



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
22 June 2011
Chinese
Original: English

资产追回问题不限成员名额政府间工作组

2011年8月25至26日，维也纳

临时议程*项目4

有效资产追回网络

争取建立有效的资产追回制度：网络

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议第三届会议通过了第 3/3 号决议，其中鼓励各缔约国特别是在提出司法协助请求之前促进使用非正式联系渠道，办法包括除其他外指定在资产追回国际合作方面拥有技术专门知识的官员担任联络人，由其协助对应方有效满足对正式司法协助的要求。该决议还鼓励这些联络人和其他有关专家在区域一级或按主题汇聚一起，推动交流、协调和发展最佳做法，包括利用现有网络，以避免工作重复。

2. 资产追回问题不限成员名额政府间工作组（“工作组”）第四次会议（2010年12月16日至17日）强调了设立资产追回联络点网络这一工作的重要性，并重申需要建立具有技术专门知识的资产追回联络点全球网络。工作组请秘书处再次请求会员国指定资产追回联络点，并提醒会员国按照《联合国反腐败公约》（“《公约》”或“《反腐败公约》”）第 46(13)条指定一个中央机关，负责处理司法协助请求。¹工作组还强调了区域网络的重要性以及全球网络和区域网络之间进行合作与协调的必要性，并请秘书处编写一份背景文件，介绍现有的联络点网络，包括毒品和犯罪问题办公室/世界银行追回被盗资产举措下的资产追回联络点的数据库，供工作组审议。²

* CAC/COSP/WG.2/2011/1。

¹ 见 2009 年 10 月 9 日 CU 2009/146，以及 2011 年 3 月 29 日 CU 2011/52。

² CAC/COSP/WG.2/2010/4，第 3(g)段。另见 CAC/COSP/WG.2/2009/3，第 11 段；以及 CAC/COSP/WG.2/2008/3，第 43 段。



3. 秘书处按照上述请求，发出了若干照会，请各国政府提供信息，指定其想要纳入数据库的资产追回联络点。共有 37 个缔约国和 1 个签署国指定了资产追回联络点。
4. 同样，共有 92 个国家按照《反腐败公约》第 46(13)条提交了通知，指定了中央机关，负责并有权接收司法协助请求并执行请求或将请求转交主管机关执行。³已经根据从缔约国收到的通知拟订了指定联络点和中央机关的名单。将该名单列入一份会议室文件（CAC/COSP/WG.2/2011/CRP.1），在工作组第五次会议之前提供给缔约国。
5. 按照工作组的建议，本背景文件概要介绍了全球网络和主要的区域网络以及这些网络如何支助资产追回程序。本文还对这些网络的构成作了初步分析。

二. 国际合作在资产追回程序中的重要性

6. 资产追回要取得成功，有效的国际合作和信息交流至关重要。附件一显示了资产追回程序的关键步骤和可能对这一程序的各个阶段有所帮助的国际合作类型。司法协助请求是国际资产追回的基础，但经过对这一程序的仔细研究后，会发现请求只是一个步骤，要确保成功还需要采取其他步骤。
7. 成功往往取决于筹备工作是否周全以及质量如何，筹备工作通常十分重要。在许多情形下，这种工作可包括为处理司法协助请求提供便利，而且正式司法协助在这一阶段的形式和渠道通常较为多样而灵活。
8. 目前资产追回程序在操作上的障碍主要是在国际合作方面。各法域之间缺乏信任可能会阻碍或拖延司法协助提供工作，特别是在紧急事件中或是在各法域的法律、政治或司法制度迥异的情况下。各法域如果缺乏信任，便不愿共享情报并协助收集证据或为资产追回提供便利。此外阻碍提供协助的还有司法协助请求所涉程序的复杂性，包括措词上的缺陷、程序不够明确、在处理和回应司法协助请求过程中的拖延。减少或消除这些障碍的办法之一是建立决策人员和从业人员的网络。

三. 主要资产追回网络及其组成机构概况

9. 实践证明，从业人员网络能有效促进国际合作。通过这些网络可以很容易地立即确定入手渠道。网络为实践社群的形成提供了空间，从而为同侪之间不断进行对话和建立信任提供便利。
10. 有若干网络为当事人之间不断的非正式对话提供平台，从而加强资产追回工作，它们在促进请求国和被请求国之间建立信心和信任方面发挥着重要作用，而这种信心和信任是成功合作的先决条件。通常，有助于这方面改进的网络并不侧重于资产追回，其任务授权范围较广。效费比高的做法是，以这类现有网络为基础，并确保资产追回成为其任务授权的一部分。例如，金融情报机

³ 截至 2011 年 6 月 17 日。

构网除腐败所得外还涉及更广泛的事项，因此经实践证明是专门的被盗资产追回工作所不可或缺的。

11. 表 1 概要介绍了直接或间接支助资产追回的主要网络。前者的任务授权侧重于资产追回，而后者的职责范围较广，但可对资产追回程序的一部分提供支助。例如，埃格蒙特小组的宗旨是共享金融信息和情报——这显然可有助于追踪资产。同样，南部非洲资产追回机构间网络等组织侧重于共享司法协助前信息并在没收任何犯罪所得这一较为广泛的领域促进司法协助。侧重于司法协助的组织，如美洲国家组织的半球信息交流网，特别注重司法合作，但涵盖针对所有犯罪类型开展的所有合作。

12. 该表并未提供所有此类网络的全面情况，仅仅举例说明了可用于资产追回的多种网络。

表 1：
所确定的用于资产追回的业务网络概况

合作领域	全球	区域	其他
非正式/司法协助前合作	<u>直接</u> 追回被盗资产—刑警组织联络点举措 <u>间接</u> 埃格蒙特金融情报机构小组	<u>间接</u> 卡姆登资产追回机构间网络 (CARIN) / 南部非洲资产追回机构间网络 (ARINSA) / 南美洲金融行动工作队 (GAFISUD) 资产追回网络 (RRAG)	
正式合作	<u>直接</u> 《反腐败公约》中央机关	<u>间接</u> 欧洲司法网/美洲国家组织半球信息交流网/伊比利亚—美洲司法协助网 (IberRed) / 萨赫勒和印度洋委员会国家区域司法平台	<u>间接</u> 英联邦联系人网络/哈拉雷计划

13. 在政策层面，工作组作为在资产追回领域制定政策的直接网络，具有至关重要的作用。

14. 下一节进一步介绍了现有的业务网络、其主要贡献和作用。

A. 政策制定者

缔约国会议和工作组

15. 缔约国会议是按照《公约》第 63 条设立的，目的是提高缔约国的能力并增进其相互合作，以实现本《公约》提出的各项目标，并促进和审议《公约》执行情况。同样，工作组是缔约国会议第 1/4 号决议设立的，目的是协助缔约国会议积累并交流资产追回方面的知识和经验。

金融行动特别工作组和种类区域机构

16. 金融行动特别工作组和此种类型的区域机构担任其成员的决策机构。南美洲金融行动工作队是这类机构的一个实例，它协助建成了名为南美洲金融行动工作队资产追回网络（RRAG）的区域网络，用于支助资产追回方面的非正式合作。

17. 南美洲金融行动工作队是一个区域性的政府间组织，在政策层面将南美洲各国联合在一起，以打击洗钱和资助恐怖主义的活动。其任务授权也包括资产追回。指导着南美洲金融行动工作队若干工作的行动工作组认识到，需要增进资产没收和追回方面的合作，因而设立了资产追回网络（见下文第 22 段）。

B. 在司法协助前阶段发挥作用的网络

全球

追回被盗资产—刑警组织联络点举措

18. 追回被盗资产—刑警组织联络点举措是追回被盗资产举措与国际刑事警察组织（刑警组织）合作于 2009 年 1 月建立的。其主要目的是通过非正式协助为侦查工作提供支助，以追回腐败和经济犯罪所得。其履行这一职能的途径是一个安全数据库，其中收集了该网络成员国担任联络人的执法官员的姓名，这些人员每周七天、每天 24 小时待命，负责答复紧急援助请求，以防止出现由于未能及时采取行动而导致执法人员失掉资金线索的情形。每个登记的成员国都要提供两个执法联络点的联络方式，可随时与之联络并获得信息或协调。这些数据库还提供参与国际资产追回的主要机构的情况、可提供的协助类型，包括如何最有效地请求这类协助；还概要介绍了为启动刑事侦查或就被盗资产采取刑事、民事行动或不以定罪为依据的行动所需的证据。追回被盗资产—刑警组织联络点举措共有 77 个成员国。

埃格蒙特金融情报机构小组

19. 埃格蒙特金融情报机构小组是 1995 年建立的全球网络，由符合成员标准的金融情报行动机构组成。其任务授权是，通过定期会议、信息交流和提供非正式协助、培训以及分享专门知识，促进金融情报机构之间的国际合作。埃格蒙特小组在清晰划分的界限内，为金融情报机构之间在国际范围共享这种信息提供了一种秩序。它应用埃格蒙特安全网等技术，使各金融情报机构之间能更好地进行安全交流。符合埃格蒙特小组标准的任何金融情报机构，即负责接收（并按照许可请求提供）、分析并向主管机关分发所披露的金融信息的国家中央机构，均有资格申请成为埃格蒙特的金融情报机构成员。埃格蒙特小组共有 120 个成员。

区域

卡姆登资产追回机构间网络

20. 卡姆登资产追回机构间网络建于 2004 年，是一个非正式区域网络，也是涵盖犯罪所得处理工作所有方面的合作小组。该网络主要由欧洲的执法从业人员组成，也包括北美洲各国。该网络的宗旨是，以跨机构的方式，提高其成员在剥夺犯罪分子非法利润方面工作的效力。个人成员在其国内法允许的范围内，在国际刑事资产追踪、冻结、查封和没收过程中彼此提供非正式协助。他们还可对司法协助提供建议和便利，但司法协助请求必须通过适当的正式司法渠道提出。每个成员国都要通过两个联络点提供协助，其中一个应当是参与资产追踪和没收的中央机关或是可直接联系到这一领域的从业人员的中央机关。联络点还提供本国与民事和刑事资产没收有关的立法和实务程序准则的概要。卡姆登资产追回机构间网络有 35 个成员、22 个观察员和联系成员。

南部非洲资产追回机构间网络

21. 南部非洲资产追回机构间网络是 2009 年 3 月建立的非正式网络，由南部非洲针对所有金融犯罪（包括腐败）的资产没收从业人员组成。该网络以卡姆登资产追回机构间网络的模式为基础，目前每个南部非洲成员国派一名检察官和一名调查员加入。该网络已经同卡姆登资产追回机构间网络订立了协议，其中规定一个网络的成员可通过本网络的秘书处向另一个网络的成员发出请求。加入该网络的有 9 个南部非洲国家。

南美洲金融行动工作队资产追回网络

22. 南美洲金融行动工作队资产追回网络是 2010 年 7 月 22 日在南美洲金融行动工作队全体会议上设立的一个非正式网络，其目的是促进资产没收方面的国际合作（见上文）。该网络由南美洲金融行动工作队成员国组成，其组织文件允许南美洲金融行动工作队之外的国家加入。该网络也以卡姆登资产追回机构间网络的模式为基础，每个国家由两名联络人代表，一名是检察官，另一名是警官，都是在资产追回或资产没收领域工作的。这些联络人在各自法域允许的范围内向其他联络人提供非正式的行动协助。参与的成员国会提供一份清单，其中列有本国可给予的协助，发布在可供交流信息和提出协助请求的安全信息技术平台上。成员国还定期举行会议，讨论资产追回和资产没收方面的主要问题。资产追回网络同样由南美洲金融行动工作队的所有 12 个南美洲成员国组成。加入资产追回网络的机构多为执法机关。此外，许多成员国有两个机关加入，因此共有 23 个机构和 24 个参与成员。

C. 司法协助中的合作

全球

《反腐败公约》缔约国指定的中央机关

23. 共有 92 个国家按照《反腐败公约》第 46(13)条指定了中央机关。中央机关负责和有权接收并向其他法域转交司法协助请求，并执行所收到的请求或将请求转交主管机关执行。换言之，中央机关负责缔约国之间的正式合作。已向工作组提供了这些机关的名单。

《反腐败公约》资产追回联络点

24. 资产追回联络点是缔约国根据以往的建议指定的，这些建议要求指定资产追回联络点以编制这类联络点的数据库。在本文件编写时，共有 38 个国家指定了资产追回联络点。尽管资产追回联络点不是行动网络，但值得一提的是，在 38 个国家按照秘书处的请求指定的总共 43 个不同机构中，有 8 个也是根据《反腐败公约》第 6(3)条为预防腐败指定的机关。此外，有 5 个也是中央机关；有 6 个也是卡姆登资产追回机构间网络的联络点；有 4 个也是追回被盗资产—刑警组织的联络点。这显然表明了这类网络之间有重叠之处，但也表明有重复工作之虞，有必要确保以后建立的网络具有明确的任务授权并增加价值。

区域网络和其他网络的实例

欧洲司法网

25. 这是为促进欧洲联盟成员国之间的刑事事项司法合作而建立的国家联络点网络。国家联络点是每个成员国从主管国际司法合作的中央机关、司法机关和在国际司法合作领域负有具体责任的其他主管机关中指定的。该网络由 27 个成员国的 300 多个国家联络点、欧盟委员会和设在海牙的秘书处组成。

美洲国家组织半球刑事事项互助和引渡信息交流网

26. 该网络分为以下三部分：一个公共网站、一个私营网站和一个安全电子通信系统。网络的公共部分向美洲国家组织的 34 个成员国提供与互助和引渡有关的法律信息。网络的私营部分载有向直接参与刑事事项法律合作的人员提供的信息。安全电子通信系统的目的是促进处理刑事事项互助和引渡等问题的中央机关之间的信息交流。

伊比利亚—美洲司法协助网

27. 伊比利亚—美洲司法协助网是拉丁美洲国家联盟的 23 个国家的司法部和中央机关联络点、检察官和公诉人联络点及司法部门联络点组成的机构。其宗旨是优化民事和刑事司法协助工具并加强各国之间的合作。

萨赫勒和印度洋委员会国家区域司法平台

28. 这些区域司法平台是毒品和犯罪问题办公室为加强萨赫勒和印度洋区域的刑事事项国际合作而设立的。其重点是预防和打击各种形式的严重犯罪，如有组织犯罪、腐败、贩毒或恐怖主义。这些平台是联络人的国际合作网络，这些联络人促进与平台成员国之间的引渡和刑事事项司法协助程序。

英联邦联络人网络

29. 英联邦联络人网络的目的是促进英联邦成员国之间在刑事案件中的国际合作，包括司法协助和引渡，并提供相关的法律信息和实用信息。该网络由英联邦每个法域的至少一名联络人组成。

四. 主要资产追回网络的涵盖范围

30. 为了对涉及资产追回程序的网络有完全的了解并发现空白之处，据认为有必要对参与司法协助前工作的网络和参与正式司法协助工作的网络所涵盖的地理范围作概要介绍。

31. 在司法协助前工作中，可能有若干不同的从业人员参与，包括金融情报机构、执法人员和检察官。埃格蒙特小组的网络有 120 个国家，在所有区域的涵盖范围或许是最广的。可通过卡姆登资产追回机构间网络、南部非洲资产追回机构间网络和南美洲金融行动工作队资产追回网络等联系着欧洲、北美洲、南部非洲和南美洲从业人员的区域网络，请检察官和执法人员协助追回资产。追回被盗资产—刑警组织联络点成员有一半也是上述区域网络的成员。

32. 因此，在开展进一步工作对现有司法协助网络作更全面的调查之前，所发现的主要地理空白包括亚洲国家、加勒比国家以及非洲东部、西部和北部的国家。

33. 在正式司法协助方面，仅有的全球网络是本《公约》下的中央机关网络。欧洲和南北美洲加入该网络的机关很多。除此之外，北非、南亚和英联邦的大多数缔约国已将其中央机关告知秘书长。

34. 在两个全球网络（即追回被盗资产—刑警组织网络和《反腐败公约》中央机关网络）方面，已有 45 个国家指定了两个追回被盗资产—刑警组织联络点和一个中央机关。在这些国家中，只有 7 个国家有指定同一机构加入两个网络的情况。在现阶段，这证实有余地和需要采取以下两种措施：其一是使追回被盗

资产—刑警组织网络侧重于资产追回司法协助前工作，其二是加强全球努力，在对正式司法协助进行审查的中央机关之间建立活跃的行动网络。

35. 按照《反腐败公约》指定的司法协助中央机关可为参与司法协助的从业人员提供一个论坛。主要目的是便利司法协助并建立中央机关的“实践社群”。活跃而“有生命力”的中央机关网络可以开展的举措包括对司法协助进行简化和解释说明，以及在创新的电子知识和学习工具（如毒品和犯罪问题办公室反腐败知识工具与资源库）的基础上开展工作。

五. 结论：建议工作组审议的问题

36. 网络在促进资产追回程序各个阶段所需的国际合作方面的独特价值已经一再得到承认。尽管在汇聚从事资产追回和没收工作的从业人员方面已经取得了进展，但仍有一些缔约国没有加入可协助促进资产追回的网络。工作组似宜呼吁尚未加入各种网络的国家加入这些网络并指定适当机构参与。

37. 在分析工作的当前阶段，进行资产追回筹备阶段工作所需的多数网络已经存在，有的运作良好，如金融情报机构网络和若干区域网络，有的正在建立，成员不断增加，如追回被盗资产—刑警组织网络。

38. 主要的空白和所面临的挑战是建立一个将处理正式司法协助程序的机关联合起来的有效网络。《反腐败公约》缔约国指定的中央机关可成为加强一般司法协助特别是资产追回的网络。工作组似宜就下述问题向秘书处提供指导意见：此种网络是否可取，此种网络可能的任务授权（如果认为适当的话），以及建立此种网络的方式和方法。

39. 工作组还似宜审议今后在资产追回联络点问题上的工作方向。以前的分析显示，现有网络除司法协助之外，涉及了国际合作的非正式和正式方面。工作组还在资产追回方面发挥着政策制定作用。为了避免工作重叠，工作组似宜考虑是否可能将资产追回联络点纳入追回被盗资产—刑警组织联络点或上文所述可能建立的中央机关网络。这还将有助于避免网络数量增多，并更加侧重于网络在实务上明显的附加价值。

40. 鉴于现有的网络很多，工作组似宜审议是否可能为从业人员编写“技巧指南”，阐述如何与各种网络打交道，并更详细地说明其中每个网络可如何协助其工作以及可在资产追回程序的哪一个阶段给予协助。

附件一 国际合作如何支助被盗资产追回程序

