



预防犯罪和刑事司法委员会  
第十一届会议  
2002年4月16日至25日，维也纳  
临时议程\*项目5  
开展国际合作打击跨国犯罪

## 促进批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书

### 秘书长的报告\*\*

#### 目录

	段 次	页 次
一. 导言 .....	1-2	2
二. 促进签署和批准公约及其议定书 .....	3-8	2
三. 区域间、区域和分区域会议 .....	9-13	3
四. 技术合作活动 .....	14-15	4
五. 结论及今后的行动 .....	16-22	5

\* E/CN.15/2002/1。

\*\* 本报告未在规定的十周时间内提交，原因是必须最后确定已拟定的活动计划和关于今后促进批准公约及其议定书工作的决定。



## 一. 导言

1. 大会在其 2000 年 11 月 15 日的第 55/25 号决议中通过了《联合国打击跨国组织犯罪公约》、该公约《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》以及《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》（第 55/25 号决议附件一、二和三）。大会在其 2001 年 5 月 31 日的第 55/255 号决议中通过了《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》（第 55/255 号决议，附件）。大会在这两项决议中促请所有国家和区域经济组织尽快签署和批准上述各项文书，以确保这些文书尽快生效。大会在其第 55/25 号决议中进一步鼓励会员国为支助向发展中国家和经济转型国家提供技术援助而开始提供自愿捐款，以帮助它们努力批准和实施上述文书。大会在同一决议中请秘书长向秘书处药物管制和预防犯罪厅国际预防犯罪中心（预防犯罪中心）提供必要的资源，以有效地促进公约及其议定书尽快生效。

2. 大会在其 2001 年 12 月 19 日第 56/120 号决议中欢迎签署公约及其议定书，并赞赏若干政府表示愿意主办部长级区域会议和若干会员国为举办关于促进新文书生效及其今后实施的批准前研讨会提供财政捐助。大会鼓励会员国计及公约第 30 条，向联合国预防犯罪和刑事司法基金提供充分的自愿捐款，以便向发展中国家和经济转型期国家提供其执行公约及其议定书所需要的技术援助，包括为执行工作所需的准备措施提供援助。大会在同一决议中进一步要求秘书长向预防犯罪中心提供必要的资源，以有效促进公约及其议定书的生效。大会还要求秘书长就决议的执行情况向预防犯罪和刑事司法委员会第十一届会议提出报告。本报告即是遵照这项要求向委员会提供的。

## 二. 促进签署和批准公约及其议定书

3. 公约及其议定书被公认为是国际刑法和国际联合行动打击跨国组织犯罪方面的一项重大发展。尽可能多的国家批准并实施公约及其议定书已被国际社会确定为优先事项。2000 年 12 月 12 日至 15 日在意大利巴勒莫举行的高级别政治签署会议一结束，预防犯罪中心即开始为促进批准公约及其议定书制定并落实战略和一系列

活动。各国空前的政治承诺不仅表现在在创纪录的时间内完成了关于新文书的谈判上，而且也表现在签署公约及其贩运人口议定书和偷运移民议定书的会员国数目是同类文书开放供签署时从未有过的最高数目上，这一切构成了开展有关活动的基础。为促进批准而努力的最终目标是支持文书尽快生效，同时鼓励尽可能多的国家根据大会第 55/25 和 55/255 号决议中的要求批准及全面实施上述文书。预防犯罪中心的战略及有关活动的一个关键目标是保持和进一步加强会员国中的政治势头。预防犯罪中心在制定其战略时同样专注于各国政府在努力批准公约及其议定书时必须进行的政治和实质性工作部分。

4. 关于政治性工作部分，努力适应与政府的合作，鼓励各国政府作为一件优先事项开始着手进行必要的立法审查和行动，并继而向国家议会提交有关的立法建议。预防犯罪中心在实施这种方针时认识到并尊重以下事实，即批准的最后决定取决于各国的国家议会，要由这些议会确定自己的要求、安排和优先事项。因此，预防犯罪中心极其注意确保其活动不影响或以任何方式干预国家议会的独立作用和职能。预防犯罪中心在制定其战略特别是界定其活动的业绩指标方面，考虑到了估计完成批准过程最后阶段所需时间方面的困难。

5. 关于有效促进批准新文书的实质性工作方面，投入的努力着重在确定会员国批准公约及其议定书工作中最紧迫的需要上。各项活动的重点是帮助各国确定其在新立法或修订现有立法中的需要并予以满足，目的是使其酌情与公约和议定书基本一致。预防犯罪中心在设计这个领域的活动时采用了从过去同各国政府合作中获得的经验，以及在公约谈判过程中各国代表团发表的观点和所持的立场。目的是帮助各国使自己的体制符合新文书中需强制执行的条款。确定这项重点所依据的前提是关于全面实施新文书的其他义务将由公约生效后设立的缔约方会议来有效推动。

6. 预防犯罪中心在制定其战略和活动时确保有针对性地利用可得资源，讲求效率和效能，最大限度地扩大这类资源的影响，同时尽可能扩大其活动所及范围。通过同联合国其他实体例如联合国国际药物管制规划署的伙伴关系以及同在区域或分区一级积极开展活动的其他有关国

际组织的合作做到了这一点。

7. “批准前援助”意为提供援助满足各国为批准公约及视具体情况批准公约的一项或多项议定书采取必要步骤方面的急迫、具体需要。在每一国家落实使该国立法和其他规定或做法与文书相一致的必要措施以便主管立法机构批准这些文书是这项工作的主方向。据认为，这与新文书一经批准后开展技术合作予以实施是不同的。应当指出，拟订一次打击跨国组织犯罪公约特设委员会是在 2001 年 3 月完成枪支议定书的谈判的。因此，该议定书未在巴勒莫举行的高级政治签署会议上通过和开放供签署。在大会通过枪支议定书后，调整了活动的方式和内容，预防犯罪中心将部分活动定向为促进枪支议定书的签署和批准，并使该议定书更加瞩目，从而减少这项议定书同其他三项文书之间的差距。

8. 在编写本报告时，公约有 140 个签署国；《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》有 102 个签署国；《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》有 98 个签署国；《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》有 26 个签署国。公约有七个缔约国，而头两项议定书各有五个缔约国。预防犯罪中心已经获得的资料和迹象表明还有几个国家已完成其批准过程但尚未交存其批准。

### 三. 区域间、区域和分区域会议

9. 促进批准各项文书的工作以举行一系列分区域研讨会开始，这些研讨会全面审查了各项文书的内容并使与会者有机会确定和讨论批准的具体要求及步骤。

10. 根据上文确定的批准这些文书的两部分主要工作，研讨会有双重目的。从与会者来说，研讨会力求吸引在各政府主管部或厅对批准工作负实质性责任的专家以及对这些工作负有政治责任的部长或高级官员的参加。研讨会的安排和进行以实现实质性和政治性的目标为宗旨。首先，研讨会意在向负有实质性责任的官员提供审查其国家立法以及与有类似或共同法律系统及传统的其他国家官员就有关事项进行对话、从中受益的机会。第二，把研讨会安排得能发挥论坛的作用，用以确定具体需要和探索应对这些需要的方法。部长或其他高级政治决策者的与会使他

们有机会了解完成批准过程各项的要求和其近邻其他国家的工作现状。同样，他们的出席也使他们有机会重申他们承诺本国将继续其在谈判文书时采取的加强国际合作行动方针。预期由于确定了关键的需要和要求，国家一级的努力将从对文书的一般审议转向具体立法和规范行动，以致批准文书。与此同时，还预期研讨会的一个成果将是确定具体援助领域，从而使预防犯罪中心能将其活动转向与各个政府合作，帮助它们实现这些政府确定为其迅速批准一项或多项文书的努力中所必不可少具体立法修改和其他修改。

11. 研讨会以预防犯罪中心提出的一系列专题介绍为基础，采用了关于批准这些文书所需要素的一览表。一览表汇总了基本遵守文书所需的立法要求，各国可根据这些要求审查自己现有立法，以确定差距和进一步考虑及采取行动的具体主题。

12. 联合国预防犯罪和刑事司法方案国际科学和专业咨询理事会与预防犯罪中心合作编制了一份调查表寄给决策者和立法草案编写者，征求关于现有法律和可能的批准要求的资料。更具体地说，该调查表要求每一国家提供关于对付有组织犯罪的现有本国刑法的资料，也包括关于司法互助、引渡方面的法律、其他形式的国际合作以及与新文书有关的其他领域。调查表还试图确定每一国家在批准和实施各项条款中可能遇到的主要问题或挑战。2001 年 9 月 13 日至 16 日在意大利 Courmayeur 由国际科学和专业咨询理事会组织的关于批准公约及其议定书的区域间研究会上试用了这份调查表。预防犯罪中心开始向 2001 年 9 月以后举办的研讨会与会者分发调查表，以便帮助他们为研讨会作准备和收集各会员国有关批准和实施公约及其议定书方面立法现状的资料。国际检察官协会也与中心合作制定了一份更加详细的调查表寄给从业人员，并在 2001 年 10 月 31 日举行的国际检察官协会大会上分发给其成员。将汇编这两份调查表的结果，以供各个要求援助的国家在规划今后的工作以及制定具体方案时使用。

13. 2001 年，预防犯罪中心组织或参加了关于批准公约及其议定书的以下研讨会和会议：

(a) 南部非洲发展共同体成员国安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、南非、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚

和津巴布韦的司法部长、检察总长和其他代表出席的 2001 年 3 月 26 日至 28 日在比勒陀尼亚举行的研讨会，研讨会审查了这些文书，并且审议了为支持这些文书所必须采取的措施。对于涉及司法互助和引渡的条款给予了特别的注意；

(b) 中美洲国家哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马的司法部长和其他代表及专家出席的 2001 年 4 月 19 日至 20 日在危地马拉举行的研讨会。该地区的其他几个国家派观察员出席了研讨会。与会者讨论了一些问题并报告了在批准方面取得的进展。一些国家表示他们预计能在 2001 年年底之前批准某些文书；

(c) 东南亚国家联盟成员国文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南的代表出席的 2001 年 8 月 8 日至 10 日在河内举行的关于公约及其议定书的高级专家会议。会议审议了与会国现有的立法以及为保证遵守这些文书而正在进行的工作；

(d) 经济合作组织成员国阿富汗、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、土耳其、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的代表出席的 2001 年 10 月 3 日至 4 日在德黑兰举行的分区域部长级研讨会。该研讨会是在与经济合作组织密切合作下组织的，由伊朗伊斯兰共和国政府主办。会议审议了与会国在批准这些文书方面取得的进展以及有关的区域问题；

(e) 预防犯罪中心与药物管制署巴巴多斯区域办事处密切合作，在英联邦秘书处宝贵参与和慷慨援助下，为下列加勒比国家组织了部长级协商会议：安提瓜和巴布达、巴巴多斯、巴哈马、伯利兹、多米尼加、格林纳达、圭亚那、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、苏里南以及特立尼达和多巴哥。会议于 2001 年 11 月 30 日至 12 月 1 日在西班牙港举行。此前，中心的代表在 2001 年 1 月于圭亚那举行的加勒比共同体法律部长会议上对公约及其贩运人口议定书和偷运移民议定书作了初步介绍，而 2001 年 9 月 26 日在纽约组织了加勒比共同体成员国签字仪式。部长级协商会分为专家会议和部长级会议两部分。与会者利用中心的一览表广泛分析了各自的本国立法，讨论了批准所需的立法和规范要求，审查了巴巴多斯代表准备的旨在使本国法律与公约相一致

的打击有组织犯罪的法案范本；

(f) 西非国家经济共同体成员国贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂和多哥的部长及其他代表出席的 2001 年 11 月 28 日至 30 日在瓦加杜古举行的分区域部长级研讨会。研讨会的专家会议部分审查了目前正在进行的使国家立法与公约相一致的过程，并在赞成及早批准方面达成广泛共识。研讨会的部长级会议部分通过了一项宣言，建议尚未签署文书的西非国家经济共同体成员国签署文书，并促请已签署的成员国批准文书。<sup>1</sup>

#### 四. 技术合作活动

14. 预防犯罪中心应会员国请求开展了许多活动，这些活动的重点是有关在这些国家批准和实施文书的具体问题。这些活动包括在克罗地亚<sup>2</sup>、摩洛哥、秘鲁<sup>3</sup>、罗马尼亚、沙特阿拉伯<sup>4</sup>和斯洛伐克<sup>5</sup>开展的促进批准活动。还向乌克兰提供了文件形式的援助。

15. 2001 年期间还举办了其他研讨会和会议，向有关组织简要介绍了新的国际法律文书的内容。听取简要情况介绍的组织如下：

(a) 联合国难民事务高级专员办事处、联合国人权事务高级专员办事处和国际劳工组织（劳工组织）在劳工组织 2001 年 3 月于日内瓦组织的会议上讨论了就贩运人口议定书和偷运移民议定书的事项进行合作的方式和方法；

(b) 向联合国小型武器会议筹备委员会简要介绍了枪支议定书以及该文书对筹委会防止小型武器和轻型武器扩散工作的影响；

(c) 向欧洲安全与合作组织（欧安合组织）地中海联络小组简要介绍了枪支议定书以及该文书对欧安合组织防止小型武器和轻型武器扩散工作的影响，同时探索了欧安合组织和预防犯罪中心之间可能的合作领域；

(d) 2001 年 9 月 9 日至 16 日在瓦加杜古举行的各国议会联盟（议会联盟）第 106 届年会是预防犯罪中心在一次单一会议上向许多国家的立法官员简要介绍这些文书引起的法律和政策问题以及为批准和实施这些文书必须采取的立法措施的独特机会。年会之后，各国议会联盟秘

书处提出愿意不断向本组织的成员通报发展情况以继续促进批准新文书；

(e) 国际科学和专业咨询理事会于2001年9月13日至16日在意大利的Courmayeur组织了一次促进批准研讨会。研讨会汇集了各个区域约30个国家的代表，其中包括某些已批准公约及其贩运人口议定书和偷运移民议定书的国家，使这些国家有机会对他们的国家立法进行比较分析，同时审查其各自为批准新文书所作的努力；

(f) 向2001年9月24日至28日在布达佩斯举行的国际刑事警察组织第七十届大会简要介绍了公约及其议定书。

## 五. 结论及今后的行动

16. 计划在2002年将结束2001年成功地开始的一系列研讨会。在分区域研讨会之后，预防犯罪中心已计划分别在基多为拉丁美洲和加勒比区域国家，在维尔纽斯为中欧和东欧国家，在阿尔及尔为非洲区域国家，以及在东京为亚洲及太平洋区域国家举办区域研讨会。这些研讨会将借助分区域会议的经验，完成中心力求涉及和达到世界上尽可能多国家的努力。研讨会的目的将是审查自分区域研讨会以来各国政府在批准工作方面取得的进展，进一步确定会员国的需要，以及完善为满足这些需要所制定的项目和汇编的资料。

17. 根据2001年期间举办的研讨会、会议和其他活动，可以看出某些普遍的需要。看来需要就公约确立的四类犯罪的阐述，特别是参加有组织犯罪集团罪的阐述提供援助。这对许多法律体系来说是一个新概念，在某些情况下必须认真起草，以保证与其他既定法律概念完全相符，并保证有关立法的作用和适用性。看来需要援助的另一个领域是引渡领域。在某些情况下，新文书的范围可能要求某些国家的引渡安排或立法作广泛修订和修正，当从这些国家因罪犯的国籍而不予引渡时有义务对这些罪犯提起公诉所产生的管辖权角度来看待新文书的要求时尤其如此。在国家研讨会、会议和其他活动中通常涉及的其他领域包括关于犯罪收益或其他财产的没收、扣押和处置的条款。

18. 预防犯罪中心收到了若干国家的请求并在不同程度地对这些请求作出相应行动，这些国家

包括白俄罗斯、贝宁、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、几内亚比绍、毛里求斯、蒙古、纳米比亚、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、委内瑞拉、乌克兰和南斯拉夫。将在有关区域组织或其他国际组织，包括法语国家共同体政府间机构、英联邦秘书处以及南欧合作倡议等合作下实施这些项目。

19. 预期今后的促进批准活动一开始将由参与每个国家汇编其有关刑法，并酌情包括立法及有关判例法的摘要，并且确定每个国家的联系人。然后将利用国际科学和专业咨询理事会的调查表、批准要素清单、公约及议定书本身和其他材料，编写为使每一个国家的法律与这些文书相一致所必须解决的主题领域、问题以及具体条款清单。也将确定非立法要求，例如培训官员和建立或扩大组织机构。在着手进行必要的修改时若有援助请求和必要的资源也将提供援助。总的说来，预期先采取立法措施，以便允许随后对官员进行国际文书以及为与国际文书一致而制定或修正的国内立法方面的培训。

20. 如前所述，预防犯罪中心正在收集各国对上述两份调查表的答复。中心认为，已收集的材料的价值将远远超过对于为促进批准公约及其议定书而开展的活动提供支持和指导的价值。关于各国为使其法律体系符合新文书而制定的立法和找出的解决办法的资料，将成为增进了解各国为保护自己抵御有组织犯罪方面采取办法的基础。愈是广博的知识愈将增加有效国际合作的可能性，而这正是拟订新文书所要达到的目标。关于各个国家为与公约及其议定书相一致而通过的法律情况的分析将成为公约缔约方会议设立后工作的有用基础。因此，预防犯罪中心打算继续收集关于立法的资料，并汇编和分析这类资料以供广泛传播和使用。

21. 为支持这些活动，预防犯罪中心计划设立专家组，以便利用这些专家组向提出请求的国家提供援助以支持其努力批准公约及其议定书并将这些文书中的关键条款纳入其国家立法和规范制度。每个专家组将由20至25名专家（每一个区域4或5名）组成，以便视发展需要增加人数。将利用这些专家组编制具体立法要素或法律范本以及在非立法领域提出有关意见。一个组将着重于公约本身提出的问题，而其他一些组将着重于议定书，可能的话在小组下设立分组审查每项

议定书或设立一个专门审议《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》的分组，因为这项议定书提出的法律、法庭和行政问题与其他文书不相同。专家组也可用作预防犯罪中心开发技术合作工具的咨询机构（一种宣传机构）。

22. 若没有数个捐助者的慷慨资助，要想广泛努力帮助尽可能多国家批准公约及其议定书是不可能的。预防犯罪中心打算继续确保高效率地使用委托给它的资源并使这些资源的使用获得最大效果。实现使公约及其议定书迅速生效及其随后全面实施这一共同目标将取决于所有国家继续承诺各自和集体尽力支持新文书，也取决于预防犯罪中心拟提供的服务的质量。

注

- <sup>1</sup> 分区域研讨会的宣言将作为会议室文件向委员会提供。
- <sup>2</sup> 关于打击有组织犯罪和腐败的研讨会。
- <sup>3</sup> 关于打击有组织犯罪和腐败的研讨会。
- <sup>4</sup> 关于毒品和有组织犯罪的联合法律培训讲习班（由药物管制署组织）。
- <sup>5</sup> 关于打击有组织犯罪和腐败的研讨会。