



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
10 March 2023  
Chinese  
Original: English

## 枪支问题工作组

2023年5月3日和4日，维也纳

临时议程\*项目4

与审议《枪支议定书》实施情况有关的事项

## 技术援助问题政府专家工作组

2023年5月29日和30日，维也纳

临时议程\*项目2

与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议机制有关的事项：挑战、吸取的经验教训和查明的技术援助需要

## 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议机制的 运作状况

秘书处编写的背景文件

### 一. 导言

1. 2018年10月，联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议通过其第9/1号决议建立了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议机制，该审议机制的运作程序和规则载于该项决议的附件。<sup>1</sup>在经过两年的筹备阶段之后，2020年10月16日通过缔约方会议第10/1号决议启动了审议机制的审议进程，该决议在附件中列出了进行国别审议的准则。<sup>2</sup>

2. 审议机制运作程序和规则第12段规定，缔约方会议及其各工作组应按照各自的专长领域，在不影响各自现有任务授权的情况下，将这一事项作为一个项目添加到各自的议程中，据此在枪支问题工作组第十次会议和技术援助问题政府专家工作组第十四次会议的议程中添加了与审议进程有关的项目。

3. 本背景文件概述了与审议机制头几年的运作有关的事项，时间跨度为2020年10月至2023年3月。

\* CTOC/COP/WG.6/2023/1。

\*\* CTOC/COP/WG.2/2023/1。

<sup>1</sup> CTOC/COP/2018/13，第9/1号决议，附件。

<sup>2</sup> CTOC/COP/2020/10，第10/1号决议，附件一。



4. 根据程序和规则第 12 段，审议进程应包括将在缔约方会议全体会议上展开的一般性审议和将通过案头审议进行的国别审议。秘书处向各工作组提供的最新情况侧重于国别审议的进展。

## 二. 筹备工作和参与方的配对

5. 共有 189 个缔约方参加了审议机制：188 个国家和一个区域组织。它们对国别审议的参与是逐步进行的，在 2020 年至 2022 年的三年期间，每年启动三分之一的审议。

### A. 抽签

6. 根据程序和规则第 17 和 28 段，缔约方分为三组，连续三年交错开始审议。对参与国别审议的缔约方及其审议方的选定应在审议进程开始时，在不配备口译的各工作组相关闭会期间联席会议上通过抽签方式进行。缔约国的配对在整个审议进程期间都是有效的，除非有缔约方请求重新抽签。缔约国可请求最多四次重复抽签。

7. 抽签的结果是，130 个缔约方被选为第一组成员参加 62 项审议，131 个缔约方被选为第二组成员参加 63 项审议，134 个缔约方被选为第三组成员参加 64 项审议。在一些缔约国根据程序和规则第 28(d)和(f)段请求重复抽签后，秘书处随后于 2021 年 10 月 12 日、2022 年 2 月 17 日和 2022 年 5 月 4 日组织了三次各工作组闭会期间联席会议，目的是进行重复抽签。应一个缔约国的请求，各工作组第四次闭会期间联席会议将于 2023 年 5 月举行，目的是重复抽签。

8. 抽签的最新结果已分发给各缔约国，并可在审议机制的专门网站上查阅。<sup>3</sup>

9. 自审议进程启动以来，一个国家加入了《打击有组织犯罪公约》和《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》，<sup>4</sup>《打击有组织犯罪公约》的七个缔约国加入了其各项议定书。<sup>5</sup>

10. 根据程序和规则第 9 段，审议机制适用于《公约》及每一项议定书的所有缔约国。缔约方会议不妨审议将新缔约方纳入审议机制的方法，例如新缔约方完成国别审议的时间表以及与配对有关的事项。

<sup>3</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），打击有组织犯罪公约审议机制，“国家配对”。可查阅 [www.unodc.org/](http://www.unodc.org/)。

<sup>4</sup> 不丹于 2023 年 2 月 20 日加入《联合国打击跨国组织犯罪公约》和《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》。

<sup>5</sup> 安道尔于 2022 年 9 月 21 日加入了《禁止贩运人口议定书》；乍得于 2022 年 9 月 23 日批准了《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》；科摩罗于 2020 年 12 月 15 日批准了《打击偷运移民议定书》，并于 2021 年 6 月 1 日加入了《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》；德国于 2021 年 10 月 14 日加入了《枪支议定书》；卢森堡于 2022 年 5 月 9 日批准了《枪支议定书》；巴基斯坦于 2022 年 11 月 4 日加入了《禁止贩运人口议定书》。

## B. 提名情况

11. 提名联络人和政府专家是有效启动国别审议的第一个重要步骤。每个缔约国都应在审议开始后两周内指定一个联络人协调本国参与审议的工作。<sup>6</sup>这一信息可在网上平台“RevMod”上查阅，该平台是知识管理门户网站打击犯罪信息与法律网络共享平台（“夏洛克数据库”）上的安全模块，加载了国别审议进程。

12. 截至 2023 年 2 月 24 日，秘书处已收到来自 145 个缔约国提名的 153 位联络人；27.6%的联络人是女性（42 位联络人），大多数隶属于各自国家的司法部、外交部或内政部。

13. 在提名联络人的缔约方中，大多数缔约方仅提名了一位联络人来协调其参与所有国别审议的工作，而只有 6%（8 个缔约国）提名了一位以上的联络人，通常由一位联络人负责本国的国别审议，由另一位联络人负责本国在其他国别审议中担任审议国的工作。

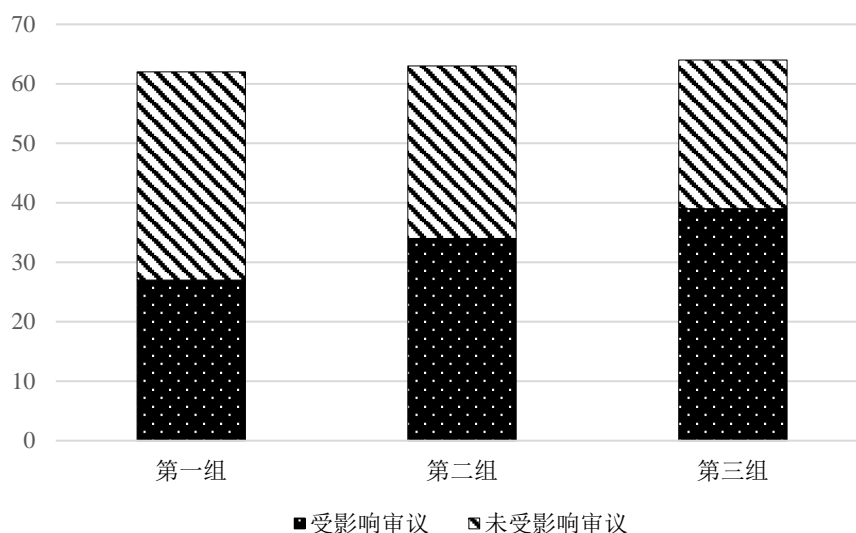
14. 在已经提名联络人的缔约国中，有 20%（145 个缔约国中的 29 个）在参与审议进程后也至少更换过一次各自的联络人。在某些情况下，这种替换拖延了审议的进展，而在另一些情况下，则有助于推进因联络人不响应而未进行的审议。

15. 截至 2023 年 2 月 24 日，在参加审议机制的 189 个缔约方中，23%（44 个缔约国）尚未提名其联络人。尽管提名缺失的比率在下降，但这种情况仍然妨碍了 100 项国别审议的开始，并促使一个本国审议受到直接影响的缔约国请求重复抽签。

16. 图一显示了各组中受提名缺失影响的审议数量。

图一

### 因联络人缺失而受到影响的审议



17. 秘书处作出了特别努力，通过与各常驻代表团联系、举行情况介绍会和发送正式函件，并根据需要通过联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的外地办事处，就提名缺失情况对各缔约国进行后续跟进。缔约方会

<sup>6</sup> 《打击有组织犯罪公约实施情况审议机制运作程序和规则》（CTOC/COP/2018/13，第 9/1 号决议，附件），第 18 段；和《进行国别审议的准则》（CTOC/COP/2020/10，第 10/1 号决议，附件一），第 5 段。

议主席作出了额外努力，提醒缔约国遵守各自义务，及时为审议进程提名联络人和政府专家。

18. 缔约国还应在开始参加审议进程后四周内指定政府专家进行国别审议。<sup>7</sup>截至 2023 年 2 月 24 日，秘书处已收到 954 位政府专家的提名，其中 305 位为女性（占 32%）。

19. 此外，截至 2023 年 2 月 24 日，有 14 个缔约国提名了观察员。获准以观察员身份访问“RevMod”的官员对审议内容有只读权限，即不能进行任何操作或修改内容。

20. 关于被指定联络人的一般信息可在审议机制网站的“国别概况”部分<sup>8</sup>公开查阅，联络人和政府专家的详细联系方式供“RevMod”的注册用户查阅。

### 三. 第一个专题分类的审议进展情况

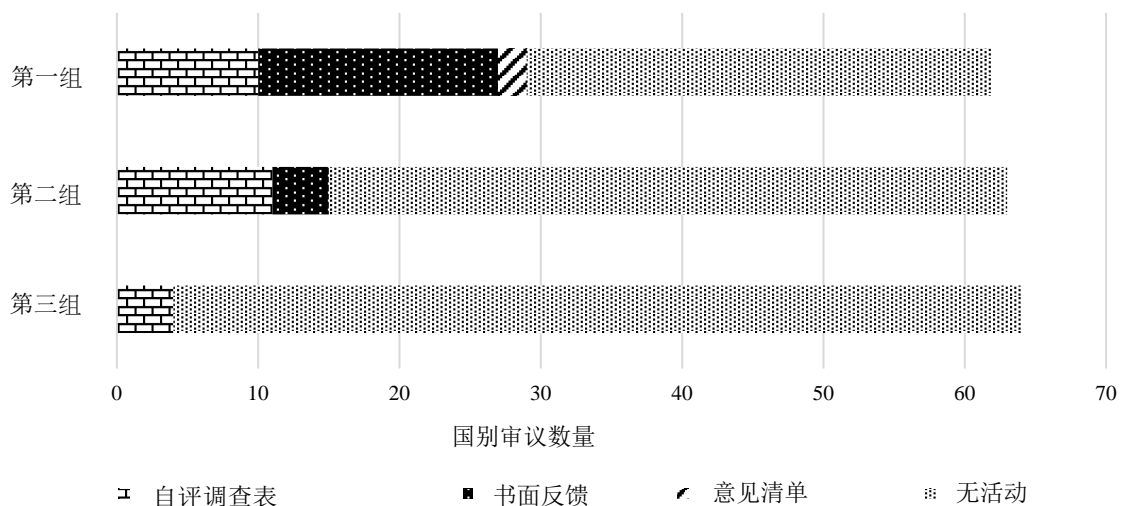
21. 缔约方会议第 9/1 号决议决定逐步涉及《公约》及其各项议定书的所有条款。为便于采取这种做法，所有条款被编为四个专题分类。对每类条款实施情况的审议将持续两年，这被定为审议阶段。接受审议的第一个专题分类包括《公约》及其各项议定书中与刑事定罪和管辖权有关的条款。

22. 到 2022 年底，所有三组参与方都开始了第一个专题分类下的国别审议：第一组于 2020 年 12 月 1 日开始，第二组于 2021 年 11 月 1 日开始，第三组于 2022 年 11 月 1 日开始。

23. 截至 2023 年 2 月 24 日，189 项审议中只有 48 项正在推进。如图二所示，25 项审议已达到受审议缔约国准备其对调查表的答复的阶段；21 项审议处于书面反馈阶段，2 项审议已达到起草意见清单的阶段。

图二

按组分列的国别审议状况



<sup>7</sup> 《进行国别审议的准则》，第 6 段。

<sup>8</sup> 毒品和犯罪问题办公室，打击有组织犯罪公约审议机制，“国别概况”。可查阅 [www.unodc.org/](http://www.unodc.org/)。

24. 根据 2020 年 10 月缔约方会议第十届会议通过的指导时间表，第一组受审议缔约国应在两年后，即在 2022 年 12 月之前结束其第一审议阶段。然而，在提交报告时，在指导时间表之后约三个月，没有一个缔约国完成第一个专题分类下的国别审议。

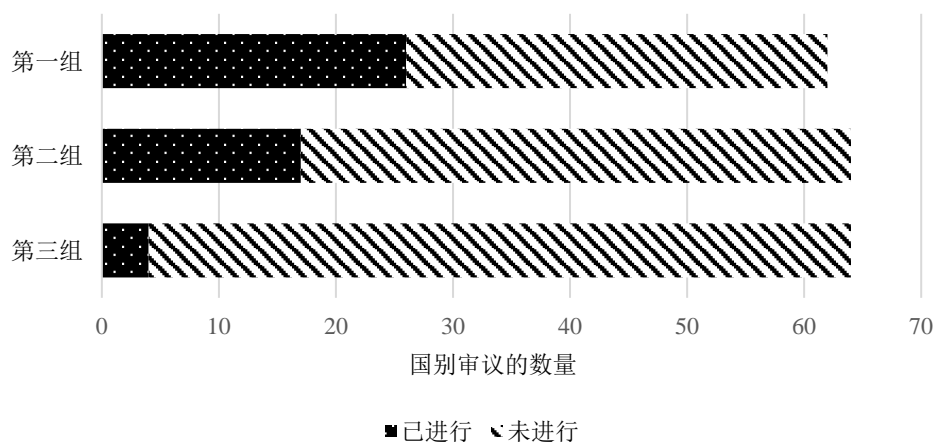
25. 为了开始侧重国际合作、司法协助和没收的下一个专题分类（第 4 类）的审议，必须完成第一组中 70% 的审议，除非缔约方会议另有决定。

#### A. 国别审议的初始和筹备步骤

26. 一旦提名了国别审议的所有联络人，受审议缔约国应与审议国进行协商，以确定国别审议的时间期限和要求。在这方面，如图三所示，截至 2023 年 2 月 24 日，在所有国别审议中，只有 25%（共 47 个，大多属于第一组）是通过有关各方之间的初步协商启动的，<sup>9</sup>尽管秘书处多次尝试为组织此类会议提供便利。

图三

已进行初步协商的国别审议的数量



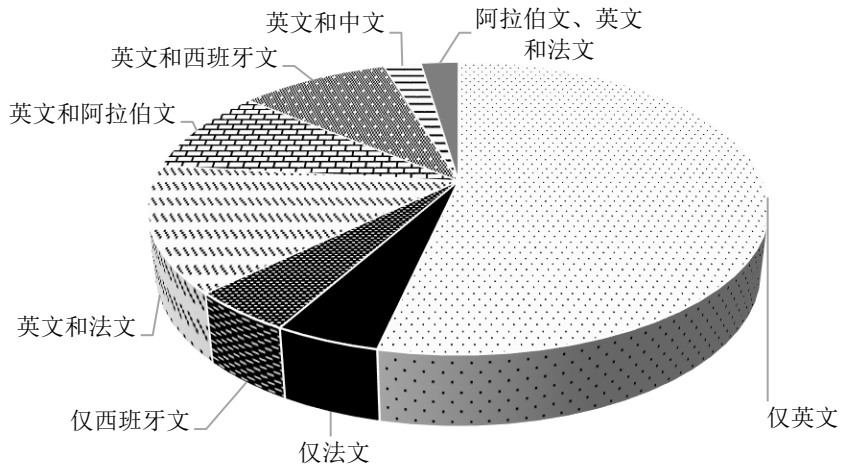
27. 在每项国别审议开始时，有关各方商定其进行审议将使用的语文，考虑到它们可以使用审议机制六种工作语文中的任何一种或两种语文，或者在特殊情况下使用三种语文。<sup>10</sup>

28. 截至 2023 年 2 月 24 日，缔约国在已举行的初步协商会议中多数（56%）商定仅使用一种语文。23 项审议将以英文进行，2 项以法文进行，2 项以西班牙文进行，1 项以阿拉伯文进行。在一个特殊情况下，各方商定以三种语文（阿拉伯文、英文和法文）进行审议，在其余初步协商会议中，缔约国商定使用两种语文。其中，有六项审议以英文和法文进行，四项以英文和西班牙文进行，五项以阿拉伯文和英文进行，一项以中文和英文进行。图四显示了为审议选定的语文及其组合。

<sup>9</sup> 在推进的 48 项国别审议中，有一项审议是在没有举行初步协商会议的情况下推进的。

<sup>10</sup> 程序和规则，第 50 段。

图四  
为审议选定的语文



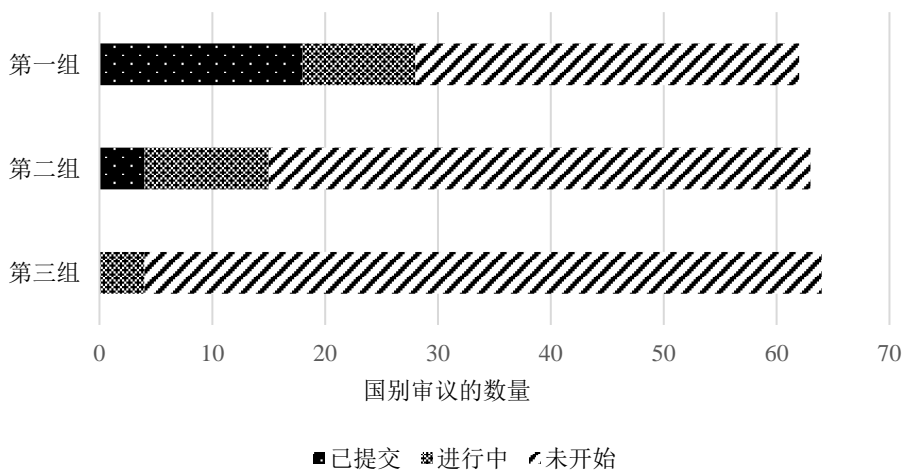
29. 在其他一些国别审议中，各方要么仍在讨论拟采用的一种或多种工作语文，要么由于缺乏可用于便利翻译书面意见的资源而未能讨论。在秘书处的协助下，安排了更多的协商，以探讨是否可能利用国家一级的现有资源，如非正式翻译，为翻译多种语文的意见提供资金。秘书处没有获得经常预算资金来应对审议机制范围内的笔译和口译需求，为支持使用多种语文而提供的自愿捐款非常有限。<sup>11</sup> 这一挑战对一些审议的进展产生了影响，并导致提出了一些重复抽签的请求。

## B. 自评调查表

30. 根据审议机制运作程序和规则，各受审议缔约国应在不超过六个月的合理时限内，向其审议方提供对自评调查表的答复。

31. 根据第 10/1 号决议附件一所载的指导时间表，截至报告之时，第一个专题分类下第一组和第二组审议的所有自评调查表都应已经完成。然而，只有 23 个受审议方完成并提交了调查表。协调和信息收集方面的挑战、审批程序和“数字差距”被认为是造成延误的共同原因。图五反映了各组国别审议的进展情况。

图五  
按组分列的自评调查表进展状况



<sup>11</sup> 程序和规则，第 54 段。

32. 为了应对这些挑战，加强合作并为缔约国和缔约国之间提供学习机会，秘书处将根据程序和规则第 40 段，通过“RevMod”门户逐步向参与方提供对自评调查表的答复。此外，应参与方的请求，在每个专题分类的国别审议结束后，可在审议机制网站的“国别概况”部分公开分享这些答复。

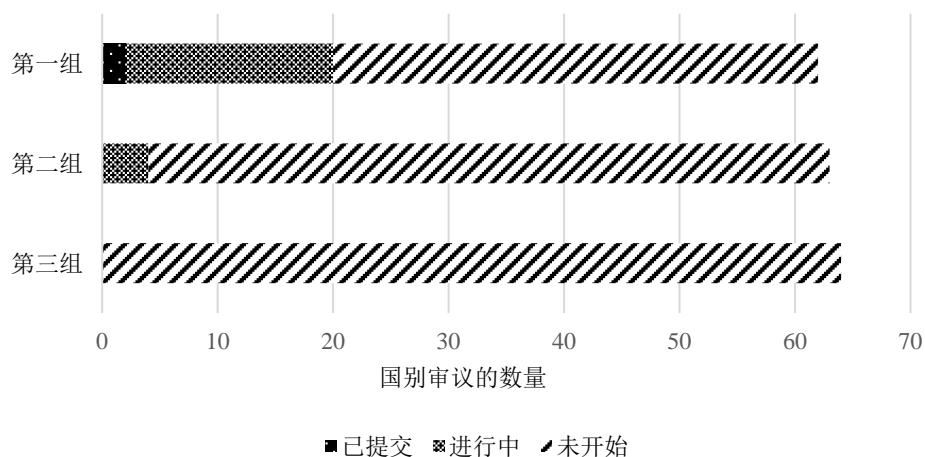
### C. 书面反馈

33. 审议方在收到对自评调查表的答复后不超过六个月的合理时限内，应向受审议缔约国提交关于为实施受审议条款而采取的措施包括此实施工作的成功经验和挑战的书面反馈意见。<sup>12</sup>两个审议方合作开展这一阶段的审议。因此，秘书处经常邀请审议方在审议开始时讨论可能的任务分配，如果预见的延误需要延长时限，则通知所有各方。

34. 如图六所示，截至 2023 年 2 月 24 日，在 48 项正在进行的审议中，有 21 项已进入书面反馈阶段，并且只有两项审议完成了这一步骤。

图六

按组分列的书面反馈进展状况



### D. 意见清单以及意见清单概要

35. 每项国别审议结束时，都会编写并公布一份关于受审议专题分类下各项条款实施工作的意见清单以及意见清单概要。审议国应与受审议缔约国密切合作与协调，并在秘书处的协助下，编写此类意见清单，在其中指明所审议的各项条款的实施工作中的任何差距和挑战、最佳做法、建议以及为改进《公约》及其各项议定书的实施而查明的任何技术援助需要。

36. 截至 2 月 24 日，尚未最后确定意见清单，尽管根据指导时间表的预期，第一组应已在 2022 年底前完成第一审议阶段。在报告之时，第一组 62 项国别审议中只有 2 项进入最后确定意见清单的阶段。

37. 因此，无法按照程序和规则的规定，举行为缔约方会议各工作组设想的专题讨论，也无法在编写提交缔约方会议的建议时借鉴这些意见清单。在枪支问

<sup>12</sup> 程序和规则，第 35 段。

题工作组第十次会议和技术援助问题政府专家工作组第十四次会议之前，没有通过这些清单确定的技术援助需要可供审议或用于拟订建议。

#### 四. 秘书处提供的支持

38. 根据程序和规则第 54 段，审议机制由不同的来源供资，采用的是现有经常预算资源与自愿捐款相结合的混合供资模式。毒品和犯罪问题办公室按照缔约方会议在程序和规则中的要求，设立了支持《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议机制的全球方案，管理对审议机制的自愿捐款并确保其有效运作，包括提供秘书处服务和支助，这些服务和支助由现有经常预算供资。

39. 秘书处继续在每个阶段为国别审议提供支持，包括系统性地跟进各国的代表和联络人，就审议进程及其要求提供技术指导，按照商定的时间表和语文监测审议的进展情况，以及就有效使用“RevMod”提供咨询意见。

##### A. 培训和能力建设

40. 自 2020 年以来，毒品和犯罪问题办公室通过支持审议机制的全球方案，以联合国六种正式语文以及葡萄牙文向来自 150 个缔约国的 2,161 名政府官员做了情况介绍和培训。因此，受审议缔约国和审议缔约国的联络人和政府专家有机会熟悉审议进程的方法和“RevMod”的使用。

41. 联络人和政府专家在建立访问“RevMod”的账户方面得到了协助，并多次就审议进程的实质性和程序性方面获得咨询意见。

##### B. 工具

42. 毒品和犯罪问题办公室还开发了资源<sup>13</sup>进一步支持联络人和政府专家，特别是：

(a) 关于审议机制和使用“RevMod”的电子学习模块，以联合国所有正式语文提供；

(b) 面向联络人和政府专家的“RevMod”使用手册；

(c) 面向联络人的初步协商会议筹备指南；

(d) 以联合国所有正式语文提供的基本文件汇编，其中提供了关于审议机制运作的全面信息。

43. 此外，毒品和犯罪问题办公室向联络人和政府专家提供了获取毒品和犯罪问题办公室开发的与解释和实施《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书有关的一系列工具和材料的途径，包括示范立法条款和示范法，以及实施《公约》及其各项议定书的立法指南。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 所列资源可在审议机制网站上查阅：[www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/review-mechanism-untoc/home.html](http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/review-mechanism-untoc/home.html)。

<sup>14</sup> 可查阅 <https://sherloc.unodc.org/cld/en/st/resources/tools.html>。



## 五. 建设性对话和与相关利益攸关方的接触

### A. 建设性对话

44. 为了促进与包括非政府组织在内的相关利益攸关方进行富有成果的接触，在缔约方会议各工作组会议结束后，与相关利益攸关方就审议进程进行了建设性对话。第一系列关于审议进程的建设性对话在 2022 年以英语和混合形式举行，代表非政府组织、学术界和私营部门的 219 个非政府利益攸关方以及缔约国、签署方、非签署方和政府间组织参加了对话。建设性对话的主席编写的概要已提交缔约方会议。<sup>15</sup>

### B. 与非政府利益攸关方的接触

45. 毒品和犯罪问题办公室按照缔约方会议第 9/1 号决议，通过其称为“SE4U”的《公约》、审议机制和相关活动的利益攸关方参与项目，支持非政府利益攸关方的能力建设，使其建设性地参与审议进程。

46. 在报告之时，来自 121 个国家的逾 1,568 名非政府利益攸关方通过讲习班、自定进度的在线课程和补充材料，接受了关于审议进程和与成员国合作渠道的培训。<sup>16</sup>为了便利从事打击有组织犯罪和腐败工作的相关非政府利益攸关方之间的合作和建立联系，作为 SE4U 项目的一部分，开发了多利益攸关方知识中心“WhatsOn”，目前有来自 133 个国家的 446 名成员。

47. 截至 2023 年 2 月 24 日，毒品和犯罪问题办公室在两个国家推动启动了两个由政府主导的多利益攸关方参与进程，称为“试点举措”，目的是鼓励非政府利益攸关方在受审议方同意的情况下参与国别审议。<sup>17</sup>

## 六. 供审议的议题

48. 各工作组似宜重点审议以下议题：

(a) 为及时完成国别审议的每个步骤以及从第一个专题分类进入下一个专题分类查明障碍并采取减轻影响的行动；

(b) 查明在审议机制运作方面的技术援助和能力建设需求；

(c) 查明在落实审议机制所产生意见方面的技术援助需求；

(d) 处理《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书新缔约方参与审议机制的问题；

(e) 确保或便利在审议进程相关工作中使用多种语文，包括建设性对话；

<sup>15</sup> 会议室文件 CTOC/COP/2022/CRP.3。

<sup>16</sup> 除其他外，见《利益攸关方参与工具包：实施〈联合国打击跨国有组织犯罪公约〉（〈打击有组织犯罪公约〉）》和《民间社会参与〈打击有组织犯罪公约〉审议机制指南》。

<sup>17</sup> 程序和规则，第 23 段。

(f) 分享各国在审议关于刑事定罪和管辖权的第一个专题分类方面的经验，包括挑战和经验教训；

(g) 确保审议机制的可持续性，包括通过落实审议机制的意见。

## 七. 后续行动和可能的建议

49. 工作组似宜提出以下建议：

(a) 缔约国应加强努力，遵守程序和规则中指明的审议进程时间表；

(b) 缔约国应考虑公布其对自评调查表的答复、随后的对话和附加文件或其中的部分内容，包括为此根据程序和规则第 41 段，在毒品和犯罪问题办公室审议机制网站的“国别概况”部分公布这些内容；

(c) 毒品和犯罪问题办公室应通过缔约国参与审议进程，促进缔约国之间交流经验和教训；

(d) 缔约国应考虑为《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书的新缔约方制定参与方式。

---