



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
2 July 2019  
Chinese  
Original: English

## 2019年5月29日和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的报告

### 一. 引言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在第 1/4 号、第 2/3 号、第 3/3 号、第 4/4 号、第 5/3 号、第 6/2 号、第 6/3 号和第 7/1 号决议中设立了资产追回问题不限成员名额政府间工作组并继续推进该工作组的工作。

2. 在第 7/1 号决议中，缔约国会议欣见工作组会议的成果，邀请该工作组提出今后的议程项目，并决定该工作组应继续开展工作，除其他外：

(a) 继续努力收集关于依照《公约》确定并赔偿所有不同类型受害人的最佳做法的信息并更好地加以分析，必要时包括向缔约国征集信息，促进专家间的交流并组织专家讨论小组，同时考虑到在工作组以前的会议上由专家讨论小组和在讨论中开展的类似工作；

(b) 就有关第三方的难题及其对第五章下资产追回的影响进行分析；

(c) 继续收集最佳做法数据，以期依照《公约》第五十六条及时分享信息使缔约国能够采取适当措施而制定不具约束力的准则；

(d) 分析如何改进各种资产追回从业人员网络之间的沟通与协调，以期如上文(c)分段所述为主动及时分享信息制定准则。

### 二. 会议安排

#### A. 会议开幕

3. 资产追回问题工作组于 2019 年 5 月 29 日和 30 日在维也纳举行了第十三次会议。这次会议包括 5 月 29 日与实施情况审议组联合举行的两场会议。

4. 工作组第十三次会议由 María Consuelo Porras Argueta（危地马拉）主持。

5. 欧洲联盟代表以欧洲联盟及其成员国的名义发言，他在发言中除其他外指出，追回被盗资产至关重要，查明、追查、冻结、没收和追回资产是对付腐败和防止腐



败所得被重新投资于合法经济并用于进一步腐败行为的有效方法。关于《公约》第五章，他还指出，资产追回可在增加发展中国家的国内资源方面发挥重要作用。该代表概述了欧洲联盟在没收资产、相互承认冻结和没收令、设立国家追回资产办公室、加强执法机关与金融情报机构之间以及金融情报机构之间的合作、加快对严重犯罪和有组织犯罪的金融调查以及打击洗钱等领域所作的努力。该代表强调了广泛交流资产追回方面的最佳做法和国际合作的重要性，并强调欧洲联盟支持《2030年可持续发展议程》，特别是可持续发展目标 16。此外，该代表指出，返还的资产必须根据透明度和问责制原则并酌情以有利于这些资产促进可持续发展的方式使用和管理。

## B. 通过议程和工作安排

6. 2019年5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. 资产追回任务授权执行进展概览。
3. 推进包括挑战和良好做法在内的资产追回所涉实际问题讨论论坛。
4. 专题讨论：
  - (a) 依照《公约》确定并赔偿所有不同类型受害人的最佳做法；
  - (b) 有关第三方的难题及其对第五章下资产追回的影响。
5. 能力建设和技术援助问题讨论论坛。
6. 通过报告。

## C. 出席情况

7. 下列《公约》缔约国派代表出席了工作组会议：阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、比利时、贝宁、不丹、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、布基纳法索、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、危地马拉、洪都拉斯、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、爱尔兰、以色列、意大利、日本、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比亚、马达加斯加、马来西亚、马耳他、墨西哥、摩洛哥、缅甸、荷兰、尼日利亚、阿曼、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、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、南苏丹、西班牙、巴勒斯坦国、瑞士、泰国、东帝汶、多哥、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、

坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、也门、赞比亚和津巴布韦。

8. 区域经济一体化组织欧洲联盟作为《公约》缔约方派代表出席了会议。
9. 下列联合国方案和基金、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专门机构派观察员出席了会议：巴塞尔治理研究所和世界银行。
10. 下列政府间组织派观察员出席了会议：亚非法律协商组织、海湾阿拉伯国家合作委员会、欧洲联盟执法合作署（欧警署）、国际反腐败学院、阿拉伯国家联盟及欧洲安全与合作组织。
11. 在总部设有常驻观察员办公室的实体马耳他主权教团派员出席了会议。

### 三. 能力建设和技术援助问题讨论论坛

12. 在 2019 年 5 月 29 日与实施情况审议组联合举行的各次会议上，资产追回问题工作组审议了题为“能力建设和技术援助问题讨论论坛”的议程项目 5，以及实施情况审议组议程（[CAC/COSP/IRG/2019/1](#)）上题为“技术援助”的项目 4。这些联席会议是根据缔约国会议第 6/1 号决议举行的，该决议请秘书处制订实施情况审议组及缔约国会议设立的其他附属机构的临时议程时，避免重复讨论，同时尊重其任务授权。举行联席会议还遵循了商定的 2017-2019 年工作计划。<sup>1</sup>

13. 为便利工作组的讨论，组织了一次专题小组讨论，讨论与管理被冻结、扣押和没收的资产有关的所需要和所提供的技术援助问题。

14. 秘书处代表概述了如何根据缔约国会议第 7/1 号和第 7/3 号决议拟订关于管理被冻结、扣押和没收资产的不具约束力的准则草案。该代表回顾说，在 2018 年 6 月 6 日和 7 日在维也纳举行的工作组第十二次会议及 2018 年 11 月 11 日至 14 日在维也纳举行的实施情况审议组第九届会议第二次续会上提出了不具约束力的准则草案的早期版本。

15. 该代表告知工作组，[CAC/COSP/WG.2/2019/3](#) 号文件所载不具约束力的准则反映了从缔约国收到的意见，包括答复 2019 年 1 月 28 日的普通照会时提出的意见。此外，该代表还介绍了所作修改的具体例子，例如删除每项具体准则下的说明，以使这些说明更便于使用，并改进其实际适用。

16. 来自捷克的专题讨论嘉宾介绍了捷克对所扣押资产的管理情况，包括相关的事态发展和挑战。他指出，由于所扣押资产的数量急剧增加，资产管理政策一直在演变。为此目的，捷克在内务部设立了一个扣押资产中心，其目标有两个，即保全资产价值和降低资产维护成本。他还提到资产管理过程中遇到的挑战，例如警方调查人员和资产管理部門之间在扣押前的规划方面缺乏协调，在管理所扣押资产方面缺乏专门人员，各主管机关之间的协调造成困难以及公众在这方面的认识和信心不足。此外，该讨论嘉宾还强调了国际合作的重要性，并提供资料介绍了犯罪资产管理和执法监管人员协会的成员、目标和活动。

<sup>1</sup> 关于两个工作组的联席会议期间举行的专题小组讨论和随后各项讨论的信息，见实施情况审议组第十届会议报告（[CAC/COSP/IRG/2019/9](#)），这些讨论均述及所需要和所提供的与《公约》第五章有关的技术援助。

17. 来自巴勒斯坦国的专题讨论嘉宾回顾了该国独特的法律传统和制度，并提到其在通过和修订国家反腐败立法方面作出努力，以便适当反映根据《公约》进行的第一周期审议所产生的建议。在提到从外国法域追回资产的成功案例时，他强调了该国所面临的挑战，例如缺乏针对腐败案件的国家扣押和没收措施以及在与其他国家谈判司法协助协定方面的困难。该讨论嘉宾指出，在迄今为止的任何资产追回案件中，都尚未使用《公约》作为依据。他表示，巴勒斯坦国愿意学习其他国家在加强该领域的体制安排方面的良好做法。该讨论嘉宾提到，巴勒斯坦国曾请求就所扣押和没收资产的管理以及《公约》在资产追回中的使用进行培训。他解释说，培训活动是在多哈法治和反腐败中心举办的，由毒品和犯罪问题办公室与比利时扣押和没收问题中央办公室联合举办。他指出，根据这一培训，巴勒斯坦国正在考虑设立一个专门的资产管理办公室。

18. 来自意大利的专题讨论嘉宾概述了意大利国家扣押和没收有组织犯罪资产管理和处置局所执行的任务。他着重指出，在最后没收之后，会将国内和（或）跨国组织犯罪集团盗窃的资产返还给当地社区，将其分配由社会重新利用或用于国家的体制目的，例如重新分配给执法组织。例如，没收的资产被捐赠给志愿组织，用于建立青年中心或向贩运人口活动受害人提供援助。他强调，社会重新利用具有很高的象征价值，可以证明犯罪组织并非不可战胜。关于没收公司财产的问题，该讨论嘉宾指出，正在对每一家公司进行评估，以确定其是否可以继续合法经营，还是必须解散。他指出，重要的是要避免解散经营模式仍然可行的合法公司，以便保全就业和工作机会。

19. 毒品和犯罪问题办公室的一位专题讨论嘉宾介绍了关于扣押和没收加密货币的信息。他解释了加密货币的独特性质，并强调实施包括腐败在内的各种类型犯罪时广泛使用了加密货币。他还强调了执法机关在扣押和没收加密货币时遇到的挑战，因为这些货币的交易是分散的。此外，他注意到加密货币管理方面的挑战，以及由于其价值的不断波动而在是保留还是出售它们方面的两难处境。他介绍了毒品和犯罪问题办公室在应对加密货币带来的挑战方面向各国提供的技术援助，特别是培训课程，其中包括实用练习、准则、软件和电子学习模块，并鼓励缔约国利用培训课程。

20. 在随后的讨论中，一位发言者承认双边和多边协定在促进司法协助方面的重要性，并就本国在该领域的良好做法交流了信息。他强调，本国在管理所扣押和没收的资产方面面临实际挑战，特别是在维护所扣押资产直至其最后被没收方面。

21. 此外，一位发言者就没收前出售资产的适用条件提出了问题，另一位发言者要求提供更多关于扣押比特币的信息。

22. 一位发言者指出，她的国家认为非法资金流动是一项全球挑战，要求在分担责任和分享利益的意义上加强合作。她列举不同例子，说明她的国家如何通过促进地方、区域和全球各级执法机关之间的协作，以及加强若干区域性资产追回问题机构间网络的业务和技术能力，支持追回被盗资产。该发言者重申毒品和犯罪问题办公室的追回被盗资产举措为资产追回工作提供的支持意义重大，并强调必须让民间社会组织参与归还被盗资产的进程。

23. 一位发言者介绍了他的国家正在支持的各项技术援助举措。他指出，此类援助侧重于支持国际反腐败网络，如《公约》实施情况审议机制及其他审议机制。他强

调他的国家会持续提供自愿捐款以支持这些网络，并鼓励其他国家继续提供财政支持。该发言者进一步强调，他的国家支持追回被盗资产举措和国际刑事警察组织（国际刑警组织）的资产追回全球联络点网络。他提到向毒品和犯罪问题办公室区域反腐败顾问提供的支持，并鼓励其他捐助方也支持他们的重要工作。他强调，他的国家提供的技术援助改善了与外国对应方的合作，使其能够更好地在国内执行《公约》，并防止盗窃资产。该发言者还强调工作组作为分享经验的论坛、实施情况审议机制作为查明技术援助需求的工具，都至关重要，并鼓励各国公开其审议报告，这将使感兴趣的捐助方能够更好地分析技术援助需求。

24. 针对提出的询问和评论，一位讨论嘉宾解释说，在其本国，在某些情况下可以适用没收前出售，但须满足某些条件。这类案件主要涉及以下几种类别的动产：(a) 易腐；(b) 可能很快失去价值；(c) 难以维持或需要特殊的维护专门知识；(d) 相对于其价值而言维护成本过高；或(e) 易于更换。他还强调，其他类型的资产可以在所有者同意的情况下出售。该讨论嘉宾还介绍了本国在处置所没收资产方面的做法，例如赔偿受害人或将所没收资产分配用于国家预算。

25. 针对就管辖权事项提出的问题，另一位讨论嘉宾解释了执法部门在扣押和没收比特币方面可以采取的步骤和措施，例如查找比特币的密钥（密码）。他还注意到网关在识别比特币所有者方面发挥的作用。在这方面，他强调必须确保此类网关有中央银行或证券委员会的执照或注册，并确保比特币业务有执照和受监管。

26. 秘书处的一位代表还提请会议注意毒品和犯罪问题办公室题为“2017 年有效管理和处置所扣押和没收的资产”的研究报告。

#### 四. 资产追回任务授权执行进展概览

27. 秘书处的一位代表概要介绍了执行资产追回任务授权的进展情况。有与会者指出，工作组按照其任务授权，侧重于三个主要目标：(a) 积累知识；(b) 在请求国和被请求国之间建立信心和信任；以及(c) 技术援助、培训和能力建设。

28. 关于积累知识，毒品和犯罪问题办公室继续开发其“反腐败知识工具与资源库”门户网站。特别是，与会者表示，毒品和犯罪问题办公室正在重新设计和构思法律图书馆的内容及检索功能。此外，作为二十国集团（20 国集团）反腐败工作组和资产追回问题全球论坛的一部分，追回被盗资产举措一直在协助各国主管机关编制具体国家实际受益权指南。毒品和犯罪问题办公室还报告了其在收集以下信息方面开展的工作：管理和处置追回和返还的被盗资产以支持可持续发展方面的良好做法，以及加强腐败相关国际合作和资产追回工作的措施和救济方面的经验和最佳做法，包括在涉及大量资产的情况下。秘书处代表特别指出，2019 年 5 月 7 日至 9 日，毒品和犯罪问题办公室在埃塞俄比亚和瑞士政府的支持下，在亚的斯亚贝巴举行了返还被盗资产问题国际专家会议。会议汇集了来自世界各地的专家，讨论资产返还方面的挑战和良好做法。专家们商定了一项案文草案，其中载有一些不具约束力的一般性建议，供缔约国在处理资产返还和处置案件时考虑。据解释，已向专家们分发表有建议的草案，供进一步评论，最后版本将在毒品和犯罪问题办公室网站上发布。

29. 关于在请求国与被请求国之间建立信心和信任，与会者强调指出毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措继续积极支持参与资产追回的区域和国际网络。据报告，毒品和犯罪问题办公室已开始将《公约》规定的国家主管当局在线名录的数据

迁移至知识管理门户网站——又称“打击犯罪信息与法律网络共享平台”（夏洛克数据库）——中的国家主管当局名录。毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措继续在多个国际论坛上开展宣传活动，推动制定多种办法和措施，以形成有助于追回和返还被盗资产的国际政策和法律框架。这些论坛包括亚洲太平洋经济合作组织反腐败和透明度问题工作组、国际刑警组织、欧洲联盟和欧洲司法组织、七国集团和 20 国集团工作组以及世界经济论坛，特别是其合伙反腐败倡议。关于技术援助、培训和能力建设，据报告，毒品和犯罪问题办公室继续定期回应各缔约国的技术援助请求，以加强它们实施《公约》第五章的能力。

30. 一位发言者介绍了本国的体制改革，包括 2018 年设立的资产追回和管理机构及其活动。

31. 多个发言者表示他们的国家高度重视总体的资产追回和反腐败工作，并通报了它们在该领域采取的立法和体制措施的进展情况。

32. 若干发言者强调，请求国和被请求国之间的合作至关重要，一些发言者还指出，被请求国和请求国都对通过其司法程序处置资产负有责任。其他发言者强调，处置资产是一项主权权利，应由请求国负责。

33. 多个发言者强调，尊重主权是被请求国和请求国都应遵循的一项基本原则。在这方面，一位发言者指出，在国家一级使用司法程序时，相关行动方有义务确保适当处置利用这些程序追回的资产。

34. 一些发言者指出，预防工作应当是资产追回战略的基本组成部分，缔约国需同等程度地注重履行相关承诺。

35. 此外，发言者请秘书处继续收集关于资产追回的例子、评论和统计数据，包括收集这方面的良好做法和有关资产返还的信息。一位发言者请求继续收集关于为确保护资产返还的透明度和问责制所作努力的信息。

36. 发言者强调，应尊重《公约》所载的透明度和问责制原则。一位发言者指出，应根据《公约》第五章在资产追回背景下适用《公约》第二章所载透明度和问责制原则，并建议针对第二章和第五章之间的联系开展更多研究；另一位发言者则指出，将关于预防措施的第二章所载各项原则自动适用于关于资产追回的第五章时应谨慎行事。

37. 一位发言者表示，鉴于司法协助方面的明显差距和重大困难、不同国家在程序和法律规范及调查方面的差异以及其他一些挑战，有必要处理法律上的现有歧义条款和不一致之处，并制定一项多边法律文书，明确规定被冻结、扣押和没收的资产的处置措施。在这方面，他还提到在 2019 年 5 月于纽约举行的高级别会议框架内开展的讨论，在此期间，一些国家曾提议在联合国主持下制定这样一项文书。若干发言者指出，拟订新的资产追回条约或议定书将构成严重风险，并破坏各国在履行《公约》和其他条约规定的义务方面取得的进展。例如，在等待最终敲定新的国际承诺这段时间，各国可能会暂停正在进行的执法工作。还有人指出，新的条约或议定书可能会违反现有的承诺和国内法，危及执法人员费力建立的现有伙伴关系。此外，有人指出，新条约可能会破坏《公约》的包容性，因为为吸引普遍加入，《公约》条款是经过认真协商的，新条约会打破这一普遍性，使国际合作变得更加困难。

38. 一些发言者指出，秘书处根据多项已完结审议的成果编写的关于资产追回的报

告表明，很少有国家有返还大量资产的实际经验，多数国家迄今为止尚未进行任何返还。这些发言者还建议工作组和秘书处尝试查明《公约》第五章规定的资产返还为何没有落到实处，并确定被盗、被没收和被返还资产的数额存在差异的原因。

39. 此外，多个发言者指出，鉴于实施情况审议机制正在进行中的第二个周期涉及对第五章的审查，对《公约》所载资产追回的有效性进行笼统的评估还为时过早。有人指出，国别审议报告中的资料将为关于《公约》资产追回条款执行进展的讨论提供更多信息。在这方面，一些发言者鼓励缔约国公布其国别审议报告全文，以分享经验教训，更好地确定技术援助需求。

40. 一些发言者对请求国面临的挑战表示关切，包括与双边合作、翻译以及诉讼费用和持续时间有关的挑战。这些发言者强调了技术援助的重要性。他们请秘书处制定相关的标准化准则。发言者还强调，应更多地关注符合《公约》第五章规定的返还资产的义务。

41. 若干发言者对毒品和犯罪问题办公室及埃塞俄比亚和瑞士政府于 2019 年 5 月 7 日至 9 日在亚的斯亚贝巴举办返还被盗资产问题国际专家会议表示赞赏。在这方面，埃塞俄比亚和瑞士的代表向工作组通报了此次会议的情况，会议汇集了来自 30 多个法域的专家，讨论如何利用从以前的资产返还工作中吸取的经验教训。会议旨在制定资产返还方面的良好做法，同时考虑到《公约》、可持续发展目标以及其他进程和举措，如资产追回问题全球论坛制定的资产追回原则。为此，专家会议分析了成功返还资产的案例，以确定资产返还方面的趋势和发展、相关国际合作遇到的共同障碍以及克服这些障碍的创新方法，包括依照《公约》确保返还资产的可用备选办法。专家会议的报告将作为会议室文件提交缔约国会议。

42. 关于国际专家会议的成果，发言者指出，相关讨论都非常有趣和详尽，特别是，强调了透明度和问责制原则。一位发言者指出，提出的关切之一是利益共有共享，以及请求国和被请求国都有责任确保返还的资产不会被再次投资于犯罪链。此外，一些发言者指出，在亚的斯亚贝巴举行的专家会议为资产追回专家和从业人员讨论和寻找可行的资产返还途径提供了一个非正式平台，也汇集了不同的专门知识。会议证实，既有持续的兴趣，也有必要讨论和进一步研究资产返还的各个方面，并收集有关国家做法的数据。此外，该发言者指出，与会者讨论了与第五十三条、第五十七条第三款和第五十七条第五款有关的挑战和具体事例。

43. 一些发言者赞扬为通过专家组会议加强对话而采取的举措，同时对这些会议涉及《公约》的具体专题表示关切。发言者强调，有必要确保均衡地涵盖《公约》的所有不同条款，特别是第五十三条至第五十七条。他们请秘书处努力创建新的论坛，讨论专家组会议未涉及的专题，以便在缔约国会议第八届会议和关于反腐败问题的大会特别会议之前进行知情讨论。发言者重申了透明度和问责制的重要性，它们是请求国的责任和特权，不应被用来对于向请求国返还资产施加条件。这些发言者表示，根据《公约》第五十七条第五款进行逐案安排仍应是最后手段，同一条中的其他各款应侧重于就返还资产达成协定。

44. 若干发言者指出，他们不同意第五十七条第五款是最后手段这一概念，并强调《公约》各条款之间没有等级之分。

45. 一位发言者指出，他对第五十七条第五款的解释是，该款仅适用于对被没收财产的最终处置，而非此类财产的返还。一些发言者提到了解释《公约》方面的差异，

强调这一问题应由工作组讨论，并提交缔约国会议注意和采取适当行动。另一位发言者表示，工作组并非讨论如何解释《公约》的适当论坛。

46. 若干发言者针对关于管理被冻结、扣押和没收资产的不具约束力的准则修订草案提出了具体意见和修改建议。会议秘书告知工作组，这些评论意见将体现在不具约束力的准则修订草案中，并连同缔约国可能希望提交的任何其他评论，一起提交实施情况审议组第十届会议第一次续会，并于随后提交缔约国会议。

## 五. 推进包括挑战和良好做法在内的资产追回所涉实际问题讨论论坛

47. 秘书处的一位代表介绍了根据工作组第十二次会议提出的一项建议编写的关于相互承认非定罪基础上的冻结令和没收判决的会议室文件（CAC/COSP/WG.2/2019/CRP.1）。该文件探讨了这个问题的各个方面，重点关注非定罪基础上的没收的概念，从实施情况审议机制获得的相关信息以及主要挑战和可提供可行解决办法的良好做法。有人指出，执行外国非定罪基础上的没收及冻结令或扣押令的主要实际障碍涉及以下几点：被请求国的国内法律制度中缺乏类似机制，以及提出请求和被请求的法域不论是在确定（民事或刑事）法院还是在非定罪基础上的没收机制的程序和实质性要素方面，都存在重大差异。然而，由于对秘书处分发的信息请求作出全面答复的缔约国数量有限，还需获得更多信息，才能够对该问题进行更全面的分析。

48. 秘书处的一位代表介绍了关于依据《公约》第五十六条及时分享信息以及改进各种资产追回从业人员网络之间沟通与协调的不具约束力的准则修订草案（CAC/COSP/WG.2/2019/4）。编写了文件初稿和背景文件（CAC/COSP/WG.2/2018/5），并已提交工作组第十二次会议审议。经过讨论，并应工作组的要求，秘书处与缔约国分享了草案，以期通过2018年12月和2019年1月印发的两份普通照会，征求进一步的意见。该代表解释说，根据从缔约国答复中收到的一般性意见和具体建议，对草案进行了多处修改，目的是进一步澄清各项准则，强调准则的非约束性和灵活性，以顾及各缔约国实施第五十六条时采用的不同做法，并确保使用具体术语方面的一致性。最后，他强调，评论意见总体上确认了这类准则的必要性，也证实支持资产追回从业人员网络的工作并为之投入必要资源至关重要。

49. 比利时的一位代表介绍了一项题为“CRIMORG”的案例研究，其中述及首席执行官实施欺诈的问题。她举例说明了为查明犯罪人及其犯罪网络而采取的不同步骤。此外，她还解释了在那起案件中洗钱是如何进行的。该讨论嘉宾强调了国际合作在本案中的重要性，并解释了相关合作是如何分五个阶段进行的：

- (a) 第一阶段强调国家一级的合作，特别是金融情报机构与司法当局之间的合作；
- (b) 第二阶段包括在国际一级自发分享信息；
- (c) 第三阶段包括建立一个联合侦查组，促进各国家主管机关之间以及国家主管机关与欧洲反欺诈办公室之间的合作；
- (d) 第四阶段将欧警署纳入联合侦查组；
- (e) 第五阶段包括与海外主管机关合作，以识别实施欺诈的欧洲进口商。

50. 该讨论嘉宾强调了在这起案件中，是如何通过合作，加强与其他国家主管机关

的协作并建立以相互信任和理解为基础的联系网络的，并强调该网络对未来可能开展的任何合作都有裨益。

51. 马来西亚的一位代表介绍了一项案例研究，其中涉及前政府高级官员滥用一马发展有限公司国家投资基金的情况。他指出，该基金的资产在若干年间被转移至外国，并通过实施复杂的计划，分若干阶段、跨多个法域进行清洗。他详细解释了在国内和国际上开展的调查活动，以及调查面临的种种挑战，例如企图严重干扰证人和阻碍调查的行为。关于国际合作，发言者概述了在调查和起诉阶段以及返还资产期间与外国法域达成的大量独特而广泛的承诺和安排。他强调，正是这些承诺和安排，才使得有可能克服在涉及多个嫌疑人和法域的案件中开展合作时通常会遇到的诸多障碍。最后，发言者介绍了一马发展有限公司案中遇到的一些挑战的解决方案，包括实际受益权需做到透明、保护举报人的法律以及追踪和瞄准被盗资产的重要意义。

52. 在随后的讨论中，多个发言者强调了各国为便利追回被盗资产所作的努力，途径包括建立专门的执法机构，通过立法以允许非定罪基础上的没收以及加强机构间合作，特别是执法机构和金融情报机构之间的合作。在这方面，一位发言者鼓励专家认真审查金融情报机构是否拥有行政冻结权，并强调必须利用任何此类冻结权，确保在请求主管机关签发长期冻结令期间保全有关资金。

53. 在国际一级，若干发言者指出，他们各国都编制并提供了一些资产追回方面的指南或工具包，旨在帮助其他国家的对应方了解有关资产追回的法律制度及其规定。此外，几位发言者表示，他们各国也都缔结了促进国际合作（包括资产追回方面的合作）的双边或多边条约，或是与国际对应方签署了谅解备忘录。

54. 由于这些努力，许多发言者得以与工作组分享追回资产方面的成功案例。在分享这些案例和良好做法时，发言者重申了充分利用《公约》规定的所有模式的重要性，并强调请求国和被请求国之间尽早直接接触至关重要，包括在提交任何正式的司法协助请求书之前。

## 六. 专题讨论

**依照《公约》确定并赔偿所有不同类型受害人的最佳做法；以及有关第三方的难题及其对第五章下资产追回的影响**

55. 秘书处代表介绍了一份关于依照《公约》确定并赔偿所有不同类型受害人的最佳做法以及有关第三方的难题及其对第五章下资产追回的影响的说明（[CAC/COSP/WG.2/2019/5](#)）。该说明包含了下列内容：

(a) 关于各国做法的信息，依据是从对秘书处分发的两份普通照会所作答复中收到的资料；

(b) 实施情况审议机制第一周期内收集的信息；

(c) 与毒品和犯罪问题办公室题为“《联合国反腐败公约》实施状况：刑事定罪、执法和国际合作”的报告有关的信息；

(d) 各种相关工具和出版物，特别是毒品和犯罪问题办公室与追回被盗资产举措开发和编制的工具和出版物的各项结论。

根据所分析的资料，这份说明还提出了一些重要的、与那些问题相关的实际考虑因

素，请工作组注意。

56. 为便利议程项目下的讨论，还针对依照《公约》确定并赔偿所有不同类型受害人的最佳做法以及有关第三方的难题及其对第五章下资产追回的影响，举办了专题小组讨论。

57. 来自法国的讨论嘉宾解释说，除国家以外，法国法律允许自然人和法人在法国法院提出索赔，他们可以以民事当事人身份参加刑事诉讼，也可以提起单独的民事诉讼。她进一步解释说，《刑事诉讼法》通过确保所有受害人在刑事诉讼过程中完全知情，加强了有关在刑事诉讼过程中对受害人进行赔偿的规定。法国《刑事诉讼法》第 53-1 条要求司法警察告知受害人其有权获得对其所遭受损害的赔偿，并可获得受害人支助协会的援助，根据该法典第 41 条，检察官可要求该协会向罪行受害人提供援助。这些规定同样适用于国家。该讨论嘉宾进一步解释说，若干国家已向法国法院提起民事诉讼，诉讼程序正在进行当中。这些诉讼涉及通过清洗所贪污公共资金获取财产的行为、严重违反信托的行为及隐匿行为。最后，该讨论嘉宾指出，总部设在法国的有执照的反腐败非政府组织也有权向法国法院提起民事诉讼。

58. 来自尼日利亚的讨论嘉宾强调了对腐败行为直接受害人和对社会进行赔偿的重要性。他解释说，虽然尼日利亚并未界定犯罪受害人或腐败行为受害人，但各项法律均确定了受害人，指那些因一项罪行（包括腐败行为）而遭受伤害、损害或危害的人。该讨论嘉宾表示，可以在提起刑事诉讼的同时提出索赔。不过，法院在民事诉讼中判定损害赔偿时，可能会考虑到在刑事诉讼中支付或追回的赔偿。该讨论嘉宾指出，尼日利亚立法承认非定罪基础上的资产没收，《宪法》也谈及这一问题。因此，可以在联邦和州两级针对犯罪所得提起对物诉讼，并可将追回的资产用于赔偿腐败行为受害人。他进一步指出，对受害人的赔偿也包括行政救济。该讨论嘉宾解释说，尼日利亚法律承认对罪行相关资产享有权益的真实第三方的权利，并强调恶意的第三方索赔可能会影响赔偿的支付。他提到一起案件，其中，由于一名法律从业人员主张将所没收收益的 40% 作为诉讼费，从外国向尼日利亚返还资产的进程出现了延误。最后，该讨论嘉宾鼓励以自由、广泛和灵活的方式解释确定受害人的工作及各种赔偿形式。

59. 来自哈萨克斯坦的讨论嘉宾介绍了哈萨克斯坦作为跨国腐败案件受害方的经验。他指出，在过去 10 年里，有 100 亿美元被转出哈萨克斯坦，涉案罪犯中，有 1,500 名已逃至国外，散布在 200 多个国家。该讨论嘉宾介绍了一个涉及滥用职权的案例（在该案中，阿拉木图的一位前市长挪用了公共资产），并解释了清洗非法所得所用的各种办法。随后，阿拉木图市聘请了一家瑞士律师事务所，并在向瑞士法院提起的刑事诉讼中成为民事当事人。此外，阿拉木图市还与一家银行一起，在伦敦和纽约的法院对这位前市长提起了民事诉讼。该讨论嘉宾强调了国家在民事诉讼方面可能会面临的一些挑战，包括选择适当的律师事务所及相关费用。该讨论嘉宾简要介绍了被盗资产追回项目，其中包括制定明确、简短的准则以及统一的司法协助和金融情报机构请求书模板。他进一步指出，在毒品和犯罪问题办公室及追回被盗资产举措的支持下，对 200 名调查员和 10 名国家培训师进行了培训。他还强调了这方面的支持对哈萨克斯坦政府的重要意义，支持的方式包括：促进与不同外国法域的接触；帮助哈萨克斯坦努力加入资产追回问题机构间网络，包括卡姆登资产追回机构间网络、亚洲和太平洋资产追回问题机构间网络及西亚和中亚资产追回问题机构间网络；以及进一步编制资产追回准则和模板。

60. 来自泽西岛的讨论嘉宾介绍了其关于资产返还的立法框架，特别是与有关第三

方的难题及其对资产追回的影响相关的立法框架。以多拉威尔公司/阿巴查资金为例，他向工作组通报了泽西岛是如何通过一项协定向尼日利亚返还 1.63 亿美元的，并强调了追回第一次返还后剩余的约 3.25 亿至 3.3 亿美元的余额时遇到的难题。提起诉讼要求没收美国境内的多拉威尔公司资产的依据是这些资产是通过美国金融系统清洗的，2013 年 11 月，还在美国获得了对物缺席判决。2014 年 2 月在泽西岛获得了财产限制令。带来了四组与第三方有关的难题：

- (a) 多拉威尔公司和阿巴查家族对财产限制令提出质疑；
- (b) 声称代表尼日利亚的律师要求支付超过 2 亿美元的胜诉酬金；
- (c) 一家大型国际银行主张其对这些资产拥有留置权；
- (d) 尼日利亚主张推定信托。

61. 来自泽西岛的讨论嘉宾表示，虽然最后所有主张均被驳回，但已导致返还进程出现重大延误。他解释说，美国的判决已在泽西岛的法院完成登记，目前正在谈判，以便尼日利亚、美国和泽西岛达成关于返还资产的三方协定。该讨论嘉宾分享了从这起案件中吸取的经验教训，强调非定罪基础上的没收对资产追回至关重要。他进一步强调，提出请求和被请求的法域之间需建立信任和信心并开展团队合作，以确保可以限制、没收和返还资产。

62. 来自美国的讨论嘉宾介绍了美国关于民事和刑事没收的立法，特别强调了两种程序中与有关第三方的难题相关的框架。在民事诉讼中，如果一方当事人具有法律地位，则根据《美国联邦法典》第 18 篇第 983 条(d)款，它必须证明该财产不可没收，或该当事方是无辜所有者。在刑事没收中，被告可在审理过程中对没收提出异议，而第三方须根据《联邦刑事诉讼规则》第 32.2 条(c)款在辅助诉讼程序中提出其权利主张，并根据《美国联邦法典》第 21 篇第 853 条(n)款确立对财产的优先或善意购买人权利。该讨论嘉宾指出了获取证据方面的延误、无法控制的诉讼进度及高昂的费用以何种方式构成了影响资产追回的常见诉讼问题。她还分享了为所提主张进行的辩护（其中一些可能是琐碎无聊的）以及沟通方面的难题是如何使资产追回诉讼进一步复杂化的。为了克服这些难题，她强调在整个资产追回过程中开展有效的政府间协调与合作意义重大，强调考虑到第三方干预的任何潜在意外后果并就其与提起诉讼的缔约国进行协商至关重要，还建议考虑替代性的第三方追回机制。

63. 由于时间限制，主席请在工作组的下次会议上继续讨论该专题。因此，主席请秘书处将该专题列入工作组第十四次会议的议程。

## 七. 通过报告

64. 2019 年 5 月 30 日，工作组通过了经口头修正的第十三次会议报告（CAC/COSP/WG.2/2019/L.1, CAC/COSP/WG.2/2019/L.1/Add.1 和 CAC/COSP/WG.2/2019/L.1/Add.2）。报告中关于议程项目 3 和项目 4 的部分是在会议结束后经由默认程序通过的。