



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
8 May 2023  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组  
第十四届会议  
2023年6月12日至16日，维也纳  
临时议程\*项目4  
《联合国反腐败公约》实施情况

执行摘要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 执行摘要.....	2
巴基斯坦.....	2

\* CAC/COSP/IRG/2023/1。



## 二. 执行摘要

### 巴基斯坦

#### 1. 导言：巴基斯坦在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概览

巴基斯坦于 2003 年 12 月 9 日签署并于 2007 年 8 月 31 日批准了《联合国反腐败公约》。

巴基斯坦实施《公约》第三章和第四章的情况在第一审议周期第三年得到审议，审议情况执行摘要（CAC/COSP/IRG/I/3/1/Add.32）于 2017 年 8 月 4 日发布。

条约在巴基斯坦不是自动执行的，而是纳入国内法律框架。

预防和打击腐败的国家法律框架包括 1973 年《巴基斯坦宪法》的条款和一些法律文书，特别是《预反腐败法》（1947）、《国家问责条例》（1999 年）、《联邦公务员制度委员会条例》（1977 年）、《公共采购监管局条例》（2002 年）、《巴基斯坦刑法典》（1860 年）、《刑事诉讼法》（1898 年）、《联邦调查局法》（1974 年）、《反洗钱法》（2010）、《公务员法》（1973 年）、《知情权法》（2017）、《公司法》（2017 年）、《司法协助（刑事事项）法》（2020 年）、《监察员机构（设立 *Wafaq Mohtasib*）令》（1983 年）、《防止电子犯罪法》（2016 年）、《电子交易条例》（2002 年）、《公平审判调查法》（2013 年）、《支付系统和电子资金转账法》（2007 年）、《巴基斯坦离境（控制）条例》（1981 年）和《公共利益披露法》（2017 年）。该国还加入了若干有关国际合作、犯罪控制和预防犯罪的国际协定。

巴基斯坦有一些机构负责预防和打击腐败以及资产追回，包括国家问责局、隶属总理办公室的编制设置司（监管部门）、联邦税务局、联邦调查局、联邦公务员委员会和省级公务员委员会、巴基斯坦选举委员会、主计长、公共采购监管局、省级反腐败机构、联邦和省级监察员、巴基斯坦审计长、巴基斯坦国家银行、巴基斯坦证券交易委员会（巴基斯坦证交会）和金融监测单位。

巴基斯坦当局通过各种机制和网络在国际一级开展合作，其中包括国际反贪局联合会、亚太反洗钱组织、亚洲及太平洋资产追回机构间网络、西亚和中亚资产追回机构间网络、全球反腐败执法机构业务网络和国际刑事警察组织（国际刑警组织）。

#### 2. 第二章：预防措施

##### 2.1. 关于所审议条款实施情况的评述

预防性反腐败政策和做法；预防性反腐败机构（第五和第六条）

2002 年，巴基斯坦通过了一项国家反腐败战略，但没有规定时限，其重点是国家廉政的以下支柱：立法、司法、行政、公共问责机构、反腐败机构、媒体、民间社会和私营部门。目前正在审查和更新该战略，但没有与其执行情况有关的国家审查、监测和报告机制。

国家问责局是主要的国家预防性反腐败机构。要求所有各级机关和机构与该局合作，以有效执行国家反腐败战略和相关行动计划。国家问责局的预防方法由《国家问责条例》规定，其中除其他外，规定设立一个宣传和预防司以及预防委员会，重点关注具体专题，成员包括国家问责局官员以及来自相关政府机构和私营和公共部门组织的个人，并酌情包括来自民间社会的个人。

国家问责局通过广播、印刷和社交媒体在联邦和省一级开展广泛的预防活动。这些活动包括组织提高认识运动，在教育系统中建立品格塑造协会；举办竞赛，组织考察和讲座。

《巴基斯坦法律和司法委员会条例》（1979年）第6条建立了一个定期审查反腐败相关法律文书和行政措施的机制，并在国家问责局主席和负有预防腐败任务的其他机构负责人的倡议下根据需要对这些文书和措施进行评价。内阁立法案件处理委员会审查现行法律和相关立法，还负责就所有与腐败有关的问题采取必要行动并提出适当行动建议。

根据《国家问责条例》（第6(b)条），国家问责局主席由总统与众议院领袖和国民议会反对党领袖协商后任命，任期四年，不可延长，任期和条件由总统决定。主席向总统提交关于国家问责局活动的年度报告。根据《宪法》（第209条），主席不能被免职，除非根据适用于最高法院法官免职的相同理由。总统经与国家问责局主席协商，可任命任何有资格被任命为最高法院法官的人担任国家问责局问责检察长，该职位的免职程序与主席的免职程序相同。

其他负责预防腐败的机构包括总理办公室下属的编制设置司（监管部门）、联邦税务局、联邦调查局、联邦公务员制度委员会和省级公务员制度委员会、巴基斯坦选举委员会、主计长、公共采购监管局、省级反腐败机构、联邦和省级监察员以及巴基斯坦审计长。

赋予参与预防腐败的其他政府实体在履行其任务授权以及在各实体负责人的任免程序方面的独立程度各不相同，总统有权任免某些实体的负责人，但无权任免其他实体的负责人。虽然提供了强制性的专门培训，但这些政府实体和国家问责局可以受益于更多的人力和物力资源，以确保它们能够充分履行其职能。

公共部门；公职人员行为守则；与审判和检察机关有关的措施（第七、第八和第十一条）

《宪法》第240(a)条规定了公务员制度的结构。《宪法》第18、27、34和36条是政策原则的一部分，为各政府机构提供了一个在各自任务授权范围内遵循的总体框架。同样，《联邦公务员制度委员会条例》第7条规定了联邦公务员制度委员会的职能，根据该条，委员会是负责政府内部“基本薪级表16”及以上职类征聘工作的最高宪法机构。

公务员制度是根据《宪法》建立的，联邦公务员制度委员会是负责征聘公务员的法定机构，根据《宪法》第18、25、27、34、36和38条以及《联邦公务员制度委员会条例》第7条行使职能。

中央高级服务局是负责政府运作的常设机构。公务员是通过每年举行的竞争性考试招聘的，考试由联邦公务员委员会主持和监督，空缺职位公开宣布和公布。

总理办公室下属的编制设置司（监管部门）负责管理政府的人力资源。该司根据 2021 年修订的其《业务规则》（1973 年），规管所有与公务员职位有关的事宜，包括招聘、晋升、品格及履历核实、操守及纪律，以及服务条款及条件。该司界定职业类，管理一般事务事项和与不同职类员额甄选委员会有关的事项，并确定政府办公机关的地位。它还提议和执行属于行政事务、警察、秘书处和办公室管理职业类的官员的调动和调职，并负责为他们提供服务。公务员队伍内任何特定职位的招聘和委任程序，均视乎该职位的基本薪级表而定，而国家问责局亦有其本身的招聘制度。

有关于酌情甄选、培训和轮换特殊类别公职人员（高级管理职位）和被认为特别容易发生腐败的职位的规则。在候选人被列入某个职位的最后名单时，将进行廉正检查。巴基斯坦有一个全面的公务员职前和在职培训制度。

巴基斯坦常设选举委员会是根据《宪法》第 218 条设立的，负责议会两院、省议会、地方政府和营地的选举。《宪法》规定了国民议会、参议院和省议会的候选人资格和选举标准。对于不符合《宪法》规定的公职担任资格的候选人，可由主管机构根据《宪法》（第 62 条和第 63 条）取消其资格。被判定犯有《选举法》（2017 年）所规定的任何罪行或被认定犯有任何腐败或非法行径的人将被取消资格。

《选举法》和巴基斯坦选举委员会制定的选举规则对公职竞选候选人和政党的资金筹措作了规定，如有不遵守，将发出通知。《选举法》规定了政党在会计和簿记等方面的义务。政党必须限制选举开支，并向巴基斯坦选举委员会提供一份向政党捐赠数额等于或超过 10 万巴基斯坦卢比（约 450 美元）的捐款人名单，只有自然人才能提供此种数额的捐款。《选举法》第 211 条规定，候选人提交的所有财务报告均可供任何人付费查阅。虽然《选举法》第 211 条明确禁止超过 10 万巴基斯坦卢比的匿名捐赠，但当局确认，在实践中，这适用于政党成员或支持者的所有费用、捐款或捐赠，该政党应根据该法第 204 条予以适当记录。该法规定了惩罚措施，包括对与选举有关的腐败行为、贿赂和不当影响的惩罚措施。它还规定由一名特许会计师审计每个政党的年度账目，该会计师认证所规定的该政党财务年度的综合账目报表，并就账目提出专业意见。巴基斯坦选举委员会审查每份综合账目报表，并在官方公报上公布。不符合会计和簿记要求的政党没有资格获得竞选 *Majlis-e-Shoora*（议会）、省议会或地方政府的选举标志（《选举法》第 15 条）。

巴基斯坦通过了由《公务员法》（1973 年）、《政府公务员（行为）规则》（1964 年）和《政府公务员（效率和纪律）规则》（1973 年，2020 年修正）规定的公务员利益冲突管理框架。《政府公务员（行为）规则》容许公务员在事先获得政府许可的情况下管理私营公司和银行，以及从事私营行业或受雇工作。该框架以荣誉为基础，个人有责任报告利益冲突，任何其他发现利益冲突的个人都可以投诉。该框架规定了纪律措施，可适用于所有在省级政府任职期间以民事身份参与政府和全巴基斯坦事务的人员。《政府公务员（行为）规则》第 15 条订明，“除非事先获得政府批准，否则任何政府公务员不得参与任何银行或公司的推介、注册或管理”。

《政府公务员（行为）规则》规定，所有公务员都有义务申报礼物、利益和资产。申报必须在每个财政年度更新，该财政年度于 6 月 30 日结束。议员向巴基

斯坦选举委员会提交申报，而行政部门、警察、秘书处或办公室管理团体雇用的公务员向编制设置司提交申报。所有其他公务员在其所属部门内提交申报。对违反基于信任的申报制度的行为实行制裁。没有中央监督机构或核查制度。

《政府公务员（行为）规则》规定了政府实体所有雇员的行为守则。如有不当行为，会根据《公务员（效率及纪律）规则》的规定采取纪律行动。

国家问责局有自己的行为守则。编制设置司对上述法案、规则和和行为守则的适用负有全面监督和监测责任。向所有联邦和省级公务员提供了相关的廉正培训。

国家层面的《举报人保护和警戒委员会法》（2019 年）和《证人保护、安全和福利法》（2017 年）以及省级的各种立法规定了公职人员举报腐败行为的框架。国家问责局能够通过各种渠道接收投诉，并设有检查和监测小组。也可向主计长、巴基斯坦审计长、联邦调查局和省级反腐败机构举报腐败行为。公务员每年都会收到一封信，其中提醒他们有义务举报工作场所的腐败行为。

《宪法》规定了任命最高法院、各省高等法院和联邦伊斯兰法院的法官以及向这些法院调派法官的程序。下级法院的空缺司法职位是公开公布和广而告之的。司法委员会任命最高法院、高等法院和联邦伊斯兰法院的法官。总统任命巴基斯坦首席大法官，首席大法官主持司法委员会。该委员会对各类法官有不同的成员组成，并以多数票提名每一人填补上述法院的每一个空缺。最高法院的所有法官都由总统提名，高等法院的组成也由总统决定，总统在与巴基斯坦首席大法官和高等法院首席法官协商后，还可以调动高等法院法官。如《最高司法委员会调查程序》（2005 年）所述，该委员会的任务是对最高法院和高等法院的法官的能力或行为进行调查；如果委员会或总统认为应根据《宪法》第 209 条第 6 款罢免某一法官，总统可罢免该法官。关于无能力或行为不当的指控，包括腐败行为，可作为免职的理由。这一程序还规定了对“轻率”投诉的制裁。巴基斯坦设立了反腐败特别法院，由总统任命这些法院的法官，任期三年。根据《宪法》第 209 条，最高司法委员会和高等法院一级的检查组可对被控行为不当的法官采取纪律行动。最高法院和高等法院的法官遵守《最高司法委员会行为守则》（2009 年）。下属司法机构的成员遵守 2008 年行为守则。有一个基于信任的利益冲突申报制度，当出现这种冲突时，法官应回避。法官还必须遵守资产申报要求。

检察院受有关省份的检察法管辖，在国家一级，根据《国家问责条例》、《反洗钱法》、《海关法》（1969 年）和《联邦调查局法》任命检察官。检察官的甄选和征聘由公务员制度委员会进行，该委员会的主席领导检察官任命委员会。检察官的免职程序与公务员相同。各省都有自己的检察机关行为守则，由各省议会的法律加以规范。检察机关雇用的官员也受各省政府的效率和纪律规则的约束。各省检察长也负责监督反腐败法院的起诉工作，由首席部长和各自政府任命，可以被随意解职。

#### 公共采购和公共财务管理（第九条）

公共采购监管局是一个自治机构，其任务是采取措施改善公共采购的治理、管理、透明度、问责制和质量。除了满足采购监管框架的所有实质性和程序性要求外，采购机构有义务在公共采购监管局网站以及印刷媒体上公布价值超过

300 万巴基斯坦卢比的所有招标通知。根据《公共采购规则》（2004 年）第 47 条，采购机构还必须公布与评标和授予合同有关的所有文件。

该局目前正处于开发一个名为“e-Pak 采购和处置系统”的网上电子采购系统的最后阶段，该系统将使巴基斯坦的公共采购过程完全自动化。

巴基斯坦审计长在审计公共资金支出时审查采购合同。此外，《国家问责条例》要求政府各部、司和部门以及省和地方政府，以及法定公司或当局和公职人员，向国家问责局提供价值在 5,000 万巴基斯坦卢比或以上的所有公共合同的副本。目前正在修订采购规则。可以向发起采购的机构提出投诉。这些规则只规定了由首席会计官对投诉进行行政审查的制度，其审查结果在授予合同之前通报公共采购监管局，并在授予合同时公布有关信息。采购人员的培训方案可以改进。公共采购人员必须提交资产申报，但不要求提交利益冲突申报，他们也不经受筛选程序。

根据《宪法》，政府每年编制并向国民议会（下议院）提交年度预算报表，其中载有政府的估计收入和支出。巴基斯坦审计长办公室根据相关国际标准对所有公共支出和收入进行审计。预算外支出是允许的，经修订的预算报表提交国民议会批准。所有政府实体都必须向财政部提交报告，由联邦税务局公布年度收入和支出报告。联邦税务局内部控制司监督风险管理和控制系统，对不遵守规定的行为进行制裁。

《会计政策和程序手册》（2001 年）为部门要求和标准以及储存和保存会计账簿的完整性提供框架。巴基斯坦目前正在将其所有记录数字化。

#### 公共报告；社会参与（第十和十三条）

《宪法》规定了知情权。通过联邦一级的《知情权法》和省一级的其他立法对获取信息进行管理。

巴基斯坦成立了巴基斯坦信息委员会。可直接通过每个公共机构的公共信息官员或指定官员提出信息请求。可以基于国家安全、国防或外交理由限制知情权；可以向委员会提出上诉。

民间社会主要通过预防委员会在一定程度上参与决策和立法进程。

每个政府机构都在其网站上提供其受权提供的所有信息，许多政府服务可以在线获取。

虽然没有进行专门的公众调查或腐败风险评估，但 2019 年在国家对洗钱和恐怖主义融资的风险评估的背景下评估了腐败作为洗钱上游犯罪的威胁。

可向国家问责局、联邦调查局以及省级反腐败机构举报涉嫌腐败犯罪。

#### 私营部门（第十二条）

《公司法》规定了公司部门的监管框架和审计标准。该法还载有旨在最大限度地减少公司或其董事或高级职员的行为所引起的利益冲突的条款，并规定了对不遵守行为的民事、行政和刑事处罚。

此外，巴基斯坦证交会还发布了《上市公司（公司治理守则）条例》（2017年）和《公共部门公司（公司治理）规则》（2013年），其中核准了防止利益冲突、制定行为守则、制定和实施反腐败政策以及确保制定促进廉正等价值观的专业标准和企业价值观的各种措施。巴基斯坦证交会在政策执行方面拥有监督权。

颁布了《公司（修正）法》（2020年）和《有限责任合伙关系修正法》（2020年），以根据《公司法》第123A条引入对所有公司的要求，并根据《有限责任合伙关系法》（2017年）第8(2)条引入有限责任合伙关系，从而获取、维护并及时更新最终受益所有人的详细信息（包括其任何变更），并向巴基斯坦证交会提交这方面的年度合规声明。

此外，《公司法》禁止发行无记名股票或无记名认股权证。另外，《公司（修正）法》要求注销或登记所有现有的无记名股票或无记名认股权证。

报告实体（证券经纪人、商品经纪人、保险公司、*takaful* 运营商、非银行金融机构和 *modarabas*）由巴基斯坦证交会根据其反洗钱和打击资助恐怖主义条例（2020年）并结合《反洗钱法》进行监管，被要求在建立业务关系之前从自然人和法人获得受益所有权信息。公司现在还必须持有其最终实益拥有人的登记册，及时记录和更新登记册中的任何变化，并向登记官提供这些信息。有一个自动化系统，用于提交关于公司注册和所有权的信息，证交会在这方面建立了一个监督和执行机制。

证交会设立了中央监督和裁决部门，以确保有效执行监督制裁。《公司法》和《有限责任合伙法》的执行和制裁规定，以及授权条例，通过对两个实体和个别董事的不遵守行为实行处罚，确保最终受益所有人框架得到有效执行。

受巴基斯坦国家银行管制的实体受到适用于与犯罪活动有联系或与恐怖组织有联系的任何人的限制。

《公司法》和《小型实体会计和财务报告准则》对会计和财务报告准则作了规定。证交会将制定、通过和发布会计准则的责任授予巴基斯坦特许会计师协会。私营部门实体的账目由注册会计师审计，注册会计师根据适用的会计框架和《公司法》的有关规定，向股东发布关于公司合规情况的报告。

证交会积极与执法机构接触，并将调查或询问事项提交给执法机构，包括国家问责局。私营部门实体与执法机构之间也有合作。

除特殊情况外，适用于所有公职人员的离职后限制在《公司法》中作了界定。

根据《所得税条例》（2001年）第21(g)条，巴基斯坦特别禁止对构成贿赂的费用进行减税。

#### 预防洗钱的措施（第十四条）

该国的反洗钱法律制度主要包括《反洗钱法》、《反洗钱和打击资助恐怖主义制裁规则》（2020年）以及各监督机构发布的条例和准则。

为了遵守反洗钱要求，所有金融机构和指定的非金融企业和职业必须建立内部反洗钱制度，包括客户和实益所有人身份识别；持续监测交易情况；适用加强

对高风险客户、账户和交易的尽职调查；以及保存记录和报告可疑交易（见下文关于《公约》第五十二条的部分）。

巴基斯坦的跨境申报制度结合了《海关法》（1969年）和《外汇管理法》（1947年）规定的义务。巴基斯坦对携带现金和价值等于或超过 10,000 美元或等值另一种货币的无记名可转让票据入境的人实行了书面申报制度（F.E.1/2012-SB 号通知（《外汇管理法》规定的货币申报表））。携带 10,000 美元以上或等值物品离开巴基斯坦的人必须首先获取巴基斯坦国家银行的许可（F.E.2/98-SB 号通知）。

《海关法》规定了对虚假申报和未作申报的分级处罚制度，处罚从行政罚款到刑事处罚，包括扣押和没收虚假申报或未予申报的现金（第 139 和 156(1) 条）。

《巴基斯坦国家银行反洗钱和打击资助恐怖主义行为条例》（2020 年）第 3 条规定了适当的电汇规则，包括要求银行和发展金融机构确保在发起、转发或接收电汇时列入必要和准确的发汇人和受益人信息，并保留记录。该条例还禁止银行和发展金融机构在所提供的信息不符合要求的情况下进行电子资金转账交易（第 6(6) 条）。

针对指定的非金融企业和职业的反洗钱监督制度相对较新。《反洗钱法》为金融机构和指定的非金融企业和职业指定了反洗钱监管机关，并赋予它们必要的权力和职能，以监测遵守情况（《反洗钱法》第 6A 条和附表四。这些监管机关包括巴基斯坦国家银行、证交会、联邦税务局、特许会计师协会、成本和管理会计师协会和巴基斯坦律师理事会，以及联邦税务局内的指定非金融企业和职业总局。一个与移动电话应用程序相连的互动式指定非金融企业和职业管理系统允许进行登记、与被禁人员进行交叉比对、提交场外监测问卷和生成可疑交易报告。进行现场视察，并对不遵守情况实施制裁。

巴基斯坦于 2017 年完成了第一次洗钱和恐怖主义融资问题国家风险评估，确定了高风险和高威胁的上游犯罪中的腐败。2019 年 9 月，该国发布了新的国家风险评估，每两年更新一次。巴基斯坦目前正在审查 2019 年的风险评估，审查将于 2023 年完成。

2007 年根据《反洗钱条例》（2007 年）（现为《反洗钱法》）第 6 条设立了金融监测单位。该单位、执法机关和监管机关在国内和国际两级开展合作和交流信息，并订立了谅解备忘录和意向书等信息交流安排。

巴基斯坦已采取措施，包括修订《反洗钱法》，以解决亚太反洗钱组织 2019 年发布的相互评价报告中指明的许多不足之处，包括与预防措施和监督有关的不足之处。

该国积极促进发展和加强打击洗钱的区域和国际合作，特别是为此参与亚太反洗钱组织、亚洲及太平洋资产追回机构间网络以及西亚和中亚资产追回机构间网络。



## 2.2. 成功经验和良好做法

- 巴基斯坦在省一级设立了反腐败特别法院和问责法院（第十一条）。
- 巴基斯坦积极促进发展和加强打击洗钱方面的区域和国际合作，特别是为此参与亚太反洗钱组织、亚洲及太平洋资产追回机构间网络以及西亚和中亚资产追回机构间网络（第十四条）。

## 2.3. 实施方面的挑战

建议巴基斯坦：

- 建立国家反腐败战略和其他相关政策执行情况的监测和报告机制（第五条第一款）。
- 确保国家问责局和负有反腐败任务的其他机构的必要独立性，包括审查其负责人和其他相关高级官员的任免程序（第六条第二款）。
- 确保国家问责局和负有预防性反腐败任务的其他机构拥有充分和充足的资源来履行其职能（第六条第二款）。
- 努力查明被认为特别容易发生腐败的公共职位，并采用关于此类职位人员甄选、培训和酌情轮岗的适当程序（第七条第一款第(二)项）。
- 考虑加强查明和管理利益冲突的制度（第七条第四款）。
- 考虑建立一个核查制度，核查公务员以及司法和检察部门成员申报相关利益的情况（第八条第五款和第十一条）。
- 审查公共采购框架，以提供更全面的法律框架和有效的上诉制度；加强公共采购立法和规则的实施，包括为公共采购监管局和国家问责局提供充分和充足的资源，以履行其在这方面的职能，并采取措施规范采购所涉人员的事项，如建立利益冲突申报制度，采用甄别程序和提供培训（第九条第一款）。
- 考虑为各部委和其他政府机构制定关于有效落实知情权和便利公众及时获取信息的准则（第十条第(一)项）。
- 考虑进行并公布关于公共行政部门腐败风险的专门定期评估（第十条第(三)项）。
- 采取措施，加强司法和检察部门成员的独立性，包括审查高级别和关键职位的甄选和免职程序（第十一条）。
- 提高决策过程的透明度，并促进公众对决策过程作贡献（第十三条第一款第(一)项）。

## 2.4. 在改进《公约》实施方面确定的技术援助需要

- 金融监测单位、执法机关和报告实体的能力建设（第十四条第一款第(一)项）。

### 3. 第五章：资产追回

#### 3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

一般规定；特别合作；双边和多边协定和安排（第五十一、第五十六和第五十九条）

资产追回主要受《司法协助（刑事事项）法》、《刑事诉讼法》、《反洗钱法》和《国家问责条例》（关于冻结的第 12 条）中关于国际法律协助的一般性规定以及巴基斯坦加入的相关双边和多边条约的制约。巴基斯坦还于 2020 年发布了不具约束力的司法协助准则，以协助外国了解在请求巴基斯坦提供正式或非正式国际合作时应遵循的步骤，并提供内部合作的流程，以及相关机构在国内作出回应的时间表。

巴基斯坦没有中央资产追回办公室，但各机构有单独的单位负责管理被扣押和没收财产的保管和处置。虽然内政部秘书是一般司法协助的中央主管当局（《司法协助（刑事事项）法》第 2(c)条），国家问责局是负责与腐败有关的司法协助的中央机关（该法第 24(2)条）。请求可以直接发送给或通过巴基斯坦的任何其他机构或当局发送给国家问责局（该法第 5(2)条）。

巴基斯坦可以在互惠的基础上在资产追回领域开展合作，不论是否存在条约（该法第 3(2)条），但执行外国的没收裁决除外（该法第 2(i)条）。

在这类合作的范围内，可以采用国内刑事诉讼程序中所采用的同一套措施和程序，包括与追查、冻结、扣押和没收财产有关的措施和程序（司法协助准则第 1.4(c)条）。

虽然巴基斯坦在若干案件中追回并返还了被盗资产，但在追回被盗资产方面尚未充分利用国际合作和资产追回机制。

虽然只有在事先提出请求后才能正式传递资料（《司法协助（刑事事项）法》第 5 条），但巴基斯坦当局可以自发地向外国当局非正式地提供信息，过去也这样做过。金融监测单位、联邦调查局、巴基斯坦国家银行、联邦税务局、国家储蓄监督委员会和证交会都有根据《反洗钱法》或根据其本身的程序自发或应要求分享信息的规定。司法协助准则（第 6(e)条）允许自发分享信息，条件是信息属于可以披露的性质，而且披露属于执法当局的权限范围。

巴基斯坦是犯罪控制和犯罪所得追查和追回领域的若干双边和多边国际合作协定的缔约国。

预防和监测犯罪所得的转移；金融情报机构（第五十二和第五十八条）

根据《反洗钱法》和监督当局发布的有关条例和准则，金融机构和指定的非金融企业和职业必须遵守反洗钱要求。

这些要求涵盖客户尽职调查措施，包括客户身份识别和核实（《反洗钱法》第 7A(2)(a)条）；采取合理措施查明和核实受益所有人的身份（该法第 7A(2)(b)条）；不断监测业务关系（该法第 7A(2)(d)条）；从交易完成或业务关系终止之

时起，记录保存五年（该法第 7C 条；巴基斯坦国家银行条例将记录保存要求延长至 10 年）；以及迅速向金融监测单位报告可疑交易和企图进行的交易（该法第 7(1)条）。这些要求还包括评估洗钱风险，采取适当措施管理这些风险，并对高风险客户、账户和交易实行强化的尽职调查，其中包括现任和前任国内外政治公众人物及其家庭成员和亲密伙伴的账户（巴基斯坦国家银行反洗钱和打击资助恐怖主义条例（2020 年）第 1 条和证交会反洗钱和打击资助恐怖主义条例（2020 年）第 8-24 条）。《反洗钱和打击资助恐怖主义制裁规则》（2020 年）规定了对不遵守行为的适当制裁。

巴基斯坦国家银行和证交会发布了关于采取基于风险的办法打击洗钱和资助恐怖主义行为的准则，其中允许监管机构应另一缔约国的请求或主动地向金融机构通报以下身份：除金融机构可能识别的人外，本人账户预计将被这些机构适用强化审查的自然人或法人的身份（准则 B 条第 12 款）。金融监测单位还发布了指导说明，包括关于报告可疑交易的指导说明，其中规定了关于必须予以特别注意的人员、账户和交易的准则。

设立银行的程序禁止设立空壳银行（《银行公司条例》（1962 年）第 5 和第 27 条）。巴基斯坦国家银行反洗钱和打击资助恐怖主义条例（2020 年）第 2 条禁止银行与空壳银行建立或继续代理银行关系。该条还要求银行确信其委托行不允许空壳银行使用其账户。

巴基斯坦为公职人员建立了纸质财务披露制度。

议会议员和公务员，包括司法机构成员，必须分别根据《人民代表法》（1976 年）和《政府公务员（行为）规则》，申报他们在国内或国外的资产和负债，以及与他们生活在一起的任何受抚养家庭成员的资产和负债。由于巴基斯坦的部长是议会议员，他们也有资产申报义务；但是，这些义务不延伸到国家元首。资产申报必须在就职或首次任命时提交，此后每年（至迟于 6 月 30 日）提交，但不在服务终了时提交。

巴基斯坦选举委员会负责接收议会议员的资产申报。关于公务员，没有一个独立的机构负责处理资产申报。因此，如上所述，各部委和政府机构负责接收申报和执行适用的要求。

《人民代表法》和《政府公务员（行为）规则》没有规定明确的审查或核实程序。在实践中，如果有理由怀疑所提供的信息不准确或虚假，或在刑事调查的情况下，则进行核查。

议会议员不遵守资产披露规则（即迟申报或不申报）可导致行政制裁，如停职。如果申报的信息是虚假的，也可适用刑事制裁，包括罚款和最高五年的监禁。另一方面，公务员可能会因不遵守规定而面临行政制裁和不得晋升到更高级别。

议会议员和参议员提交的资产申报在巴基斯坦选举委员会网站上公布，而公务员提交的资产申报是保密的，但可应要求与外国当局分享。

资产申报表涵盖公职人员在其中拥有利益或拥有签名或其他授权的外国金融账户（“作为律师持有的资产”表系列 11）。

金融监测单位是国家中央机构，负责接收、分析和分发金融机构和指定的非金融企业和职业的可疑交易报告和货币交易报告。该单位设于巴基斯坦国家银行

内，是一个拥有独立决策权的自治机构。该单位进行业务和战略分析，并可直接和间接进入若干政府和私营数据库，包括边境货币申报，以支持其分析职能。该单位还临时冻结账户。

金融监测单位看来有足够的资源履行其职能。它利用联合国毒品和犯罪问题办公室的 goAML 系统，从报告实体接收软拷贝形式的可疑交易报告和货币交易报告。

该单位已申请加入金融情报机构埃格蒙特集团，其申请目前正在处理中。

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、第五十四和第五十五条）

《民事诉讼法》（1908 年）明确规定，外国有权在巴基斯坦的任何法院提起民事诉讼，但条件是该国已得到本国政府的承认（第 84 条）。该法还为个人（无论是法人还是自然人，无论是本国人还是外国人）在国内法院提起诉讼确定财产所有权（第 16 条）或要求损害赔偿（第 19 条）提供法律依据。这些规定也适用于外国。

在必须就没收作出决定时，国内法院可以承认另一国作为通过犯罪获得的财产的合法所有人的主张（《刑事诉讼法》第 88、89、517、522 和 522-A 条）；

巴基斯坦遵循没收应以定罪为依据的原则。不过，《司法协助（刑事事项）法》（第 14 条）允许执行外国法院根据互惠协定和两国公认犯罪的条件发出的没收令，而不论没收令是否以刑事定罪为依据（第 2(i) 条）。

根据《司法协助（刑事事项）法》（第 14(2) 条），要求法院向所有看来对可能被执行没收令的财产拥有权益的人发出适当通知。司法协助准则就如何着手确保财产不被分散而为相关当局提供进一步指导。

巴基斯坦法院还可通过对洗钱罪的判决，下令没收外国来源的财产（第 2 条，结合《反洗钱法》第 4 条；《司法协助（刑事事项）法》第 2(p) 条）。巴基斯坦当局还可根据外国请求，获得国内基于定罪的没收令（《司法协助（刑事事项）法》第 8(d) 条）。

根据《司法协助（刑事事项）法》（第 13(3) 条），允许巴基斯坦主管当局根据外国主管法院通过在巴基斯坦法院登记而发出的冻结令或扣押令冻结或扣押财产。在这种情况下，不需要事先通知有关人员（司法协助准则第 4.3 条）。《司法协助（刑事事项）法》没有对执行法院以外的外国主管当局发出的冻结令或扣押令作出规定。

《司法协助（刑事事项）法》（第 13(2) 条）还允许巴基斯坦法院应外国请求冻结或扣押财产。在这种情况下，法院只有在向有关人员提供听证机会并确保满足一些要求（包括两国公认犯罪和存在请求国发出的有效没收令）之后，才可发出冻结令或扣押令。

如果在冻结或扣押财产之前通知有关人员的行为有可能损害外国调查并可能导致不提出请求，则外国法域在腐败相关案件中可以选择直接向国家问责局发送请求。在这种情况下，国家问责局主席可在不通知有关人员的情况下下令扣押

或冻结财产。该命令的有效期不超过 15 天，除非法院另有决定（《国家问责条例》第 12 条）。

巴基斯坦当局可根据《国家问责条例》（第 12 条）、《刑事诉讼法》（第 88 和 516A 条）和《反洗钱法》（第 6(6)、8、14 和 17 条）关于冻结和扣押的一般性规定，在没有外国请求的情况下，保全财产以便没收。

《司法协助（刑事事项）法》具体规定了向巴基斯坦发出的司法协助请求中应包括的信息。该法没有规定在相关财产价值极低的情况下拒绝请求的可能性。

《司法协助（刑事事项）法》并不妨碍巴基斯坦邀请请求国提出在取消临时措施（如果出现这种情况）之前继续采取临时措施的理由。

《司法协助（刑事事项）法》（第 14(2)和(3)条）规定在根据外国请求进行没收的情况下保护善意第三方。

#### 资产的返还和处分（第五十七条）

没收的资产移交给政府（《反洗钱法》第 10 条）。不过，《刑事诉讼法》和《反洗钱法》允许将这类资产返还请求国（《反洗钱法》第 30 条）或任何声称有权拥有的人（《刑事诉讼法》第 517 条）。因此，巴基斯坦已将挪用私人资金的收益返还给外国法域的一家金融机构。此外，国家问责局还可通过自愿返还和辩诉交易促进间接追回资产（《国家问责条例》第 25 条），并在两个案件中这样做了。

《司法协助（刑事事项）法》对返还问题没有规定，但第 8（1）条除外，结合第 7(e)条，根据该条款，中央机关可将财产或处分财产而变现的收益转交请求国，以及第 14(5)条，该条款允许中央机关与请求国订立安排，以便在回应执行没收令的请求时返还巴基斯坦的没收资产。

根据《司法协助（刑事事项）法》（第 21 条），在巴基斯坦执行司法协助请求不应向请求国收费，但数额巨大或特殊性质的费用以及某些其他具体费用除外。

### 3.2. 成功经验和良好做法

- 巴基斯坦明确给予外国在其法院提起民事诉讼的权利（第 53(a)和(b)条）。

### 3.3. 实施方面的挑战

建议巴基斯坦：

- 更多地利用国际合作和资产追回机制，以改进被盗资产的追回（第五十一条）。
- 考虑审查和加强其财务披露制度，使其更有效率和效力，包括从纸质系统转向数字化系统；将该制度的范围扩大到所有情况下的配偶；规定一个明确和适当的核查程序，特别是对不公开的申报，如公务员的申报；以及要求在服务终了时提交财务披露（第五十二条第五款）。

- 考虑采取措施，允许在犯罪人因死亡、潜逃或缺席而无法起诉的腐败案件中或在其他适当案件中不经刑事定罪而没收财产（第五十四条第一款第(三)项）。
- 采取可能必要的措施，使其主管机关能够根据外国的法院以外主管机关发出的冻结令或扣押令冻结或扣押财产（第五十四条第二款第(一)项）。
- 将《公约》视为在没有互惠协议的情况下执行另一缔约国法院发出的没收令的必要和充分的条约依据（第五十四条第一款第(一)项和第五十五条第六款）。
- 明确规定根据《公约》第五十七条第三款的规定返还和处分资产（第五十七条第一和第三款）。

#### **3.4. 在改进《公约》实施方面确定的技术援助需要**

- 资产追回领域的能力建设，包括侦查手段。
-