



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
7 September 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级会议
2009年9月28日至30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

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汇编

秘书处的说明

目录

	页次
一. 导言	3
二. 关于审查机制必要性的讨论	3
三. 审查的性质和方法	4
A. 审查的性质	4
B. 审查方法	4
C. 审查所依据的信息	5
D. 秘书处发挥的作用	6

* CTOC/COP/WG.1/2009/1。



四. 审查机制的基本原则	6
A. 一般性原则	6
B. 审查机制与技术援助之间的联系	6
五. 结论：从其他执行情况审查工作中得出的相关要点	7

一. 导言

1. 依照《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 32 条，缔约国会议有责任提高缔约国打击跨国有组织犯罪并推动《公约》执行及其审查的能力，缔约国会议尤其商定了实现其目标的各种机制。
2. 在其第 4/1 号决定中，缔约国会议决定，有必要随即探讨建立一个协助缔约国会议审查《公约》及其各项议定书执行情况的适当和有效的机制的各种方法。它请联合国毒品和犯罪问题办公室于 2009 年 9 月前在维也纳至少召开一次不限成员名额政府间专家组会议。该专家组应随即向缔约方会议第五届会议提交一份关于《公约》及其各项议定书执行情况审查机制的报告。
3. 在同一份决定中，缔约方会议请会员国将其对会议审议的评论和意见提交给秘书处并请秘书处为便利审议工作而对收到的意见和评论加以整理。为此已于 2009 年 7 月 2 日向《有组织犯罪公约》缔约国和签署国发送了一份普通照会。
4. 本说明反映了 19 个国家针对该普通照会而提交的意见。¹它着重说明了政府间专家会议可能讨论的一些专题，例如审查机制的相关意义及其性质、机制所应采用的方法及其所依据的原则。

二. 关于审查机制必要性的讨论

5. 多数答复国均认为，应当而且需要有一个审查《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的机制。法国认为，在界定和建立审查机制上的任何拖延都将被视为表明对公约执行不力，或甚至没有意愿有效打击跨国有组织犯罪、人口贩运、偷运移民及贩运枪支和弹药等情况。
6. 但中国的意见是，目前并不需要有一个审查机制。中国认为，对调查表/清单的答复率仍然过低。因此，最为迫切的事项是，改进数据搜集方法，以便能够更好地了解各国执行《公约》及其各项议定书的情况。只有完全弄清各国在执行上遇到的困难之后，缔约方会议方能决定审查机制是否需要及其所应具备的特点。
7. 多数答复国均认为，深入审查将能有助于《有组织犯罪公约》及其各项议定书的有效执行，而且还能帮助提高对《公约》的认识并加强国际合作。许多与会者均强调，审查机制将能有助于找出并克服在执行《公约》及其各项议定书上遇到的困难。举例说，土耳其认为，审查机制将能确保技术援助切实满足优先需要。日本强调，这类机制将有助于提高技术援助的效力。

¹ 阿根廷、比利时、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、芬兰、法国、牙买加、日本、墨西哥、荷兰、巴拿马、秘鲁、菲律宾、罗马尼亚、土耳其、美利坚合众国。

三. 审查的性质和方法

A. 审查的性质

8. 多数答复国均强调，应当维护缔约方会议的权威，审查机制应当完全在缔约方会议的指导下建立，并且应当继续是一个政府间进程。

9. 绝大多数答复国均认为，有一个统一的审查机制，涵盖所有四项法律文书（《公约》及其三项议定书）将能提高一致性并且更为简单易行。中国认为，为尽量减少各国的负担，应当避免重复审查。法国认为，确立四个明确不同的机制可能会损害整个审查进程。法国认为，主要的挑战是寻找一组有能力处理《公约》及其各项议定书所涉所有专题的专家。

10. 另一方面，厄瓜多尔和菲律宾认为，需要有四个不同的审查机制，这样才能完全考虑到《公约》及其各项议定书所处理的千差万别的各种问题。为应对这一挑战，有些答复（来自墨西哥、巴拿马和罗马尼亚）建议设立一个统一的机制，但是应当列入几个分机制或分章节，负责处理与四项文书中每一项文书有关的问题。

11. 其他答复建议这项工作应当逐步进行。举例说，日本认为，审查应当首先侧重于少数一些条文，然后再逐渐扩大其范围。芬兰建议应当建立审查周期，其中每一个周期都有包括一组问题的若干阶段组成。芬兰还建议，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关的类别加以归类，这些机关包括：司法机关、执法人员、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构答复方面出现困难。哥伦比亚认为，审查机制的结构应当是灵活的，在评价之时，每个国家就应当能够决定它是否愿意对所有各项文书或只对其中某些文书的执行情况展开评估。这也不失为顾及公约某些缔约国并非议定书缔约国这一事实的一种方式。

12. 最后，许多答复国认为，这些参数将在很大程度上取决于所采用的审查类型。在这方面，墨西哥认为，在其他国际文书下获得的经验可能具有相关意义。它尤其认为，在美洲国家组织领导下由美洲药物滥用管制委员会发起的审查进程在某些方面有其意义，在设计《有组织犯罪公约》及其各项议定书的审查机制时不妨加以利用。牙买加还强调应当充分发掘区域和次区域组织的潜力，协助执行《公约》及其各项议定书。

B. 审查方法

13. 许多答复国认为，审查机制应当以专家同行评审原则为依据。在这方面，芬兰和法国详细介绍了可以列入审查进程的各种步骤。

14. 芬兰认为，将由国际专家（在每个案件中均由两个或两个以上的其他缔约国指定）审查由被审查国进行的自评工作的结果。这将包括由这些专家进行国别访问，除非完全视作没有必要。根据其经验，芬兰认为，这类国别访问将能使审查专家和被审查国专家展开进一步的互动，从而使得审查真正成为双方的

一个学习过程。芬兰还强调，这类方法通常能够解决在执行工作中遇到的问题。土耳其持有类似的看法，国别访问的进行应当能够推动专家之间展开积极的建设性对话。

15. 法国提议的方法与芬兰介绍的类似。应当由一组专家对调查表、清单或综合软件等报告工具的答复展开分析，这些专家至少应当包括与被审查国同属一个区域组的一名专家。哥伦比亚也认为应当让来自相同地区的专家参与这项工作。作为第二个步骤，被审查国代表与专家组应当进行深入对话。可以在必要时经有关国家同意通过实地访问搜集更多信息。法国认为，审查进程结束时应当编写一份报告。

16. 法国认为，报告草稿应当首先由专家组转递给被审查国，在被审查国发表评论意见之后再通过一份最后报告。最后报告的目的是，对各国关于《公约》及其各项议定书执行框架的优劣之处做出评估。报告还将介绍在打击跨国有组织犯罪工作方面的一些好的做法，确定《公约》及其各项议定书执行工作的改进重点及相应的技术援助需求。

17. 法国认为，该报告在必要时应当载列一组建议以帮助推动执行工作。在这方面，被审查国必须向专家组和缔约方会议通报为落实这些建议而采取的措施。墨西哥、秘鲁和土耳其还赞成起草一些建议供被审查国审议。墨西哥强调，这些建议应当富有建设性并表示出尊重，允许被审查国接收反馈意见。土耳其强调，与被审查国之间的协商对确保结论及可能提出的建议确有着落至关重要。

18. 最后，法国赞成设立一个由缔约国指定的专家组成的机构，负责审查最后报告，并起草一份报告概要，列入供缔约方会议审议的各项建议。这些建议将涉及《有组织犯罪公约》及其各项议定书执行工作的改进重点、被视为实现这一目标的必要行动以及技术援助需求。该机构编拟的报告将成为缔约方会议的一份正式文件，因此将予以公布。

C. 审查所依据的信息

19. 在讨论了审查方法之后，作为审查工作的一部分，又对应当考虑的信息进行了审议。许多答复国均认为，调查表和清单是搜集资料的一个宝贵的信息来源和很好的出发点。中国认为，审查机制应当完全建立在由各国向缔约方会议直接提供的信息的基础上。

20. 一些国家认为，尽管调查表和清单是一个很好的出发点，但不应将其视之为可以替代其他信息来源。加拿大认为，审查所需的资料来自各个方面，包括公开的信息来源和由民间团体提供的信息。芬兰也认为，应当努力鼓励研究团体、民间团体和私营部门参与资料搜集工作，但先决条件是，国别报告所用的任何信息都应该真实可靠。在同样的背景下，法国建议允许被审查缔约国就从其他来源搜集的信息是否为相关信息发表评论意见。

21. 有些国家还强调，使用在其他可能的审查或研究过程中制作的材料可有助于避免不必要的重复劳动。在这方面，阿根廷和法国指出，《有组织犯罪公

约》审查机制与其他国际和区域框架之间存在协作效应。同样，芬兰认为，在《联合国反腐败公约》审查工作中搜集的信息可迅速用于《有组织犯罪公约》的审查。巴拿马还建议，审查机制还应就对腐败的看法和有组织犯罪渗透情况而对公共和私营部门展开调查，而墨西哥认为，应当就世界各地跨国有组织犯罪问题展开分析。

D. 秘书处发挥的作用

22. 所有答复国均建议秘书处在为有可能成立的审查机制提供支持和便利方面发挥重要作用。有些国家认为，秘书处应当参与分析所搜集的信息。芬兰称，秘书处应当协助编撰并分发自评清单并就国别审查作出切实安排。芬兰认为，秘书处还应当协同专家为执行情况审查小组编写报告，而审查小组又应随之向缔约方会议报告。最后，日本认为，审查工作应当由秘书处利用现有资源进行。智利强调，应当向秘书处提供必要资源以加强其技术援助方案。

四. 审查机制的基本原则

A. 一般性原则

23. 有些国家提到《联合国反腐败公约》缔约方会议第 1/1 和第 2/1 号决议所述审查机制的特点和原则。有些国家尤其强调，审查机制不应有利于任何类型的排序（厄瓜多尔、菲律宾），而应有利于更好地交流良好做法，协助解决实际存在的执行问题。该机制还应公正有效、具有透明度并且灵活可靠。秘鲁还强调审查机制需要具有包容性，让所有相关机构参加审查工作。

24. 此外，中国和哥伦比亚强调，审查机制应当尊重国家主权的原则。同样，哥伦比亚和菲律宾认为，审查机制不应具有侵扰性。中国强调，所搜集的数据不应向外披露，也不应用于干涉内部事务的敌对行为。菲律宾还建议秘书处对所提交的信息加以保密。只有所吸取的经验教训和最佳做法可以向其他缔约国公开。巴拿马本着同样的思路强调，所搜集的信息只应向国家最高机关开放（国家元首、国民议会议长、最高法院院长和总检察长）。其中每个机关均可随之决定是否分享这一信息。另一方面，芬兰认为，经被审查国核准可公开这些报告。这些报告至少应提供给执行情况审查小组的成员以及其他缔约国。

B. 审查机制与技术援助之间的联系

25. 许多国家认为，审查机制的主要好处在于，能够协助进一步查明技术援助需求。因此，许多答复国相信，审查机制与查明技术援助需要之间存在着联系。日本强调，审查机制的目的不是为了批评某些国家，而是要确定需要并提高技术援助的效力。厄瓜多尔和秘鲁也认为，审查机制是加强与《公约》及其各项议定书有关的技术援助的一个机会。法国建议在最后报告中扼要说明技术援助需要，以此作为随后提供技术援助的依据。它强调，可以在审查进程的每

个阶段表述技术援助需求，其中包括：完善报告工具、与专家组进行对话并提交对专家报告草稿的评论意见。

26. 在这方面，巴拿马建议审查应当列入对执行公约所必需人力和财力资源的介绍以及对公共安全、国防和司法等部门所计划安排的资源的介绍。哥伦比亚认为，在审查机制与提供技术援助之间应当有着直接的联系。应当迅速提供有效的技术援助以解决在审查期间发现的困难，但先决条件是有关国家对此表示同意。

27. 智利和中国均认为，技术援助不应取决于各国履行《公约》的义务。巴拿马还建议关于提供技术援助的决定不应受到审查结果的过多影响。

五. 结论：从其他执行情况审查工作中得出的相关要点

28. 多数答复国均认为，《反腐败公约》和《打击跨国有组织犯罪公约》审查机制有着相互联系，并且在某些方面互为补充。多数国家均认为，讨论审查《有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况的可能机制必须以关于审查《反腐败公约》执行情况的政府间讨论为依据。加拿大认为，在逐步建立腐败问题审查机制方面迄今所作的工作颇有教益，确保了能够借鉴以往的经验教训深入讨论有组织犯罪问题。希望它将有助于确定讨论重点，并以反腐工作既有成功作为今后工作的基础。

29. 芬兰和土耳其认为，《有组织犯罪公约》执行情况审查机制应当沿用在有关审查《反腐败公约》执行情况的类似讨论中形成的思路。比利时和法国还认为，目前正在商议腐败情况审查机制职权范围，对其加以调整以适应打击有组织犯罪的工作并不困难，而日本认为两项公约应当有一个统一的审查机制。

30. 阿根廷告诫说，不得将在腐败情况下讨论的审查机制自动转用于有组织犯罪的情况。美利坚合众国认为，应当根据《公约》的具体范围、目标和条文而对审查机制加以调整。菲律宾认为，为《反腐败公约》拟定的审查机制只应供讨论参考。墨西哥和美国均认为，从《反腐败公约》试点审查方案中得出的重要教训和建议对思考《有组织犯罪公约》及其各项议定书的审查机制不无益处。

31. 在这方面，荷兰的态度是，在进一步了解腐败问题审查机制运作情况及其作用以前，不应就《有组织犯罪公约》的审查机制问题作出决定。荷兰认为，由于这类机制会消耗秘书处和缔约国的大量资源，因此不得重复设立这类机制。荷兰认为，需要采取更为务实的措施以改进在打击有组织犯罪问题上的合作。比利时建议关于审查机制的讨论应当顾及其他工作组已经提出的建议，尤其是人口贩运问题工作组关于议定书执行情况的建议。

32. 加拿大认为，如果商定了审查机制，则该机制在严格性和包容性方面，至少应该不亚于就反腐工作而可能商定的任何审查机制。加拿大认为，如果无法做到这一点，则在有组织犯罪和腐败问题上的工作就会受到损害，并将最终影响这些法律文书本身的执行情况。