

Distr.: General
29 December 2009
Chinese
Original: English

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问题
不限成员名额政府间专家会议

2010年1月25日至26日，维也纳

临时议程*项目2

审议为审查《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

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——对其他国际文书中
现行审查机制的比较分析

秘书处的说明

一. 引言

1. 依照《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《有组织犯罪公约》）第32条，缔约方会议有责任提高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，缔约方会议尤其应商定实现其各项目标的机制。
2. 在其第4/1号决定中，缔约方会议决定有必要探讨建立一个适当和有效机制的各种方法，以协助缔约方会议审查公约及其各项议定书的执行情况。缔约方会议请联合国毒品和犯罪问题办公室至少召开一次不限成员名额政府间专家会议，该会议应向缔约方会议第五届会议提供一份关于公约及其各项议定书执行情况审查机制的报告。
3. 本说明旨在介绍其他国际文书使用的各种方法，从而便利专家会议审议为审查《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。本说明是对秘书处关于为审查《联合国打击跨国有组织犯罪公约》执行情况而可能设

* CTOC/COP/WG.1/2010/1。



立的机制的说明（CTOC/COP/2008/3）的补充。¹

4. 已对军备控制制度、人权条约和多边环境协定等诸多领域国际文书执行情况方面的监测工作予以了极大关注。执行是指一国将意图和正式承诺转化为实际行动，从而履行它根据其加入的国际条约所承担的法律义务。

5. 在这方面，审查机制履行的职能是系统审查国际文书的执行情况。设立审查机制是已认识到，某一缔约国执行工作方面存在的不足会对其他缔约国以及整个文书的实效产生不利影响。此外，还认识到充分和持续的国内执行通常需要获得支助，并需与外部伙伴开展对话。审查机制可为讨论与法律文书执行相关的问题提供一个论坛，并可通过鼓励分享经验、相互学习、帮助积累和讨论良好做法来改善决策。

二. 审查机制的运作情况

6. 执行情况的审查工作通常分三个阶段。第一阶段的工作包括收集有关执行情况的资料。由各国报告其在执行国际协定方面做出的努力和取得的成果。第二阶段会对所报告的资料进行审查和分析。这项工作可由其他缔约国或专家组开展。在该阶段，还将对实际执行问题开展详尽讨论。第三阶段期间，通常会在缔约方会议上或根据条约设立的类似机构中讨论上述阶段的结论。决定采取适当的后续行动，从通过建议到提供技术援助不等。

A. 收集资料并进行报告

7. 对于涉及刑事事项的文书，收集关于其执行情况的资料通常需收集相关立法、判例法，以及相关罪行诉讼情况的数据。此类数据通常由各国自行通过对其执行情况进行自我评估予以提供。可采用以下方式开展自我评估：调查表、软件调查包和数据库、国别报告。各国在开展自我评估时可能需要获得技术援助。

8. 所收集的数据是开展执行情况审查工作的依据，因此这类资料的数量和质量对于审查而言至关重要。各国提供的资料还需具有可比性，因此似宜商定统一的报告格式，包括关于报告方式和内容的准确指导方针。

9. 资料收集阶段的另一个关键问题是在介绍执行情况时，是否应允许对此辅以非政府性质的资料来源。许多现行的审查机制鼓励研究团体、民间社会和私营部门参与资料提供工作。这通常意味着会征求非政府组织的意见，并且审查

¹ CTOC/COP/2008/3 号说明介绍的机制包括：(一)反洗钱金融行动特别工作组（金融行动特别工作组），(二)经济合作与发展组织（经合组织）的《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》，(三)在欧洲委员会主持下设立的打击人口贩运专家小组，(四)关于《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》的审查机制。秘书处编写的关于《联合国反腐败公约》实施情况审查方法的背景文件（CAC/COSP/2006/5）也可为腐败审查机制及人权和多边环境协定领域各项审查机制的详细运行情况提供了有益参考点。

过程可能会审议其提供的资料。一些机制设想，在正式或半正式情况下允许非政府组织行动方提供备选国别报告。

10. 在将非政府组织提供的资料和数据纳入报告过程的诸多审查机制中，值得注意的是涉及人口贩运²和腐败的审查机制；³人权文书的审查机制；⁴以及多边环境协定的审查机制。⁵例如，审查多边环境协定的各项机制要求国家报告详细说明开展公众协商的情况，以及国家报告如何考虑公众协商的结果。

B. 审查收集的资料并审查具体的执行问题

11. 审查过程第二阶段的工作是对收集的资料和材料进行分析，核查其准确性，并审查具体的执行问题和不足。这一审查阶段通常由被审查国之外的同行其他缔约国或专家委员会进行，但也可以设想同时采用这两种模式（例如区域同行审查和全球专家审查）。

(a) 同行审查机制

12. 同行审查机制规定，由同一文书的一个或多个缔约国对一国具体领域的立法和做法进行审查。相关文书缔约方会议秘书处通常会为各国开展这一工作提供支助。如经济合作与发展组织（经合组织）之类的一些组织广泛使用同行审查机制，监测在其主持下通过的各项规范和公约的执行情况。⁶非洲联盟、⁷亚洲开发银行、⁸亚洲-太平洋经济合作组织（亚太经合组织）、⁹欧洲联盟¹⁰或美洲

² 欧洲委员会《打击人口贩运公约》。

³ 例如，《联合国反腐败公约》；亚洲开发银行《亚太地区反腐败行动计划》；《非洲联盟预防和打击腐败公约》；欧洲委员会《腐败刑法公约》；经济合作与发展组织（经合组织）的《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》。

⁴ 例如，《消除一切形式种族歧视国际公约》；《公民权利和政治权利国际公约》；《经济、社会、文化权利国际公约》；《联合国禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；《非洲儿童权利与福利宪章》；《美洲人权公约》；欧洲委员会《保护少数民族框架公约》；《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》。

⁵ 例如，《联合国气候变化框架公约》和《濒危野生动植物种国际贸易公约》。

⁶ 特别是见，经合组织的《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》下的同行审查制度、经合组织经济与发展审查委员会开展工作的情况、发展援助委员会的同行审查机制、经合组织针对法律规章改革开展的国别审查，以及经合组织开展的环境工作审查。

⁷ 例如见，非洲联盟非洲发展新伙伴关系框架内的非洲同行审查机制。

⁸ 例如，亚洲开发银行-经合组织《亚太地区反腐败行动计划》。

⁹ 例如见，贸易和投资自由化领域的《茂物宣言》中的审查程序。

¹⁰ 例如见，欧洲联盟竞争法和政策的同行审查，以及欧洲联盟社会保护和社会融合方面的同行审查。

国家组织等区域组织¹¹也使用同行审查。

13. 若干多边环境协定下设立的审查机制也依循同行审查模式，履约委员会由通过选举产生的多个缔约国组成，受托审查相关协定的执行情况。例如，《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的履约委员会由缔约方会议根据公平地域代表性原则选出的 10 个缔约国组成，任期两年。《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》的履约委员会由通过选举产生的 15 个缔约国组成。

14. 上述同行审查机制将发展水平相当（例如，经合组织范围内）或属于同一区域组的国家召集在一起。但有时也会在全球范围内设立同行审查机制，其中包括新近设立的《联合国反腐败公约》执行情况审查机制。

15. 在同行审查过程中，平等的国家就执行情况开展讨论，并进行相互学习、交换意见和经验。同行审查还会促使公约缔约国之间形成一项有效的相互问责制度。但对于各缔约国而言，同行审查往往需要大量资源。如果公约所涉范围广泛，则可能不易于获得涵盖全部问题所必需的专门知识。

(b) 专家审查机制

16. 在专家审查机制中，由设立的专家组（通常称为“专家委员会”）作为相关文书理事机构的附属机关对出台的立法和做法进行审查。各专家通常为独立专家，并以个人身份任职。他们由理事机构通过选举予以任命。¹²

17. 公约缔约方会议秘书处通常会为专家组的工作提供支助。秘书处能够发挥哪些作用取决于赋予专家的职能。¹³

18. 专家委员会被广泛用于监测对技术性公约的遵守情况。这方面的实例包括监测联合国药物管制条约执行情况的国际麻醉品管制局（麻管局）、美洲药物滥用管制委员会的多边评价机制，以及《京都议定书》下设立的机制。

19. 专家委员会的另一个用途是审查人权文书的执行情况，以避免审查过程涉及政治利益。联合国系统在这方面的实例包括：为评价对《公民权利和政治权利国际公约》的遵守情况而设立的人权事务委员会；为评价对《联合国儿童权利公约》的遵守情况而设立的儿童权利委员会；以及消除对妇女歧视委员会。对区域人权公约通常也采用类似监测方式。¹⁴

¹¹ 例如见，《美洲国家反腐败公约》下设定的机制。

¹² 例如，在联合国人权事务委员会中，各专家由缔约国提名或通过选举产生，并以个人身份任职。《京都议定书》履约委员会的成员也适用类似程序，他们也属于独立专家。

¹³ 例如，在《联合国气候变化框架公约》中，秘书处负责编撰和汇总从各缔约国收到的资料。然后专家对此类材料开展深入的审查，并在被审查国同意的情况下对其进行国别访问。

¹⁴ 例如见《非洲人权和人民权利宪章》、《美洲人权公约》、欧洲委员会《保护少数民族框架公约》。

20. 专家审查机制有可能确保国别审查格式和质量的同一性，使各缔约国得以与明确的对应方讨论具体的执行问题，并获得专家咨询意见。例如，《京都议定书》履约委员会负责促进遵守情况，并向各缔约国执行《议定书》提供咨询意见和援助。但较之同行审查机制，缔约国在专家审查机制过程中拥有的能见度和自主性可能有所降低。

21. 制定专家审查机制的一个关键问题是进行国别访问。国家访问有助于审查专家与被审查国专家持续开展深入对话，从而找到解决执行过程中所遇到的种种问题的方法。这种访问便于从不同政府部门和其他来源获得帮助。不仅可以对立法进行评估，还可以对体制框架和国家能力予以评估。国别访问的一大广泛用途是审查与《联合国打击有组织犯罪公约》及其各项议定书相关的问题方面的各项公约¹⁵及多边环境协定¹⁶的执行情况。

22. 从各国收到的关于为审查《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的评论和意见¹⁷指出，审查执行情况的一项特殊挑战是公约及其各项议定书共四份文书，一些国家尚未加入所有文书。

23. 收到的一些意见认为渐进做法可发挥有效作用，据此缔约方会议可决定审查工作应侧重于将首先对执行情况予以审查的某些条款（例如，公约中的国际合作条款及其运作情况，以及与议定书规定的犯罪相关的条款）。在此方面，缔约方会议规定的两个调查表形式的报告周期所涵盖的问题可能会提供有益参考（附件）。有国家建议，对于每个阶段所涉及的问题，应当根据提供答复的国家主管机构的类别加以归类，诸如，司法机关、执法官员、边防官员、医务机关和社会福利机关，目的是避免在编撰跨机关答复方面出现困难。

24. 各多边环境协定由一项公约及一项或多项议定书组成，前者规定一般原则，后者规定具体义务。¹⁸《联合国气候变化框架公约》与《京都议定书》便属于这种情况，这两份文书下设立了两个相互独立的审查机制。另一个实例是《保护臭氧层维也纳公约》和《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，在这种情况下审查工作主要围绕《蒙特利尔议定书》而不是主公约开展。

25. 与《有组织犯罪公约》较为相关的其他实例包括：(一)《公民权利和政治权利国际公约》及其旨在废除死刑的第二项任择议定书；(二)《联合国儿童权利公约》及其关于儿童卷入武装冲突的第一项任择议定书和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的第二项任择议定书。在上述情况下，人权事务委员会及儿童权利委员会的权限范围分别扩大到主文书及其各项议定书。

¹⁵ 例如见国际麻醉品管制局（麻管局）和反恐怖主义委员会，这两个机构都采用国别访问制度开展工作。

¹⁶ 例如见《联合国气候变化框架公约》和《拉姆萨尔湿地公约》。

¹⁷ CTOC/COP/WG.1/2009/2。

¹⁸ 但《有组织犯罪公约》与其各项补充议定书并未依循这一关系结构，因为《公约》不是框架文书，而是一份载有一整套具体义务的文书。

C. 对结论进行讨论并采取后续行动

26. 任何审查机制最后一个阶段的工作都是对结论进行讨论，并采取后续行动，以确保开展新一轮资料收集和审查工作。

27. 可能由决策机构、技术机构或两者共同对审查结论进行讨论。例如，在《联合国气候变化框架公约》中，将审查小组专家编制的报告提交作为决策机构的各附属机构（科学和技术咨询附属机构及附属履行机构），供其审议。之后设立一个技术性质更强的机关——多边协商委员会，负责对各附属机构讨论中存在的一些不足予以弥补，并解决一些缔约国提出的执行问题。

28. 结论一经讨论和核实，许多审查机制规定系统化或征得缔约国同意后公布报告和建议。¹⁹从各国收到的关于为审查《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的评论和意见²⁰对报告可能具备的特点予以了评论，诸如被审查国家出台的执法框架的优劣之处作出评估，介绍打击跨国有组织犯罪方面的良好做法，拟定与相关国家共同决定的建议和执行目标。此类报告将成为决策者的参考文件，也将成为今后开展后续行动和审查工作的依据。

29. 这些报告还有助于确定技术援助需求，并有助于设立一项基准，用于衡量通过进行审查后而提供的技术援助的效果。例如，反恐怖主义委员会建议，应为更好地执行打击恐怖主义的国际文书提供援助。《蒙特利尔议定书》执行委员会受托安排提供援助，解决具体的执行问题。

¹⁹ 这方面的实例包括：亚洲开发银行《亚太地区反腐败行动计划》；《非洲联盟预防和打击腐败公约》；欧洲委员会《采取行动打击人口贩运公约》；欧洲委员会《腐败刑法公约》；《美洲国家反腐败公约》；经济合作与发展组织（经合组织）的《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《公民权利和政治权利国际公约》。

²⁰ CTOC/COP/WG.1/2009/2。

附件

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

截至 2009 年 12 月，联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议规定了两个报告周期，涵盖以下议题（缔约方会议决定第 1/2、1/5、1/6、2/2、2/3、2/4 和 2/5 号决定）：

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 款执行公约时所遇到的困难；
- c. 加强国际合作和开展技术援助，以克服在执行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执行议定书第 5 条时遇到的困难；
- c. 加强国际合作和开展技术援助，以克服在执行议定书时所发现的困难；
- d. 就保护受害人和预防措施交换意见和经验，主要是在执行议定书第 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执行议定书第 6 条时遇到的困难；
- c. 加强国际合作和开展技术援助，以克服在执行议定书时所发现的困难；
- d. 对议定书第 15 和 16 条执行情况的看法和从中获得的经验。

第二报告周期

(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) 《人口贩运议定书》：

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受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. 各国法规按照议定书进行的基本调整；

b. 审查刑事定罪立法和执行议定书第 5 条时遇到的困难；

c. 加强和开展技术援助，以克服在执行议定书时所发现的困难。