



第十一届
联合国预防犯罪和
刑事司法大会

2005 年 4 月 18 日至 25 日，曼谷

Distr.: General
21 March 2005

Chinese
Original: English

临时议程*项目 4

在联合国毒品和犯罪问题办事处的工作框架内
开展国际合作打击恐怖主义及恐怖主义与
其他犯罪活动的联系

讲习班 4：参照有关的国际公约和议定书打击恐怖主义的
措施**

背景文件***

摘要

本背景文件审查了反恐怖主义国际法和国际合作的作用，评估了为能力建设提供的技术援助，特别强调加强国际合作措施和实行法治对反恐怖主义的重要性。本文件载有打击恐怖主义的技术援助准则，供第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会讨论。

* A/CONF.203/1。

** 大会根据第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务处，迟交的原因应列入文件的脚注，在最初提交报告时未列入大会第 53/208 B 号决议第 8 段要求的脚注。

*** 秘书长谨对国际犯罪学高级研究所协助举办第 4 期讲习班表示赞赏。



目 录

	段次	页次
一、 导言.....	1-4	3
二、 国际反恐怖主义法的作用.....	5-20	4
三、 促进更为加效的国际合作.....	21-36	8
四、 为能力建设提供的技术援助.....	37-46	12
五、 建议.....	47	14
附件 打击恐怖主义技术援助准则.....		18

一、导言

1. 全球化时代到来后，恐怖主义和恐怖分子团伙成为国际和平与安全的一大威胁。威胁、挑战和改革问题高级别小组在其题为“建立一个更加安全的世界：我们的共同义务”（见安全理事会第 1368（2001）和第 1371（2001）号决议）报告中指出，新的事态发展要求我们亟需应对恐怖主义的威胁；基地组织是第一个具有全球影响以及老练能力的非国家武装网络，它不可能是最后一个这样的网络。基地组织过去五年内在四大洲对联合国 10 个以上会员国发动过袭击，这表明该组织及其有关实体对联合国各会员国及联合国自身构成了普遍威胁（A/59/565 和 Corr.1，第 146 段）。

2. 时间和距离障碍的消除以及便捷的信息、技术和通信联络手段，改变了用来实现恐怖主义目标的伎俩，使得恐怖主义团伙能够相互形成网络。这反过来又可使它们与参与跨国犯罪的其他团伙结成战略同盟，从而发展协作关系，最大限度地提高它们的能力。

3. 利用根据大会2003年12月22日第58/138号决议编制的讨论指南（A/CONF.203/PM.1和Corr.1，第163-170段），举行了四次第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会区域筹备会议。区域筹备会议的报告载有供第四期讲习班讨论的各种建议，其中包括：¹

（a） 以适当方法加强在侦查和起诉恐怖主义犯罪方面的合作；

（b） 促进遵循有关的国际反恐怖主义公约和议定书，同时寻求办法以保护人权，确保遵守国际法和人道主义法的标准；

（c） 设法保障正当法律程序原则的执行并确保人权、国际人道主义法律标准和国家主权得到保护，同时适当兼顾预防和起诉恐怖主义犯罪的必要性；

（d） 研究加强司法部门、检察部门和警方打击恐怖主义组织和活动的能力的途径和方法，并研究联合国毒品和犯罪问题办事处能够提供哪些类型的技术援助，以确保充分执行打击恐怖主义的国际文书，包括为刑事司法官员提供立法指南和专门培训；

（e） 审查在开展可补充实质性议题讨论的技术合作活动方面的最佳做法和当前趋势。

4. 在 2004 年 12 月 20 日第 59/153 号决议中, 大会回顾了其 2003 年 12 月 22 日第 58/136 和第 58/140 号决议, 赞扬联合国毒品和犯罪问题办事处同安全理事会反恐怖主义委员会密切协调, 通过提供技术援助开展预防和打击恐怖主义的工作, 以执行安全理事会第 1373 (2001 年) 号决议; 请求联合国毒品和犯罪问题办事处酌情加强为预防和打击恐怖主义提供技术援助的努力, 包括培训司法和检察人员执行各项有关恐怖主义的国际公约和议定书; 请各会员国在第十一届大会期间探讨在预防恐怖主义的刑事司法事项方面加强国际合作的方式和方法。

二、国际反恐怖主义法的作用

5. 恐怖主义践踏并且旨在践踏法律、秩序、人权以及和平解决争端的原则。关于联合国和恐怖主义问题的政策工作组在其报告 (A/57/273-S/2002/857, 附件, 第16段) 中指出, 恐怖主义分子竭力破坏联合国的核心原则和宗旨, 因此, 联合国只有坚定不移地努力促进并重申这些指导原则和宗旨, 才能为打击恐怖主义的斗争做出最大贡献。

6. 国际法是这一努力的重要组成部分。应在国际法的两大目标范围内看待国际法对于打击恐怖主义的作用, 这两大目标是: 保障和平及保护人权。这两大目标互为关联、相互影响。尊重国际社会全体成员的基本人权对整个世界的安全至关重要。因此, 国际法可补充国家确保公民安全同时保护个人自由的职能。人权是个人自由的保障和前提条件。但是, 要使社会尊重人权, 就需要各国维护法治, 即便在艰难的处境下也应如此。

7. 2003 年 3 月 7 日秘书长在反恐怖主义委员会的讲话中强调, 应当在维护法治这一坚定承诺的基础上, 制定一项国际行动纲领。由于恐怖主义涉及有意违法使用暴力, 应付恐怖主义的行动应能保证法治。

8. 恐怖主义行径严重破坏了国际和国家法治。恐怖主义行径、方法和做法旨在颠覆政府和破坏公民社会。因此, 各国政府均有义务保护公民不受恐怖主义行径的伤害。但是, 开展反恐怖主义工作的方式对法治具有深远影响。在威胁、挑战和改革问题高级别小组举行的区域磋商中, 该小组听取了各国政府和民间社会组织提出的相关问题, 即目前的“反恐怖主义战争”在有些情形下减损了恐怖分子列为破坏目标的重要价值观: 即人权与法治。提出这类问题的大多数人对恐怖主义威胁的严重性没有疑问, 并承认生命权是最根本的人权。不过, 他们十分担心完全侧重于军事、警务和情报措施的反恐怖主义办法有可能破坏促进善政和人权

的努力，将世界大多数人口的利益置之度外，从而削弱集体反恐怖主义行动的潜力（A/59/565 和 Corr.1，第 147 段）。

9. 联合国和恐怖主义问题政策工作组在其报告（A/57/273-S/2002/857，附件，第26段）中指出，根据法治保护及促进人权是防止恐怖主义所必不可少的：

“首先，恐怖主义往往在那些人权受到侵犯的环境中最猖獗。恐怖主义分子会利用人权受到侵犯的情况赢得人们对其活动的支持。第二，必须明确地认识到，恐怖主义本身就是对人权的侵犯。剥夺人的生命的恐怖主义行为是对《公民及政治权利国际盟约》第六条所规定的生命权利的侵犯。²第三，还应当认识到，国际法要求在打击恐怖主义的斗争中遵守基本的人权标准。如果恐怖主义分子犯下的最严重罪行能够在国际刑事法庭受到审判，并能根据该法庭的规约受到起诉³（条件是相关的国家法庭不能或者不愿意起诉），这将会进一步推动打击国际恐怖主义的斗争。由于《规约》涵盖各类危害人类罪，包括作为对任何平民人口的普遍或蓄意攻击的一部分所犯下的谋杀罪及灭绝罪，因此对某些恐怖主义行为可根据该《规约》进行审判。”

10. 无论国际法律框架是否与反恐怖主义行动、紧急状态或影响国家安全的任何其他状况有关，对该框架的尊重都是极为重要的。打击恐怖主义需要采取均衡办法，同时还要按照大会和安全理事会若干决议的要求，考虑到合理的国家安全忧虑以及对法治的尊重。⁴

11. 国际社会认为恐怖主义威胁无论在其严重性和广泛性方面都与日俱增，因此有可能作出过激的反应，并采取不该采取的侵扰性措施和机制，另外，还会不必要地延长这类措施和机制，从而将这类措施纳入相关的法律。

12. 继 2001 年 9 月 11 日袭击事件发生后，很多国家制订了新的措施，尤其是打击恐怖主义的方法和做法，但有人认为这些方法和做法不符合国际法律框架，尤其对国际人权法产生了影响。当时任联合国人权事务高级专员、现已去世的塞尔希奥·维埃拉·德梅洛 2002 年 10 月 21 日在反恐怖主义委员会发言时说，“孤立并战胜恐怖主义的最佳和惟一战略是尊重人权、促进社会正义、加强民主以及维护法治的至高无上性。我们应……确保治理者和被治理者认识到他们应依法行事。……虽然执行安全理事会第 1373 号决议同尊重人权之间根本没有抵触之处，但我根据已经收到的报告，担心……制订范围过大的反恐怖主义立法的国家过多（也就是说，这将允许压制事实上的合法活动），或……谋求在法院体系框架以

外同恐怖主义作斗争。换句话说，我担心恐怖主义还会严重侵害某些地区基本的公民权利和政治权利。”⁵

13. 人权委员会认为反恐怖主义措施与缔约国按照《公民及政治权利国际盟约》所承担的义务相一致，根据委员会的调查结果，新制订的若干反恐怖主义措施提出了一些与国际法有关的严重问题。有些措施过于极端化，甚至违反了人权义务，并破坏了国际法的原则（A/58/266，第34-51段）。

14. 2005年3月在马德里举行了关于民主、恐怖主义和安全问题：全球反恐怖主义战略国际首脑会议，秘书长在会上发表讲话时介绍说，根据国际人权专家的研究结果，各国目前采取的许多反恐怖主义措施均侵犯了人权和基本自由。即便是在最特殊的情况下，人权法也为反恐怖主义行动做了大量准备。……维护人权不仅仅与成功的反恐怖主义战略相一致，而且是其必不可少的组成部分。⁶

15. 有效的反恐怖主义措施应充分考虑法治框架并尊重人权。如果发生危及国家存亡的突发公共事件，可采取各种措施，甚至可中止某些权利。各国可行使所谓的应急权力打击恐怖主义，同时还要兼顾个人权利、社会保护和国家安全。⁷2004年8月在柏林举行了国际法学家委员会两年期会议，联合国人权事务高级专员在会上发言时回顾，国际人权法为有效打击恐怖主义行动做了大量准备。她指出：《公民及政治权利国际盟约》第四款的准确拟订为各国应付真正的非常情况创造了必要条件，但又不超出法律框架。在“国家的安危”受到威胁的情形下，国家可采取紧急措施，但必须是紧急情况所绝对必要的，并且不得违反国家的其他国际义务。另外，实施这些措施不得以某种理由实行歧视。某些权利永远不得予以减损（A/59/404，第10段）。⁸

16. 联合国人权条约机构和特别程序以及区域机构强调了在打击恐怖主义行动方面受到压力的某些权利。秘书长在其关于在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的报告中指出了那些“压力点”，需要对这些“压力点”给予特别关注，以确保在反恐怖主义的工作中充分尊重人权（A/58/266，第34段）。其中包括生命权和不受酷刑和残忍、不人道和有辱人格的待遇或惩罚的权利；尊重合法性原则；不受任意拘留的权利；获得公平审判权的各种要素，包括获得律师服务的权利；思想、良知和宗教自由；言论和集会自由；不受歧视；为免遭迫害寻求并享受庇护的权利；以及尊重适用于紧急状况的人权条款（A/59/428，第20段）。

17. 在拟订法律以及执行预防和打击恐怖主义的措施时，很大的一项挑战是在这

样做时如何才能避免压制个人自由。在拟订和执行反恐怖主义立法时，各国政府要解决各种问题，其中包括如下特别令人关注的问题：

（a）在主刑法中应明确界定恐怖主义行径和相关罪行以及恐怖主义组织成员。这一点在不可减损的合法性原则范围内尤为重要（《公民及政治权利国际盟约》，第 15 条）。含混的或广义的法律有可能被滥用于压制合法的活动；

（b）应认真分析国内程序法中有关确定非法组织的原则；

（c）一系列区域和国际条约⁹及非条约标准均承认获得公平审判的权利。¹⁰获得公平审判的权利适用于刑事和民事法庭，它包括很多原则，如：获得律师服务的权利；获得平等手段的权利；获得公开审讯的权利；上诉权利；以及无非正当延迟地接受审讯的权利。这些司法保障大多可减损。但是，人权委员会（CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，第 16 段）认为，合法性及法治原则要求在紧急状态下尊重基本的公平审判要求。只有法院方可审讯刑事犯罪人并给其定罪。应尊重无罪推定；

（d）反恐怖主义措施可包括采用新的程序拘留恐怖主义嫌疑犯和起诉与恐怖主义有关的案件。有些措施允许根据拒绝透露给被告的信息实施拘留，并允许限制人身保护或限制取得律师帮助的机会，对这类措施应始终予以认真审查，以涵盖公平审判权利的各个方面；

（e）还应引渡恐怖主义嫌疑犯，在这方面应充分尊重法治。特别是要注意尊重正当程序和禁止驱回的权利。在这类程序中，对证据的处理应能始终充分避免施行酷刑或非法手段；

（f）在制定并执行反恐怖主义财产的措施，特别是涉及冻结和没收财产的措施时，也应保护财产权；

（g）反恐怖主义措施和做法也应考虑到底护问题和程序，以及禁止非法干涉隐私、家庭和通信的权利。

18. 人权委员会在其第 2001/37 号决议中重申，打击恐怖主义的一切措施应严格遵循国际法，包括国际人权标准（另见委员会第 1998/47, 1999/27 以及 2000/30 号决议）。原则上，每项反恐怖主义措施均应得到审查，并应考虑尊重无歧视、结社自由和宗教自由等人权原则，以及无罪推定、辩护权利及接受独立和公正法

庭审判的权利等司法保障。司法机构的独立及法律补救措施的存在是在一切涉及反恐怖主义措施的情形下实行法治的必不可少的组成部分。

19. 尊重包括人权在内的法治是各国在各自的国际义务框架内反恐怖主义努力的基本义务。这样做将有助于各国开展合作。只有各方都尊重国际法并且坚定地实行法治，才能有效进行国际合作。

20. 正如秘书长 2002 年 1 月 18 日在安全理事会的讲话中指出的那样，“有效的反恐怖主义行动与保护人权同样重要。不过我则认为，从长远角度看，我们会发现人权、民主和社会正义是预防恐怖主义的最佳措施之一。”

三、促进更加有效的国际合作

21. 国际反恐怖主义合作的主要障碍是缺乏可确保执行安全理事会 2001 年 9 月 28 日第 1373 (2001) 号决议的有效国家立法网络及国际合作机制。第 1373 (2001) 号决议由安全理事会根据《联合国宪章》第七章通过，这使得决议对各会员国具有约束力。安全理事会在该项决议中决定，各国对于资助、计划、支持或犯下恐怖主义行为或提供安全庇护所的人应拒绝给予安全庇护；确保把参与资助、计划、筹备或犯下恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法，并确保在国内法规中确定此种恐怖主义行为是严重刑事罪行。

22. 安全理事会在其第 1373 (2001) 号决议中吁请各国尽快成为关于恐怖主义的国际公约和议定书的缔约国。联合国在 2001 年 9 月恐怖主义袭击前发行的出版物《预防和制止国际恐怖主义国际文书》¹¹ 确认了十二项国际反恐怖主义文书。监测安全理事会第 1373 (2001) 号决议遵行情况的联合国机构——反恐怖主义委员会确定执行该项决议的第一个阶段如下 (S/2002/1075, 附件, 第 8 段)：

(a) 各国都应具有涵盖第 1373 (2001) 号决议所有方面的立法，并应尽快批准关于恐怖主义的十二项国际公约和议定书的程序；

(b) 各国都应具有预防和制止资助恐怖主义行径的有效执行机制。

23. 关于恐怖主义的十二项国际公约和议定书是在为期 36 年 (1963-1999 年) 的时间内通过的，为很多领域奠定了重要的基础，四项公约适用于航空安全。¹¹ 其他公约适用于对应受国际保护的人士——如对外交人员的袭击或绑架；¹² 对民用船只的袭击；¹³ 对海上平台的袭击；¹⁴ 劫持平民人质；¹⁵ 爆炸品及其他危险装置；¹⁶ 资

助恐怖主义¹⁷以及核材料的保护。¹⁸

24. 虽然这些国际文书都未载有“国际恐怖主义”的明确定义，但其中的十项文书载有从狭义上对某些罪行所下的“有效”定义。¹⁹威胁、挑战和改革问题高级别小组在其报告（A/59/565和Corr.1，第157-160段）中指出，会员国未能就一项全面的国际反恐怖主义公约草案，包括恐怖主义定义达成共识，这使得联合国无法行使其道德权威，并无法发出一项明确的信息，即恐怖主义是一种永远不能接受的伎俩，无论其理由多么充分。这种情况进一步助长了对付恐怖主义的零碎办法，并导致对文献中现有的反恐怖主义公约的现状进行审查，同时说明了加强这种审查的可能措施。²⁰尽管存在一些明显的差距，包括网络恐怖主义以及用手持武器实施的谋杀和攻击（当这种武器不在《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》涵盖的范围，或者预期受害者不在保护飞机和船只旅客、外交人员或人质的各种公约的涵盖范围），现行法律制度的适当性与其说是一个法律问题，不如说是一个政治问题。根据威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告，从法律上讲，实际上一切形式的恐怖主义都为十二项国际反恐公约之一、国际习惯法、《日内瓦公约》或《罗马规约》所禁止。但是，这一分散的公约名单和鲜为人知的其他条约规定与众所周知、颇受关注的规范框架之间有着明显的区别，而围绕恐怖主义问题的应当是后者（见A/59/565和Corr.1，第159段和第163段）。

25. 大会目前正在制订这一颇受关注的规范框架，同时正在填补由12个“部门”条约留下的现有空白。大会在其1996年12月17日第51/210号决议中决定设立一个特设委员会，以拟订一项制止恐怖主义爆炸事件的国际公约，并随后拟订一项制止核恐怖主义行为的国际公约，以补充现有的国际文书，接着再研究如何进一步发展一个对付国际恐怖主义的综合性公约法律框架。迄今，该委员会已完成两项公约的拟订工作：《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》以及《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。委员会还在审议另外两个文书草案：制止核恐怖主义行为的国际公约草案以及对付国际恐怖主义的综合性公约草案。在大会第五十九届会议期间设立的第六委员会工作组考虑就对付国际恐怖主义的综合性公约草案和制止核恐怖主义行为的国际公约草案举行非正式磋商。就对付国际恐怖主义的综合性公约草案而言，工作组指出，尽管尚有待在悬而未决的主要问题上的达成共识，但有关各方仍有意考虑新的提案和替代性解决办法，这种氛围令人鼓舞。关于制止核恐怖主义行为的国际公约草案，现已注意到仍然存在的意见分歧并非不可调和，工作组应巩固迄今所取得的进展，并铭记通过《制止核恐怖主义行为的公约》这一共同目标。

26. 尽管关于全面公约草案的谈判进展相对缓慢，但不应低估迄今取得的进展。现行公约和议定书要求各缔约国对可预见的几乎一切形式的恐怖主义暴力进行刑事定罪。此外，最近的两项文书《制止恐怖主义爆炸事件的公约》以及《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》提出了一项重要的政策解决办法，并针对已定罪行作出了取消政治罪例外的具体规定。

27. 《制止恐怖主义爆炸事件的公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》是两项特别重要的文书。《制止恐怖主义爆炸事件的公约》要求确定统一犯罪的内容并作出了有助于就禁止使用爆炸性和燃烧性装置开展国际合作的规定。这种装置是恐怖主义袭击最常用且最具破坏力的手段。《制止恐怖主义爆炸事件的公约》虽不大为人所知，但也适用于禁止涉及化学、生物、放射剂及核物剂和材料的潜在恐怖主义行径，原因是该公约对“恐怖主义爆炸”所下的定义范围广泛。该公约第 1 条第 3 款对“爆炸性或其他致死装置”的定义如下：

(a) 旨在致人死亡、重伤或造成大量物质损坏或具有此种能力的爆炸性或燃烧性武器或装置；或

(b) 旨在通过毒性化学品、生物制剂或毒素或类似物质或辐射或放射物质的释放、散布或影响致人死亡、重伤或造成大量物质损坏或具有此种能力的任何武器或装置。

28. 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》旨在在资金筹措行为转化为恐怖主义暴力之前惩治该等行为，因而具有独特的预防潜力。

29. 国际社会利用这些“部门”文书创建了一个尽管不全面但范围广泛的国际刑法框架，这一框架限制恐怖分子的移动自由，缔约国在本国境内发现这些恐怖分子后，应引渡或起诉他们。²¹ 一旦各会员国都能执行上述大部分文书的“引渡或起诉”（引渡和审判）原则，恐怖分子就不会再有藏身之地。²²

30. 几年前，国际反恐怖主义法律制度的主要限制因素是缺少一个监测这些文书缔约国履行国家义务的机构。而一直存在的另一个限制因素依然如故，这就是有些国家迄今未加入所有十二项公约和议定书。实际上，在 2001 年 9 月 11 日的袭击发生时，仅有两个国家批准了所有十二项法律文书。

31. 安全理事会第 1373 (2001) 号决议通过后，所有这一切发生了很大变化。安理会在该决议中呼吁所有国家尽快成为关于恐怖主义的国际公约和议定书、包括

《向恐怖主义提供资助的国际公约》缔约国。该决议有关段落施加了《联合国宪章》第七章规定的强制性义务，并采纳了该公约的观点，甚至据此对尚未成为该公约缔约国的国家施加了条约义务。

32. 安全理事会第 1373 (2001) 号决议也有助于通过要求各国采取广泛措施弥补 12 项现行文书的差距，特别是如下措施：(a) 不向参与恐怖主义行为的实体或个人提供任何形式的支助；(b) 制止恐怖主义集团招募成员；(c) 制止向恐怖分子供应武器；(d) 改善与其他国家的情报交流；(e) 提供法律互助；(f) 冻结恐怖分子的财产；(g) 实行有效的边界管制；以及 (h) 加强对签发身份证和旅行证件的控制。

33. 安全理事会第 1373 (2001) 号决议还导致了反恐怖主义委员会的创建，该委员会负责监测决议的执行情况，并一直在积极促进十二项国际法律文书的批准。最近，反恐怖主义委员会的监测工作因在秘书处内创建了反恐怖主义执行局而得到振兴，反恐怖主义执行局的主要作用是促进对安理会第 1373 (2001) 号决议的了解和执行。反恐怖主义委员会协助各国切实充分执行该决议，具体做法是与它们合作找出不足，并协助它们克服这些不足，进而达到取长补短的效果。反恐怖主义委员会致这些国家政府的信函提到了联合国毒品和犯罪问题办事处的援助方案，要求在审查它们本国的反恐怖主义立法及拟订关于制止和预防恐怖主义的法律时提出建议。

34. 2005年2月，60个国家成为所有十二项公约和议定书缔约国。最后4年对批准率的审查表明这方面已经取得了进展，特别是就1971年以来达成的协议而言。2004年，在联合国毒品和犯罪问题办事处提供双边法律援助的41个国家中，有17个在当年加入了一项或一项以上的国际文书。尽管作出了上述努力，但2005年2月仍有45个国家仅加入六项国际文书。威胁、挑战和改革问题高级别小组指出，还有很多国家尚未加入这些公约，而且已经批准了这些公约的国家并非都在着手制定国内执法措施 (A/59/565和Corr.1, 第149段)。

35. 批准《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》的国家明显增加——从2000年中期没有国家批准到2005年1月有133个国家批准，另外，安全理事会在其1999年10月15日第1267 (1999) 号决议中呼吁对塔利班采取针锋相对的措施，这些措施后来还用于对付乌萨马·本·拉丹、基地组织和相关的恐怖主义团伙，不过，高级别小组指出，在解决对恐怖主义的资助问题方面，缺乏足够的努力。2001年9月11日事件发生后三个月内，1.12 亿美元的涉嫌恐怖主义资金被冻结，然而，在

此后两年期间，只有2 400万美元被冻结。被扣押的资金只是恐怖主义组织可获得的资金总数的很小一部分。高级别小组还承认，许多国家缺乏反洗钱法律和技术能力，恐怖主义分子的逃避技术十分高超，许多恐怖主义资金具有合法来源，因此难以控制（A/59/565和Corr.1，第149段）。

36. 尽管存在上述各种限制因素，但广泛的公约、议定书和安全理事会决议网络已构成一个系统，很有助于促进为国际反恐怖主义司法合作提供适当的法律框架。目前面临的挑战依然是如何使该网络运作起来。

四、为能力建设提供的技术援助

37. 联合国毒品和犯罪问题办事处在加强反恐怖主义法律制度方面开展技术合作的主要重点，是为提出请求的会员国提供立法咨询援助。现已提供了这样的援助，以期建立一个使很多国家都能制订反恐怖主义立法的网络。必要的法律行动包括为恐怖主义罪行定罪，建立冻结和扣押恐怖分子财产的机制以及提供各种国际反恐怖主义合作方式。在初始阶段，通过针对具体国家的直接援助，或通过举办分区域讲习班促进世界反恐怖主义文书和国际反恐怖主义合作，联合国毒品和犯罪问题办事处在100多个国家开展了各项活动。分区域行动使同一地区的国家能够相互学习，协调立法行动并作出共同努力。600多名立法人员以及执法和其他刑事司法官员通过这些讲习班熟悉了世界反恐怖主义法律文书和安全理事会第1373（2001）号决议的要求。另外，应一些国家的请求，在这些国家拟订提交反恐怖主义委员会的报告方面向它们提供了援助。

38. 联合国毒品和犯罪问题办事处根据大会第58/136号决议制订了提供援助的准则，以促进批准、加入和执行各项有关恐怖主义的国际公约和议定书，确定此种援助的具体内容，以期促进会员国在打击恐怖主义方面的合作。技术援助准则由2004年2月在南非开普敦举行的专家组会议拟订，并由预防犯罪和刑事司法委员会在其第十四届会议上审议。根据大会2004年12月20日第59/153号决议，这些准则将提交第十一届大会进一步讨论（见附件）。

39. 联合国毒品和犯罪问题办事处开展的初始活动主要侧重于在国家一级拟订和制订实质性的打击恐怖主义规定。安全理事会在其第1373（2001）号决议中决定，所有国家应在涉及资助或支持恐怖主义行为的刑事调查或刑事诉讼中互相给予最大程度的协助，包括协助取得本国掌握的、诉讼所必需的证据。安理会在同一决议中吁请所有国家按照国际和国内法交流情报，并在行政和司法事项上合作，

以防止犯下恐怖主义行为；特别是通过双边和多边安排和协议，合作防止和制止恐怖主义攻击并采取行动对付犯下此种行为者。

40. 安全理事会为鼓励这种合作，通过了 2001 年 11 月 12 日第 1377 (2001) 号决议，并在决议中呼吁所有国家紧急采取步骤，全面执行第 1373 (2001) 号决议，在这方面互相帮助；请反恐怖主义委员会与国际、区域和分区域组织探讨在第 1373 (2001) 号决议所涉领域推广最佳做法，包括酌情制订法律范本。

41. 各机构在这方面作出响应，公布了该准则并根据国际专家确定的最佳做法编制了手册和法律范本。²³ 这些准则、手册和法律范本在适当执行国际公约和议定书方面用作培训司法和检察人员的工具。过去几年，联合国毒品和犯罪问题办事处编制了很多关于引渡和法律互助的手册和法律范本，旨在使各国在拟订双边协议和有关国家立法时能够利用这些工具提供的指南。

42. 2004 年，联合国毒品和犯罪问题办事处颁布了《国际反恐怖主义公约和议定书立法指南》。²⁴ 该办事处积极促进此出版物的散发，这个出版物对立法人员而言是一份指南，对于立法援助活动而言则是一个培训工具。作为加强执行国际反恐怖主义文书的又一个工具，办事处最终确定了有助于采纳并执行国际反恐怖主义文书的指南。这个指南比立法指南的范围广泛，因为它考虑到了各国根据国际法——如人权原则所承担的其他义务。该指南还将对国际合作进行了深入分析，因为它认为国际合作是反恐怖主义法律措施不可或缺的组成部分。此外，该指南还提供各类选择方案和范例，供国家立法人员在其本国立法中纳入反恐怖主义新措施时加以研究。为进一步补充这项工作，办事处编制了法律文书和有用的技术援助工具概要，用于预防恐怖主义及其他相关形式的犯罪。这份概要除其他外还载有相关的立法指南、法律范本、手册和与恐怖主义及其他相关犯罪有关的执行工具，将通过因特网和光盘以电子方式散发。

43. 如上所述，缺少国家立法网络和国际执行机制妨碍国际反恐怖主义合作的开展。在处理刑事事项方面开展国际合作存在两方面问题。一是如何通过立法咨询援助及广泛散发示范条约、手册和法律范本等立法工具来支持建立充分的国际合作立法网络。此外，需要通过援助为能力建设阶段提供支持，并由从战略上安排在各各国或各地区的专家导师提供深入的建议。导师制的好处是可在数月内提供实践培训，并使学员在这期间更加清楚地了解妨碍加强国际法律合作的本地障碍。这种了解可导致主要由国家当局制订并执行的更多可持续解决方案。由于反恐怖主义委员会要负责查明按照安全理事会第 1373 (2001) 号决议履行义务所涉及的

问题，因此导师制也可用来帮助委员会消除工作中遇到的各种障碍。

44. 在处理刑事事项方面开展国际合作的第二个问题，是各国时常缺乏相互合作的政治意愿，主要原因是存在政治、规范和法律方面的差异。虽然发展这种政治意愿的手段有限，但是，对于请求国际合作的国家及响应请求的国家而言，有一个特殊问题需要特别注意，即法治的重要性以及普遍实行法治的必要性。大会在其 2004 年 12 月 20 日第 59/195 号决议中强调应依照国际法以及国际人权和人道主义法为国家规定的有关义务加强打击恐怖主义的有效国际合作，并加强联合国在这方面的作用。一个国家很有可能将被告引渡到具备如下条件的另一个国家，即坚定地实行法治，保证被告能够得到公正的审判及其要求进行正当程序的权利，并禁止将被告驱回。

45. 在法治范围内，需要为能力建设提供更加深入的援助，这既是为了执行国际反恐怖主义文书，也是为了国际合作。因此，应开展援助活动，以进一步落实如下措施：

（a）加强使各国能够执行反恐怖主义文书的规定的体制结构和机制，并充分尊重法治和人权原则；

（b）提供关于请求引渡和法律互助问题的在线咨询，同时在刑事司法支助的总体范围内尊重一切程序性的辩护权利；

（c）通过导师制提供关于国际合作机制的专门咨询，以加快这一进程的速度，同时实现执行国际标准这一目标；

（d）根据国际文书和联合国刑事司法标准和准则为国家刑事司法人员提供培训，并促进这种培训。

46. 联合国毒品和犯罪问题办事处将继续为请求国提供支助，协助它们加强对付恐怖主义及其相关威胁的能力，并更加重视国际合作和法治，进而促进实现如下目标，即确保根据有效的国际合作协议铲除恐怖分子的藏身之地，并将恐怖分子绳之以法。

五、建议

47. 第十一届大会应铭记上述能力建设活动，不妨讨论并进一步发展本文件附件

所载的技术援助准则。此外，第十一届大会不妨考虑下述建议：

（a）应促请各国加入国际反恐主义文书并审查各自的立法，以期采用这些文书的规定，确保这些规定的全面执行；

（b）应呼吁国际社会和捐助国为努力成为这些文书缔约国并执行这些文书的发展中国家和经济转型国家提供更多的援助；

（c）应加强现行国际刑事事项合作制度，以便通过促请各国政府建立和维护有效的国际合作机制，避免法律上的漏洞并消除恐怖分子的藏身之地；

（d）请各会员国采取协调一致的办法打击恐怖主义，而且不得减损对法治和保护人权的尊重；

（e）国际社会应继续发展包括善政在内的有效手段，这类手段有助于各国在其国际义务，包括遵守法治、尊重人权和基本自由的框架内大力打击恐怖主义。

注

¹ 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会西非区域筹备会议报告，2004年3月1日至3日，亚的斯亚贝巴（A/CONF.203/RPM.3/1和Corr.1）；第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会亚洲和太平洋区域筹备会议报告，2004年3月29日至31日（A/CONF.203/RPM.1/1）；第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会拉丁美洲和加勒比区域筹备会议报告，2004年4月19日至21日，圣何塞（A/CONF.203/RPM.2/1）；第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会西亚区域筹备会议报告，2004年4月28日至30日，贝鲁特（A/CONF.203/RPM.4/1）。

² 大会第2200 A（XXI）号决议，附件。

³ 《国际刑事法院罗马规约》（联合国，《条约汇编》，第2187卷，第38544号）。

⁴ 譬如，大会第57/219，58/187和59/191号决议及安全理事会第1456（2003）和1566（2004）号决议。

⁵ [http://www.unhchr.ch/huricane/hurricane.nsf/\(Symbol\)/ctc.2002.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huricane/hurricane.nsf/(Symbol)/ctc.2002.En?OpenDocument)。

⁶ <http://www.un.org/apps/sgstats.asp?nid=1345>。

⁷ 《公民及政治权利国际盟约及其议定书》（大会第2200 A（XXI）号决议，附件，以及第44/128号决议，附件）；《世界人权宣言》（大会第217 A（III）号决议）；《关于司法机构独立的基本原则》（《第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1985年8月26日至9月6日，米兰：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.86.IV.1），第一章，D.2部分，附件）；《关于律师作用的基本原则》（《第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1990年8月27日至9月7日，

- 哈瓦那：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.91.IV.2），第一章，B.3部分，附件）以及《关于检察官作用的准则》（《第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1990年8月27日至9月7日，哈瓦那：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.91.IV.2），第一章，C.26部分，附件）。
- ⁸ 不得中止的权利包括剥夺自由、接受独立和公正法庭审判的权利、基本司法保障以及关于驱回、引渡和驱逐的某些规则。
- ⁹ 见《公民及政治权利国际盟约》第14条；《美洲人权公约》第8条；《保护人权与基本自由公约》第6条（联合国，《条约汇编》，第213卷，第2889号）；《非洲人权和人民权利宪章》第7条（联合国，《条约汇编》，第1520卷，第26363号）。
- ¹⁰ 见《世界人权宣言》第10条，《关于司法机构独立的基本原则》、《关于律师作用的基本原则》以及《关于检察官作用的准则》。
- ¹¹ 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》（联合国，《条约汇编》，第704卷，第10106号）；《关于制止非法劫持航空器的公约》（联合国，《条约汇编》，第860卷，第12325号）；《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》（联合国，《条约汇编》，第974卷，第14118号）；以及《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》。
- ¹² 《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》（大会第3166（XXVIII）号决议，附件）；《联合国人员和有关人员安全公约》（大会第49/59号决议（附件））未具体审议恐怖主义，但可适用于涉及恐怖主义的特定案件，如2003年8月19日联合国伊拉克援助团巴格达总部遭到的袭击，在这次袭击中，秘书长特别代表塞尔希奥·比埃拉·德梅洛和另外一些人员遇害身亡。
- ¹³ 《制止危及海上航行安全非法行为公约》（联合国，《条约汇编》，第1678卷，第29004号）。
- ¹⁴ 《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》（联合国，《条约汇编》，第1678卷，第29004号）。
- ¹⁵ 《反对劫持人质公约》（大会第34/146号决议，附件）。
- ¹⁶ 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》（S/22393和Corr.1，附件一）；以及《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》（大会第52/164号决议，附件）。
- ¹⁷ 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（大会第54/109号决议，附件）。
- ¹⁸ 《核材料实物保护公约》（联合国，《条约汇编》，第1456卷，第24631号）。
- ¹⁹ 两项公约没有规定确定新的罪行。《关于制止非法劫持航空器的公约》要求各国对本国航空器的犯罪行使管辖权，但没有界定任何特定刑事罪行。《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》未对任何特定行为的刑事定罪作出规定。
- ²⁰ 譬如，见罗伯特·阿诺德：“现行反恐公约的状况”《国际刑事法院是制止恐怖主义的一种新手段》（Ardsley，纽约，跨国出版公司，2004年），第7-52页。
- ²¹ 朱利安·埃加德·布雷特：《非同寻常的事业：联合国对国际恐怖主义作出的反应》，（哥本哈根，丹麦国际事务研究所，2002年），第28页。

- ²² 此外，国际法委员会第五十六届会议报告指出，一些最重要的问题需要立即澄清，其中包括是否有可能将有关义务既视为基于条约的义务，又视为至少在一定程度上根源于习惯性规范的义务。（《大会正式记录，第五十九届会议，补编第10号》（A/59/10），附件，第30段）。
- ²³ 国际犯罪学高级研究所对引渡示范法草案以及引渡示范条约手册修订本和刑事事项互助示范条约的出版起到了重要作用。此外，联合国毒品和犯罪问题办事处与国际货币基金组织和世界银行一道，协助制订了反洗钱和禁止为恐怖主义提供资助示范法。
- ²⁴ 联合国出版物，出售品编号：E.04.V.7。

附件

打击恐怖主义技术援助准则

联合国毒品和犯罪问题办事处应促进执行反恐怖主义和其他相关形式犯罪的国际公约和议定书，并在其掌管的领域采取行动，为此，它应与反恐怖主义委员会进行协调，根据以下打击恐怖主义的技术援助准则提供技术援助：

（a） 在应会员国的请求向其提供技术援助时，须依据处理此类请求的统一方法，2001年9月28日安全理事会第1373（2001）号决议，以及与预防和打击国际恐怖主义相关的所有公约和议定书的规定；

（b） 应全面提供技术援助，以便在开展技术合作方面增强协同作用，并反映出恐怖主义与有组织犯罪的联系以及毒品和犯罪问题办事处的责任，即促进实施打击恐怖主义、贩毒、跨国有组织犯罪、洗钱、腐败和其他有关形式刑事犯罪活动的方案；此外，这种援助应根据2003年1月20日安理会第1456（2003）号决议列入尊重人权的内容；

（c） 打击恐怖主义的技术援助应提倡采用基于法治的方法；就将要采取的措施向提出请求的国家提供建议，这些措施兼顾合法安全问题以及对法治和人权原则的尊重；

（d） 为避免重复，提供技术援助活动应与会员国、反恐怖主义委员会及其他国际、区域和分区域组织的活动密切协调；

（e） 提供技术援助还应该考虑到区域的和双边的义务及其他适用标准；

（f） 提供的技术援助应符合请求国的请求、经过评估后的需求以及请求国的情况和优先项目；

（g） 应为准备加入并执行相关公约和议定书的会员国提供技术援助，其中包括加强刑事司法系统的能力，使其得以开展调查、起诉和国际合作，并打击和预防恐怖主义及相关形式的犯罪活动；

（h） 应发展各种手段，帮助提出请求的会员国评估对技术援助的需求并评价提供的援助的有效性和影响力；

(i) 提供技术援助应承认多元化的法律体系和传统并促进最大程度的国际合作；

(j) 技术援助的提供应当及时和具有成本效益；

(k) 需要探索提供技术援助的新举措和新方法，如现代化的在线提供援助；鼓励各国政府让立法代表参与技术援助活动；进一步利用与联合国预防犯罪和刑事司法方案机构网络的合作伙伴关系；以及对刑事司法官员进行培训。
