



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
4 September 2013  
Chinese  
Original: English

## 2013年8月29日至30日在维也纳举行的资产追回问题不限成员名额政府间工作组会议报告

### 一. 引言

1. 在其第 3/3 号决议中，联合国反腐败公约缔约国会议欣见资产追回问题不限成员名额政府间工作组的各项结论和建议（CAC/COSP/WG.2/2009/3），并感兴趣地注意到秘书处编写的关于这些建议实施进展情况的背景文件（CAC/COSP/2009/7）。
2. 缔约国会议第 4/4 号决议请工作组编拟拟在 2015 年以前加以实施的多年期工作计划议程。
3. 缔约国会议第 4/4 号决议还决定，资产追回问题不限成员名额政府间工作组应当继续其为缔约国会议履行返还腐败所得任务授权提供建议和协助的工作。

### 二. 会议安排

#### A. 会议开幕

4. 资产追回问题不限成员名额政府间工作组于 2013 年 8 月 29 日和 30 日在维也纳举行了其第七次会议。
5. 工作组会议由缔约国会议主席宣布开始。主席回顾了工作组的任务授权并强调说，必须把执行《联合国反腐败公约》第五章作为资产追回工作的基础。他强调了 2011 年在摩洛哥马拉喀什举行的缔约国会议第四届会议通过的第 4/4 号决议，并建议加倍努力开展关于资产追回问题的国际合作。主席还呼吁缔约各国以区域和国际层面的联合战略和机制寻求合适的解决办法，应对资产追回的挑战。



6. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）条约事务司司长在开幕发言中指出，自工作组上次会议以来，缔约国数目增加了六个，现为 167 个。他指出，自工作组上次会议以来，资产追回在全球政治议程上一直处于高位，中东地区的政治挑战继续加大着对透明和高效率的资产追回诉讼的要求。近来一些成功的案例表明，只要有政治意愿和技术能力，资产追回是可行的。其他区域的令人鼓舞的实例表明实际落实第五章正在成为现实。

7. 工作组秘书指出，在资产追回方面，已经最终开始出现实际成果。同时他强调，由于进展缓慢，需要保持警觉，把握方向。他强调，资产追回问题将在即将举行的缔约国会议第五届会议的议程上占有突出位置。会议将是一次论坛，用以展示和巩固自缔约国会议第四届会议以来的两年中完成的工作。

## B. 通过议程和工作安排

8. 8月29日，工作组通过了以下议程：

1. 组织事项：
  - (a) 会议开幕；
  - (b) 通过议程和工作安排。
2. 资产追回任务授权实施进展情况概述。
3. 关于推进包括挑战和良好做法等资产追回所涉实际工作的论坛。
4. 关于上一届会议主题讨论相关最新情况和动态的论坛。
5. 以下方面的主题讨论：
  - (a) 关于在第五十六条（特别合作）、第五十八条（金融情报机构）及《公约》其他相关条款的主题讨论；
  - (b) 关于在冻结和扣押方面展开合作的主题讨论：第五十四条（通过没收事宜的国际合作追回资产的机制）、第五十五条（没收事宜的国际合作）及《公约》其他相关条款。
6. 关于能力建设和技术援助问题的论坛。
7. 通过报告。

## C. 出席情况

9. 下列《公约》缔约国派代表出席了工作组本次会议：阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴林、白俄罗斯、比利时、多民族玻利维亚国、巴西、文莱达鲁萨兰国、布基纳法索、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、加蓬、加纳、危地马拉、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、爱尔兰、哈萨克斯坦、肯尼亚、科威特、吉

尔吉斯斯坦、黎巴嫩、莱索托、利比亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马耳他、墨西哥、蒙古、黑山、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、也门、津巴布韦。

10. 欧洲联盟作为加入《公约》的区域经济一体化组织派代表出席了会议。

11. 下列《公约》签署国派观察员出席了会议：捷克共和国、德国、日本、阿拉伯叙利亚共和国。

12. 下列非签署国也派观察员出席了会议：基里巴斯、阿曼、巴勒斯坦国。

13. 下列联合国秘书处单位、联合国预防犯罪和刑事司法方案网研究所和联合国系统专门机构派观察员出席了会议：国际麻醉品管制局、毒品和犯罪问题办公室、联合国区域间犯罪和司法研究所、巴塞尔治理问题研究所、世界银行。

14. 下列政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织、《濒危野生动植物种国际贸易公约》秘书处、金融情报单位艾格蒙特小组秘书处、欧洲司法组织、欧洲警察署、伊比利亚美洲国际法律合作联络网、国际反腐败学院、国际刑事警察组织（刑警组织）、欧洲安全与合作组织。

15. 马耳他主权军事教团作为在总部设有常驻观察员办公室的一个实体派代表出席了会议。

### 三. 资产追回任务授权实施进展情况概述

16. 秘书处概要介绍了资产追回任务授权实施进展情况，如秘书处的说明（CAC/COSP/WG.2/2013/3）所述。关于进一步积累知识问题，已经有含有资产追回知识的各种数据库，其中包括由毒品和犯罪问题办公室开发的称作“反腐败知识工具和资源”的知识门户网站以及由追回被盗资产举措开发的“资产追回观察”。追回被盗资产举措开发的一些知识产品已经完成，其中包括关于结算及其对资产追回的影响的研究报告、资产追回案件摘要草稿以及设有资产追回功能的司法协助请求书撰写工具。上述研究报告将在缔约国会议第五届会议上提交，案件摘要将分发给各方传阅以征求意见。毒品和犯罪问题办公室对有关《公约》第二章和第五章的自评清单作了修订。

17. 一些发言者着重说明了在实施《公约》相关条文上取得的进展，报告了成功的资产追回案件。发言者介绍了在资产追回实际工作方面的近期国别改革和举措及相关经验。一些缔约国报告了新的有创新意义的法规，并着重介绍了关于加强机构间合作与国际合作的相关工具。许多发言者提及其对资产追回联络网的使用以及本国负责司法协助的中央主管机关所发挥的作用。

18. 一些发言者认为追回工作迄今为止成效甚微，并指出克服影响资产追回各种障碍的政治意愿具有重要意义。会上提到的其他挑战包括法律制度互补性不足以及对所涉管辖权的法律要求的了解不够。发言者就此提及数据库所起作用，数据库应当载有关于缔约国法规及要求的最新准确信息。会上认为八国集团和二十国集团所拟订的国别指南为确定方向提供了有益的工具。有些发言者认为，为求最终协调统一而可对资产追回司法协助要求展开进一步分析。

19. 发言者强调互信和以平等尊重的方式对待国际合作伙伴有着重要意义。一名发言者建议对资产追回案件开支分担相关机制加以利用。

20. 发言者还称赞力求在区域一级推动国际资产追回工作的若干重要举措。发言者就此欣见第一次阿拉伯资产追回论坛的举行，该次论坛是由卡塔尔政府与担任八国集团主席国的美利坚合众国合作组办的，并得到了追回被盗资产举措的支持。发言者向工作组介绍说第二次论坛定于 2013 年 10 月在摩洛哥举行。

21. 一名发言者提议，鉴于所审议的问题、取得的进展以及认明的挑战，缔约国会议第五届会议可请资产追回问题工作组就《公约》第五章提出与实施情况审议机制第二周期相关的建议。

22. 一名发言者报告称，在第二十七届南美洲反洗钱金融行动特别工作组代表全体会议期间，其国家所提希望成为该特别工作组的资产追回联系网所提供平台的请求获得接受，特殊之处在于其国家并不是该区域的一个国家，目的是就查明正在受到本国或该平台的其他 14 个参加国的警察调查的自然人和法人的资产交流信息和情报。

#### 四. 关于推进包括挑战和良好做法等资产追回实际工作的论坛

23. 瑞士代表介绍了关于冻结和追还公共政治人物使用非法手段所获资产的联邦法令草案。他解释说，新的法令意在将既有惯例编撰成法，对现有法律框架加以补充。他指出，这项法令具有创新性质，这是就打击瑞士金融中心滥权现象的意志所发出的一个明确信号。

24. 西班牙代表介绍了由资产追回和培训工作英才中心所编拟的资产追回最佳做法白皮书。这个项目是由学术机构、欧洲警察署和欧洲各国资产追回机构共同参与合作展开的，其中利用了例如云计算等创新技术。因此，提高了各参与机构的能力并确定了最佳做法。

25. 其他一些发言者概要介绍了本国反腐战略、立法项目以及在资产追回和洗钱案件上的近期经验。有些发言者着重说明了资产追回工作所面临的挑战，并强调了需要展开合作和建立互信。所确定的更多挑战包括：金融调查性质复杂以及有些法域对确定银行信息有着详细的要求。据指出，《公约》可以作为展开司法协助的法律依据，会上鼓励各国在此依据的基础上提供司法协助。会上认为，扣押和冻结快速通道机制是资产追回案件尽早取得成功的关键所在。一名发言者要求拟订顾及发生政治急剧变革等非常情况的国家的专门规则。还提出的一个问题是，双重国籍是妨碍资产追回计划取得成功的一个潜在障碍。

26. 追回被盗资产举措协调员解释说，追回被盗资产举措虽然以往侧重于开发知识产品，但如今也对既往工作展开评判，并转而侧重于这些产品的转化和传播。

## 五. 关于上一届会议主题讨论相关最新情况和动态的论坛

27. 比利时代表回顾比利时代表团在工作组第六次会议上作的专题介绍，报告了在关于资产追回方面良好做法标准化的提案上取得的进展情况，该提案得到了其他国家的支持。比利时代表团的提案述及典型资产追回案件的不同阶段的良好做法。在调查阶段期间，据认为请求国和被请求国之间进行信息交流至关重要。该代表因此提议探讨由国际刑警组织管理一个用于警察对警察交流信息的安全数据库的可行性。比利时代表称，司法协助是在案件中提供证据的工具，而非正式合作可提供用以获取证据的信息。

28. 另一名发言者报告了在一个具体案件中取得的进展。

## 六. 主题讨论

### (a) 关于第五十六条（特别合作）、第五十八条（金融情报机构）及《公约》其他相关条款的主题讨论

29. 秘书处的一名代表概要介绍了 CAC/COSP/WG.2/2013/2 号文件所载讨论指南的相关部分。

30. 来自列支敦士登和吉尔吉斯斯坦的讨论小组成员共同介绍了金融情报机构之间在根据《公约》追查和冻结腐败所得方面进行合作的成功经验。该专题介绍突出了按照《公约》第五十六条的要求自发交流信息的重要性。

31. 所介绍的案件涉及若干情报机构因吉尔吉斯斯坦一家公营公司贪污了数百万美元价值而开展的合作。进行了若干自发的信息交流，使得冻结了相关的银行账户和资产，包括在列支敦士登的一个账户。关于冻结该账户的司法协助请求依据了《反腐败公约》第五十四条第二款第(二)项，是在瑞士资助的一名专家的支助下起草的，该专家还在列支敦士登法院代表吉尔吉斯斯坦。

32. 讨论小组成员们强调了除其他外的下列方面的重要性：

- (a) 依照《反腐败公约》第五十六条自发发送信息；
- (b) 金融情报机构参与如艾格蒙特小组等网络，这大大有助于信息交流；
- (c) 金融情报机构之间根据《公约》第五十八条和第五十九条进行直接联系；
- (d) 在不同法域及时追查资产（第五十八条）；
- (e) 在作为信息来源的金融情报机构相互之间以及在金融情报机构与执法机构之间进行有效的协调（第三十八条）；

- (f) 赋予金融情报机构获取信息和中止交易以及冻结银行账户的权力；
- (g) 在开始正式司法协助请求程序之前收集金融情报；
- (h) 在相关情况下获得捐助方的支助；
- (i) 确保沟通管道在整个过程中保持开放。

33. 艾格蒙特小组执行秘书强调了金融情报机构在资产追回进程中的重要性以及艾格蒙特小组在促进这些机构之间进行有效沟通和信息交流方面的作用。

34. 他还简要介绍了艾格蒙特小组批准的一份得以同包括毒品和犯罪问题办公室在内的艾格蒙特小组观察员进行更密切合作的文件，并还概要介绍了关于金融情报机构在反腐败和资产追回努力方面的作用的白皮书。

35. 该讨论小组成员强调了金融情报机构与反腐败机构之间开展合作和协同增效的重要性。就资产追回案件而言，他强调了在开始正式司法协助程序之前交流信息的好处。

36. 针对若干所提问题，他解释了金融情报机构成为艾格蒙特小组成员的程序。

37. 在随后的辩论中，发言者们一致认为在资产追回进程的所有阶段都自发披露信息非常重要，金融情报机构在反腐败框架内发挥关键作用。

38. 一些发言者提及了本国金融情报机构在国际合作方面面临的挑战，其中包括银行保密、离岸公司的利用，以及一些金融情报机构不愿意给予合作，除非相关信息已在其数据库中。

39. 国际刑警组织观察员介绍了由国际刑警组织和追回被盗资产举措建立的全球联络点举措的最新情况，以及在建设一个交流资产追回案件信息的安全网络方面取得的进展。他解释说，该网络有助于联络点交换安全电子邮件以分享调查细节，并提供安全存储能力。

**(b) 关于在冻结和扣押方面展开合作的主题讨论：第五十四条（通过没收事宜的国际合作追回资产的机制）、第五十五条（没收事宜的国际合作）及《公约》其他相关条款**

40. 秘书处的一名代表概要介绍了讨论指南（CAC/COSP/WG.2/2013/2）的相关部分。

41. 来自瑞士的讨论小组成员就瑞士的资产追回机制制作了专题介绍。他说瑞士的机制的特点是灵活、简单、期限长。他强调了冻结和临时措施的重要性，指出冻结始终是程序的第一步，而且冻结的金额一般是当局最终追回的全额。他随后解释了在瑞士获取资产冻结的条件，并着重指出瑞士当局一般选择直接强制执行外国法庭命令。冻结资产不要求有额外证据。瑞士当局将依据请求中的说明行事，并依赖外国法庭命令中的事实描述。最后，如果需要的话，瑞士当局可以将冻结令维持很长一段时间，包括直到请求国签发了最后没收令为止。

42. 来自联合王国的讨论小组成员描述了资产追回案件中面临的挑战，并提出了克服挑战的解决办法和最佳做法。第一个挑战是，在被请求国中寻求司法协助的程序性和实质性法律要求方面存在知识差距。在提交正式请求之前，请求国官员与被请求国官员之间一般很少有或根本没有联系。两国官员之间利用一切通信手段和亲身会晤进行经常对话对于司法协助请求取得成功非常重要。这样的知识缺乏还可能造成双方的错误期望，而且当正式请求中没有包含满足被请求国的法律所需的资料时可能造成迟延。他建议，请求应当重点突出，如果缺乏有关嫌疑的依据的信息，就不要针对众多个人提出请求。该讨论小组成员建议成立一个工作队，以增进本国机构之间的凝聚力，并澄清由哪一个机构牵头。最后，他提及了对基于不定罪的没收的使用。

43. 来自黎巴嫩的讨论小组成员介绍了其本国在资产追回领域发展的良好做法。她解释说，黎巴嫩法律允许强制执行外国民事判决。要强制执行外国民事裁决或外国刑事判决中附带民事事项的部分，就必须向主管上诉法院院长提出强制执行的申请。该申请必须附上一份经认证的外国判决书以及能证明所涉判决是可以执行并且已成为既决事项的证据。此外，被告人的权利必须得到尊重，而且需要互惠。该名讨论小组成员然后介绍了资产追回的最近成功实例，即黎巴嫩当局应突尼斯的请求追回了特别调查委员会（黎巴嫩金融情报单位）追查的2,800万美元。

44. 在随后的讨论中，发言者着重说明了资产冻结和扣押程序中的有益做法和挑战。

45. 若干缔约国对其他国家在资产追回案件中提供的合作表示感谢。针对来自瑞士的讨论小组成员所作的专题介绍，与会者对瑞士法律中关于自发披露的法规和不预先规定冻结令的时效期的做法给予积极注意。一些发言者报告称为追回资产而设立了国家工作队或机构间办事处，从而推动了快速进行国家协调与国际同行的直接联络。据报告，两国同行机构之间订立合作协定有助于澄清和加快合作，尤其是在没有双边司法协助条约的情况下。一名发言者提到有一个案件中在对一个法人进行的刑事诉讼中提供了司法协助，另有一个案件中在审前和解的基础上实现了追回。另一名发言者报告称，在其本国法域，分派了官员来协助对“阿拉伯之春”国家的请求作出回应。一些国家报告了各自国家与非政府组织就资产追回案件特别是就针对高级官员的此类案件开展合作的积极经验。

46. 发言者们还报告了在冻结请求上遇到的挑战。在一些法域，当被请求国对司法协助请求作出回应时，请求国当局的能力由被请求国加以核实，并且可视为拒绝的理由，一名发言者认为这在诉讼中给临时措施造成不必要的负担。发言者们还报告了在通过登记处快速发现房地产所在位置方面遇到的挑战。关于确保没收和追回资产，成功追回资产的一个限制因素是由于在作出肯定且可执行的判决之前的司法诉讼程序漫长而造成的迟延。一名发言者述及洗钱上游犯罪的时效期问题，这在有些法域可能造成对没收所冻结资产的限制。提及了在通过相关数据库发现有关司法协助法规和要求的信息方面存在的问题，因此呼吁各国努力持续更新可通过反腐败知识工具与资源在线平台查阅的毒品和犯罪问题办公室法律图书馆含有的信息。发言者们强调了可用于司法协助要求

方面信息的工具，例如八国集团和二十国集团成员国发表的针对具体国家的指南。

47. 一些发言者建议开发司法协助标准化程序。这种标准化可为实施《公约》第五章第四十六条建立统一标准，特别是在程序的初始调查阶段。其他一些发言者认为，应最好通过更好地理解《公约》框架内的既有要求和程序来加强合作。

## 七. 关于能力建设和技术援助问题的论坛

48. 发言者们再次强调了技术援助和能力建设对有效追回资产的努力具有的重要性 and 必要性，并强调了以成果为导向的实用方式提供援助的重要性。若干发言者介绍了本国作为既是被请求国又是请求国在能力建设和技术援助方面的经验。一名发言者着重指出以下事实，即技术援助方案往往是一次性活动，互不相关，没有后续行动。该名发言者建议，技术援助课程应相互增进，应适合于一个国家的法律和程序。在这方面，应考虑采取一种课程办法，接收国应当更加主动确定其需要。这些建议被认为是建设性的，得到其他发言者的支持。

49. 若干发言者强调在起草司法协助请求的过程中需要技术援助。除了这一领域的一般能力建设外，还提及了专家和导师在待决案件方面的具体援助。一名发言者提到其本国雇用律师来代表一个请求国协助编写司法协助请求书，并且还在国内法律程序中作为代表。追回被盗资产举措协调员指出，在一般能力建设层面和具体案件层面努力提供适合实际情况的一揽子培训计划。若干发言者强调了毒品和犯罪问题办公室和追回被盗资产举措在为追回资产提供技术援助方面发挥的重要作用。

50. 《濒危野生动植物种国际贸易公约》秘书处观察员谈及濒危物种贸易情况下的洗钱和资产追回问题，这一问题最近引起了更多的注意。打击野生生物犯罪国际联盟正在编拟一份以保护野生生物为重点的打击洗钱和追回资产手册。

## 八. 结论和建议

51. 工作组呼吁缔约各国对于资产追回相关知识数据库（如反腐败知识工具与资源库、资产追回观察）提供定期的资料更新，并酌情加以扩展。

52. 应当进一步开展资产追回合作方面良好做法和工具的收集和系统化工作，包括信息的安全共享工具的使用和扩展，以期增强早期和自发的信息分享。

53. 鼓励使用和扩展相关的网络及其安全通信系统。工作组建议缔约各国启动必要的程序为其机构加入相关网络提出申请。工作组强调，对于不同信息交换渠道（如艾格蒙特小组、国际刑警组织等等）的使用加以协调十分重要。

54. 缔约各国应当紧急考虑落实关于无须事先请求即披露信息的《公约》第四十六条第四款和第五十六条。

55. 工作组建议加强金融情报部门和反腐败机关之间的协调和协同。



56. 除其他外，工作组认为，对于成功的资产追回程序，以下各项措施是不可或缺的要件：

- (a) 资产追回案件初始阶段的快速扣押和冻结机制；
- (b) 启动正式司法协助程序之前的早期通信和信息共享；
- (c) 被请求国和请求国之间的案件协调会；
- (d) 交换专家。

57. 工作组建议缔约各国考虑对技术援助方案采用一种教程式方法并在区域层次加以协调，以便确保最高效地利用有限的可用资源。

## 九. 通过报告

58. 一些缔约国提出了民间社会参与工作组工作的问题，而另有一些缔约国则重申反对讨论这一问题及其列入报告。

59. 工作组于 2013 年 8 月 30 日通过了会议报告（CAC/COSP/WG.2/2013/L.1 和 Add.1-3）。