



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
26 August 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)

审查《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其  
各项议定书的执行情况：资料搜集和为审查  
执行情况而可能设立的机制

## 为审查《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书 执行情况而可能设立的机制

### 秘书处的说明

#### 一. 导言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议是根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》<sup>1</sup>第32条第1款为增强缔约国打击跨国有组织犯罪的能力并促进和审查执行公约而设立的。根据公约第32条第3款，缔约方会议应就实现其目标的机制达成一致，包括定期审查公约执行情况并就改善公约及其执行情况提出建议。为此目的，根据公约第32条第4款，缔约方会议必须就缔约国执行公约所采取的措施和遇到的困难取得必要的资料，办法是由缔约国提供信息并借助缔约方会议可能设立的此种补充审查机制。

2. 本说明就资料搜集工作的现状以及《有组织犯罪公约》执行情况的审查工作作出说明。本说明所提供的信息涉及审查《有组织犯罪公约》所涉有关领域中国际文书执行情况所使用的方法和机制。本说明还扼要介绍了联合国反腐败公约缔约国会议迄今为止为建立审查机制所作的种种努力以及秘书处为支持这些努力而开展的工作。本说明建议缔约方会议探索用何种方式和方法建立一种

\* CTOC/COP/2008/1。

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第2225卷，第39574号。



审查《有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况的有效机制。<sup>2</sup>

## 二. 资料搜集工作的现状和审查《联合国打击跨国有组织犯罪公约》执行情况

### A. 资料搜集工作的进展

3. 在 2004 年举行的第一届会议上，联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议在其第 1/2、第 1/5 和第 1/6 号决定中请秘书处制定调查表，以便就数目有限的主题领域从当时的 78 个缔约国收集信息（第一报告周期）。<sup>3</sup>为此制定了三个调查表，涉及公约本身和当时已生效的两个议定书：《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》和《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的补充议定书》。这三个调查表随后为缔约方会议核可。在 2005 年举行缔约方会议第二届会议时，公约缔约国数目已增至 107 个，缔约方会议确立了侧重于第二套主题领域的进一步工作方案（第二报告周期）。秘书处随后制定了四个调查表，分别涉及公约本身及其三项议定书（《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》于 2005 年 7 月 3 日生效）。

4. 到 2006 年举行缔约方会议第三届会议时，公约已有 122 个缔约国。约有 49% 的缔约国已经遵守了第一报告期的报告义务，33% 的缔约国遵守了第二报告期的报告义务。鉴于遵守这些报告义务意味着要答复关于四项文书多达七个调查表中总共 263 个问题，这样的答复率反映出许多缔约国作出了相当的努力。但缔约方会议担心的是，报告率不足缔约国的一半，使缔约方会议无法对公约及其各项议定书的执行情况进行全面、可靠的审查。

5. 在第三届会议上，缔约方会议一方面强调向缔约方会议提供信息是一项法律义务，另一方面则审查了履行报告义务所遇到的障碍<sup>4</sup>以及改进资料搜集工作的方法。在其第 3/1 号决定中，缔约方会议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守公约及其各项议定书具体规定的情况进行具体分析。在 2007 年 10 月 3 日至 5 日于维也纳举行的闭会期间会议上，由缔约方会议设立的技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组建议秘书处开发一种有效和方便用户的信息搜集工具，采用的形式应当是一种借助计算机的临时核对单。考虑到就制定自愿提供补充信息样本格式提出的请求以及就制定一个临时核对单提出的请求，秘书处开发了一种借助计算机的核对单，这种核对单既可以简化在公约及其各项议定书下的报告义务，同时又可使缔约国自

<sup>2</sup> 同上，第 2225、2237、2241 和 2326 卷，第 39574 号。

<sup>3</sup> CTOC/COP/2008/2 号文件详细说明本节所概括的变化发展。

<sup>4</sup> 这方面所确定的挑战包括由于缔约方会议以及预防犯罪和刑事司法领域各种政府间机构的报告要求范围所引起的报告疲劳症、由于许多不同机构分管调查表中的不同领域而在机构间合作方面产生的困难、以及由于人手短缺和信息不足造成普遍缺乏报告能力所产生的障碍。

愿提供补充信息。核对单已于 2008 年 5 月用光盘连同带图解的使用说明发送公约各缔约国和签署国。核对单也可在联合国毒品和犯罪问题办公室网站上调取。

6. 此外，秘书处还在开发一种基于软件的资料搜集综合工具，2009 年底可以完成，涵盖了公约及其各项议定书以及《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）。

## B. 从资料搜集到审查执行情况

7. 临时核对单似乎有助于提供缔约方会议所请求的资料，综合软件也可望进一步促进这项任务。但是，为了使资料搜集工作充分有效，还必须把缔约方提供的丰富资料系统地用于公约执行情况的审查和拟订改善公约执行情况的建议，公约第 32 条将这一点确定为缔约方会议的基本目标。

8. 关于公约及其各项议定书执行情况的分析报告反映了通过调查表收到的信息，在审议这些报告时，缔约方会议在其第 2/1、第 2/2、第 2/3 和第 2/4 号决定中指出，某些缔约方提供的答复表明它们尚未遵守公约及其各项议定书的强制性规定。缔约方会议请秘书处与这些缔约国交涉，要求其澄清或说明为纠正不履约情形而已采取的行动或计划采取的行动。秘书处已分别向 31 个缔约国致函，指出其国内法规或做法据报告在一个或多个具体问题上不符合公约及其各项议定书的要求。<sup>5</sup> 收到这些请求的 31 个国家中有 10 个国家回函作了说明。<sup>6</sup>

9. 除了这些信函的回函率低之外，这种单独致函的做法可能有一定局限性。在有 146 个缔约国并且涉及四项文书的情况下，要想查出个别条文执行情况的差距并就其中每个差距单独致函有关国家，可能是一件极为费时的任务。即使假设这种做法是实际可行的，而且能够从各国收到足够反馈，也还是因其侧重于孤立的条款和无法涵盖全部执行情况而存在局限性。由于把注意力集中在履约差距上，这种做法实际上是从消极的角度看待执行情况，同时又只盯住那些已经遵守了报告义务的国家。因此建议，履约函做法并不是满足执行情况系统、综合审查需要的适当对策。

10. 缔约方会议在确定技术援助需要方面取得了显著进展。根据各国通过调查表和技术援助需要清单提供的信息，缔约方会议在其第 3/4 号决定中确定了技术援助优先领域。在 2007 年 10 月的会议上，技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组在这些优先领域的框架内确定了提供具体技术援助的五个方面。<sup>7</sup> 为此务必对公约执行情况进行系统、综合审查，以便使缔约方会议确定基准

<sup>5</sup> 向以下国家发出了信函：阿尔及利亚、阿根廷、阿塞拜疆、白俄罗斯、巴西、保加利亚、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、法国、洪都拉斯、牙买加、拉脱维亚、毛里求斯、墨西哥、摩尔多瓦、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、新西兰、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、罗马尼亚、南非、突尼斯和土耳其。

<sup>6</sup> 详情见秘书处关于这个问题的分析报告（CTOC/COP/2006/3）。

<sup>7</sup> 见 CTOC/COP/2008/7 和 CTOC/COP/2008/16。

线，衡量在其指导下提供技术援助的未来影响，并评价打击有组织犯罪斗争在更长时期内的趋势。

### 三. 与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》有关的文书的审查机制实例

#### A. 洗钱和资助恐怖主义

11. 为了鼓励各国建立坚实、有效的国家反洗钱制度，国际社会发起了若干项多边举措，以确定各国如何遵守反洗钱国际标准并就采取行动解决任何可能的不足之处提出建议。

12. 包括世界银行、国际货币基金组织和反洗钱金融行动特别工作组（金融行动特别工作组）在内的国际和区域组织制定了一种共同评价方法，这种方法包括对金融部门实行的法律和体制框架以及各种预防措施，可以用来评价各国是否遵守了反洗钱和打击资助恐怖主义行为的国际标准。金融行动工作组通过互评过程监测其《洗钱问题四十条建议和资助恐怖主义问题九条特别建议》的执行情况。评价的目的是确定是否已经根据新的标准执行了有关的法律、条例和其他措施，所建立的制度是否有效。洗钱行为的刑事定罪是根据《有组织犯罪公约》第 6 条加以评价。另外，对该公约的签署、批准或加入被看作是遵守包括金融行动特别工作组各项建议在内的国际标准的基本标准。

13. 金融、法律和执法领域以及金融行动特别工作组秘书处的同行专家小组负责进行评估。评价工作必须包括对管辖区的实地考察，在此期间将与政府官员和私营部门举行全面会议。金融行动特别工作组编写的《国家和评价人员手册》就如何进行评价提供了一套指示和指导意见。评价结果将收入金融行动特别工作组成员已原则上同意公布于众的详细的互评报告。

14. 金融行动特别工作组成员国坚决致力于多边监测和同行审查的做法。因此，对于加强反洗钱制度，金融行动特别工作组的审查机制在全球范围得到了强有力的政治支持。一旦某个国家被确定为不遵守规定，必须向金融行动特别工作组全体会议提交进展情况报告。进一步措施包括金融行动特别工作组主席向不遵守规定的成员国致函或者派出高级别访问团。金融行动特别工作组还适用其第 21 条建议，根据这条建议可以发布声明，要求各金融机构在个人、公司和金融机构的居住地是在不遵守规定的国家的情况下特别注意与他们的商业关系和交易。作为最后手段，可以终止某个不遵守规定国家在金融行动特别工作组的成员资格。

15. 这一做法对确保遵守金融行动特别工作组的各项建议相当成功。但是，它需要花费大量时间和资源，几乎没有给政府留出什么自主余地，也不能根据各国发展水平采取灵活做法。金融行动特别工作组主要由发达国家组成。鉴于审查机制要适用于发展水平不同的缔约国，这样的审查做法未必十分成功。

#### B. 腐败

16. 经济合作与发展组织（经合组织）的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公

职人员公约》<sup>8</sup>于 1999 年 2 月 15 日生效。其条约机构是经合组织国际商业交易贿赂问题工作组，由公约的 36 个缔约国组成，每年举行五次全体会议。工作组制定了一套周密的监测程序，可分为两个阶段，包括以同行审查和实地考察方式进行自评和互评。

17. 这一过程第一阶段的主要目标是评价缔约方执行经合组织《反贿赂公约》所依据的法规是否达到该公约所确定的标准。为此目的向各国政府发出一份详尽的调查表，征集关于公约执行情况的资料。在第二阶段，工作组研究执行过程中产生的问题，除完成一份更专门的后续调查表之外，还在有政府、主要审查人员和秘书处参与的情况下进行国别访问。秘书处在这一过程当中编写一份报告草稿，并与主要审查人员和政府对其进行讨论，政府有权提出看法，如果有可能，政府的意见可以写入最后报告，然后提交工作组。

18. 在工作组全体会议上提交此种报告时，审查人员可以陈述他们的理由，政府方面可以作答，工作组其他成员可以发表意见、提问并列进一步问题。每次会议不仅包括个别国家审查，而且还包括圆桌会议，政府代表可以在圆桌会议上报告本国政府为执行公约而采取的步骤。

19. 这一过程的同行审查部分为政府提供了向其他人学习经验和方法的机会。这一做法是为经合组织的这一公约设计的，需要投入大量时间和资源，适合审查范围有限和缔约国数目有限的公约的执行情况。对于像《有组织犯罪公约》及其各项议定书这样一套涉面广泛的全球性文书，需要对上述做法作出某些调整。

### C. 人口贩运

20. 欧洲委员会部长委员会于 2005 年 5 月 3 日通过了《打击人口贩运公约》。该公约所依据的原则是，人口贩运是对人权的侵犯，危害了人的尊严和完整性。公约的主要侧重点是保护贩运活动受害人和保障他们的权利，但同时也着眼于防止贩运活动和起诉贩运人。

21. 《打击人口贩运公约》缔约方委员会（迄今为止有 17 个缔约方）设立了打击人口贩运专家小组，其任务是监测公约的执行情况。该小组的专家由缔约方委员会选举产生，任期四年；专家以个人身份开展工作，独立、公正地履行其职能。

22. 2007 年确立了公约执行情况监测方式，规定评估工作分轮进行，每轮的时间由专家小组确定。每轮评估开始时，专家小组选定评估程序所针对的公约具体条款和进行评估的最佳手段。特别是，专家小组可以为每轮评估采用一个调查表，发给所有缔约方。专家小组还可以与国家主管当局合作进行国别访问。访问期间，专家小组可以得到有关领域专家的协助。

23. 此后，专家小组编写报告草稿，在报告中所评估条款的执行情况进行分析，并对缔约方如何处理任何查明的问题提出意见和建议。专家小组在编写报

<sup>8</sup> 《发展中国家反腐倡廉举措》（联合国出版物，出售品编号：E.98.III.B.18）。

告的过程中会考虑到有关缔约方的看法。最后报告和结论送交有关缔约方和缔约方委员会，获得通过后，连同有关缔约方提出的任何看法一并公布于众。

24. 评价机制也承认公民社会在防止贩运活动和保护被害人方面的重要作用，这一点与公约就加强公共当局、非政府组织和公民社会成员之间的合作提出的建议是一致的。

25. 评估程序是 2007 年建立的，现在作出评价为时尚早。这一程序从若干人权条约机构采取的做法中吸纳了某些要素，因为它主要是由独立专家进行指导而且依赖政府的参与应对初步报告。最后报告的编写由专家负责。就《有组织犯罪公约》而言，政府更为积极地主导审查过程和审查结果，或许是最有力的做法。

#### D. 枪支

26. 2001 年联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会的与会会员国通过的《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》确立了限制小武器非法贸易的全球框架。这个框架载有就一系列问题而商定的大量规范和方案，其中包括防止和打击小武器和轻武器非法生产和贩运；确保对这些武器的合法生产、持有和转让实行有效管制；收缴和销毁武器；以及在冲突后形势下管制这些武器。

27. 鉴于《行动纲领》执行情况的第一个五年期审查会议于 2006 年举行，不过未能就正式的成果文件达成一致，因此既不能为大会提供进行进一步审查的任务授权，也不能就今后的执行提供指导。2008 年 7 月 14 日至 18 日举行了第三次两年期国家会议，130 个国家的代表出席会议，审查《行动纲领》执行进展情况，一致通过了载有会议结论的成果文件（A/CONF.192/BMS/2008/3）。会议的结果显示出各国再次对彻底杜绝小武器和轻武器非法贸易作出承诺。但是，由于许多相关问题仍有争议，要想确定《行动纲领》的任何审查机制的效能，为时尚早。

#### 四. 审查《联合国反腐败公约》执行情况

28. 在 2006 年第一届会议上，反腐败公约缔约国会议在第 1/1 号决议中商定，根据公约第 63 条第 5 款，有必要设立适当机制，协助缔约国会议审查公约执行情况，该条款作了必要调整之后与《有组织犯罪公约》第 32 条第 4 款相同。缔约国会议还在该决议中决定设立不限成员名额政府间专家工作组，由该工作组在缔约国会议第二届会议上就审查《反腐败公约》执行情况的适当机制或机构以及就此种机制或机构的职责范围向缔约国会议提出建议。

29. 缔约国会议秘书处提交了一份背景文件（CAC/COSP/2006/5 和 Corr.1），向缔约国会议通报了审查现有各项区域、部门和国际反腐败文书执行情况所使用的方法。缔约国会议在第 1/1 号决议中强调，任何此种审查机制都应当透明、高效、无侵扰性、广含包容性和公正不偏；不产生任何形式的排名；为交流良好做法和通报困难提供机会；对现有国际和区域审查机制加以补充，以便使缔

约国会议可酌情与这些机制进行合作并避免工作重复。

30. 缔约国会议第二届会议在其第 2/1 号决议中重申了第 1/1 号决议的要求，并决定任何此种审查机制还应反映下列原则：

- (a) 其目的应当是协助各缔约国有效执行公约；
- (b) 应当顾及均衡地域做法；
- (c) 应当是非敌对性和非惩罚性的，并应当促进普遍加入公约；

(d) 开展工作的依据应当是为汇编、制作和传播信息制定的明确准则，包括关于保密和向缔约国会议提交结果等问题的准则，而缔约国会议是就这类结果采取行动的主管机构；

(e) 应当尽早查明缔约国在履行其公约义务时所遇到的困难以及缔约国在努力实施公约时所采用的良好做法；

(f) 应当是技术性的，并促进除其他外在预防措施、资产追回和国际合作方面的建设性协作。

31. 在第 2/1 号决议中，缔约国会议还决定，审查联合国反腐败公约执行情况的不限成员名额政府间工作组应当拟定审查机制的职权范围，供缔约国会议第三届会议审议、采取行动和可能予以通过。

32. 在缔约国会议第一届之后，为了支持缔约国会议开展工作，秘书处制定了一个技术援助试点方案，以便使自愿参与的国家能够测试审查公约执行情况的可能手段。同自愿参与试点方案的国家举行了初步会议，以便设立试点审查小组，讨论小组的职责范围并审查所使用的方法。参与国有阿根廷、奥地利、芬兰、法国、希腊、印度尼西亚、约旦、荷兰、挪威、秘鲁、波兰、罗马尼亚、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。

33. 在缔约国会议第二届会议之后，根据缔约国会议第 2/1 号决议中提出的请求，即联合国毒品和犯罪问题办公室应当根据请求继续协助缔约国努力收集提供自评清单所要求的信息并分析和报告所收集的信息，秘书处决定在试点审查方案中再列入一批国家，以便建立更广泛的分析基础。秘书处还决定，试点方案应当在 2009 年中期完成，以便向缔约国会议第三届会议报告。<sup>9</sup>

34. 又有 12 个国家确认愿意加入扩大试点方案：玻利维亚、布基纳法索、哥伦比亚、克罗地亚、多米尼加共和国、斐济、墨西哥、蒙古、巴基斯坦、巴拿马、菲律宾和塞尔维亚。经商定，每个新加入的国家都将观察一项正在进行的审查，同时接受方案一名新成员和一名原成员的审查。2008 年 5 月，试点审查小组核准了职责范围和指导其活动的国别报告蓝图。职责范围提出了明确的时间框架和接受审查国、专家和秘书处在审查过程每一阶段需采取的行动。CAC/COSP/WG.1/2008/3 号文件载有该方案开展工作的最新情况、自该方案实施以来所吸取的经验教训概要以及扩大方案职权范围全文。

<sup>9</sup> 《反腐败公约》试点审查方案的初步评价报告载于秘书处提交缔约国会议第二届会议的背景文件（CAC/COSP/2008/9）。

## 五. 为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书建立有效的审查机制

35. 《有组织犯罪公约》及其各项议定书的广阔范围和普遍适用性为推动打击有组织犯罪的斗争提供了巨大的机会。为了充分实现这一效果，或许有必要在缔约方会议的权威之下建立一种有效的机制，以审查各项文书的执行情况、全面评价进展情况和各国能力的差距并提供信息，以便在缔约方会议迄今为止所建立的知识基础之上就提供技术援助问题作出知情决定。

36. 《有组织犯罪公约》生效已经过去五年了，缔约方会议正处在应当考虑如何充分行使其审查执行情况的任务授权的重要关头。缔约方会议似应借鉴现有各种审查机制的经验，对建立一种有效率的公约审查机制的各种要素进行审查。缔约方会议特别要借鉴联合国反腐败公约缔约国会议所取得的经验，考虑如何才能在适当推动《有组织犯罪公约》执行情况审查工作方面充分利用这种经验。

---