



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
26 June 2023
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第十四届会议续会

2023年9月4日至8日，维也纳

议程项目4

《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2023年5月31日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 and 意见的相关现有信息，重点是《公约》第五章（资产的追回）第五十一、五十三至五十七和五十九条的实施情况。第五十二条和第五十八条的实施情况评估见题为“《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”的专题报告（[CAC/COSP/IRG/2023/10](#)）。



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。其依据是截至 2023 年 5 月 31 日已完成的 72 份执行摘要和国别审议报告中所载的信息。本报告以之前涵盖第五章实施情况的专题报告为基础，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。²题为“《联合国反腐败公约》第五章（资产的追回）实施情况”的区域补编（CAC/COSP/IRG/2023/9/Add.1）提供了对区域差异和趋势的分析，该补编将与本报告一起提交实施情况审议组。

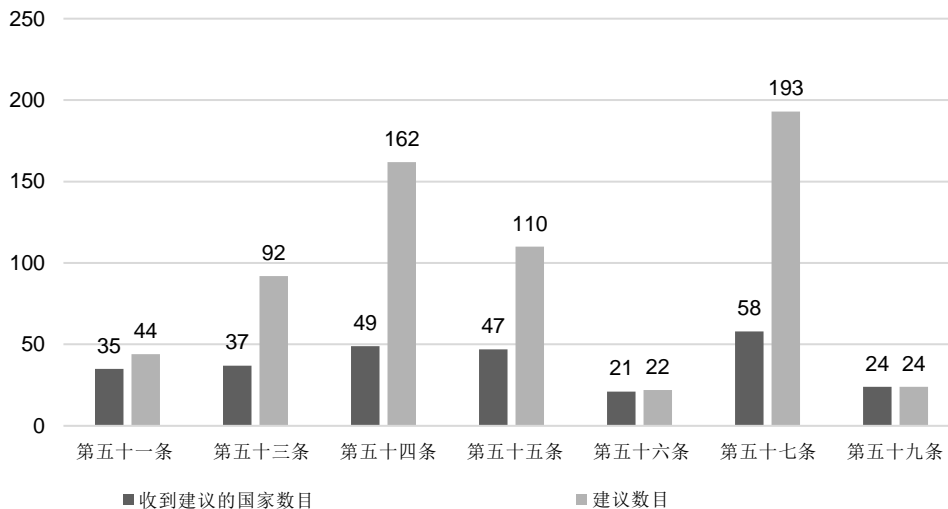
2. 本报告载列了关于实施情况审议机制第二周期内受审议国实施《公约》第五章（资产的追回）第五十一、五十三至五十七和五十九条的信息。关于第五十二条和第五十八条，鉴于其特别是与第十四条有密切的专题联系，其实施情况评估为题“《联合国反腐败公约》第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）具有跨领域性质的条款的实施情况”的专题报告（CAC/COSP/IRG/2023/10）。

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

3. 下文图表和表格概述了第五章第五十一、五十三至五十七和五十九条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《公约》第五章实施过程中确定的挑战，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。通过一份会议室文件（CAC/COSP/IRG/2022/CRP.1）向实施情况审议组提供了所确定的与所审议条款有关的良好做法的完整清单。

² 本报告基于对非洲国家组完成的 20 项审议、对亚洲-太平洋国家组完成的 24 项审议、对西欧和其他国家组完成的 13 项审议、对拉丁美洲和加勒比国家组完成的 8 项审议以及对东欧国家组完成的 7 项审议。

表 1
在《公约》第五章实施过程中最普遍的挑战

《公约》条款	收到建议的 国家数目	建议数目	在实施中最普遍的挑战（按《公约》条款排列）
第五十一条	35	44	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；缺少案件管理系统来衡量国际合作和资产追回的成效
第五十三条	37	92	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；缺少赋予外国在民事诉讼中诉讼地位的机制
第五十四条	49	162	不直接执行外国没收令，或排除《公约》确立的某些犯罪或非指定国家；没有保全财产以供没收的机制或此类机制不充分；没有无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或此类措施有限
第五十五条	47	110	没有使外国命令生效或取得国内搜查令、扣押令或没收令的机制，或此类机制不充分、不清晰或具有随意性；没有要求在解除任何临时措施之前必须让提出请求的缔约国有机会说明继续保持该措施的理由；不将《公约》用作条约依据
第五十六条	21	22	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所得的相关信息；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	58	193	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给予保护；对资产追回案件中适用的措施监测不足，特别是对返还所贪污公共资金的强制性要求监测不足
第五十九条	24	24	双边或多边协定或安排缺乏或不足；将《公约》作为法律依据方面的能力不足；对资产追回网络的参与不足

图二
在《公约》第五章实施过程中确定的良好做法，按条款分列

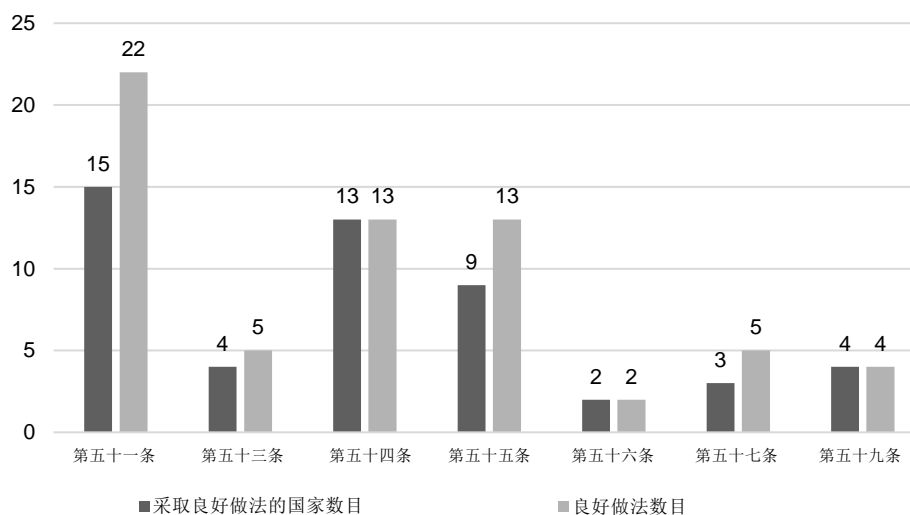


表 2
在《公约》第五章实施过程中最普遍的良好做法

《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	15	22	积极参与发展和促进国际合作，尤其是在资产追回方面；资产追回的法律依据充分；强有力的体制安排，包括健全的机构间协调和在其他国家部署专家和干事，以促进国际合作；发布资产追回指导意见；
第五十三条	4	5	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；对外国参与民事诉讼作出明确规定
第五十四条	13	13	具备关于执行外国扣押和没收令的详细全面的立法；实行无定罪没收或建立执行外国无定罪没收令的能力；主动发布冻结令；设立专门的资产追回机构；确保自愿保全财产的措施
第五十五条	9	13	具备为成功追回资产提供便利的基础设施，例如指导意见、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	3	5	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；在法律中明确承认资产返还原则
第五十九条	4	4	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）

4. 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。

5. 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、洗钱、腐败或犯罪所得的法律。由于程序由不同的法律管辖，一些国家只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，审议人员将这一问题确定为挑战。发现几个国家的资产追回制度仍处于早期发展阶段。三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。

6. 大多数国家不以订有条约作为就没收事宜开展合作的条件，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。尽管有几个国家明确确认其原则上能够将《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，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。

7. 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，特别是在涉及具有不同法律制度和传统的缔约国的案件中，并改进有效的信息交流。

8. 在机构层面，各国做法不同，或使用集中方法，或使用下放式方法。一些缔约国设立资产追回领域国际合作专门机构或单位的做法受到赞扬。少数国家已经指定或正在建立一个负责资产追回事宜的专门实体，还有一些国家则让多个机构参与其中。然而，机构间协调被认为在许多国家构成了实际挑战。

9. 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。一些国家报告了相当多的成功案例。除了因确保资产追回程序和做法透明而受到赞扬外，大不列颠及北爱尔兰联合王国还利用了各种工具和机制，如财产来源不明令、账户冻结令和全球限制令，以便能够对犯罪所得进行有效的经济执法。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法律途径（更多信息见下文关于第五十七条的 C 节）。少数几个国家表示从未正式拒绝过资产追回相关请求。

10. 与把资产追回列为优先事项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材料，以及提供样本表格从而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关于提供司法协助的准则。一些国家还编制了司法协助请求示范表格。

11. 一些国家在国际合作措施方面采取了灵活做法，例如种类广泛的工具、在没有外国请求的情况下主动冻结资产以及主动共享信息，包括确保与请求国进行协商以促进成功提交司法协助请求。一个缔约国表示愿意在司法协助请求正式提交之前对请求草案进行审查，包括在资产追回案件中。

方框 1

在《公约》第五十一条实施**过程中确定的良好做法

监管层面。阿尔及利亚在其反腐败法中用一个整章专门论述国际合作和资产追回，这在很大程度上反映了《公约》第五章的规定。布隆迪为制定关于包括资产追回在内的司法协助的法律所作的努力受到了赞扬。

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，以促进为资产追回目的进行机构间协调。此外，比利时、法国和联合王国设立了专门的办事处，处理犯罪资产的扣押、没收和管理事宜。南非设立了资产没收股和国家检察署下设的调查局和特别商业犯罪股等专门机构，为追回和返还资产提供便利。

业务层面。法国和南非向其他国家派驻了刑事司法和执法方面的资产追回问题专家以及联络治安法官或检察官，从而为司法协助提供便利，提高资产追回制度的效率。

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如何以最佳方式寻求合作。多民族玻利维亚国起草了腐败犯罪刑事事项司法协助请求书编写指南，目的是规范受理中的请求书并改进其质量，包括在资产追回领域。南非为其资产没收股编制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。^a

^a省略了在第二周期最后审定的墨西哥、沙特阿拉伯和斯里兰卡执行摘要中确定的良好做法，目的是提供公布新做法的机会。所有良好做法的详尽清单载于题为“根据《联合国反腐败公约》第五章以及第二章和第五章中具有跨领域性质的条款确定的良好做法”的会议室文件（CAC/COSP/IRG/2022/CRP.1）。

12. 一些国家介绍了各自在资产追回领域开展合作和提供协助的经验；但大多数情况下没有关于收到和发出的请求和案例的综合统计数据，包括提供了哪些措施。

2. 自发传递信息（第五十六条）

13. 几乎所有国家都允许自发传递信息，尽管其中一些国家要求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或其他监管机构与外国对口单位就此事项达成的谅解备忘录。一个缔约国报告说，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，这种传递需要遵守保密要求或事先提出请求。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。对于自发传递信息的立法和其他措施不充分的情况，例如信息传递仅限于某些类别犯罪的所得或仅限于某一国家组的情况，提出了一些建议。

14. 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，因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，一半以上的国家可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积极主动分享信息。

方框 2

在《公约》第五十六条实施过程中确定的良好做法

挪威执法机构、检察机关和金融情报单位，可自发地或应请求传递信息。向其他国家传输数据有专门的法律规定。^a

^a省略了在第二周期最后审定的葡萄牙执行摘要中确定的良好做法，目的是提供公布新做法的机会。

3. 双边和多边协定和安排（第五十九条）

15. 几乎所有国家都订有增强根据第五章开展的国际合作的协定或安排。缔约国还提及如上所述参与资产追回网络的情况。关于双边或多边安排，各国提及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

在《公约》第五十九条实施过程中确定的良好做法

在布基纳法索，国家控制和打击腐败高级管理局在《公约》基础上与次区域的对应机关开展合作。印度尼西亚利用多种网络和多项文书为资产追回方面的国际合作提供便利的做法得到了赞扬。

16. 一些缔约国报告了为评估和加强《公约》特别是第五章的实施情况而收集案件统计数据的工作。

B. 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（第五十三条）³

17. 在绝大多数国家，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）。然而，很少有国家提到外国在其法域内提起诉讼的经验。

18. 只有六个国家对外国的诉讼地位作出了积极的规定。其中三个国家确立了外国的法律地位，但以承认该外国为条件，还有一个国家的承认所需程序仍然不明确。

19. 在大多数国家，国家的法律地位是不言而喻的：法律赋予法人诉讼地位，而法人的定义包括国家。挪威和瑞典的法律虽然没有明确提及外国，但规定了国家作为诉讼当事方的资格。这也包括外国。此外，一些将诉讼地位赋予一般人的国家认为，该术语包括法人。在这方面，另一个国家提到其宪法中直接执行国际公约的原则，以支持这种做法。不过，审议人员注意到至少有一个国家缺乏这方面的判例法，并提出了一项建议，以便确保法律规定也适用于外国。

20. 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索赔或侵权索赔。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。在一个国家，时效法规规定，从知道实施了不法行为之日起，只有三个月的时间可以提起诉讼，这实际上可能阻止外国提起诉讼。仅在七个国家，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。其中三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。有四个国家则提到外国在刑事诉讼中有作为被害人的权利。

³ 关于第五十三条实施情况的更详细分析，见秘书处关于《联合国反腐败公约》第五章（资产的追回）在区域一级实施情况的报告（CAC/COSP/IRG/2023/9/Add.1）。

21. 除民事诉讼外，通常可在刑事诉讼中确定先前的合法所有权和下令赔偿。通常可向犯罪被害人提供赔偿。此外，在许多国家，受影响的人可向刑事法院提出民事索赔，或将民事诉讼与未决刑事诉讼合并。

22. 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）。这被认为与不区分国家和其他法人的趋势相一致。这方面的办法包括可在刑事诉讼中提出民事索赔或对没收的资产启动辅助程序，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，还包括向先前合法所有人提供对没收令提出上诉的权利。

23. 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或先前的合法所有权。在一个国家不允许外国成为法律程序当事方但外国在理论上可被视为先前合法所有人的情况下，缺乏案例就变得尤其重要。有些国家已在较新的法律中对程序方面作了规定，而程序有时因触发没收的犯罪不同而有所不同，例如在一个国家，第三方权利取决于没收所依据的是反洗钱法、反腐败法还是根据适用于所有其他犯罪的刑事诉讼法。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。

方框 4

第五十三条第(三)项实施情况实例

在大韩民国，作为应被没收财产的合法所有人的外国政府可通过民事诉讼追回该财产，即使没收裁决已是最终裁决。^a

^a 省略了在第二周期最后审定的爱尔兰、意大利和沙特阿拉伯执行摘要中确定的良好做法，目的是提供公布新做法的机会。

24. 只有少数几个国家说明了以哪些具体方式向潜在被害人或财产的合法所有人发出通知以使他们能够在资产追回程序中证明自身所有权。

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）

25. 绝大多数国家的法律规定，通过依据国内法对洗钱行为进行刑事诉讼和定罪来没收外国来源的财产。一般而言，如果关于没收事宜的法律未正式区分本国和外国来源的所得，审议人员不提出建议，但有一项谅解，即该法律将涵盖这两种所得。只发现六个国家不能通过对洗钱犯罪或类似犯罪作出判决来没收外国来源的财产，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) 无刑事定罪的没收（第五十四条第一款第(三)项）

26. 大多数国家已采取措施，以便能够不经过刑事定罪而没收，具体做法是在刑事诉讼中对物没收，或者进行民事没收，民事没收具有举证责任较少的优点。有几个国家可以在人员潜逃或死亡的情况下选择无定罪没收，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。

27. 允许无定罪没收的情形包括被告人死亡或潜逃，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”、“起诉存在法律障碍的情形”和存在没收或充公的“充分理由”等非常宽泛的描述。

方框 5

在无定罪没收程序中举证责任倒置或减轻的实例

在巴哈马，如果法院确信，根据盖然性权衡，财产是犯罪所得、工具或恐怖主义财产，则可下令不经定罪没收。

斐济可以利用来源不明财富这一刑事罪名，结合单方面无定罪没收令，提高资产追回的效率。

在塞浦路斯，反洗钱法律允许登记外国签发的无定罪没收令。^a

^a省略了在第二周期最后审定的意大利执行摘要中确定的良好做法，目的是提供公布新做法的机会。

28. 约四分之一的国家没有确立无定罪没收或充公，而六个国家将之限于“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。无定罪没收制度具有局限性，最近通过的关于洗钱或犯罪所得的法律可以解释这一点，该法律规定对这些法规所涵盖的犯罪实施无定罪没收，而刑事诉讼法并未规定进行此种没收。在一个国家，一项详细的反洗钱法规定了民事没收以及采取临时措施，但由于没有一项司法协助法，此种协助仅限于洗钱案件。审议组无法澄清反洗钱法是否也适用于上游犯罪或独立的腐败犯罪。一个国家报告说，它曾纳入考虑但最终拒绝实施无定罪没收。四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无定罪没收令。此外，一个国家指出，虽然外国无定罪没收令在其法域内不可执行，但由于欧洲联盟法律规定相互承认冻结令和没收令，故从欧洲联盟其他成员国收到的没收令属于例外。

(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）

29. 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。一个国家只能执行由“指定国家”主管机关签发的命令，但并非所有缔约国都是指定国家。

30. 为了使一项命令能够作为或类似于国内命令而得到执行，绝大多数国家都要求经过获得执行许可的程序，其形式是由国内主管机关——通常是法院，有时是中央机关或总检察长——对可执行性进行登记、审查和确认。获得执行许可的程序范围差别很大。在有些国家，对命令进行案头审查就足够了，而例

如在俄罗斯联邦，除了任何外国请求都必须满足的程序要求之外，还要在公开法庭上进行审理，并通知自身财产为待执行没收令对象的人员、其他有关人员、外国主管机关和法院。

31. 特别是在普通法系国家，许可执行或强制执行，以及采取临时措施或返还资产，往往由总检察长酌处决定。对此审议组常常建议监测在行使这类酌处权时是否考虑到《公约》的要求，特别是在没有关于总检察长可能采取的行動方案的指导方针的情况下，例如在《公约》第五十七条所涵盖的情形中。

32. 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，包括无定罪没收令，有一个国家则规定在涉及上游犯罪时执行外国没收令。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；在这方面提出了一项建议。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。

33. 有六个国家不能执行外国没收令，必须获得国内没收令。在这方面，一个国家的主管机关承认有必要修正现行法律，从而避免需要对外国没收令进行独立评估。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。有几个国家则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没收令。

方框 6

在执行外国搜查令、扣押令、冻结令或没收令方面的灵活做法实例

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；相关资料转呈给了请求国。^a

^a 省略了在第二周期最后审定的列支敦士登、毛里求斯、马来西亚和尼日利亚执行摘要中确定的良好做法，目的是提供公布新做法的机会。

(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）

34. 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。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发布国内许可执行决定之后直接执行，亦可通过发布相应的国内命令来间接执行。合作的法律依据包括条约、双边协定、国内法律、对等或其中任何组合。一个国家只能依赖司法协助条约来提供协助，因为该国没有管辖司法协助的法律。

35. 与没收令一样，许多国家表示在外国临时措施命令或请求方面经验甚少。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。

36. 在本报告所分析的缔约国中，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。造成这种差异的原因是缺乏相关法律，这妨碍了缔约国在执行外国冻结令或扣押令方面形成任何实践做法。所提建议各不相同，有的是确保立法到位以便允许执行外国命令，有的是在主管机关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

可用于查明、追踪、扣押和冻结资产的措施实例

在塞浦路斯，当法院收到外国提出的冻结或扣押请求时，如果法院确信在可以发出外国命令的期限内，该国已经提起诉讼，但尚未结束，则法院可以发出限制令或抵押令。

巴基斯坦法院可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之后，才可发出冻结令或扣押令。尽管在冻结或扣押财产之前通知有关人员这一条件有可能损害外国调查，并可能导致不提出请求，但在腐败相关案件中，外国法域可选择将请求直接发送给国家问责局，该局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，除非法院另有确认。

37. 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。有三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，但却没有根据另一国的请求冻结或扣押财产的机制。

(五) 保全财产的补充措施（第五十四条第二款第(三)项）⁴

38. 16 个国家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。塞浦路斯的法律允许法院在有合理理由怀疑存在洗钱行为时冻结和扣押资产，而不论洗钱行为在何处实施。大韩民国的保全令适用于没收、基于价值的没收和国际合作。

39. 关于第一周期审议的根据第五十四条第二款第(三)项管理被扣押或没收资产的问题，一些国家报告了关于被扣押资产管理的措施。采取的方法多种多样，有的是由执法、税务或金融机关处理被扣押和没收资产的管理、保全和出售或使用事宜，有的是利用专门的资产管理机构或单位。两个缔约国强调了实际挑战和预算方面的挑战，另一个国家在检察官办公室内设立的专门资产管理部因其管辖范围有限即仅涵盖洗钱和资助恐怖主义案件而面临挑战。在另一个国家，虽然存在被冻结和扣押资产管理机制，但审议组注意到缺乏实施条例。一些国家可以选择任命一名受托人、资产管理人或财产保佐人负责保全或保护财产及其价值，包括成为影响到财产的任何民事诉讼的当事方，提供适当保障，或照看被扣押或没收的交易或业务，包括其雇员。还有些国家制定了出售或处置易腐财产的条例，包括在维护费用超过资产价值的情形中。尼泊尔于

⁴ 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。因此，对这一专题更深入的分析见与第一审议周期有关的专题报告。

2021 年设立了所得管理部门，以便除其他外，在没有另一国请求的情况下保全财产以供没收。

(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）

40. 除两个国家外，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）。在一个国家，国际合作条例未载有关于司法协助请求所需格式和内容的详细规定，但审议人员注意到，可在管辖引渡的法律中找到一些指导意见。但这被认为是不够的，因此建议考虑提供进一步的法律或行政规范。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。审议组建议具体说明各项要求，以便就司法协助请求所应包含的内容向请求国提供更多指导意见，甚至建议各国将请求国根据第五十五条第三款应当提供的信息作为强制性要求纳入国内法。

(七) 拒绝司法协助请求的理由（第五十五条第四款和第七款）

41. 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拒绝的理由，或者纳入考虑。在一个国家，尽管国内法律允许在相关财产价值极低的情况下拒绝请求，但该国主管机关确认，在实践中，无论价值如何都提供协助。最低价值包括 800 美元和 5,000 美元等金额。在菲律宾，如果处理请求的费用和开支超过所涉资产的价值，则有关执行机构将与请求国协调是否实行没收。

42. 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。如果马来西亚在合理的时间内没有收到所要求的补充资料，将暂时结案，但在收到资料后将重新审理，这被称赞是一种良好做法。

43. 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。一个国家规定，如果事项的重要性不足以证明所请求的措施是合理的，则可拒绝请求。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，这将会导致司法协助请求遭到拒绝，因为国内没有将相关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危险，以及起诉具有政治性质的犯罪，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，那么违反一罪不二罚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）

44. 除 11 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大多数国家收到了在这方面修订法规的建议。在一个国家，审议组注意到，关于司法协助的法律并不妨碍该国在解除临时措施之前邀请请求国说明继续保持该措施的理由。在没有相关法律的 10 个国家中，有几个国家从未收到过请求，因此它们无法述及有关协商的任何做法。

45. 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。

C. 资产的返还和处分（第五十七条）

46. 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。因此，还注意到缺乏协定。在所分析的审议中，大多数缔约国在实施《公约》第五十七条方面存在差距，特别是在该条款的前三款方面。向这些缔约国提出了建议。

47. 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。没收的资金或处分其他资产的所得通常流入国库，有时流入专用基金。

方框 8

可用于返还资产的措施实例

在尼泊尔，没收的资产被转入犯罪所得管理基金，该基金除其他外可根据外国命令或判决没收的财产拍卖后所得的款项分配给外国。如果法院下令或如果资产分享协定中有此规定，还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、追回令和充公令后所得所有款项的存放处。

库克群岛同样设立了没收资产基金，以满足外国法域依据条约或资产分享协定对被没收资产提出的主张。

如果没收资产委员会作出决定，巴哈马没收资产基金除其他外酌情赔偿受害者或向第三方支付财产利息。

尽管没有具体规定，巴基斯坦还是把挪用私人资金的所得返还给了外国法域的一家金融机构。此外，国家问责局可通过自愿返还和辩诉交易为“间接追回”资产提供便利，并已在两起案件中采取了这样的做法。

48. 大多数国家都有关于返还或处分资产的一些规定，但没有任何国家的国内法律规定在贪污公款或对这些贪污款项进行洗钱的情况下强制性和无条件地返还资产（第五十七条第三款第(-)项）。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，行使这种自由裁量权必须考虑到第五十七条第三款第(-)项。联合王国在其资产追回指南中针对依《公约》所提请求专门述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受害者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。有一个国家没有关于总检察长自由裁量权的指导意见，建议该国考虑制定关于处理收到的资产追回相关协助请求的详细准则。

49. 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分享协定移交被没收的财产，一个国家为了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被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，默认按 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。

50. 除五个国家外，其他所有国家的可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受害者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某一犯罪的缘故失去所有权的人。

51. 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同等基础上分摊费用。有三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。尼泊尔的法律也作了同样规定，但实际上尼泊尔从未要求由请求国承担提供协助的费用。

52. 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受害者，返还该国的资金用于投资社会项目以造福社会。

四. 前景

53. 本报告反映了对 72 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。