



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
26 June 2023  
Chinese  
Original: English

## 国际合作工作组

2023年9月11日和12日，维也纳

临时议程\*项目3

在《打击跨国有组织犯罪公约》生效20年后，考虑到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下的预期工作，从《公约》国际合作条款实施工作中吸取的经验教训：为引渡和司法协助目的确定双重犯罪的指示性实例

## 贩运人口问题工作组

2023年10月2日和3日，维也纳

临时议程\*\*项目4

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

## 偷运移民问题工作组

2023年10月5日和6日，维也纳

临时议程\*\*\*项目4

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

## 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，该决议附件载有进行国别审议的准则。<sup>2</sup>

\* CTOC/COP/WG.3/2023/1。

\*\* CTOC/COP/WG.4/2023/1。

\*\*\* CTOC/COP/WG.7/2023/1。

<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。



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，下列会议的议程已列入有关审议进程的项目：国际合作工作组第十四次会议、贩运人口问题工作组第十三次会议、偷运移民问题工作组第十次会议。

3. 本背景文件概述了与审议机制最初几年的运作有关的事项，涵盖 2020 年 10 月至 2023 年 6 月。

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. 筹备工作和参与缔约方的配对

5. 共有 189 个缔约方参加审议机制：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，连续三年分批开始审议。审议进程之初，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选定了参与国别审议的缔约方及其审议方。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。缔约国最多可请求四次重复抽签。

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)分段请求重复抽签后，秘书处随后于 2021 年 10 月 12 日、2022 年 2 月 17 日、2022 年 5 月 4 日和 2023 年 5 月 3 日组织了四次各工作组闭会期间联席会议，以便进行重复抽签。

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《联合国打击跨国有组织犯罪公约》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补充议定书》<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>

<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补充议定书》。

<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补充议定书》；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》。

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。

## 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名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，“RevMod”是打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）知识管理门户网站上的安全模块，加载了国别审议进程。

12. 截至 2023 年 6 月 9 日，秘书处已收到 149 个缔约国提名的 159 名联络人；30%的联络人是女性（48 名联络人），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名联络人来协调其参与所有国别审议的工作，而只有 5%（8 个缔约国）提名了一名以上的联络人，通常由一名联络人负责本国的国别审议，由另一名联络人负责本国在其他国别审议中担任审议国的工作。

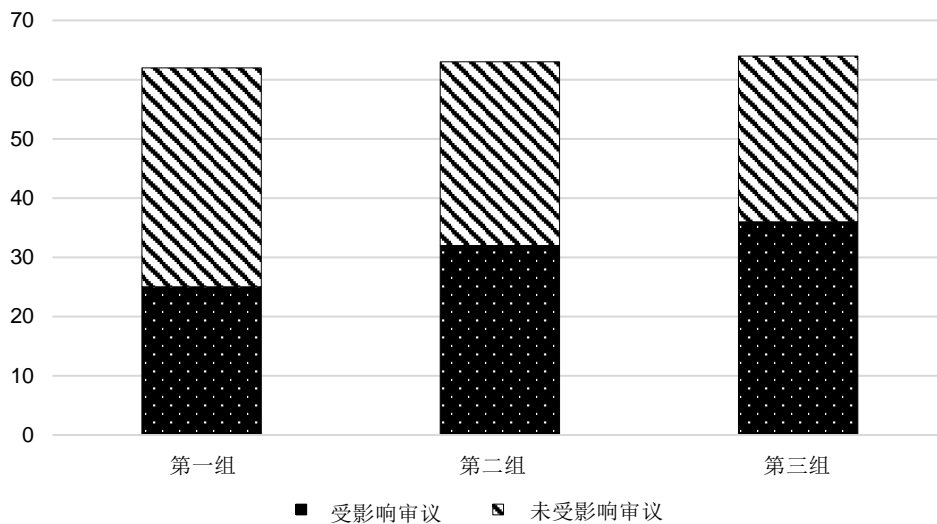
14. 在已经提名联络人的缔约国中，共 35%（149 个缔约国中的 52 个）在参与审议进程后至少更换过一次各自的联络人。2023 年前六个月，秘书处的统计表明联络人的更换增加了 11%。在某些情况下，这种替换拖延了审议的进展，而在另一些情况下，则有助于推进因先前的联络人不积极响应而未取得进展的审议。实践证明，在这些情况下，联络人之间的内部交接和通过常驻代表团进行及时沟通是防止受更换影响的国别审议进展进一步拖延的关键。

15. 截至 2023 年 6 月 9 日，在参加审议机制的 189 个缔约方中，21%（40 个缔约国）尚未提名其联络人。尽管提名缺失率有所下降，但仍有 93 项国别审议尚未开始。

16. 图一显示了各组中受提名缺失影响的审议数量。

<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。

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，就提名缺失情况对各缔约国进行后续跟进，为此在必要时联系各常驻代表团、为其举行情况介绍会，并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）的外地办事处与相关国家对口单位进行联系。缔约方会议主席作出了额外努力，提醒缔约国遵守及时为审议进程提名联络人和政府专家的义务。

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 6 月 9 日，秘书处已收到 990 名政府专家的提名，其中 324 名为女性（占 33%）。

19. 此外，截至 2023 年 6 月 9 日，有 15 个缔约国提名了观察员。获准以观察员身份访问“RevMod”平台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”平台的注册用户查阅。

### 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。

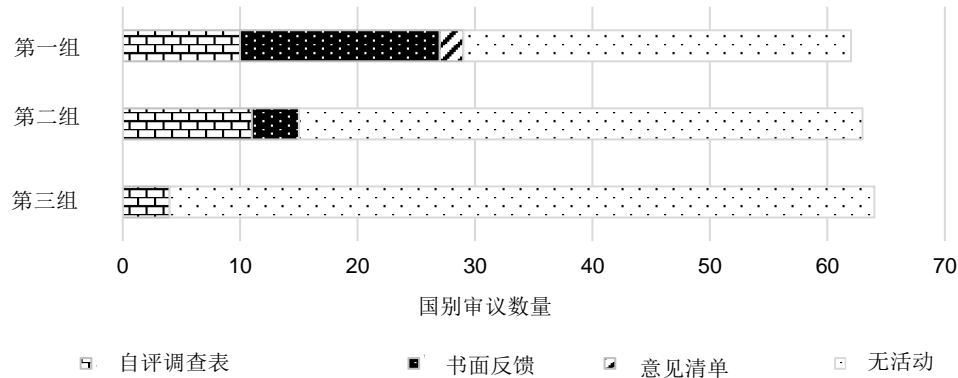
<sup>7</sup> 《进行国别审议的准则》，第 6 段。

<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/)。

22. 到 2022 年底，所有三组参与缔约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 6 月 9 日，189 项审议中只有 55 项正在推进。如图二所示，28 项审议已达到受审议缔约国编写调查表答复的阶段，25 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



24. 根据 2020 年 10 月缔约方会议第十届会议通过的指示性时间表，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，在编写本报告时，即指示性最后期限过后约六个月，尚无任何缔约国完成第一个专题分类下的国别审议。

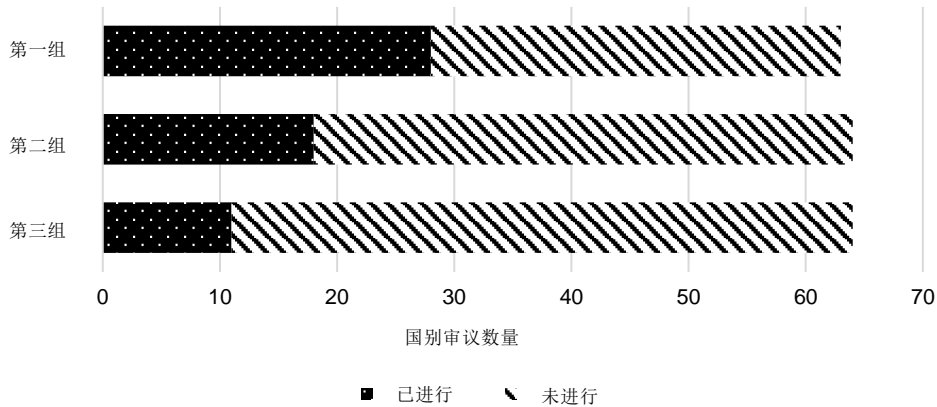
25. 为了开始侧重国际合作、司法协助和没收的下一个专题分类（第四类）的审议，必须完成第一组中 70% 的审议，除非缔约方会议另有决定。

#### A. 国别审议的初始和筹备步骤

26. 一旦提名了国别审议的三名联络人，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 6 月 9 日，在所有国别审议中，只有 29%（共 54 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。

<sup>9</sup> 正在推进的 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。

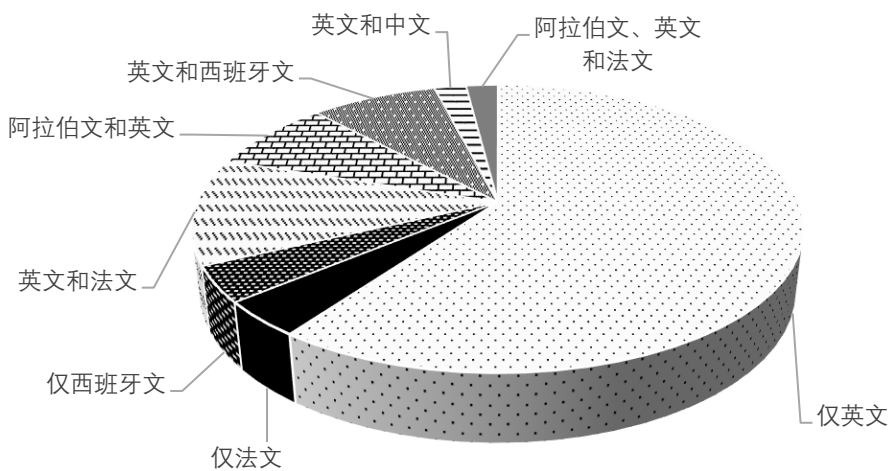
图三  
已进行初步协商的国别审议的数量



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 6 月 9 日，缔约国在已举行的多数（60%）初步协商会议中商定仅使用一种语文。30 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，一项以英文和俄文进行，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。

图四  
为审议选定的语文



<sup>10</sup> 程序和规则，第 50 段。

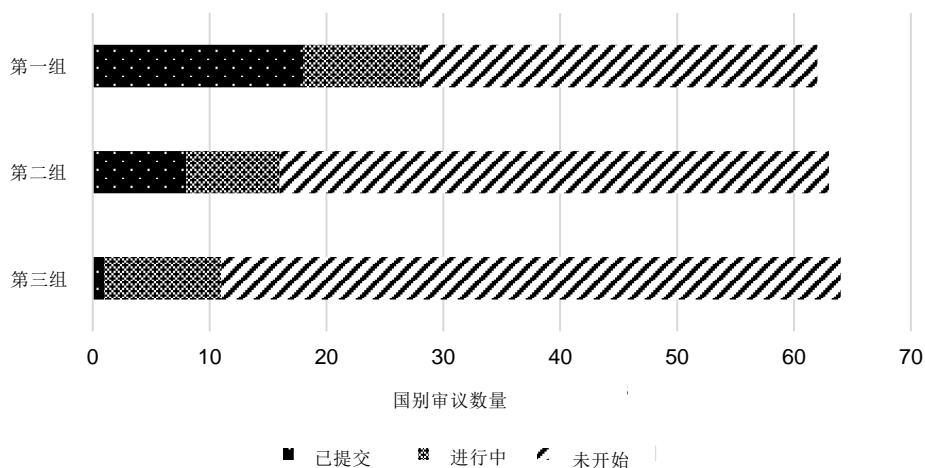
29. 在其他一些国别审议中，缔约方或仍在讨论拟采用的一种或多种工作语文，或由于缺乏可用于书面意见翻译的资源而未能进行讨论。在秘书处的协助下，安排了更多的协商，以探讨是否可能为意见的多语翻译提供资金，并利用国家一级的现有资源，如非正式翻译。秘书处没有获得针对审议机制范围内笔译和口译需求的经常预算资金，为支持使用多种语文而提供的自愿捐款非常有限。<sup>11</sup>这一挑战对一些审议的进展产生了影响，并导致缔约方提出了一些重复抽签的请求。

## 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，向其审议方提供自评调查表答复。

31. 根据第 10/1 号决议附件一所载的指示性时间表，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 27 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普遍原因。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



32. 为了应对这些挑战，加强缔约国之间合作并为其提供学习机会，秘书处将根据程序和规则第 40 段，通过“RevMod”门户逐步向参与缔约方提供自评调查表答复。此外，应参与缔约方的请求，在每个专题分类的一项国别审议结束后，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

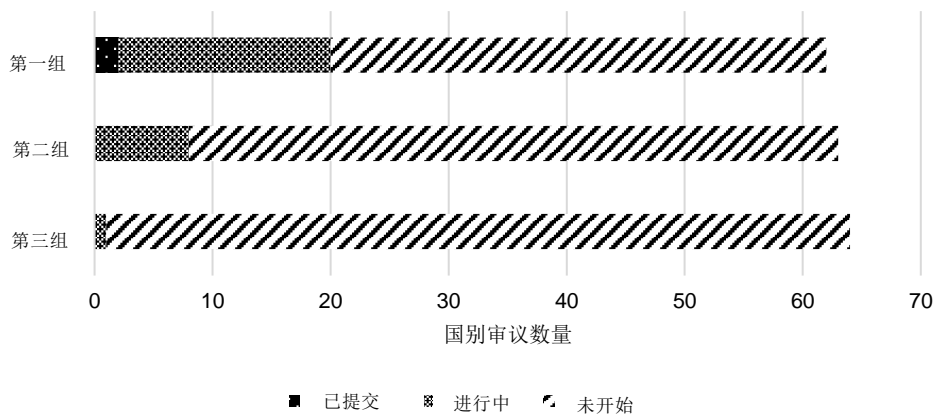
33. 审议方在收到自评调查表答复后不超过六个月的合理时限内，应向受审议缔约国提交关于为实施受审议条款而采取的措施、包括此实施工作的成功经验

<sup>11</sup> 同上，第 54 段。

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，如果因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 6 月 9 日，在 54 项正在进行的审议中，有 29 项已进入书面反馈阶段，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、建议以及已查明的任何技术援助需要，以期改进《公约》及其各项议定书的实施工作。

36. 截至 2023 年 6 月 9 日，尚未最后确定任何意见清单，尽管根据指示性时间表的预期，第一组本应在 2022 年底前完成第一审议阶段。在编写本报告时，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。在国际合作工作组第十四次会议、贩运人口问题工作组第十三次会议、偷运移民问题工作组第十次会议之前，这些清单中未包含任何可供审议或用于拟订建议的已查明技术援助需要。

#### 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

<sup>12</sup> 同上，第 35 段。



其各项议定书实施情况审议机制的全球方案，以管理对审议机制的自愿捐款并确保其有效运作，包括提供由现有经常预算供资的秘书处服务和支助。

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”平台提供咨询意见。

#### 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为来自 150 个缔约国的 2,161 名政府官员提供了情况介绍和培训。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”平台的使用。

41. 联络人和政府专家在建立访问“RevMod”平台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. 为进一步支持联络人和政府专家，毒品和犯罪问题办公室还开发了相关资源<sup>13</sup>，特别是：

(a) 关于审议机制和使用“RevMod”平台的电子学习模块，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”平台使用手册；

(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它所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，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>

### 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。关于审议进程的第一轮建设性对话在 2022 年以混合形式用英文举行，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。建设性对话的主席概要已提交缔约

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

方会议。<sup>15</sup>关于审议进程的第二轮建设性对话于2023年5月启动。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结束后举行了两次会议，与会者中除了82个成员国和一个政府间组织的代表外，还有共98个非政府组织和15个其他相关利益攸关方的代表（包括7名学术界代表和8名私营部门代表）。

## 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. 在编写本报告时，来自121个国家的逾1,878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452名成员。

47. 截至2023年6月9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缔约方同意的情况下参与国别审议。<sup>17</sup>

## 六. 供审议的议题

48. 在2023年5月3日和4日举行的枪支问题工作组会议以及2023年5月29日和30日举行的技术援助问题政府专家工作组会议的报告所反映的相关讨论的基础上，各工作组似宜重点审议以下议题：

(a) 为及时完成国别审议各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和减轻影响的行动；

(b) 查明与审议机制运作有关的技术援助和能力建设需求；

(c) 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；

(d) 确保或便利在审议进程相关工作中、包括在建设性对话中使用多种语文；

(e) 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，包括挑战和教训；

(f) 确保审议机制的可持续性，包括通过落实审议机制的意见。

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

<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。

## 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，遵守程序和规则中规定的审议进程时间表；
  - (b) 缔约国应根据程序和规则第 41 段，考虑公布其自评调查表答复、随后的对话和附加文件或其中的部分内容，包括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促进缔约国通过参与审议进程来交流经验和教训；
  - (d) 缔约国应考虑为《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书新缔约方的参与工作设立模式；
  - (e) 缔约国应考虑向毒品和犯罪问题办公室提供自愿捐款，以确保审议机制秘书处拥有充足的财力、技术和人力资源，从而有效支持所有缔约方参与审议机制。
-