



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
14 October 2008
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额
政府间工作组
2008年9月25日和26日，维也纳

资产追回问题不限成员名额政府间工作组会议报告 (2008年9月25日和26日，维也纳)

一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第 2/3 号决议中决定，资产追回问题不限成员名额政府间工作组应当依照缔约国会议第 1/4 号决议为其确定的任务授权继续开展工作，以协助缔约国会议履行其在返还腐败所得方面的任务授权并就此提出咨询建议，包括酌情审议任何进一步的建议。缔约国会议还决定，工作组应当继续对其第一次会议报告（CAC/COSP/2008/4）所载的结论和建议进行审议，以便确定将这些结论和建议变成具体行动的方式方法。
2. 缔约国会议在其第 2/3 号决议中还决定，工作组应当在缔约国会议第三届会议之前至少举行两次会议，以便在现有资源范围内履行其被赋予的任务。

二. 会议安排

A. 会议开幕

3. 资产追回问题不限成员名额政府间工作组于 2008 年 9 月 25 日和 26 日在维也纳举行了第二次会议。
4. 工作组会议由缔约国会议主席 Eddy Pratomo（印度尼西亚）主持。
5. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）条约事务司司长在致开幕词时回顾了缔约国会议赋予工作组的雄心勃勃的以下任务授权，即支持积累知识、鼓励合作、建立信任和促进交流看法。她强调了已取得的进展，除其他外提及了《联合国反腐败公约》¹缔约国数目不断增加、追回被盗资产

¹ 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。



(StAR) 举措的建立及其不断发展的工作以及 2008 年 7 月在日本北海道洞谷湖举行的八国集团首脑会议对追回资产所作的承诺。不仅通过一些最近的出版物，而且还通过对反映了各国的实施工作和技术援助需要的自我评估清单作出答复，使资产追回方面的知识得到了大大扩展。毒品和犯罪问题办公室已开始与伙伴组织就一项综合知识管理工具开展了合作，该工具将使政策制定人员、学者和从业人员得以查询所有有关信息。该位司长呼吁工作组根据其第一次会议报告所载的建议继续开展工作，微调其行动方向，确定优先事项并制定新的建议，以便使公约第五章成为供资产追回问题从业人员使用的一种实用工具。

B. 通过议程和工作安排

6. 9 月 25 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. 资产追回做法方面的挑战：
 - (a) 预防；
 - (b) 追踪和查明资金并确定其去处；
 - (c) 冻结令和禁止令；
 - (d) 没收制度。
3. 实施工作组的各项建议：
 - (a) 积累知识和进行能力建设的工具；
 - (b) 鼓励现有有关双边和多边举措之间合作的方法；
 - (c) 在请求国和被请求国之间建立信任、促进交流有关加快返还资产的信息和想法以及鼓励开展相互合作的方式方法；
 - (d) 进一步的建议。
4. 协助缔约国会议对资产追回的技术援助需要加以确定、划分优先次序和作出响应。
5. 通过工作组会议报告。

C. 出席情况

7. 下列公约缔约国派代表出席了工作组会议：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、巴西、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、克罗地亚、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、希腊、

危地马拉、印度尼西亚、伊拉克、约旦、肯尼亚、科威特、立陶宛、马来西亚、马里、墨西哥、蒙古、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、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、塞内加尔、斯洛伐克、南非、西班牙、瑞典、突尼斯、土耳其、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭和也门。

8. 下列公约签署国派观察员出席了会议：比利时、文莱达鲁萨兰国、科特迪瓦、捷克共和国、德国、海地、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、以色列、日本、列支敦士登、沙特阿拉伯、新加坡、苏丹、斯威士兰、瑞士、泰国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

9. 欧洲共同体这一为公约签署方的区域经济一体化组织派代表出席了会议。

10. 下列联合国所属研究所、联合国预防犯罪和刑事司法方案网所属研究所以及联合国系统的专门机构派观察员出席了会议：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。

11. 下列政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织、阿拉伯内政部长理事会、欧洲联盟理事会、欧洲司法组织、欧洲警察组织、移民政策发展国际中心、国际移民组织、阿拉伯国家联盟、海外银行监督员小组、经济合作与发展组织（经合组织）、欧洲安全与合作组织、马耳他主权军事教团、瓦塞纳尔常规武器与双重用途物品和技术的出口管制安排。

12. 下列机构也派观察员出席了会议：波斯尼亚和黑塞哥维那高级代表办事处、U4 反腐败中心。

三. 资产追回做法方面的挑战

13. 在假设性资产追回案例（CAC/COSP/WG.2/2008/2，附件）的基础上讨论了资产追回做法方面的挑战。为了便于进行侧重于资产追回各运作方面的互动式对话，四位发言者发起了这一讨论，就与预防非法资产转让、追踪和查明资金并确定其去处、冻结令和禁止令以及没收制度有关的挑战介绍了各自的经验。

14. 追回被盗资产举措联合秘书处副主任强调了在获取准确信息方面的挑战，例如与政治公众人物名单有关的问题，以及由繁琐的程序和语言要求产生的挑战，这些因素给司法协助造成了不必要的障碍。他还介绍了各国在拟定司法协助请求书方面主动与请求国进行合作的正面范例。非基于定罪的没收法律以及司法会计和审计工具是追回资产的基本工具。该位发言者在结束发言时强调，来源国具有所有权意识非常重要，发达国家和发展中国家都需要有政治意愿。

15. 巴西代表强调，为成功地追踪和查明资金并确定其去处，必须促进改变打击犯罪的方式，必须采用新的侦查方法，必须消除犯罪活动的动机。在各个级别开展国际合作十分重要。在执法机关和金融情报机构中开展快速有效的合作对于随后的司法合作非常重要；不过，在这一层次搜集的信息并不自动产生证据。因此，在请求国的国内执法机关、金融情报机构和司法系统之间开展密切合作有助于制定成功实施司法协助请求所需的综合而完整的程序。该位发言者

建议请求国采取主动的解释性做法。司法协助请求书应当始终载有对国内犯罪的解释，以便克服对两国共认犯罪的可能关切。这些请求书还应当使用简明的语文并提供请求国的程序要求细节，以便取得司法证据。应当事先与被请求国司法机关进行联系，以讨论程序要求，这一行动也可以为在未适时收到答复时加快这种程序的解决办法。还建议，应当在下列情况下就法律和程序情形提供广泛的解释：无法在限定的时间内对犯罪人进行刑事起诉、正在考虑第三人的善意辩护，或使用了被请求国法律制度中并未完全确立的概念，这常见于非基于定罪的没收的情况。

16. 南非代表指出，有三种基本没收制度：基于标的的没收和基于价值的没收（两者都是在刑事定罪之后发生的）以及非基于定罪的没收。关于欺诈、盗窃或洗钱的诉讼往往更加成功，特别是在来源国的文件不完备的情形下。该位发言者强调了非基于定罪的没收的立法的效用。与基于标的的制度相比，基于价值的没收制度被认为具有优势，因为后者就未予解释的财富提供了一系列可驳回的推定。此外，关于未予解释的财富的做法在涉及来路不明资金和现金转账的情形下可能很有价值。他指出，有关的推定在毒品相关犯罪方面的法规中的发展优于其在腐败问题方面法规中的发展。该位发言者在结束发言时提及了一些供为今后采取行动而审议的问题：司法协助和非基于定罪的没收应得到加强并适用于更多的犯罪；应当鼓励事先非正式发送司法协助请求书；推定和推定上的法理应得到进一步发展；应当对最终定罪要求采用灵活的做法，将其作为限制资金的一个先决条件，而这种做法应当以合理性而不是固定时限为基础；在上诉之前维持禁止令应当是可能的，应当鼓励不同国家的法律专家之间进行战略性讨论。

17. 巴塞尔治理问题研究所的观察员强调，没收以便追回资产的主要挑战大多是缺乏充分调查罪行和遵守公约第五章各项条款的能力，存在着法律障碍妨碍就案件作出最后裁决，如最后定罪要求，以及国家和国际级别的机构之间缺乏信任。通过下列方式可能会解决上述问题：开展能力建设和培训活动，进行法律评价以确立没收的适当法律依据，必要时起草新的法律，便利司法协助程序，进行知识传播以及使用案件管理系统等实用工具。该发言者虽然承认非基于定罪的没收的效用，但认为采用在刑事案件中依赖司法协助的讲究策略的办案战略可能会更为成功，因为有些法律制度更熟悉刑事没收，不那么熟悉非基于定罪的没收，这种情况可能在司法协助过程中造成挑战。

18. 发言者纷纷赞赏对 CAC/COSP/WG.2/2008/2 号文件附件所载虚构案件的有益介绍和讨论。他们指出返还资产是公约的一项根本原则，但承认在资产追回实践中存在许多挑战。

19. 几名发言者详细介绍了本法域在资产追回领域正在进行或已经完成的案件。这些案件的共同特征是极其复杂和敏感，这些案件也因此成为漫长的过程。有发言者概要介绍了针对菲律宾前总统费迪南德·马科斯的案件，使人们对菲律宾政府遇到的挑战和障碍有了深刻了解。其他发言者提到了一些圆满完成的案件，在这些案件中，可利用的国际法律合作使资产得以返还请求国。但是，有几个正在进行的诉讼尚无结果，发言者指出工作组是讨论有关挑战和寻求解决办法的合适场合。

20. 发言者指出各自国家在为资产追回而开展国际合作时面临的许多挑战和障碍。

21. 几名发言者认为，政治意愿薄弱或政治承诺不足是资产追回取得成功的一个主要障碍。由于资产追回案件往往很敏感，涉及巨额资金，这类障碍及其造成的拖延和成本是令人感到沮丧的主要原因。几名发言者指出，有效解决这些问题需要立即采取协调一致的行动，以便建立或加强合作国家之间的信任。强调需要请求国和被请求国作出承诺，并不应辜负对公约第五章寄予的厚望。

22. 发言者谈及成功追回资产道路上遇到的无数法律障碍，尽管公约得到普遍批准和实施，并且公约已建立了全球框架。法律制度的差异被认为是一个普遍的法律障碍。有些法律制度下根本不存在某些机制，从业者经常遇到与程序和证据要求有关的难题。相关问题包括其他国家在本国法院的法律地位和诉讼程序中对外国判决的考虑等问题。此外，几名发言者谈及非基于定罪的没收问题。据指出可以为没收目的而利用如司法协助等其他手段，以克服某些法域不存在非基于定罪的没收的情况，在可以采用的情况下，这些手段已证明是成功地追回资产的有用办法。

23. 许多发言者谈及证据要求问题。需要确定出示和考虑证据的明确标准，这与请求国必须进行彻底调查同样重要。还谈到举证责任和驳回推定问题。据指出宪法中的保障如无罪推定需要得到尊重，同时不能给诉讼造成不适当的障碍。发言者指出两国共认罪行的要求继续带来问题，尽管有公约第 43 条的规定。在这方面，基于洗钱罪进行调查和起诉被视为应对缺乏这类措施处理基本罪行的情况的有益方式。

24. 发言者报告了在其进行资产追回程序时遇到的几种实际障碍。追查此类案件的财务负担明显是第一个挑战，因为许多发言者指出，向外国法院提起此类案件和雇请合适的专家提供帮助费用高昂，特别是因为这类案件漫长而复杂。有发言者慨叹，有时返还的资产尚不足以用来支付发生的费用，或者尽管投资不小，诉讼却没有结果。

25. 一个相关挑战是为资产追回而开展国际合作需要非常专业的专门知识，这种专门知识极为缺乏、成本高昂，寻求为资产追回提供技术援助的各国和国际机构都曾遇到过这个问题。国家检察人员、侦查人员和金融情报机构缺乏处理资产追回案件的能力，这一点对许多国家有很大影响。

26. 发言者指出信息和通信流动往往受阻。传统的外交渠道并非总是效率最高，非正式和直接的通信应受到鼓励。发言者感到遗憾的是，就资产追回开展合作的请求国和被请求国的侦查和起诉当局之间缺乏信息交流。强调为了追踪资产，需要查阅本国的记录和其他国家的记录。

27. 实践证明，程序时间长是一个障碍。造成拖延的有若干因素，其中包括缺乏政治意愿，以及其他法域正在进行的程序。一名发言者指出，在其法域所涉及的一个案件中，冻结令过期数月之后没收判决才得到承认，结果在此期间有关账户中的资金已经被提走。减少侦查和冻结或扣押资产之间的拖延十分重要。

28. 发言者一致认为，有必要对不成功的资产追回努力进行分析，以便了解哪些环节不起作用，并为将来的实际工作提供解决办法。

29. 世界银行观察员以追回被盗资产举措联合秘书处主任的身份，介绍了这一 2007 年 9 月发起的举措第一年的最新情况。他提及了追回被盗资产举措的四项指导原则：《反腐败公约》为该举措提供了框架；该举措与提出和接到请求的法域合作，换言之，与金融中心和发展中国家合作；资产追回是以需求为驱动、由国家牵头的活动，因此该举措支助各个国家的资产追回工作；该举措在资产追回的技术方面提供协助。介绍了三大工作领域：与伙伴国的从业人员密切合作，形成并传播知识；支助伙伴国建设资产追回的制度能力；筹备援助，在接到国家主管机关的请求时协助各国开展资产追回工作。追回被盗资产举措不参与诉讼、刑事程序或为诉讼代理提供资助，不管理案件，也不参与各国之间的秘密沟通。它的作用是便利并协助资产追回程序。该举措由世界银行、毒品和犯罪问题办公室及一个多捐助方信托基金资助，以拨款的方式支助伙伴国。

30. 欧洲司法组织观察员报告了欧洲司法组织关于没收和资产追回的研究情况。该项研究是根据欧洲联盟 27 个成员国中的 20 个国家就 6 个问题所作的答复进行的，这些问题涉及资产追回方面的主要难题、授权进行双边和多边调查的主要法律规定、司法案件中的主要难题、为通过国际合作便利资产追回应当采取哪些措施、按请求国命令执行没收事项最常见的困难，以及为促成或便利返还或处分在被请求国没收的财产应当采取哪些措施。所列举的一些主要难题涉及要求证明非法来源、银行保密、一罪不二审问题、两国共认罪行、资产分享和司法制度之间的冲突。

31. 欧洲警察组织观察员报告了 2004 年设立的欧洲警察组织犯罪资产局的工作，该局支持成员国在较短时限内追踪资产。该局还担任 Camden 追回资产机构间联系网秘书处，该联系网是司法和执法专家从业人员的一个非正式联系网。该联系网的 41 个成员国和 6 个成员组织各自从执法和司法部门指定了两个理想的联络点，负责就追查、冻结、扣押和没收犯罪资产与其他成员进行联络。这些联络点每年举行一次全体会议。

32. 经合组织观察员介绍了亚洲开发银行/经合组织亚洲和太平洋反腐败举措的工作。该举措的成员承诺采取一些与刑事定罪、国际合作和资产追回有关的行动，该举措通过咨询小组和定期进度报告为上述承诺采取后续行动。该举措还举行研讨会和会议，例如该举措于 2007 年 9 月在印度尼西亚巴厘举行了区域研讨会，研讨会会议录已提供给工作组。进行了定期专题审查，例如对司法协助和资产追回进行了审查，审查结果也已提供给工作组。该发言者还提及了关于经合组织《打击国际商业交易中贿赂外国工职人员公约》²的平级审查机制。

33. 海外银行监督员小组观察员介绍了本小组的工作情况。该小组由全世界一些已承诺遵循巴塞尔银行监督委员会的有效银行监督核心原则和金融行动特别

² 《发展中国的反腐倡廉》（联合国出版物，出售品编号：E.98.III.B.18）。

工作组的各项建议的海外法域组成，并提供这些原则和建议的执行情况正面记录。

四. 工作组各项建议的执行情况

34. 在各代表团的请求下，缔约国会议秘书向工作组提供了为执行工作组各项建议而开展活动的最新情况，这些最新情况载于秘书处编写的背景文件（CAC/COSP/WG.2/2008/2）。

35. 在第 2/1 号决议中，缔约国会议请秘书处探索用何种方式修改自评清单，以便创建一种综合性信息收集工具，将其作为收集公约执行情况信息的有益起点。在工作组会议期间，秘书强调正在开发这样一种综合性信息收集工具，前提是，缔约国会议确定其收集信息的优先重点的权利将不会发生变化。他还告知工作组，此种工具将涵盖《反腐败公约》的所有条文，并且还在开发一种可涵盖《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其各项议定书³的条文的类似工具。这一工具的软件开发工作也在同步进行。最后将依据同样的办法、原则和技术拿出五种单独的工具。秘书感谢为开展此项工作提供的自愿捐助。在谈到最令人关心的“调查表疲劳症”问题以及从各国有关当局收集信息这一问题时，他指出，所设计软件的一个特征就是防止重复努力，如果要输入的信息是另一审查机制已经收集到的有关同一主题的信息，就会向输入人发出提示，不必重新输入有关信息。使用人还可以把填表工作分成若干部分，分给各主管当局填写。为了利用与会代表的集体知识和经验，秘书处打算请会员国参与软件新版的两次测试，以便确定软件是否便于用户使用，软件以及清单内容还可作出哪些改进。2009 年可望与会员国举行协商，估计可以在第三届会议上把最后产品发给缔约国会议。

36. 秘书处还向工作组提供了下述方面的最新情况：根据工作组和缔约国会议的建议，秘书处通过建立一个法律电子图书馆，努力解决资产追回领域信息缺乏的问题并增加各机构和从业人员之间的此种信息交流。一些实体和组织已经参与了此种信息和材料的收集工作，但是从国际反贪局联合会（国际反贪联）汇编法规的经验来看，已经证明这是一项艰巨的工作。毒品和犯罪问题办公室、国际反贪联和东北大学正在开展合作，按公约的相应章节审查和编排法规。与此同时，秘书处也在促进创设一个电子平台，对已经为此目的收集的信息和取得的重大进展进行管理。为了群策群力，充分利用资源，秘书处同一些已经在信息收集和传播方面作了大量工作的关键机构建立了伙伴关系。微软公司已经表示一定会无偿为毒品和犯罪问题办公室提供和调试这一平台所需要的软件。

37. 秘书处还告知工作组，在追回被盗资产举措的框架内，正在最后审定一本关于非基于定罪的没收的指南，能够使用和希望使用这种方法的国家的国家使用。分步指南的编写工作尚未开始，据认为这项工作极其复杂。关于示范法规的问题，秘书处指出，这方面的经验喜忧参半，因为示范法规有时不过是国内法规

³ 联合国，《条约汇编》，第 2225、2237、2241 和 2326 卷，第 35974 号。

的修改本，不能转用于其他制度。不过，有些具体问题适合示范法的编写，如临时禁止令或冻结令，因此可对这些问题加以考虑。

38. 发言者提到工作组第一次会议报告（CAC/COSP/2008/4）中所包括的若干问题。关于积累知识和发展能力所使用的工具，发言者强调需增加获取此种知识的机会。为此目的，必须开展法规条例分析工作，以便于从业人员办理资产追回案。关于请求国和被请求国在程序要求和证据要求方面的标准，也认为有必要取得共识。强调了有必要在证据程序中和为快速追踪信息处理利用现代信息技术。与会者强调有必要精简司法协助程序，包括通过在请求此种援助方面提出共同要求来作此精简。发言者强调了与洗钱罪调查和起诉的联系，指出这些程序也有助于展开反腐程序。关于鼓励在目前各项有关的双边和多边举措之间开展合作问题，在承认这些举措的价值的时候，发言者指出了协调各方面的努力，以便充分利用各种专门知识和资源的重要性。在对援助和专家的需求和供应上，发言者认为务必求得平衡。关于建立信心的方式和方法、促进交流关于迅速返还资产的信息和意见、以及鼓励请求国与被请求国之间的合作，发言者提出了一些问题。就加强信息交流提出的一项建议是，促进请求国与被请求国当局之间建立非正式通信渠道，例如建立联络点网络。发言者认为一种有益的做法是，当局之间在最后转发请求书之前进行非正式沟通，可能的话甚至可以交换请求书草稿。发言者强调将鼓励通过某些举措，如举办培训班和使用其他工具，使司法协助实际可行、有效。谈到具体的预防问题，发言者指出，有必要建立关于豁免权、财产申报要求和招标程序的法律制度。

五. 结论和建议

A. 积累知识

39. 工作组高度优先重视资产追回方面知识的获得、创造和管理。工作组欢迎秘书处所在所设想的知识综合管理中心方面取得的进展。工作组建议，此种工具不仅应当包含法规，还应当包含分析性工作，尤其是对更好地了解复杂的程序问题而言。对特别是被请求国的程序法要求作更多的澄清有助于为追回资产开展合作并加快合作。工作组呼吁缔约国定期为设立和维持所设想的知识管理中心提供如法规和分析性文件等资料。

40. 工作组再次确认关于开发实用的资产追回工具，尤其是实用逐步操作手册。这种手册应当适合资产追回案件中从业人员的需要，并适合用于能力建设措施。

41. 工作组强调了现代信息技术的重要性，并优先重视探索司法协助请求书撰写工具的扩展和类似产品的进一步开发。

B. 建立信心和信任

42. 工作组强调了在建立资产追回联络点网络方面的工作的重要性。虽然缔约国会议及其工作组被视为充当交流知识和经验的平台，但联络点网络可提供进

一步的对话机会，而这些机会被认为十分重要。这种网络从而有助于在请求国和被请求国之间建立信心和信任，信心和信任是成功开展合作的必要先决条件。工作组强调，各国和各国际组织开展充分合作对于建立并维持这种网络十分重要。

43. 工作组建议探索采用服务台办法的可行性。资产追回服务台可在案件的初始阶段以非正式的方式提供咨询建议，并使请求者同能够提供进一步协助的对应方接触。

44. 工作组建议在国家和国际两级加强金融情报机构、反腐败主管机关和负责司法协助事务的国家主管机关之间的合作。应当探索与埃格蒙特集团和国际反贪联等现有网络和机构的进一步合作。

45. 工作组鼓励与私营部门实体建立伙伴关系，以便协助它们遵守其在公约下的义务、促进相互理解并建立信心。

46. 工作组呼吁缔约国会议促进被请求国与请求国之间的对话，以便促进政治意愿并加强对追回资产的承诺。

C. 技术援助

47. 工作组强调了对执行公约第五章方面技术援助，尤其是对法律咨询服务的高度需求。需要采取适合具体情况的办法。

48. 关于立法工具，工作组建议探索如何选择可行之有效的拟订如关于限制、冻结和没收资产的模式和最佳做法的领域。

49. 工作组高度优先重视培训和能力建设。除了如举行研讨会和培训班等活动外，工作组还鼓励探索如电子学习方案等创新工具。

D. 报告和文件

50. 工作组要求在缔约国会议第三届会议上系统地为其目前的各项建议采取后续行动。工作组请秘书处向缔约国会议和工作组报告追回被盗资产举措的活动情况并提供现有正式和非正式国际合作联系网的信息。

六. 通过工作组的报告

51. 工作组在 9 月 26 日通过了其会议报告（CAC/COSP/WG.2/2008/L.1）。