



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
25 September 2013
Chinese
Original: English

第五届会议

2013年11月25日至29日，巴拿马城

临时议程*项目2和6

审议《联合国反腐败公约》的实施情况

国际合作

《联合国反腐败公约》第四章（国际合作）的实施情况 （第44和第45条的审议）

秘书处编写的专题报告

一. 报告的导言、范围及结构

1. 联合国反腐败公约缔约国会议第3/1号决议通过了《联合国反腐败公约》实施情况审议机制职权范围（载于该决议附件），以及关于政府专家和秘书处进行国别审议的指导方针草案和国别审议报告的蓝图草案。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。对相关技术援助需要的分析列入一份单独的文件（CAC/COSP/2013/5）中。
3. 本专题报告介绍审议机制第一周期第一、第二和第三年受审议缔约国《公约》第四章（国际合作）的实施情况。所依据的是截至2013年9月1日已经完成或接近完成的44个缔约国审议情况报告中所载的资料。

* CAC/COSP/2013/1。



4. 《公约》第四章实施情况专题报告载于两份文件中。本报告包含对第四章实施工作中的挑战和良好做法所作的一般评论以及主要与《公约》第 44 和 45 条有关的问题（方框 1-5 列举了实施实例）。第二份文件（CAC/COSP/2013/10）包含《公约》第 46-50 条的实施情况。

二. 关于《公约》第四章实施工作中的挑战和良好做法的一般评论

5. 按照实施情况审议组之前的要求，本报告分析了第四章实施工作中最主要的挑战和良好做法，按照《公约》各条的顺序编排。第 44 条（引渡）涵盖了许多细节，在讨论该条的实施情况时，对每一款作了进一步介绍。

6. 对 44 份国别报告中指出的最主要的挑战进行分析后发现，国际合作中的挑战不仅存在于立法层面，也存在于实践层面（见表 1）。缔约国应当继续努力按照《公约》颁布并适当审查和更新国际合作法律。鼓励缔约国批准相关的双边、次区域和区域文书，如有可能，直接适用《公约》。注意到挑战存在于法律制度不同的法域之间的合作、两国公认犯罪要求、判决的执行和特殊侦查手段等方面。在实践层面，一些国家表示，它们缺乏成功合作所需的现代工具、技术设备和人力资源。还提及了实现中央机关之间的快速信息交流和高效合作，以及国内机构间的协调和高效的案件管理。一些国家在联合侦查方面遇到了困难。普遍认为实行适当的统计数据编纂机制是一项挑战；而同时也认为，必须掌握这一信息，才能评估国际合作的效率和效力。

表 1

《公约》第四章实施工作中最主要的挑战

《公约》条款	所指出的实施工作中的挑战
引渡（第 44 条）	<ul style="list-style-type: none"> • 能力有限 • 缺乏机构间协调 • 法律制度的特殊性 • 缺乏具体的法律框架，或者需要进一步发展国内法律框架 • 需要将有关引渡案件的信息系统化并收集相关的统计数据 • 在引渡审理方面的技术能力和人力资源能力有限
两国公认犯罪 （第 44 条第 2 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 适用两国公认犯罪要求方面的困难 • 法律制度的特殊性和宪法制约
加快程序或简化证据要求 （第 44 条第 9 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 需要按照《公约》简化程序 • 缺乏工具确保加快程序 • 在采用更高效的引渡程序方面的困难 • 在被动引渡程序中难以缩减行政诉讼和司法诉讼
不引渡即起诉 （第 44 条第 11 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 需要改革立法以确保适用不引渡即起诉的原则
执行外国判决 （第 44 条第 13 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 需要制定关于执行请求国所作判决的立法

《公约》条款	所指出的实施工作中的挑战
协议或安排 (第 44 条第 18 款)	<ul style="list-style-type: none"> • 需要通过更多双边和多边协议并扩大现有协议的范围, 同时确保这些文书与《公约》一致 • 需要直接适用《公约》以提高引渡的效力
被判刑人的移管 (第 45 条)	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏协议和经验
司法协助 (第 46 条)	<ul style="list-style-type: none"> • 能力和资源有限 • 缺乏具体的立法 • 法律框架存在空白, 或现有的规范措施不足, 如在司法协助程序中不承认法人的刑事责任 • 需要改进案件管理系统, 以回应司法协助请求 • 需要进行双边和多边安排, 目的是提高司法协助程序的效力 • 在回应和提出司法协助请求时需要主管机关之间的机构间协调
司法协助的目的 (第 46 条第 3 款)	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏具体的立法 • 法律框架中的空白
刑事诉讼的移交 (第 47 条)	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏具体的立法、条约或判例
执法合作 (第 48 条第 1 和第 2 款)	<ul style="list-style-type: none"> • 在时间紧迫的案件中快速交换信息的实际困难 • 编纂统计数字方面的挑战 • 需要扩大现有协议的范围 • 缺乏关于共享信息的具体立法, 或缺乏关于执法合作的具体规则 • 主管机关之间建立有效的通信渠道方面的困难 • 需要在相关立法中规定主管机关有权与对应方订立协议
联合侦查 (第 49 条)	<ul style="list-style-type: none"> • 在进行反腐败联合侦查方面几乎没有经验 • 缺乏具体立法, 以及通过与其他执法机关的相关协议而产生的明确准则 • 需要制定双边或多边协议, 或扩大现有协议的范围
特殊侦查手段 (第 50 条)	<ul style="list-style-type: none"> • 需要制定立法, 同时考虑到各法律制度中的特殊性 • 缺乏机构间协调 • 能力有限 (技术资源有限) • 对最新的特殊侦查手段了解不多 • 人力资源和财务资源有限 • 关于司法机关和侦查机关使用特殊侦查手段的准则不明确

7. 在 44 份国别审议报告中强调的最主要的良好做法在很大程度上与挑战相对应 (见表 2)。为处理具体空白和挑战而提出的许多建议也可在最频繁提及的良好做法中找到。在立法层面, 这些做法包括诸如对两国公认犯罪采取的宽泛而灵活的办法、批准双边和区域条约, 以及将《公约》用作法律依据。在实践层面, 最频繁提及的良好做法似乎为所指出的许多挑战提供了可以借用的解决办

法。这些办法包括，使用各种渠道和工具进行非正式通信和人员交流的良好做法、国内机构间协调办法、成立委员会以及中央机关的案件管理系统。

表 2

《公约》第四章实施工作中最主要的良好做法

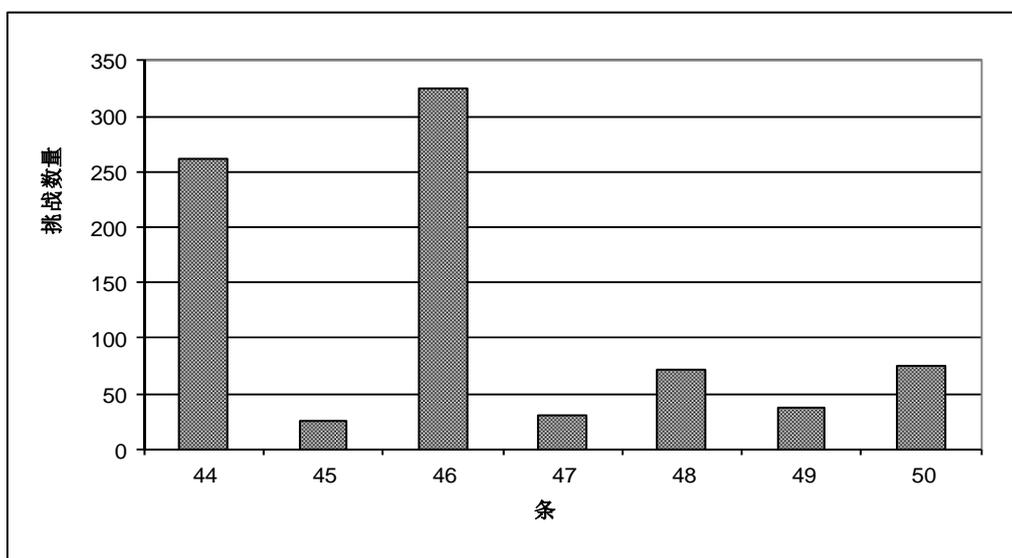
《公约》条款	所指出的实施工作中的良好做法
引渡（第 44 条第 1 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 作为政府关于如何使用《公约》作为引渡法律依据的举措的一部分，提供与《公约》有关的培训 • 在国内战略中特别列入关于国际合作的内容 • 对两国公认犯罪采取宽泛而灵活的办法 • 建立新的法律框架以加强国际合作 • 以条约和公约组成的网络为基础的引渡制度，以允许高效而主动地使用法规的坚实的国内法律框架为依托 • 从严格基于列表的条约转为主要基于最低处罚要求的协议 • 高效利用电子数据库跟踪收到的和发出的引渡请求，使办案警官能够监测请求的进度并确定适当的后续行动
加快程序或简化证据要求（第 44 条第 9 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 通过国际刑事警察组织（刑警组织）等渠道和电子通信加快引渡程序 • 一般执法机关和处理涉及复杂严重犯罪（包括腐败罪）案件的请求的专门机构处理大量请求的效率和能力 • 设立一个引渡问题委员会
协议或安排（第 44 条第 18 款和第 46 条第 30 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 关于引渡和司法协助以及打击腐败、洗钱和有组织犯罪的大量条约，其中载有关于刑事事项国际合作的条款 • 与大量本国国民侨居的国家的协议 • 加强双边协议实际执行工作的谅解备忘录 • 通过直接适用《公约》或通过国内法的规定，在刑事诉讼过程中采用多种方法向外国提供协助
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 • 通过专门的综合性法律框架，允许执行外国没收判决等 • 开发各种工具，例如关于司法协助的电子数据库 • 在国内战略中加入关于国际合作的独立内容
执行司法援助请求或获取信息的请求（第 46 条第 24 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 与外国主管机关进行频繁的非正式磋商，然后提出正式司法协助请求 • 在提交正式司法协助请求之前审查请求草稿 • 对司法协助请求执行工作规定短暂的期限 • 使用刑警组织等渠道加快提供协助的工作
执法合作（第 48 条第 1 款）	<ul style="list-style-type: none"> • 与其他国内执法机关有效合作，特别是在追踪和冻结资产方面 • 申请成为国际组织或网络（如欧洲警察组织、刑警组织等）的成员，以促进合作 • 警察、海关和边防机关根据这三个机关代表彼此行事并交流信息的法定权力进行的国内合作 • 同意让国际专家担任超出联络官的职务，以及与执行国

《公约》条款	所指出的实施工作中的良好做法
协议或安排 (第 48 条第 2 款)	<p>内公共职能有关的职务</p> <ul style="list-style-type: none"> 制定在国内和国际层面的合作措施 用于国际执法合作的全面的侦查工具 有执法专员, 广泛使用非正式执法渠道, 以及促进与外国对应方交流信息 承认《公约》是执法合作的法律依据 向发展中国家执法机关提供的能力建设援助 改进次区域合作渠道 订立关于国际合作以及打击腐败、洗钱和有组织犯罪的区域文书, 其中载有关于刑事事项国际合作的条款 加入促进执法协助的区域机构

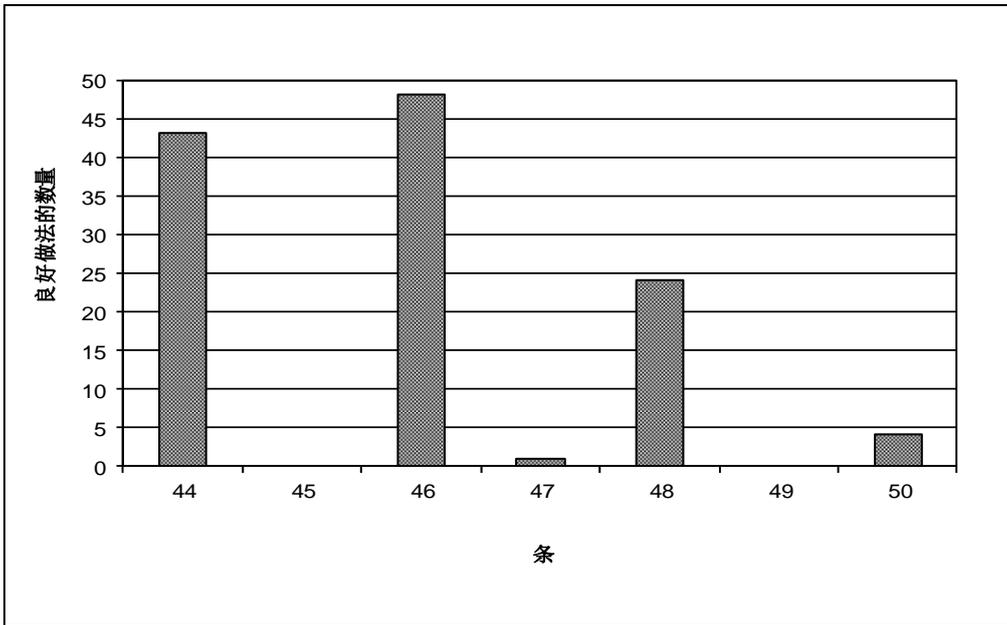
8. 对国别报告的定量分析证实了上述趋势。逐条（以及本报告下文选定的几条中的每一款）指明的挑战数据和良好做法数据显示，与同一条文有关的挑战和良好做法数量都很多，这不足为奇。一方面，如图一和图二所示，与第 44 条和 46 条有关的挑战和良好做法之所以数量多，是因为这两条有很多款。另一方面，如图三和图四所示，各款中具体问题的实际重要性反映出实施工作中挑战和良好做法数量很多。这样的例子包括关于加快引渡程序并简化引渡证据要求的第 44 条第 9 款，以及关于中央当局的第 46 条第 13 款。（只有第 48 条的情形有些不同，在信息交流执法合作（第 48 条第 1 款）方面指明的良好做法较多，在相关协议和安排（第 48 条第 2 款）方面的挑战较多；对关于特殊侦查手段的第 50 条，指出了若干挑战，但相关的良好做法不多。）

图一

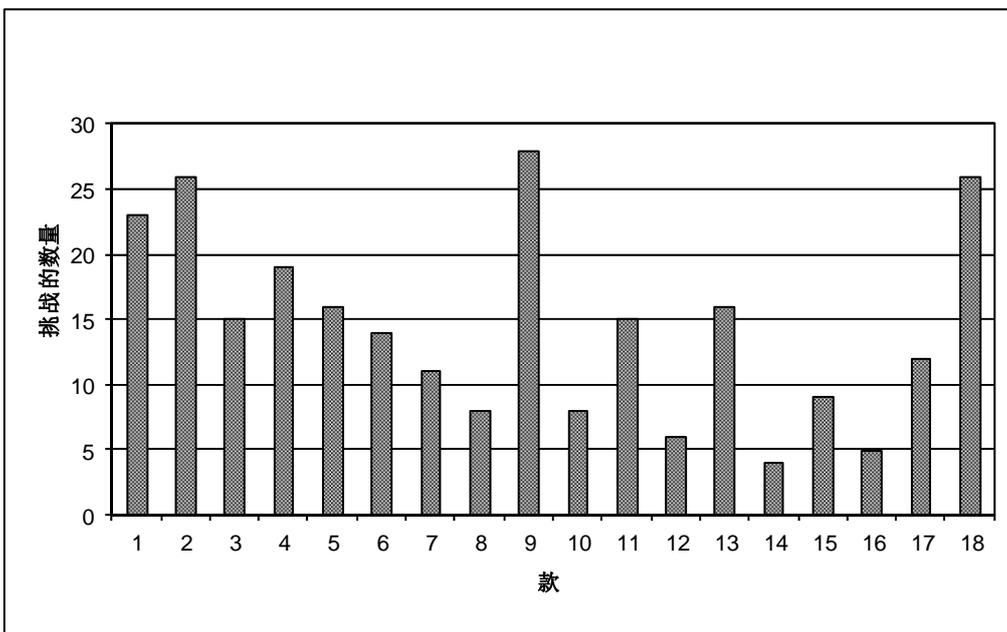
《公约》第四章实施工作中的挑战，按条分列



图二
《公约》第四章实施工作中的良好做法，按条分列

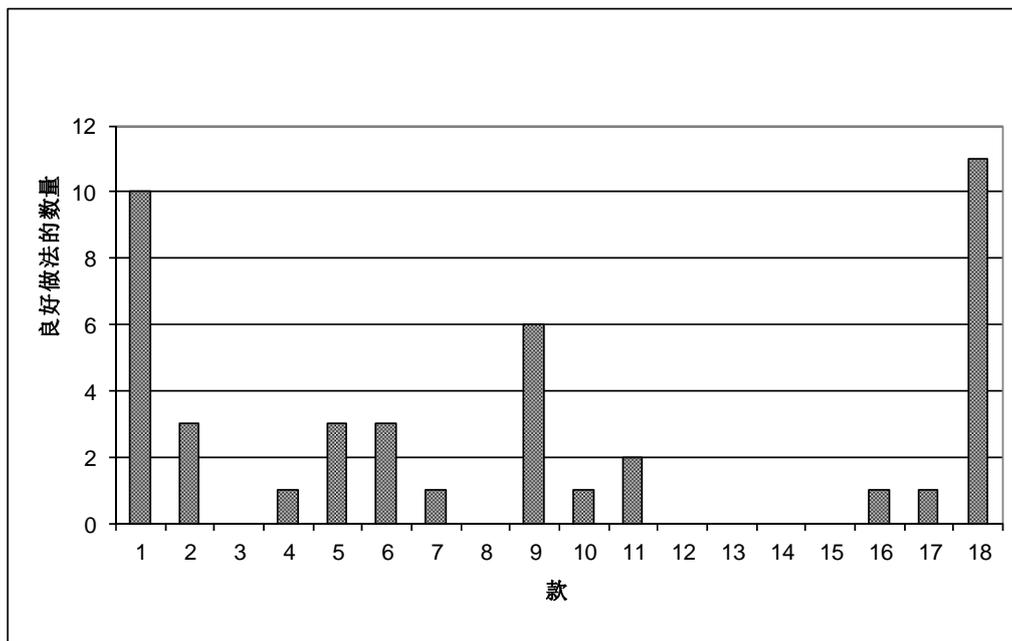


图三
《公约》第44条实施工作中的挑战，按款分列



图四

《公约》第 44 条实施工作中的良好做法，按款分列



9. 挑战 and 良好做法之间在数量和内容上大范围的相互联系表明，审议机制在国别审议第三年后一直在履行其职能。按照审议机制的指导原则和特征，审议机制应当：(a)提供交流良好做法和挑战的机会（职权范围第 3 段(c)项）；(b)尽早查明缔约国在履行《公约》所规定的义务上遇到的困难以及缔约国在努力实施《公约》上采用的良好做法（职权范围第 3 段(h)项）；(c)协助缔约国有效实施《公约》（职权范围第 3 段(d)项）。本报告中的表格和图表显示，国别审议产生了大量信息，使审议机制得以实现上述目标。

三. 《公约》第四章的实施情况

A. 引渡

10. 多数缔约国都在其国内法律制度中，主要在《宪法》、《刑事诉讼法》或关于国际合作的特别法中，对引渡作了规定。有两个缔约国没有关于引渡的国内法：其中一个国家表示正在考虑通过此类立法；在另一个国家，已建议其考虑制定引渡法，并在其中包括《公约》和其他国际文书所规定的引渡的所有要素，或许还包括对《宪法》的修正。在审议期间，有两个国家已经通过了新立法，但尚未生效。另一国家在国别审议期间正在对引渡法进行评价。

11. 在有引渡法的国家，引渡法对引渡事项规范的详细程度不一。有一个国家只在《宪法》中有关于引渡的有限条款。有两个国家的国内法只提及了洗钱罪。其中一个国家《宪法》中的某些一般条款适用于所有犯罪，而其他的实际

问题则在互惠基础上解决；已建议制定立法，适用于按照《公约》确立的所有犯罪。另一个国家正在计划通过一项反腐败法令，其中将包含与引渡有关的条款，但仅限于腐败领域。一缔约国的国内法仅规范向其他国家发出的引渡请求，据指出，这些规范可以比照适用于外来的引渡请求。但建议为外来的引渡请求制定程序和规范。

12. 缔约国之间一个关键的区别是属于不同的法律体系。国家《宪法》若允许直接适用已批准的国际条约，则无需通过详细的引渡立法。另一些缔约国只能通过颁布授权法来执行条约。一缔约国援引其加入的一项有关腐败的区域条约中的类似或对等条款，证实其遵守了《公约》的大部分条款。

13. 一些缔约国在很大程度上依赖条约，另一些国家则提及非约束性安排在其引渡实践中的重要性和在次区域一级达成的安排，这种安排与完全正规的条约相比，往往在相互移交逃犯方面能提供一种不那么拘泥于形式的方法。一个英联邦成员国在英联邦范围内适用《伦敦引渡方案》，而另一个国家报告可适用《伦敦方案》，但需要像引渡条约一样，在引渡法下的条例中列入该方案，但尚未这样做。对欧洲联盟成员国来说，欧洲联盟理事会关于欧洲逮捕令和成员国之间移交程序的 2002/584/JHA 号框架决定一般会导致一个双重体系：一个简化体系适用于欧洲联盟成员国，而一般法则适用于其他国家。欧洲联盟成员国将各国分为三类，区别对待：第一类是欧洲联盟国家，第二类是欧洲联盟以外指定的引渡合作伙伴，第三类是必须与之作出特别安排的所有其他国家。

14. 在大多数缔约国，“可引渡的罪行”是处以剥夺自由至少一年或更严重刑罚的罪行。多数条约根据上述最低刑罚要求确定“可引渡的犯罪”，而不是列出罪行清单。一些缔约国不依照一年规则，所适用的最低刑罚较低（6 个月）或较高（两年）；一些双边条约适用的最低刑罚是两年。如果为了执行判决而要求引渡，最低刑罚要求一般是 6 个月（有三个缔约国是 4 个月）。

15. 一个国家表示，其在谈判新国际条约时日益依赖最低刑罚要求办法，这为引渡实践注入了重要的灵活性要素。在适用最低刑罚要求办法的国家，建议确保范围更广的腐败罪符合最低刑罚要求。据指出，可以加重可适用的刑罚，确保可以引渡所有按照《公约》定罪的罪行，由此解决由最低刑罚要求所造成的难题。在一个国家，建议为了确保至少可以对《公约》所涵盖的所有必须定罪的罪行进行引渡，应当规定最低刑罚为 12 个月，或者应在引渡法或所有条约中规定《公约》所涵盖的所有犯罪都可引渡。一个国家在法律中没有最低刑罚要求，但依赖《引渡示范条约》（大会第 45/116 号决议，附件），其中让各国酌情采用一年或两年的最低刑罚要求；但该国尚未就采用一年还是两年作出决定。还就采用清单办法的条约提出了建议：审查这些使用清单办法的双边条约并扩大其范围以包括《公约》涵盖的所有犯罪；或者在今后的引渡条约中包括与腐败有关的犯罪，并在其他方面直接适用《公约》。

16. 只有少数几个国家可以确认，每个适用《公约》的罪行都被视为缔约国之间现行任何引渡条约中的可以引渡的犯罪，正如《公约》第 44 条第 4 款所规定的。不过，一些缔约国确认，在缔结新的引渡条约时将此类罪行纳入了“可引渡的罪行”之列。

17. 如果主要罪行符合最低刑罚要求，大多数缔约国也认定“从属犯罪”为可引渡罪行。在一个国家，须经被寻求引渡人本人同意才能以从属犯罪进行引渡。在另外两个国家，只有当所有从属犯罪数罪并罚达到最少两年监禁，才认为是可以引渡的。在两个国家，审议人员认为，由于对腐败罪行的严重制裁，对从属犯罪进行引渡的必要性减少。有九个缔约国确认，不可能对从属犯罪进行引渡。

18. 两国公认犯罪似乎是准予引渡的一项标准条件，但对一些缔约国来说这一要求并不是绝对的。其中一个国家在实务中不要求两国公认犯罪，而且没有引渡法。另一些国家可以越过这一要求，这些国家要么以请求国保证在这一问题上互惠为条件，要么直接适用《公约》，要么是有关行为根据引渡条约被视为可引渡的。有一个缔约国将非两国公认犯罪的情形作为拒绝引渡请求的一项可选（而非必要）理由。在另一个国家，对指定的国家要求两国公认犯罪，但与另一些国家订立引渡协议时不要求两国公认犯罪；不过，罪行必需是在缔约国法域内实施的，才能构成这类协议中的可引渡行为。

19. 欧洲联盟的成员国指出，欧洲联盟理事会的欧洲逮捕令框架决定将腐败列为一种可以致使移交罪犯的罪行，前提是在逮捕令签发成员国最高可处以监禁或羁押至少三年，无须证实该行为是两国公认犯罪。

20. 大多数缔约国都在国内立法中对两国公认犯罪原则作出了明文规定，有三个国家确认这一原则在实践中适用或依据其加入的双边条约适用。在一个缔约国，反腐败法草案对无两国公认犯罪情况下的引渡作出了规定。另一缔约国表示有兴趣修订其立法，对刑法规定的一些或所有犯罪取消两国公认罪犯的要求。

21. 大多数缔约国努力在两国公认罪犯原则上适用灵活的方法：相关罪行或类似罪行无论使用什么术语称呼，一般都认为两国公认罪犯的原则得到了遵守。在两个国家表示担忧，由于《公约》涵盖的罪行并未全部得到充分刑事定罪，可能会在两国公认犯罪要求方面造成问题。一个缔约国提到，没有由于这种原则的运用而在获得其他国家合作或给予其他国家合作方面遇到任何障碍。另一国家则强调，其国内立法中没有“外国公职人员”和“国际公共组织官员”的定义，再加上对两国公认犯罪原则的严格解读，因此对《公约》第 16 条规定的罪行不可能进行引渡。

22. 大多数缔约国都可能根据同类理由拒绝引渡请求。一个缔约国与其他国家不同，因为如果有迹象表明在国内起诉或执行外国刑事判决有利于被寻求引渡者的社会复原，那么该国可拒绝引渡。多数缔约国都在立法中列出了所有拒绝理由，但有些国家使用的是条约中规定的理由，在无可适用条约的情况下，从国际法一般原则中推导拒绝理由。一些缔约国在《宪法》中列出了拒绝引渡的理由。

23. 大多数缔约国都不能单凭有关犯罪涉及财务事项这一理由而拒绝引渡请求。在一些国家，国内法没有此类障碍，而在另一些国家，法律明文规定涉及财务事项的犯罪也可被视为可引渡的。有两个国家没有为实施这一条款采取任何具体措施，已建议其确保遵守《公约》。在三个国家，由于缺乏立法或实践，

因而在某种程度上无法确定引渡请求是否可能因为这些原因而被拒绝。有一个国家列举了涉及财务事项的犯罪的引渡案例。有两个缔约国的立法规定，一些类别的犯罪因为其财务性质而不可引渡；但是，如果犯罪要素被认为也构成《公约》规定的腐败行为，则不会拒绝引渡。

24. 如果有理由认为提出的引渡请求是因为被请求引渡者的性别、种族、宗教、国籍、民族血统或政治观点而对其起诉，大多数缔约国不能给予引渡，或可能拒绝引渡。在一些缔约国，对该条款的实施而言，宪法中关于禁止在此类情况下歧视的一般条款就足够了。在另一些国家，虽然批准相关人权公约或引渡条约原则上被视为充分实施了该条款，但建议在颁布引渡法时考虑到国际法的规定，或确保在实践中适用这些公约或条约。有八个缔约国未对性别歧视的风险予以考虑，但有一个缔约国宣布，其新的引渡法将述及这种特定类别的歧视。在其中一个国家，基于民族血统或政治观点的歧视未被纳入拒绝引渡的理由。有三个国家的国内立法只字未提“不歧视”条款。一个国家报告说，已有出于歧视之忧而拒绝向其领土进行引渡的情况。

25. 几乎所有的缔约国都将政治犯罪列在拒绝引渡请求的理由当中。一缔约国称，这是对所收到的引渡请求最常见的拒绝理由（而且其情形是法规禁止起诉该犯罪）。有两个缔约国指出，一些引渡条约还包括政治犯罪的定义。一个国家在其立法中对政治犯罪作出了定义，并详细列出了不能被认定为政治犯罪的罪行，包括几类与腐败相关的罪行。在其他所有缔约国，法律条款没有对“政治犯罪”这一概念进行定义，但是，是否以这一理由拒绝引渡请求的决定是根据具体情况作出的，通常根据判例中阐述的标准。例如，在一个国家，如果对犯罪者的动机、使用的犯罪方法和所有其他情形进行评判后，发现犯罪行为的政治分量超过其刑事犯罪成分，则认定该项犯罪为政治犯罪。一个缔约国的《宪法》提及，不允许由于“政治原因”给予引渡。审议组认为该表达方式的实际适用范围模棱两可。大多数缔约国确认，在任何情况下都不会将《公约》规定的犯罪作为政治犯罪论处。在一些国别报告中，建议在法律中作出明确规定，以确保与腐败有关的犯罪不被视为政治犯罪，或者监督例外情况的适用，并酌情采取行动在法律中作出明确规定。在两个国家，如果已经在国际层面承担了引渡或起诉的义务，则不可能提出犯罪的政治性质。有一个缔约国不对政治犯罪提供任何豁免，而另一缔约国虽不对政治犯罪提供豁免，但是不会执行由于某人的政治观点而意欲对其进行惩罚的引渡请求。在两个国家，无法获得资料。

26. 大多数缔约国不能引渡其本国国民，其中一些国家不能引渡其国民，除非在适用的条约中有明文规定。有六个国家可以引渡本国国民。其中一个国家不容许引渡本国国民，除非当事人在犯罪发生地国家将受到“更好的审判”；其中另一个国家只有在给予国民引渡互惠的情况下才引渡本国国民。此外，在两个缔约国，引渡国民的问题由部长酌处。

27. 多数缔约国规定，只要是以这些理由拒绝给予引渡，都将根据《公约》第44条第11款启动国内起诉。在一些缔约国，“不引渡即起诉”这一原则是法律或《宪法》规定的，而另一些缔约国将其作为一般法律原则适用。一些缔约国报告了由于被请求引渡人的国籍而拒绝引渡请求之后所启动的国内刑事诉讼程

序。在一个国家，启动国内程序代替引渡的可能性有一个限制条件，那就是必须获得受害人的指控书或犯罪发生地国家主管机关的正式公诉。在上述引渡国民的问题由部长酌处的两个国家，也发现没有提及不引渡即起诉原则，或该原则并不是强制性的。

方框 1

《公约》第 44 条第 11 款实施情况实例

有一个缔约国让其国民选择是希望被引渡还是在国内审判。如果选择第二种办法，则在请求国放弃管辖权并转交已有的全部证据的条件下，经与请求国协商后在国内对该人进行审判。

28. 只有五个缔约国提到了暂时移交本国国民的可能性，但前提是按照《公约》第 44 条第 12 款的设想，在审判后将其送还，以按请求国作出的判决服刑。在这五个国家中，有两个国家根据欧洲联盟理事会关于欧洲逮捕令的框架决定，适用有条件移交；另三个国家订有对有条件移交作出规定的双边协定，或在国内法中对此作了规定。

29. 许多缔约国如果以国籍理由拒绝了（为执行判决目的而提出的）引渡请求，似乎也不能如《公约》第 44 条第 13 款所设想的执行外国判决。那些在拒绝引渡请求时可以执行国外判决的缔约国依据国内立法、区域条约行事，或直接适用《公约》。一缔约国特别提到其无法执行国外法院命令；无论国籍，如果被判刑者在该国境内，则该国主管机关只能够为同一犯罪行为启动新的刑事诉讼程序。

30. 关于接收或发出引渡请求的法律依据，在大多数缔约国，不需要以条约为引渡依据，在一些属于所谓“普通法”法律传统的缔约国，情况也是如此。而一般来说，这种国家是要求有条约为依据的。有四个缔约国特别授权其相关主管机关作出特别声明，以便在没有条约的情况下将其他国家视作“引渡国”或“礼让国”，或作其他特别安排。在一些无论有无条约都可准予引渡的国家，会设定互惠条件，其中有一个缔约国以其本国利益和与请求国的友好关系为上，以此决定是否引渡。但是，该缔约国间接强调了订有适当条约作为引渡依据的重要性，报告了罪犯逃往本区域与该未订有引渡条约的国家所造成的难题。

方框 2

《公约》第 44 条第 7 款实施情况实例

一个缔约国适用所谓的“优惠待遇原则”。这一原则最初的制订与劳工法和人权法相关，该缔约国的判例将其范围扩展至国际合作。因此，《公约》等国际条约的条款以最有利于提供国际合作的方式解读。

31. 尽管事实上大多数缔约国都不要求有条约作为引渡的依据，但在实践中，它们都或多或少地依赖条约（无论是双边还是多边条约）。一个国家报告说，已经与 133 个国家或欧洲联盟等多边组织缔结了双边引渡条约，自《公约》生效以来，已有 30 项新条约生效。一些国家明确表示，其倾向于用双边条约作为引渡工具。有三个国家还未缔结任何双边引渡协定。在一个缔约国，虽然一些双边条约是由前殖民政权缔结的，但也被认为是有效和可适用的。区域条约通常

采用的是正式引渡条约的形式，或含有引渡条款的一般司法协助条约的形式，但其中。一般来说，双边条约往往是与同区域的国家或语言相同的国家缔结的。

方框 3

《公约》第 44 条第 6 款实施情况实例

一个缔约国专门通过了条例，实施《公约》中有关引渡的条款。除其他之外，这类条例还规定，任何国家在任何特定时间成为《公约》缔约国的，均被视作一个“引渡国”。这就确保了该缔约国能够履行《公约》规定的国际义务，而无需每次在一个新的国家成为《公约》缔约国时修订条例。

32. 尽管许多缔约国可以原则上将《公约》作为引渡的依据，但在实践中很少这样做。一个国家指出，它以《公约》为引渡依据提出了引渡请求，这是一个良好做法。另一缔约国可以将《反腐败公约》作为引渡的法律依据但还未做出如此安排，不过已将《联合国打击跨国有组织犯罪公约》作为引渡的法律依据。在一个国家，虽然《反腐败公约》不可以单独构成引渡的法律依据，但可用于扩大双边条约对可引渡犯罪规定的范围。一个缔约国称，双边条约对引渡事项的规定通常比《条约》更加全面和详细。另一个缔约国则给出了一种不同的解释，即从业人员通常对可以利用《公约》作为国际合作的法律工具缺乏了解。有三个缔约国还未在这方面作出明确的表态。在两个缔约国，如果将《公约》置于现行引渡法案之下，便可以将其作为法律依据，但是目前还未作出这方面的安排。

33. 大多数缔约国表示愿意寻求缔结新条约的可能性，以提高引渡的有效性。一些缔约国提供了正在与其进行此类条约谈判的国家名称。一个缔约国提到，其当前的政策是优先与那些有很多本国侨民的缔约国进行谈判。一个还未缔结双边引渡条约的国家表示，已经与几个邻国展开了初步讨论。已经建议一些国家审查现行引渡条约，并缔结新的条约。对于不能使用《公约》作为引渡法律依据的国家尤其如此。在不同国家中，已经建议使用《公约》作为引渡的法律依据，以弥补缔结的双边条约数量非常有限的情况。

34. 在引渡程序的平均时间长度上出现了巨大差异，从一个半月至四个月到十二个月至十八个月不等。注意到欧洲联盟理事会关于欧洲逮捕令的框架决定帮助缩短了欧洲联盟成员国之间的引渡时间，但在这方面没有具体的统计数据。时间的长短差异通常取决于提出请求的情形，如案件的复杂程度、上诉程序和平行的庇护程序。例如，一个欧洲联盟成员国表示，向非欧洲联盟成员国引渡逃犯，一般需要的时间较长（大约 1 年）。在另一个国家，如果适当提交引渡请求证明文件，那么一般需要历时 12 个月的程序可缩短为 4 个月。一些国家的法律规定了引渡案件的结案时限，差别很大：一个国家的法律规定从收到引渡请求到引渡审理的最长时限为 30 天，然后最迟在 15 天内引渡；另一个国家规定时限为 6 个月，还可延长 6 个月。

35. 受审议缔约国约有一半设想了简化程序。其基础要么是被寻求引渡者同意引渡，要么是与特定国家或条约伙伴的优惠合作，这是英美法系国或混合体系国家首要使用的办法。在一个国家，这些程序只对非国民使用。在一个国家，

遵循一般程序的普通引渡案件需要 6 个月，而简化程序平均需要 3 个月。据另一缔约国称，在大约一半的案件中使用了简化的引渡程序，在几天内甚至几小时内就可以准予实行引渡。一个国家可以通过刑警组织接收紧急案件中的引渡请求；该国还适用了《引渡示范条约》第 6 条中的简化程序。

36. 一个国家在获得其他国家的合作方面遇到了若干障碍，包括因所涉及的费用高昂和程序麻烦而造成延迟获得协助。另一个国家提出了几项与腐败犯罪有关的引渡请求，但由于法律制度的差别，没有一项获准。只有一个国家明确提及，该国既没有收到也没有发出腐败相关犯罪的引渡请求。

37. 在国内法律规定的准予引渡的最低证据要求方面也缺乏统一性。一些缔约国不要求关于实施犯罪的任何证据，而有些缔约国则设定了若干标准；这些标准表述为“相当理由”或“表面上证据确凿的案件”。与条约伙伴之间的简化程序通常证据标准不高，因此不需要是表面上证据确凿的案件。对这种情况建议引渡程序实行较低的证据标准，以便请求国更易于提出成功机会更大的引渡请求，除非审议组确信这些标准是以足够合理、灵活的方式适用的。

方框 4

《公约》第 44 条第 9 款实施情况实例

作为一个次区域组织的成员国，一个缔约国报告了其同属这个组织的其他国家的引渡安排，并确认无证据方面的要求。引渡是通过一套共同核准逮捕令的制度实施的，审议人员称赞这种做法可极大地促进迅速、有效移交逃犯。

一些法域对主管机关审议所收到的引渡请求设定了确切的截止日期。一个国家表示，最近在其中央主管机关内部设立了一个专门的部门，以加快执行引渡请求；还设立了一个引渡委员会，其成员包括中央主管机关、检察机关、警察、国际刑警组织以及国际关系部，以改进并简化引渡程序、讨论并解决该过程中遇到的主要问题。为了促进与拥有不同法律制度的国家之间的引渡并加快引渡过程，如果请求国负责起诉的适当主管机关发出证明，表明该主管机关持有对有关人员可予起诉的充分证据，治安法官必须接受该证明为确凿的证据。

为了加快引渡程序，一缔约国已经编制了引渡手册、流程图和引渡核对清单，为涉及发送和处理引渡请求的案件提供了行政和法律上的确定性。主管当局还采取步骤使所有相关利益方特别是司法警官更多注意适用的法律和程序以及所要遵循的相关时限。

38. 据大多数缔约国称，《宪法》或刑事诉讼法中规定了对正当程序的主要保障。只有一个缔约国提到，根据“普通法原则”提供相关的保护。审议人员认为，一般的程序保障若适用于引渡程序，就足够了。一些缔约国明确提及可适用相关人权条约，包括《公民及政治权利国际公约》和《欧洲保护人权与基本自由公约》。一些国家列出了本国法律制度下适用的一系列权利和保障，其中包括：无罪推定、一罪不二审原则、享有辩护律师帮助的权利、享有翻译员服务的权利、对判处初步羁押的法院判决的上诉权和对批准引渡的法院令的上诉权。对批准引渡的法院令的上诉权并不是每个缔约国都准予的，已建议各国在引渡程序中为上诉程序留有余地。一缔约国未采取任何具体措施实施该条款，

因而建议其确保实施。一缔约国的引渡法对引渡程序适用一整套人权保障措施，其中包括与引渡前监禁条件相关的个人权利。一个国家曾拒绝引渡，原因是被寻求引渡者已在外国受到缺席审判，尽管该人的住处和去向不明。

39. 几乎所有缔约国都实行措施，确保被寻求引渡者在引渡程序中到场出庭。特别是，可以根据请求下令实行拘留。多数国家适用了刑事诉讼法的一般规则，而另一些国家在国际合作法中规定了关于临时逮捕或羁押的具体条文，或引用了引渡条约中的相关条款。在一个国家，当地法院被授权在引渡程序中如同对审前拘留那样审议羁押的合法性。在一些国家，逮捕之后就会拘留，但是在另一些国家，虽然在引渡程序期间逮捕仍然是一般规则，但也可在例外情况下对被寻求引渡者下令准予保释，尤其是当准予引渡的机会渺茫，或出于健康的原因时。在有些情况下，刑警组织红色通缉令制度可用作对逃犯执行逮捕的一个渠道，或至少在紧急情况下可以通过刑警组织接收逮捕令请求。在有些国家，可下令羁押 18 天（可应请求延长至 40 天），在另一些国家可羁押六个月（在这种情况下，一项法律草案规定将期限最长延至一年）。一国家与邻国订立了简化逮捕令办法。

40. 关于在拒绝引渡前与请求国进行协商的要求，似乎没有统一的解释和适用。一些缔约国认为不需要制定立法加以实施，因为它们认为协商的义务是国际礼让或惯例的一部分，或者是因为它们将《公约》第 44 条第 17 款（或双边或区域条约中的相应条款）解释为可在其本国法律制度中直接适用和自动执行。但已建议另一些国家澄清法律，以列入这一要求，或将其纳入准则或其他条例中。还有些缔约国具备这方面的具体立法。一缔约国称，在负责引渡的主管机关面前，检察官作为请求国的代表，不言而喻应当随时向请求国通报其所有行动。在一些国家，法规涵盖相关的方面，如由请求国提供补充信息，或给出拒绝理由。另一缔约国提到，虽然协商可以通过外交渠道进行，协商结果也在引渡审理期间提交法官，但法官不可与外国主管机关直接联系。有四个国家由于缺乏立法、相关条约和实践，没有实施这一要求。

方框 5

《公约》第 44 条第 17 款实施情况实例

一缔约国报告说，其负责处理收发引渡请求的中央主管机关在发现根据《公约》提出的请求材料不足时，将做出一切努力与请求方进行协商。这将包括给予请求国机会，补充附加证据或解释。如果引渡请求看似很可能被拒绝，中央主管机关例行与条约伙伴方进行联系，征求他们的意见，并鼓励提供更多的信息。

41. 一些缔约国提供了过去几年来发出和收到的引渡请求的统计数字，包括所准予引渡请求的百分比。但是，在收集引渡统计数据的大多数国家，所提供的数据比较笼统，没有提供收到或发出的与腐败相关犯罪的引渡请求的详细数目。一缔约国估计，发出的引渡请求中将近 20% 与腐败犯罪有关，另一国家表示，过去 6 年中与腐败有关的引渡案件有 132 起。关于被动引渡请求，另一些国家称没有收到与腐败罪有关的引渡请求。建议两个缔约国将统计数据系统化、集中化并加以充分利用。建议两个缔约国优化或继续努力建立或加强案件管理系

统，系统中包含一个腐败案件国际合作（包括引渡）的统计资料及实例数据库，将有助于更好地了解实践中相关法律框架的实施情况，提高国际合作机制的效率。

B. 被判刑人员的移管

42. 大多数缔约国都有必要的法律框架，按照《公约》第 45 条，特别是通过双边和区域协定移管被判刑人员。各缔约国就该事项缔结的条约数目差别很大。一缔约国受 28 项涵盖被判刑人员移管的双边协定所约束，而多数国家在这方面的条约数目较少。有八个国家尚未签订任何此类协定。在一个国家，除了一些双边条约外，还与 100 多个国家订有有效安排。与在引渡方面所观察到的情况相似，各缔约国倾向于与邻国或语言相同的国家缔结被判刑人员移管协定。区域协定看来也是广泛使用的，特别是《欧洲被判刑人员移交公约》、《欧洲被判刑人员移交公约附加议定书》、《利雅得阿拉伯司法合作协定》、《独联体关于移交被判剥夺自由的人员以继续服刑的公约》及《葡萄牙语国家共同体成员国被判刑人员移交公约》。

43. 大多数缔约国都能够根据本国法律移管被判刑人员。在一个国家，只有因洗钱或毒品相关罪行而被判刑的人员才可能移管。但该缔约国也指出，在实践中，所有此类移管都是通过条约执行的。另一缔约国特别提到，互惠和两国公认犯罪原则是执行移管的必要条件。只有一个缔约国提到有两次使用外交渠道对被判刑人员进行移管。一尚未订立任何条约的缔约国称，如果有关人员在其境内被定罪后正在服刑，除非该人被释放，否则其国内法禁止此类移管。但该缔约国表示有意修订国内法以确保遵守《公约》。另一国家报告称，曾经因为缺乏法律框架而拒绝过此类移交请求。有两个国家通过了关于囚犯移管的法律，但尚未生效。

44. 一般无法收集到有关《公约》所述犯罪的移管数量的统计资料。一缔约国提供的统计数据显示，所有刑事犯罪每年被移管的囚犯人数在 20 至 30 人之间。另一缔约国指出，自 1977 年以来，依照相关条约接收移交或向外移交的囚犯达数千人。一国家表示尚未记录与腐败有关的任何案件。