建设。具体可以从三个方面考虑:一是继续优化、完善国际刑事司法协助事务各主管机关的协调机制,在现有机制的基础上形成业务指导更为全面的协调机制,由中央政法委牵头,协调各主管机关形成统一的工作机制和模式,并在对外开展刑事司法协助中处理好涉外取证的角色、地位等现实问题。二是各主管机关与下级机关之间应根据职责分工、业务类型等形成协调机制,尤其在涉及案件管辖、报送制度等方面制定具体规范。由于对外国际刑事司法协助周期较长,国内办案程序设计应特别考虑效率问题。三是形成执法国际合作和司法国际合作的机制衔接。

就检察机关而言,形成有关国际刑事司法协助的内部管理机制,应重点考虑六个方面:一是形成合理有效的案件管理机制,合理界定涉外刑事案件范围,根据法律确定的管辖制度和工作需要,将可能涉及国际刑事司法协助的案件交由专门团队进行处理。二是解决考核评价问题,通过考核调动的办案人员开展国际刑事司法协助工作的积极性,同时也提高涉外刑事案件案件的办案水平。三是强化“一把手”对国际刑事司法协助工作的重视程度,尤其是基层检察机关主要领导及分管领导应增强涉外法治理念、拓展国际视野。四是加强专业团队建设。五是加强与国际驻华使领馆建立良好沟通机制。六是做好舆论宣传工作。

**曹华:**全面提升国际刑事司法协助案件的办理质效,需要国际国内各个方面的共同努力和相互配合。从立法方面看,刑事诉讼法在修改时应考虑为国际刑事司法协助创设专门的

制度,鼓励承担刑事司法协助职能的机关用好、用足国际刑事司法协助手段,消除办案机关因办案时限要求不敢向外国提出司法协助请求等障碍。从执行方面看,应当遵循对外关系法关于善意履行条约的原则,本着务实、创新的精神,相互配合执行双边刑事司法协助条约。如,通过一定形式的交流和相互培训,改变对双重犯罪等法律问题的机械理解,减少拒绝提供协助的情况。从事国际刑事司法协助工作的国内外机构应当共同努力,投入一定的资金和人力,积极采用现代化的通信技术手段解决材料传递效率低等问题。

**王勇:**为进一步完善我国国际刑事司法协助程序与案件办理流程,保障刑事司法协助依法高效运行,应做好以下三个方面工作:一是理顺刑事司法协助相关机关的配合关系,建立常态化的部际协调机制。建议由最高检、司法部等对外联系机关牵头,建立包含主管机关、办案机关在内的常态化部际协调机制,由个案协调指导转向常态工作协调,从而加强不同主体之间的日常工作配合与问题研判。可考虑以刑事证据出境的场景为试点,明确办案机关与行业主管部门之间的权责划分以及程序衔接等问题,提升司法协助案件办案质效。二是厘清国际法与国内法之间的衔接关系,提升司法协助案件办理效率。国际刑事司法协助涉及国际法与国内法之间的衔接配套问题,两类法律之间的冲突乃至空白会极大影响司法协助案件办理质效。如,在诉讼时效的问题上,启动国际刑事司法协助程序应当成为法定的诉讼中止事由,这样一方面可以进一步减轻相关机关对外申请刑事司法协助的顾虑;另一方面,也可以规范涉外案件的办理。三是深化国际刑事司法协助机制,积极参与全球犯罪治理。国际刑事司法协助还涉及不同国家以及国际组织之间的协调问题,因此深化国际司法协助合作机制是我国深入参与全球犯罪治理的必然要求。

**刘倩:**检察机关涉外法治工作是一项涉及面广、联动性强的系统工程,国际刑事司法协助作为涉外检察工作的重要内容,涉及国内外多个相关主体的协作对接,为保障刑事司法协助依法高效运行,可以从以下方面进一步完善我国国际刑事司法协助程序与案件办理流程:一是建立国际刑事司法协助工作专责办理机制。建议设立专门的涉外刑事检察业务部门或专责办案组,如,广东省深圳市检察院设立了专门的业务部门统筹涉外检察工作,专责开展国际刑事司法协助工作,提升规范化、专业化水平。二是完善涉外刑事检察工作一体化履职机制。在纵向上,全面加强刑事司法协助工作的统筹指导;在横向上,积极开展跨业务部门一体履职,打破部门壁垒,整合涉外刑事案件办案资源;在跨区域方面,探索协同履职机制。三是跨越刑事司法协助工作规范化办理机制。建议细化关于引渡、向外国请求调查取证、安排证人作证等协作事项的办理流程、文书格式、工作要求,确保上下贯通,提升工作质效。四是健全与其他单位的衔接配合机制。建议进一步完善与其他执法司法机关、外事部门在转交协助请求、案件办理通报、信息化建设、刑事证据出境安全审查等方面的衔接配合、交流协作,增强刑事司法协助工作整体合力。

(文章详见《人民检察》2024年第23期)