



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
25 July 2008
Chinese
Original: English

第四届会议

2008年10月8日至17日，维也纳

临时议程*项目2(a)

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其
各项议定书实施情况审查：信息收集和
可能的实施情况审查机制

开发工具以便从各国收集关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》
及其各项议定书实施情况的资料

秘书处的报告

一. 导言

1. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》¹第32条第1款规定，设立联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议的目的是提高各缔约国打击跨国有组织犯罪的能力，并促进和审查公约的实施。为此目的，缔约方会议应当了解缔约国为实施公约所采取的措施以及实施过程中遇到的困难（第32条第4款）。因此公约规定，缔约国应当向缔约方会议提供有关本国实施公约的方案、计划和做法以及立法措施和行政措施的资料（第32条第5款）。

2. 缔约方会议第一届会议在第1/2号决定中决定制订一项工作方案，侧重于有限的几个专题（见附件），以便履行公约第32条赋予缔约方会议的职责。在该项决定中，缔约方会议请秘书处编写一份调查表，以便向公约缔约国和签署国收集有关这些专题的资料。最终编写了三份调查表：一份是关于公约的调查表，另外两份分别是关于当时已生效的两项议定书（《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定

* CTOC/COP/2008/1。

¹ 联合国，《条约汇编》，第2225卷，第39574号。



书》²和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》³的调查表。缔约方会议第二届会议在第 2/1 号决定中扩大了工作方案的范围，列入了第二批专题（见附件）。秘书处为第二报告周期编写了 4 份调查表，其中涵盖了第一报告周期的三项文书以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约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》⁴。

3. 到缔约方会议第三届会议为止，约有 49%的缔约国遵守了第一报告周期的报告义务，约有 33%的缔约国遵守了第二报告周期的报告义务。考虑到实际上遵守报告义务意味着答复多达 7 份调查表，其中包括关于 4 项文书的总共 263 个问题，因此上述答复率不仅反映了许多缔约国所作的巨大努力，也反映了一些签署国的巨大努力，尽管其答复未反映在上述比率中。但缔约方会议表示关切，认为由于报告率低于缔约国半数，缔约方会议无法对公约及其各项议定书的实施情况进行综合而可靠的审查。在这方面列举的难题包括：因缔约方会议所要求的报告义务多且报告范围广而造成的报告疲劳；在机构间合作方面的困难，因为调查表中的不同领域由多个不同机构负责；由于缺乏人员和资料，普遍缺乏报告能力，因而造成了一些障碍。

二. 临时评估清单

4. 鉴于上述在报告方面的困难，并借鉴根据《联合国反腐败公约》⁵的规定收集资料的经验，根据缔约方会议第 2/6 号决定组建的技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组请秘书处立即开发一种以基于计算机的临时清单为形式的便于使用的高效率信息收集工具（CTOC/COP/2008/7，第 2(a)段）。该工作组还要求清单不应当与缔约方会议提出的调查表的实质内容脱节，以避免已通过这些调查表作了报告的国家出现工作重叠（CTOC/COP/2008/7，第 2(b)段）。

5. 由于尚未为执行这一额外任务提供预算外资源，秘书处着手在现有资源范围内编写了基于计算机的临时评估清单，并在 2008 年 5 月 20 日完成了三种语文清单（英文、法文、西班牙文）的定稿。在 2008 年 4 月 14 日至 18 日于维也纳举行的预防犯罪和刑事司法委员会第十七届会议的附带活动中，分别向 70 多个感兴趣的代表团演示了这一清单的早期版本。载有清单最后版本的光盘只读存储器和带有图解的用户指南已于 2008 年 5 月 21 日分发给公约各缔约国和签署国。该版本还可在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）网站（www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html#Checklist）下载。

6. 根据构思，清单作为一种简单的互动式工具，用以简化公约及其议定书所规定的报告义务。清单设计为调查软件包的形式，按照要求没有脱离调查表的实质内容，但问题总数有所减少。这是因为基于计算机的格式提供了互动性，

² 同上，第 2237 卷，第 39574 号。

³ 同上，第 2241 卷，第 39574 号。

⁴ 同上，第 2326 卷，第 39574 号。

⁵ 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

另外还删除了调查表中未能引出有用信息的问题。可以利用清单提交所要求的信息以及任何补充信息和更新信息。因此这一清单也回应了缔约方会议第 3/1 号决定中的请求，即请秘书处为自愿提供补充信息制定一个样本格式，以便协助缔约国对其遵行公约及其议定书具体条文的情况进行详细评价。

7. 清单分为若干个图框。最上面的一个图框载有公约及其议定书相关条文的案文。然后请答复者回答关于每项条文的问题。第一个问题是：“贵国是否已经采取了以上措施？”可选答案有 4 种：是，部分是，否和不适用。按照答复者的不同回答导入不同的问题。

8. 如果国家采取的法律或措施仅部分涵盖了有关条文的范围，或者没有采取相关法律或措施，清单允许答复者解释所遇到的困难，并请其指明计划采取的步骤和有关的时间表。答复者还可具体指明政府在这些事项上所需的法律和技术援助，只要在 10 个技术援助活动选项中作出选择即可，这些活动涵盖了技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组列举的在实施方面的主要难题。⁶

9. 因此缔约方会议可利用清单得到关于实施方面的漏洞和相关技术援助需要的信息。该清单还将协助提出请求国和技术援助提供方以最佳方式确定具体的技术援助需要。

10. 如果已经就有关条文采取了法律或措施，答复者可以提供相关信息，包括援引其立法的部分内容。其中列入了一个具体问题，目的是引出关于成功实施公约及其议定书的案例的资料。答复者可轻松修改和保存输入的信息。针对一些国家由不同机关负责就清单所涵盖的问题提供信息这一实际问题，清单允许多个人答复不同的部分，并在稍后阶段将其答复结果合并起来。利用该清单编写的报告可存为一个文件并通过电子邮件发送。

11. 在编写本报告时，即载有清单的光盘只读存储器发出两个月后，已经收到了 34 个缔约方和签署国的 83 份新调查表以及 26 个缔约方和签署国的 123 份更新资料。⁷从长远看，秘书处利用清单将能够更加轻松地更新从各国收到的资料，并对包括图形显示在内的关于各项条文的答复作出统计分析。

三. 综合软件

12. 鉴于联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议和联合国反腐败公约缔约国会议所规定的信息收集任务有重合之处，毒品和犯罪问题办公室决定寻求开发综合软件，以涵盖这两项公约。这种办法考虑到这两项文书的若干条文十分

⁶ 这 10 个选项是：(a)不需要援助；(b)宣传；(c)协助制订国家战略；(d)评估国家立法和操作能力；(e)示范立法；(f)在起草立法方面的建议和协助；(g)在立法核准和批准期间的咨询支助；(h)协助解决具体的实施问题；(i)在实施新立法方面的培训；(j)个案工作最佳做法指导方针。

⁷ 将在离缔约方会议开幕稍近的日期印发一份文件，概要介绍最新的答复情况。

相似，而且就这些条文的实施情况提供的信息实际上可以交叉利用。⁸

13. 分别于 2007 年 3 月 9 日至 11 日和 2008 年 3 月 15 日至 18 日在加拿大温哥华与国际刑法改革和刑事司法政策中心合作举行了两次专家会议，为与这两项公约的缔约国和签署国协商开发这类综合信息收集工具提供了指导。所设想的工具将具有新的特色，如载有各条文所规定的要求概要的弹出窗口和可点击的链接。

14. 综合软件还将区分技术援助提供方和接受方，以便生成关于技术援助的需求方和供应方的信息，从而为捐助方的协调建立一个平台。该软件将附有一份详细的用户指南。

15. 预计该综合软件将于 2009 年后期完成，然后将在若干志愿国进行测试。该软件将提交联合国反腐败公约缔约国会议第三届会议，如果联合国打击跨国组织犯罪公约缔约方会议本届会议作出决定，可将软件提交缔约方会议第五届会议。

四. 结论和建议

16. 缔约方会议似宜审查秘书处应技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组的请求编写的临时评估清单的有效性，并审议这一工具需要改进之处。

17. 工作组在其报告（CTOC/COP/2008/7）中请秘书处迅速开发一种基于计算机的临时清单，并着手为公约及其各项议定书开发以软件为基础的综合信息收集工具。在这方面，缔约方会议似宜审议其信息收集需要和联合国反腐败公约缔约国会议第 2/1 号决议所确定的需要之间的交会领域。缔约方会议尤其似宜确认毒品和犯罪问题办公室目前正在探讨的开发综合信息联合收集工具这一办法的有效性，该工具将涵盖《有组织犯罪公约》及其各项议定书和《反腐败公约》。

18. 缔约方会议还似宜审议《有组织犯罪公约》及其议定书所规定的报告要求同相关领域中的报告工作之间的协同作用领域。例如，各国就大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施进行报告时所采用的两年期报告调查表（www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/10-GlobalData.html）的某些部分涵盖了公约范围内的某些事项。促进司法合作措施或打击洗钱措施的范围和影响超出了两年期报告调查表中与毒品有关的内容，而且就这些措施提供的信息对缔约方会议同样重要，可用于审查公约实施情况。同样，会员国就联合国历届预防犯罪和刑事司法大会通过的各项宣言和行动计划的落实行动所作的报告也可能与缔约方会议的工作有关。因此缔约方会议似宜提出避免报告要求相互重复的办法以及对所报告的资料进行最佳利用的办法。

⁸ 这类条文包括：对洗钱的刑事定罪；对妨害司法的刑事定罪；对腐败的刑事定罪；起诉、判决和制裁；法人的赔偿责任；追查、冻结、扣押和没收资产；保护证人和被害人；司法协助；引渡；移交被判刑人；转移犯罪所得；执法合作；联合调查；使用特别调查手段；以及返还机制和国际合作机制。

19. 缔约方会议似宜审议其 2010 年第五届会议的工作方案，并为工作方案确定所需的资料。缔约方会议尤其似宜考虑请各国不仅提供关于为实施各项文书而采取的国内立法和其他措施的资料，也提供关于这类立法或措施的实际影响的资料，例如由于此类立法或措施而进行的调查、起诉或定罪的次数、请求具体形式的援助的次数和这类请求的结果。

20. 考虑到实际上秘书处已经通过调查表、清单和其他手段收集了为实施《有组织犯罪公约》及其议定书而采取的大量立法，缔约方会议似宜审议将这些资源广泛供给所有国家查阅的各种办法。一种选择是，可以扩大现有的毒品和犯罪问题办公室法律图书馆中为使国际药物管制公约生效而通过的立法的范围（www.unodc.org/enl/index.html），使其包括为使《有组织犯罪公约》及其各项议定书生效而通过的立法。该法律图书馆的馆藏已经涵盖了洗钱、没收、司法协助、引渡、控制下交付和秘密行动等相互交叉的专题，并且与反洗钱国际数据库相联。该数据库是关于各种反洗钱法律和条例的分析文章总汇，可按国家、年份和关键词查找，并允许下载和输出文件。

21. 缔约方会议似宜呼吁向秘书处提供充分的人力和财力资源。有了这类资源，秘书处才能对各种信息收集工具进行技术改进，并扩充法律图书馆。秘书处还需要人力和财力资源以协助请求国使用这类工具。这将确保缔约国在履行其报告义务时取得更多的进步，并使缔约方会议能够建立一个更为完备的知识库，用以审查公约及其各项议定书的实施情况。

附件

关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书
实施情况评估的各报告周期所涵盖的专题

到 2008 年 7 月为止，联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议已经规定了两个报告周期，其中涵盖了以下专题（缔约方会议第 1/2、1/5、1/6、2/1、2/3、2/4 和 2/5 号决定）：

(a) 第一报告周期：

(一) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》：^a

- a. 各国法规按照公约进行的基本调整；
- b. 审查刑事定罪立法和根据公约第 34 条第 2 款实施公约时遇到的困难；
- c. 加强国际合作和开展技术援助，以克服在实施公约时所发现的困难；

(二) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、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》：^b

- a. 各国法规按照议定书进行的基本调整；
- b. 审查刑事定罪立法和实施议定书第 5 条时遇到的困难；
- c. 加强国际合作和开展技术援助，以克服在实施议定书时所发现的困难；
- d. 就保护被害人和预防措施交换看法和经验，主要是在实施议定书第 6 和第 9 条时所获的经验，包括提高认识；

(三) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》：^c

- a. 各国法规按照议定书进行的基本调整；
- b. 审查刑事定罪立法和在实施议定书第 6 条时遇到的困难；
- c. 加强国际合作和开展技术援助，以克服在实施议定书时所发现的困难；
- d. 对议定书第 15 和第 16 条实施情况的看法和从中获得的经验；

(b) 第二报告周期：

^a 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

^b 同上，第 2237 卷，第 39574 号。

^c 同上，第 2241 卷，第 39574 号。

-
- (一) 《有组织犯罪公约》：
- a. 打击洗钱的措施（公约第 7 条）；
 - b. 与侦查跨国有组织犯罪案件有关的措施，特别注意公约第 19、20 和 26 条；
 - c. 与保护证人和被害人有关的事项（第 24 和 25 条）；
 - d. 与国际执法合作有关的事项（第 27 条）；
 - e. 与预防措施有关的事项（第 31 条）；
- (二) 《贩运人口议定书》：
- a. 对人口贩运活动被害人的帮助和保护以及这类被害人在接收国的地位的有关事项；
 - b. 与人口贩运活动被害人的遣返有关的事项；
 - c. 与边界措施、证件安全与管制以及证件的合法性和有效性有关的事项；
- (三) 《移民议定书》：
- a. 与保护和帮助被偷运移民的措施有关的事项；
 - b. 与被偷运移民的返还有关的事项；
 - c. 与边界措施、证件安全与管制以及证件的合法性和有效性有关的事项；
- (四) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约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》：^d
- a. 各国法规根据议定书进行的基本调整；
 - b. 审查刑事定罪立法以及在实施议定书第 5 条时遇到的困难；
 - c. 加强国际合作和开展技术援助，以克服在实施议定书时所发现的困难。

^d 同上，第 2326 卷，第 39574 号。