



预防犯罪和刑事司法委员会

第十四届会议

2005年5月23日至27日，维也纳

临时议程*项目7

加强预防和打击恐怖主义方面的国际合作和技术援助

在联合国毒品和犯罪问题办事处的活动框架内加强国际合作和技术援助以促进各项有关恐怖主义的国际公约和议定书的执行

秘书长的报告**

摘要

本报告系根据大会2004年12月20日题为“在联合国毒品和犯罪问题办事处的活动框架内加强国际合作和技术援助以促进各项有关恐怖主义的国际公约和议定书的执行”的第59/153号决议编写。报告审查了联合国毒品和犯罪问题办事处条约事务司预防恐怖主义处在提供技术援助方面所取得的进展并提出有关今后技术援助做法方面的准则和建议供预防犯罪和刑事司法委员会审议。报告还提供有关恐怖主义的国际公约和议定书的批准情况以及关于预防恐怖主义处收到的自愿捐款的材料。报告最后提出了一般意见和建议。

* E/CN.15/2005/1。

** 所提交的原文件中没有列入第53/208号决议B节第8段所要求的脚注，大会在该段中决定，如果报告迟交给会议事务处，则应在文件的脚注中说明延误的原因。



目录

	段次	页次
一. 引言	1-6	3
二. 使技术合作发挥作用	7-27	4
A. 双边活动	7-9	4
B. 区域和分区域框架	10-19	5
C. 通过外地力量加强工作	20-21	8
D. 共同努力：扩大效果	22-27	8
三. 技术合作办法	28-40	9
A. 一种综合性协同办法	28-31	9
B. 在建立公正的刑事司法制度和法治的框架内打击恐怖主义	32-34	10
C. 开展国际合作打击恐怖主义	35-39	11
D. 技术合作准则	40	11
四. 技术合作工具	41-46	12
五. 有关恐怖主义的国际文书的批准情况：衡量进展	47-48	13
六. 资源和支出	49-53	13
七. 结束语和建议	54-57	16
附件		
打击恐怖主义技术援助准则		18

一. 引言

1. 报告所涉的这一年对于联合国来说是具有挑战性的一年，但这些挑战为就本组织的改革进行辩论创造了一个机会。本着这一精神，秘书长指定了一个威胁、挑战和改革问题高级别小组审查所面临的各种威胁、评价现有的政策、方法和机构并提出富有想象力和切实可行的建议。2004年12月1日，高级别小组提交了一份题为“一个更安全的世界：我们的共同责任”的报告(A/59/565和Corr.1)，该报告确定了恐怖主义是对国际和平与安全的六大威胁之一，并强调指出这些威胁的相互联系。该小组建议联合国和秘书长带头推动制订一项包括强制措施但比强制措施更加广泛的综合战略。
2. 2005年3月10日，秘书长在2005年3月8日至11日在马德里举行的民主、恐怖主义和安全问题国际峰会上介绍了题为“打击恐怖主义的全球战略”的主要要素和联合国在执行这一战略中的作用。同时，他阐述了对一项原则性强的、有效的、尊重和维护法与普遍人权的反恐战略的看法，他用五个“Ds”来说明其特点：即劝阻、拒绝、制止、发展国家能力和维护人权(见<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sgsm9757.doc.htm>)。秘书长在向会议致辞时强调指出，加强协调是联合国的优先事项之一并呼吁联合国系统所有实体为执行该全球战略作出贡献。他宣布成立一个执行任务小组，该小组将定期召开会议审查打击恐怖主义和整个联合国系统的有关问题并确保各部门都发挥其应有的作用。
3. 全球战略将对联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)条约事务司预防恐怖主义处的工作产生影响。特别是关于协调，预防恐怖主义处去年改变了其工作方式。由于根据安全理事会2004年3月26日第1535(2004)号决议设立了反恐怖主义委员会执行局并任命了助理秘书长一级的执行主任 Javier Rupérez，进一步加强了世界范围现有反恐怖主义活动的协调机制。反恐怖主义委员会加强了监测和评价2001年9月28日第1373(2001)号决议执行情况的能力并在与会员国对话中起到一种更加积极主动的作用，包括对各国进行访问以便对1373(2001)号决议的执行情况进行详细监测，这些对预防恐怖主义处等技术援助提供机构的工作产生了重要影响。安理会在其第1535(2004)号决议中认识到进行这类访问应当酌情与有关国际、区域和次区域组织以及与包括毒品和犯罪问题办事处，特别是其预防恐怖主义处在内的联合国其他机构密切合作，尤其注意针对这些国家的需要可以提供哪些援助，对该处的工作提供了指导。
4. 大会在其2004年12月20日第59/153号决议中，请毒品和犯罪问题办事处加紧努力提供技术援助，通过执行各项有关恐怖主义的国际文书预防和打击恐怖主义。预防恐怖主义处旨在协助各国审查和修订本国反恐怖主义法律的活动在报告所涉期间又再度增多，同时越来越多地处理对最初的援助活动进行高质量的后续活动问题以及在立法上采纳和执行这些国际文书问题。通过开展后续活动，该处也能够评价其最初活动的影响并衡量各国取得的进展。
5. 为便利其开展后续活动，预防恐怖主义处开发了一些新的技术援助工具，侧重于从立法上采纳国际文书和进行国际协调。在现有的《世界反恐怖主义公约和议定书立法指南》¹基础上进一步起草了关于从立法上采纳和实施有关恐怖

主义的国际文书指南。计划编写一部配合该指南的培训手册。关于国际合作，毒品和犯罪问题办事处最后审定了《引渡示范法》(http://www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf)并着手开始拟订司法互助示范法草案的工作。这两个示范法是对毒品和犯罪问题办事处现有国际合作技术援助工具的重要补充。关于所有这些工具的概要即将出版。

6. 预防恐怖主义处除了开展技术合作活动外，还着重为 2005 年 4 月 18 日至 25 日在曼谷举行的第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会进行大量的筹备工作。恐怖主义将在第十一届大会上成为一个重要议题，大会会有一个关于在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其与其他犯罪活动的联系的实质性议程项目。并且毒品和犯罪问题办事处与国际犯罪学高等研究所联合举办一次关于打击恐怖主义的措施讲习班，将涉及有关国际公约和议定书。此外，国际刑法协会、天主教教诲师关怀国际委员会和法语国家政府间机构将组织一次关于在打击恐怖主义的同时维护法治的辅助会议。根据大会第 59/153 号决议，第十一届大会还将讨论旨在供委员会审议的关于打击恐怖主义的技术援助准则，(见本报告附件)。

二. 使技术合作发挥作用

A. 双边活动

7. 在报告所涉期间，根据请求，在 26 个国家开展了直接双边合作活动，主要侧重于就如何在国家法律中纳入国际文书的有关条款提供法律咨询服务，以及提供执行法律，包括建立国际合作机制方面的援助。在有些情况下，毒品和犯罪问题办事处的专家协助各国响应安全理事会第 1373(2001)号决议编写提交反恐委员会的报告所需的要素。下面举例说明预防恐怖主义处开展的两次具有协商性质和属于合作活动类型的双边援助活动。

8. 根据阿富汗政府在其提交反恐委员会的一份补充报告(S/2003/353)中提出的请求，经与阿富汗当局协调，毒品和犯罪问题办事处向喀布尔派出一个技术援助工作团，从 2004 年 6 月 5 日至 12 日向阿富汗当局就打击恐怖主义和跨国有组织犯罪所需采取的立法措施提供咨询意见。在对现有法律进行审查后，该国司法部长和教育部长确定打击恐怖主义为该国的一个优先事项，并请求毒品和犯罪问题办事处协助起草打击恐怖主义的法律和同有关部长讨论拟议的法律草案和/或对刑法典的有关修正案。在起草和解释了该法律以及《刑法典》和《外部和内部安全法》修正案之后，于 2004 年 11 月 22 日至 24 日在维也纳举办了一期法律起草讲习班，司法部、外交部、内政部和财政部的代表参加了该讲习班。参加者同意考虑会议提出的各项建议，随后提出了一部反恐主义法修订草案并征求意见。毒品和犯罪问题办事处向阿富汗当局提供了意见并打算进行进一步磋商以便最后确定该草案。

9. 在巴拉圭政府提出请求后，毒品和犯罪问题办事处于 2004 年 7 月向负责起草新法律的工作组就反恐主义法律草案提出了意见。在此之前，安全理事会曾多次呼吁巴拉圭紧急采取国内立法措施以充分遵守安理会第 1373(2001)号决

议。在与巴拉圭当局协调后，一个由反恐怖主义委员会、毒品和犯罪问题办事处、联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)和美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会组成的联合法律援助工作团从 2004 年 11 月 27 日至 12 月 3 日在亚松森开展工作。巴拉圭当局向工作团通报说，巴拉圭已交存了其关于《制止危害航海安全的非法行为公约》²和《禁止危害大陆架固定平台安全的非法行为议定书》³的批准文书。此后不久巴拉圭批准了《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)和《美洲国家反恐怖主义公约》(A/56/1002-S/2002/745，附件)。这样，巴拉圭就与玻利维亚、智利、秘鲁和乌拉圭一道加入了已批准有关恐怖主义的所有国际文书的南美洲国家集团。关于在本国法律中纳入这些文书条款的国家法律起草过程，举办了一期全国讲习班，最高法院、外交部、国防部、经济和财政部以及司法部、检察官办公室和银行监管机构的高级别代表参加了该讲习班。巴拉圭官员介绍了立法草案，工作团对该草案提出了具体意见和建议以确保充分采纳国际文书的各项要求。随后于 2005 年 3 月，巴拉圭向其议会提交了采纳国际文书的各项要求的立法草案。计划今后开展的活动包括组织一次关于冻结恐怖分子资产的美洲反恐怖主义委员会/美洲国家组织/毒品和犯罪问题办事处/南锥体共同市场(南锥体市场)联合研讨会，研讨会将由巴拉圭政府于 2005 年 5 月/6 月在亚松森主办。

B. 区域和分区域框架

10. 在报告所涉期间，毒品和犯罪问题办事处努力制定在其加强反恐怖主义法律体系的全球项目下开展区域活动的框架。这种区域框架的目的是加强在特定区域开展的各种活动的规划和监测并协调该区域或分区域各国的努力。同时，也是对那些希望其捐款专门用于特定国家和地区的捐助国政府所提要求作出的回应。

11. 毒品和犯罪问题办事处设在开罗的中东和北非区域办事处已率先开展了这方面的工作，与预防恐怖主义处合作，充分考虑到该区域的特殊性和需要，制定了一项打击恐怖主义的区域行动计划。该区域行动计划包括：(a)就有关恐怖主义的国际文书的批准和在本国法律中纳入有关条款提供实质性法律咨询意见；(b)支持从立法上采纳有关反恐怖主义的新规定；(c)对刑事司法人员进行培训以便有效地执行本国法律；(d)支持在区域和全球一级有效参与国际合作；(e)支持开展提高公众对各项反恐怖主义文书和一般反恐怖主义问题的认识的活动。

12. 该行动计划是在毒品和犯罪问题办事处 2004 年在该区域开展的反恐工作，包括与约旦、摩洛哥和阿拉伯联合酋长国就刑事事项和批准有关恐怖主义的国际文书进行的国际合作基础上制定的。在这一重点领域开展的其他活动包括为阿拉伯地区伊斯兰会议组织成员国举办了一期关于毒品和有组织犯罪问题区域培训讲习班，讲习班由毒品和犯罪问题办事处和奈夫阿拉伯治安学院组织于 2004 年 11 月 25 日至 12 月 1 日在麦纳麦举办，并由巴林政府主办。参加讲习班的刑事司法人员同意加快批准国际文书和修订本国法律的进程以便有效地执行这些国际文书；发展相互援助基础设施和能力；加强区域合作；对国家和区域

一级的主要行动者、法官和检察官进行适当的培训；以及建立合作所需的所有中央部门。

13. 毒品和犯罪问题办事处和埃及打击恐怖主义全国委员会于 2004 年 12 月 21 日至 22 日在开罗组织了一期关于开展国际合作打击恐怖主义的全国讲习班。埃及高级官员，包括首席法官、民事和军事司法官、检察官、大使、执法官员和大学教授参加了该讲习班，讲习班的主要目的是就有关打击恐怖主义的方法和手段等问题，包括有关法律方面的问题交流信息和实际经验。将借鉴该讲习班取得的成果和经验在毒品和犯罪问题办事处的区域行动计划框架内在该区域举办其他国家讲习班。参加者建议设立一些打击恐怖主义全国委员会，这些委员会将协调国家和区域一级的行动。参加者还强调迫切需要建立一个培训中心，在毒品和犯罪问题办事处中东和北非区域办事处的支持下提供有关打击有组织犯罪、恐怖主义、腐败和洗钱行为的专门培训。(在 2005 年 2 月 16 日至 17 日在开罗举行的阿拉伯打击恐怖主义区域专题研讨会上再次呼吁建立这样的一个区域培训中心。)参加者还同意推动批准和实施有关恐怖主义的国际文书方面的努力。

14. 还为预防恐怖主义处与拉丁美洲和加勒比的技术合作制定了一个区域组成部分。该处与美洲反恐主义委员会/美洲国家组织以及拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所一道设想了一套区域活动，旨在通过批准和执行有关恐怖主义的国际文书、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(大会第 55/25 号决议，附件一)及其议定书以及《联合国反腐败公约》(第 58/4 号决议，附件)，加强区域合作。还举办了几期关于起草法律和执行这些文书以及《美洲国家反恐主义公约》的专家讲习班。这项决定主要是针对该区域当时已批准了《美洲国家反恐主义公约》的那些国家。2004 年 1 月 20 日至 22 日在圣何塞为哥斯达黎加、萨尔瓦多、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马和秘鲁的代表举办了第一期讲习班。随后，向哥斯达黎加、萨尔瓦多、尼加拉瓜和秘鲁提供了双边援助。2005 年 3 月 14 日至 16 日在圣何塞举办了一次后续讲习班以审查所取得的进展。对参加国的立法和/或立法草案在获得议会批准之前进行的审查结果表明，在 2004 年 1 月至 2005 年 3 月期间取得了相当大的进展。2004 年 10 月 2 日至 10 日在圣何塞为尚未批准《美洲国家反恐主义公约》的国家——哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯和委内瑞拉玻利瓦尔共和国——举办了一次初期专家讲习班。

15. 在分区域一级，在非洲讲法语的国家也取得了实实在在的进展。毒品和犯罪问题办事处、法语国家政府间机构和埃及政府于 2003 年 9 月 2 日至 4 日在开罗组织召开了非洲讲法语国家区域部长级会议以促进《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书的批准。贝宁、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃及、加蓬、几内亚、几内亚比绍、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、尼日尔、刚果共和国、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔和多哥的代表参加了会议，在会议结束时，他们承诺加快批准和执行《开罗宣言》(A/C.3/58/4，附件)中所载明的有关恐怖主义的国际文书。

16. 一年多以后，于 2004 年 10 月 25 日至 27 日在路易港举行了非洲讲法语国家促进批准和执行反恐主义的国际文书、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》的区域部长级会议以审查在批准和执行这些文书方面所取得的进展。该会

议由毒品和犯罪问题办事处、法语国家政府间机构和毛里求斯政府共同组织。又有许多非洲讲法语国家出席了会议：贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、科摩罗、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、加蓬、几内亚、几内亚比绍、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、尼日尔、刚果共和国、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、多哥和突尼斯。提高的批准率几乎达到 50%，表明了各国政府的决心和所取得的进展。在这两次会议之间，毒品和犯罪问题办事处向 11 个国家⁴提供了双边技术合作和法律协助以使它们得以加入和实施各项关于反恐怖主义和跨国有组织犯罪的国际文书。预计到 2005 年在达喀尔举行第三次会议时，批准和从立法上执行这些国际文书的非洲讲法语国家将进一步大幅增加。

17. 预防恐怖主义处加强了与独立国家联合体(独联体)和中亚国家的技术合作活动。2004 年 4 月，该处专家对外交部长理事会、总检察长协调理事会、安全机构和特别部门领导理事会、边防军总司令理事会以及独联体海关总署署长理事会第三次联席会议提供了实质性的投入，包括对独联体成员国议会间大会于 2004 年 12 月通过的独联体恐怖主义问题示范法进行了全面审查。预防恐怖主义处、上海合作组织和欧洲安全与合作组织(欧安组织)于 2005 年 4 月 5 日至 7 日在塔什干举办了一期关于立法执行和国际合作区域讲习班。参加者包括阿富汗、中国、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦以及国际货币基金组织（货币基金组织）、独联体和东南亚反恐区域中心的代表。白俄罗斯、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦在获得预防恐怖主义处在 2003 年和 2004 年以双边援助工作团的形式提供的技术援助后,已成为所有 12 项反恐怖主义国际文书的缔约国。

18. 关于亚洲和太平洋，预防恐怖主义处一直积极参与人口偷运、人口贩运与跨国犯罪问题巴厘过程并根据该过程所确定的优先事项提供其援助。在 2004 年 2 月 4 日至 5 日在印度尼西亚巴厘举行的区域反恐怖主义部长级会议上，部长们同意设立一个该区域高级法律官员特别工作组，该工作组将就区域反恐怖主义合作法律框架是否充分进行汇报并查明改进合作与援助的新领域。预防恐怖主义处参加了澳大利亚于 2004 年 8 月 4 日至 5 日在堪培拉主持召开的法律问题工作组第一次会议。有 24 个国家，包括许多太平洋岛国，以及一些区域和国际组织及机构的代表参加了该会议。会议分为两个小组，一组由日本担任主席，讨论关于需要确定为刑事犯罪的罪行以提供一种有效对付恐怖主义的制度，另一组由泰国担任主席，讨论国际司法合作问题。两个小组请预防恐怖主义处对它们的工作作出实质贡献。日本于 2004 年 12 月 2 日在东京举办了一次关于促进加入《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》研讨会，预防恐怖主义处参加了该研讨会。该处还对泰国于 2005 年 1 月举办的国际司法合作讲习班作出了贡献。两个小组的主席（日本和泰国）都请该处继续对它们的工作作出贡献。

19. 在报告所涉的这一年，举办了下列区域和分区域讲习班：

(a) 与佛得角政府合作，于 2004 年 12 月 8 日至 10 日在普拉亚举办了一期关于批准和执行各项反恐怖主义国际文书、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》以及关于起草提交安全理事会反恐怖主义委员会的报告的区域讲习班。下列国家参加了该讲习班：安哥拉、贝宁、佛得角、科特迪瓦、刚果民主共和

国、赤道几内亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日利亚、刚果共和国、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂和多哥；

(b) 2005年3月7日至9日在萨格勒布举办了一次关于反恐怖主义、反腐败和打击跨国犯罪方面的国际合作专家讲习班。来自阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、匈牙利、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国的参加者以及包括人权专员办事处、欧洲委员会、欧洲司法、国际刑事警察组织（刑警组织）、欧盟委员会和欧洲联盟理事会在内的12个区域和国际组织的代表参加了该讲习班。参加者审查了关于恐怖主义的国际文书、《联合国反腐败公约》和《有组织犯罪公约》提出的立法要求并进行涉及这些问题和国际合作的模拟案例研究。讲习班通过的《就反恐怖主义、反腐败和打击跨国有组织犯罪开展国际合作的萨格勒布宣言》(A/59/754-S/2005/197, 附件)包括20条关于打击恐怖主义和跨国有组织犯罪以及反腐败的最佳做法结论和指导原则。

C. 通过外地力量加强工作

20. 为支持预防恐怖主义处在外地开展活动，对许多战略地点派驻了区域一级专家——其中许多是兼职人员以最有效地利用资源——以便在实地开展后续活动：驻开罗的两名专家负责中东和北非；驻哥斯达黎加拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所和驻布宜诺斯艾利斯的两名专家负责拉丁美洲和加勒比。为对该处在独联体和中亚不断扩大的活动采取后续行动，向莫斯科和设在塔什干的毒品和犯罪问题办事处中亚区域办事处派驻了一些专家。在新加坡和曼谷有两名专家负责亚洲区域，同时在堪培拉派有一名专家负责太平洋地区的后续活动。2005年2月7日至11日，专家们在维也纳召开会议，简要介绍毒品和犯罪问题办事处的活动和技术援助做法、交流经验和知识并相互了解所开展的工作和专长。

21. 还设想为各地理区域设立咨询小组和建立法律体系以审查拟议的立法方案并针对区域特定的历史和法律传统以及法律体系提出适当的具体意见，并安排顾问以提供长期深入的后续措施。

D. 共同努力：扩大效果

22. 预防恐怖主义处的技术援助活动是根据安全理事会反恐怖主义委员会的各项决定和政策指导并与反恐怖主义委员会执行局密切协调进行的。委员会及其执行局就联合国反恐怖主义工作提供指导；它们根据安理会的决议分析会员国提交的报告并促进和协调向请求国提供技术援助。应请求，毒品和犯罪问题办事处利用其大量专门知识提供立法和咨询服务；其技术援助职能是对反恐怖主义委员会及其执行局的决策和监测规范职能的补充。

23. 作为对反恐怖主义委员会于2003年3月6日组织召开的特别会议的后续活动，欧安组织与毒品和犯罪问题办事处合作，于2004年3月11日至12日在维

也纳主办了一次关于加强区域和国际组织间切实合作的国际、区域和分区域组织会议。会议记录载于欧安组织/毒品和犯罪问题办事处的联合出版物中。

24. 预防恐怖主义处通过建立业务伙伴关系在扩大影响和避免工作重复方面取得进一步进展：技术援助活动是在与包括美洲国家组织、欧安组织、英联邦秘书处、法语国家政府间机构、西非国家经济共同体、中非国家经济共同体和国际民用航空组织等众多国际、区域和分区域组织密切合作下开展的。与货币基金组织进行了一些立法咨询活动，包括对意大利的反洗钱和打击恐怖主义融资制度进行评估。采用洗钱问题金融行动特别工作组、货币基金组织和世界银行共同制定的评估反洗钱和打击资助恐怖主义标准遵守情况的方法⁵从 2005 年 4 月 4 日至 14 日进行了评估。人权专员办事处是毒品和犯罪问题办事处开展与法治和恐怖主义有关的方案活动的合作伙伴。预防恐怖主义处为这些伙伴组织开展许多与技术合作有关的活动作出了贡献，就有关恐怖主义的国际文书和安全理事会第 1373(2001)号决议以及加强这方面的国际合作提供了实质性的投入。

25. 毒品和犯罪问题办事处在包括反恐主义委员会、八国集团反恐主义行动小组和欧洲联盟理事会反恐主义工作组在内的各种国际论坛上就方案活动进行实质性和技术专题介绍。应刑警组织请求，毒品和犯罪问题办事处编拟了一份提交刑警组织《章程》第 3 条(关于政治罪问题)工作组的报告，论述了国际文书中有关废除政治罪（政治暴力除外）的当前趋势。

26. 预防恐怖主义处还与法律事务厅密切协作，该厅就毒品和犯罪问题办事处开发技术援助工具提供了有关咨询意见和实质性要素。此外，办事处还与根据 1999 年 10 月 15 日关于基地组织和塔利班以及有关个人和实体的第 1267(1999)号决议设立的安全理事会委员会以及根据 2004 年 10 月 8 日第 1566(2004)号决议设立的安全理事会工作组就该办事处的活动如何能够支持这两个机构的工作，特别是支持它们刑事司法方面的工作以及有关恐怖行动受害人的具体问题进行讨论。

27. 为了确保透明度，预防恐怖主义处继续采取定期向会员国提供有关方案执行进展情况的详细简报的做法。定期更新反映该处工作情况的小册子并在网上登载(http://www.unodc.org/pdf/brochure_gpt_may2004%20.pdf)。该处继续每个月编制和分发关于其在各国和区域正在进行和计划进行的技术援助活动矩阵图。即将出版一期专门论述恐怖主义问题的《犯罪和社会论坛》杂志。

三. 技术合作办法

A. 一种综合性协同办法

28. 安全理事会第 1373(2001)号决议中指出了国际恐怖主义与跨国有组织犯罪之间的密切联系，安理会在该决议中强调必须加紧协调国家、分区域、区域和国际各级的努力。威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告中也对此作了进一步强调。该小组在报告中指出，如今安全方面的威胁（包括恐怖主义和有组织犯罪）比以往更加相互关联。秘书长在其题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告(A/59/2005)中重申恐怖主义的威胁与有组织犯罪的威

胁密切相关，这种威胁日益增大并影响所有国家的安全。有组织犯罪使国家衰弱、阻碍经济发展、引发许多内战并向恐怖集团提供融资机制。

29. 在这一背景下，毒品和犯罪问题办事处努力对非法药物、犯罪和恐怖主义采取综合性协同对策。恐怖主义和有组织犯罪的威胁之间的密切联系和相关性要求考虑到并吸取打击每种类型犯罪方面的经验教训，采取国际、区域和国家对策。国际社会和国家当局在打击恐怖集团及其金融活动时，可利用最初制定的打击跨国有组织犯罪和洗钱方面的机制和文书。毒品和犯罪问题办事处的技术援助活动考虑到这一点并鼓励各国在起草和修改法律、进行打击恐怖主义和跨国有组织犯罪方面的能力建设时注意到这些威胁的相关性，并尽可能达到有关恐怖主义和跨国有组织犯罪的国际文书中提出的各项要求。

30. 加强法治和建立公正的刑事司法制度也是打击恐怖主义的重要组成部分并需要将其纳入这些方面的技术合作活动。国家弱小或无政府状态都对恐怖主义分子和犯罪集团有利，并且恐怖主义分子和犯罪集团在反对执法和政府机构的工作方面具有共同的利益。

31. 各国间合作是与恐怖主义和有组织犯罪全球威胁作斗争的另一重要组成部分。为了向各国提供一整套打击恐怖主义和有组织犯罪的标准和措施，毒品和犯罪问题办事处的技术合作方案鼓励采纳这些组成部分。

B. 在建立公正的刑事司法制度和法治的框架内打击恐怖主义

32. 预防恐怖主义处的一项新的重点活动是实施一个特别注重在法治框架内打击恐怖主义的项目组成部分。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。继最近发生的一些重大的恐怖分子袭击事件之后，很多国家制订了新的法律或修改了其现有法律并采取了一些打击恐怖主义的新方法和做法。这些新法律应充分符合法治原则和国际法律框架，特别是国际人权法。

33. 采取有效的反恐怖主义措施和尊重法治可并行不悖。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、保护社会和国家安全。无论采取何种应急措施，都必须符合合法、适度、必要和有期限的原则；从而不会影响不可减损的权利。在制定法律和执行防止和打击恐怖主义的措施时，最大的挑战是如何避免不必要地压制个人自由。针对这一关切，秘书长敦促会员国设立一个特别报告员，就反恐措施同国际人权法的相容性向人权委员会提出报告。(A/59/2005，第94段)。

34. 毒品和犯罪问题办事处开展的反恐怖主义援助活动有助于司法专业人员和决策者制定符合法治和尊重人权的有效的反恐怖主义措施。在有关犯罪方案的所有构成部分促进法治是预防犯罪和刑事司法委员会赋予毒品和犯罪问题办事处的任务的核心职能。办事处将与人权专员办事处密切协商制定和开展有关活动，目的在于发展向会员国提供有关反恐怖主义和紧急措施方面技术援助的能力，同时特别强调尊重法治。下节讨论有关的问题。

C. 开展国际合作打击恐怖主义

35. 威胁、挑战和改革问题高级别小组指出，没有哪一个国家，无论如何强大，能够仅仅依靠自己的力量就能确保自己不受当今各种威胁的伤害。每一个国家都需要其他国家的合作才能使自己获得安全。因此，每个国家与其他国家合作，对付这些国家最为紧迫的威胁，符合每个国家本身的利益，因为这样做最大限度地扩大机会，当解决自己面临的紧迫威胁时，可望得到对等合作。(A/59/565，第 24 段)。

36. 随着全球化的到来、国际恐怖主义的发展以及不同形式的跨国犯罪之间联系的增强，需要加强惩处这类国际行为的有效的手段。对参加有组织犯罪或恐怖活动的嫌疑人进行调查和起诉往往是困难的。当嫌疑人、受害人、关键证据、关键证人、关键技术或犯罪收益位于该国管辖之外时，就会更加困难。所有形式的跨国犯罪，包括恐怖主义在内，已经从全球化中受益，而国家间合作的形式却在很大程度上仍然是分裂的，并且往往是无效的。因此，面临现代有组织犯罪和恐怖主义，刑事司法人员现在必须借助于国际合作。国际社会已经认识到恐怖主义和有组织犯罪的全球性越来越强，因此采用了一系列有关犯罪问题国际合作的形式和工具，例如引渡、司法互助、移转刑事诉讼、移转被判刑人员、承认外国刑事判决、冻结和扣押资产以及执法合作等。

37. 毒品和犯罪问题办事处在国际合作方面拥有大量和广泛的专长，它有能力协助各国在各层面，特别是按照关于《引渡示范条约》（大会第 45/116 号决议，附件，和第 52/88 号决议，附件）和《刑事事件互助示范条约》（大会第 45/118 号决议，附件）修订手册建立条约关系。在这种情况下，《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》在许多方面就刑事事项的国际合作作了“最新”规定。

38. 但是，大多数国家还是依靠国内立法来将国际合作形式纳入法律。现有的国际合作几乎完全依赖于国内法律体系的有效性。例如，一个有效的国际合作制度的主要目标是让犯罪分子无处可藏。这需要建立一套关于管辖权或引渡或审判原则（该原则要求要么引渡被告人，要么对其进行审判）和更有效的引渡程序的适当而全面的方法。有些国家往往不仅缺少进行国家间合作的立法资源，其司法、内务及外事部门还缺乏适当处理这些程序所需的技术。

39. 毒品和犯罪问题办事处将继续与各国合作，建立有效开展打击恐怖主义的国际合作所需的立法框架，并将协助各国建立落实所采取的各项措施所需的能力。

D. 技术合作准则

40. 根据大会 2003 年 12 月 22 日第 58/136 号决议，毒品和犯罪问题办事处编写了关于提供援助以促进会员国批准、加入和执行各项国际公约和议定书以及确定这种援助的具体要素以促进会员国之间合作的准则。该准则由一个专家组编拟——专家组于 2004 年 2 月 24 日至 25 日在南非开普敦举行了会议——以供预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议审议。根据联合国大会第 59/153 号决

议，该准则正在提交第十一届预防犯罪和刑事司法大会进一步讨论(见附件)。

四. 技术合作工具

41. 为有效地开展技术合作活动,毒品和犯罪问题办事处根据国际专家确定的最佳做法开发了各种技术工具,可用于对司法和检察人员进行实施有关恐怖主义的国际公约和议定书方面的培训。

42. 在国际合作方面,毒品和犯罪问题办事处多年来编拟了一系列专门的手册和关于引渡和司法互助示范法,以便于各国利用所提供的指导意见拟定双边协定和起草有关打击恐怖主义的法律。毒品和犯罪问题办事处、国际犯罪学高等研究所和有组织犯罪监测中心于2003年12月2日至6日在意大利锡拉库萨组织召开了一次关于编拟引渡示范法专家组会议,同时举办了一期关于恐怖主义案件引渡问题培训讲习班。这两次会议有助于提高引渡方面的能力。

43. 2004年,毒品和犯罪问题办事处印发了《世界反恐怖主义公约和议定书立法指南》,它既是法律起草者的一部指南,也是立法援助活动的培训工具,目前正在广泛传播。2004年,对毒品和犯罪问题办事处编制的各方面工具和工具包进行了一次独立评价,将《立法指南》描述为以一种低成本方式直接满足所确定的需要、与使用者有明确的联系、直接便利实施毒品和犯罪问题办事处的技术援助方案和各项全球公约、将工具与培训相联系、提高成本效益并且是以简洁易懂的方式介绍复杂问题的一个典范。

44. 作为加强执行关于恐怖主义的国际文书的又一工具,毒品和犯罪问题办事处正在最后审定关于从立法上采纳和执行这些文书的指南。该指南草案比立法指南更进了一步,因为它考虑到各国根据国际法,如人权原则所承担的其他义务。该指南还对国际合作进行了深入分析,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。该指南将作为会议室文件提交给委员会。

45. 为进一步补充这项工作,毒品和犯罪问题办事处编制了《法律文书和预防恐怖主义及其他相关形式的犯罪的有用技术援助工具概要》。这份概要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,并通过因特网(<http://137.82.153.100/Site%20Map/compendium/Compendium/index.htm>)和以光盘形式提供。

46. 在报告所涉期间,毒品和犯罪问题办事处进一步发展了其法规数据库,该数据库作为一个内部工具用于支持提供技术援助。它载有120多个国家分门别类的反恐怖主义法规、一个精选的关于恐怖主义问题的参考书目、国际法院有关恐怖主义的判例以及一系列技术合作工具。为进一步加强数据库的综合性,办事处欢迎提供关于通过国家立法有效地履行有关恐怖主义的国际文书中规定的有关处罚、司法管辖或国际合作义务的范例,以及在起草或实施这类法规方面可能产生的问题。

五. 有关恐怖主义的国际文书的批准情况: 衡量进展

47. 大会在其第 58/136 号决议中建议预防犯罪和刑事司法委员会与联合国其他实体, 特别是反恐怖主义委员会协调, 定期审查各会员国在加入和执行各项有关恐怖主义的国际公约和议定书方面所取得的进展以及会员国请求技术援助的需要。

48. 会员国在加入有关恐怖主义的国际文书方面取得了很大进展。下列数字提供了加入国际文书的新缔约国的总数以及自预防恐怖主义处开展技术合作项目以加强反恐怖主义的法律体系以来新缔约国的数目。自 2002 年 10 月发起该项目以来, 从该处获得双边援助的 61 个国家中, 有 40 个国家已成为一项或多项文书的缔约国。

六. 资源和支出

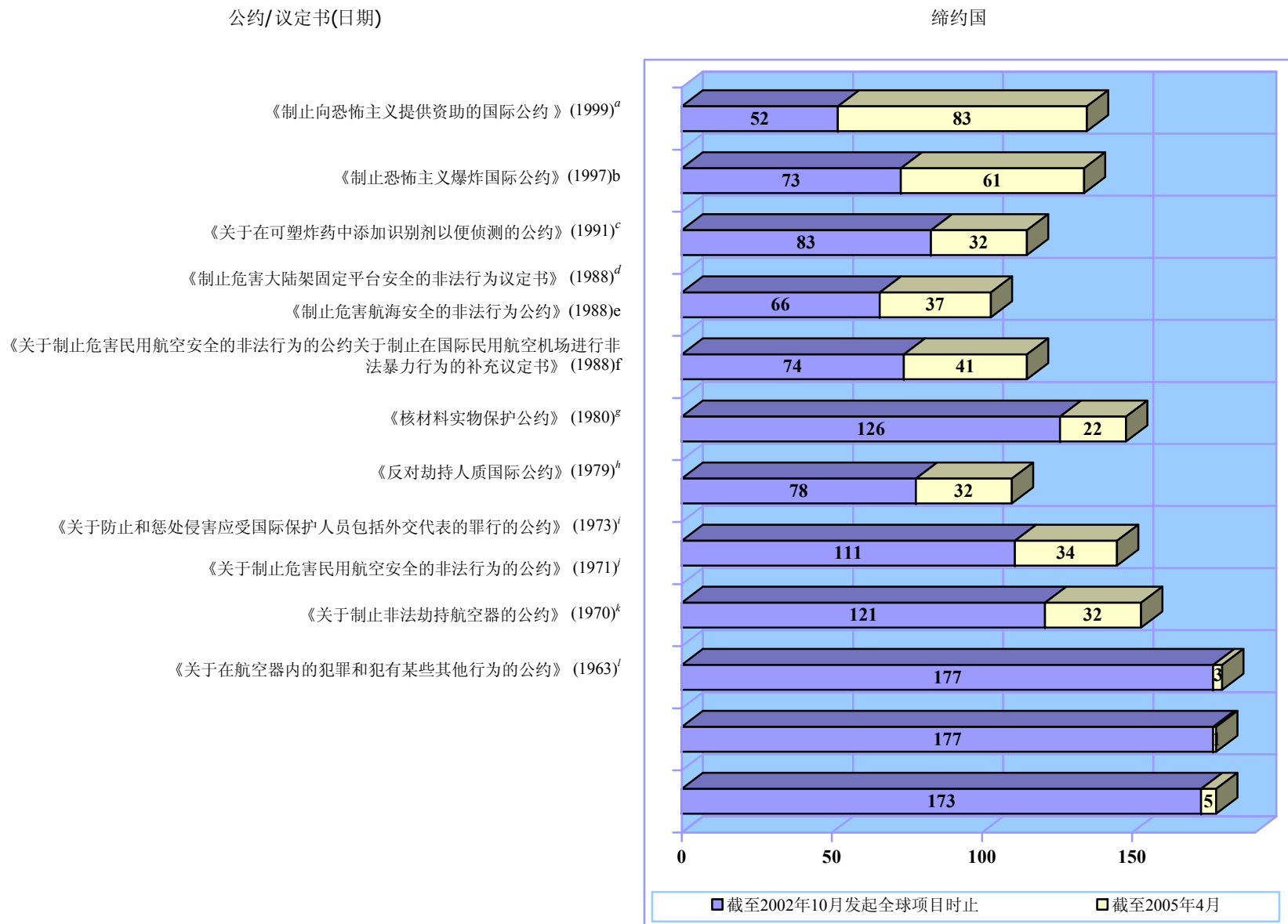
49. 预防恐怖主义处的资源来自经大会核准的联合国经常预算和会员国的自愿捐款。经常预算包括年度经费约 900,000 美元, 主要用于支付 7 个工作人员岗位, 小部分拨款用于专家组、顾问和旅费。

50. 该处的技术援助活动和开展这些活动所需的许多工作人员是由捐助国的自愿捐款供资。这种支助一直在稳步增加, 反映出对有效实施方案的信心不断增强。下表列示了截至 2005 年 4 月 8 日, 一些国家向联合国预防犯罪和刑事司法基金为该处的技术援助项目提供的捐款和认捐款数额。

截至 2005 年 4 月 8 日, 向联合国预防犯罪和刑事司法基金为预防恐怖主义处技术援助项目提供的捐款

捐助国	支付的总额 (美元)
奥地利	1 039 196
加拿大	111 092
丹麦	181 737
法国	493 883
德国	419 090
意大利	840 782
日本	30 000
荷兰	4 720
挪威	442 478
西班牙	156 576
土耳其	95 170
联合王国	478 000
美利坚合众国	480 000
共计	4 772 724

加入有关国际恐怖主义的国际公约和议定书的缔约国数目



- ^a 大会第 54/109 号决议，附件。
- ^b 大会第 52/164 号决议，附件。
- ^c S/22393，附件一；见《安全理事会正式记录，第四十六年，1991 年 1 月、2 月和 3 月补编》。
- ^d 联合国，《条约汇编》，第 1678 卷，第 29004 号。
- ^e 同上。
- ^f 同上，第 1589 卷，第 14118 号。
- ^g 同上，第 1456 卷，第 24631 号。
- ^h 同上，第 1316 卷，第 21931 号。
- ⁱ 同上，第 1035 卷，第 15410 号。
- ^j 同上，第 974 卷，第 14118 号。
- ^k 同上，第 860 卷，第 12325 号。
- ^l 同上，第 704 卷，第 10106 号。

51. 此外，阿根廷、葡萄牙、苏丹和土耳其提供了实物捐助。
52. 预防恐怖主义处估计，为维持目前计划的技术援助活动水平，所需年度自愿捐款至少在 400 万到 500 万美元之间。
53. 在 2002 年 10 月至 2004 年 12 月期间，该处就可用资金实现的项目执行率接近 100%，从而达到了该处关于利用在 12 个月期限内提供的资金方面的目标。这是在预期收到认捐的自愿捐款情况下通过预先规划和着手开展项目活动实现的。

七. 结束语和建议

54. 在报告所涉期间，预防恐怖主义处主要开展的重点活动是向请求国提供关于批准有关恐怖主义的国际文书以及在本国法律中纳入这些文书条款方面提供援助。作为一个优先事项，该处将应请求继续向各国提供这种援助。关于预期大会将通过的又一项国际文书，制止核恐怖主义行为国际公约的草案，预防犯罪和刑事司法委员会似宜向毒品和犯罪问题办事处提供有关未来为促进这一最新的反恐主义国际文书（一经通过）而提供立法援助方面的指导意见。
55. 第一阶段开展的区域、分区域和双边援助活动涉及了相当多的国家，预防恐怖主义处今后的工作重点将更多地放在后续活动上。将通过加强在国家和分区域一级的代表，特别是通过采取以下措施来加强提供这种深入执行援助的能力：(a)在外地安排专家；(b)毒品和犯罪问题办事处 外地办事处实施一项综合的工作方案，涉及非法药物、犯罪和恐怖主义；和(c)积极寻求建立伙伴关系。委员会似宜就如何采取进一步措施加强该处的后续活动提供指导。
56. 维护法治、建立行之有效的刑事司法制度和加强反恐主义方面的国际合作是在国家和全球一级对国际恐怖主义采取综合对策的重要组成部分。毒品和犯罪问题办事处在向会员国提供这些领域的援助方面拥有大量的内部专长和经验。委员会似宜考虑对预防恐怖主义处今后在这些领域提供的援助，特别是协助刑事司法制度方面的能力建设以加强法治 和国际合作安排方面提供指导。
57. 大会在其第 59/153 号决议中，表示感谢向联合国预防犯罪和刑事司法基金提供自愿捐款的捐助国，并请所有会员国向该基金提供自愿捐款，以便使毒品和犯罪问题办事处能够向提出请求的会员国提供技术援助。由于执行活动的增加，援助请求层出不穷，为批准并且越来越多的是为执行有关恐怖主义国际文书提供的支援持续不断，进一步扩大了可用资源的限度。增加自愿捐款和与受援国作出费用分担的安排势在必行。预防恐怖主义处为增加对特定技术援助项目的捐款中非指定用途的款额所作的努力尚未取得成效。但这一点对于该处履行其任务仍然特别重要。

注

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.04.V.7。

² 联合国，《条约汇编》，第 1678 卷，第 29004 号。

³ 同上。

⁴ 佛得角（2003 年 11 月 11-16 日）、中非共和国（2004 年 2 月 9-14 日）、几内亚（2004 年 5 月 3-7 日）、乍得（2004 年 6 月 6-10 日）、刚果共和国（2004 年 7 月 5-9 日）、多哥（2004 年 8 月 2-5 日）、摩洛哥（2004 年 10 月 4-6 日）、布基纳法索（2003 年 11 月 25-28 日）、卢旺达（2003 年 11 月 25-28 日）、喀麦隆（2003 年 11 月 25-28 日）和加蓬（2003 年 11 月 25-28 日）。

⁵ 洗钱问题金融行动特别工作组,《金融行动特别工作组的 40 条建议和 8 项特别建议遵守情况的评估方法》（2004 年 2 月 27 日）。

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联合国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。