



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
31 August 2022  
Chinese  
Original: English

第十三届会议第二次续会  
2022年11月7日至11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2022年8月12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》第二章和第五章中具有跨领域性质的条款的实施情况”的专题报告（CAC/COSP/IRG/2022/8）。



## 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 2022 年 8 月 12 日已完成的 62 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。<sup>1</sup>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。适当反映了区域差异。<sup>2</sup>

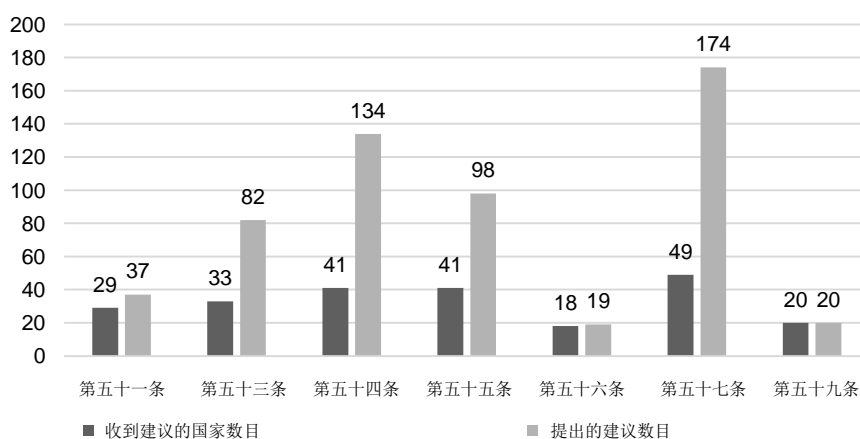
2. 本报告载列了关于实施情况审议机制第二周期内受审议国实施《公约》第五章(资产的追回)第五十一、五十三至五十七和五十九条的信息。关于第五十二条和第五十八条,鉴于其特别是与第十四条有密切的专题联系,其实施情况评估见题为“《联合国反腐败公约》第二章和第五章中具有跨领域性质的条款的实施情况”的新专题报告(CAC/COSP/IRG/2022/8)。

## 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

在实施《公约》第五章方面确定的挑战,按条款分列



<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。将向实施情况审议组提供就相关条款确定的良好做法的完整清单,作为会议室文件。

<sup>2</sup> 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 20 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 7 项审议以及对东欧国家组完成的 6 项审议。

表 1

## 《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	提出的建议 数目	实施过程中最普遍的挑战（按《公约》 条款排列）
第五十一条	29	37	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
第五十三条	33	82	对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，缺乏相关机制或法律依据
第五十四条	41	134	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	41	98	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；没有义务在解除任何临时措施之前让提出请求的缔约国有机会提出支持继续采取该措施的理由；不将《公约》用作条约依据
第五十六条	18	19	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
第五十七条	49	174	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
第五十九条	20	20	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

图二  
在实施《公约》第五章方面确定的良好做法，按条款分列

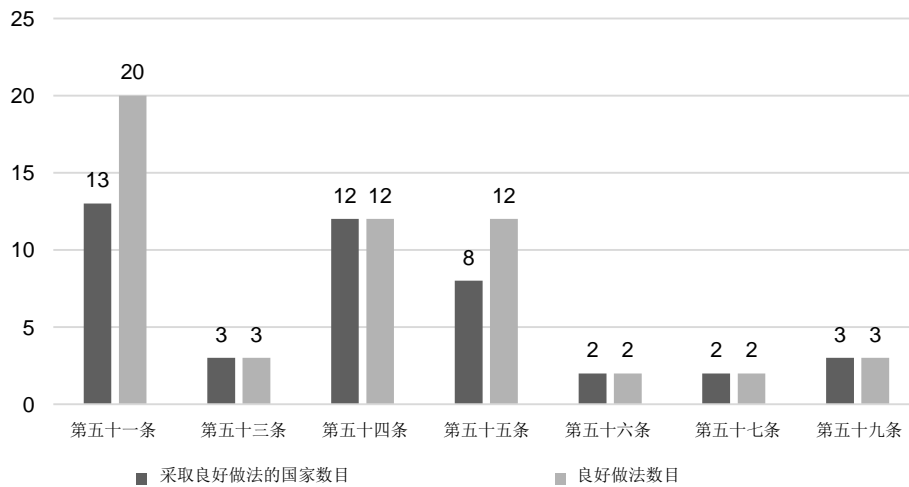


表 2  
《公约》第五章实施过程中最普遍的良好做法

《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	13	20	积极参与发展和促进国际合作，尤其是在资产追回方面；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	3	3	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的明确规定
第五十四条	12	12	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
第五十五条	8	12	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

《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）
			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）

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、反洗钱、反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。两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。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》可用作开展合作的法律依据,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。

7. 除立法外,各国在寻求协助时还依赖被请求国提供的指导意见,而且发布指导文件往往被认为是促进资产追回过程的一种良好做法。大约五分之一的国家已

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。此外，法国和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，以便利为包括资产追回在内的事宜提供司法协助。

8. 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，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可能的法律途径（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。

#### 方框 1

##### 在实施《公约》第五十一条方面确定的良好做法

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。

体制层面。斯里兰卡设立了一个追回国有资产问题总统特别工作队，负责协调资产追回工作。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、法国和爱尔兰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。

业务层面。斯里兰卡提供了司法协助请求的样本表格。墨西哥已在三个案件中请求根据《公约》提供协助，因此愿意在正式提交司法协助请求草案之前对其进行审查，包括在资产追回案件中。此外，尼日利亚在双边协定和对等的基础上成功完结大量资产追回案件，并在各种国际论坛上广泛分享了其经验。

一些国家有促进国际合作的手册或指南，包括资产追回方面的手册或指南。例如，沙特阿拉伯编写了一份有英文和阿拉伯文版本的资产追回专用手册，多民族玻利维亚国起草了一份腐败相关刑事事项司法协助请求书编写指南。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。南非为其资产没收股编制了内部政策指南，以处理资产追回请求和管理非正式收到的请求。

10. 在区域趋势方面，东欧国家组三分之二的国家、非洲国家组和亚洲-太平洋国家组约一半的国家以及西欧和其他国家组 40% 的国家收到了建议。拉丁美洲和加勒比国家组的国家没有收到任何与实施第五十一条有关的建议。

## 2. 自发传递信息（第五十六条）

11. 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。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，这种传递需要遵守保密要求。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。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。

12. 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积极主动分享信息，例如通过国际刑事警察组织（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。

### 方框 2

#### 在实施《公约》第五十六条方面确定的良好做法

南非在国外派驻了联络警官，为司法协助提供便利，包括在信息共享方面，并授权其资产没收股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。葡萄牙自发地与许多对应方分享信息，在几个具体案件中成功冻结了资产。

13. 亚洲 - 太平洋国家组和非洲国家组中近一半的国家以及拉丁美洲和加勒比国家组中的一个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）

14. 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。

15. 拉丁美洲和加勒比国家组 50% 以上的国家和亚洲 - 太平洋国家组 40% 的国家收到了关于缔结双边或多边协定或安排的建议，其他区域组约 20% 的国家收到了建议。

## 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）

16. 在几乎所有国家，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：虽然在西欧和其他国家组的大多数国家中，已有外国在其国内法院提起民事诉讼，但在非洲国家组中，只有五分之一的国家有这种先例，而在所有其他国家的大多数国家中，有关机构不知道这方面有任何先例。<sup>3</sup>

17. 只有五个国家对外国的陈述权作出了积极规定：阿尔及利亚和布基纳法索对《公约》其他缔约国针对腐败行为所获财产提起的关于赔偿或承认财产权的民事诉讼确立了明确的管辖权。俄罗斯联邦的法律明确提到涉及外国的民事案件，并规定了时限；涉及外国的民事案件将由法院在收到法院索赔书之日起九个月内审理和结案。另有两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。

18. 在大多数国家，国家的法律地位是不言而喻的：法律赋予法人陈述权，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。仅在五个国家，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。其中两个国家将陈述权限于外国的个人、组织或实体，但规定国家不得提起民事诉讼。两个国家则提到国家在刑事诉讼中才有作为被害人的权利。

19. 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（或）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。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，允许刑事法院将小额实物索赔移至民事法院，但已逐渐形成一种倾向，即法院允许国家实体在腐败诉讼中作为民事原告在刑事法庭出庭。对斐济进行审议的人员确定了下达罚款命令的可能性，包括在财富来源不明的情况下进行罚款，将之作为寻求赔偿损害可能使用的补充手段。

20. 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

<sup>3</sup> 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/2021/8](#)）。



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。

21. 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。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，例如在一个亚洲国家，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 3

#### 第五十三条第(三)项实施情况的实例

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。

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无定罪没收的情况下。

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。

22. 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使他们能够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令或限制令的通知，以便通知对所涉财产有潜在利益的任何一方。

23. 西欧和其他国家组中只有两个国家以及东欧国家组约一半的国家收到了关于第五十三条的建议，而所有其他区域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）

24. 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。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) 无刑事定罪的没收（第五十四条第一款第(三)项）

25. 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。

26. 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”和没收或充公的“充分理由”等非常宽泛的描述。

方框 4

**在无定罪没收程序中举证责任倒置或减轻的实例**

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，除了可能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。

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。

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无定罪没收程序，并将这一权利写入《宪法》。

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采用的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。

27. 近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立法可以解释这一点，该立法规定对这些法规所涵盖的犯罪实施无定罪没收，而刑事诉讼法并未设想进行此种没收。在一个亚洲国家，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。审议小组无法澄

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。三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。

28. 东欧国家组大约三分之一的国家、非洲国家组和亚洲-太平洋国家组一半的国家、拉丁美洲和加勒比国家组三分之二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无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）

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。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指定这些国家。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。

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，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，并通知其财产为待执行没收令对象的人、其他有关人员、外国主管机关和法院。

31. 特别是在英美法系国家，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。对此审议小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动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案件中。

32. 每个区域组中的少数国家（约占国家总数的五分之一）也允许直接执行外国无定罪没收令。审议人员通常强调这是积极举措，不过一个亚太国家允许不经过任何获得执行许可的国内程序而执行外国无定罪没收令，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。

33. 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。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表明外国没收令具有效力且不得上诉的凭证，以此作为登记外国没收令的充分证据。在瑙鲁，国际合作下可采取的措施超出了国内可用措施的范围：有关机构能够执行外国没收令、扣押令或冻结令，或根据外国请求发布命令，而国内临时措施则要求定罪或起诉。

34. 有四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。而包括库克群岛和斐济在内的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。

35. 向非洲国家组三分之一的国家、东欧国家组一半的国家、亚洲-太平洋国家组与拉丁美洲和加勒比国家组三分之二的国家、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无定罪命令。

#### 方框 5

##### 在执行外国搜查令、扣押令、冻结令或没收令方面的灵活性实例

在可直接执行外国没收令的列支敦士登和毛里求斯，国内没收程序通常并行，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 小时内即可搜查、扣押甚至没收财产。

马来西亚的司法协助法受到称赞，该法允许马来西亚主管机关在法律范围内以请求国希望的方式最大限度地满足请求。

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。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。

#### (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）

36. 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、国内立法、对等或任何组合。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。

37. 与没收令一样，许多国家表示本国在外国命令或临时措施请求方面几乎没有经验。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。

## 方框 6

## 可用于查明、追踪、扣押和冻结资产的措施实例

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。便利查明或追踪资产的有用措施包括中央银行账户登记册，例如在法国和德国。审议人员称赞法国设立专门的犯罪资产识别平台，该平台已被指定为不同国际合作网络的联络点。

38. 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，但却没有根据另一国的请求冻结或扣押财产的机制。

39. 40% 的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）

40. 12 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。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，获得授权的执法机关可在没有法院命令的情况下冻结或扣押财产，期限最长为 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。

41. 根据第五十四条第二款第(三)项，一些国家报告了关于管理被扣押资产的措施。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、保存全和出售或使用事宜，有的是设有专门的资产管理机构或单位。葡萄牙明确将在国际合作过程中扣押或没收的财产纳入其财产管理办公室的管辖范围。在博茨瓦纳，资产管理明确包括对资产质量的评估，以及确定保全资产所需的步骤，例如进行销售和投资及将收益存入信托基金。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門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。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。津巴布韦的法院在发布冻结令时，可以同时下令采取措施保全、管理或处置资产。在俄罗斯联邦，可由实施扣押的人酌情将财产移交给财产所有人或持有人储存。尼泊尔于 2021 年设立了收益管理部门，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。在斐济，总检察长可以与外国签订关于控制和管理受限制外国财产的协定。

42. 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。

(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)

43. 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员的意见的权利,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。审议小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)

44. 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。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。

45. 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立案,这被称赞是一种良好做法。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。

46. 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,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）

47. 除 10 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规的建议。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，因此它们无法参考有关协商的任何做法。

#### 方框 7

##### 关于国家间协商的做法的实例

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可进行协商，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员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。沙特阿拉伯采取了“非正式”协助政策，办法是在正式提交请求之前先进行审查。为促进成功追回资产，联合王国在优先国家派驻专家顾问，为司法协助、引渡和欧洲逮捕令提供协助，或担任刑事司法或资产追回顾问。

48. 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）

49. 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。

50. 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收益通常流入国

库，有时流入专用基金。在尼泊尔，没收的资产被转入犯罪收益管理基金，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。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，可从巴哈马没收资产基金支付款项，除其他外酌情赔偿受害者或向第三方支付财产利息。

51. 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立法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）。只有一个非洲国家组国家的立法规定，根据最终的和有约束力的外国没收令，将追回的任何款项强制性移交给请求国，尽管“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。

52. 亚洲-太平洋国家组有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。另一个亚洲国家没有司法协助法，可以返还没收的洗钱所得，或者可以与请求国订立特别安排。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。

53. 除三个国家外，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。

54. 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。

55. 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。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。尼泊尔的立法也作了同样规定，但实际上尼泊尔从未要求由请求国承担提供协助的费用。

56. 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

57. 本报告反映了对 62 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。