



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
19 March 2014
Chinese
Original: English

《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）的实施情况 （审议第四十四至五十条）

秘书处编写的专题报告

一. 报告的导言、范围及结构

1. 本专题报告根据《联合国反腐败公约》实施情况审议机制职权范围第 35 和 44 段，介绍《联合国反腐败公约》第四章的实施情况。本报告以关于《公约》第四章实施情况的上一组专题报告（CAC/COSP/2013/9 和 CAC/COSP/2013/10）为基础，并加以补充。上一组报告介绍了在审议机制第一周期的第一年、第二年和第三年受审议的 44 个缔约国实施工作的趋势和实例。为了避免重复，本报告主要侧重于 12 个新完成的国别审议。¹此外，与先前的专题报告一样，列出了累积表格和图表，显示所分析的所有国家最常见的挑战 and 良好做法。另外还用方框 1-7 显示了实施工作的实例。对相关技术援助需求的分析见另一份报告（CAC/COSP/IRG/2014/3）。

二. 关于《公约》第四章实施工作中的挑战和良好做法的一般意见

2. 根据实施情况审议组的请求，本报告分析了第四章实施工作中最常见的挑战和良好做法，按《公约》中的相关条款分列。下文的表格和图表涵盖对已完成的 56 个缔约国审议结果的分析。

3. 已经证实，国际合作中最主要的挑战在立法和实践两个层面（见表 1）。一些缔约国仍然缺乏进行合作的基本工具，包括国内立法、将《公约》作为法律依据的能力，或足够的人力资源，这可能妨碍其进行有效合作的整体能力。一些缔约国还应考虑制定统计数据收集手段，以能够评估并加强《公约》实施工作。

¹ 目前的数据以截至 2014 年 2 月 14 日完成的国别审议为基础。



表 1
《公约》第四章实施工作中最普遍的挑战

《公约》条款	所确定的实施工作中的挑战
引渡（第 44 条）	<ul style="list-style-type: none"> 能力和资源有限 机构间协调有限 国内法律框架中的缺陷
两国共认犯罪（第 44 条第 2 款）	<ul style="list-style-type: none"> 法律制度和宪法约束的特别之处 需要监督两国共认犯罪原则的适用
被视为可引渡的犯罪，政治犯罪例外（第 44 条第 4 款）	<ul style="list-style-type: none"> 必须在最短监禁期上确保所有腐败罪都可引渡 需要阐明政治犯罪例外 需要在未来条约中包括所有的腐败罪行
加快程序或简化证据要求（第 44 条第 9 款）	<ul style="list-style-type: none"> 引渡程序繁琐和证据要求高所造成的困难，需要加以简化
不引渡即起诉（第 44 条第 11 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要确保对非条约合作伙伴适用“不引渡即起诉”原则，或允许引渡国民
执行外国判决（第 44 条第 13 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要制定关于执行外国判决的立法 需要考虑直接适用《公约》以允许在以国籍为由拒绝引渡的情况下执行判决
歧视条款（第 44 条，第 15 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要改革立法和修订条约，述及以请求的歧视性目的为由拒绝引渡的权利
在拒绝前咨询（第 44 条，第 17 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要规定有义务在拒绝引渡之前进行事先磋商
协议或安排（第 44 条第 18 款；第 46 条第 30 款；第 45 条；第 47 条；第 48 条第 2 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要通过新协议并扩大现有的协议 需要对现有条约进行审查并重新谈判 需要直接适用《公约》以增强国际合作的有效性
被判刑人的移管（第 45 条）	<ul style="list-style-type: none"> 能力和资源有限 机构间缺乏协调以及法律制度的特点
司法协助（第 46 条）	<ul style="list-style-type: none"> 能力和资源有限 法律框架存在空白，或现有的规范措施不足 需要改进案件管理系统，以回应司法协助请求
法人（第 46 条第 2 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要考虑采取立法措施并统一法律框架和各项条约 对于可能追究法人责任的犯罪，需要规定应符合哪些要求才能提供司法协助
司法协助的目的（第 46 条第 3 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要统一法律框架以便更灵活地执行冻结令

《公约》条款	所确定的实施工作中的挑战
自发的信息披露（第 46 条第 4 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要考虑采取并正式确定各种措施，在信息可有助于调查和起诉腐败罪行时，无需事先请求而自发地将此类信息转递给外国主管机关
银行保密（第 46 条第 8 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要正式确定涉及银行和金融记录的自动信息共享与合作的措施。
中央当局和程序（第 46 条第 13 和 14 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需将指定的中央当局以及可接受的请求所用语文告知秘书长
拒绝的理由（第 46 条第 21 和 22 款）	<ul style="list-style-type: none"> 需要在法律和条约中正式确定拒绝援助的理由，并确保在拒绝或推迟执行请求之前进行磋商
刑事诉讼的移交（第 47 条）	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏具体的法律框架，或规范措施不足 执行能力和资源有限
执法合作（第 48 条第 1 和第 2 款）	<ul style="list-style-type: none"> 在时间性强的案件中快速交换信息方面的实际挑战 需要扩大现有的协议，并更广泛地使用《公约》作为相互执法合作的法律依据 缺乏关于执法合作的具体规则 难以建立主管当局之间有效的沟通渠道 需要加强直接执法合作，特别是为了促进调查中的沟通、信息交流和直接合作
联合侦查（第 49 条）	<ul style="list-style-type: none"> 在进行联合反腐败调查方面经验有限
特殊侦查手段（第 50 条）	<ul style="list-style-type: none"> 需要制定法规，述及特殊侦查手段和由此获得的证据的可采性 缺乏机构间的协调 对腐败犯罪缺乏具体法律依据 能力有限 向司法部门和调查机构提供的特殊侦查手段使用准则不够明确 需要修改法律，允许在腐败案件中使用这些手段

4. 下文的表 2 基于以往报告所载的国际良好做法初步列表，其中包括有关《公约》实施方面的创新解决办法的补充信息。这些做法包括：促进非正式通信和人员交流、国内机构间协调办法、建立中央当局的案件管理系统。确定了一些新的实用办法，可帮助加强《公约》实施工作，并有助于制定打击腐败的新战略。

表 2

《公约》第四章实施工作中最普遍的良好做法

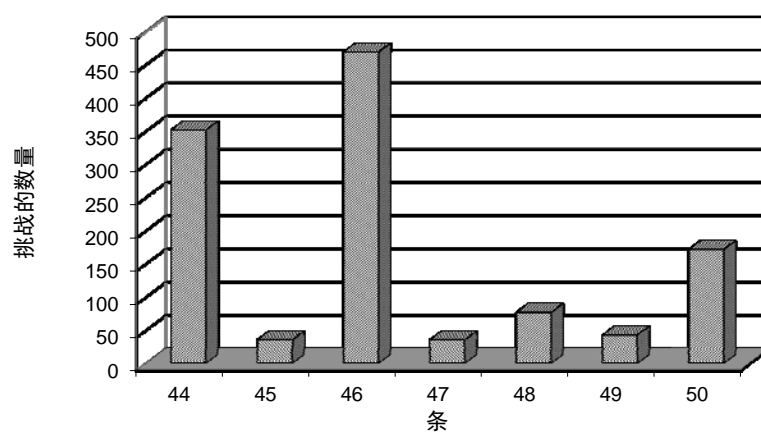
《公约》条款	所确定的实施工作中的良好做法
引渡（第 44 条第 1 款）和两国共认犯罪（第 44 条第 2 款）	<ul style="list-style-type: none"> 关于如何使用《公约》作为引渡法律依据的培训 对两国共认犯罪采用灵活办法，侧重于基本行为，而非具体的归类 制定新的法律框架，加强国际合作 在没有条约的情况下可准予引渡的引渡制度 有效使用电子数据库，使办案警官可以监督请求的进度，并确定适当的后续行动
加快程序或简化证据要求（第 44 条第 9 款）	<ul style="list-style-type: none"> 使用最低处罚定义而不是罪行名单办法确定可引渡的罪行 使用简化的引渡程序，以及处理涉及腐败犯罪的大量请求的能力 通过国际刑事警察组织（刑警组织）等渠道及电子通信加快引渡程序
不引渡即起诉（第 44 条第 11 款）	<ul style="list-style-type: none"> 可以引渡本国国民，这可有助于处理为同一罪名受两次审理、管辖权和协调等问题
协议或安排（第 44 条第 18 款；第 46 条第 30 款；第 47 条和第 48 条第 2 款）	<ul style="list-style-type: none"> 订立大量关于引渡和司法协助、移交刑事诉讼程序和执法合作的条约
司法协助（第 46 条）	<ul style="list-style-type: none"> 使用《公约》作为司法协助的法律依据 开发工具，如司法协助电子数据库，用于对请求进行跟踪并确定适当的后续行动 制定综合性的反腐败战略
银行保密（第 46 条第 8 款）	<ul style="list-style-type: none"> 成立廉政委员会，该委员会有法律授权通过司法命令要求金融机构提供相关信息，落实请求
两国共认犯罪（第 46 条第 9 款）	<ul style="list-style-type: none"> 在非两国共认犯罪的情况下提供法律援助 对两国共认犯罪要求的解释侧重于基本行为而非罪行的法律名称
中央当局（第 46 条第 13 款）	<ul style="list-style-type: none"> 中央当局在正式和非正式沟通方面发挥的积极主动作用 制定关于司法协助的准则以对从业人员进行程序方面的培训

《公约》条款	所确定的实施工作中的良好做法
迅速执行司法协助请求（第 46 条第 24 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 在提出正式请求之前与外国当局进行非正式磋商，以澄清阻碍提供所需协助的法律不确定性 • 审查请求草案，然后提交正式的司法协助请求 • 由于司法工作流程，执行司法协助请求的时限很短 • 利用刑警组织或区域机构等渠道，加快向同一区域的对应方提供援助
协商（第 46 条第 26 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 在拒绝国际合作请求之前，与外国当局频繁进行非正式协商
执法合作（第 48 条第 1 和第 2 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 有利于与其他国家执法当局有效合作的灵活做法，特别是在追踪和冻结资产方面 • 加入国际集团或网络以促进合作 • 警察、海关和边防当局进行国内合作以交流信息 • 同意让国际专家担任超出联络官的职务，以及与执行国内公共职能有关的职务 • 建立一个世界范围的联络官网络，使联络官能够代表其他区域伙伴的警方行事 • 在国家国际层面都有固定的合作措施，与腐败案件侦查中的专门知识交流相结合，以协助执法同行 • 用于国际执法合作的一系列全面的侦查工具 • 分散所收到的执法合作请求以确保迅速作出反应 • 向发展中国家的执法机关提供能力建设援助 • 加强次区域合作渠道 • 加入促进执法协助的区域机构

5. 目前 56 个缔约国的样本证实，所确定的挑战和良好做法多数适用于相同的几条，如下文图一和图二所示。因此，各国在应对挑战的努力中，不妨借鉴其他国家的良好做法。为了进一步促进这一交流，秘书处建立了一个网站，希望就通过审议确定的良好做法交流更多信息的国家可以自愿交流。

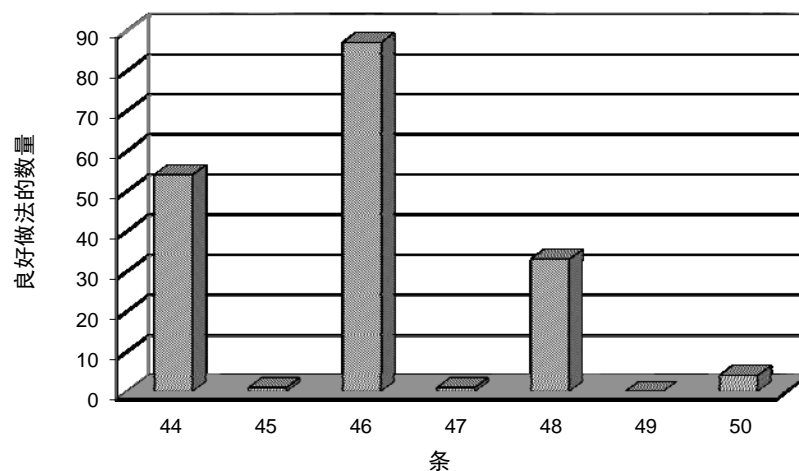
图一

《公约》第四章实施工作中的挑战，按条分列



图二

《公约》第四章实施工作中的良好做法，按条分列

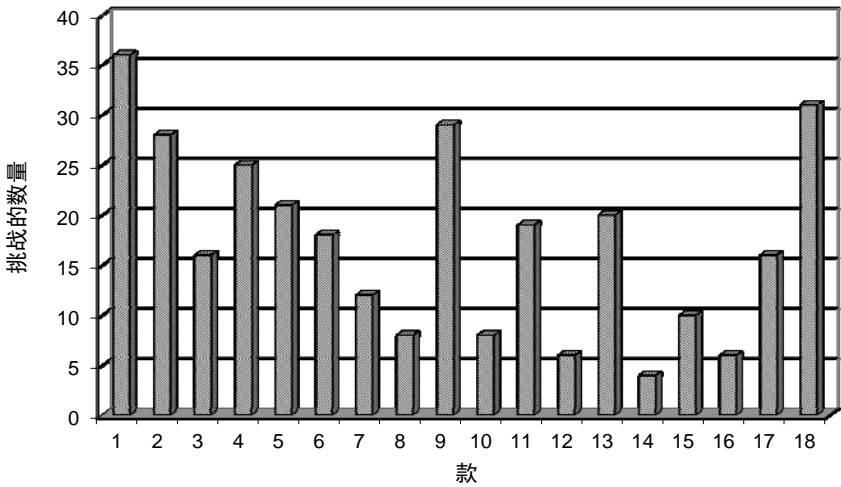


三. 《公约》第四章实施情况

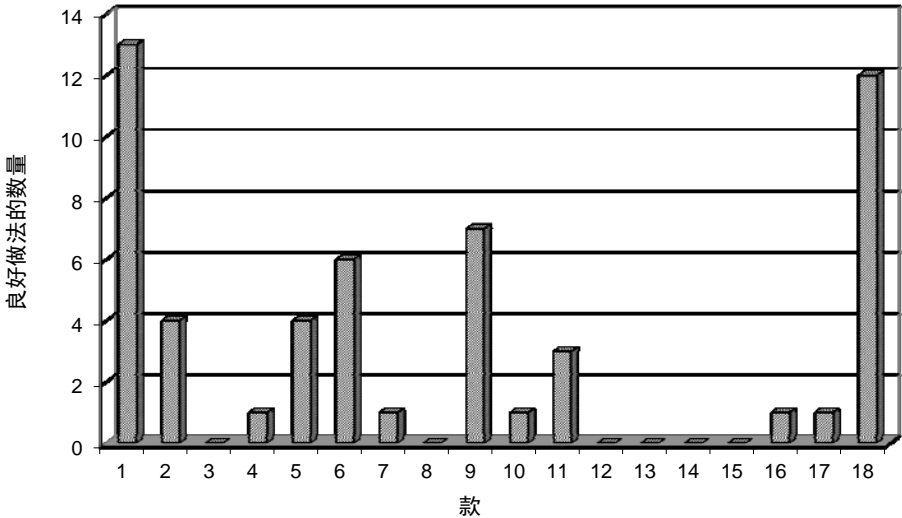
A. 引渡

6. 下文的图三和图四显示了第 44 条各项规定的实施工作中的挑战和良好做法的数量。

图三
《公约》第 44 条实施工作中的挑战，按款分列



图四
《公约》第 44 条实施工作中的良好做法，按款分列



7. 多数受审议缔约国在《宪法》、引渡或国际合作法或刑事诉讼法中对引渡作了规定。有 3 个缔约国没有立法。有一个国家正在制定国际合作法，已建议对引渡程序作明确规定。目前样本中的另外两个国家表示正在对引渡法进行立法

审查。除了立法之外，一个国家还有行政手册，已建议另一个国家制定引渡准则并建立信息系统，供官员及时查阅关于引渡程序的信息。在英美法系国家，引渡法通常载有一个国家名单，列明可以准予向哪些国家引渡，例如英联邦国家或条约国家。在一个国家，无法确定地列出所指定的国家。

8. 关于不具约束力的协议和区域协议，目前样本中有三个国家提及了《英联邦内伦敦引渡办法》。提及了欧洲联盟理事会关于欧洲逮捕令的 2002/584/JHA 号框架决定，以及《南部非洲发展共同体刑事事项司法协助议定书》、《中美洲引渡公约》、《中美洲逮捕令和简化引渡条约》、1933 年在蒙得维的亚签署的《美洲引渡公约》、《美洲反腐败公约》、《非洲联盟预防和打击腐败公约》、《欧洲引渡公约》、《葡萄牙语国家共同体引渡条约》以及特别多边条约，如阿根廷、巴西、葡萄牙和西班牙之间关于简化引渡的多边协议。

9. 目前的审议样本证实，多数缔约国在本国的法律或条约中对“可引渡罪行”的定义采用一种最低限度办法，将可引渡罪行定为可处以至少一年监禁或更严厉处罚的罪行。因此在多数国家，所有腐败罪行都是可引渡的；在一些国家，已建议其确保此类犯罪可以引渡。一个国家对向英联邦国家引渡采用的一般最低限度处罚为两年，在一个国家，只有满足请求国和被请求国双方的最低处罚要求的罪行才可引渡。

10. 一些国家在法律或条约中对可引渡罪行采用名单办法，但其中一个国家也可将名单未包括的罪行视为可引渡罪行，只要符合两国公认犯罪这一要素。如果这些名单没有包含所有腐败罪，则建议在新条约的可引渡罪行名单中列入《联合国反腐败公约》中的所有罪行，以确保可以灵活添加罪行，或建议考虑最低限度办法是否能确保此种灵活性。

11. 只有少数几个国家可以确认，《公约》适用的每个罪行都被视为其加入的所有引渡条约中可以引渡的犯罪，正如《公约》第 44 条第 4 款所规定的。在一个国家，只有洗钱按照相关法律被视为包含在任何引渡条约中，已经建议将《反腐败公约》中的所有罪行包含在内。一些缔约国确认，已在订立新的引渡条约时将此类犯罪包含在可引渡罪中。

12. 多数缔约国将“从犯罪行”作为可引渡罪，而有 12 个缔约国（其中有 3 个在目前样本中）确认从犯罪行不可能引渡。

13. 据报告，两国公认犯罪是准予引渡的一项标准条件。但有两个国家可以免除这一要求，条件是请求国保证在同一问题上互惠。一些缔约国直接适用《公约》便可达到这一目的，一些缔约国免除这一要求的条件是，引渡条约规定有关行为可以引渡，或引渡条约规定不适用两国公认犯罪原则。在一个国家，有一项区域安排不要求两国公认犯罪，该国报告说，正在拟订的另一项跨区域安排载有类似的规定。有 3 个国家（其中 1 个国家在目前样本中）未将腐败罪全部定为刑事犯罪，已对此表示关切，这可能在两国公认犯罪要求方面造成问题。

14. 大多数缔约国不能仅以犯罪涉及财税事项为由拒绝请求。大多数国家的国内法没有这种阻碍，但一些国家明确指出涉及财税事项的犯罪也可以引渡。有 3

个国家未采取具体措施执行这一规定。其中 1 个国家规定，如果案件中的主要罪行涉及财税事项则不予引渡。另有 1 个国家规定，如果涉及财务事项，可自由裁量是否以此为理由拒绝。

15. 对于涉及歧视问题的请求，多数缔约国不能准予或可以拒绝引渡。有的是将禁止歧视的一般宪法条款作为理由，有的是在引渡法、刑事诉讼法或引渡条约中有大意如此的具体规定。已向一个国家建议考虑修改其引渡条约，以确保所有条约遵守《公约》。

16. 几乎所有缔约国的引渡法或引渡条约都将犯有政治罪作为拒绝引渡请求的理由之一。在 3 个缔约国，引渡条约规定了政治罪的定义，在 2 个国家，宪法条文或法律载有这种定义。在其他多数缔约国，“政治罪”的概念是按具体案件决定的，通常依据在判例中阐述的标准。多数国家不将腐败罪作为政治罪对待，但在另一些国家，已建议在这方面澄清法律，包括建议在法律中规定政治罪的定义，或监督这一例外情况的适用。有 2 个缔约国不对政治犯罪给予豁免，有 1 个国家将政治罪作为自由裁量的拒绝理由。在 3 个国家，无法获得资料。

17. 大多数缔约国不能引渡本国国民，或者只有在适用的条约有明文规定的情况下才能引渡。有 10 个国家可引渡本国国民。目前样本中有 1 个国家规定，如果条约允许，准予采取互惠行动，而且提供了所有的刑事程序保证，便可引渡国民。该国有几个国民是按照上述要求引渡的。在 5 个缔约国，国籍是自由裁量使用的拒绝理由。在其中 1 个国家，近几年引渡的 39 人中有 28 人是该国国民。有 1 个国家只能在区域安排的框架内引渡本国国民。有 1 个国家明确规定，有双重国籍的人不能引渡。

18. 在多数缔约国，如第 44 条第 11 款所述，以国籍为理由拒绝准予引渡的，会进行国内起诉。在一些国家，“不引渡即起诉”这一原则是法律或《宪法》规定的。另一些缔约国则依据条约适用这一原则，或将其作为一般法律原则适用。在 1 个国家，提起诉讼的义务不依赖于请求国提出的请求。有 3 个国家（均在目前样本中）没有规定将此类案件提交主管当局的义务，已向其提出大意如此的建议。

方框 1

《公约》第 44 条的实施实例

在 1 个国家，有一个刑事事项司法网络，由检察官、法官和司法部组成，每年举行两次会议，讨论引渡问题的解决办法，以将这些办法传给较低等级的法院或区域论坛。

19. 有 8 个缔约国（其中 3 个在目前样本中）提到了暂时移交本国国民的可能性，但前提是在审判后将其交还，以按请求国作出的判决服刑（第 44 条第 12 款）。其中有 3 个国家在区域条约或安排的范围内处理这一问题。

20. 许多缔约国以国籍理由拒绝（为执行判决目的而提出的）引渡请求后，不能执行外国判决。在目前的样本中，约有一半缔约国要么没有关于执行外国判

决的任何规定，要么只有某些双边条约中的条文。有 3 个国家有相关法律。有 1 个缔约国只在被判刑人员同意的情况下才执行监禁判决。

21. 关于引渡的法律依据，大多数国家不需要条约依据。目前样本中的 1 个国家仅对引渡本国国民要求条约依据。一些英美法系国家对英联邦国家之间的引渡不要求有条约依据，而对向非英联邦国家的引渡要求有条约依据。有 4 个缔约国授权其主管机关作出特别声明，将一些国家作为“引渡国”或“礼让国家”。在不论有无条约都可准予引渡的缔约国，引渡以互惠或礼让原则为依据。

22. 缔约国缔结的引渡条约从 1 项到 133 项不等。只有 3 个国家尚未缔结任何双边条约。

23. 许多缔约国可以使用《公约》作为引渡依据。但目前的样本证实这并非常见做法。在目前的样本中，有 6 个国家可以使用《公约》作为法律依据，其中有 3 个国家从未收到或发出过以《公约》为依据的请求。有 1 个缔约国依据《公约》发出了 2 项请求，其中一项请求待定，另一项请求则被请求国以两国之间没有双边条约为由拒绝。在整个样本中，有 4 个缔约国尚未达成明确的立场。

24. 一些国家目前正在谈判新的双边条约，以加强引渡的有效性。有 1 个国家已经加入了 10 项双边条约，正在为 5 项新条约进行谈判。

25. 经证实，引渡程序的平均时间长度存在巨大差异，在上一样本中，时间短的有 1.5 个月至 4 个月，长的有 12 个月至 18 个月。一些国家的法律规定了严格的时限。例如，在新样本中有一个国家的法律规定，引渡请求必须在被寻求引渡者临时被捕后四周之内提交，上诉必须在法院裁决后三日之内提出。另一国家确认，目前正在考虑进行改革，进一步加快这一程序。

26. 受审议缔约国约有一半规定了以个人的同意或与特定国家的优惠合作为基础的简化诉讼程序。在 1 个国家，如果个人不反对的话，引渡案件可以在 2 到 3 个月内结案。否则，程序可能拖长到 5 年以上。一些欧洲联盟成员国提到了欧洲逮捕令，在 1 个国家，这种引渡请求可以在 3 个月之内结案，而来自其他地方的请求则需要将近一年。申根协定国提供的数字与之相似。北欧逮捕令规定了以同意为基础的简化程序，在 3 日内完成，所有其他案件则在 3 周内完成。有一个国家介绍了最近一项规定，允许根据逮捕令进行引渡，而且降低了证据标准，请求国只要提供宣誓证明即可。

27. 如先前所报告的，一些缔约国不要求任何实施犯罪的证据，而另一些缔约国则规定了标准，如“合理根据”或“初步证明的案件”。在目前的样本中，有一个国家要求“大量证据”，另一个国家对证据的要求是，“如果在管辖范围内发生构成犯罪的行为或不行为，应证明将此人交付审判有正当理由”，还有一个国家甚至要求“正当而充分的定罪原因”的证据。

28. 关于正当程序保障，一般的程序保障如果可适用于引渡程序，即被认为足够。一些国家的引渡法也有相关规定。在对引渡决定提出上诉的权利方面有很大差异。对于没有规定这种权利的，有些是提出了建议，而有些是审议人员认为这一做法符合《公约》。有 1 个国家仅提及了人身保护权。

29. 几乎所有缔约国都实行了措施，通过刑事诉讼法的规则或国际合作法律或引渡条约中的规则，确保被寻求引渡人到庭。目前样本中只有 1 个国家没有任何相关条例。

30. 在拒绝引渡之前与请求国进行协商的要求有的是法律、条约中规定的，有的是作为惯例适用的。目前样本中的一些国家，只对索取额外信息的请求做了规定，没有规定拒绝之前的协商，有 1 个国家在这两方面都没有任何相关条例。

31. 目前样本中只有 4 个国家提供了引渡案件的统计数字。这证实了以前的趋势，即多数国家没有关于腐败罪引渡的具体统计数字。有 2 个国家表示尚未记录腐败犯罪引渡案件。

B. 被判刑人的移管

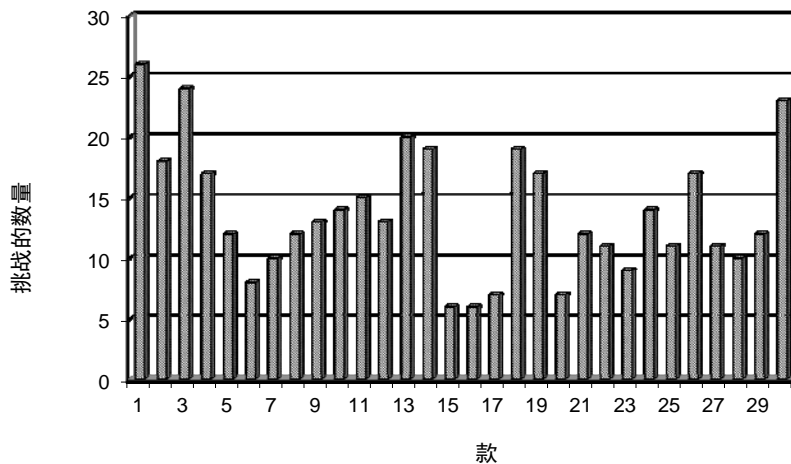
32. 多数缔约国在双边和区域协定中对被判刑人的移管规定了一个法律框架。有些国家已颁布囚犯移管法。在早先的报告中，发现关于这一事项的条约数量差别很大，一些国家订立了多达 28 项双边协议。目前样本中的国家只有 2 到 10 项双边协议。有 2 个国家尚未订立任何此类协议。在区域协议中，提及了《关于在国外服刑的问题的美洲公约》和《欧盟理事会被判刑人员移管公约》。

C. 司法协助

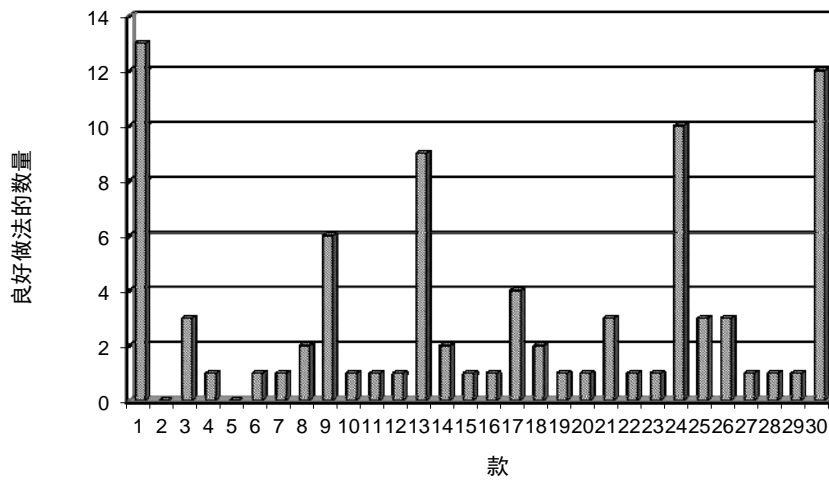
33. 下文的图五和图六显示了第 46 条各项规定实施工作中的挑战和良好做法的数量。

图五

《公约》第 46 条实施工作中的挑战，按款分列



图六
《公约》第 46 条实施工作中的良好做法，按款分列



34. 与以往的报告相比，第 46 条实施工作中的异同之处的趋势基本保持不变。一些缔约国将司法协助视为刑事司法系统中的关键工具，实行了提供司法协助的国内法律框架。有 26 个缔约国通过了详细程度不同的法律，规范了司法协助的程序和要求。一些国家尚未颁布法律促进司法合作。

35. 有 20 个缔约国没有全面的国内法律，主要通过双边和多边条约，或视具体案件而定，促进司法协助。注意到一些国家尚未有足够数量的条约支助此类合作。但多数缔约国也可使用《公约》作为司法协助的法律依据。一般情况下，国家提供司法协助并不要求条约依据，而是可依据互惠原则或根据具体案件的情况提供协助。

36. 司法协助框架取决于法律制度的性质，特别是取决于一个问题：条约是直接适用，还是需要实施条约的法律才能适用。在某种程度上，大陆法系国和英美法系国之间的不同与条约是否可以适用这一问题相互关联。司法制度之间的差异仍然被视为提供快捷而高效的司法协助方面的重要挑战。多数缔约国已经加入了可以弥补法律制度之间差异的国际文书，但在对犯罪的刑事定罪和管辖权方面的挑战也对司法协助造成了不利影响。

37. 多数缔约国可批准涉及法人的被指控罪行方面的司法协助请求。在一些国家，这可归因于普通法律对“人”这一概念的广义解释。关于自然人和法人的请求受到同等对待。然而，只有一小部分国家提供了关于归咎于法人的腐败罪的请求的实例。

38. 在 23 个缔约国，国内法律和国际条约都涵盖了不同形式的司法协助。一些国家对这一点没有具体的国内规定，但仍依据其加入的条约提供所请求的协助。尽管多数缔约国的法律没有明确提及有关资产追回的问题，但一些缔约国

的立法中载有相关规定，为协助查明、冻结和没收犯罪所得提供便利，以便可追回资产。在一些案例中，国内法律中有一条总括条款，允许提供其他协助。

39. 《公约》第四十六条第四和第五款规定的自发向外国当局传输信息的做法在国际论坛上多次被视作反映国家间合作的良好做法。一般没有具体规定在未事先提出请求的情况下交流信息的程序。多数缔约国报告说，如果国内立法没有明文禁止，则可适用自发交流信息的权利。许多国家可以在直接适用《公约》的基础上采用这一做法；一个国家报告了以互惠原则为依据的经验。在少数几个国家，不可能自发传送信息，因而限制了快速沟通。在无事先请求的情况下交流信息大多是通过区域机构或在执法机构之间直接联络的框架内实现的。

40. 在绝大多数缔约国，银行保密似乎并未阻碍提供协助。在一些审议中，即使并无规定将银行保密作为拒绝提供协助的理由，也建议在这方面作明确的规定。

41. 在多数缔约国，给予司法协助并不要求两国共认犯罪。有 16 个缔约国要求两国共认犯罪，但其中一些国家采用了灵活的办法，允许在并非两国共认犯罪的情况下提供某些类型的援助。对于一些国家，涉及强制措施司法协助请求须服从于两国共认犯罪原则，而非强制措施则不然。据报告，大多数国家没有以这些理由拒绝过。

42. 关于为协助调查而移交所关押人员，如果没有关于双边或多边条约的条例，有 13 个缔约国直接适用第 46 条第 10 至 12 款的规定。有 19 个缔约国的国内法律规定了安全行为保证。大多数情况下都适当规定了有关移交囚犯提供协助的程序要求和保护措施。

43. 中央当局在请求国和被请求国之间的合作中发挥着关键作用。中央当局正在增强自己的作用，向对应方提供最新准则、联络信息和后续程序。在 56 个国家中，只有 3 个国家没有指定司法协助中央当局，有 13 个国家尚未将指定的机构告知秘书长。与以往报告中的趋势相同的是，最常指定为中央当局的是司法部，其次是总检察长办公室。有 5 个国家指定外交部为中央当局。在目前的样本中，一些国家还提供了指定当局内的具体部门的信息，但有一个国家报告说所指定的中央当局视所适用的条约而定。进一步解释了任务和职能，包括加入网络以加快进程。与上期报告不同的是，目前样本中的所有国家都为《公约》指定了单一的中央当局。

方框 2

第 46 条第 13 款实施实例

一缔约国的中央当局拟订了关于司法协助和移管被判刑人的相关准则，用于在中央和地区各级向从业人员提供与《公约》的直接适用有关的程序方面的培训。

44. 关于提交请求的渠道，有 13 个缔约国要求使用外交渠道。多数缔约国允许中央当局之间直接沟通。有 9 个国家甚至允许与被请求提供协助的执行机构直接沟通。

45. 在多数缔约国，紧急请求可以通过国际刑事警察组织（刑警组织）加快速度，但要求随后通过正式渠道提交请求。一些国家可以同意通过刑警组织提交，但要求互惠。还有一些国家利用区域网络作为安全沟通手段。

46. 关于司法协助请求的语文和格式，有 35 个缔约国要求所提出的合作请求附有被请求国正式语文译本，除非另有规定。有 14 个国家只接受以本国正式语文写成的请求。一些国家同意接收英文请求，有 12 个缔约国接受以被请求国正式语文、英文或联合国的另一正式语文提交的请求。

方框 3

第 46 条第 14 款（语文）实施实例

有一个国家为了加快进程，要求信息为英文而非其本地语文。

一个国家报告说，接受以英文和邻国所有正式语文提交的请求。

47. 有 10 个缔约国接受先提出口头请求然后作书面确认，有 12 个国家确认也会接受以电子方式提交的请求。还有些国家强调必须提交书面请求。

48. 多数国家会努力根据请求中指定的程序执行请求。在这方面，程序是灵活的，只要请求国的此类要求与国内法或宪法原则不冲突。关于执行此类程序的决定通常是在个案基础上作出的。

49. 有 20 个缔约国的国内法允许通过视频会议听取证人证词，从而能够加快程序并确保证人得到保护。在一些国家，如果没有适用的国内法，则以《公约》为法律依据。一些国家表示，由于缺乏技术资源，提供这种形式的援助受到限制。

50. 绝大多数国家的国内法确保尊重专业规则。如果请求国要求，也充分涵盖保密规定。可以在此过程中使用《公约》、国内法和条约作为法律依据，或作为惯例适用各种原则。如果需要将证据用于任何其他程序，则要征得外国允许。

51. 多数缔约国规定的拒绝协助的理由与《公约》一致。各国在适用的条约或法律中区分了法定理由和任择理由，并尽量限制法定理由的数量，因为这样将允许提供广泛的司法协助。

52. 在多数国家，不会只因犯罪也涉及财税事项而拒绝提供协助。多数国家还会说明拒绝或推迟协助的理由。尽管各国没有在本国法律或条约中作具体规定，但会直接适用《公约》或作为惯例遵守这一规定。

53. 国内法律或准则似乎并未述及及时执行司法协助请求并对最新情况作出回应，但在实务中似乎普遍执行了这一规定。一些缔约国实行了适当的机制，如中央当局的办案措施，用于迅速而有效地对国际对应方提交的索取信息的请求作出反应。

54. 在接收请求和执行请求之间的时间长短取决于请求的性质或复杂性。对请求作出反应所需的时间平均最长为 6 个月。一些国家极度缺乏资源和能力，其中一些国家优先处理涉及严重刑事犯罪的案件、涉及有可能被隐藏或销毁的证据的案件，或证人或公众安全受到威胁的情形。一些国家还优先处理请求国提交的注明紧急的请求。所涉法律制度的相似之处对迅速处理请求有积极的影响。

方框 4

《公约》第 46 条第 24 款实施实例

为了加快信息交流，一国中央当局采取举措施，在收到非正式请求后收集所有信息。在正式司法协助请求到达该中央当局时，可能已将信息发送到外国。司法协助请求通常在 8 至 12 个月内得到答复，而这一做法将执行时间缩短到 2 至 3 个月。

55. 多数国家不禁止在拒绝或推迟执行请求之前与请求缔约国协商。对此没有明确规定的一些国家可能通过直接适用《公约》进行这种协商。

方框 5

《公约》第 46 条第 25 款实施实例

一缔约国在可能情况下与请求国进行合作和协商，以澄清请求中的任何模糊之处或法律不确定之处。因此迄今为止没有拒绝过一项请求。

一缔约国表示，按照标准的做法，在所有办法用尽后才签发拒绝函。第一步是致函请求国，指出可能的拒绝理由，然后请该国提出新请求或补充请求。只有在请求国未提交此类补充请求的情况下才签发拒绝函。

56. 绝大多数国家的国内立法或条约述及了证人的安全保障，但这些规定有时并未用于实践。在 2 个国家，已建议根据《公约》修订关于在多长时间后停止安全保障的法律。

方框 6

《公约》第 46 条第 27 款实施实例

有一个国家报告的安全保障期限较长，为 30 天，长于《公约》规定的 15 天。

57. 关于司法协助请求的相关费用，一般规则是，执行司法协助请求的相关费用通常由被请求国承担，但可就异常费用作出其他安排。尽管许多缔约国的法律没有明确规定，但在实践中大多会遵守第 28 款。有时会针对具体案件作出安排。司法协助条约、法律和一些网络规定，对被请求国承担异常费用的情况进行协商。

58. 根据国内框架或条约，多数缔约国表示会向请求国提供可以向公众公开的文件。有 3 个国家报告说，其司法协助条约对政府机构的记录作了规定。另一个国家表示，所给予的协助没有限制，无论所请求提供的文件是否对公众公开，只有可能受主权、安全、公共政策等利益的限制。另一国家称提供公开记录的副本，也可提供不公开记录的副本，在程度和条件上比照国内执法、检察或司法机构。有一个国家使用《公约》作为提供此类信息的法律依据。

59. 获取信息并提供给请求国的方式和方法有很大差别。据指出，对提供信息的限制是数据保护法规定的。只有一个缔约国报告称，通常不能按照司法协助请求提供不公开的文件。

60. 尽管多数国家报告从未在腐败事项上拒绝协助，但一些国家难以提供统计数据或实例说明在实务中如何执行司法协助。已建议一些国家建立一个跟踪和整理此类统计数据的中央系统。在另一些国家，提供了统计数据，但并不是专门关于腐败罪的数据。

61. 在《公约》通过十多年后，在打击腐败方面的司法协助仍然是一个难题。目前样本中的各国批准的双边条约和区域条约的数量从 1 到 28 项条约不等。各国努力通过国际合作和信息交流填补法律制度之间的差别，据认为这加速并简化了程序。在立法和实践层面仍然存在挑战。

62. 56 份国别报告表明，许多国家作出越来越多的努力改善合作。在许多国家，中央当局的作用得到加强，认识到区域组织通过制定有效而先进的区域合作文书和机制而为改善司法合作作出了很大贡献。

D. 刑事诉讼的移交

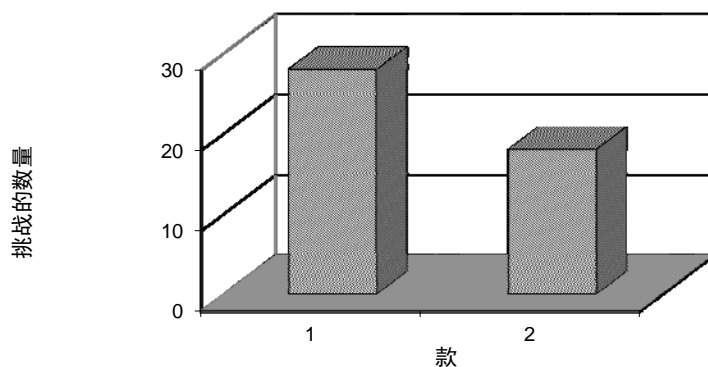
63. 有一半的缔约国，以及目前样本中超过一半的国家指出，其法律制度并不包含任何规范国际刑事诉讼移交的条文。在 18 个国家，法律、双边条约或多边条约规定可以移交诉讼。一些国家提及了《欧洲刑事事项诉讼程序转移公约》。在一个国家，国际合作社规定了在可能出现平行诉讼的情况下进行信息交流的程序，并对直接协商和移交标准进行了规范。

E. 执法合作

64. 下文的图七和图八显示了第 48 条各项规定实施工作中的挑战和良好做法的数量。

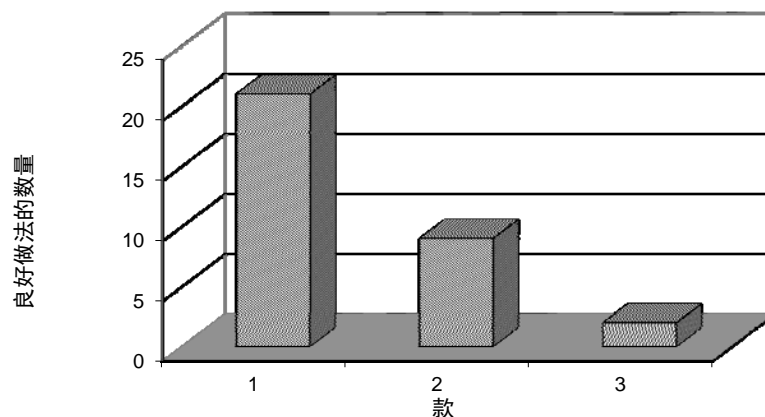
图七

《公约》第 48 条实施工作中的挑战，按款分列



图八

《公约》第 48 条实施工作中的良好做法，按款分列



65. 执法合作不一定依据国内法律；在目前的样本中，以国内法为依据的只有 4 个国家。一些执法机构订立了备忘录或服务层面的协议。在一个国家，检察院与外国对应机构订立了 18 项双边备忘录，警察局则订立了 18 项此类协议。在另一个国家，金融情报机构订立了 36 项此类协议。

66. 许多国家订立了双边协议（在目前样本中，协议数量从 3 到 17 项不等）。有 4 个国家没有任何双边或多边协议，还有的国家以其司法协助条约为执法合作的依据。有 19 个缔约国可以利用《公约》作为执法合作的法律依据，但许多国家尚未在实践中使用《公约》。只有 4 个缔约国明确表示不以《公约》作为法律依据。

67. 除了先前报告中提及的区域网络和组织，各国还提及了加勒比警察局长协会、加勒比共同体及其区域情报委员会、联合区域通信中心和区域情报融合中

心、南部非洲反腐败论坛、南部非洲发展共同体警察局、印度洋委员会、国际警长协会、欧洲司法组织、欧洲司法网、波罗的海区域有组织犯罪特别工作组、COMIFROM（哥伦比亚、哥斯达黎加和巴拿马）、葡萄牙语国家共同体国际法律和司法合作网、欧洲反腐败伙伴和欧洲反腐败联络点网络、东南欧执法中心，以及东非警察局长合作组织。有一个国家积极参与了建立亚洲和太平洋资产追回机构间网络的工作。

68. 目前样本中的所有国家都是刑警组织的成员，并提到 I-24/7 全球警察通信系统。一些国家金融情报机构是金融情报机构埃格蒙特小组的成员。目前样本中只有 2 个国家没有加入埃格蒙特小组或已申请加入该小组。

69. 有 11 个缔约国提供信息说明了与其他国家合作有效进行调查的情况。

70. 有 22 个缔约国确认已向其他国家或国际组织派驻警方或检察院的联络员，其中在目前样本中的有 6 个国家。有一个国家已在 32 个国家派驻了 7 名法律参赞和警察专员。

方框 7

为实施《公约》第 48 条第 1 款所作的制度安排

在一个国家，国家经济和环境犯罪调查和起诉主管机关设有一个单位，专门为外国和本国执法单位提供援助。

在另一个国家，安全部每周与国家所有安全机构负责人举行会议，为国际执法合作奠定坚实的基础。

还有一个国家的法律在有组织犯罪和恐怖主义调查署中设立了一个国际协助办公室，负责与其他国家的类似机构进行相互咨询。

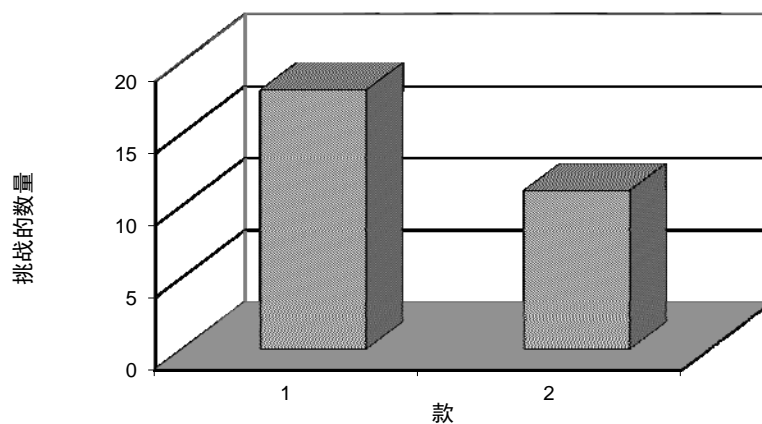
F. 联合调查

71. 约有一半缔约国通过了关于联合调查机构的协议或安排，其中一些是在区域一级。另有 12 个国家可在个案基础上进行联合调查，其中 11 个国家在这方面有惯例。另有一些国家颁布了关于这一问题的国内法，或者可以《公约》为法律依据。在其中一个国家，经常在欧洲司法组织框架内和北欧联合调查系统内建立联合调查组。

G. 特殊侦查手段

72. 图九显示了第 50 条实施工作中的挑战数量。

图九
《公约》第 50 条实施工作中的挑战，按款分列



73. 多数国家的法律对特殊侦查手段进行了规定。这在目前样本中得到证实，在 12 个国家中有 10 个允许使用《公约》提及的所有手段，另外 2 个国家允许使用其中至少 2 种手段。一些国家作为惯例允许使用特殊侦查手段。在 4 个国家（其中 2 个国家在目前样本中），只授权对特定的刑事犯罪使用这些手段。

74. 在全部样本中有 15 个国家已经缔结关于使用这些手段的国际协定或安排。在另外 25 个国家，在没有相关国际协定的情况下，可以针对具体案件在国际一级使用这些手段，在一些缔约国，只有在互惠条件下才能使用这些手段。