



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
1 August 2012
Chinese
Original: English

技术援助问题政府专家工作组
2012年10月17日和18日，维也纳
临时议程*项目3
制定国家战略应对跨国有组织犯罪

制定国家战略应对跨国有组织犯罪

秘书处的说明

一. 导言

1. 依照《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议第2/6号决定设立了技术援助问题政府专家工作组，目的是履行下述职能：(a)审查技术援助需要，以便根据秘书处建立的信息基础协助缔约方会议；(b)根据缔约方会议核可的多年期方案及其指示就优先事项提供指导；(c)酌情并在易于做到的情况下考虑到有关在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书所涵盖的领域中秘书处和各国的技术援助活动以及各国、联合国系统其他实体和国际组织的项目和优先事项的信息；(d)促进调动潜在资源。缔约方会议在第4/3号决定中决定该工作组应成为缔约方会议的一个常设组成部分。

2. 本文件由秘书处编写，目的是提供制定国家战略应对跨国有组织犯罪方面的背景资料，并协助工作组的讨论。

二. 讨论的问题

3. 工作组似宜审议制定应对有组织犯罪统括性国家战略和行动计划的可能性和潜在益处。在进行这项讨论时，工作组似宜分享就具体形式有组织犯罪制定的战略和行动计划的经验的良好做法，特别是针对各项议定书所涵盖的确立为犯罪的行为。工作组似宜尤其将下列问题作为审议的基础：

* CTOC/COP/WG.2/2012/1。



4. 如果各国将《有组织犯罪公约》视为一个框架，可在此基础上制定综合的统括性战略，同时牢记《公约》与各项议定书之间的互补性，以及《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》、《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》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行为的补充议定书》涵盖不同形式的有组织犯罪并需要在法律和行动方面采取特殊对策这一事实，则《有组织犯罪公约》的实施是否将得到促进？
5. 为何似乎有很少国家制定打击跨国有组织犯罪统括性战略？已经在就各项议定书所涵盖的确立为犯罪的行为和其他形式有组织犯罪制定综合性的协调一致战略的国家得到了哪些益处，这些战略对其国家刑事司法系统以及区域和国际合作有何积极或消极影响？
6. 如果制定关于具体形式有组织犯罪的战略和行动计划是有益的，各国是否仍然受益于制定统括性战略？
7. 各国是否定期监测新形式和新方式的有组织犯罪并评价其采取的对策？如果没有，这会否妨碍其及时有效地采取对策并相互合作的能力？
8. 统括性战略应当包括哪些内容；在制定国家战略时，以及针对现行区域战略，应当考虑到哪些问题？

三. 努力更加全面和有效地实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》： 应对有组织犯罪的国家战略和办法，包括可能的益处和办法

9. 为了有效应对不断变化、性质复杂的跨国有组织犯罪及其带来的经济和社会祸患，需要在各个层面——国家、区域和全球——采取多方面的协调一致的办法。
10. 《有组织犯罪公约》为支持旨在预防和打击犯罪集团的非法活动并剥夺其资产的刑事司法对策提供了一个广泛的框架。
11. 《有组织犯罪公约》的实施要求各国将《公约》变为行动。在这方面，有效应对和预防跨国有组织犯罪也要求多个政府机构和司法机构以及学术界、私营部门和民间社会的参与和协调。
12. 然而，许多国家并未在应对跨国有组织犯罪方面采取综合、全面的办法，很少国家制定了有组织犯罪方面的统括性战略和行动计划。
13. 此外，似乎有些国家已发现制定更广泛地与预防犯罪、反腐败和打击恐怖主义有关的国家行动计划不无益处。一些国家还制定了应对具体形式有组织犯罪的战略和行动计划。例如，有涵盖毒品非法供应和需求的禁毒战略，也有涵盖各项议定书所涵盖的确立为犯罪的行为的国家战略。
14. 关于各项议定书所涵盖的确立为犯罪的行为，虽然许多国家制定了旨在执行《贩运人口议定书》的国家战略和行动计划，但制定旨在执行《偷运移民议

定书》战略的国家很少。与此同时，一些国家制定了旨在打击非法枪支贩运和制造的综合性和国家战略和行动计划。

15. 《有组织犯罪公约》第 2 条既未对跨国有组织犯罪作出精确界定，也未列出可能构成此种犯罪的犯罪类别。未下定义意在允许《公约》广泛地适用于新的犯罪类别，但《公约》也要求各国监测并评价犯罪集团造成的新出现的威胁。

16. 必须指出，除刑事定罪条款及其他法规条款外（包括刑事事项国际合作条款），《有组织犯罪公约》中的一些条款可能对于制定广泛的战略非常有价值，这些条款也可见于处理《公约》各项补充议定书所涵盖行为的战略。

17. 第 28 条承认信息收集、交流和分析的重要性，这些工作对于基于证据制定健全的预防和应对跨国有组织犯罪战略至关重要。¹在执法层面，收集、评价和分析数据和信息的能力是刑事情报工作的组成部分，这项工作是所有执法工作中一项跨领域内容，并且是所有执法工作的支柱。

18. 在司法层面，检察官、法官、中央主管当局、教改人员和其他人也需与各自具体职能有关的关于一些问题的最新信息和数据，这些问题从新形式和新方式的有组织犯罪，到调查方法及其可能产生的法律影响，到为国际合作目的理解其他国家的法律要求和程序，到新的良好做法包括案件管理方面的良好做法，无所不包。这个领域也与《公约》第 30 条所涵盖的能力建设和培训问题密切相关。

19. 在战略层面，进行有意义的威胁评估的能力对于认识有组织犯罪造成的风险和威胁至关重要。一些成员国和区域组织利用多机构办法经常、定期进行全国（严重和）有组织犯罪威胁评估（严重和有组织犯罪威胁评估及有组织犯罪威胁评估）。例如，在区域一级，欧洲警察组织每年在欧洲联盟进行一次区域有组织犯罪威胁评估。此种评估有助于各国和各区域查明风险系数、犯罪类别、实施者及其协同者，并得到有助于以情报为主导维持治安和以证据为基础制定政策所需要的信息和分析。此种评估产生的信息反过来又有利于确定优先事项并分配适当的资源以应对这些威胁。换言之，此类评估可以提供重要证据，使国家战略有信息依据。

20. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）已就如何进行此类评估制定了一种方法，载于针对决策者、执法领导者和从业人员的编写和使用严重和有组织犯罪威胁评估指南（《严重和有组织犯罪威胁评估手册》和培训单元）²。³

¹ 经社理事会关于采取行动促进有效预防犯罪的第 2002/13 号决议也提供了各国政府应当为建立知识基础而采取的实际步骤的例子。

² 见 www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html#Manuals_Handbooks_Best_Practices。

³ 毒品和犯罪问题办公室为来自巴拿马、哥斯达黎加、伯利兹和特立尼达和多巴哥的分析人员举办了试点培训方案，就使用战略性分析技术对他们进行了培训，以便他们能够制定本国的严重和有组织犯罪威胁评估。在举办课程的同时还举行了部长和机构首长级会议，以鼓励试行此类国家评估。

21. 此类国家出版物为毒品和犯罪问题办公室定期举行的区域和专题性跨国有组织犯罪威胁评估提供素材，此类评估调查区域内有组织犯罪以及具体领域有组织犯罪造成的挑战。区域跨国有组织犯罪威胁评估系统地审视一系列跨国贩运的流动情况，说明违禁品市场的谁、什么、哪里、何时、为何及如何等事宜。这些评估以毒品和犯罪问题办公室的统计数据库为基础，但也取决于各国报告的数据。这些报告提供了贩运流动的分类、数量和价值等细节和估计情况，为决策者提供了制定政策和确定优先事项的依据。这些报告通过讨论跨国有组织犯罪广泛的社会、经济和政治影响，扩大了对话范围，可以将刑事司法领域的利益相关者包括在内。

22. 在全球一级，毒品和犯罪问题办公室还于 2010 年发表了第一份《跨国有组织犯罪威胁评估》。⁴ 成员国编写的全国严重和有组织犯罪威胁评估数目增加通过提供准确数据以帮助了解全球状况，将大大有助于今后开展此类工作。

23. 学术界、新闻工作者和民间社会也可以发挥重要作用，可以就与犯罪和有组织犯罪有关的一系列法律、社会和经济问题提供信息、开展研究并促进相关讨论和辩论。

24. 《有组织犯罪公约》第 31 条的重要意义在于举例说明各国可以在哪些领域建立、促进和评价旨在预防有组织犯罪的国家做法和政策。特别是第 31 条第(2)款指出，缔约国应“利用适当的立法、行政或其他措施”，努力“减少有组织犯罪集团在利用犯罪所得参与合法市场方面的现有或未来机会。”然后指出，这些措施除其他以外应着重于加强执法机构或检察官同包括企业界在内的有关私人实体之间的合作；促进制定各种旨在维护公共和有关私人实体廉洁性的标准和程序；采取措施，防止有组织犯罪集团对法人以及当局为商业活动所提供的补贴和许可证作不当利用。

25. 考虑到有组织犯罪集团的全球化和受市场驱动性质，日益需要各国与私营部门和工业界合作，以确保公共和私营市场的廉洁性。在有些情况下，例如网络犯罪和儿童色情制品，私营部门应当作为处理此类犯罪的任何国家战略或办法中的关键合作伙伴。⁵

26. 有组织犯罪和贩运往往被视为“无受害人”犯罪，一般人可能看不到犯罪集团的非法活动与自己的生活之间的关系。应当采取更多行动，提高对这些活动带来的经济影响和社会祸患的认识，协助受影响最大的社区在他们每天面对的问题与这些集团的行为之间建立必要的联系。

⁴ www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html。

⁵ 2010 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室举行了一次建立公私伙伴关系打击跨国有组织犯罪会议，目的是突出介绍具体有组织犯罪领域的一些良好做法。考虑到私营部门在全球市场的重要性，这一领域需要进一步探讨和发展。

27. 第 31 条还鼓励缔约国努力促进公众对于跨国有组织犯罪的存在、根源和严重性及构成的威胁的意识，手段包括利用大众媒体以及采取措施允许公众参与预防和打击跨国有组织犯罪工作。⁶

四. 努力更加全面和有效地实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》：国家战略可能包括的内容

28. 国家战略可能包括跨国有组织犯罪所造成威胁/风险的范围、性质和规模，战略的目的和指标，实施协调一致的对策的措施或机制，如建立机构框架，包括国家协调委员会或旨在制定并监测行动计划的委员会。

29. 在下一个层面，此类战略/计划可包括是否需要新的或修订现有的法律框架，监管行动（包括在反洗钱框架内），数据收集和分享，情报能力，研究和分析，利益相关者之间的通信和协调，公共教育和提高认识，包括边境管理在内的区域和国际合作和伙伴关系，预防，相关政府机构/机关及其人员的能力建设，任务和责任的界定以及监测、监督和评价。

30. 应当注意到国家有组织犯罪战略和区域有组织犯罪战略之间需要产生协同效应。除了《有组织犯罪公约》提供的框架以外，区域战略也可以提供一个框架供在制定国家战略时考虑。

31. 区域战略也可以通过协调和实施区域内各个国家战略而变得更加有效。这一点对于面临着有组织犯罪活动造成的共同威胁的区域尤其有意义。

32. 一些区域组织通过其成员，制定了打击跨国有组织犯罪区域战略，以鼓励成员制定统括性国家战略和行动计划。为了促进区域和国际合作，以便最有效地应对跨国有组织犯罪造成的威胁，区域内的各国似宜考虑加强合作和协调，而这一点可通过既制定国家战略又制定区域战略来实现。

⁶ 为筹备缔约方会议第六届会议，毒品和犯罪问题办公室发起了打击跨国有组织犯罪公共服务声明和媒体宣传行动。毒品和犯罪问题办公室可向希望将公共服务声明作为本国宣传行动核心的国家提供支助。