



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
11 October 2021
Chinese
Original: English

第九届会议

2021年12月13日至17日，埃及沙姆沙伊赫
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

本报告汇编了截至2021年9月在联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期内确定的成功经验、良好做法、挑战和意见的相关现有信息，重点是《公约》第五章（资产的追回）的实施情况。

* CAC/COSP/2021/1。



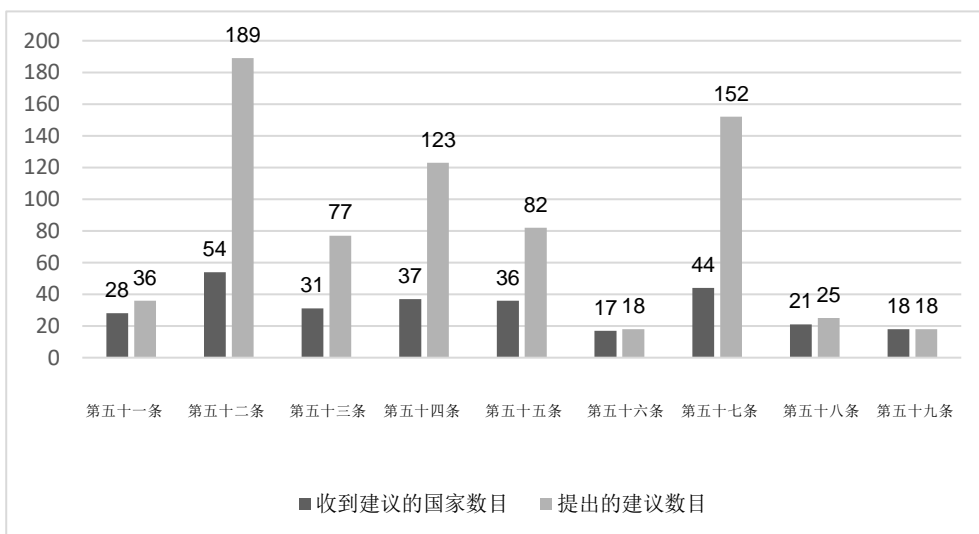
一. 报告的范围和结构

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 和 44 段，本专题报告汇编了执行摘要和国别审议报告所载的关于成功经验、良好做法、挑战和意见的最相关信息。
2. 本报告载列了关于实施情况审议机制第二周期内受审议国实施《公约》第五章（资产的追回）情况的信息。其依据是截至 2021 年 9 月 20 日已完成的 57 份执行摘要和国别审议报告中所载的信息。本报告重点关注实施情况的当前趋势和实例，载有展示最常见挑战和良好做法的表格和图表。¹
3. 本报告采用执行摘要的结构，因此归并了一些密切相关的条款和主题。区域差异予以适当反映。²本报告由秘书处关于《公约》第二章和第五章区域一级实施情况的报告（CAC/COSP/2021/7）加以补充，后者对公共部门资产申报、财产申报制度和防止利益冲突（第七条第四款；第八条第五款；第五十二条第五款和第六款）以及实际受益人身份验证（第十四条第一款第(-)项和第五十二条第一款）问题作了进一步分析，并按区域组分列。关于财产申报义务和反洗钱等问题的进一步相关信息可见秘书处编写的关于第二章实施情况的专题报告（CAC/COSP/2021/5）。

二. 对《公约》第五章实施过程中的挑战和良好做法的一般性意见

4. 下文图表和表格概述了第五章实施过程中的最普遍挑战和良好做法，按《公约》条款分列。

图一
在实施《公约》第五章方面确定的挑战，按条款分列



¹ 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将不再匿名；报告全文会列明作为例证介绍良好做法的国家名称。

² 本报告基于对非洲国家组完成的 19 项审议、对亚洲-太平洋国家组完成的 17 项审议、对西欧和其他国家组完成的 10 项审议、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 6 项审议以及对东欧国家组完成的 5 项审议。

表 1
在实施《公约》第五章方面最普遍的挑战

《公约》条款	收到建议的 国家数目	提出的 建议数目	实施方面最普遍的挑战 (按《公约》条款排列)
第五十一条	28	36	司法协助法规和（或）程序不充分；体制安排不足，机构间协调不力；资产追回程序复杂；主管机关能力不足
第五十二条	54	189	在确定国外和国内政治公众人物和实益所有人身份方面存在挑战；不要求上报外国利益；咨询意见的发布工作不充分；财产申报制度成效不彰；有关空壳银行的禁令成效不彰；主管机关资源不足
第五十三条	31	77	缺少关于外国确立对财产的产权或所有权，或获得补偿或损害赔偿，或在外国没收程序中被承认为财产合法所有者的机制或法律依据
第五十四条	37	123	没有直接执行外国没收令或排除《公约》确立的某些犯罪；没有保全财产以供没收的机制或此类机制不充分；没有不经定罪没收措施或此类措施有限；没有根据外国命令或请求冻结或扣押的措施
第五十五条	36	82	缺少使外国命令生效或取得国内搜查、扣押或没收令的有效机制；没有要求在解除任何临时措施之前必须给请求国以说明继续保持该措施的理由的机会；不将《公约》用作条约依据
第五十六条	17	18	自发传递信息方面的措施不足和缺乏这方面的授权；仅向范围有限的国家传递关于某些类别犯罪的所得的信息
第五十七条	44	152	将所得返还请求国的立法措施或其他措施不充分；没有关于费用或扣除司法协助程序中费用的方法的规定；返还程序中没有对善意第三方权利的保护
第五十八条	21	25	金融情报机构缺乏紧急冻结权；金融情报机构资源分配和独立性不足以及能力不够，包括在机构间合作和国际合作领域均是如此
第五十九条	18	18	将《公约》作为条约依据方面的能力不足；双边或多边协定或安排缺乏或不足

图二
在实施《公约》第五章方面确定的良好做法，按条款分列

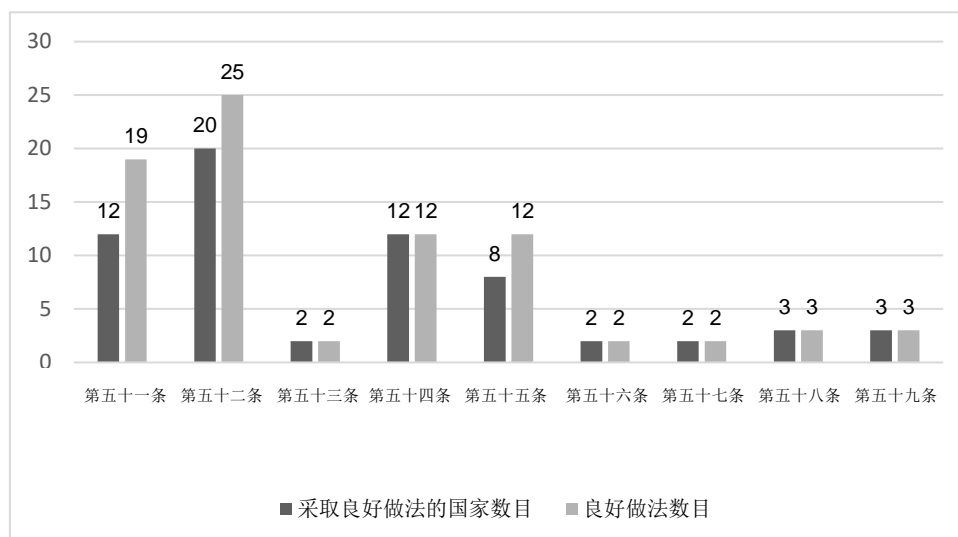


表 2
实施《公约》第五章方面最普遍的良好做法

《公约》条款	采取良好做法的国家数目	良好做法数目	最普遍的良好做法 (按《公约》条款排列)
第五十一条	12	19	积极参与发展和促进国际合作；强有力的体制安排，包括健全的机构间协调；发布资产追回指南
第五十二条	20	25	政治公众人物的定义中包括国内政治公众人物；建立银行账户或实益所有人登记册；与其他国家分享金融情报；有效的资产申报制度
第五十三条	2	2	外国在另一法域的法院提起民事诉讼，以确立对通过腐败犯罪获得的财产的产权或者所有权，或针对这种犯罪造成的损害要求补偿或损害赔偿时，获得与任何其他法人一样的待遇
第五十四条	12	12	实行不经定罪没收或建立执行外国不经定罪没收令的能力；主动发布冻结令；设立专门的资产追回机构
第五十五条	8	12	建立为成功追回资产提供便利的基础设施，例如指南、专门机构或银行登记册；请求国与被请求国之间密切合作与协商；将《公约》用作司法协助的法律依据
第五十六条	2	2	与范围广泛的对应方自发分享信息；安排海外联络官，促进信息共享
第五十七条	2	2	将财产返还给善意第三方；设立没收资产基金，供向被害人提供补偿
第五十八条	3	3	与外国金融情报机构密切合作；金融情报机构出具的报告可以作为证据纳入司法程序
第五十九条	3	3	使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《公约》的自动执行条款

三. 《公约》第五章实施情况

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. 几乎所有国家都制定了相关的资产追回框架或安排（第五十一条），但监管、体制和业务层面的相关措施差异很大。

6. 在监管层面，一些国家颁布了专门的法律文书，而另一些国家则适用不同国内法律来源所规定的各种程序，例如管辖刑事诉讼、司法协助、反洗钱或反腐败或资产追回的法律。在后一种情况下，由于程序由不同的法律管辖，一些国家只有针对有限的基本犯罪，或在严格适用双重犯罪要求的前提下，向指定的外国提供资产追回方面的司法协助，这些被确定为挑战。发现几个国家的资产追回制度仍处于早期发展阶段。一个国家没有具体规定将资产追回或返还概念作为合作的基本原则。

7. 大多数国家不以订有条约作为开展没收事宜合作的条件，而是可以在对等、国内法律或两者兼顾的基础上提供这种协助。在许多国家，《公约》或区域条约可直接适用，一些国家在直接适用《公约》方面有成功经验，包括在资产返还方面。例如，亚美尼亚不仅可以直接将《公约》作为法律依据，还可以依据国际协定，在提供司法协助时适用请求国的法律。尽管一些国家表示《公约》可用作合作的法律依据，但这些国家提到，根据本国法律为此类合作增列指定国家的要求繁重，或者由于缺乏明确的国内政策和程序，在实践中适用《公约》有困难。

8. 除法律外，各国在寻求协助时还依赖被请求国提供的指导意见。七个国家已经制定或即将制定资产追回指南，另有六个国家已经发布或正在最后确定关于提供司法协助的准则。一些国家还制定了司法协助请求示范表格。发布指导文件被认为是促进资产追回进程的良好做法。此外，大不列颠及北爱尔兰联合王国向其他国家派驻了专家和联络治安法官和检察官，为资产追回提供便利。南非在国外派驻了联络警官，便利司法协助，并授权其资产没收单位向寻求追回资产的国家提供指导意见，无论是否已提交司法协助请求。

9. 在体制层面，各国做法不同，或使用集中方法，或使用下放式方法。少数国家已经指定或正在建立一个专门的资产追回实体，另一些国家则让多个机构参与其中。但机构间协调在许多国家被确认为构成了实际挑战。

10. 在业务层面，各国在处理与资产追回有关的司法协助方面的经验有所不同。虽然一些国家报告了相当数量的成功案例，但一些国家表示从未收到过与资产追回有关的请求，尽管在其法域内存在可能的法律途径（更多信息见下文关于第五十七条的 D 节）。近 20% 的国家表示从未正式拒绝过资产追回相关请求。

11. 在区域趋势方面，东欧国家组 80% 的国家、非洲国家组和亚洲-太平洋国家组一半以上的国家以及西欧和其他国家组 40% 的国家收到了建议。

2. 自发传递信息（第五十六条）

12. 几乎所有国家都允许自发传递信息，尽管其中一些国家表示，这种传递需要事先批准。一些国家在其反洗钱、司法协助或反腐败法律中规定了各自的法律依据，而其他一些国家则根据包括《公约》在内的双边或多边条约对这种传递作出了规定。几个国家还提到本国的金融情报机构与外国对口单位就此事项达成的谅解备忘录。瑙鲁报告说，如果没有缔结这样一项正式协定，该国仍可根据特别协定披露信息。在许多情况下，这种传输需要遵守保密要求。没有专门法律的国家要么有关于自发传递信息的现行做法，要么表示没有法律禁止这种做法。但有三个国家无法自发分享信息。

13. 确定的另一个趋势是通过从业人员网络或平台自发传递信息。大多数国家由于是金融情报中心埃格蒙特集团的成员从而授权其金融情报机构在没有事先请求的情况下交换金融情报。此外，一半以上的国家会积极主动分享信息，方式是通过执法渠道或资产追回网络，例如国际刑事警察组织（国际刑警组织）、卡姆登资产追回机构间网络和区域资产追回机构间网络。

14. 亚洲-太平洋国家组中近 80% 的国家和非洲国家组中约 50% 的国家收到了关于自发分享信息的建议。

3. 双边和多边协定和安排（第五十九条）

15. 几乎所有国家都有加强根据第五章开展的国际合作的协定或安排。加纳缔结了 160 项双边条约，而另一个国家报告尚未缔结任何关于刑事事项的双边条约或协定。联合王国强调了其执法机构在国际合作中使用的数据共享协定和谅解备忘录，而其他一些国家则提到了各自的金融情报机构或反腐败机构缔结的合作谅解备忘录。

16. 与其他区域组相比，拉丁美洲和加勒比国家组和亚洲-太平洋国家组中收到与缔结双边或多边协定或安排有关的建议的国家比例较高。

B. 预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二和五十八条）³

1. 预防和监测犯罪所得的转移（第五十二条）

17. 所有国家都采取了各种措施来预防和监测犯罪所得的转移。各国在各自的反洗钱制度中广泛采用了基于风险的方法。几乎所有国家的反洗钱法律或其他金融法规都在不同程度上要求对客户进行尽职调查（第五十二条第一款）。一些国家会对不遵守这些要求的行为实施制裁。此外，除两个国家外，其他所有国家都制定了确定实际受益人身份的措施。在这方面，瑙鲁通过了《实际受益权法》，并设立了专门机构收集相关信息。但一些国家在实践中在确定实际受益人身份方面遇到挑战，特别是与复杂法律结构有关。一些国家没有对“大额账户”作出界定，但会在确定洗钱风险较高的情况下适用强化的客户尽职调查措施。

³ 鉴于第五十二条和第十四条（关于预防洗钱的措施）以及第八条第五款（关于财产申报制度）之间的密切联系，读者不妨参阅秘书处编写的关于《公约》第二章（预防措施）实施情况的专题报告（CAC/COSP/2021/5）所载相关信息。

18. 几乎所有国家都制定了措施，对政治公众人物及其家庭成员和关系密切者或者这些人的代理人寻求开立或保持的账户实行强化审查。一些国家还为各报告实体提供了用来确定这些人员身份的筛查工具。但各国在界定政治公众人物的范围方面存在差异：一些国家对国内和国外政治公众人物采用相同的标准，而另一些国家将国外政治公众人物与国内政治公众人物区分开来，仅将其中一类归入本国的政治公众人物定义。此外，在一些国家，家庭成员和关系密切者的定义范围不明确，一些国家不会把家庭成员和关系密切者纳入强化审查的范围。但在多民族玻利维亚国和古巴，政治公众人物担任控制职位、是股东或受益人、或者拥有经济利益的法律实体也受到强化审查。

19. 大多数国家均已向包括金融机构在内的报告实体发布实施强化审查的咨询意见或准则（第五十二条第二款）。这些咨询意见或准则一般由金融监管机构、金融情报机构或执法机构发布。此外，一些国家要求其金融机构针对来自高风险法域人员的商业关系和交易加强尽职调查。除西欧和其他国家组外，各区域组均有约半数的国家收到了关于实施这一条款的建议。

20. 所有国家都已制定法律，对金融机构保持账户和交易的充分记录作出规定（第五十二条第三款）。各国的保存期不同，从5年到25年不等。一些国家还根据信息的敏感性，对各种记录规定了不同的保存期。保存要求总是在业务关系终止或交易完成时起始。只有非洲国家组和亚洲-太平洋国家组的少数国家收到了关于实施这一条款的建议。

21. 大多数国家根据《公约》第五十二条第四款制定了措施，旨在防止设立有名无实和并不附属于受监管金融集团的银行（空壳银行）。很多国家都要求金融机构拒绝与此类空壳银行建立关系。超过三分之二的国家还报告采取了措施，禁止与此类机构或其他外国金融机构中那些允许空壳银行使用其账户的机构保持代理银行关系。拉丁美洲和加勒比国家组的半数国家和亚洲-太平洋国家组的约三分之一的国家收到了这方面的建议。

22. 大多数国家对有关公职人员确立了财产申报制度（第五十二条第五款）。但是，须履行申报义务的官员类别和需要申报的资产范围有所不同。例如，一些国家将申报义务扩大到所有公职人员，而其他一些国家则将之限于高级官员或担任被认为容易发生腐败的公共职位的人员。一些国家还要求特定公职人员申报其配偶和子女等紧密家庭成员的资产。几个国家要求申报的资产范围广泛，包括金融利益、董事职务、股权、投资性财产、担任公职情况、收入和负债。

23. 在财产申报制度的有效性方面可以观察到一些差异。关于提交的频率，一些国家要求其公职人员在就职和离职时提交财产申报表，而其他一些国家要求每隔几年、每当发生重大变化或收入超过特定门槛值时，提交此类申报表。在核实所提交信息方面也发现了差异。一些国家指定了一个中央机构来核实所有申报，而其他一些国家则授权不同的机构核实不同类别公职人员提交的申报。在实践中，只有有限的几个国家可以使用电子工具进行申报与核实。此外，不到一半的国家对不遵守财务申报的行为规定了制裁措施，包括纪律处分和刑事制裁，例如罚款、扣减工资、对未申报的收入部分征税以及监禁。但在实践中发现执行此类制裁总是一项挑战。

24. 关于公开查阅资产申报资料的问题，一些国家要求以纸质形式提交申报，

除非启动刑事调查，否则此类申报保持密封。少数国家部分、以摘要形式或者通过公共登记册或专门网站公开资产申报资料，而另一些国家仅准许执法机构查阅申报资料，或规定仅提出请求或进行协商或获得批准后才可查阅申报资料。

25. 只有少数国家可以与外国主管机关分享此类信息，但须满足进一步的条件。有一个国家规定必须告知有关公职人员将与谁分享信息，并必须向其提供在 14 天内提出异议的机会，而另有两个国家表示，只有在国内调查已启动的情况下或在刑事诉讼中才能分享此类信息。

26. 少数国家已采取措施，要求在外国金融账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的有关公职人员向有关机关报告这种关系，并保持与这种账户有关的适当记录（第五十二条第六款）。虽然有些国家制定了要求上报的法律，但发现执行起来相当困难。作为履行这一规定的替代办法，两个国家要求其公职人员在纳税申报中报告其全球范围内的收入、资产和账户，而有两个国家禁止公职人员未经相关机构批准擅自开设、操作或控制外国银行账户。大多数国家收到了根据这一条款提出的建议。

27. 拉丁美洲和加勒比国家组与东欧国家组的所有国家以及其他区域组中近 80% 的国家在实施第五十二条第五款和第六款方面存在挑战。

2. 金融情报机构（第五十八条）

28. 所有国家都设立了金融情报机构，由其负责接收、分析和向主管机关转递可疑金融交易的报告（第五十八条），但一些机构在独立性或业务能力方面存在不足之处。近 70% 的国家的金融情报机构是金融情报中心埃格蒙特集团的成员。在本国金融情报机构不是埃格蒙特集团成员的国家中，一半的国家在非洲。

29. 金融情报机构的职能存在一些差异。一些机构主要履行行政职能，而另一些机构则承担额外的调查任务。此外，一些国家的金融情报机构有权在紧急情况下采取临时措施，例如在紧急情况下冻结资产或暂停交易长达 48 小时或 72 小时，甚至 7 天或 14 天。有一个国家要求金融情报机构须在 24 小时内将此类临时措施通知法官。在区域趋势方面确定了一系列挑战，特别是在非洲国家组、东欧国家组以及拉丁美洲和加勒比国家组确定了挑战（见上文表 1）。

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

1. 直接追回财产的措施（第五十三条）

30. 在绝大多数受审议国，外国可以根据国内实体法提起民事诉讼，以确立对财产的产权或者所有权（第五十三条第(一)项），或者就《公约》确立的犯罪所造成的损害要求补偿或损害赔偿（第五十三条第(二)项）。但很少有国家提到外国在其法域内提起诉讼的经验：在非洲国家组中五分之一的国家以及西欧和其他国家组的大多数国家，外国曾在其国内法院提起民事诉讼。但大多数国家的机构表示没有先例。⁴

⁴ 关于第五十三条实施情况的更详细分析，见秘书处关于第五章（资产的追回）在区域一级实施情况的报告（CAC/COSP/IRG/2021/8）。

31. 阿尔及利亚和布基纳法索对《公约》其他缔约国就补偿或承认对通过腐败行为所获财产的财产权提起的民事诉讼确立了明确的管辖权。在另外两个国家，针对外国的管辖权已经确立，但以相关的外国得到承认为条件。在其中一个国家，外国需要得到国家元首的承认，但审议组仍然不清楚这一程序的国内步骤。

32. 在许多国家，法律赋予法人诉讼地位，而法人的定义包括国家。在没有这种规定的国家，主要是所有区域的普通法系国家，外国通常有权根据民事诉讼的一般原则提出合同或侵权索赔。几个国家提到需要遵守国内民事诉讼程序，包括聘请当地律师、证明正当利益或在审理诉讼之前缴纳保证金。仅在四个国家，外国无法提起诉讼要求补偿或损害赔偿；其中两个国家也无法承认别国的合法所有权主张。其中两个国家将诉讼地位限于外国的个人、组织或实体，但规定国家不得提起民事诉讼。一个国家转而提到国家在刑事诉讼中作为受害者的权利。

33. 除了民事诉讼之外，通常可以通过向刑事法院提出民事索赔或者将民事诉讼与未决刑事诉讼合并，在刑事诉讼中确定先前的合法所有权和（或）下令赔偿。在希腊，外国既可以通过民事诉讼提出索赔，也可以作为刑事审判的一部分提出索赔，刑事法院被允许将小额实物索赔移至民事法院，但法院允许国家实体作为民事原告参与刑事法院的腐败诉讼的趋势已经形成。斐济的审议人员确定了下达罚款命令的可能性，包括在财富不明的情况下进行罚款，以之作为寻求就损害赔偿进行补偿的潜在额外方式。

34. 与不区分国家和其他法人的趋势相一致，许多国家提到刑事诉讼中被害人或善意第三方的一般权利，认为这是允许法院或主管机关在必须就没收作出决定时，承认另一缔约国对财产所主张的合法所有权而采取的充分措施（第五十三条第(三)项）。这方面的办法包括：可在刑事诉讼中提起民事索赔，对没收的资产启动附属程序；法院可以通过免除没收财产或没收后命令返还财产的方式，将财产判给先前合法所有人；以及向先前合法所有人提供对没收令提出上诉的权利。

35. 由于缺乏明确的法律、案例和实践经验，通常仍不清楚在国内采取何种措施才能在刑事诉讼或返还程序中确定一国的善意和（或）先前的合法所有权。在介绍了承认外国权利主张的具体机制的国家中，有一个国家意大利在所有权毫无疑问的情况下，允许在追回程序的任何阶段向被害人返还财产，甚至在提出所有权主张之时、在调查阶段或者进行不经定罪没收的情况下。在爱尔兰，在就没收令作出决定时，可将待决的或计划进行的民事诉讼考虑在内，外国在证明财产非犯罪所得之后，可以申请财产转移。在沙特阿拉伯，被害人或其代表和继承人可提起刑事诉讼，以使自身合法所有权得到承认。而对一些国家来说，本国不存在允许外国在没收程序中使其合法所有权得到承认的办法，有两个国家表示，正在进行这方面的立法改革。

36. 只有少数几个国家说明了向潜在被害人或财产的合法所有人发出通知的具体方式，以使他们在资产追回程序中证明自身所有权。在毛里求斯，当财产所有者身份未知或无法找到时，会在两份发行量很大的日报上刊登通知，努力寻找可能的善意第三方。五个国家（均来自非洲国家组）要求在政府公报上刊登没收或限制令的通知，以便通知对所涉财产有潜在利益的任何一方。

37. 虽然西欧和其他国家组中只有两个国家以及亚洲-太平洋国家组约一半的国家收到了关于第五十三条的建议，但东欧国家组、非洲国家组以及拉丁美洲和加勒比国家组中三分之二的国家收到了以下建议：在法律中明确规定或在实践中确保执行相关机制，用以实施第五十三条规定的三种追回方式。

2. 通过没收事宜的国际合作追回资产（第五十四和五十五条）

(一) 通过对洗钱犯罪作出判决进行没收（第五十四条第一款第(二)项）

38. 绝大多数国家的法律规定，通过依据国内法对洗钱行为的刑事诉讼和定罪来没收外国来源的财产。只发现五个国家不能通过对洗钱犯罪或类似犯罪作出判决来没收此类财产，而另一个国家仅对本国公民实施的上游犯罪拥有管辖权，但对外国人实施的上游犯罪没有管辖权。

(二) 不经过刑事定罪没收（第五十四条第一款第(三)项）

39. 大多数国家已采取措施，允许不经过刑事定罪没收，具体做法是在刑事诉讼中对物没收，或者进行民事没收。有几个国家可以在人员潜逃或死亡的情况下选择不经定罪没收，也可在涉及严重犯罪或财产被认为有污点的情况下选择民事没收。

40. 允许不经定罪没收的情形包括被被告人死亡或潜逃，有时仅仅是其缺席或身份不明，以及“其他有关情形”、“任何其他原因”和没收或充公的“充分理由”等非常宽泛的描述。意大利对被认为“总体上危险”的人员规定了强制性没收，包括涉嫌诈骗公共资金的人员、被认为是“惯于行贿的人员”或“习惯以非法活动所得为生”的人员；在这些情况下，财产的继承人被排除在第三方保护权之外。同样，在德国，除了允许在因丧失法定时效而不能定罪的情况下进行没收外，如果资产因涉嫌洗钱等严重犯罪而被扣押，在没有具体犯罪证据但法院确信所得来自犯罪的情况下，可予以没收。如果法院确定资产价值和被告的合法收入之间存在重大差距，则举证资产来源合法的责任转移到被告身上。同样，肯尼亚允许没收被法院确定为通过腐败或经济犯罪行为获得的不明资产，加纳允许该国独立的反腐败委员会对公职人员非法获得的资产启动不经定罪没收程序，并将这一权利写入宪法。同样，缅甸推行了一项行政程序，根据这一程序，在资产非法增加或被告死亡、潜逃或身份不明的情况下，反腐败机关可下令没收财产，而无需司法机关介入。斐济可以利用其最近实施的关于来源不明财富的刑事犯罪，结合不经定罪的单方面没收令，提高资产追回的效率。

41. 近四分之一的国家没有确立不经定罪没收或充公，而五个国家将之限于“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。一个国家报告曾考虑但拒绝采用不经定罪没收，而两个国家在没有国内刑事定罪的情况下不能下令没收，但在某些情况下可以执行外国的不经定罪没收令。非洲国家组、东欧国家组和亚洲-太平洋国家组约有一半的国家、拉丁美洲和加勒比国家组五分之四的国家以及西欧和其他国家组的一个国家收到了关于考虑采用或扩大不经定罪没收制度的建议。

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

42. 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均可执行或生效。绝大多数国家都要求国内机关——通常是法院，有时是中央机关或总检察长——以登记、审查和确认可执行性的形式执行许可程序。执行许可能够使上述命令作为或类似于国内没收令来执行。爱尔兰采用了混合做法，允许直接执行与其签订条约的国家签发的没收令，同时要求对其他国家的命令执行许可程序，而且必须根据国内法律对这些国家作出指定。欧洲联盟成员国有义务相互承认和执行冻结令和没收令，而无需进一步的手续。非洲国家组的三个国家、西欧和其他国家组的四个国家、拉丁美洲和加勒比国家组的一个国家以及亚洲-太平洋国家组的三个国家也允许直接执行外国不经定罪没收令。两个亚太国家中有一个国家允许在没有任何国内执行许可程序的情况下执行外国不经定罪没收令，审议人员指出这对国内法治构成潜在威胁，也可能会阻碍其他国家执行该国发出的请求。

43. 五个国家只有在涉及洗钱（有时是资助恐怖主义）案件时才能执行外国没收令，包括不经定罪的命令，有一个国家则规定在涉及上游犯罪时执行。其中一个国家可以获得国内命令来代替。同样，有两个国家将可执行的没收令的范围限定为基于依据接收国国内法律属于“严重犯罪”的基本犯罪而发出的没收令。马来西亚接受由相关外国机构签发的凭证，表明外国没收令具有效力且不得上诉，以此作为登记外国没收令的充分证明。在瑙鲁，国际合作下可采取的措施超出了国内可用的措施：机构能够执行外国没收、扣押或冻结令，或根据外国请求发布命令，而国内临时措施则需要定罪或起诉。

44. 有三个国家不能执行外国没收令，必须获得国内没收令。在几个国家，尚不清楚是否存在以国内命令代替执行外国命令的可能性，也不清楚所需程序是什么，这往往是由于缺乏经验或没有收到任何请求。反过来，包括库克群岛和斐济在内的几个国家可以选择直接执行外国命令，也可以根据外国没收请求获得国内命令。在可直接执行外国命令的列支敦士登和毛里求斯，通常并行开展国内没收程序，以便加快相关进程，同时将外国请求随附于书面证词，作为证据使用。在这两个国家，此后 24 小时内可搜查、扣押甚至没收财产。

45. 向非洲国家组三分之一的国家、亚洲-太平洋国家组和东欧国家组一半的国家、拉丁美洲国家组五分之四的国家以及西欧和其他国家组的一个国家提出了建议，建议内容涉及执行外国命令的能力、不将这种能力限于某些上游犯罪或考虑将之扩大到不经定罪命令。

(四) 根据外国请求执行外国冻结令或扣押令或临时措施（第五十四条第二款和第五十五条第二款）

46. 大多数国家可以执行外国法院签发的冻结令或扣押令，有时甚至可以执行另一个主管机关发出的冻结令或扣押令，可以应另一个国家的请求冻结或扣押资产，或两者兼行。合作的法律依据包括条约、双边协定、国内法律或对等。可以直接执行，有时是在根据国内证据标准发布国内许可决定之后直接执行，亦可通过发布相应的国内命令来间接执行。审议明确确定，在阿尔及利亚、比

利时、埃及、德国和泰国，国内刑事诉讼中可用于资产追回的同一套措施和程序也可用于国际合作。

47. 与没收令一样，六个国家规定，只有涉及某些基本犯罪，例如洗钱和贿赂，或在被请求国国内法律中被称为“严重”的罪行时，才能执行搜查令和扣押令；另外，其中一个国家仅可执行指定国家发出的搜查令和扣押令。另一个国家将协助限于签发搜查令。在少数国家，通常是普通法系法域，是由国内机关酌情决定是否就执行临时措施请求采取措施。有两个国家尽管能够根据外国命令获得并执行国内搜查令或扣押令，但却没有制定根据另一国的请求冻结或扣押财产的机制。

48. 一些国家不要求通过外交渠道提出关于冻结或扣押资产的司法协助请求，而是接受非正式合作，如警方之间的合作或金融情报机构或资产追回办公室之间的合作。葡萄牙介绍了下列情形：在仅根据非正式请求进行的初步调查期间，在其他两个国家发现了被告的可能财产；相关信息转交给了请求国。尼日利亚介绍了通过电子邮件和电话等非正式通信方式与美国成功开展合作的情况，这促成在美国成功没收了资产。

49. 尽管大多数国家已制定便利执行关于搜查、扣押或没收的司法协助请求的条例（第五十四条和第五十五条第一和第二款），但许多国家指出，迄今为止没有收到关于执行外国命令的请求，或者总体上几乎没有处理司法协助请求包括资产追回司法协助请求的经验。因此，无法评估一些国家对第五十五条第一和第二款的实施情况。

50. 23 个国家收到了根据第五十四条第二款以及第五十五条第一和第二款提出的建议，以便在执行外国扣押或冻结请求或命令方面使本国制度符合《公约》规定。

(五) 保全财产的补充措施（第五十四条第二款第(三)项）⁵

51. 一些国家（亚美尼亚、澳大利亚、多民族玻利维亚国、库克群岛、古巴、希腊、爱尔兰、列支敦士登、塞内加尔、南非和乌拉圭）可以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。在加纳，以电子方式提交外国扣押请求即可满足要求，金融情报机构可在没有法院命令的情况下发布账户冻结令，期限最长为 7 天，获得授权的执法机构可在没有法院命令的情况下冻结或扣押财产，期限最长可达 14 天。在秘鲁，如果司法协助请求不符合法律要求，主管机关仍可采取临时措施，避免不可挽回的损害，直到请求得到修正。

52. 亚洲—太平洋国家组大约三分之二的国家、东欧国家组一半的国家、非洲国家组三分之一的国家、西欧和其他国家组的一个国家以及拉丁美洲和加勒比国家组的一个国家收到了关于采用或加强现有的待没收财产保全机制的建议。

⁵ 由于被扣押或被没收资产的管理是在第一周期审议的，不属于第二周期审议的范围，而且为了能够更深入地分析其他条款的实施情况，本报告不包括各国自愿报告的资产管理措施，但会将之列于今后版本中。

(六) 司法协助请求的前提条件和内容要求（第五十五条第三款和第四款）

53. 除一个国家外，其他所有国家都对司法协助请求的内容要求作出了各自规定（第五十五条第三款），并且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）。请求应含内容包括满足双重犯罪要求或在实践中进行相称性审查所需的信息、关于命令不可上诉的信息或执行请求的时限。帕劳相关机构经过协商后可根据外国请求采取行动，即使相关请求不符合最低要求。一个国家要求提供一份声明，具体说明请求国为向善意第三方发出适当通知并确保正当程序而采取的措施，而有两个国家保留了听取可能受执行事项影响的人的意见的权利，例如被定罪人或对财产拥有权利的任何人员。一些国家要求将请求翻译成其一种官方语文，一个国家要求译文由经认证的法庭口译员核实。

(七) 拒绝司法协助请求的理由（第五十五条第四款和第七款）

54. 几乎所有国家都列出了对收到的司法协助请求予以拒绝的理由。许多国家不论财产的价值如何均可提供协助，而一些国家将财产的最低价值或对被请求国的资源造成过度负担列为可能的拒绝理由，或者纳入考虑。大多数国家需要获得充足证据来执行司法协助请求，但总体而言，各国在解除临时措施或拒绝协助之前会要求请求国提供此类证据。有一个国家如果在合理时限内未收到所要求的补充信息，则会临时结案，并在收到这类信息后重新审理。非洲国家组的三个国家和亚洲-太平洋国家组的三个国家明确表示，从未拒绝过关于追回资产的合作请求。

55. 各国列出的拒绝请求的其他理由包括：基本犯罪不能在请求国得到起诉，不能起诉的原因包括不构成双重犯罪、与国内调查、起诉或司法程序相冲突、请求国不当拖延，或者已过请求国或被请求国的诉讼时效。在没有将贿赂等基本犯罪充分定为刑事犯罪或没有确定参与刑事犯罪的责任或法人责任的国家，会在双重犯罪要求方面出现问题，将会导致司法协助请求遭到拒绝，因为国内没有将基本犯罪定为刑事犯罪。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造成潜在损害或威胁；对任何人的安全或人权可能构成风险；以及起诉具有政治性质的罪行，或起诉被认为对一个人的种族、性别、宗教、国籍或政治观点构成歧视。如果资产追回程序被认为具有惩罚性，那么违反一罪不二审原则便构成拒绝的理由。有一个国家会在下列情况下拒绝提供协助：基本证据是通过刑事犯罪行为取得的，或者诉讼程序侵犯了基本人权或违反了法治。

(八) 与请求方协商（第五十五条第八款）

56. 除九个国家外，其他所有国家均表示将在解除任何临时措施之前与请求国进行协商，而且请求国将有机会说明继续保持该措施的理由。各国的做法包括就这一问题制定了具体法规，直接适用《公约》，在各自所有双边条约中作出规定，或者在大约三分之一的国家中，可以作为惯例进行协商，例如根据提供尽可能广泛协助措施的政策进行协商。作为惯例进行协商的国家收到了在这方面修订法律的建议。

57. 在自动执行《公约》的国家，协商被认为是强制性的。如果协商并非强制或常见做法，至少在解除任何临时措施之前会向请求国发出通知。马来西亚确保即使在根据具体情形可拒绝请求的情况下也进行协商，而毛里求斯将拒绝函作为最后手段，并且作为惯例，始终会致函请求国，列明拒绝的潜在理由，并要求发出新的或补充请求。毛里求斯还与提出请求的外国的外交代表定期举行正式和非正式会议，解决关于所提交的司法协助请求的问题。澳大利亚、毛里求斯和墨西哥鼓励外国机关在提交正式请求之前提交请求草稿以供审查，确保所有必要信息都包括在内。印度尼西亚利用与同一区域国家的高级官方会议作为讨论和协调的平台，而巴拿马可以允许请求国的主管机关参与请求的执行工作。

D. 资产的返还和处分（第五十七条）

58. 与以往专题报告中观察到的趋势一致，很少有国家在返还大额资产方面拥有实际经验，而大多数国家表示，迄今未曾进行过返还，或者没有收到或提出过请求。

59. 在大多数国家，资产被没收后即成为国家财产，但之后可以返还给请求国或与请求国分享（第五十七条第二款和第三款），而一些国家要求与请求国达成特别协定，以便分享财产或财产价值。在一个没有签订此类协定的国家，尚不清楚责任机构如何行使其自由裁量权。

60. 大多数国家都有一些关于返还或处分资产的规定，但没有一个国家的国内法律设想在贪污公款或对此类贪污资金进行洗钱的案件中（第五十七条第三款第(-)项）实行强制和无条件返还。只有非洲国家组的一个国家制定了法律，强制要求将依据最终的和有约束力的外国没收令追回的任何款项移交给请求国，但“须遵守与请求国的任何协定或安排”。在一些国家，可以通过直接适用《公约》返还被没收的财产。在所有其他国家，返还通常由主管机关自由裁量，而可以直接适用《公约》的国家则表示，这种自由裁量权受第五十七条第三款第一项约束。联合王国在其针对依《公约》所提请求的资产追回指南中专门谈及第五十七条第三款的情形，而在其他情况下，该国依据资产分享协定，但有关机构遵循赔偿原则，这些原则有助于确定需要对其他国家的经济犯罪被害人进行赔偿并将资金迅速返还给受影响国家、公司或人员的案件。

61. 亚洲-太平洋国家组的两个国家只能根据双边条约或安排返还资产，否则将保留任何没收的资产。一些国家规定仅对某些犯罪进行资产返还，需满足严格界定的程序性情形，或由相关部长酌情决定。四个国家拥有返还被扣押资产的法律依据，但没有返还被没收资产的法律依据。其中一个国家依据资产共享协定转移没收的财产，一个国家为了能够返还被扣押的物品而不进行没收，另外两个国家没有说明返还被没收资产的程序。欧洲联盟成员国对返还没收资产适用了一项有区别的欧洲联盟内部框架，该框架规定，超过一定门槛，自动按50/50分享，而另有一个国家与其他四个国家签订了双边条约，根据这些条约，追回的财产将平分。四个国家报告正在拟定修正法案，以便能够向请求国返还资产，并确保实施第五十七条。

62. 除三个国家外，其他所有国家的适用法律都对在追回和返还程序中保护善意第三方的权益作出了规定（第五十五条第九款和第五十七条第二款）。意大利允许向外国的被害人直接移交被没收的资产，即便该国未提出请求或没有作出刑事定罪。在所罗门群岛，只有有充分合理的证据表明请求国的所有权，才能返还资产。德国要求，如果受害方能够证明强制执行所有权不能充分满足自身主张，就需要通过公共资金对其进行补偿。库克群岛和阿曼的法律规定，被扣押的物品必须返还给因犯罪而失去所有权的人。在这方面，库克群岛设立了没收资产基金，以满足外国法域依据条约或资产共享协定而对没收资产提出的主张。

63. 拉丁美洲和加勒比国家组和东欧国家组的所有国家、亚洲-太平洋国家组除一个国家外的其他所有国家、非洲国家组大约三分之二的国家以及西欧和其他国家组三分之一的国家都收到了关于资产返还的建议，其中特别侧重贪污公款案件中的强制返还，这表明在资产返还领域存在重大差距。

64. 大多数国家可以扣除发生的合理费用（第五十七条第四款）。有几个国家通常会全额返还资产，不作任何扣减，三个国家报告仅在特殊情况下扣减费用或在对等基础上分摊费用。反过来，有一个国家要求由请求国支付与司法协助请求相关的所有费用。

65. 大多数国家可就所没收财产的最后处分逐案订立协定或安排，少数国家已订立此类协定或安排，从而向请求国成功返还或部分返还了资产（第五十七条第五款）。在肯尼亚，纳税人被确定为潜在腐败罪行的被害人，返还该国的资金用于投资社会项目以造福社会。

E. 前景

66. 本报告反映了对 57 份已完成的执行摘要以及国别审议报告所载更详细资料进行的分析。随着已完成的国别审议提供更多数据，秘书处将继续展开分析。