



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
9 October 2023  
Chinese  
Original: English

第十届会议

2023年12月11日至15日，美利坚合众国亚特兰大

临时议程\* 项目2

审议《联合国反腐败公约》实施情况

审议《联合国反腐败公约》第五章（资产的追回）实施情况

秘书处编写的专题报告

摘要

本报告汇编截至2023年9月15日关于《联合国反腐败公约》实施情况审议机制第二周期期间确定的成功事例、良好做法、挑战和意见的现有信息，重点是《公约》第五章（资产的追回）第五十一条、第五十三至五十七条和第五十九条的实施情况。题为“《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）具有跨领域性质的条款的实施情况”（CAC/COSP/2023/6）的专题报告评估了第五十二条和第五十八条的实施情况。

\* CAC/COSP/2023/1。



## 一. 本报告的范围和结构

1. 本专题报告汇编根据《联合国反腐败公约》实施情况审议机制职权范围第 35 和 44 段编写的执行摘要和国别审议报告所载关于成功事例、良好做法、挑战和意见的最有相关性的信息。本报告依据的是截至 2023 年 9 月 15 日已完成的 82 份执行摘要和国别审议报告所载信息。
2. 本报告以以往关于第五章（资产的追回）实施情况的专题报告为基础，聚焦目前的实施趋势和实例，并载有描述最常见挑战和良好做法的图表。<sup>1</sup>本报告的结构沿用执行摘要的结构；因此，密切相关的具体条款和主题被收集在一起。题为“《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）的实施情况”的区域补编（CAC/COSP/2023/7）分析区域差异和趋势。
3. 本报告载有实施情况审议机制第二周期接受审议国实施《公约》第五章（资产的追回）第五十一条、第五十三至五十七条和第五十九条的情况。关于第五十二条和第五十八条，鉴于这两条与特别是第十四条在专题上有密切联系，在题为“《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）具有跨领域性质的条款实施情况”的专题报告（CAC/COSP/2023/6）中对其实施情况进行了评估。

## 二. 关于《公约》第五章实施方面的挑战和良好做法的一般性意见

4. 下文各图表概括介绍在实施第五章第五十一条、第五十三至五十七条和第五十九条方面最常见的挑战和良好做法，按《公约》条款分列。本报告反映的挑战和良好做法考虑到了缔约国的多样性以及围绕所列各项做法的优先事项不断变化的性质。<sup>2</sup>此外，在适用的情况下，用自上次关于该主体的报告（CAC/COSP/IRG/2023/9）印发以来通过的执行摘要所载具体措施良好做法和实例替换了实施情况审议组关于第五章实施情况的前几份专题报告（CAC/COSP/IRG/2022/7 和 CAC/COSP/IRG/2023/9）反映的第二周期核准的前 41 份执行摘要所载具体措施良好做法和实例。

---

<sup>1</sup> 根据实施情况审议组的讨论结果，专题报告和区域一级实施情况报告不再匿名；本报告在各处指出了列举的一些作为良好做法范例的国家。与前几次报告一样，本报告不包括以往执行摘要列举的良好做法。

<sup>2</sup> 这个做法符合实施情况审议机制职权范围的规定（CAC/COSP/2009/15，第 3/1 号决议，附件一），职权范围第二节第 8 段规定：“审议机制应当考虑到缔约国的发展水平以及司法、法律、政治、经济和社会制度的多样性和法律传统的差异。”

图一  
实施《公约》第五章过程中查明的挑战，按条款分列

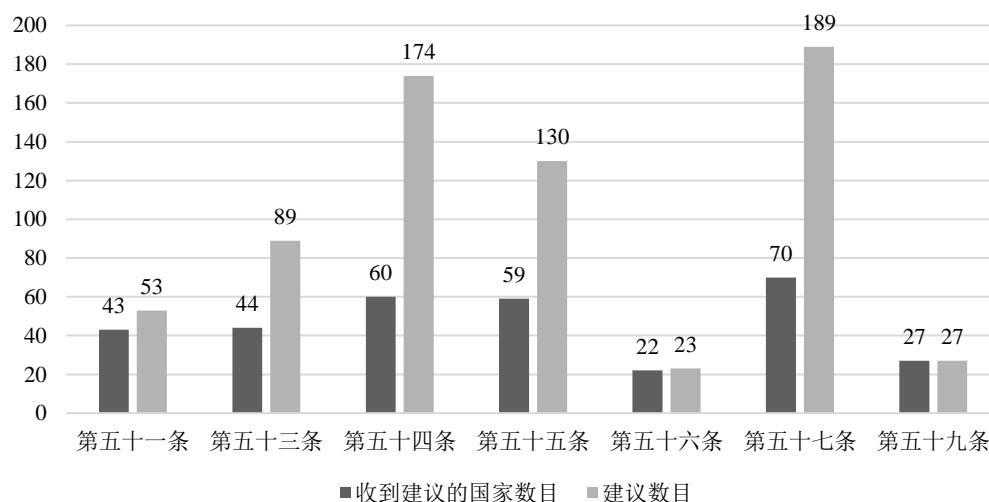


表 1  
实施《公约》第五章过程中最常见的挑战

《公约》条款	收到建议的国家数目	提出的建议数目	实施过程中最常见的挑战（按《公约》条款排列）
第五十一条	43	53	国际合作方面的立法和/或程序不足；体制安排不足；机构间协调不力；资产追回程序复杂；主管当局缺乏能力和资源；缺乏案件管理制度，无法衡量措施有效性；缺乏准则
第五十三条	44	89	在外国没收诉讼中，缺乏机制或法律依据，使外国无法确定财产的产权或所有权、获得补偿或损害赔偿或被承认为财产合法所有人；缺乏机制和适当监测，在民事诉讼中无法给予外国出庭权
第五十四条	60	174	不直接执行外国没收令或排除《公约》所定某些犯罪或排除非指定国家；保全财产以便没收的机制不足；未经定罪没收财产的情况有限；实施的措施有限，不能根据外国的命令或请求冻结或扣押财产
第五十五条	59	130	机制不足、不明确或有随意性，无法执行外国命令或获得国内搜查、扣押或没收令；没有规定义务，让请求缔约国在解除任何临时措施之前有机会提出支持其继续保持措施的理由；《公约》不能作为条约依据；保护善意第三人权利的制度没有效力
第五十六条	22	23	措施不足，缺乏授权，无法自发转发资料；关于某些类别犯罪所得的资料只能转发给范围有限的当局或国家；关于资产追回和自发协助的记录保存、案件信息和统计数据不足
第五十七条	70	189	立法或其他措施不足，无法向请求国返还收益；没有制定扣除费用或扣除费用方法的条例；在归还诉讼中，善意第三人的权利得不到保护；对资产追回案件中适用的措施，特别是对返还贪污公款的措施监测不足；没有签订关于没收财产最后处置的协定
第五十九条	27	27	没有双边或多边协定或安排，或者协定或安排不够；没有足够的能力将《公约》作为法律依据；资产追回网络的参与度不足

图二  
实施《公约》第五章过程中查明的好做法，按条款分列

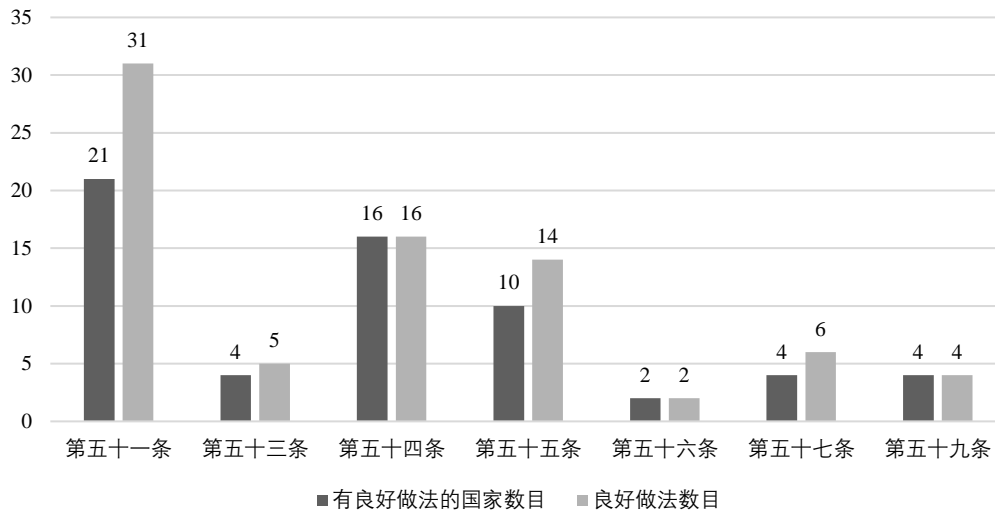


表2  
实施《公约》第五章过程中最常见的好做法

《公约》条款	有良好做法的国家数目	良好做法数目	最常见的好做法（按《公约》条款排列）
第五十一条	21	31	积极参与发展和促进国际合作和资产追回；为资产追回确立充分法律依据；作出强有力的体制安排，包括进行妥善的机构间协调和在其他国家部署专家；发布资产追回指南；采取多学科方法，给予较长的操作授权期限；成功利用《公约》作为法律依据
第五十三条	4	5	在另一司法管辖区的法院提起民事诉讼以确定对通过腐败犯罪获得的财产的产权或所有权，或在此类犯罪造成损害时要求补偿或损害赔偿时，外国获得与任何其他法人一样的待遇；明确规定外国可参与民事诉讼
第五十四条	16	16	制定关于执行外国扣押令和没收令的详细和全面立法；确立未经定罪没收资产或执行外国未经定罪没收资产令的能力；主动发布冻结令；设立专门的资产追回单位；采取措施，确保自愿保全财产
第五十五条	10	14	确立便利成功追回资产的基础设施，如指导意见、专门单位或银行登记册；请求国和被请求国密切合作；将《公约》作为法律依据；通过立法明确保护善意第三人的权益。
第五十六条	2	2	自发与广泛的对应方分享信息；派遣海外联络官以促进信息共享
第五十七条	4	6	将财产归还善意第三人；设立被没收资产基金，用于受害者补偿；在立法中明确承认返还资产原则；如果受害人不能从强制执行产权中获得充分补偿，可以从公共基金中获得补偿
第五十九条	4	4	利用各种网络和协定促进国际合作；将《公约》用作法律依据或直接适用其自动执行的条款

### 三. 实施《公约》第五章的情况

#### A. 一般规定；特别合作；双边和多边协定和安排（第五十一、五十六和五十九条）

##### 1. 一般规定（第五十一条）

5. 几乎所有国家都有资产追回的框架或安排（第五十一条），但监管、机构和操作层面的相关措施差别很大。

6. 在监管层面，一些国家颁布了专门的立法文书，而另一些国家则可以适用不同来源国内立法规定的各种程序，如关于刑事诉讼程序、司法协助、洗钱、腐败或犯罪所得的法律。在程序受不同立法管辖的情况下，一些国家只能就有限的基础犯罪或在严格适用两国共认犯罪规定的情况下向指定的外国提供资产追回方面的司法协助，这被认为是一个挑战。其他国家有这种限制，但在洗钱和相关犯罪方面的协助除外。在一些国家，资产追回制度被认为处于早期发展阶段。五个国家没有订立具体规定，将资产追回或返还概念定为一项基本合作原则。一个国家提到在审议时正在拟订一部关于司法协助的新法律，以加强合作，特别是加强与非欧洲联盟成员国的合作，包括在资产追回方面合作。

7. 大多数国家并不以订有一项条约为没收方面的合作条件，可以在互惠、国内立法或两者兼顾的基础上提供这类协助。在许多国家，《公约》或区域条约可直接适用，有些国家在直接适用《公约》方面有成功的经验，包括在资产返还方面。虽然若干国家明确确认，他们原则上能够将《公约》用作资产追回的法律依据，但在实践中，这方面的案例数量有限。这些国家提到，必须根据国内立法另外指定进行此类合作的国家，这些要求过于繁琐，他们还提到，由于缺乏明确的国内政策和程序，在实践中难以适用《公约》。

8. 关于司法协助制度的范围和其他法律文书的使用，一些缔约国加入了规范刑事事项司法协助的区域公约或国际公约，以此克服妨碍在资产追回案件中提供协助的障碍，特别是克服妨碍在涉及具有不同法律制度和传统缔约国的案件中提供协助的障碍，并且更有效地交流信息。

9. 在机构层面，各国采取的办法各不相同，或采取集中办法，或采取分散办法。若干缔约国设立资产追回领域的专门国际合作机构或单位，这种做法获得赞赏，被认为在对国内法作出相应修正的加持下，加强了国家进行调查和实施扣押的能力。少数国家已经指定或正在建立专门负责追回资产的实体，而其他国家则为此目的启用了多个机构。然而，在许多国家，缺乏资源和机构间缺乏协调被认为是存在的切实挑战。

10. 在操作层面，各国在资产追回司法协助方面的经验各不相同。一些国家报告了相当多成功案例。一些国家指出，尽管在其司法管辖范围内存在法律途径，但从未收到过与资产追回有关的请求（下文关于第五十七条的 C 节介绍更多这方面的情况）。一些国家指出，他们从未正式拒绝过与资产追回有关的请求。

11. 与确定资产追回优先次序的措施密切相关的是提供关于司法协助或资产追回的指导，并提供样本表格以协助其他国家提出请求。一些国家已经制定或正在制定资产追回指南或提供司法协助准则。一些国家还制定了司法协助请求的示范表格。

12. 一些国家在国际合作措施方面采取了灵活性，例如，建立了丰富的工具库，包括关于资产追回的多语种准则，在没有外国请求的情况下主动冻结资产，主动分享信息，包括确保与请求国协商以便利顺利提出请求。一个缔约国表示愿意审查司法协助请求书草稿。美利坚合众国制定了一项资产追回倡议，以提供专用资源，从而能够对更多的案件提起诉讼，包括对位于美国境内外、可追溯到涉及美国境内或部分涉及美国境内的外国或国内腐败犯罪行为的财产提起对物诉讼，从而能够限制与外国腐败有关的超过 26 亿美元的资产，这些资产不限于金钱，还包括濒危物种。在该国家，分享收益不需要事先提出请求。

#### 方框 1

##### 实施《公约》第五十一条过程中查明的好做法

**监管层面。**审议者确认，斯洛伐克努力启动改革，以加强国家进行金融调查和扣押的能力，并对法律作出了响应修正，提供了结构资源。

**机构层面。**多民族玻利维亚国在追回被盗资产举措的支持下，设立了一个资产追回问题机构间工作组，以促进资产追回方面的机构间协调。此外，法国设立了专门的办公室，负责扣押、没收和管理犯罪资产。纳米比亚设立了一个资产充公股，负责处理资产充公案件，并设立了一个犯罪资产追回基金。在南非，国家检察院设有专门机构，为追回和返还资产提供便利。美国与外国主管当局合作开展追回诉讼，司法部的“追回盗窃资产倡议”据此提起诉讼，并积极利用民事充公工具。

**操作层面。**法国和南非向其他国家派驻专门从事资产追回工作的治安法官和检察官，他们也可以担任联络官，以便利司法协助，从而提高资产追回制度的效率。在荷兰王国和罗马尼亚，国内机构采取多学科办法，包括利用有较长操作授权期限的专门小组，这个做法得到赞扬，在挪威，专门机关负责侦查、扣押、没收和返还犯罪所得，这个做法也得到赞扬。委内瑞拉玻利瓦尔共和国处理了其他缔约国提出的大量司法协助请求，得到称赞。

**指导材料。**巴哈马在其政府网站上公布了一份国际合作程序手册，以协助其他国家确定寻求合作的最佳方式。多民族玻利维亚国起草了一份关于编写腐败犯罪相关刑事事项司法协助请求书的指南，目的是使主动请求书标准化并提高其质量，包括在资产追回方面。南非为其资产充公股制定了关于处理资产追回请求和管理非正式收到的请求的内部政策指南。在瑞典，所有收到的国际法律协助请求都记录在一个可供公众查阅的登记册中。

13. 若干国家介绍了本国在资产追回领域开展合作和提供协助的经验；然而，由于缺乏跟踪国际合作请求的案件管理系统，大多数情况下无法获得关于收到和发出的请求和案例的全面统计数据，包括关于采取了哪些措施的统计数据。一个国家提到正在努力建立一种机制，以系统评价刑事案件中扣押资产裁决的效力和没收令执行情况，包括为此按照打击洗钱和资助恐怖主义行为的行动计划，系统收集统计数据。

## 2. 自发转发资料（第五十六条）

14. 几乎所有国家都允许自发转发资料，但有些国家规定转发资料需要事先获得批准，或仅限于通过特定渠道向司法机关或金融情报机构等某些机构转发资料。一些国家在其反洗钱、司法协助或反腐败立法中规定了各自的法律依据，还有若干国家则根据包括该《公约》在内的双边或多边条约对转发资料作了规定。若干国家还提及其金融情报机构或其他监管机构与外国对应机构之间就这一事项达成的谅解备忘录。一个缔约国报告，如果尚未签订此类正式协定，它仍可根据临时协定披露信息。在许多情况下，转发资料须遵守保密规定或事先提出请求。没有具体立法的国家或者已有关于自发转发资料的现行做法，或者表示没有法律禁止这种做法。然而，有三个国家无法自发分享信息。对于自发转发材料的立法和其他措施不充分的国家，例如，对于转发材料仅限于某些机构、某些类别犯罪的收益或某类国家的情况，提出了一些建议。

15. 查明的另一个趋势是通过从业人员网络或平台自发转发资料。大多数国家由于是金融情报中心埃格蒙特集团的成员，已授权其金融情报机构无需事先请求就可交流金融情报。此外，一半以上的国家可以通过执法渠道或资产追回网络、国际刑事警察组织（国际刑警组织）、欧洲联盟执法合作署（欧警署）、卡姆登资产追回机构间网络和其他区域资产追回机构间网络主动分享信息。

### 方框 2

#### 实施《公约》第五十六条过程中查明的良好做法

在挪威，执法机构、检察机关和金融情报机构可以自发转发资料或应请求转发资料。具体立法监管向其他国家转移数据的事项。

## 3. 双边和多边协定和安排（第五十九条）

16. 几乎所有国家都订有根据第五章加强国际合作的协定或安排。如上文所述，缔约国还提及参与资产追回网络的情况。关于双边或多边安排，各国提到关于资产追回的专门协定和载有具体资产追回条款的司法协助协定。

## 方框 3

## 实施《公约》第五十九条过程中查明的好做法

蒙古定期参加一个区域网络的活动，以促进资产追回方面的国际合作，并在资产追回案件中有效利用该网络。

17. 一些缔约国报告，他们收集案件统计数据，以评估实施《公约》，特别是实施第五章的情况，加强实施力度。

## B. 直接追回财产的措施；通过没收事宜国际合作追回财产的机制；没收事宜国际合作（第五十三、五十四和五十五条）

### 1. 直接追回财产（第五十三条）

18. 在大多数国家，外国可以提起民事诉讼，以确立对通过实施《公约》所述犯罪而获得的财产的产权或所有权（第五十三条第一款），或根据国内程序法，对此类犯罪造成的损害申索补偿或损害赔偿（第五十三条第二款）。然而，很少有国家列举外国在其管辖范围内提起民事诉讼的经验，绝大多数国家没有这类先例。

19. 只有七个国家的立法明确规定了外国的出庭权。在其中三个国家，外国的法律地位取决于是否承认该外国，在一个国家，承认外国需要哪些程序并不明确。

20. 在大多数国家，国家的法律地位是隐含的。许多国家报告，给予自然人和法人出庭权的国内法也适用于外国。此外，一些赋予“人”出庭权的国家声称，该术语包括法人和外国。有几个国家明确规定国家可以是民事诉讼当事方，并说明这也包括外国。此外，在斯洛伐克法院，外国可以以外国法人身份提起民事诉讼。然而，近一半的国家没有明确的法律依据或相关判例，因此向这些国家提出了确保充分遵守《公约》规定的建议。

21. 在没有明确程序法的国家，主要是普通法国家，外国通常有权根据民事诉讼的一般原则提起民事诉讼，享有与私人诉讼当事人相同的权利和义务。一些国家提到有必要遵守具体程序，其中除其他外包括聘用当地律师、表明合法权益或在审理诉讼前支付保证金。

22. 大多数国家报告，其国内民法对向受害方支付补偿或损害赔偿作出了规定，在没有条例明文规定的情况下，理论上受害方可以包括外国（第五十三条第二款）。除民事诉讼外，还可在刑事诉讼中确定先前的合法所有权并下令补偿。通常可向犯罪受害者提供补偿。此外，在许多国家，受影响者可向刑事法院提出民事索赔，或加入有未决刑事诉讼部分的民事诉讼。只有八个国家不允许外国提起申索补偿或损害赔偿的诉讼；其中两个国家不承认另一国的合法所有权主



张。其中三个国家将出庭权限于外国个人、组织或实体，但不允许国家提起民事诉讼。但有五个国家提到外国在刑事诉讼中作为受害者的权利。

23. 许多国家提到刑事诉讼中被害人或善意第三人的一般权利，认为这是足以允许法院或主管机关在作出没收决定时承认另一缔约国作为合法财产所有人提出的主张的措施（第五十三条第三款）。这被认为符合不在国家和其他法人之间作区分的趋势。这方面的手段包括，在刑事诉讼中可能提出民事求偿，或可能对被没收的资产启动附属诉讼，法院可将财产判给原合法所有人，其方式是使其财产免于没收或在没收后命令将其归还，以及赋予原合法所有人对没收令提出上诉的权利。

#### 方框 4

##### 实施第五十三条第三款的实例

在斯洛伐克，外国可以外国法人的身份在国内法院提起民事诉讼，根据《民事诉讼法》确定财产权。此外，根据《刑事诉讼法》，外国可在刑事没收诉讼期间作为受害方（受害人）或参与方或在民事诉讼中作为申报财产权的第三方主张其财产权益。

在美国，如果第三方——可能是一个国家——提出申请，声称对要充公的财产拥有权益，则刑事充公令仍然是初步命令。然后，法院必须进行一项附属诉讼，所有潜在的第三方索赔人都可以通过主张对财产的优先权益对充公提出质疑，并可以要求归还或补偿（《联邦刑事诉讼规则》）。

24. 由于缺乏明确的立法、案例和实际经验，在刑事诉讼或归还诉讼中，在国内需要什么来确定一国的善意或先前的合法所有权，通常仍然不明确。程序有时因触发没收的罪行而不同，各国在较新的法律中对程序方面作了规定，例如，在一个国家，第三方权利取决于充公依据的是反洗钱法、反腐败法还是针对所有其他犯罪的刑事诉讼法。若干国家没有任何国内手段使外国的合法所有权在没收诉讼中得到承认，有两个国家表示，他们正在进行这方面的立法改革。

25. 只有少数几个国家介绍了向潜在受害人或财产合法所有人发出通知的具体方式，目的是使其能够在资产追回诉讼期间证明其所有权。在美国，民事和刑事充公诉讼中都有通知和索赔程序，发给财产潜在合法所有人的所有通知都公布在政府网站上，并且在有提出合法所有权主张的潜在申索人的任何外国发布通知。

## 2. 通过没收事宜的国际合作追回财产（第五十四条和第五十五条）

### (一) 通过对洗钱罪行作出判决没收财产（第五十四条第一款第二项）

26. 绝大多数国家的立法规定，可根据国内法，通过刑事诉讼和对洗钱行为定罪没收外国来源财产。一般而言，缔约国不正式区分可作为没收令标的的本国来源所得和外国来源所得。仅发现六个国家不能通过对洗钱罪或类似犯罪的判决没收外国来源财产，另有一个国家仅对其公民实施的上游犯罪拥有管辖权。一个国家只能对特定的洗钱犯罪下没收令，作为一种强制性惩罚。

### (二) 不经过刑事定罪没收财产（第五十四条第一款第三项）

27. 大多数国家已采取措施，允许不经过刑事定罪没收财产，办法是，或在刑事诉讼期间进行对物没收，或通过民事充公进行没收，后者的优点是需要的举证责任较低。一些国家允许在犯罪人潜逃或死亡的情况下选择不经过定罪没收财产，在严重犯罪或财产被认为有污点的情况下选择通过民事充公没收财产。至少有一个国家不允许在没有刑事定罪的情况下没收财产，并且不能执行外国在这方面作出的裁决。另一个国家报告，尽管本国不允许未经定罪没收财产，但它可以执行外国未经定罪没收财产的命令。

28. 允许未经定罪没收财产的情形包括被告死亡或逃跑，有时仅仅是没有被告或被告身份不明，还包括“其他适当情况”、“任何其他原因”、“在起诉存在法律障碍的情况下”以及有“充分理由”没收或充公等没有明确说明的情况。在一个国家，虽然在罪犯死亡的情况下，可以未经定罪没收用于实施犯罪的物品或工具，但对于犯罪所得、拟用于犯罪的财产、设备或其他工具，或者对于罪犯逃跑或没有罪犯的情况，则没有设想采取类似措施。

#### 方框 5

#### 没收通过实施或参与实施《公约》所列犯罪而获得的财产的实例

在安提瓜和巴布达，在有限的情况下，即在法院作出判决之前，一个人因《犯罪收益法》附表所列罪行而潜逃，可在没有定罪的情况下适用《犯罪收益法》的刑事充公条款。在这种情况下，检察长办公室可向法院申请对任何有污点的财产发出充公令（《犯罪收益法》）。

在马拉维，当局可以通过民事充公和没收条款下令没收外国来源的财产，这些条款涵盖犯罪所得、有污点的财产和犯罪工具，无论这些财产位于马拉维还是其他地方（《金融犯罪法》）。此外，还可应另一国的请求采取这些措施。《金融犯罪法》涉及未经定罪将资产充公，并规定在一个人死亡或潜逃的情况下没收资产。该法律允许马拉维对根据未经定罪没收财产诉讼提出的合作请求提供协助。

29. 约四分之一的国家尚未规定可未经定罪没收财产或将财产充公，六个国家将未经定罪没收财产或将财产充公限于“严重犯罪相关活动”、洗钱、资产非法增加或非腐败犯罪的所得或工具。在一个国家，详细的反洗钱法规定了民事充公和临时措施。但是，由于没有司法协助法，协助仅限于洗钱案件。至于反洗钱法是否也适用于上游犯罪或适用于单独的腐败犯罪，则无法厘清。有两个国家报告，他们曾考虑但拒绝采用未经定罪没收财产规定。四个国家不能在在没有国内刑事定罪的情况下下令没收财产，但在某些情况下可以执行外国未经定罪没收财产令。

(三) 执行外国没收令和外国没收请求（第五十四条第一款第一项和第五十五条第一款）

30. 虽然有几个国家从未收到过执行外国没收令的请求，但另一国法院发出的没收令在大多数国家可以执行或生效。承认这种没收令需要满足不同的受理要求。例如，一个国家只能执行“指定国家”主管当局发布的命令，但并非所有缔约国都是指定国家。另一国只有在被定罪人是其国民或是居住在其司法管辖范围内的外国人或无国籍人的情况下才能执行外国没收令。此外，还有必须满足的其他条件，例如，两国公认犯罪、命令是最终命令以及在下达命令时遵守了正当程序。

31. 为了使一项命令可以作为国内命令或类似于国内命令执行，绝大多数国家要求走领事程序，其形式是国内当局——通常是法院，有时是中央当局或总检察长——进行登记、审查和确认可执行性。领事程序的范围差别很大。在有些国家，对照既定的承认规定对命令进行简单审查就足够了，但在荷兰王国和俄罗斯联邦，例如，除了程序规定外，还举行有检察官和被告参加的公开听证会，并向外国主管机关等其他当事方发出听证通知。还有上诉的可能性。

32. 特别是在普通法国家，是走领事程序还是强制执行，是采取临时措施还是返还资产，往往由总检察长斟酌决定。针对这种情况，往往会建议监测在行使这种酌处权时是否考虑到《公约》的规定，特别是在没有制定关于总检察长可采取哪些行动的准则的情况下，例如在《公约》第五十七条所涵盖的情况下，行使这种酌处权时是否考虑到《公约》的规定。

33. 五个国家只能在外国没收令涉及洗钱（有时涉及资助恐怖主义）案件时才能执行外国没收令，一个国家只能在外国没收令涉及相关上游犯罪时才能执行外国没收令。此外，在另一个国家，执行外国没收令的法律依据仅适用于《公约》的某些缔约国。同样，两个国家将可执行的没收令限于根据接收国国内立法界定的基础“严重犯罪”发出的没收令。

34. 八个国家不能执行外国没收令，必须取得国内没收令。在一些国家，尚不清楚是否存在以国内命令代替外国命令的可能性，也不清楚所需程序将涉及哪些内容，这往往是由于缺乏经验或没有收到任何请求。反过来，一些国家可以选择直接执行外国命令或根据外国没收请求获得国内命令。

## 方框 6

**执行外国没收令的措施实例**

在罗马尼亚，当局有权根据外国法院或主管当局通过调查委托书发出的请求或命令冻结或扣押财产。欧洲联盟成员国根据欧洲议会和欧洲理事会关于相互承认冻结令和没收令的第 2018/1805 号条例和欧洲理事会关于对没收令适用相互承认原则的第 2006/783/JHA 号框架决定，执行欧盟成员国发布的扣押令和冻结令。

在洪都拉斯，主管当局可主动或应另一国请求适用临时措施，无论是否有外国冻结令或扣押令。

(四) 外国冻结令、扣押令或基于外国请求的临时措施执行情况（第五十四条第二款和第五十五条第二款）

35. 多数国家可以执行外国法院或有时甚至是另一主管当局发出的冻结令或扣押令，可以根据另一国的请求冻结或扣押资产，或两者都可以做。搜查令或扣押令或请求可以直接执行，有时是在根据国内证据标准作出国内强制执行决定之后直接执行，也可以通过发出相应的国内命令间接执行。合作的法律依据包括条约、双边协定、国内立法、互惠或这些依据的任何组合。然而，一个国家只能依靠司法协助条约提供协助，因为它没有关于司法协助的法律。

36. 与没收令一样，许多国家表示他们几乎没有处理外国命令或临时措施请求的经验。有六个国家将执行搜查令和扣押令的能力仅限于涉及某些基础犯罪的命令，如洗钱和贿赂，或根据被请求国国内立法被视为“严重”的犯罪；此外，其中一个国家只能执行来自特定国家的搜查令和扣押令。

37. 在本报告分析的缔约国中，半数以上收到了与《公约》第五十四条第二款有关的建议，四分之一收到了与《公约》第五十五条第二款有关的建议。这种差异是缺乏相关立法造成的，缺乏相关立法妨碍缔约国形成关于执行外国冻结令或扣押令的任何做法。提出的建议各不相同，从确保制定允许执行外国命令的立法，到在当局拥有执行外国命令的酌处权的国家确保根据《公约》行使这种酌处权。

## 方框 7

**可用于识别、追查、扣押和冻结资产的措施实例**

根据第 13/15 号法律，安哥拉可应外国请求或命令追踪、冻结或扣押财产。此类请求应以调查委托书的形式在主管司法当局之间直接传递。在紧急情况下，外国司法当局可直接与安哥拉的对机构联系，包括通过电子手段联系，请求采取临时措施。应检察官的请求，法院可下令采取保全和维护被扣押资产所需的任何临时措施。

38. 四个国家能够根据外国命令获得并执行国内搜查令或扣押令，但没有根据另一国的请求冻结或扣押财产的机制。在斯洛伐克，如果某个外国未在合理期限内请求执行该外国关于扣押资产的裁决，法院可撤销初步扣押裁决。

(五) 其他保全财产措施（第五十四条第二款第三项）<sup>3</sup>

39. 二十四个国家可根据媒体报道或外国逮捕行动、刑事调查或指控，在没有请求或外国法院命令的情况下，主动发布国内冻结令或保全令。在安哥拉，法院可应检察官的请求，下令采取保全和维护被扣押资产所需的任何临时措施。荷兰王国当局可以根据涉及刑事犯罪重大嫌疑的外国逮捕行动或刑事指控，启动自己的调查，无需外国请求。然而，至少在两个国家，在没有外国请求和国内刑事诉讼的情况下，没有保全没收财产的机制。

40. 关于第一周期在第五十四条第二款第三项下审议的被扣押或没收资产的管理，一些国家报告了有关被扣押资产管理措施，其做法各不相同，有的由执法、税务或金融当局处理被扣押和没收资产的管理、保全和出售或使用，有的使用专门的资产管理机构或部门。在荷兰王国，资产管理由资产管理办公室和其他相关机构负责。在斯洛伐克，扣押财产管理办公室负责管理被扣押但未被没收的资产。在安提瓜和巴布达，在洗钱犯罪案件中，国家药物和洗钱管制政策办公室负责保管受冻结令约束的资产。一些国家可选择任命受托人、资产管理人或财产保全人，负责保全或保护财产及其价值，包括成为影响财产的任何民事诉讼的当事方，提供适当的保险，或照管被扣押或没收的商号或企业，包括其雇员。其他国家制定了出售或处置易腐财产的条例，包括出售或处置维护费用超过价值的资产的条例。尼泊尔于 2021 年设立了一个收益管理部门，除其他外，目的是在没有另一国请求的情况下保全没收的财产。

(六) 司法协助请求所需前提条件和内容（第五十五条第三、四和六款）

41. 除四个国家外，所有其他国家都在国内规范了司法协助请求的必要内容（第五十五条第三款），提供协助须遵守国内程序法或双边或多边协定或安排（第五十五条第四款）。在一个国家，关于引渡的立法规定了司法协助请求格式和内容要求，但这些要求被认为还不够，因此就此提出了一项建议。至少在三个国家，司法协助指南所载要求被认为是充分的。请求书的必要内容包括满足两国公认犯罪规定的信息或在实践中进行相称性审查、关于命令不可上诉的信息或执行请求的时限。审议人员提出了一些建议，具体说明司法协助请求的必要内容，以便向请求国提供更多指导，甚至建议各国将请求国应根据第五十五条第三款提供的信息作为强制性要求纳入国内法。

<sup>3</sup> 在第一周期曾审议被扣押或没收资产的管理问题，这个问题不在第二周期审议范围之内。因此，对这一专题的更深入分析可参见与第一审议周期有关的专题报告。

## (七) 拒绝司法协助请求的理由（第五十五条第七款）

42. 几乎所有国家都列出了拒绝司法协助请求的理由。许多国家可以不考虑财产的价值而提供协助，而一些国家则列出或考虑最低价值，或将对被请求国资源造成过重负担作为可能拒绝的理由。最低价值从800美元到25,000美元不等。有些国家则采取灵活做法。在一个国家，虽然国内立法允许在有关财产价值极低的情况下拒绝请求，但该国当局证实，在实践中，无论价值多少，都会提供协助。在菲律宾，如果处理请求的成本和费用超过所涉资产的价值，执行当局将与请求国协调是否进行充公。

43. 大多数国家在执行司法协助请求时都需要足够的证据，各国在拒绝协助之前一般都会要求请求国提供这些证据。马来西亚如果在合理期限内没有收到所要求的补充资料，就会暂时结案，但在收到资料后又会重新立案，这种良好做法受到赞扬。在安提瓜和巴布达，如果在合理的期限内没有提供所要求的补充资料，中央主管当局可以认为请求已被撤回。

44. 各国提出的拒绝请求的其他理由包括：在被请求国无法起诉相关罪行，原因可能是，不是两国公认犯罪、与国内调查、起诉或司法程序相冲突、请求国不当拖延、请求国或被请求国的诉讼时效到期、罪行不符合接收国国内立法中“严重罪行”的定义。此外，考虑到“罪行的重要性有限”，如果协助请求没有正当理由，如果协助请求需要承诺的资源大大超过所请求的数额，那么一些国家可以拒绝请求，或者，如果请求给被请求国造成过重负担，这些国家也可以拒绝请求。一些国家没有将贿赂等基本罪行完全定为犯罪，或者没有确定参与刑事犯罪的赔偿责任或法人赔偿责任，在这些国家会出现两国公认犯罪要求方面的问题，这种情况会导致拒绝司法协助请求，因为国内法并未将基础行为定为犯罪行为。拒绝请求的其他理由包括：对被请求国的公共秩序、主权、安全或基本法律原则存在潜在损害或威胁，对任何人的安全或人权可能构成风险，起诉的是政治性质犯罪，或起诉被视为对个人的种族、性别、宗教、国籍或政治观点的歧视。此外，如果资产追回诉讼被认为是惩罚性的，违反一罪不二审原则也是拒绝的理由。在一个国家，如果基础证据是通过刑事犯罪获得的，或者如果诉讼侵犯了基本人权或违反法治，则可以拒绝协助。

## (八) 与请求国协商（第五十五条第八款）

45. 除13个国家（没有关于该事项的具体法律框架）外，所有其他国家都表示，在解除任何临时措施之前，将与请求国进行协商，允许请求国提出应该继续保持该措施的理由。关于这种协商，各国或订立具体立法，或直接适用《公约》，或在其所有双边条约中列入有关条款，或者，就约有三分之一的国家而言，他们可以作为一种惯例进行协商，例如根据尽可能广泛提供协助的政策进行协商。多数作为一种惯例进行协商的国家都收到了修订这方面法律的建议。有一个国家指出，关于司法协助的立法并不妨碍该国在解除临时措施之前请请求国提出应该继续保持临时措施的理由。在没有关于与请求国协商的具体法律的13个国家中，有几个国家从未收到过请求，因此无法谈论关于协商的任何实践。

46. 在《公约》自动执行的国家，协商被认为是强制性的。在协商不是强制性或不常见的情况下，在解除任何临时措施之前，至少要通知请求国。

### C. 资产的返还和处分（第五十七条）

47. 与以往专题报告中观察到的情况一样，各缔约国对资产返还的监管有很大差异。大多数国家有关于返还或处分资产的一些规定。有返还大量资产方面实际经验的国家很少，大多数国家表示，迄今为止尚未返还过资产，或者未收到过或提出过请求。在这方面，在审议过程中注意到没有签订协定的情况。在分析的审议中，多数缔约国在实施《公约》第五十七条方面存在差距，特别是在实施该条前三款方面。已就此向这些缔约国提出建议。

48. 在大多数国家，资产一旦被没收即成为国家财产，但此后可返还请求国或与请求国分享（第五十七条第二款和第三款），但有些国家要求与请求国签订特别协定，允许分享财产或其价值。在一个国家，如果价值低于 10,000 欧元，则执行没收令后获得的资金应计入国家预算。如果价值高于 10,000 欧元，则将 50% 的金额转给请求国。如果相关条约——包括《公约》——另有规定，则以条约为准。但是，在这种情况下，请求国必须明确以《公约》为依据提出请求，才能以《公约》为准。在一个未订立此类协定的国家，仍不清楚负责当局如何行使其酌处权。没收的资金或处置其他资产所得通常流入国库，有时流入专项基金。

#### 方框 8

##### 返还资产措施实例

在尼泊尔，没收的资产被移交给犯罪所得管理基金，该基金除其他外可将拍卖根据外国命令或判决没收的财产所得资金分配给外国。如果法院下令或资产分享协定中有规定，它也可以将财产归还给先前的合法所有人。

阿富汗规定设立一个资产追回和资产分享基金，作为执行没收令、追回令和充公令所得所有款项的存放处。

巴哈马的没收资产基金除其他外，允许在没收资产委员会作出决定的情况下，酌情向受害者提供补偿或向第三方支付财产权益。

巴基斯坦虽然没有具体规定，但巴基斯坦仍将贪污私人资金所得返还给了外国司法管辖范围的一家金融机构。此外，国家问责局可以通过自愿返还和辩诉交易促进“间接追回”资产，并在两个案件中这样做了。

49. 大多数国家都有关于返还或处分资产的一些规定，但任何国家的国内立法都没有规定强制和无条件返还贪污的公共资金或对所贪污公共资金进行洗钱涉及的资金（第五十七条第三款第一项）。在若干国家，没收的财产可以通过直接适用《公约》返还。在所有其他国家，返还通常由主管机关酌情决定，而直接适用《公约》的国家则表示，必须在考虑到第五十七条第三款第一项的情况下

行使酌处权。一个缔约国报告，即使没有受害人遭受金钱损失，主管机关也鼓励分享资产，并可能启动程序，为腐败行为受害人转移充公资产，即使另一个国家没有提出请求，也没有在充公诉讼中得到该国的协助，也会这样做。有一个国家没有制定关于总检察长酌处权的指南，建议该国考虑编写关于处理收到的资产追回相关协助请求的详细指南。

50. 在一些国家，资产返还仅适用于某些犯罪，在严格界定的程序情形下或由相关部长酌情决定。四个国家有返还扣押资产的法律依据，但没有返还没收资产的法律依据。其中一个国家依靠资产分享协定转移没收的财产，一个国家避免为返还被扣押物品的目的而没收物品，另外两个国家无法澄清返还没收资产的程序。欧洲联盟成员国对返还没收的资产适用有区别的欧洲联盟内部框架，该框架设想在超过一定门槛时按 50/50 的比例默认分享。但是，如一个非欧洲联盟成员国国家所报告，其国内法仅规定允许转让扣押的财产。一个国家与其他四个国家订有双边条约，根据这些条约，追回的财产将平分。有四个国家报告，他们正在拟订修正案，以允许向请求国返还资产并确保实施第五十七条。

51. 除五个国家外，所有其他国家的适用立法都规定在追回和返还诉讼中保护善意第三人的权益（第五十五条第九款和第五十七条第二款）。

52. 大多数国家可以扣除发生的合理费用（第五十七条第四款），包括直接适用《公约》的费用。一些国家通常全额返还资产，不扣除任何费用，有三个国家报告仅在例外情况下扣除费用或在互惠基础上分摊费用。四个国家要求请求国承担与司法协助请求有关的所有费用。尼泊尔的立法也作了同样的规定，但在实践中尼泊尔从未要求请求国承担提供协助所产生的费用。一个缔约国报告，因费用太高，该国拒绝提供协助，针对这种情况提出了一项建议。

53. 大多数国家可在个案基础上就没收财产的最后处分订立协定或安排，有几个国家已订立此类协定或安排，从而成功地或部分地将资产返还请求国（第五十七条第五款）。一些国家报告，他们尚未就具体案件没收财产的最后处分订立任何协定或安排。

#### 四. 展望

54. 本报告分析 82 份已完成的执行摘要和国别审议报告提供的更详细信息，在已完成国别审议提供更多数据后，秘书处将继续进行分析。在完成更多国别审议后，将能够更全面地分析《公约》实施趋势，以便编写第二周期受审议条款实施情况研究报告，补充第一周期受审议条款研究报告。<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《联合国反腐败公约实施情况：刑事定罪、执法和国际合作》，第 2 版（维也纳，2017 年）。