



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
2 July 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

## 关于将《联合国反腐败公约》用作引渡、司法协助和执法合作的法律依据的统计信息

秘书处的说明

### 一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议第 7/1 号决议请秘书处在现有资源范围内，继续收集关于将《公约》用作司法协助的法律依据的统计数据和其他相关信息，并向缔约国会议提供此类信息。
2. 根据 2019 年 5 月 31 日在维也纳举行的第八次增进《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（[CAC/COSP/EG.1/2019/4](#)），特别是其中所载建议，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进行分析。
3. 因此，秘书处于 2021 年 5 月 4 日向缔约国发出一份普通照会，要求提供将《公约》用作国际合作包括引渡（第四十四条第五款）、司法协助（第四十六条第七款）和执法合作（第四十八条第二款）的法律依据的信息。秘书处共收到 30 份答复。
4. 截至 2021 年 6 月 18 日收到的信息的摘要也载于已向第十次专家会议提交的秘书处关于增进《公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议任务

\* [CAC/COSP/EG.1/2021/1](#)。



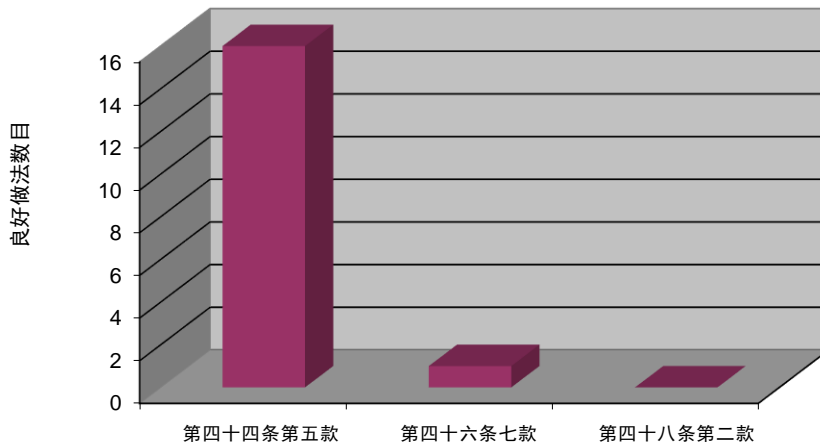
授权执行进展情况的说明（CAC/COSP/EG.1/2021/2）。

5. 为促进执行任务授权，秘书处还审查了缔约国已就《公约》第四十四条第六款第(-)项下的通知提供的信息，为答复以前在专家会议框架内发出的普通照会而提供的信息，以及在联合国反腐败公约实施情况审议机制第一周期内收集的信息。

6. 在实施情况审议机制第一周期完成的 173 份执行摘要中，在关于引渡的第四十四条第五款下有 16 项将《公约》用作法律依据的良好做法；在关于司法协助的第四十六条第七款下有一项良好做法；在关于执法合作的第四十八条第二款下没有任何良好做法（见图一）。至于建议，在第四十四条第五款下提出了 28 项建议，在第四十六条第七款下提出了 3 项建议，在第四十八条第二款下提出了七项建议（见图二）。

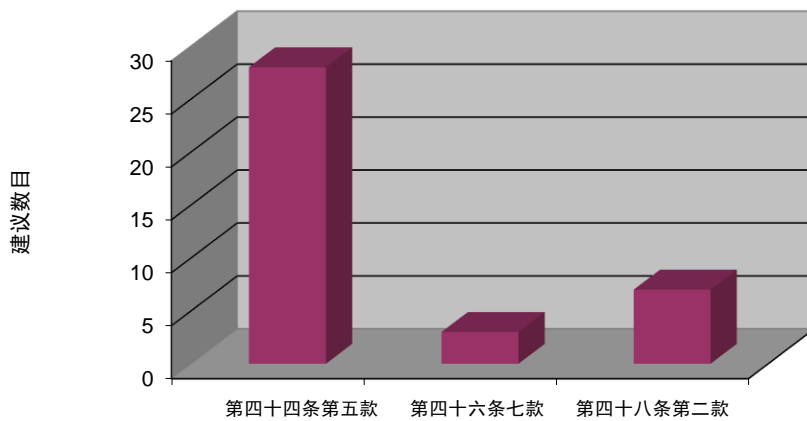
图一

将《反腐败公约》用作法律依据的良好做法



图二

将《反腐败公约》用作法律依据的建议



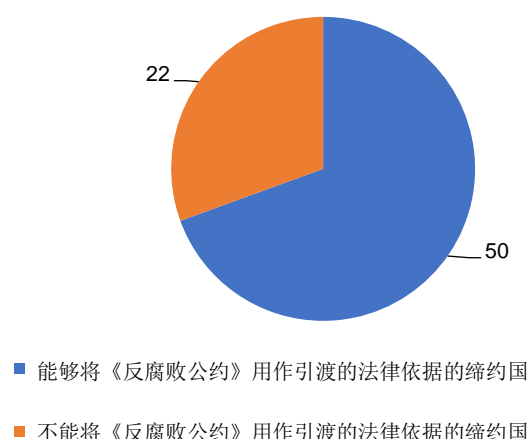
## 二. 引渡

7. 《公约》第四十四条第五款规定，“以订有条约为引渡条件的缔约国如接到未与之订有引渡条约的另一缔约国的引渡请求，可将本公约视为对本条所适用的任何犯罪予以引渡的法律依据。”

8. 关于将《公约》用作引渡的法律依据，在答复调查问卷的 30 个缔约国中，19 个缔约国指出它们在接收或发送引渡请求时不以订有条约为引渡条件。<sup>1</sup>然而，所提供的答复表明，在实践中，大多数缔约国依赖以条约为基础的协定。此外，在履行第四十四条第六款规定的通知义务方面，50 个缔约国通知秘书处，它们将《公约》用作引渡合作的法律依据，而 22 个缔约国表示相反（见图三）。

图三

关于能够将《反腐败公约》用作引渡的法律依据的通知



9. 17 个缔约国原则上明确确认能够将《公约》用作引渡的法律依据，但实际上这方面的案件数量有限。10 个缔约国报告曾经将《公约》用作引渡的法律依据。半数缔约国报告说，没有能够说明将《公约》用作法律依据的案件数量的官方统计数字。6 个缔约国提供了报告所述五年期间发生的案件的统计数字。不过，秘书处注意到，案件数量并不多。

10. 这些答复确认，国际合作中最常见的挑战在立法和实践两个层面。一些缔约国仍然缺乏进行合作的基本工具，包括国内立法和在引渡以订有条约为条件时将《公约》作为法律依据的能力，引渡以订有条约为条件可能妨碍其进行合作的能力。

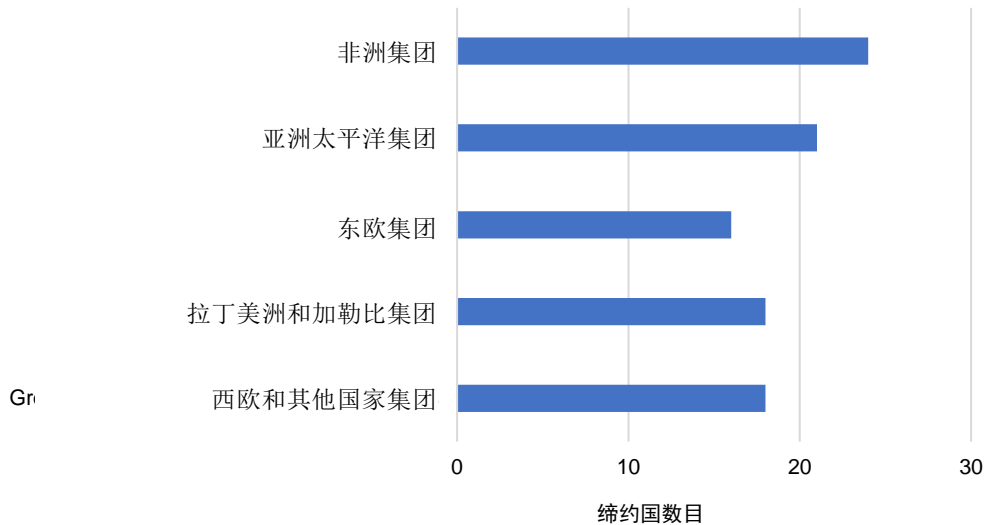
11. 根据秘书处收集的综合信息，共有 114 个缔约国明确确认有能力将《公约》用作引渡的依据。从地域角度看，这些国家均匀分布在各个区域集团：28 个国家属于非洲集团，26 个国家属于亚洲太平洋集团，23 个国家属于东欧集团，

<sup>1</sup> 这些结果与 156 个缔约国《公约》实施情况审议第一周期（2010-2015 年）得出的结论和结果相一致，这些结论和结果反映在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）题为“《联合国反腐败公约》实施情况：定罪、执法和国际合作”的研究报告第二版中。该研究报告指出，“关于接收或发出引渡请求的法律依据，大多数国家不需要以条约为依据。第四十四条第五款和第六款在技术上不适用于这些国家”。

18 个国家属于拉丁美洲和加勒比集团，19 个国家属于西欧和其他国家集团（见图四）。

图四

能够将《反腐败公约》用作引渡法律依据的缔约国，按区域集团分列



12. 至于将《公约》用作引渡的法律依据方面的建议，6 个缔约国提出了关于如何更有效地鼓励引渡伙伴直接向中央机关提供请求书草稿的想法，包括为一个缔约国提出了这种建议，这样做将大大缩短处理时间，提高程序效率。一个缔约国提到《公约》在补充或加强先前存在的条款方面发挥的不可否认的支持作用，同时铭记一些腐败犯罪没有纳入双边协定。一个缔约国提议向《公约》所有缔约国提供一份将《公约》用作引渡《公约》所涵盖罪行的法律依据的国家名单，并组织 and 开展教育研讨会和培训活动，以加强《公约》下的国际合作。

13. 一个缔约国报告说，从业人员普遍没有意识到将《公约》用作国际合作的具体法律工具的可能性。司法和检察部门的成员还需要意识到结合双边条约适用《公约》的可能性。为了弥补这一差距，该缔约国的中央机关定期通过其网页提供关于条约依据的有效性和有用性的培训讲习班和信息。此外，中央机关对适用《公约》相关信息的传播将反映在该缔约国今后向外国机关提出的引渡请求中。

14. 一个缔约国称，将《公约》用作引渡的依据是复杂的，因为法律制度之间存在差异，特别是一元制和二元制传统之间的差异。这一挑战可以通过对引渡事项作出详细规定的条约来解决。

15. 一个缔约国请求就执行《公约》第四十四条第五款以及本文件涵盖的另外两项规定（第四十六条第七款和第四十八条第二款）提供技术援助。

### 三. 司法协助

16. 《公约》第四十六条第七款规定，“如果有关缔约国无司法协助条约的约束，则本条第九款至第二十九款应适用于根据本条提出的请求。如果有关缔约国有这类条约的约束，则适用条约的相应条款，除非这些缔约国同意代之以适用本条第九款至第二十九款。大力鼓励缔约国在这几款有助于合作时予以适用。”

17. 与引渡不同的是，对普通照会作出答复的大多数缔约国（30 个缔约国中有 21 个）报告将《公约》用作司法协助的法律依据。<sup>2</sup>虽然这些缔约国中有 11 个提供了统计数据，但有几个缔约国表示，没有系统地收集或目前没有关于案件数量的具体统计数据。

18. 关于司法协助制度的范围和使用其他法律文书的情况，一些缔约国除加入《公约》外还加入了规范刑事事项司法协助的区域和（或）国际公约，以克服阻碍提供协助的障碍，特别是在涉及拥有不同法律制度和传统的缔约国的情况下，并改进有效的信息交流。具体而言，提到了《美洲反腐败公约》和《欧洲刑事事项互助公约》。两个缔约国明确表示，只有在援引互惠原则的情况下，才能将《联合国反腐败公约》用作法律依据，这与缔约国在实施《公约》第四十六条方面相当大的灵活性相矛盾。

19. 关于迅速、有效地遵守司法协助请求，两个缔约国强调必须列入国内法要求的所有信息。此外，一个缔约国强调在正式请求就与涉腐犯罪提供司法协助之前进行非正式协商的重要性，以确保此类请求的完整性。

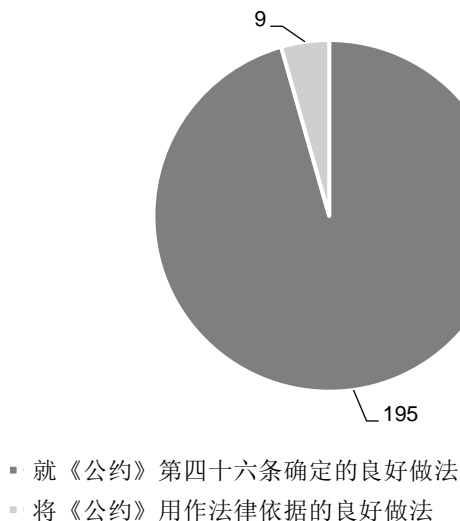
20. 四个缔约国强调必须就适用的国际法律文书以及司法协助请求的内容和要求为相关人员举办培训活动和情况介绍会。在这方面，一个缔约国解释说，缺乏这种培训可能减少了对《公约》的使用，因为负责的公职人员可能不知道《公约》作为司法协助的法律依据可予适用。

21. 提到不同国际文书下司法协助联络点的指定缺乏统一性、答复迟缓以及此类指定频繁变更是合作的障碍。一个缔约国解释说，关于是否适用国际协定的决定取决于被指定负责该协定的中央机关。

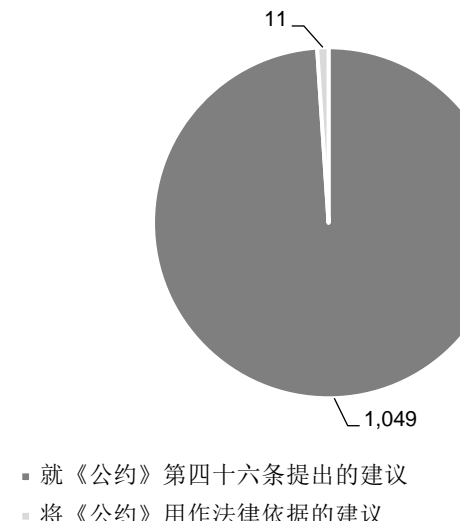
22. 在第一个审议周期，在第四十六条下确定的 204 项良好做法中，有效利用或有可能利用《公约》作为司法协助的法律依据被确定为 9 个缔约国的良好做法（见图五）。其中两个缔约国在答复秘书处发出的普通照会时确认，它们继续将《公约》用作这方面的法律依据。此外，在就第四十六条提出的 1,060 项建议中，有 11 项涉及将《公约》用作司法协助的法律依据（见图六）。

<sup>2</sup> 这些结果也与《〈联合国反腐败公约〉实施状况》研究报告第二版所反映的结论和结果相一致，该研究报告指出，“确认有可能以《公约》本身作为司法协助的法律依据的国家多于以《公约》作为引渡的法律依据的国家。尽管如此，双边协助条约通常被认为具有优先性，如果适用于与腐败有关的请求，预计将首先被启用（或者至少与《公约》并行）。”

图五  
确定的良好做法数目

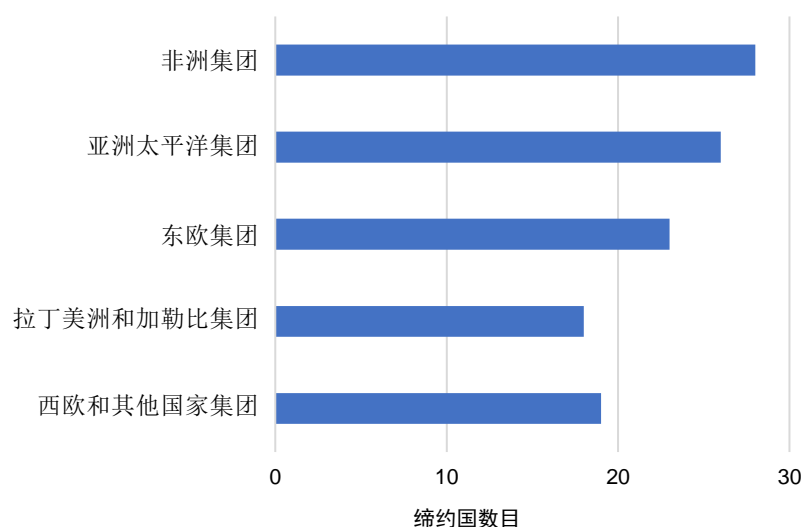


图六  
提出的建议数目



23. 司法协助的情况与引渡的情况相当。根据秘书处收集的综合信息，共有 97 个缔约国报告它们能够或已经将《公约》用作司法协助的依据。这些国家均匀分布在各个区域集团：24 个国家属于非洲集团，21 个国家属于亚洲太平洋集团，16 个国家属于东欧集团，18 个国家属于拉丁美洲和加勒比集团，18 个国家属于西欧和其他国家集团。

图七  
能够将《反腐败公约》用作司法协助的依据的缔约国，按区域集团分列



#### 四. 执法合作

24. 《公约》第四十八条第二款规定，“为实施本公约，缔约国应当考虑订立关于其执法机构间直接合作的双边或多边协定或者安排，并在已经有这类协定或者安排的情况下考虑对其进行修正。如果有关缔约国之间尚未订立这类协定或者安排，这些缔约国可以考虑以本公约为基础，进行针对本公约所涵盖的任何犯罪的相互执法合作。”

25. 17 个缔约国表示没有将《公约》作为执法合作的法律依据。五个缔约国曾将《公约》用作就《公约》涵盖的犯罪相互合作的依据，一个缔约国则明确排除这种可能性。<sup>3</sup>在肯定的答复中，一个缔约国表示，它与其他国家的主管机关合作，通过提交执法协助请求，搜寻、定位和拘留国际通缉犯，并在刑事案件中获取其他相关信息。

26. 关于执法机关和区域间平台之间直接合作的双边或多边协定的缔结似乎是几个缔约国（30 个缔约国中有 8 个）的做法的一部分，这表明它们已经订立了此类协定。这些协定规范缔约方主管机关之间的合作，一般规定以下合作形式：交换情报和立法信息；协助寻找犯罪嫌疑人；协助落实调查措施；交流经验和专家；培训主管机关成员。与此同时，不同的协定可能会有不同的合作形式。

27. 一些缔约国指出在保存关于将《公约》用作执法合作依据的统计数据以及在描述这方面的挑战方面遇到的困难。一个缔约国提到体制变革，这可能导致关于这一合作手段的数据的合并。

28. 关于进一步改进将《公约》用作执法合作法律依据的建议，一些缔约国提到执法机关之间合作的重要性和区域合作网络的重要性。

<sup>3</sup> 根据《〈联合国反腐败公约〉实施状况》研究报告第二版，“第四十八条第二款鼓励就执法机关之间的直接合作订立双边或多边协定或安排，此举似乎是大多数缔约国的惯常做法，即便这不一定被认为是与外国开展执法合作的一个前提条件……虽然有 81 个缔约国确认它们可以利用《公约》作为就涉腐犯罪开展执法合作的依据，但是似乎在大多数国家，这种可能性主要是理论上的。”

## 五. 结论

29. 秘书处继续从缔约国收集关于将《公约》用作国际合作包括引渡、司法协助和执法合作的法律依据的补充信息；但可以从已有信息中总结出若干意见：

(a) 尽管许多国家能够将《公约》用于引渡和司法协助，但在回应秘书处关于提供信息的请求时，报告的有效使用《公约》的案例很少。这种情况突出表明，必须就将《公约》用作引渡和司法协助的法律依据进行进一步研究，并提高从业人员对将《公约》用作法律依据的益处的认识；<sup>4</sup>需要关于将《公约》用作国际合作的法律依据的更多信息，以便得出全面结论，特别是在执法合作方面。一旦最近在毒品和犯罪问题办公室主持下建立的反腐败执法机关全球行动网（全球反腐网）开始全面运作，这类信息可能会更容易获得；

(b) 建议缔约国积极适用《公约》开展双边执法合作，特别是开展情报交流和信息请求等基础性合作活动，有效弥补刑事合作效率较低的不足，同时为开展刑事事项合作和引渡合作奠定基础；

(c) 鼓励缔约国考虑建立收集统计数据的手段，以便能够评估和加强《公约》的实施情况，包括将其用作国际合作法律依据的数据；

(d) 为克服对普通照会的答复中提到的影响国际合作的一些障碍，秘书处鼓励缔约国充分利用现有工具，如国家主管机关在线名录、司法协助请求撰写工具、示范法和条约范本以及最近启动的全球反腐网等；

(e) 鼓励缔约国继续提供关于将《公约》用作国际合作法律依据的政策的情况。

30. 秘书处将继续收集和分析相关信息，并将这些信息提供给今后举行的增进《公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议。

<sup>4</sup> 然而，在谈到司法协助时，“第四十六条……已被多次援引并作为提供援助的法律依据。21 个缔约国报告称曾利用《公约》作为法律依据提出和（或）收到至少一项请求。例如，在 2010-2011 年期间，一个国家收到了 427 项请求，其中 18 项涉及腐败犯罪；其中 11 项是根据《公约》或特别参照《公约》而提出的。”（毒品和犯罪问题办公室，《〈联合国反腐败公约〉实施状况》，第二版（维也纳，2017 年）。