



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
27 April 2016
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第七届会议

2016年6月20日至24日，维也纳

临时议程*项目2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）实施情况 （审议第四十三至五十条）

秘书处编写的专题报告

提要

本专题报告介绍在联合国反腐败公约缔约国会议第 3/1 号决议所设立的《公约》实施情况审议机制第一个周期内 123 个受审议缔约国实施《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）的情况。

一、 报告导言、范围和结构

1. 根据联合国反腐败公约实施情况审议机制职权范围第 35 段和第 44 段，本专题报告介绍了《联合国反腐败公约》第四章的实施情况，补充并扩展了关于《公约》第四章实施情况的专题报告（CAC/COSP/IRG/2014/8）以及题为“《〈联合国反腐败公约〉实施状况：刑事定罪、执法和国际合作》概要”的专题研究（见 CAC/COSP/2015/5）。此项专题研究分析了审议机制第一个周期内 68 个受审议缔约国实施《公约》的趋势和实例。为避免重复，本报告主要关注新完成的 55 次国别审议确定的实施情况趋势和实例。¹此外，与以往的专题报告一样，本报告列出了累积图表，显示了所分析全部国家最常见的挑战和良好做法。

* CAC/COSP/IRG/2016/1。

¹ 编写本报告所使用的数据基于截至 2016 年 4 月 15 日的国别审议。



二、《公约》第四章实施方面的挑战 and 良好做法总述

2. 根据实施情况审议组的请求，本报告分析了第四章实施方面最普遍的挑战和良好做法，按《公约》相关条款分列。所涉具体条款如下：第四十四条（引渡）、第四十五条（被判刑人的移管）、第四十六条（司法协助）、第四十七条（刑事诉讼的移交）、第四十八条（执法合作）、第四十九条（联合侦查）以及第五十条（特殊侦查手段）。下文图表分析了在 123 个缔约国完成的审议。

3. 根据以往报告确定的趋势，下文的分析证实，国际合作中最常见的挑战存在于立法、体制和执行层面（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、国内机构间开展有效协调与合作的制度或足够的人力资源。这种缺乏可能阻碍有效合作的整体能力。许多缔约国还应考虑制定收集统计数据的手段，不论通过案例管理还是其他途径，从而能够评估和加强《公约》实施工作。

表1

按条款分列的《公约》第四章实施方面最普遍的挑战

《公约》条款	实施方面所确定的挑战
引渡 (第四十四条)	<ul style="list-style-type: none"> 能力和资源有限 机构间协调有限 国内法律框架存在空白
两国共认犯罪 (第四十四条, 第二款)	<ul style="list-style-type: none"> 法律制度与宪法约束的特性 对两国共认犯罪原则的适用情况缺乏监测
被视为可引渡的犯罪; 政治犯罪例外 (第四十四条, 第四款)	<ul style="list-style-type: none"> 依据最短监禁期, 并非所有腐败犯罪都可引渡 没有阐明政治犯罪例外 并非所有腐败犯罪均被纳入各项条约
加快程序或简化证据要求 (第四十四条, 第九款)	<ul style="list-style-type: none"> 引渡程序繁琐和证据要求高造成种种困难
不引渡即起诉 (第四十四条, 第十一款)	<ul style="list-style-type: none"> 未适用“不引渡即起诉”原则, 或不允许引渡国民
执行外国判决 (第四十四条, 第十三款)	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏执行外国判决的立法 不可能直接适用《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 (第四十四条, 第十五款)	<ul style="list-style-type: none"> 没有适当立法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 (第四十四条, 第十七款)	<ul style="list-style-type: none"> 在拒绝引渡之前无需进行事先磋商

《公约》条款	实施方面所确定的挑战
协议或安排 (第四十四条, 第十八款; 第四十六条, 第三十款; 第四十五和四十七条及第四十八条, 第二款; 第五十条, 第二款)	<ul style="list-style-type: none"> • 条约不适当或没有 • 不能直接适用《公约》作为国际合作的依据
被判刑人的移管 (第四十五条)	<ul style="list-style-type: none"> • 能力和资源有限 • 机构间缺乏协调 • 相关法律和条约框架中的空白及其特性
司法协助 (第四十六条)	<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 • 缺乏用以跟踪和确保及时处理司法协助请求的案件管理系统
法人 (第四十六条, 第二款)	<ul style="list-style-type: none"> • 立法措施不足且法律框架和各项条约不统一 • 对于可能追究法人责任的犯罪, 缺乏有关司法协助要求的规定
司法协助的目的 (第四十六条, 第三款)	<ul style="list-style-type: none"> • 法律框架不统一, 无法更灵活地执行冻结令 • 为查明、追踪和冻结犯罪所得和追回失窃资产所提供的司法协助薄弱
自发的信息披露 (第四十六条, 第四款)	<ul style="list-style-type: none"> • 对于有助于调查和起诉腐败犯罪的信息, 在未经事先请求而将信息传递给外国主管机关方面, 以及在应请求确保信息保密方面, 都缺乏正式措施
银行保密 (第四十六条, 第八款)	<ul style="list-style-type: none"> • 在涉银行和财务记录的自动信息分享与合作方面缺乏正式措施
两国共认犯罪 (第四十六条, 第九款)	<ul style="list-style-type: none"> • 在没有两国共认犯罪的情况下缺乏根据第四十六条提供更广泛协助的措施
被羁押和被判刑人员的临时移管 (第四十六条, 第九、十和十一款)	<ul style="list-style-type: none"> • 在就腐败犯罪相关程序提供协助方面缺乏移管和接收人员的程序, 及安全实施的程序
中央机关和程序 (第四十六条, 第十三和十四款)	<ul style="list-style-type: none"> • 未通知秘书长已指定的中央机关和执行请求可接受的语文 • 中央机构受理和处理协助请求的能力薄弱
通过视频会议审理 (第四十六条, 第十八款)	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏监管视频会议审理的国内措施
保密 (第四十六条, 第二十款)	<ul style="list-style-type: none"> • 在执行司法协助请求时缺乏确保所转递的信息和证据保密的措施
拒绝的理由 (第四十六条, 第二十一和第二十二款)	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏在法律和条约中将拒绝协助的理由正规化的措施, 而且缺乏确保在拒绝或推迟执行请求之前进行磋商的措施
协商 (第四十六条, 第二十六款)	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏具体规定拒绝协助请求之前的协商责任的措施
同意提供证据的人员 (第四十六条, 第二十七款)	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏有关将同意提供证据的人员移管及其安全进行的措施

《公约》条款	实施方面所确定的挑战
费用 (第四十六条, 第二十八款)	<ul style="list-style-type: none"> 解决司法协助费用的措施付诸阙如
刑事诉讼的移交 (第四十七条)	<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 (第四十八条, 第一和第二款)	<ul style="list-style-type: none"> 在时间紧迫的案件中快速交换信息方面的实际挑战 缺乏相关协议, 未将《公约》作为共同执法合作的法律依据 建立主管执法当局之间有效的沟通渠道面临困难 用以加强直接执法合作, 特别是为了促进侦查中的沟通、信息交流和直接合作的措施付诸阙如
联合侦查 (第四十九条)	<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 (第五十条)	<ul style="list-style-type: none"> 管理特殊侦查手段使用和由此获得的证据的可采性, 缺乏适当的立法 缺乏机构间的协调 在侦查腐败犯罪和相关国际合作方面, 缺乏适用特殊侦查手段的具体法律依据 能力有限 司法部门和侦查机构特殊侦查手段使用准则不明确

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、国内机构间协调机制、建立中央机关的案件管理系统。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》第四章实施方面最普遍的良好做法

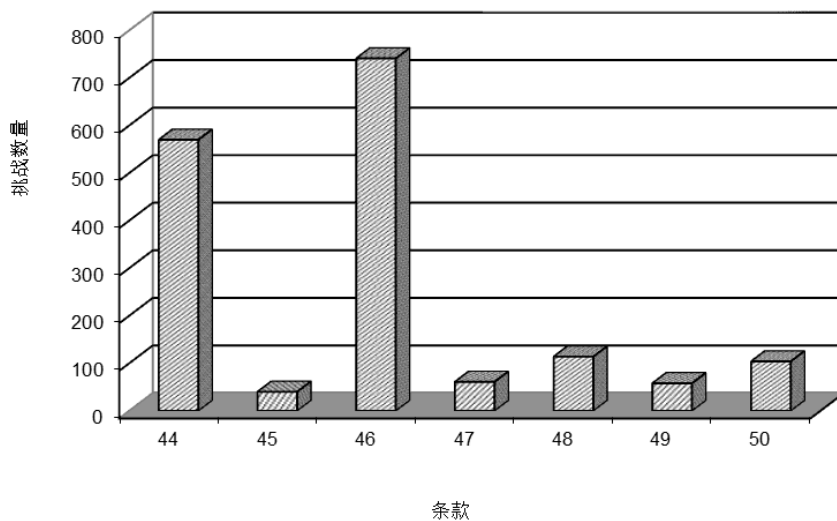
《公约》条款	实施方面所确定的良好做法
引渡 (第四十四条, 第一款) 和两国公认犯罪 (第四十四条, 第二款)	<ul style="list-style-type: none"> 关于如何使用《公约》作为引渡法律依据的培训 对两国公认犯罪采用灵活办法, 侧重于基本行为, 而非具体的归类 制定新的法律框架, 加强国际合作 在没有条约的情况下可准予引渡的引渡制度 有效使用电子数据库, 使办案警官可以监督请求的进度, 并确定适当的后续行动

《公约》条款	实施方面所确定的良好做法
加快程序或简化证据要求 (第四十四条, 第九款)	<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 (第四十四条, 第十一款)	<ul style="list-style-type: none"> 可以引渡本国国民, 这可有助于避免双重危境、司法管辖和协调等问题
协议或安排(第四十四条第十八款; 第四十六条第三十款; 第四十七条和第四十八条第二款)	<ul style="list-style-type: none"> 订立大量关于引渡和司法协助、刑事诉讼的移交和执法合作的条约
司法协助 (第四十六条)	<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 制定关于刑事事项国际合作的综合性法律框架
银行保密 (第四十六条, 第八款)	<ul style="list-style-type: none"> 赋予受托侦查腐败犯罪的机构以法律权威, 可以通过司法命令要求金融机构提供相关信息, 以后续落实请求
两国公认犯罪 (第四十六条, 第九款)	<ul style="list-style-type: none"> 在缺乏两国公认犯罪的情况下提供司法协助 对两国公认犯罪要求的解释侧重于基本行为而非罪行的法律名称
中央机关 (第四十六条, 第十三款)	<ul style="list-style-type: none"> 中央机关在与外国相关对应机构正式和非正式沟通方面发挥的积极主动作用 制定关于受理和处理司法协助请求以及就这些程序对从业人员进行培训的准则
请求的形式 (第四十六条, 第十四款)	<ul style="list-style-type: none"> 受理通过传真和电子邮件以及口头提交的请求的能力 受理以多种语文而非请求国本国语文提交的请求的能力
迅速执行司法协助请求 (第四十六条, 第二十四款)	<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 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 (第四十六条, 第二十六款)	<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

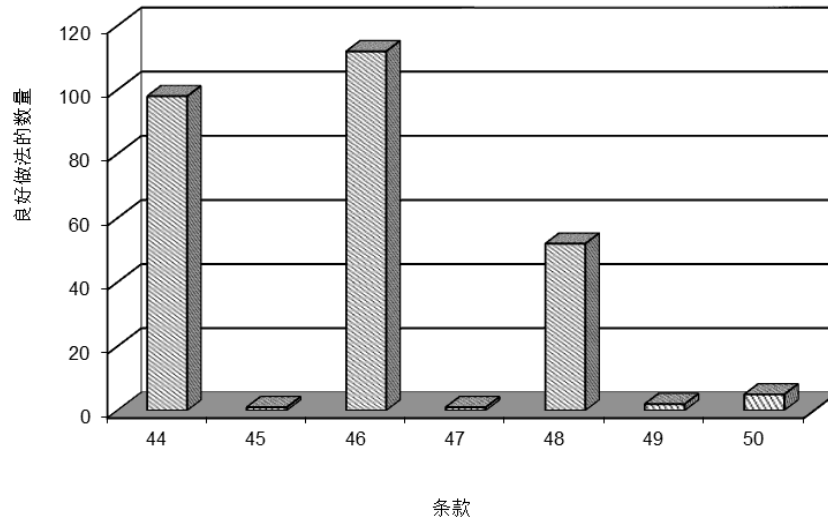
《公约》条款	实施方面所确定的良好做法
执法合作 (第四十八条, 第一和第二款)	<ul style="list-style-type: none"> • 有利于与其他国家执法当局有效合作的灵活做法, 特别是在追踪和冻结资产方面 • 加入国际集团、区域机构或网络以促进合作 • 警察、海关和边防当局进行国内合作以交流信息 • 政府接受、派出或交换外国专家以协助执法合作 • 建立一个世界范围的联络官网络, 使联络官能够代表任何其他区域伙伴的警方行事 • 制定国家和国际层面的合作措施, 与腐败案件侦查中的专门知识交流相结合, 以协助执法同行 • 用于国际执法合作的一系列全面的侦查工具 • 分散所收到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
特殊侦查手段 (第五十条)	<ul style="list-style-type: none"> • 通过国际合作框架中适用特殊侦查手段的指南

5. 新完成的 55 次国别审议表明, 如以往报告所指出的那样, 所确定的挑战和良好做法往往适用于相同的几条 (见下文图一和图二)。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。

图一
按条款分列的《公约》第四章实施方面的挑战



图二
按条款分列的《公约》第四章实施方面的好做法

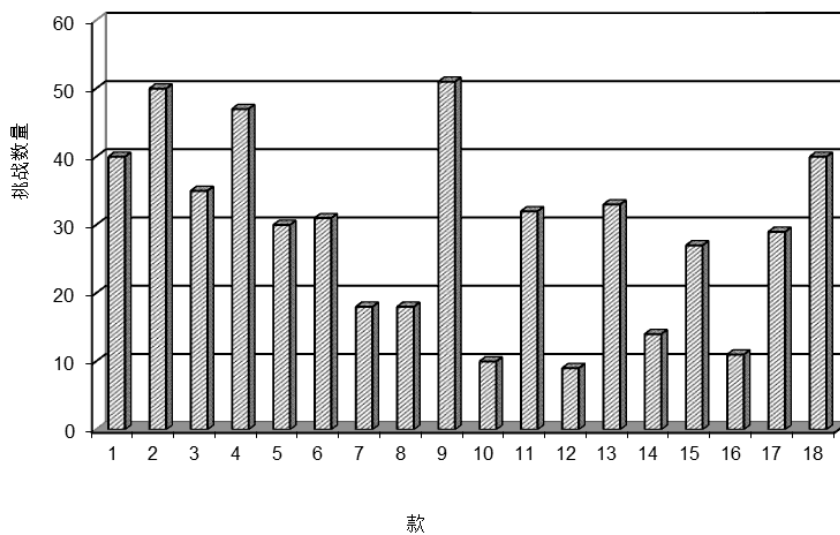


三、《公约》第四章实施情况

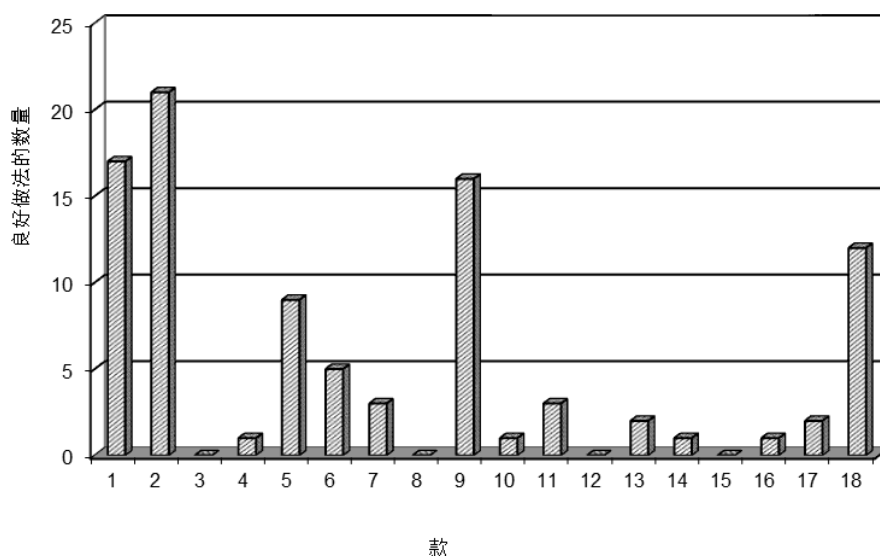
A. 引渡

6. 下文的图三和图四显示了第四十四条各项规定的实施方面的挑战 and 良好做法。

图三
按条款分列的《公约》第四十四条实施方面的挑战



图四
按条款分列的《公约》第四十四条实施方面的好做法



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。有时，其中两个或多个渊源可适用于引渡。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。根据一些国家的法规，在与外国订有协议或条约情况下方可引渡。其他国家则规定，在未订有双边或多边协议情况下适用法规，或者如果不以存在条约为给予引渡的条件，可依据互惠声明提供协助。不太常见的办法是，《反腐败公约》适用于基于《公约》的引渡请求，前提是满足两国公认犯罪要求。

8. 关于不具约束力的区域安排，目前样本中的国家提及了《英联邦内伦敦引渡办法》、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、《南方共同市场与相关国家（阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、巴拉圭和乌拉圭）引渡条约》、《多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国引渡协议》以及《阿根廷、多民族玻利维亚国、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭国际刑法条约》。

9. 在这个样本中，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剥夺自由至少一年的罪行。因此，在多数国家，所有腐败犯罪一般都是可引渡的；在一些国家，已建议其确保此类犯罪可以引渡。其他国家稍有不同，对引渡国民和非国民适用不同的最低限度。一些缔约国报告称本国引渡率低，其中两个国家指出，在过去五年，未收到任何引渡请求。

10. 一些国家在法律或条约中对可引渡罪行采用名单办法，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犯罪，则建议这些国家在新条约的可引渡罪行中列入《反腐败公约》涵盖的所有罪行，以确保依据《公约》适用条约，确保它们向现有条约添加罪行，或建议它们考虑采取最低限度办法。

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》第四十四条第四款所设想的那样。在特殊情况中，洗钱按照相关法律被视为包含在任何引渡条约中。一些缔约国确认，在成为《公约》缔约国之后订立新的引渡条约时已将《公约》涵盖的犯罪包含在可引渡罪中。

12. 多数缔约国根据国内法的明确规定或直接适用《公约》，将“从犯罪行”作为可引渡罪。

13. 据报告，大多数国家将两国公认犯罪视为准予引渡的一项标准条件。但一些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。其他缔约国直接适用《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。在当前样本中，四个国家对未将腐败犯罪全部定为刑事犯罪，因此，也对两国公认犯罪要求方面可能存在的问题，表示关切。

14. 大多数缔约国不会仅以犯罪涉及财税事项为由拒绝请求。仅一些国家明确指出涉及财税事项的犯罪也可以引渡。有一个国家的相关立法明确排除了准许引渡税务和征税、海关和外汇等相关问题罪行的可能，但当局阐明，如果此类罪行还涉及其他可引渡罪行（附带引渡），则不会拒绝引渡，因为相关规定将与该国在《公约》下的条约义务一并解读。只有少数国家未采取具体措施落实这一规定。在这类情形中，建议鼓励这些国家采取具体措施。

15. 对于涉及歧视问题的请求，多数缔约国不会准予引渡。大家认为，之所以这样，是因为禁止歧视的一般宪法条款，或者是因为引渡法、刑事诉讼法或引渡条约中有大意如此的具体规定。只有两个国家没有这一规定。

16. 在目前的样本中，除四个国家外，几乎所有缔约国都将犯有政治罪或政治动机作为拒绝引渡请求的理由之一。在缔约国提交的大多数引渡条约中，都没有载入政治罪的定义。在这类情形中，“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。多数国家不将腐败犯罪作为政治罪对待，但在另一些国家，已建议在这方面澄清法律，包括建议在立法中规定政治罪的定义，或监督这一例外情况的适用。

17. 在新完成的国别审议中，大多数国家在任何情况下都不会引渡其国民，或者只有在可适用的条约中明确规定时才可引渡。在一些国家，只有条约允许时才可引渡国民，前提是随后允许被寻求引渡者在本国服刑，或者如果被寻求引渡者同意。在其他国家，只有在同一区域内才可能引渡国民。不过，若干国家可引渡其国民。在目前的样本中，一个国家规定，如果请求国政府本质上独裁或形式不民主，则不可能引渡公民。

18. 如第四十四条第十一款规定的那样，在大多数缔约国，仅以国籍为由拒绝给予引渡将进行国内起诉。在一些国家，立法或《宪法》对“不引渡即起诉”

原则作了规定；在其他国家，则依据条约适用这一原则，或将其作为一般法律原则适用。是否满足两国共认犯罪是决定启动诉讼程序义务的考量因素之一。在目前的样本中，若干国家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》第四十四条实施实例

一个缔约国确认，未认为腐败犯罪是政治罪，这是因为条约中通常未对政治腐败犯罪作出定义。在区域一级，倡导一项强调第四十四条第四款原则的声明，即不应将腐败犯罪视为政治罪。

19. 若干缔约国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，以服请求国所判之刑（第四十四条第十二款）。其中一些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。

21. 许多缔约国未将《公约》作为引渡的依据。在可将《公约》作为法律依据的国家中，一个国家在至少两个引渡案件中将《公约》作为法律依据，但多数尚未以《公约》为依据，接受或发出请求。在目前样本中，有几个国家不要求条约依据，并在例外情形中适用了互惠原则。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则要求有条约依据。几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”。大多数缔约国已缔结了 10 至 100 项引渡条约。不过，一些缔约国报告称，尚未缔结任何双边条约或缔结的条约不超过 10 项。

22. 若干国家表示，它们正在谈判新的双边条约，以加强引渡的有效性。

23. 引渡程序的平均时间长度存在巨大差异，时间为 2 个月至 18 个月不等。一些国家的法律规定了时限，对羁押、起诉和诉讼程序整体规定了严格的时间限制。一个国家确认，目前正考虑进行改革，进一步加快这一程序。

24. 受审议缔约国约有一半规定了以被引渡者同意或与特定国家的优惠合作为基础的简化诉讼程序。在这类案例中，可向法官以口头或书面形式申请撤销引渡和同意移交，申请为最终申请，不可撤回。一些欧洲联盟成员国提及，执行欧洲逮捕令的引渡请求可在三个月内结案，而不属于欧洲联盟的国家提出的请求则需要将近一年办理。申根协定国提供的数字与之相似。北欧逮捕令规定了简化程序，以同意为基础在 3 日内完成，所有其他案件则在 3 周内完成。

25. 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”。关于正当程序保障，几乎没有差异。大多数国家认为，如果在地方框架的任何部分提供了此类保障，只要其可适用于引渡程序，即被认为足够。一些国家的引渡法也有相关规定。发现在对引渡决定提出上诉的权利方面有很大差异。一些国家规定了这种权利，而许多其他国家没有规定这种权利。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，确保被寻求引渡人到庭。

26. 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，少数几个国家在这两方面都没有任何相关条例。

27. 目前样本中只有几个国家提供了引渡案件的统计数字，一些国家援引了案件实例。这证实了以前的趋势，即多数国家没有关于腐败犯罪引渡的具体统计数字。有几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

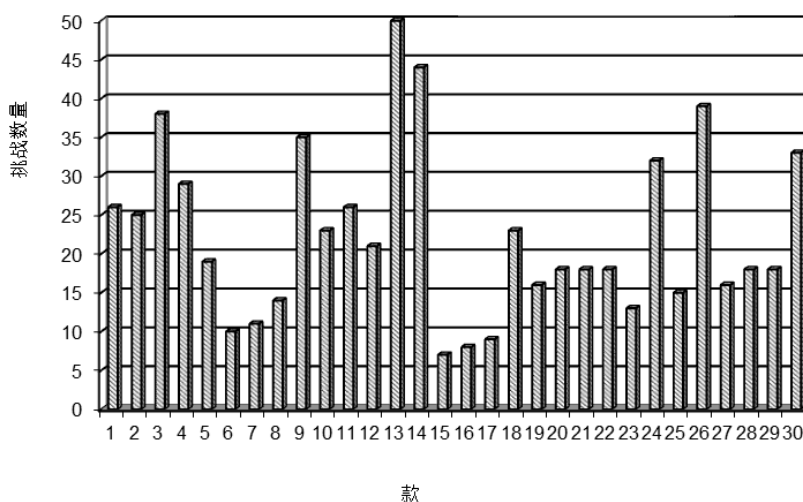
28. 多数缔约国在双边和区域协定中对被判刑人的移管规定了一个法律框架。有些国家已颁布囚犯移管法或在其他法律中作了规定。在早先的报告中，发现关于这一事项的条约数量差别很大，一些国家订立了多达 28 项双边协议。目前样本中的国家只有 1 到 10 项双边协议。有二个国家尚未订立任何此类协议。在区域协议中，提及了《关于在国外服刑的问题的美洲公约》、《欧盟理事会被判刑人员移管公约》和《英联邦成员国间移交既决罪犯计划》。一些国家也可能在没有条约的情况下将被判刑人员移交：基本未提供这方面的统计数字，但若干国家报告载有案件实例。

C. 司法协助

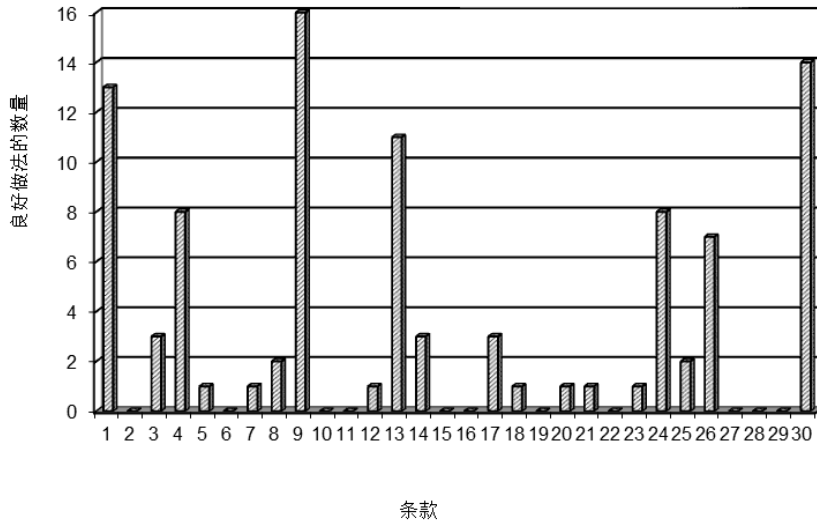
29. 下文的图五和图六显示了第四十六条各项规定实施方面的挑战和良好做法。

图五

按条款分列的《公约》第四十六条实施方面的挑战



图六
按条款分列的《公约》第四十六条实施方面的好做法



30. 与以往的专题报告相比，第四十六条实施方面的异同之处的趋势大体保持不变。在目前的样本中，46 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。在许多情况下，由于缺乏相关数据和案件实例，很难评估缔约国落实第四十六条的成效。

31. 大多数国家不要求司法协助需条约依据，但可根据互惠原则给予协助。在目前的样本中，6 个缔约国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。只有少数几个国家要求只有互惠和有条约依据才可提供协助。一些国家可根据现有多边文书提供协助，在本国与请求国没有订立任何条约的情况下，可根据互惠原则适用国内立法。在目前的样本中，39 个缔约国确认，它们能够将《公约》作为提供司法协助的法律依据。

方框2

第四十六条第一款实施实例

一个国家没有限制将第四十六条专门适用于刑事事项国际合作，而是将其适用扩大到行政事项国际合作。

32. 在目前的样本中，32 个缔约国对涉及法人的被指控犯罪可准许给予司法协助。少数几个国家规定，在这方面只提供有限类型的协助。

33. 《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多次被视作良好做法。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。五个国家在国内立法中详细述及自发交流信息的权利，而许多其他国

家表示，它们在直接适用《公约》的基础上采用这一做法。

34. 在目前样本所含多数缔约国里，银行保密并未妨碍提供协助。但是，在一些国家，在提供银行文件原件时存在程序性问题。

35. 在 22 个缔约国，给予司法协助并不要求两国共认犯罪，但其中一些采用了灵活办法，允许在并非两国共认犯罪的情况下提供某些类型的援助。

36. 在两个国家，检察总长可以酌处放弃两国共认犯罪要求。在另一个国家中，两国共认犯罪要求只适用于依据互惠原则提出的请求。只有一个国家报告说，作为惯例要求两国共认犯罪，不过在不构成两国共认犯罪的情况中，可依据《公约》给予司法协助。对若干国家而言，涉及胁迫措施的司法协助请求需遵守两国共认犯罪原则，而在不构成两国共认犯罪情况下也可以采取胁迫性措施。

37. 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，许多国家直接适用《公约》第四十六条第十至十二款的规定。在当前的样本中，14 个国家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的程序要求和保护措施。

38. 中央机关继续在请求国和被请求国之间的合作中发挥着关键作用。总体而言，中央机关负责向对应方提供最新准则、联络信息和后续程序。最常指定的中央机关是司法部，其次是总检察长办公室。在一个国家中，已建立特别委员会，负责执行司法协助请求。在另一个国家中，国家反腐败局被指定为依据《公约》处理司法协助请求的中央机关。在一个国家中，司法部和国家反腐败局被赋予中央机关的职能。在少数几个国家里，总检察长办公室被指定为负责审前申请的中央机关，在审判期间和执行法院判决时，司法部是负责司法协助请求的中央机关。不过，在当前的样本中，只有 28 个国家向秘书长通报了其负责司法协助事宜的指定中央机关。

39. 关于提交司法协助请求的渠道，大多数缔约国允许中央机关之间直接沟通，而一些国家要求使用外交渠道。有 23 个国家表示它们能够通过国际刑事警察组织（刑警组织）受理紧急请求。

40. 关于司法协助请求的语文和格式，大多数缔约国要求合作请求附有被请求国正式语文译本。一些国家同意接收英文请求，另一些缔约国只接受以被请求国正式语文、英文或联合国另一种官方语文提交的请求。

方框3

第四十六条第十四款（语文）实施实例

在一个国家，通常接受以本国语文提交的请求，在例外情况中可接受以英文提交的请求。

一个国家报告说，接受以英文、法文和邻国正式语文提交的请求。

41. 一般来说，各国仅接受以书面形式提交的请求。不过，在目前的样本中，19 个缔约国会接受后经书面确认的口头请求。许多国家确认也会接受以电子方式提交的请求。
42. 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。不过，一些国家报告称，它们只能依据国内法规定的程序执行请求。
43. 有 19 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人得到保护。一些国家表示，国内立法禁止使用视频会议听取证词。三个国家报告称，在请求司法协助的背景下，如接到请求，可使用视频会议，但在国内审判中不接受视频会议提供的证据。在两个国家，国内立法明确禁止通过视频会议听取证人证词。
44. 绝大多数国家的国内法、条约或直接适用《公约》确保了尊重特殊性规则（即使用资料和证据仅用于请求中所述的调查或诉讼程序）和请求的保密性。
45. 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或任择理由，并尽量限制法定理由的数量。
46. 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。尽管如此，还向一些国家提出具体建议，建议将此类规定纳入其本国立法。

方框4

《公约》第四十六条第二十二款实施实例

一国通常会拒绝涉及财务事项的请求，但这一原则不适用于依据《公约》提交的请求。

47. 在大多数国家，国内法律或准则似乎并未提及及时执行司法协助请求并对最新情况作出回应，但在实践中似乎普遍执行了这一规定。
48. 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。请求应答所需的时间平均不超过 6 个月，所需的最长时间为一年。鉴于许多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、涉及有可能隐藏或销毁证据的案件，或者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时注明紧急的请求。所涉法律制度的相似之处对迅速处理请求有积极的影响。
49. 多数国家没有有关在拒绝或推迟执行请求之前协商行为的具体立法，一些国家可能通过直接适用《公约》进行这种协商。其他国家还可作为惯例进行此种协商。
50. 绝大多数国家的国内立法或条约述及了证人的安全保障，但实际上并非总

是适用这些规定。在一些国家，已建议根据《公约》修订关于在多长时间后停止安全保障的相关立法。

51. 一般规则是，执行司法协助请求的一般费用由被请求国承担，特殊费用则可能另作其他安排。有时是具体案件具体安排。司法协助条约、法律和一些网络规定，对被请求国承担特殊费用的情况进行协商。

方框5

《公约》第四十六条第二十八款实施实例

一个国家承担执行司法协助请求的一般费用，但不承担将证人传唤到请求国领土的相关费用。

一个国家报告承担提供协助的费用，即使费用非常高（如，司法费）。

52. 关于向请求缔约国提供政府记录、文件或资料副本，多数国家表示会提供可以向公众公开的文件。一些缔约国报告称，其司法协助条约对政府机构的记录作了特殊规定。发现在获得信息和将信息提供给请求国的途径和方式上存在差异。一个国家规定，如果请求国保证尊重保密性原则，则可向请求国提供保密信息。另一个国家报告称，要提供不向公众开放的信息，需提供法院命令。

方框6

《公约》第四十六条第二十九款实施实例

一个国家规定，不向公众开放且由公共机关掌握的信息，如果根据其国内法可转递给本国的另一个公共当局，就可提供给请求国。

53. 发现同前几次专题报告中一样，一些国家难以提供统计数据或实例说明在实践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。

54. 目前样本中的各国批准的双边条约和区域条约的数量从 0 到 48 项条约不等。在立法和实践层面仍存在挑战。关于这一点，通常都报告称，利用《公约》作为法律援助的依据和直接适用其自我执行的规定是良好做法。

D. 刑事诉讼的移交

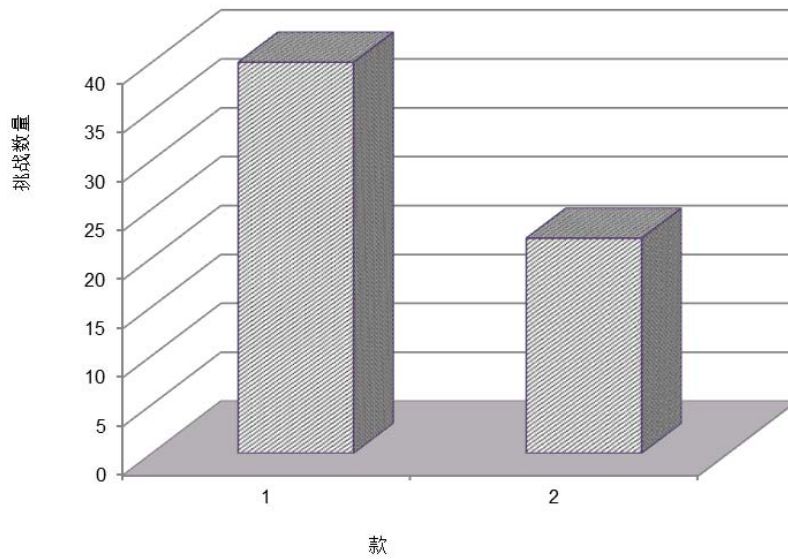
55. 大多数缔约国指出，其法律制度并不包含任何规范国际刑事诉讼移交的条文。其他国家的立法有这方面的具体规定或在双边或多边条约规定可以移交诉讼。一些国家提及，《欧洲刑事事项诉讼程序转移公约》是便利国家之间移交诉讼程序的重要工具。

E. 执法合作

56. 下文的图七和图八显示了第四十八条各项规定实施方面的挑战和良好做法的数量。

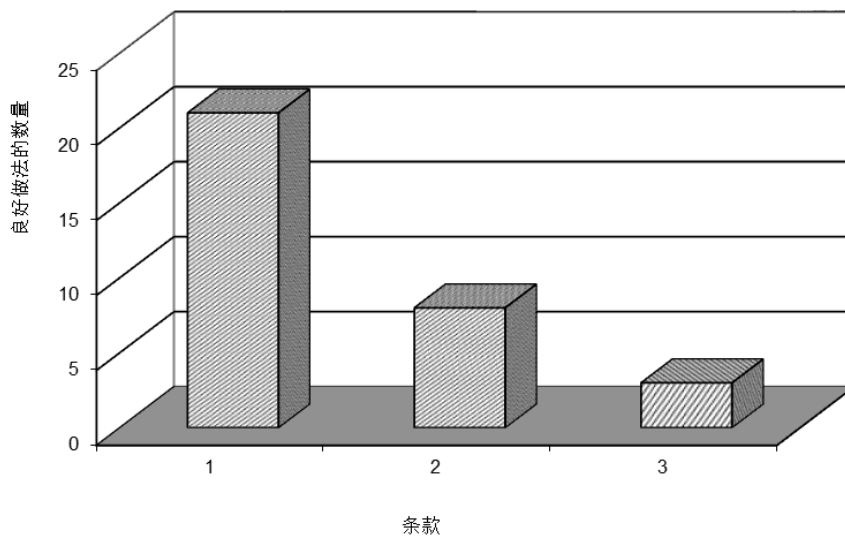
图七

按条款分列的《公约》第四十八条实施方面的挑战



图八

按条款分列的《公约》第四十八条实施方面的好做法



57. 执法合作不一定依据国内立法，通常是依据协议，通过网络安排或按个案或特例处理。在目前的样本中，一些执法机构订立了备忘录或服务层面的协议。大多数金融情报机构要么隶属于金融情报室埃格蒙特小组，要么申请加入金融情报室埃格蒙特小组，所有金融情报机构均使用刑警组织。一些国家订立了双边协议，而其他国家的执法合作以其司法协助条约为依据。尽管一些缔约国可使用《公约》作为执法合作的法律依据，但许多国家没有这样做。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、加勒比共同体及其情报委员会、联合区域通信中心、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、波罗的海地区打击跨国有组织犯罪工作队、COMIFROM 集团（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。一些国家积极参与亚洲和太平洋资产追回问题机构间网络、申根信息系统、警务合作局（包括一些申根国家）和太平洋岛屿协会金融情报机构的工作。

58. 一些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。

59. 三分之一的缔约国报告称已向其他国家或国际组织派驻警方或检察院的联络员，在目前样本中，6个国家已在若干国家派驻了法律参赞和警察专员。

方框7

为实施《公约》第四十九所作的立法和其他体制安排

一个缔约国的具体立法规定可与外国建立联合侦查组。还拟定了关于交换证据和共享法医证据的协议以便促进合作。此外，印发了关于警察和检察机关开展双边合作的指导手册，以精简合作。

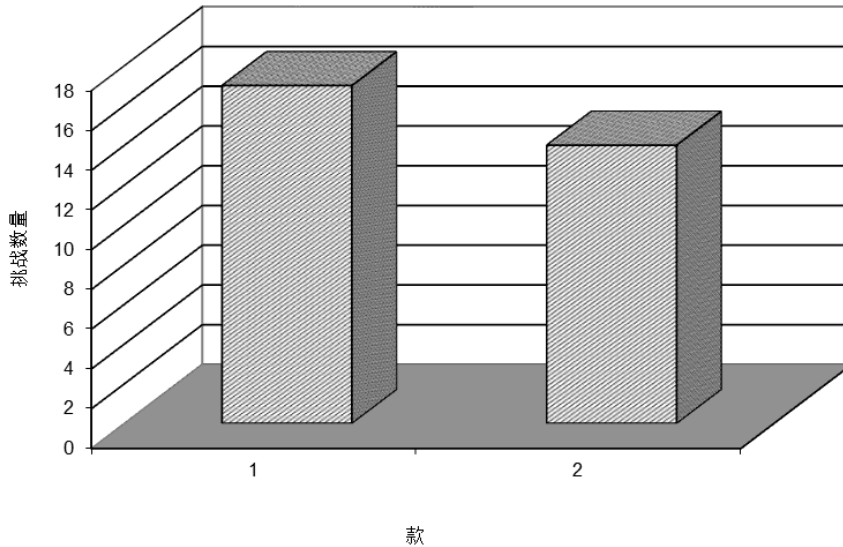
F. 联合侦查

60. 约有一半缔约国在国内法中载入相关规定，通过协议，或可直接适用《公约》规定，以开展联合侦查。其他国家可在个案基础上进行联合侦查，其中几个国家有开展腐败犯罪联合侦查的经验。一些国家提及它们在腐败侦查方面没有此类经验。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侦查组。

G. 特殊侦查手段

61. 下文图九显示了第五十条实施方面的挑战数量。

图九
按条款分列的《公约》第五十条实施方面的挑战



62. 在当前样本中，多数国家的法律对特殊侦查手段进行了规定，但详情不同。一些国家有关于使用这些手段的综合规定，另一些国家则仅涵盖某些几个方面。许多国家作为惯例允许使用特殊侦查手段。本样本的许多缔约国只授权对特定的刑事犯罪使用这些手段。一些国家只有为数有限几种特殊侦查手段。在少数国家中，仅允许一些执法机构使用特殊侦查手段，在所有情形下，这些并不包括授权调查腐败犯罪的机构。

63. 一些国家要求缔结关于使用这些手段的国际协定或安排。其他国家则规定，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。

64. 据报告，缺乏资源和技术能力，缺乏意识，机构间合作方面存在问题往往阻碍成功使用特殊侦查手段。

65. 通常建议制定立法，述及特殊侦查手段和由此获得的证据的可采性，并订立更多协议，以在国际合作中更多地采用特殊侦查手段。