



Distr.: General
30 July 2004

Chinese
Original: English

第五十九届会议

临时议程*项目89(c)和98

全球化和相互依存：防止和打击腐败行径及转移非法
来源资产的活动并将这些资产返还来源国
预防犯罪和刑事司法

防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动并将这些资
产返还来源国

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会 2003 年 12 月 23 日第 58/205 号决议编制的，其中载有从克罗地亚、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、斯洛伐克、斯洛文尼亚和土耳其的收到的答复摘要。报告还提供了根据新通过的《联合国反腐败公约》追回资产的法律框架摘要，着重强调最近在这一领域采取的国际举措，并包括《公约》和最近的举措如何解决资产追回问题的简要分析，然后提供了结论和建议。

* A/59/150。

目录

| | 段次 | 页次 |
|------------------------------|-------|----|
| 一、导言..... | 1-2 | 3 |
| 二、国家措施..... | 3-22 | 3 |
| 三、《联合国反腐败公约》规定的资产追回法律框架..... | 28-31 | 8 |
| A. 背景..... | 28-29 | 8 |
| B. 资产追回规定..... | 30-31 | 9 |
| 四、国际举措..... | 32-40 | 9 |
| A. 《联合国反腐败公约》立法指南..... | 32-34 | 9 |
| B. 八国集团..... | 35-37 | 10 |
| C. 英联邦资产返还问题工作组..... | 38-40 | 10 |
| 五、在克服资产追回障碍方面取得的进展..... | 41-64 | 11 |
| A. 已查明的障碍..... | 43 | 11 |
| B. 根据最近的努力可能采取的补救措施..... | 44-64 | 11 |
| 六、结论和建议..... | 65 | 14 |

一、导言

1. 大会在其 2003 年 12 月 23 日第 58/205 号决议中欢迎通过《联合国反腐败公约》(第 58/4 号决议,附件);邀请所有会员国和主管区域经济一体化的组织尽早签署、批准并充分实施《联合国反腐败公约》,以确保其迅速生效;鼓励尚未颁布法律以防止和打击腐败行径及转移非法获取的资产的活动并将这些资产返还来源国的所有会员国按照《联合国反腐败公约》颁布这种法律;鼓励酌情开展分区域和区域合作,努力防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动并将这些资产返还来源国;要求加强国际合作,特别是通过联合国系统加强国际合作,支助国家、分区域和区域各级的努力,防止和对付转移非法来源资产的活动,并将这些资产返还来源国;请国际社会提供技术援助,支持各国努力加强人力和机构能力,以防止腐败行径及转移非法来源资产的活动并将这些资产返还来源国,并制定战略促进公、私部门中的透明度和廉政并将其纳入主流;请秘书长就本决议的执行情况向大会第五十九届会议提出报告。

2. 联合国反腐败公约谈判特设委员会同意在《联合国反腐败公约》中用“资产追回”这个通用术语取代“防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动并将这些资产返还来源国”一语。因此,根据大会第 58/205 号决议提交的本报告也使用“资产追回”这一术语。

二、国家措施

3. 根据大会 2000 年 12 月 20 日第 55/188 号决议,联合国毒品和犯罪问题办事处国际预防犯罪中心向大会第五十六届会议提交了关于防止腐败行径和非法转移资金的活动的报告(A/56/403 和附件 1),报告载有会员国和联合国系统相关机构针对执行 2000 年 12 月 20 日第 55/188 号决议方面采取的措施,包括对打击腐败行径及防止和打击转移非法来源资金的活动以及返还这些资金的问题所作的答复。当时有 29 个国家作出了答复:阿尔及利亚、巴哈马、巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、库克群岛、爱沙尼亚、法国、希腊、圭亚那、印度、意大利、日本、科威特、马来西亚、马耳他、毛里求斯、新西兰、巴拿马、秘鲁、菲律宾、西班牙、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和津巴布韦。另外还收到了联合国开发计划署及联合国贸易和发展会议这两个联合国系统机构的答复。许多答复包括这一领域的国家立法和最近法律改革的副本、批准有关条约的状况以及国际或区域行动说明。报告也提供了关于将非法转移的资金返还来源国的分析概述和具体建议。

4. 另外,还根据 2001 年 12 月 21 日第 56/186 号决议,向大会第五十七届会议提交了另一份报告(A/57/158 及附件 1 和 2)。以下 28 个国家提供资料说明了在

执行第 56/186 号决议方面取得的进展,或者增补了载于秘书长上一次报告中的答复:阿塞拜疆、玻利维亚、巴西、保加利亚、哥伦比亚、克罗地亚、捷克共和国、德国、希腊、海地、匈牙利、约旦、毛里求斯、墨西哥、摩纳哥、缅甸、阿曼、巴基斯坦、波兰、大韩民国、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、突尼斯、土耳其和乌克兰。答复中涵盖的专题包括国家反腐败方案、国内立法和改革计划、机构安排以及经批准的相关国际法律文书。考虑到世界许多国家有关反腐败的国家立法不完善,而且转移非法来源资金并将这些资金返还的问题尚未受到现行条约的具体管制,报告的结论是,即将通过的反腐败公约可对反腐败斗争做出重大贡献。

5. 另外,还向大会第五十八届会议提交了一份报告,并以黎巴嫩提供的附加答复补充了秘书长上次的报告(A/58/125)。

6. 在报告所涉期间,尼日利亚政府和挪威政府提供了关于根据大会第 58/205 号决议取得进展情况的资料,并就各自有关资产追回的国家立法和措施提供了详细的解释性说明。另外,克罗地亚、巴基斯坦、斯洛伐克、斯洛文尼亚和土耳其政府增补了载于秘书长上次报告中关于在执行大会第 55/188 号决议和第 56/186 号方面取得的进展的资料。

克罗地亚

7. 克罗地亚政府报告说,2002 年以来克罗地亚取得的进展包括批准欧洲理事会 2003 年 6 月 5 日通过的《贪污腐败民法公约》¹(该公约于 2003 年 11 月 1 日对克罗地亚生效);以及于 2003 年 12 月 10 日签署《联合国反腐败公约》。克罗地亚政府表示,克罗地亚将于近期批准该公约。在这方面,政府正在考虑建立一个新的反腐败机构,根据《联合国反腐败公约》执行防范性反腐败措施。

8. 另外还提到了 2002 年以来在推行反腐败和资产追回的国家立法和措施方面所取得的新进展。为采取行动打击腐败和有组织犯罪等刑事犯罪专门设立了一个国家检察机关,即禁止腐败和有组织犯罪办事处。为加强该办事处的作用,司法部正在编制《办事处法案》修正案,目的是保证国家检察官、法官和警察在打击腐败和有组织犯罪方面采取协调行动。另外,《刑事诉讼法》已于 2002 年 5 月修订,以促进更加有效地从快起诉与腐败有关的刑事犯罪。为了根据国际标准,特别是联合国犯罪公约和欧洲理事会《贪污腐败刑法公约》²及该理事会其他两个公约制订实质性刑法,《刑法典》修正案已于 2004 年 4 月初送交政府和议会各机构审议。

9. 政府除对现行立法进行这些修订外，还颁布了若干新法律。《保护证人法》于 2004 年 1 月 1 日生效，在内政部设立了一个特别股。此外，《法人刑事责任法》（官方公报第 151/03 号）采用了联合国犯罪公约中的原则，现已颁布，目的是解决日渐增多的经济、腐败问题以及法人应对刑事活动和非法所得使用者负责的其他刑事犯罪问题。《预防利益冲突法》于 2003 年 10 月颁布（2004 年 7 月 5 日修订），目的是补充其他刑事条例，解决在政府官员的私利影响或可能影响执行公务公正性的情形下发生的利益冲突。另一部重要法律是《外侨法》，它包括保护受害人以及与非政府组织合作的措施。《庇护法》已于 2004 年 7 月 1 日颁布。

10. 考虑到透明、公开和公平的公共管理对防止腐败的重要性，克罗地亚通过了 2003 年 10 月 16 日的《获取信息权利法》，该法案为根据新的《新闻媒介法》和《个人数据保护法》保护获取信息的权利创造了法律框架。

11. 克罗地亚政府还表示，关于政党经费筹措的新法律预计在 2004 年获得通过，目的是保证政党在利用预算基金筹措经费时遵循透明的原则，并保证对个人和公司可能以要求特权和特殊地位为交换条件提供的捐款加以限制。

尼日利亚

12. 据报告，已根据大会第 58/205 号决议第 7 款和第 8 款采取了旨在打击腐败、经济和金融犯罪以及洗钱的措施。关于反腐败措施，尼日利亚于 2000 年颁布了《腐败行径及其他相关犯罪法》，该法力求禁止腐败行径及相关犯罪，并规定了相应的惩治办法。尼日利亚还设立了防止腐败行径及其他相关犯罪独立委员会，并授之以在该领域侦查和起诉罪犯的职责。另外，该法案作出了保护揭发者的规定，这些人向委员会提供了有关其他任何人犯下或可能犯下的罪行的信息。2003 年，该委员会向国民议会提交了一个修正案，目的是加强该项法案，并宣传《反腐败公约》。腐败行径和欺诈倾向妨碍国家的发展，政府也加强了这方面的防范措施。

13. 关于打击经济和金融犯罪的措施，尼日利亚政府于 2002 年颁布了《经济和金融犯罪委员会（机构）法》，专门规定由经济和金融犯罪委员会特别负责预防、监测及侦查经济和金融犯罪，并负责检举罪犯。2002 年的这个法案已被 2004 年《经济和金融犯罪委员会（机构）法》所取代，因为后者更加全面、更加有效、更注重成效。另外，2004 年法案第 1（2c）部分在经济和金融犯罪委员会内指定了尼日利亚金融情报机构。该委员会自 2003 年正式设立以来一直在有效运作。

14. 2004 年伊始，政府颁布了新的 2004 年《（禁止）洗钱法》，本法案修订了 2003 年《（禁止）洗钱法》。新法案载有禁止清洗非法来源所得的全面规定，扩充了对

“金融机构”及其义务的解释，目的在于预防和监测非法来源资金的存放并保持其透明度，为此需要不断提高警惕性。

挪威

15. 挪威报告说，它通过其《刑法典》的下述新规定，即 2004 年 7 月 4 日通过的第 276a, b 和 c 条修改了有关腐败的国家立法。新的第 276a 条规定，“凡有下列行为者，均应以腐败罪惩处：(a) 为本人或他人索要或收受不当好处，或收受与职位、办事处或委员会有关的不当好处，或者 (b) 为任何人提供与职位、办事处或委员会有关的不当好处。第一款中的职位、办事处或委员会也指在外国的职位、办事处或委员会。对腐败的处罚应为罚款或不超过三年期限的监禁。对共犯应以相同方式处罚。”另外，第 276b 条规定，严重腐败应处以不超过 10 年期限的监禁，第 276c 条将腐败的范围扩充为影响力交易。虽然所作的这些修改是为了履行挪威根据欧洲理事会《贪污腐败刑法公约》及其补充议定书³所承担的义务，但第 276a 条给予腐败行为的刑事处罚比该公约要求的更为严厉。

16. 关于资产追回的新规定，特别是执行《联合国反腐败公约》第 57 条的有关规定，挪威政府正在审查和修改其立法。2004 年 7 月 2 日，司法部为资产追回的新规定提出了一个提案草案，预计将于 2005 年底获得通过。

巴基斯坦

17. 巴基斯坦政府在与腐败作斗争取得的进展以及自上次报告后采取的新举措方面，提供了详细资料。《国家问责法令》已经公布，目的是制止各种形式的腐败，并弥补先前法律的不足。国家问责局成功地对被控犯有贪污腐败行径的高级官僚、军事人员、政治家和实业家提起了诉讼。该局还制订了国家反腐败战略，目前正处于执行阶段。这项战略为国家廉政体系，即立法、行政、司法、公共问责机构、反腐败机构、新闻媒体、公民社会和私营部门的所有支柱部门提出了详细的反腐败行动计划建议。它也为巴基斯坦提出了全面的反腐败办法，包括宣传、预防和执行。

18. 巴基斯坦的中央银行——国家银行已采取具体步骤防止利用金融渠道转移非法来源资金，包括设立反洗钱股，为银行和金融机构颁布准则，以及对货币兑换所的业务实行管制。

19. 巴基斯坦是《联合国反腐败公约》的首批签署国。为了提高对《公约》的认识，2004 年 4 月举行了一个国际会议，与会代表在会上批准了亚洲开发银行和经济合作与发展组织的反腐败行动。国际组织的主要反腐败专家和代表出席了会议，并讨论了《公约》的规定以及加强国际和区域合作的可能性。

斯洛伐克

20. 自 2002 年以来，斯洛伐克在国际和区域文书方面取得的进展包括于 2003 年 11 月 1 日开始执行欧洲理事会《贪污腐败刑法公约》；于 2003 年 12 月 9 日签署了《联合国反腐败公约》；而且斯洛伐克民族议会于 2004 年 5 月 14 日批准加入《打击欧洲共同体官员和欧洲联盟成员国官员腐败公约》⁴（加入后一公约的技术条件正在制定当中）。另外，斯洛伐克当局为落实有关腐败所得、公共管理和腐败以及法人和腐败的规定采取各种措施，欧洲委员会反贪污国家小组在第二个评估回合对这些措施的效力进行了评估。

21. 斯洛伐克政府对其打击腐败的立法框架做出了规定，根据这个框架，腐败的定义与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的规定完全一致（大会第 55/25 号决议，附件 1）。政府通过修改《刑法典》（第 421/2002 号 Coll.），使该法典与欧洲理事会关于洗钱、搜查、扣押和没收犯罪所得的公约⁵以及该理事会 2001 年 6 月 26 日关于洗钱的框架决定⁶保持一致。其他重要进展包括制订了新的《刑法典》和《刑事诉讼法》，这两个法典将于 2004 年早些时候获得通过，并于 2005 年 4 月 1 日生效。新的《刑法典》将根据反贪污国家小组和经合组织的建议以及欧洲联盟的私营部门反腐败指令规定的条件，确定法人的刑事责任。⁷

22. 为了使打击腐败和有组织犯罪的斗争更有成效，内政部对警察部队实行了全面改革，并在警察部队设立了打击腐败办公室。该办公室负责对付最严重形式的腐败，以消除腐败，特别是在公共管理、司法和卫生保健部门以及欧洲共同体金融利益的国际授予和保护领域。政府计划于 2004 年 10 月在卫生保健部门举行一次打击腐败部级会议，会议将通过一个宪章，并建立一个实施宪章的欧盟中央机构。

斯洛文尼亚

23. 斯洛文尼亚报告说，它已于 2003 年批准了欧洲理事会《反腐败民事公约》（官方公报，第 35/2003 号决议）。2004 年，政府通过了《防止腐败法》（官方公报，第 2/2004 号决议），并根据该法设立了防止腐败独立委员会，负责承担打击腐败的协调和预防任务。另外，《刑法典修正法》已获得通过（官方公报，第 40/2004 号决议），目的是使外国和国际公职人员的定义以及对腐败犯罪的说明与欧洲理事会《贪污腐败刑法公约》和经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》⁸保持一致。在修正案中，对洗钱这种基本刑事犯罪的惩罚（《刑法典》第 252 条）从最高三年监禁增至五年。2004 年 6 月 16 日，斯洛文尼亚议会通过了一项打击腐败的国家战略——斯洛文尼亚共和国防止腐败决议，决议采纳了

172 项有关打击腐败，包括扣押和没收一切犯罪所得的措施，以及禁止反置的举证责任。这些措施将在实施决议的行动计划中生效。

24. 斯洛文尼亚政府还表示，加入《联合国反腐败公约》是其优先事项之一，它计划在 2004 年底完成加入程序。

土耳其

25. 土耳其报告说，自 2004 年 1 月 1 日以来，它已批准欧洲理事会《反腐败刑事公约》和《反腐败民事公约》，并且已经成为反贪污国家集团成员。它还签署了《联合国反腐败公约》，并启动了批准该公约所需的国内程序。

26. 土耳其修改了界定贿赂定义的《刑法典》第 221 条。根据此修正案，《刑法典》的有关规定也适用于经合组织《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》预见的贿赂外国官员的情形。另外还修改了《防止洗钱法》，以使与贿赂有关的犯罪成为上游犯罪。另外，土耳其规定了法人行贿的刑事责任，这不妨碍自然人行贿的刑事责任。

27. 另外，关于为公职人员建立道德委员会的法律（第 176 号法律）已经颁布，一经在 2004 年 6 月 8 日的官方公报上公布，即为生效，目的是为公职人员确立一丝不苟地履行公职应遵守的道德守则。

三、《联合国反腐败公约》规定的资产追回法律框架

A. 背景

28. 大会在其 2002 年 1 月 31 日第 56/260 号决议中决定，反腐败公约谈判特设委员会应谈判一个广泛而有效的公约；并要求特设委员会在制订公约草案时采取综合性、多学科的办法并考虑若干因素，包括防止和打击因腐败行为产生的非法来源资金的转移，以及资金的清洗和返还这些资金。资产追回问题在特设委员会所有七次会议期间得到了广泛讨论。为了给代表团提供帮助，由专家就资产追回问题作专题发言的技术讲习班同特设委员会（见 A/AC.261/6/附件 1 和 A/AC.261/7，附件 1）第二次会议一道举行，关于非法来源资金，特别是因腐败行为产生的资金的转移问题的全球研究报告提交给该委员会第四次会议（见 A/AC.261/12）。

29. 大会在其 2003 年 10 月 31 日第 58/4 号决议中通过了《联合国反腐败公约》，并从 2003 年 12 月 9 日至 11 日在墨西哥梅里达举行的高级别政治签署会议上开放供各国签署，目前已有 111 个签署国和 4 个缔约国。

B. 资产追回规定

30. 《联合国反腐败公约》的一个重大突破包括全面而又影响深远的一系列资产追回规定（第五章，第五十一至五十九条）。第五十一条明确规定，资产的追回は公约的一项基本原则（见 A/58/422/附件 1，第 48 款）。这对许多发展中国家尤为重要，因为那里的严重腐败侵吞了国库财富，在新政府治理下的社会急需重建和复兴的资源。特设委员会就资产追回一章达成一致涉及深入而细致的谈判，原因是力求退还非法资产的国家需要应与寻求其帮助国家的法律和程序保障相协调。

31. 公约包括提出一系列机制的实质性规定，包括民事和刑事追回程序，根据这些程序，可追查、冻结、扣押、没收和返还资产。关于返还行动，第五章包括有利于返还请求缔约国的一系列规定，并取决于资产在第一场所与它联系的紧密程度。因此，从一个国家侵吞的资金应无条件返还该国（第五十七条，第 3 款（a））。公约涵盖的其他犯罪所得，如果公约确定其所有权，或被请求缔约国承认对请求缔约国造成了损害，应返还请求缔约国（第五十七条，第 3 款（b））。在其他情形下，应优先考虑将资产返还请求缔约国或其原合法所有人（第五十七条，第 3 款（c））。公约第五章还规定了采取民事及其他程序直接追回资产的机制（第五十三条），以及国际合作的综合框架（第五十四条和第五十五条），这种机制和框架纳入了更为一般的相互法律援助规定，并经过适当变通。认识到正在追回的资产一经转移和窝藏便成为耗资十分巨大、复杂且非常不成功的过程，第二章还列入了一些有关内容，目的是防止非法转移资产并编制在最终必须追查、冻结、扣押和没收非法资产时可以使用的记录（第五十二条）。查明哪些专家可在这个过程中帮助发展中国家也列为一种形式的技术援助（第六十条，第 5 款）。

四、国际举措

A. 《联合国反腐败公约》立法指南

32. 毒品和犯罪问题办事处准备通过确定立法要求、由这些要求所产生的问题以及各缔约国在制订和起草必要立法时可采用的选择方案，协助各缔约国推进批准和实施进程。为此，该办事处与联合国区域间犯罪和司法研究所密切合作，开始制订批准和实施《联合国反腐败公约》的立法指南。

33. 指南将通过全面参与进程加以制订，来自各地区的专家小组将积极参与，并采用制订《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其议定书立法指南的方法。2004 年 7 月 10 日至 12 日在意大利都灵举行的第一次专家会议审查了立法指南的内容

和结构，包括资产追回规定提出的立法要求。第二次专家会议定于 2005 年第一季度举行。

34. 立法指南将以所有官方语文提供，并尽可能广为散发。

B. 八国集团

35. 八国集团司法和内政部长于 2004 年 5 月 11 日在华盛顿举行会议，同意采取行动推动资产的追回，并以《联合国反腐败公约》的授权为基础。司法和内政部长为帮助受害国追回非法获得的资产决定采取的行动如下：

- (1) 建立快速响应小组，其成员由与充公有关的法律互助专家组成，该小组将应受害国的请求部署；
- (2) 资产追回案例协调，将通过法律互助和充公请求的响应，建立针对具体案例的协调工作队；
- (3) 资产追回讲习班，将酌情在区域一级举办，并与包括联合国毒品和犯罪问题办事处在内的现有区域和国际组织进行协调。

36. 此外，各位部长一致同意确保八国集团国家采取法律和程序监测、追回和返还腐败所得。

37. 八国集团国家元首在 2004 年 6 月 10 日的海岛城首脑会议上表示，他们支持在司法和内政部长会议上所做的承诺。

C. 英联邦资产返还问题工作组

38. 英联邦成员国政府首脑在 2003 年 12 月的阿布贾首脑会议上通过了关于发展与民主：促进和平与繁荣合作伙伴关系的 Aso Rock 《英联邦宣言》，其中促请英联邦成员国尽早签署、批准和实施《联合国反腐败公约》。他们还承诺在各国政府间开展最大限度的合作和援助活动，以便追回非法来源资产，并将这些资产返还来源国。为此目的，设立了一个英联邦资产返还工作组，以便审查非法来源资产追回问题，并将这些资产返还来源国，工作组的着重点是在各国政府之间开展最大限度的合作和援助活动，并编写报告，就促进该领域的有效行动提出具体建议。联合国毒品和犯罪问题办事处应邀作为观察员参加该小组会议。

39. 2004 年 6 月 14 日至 16 日，资产返还工作组第一次会议在伦敦举行，目的是讨论资产挪用、公民资产充公、资产流动、资产追查和贩运、相互援助、资产限制、资产返还以及《哈拉雷计划》的采用等问题，《哈拉雷计划》是英联邦成员国司法部长为提供刑事事项相互援助而做出的一项承诺。

40. 预计该小组将在 2004 年和 2005 年举行三次以上的会议，以便最终确定一份报告，并在报告中就促进资产返还方面的有效行动提出具体建议，报告将通过英联邦秘书长提交 2005 年在马耳他举行的英联邦政府首脑会议。

五、在克服资产追回障碍方面取得的进展

41. 在秘书长 2003 年 7 月 8 日关于防止和打击腐败行径及转移非法来源资产的活动并将这些资产返还来源国（A/58/125）的报告中，确认资产追回方面的若干障碍。

42. 本部分说明了新通过的《联合国反腐败公约》及上述其他国际举措如何才能有助于克服秘书长上次报告中确认的障碍。

A. 已查明的障碍

43. 秘书长的上次报告确认，妨碍资产追回的障碍如下：

(a) 在追回行动方面，表明有四大障碍：

- (1) 匿名交易妨碍资金的追查和其他转移的预防；
- (2) 缺乏技术专门知识和资源；
- (3) 缺乏协调与合作；
- (4) 起诉和给罪犯定罪的初步追回步骤存在问题。

(b) 此外，关于返还行动的困难包括：

- (1) 对追回工作背后的动机的担忧；
- (2) 各国内部及各国间的竞争性权利主张。

B. 根据最近的努力可能采取的补救措施

44. 《联合国反腐败公约》及其他国际举措有可能为上文确认的障碍和困难提供若干补救措施和解决办法。

1. 匿名交易妨碍资金的追查和其他转移的预防

45. 除根据第 14、23 和 24 条反洗钱规定（见《打击有组织犯罪公约》第 6 条和第 7 条）外，《反腐败公约》要求各缔约国采取措施防止和监测犯罪所得的转移。第五十二条规定，各缔约国除应给予的正常注意外，还应对正在或者曾经担任重要公职的个人及其家庭成员和与其关系密切的人或者这些人的代理人所要求开

立或者保持的账户进行强化审查。⁹在这方面，英联邦资产返还工作组（见上文第 38—40 段）突出强调，《联合国反腐败公约》已经取得重大进步，将强化审查的适用范围扩大到无论其国籍如何的个人。强化审查的范围扩大将能够使各缔约国更加有效地监测可疑交易。

46. 在银行保密方面，《公约》第四十条要求各缔约国确保本国法律制度中有适当的机制，可以用以克服因银行保密法的适用而可能产生的障碍。

2. 缺乏技术专门知识和资源

47. 缺乏专门知识和资源是妨碍追回行动的另一个障碍，秘书长的报告建议采取若干办法为这些追回行动提供经费。

48. 总的来说，《反腐败公约》第六章包括的规定有培训、技术援助、信息交流以及通过经济发展和技术援助的分析和实施，这些规定类似于《打击有组织犯罪公约》所载的规定，修订的目的是考虑腐败的性质更为宽泛，并排除被认为是有组织犯罪所特有的一些研究和分析领域。另外呼吁通过国际和区域组织（其中的许多组织已经制订反腐败方案）、研究工作以及直接为发展中国家、经济转型国家和联合国毒品和犯罪问题办事处（第六十条，第 3—8 款）提供财务资源开展工作，预计这将为事先批准援助提供支助（见大会第 58/4 号决议第 9 段），其中，大会请秘书长向该办事处提供必要的资源，以使其能够有效地促进《联合国反腐败公约》迅速生效。

49. 《公约》第六十条第 1 (e) — (h) 款要求制定有关资产追回的培训方案。此外，《公约》鼓励各缔约国开展合作，相互提供资产追回方面的专家名单（第六十条，第 5 款），以促进追回行动。

50. 在这方面，八国集团司法和内政部长（见上文第 35—37 段）发表的《部长级宣言》中就专门知识和资源的需求提出的建议应引起注意。特别是，快速响应小组和资产追回案件协调可对成功的追回行动产生重大影响。

3. 缺乏协调与合作

51. 秘书长的报告还指出，不同法律制度在资产追回方面采用的多样化办法，如取证和程序规则标准的多样化，刑事诉讼与追回程序之间的关系以及民事上充公的可利用性，还造成了其他障碍。

52. 《反腐败公约》提供了新的合作框架，目的是追回资产，同时保持可能视特定情况而定的追回行动的灵活性。

53. 《公约》提供的新框架提供了两种选择办法，目的是允许各缔约国灵活地启动追回程序。第五十三条确立了直接追回资产的制度（见上文第 57 段和第 58 段），而第五十四条则规定了没收事宜的国际合作制度。

54. 根据第五十四条和第五十五条提出的没收事宜的国际合作制度，缔约国在收到另一缔约国的没收请求后，应采取下述两种选择办法之一种，以便在本国法律制度范围内尽最大可能：被请求缔约国应直接提交请求缔约国发出的命令，由其主管机关执行（第五十五条，第 1 款（b）），或者应向其主管机关提出请求，以便取得本国没收令，并在取得没收令时予以执行（第五十五条，第 1 款（a））。

55. 为进一步促进合作，第五十五条提供了关于没收请求应列入哪些内容的准则（第五十五条，第 3 款），以及拒绝合作的标准（第五十五条，第 7 款）。根据本条，如果被请求缔约国未收到充分和及时的证据，可以拒绝给予本条规定的合作，或者解除临时措施。但在解除任何临时措施之前，应当给请求缔约国以说明继续保持该措施的理由的机会（第五十五条，第 8 款）。

56. 在加强资产追回的合作方面，应当强调在不能给《公约》确立的某些犯罪定义的国家的基本法律规定内尽可能缩小双重犯罪条件，以保证没有给某些形式的犯罪行为定罪的其他缔约国开展合作。这一点体现在法律互助规定中，该规定的内容是，即使在并无双重犯罪的情形下，也应相互提供司法协助，但所要求的援助须涉及非胁迫措施。另外，鼓励各缔约国在可能时能够在并无双重犯罪的情况下提供更为广泛的协助。

4. 起诉和给罪犯定罪的初步追回步骤存在的问题

57. 此外，秘书长的报告注意到，在许多情形下不能要求追回资产，直至经过刑事定罪。

58. 《公约》处理民事追回的规定（第三十四条，第三十五条和第五十三条）已经颁布，目的是无论刑事定罪如何都允许一个缔约国向另一缔约国请求民事追回，并鼓励各缔约国在民事案件中同在刑事案件中一样相互协助（第四十三条，第 1 款，规定刑事案件中的合作具有强制性，吁请各缔约国考虑民事和行政案件方面的合作）。这些规定将为视有关情况请求追回资产的各缔约国提供更为广泛的选择。

5. 对追回工作背后的动机的担忧

59. 有人认为或怀疑追回工作可能带有政治动机，被请求国对请求国有无腐败以及返还的资金或资产的可能性表示怀疑，上次的报告表明了这些怀疑可能引起的关注。

60. 《反腐败公约》第五十七条通过提供返还资产的客观标准解决这些问题。根据该条，返还追回的资产可分为如下三类：

- (a) 对于贪污公共资金的行为，这类资金应返还请求缔约国（第五十七条，第 3 款（a））；
- (b) 对于《公约》所涵盖的其他任何犯罪的所得，第五十七条第 3 款（b）规定，在请求缔约国向被请求缔约国合理证明其对原没收的财产拥有所有权时，或者当被请求缔约国承认请求缔约国受到的损害是返还所没收财产的依据时，应将这类所得返还请求缔约国；
- (c) 在其他所有情况下，被请求缔约国应优先考虑将没收的财产返还请求缔约国，返还其原合法所有人或者赔偿犯罪被害人（第五十七条，第 3 款（c））。

61. 应当强调，公约第五十七条规定返还资产时应考虑善意第三方的权利。

6. 各国内部及各国间的竞争性权利主张

62. 最后一点同样重要，对同一资产，如从外国援助项目中贪污的资产的竞争性权利主张反映了返还行动的复杂性。

63. 《公约》提供了如何解决这个问题的灵活性，并鼓励各缔约国考虑就所没收财产的最后处分逐案做出安排（第五十七条，第 5 款）。

64. 关于上文第 44—63 段提出的意见，秘书长强调，这些意见不是为了给《公约》提供法律解释。

六、结论和建议

65. 如上所述，由于《联合国反腐败公约》的通过及过去一年采取的其他国际举措，在资产追回方面取得了重大进展。有鉴于此，秘书长将下述建议提交大会，供其审议和采取行动：

- (a) 促使《公约》尽早生效。尽管《公约》提供的资产追回的机会很多，但只有《公约》得到必要数量国家（30 个）的批准并使它生效和全面发挥作用，这些机会才有实际用途。高级政治首脑会议的全体与会者高度重视此一文书的立即生效，因此，《公约》的全面实施是一个紧迫的事项，特别是对那些饱受腐败行径和非法转移资产之苦的国家。有鉴于此，大会不妨重申其第 58/4 号决议和第 58/205 号决议的呼吁，即促请各缔约

国和有关区域经济组织尽快签署、批准和全面实施《联合国反腐败公约》，保证该公约迅速生效；

- (b) **加强合作和技术援助的必要性。**大会在促进《公约》生效方面可回顾，参加高级政治首脑会议的很多政府代表都强调协助发展中国家批准和实施《公约》的重要性。因此，大会欢迎八国集团和英联邦国家秘书处根据《反腐败公约》的规定为促进资产追回所采取的举措。大会不妨重申为支助资产追回的国家努力提供技术援助的呼吁；
- (c) **联合国毒品和犯罪问题办事处的工作。**联合国毒品和犯罪问题办事处为保持这种政治势头，拟订了一项活动方案，以促进《公约》立即生效。办事处在修改方案以适应新公约的特殊要求以及关于资产追回的规定时，从促进《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其议定书生效的一系列活动的成功经验中得到启迪。大会不妨支持联合国毒品和犯罪问题办事处为促进《反腐败公约》的签署和批准，包括尽早最后确定批准和实施《公约》的立法指南而给予技术合作的高度重视。在这方面，大会鼓励各缔约国为落实这项工作提供充分的财务和人力资源。
- (d) **加强协调的必要性。**秘书长欢迎各缔约国为推动资产的追回采取更多的主动行动，如八国集团和英联邦秘书处的活动，但他认为必须协调目前在这个领域开展的工作，以消除重复活动的风险，并简化协助资产追回的工作。因此，大会不妨促请在资产追回领域进一步努力协调各缔约国及其他组织现有和未来的举措以及联合国毒品和犯罪问题办事处的工作。

注：

- ¹ 欧洲理事会，《欧洲条约汇编》，第 174 号。
- ² 同上，第 173 号。
- ³ 同上，第 191 号。
- ⁴ 《欧洲共同体官方公报》，C195。
- ⁵ 《联合国条约汇编》，第 1862 卷，第 31704 号。
- ⁶ 《欧洲共同体官方公报》，L182/1。
- ⁷ 同上，L358。
- ⁸ 《发展中国家的反腐倡廉举措》（联合国出版物，出售品编号：E.98.III.B.18）。
- ⁹ 准备工作文件将表明，“关系密切的人”这一用语应包括显然与担任重要公职的个人有关系的人或公司（A/58/422/附件 1，第 50 款）。