



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
25 March 2013
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第四届会议

2013年5月27日至31日，维也纳

临时议程*项目2

审议《联合国反腐败公约》的实施情况

《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）的区域实施情况

秘书处编写的报告

提要

本报告载有对《联合国反腐败公约》第三章（定罪与执法）和第四章（国际合作）实施情况专题报告（CAC/COSP/IRG/2013/6-9）的补充信息。

* CAC/COSP/IRG/2013/1。



一. 导言和报告的范围及结构

1. 在第 3/1 号决议中，缔约国会议通过了“审议机制”的职权范围（载于该决议附件），以及政府专家和秘书处对缔约国进行审议的指导方针草案和缔约国审议报告的蓝图草案（载于第 3/1 号决议附件的附录），2010 年 6 月 28 日至 7 月 2 日在维也纳举行的实施情况审议组第一届会议对指导方针和蓝图草案作了最后审定。
2. 按照“审议机制”职权范围第 35 和 44 段，编写实施情况专题报告是为了汇集国别审议报告所载关于成功事例、良好做法、挑战、意见和技术援助需要等最为常见和相关的信息，并按专题分类，以便提交实施情况审议组，作为其分析工作的依据。
3. 本报告载有对载于 CAC/COSP/IRG/2013/6-9 号文件中的《公约》第三章（定罪与执法）和第四章（国际合作）实施情况专题报告，特别是有关第四章国际合作选定条款实施情况的补充信息。
4. 本区域报告所依据的是“审议机制”第一周期第一和第二年受审议的三十四国国别审议报告所载的资料，这些审议情况报告在起草本报告时已经完成或接近完成。¹对收到的有关指定司法协助中央机关（下文，第二.B.一部分）的通知的分析所依据的是《公约》缔约国根据《公约》第 46 条第 13 款致联合国秘书长的正式通知。

二. 按区域分析第四章（国际合作）选定条款的实施情况

5. 根据对可用信息的评估，最初按区域从实施情况专题报告中挑选了两个专题进行深入分析：有关引渡和司法协助的国际合作法律依据（《公约》第 44 条第 5-7 款和第 46 条第 1 和第 7 款）和司法协助中央机关的指定和作用（《公约》第 46 条第 13 款）。随着更多的审议结束和更多的数据可以利用，更多的专题将被纳入区域报告。
6. 用于此次区域分析的 34 份报告抽样包括 6 个非洲国家、10 个亚太国家、9 个东欧国家、2 个拉丁美洲和加勒比国家，以及 7 个西欧及其他地区国家。
7. 继国家分布之后，抽样在报告时在所代表的法律体系方面也是不平衡的。不考虑区域和历史差别的话，抽样大致包括了 23 个大陆法系国家、9 个普通法系国家和 2 个混合体系国家。因此，本文件指出的趋势代表的是最初观察结果，今后几年随着更平衡的国别报告抽样可以利用，观察结果可能会有所改变。

¹ 目前的数据以截至 2013 年 3 月 4 日的国别审议为根据。

A. 第 44 条第 5-7 款和第 46 条第 1 和第 7 款：国际合作法律依据的实施情况

8. 《公约》第 44 条解决了违反《公约》罪行引渡的法律依据问题，包含一些规定以确保违反《公约》罪行可以引渡。根据第 4 款，要求所有缔约国，除其他之外，把违反《公约》罪行看作是包含在缔约国之间引渡条约之中的。实际上，这意味着《公约》可以与任何双边或区域引渡条约结合起来使用，以便对违反《公约》罪行进行引渡。根据第 5 款和第 6 款(a)项，以订有条约作为引渡条件的缔约国可以把《公约》视作对违反《公约》罪行进行引渡的法律依据，要求这些缔约国在批准或加入时通知联合国秘书长。要求那些没有以订有条约作为引渡条件的缔约国，根据第 7 款，承认违反《公约》罪行在它们之间是可以引渡的。

9. 虽然关于司法协助的《公约》第 46 条没有包含同样的规定或要求，但一些国别报告讨论了司法协助的法律依据，尤其是关于需要条约依据和使用《公约》作为司法协助的法律依据问题。而且，各国提到了载于第 46 条第 9 至 29 款中的“小条约”。第 7 款预见到这些规定将适用于缔约国在不受司法协助条约约束的情况下根据第 46 条提出的请求，而且缔约国被强烈鼓励同意适用这些条款，以代替两个缔约国之间双边条约的这些规定。

1. 对国际合作条约依据的要求

(a) 引渡

10. 34 个国家中只有 9 个国家以订有条约作为引渡条件。

11. 至于是否需要有条约依据，在报告时还看不出任何区域性趋势。需要有条约依据的 9 个国家包括 2 个非洲国家、3 个东欧国家、3 个亚太国家和 1 个西欧及其他地区国家。由于欧盟以订有条约作为引渡的条件，所有那些作为欧盟成员国的国家对于欧盟以外国家的请求，一般来说只能这样做；在欧盟内，适用《欧洲逮捕令框架决定》，不需要条约依据。在现有抽样中，没有拉丁美洲和加勒比国家要求有条约依据。在三个以订有条约作为引渡条件的东欧国家中，有一个国家表示，在最终确定国别报告时，正在审议一项允许以相互对等为基础进行引渡的法律草案。还有一个亚太地区的缔约国表示，虽然总的说来该国要求订有引渡条约，但政府可以决定对于未订有条约国家通过《政府公报》通知的引渡，《引渡法案》是有效的。

12. 对于一般来说普通法系国家以订有条约为引渡条件的预判，通过目前的抽样未得到证实。在 9 个以订有条约为引渡条件的国家中，5 个国家属于大陆法系，3 个国家实行普通法系，一个实行混合体系。通过增加抽样国家的数量，特别是在普通法系国家方面，这种分布是否会继续得到证实，还有待进一步观察。

13. 在未以订有条约作为引渡条件的国家中，一些国家，主要是东欧和拉丁美洲及加勒比实行大陆法系的国家表示，它们在相互对等原则基础上提供引渡。一些国家允许以个案安排为基础进行引渡，一个国家采用良好关系和国家利益

的标准，而其他国家在报告中没有提到在未订有条约的情况下所采用的具体条件。

(b) 司法协助

14. 与引渡形成对照的是，几乎所有缔约国在未订有条约的情况下都提供司法协助。到目前为止，在未订有条约情况下最常见的法律依据是相互对等原则，几乎半数的被审议国家都适用这一原则，包括各个区域的大陆法系国家、普通法系国家和实行混合体系的国家。一个国家表示相互对等原则使用得非常频繁，适用的其他依据还包括国家礼让、良好关系，或基于个案的安排。

15. 只有一个国家表示，实际上，该国一直要求订有司法协助条约。尽管如此，该国没有对引渡要求有条约依据，因此，对司法协助比对引渡适用了更加严格的标准。一些国家报告说，它们在这个问题上还没有一个明确的定位。

2. 《反腐败公约》作为法律依据以及在国际合作请求中直接适用《公约》

(a) 引渡

16. 对于以订有条约作为引渡条件的国家来说，了解《公约》能否被用作引渡的法律依据是非常重要的。这些国家还受到第 44 条第 6 款提出的通知规定的约束。在 9 个表示需要有引渡条约依据的国家中，5 个缔约国把《公约》作为引渡合作的法律依据，来自 3 个区域的这 5 个国家包括 3 个大陆法系国家、一个普通法系国家和一个混合体系国家。两个缔约国报告说，它们没有把《公约》作为引渡的法律依据（来自不同区域的一个普通法系国家和一个大陆法系国家）。这 7 个国家除了一个国家以外都已向秘书长通知了它们的决定。其余两个国家（来自不同区域的一个普通法系国家和一个大陆法系国家），正在进行有关《公约》能否被作为引渡法律依据的讨论。

17. 虽然《公约》没有专门提到未在这方面要求条约依据的国家，但许多这样的国家都认为，报告它们是否接受《公约》作为引渡的法律依据是有意义的。25 个没有要求条约依据的国家中有 17 个国家表示，它们可以把《公约》作为引渡的法律依据。这些国家中只有 5 个国家相应地通知了秘书长，而其他国家表示，第 6 款中的通知规定不适用于它们。这些国家中有两个国家表示，只有在适用《公约》时相互对等原则得到保证的情况下，它们才接受《公约》作为法律依据。一个国家表示，《公约》不能作为引渡的法律依据。有两个国家对《公约》是否能作为法律依据还没有作出决定。5 个不要求有条约依据的国家认为，《公约》是否能作为法律依据的问题对它们来说没有意义。

18. 虽然大多数国家表示，它们可以把《公约》用作引渡的法律依据，但这似乎并没有在实践中经常发生。其中一个国家表示，虽然它可以把《公约》作为引渡的法律依据，但由于没有要求有条约依据，所以实际上它是根据个案情况决定是否合作的。一些国家表示，在诉诸多边条约之前，一般先适用双边引渡条约。一个东欧国家指出，虽然它还没有把《公约》用作法律依据，但它已经

把《联合国打击跨国有组织犯罪公约》用作引渡的法律依据。在一个亚洲国家，虽然可以把《公约》看作引渡的法律依据，并且也这样通知了秘书长，但似乎对在未诉诸于引渡条约情况下使用《公约》可能性的认识非常有限。这个国家的政府就使用《公约》作为引渡法律依据的问题进行了初期培训。在一个可以把《公约》用作法律依据的非洲国家，提出的建议是缔约国在实践中使用《公约》，以便解决该国签订的引渡条约数量太少所带来的挑战。

(b) 司法协助

19. 在司法协助方面，情况有所不同。虽然只有一个国家要求有司法协助的条约依据，但约 20 个国家表示，它们可以把《公约》用作司法协助的法律依据。这些国家来自各个区域和各个法系，包括表示需要有司法协助条约依据的国家。许多报告未载有这个问题的任何信息。只有一个亚洲国家表示，由于它认为《公约》所有规定都是非自动执行的，所以该国不能把《公约》用作法律依据，而来自同一区域的另一个国家则收到建议，对使用《公约》第 46 条作为司法协助法律依据的可能性进行审查。

20. 实际上，把《公约》用作司法协助的法律依据似乎已成为众所周知的做法。5 个国家报告说，它们已提出和/或收到基于《公约》的请求。这些国家包括 1 个东欧国家、1 个非洲国家和 3 个西欧及其他地区国家。一个已收到基于《公约》请求的东欧国家表示，这些请求是在“阿拉伯之春”的背景下提出来的。一个来自西欧及其他地区的国家也表示，收到的基于《公约》的请求来自于欧洲以外。一个国家表示，自从批准《公约》以来，它已接到 4 个不同国家根据《公约》提出的 6 项司法协助请求，这些国家都是与其没有双边司法协助条约的国家。因此，似乎《公约》是在不受双边司法协助条约约束或者与对方之前没有过合作的国家之间使用的。在这种情况下，《公约》实现了它的一个主要功能：提供一个促进没有双边条约情况下的国际合作或缩小法律系统之间差异的框架。

21. 第 46 条提供司法协助框架的作用在第 46 条第 7 款专门作了解释，该款要求各国在没有双边条约约束各方的情况下，直接适用载于第 9 至 29 款的“小条约”，鼓励它们以与现有司法协助条约互补的方式应用这些规定。第 9 至 29 款适用于把《公约》作为法律依据而提出来的请求。但是，有关上述请求的报告并未明确触及这个问题。而且，第 46 条第 7 款的意义还不只限于这些情况。当各国在诸如相互对等或个案安排等不同法律依据基础上合作时，它使得第 9 至 29 款的规定适用于司法协助请求。在这种情况下，第 9 至 29 款的适用就好像它们是一个双边条约。而且，当缔约国根据它们的司法协助条约进行合作时，如果它们同意的话，第 9 至 29 款提供了一个它们可以用来代替这些条约的框架。不到半数的国家明确确认，在这种情况下，它们可以把第 9 至 29 款适用于司法协助请求，这些国家包括来自各个区域的普通法系国家和大陆法系国家。两个国家表示，它们不能这样做。约半数的国别报告未载有这个问题的具体信息。通过迄今为止进行过的审议，未提出实践中应用这些规定的例子。

B. 关于司法协助中央机关的第 46 条第 13 款的实施情况

1. 指定中央机关

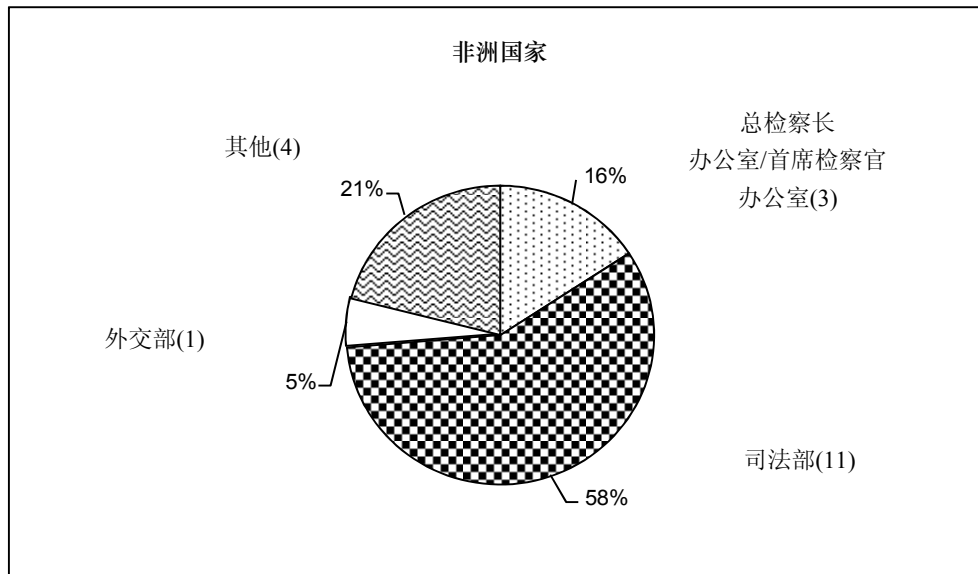
22. 下列分析是根据《联合国反腐败公约》缔约国依照《公约》第 46 条第 13 款呈送的正式通知进行的。收到的所有通知的目录清单可在下列网站上获取：
www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/directories-of-competent-national-authorities.html。

23. 102 个缔约国²已经正式通知秘书处它们负责接收司法协助请求的中央机关。其中包括 26 个亚太国家、23 个西欧及其他地区国家、18 个拉丁美洲及加勒比国家、18 个非洲国家和 17 个东欧国家。区域之间在所收到的通知的数量方面没有明显的差别。

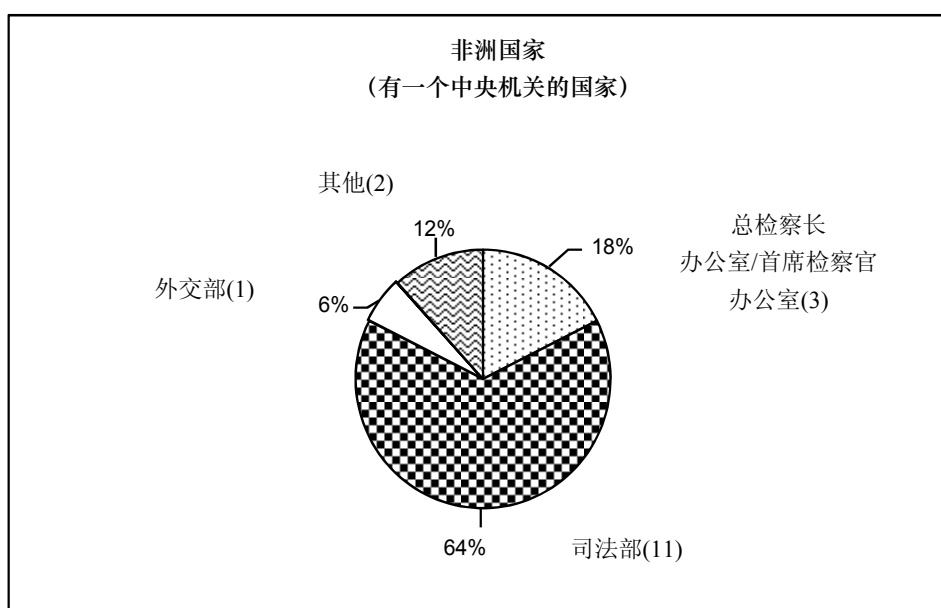
24. 半数缔约国指定司法部为中央机关，接下来是总检察长办公室。出于实行单独司法协助体系的特殊区域或领土的考虑，或者由于其他原因，一些缔约国利用了《公约》所预见的可能性，指定了一个以上的中央机关（关于所采用的标准的详细情况，请见 CAC/COSP/IRG/2013/9）。

(a) 非洲国家

25. 在已经通知秘书处它们指定的中央机关的 18 个非洲缔约国中，有 17 个国家只指定了一个中央机关，其中 58%是司法部。只有一个国家指定了两个。这远远低于 102 个缔约国的总平均值。



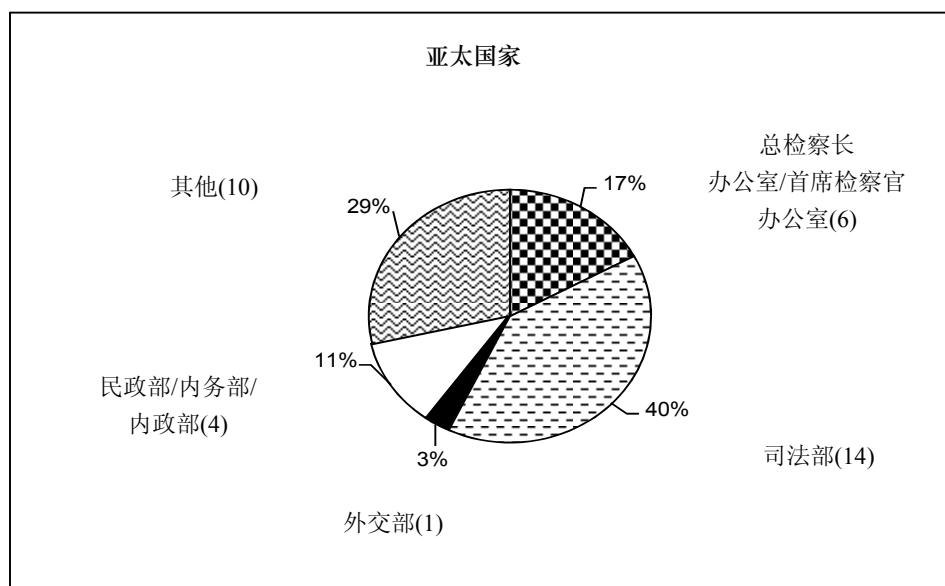
² 截至 2013 年 3 月 5 日。

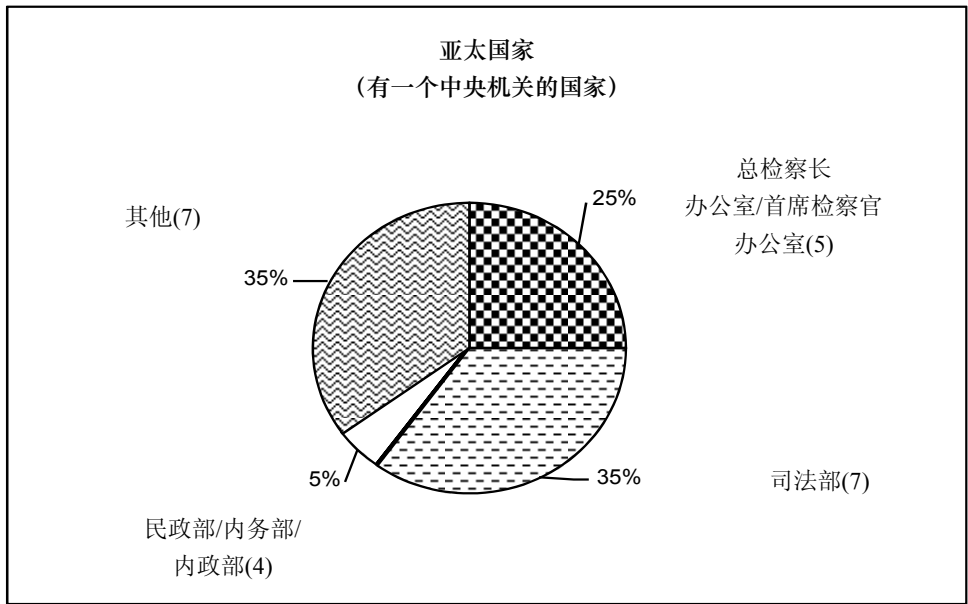


(b) 亚太国家

26. 在已经通知秘书处它们指定的中央机关的 26 个亚太缔约国中，有 20 个国家指定了一个中央机关，有 6 个国家指定了一个以上的中央机关。指定一个以上中央机关的缔约国比例高于总平均值近两倍。

27. 指定司法部的缔约国比例大大低于总平均值，而指定“其他部门”的比例大大高于总平均值。有一个国家仅指定外交部作为中央机关。

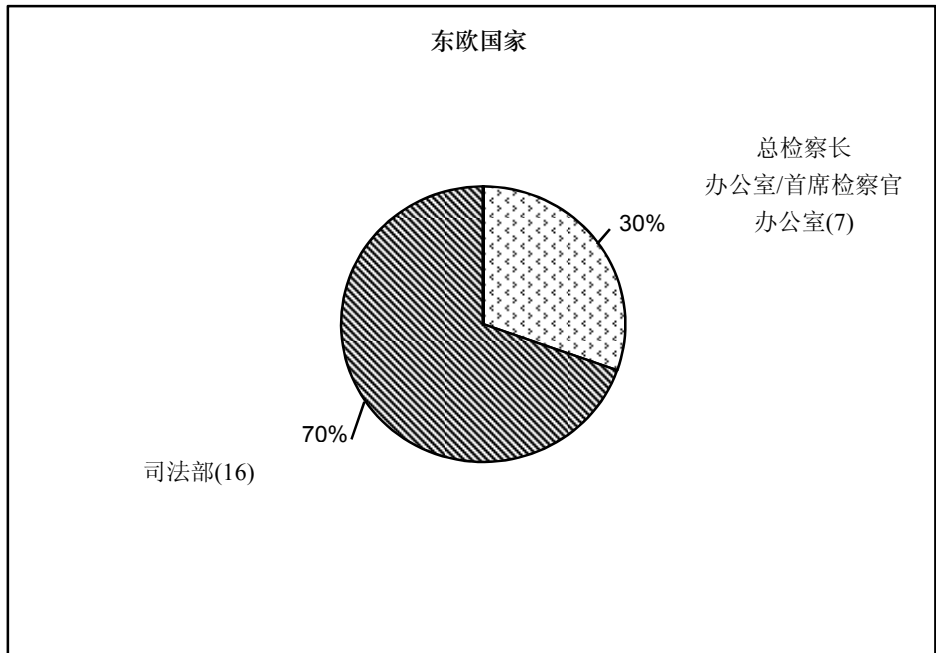


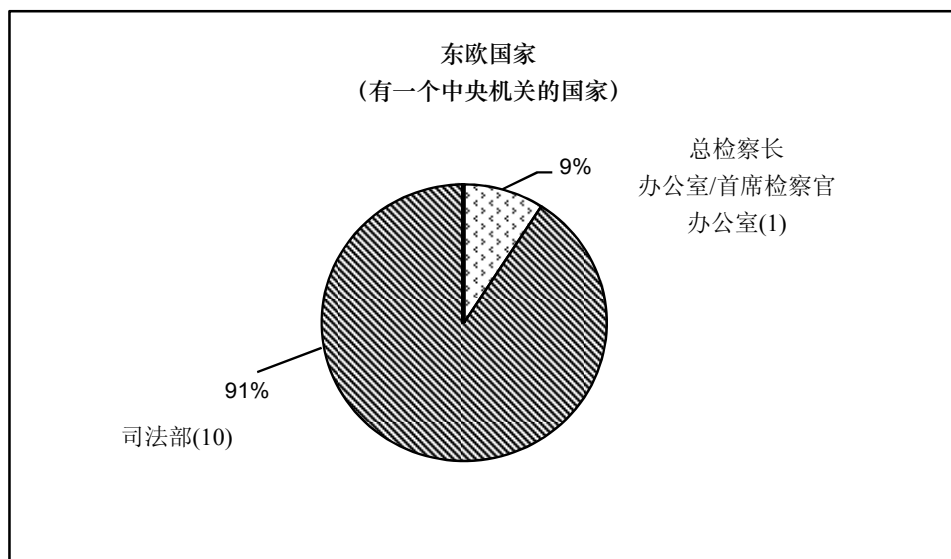


(c) 东欧国家

28. 在已经通知秘书处它们指定的中央机关的 17 个东欧缔约国中，有 11 个国家指定了一个中央机关，有 6 个国家指定了一个以上的中央机关。指定一个以上中央机关的缔约国比例是总平均值的三倍。

29. 该区域只有两类机构被指定为中央机关，即司法部和总检察长办公室，而且非常明显地偏爱前者，所占比例远远高于总平均值。



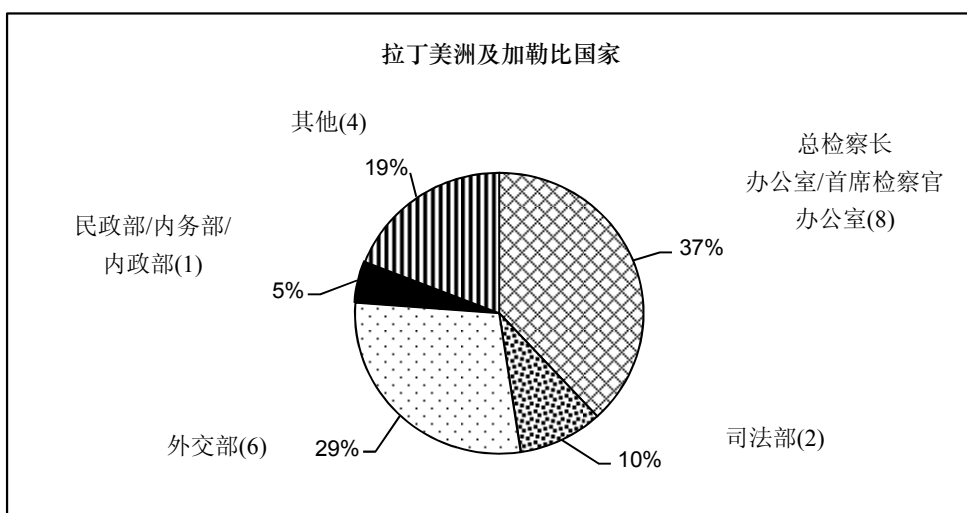


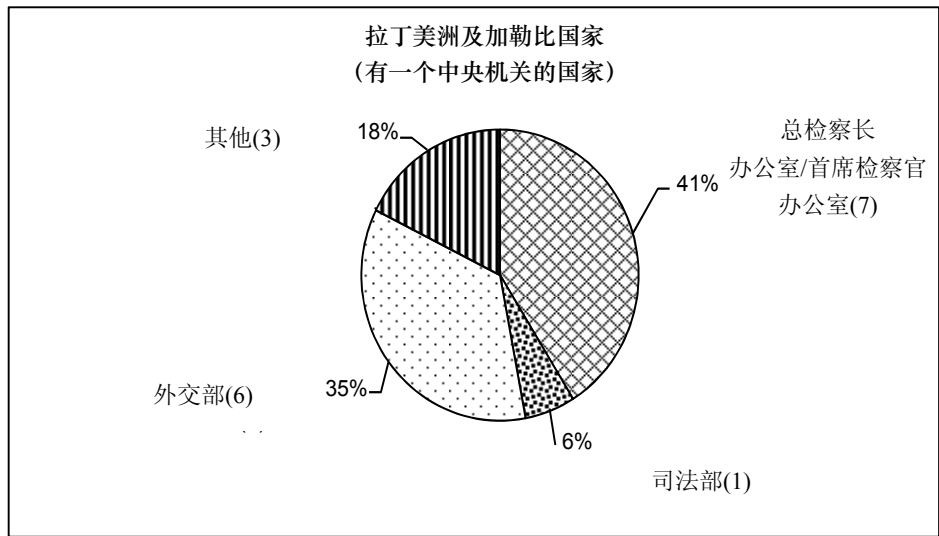
(d) 拉丁美洲及加勒比国家

30. 在已经通知秘书处它们指定的中央机关的 18 个拉丁美洲及加勒比缔约国中，有 17 个国家只指定了一个中央机关，只有 1 个国家指定了两个。这大大低于总平均值。

31. 这是唯一一个没有把司法部指定为最常见的中央机关的区域，只有两个国家指定司法部为中央机关（有一个国家同时还指定了另一个中央机关）。

32. 在该区域，检察长办公室是最经常被指定为中央机关的机构，其次是外交部。拉丁美洲及加勒比是唯一指定外交部的数量达到如此多的区域。所有其他区域中，只有两个国家指定外交部作为中央机关（一个是非洲国家，一个是亚太国家，它们是连同另一个机构一起被指定的）。





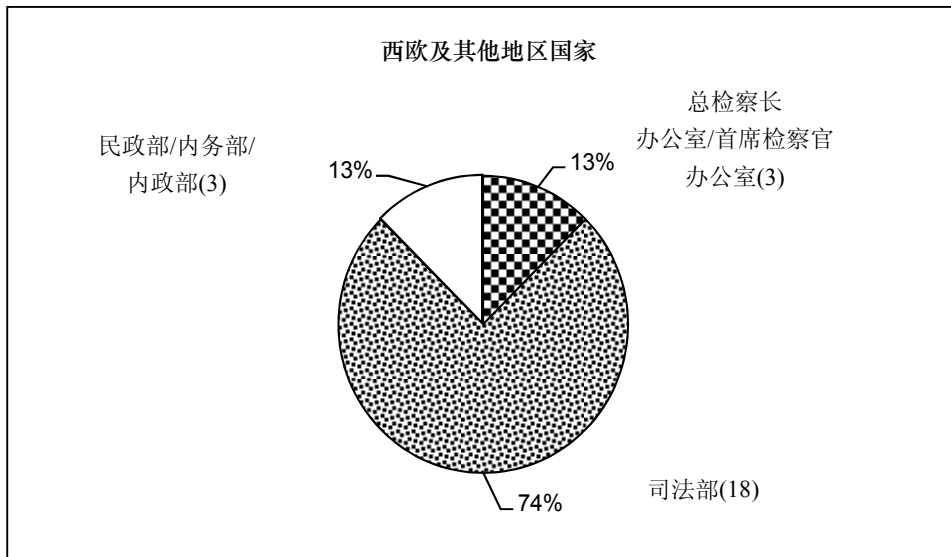
(e) 西欧及其他地区国家

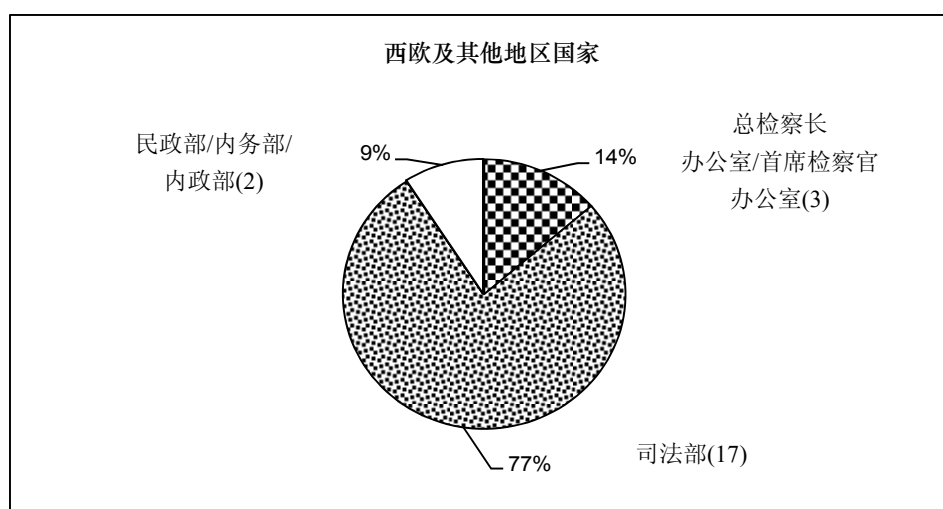
33. 在已经通知秘书处它们指定的中央机关的 23 个西欧及其他地区缔约国中，有 22 个国家只指定了一个中央机关，只有 1 个国家决定指定两个，这大大低于总平均值。

34. 绝大多数国家选择司法部作为中央机关，其比例远远高于总平均值。

35. 总检察长办公室和内政部各占该区域中央机关的 13%。如果只计算仅指定一个中央机关的缔约国，该区域只有 9% 的国家指定了内政部。但这仍然高于 3% 的总平均值。

36. 没有西欧及其他地区国家指定外交部或“其他”类机构作为中央机关。





2. 中央机关依照《反腐败公约》第46条第13款在促进司法协助方面的作用和职能

37. 根据 34 份国别报告对有关中央机关信息，特别是有关《公约》第 46 条第 13 款实施情况信息所做的分析，不仅提供了有关指定中央机关的信息，而且还提供了有关它们的作用和职能，以及它们与一些区域建立的司法合作网的关系的信息。

38. 虽然一些政府机构通常会卷入司法协助过程，但有一个中央机关会大大促进缔约国之间的沟通，因为这样能确保请求迅速被送达主管机关。中央机关的实际角色和责任在国家之间有所不同。程序、法律体系以及请求可接受性的条件在国家之间也有差异。

39. 按区域对不同的适用情况加以研究将有助于确定使中央机关能改进机制从而促进司法协助和减少程序延误的良好做法。

40. 对中央机关的结构和作用给予了特别关注。一些国家赋予其中央机关一种正式角色，在该角色中，它只负责接收和发出司法协助请求，而其他的中央机关负责执行请求、在国家机构间进行实质性协调或对请求采取后续行动。这些不同的角色也对中央机关与其外国对应机关的沟通，以及对它们参与那些可以帮助加快司法协助进程的区域或国际合作网产生了影响。

(a) 非洲国家

41. 如上所述，大多数国家指定司法部作为负责接收和传递司法协助请求的中央机关。在请求的实际执行以及被指定中央机关的实质性授权上有一些不同。有一个国家，在所有双边协议中阐明了中央机关的宗旨，即提高国际合作领域良好网络联系的重要性。虽然这个国家允许把司法协助请求和有关信函送交给缔约国直接指定的中央机关，但它规定这些请求和信函也可以通过外交渠道传

递。在另一个国家，工作流程规定外交部将接收请求并把它转给指定的中央机关——司法部，司法部负责把请求送交总检察长。执行部门对是否执行该请求作出最终决定。

42. 一个国家指定司法与宪法发展局局长为中央机关，协助请求将被转给他。在依照关于司法协助事项的国内法律给予批准后，请求被转交给主管部门执行。该国对中央机关作用所作的界定是鼓励快速和适当地执行请求。

(b) 亚太国家

43. 一些缔约国确定，司法部是中央机关，并按照确定的程序和证据要求处理请求。该区域大多数国家不要求通过外交渠道把请求和相关通信发送给它们。

44. 应当注意到，东南亚国家联盟刑事事项司法协助条约对作为该条约缔约方的国家指定中央机关产生了影响。

45. 有一个国家在进行立法修订前先指定外交部为中央机关，法律修订案又指定总检察长办公室为负责各种形式国际合作的中央机关。该办公室的作用是把请求转交给司法部，由司法部决定是否受理。

46. 一个缔约国将廉政委员会作为处理腐败案件的中央机关。

47. 另一个缔约国根据请求的主题确定中央机关的分工：虽然司法部全面负责整个司法协助工作，但它也负责民事事项方面的国际合作。公安部被指定负责引渡和移交被判刑人员，检察长办公室负责刑事事项。

48. 在一些国家，总检察长是负责司法协助事项的中央机关。在其中一个国家，公诉署署长是执行总检察长根据国内法规定对刑事事项司法协助请求所作指示的人。总检察长接收外来的请求，发出司法协助请求，而不对请求进行任何实质性审查。

(c) 东欧国家

49. 在该区域多个政府部门被指定为中央机关。有一些国家指定的是司法部。在一个国家，实质性工作由法院来实际执行，国家检察长办公室负责提供国际法律援助。在另一个国家，司法部是指定的机关，并与外交部积极合作。在另一个司法部被指定为中央机关的国家，外来的请求由总检察长办公室（现在是司法部的一部分）处理，由该办公室决定负责执行的机关，并监督这些请求的执行进展。据报告，负责启动刑事诉讼程序或核查启动刑事诉讼程序的合法性和合理性的总检察长办公室主管官员要被立即告知收到的请求，通过数据库对请求的执行进展进行监督。

50. 一些缔约国指定一个以上的中央机关。其中一些根据案件的情形进行分工。司法部处理涉及法院的司法协助请求，而总检察长办公室则处理涉及审前调查机构的请求。另一个国家根据请求的主题确定分工：司法部作为中央机关

负责处理民事事项请求，包括刑事案件中民法方面的内容，而总检察长办公室负责处理围绕刑事事项的请求。

51. 一个国家规定，总检察长办公室是负责处理根据《公约》提出的外来请求的中央机关。与腐败有关的所有请求都由反腐败部门处理。虽然根据其他公约指定了其他机构，但根据有关刑事事项法律援助的国内立法，相关机构是司法部。总检察长办公室是负责调查和侦查搜索活动的部门，也是负责警察活动的部门。在司法部是中央机关的情况下，它把自己的作用限制在请求的正式方面和包罗万象的政策考虑上。

(d) 拉丁美洲及加勒比国家

52. 两个国家都指定外交部作为中央机关，并确定专门部门负责处理请求。这些部门被指定为这些国家作为缔约国大多数法律援助条约的中央机关，从而使它们能全面了解外来的和外发的请求，并找出该体系的薄弱环节。中央机关的权限仅限于一个正式角色，即把请求传递到负责部门和促进对请求的处理。

(e) 西欧及其他地区国家

53. 该区域的大多数国家都在司法部里指定了一个负责单位。中央机关直接从其他中央机关接收请求，并直接把请求发给其他中央机关。在一个国家，有三条提交请求的途径。请求可以从中央机关直接发送给另一个中央机关，或者必要时，通过外交部发送；或者，如果在适用条约中有规定，请求还可以直接由法院或者正在寻求帮助的检察或调查主管机关发送。在该国，中央机关的作用以正式方式加以界定，而司法部不考虑请求的实质内容，而是仅限于迅速将请求传递给主管执行请求的机关，除非当该国作为被请求国时，执行属于司法部的职权范围。

54. 一个国家表示，总检察署是负责刑事事项协助的中央机关，并且在双边司法协助条约中予以确定。该机关确保快速和适当地传递和执行外来的司法协助请求，在沟通手段（经由普通邮递、传真、电子邮件或通过外交或国际刑警组织渠道）方面显示出灵活性，使得外国能根据请求的紧迫性决定最合适的渠道。总检察长的网站提供有关联系方式和外国如何能在提供协助方面得到帮助的信息、与国内互助立法的链接，以及有关双边和多边条约的信息。该中央机关把外国的请求传送给适当的执法机关或公诉机关加以执行，鼓励迅速彻底地执行主管机关的要求。案件负责人对请求负责，一直到结束，并定期跟踪主管机关，了解每一项请求的执行情况，定期向外国提供最新情况。在该国是请求国的情况下，该机关的作用在于与外国中央机关保持联系，了解请求的进展情况。一旦请求已经发送，中央机关将与外国保持联系，以回答在执行该请求中可能出现的询问或在合理的时间期限内了解最新情况。

55. 一些中央机关参加了区域或国际网络和组织（诸如欧洲司法组织，欧洲司法网或 IberRed），以促进司法协助和以非正式方式加快进程。在通过区域或国际网络证实信息基础上，仍然有必要随后通过官方渠道使请求正式化。以这些

组织和网络为基础，司法机关（法院、检察院、预审法官等等）之间的直接通信联系是该区域一个惯常做法。

56. 在一个国家，首席检察官助理被专门指定负责与国家安全部门活动有关的事项。在紧急情况下，对于正式司法协助请求来说，鼓励与中央机关直接沟通，就像对非正式援助使用执法渠道一样。