联合国反腐败公约缔约国会议

Distr.: General
15 June 2017
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额政府间工作组

2017年8月24日和25日，维也纳

临时议程*项目4(a)

关于依据《公约》第五十六条主动及时交流信息的专题讨论

依据《公约》第五十六条主动及时交流信息

秘书处的说明

一. 导言

1. 缔约国会议在第6/2号决议中指示工作组着手查明主动及时交流信息的最佳做法并制定这方面的准则，使缔约国得以依据《公约》第五十六条采取适当行动。

2. 缔约国会议一再强调第五十六条的重要性。其促请缔约国“对资产追回方面的国际合作采取积极主动的做法，充分利用《公约》第五章提供的机制，包括……自行向其他缔约国披露关于犯罪所得的信息”。[1]缔约国会议在各种场合承认缔约国识别和追查腐败所得面临的困难[2]和第五十六条的重要性。[3]缔约国会议还鼓励缔约国“紧急审议《公约》第四十六条第四款和第五十六条的实施情况”[4]，并“支持开发和利用现有的安全信息共享工具，以期在国际执法界内部加强早期和自行的信息交流”。[5]最后，缔约国会议还“促请使用和解和其他替代法律机制解决腐败相关案件的缔约国，按照《公约》第四十六条第四款、第四十八条第一款第㈥项和第五十六条，无须事先请求而主动交流信息，以使所有相关缔约国及

* CAC/COSP/WG.2/2017/1。

[1] 第3/3号决议第2段、第4/4号决议第3段、第5/3号决议第8段，另见第5/3号决议第15段。

[2] 第4/4号决议序言部分第8段、第5/3号决议序言部分第21段、第6/3号决议序言部分第7段。

[3] 第5/3号决议序言部分第11段、第6/2号决议序言部分第7和8段。

[4] 第5/3号决议第26和27段。

[5] 第5/3号决议第17段。

请回收

早参与这一过程”。[6]

3. 资产追回问题不限成员名额政府间工作组在于 2013 年 8 月 29 日和 30 日在维也纳举行的第七届会议上进行了一次关于，除其他事项外，第五十六条（特别合作）的专题讨论。[7]工作组得出结论认为，缔约国应紧急审议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的实施情况（工作组报告第 54 段）。工作组进一步认为，启动正式司法协助程序之前的早期通信和信息共享是成功的资产追回程序的一个关键要素。[8]

4. 为了即将举行的工作组讨论，并为启动进程查明主动及时交流信息的最佳做法并制定这方面的准则，秘书处于 2017 年 5 月 2 日向缔约国发出了一份普通照会，请它们提供关于这个专题的信息。秘书处收到了来自 10 个缔约国（亚美尼亚、捷克、德国、蒙古、秘鲁、俄罗斯联邦、瑞士、乌克兰、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国）的答复。

5. 除了对普通照会的答复，本文件借鉴了一系列关于追回被盗资产举措的出版物，[9]以及为 2013 年举行的专题讨论制定的讨论指南。[10]此外，还使用了 156 个缔约国关于第四十六条第四款已完成的国别审议的内容提要和国别报告。目前还更新了“联合国反腐败公约的实施情况”研究，以反映目前已完成的和将于 2017 年 11 月 6 日至 10 日举行的缔约国会议第七届会议上提交的所有审议。[11]鉴于处于第二个周期早期，国别审议中关于第五十六条实施情况的信息极少。[12]因此，可用第四十六条第四款的实施情况粗略估计第五十六条的实施情况。然而，两个条款间的若干重要差异要求我们铭记，当获得关于第五十六条实施情况的更多信息时，结果可能发生变化。

6. 本文件旨在为工作组就制定主动及时交流信息的最佳做法和准则进行审议提供依据。为此，其概述了目前的国际法律框架，并反映了有关国家立法和国家惯例的现有知识以及一些案例。

二. 主动及时交流信息的法律和实践方面

1. 第五十六条：

7. 《公约》第五十六条称，“在不影响本国法律的情况下，各缔约国均应当努力采取措施，以便在认为披露根据本公约确立的犯罪的所得的资料可以有助于接收资料的缔约国启动或者实行侦查、起诉或者审判程序时，或者在认为可能会使该缔约国根据本章提出请求时，能够在不影响本国侦查、起诉或者审判程序的情

[6] 第 6/2 号决议第 10 段。

[7] 文件 CAC/COSP/WG.2/2013/2 载有关于本讨论的讨论指南。

[8] 2013 年 8 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报告，CAC/COSP/WG.2/2013/4 第 54 和 56 段。

[9] 《数量少，差距大：关于追回被盗资产的一些事实（2014 年）；《交易中被忽略的：外国贿赂案件中的和解及其对资产追回的影响》（2013 年）；《资产追回手册：从业人员指南》（2011 年）；《资产追回障碍：关键障碍分析和行动建议》（2011 年）。

[10] CAC/COSP/WG.2/2013/2。

[11] 联合国反腐败公约第四十六条（“自行披露”）实施情况，即将出版。

[12] 现有信息发布于：http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html。

况下，无须事先请求而向该另一缔约国转发这类资料。”

8. 第五十六条是国际合作领域的重要一步，根据该领域之前的原则，只在另一缔约国提出请求时提供信息或援助。[13]这种做法并不新颖，而是存在于国际法的不同领域，包括税务问题。[14]一般而言，自行提供信息、自行合作或自行披露被认为是向与其他法域有关、但尚未通过任何机构或以任何形式事先提出请求的另一法域提供信息。[15]

9. 《20 国集团反腐败工作组于戛纳通过的有效资产追回九大关键原则》（2011 年）第七条原则强调了自行披露：“7.积极参与国际合作网络。e)鼓励国内主管部门自行披露，以主动提供援助，向外国法域告知披露法域正在开展调查，并指出现有证据可能涉及相关方面”。[16]

10. 另见洛桑准则草案（有效追回被盗资产实用准则），该准则是由 30 个缔约国通过与国际资产追回中心开展密切协作，在追回被盗资产举措的支持下制定的，缔约国会议第 6/2 和 6/3 号决议中提及了该准则。该准则建议“请求法域和被请求法域应当尽可能自行提供更多的信息，并迅速处理有效的司法协助请求，以充分支持彼此的程序”。[17]

2. 《公约》第五十六条的背景

11. 第五十六条是在《公约》其他条款的背景下实施的：[18]

(a) 第四十六条第四款的案文与第五十六条基本相同，但存在少量差异：

- 第四十六条第四款是完全非强制性的（“可以提供”），第五十六条包括努力采取措施的义务（“应当努力采取措施以便转发”）

---

[13] 《技术指南》第 201 页。

[14] 例如《税收事务互相行政援助公约》第 7 条(a)项至(e)项，该公约 1988 年由经合组织和欧洲委员会共同制定，2010 年由《议定书》修正。

[15] 另见 CAC/COSP/WG.2/2013/2。

[16] 《数量少，差距大》（脚注 9）附录 B 第 68 页，另见“20 国集团反腐败工作组有效资产追回九大关键原则基准调查”。https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/asset_recovery_country_profiles.pdf。

[17] 准则草案的案文载于文件 CAC/COSP/WG.2/2014/CRP.4。

[18] 在《公约》谈判期间，第五十六条的草案载于“特别合作规定”条款草案中，并列入文件 A/AC.261/3（第四部分）滚动案文的第二部分，该文件包括了秘鲁（A/AC.261/IPM/11）和美国（A/AC.261/IPM/10）在于 2001 年 12 月 4 日至 7 日在布宜诺斯艾利斯举行的反腐败公约谈判工作特设委员会非正式筹备会议上提交的提案汇编。案文草案与关于加快承认司法判决、以便促进资产追回的规定放在一起，该规定最终并未被批准纳入《公约》；案文草案还与缔约国有义务告知本国管辖范围内的金融机构现任和前任政治公众人物的身份，这些机构应对其账户进行强化审查的规定放在一起，该规定的修订版最终通过并作为第五十二条第二款㈡项。谈判期间对初稿仅进行了少量改动。在非正式磋商期间，若干代表团表示其不接受本条款的强制性形式，指出滚动案文第五十三条第四款（之后成为《公约》第四十六条第四款）中包括非强制性形式。若干其他代表团表示，其更倾向于强制性形式。一些代表团支持采用折衷方案，即插入“在不影响本国法律的情况下”几个字。在被批准的案文中，“在不影响本国法律的情况下”这一条款同时包括努力采取措施的义务，该条款既不是强制性的，也不是完全非强制性的（“应当努力采取措施”，而非“应当通过”）。此外，该条款采用普遍适用的语言“根据本公约确立的犯罪而产生的所得”（初稿为“关于非法获取的资产的信息”）指代腐败所得。《关于谈判拟定联合国反腐败公约的准备工作文件》，第 493 至 497 页。

- 第四十六条第四款提及通过主管机关提供资料，而第五十六条则关注为便于提供此类资料所需采取的措施
- 在第四十六条第四款中，提供的客体泛指“与刑事事项有关的资料”，而第五十六条中提供的客体专指腐败犯罪的“所得的资料”
- 资产追回章节中条款的重点是“启动或实行”程序，而司法协助条款的重点是“进行或者顺利完成”此类程序
- 后续第五款对第四十六条第四款进行了补充，第五款提及了接收资料的主管机关对资料保密的义务，可以证明被控告人无罪的资料除外。第五十六条并未明确包含这一义务。然而，与以第五十六条为依据采取的措施有关的任何披露必须在法律上被视为符合第四十六条第四款的披露，从而也适用于第五款。理由是提供资料的缔约国拥有该资料，并出于合作精神进行分享。因此，必须可自由规定使用资料的条件。这些条件必须在正当诉讼程序权利的范围内，以便与被告人分享可以证明被控告人无罪的资料。

(b) 关于执法合作的第四十八条第一款与第五十六条密切相关。执法合作通常提供了实现自行提供资料的实际途径。尤其是警察部门和金融情报机构等直接对应机关间交流资料，以及通过相关资产追回或执法网络提供资料。然而，也存在显著差异：第四十六条第四款适用于司法协助背景以及分享资料“可以促成接收缔约国提出请求”的可能性。从这个意义上讲，某些缔约国要求在自行提供资料前满足司法协助的前提，例如最低处罚门槛。[19]此类要求不适用于第四十八条规定的交换资料。第五十六条的语言包含了同样的目的（“可能会使……提出请求”），但鉴于其不是司法协助条款的一部分，如果缔约国对其的解读相同，则仍有待在第二周期期间观察。

(c) 第五十三条㈠项：本条款要求缔约国为在没收程序中，为其他缔约国对通过实施根据本公约确立的犯罪而获得的财产所主张的合法所有权提供法律地位。为了利用这一权利，其他缔约国必须了解此类诉讼程序。因此，缔约国可考虑告知其他相关缔约国在诉讼程序中发挥作用的权利。

(d) 第五十二条第一和第二款：可疑交易报告通常是国内调查的出发点。如果其提及有关另一法域的信息，即成为自行披露的重要材料；

(e) 第五十八条：根据第五十八条，金融情报机构负责接收、分析和转递可疑交易的报告，以便就打击腐败和进行资产追回开展进一步合作。因此，金融情报机构可以自行披露运营期间接收的信息。

3. 其他法律文书对自行提供资料的论述

12. 除《公约》外，若干全球、区域和双边条约以及关于信息交流的协定和安排述及了自行提供资料。

13. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（2000 年）第十八条第四和第五款载列了与第四十六条第四和第五款相似的条款。

[19] 见下文第 5 节。

14. 若干区域条约对自行披露作出了规定：

(a) 《欧洲刑事事项互助公约第二附加议定书》（2001 年）第 11 条载列的一条规定与第四十六条第四和第五款类似。该条还载列了以下条款：“缔约国可随时通过向欧洲委员会秘书长宣布的形式，宣布其保留不受提供方所施加条件约束的权利……，除非其收到关于即将提供的信息性质的事先通知，并同意传送此信息”；

(b) 《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题和关于资助恐怖主义的公约》（2005 年）第 20 条载列了关于自行分享“工具和所得”信息的条款；

(c) 实施 1985 年 6 月 14 日比荷卢经济联盟国家、德意志联邦共和国和法兰西共和国政府关于逐步取消共同边界检查的申根协定的公约（2000 年）规定，“在特定案件中，各缔约方可按照其国家法律，在没有被要求的情况下，向有关缔约方发送可能有助于其打击未来的犯罪以及预防针对或威胁公共政策和公共安全的犯罪的任何重要信息”；

(d) 《阿拉伯反腐败公约》第 29 条载列了一条与第四十六条第四款类似的相关条款；

(e) 《关于独立国家联合体成员国在打击犯罪方面合作的协定》第 4.A.2 条规定，若有理由相信信息对其他缔约国有益，则可自行披露信息；

(f) 《葡萄牙语共同体司法协助公约》第 8 条载列了相关条款。

15. 在审议第四十六条第四款实施情况的背景下，许多国家提及了这些区域条约，一些国家甚至提到，其根据其他区域条约自行披露信息，尽管这些区域条约未载列具体条款，但是提供了司法协助的总体框架。

16. 若干缔约国还提到了载列自行披露条款的双边条约。此外，一些国家还特别与其邻国达成了关于信息交流的协定、安排或谅解备忘录。例如，一国提到，与另一缔约国达成的安排（据报告已在若干场合启用）可使在未决刑事诉讼的情况下，自行传送银行账户信息。

17. 然而，自行披露通常不要求条约依据。同其他司法协助事项一样，几乎所有国家均可在未订立条约的情况下自行披露信息。通常，在未订立条约的情况下，司法协助事项中一般最常用的法律依据是互惠原则，一些国家在自行披露信息方面也提到了这一点。其他国家可视安排的具体情况自行传送信息。然而，一些国家要求应有条约依据（尽管有例外情况），或规定在无条约依据的情况下，自行传送信息必须有具体授权。

18. 若干国家指出，可将《公约》作为自行披露信息的法律依据。

19. 尽管条约和安排对多数国家来说没有必要，却可通过法律明确此类信息共享的允许性和合法性，促进和推动自行披露信息。在理想情况下，条约和安排还载列关于此类合作的条款和途径。因此，关于“资产追回障碍”的研究建议达成谅解备忘录：“由于此类自发分享是合作经验很少或无合作经验的两个法域之间建立信任的一种有效途径，各法域应制定允许此类分享的具体条款，例如谅解备忘

录，还应进一步考虑强制要求进行此类分享。”[20]

4. 立法

20. 已完成对第四十六条第四款审议的国家[21]中，近 20%颁布了关于自行披露信息的具体立法。所有这些规定大致遵循三种模式：

21. 大多数国家在其普通法（例如《司法协助法》和《刑事诉讼法》）中引入了这些条款。例如，阿尔巴尼亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、爱沙尼亚、德国、加纳、肯尼亚、列支敦士登、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛文尼亚和瑞士均有此类立法。可以看出，不仅西欧和其他国家集团以及东欧国家集团的若干国家，而且还有两个非洲国家实施了此类立法。这些条款的性质为普通法，适用于所有可获得司法协助的犯罪，且通常授权司法机关传送信息（更多详情见下文关于机构的第 7 条）。列支敦士登和瑞士制定了关于自行披露的要求和可能性的详细规定。比利时《司法协助法》第 2 条第 7 款的一项条款重点关注通过警方合作实施上述《申根协定》。肯尼亚《司法协助法》第 48 条制定了一项专门针对犯罪所得的条款。

22. 另一方面，非洲集团的两个国家（阿尔及利亚、布基纳法索）已将关于自行披露信息的条款纳入了其反腐败法中。两国的法律几乎相同，且与《公约》的措辞非常接近，一般授权国家主管机关在《公约》所列条件下自行披露信息。

23. 最后，在旨在实施国际反洗钱标准的改革过程中，一些国家将关于自行披露信息的条款纳入了反洗钱法律。《金融行动特别工作组的建议》建议 40 指出：“各国应确保其主管部门可快速、建设性并有效地就洗钱、上游犯罪和资助恐怖主义提供最广泛的国际合作。各国应自行或应要求提供合作，且应具有提供合作的合法依据。各国应授权其主管部门采用最有效的方式开展合作。”在其反洗钱法律中对自行披露信息作出规定的国家包括：阿富汗、亚美尼亚、中非共和国、爱沙尼亚（爱沙尼亚在其一般立法中也有一项条款）、秘鲁、塞内加尔、塞舌尔、也门和巴勒斯坦国。这些法律通常重点关注金融情报机构的作用，并授权这些机构通过适当的渠道，自行或应要求接收和交流信息。一些法律还载列了允许所有主管部门自行披露信息的一般条款。

24. 除这三类外，大多数国家没有关于自行披露的立法。然而，有国家认为这阻碍了其自行披露信息，正通过立法草案解决该问题。

25. 若干国家认为，即使没有明确允许，但只要没有禁止，便可自行传送信息。从这个意义上来讲，一些国家引用的立法规定，司法协助立法中的任何条款不应阻碍新的或非正式形式的合作。此外，若干国家拥有关于执法合作的普通法，例如其警察法或设立其金融情报机构的法律。仅少数国家完全不允许自行交流信息。

26. 虽然多数国家不认为立法是自行披露信息的必要条件，但是一些国家的报告中含有颁布此类立法的建议。显然，通过国家法规在一定程度上实现程序正式化被视为对自行披露的做法有积极作用。一些国家认为，立法对于授权某些机构分

[20] 《资产追回障碍》（脚注 9），第 22 页。

[21] 报告时共有 156 个缔约国。

享信息并满足保密要求是有必要的。

27. 因此，一些政策文件也建议颁布具体立法。例如，关于“资产追回障碍”的研究总结道，克服障碍 1（“缺乏信任”）的重要建议是“通过政策和业务程序，建立互信，促进沟通”，为此，应颁布“允许与另一法域自行分享信息的立法”。[22]

5. 对自行分享信息的要求

28. 已颁布立法的国家对自行分享信息规定了不同的要求和条件：

(a) 若干国家制定了特殊性原则，规定除为促成信息提交或促成管理信息提交的法律外，不得将信息用于其他目的；

(b) 许多国家也阐明了《公约》中已规定的条件，即一国分享信息“不得影响该国自身的调查、起诉或司法程序”；

(c) 许多国家对披露信息的保密性提出了要求。要么要求保证遵守保密性条件，要么普遍适用与在接收国一样级别的保密性，或者适用与在发送国相同级别的保密性；

(d) 一些国家对数据保护和删除的要求高于保密性要求。例如，这些国家要求接收国遵守数据删除和数据删除审查的特定时限，或者若数据出错、为非法收集所得或不再需要，必须将其删除；

(e) 一些国家还要求国家一级满足信息分享的一般要求，即国家机关间无需法院命令便可分享同一信息；

(f) 一些国家需要条约依据；

(g) 另有一些国家要求保证互惠；

(h) 一些国家具有最低的刑罚要求（最高 5 年监禁），或要求信息与具有一定严重性的犯罪相关，例如符合引渡条件的犯罪；

(i) 一国为以下案例提供了一种例外情况：在接收信息过程中，受影响者的利益明显超过接收国的利益；

(j) 一国指出，可在没有立法的情况下，以非正式的形式自行披露信息，但要求司法部长做出决定。

6. 关于犯罪所得的信息

29. 在一些典型的情况下，信息将自行传送给另一法域。

30. 一份可疑交易报告引起了国家调查并触及了案件的国际因素，便是其中一种典型情况。此外，关于对外国政治公众人物可疑活动进行强化审查的报告可包含与其他法域相关的信息。[23]往往在披露信息的法域公开调查洗钱行为，以及上游犯

[22] 《资产追回障碍》（脚注 9），第 6 页。

[23] 《技术指南》第 210 页。

罪发生在未意识到该犯罪的另一法域时自行披露信息。[24]若在司法协助案件调查期间，调查显示正在开展的调查的对象与初步确定的资产以外的资产有利益关系，自行分享信息有助于促使请求法域修改其司法协助请求。[25]

31. 可提供信息的类型取决于案件的性质和生成的数据类型。根据第四十六条第四款，可分享“与刑事事项有关的”任何类型的信息，根据第五十六条，可分享关于腐败所得的任何类型的信息。多数条约和国家法律未进一步明确规定可分享的信息类型。

32. 然而，一些法域制定了相关的法规或做法。据一国称，可自行披露以下信息：被告姓名、对事实和罪行的概述等调查信息；对银行名称、账户持有人、账号、冻结资金额和相关交易等可能有益的证据的描述；传送理由；关于提出司法协助请求的邀请，以及信息不得用于任何其他目的的请求。[26]另一国可在全球披露证明传送信息对提出司法协助请求有必要的假设合理的事实；而在区域层面，当此类信息对编制请求有用时，便可进行分享。一些国家还允许分享可用于防止实施犯罪的信息。

7. 机构

33. 在传送机构方面，缔约国通常允许发出信息的主管部门自行将信息传送至国外（见上文关于立法的第 4 条）。然而，一些国家已指定了某一特定机关，授权其传送所有主管部门提供的信息。信息往往源于金融情报机构，但也可源于参与腐败案件调查或审判的任何执法或司法机关。

34. 至于接收机构，上述提及的一些立法明确规定，只可对公共或国际主管部门传送信息。各主管部门通常被授权与其在接收国的直接相应部门分享信息。一些国家还考虑到了对角传送，即传送信息给发送机构的非直接相应部门。

35. 自行传送信息要求对相应部门高度信任和充满信心。因此，执法网络和安全平台发挥着至关重要的作用。

36. 尤其是，作为全球金融情报机构网络的埃格蒙特小组、卡姆登资产追回机构间网络、美洲国家组织半球网络、伊比利亚—美洲国际法律合作网、太平洋跨国犯罪问题网络和萨赫勒国家区域司法平台对此发挥着显著作用。此外，国际警察组织和网络也非常重要，例如东盟警察首长会议（东南亚国家联盟国家警察首长会议）、欧洲警察局、欧盟司法合作股（欧洲司法）、追回被盗资产举措和国际刑事警察组织（国际刑警组织）支持的全球协调人网络、南部非洲警察局长区域合作组织、西非警察局长委员会组织。沟通的非正式渠道也得到了广泛应用，例如在海外执行任务的官员、被任命的联络官员和特设安排。

37. 其中一些网络和安全信息分享平台防止数据丢失或泄露，例如埃格蒙特保密网、I-SECOM（国际刑警组织资产追回安全通信平台）或 GROOVE。一国在其国别审议报告中称，由于缺乏信息技术基础设施，在非正式层面自行披露信息是不可能的，且请求是通过外交渠道发出的。

---

[24] 《资产追回手册》（脚注 9），第 136 页。

[25] 《资产追回障碍》（脚注 9），第 57 页。

[26] 《资产追回手册》（脚注 9），第 137 页。

8. 接收法域的作用

38. 接收法域的积极追踪是自行披露最终成功的重要条件。

39. 接收国的立法必须使其可以保证遵守发送国设定的保密性要求。在国别审议中，大部分国家已确认，其一般保密性法律足以满足这方面的要求。

40. 为保证成功追踪接收到的信息，已建议自行披露信息的接收方联系信息发出部门，以查明外国案件，确保资产仍被冻结，并讨论接下来要采取的措施。[27]在非正式联系后，根据案件的具体性质，需对信息进行补充，并使其正式化。通常，自行发送的信息将不适于作为证据，但可作为情报用于推进调查。因此，接收国如果尚未展开调查，则必须这样做。然后定期编制相关的司法协助请求，以便使信息传送正式化，并补充接收到的信息。在许多情况下，还需请求（继续）冻结或扣押资产。

41. “数量少，差距大”研究为经合组织成员和发展中国家双方就资产追回案件展开的合作提出了一些建议：“经合组织成员需确保其能够积极查明和冻结涉嫌腐败官员的资产，并为国内从业人员提起上诉建立激励机制。在采取此类国内行动后，应与相关外国法域展开国际合作，包括自行披露信息和采取行动增强能力和信任。发展中国家自身需展开调查，并与外国相应部门沟通和合作。”[28]

9. 行政冻结诉讼中的自行披露：

42. 行政冻结方面的自行披露案件尤其重要。在阿拉伯之春的背景下，这些措施首次获得通过，并得到广泛实施。2010 年至 2012 年 6 月期间，加拿大、欧洲联盟、瑞士和美国对资产采取了行政冻结措施。行政冻结令并不意味着取代或规避司法协助，而仅仅是避免资产被浪费。

43. 阻碍这些资产追回案件进展的障碍之一是，请求法域指出其并不知晓被冻结的资产。因此，已将资产进行行政冻结的法域通过自行披露提供了关于此类资产的信息。其他法域进一步向外国法域的从业人员提供了能力建设支持，例如通过安排区域顾问来追踪此类措施。[29]

10. 和解案件中的自行披露：

44. 另一类重要的特殊案件是，自行披露正在进行和解的或已达成和解的信息。

45. 过去十年，通过和解（定义为任何未进行完整审判的程序）解决外国受贿案件的情况大幅增加。追回被盗资产举措最近进行的一项研究显示，执行金钱制裁的国家没收的资产中，仅 3.3%返还给了受贿（涉嫌受贿）官员所在国。这些国家通常不参与或往往并不知晓和解的情况。

46. 该研究提出了一些建议：谈判和解的各法域应自行告知受影响的法域正在进行和解谈判，还应与其他可能受影响的国家积极分享关于已达成和解的信息。其官员涉嫌受贿的国家应加倍努力地对行贿者和受贿者开展有效的调查和起诉。

---

[27] 《资产追回手册》（脚注 9），第 137 页。

[28] 《数量少，差距大》（脚注 9），第 3 页。

[29] 《数量少，差距大》（脚注 9），第 42 页。

47. 根据缔约国会议第 6/2 号决议的授权，在 2016 年 8 月召开的资产追回工作组第十届会议[30]上提交了该研究的最新情况。收集的额外和解数据显示，和解的数量较为稳定或正在减少，但价值额度更高，与前一段时间相比，仅 0.18%已返还。未发现对该研究建议的实施有重大进展或实践。

三. 案例

48. 若干国家的国别审议报告称，自行传送信息是一项例行做法，或至少是一项共同做法。在四份国别报告中，自行传送信息被确定为一项良好做法。其他国家特别提到，尽管自行披露是可能的，甚至在法律中做了规定，但这方面并未进行实践。国别报告中提出了加强这一做法的若干建议。

49. 下文介绍的案例说明了自行披露的重要性和积极成效。它们是公共领域的知名案例，所以才被选中。然而，不应因此假设自行披露是一项主要与重大腐败案件有关的做法。与之相反，某些国家在国别审议中提及的自行披露数量之多，证明该做法在各类案例中均成功实行，包括小额腐败案例。

50. 2000 年 10 月，瑞士银行根据《反洗钱法》规定的义务，向联邦治安办公室告知了秘鲁前安全事务官员和总统顾问弗拉迪米罗·蒙特西诺斯（Vladimiro Montesinos）和秘鲁前将军尼古拉斯·巴里·赫尔莫扎·锐欧斯（Nicolás de Bari Hermoza Ríos）的账户。反洗钱报告办公室将信息转发给预审法官办公室，后者冻结了资金，并启动了刑事侦查。联邦司法办公室向秘鲁司法当局提交了侦查结果，后者随后进行了调查，并向瑞士提出了相应的司法协助请求，要求返还资金。2002 年 8 月 20 日，瑞士联邦司法办公室发布新闻稿称，向秘鲁国民银行转账 7750 万美元。巴拿马银行也向巴拿马当局报告了有关蒙特西诺斯的账户，巴拿马当局随后告知了秘鲁。这些资金大部分已转出巴拿马，但报告允许在其他法域进行追踪。[31]

51. 2000 年 3 月，一家信托公司根据《尽职调查法》，向列支敦士登金融情报机构提交了一份可疑活动报告。在随后几个月内，几家银行和另一家信托公司发布了若干份报告。根据这些报告，列支敦士登检察官办公室启动了国内程序。开展了大量调查，文件由法院扣押，价值超过 3.5 亿德国马克的资产被冻结。随后，列支敦士登当局邀请尼日利亚官员出席非正式会议，在会议中把相关信息传送给尼日利亚对应机关。2000 年 6 月，尼日利亚提交了关于萨尼·阿巴查（Sani Abacha）及其随从的司法协助请求。随后提交了其他司法协助请求。为了尼日利亚的利益，国内程序中冻结的大部分资产也在司法互助程序中冻结。尽管被告在尼日利亚的国内程序中没有被定罪，但列支敦士登通过未定罪没收制度没收了资产，并将其返还给尼日利亚。[32]

---

[30] CAC/COSP/WG.2/2016/2。

[31] 瑞士新闻稿，“蒙特西诺斯案：瑞士向秘鲁转账 7700 万美元”，2002 年 8 月 20 日。https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home/aktuell/news/2002/ref_2002-08-20.html. 另参照毒品和犯罪问题办公室资产追回案例摘要，第 37 页。

[32] 追回被盗资产举措新闻稿：遣返“阿巴查的资产”：http://star.worldbank.org/corruption-cases/sites/corruption-cases/files/Abacha_Liechtenstein_Repatriation_Assets_PR_Jun_18_2014.pdf. 更多有关萨尼·阿巴查（列支敦士登）案的信息，请查阅：http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/20315。

52. 在奥德布雷赫特（Odebrecht）和洗车行动（Lava Jato）案中，阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马、秘鲁、葡萄牙和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的总检察长于 2017 年 2 月 16 日签署了《巴西利亚宣言》。本宣言基于上述两个案例的背景，但重点关注未来的侦查，为促进重大腐败案件侦查和判决方面的合作制定了路线图，因此提及了《公约》。在其第 4 段中，《巴西利亚宣言》规定，该机构“加强利用其他机制进行国际法律合作的重要性，尤其是自行沟通和传送信息”。

四. 工作组讨论要点

53. 工作组不妨就制定主动及时交流信息最佳做法和准则应采用的方法论提供建议，以便在将于 2017 年 11 月 6 日至 10 日举行的缔约国会议第七届会议上报告其研究结果。

54. 在这方面，工作组不妨启动关于查明最佳做法的讨论：

(a) 关于自行交流信息的条约依据，工作组不妨审议下列行为是否为良好做法：

- 在不需要条约依据的情况下自行传送信息
- 在不需要保证互惠的情况下自行传送信息，例如根据现有的一般信息交流安排或网络，或根据具体案例情况
- 在关于司法协助的新双边和区域条约中纳入自行交流信息
- 缔结新信息交流安排。

(b) 关于立法，可审议下列行为是否为良好做法：

- 颁布关于自行披露的立法
- 在一般法或任何类型的其他法律中颁布相关立法
- 确定具体条件、途径和信息类型，以及此类主题应规定的详细程度
- 可进一步讨论，作为最佳做法，在此类立法中应避免哪些要求，以确保迅速传送信息。

(c) 工作组不妨进一步就有权自行披露的机构类型提供指导。特别是，可审议指定具体的主管机关是否为良好做法，还是应当授权生成相关信息的所有有关机构；

(d) 可讨论的接收国良好做法包括：

- 联系传送信息的法域，进行关于进一步措施的非正式讨论
- 如果尚未进行侦查，且本国法律的要素足够，则启动侦查
- 编制相关司法协助请求，对关于（继续）扣押或冻结令的信息和请求加以补充

(e) 关于行政冻结，工作组不妨审议下列行为是否为良好做法：

- 一旦政局允许，立即与原籍国自行交流关于行政冻结资产的信息
- 酌情在随后的司法协助程序中提供协助。

(f) 在和解案例中，工作组不妨就下列行为是否属于良好做法提供指导：

- 对于希望和解的国家，向其他受到影响的国家自行传送关于案例基本情况的信息
- 与其他可能受到影响的国家就已达成的和解主动交流信息。