



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: Limited
7 September 2021
Chinese
Original: English

实施情况审议组

第十二届会议续会

2021 年 9 月 6 日至 10 日，维也纳

报告草稿

增编

五. 《联合国反腐败公约》实施情况

A. 交流在实施《公约》方面所获信息、做法和经验

1. 秘书处的一位代表介绍了关于在《公约》第五章（资产的追回）实施情况专题报告（[CAC/COSP/IRG/2021/7](#)）和第五章在区域一级实施情况报告（其中侧重第五十二条第五款和第六款以及第五十三条在各区域的实施情况）（[CAC/COSP/IRG/2021/8](#)）中确定的最常见良好做法和挑战的最新资料。她告知实施情况审议组，两份报告均以 53 份最后定稿的执行摘要为基础，前几份专题报告中确定的挑战和良好做法方面的趋势保持未变。《公约》第五十二、五十七和五十四条仍是提出建议数量最多的条款。有关第五十二条的建议最多，在 53 个缔约国中确定了 51 个国家在实施该条款方面的差距。有关第五十六条和第五十九条的建议较少，表明在缔结双边和多边协定以及自发分享信息方面呈现出积极趋势。仅就第五十一条、第五十二条、第五十四条和第五十五条确定了大量良好做法，特别是在为资产追回制定强有力的法律和体制安排方面，以及在利用《公约》提供的所有备选办法追回资产的能力方面确定了良好做法。

2. 此外，秘书处的这位代表提到《公约》第五十二条第五款和第六款，其实施情况在关于区域一级实施情况的报告中得到了分析，她指出，在这方面确定的建议数量很多，相应的良好做法数量较少。所有区域之间都存在差距，但数据显示，资产披露制度越发达，审议人员提出的进一步完善和改进的建议就越多。虽然审议发现大多数国家对特定公职人员规定了一些财产申报义务，但在涵盖的公职人员类别、申报制度的效力以及资产申报的公开可查阅方面存在差异。就第五十二条第五款确定的少数良好做法涉及对资产申报的核实办法和在不泄露个人数据的情况下公布申报情况。没有发现第五十二条第五款和第六款的实施之间有任何关联，这意味着现行财产申报制度往往没有延及外国银行账户。



3. 关于第五十三条，该代表告知审议组，已向大约一半已完成执行摘要的缔约国发出了 68 项建议，各区域的实施程度差别很大。她着重指出，虽然大多数国家允许外国通过民事诉讼在本国法院要求支付补偿或者损害赔偿，但这方面的经验仍然很少，因此组织了关于第五十三条的专题小组讨论。

4. 最后，她提醒各代表团，今后编写的专题报告和《公约》第五章在区域一级实施情况报告将不再匿名，而且今后将注明在良好做法示例中引用的国家名称。

B. 专题讨论

1. 关于《公约》资产追回条款实施方面差距和挑战的专题小组讨论

5. 秘书处的一位代表在介绍性发言中回顾大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言作出了共同承诺，在适用资产追回措施方面克服挑战并消除障碍，特别是为此明确或简化法律程序，改进司法协助程序从而提高效力和效率，以及改进《公约》规定的资产追回和返还措施的实施情况。他指出，该政治宣言进一步阐述了克服挑战的方法，并着重指出需要在请求国和被请求国之间建立相互信任的伙伴关系，更好地进行沟通，可靠和及时地交流和共享信息，以及利用所有可用的工具，包括无定罪没收或直接追回。

6. 来自瑞士的专题讨论小组主讲人指出，瑞士法律允许相关机构在诉讼的非常早期阶段冻结资产，长期维持冻结令，以及通常在执行外国最终没收令的情况下，在诉讼的任何阶段返还资产。关于面临的挑战，她强调协助请求要求内容完整，包含所有必要信息。其次，她指出请求国应向瑞士相关机构通报国外没收程序的进展情况，这一点对瑞士维持冻结令至关重要。第三，她指出，在资产追回程序中适用不同的法律办法，例如使用行政程序或和解，可能会带来挑战，而这些挑战可以通过经验以及调整和适用现有法律框架来克服。她解释说，相关法域的从业人员之间建立直接的个人联系可使双方以非正式方式处理任何问题或改进请求起草工作。为作说明，她举例介绍了 Montesinos 案，在该案中，瑞士相关机构于 2001 年应秘鲁机构的请求冻结了一个瑞士银行账户。瑞士和秘鲁相关机构一直保持联系，这使瑞士得以维持冻结令长达 17 年。2018 年，秘鲁相关机构与被冻结资产的持有人签署了一份法律协议，就资产返还秘鲁事宜作出了规定。瑞士根据国家法律认为这项协议是一项决定，因此可作为瑞士向秘鲁返还 1,500 万美元的依据。返还资产所依据的司法协助请求是基于一项双边条约和《公约》。

7. 来自秘鲁的专题讨论小组主讲人从秘鲁的角度介绍了 Montesinos 案，表示秘鲁 2000 年寻求瑞士和其他国家提供国际司法合作，以便追回一个秘鲁腐败网络牵涉的资产。秘鲁国会成立了一个调查相关资金来源和目的地的委员会，委员会认定，瑞士账户中的资金源自非法活动和挪用公共资金。该主讲人指出，第一个挑战出现在国内，当时第一批追回的资产没有用于支持该国的反腐败斗争。由于资产在卢森堡和瑞士仍处于扣押状态，秘鲁政府决定利用今后追回的任何资产来加强负责调查、起诉和国家法律辩护的机构。追回的所有资产没有授予参加此类工作的三个机构之一，而是于 2017 年成立了一个由司法部、司法机构和检察院的代表组成的委员会，由外交部出任委员会主席职位，并担任技术秘书处，“开展必要的机构间协调，促进以最有效的方式返还和执行资产”。一个多部门工作组通过谈判达成了一项三方协议，致力于适当和透明地使用相关资产，符合《反腐败公约》的规定和可持续发

展目标的具体目标 16.4、16.5 和 16.6。该协议生效后，瑞士的资金被转入国家被扣押资产方案的账户。

8. 来自尼日利亚的专题讨论小组主讲人概述了尼日利亚资产追回工作取得的成就和遇到的挑战。该主讲人列举了一些著名案例，解释称追回的资产已成为政府收入和收益的一项单独列名的来源。她解释说，尼日利亚既允许定罪没收，也允许无定罪没收，并指出，腐败犯罪通常涉及政治公众人物，在她的国家构成洗钱的主要上游犯罪。但是，确定资产和犯罪活动之间的联系是一个复杂耗时而且具有高度技术性的过程。因此，遇到的主要挑战之一是追踪和追查非法资产的调查能力有限，这些非法资产往往通过不同的账户转移，并利用企业机构藏匿。因此，经济和金融犯罪委员会着力对其官员进行持续培训。此外，尼日利亚多个反腐败机构之间的有效机构间合作被着重指出是另一项国内挑战。关于国际资产追回案件，该主讲人指出，所确定的挑战包括资产所在国和寻求追回资产的国家之间的合作与信息共享有限。该主讲人强调了国家法律中的障碍和关于司法协助的繁复要求经常导致追回过程出现延误。该主讲人在介绍应对这一挑战的实际解决方案时，提到尼日利亚、美国和联合王国之间的一项合作协议，根据该协议，每个国家都从本国法律的角度处理案件，同时承认尼日利亚是追回的任何资产的受害者。最后，虽然仍有许多工作要做，但该主讲人概述了努力明确传达追回资产的预期用途如何能够向合作伙伴发出积极的信息，从而在国家之间和公众之间建立信任。

9. 在随后的讨论中，许多发言者重申本国对《公约》及其实施情况审议机制的承诺，并确认迄今为止在审议机制框架内取得的进展。一位发言者指出，着重介绍国别审议中发现的良好做法十分重要，并在这方面提到本国政府为处理外国贿赂问题作出的努力，以及制定了一项针对贪腐政府的举措。

10. 一些发言者回顾了大会反腐败问题特别会议通过的政治宣言，在该宣言中，会员国重申共同承诺有效实施预防、定罪、侦查、调查、起诉和判决腐败犯罪的措施，改进资产追回和返还工作，特别是在查明实施方面的差距和挑战方面。该宣言是各国和国际反腐败努力的重要参考文件，此外一些发言者述及关于挑战的讨论如何有助于确保更有效和切实地实施《公约》。

11. 一位发言者指出，许多挑战仍有待确定和应对，例如如何消除腐败所得的避风港，如何提高实益所有权透明度，以及如何处理普遍存在的有罪不罚现象。她强调，应对措施可包括改进和增加技术援助以及进一步制定规范和标准。该发言者还强调需要挖掘信息和通信技术的潜力。

12. 另一位发言者认为，需要更多的双边合作工具来促进追回资产，以及加大对国际执法机构的支持力度，特别是在涉及双重国籍人员的调查、起诉和判决工作方面。

13. 关于在国际合作和资产追回方面取得的进展，一位发言者指出，当前 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行期间相关机构工作方式的调整表明，可以通过电子方式提出并有效答复司法协助请求。他还表示，自发传递信息和直接联系是成功合作的关键。同样，另一位发言者着重介绍了本国部门如何能够对一项请求和与其国家机构之一非正式分享的信息作出答复，从而追回和返还了大量非法资产。同样，在结束讨论时，来自瑞士的专题讨论小组主讲人再次呼吁各法域之间建立经常和直接的联系，通过双边方式讨论任何关切，表示这是促进成功追回资产和返还资产的良好做法。