



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
3 October 2019
Chinese
Original: English

第八届会议

2019年12月16日至20日，阿布扎比

临时议程*项目5

资产追回

关于管理所冻结、扣押和没收资产的无约束力准则修订草案

秘书处的说明

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在题为“加强司法协助，促进国际合作和资产追回”的第7/1号决议中，鼓励《公约》缔约国与联合国毒品和犯罪问题办公室继续就冻结、扣押和没收的资产的管理交流经验，查明必要的最佳做法，利用现有资源，并考虑制定有关此问题的不具约束力的准则。缔约国会议第7/1号决议以及第5/3号和第6/3号决议旨在促进有效实施《公约》第三十一条第三款，该条款要求各缔约国采取措施，规范主管机关对所冻结、扣押或没收财产的管理。

2. 因此，秘书处根据毒品和犯罪问题办公室题为《2017年对被扣押和没收资产的有效管理与处置》的研究报告，并考虑到2007年12月在华盛顿哥伦比亚特区举行的关于查明管理和处置被扣押和没收资产的良好做法的国际专家组会议的讨论，拟订了关于管理所冻结、扣押和没收资产的无约束力准则草案（CAC/COSP/WG.2/2018/3，附件），并提交资产追回问题不限成员名额政府间工作组第十二次会议审议。在这次会议上，许多发言者对该无约束力准则草案表示欢迎，并认为应当拨出更多时间，对准则作进一步审议，提出评论意见，并进行讨论。

3. 2018年11月12日至14日举行的实施情况审议组第九届会议第二次续会也审议了该无约束力准则草案，同时还审议了反映缔约国意见的无约束力准则草案修订版（见CAC/COSP/IRG/2018/CRP.14）。会上许多发言者认为，秘书处应当继续向各国收集关于管理所冻结、扣押和没收的资产的提案和建议，包括在联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期审议期间直至结束时收集这些提案和建议，以使审议更为客观，体现出各缔约国的做法及法律框架和体制框架的多样性。秘书处告知审议组，将审议所有意见和建议并将其纳入一份修订文件，该文件将以联合国所有正式语文提供。

* CAC/COSP/2019/1。



4. 因此，秘书处在 2019 年 1 月 28 日的普通照会中请缔约国就无约束力准则草案提供补充意见。将收到的意见纳入了无约束力准则草案修订版，此修订版已提交实施情况审议组 2019 年 5 月 27 日至 29 日第十届会议审议，并还提交资产追回问题工作组 2019 年 5 月 29 日和 30 日第十三次会议审议(见 [CAC/COSP/WG.2/2019/3](#))。几个缔约国在这两次会议期间发表了进一步的评论意见。秘书处确认，它将把这些评论意见纳入一份经修订的文件，将该文件以及缔约国可能希望提交的任何其他评论意见一并提供给缔约国会议第八届会议。
5. 本说明附件所载无约束力准则修订草案尽可能反映了迄今从缔约国收到的评论意见。

附件

关于管理所冻结、扣押和没收资产的无约束力准则修订草案

背景和缘由

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第 7/3 号决议中建议联合国毒品和犯罪问题办公室在制定、执行及在必要时修改其专题方案、区域方案和国别方案时考虑到在联合国反腐败公约实施情况审议机制进程中查明的优先技术援助领域。
2. 在实施情况审议机制框架内进行的国别审议的结果表明，一些缔约国在实施《公约》第三十一条方面面临特殊挑战，并确定了相应的技术援助需要。其中，所冻结、扣押和没收资产的管理尤为突出。各国在这方面报告的主要挑战有：没有一个负责管理和处置所冻结、扣押和没收资产的机构，以及缺乏管辖这类资产管理的有效法律框架。
3. 《反腐败公约》第三十一条第三款要求缔约国根据本国法律采取必要的立法和其他措施，规范主管机关对《公约》所涵盖的冻结、扣押或没收的财产的管理。
4. 此外，缔约国会议第 7/1 号决议也鼓励缔约国与毒品和犯罪问题办公室继续就管理所冻结、扣押和没收资产问题交流经验，确定必要的最佳做法，利用现有资源，并考虑制定有关该问题的不具约束力的准则。
5. 本版无约束力准则修订草案旨在协助缔约国应对在国家一级管理所冻结、扣押和没收的资产方面面临的主要挑战。
6. 考虑到这些准则的非约束性，缔约国不妨酌情在改进其关于资产管理的国内立法和程序时考虑到这些准则。虽然国内对所冻结、扣押和没收资产的管理也可能与须返还给另一国或正从另一国返还的资产有关，但这些无约束力准则的重点并不是根据一国的司法协助义务管理犯罪所得，因此准则没有特别述及在被返还或应返还的资产方面可能出现的特定问题。
7. 在本套无约束力准则中，“冻结”、“扣押”和“没收”等术语的解释应以《公约》为准。

A. 最终没收前的资产管理，以及在可能情况下的资产处置

准则 1

在采取冻结或扣押资产的任何行动之前，重要的考虑因素可能有：对目标资产进行评估以决定是否应冻结或扣押该资产，以及确定这方面的最佳执行办法。因此，在可行情况下，各国不妨考虑为这一扣押前规划阶段分配足够的资源和能力。

各国还不妨采取适当步骤，保存资产以备日后没收，包括保持并在可能的情况下增加资产的价值。

准则 2

征得所有人同意或不经所有人同意对资产进行没收前出售，可以作为一种手段，减少连带费用，包括储存费用，并保障出售所得收益的价值，直至作出最后决定。

在不违反国内法的情况下，各国不妨考虑允许在特定情形下进行没收前销售，特别是资产（包括不动产）属于以下情况的：(a)易腐和贬值速度快；(b)相对于其价值而言，予以保持的负担太重或代价太高；(c)易于取代。

各国还不妨考虑建立机制，确保清偿的资产得到核算并妥善保存，直至发布最后命令。

准则 3

可以根据国内法律制度考虑采取各种临时措施，例如资产仍由所有人或持有人持有，但须遵守使用方面的限制或条件，以及临时使用资产，即将资产交由第三方保管。各国不妨考虑在顾及所要管理的资产的性质的情况下规定这类临时措施。此外，各国不妨考虑采取各种机制，允许在冻结或扣押资产后销毁不安全、非法或危险的资产，或无商业价值的资产。

准则 4

在执行临时措施过程中对善意第三方予以保护很重要。因此，各国不妨考虑采取立法措施或其他措施保护善意第三方，包括使之有机会向司法机关提出对临时措施的异议。

B. 没收令的执行和所没收资产的使用**准则 5**

关于没收令，有几种可供选择的办法。各国不妨考虑提供一系列这类选择，特别是酌情规定基于实物和基于价值的没收。从业人员在下令没收资产时，不妨考虑到成本效率最高和经济效益最高的资产处置方法，这种方法可因资产类型而异。

准则 6

关于没收资产的分配，各国不妨考虑在本国立法中阐明对所没收资产分配的基本政策倾向，其中可包括分配给国税基金或国库，或者用于实现具体目标，例如归还或赔偿受害人、社会再利用和为执法提供资金。

准则 7

在将所没收的资产用于实现具体目标时，各国不妨考虑根据国内规则和条例，在确定受益人方面采用明确的规则。

准则 8

透明和问责原则在管理和处置所没收资产方面十分重要。各国在管理和处置资产时，特别是在使用特定基金或方案的情况下，不妨特别注意这些原则，并考虑实施具体的反腐败措施。

准则 9

对于未下达最后没收令的情况，各国不妨考虑根据本国法律建立将所冻结或扣押的资产迅速归还所有人的机制。

准则 10

关于没收程序，各国不妨考虑采取具体的立法措施或其他措施，确保所有对资产有合法权益的人都有机会申明自身主张。

C. 资产管理的体制结构**准则 11**

各国在决定所冻结、扣押和没收资产的管理的体制安排时，不妨考虑到所冻结、扣押或没收的资产的数量以及其公共机构现有的技能组合，目的是根据国内法作出最高效率和最有成效的安排。

准则 12

无论对资产管理有何种体制安排，各国不妨考虑使有关机构具备充分的技能和能力，并授权它们酌情与其他公共机构或外部承包商订立有效运作所需的协定或安排。此类协定或安排可根据需要包括长期合同，以减少紧急或无投标合同安排可能产生的腐败风险。

准则 13

在整个资产管理流程中具备中央资产登记系统和数据库有助于对所扣押、冻结和没收的资产进行负责任的管理。因此，各国不妨考虑酌情建立资产登记信息技术系统和数据库。

准则 14

专门的资产管理结构的治理、自主权、问责和供资都是需要适当考虑的问题。关于专门的资产管理办公室的供资问题，各国不妨探讨这类办公室有无可能以没收的所得为本身的业务活动提供全部或部分资金，从而通过支付全部或部分业务费用，使这些办公室逐步在经济上能够维持。