



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
14 October 2015
Chinese
Original: English

2015年9月28日至30日在维也纳举行的探讨关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书适当和有效审议机制的所有备选方案不限成员名额政府间会议主席的报告

一、 导言

1. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议在题为“加强《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的实施”的第7/1号决议中强调，审议《公约》及其各项议定书实施情况是一个持续和渐进的过程，有必要探讨有关设立一个协助缔约方会议进行这种审议的适当且有效的机制的所有备选方案。
2. 在该项决议中，缔约方会议请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在现有经常预算资源范围内，并在不影响其他受权开展的活动的情况下，至少召开一次配有口译的不限成员名额政府间会议，将那些在实施《公约》及其各项议定书方面具有实际专才的政府官员纳入在内，以期分析上述备选方案和缔约国提交的材料，并根据《公约》第32条，在缔约方会议第5/5号决议所载原则和特点的指导下，向缔约方会议第八届会议提交一份报告，在其中载列关于通过一个或多个可能的机制审议《公约》及其各项议定书实施情况的具体建议，以及关于与相关国际和区域组织及非政府组织开展合作的建议。
3. 在第7/1号决议中，缔约方会议还请缔约国并邀请其他有关会员国自愿为在上述会议上进行审议之目的向秘书处提交各自的意见和看法。
4. 缔约方会议扩大主席团在其2015年2月6日举行的会议上商定，探讨关于《公约》及其各项议定书适当和有效审议机制的所有备选方案不限成员名额政府间会议将于2015年9月28日至30日举行。
5. 在2015年3月27日举行的缔约方会议扩大主席团会议上，缔约方会议主席对Hussam Abdullah Hasan Ghodayeh Al Hussein（约旦）以不限成员名额政府间会议主席身份出席该次扩大主席团会议表示欢迎。



二、主席提出的要点

6. 《公约》及其各项议定书的审议机制应当考虑到缔约方会议第 5/5 号决议所载的各项原则和特点，其中包括：审议机制应是透明、高效、无侵犯性、具有包容性、公正不偏的政府间机制；应不产生任何形式的排名；应为交流良好做法和通报困难提供机会；应为非敌对性，非惩罚性；应当推动普遍遵守《公约》及其各项议定书；并且应当尊重缔约国平等和主权原则。
7. 审议机制将是一个循序渐进的程序；因此，将按照《公约》及其各项议定书的要求，在这一程序的第一阶段审议一组商定的《公约》及其各项议定书条款，并以此为前导，审议其他条款。
8. 同行审议可作为审议机制的一种手段，但须加以调整以适应会员国所要商定的《公约》及其各项议定书中的各组条款，并在缔约方会议范围内通过其各工作组进行。
9. 为了进行审议，信息收集的主要侧重点将是一份简短、精确、重点明确而不繁琐的调查表，而更方便使用的工具，特别是综合自评清单软件（“统括调查软件”）和称为“打击犯罪法律和资料电子交流站”的知识管理门户，将经过调整以满足审议进程的需要。如有自愿提供的资金，还可考虑采用其他手段，包括国别访问。
10. 据商定，关于民间社会作用的“马拉喀什共识”（见《反腐败公约》缔约国会议第 4/6 号决议）是审议民间社会在《有组织犯罪公约》审议机制中的作用的一个起点。
11. 在考虑审议机制时，低成本高效率是一个关键要素。
12. 将在会议主席主导下，继续就《公约》及其各项议定书的审议机制进行磋商，以期提供具体的建议供缔约方会议第八届会议采取行动。按照缔约方会议第 7/1 号决议，可在磋商之后举行第二次探讨关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书适当和有效审议机制的所有备选方案不限成员名额政府间会议。

三、主席对审议情况的概述

13. 在 2015 年 9 月 28 日至 30 日于维也纳举行的不限成员名额会议上，与会者讨论了题为“审议关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书适当和有效审议机制的所有备选方案”的议程项目 2。
14. 一些代表团重申承诺建立审议机制，并强调了《公约》及其各项议定书对于有效处理跨国有组织犯罪和促进国际合作的关键作用。会上提及了缔约方会议第 7/1 号决议，以及 2015 年 4 月 12 日至 19 日在多哈举行的第十三届预防犯罪和刑事司法大会通过的《关于将预防犯罪和刑事司法纳入更广泛的联合国议程以应对社会和经济挑战并促进国内和国际法治及公众参与的多哈宣言》，其中会员国表示努力继续探索有关适当有效的一项或多项机制的所有备选方案，以

协助缔约方会议以有成效和高效的方式审议《公约》及其各项议定书实施情况。一些发言者指出，缔约国所作的坚定承诺和政治意愿是建立审议机制的一个重要基础。

15. 发言者们指出，《公约》及其各项议定书未来的任何审议机制都需要考虑到缔约方会议第 5/5 号决议所载的各项原则和特点，其中包括：审议机制应当透明、高效、无侵犯性、具有包容性、属政府间性质，并且公正不偏，还应考虑到个缔约国的发展水平，以及司法、法律、政治、经济和社会制度的多样性及不同法律传统的差异，还应不产生任何形式的排名，应为交流良好做法和通报困难提供机会，非敌对性，非惩罚性，推动普遍遵守《公约》及其各项议定书，并且尊重缔约国平等和主权原则。许多发言者还指出，审议机制应当查明《公约》及其各项议定书缔约国实施工作中的良好做法和缺陷，帮助缔约国确定技术援助需要，并协助提供技术援助。一些发言者强调该进程的政府间性质，而另一些发言者则强调应将民间社会的作用考虑在内。

16. 会上就《公约》及其各项议定书未来的一项或多项审议机制的供资模式表达了不同意见。许多发言者强调，审议机制的核心部分应当通过经常预算资源供资。也有许多发言者赞成采用一种混合供资模式，即核心职能通过经常预算资源供资，而其他职能可通过自愿捐款供资。一些发言者还表示倾向于通过缔约方会议及其附属机构现有的资源和结构对机制进行支助。许多发言者强调说，对审议机制的供资在任何情况下都应是可预测而稳定的。一些发言者指出，对技术援助提供活动的供资应作为审议机制供资模式的一部分加以考虑。多数发言者指出，审议机制应是低成本高效益的，还应高效利用各国和缔约方会议现有的资源。一些发言者指出，筹资问题应在确定机制的主要准则和特点之后讨论，以便于秘书处确定其中涉及的财务问题。还有发言者强调，在审议可能的一项或多项审议机制时，必须牢记低成本高效率。

17. 会上讨论了一项或多项审议机制的几种模式和结构。一些发言者指出，未来的审议机制应当考虑到别的区域文书和国际文书审议中的最佳做法和经验教训，例如美洲国家组织和欧洲委员会的文书，以及与各项国际毒品管制公约（包括国际麻醉品管制局）及国际人权机构和文书（包括联合国人权理事会和联合国人权事务高级专员办公室）有关的最佳做法和经验教训。一些与会者建议考虑任命特别报告员，而另有发言者告诫不可采用这种模式，因为存在实施情况审议进程极端化的风险。

18. 许多发言者论证说，严格地说，《公约》第 32 条已经规定了定期审议《公约》实施情况的机制，而另一些发言者强调，第 32 条规定的是《公约》缔约方会议有权斟酌商定可协助其工作的辅助性审议机制。

19. 发言者们还讨论了审议机制是否应审议整部《公约》及其各项议定书，或者是否应集中审议特定的条款。所提出的模式包括：建立一项主要机制，辅以平行机制或补充机制，可重点审议特定条款，或者分别重点审议《公约》及其各项议定书，同时也考虑到每项文书的不同缔约方。会上还提到了渐进式审议进程，即涵盖某一区域或次区域中适当数量缔约国的办法，这样最终可全面了

解《公约》及其各项议定书的实施状况，还提到了秘书处特别是在信息收集方面的更积极的作用。

20. 会上还提及了《联合国反腐败公约》实施情况审议机制；发言者们讨论了该机制的益处——例如它的包容性和综合性——以及缺点——例如费用和在答复自评清单方面可能给政府专家造成的负担。一些发言者指出，该实施情况审议机制在促进《反腐败公约》缔约国实施工作和制定相关立法方面取得了成效。一些发言者赞成将该实施情况审议机制的原则和准则适用于《有组织犯罪公约》未来的审议机制，而另有与会者对这种适用提出告诫，因为这两项文书的范围不同。关于可能需要审议的实质性条款，一些发言者考虑到在《反腐败公约》实施情况审议机制下已经审议或将要审议的相应条款，讨论了对《有组织犯罪公约》的此种审议的范围。一些发言者强调指出，这两项文书的缔约国、内容和范围都不相同。

21. 发言者们讨论了同行审议机制和由指定专家进行的审议机制的优缺点。一些发言者指出，同行审议机制可有较多利益方参与，主要是因为有机会进行国别访问。一些发言者提到了《有组织犯罪公约》审议机制试点方案的经验，并指出同行审议可在一个综合全面的过程中查明实施工作中的缺陷，同时汇集全国利益方并学习别国的经验教训。一名发言者指出，同行审议是可行的前进方向，不过这是一个宽泛而灵活的概念，需要进一步讨论以确定其方式和可能的费用。还有些发言者认为，严格区分同行审议模式和专家审议模式或许并无好处，因为这两者存在重合的部分。因此建议考虑采用一种“杂交”审议模式。发言者们指出，以国家为重点的审议能够产生更具体的建议，可帮助缔约国推动这些文书的实施工作。一些发言者指出，以视频会议代替国别访问也是一种节约成本且仍不乏益处的办法。

22. 一些发言者以国际合作问题工作组为例指出，在审议《公约》及其各项议定书实施情况时，各缔约国之间最好在专家层面进行更务实的安排。会上提及了缔约方会议各工作组在这方面可以发挥的和目前发挥的作用，例如召集专家讨论各国特别关心的问题，以及制定建议供缔约方会议审议。这些工作组的参与也会有助于建立一种成本低效益高的机制。

23. 有与会者论证说，同行审议程序可在《公约》缔约方会议各工作组的结构中“展开”，可能需要研究各种可能的方式，使这一备选方案得到切实执行，例如包括举办以专题为重点的高级别辩论。但另有发言者对此提出告诫，原因有：现有工作组中的讨论属于另一种性质、可能发生的保密问题，以及因工作组会期有限而必然存在的种种限制。一名发言者提出的另一种办法是，建立同行审议程序，这种程序为了降低成本提高效率，可在同行审议人员和受审议国之间议事的间隙为进一步讨论提供一个平台，从而改进工作组目前的结构。

24. 一些发言者强调，《公约》及其各项议定书审议机制的目标应侧重于协助从业人员的工作，着重加强包括司法协助在内的国际合作，查明技术援助需要，以及协助缔约方会议和缔约国收集信息。发言者们赞成使用简易自评工具和可供公众查阅的国别报告。会上提出的其他模式包括：在审议机制中建立一个专家库，由各中央当局的从业人员组成，或者为缔约方会议各工作组制定工作计划。

25. 会上还讨论了使民间社会组织和非政府组织参与审议机制的问题。一些发言者表示赞成让民间社会参与审议过程，特别是与某些议题有关的审议，如贩运人口或偷运移民。另一些发言者则赞成审议过程只在政府间进行。还讨论了私营部门参与审议机制的问题，以及可在此种审议中使用的信息的性质。
26. 一些发言者提到了为收集数据设计的现有工具，如打击犯罪法律和资料电子交流站、需要评估工具、调查问卷和统括调查软件，并指出其中一些工具可用于未来的审议机制。
27. 发言者们讨论了为《公约》及其各项议定书建立一个或多个渐进式综合审议程序的想法，包括将这些文书的条款分组逐步审议的可能性。
28. 发言者们指出，信息收集是未来审议机制的第一步，因而十分重要，要查明各种挑战、缺陷、技术援助需要和优先事项以促进实施《公约》及其各项议定书，信息收集尤为重要。会上强调必须在国际合作问题工作组的审议中纳入一个议程项目，内容是从业人员为落实《公约》的相关条款而需要的各类信息。
29. 一些发言者指出，以答复调查表或自评清单为形式的信息收集过程本身是一种对政府有益的活动，有助于加强国家一级相关机构和利益方之间的合作与对话。因此会上提到，通过设立有重点答复任务的多个协作小组等途径在国家一级不同利益方和机构之间进行协调是一种良好做法。
30. 不过，许多发言者指出在构建有效信息收集机制方面的一些重要困难。在这方面提到了一些问题，其中包括：在某些情形下缺乏高效答复调查表的能力；紧迫的期限和相互冲突的汇报义务使国别干事负担过重；报告工具冗长而复杂，在翻译等方面可能影响到整个进程的成本效益；还有报告不足的问题，这个问题在缔约方会议采用调查表审议《公约》实施情况的工作的前期阶段以及在两个报告周期（205-2008年）都遇到过。会上指出，在填写调查表或其他报告工具的前期应请求向主管国别干事提供技术援助十分重要。
31. 一些发言者提出，必须保护国家主题事项专家免于被索取各种进程的有关数据和信息的繁琐请求所累，这会削弱他们通过国际合作实施《公约》的能力。一些发言者指出，任何机制，如果生成的调查多了，都会分散利用《公约》进行侦查和起诉的资源 and 人员。
32. 发言者们指出，统括调查软件是秘书处制作的现有信息收集工具之一，涵盖《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》，用于提供这两项公约中类似条款的实施情况。不过，一些发言者对该软件的功用和使用不便表示担忧，提出该调查冗长、复杂、面面俱到。
33. 在这方面，一些发言者建议简化报告进程，可能包括进一步改进统括调查软件，制作出更便于使用、更灵活优化版本，或在统括调查软件基础上开发出“较轻便”、较简短的工具，使负责提供关于国家立法和其他措施的信息的从业人员工作更便利。进一步讨论了生成新的简易信息收集工具，使之既可纳入网上平台，也有纸面版本用于互联网连接不畅的地区，是否可行和可取。讨论了研究现有工具之间可否产生协同效应从而以协调一致的方式收集信息的问题。

34. 共同之处是，设计用于《公约》实施情况审议的高效而有效的信息收集机制的一个必要条件是，商定报告义务的范围和总体进程成果的性质（是以国家为重点还是按专题报告）。
35. 一名发言者建议秘书处起草一份备忘录，其中列出多年来在《公约》缔约方会议及其附属机构框架内编写的与《公约》实施情况信息收集方面有关的所有文件，以供参考并便于进一步磋商。
36. 主席邀请各代表团审议民间社会参与《公约》及其各项议定书审议机制的问题，以及在这方面以《反腐败公约》实施情况审议机制的民间社会参与模式（“马拉喀什共识”）为起点的问题，但有一项详解，即以后（包括在非正式磋商期间）会作进一步详细讨论。
37. 发言者们指出，需要进行持续的对话，讨论此种参与的细节。一些发言者指出，重要的是首先决定一项或多项审议机制的结构和特点，以便随后讨论民间社会在这种背景下的作用，包括诸如参与缔约方会议各个工作组。
38. 据指出，可以马拉喀什共识为起点，探索《有组织犯罪公约》模式的各种备选办法。一些发言者指出，即将举行的《反腐败公约》缔约国会议第六届会议将讨论民间社会参与实施情况审议机制的问题，因此可等讨论结果出来后再深入讨论《有组织犯罪公约》的情形。还有与会者指出，除《反腐败公约》模式之外还有其他民间社会参与模式，可用作《有组织犯罪公约》模式的范例。
39. 发言者们进一步指出，尽管《反腐败公约》模式是有用的，是该文书的所有缔约国商定的，还能从中汲取一些经验教训，但在讨论民间社会在《有组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况审议机制中如何互动的问题时，需要考虑到这些文书的具体特征。例如，会上提到《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《公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，其中已经明确设想了民间社会协助缔约国实施这些议定书所发挥的作用，以及民间社会加入这些议定书的工作组。据指出，民间社会参与审议机制的任何模式都必须有助于缔约国实施《公约》及其各项议定书。
40. 发言者们还指出，民间社会已在国家一级参与协助国家实施这些文书，但实施《公约》仍然是国家的义务，而且各国政府就《公约》及其各项议定书实施情况提供的官方信息更为可靠。一些发言者指出，“民间社会”一词不仅是指非政府组织，还指学术和科技界，例如《公约》第 28 条就有阐述。会上还强调，私营部门以及区域组织和国际组织在审议机制中的参与也是一个值得进一步详细讨论议题。
41. 主席邀请各代表团考虑区域组织和国际组织参与未来审议机制的问题。一些发言者指出，审议机制与相关政府间组织之间的协同效应可增进信息收集机制，利用此类组织各自的任务授权之间可能产生的协同效应，并促进建立一种低成本高效益的审议机制。一些发言者指出，各政府间组织之间已在进行合作，例如在普遍定期审议中的合作，而且这类合作在可持续发展目标和经济及社会理事会的背景下得到了鼓励。一些发言者指出，对与区域组织和国际组织合作的程度应当谨慎，因为这些组织的任务授权和活动各不相同。一名发言者

建议秘书处——作为摸底活动——编写较为详细全面的支助审议机制的组织名单。这种摸底活动的目标有两方面：其一是从现有的机制中汲取灵感，其二是探索在与未来审议机制的目的有关的问题上可能产生协同效应并进行合作的基础。另一名发言者主张，应在此种摸底活动中对仅为联合国文书设立的审议机制进行比较分析。

四、会议安排

A. 会议开幕

42. 会议主席 Hussam Abdullah Hasan Ghodayeh Al Husseini（约旦）宣布会议开幕。他向会议作了讲话，并对会议的任务授权、目标和所审议的主题事项作了综述。

43. 在会议开幕时，毒品和犯罪问题办公室腐败和经济犯罪处处长兼条约事务司代理司长 Filippo Formica（意大利）和秘书处的另一名代表分别作了开场专题介绍。

44. 在开场专题介绍之后，《公约》下列缔约国的代表作了发言：奥地利、加拿大、中国、法国、伊拉克、约旦、肯尼亚、墨西哥、摩洛哥、荷兰、尼日利亚、罗马尼亚、俄罗斯联邦、南非和美利坚合众国。加入《公约》的区域经济一体化组织欧洲联盟的代表也作了发言。

B. 发言情况

45. 在议程项目 2 下，在小组讨论会上作专题介绍的有：欧洲委员会反腐败国家集团副主席 Christian Manquet，以及美洲国家组织美洲药物滥用管制委员会助理执行秘书 Angela Crowdy。

46. 在议程项目 2 下，《公约》下列缔约国的代表作了发言：阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、奥地利、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、埃及、欧洲联盟、芬兰、法国、德国、加纳、印度、印度尼西亚、伊拉克、以色列、意大利、约旦、肯尼亚、毛里求斯、墨西哥、荷兰、挪威、巴基斯坦、秘鲁、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞内加尔、斯洛文尼亚、南非、巴勒斯坦国、瑞典、瑞士、突尼斯、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南。

47. 签署国日本和大韩民国的观察员作了发言。

48. 77 国集团和中国的代表以及拉丁美洲和加勒比国家组的代表也作了发言。

49. 在议程项目 2 下发言的还有缔约方会议秘书和秘书处的另外两名代表。

C. 通过议程和工作安排

50. 会议在 2015 年 9 月 28 日举行的第一次会议上通过了下列议程：

1. 组织事项：
 - (a) 会议开幕；
 - (b) 通过议程和工作安排。
2. 审议关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书适当和有效审议机制的所有备选方案。
3. 其他事项。
4. 通过报告。

D. 出席情况

51. 《公约》下列缔约国派代表出席了会议：阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、比利时、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、德国、加纳、危地马拉、几内亚、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊拉克、以色列、意大利、约旦、肯尼亚、科威特、拉脱维亚、黎巴嫩、利比亚、卢森堡、马耳他、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、黑山、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣马力诺、沙特阿拉伯、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、巴勒斯坦国、苏丹、瑞典、瑞士、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南。

52. 加入《公约》的区域经济一体化组织欧洲联盟也派代表出席了会议。

53. 《公约》下列签署国派观察员出席了会议：伊朗伊斯兰共和国、日本和大韩民国。

54. 与会者名单载于 CTOC/COP/WG.8/2015/INF/1/Rev.1 号文件。

E. 文件

55. 会议收到了下列文件：

(a) 临时议程说明 (CTOC/COP/WG.8/2015/1)；

(b) 从各国收到的关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书适当和有效审议机制的所有备选方案的评论和意见汇编 (CTOC/COP/WG.8/2015/2)；

(c) 秘书处的简短说明，内容是现有全球性实施情况审议机制采用的方法 (CTOC/COP/WG.8/2015/CRP.1)；

(d) 秘书处的简短说明，内容是信息收集和实施情况审议（CTOC/COP/WG.8/2015/CRP.2）；

(e) 秘书处的简短说明，题为“《反腐败公约》五年审议情况——我们学到了什么？”（CTOC/COP/WG.8/2015/CRP.3）；

(f) 意大利提交的非正式文件，题为“在建立《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方面令人思考的问题”（CTOC/COP/2014/CRP.3）。

五、通过报告

56. 2015年9月30日，会议核可了主席的决定，将本报告作为主席关于本次会议的报告提交。
