



经济及社会理事会

Distr.: General
2 February 2006

Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第十五届会议

2006年4月24日至28日，维也纳

临时议程*项目6

打击跨国犯罪方面的国际合作

打击跨国犯罪方面的国际合作

秘书长的说明

1. 由卡塔尔政府主办的第二届世界总检察长、检察长、首席检察官和司法部长高峰会议于 2005 年 11 月 14 日至 16 日在多哈举行。来自 97 个国家的代表参加了这次会议。参加会议的还有联合国秘书处一些单位、联合国系统其他实体和专门机构以及政府间组织和非政府组织的观察员。根据经济及社会理事会 2004 年 7 月 21 日第 2004/30 号决议，联合国毒品和犯罪问题办事处帮助卡塔尔政府筹备此次峰会并提供实质服务。

2. 根据经济及社会理事会第 2004/30 号决议，秘书长荣幸地提请毒品和犯罪问题办事处注意此次峰会的各项建议。

* E/CN.15/2006/1。



第二届世界总检察长、检察长、首席检察官和司法部长高峰会议

2005 年 11 月 14 日至 16 日在多哈举行

建议*

1. 对检察部门处理新型和复杂形式犯罪特别是网络犯罪和经济财务犯罪的要求

1. 峰会建议，考虑到某些形式的网络犯罪是全新的犯罪，可能需要有具体的立法或规章制度来加以约束，因此应该采取行动，修改现有法律或重新制订适当立法，迎接这些特殊性质犯罪所带来的挑战，提高检控效率。

2. 峰会进而建议，除其他事项外，这种行动尤其应该包括：

（a）阐明或废除不再适当的条款，如不涉及损毁或偷盗无形资产的法令；

（b）为新型犯罪制定新的条款，如未经授权擅自访问他人计算机或计算机网络、冒名顶替和其他形式的身份欺诈或制作并传播儿童色情制品；

（c）修改程序法，例如，关于追查通讯的程序法或适用于国内和跨国界电子搜索行为的程序规章制度；和

（d）制定并实施法定权力、管辖规则和其他程序性条款，确保在国家一级对网络犯罪进行有效调查，确保在涉及多个管辖区域时能够进行充分合作。

3. 峰会还建议，应该推动与数字证据有关的法庭程序的规范工作，促进在收集、保存、分析和向法庭提供数字证据时所使用的方法和做法的协调，解决此类证据具有无形性质所带来的各种问题，最大程度地减少辩方对证据材料完整性提出的质疑。

4. 峰会建议，对网络犯罪的起诉和调查工作应该遵循严格的指导方针，并且受到严格的监管，以确保坚持法治原则，包括人权和基本自由，特别是与隐私有关的各项法治原则。

* 按收到格式转载各项建议。

5. 峰会进而建议，应该考虑推动执法机构之间的业务合作和在调查网络犯罪方面提供相互法律援助，包括：

- (a) 解决因管辖权主张冲突引起的问题；
- (b) 迅速“快速冻结”，保护电子数据；
- (c) 迅速披露被保护数据；
- (d) 允许追查跨多个管辖区域的“实时”电子通讯；和
- (e) 建立全天候（每周 7 天，每天 24 小时）的检察官和调查官联系点。

6. 峰会还建议采取行动，培养执法人员和调查人员的取证计算能力，在处理网络犯罪的方式和手段方面的积极经验，特别是在开展在线秘密调查或远程搜索或管理大量数字证据的时候。另外，还应该为此推动政府执法机构与私营部门各种组织的协作。

7. 峰会建议，应采取措施，防止利用金融中心和境外机构进行洗钱和非法金融交易。为此，需要采取行动，允许检查没有明显商业目的或其他合法目的的金融交易，并要求查明当事人身份。

8. 峰会还建议，金融部门在提高对信息技术的使用率（例如采用通过虚拟银行进行网上支付的方法或交易）的同时应该采用适当的安全措施，以防止或减少非法使用的机会。

9. 峰会进而建议，应该建立适当的监管机制，并且应该设立金融情报机构，作为国家收集、分析和传播关于洗钱活动情报的中心。

10. 峰会建议，应该为检察官和调查人员提供充分的技术便利和支持，以便用于其日常工作，还应该向他们提供培训机会，增强他们在对付洗钱犯罪方面的专业调查能力。在此方面，应该进一步鼓励在洗钱调查方面拥有先进知识和技术的国家向机构能力薄弱的国家提供技术援助，从而避免为犯罪分子提供洗钱天堂。

11. 峰会还建议，应该关注制定和颁布适当立法，以便充分利用负责与金融交易数据打交道的机构之间根据有关保障协定交换金融情报的好处。

2. 加强检察部门在处理跨国有组织犯罪、恐怖主义和腐败方面能力的策略和实际措施

12. 峰会建议，尚未批准或加入《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《议定书》的国家应该批准和加入该公约及其议定书，并且应该审查或修改其国家立法，以便在国家级别有效执行该公约及其议定书。

13. 峰会进而建议，在执行该公约及其议定书的要求时，如果尚未采取有关行动，有关国家主管当局应该特别关注通过并执行各种立法和/或其他管理措施，以确保：

（a）在必要时创设特殊调查技术，如控制下交付、电子监视和秘密行动，特别是在与复杂的有组织犯罪团体打交道时。

（b）国家刑事司法系统提供充足的人力和财政资源，以便促进这些技术的有效利用，包括对有关当局进行适当培训，提高其根据法治原则及人权标准有效地熟练使用和运用这些技术的能力。

（c）参与执行特殊调查技术的机构之间进行适当协调，包括有关当局和关键机构之间的必要协议或安排，避免操作困难，消除重复工作，使资源利用效率最大化。

（d）在管理控制下交付方面的适当灵活性，考虑到：

（一） 控制下交付的授权要求不应该太麻烦，以致对措施的及时和有效操作造成不利影响；

（二） 立法/准则不应该太过详细或限制性太强，以致为犯罪分子提供充分信息，逃避对这些技术的使用；

（三） 法律/准则的条款不应该不适当地阻碍有效的国际合作。

（e）控制下交付的适用范围延伸到毒品贩运罪以外，以便涵盖有组织犯罪集团的各种活动。在实际确定是否在某个案子使用这种措施时，有关当局应该决定是否有必要实施控制下交付，要考虑到的各种因素包括：对有关商品的损失风险或不可挽回的损坏；对公众健康、安全和保障的威胁；以及使用控制下交付的结果与预期目标相称的原则。

(f) 将秘密行动作为一种调查技术，特别是在查明、追查、冻结或扣押和没收有组织犯罪、腐败和恐怖活动的犯罪所得和手段时，并且建立允许采纳所收集证据的适当法律框架。但它们的实际利用应该与预期目标相称。

(g) 建立适当的与秘密行动有关的法律框架，以适用于：

- (一) 对行动的授权、监督和管理；
- (二) 对可以开展的活动类型的限制；
- (三) 秘密人员的刑事或民事责任问题；
- (四) 在适当时对参与秘密行动的人员、线人、其他人员及亲属的保护；和
- (五) 提供充分保障，确保保护基本人权。

14. 峰会还建议，各国应该采取并执行各项措施，确保有效保护证人、司法协作人以及与他们接近的人，防止他们受到恐吓或报复。在此方面，峰会进一步建议应该优先考虑：

(a) 审查和调整国内立法，对恐吓和威胁证人、妨碍司法、干扰执法或司法部门执行公务或伪造证据的刑事犯罪行为及适当制裁措施做出明确规定；和

(b) 制定能够允许证人以确保其安全的方式提供证词的程序规则。

15. 在预审、审判和审判后阶段为保护证人而采取的措施尤其应该包括：

(a) 为检察官开展培训课程，使他们熟悉证人保护措施，确保可能属于第一次接触证人的调查人员了解而且能够向他们介绍可用保护措施的基本情况；

(b) 国内程序法没有设想考虑程序初期阶段所作陈述，致使恐吓对证词的影响得不到考虑，并使法庭不能在对证据进行自由评估并适当考虑辩护权的原则下承认和/或使用此种陈述，在此种情况，对国内程序法进行必要审查；

(c) 允许证人通过视频/卫星链接方式在安全地方作证，如有必要，可由法官或其他官员陪在证人身边；

(d) 保护证人身份，在适当时且不妨碍辩护权的情况下，允许不披露或限制披露与证人身份及行踪有关的信息。有鉴于此，可以考虑让被告人退出法庭以及在检察官、法官/治安法官和辩护律师在场的情况下作证或允许证人在不向被告

及其律师透露身份的情况下作证等措施，是否考虑保护被告人享有适当程序的权利的必要性；

(e) 保护证人，不让其在公开或媒体露面，特别是授权法官下达命令：只在由当事人及基本法庭工作人员在场的闭门法庭上作证；

(f) 根据可以利用的资源及这些人可能面临的物质和社会困难，为证人、司法协作人以及与他们接近的人制定可能包括迁居或变更身份等措施在内的保护计划。

16. 峰会建议，在适当考虑各国行政组织的情况下，应该考虑给予那些执行向证人、司法协作人以及与他们接近的人提供保护措施的工作人员以行动自主权。如果这些工作人员要出庭作证，则不得参与案件调查或案件准备工作。但为了顺利采用和执行各项保护措施和保护方案，应该确保与执法机构的或执法机构之间的适当合作/接触。

17. 峰会建议，尚未签署和批准《联合国反腐败公约》的国家签署和批准该公约，并且审查或修改其国家立法，以便在国家级别上有效执行《联合国反腐败公约》有关条款。

18. 峰会进而建议，各国应该实施适当的管理制度，推动必要的行政改革，确保在公共部门和私营部门实行问责制，营造诚信和善政文化，有效威慑与腐败有关的行为。

19. 峰会还建议，各国应该根据《联合国反腐败公约》规定的要求，建立适当而有效的法律和行政机制及方法，使本国没收的通过腐败所敛财物能够得以返还。

20. 峰会建议，尚未批准或加入国际反恐文书的国家批准和加入这些文书，并且审查或修改其国家立法，以便有效执行这些文书。各国还应该考虑签署和批准刚刚通过的《制止核恐怖主义行为国际公约》。峰会表示，希望国际社会尽快完成与《关于国际恐怖主义的全面公约草案》有关的工作。

21. 峰会还建议，应该采取进一步行动，落实侦查和制止与向恐怖主义提供资助有关行为的措施。这些措施应该得到一贯和普遍执行，在此过程中考虑到《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和由国际专家机构制定的各项准则，并且还要符合法治原则和人权标准。

22. 峰会进而建议，应该特别注意加强检察部门处理复杂的有组织犯罪、腐败和恐怖主义等案件的整体能力，为此，应该采取进一步措施，除其他事项外，尤其

应该为检察官提供培训，培养其案件管理能力，鼓励在检察官当中实现适当水平的专业化。

3. 检察官在促进和加强法治方面的作用

23. 峰会建议，为了维护检察官的诚实和公正性，确保他们能够发挥作为法治守护人的重要作用，各国应该确保检察官能够在不受恐吓、阻碍、骚扰或不当干扰的情况下，按照 1990 年举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会上通过并经大会批准的《关于检察官作用的准则》，履行其专业职能。在此方面，应该在国家一级加强努力，阻止对公正和公平行使检察职能施加不当政治或其他形式影响。

24. 峰会还建议，检察官在履行其职能时必须坚持的基本原则是，确保遵守基本法治原则，即充分保护人权和公民自由，且对特别威胁公共安全的关切也不得破坏这种保护。

25. 峰会建议，各国应该进一步促进检察官在制定控制犯罪政策、向立法者提供咨询意见和指导调查方面发挥更加战略性和主动作用。在此方面，峰会建议，应该采取行动，进一步推动检察官与来自其他学科的专家们一道参与跨学科小组，并发挥检察官的领导能力，包括连贯、及时向执法当局或为处理某类犯罪而成立的特别工作队提供咨询意见和参与执法官员的培训工作。

26. 峰会进而建议，为加强法治而开展的发展活动应该继续以提升刑事司法系统的检察和调查职能以及加强检察部门能力为中心。

27. 峰会还建议，在检察官拥有自由裁量权的国家，检察官在做出决定时始终应考虑法治原则。在此方面，应该鼓励在不妨碍辩护权的情况下将检察决策中的透明度作为健康的公开审查和讨论措施的基础，特别是享有适当程序的权利。另外，还应该促进确定和公布检察优先事项和政策，为公平、公正和可信的检察行为提供便利。

28. 峰会进而建议，维持和平和冲突后方案应该包括一个必要的组成部分，即重建国家司法部门机构能力的全方位进程和机制，包括作为一个优先事项建设检察部门的能力，以便填补在冲突后社会出现的法治真空，特别是为了有效地应对有组织犯罪、腐败和恐怖主义问题。在此方面，应该进一步加强检察官在问责制制度化过程中以及在激励或支持其公平行动方面所起的作用。

29. 峰会还建议，在采取措施防止和控制恐怖主义行为时，各国应该坚持法治并遵守其在国际法项下所承担的义务，特别是人权法、难民法和国际人道主义法。

30. 峰会建议，为了打击严重犯罪特别是恐怖主义而对辩护权进行限制应该严格与其目的相称，需要采取平衡措施，以便维护诉讼程序的公正性，确保被告人的诉讼权利不受实际损害。

31. 峰会进而建议，特别是在紧急情况下，各国在采取非常措施时不得偏离或违背国际文书对其规定的保护人权和遵守国际人道主义法的义务以及在国际法所规定条件下的各项义务。应该采取适当行动，定期对导致采取这种措施的情况再次进行评估，以便在这些情况不再存在时尽快取消这种违背行为。

4. 加强检察部门之间国际合作的措施和机制

32. 峰会建议，各国应该考虑扩大其引渡条约网络和/或颁布或修订国内引渡立法，以便作为将在逃者移交请求国的补充法律框架或作为支持实施引渡条约或安排的程序或授权框架。

33. 峰会还建议，应该在国家级采取进一步行动，减少因严格适用拒绝引渡的传统理由而引起的困难，各国应当为此采取适当措施，主要目的是：

（a）审查和简化双重犯罪要求；

（b）在不能同意引渡时，扩大“引渡或审判”原则的运用范围，特别是在有充分证据时；和

（c）只是为了审判之目的，同意暂时将被调查人移交给请求国。

34. 峰会进而建议，在管理引渡实践中，各国应该考虑简化同意引渡请求的证据要求，特别是在需要的证据数量和允许的取证办法方面。特别对于那些需要对证据充分性进行初审的国家，引渡程序不应该事实上要求在被请求国对案情进行简审。

35. 峰会还建议，为了在不损害司法审查效率的情况下实现司法节约和加快引渡进程，应当根据基本宪法原则，采用适当和快速的上诉机制。这种上诉将在所有行政和司法程序完成后审理并做出决定，并将审查有关事实和法律问题，以便排除重复审查和部分审查。

36. 峰会建议，应该鼓励在法律互助国内法律及实践方面采取灵活方式，从而有利于各国向他国提供最广泛的合作措施，尤其是尽量缩小拒绝引渡所适用的有关理由的范围，允许根据尽可能利用外国诉讼程序中所使用证据的程序执行有关引渡请求。

37. 峰会进而建议，特别是在进行腐败和经济及金融犯罪调查合作时，尚未建立适当法律框架的国家应当予以建立，以便：

(a) 确保不至于以银行保密为由而拒绝提供援助；和

(b) 在援助不涉及强制措施时，即使没有双重犯罪，也允许提供援助。

38. 峰会还建议，应当在国家一级采取适当行动，提高法律互助的效率：

(a) 成立高效的中央主管当局，及时受理有关请求；

(b) 确保向中央主管当局传播最新的联系信息；

(c) 确保中央主管当局在根据不同国际文书提供法律互助方面保持一致性。应当在制度上为这些主管当局提供充分的独立自主权；和

(d) 鼓励直接发送请求和自动传送信息。

39. 峰会建议，应当做出更加协调的努力，确保认识到国家法律对参与法律互助程序的官员的要求及这些官员的最佳做法，特别是通过：

(a) 提高关于国家法律互助管理框架和做法实用指南（国内手册、外国主管当局指南）的普及和使用；和

(b) 增加对参与法律互助程序的工作人员的培训。

40. 峰会建议，应当进一步考虑加强中央主管当局的官员、检察官和调查人员之间直接个人联系的方式和手段，以便建立达到最佳效果所需的亲密关系和信任。在此方面，建议各国通过向其他国家的中央主管当局派遣长期工作人员或安排短期人员交换的方式，采取交换警察联络官、治安法官或检察官等措施。

41. 峰会还建议，各国应当尽可能利用现代通讯手段发送和响应紧急法律互助请求，并且利用最现代化的机制来提供援助，特别是在以下领域：

(a) 通过视频中继采集证据；和

(b) 交换 DNA 材料，协助刑事调查。

42. 峰会建议，各国应当优先重视最大限度地提供和利用能够有利于有效法律互助的各种资源，特别是向中央主管当局提供充足的人力和物质资源，并通过这些主管当局中通晓双语或多种语言的工作人员提高本部门工作人员的语言能力。

43. 峰会还建议，各国应当采取果断措施，加强没收方面的国际合作，并为此尽力向他国提供与查明、追查、冻结或扣押和没收严重犯罪所得以及用于或预期用于实施刑事犯罪的财产、设备或其他工具有关的援助。在此方面，应该采取适当行动，解决因执行外国羁押令和没收令过程中的延误所引起各种操作问题，并且最大限度地利用可以用于执行的各种方法。

44. 峰会进而建议，各国应该考虑与参与追查、冻结或扣押和没收有组织犯罪活动所得资产的国家就资产分配问题缔结协定或安排。在此方面，经济及社会理事会 2005 年 7 月 22 日第 2005/14 号决议通过的关于分享所没收的由《联合国打击跨国组织犯罪公约》和《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》所涵盖的犯罪的所得或财产的示范双边协定可以作为缔结此种协定或安排的指导工具。

45. 峰会还建议，应当鼓励国家主管当局更好地利用其国际联系网络，交换关于国家管理制度和行动经验方面的信息，以便为国际背景下使用特殊调查技术手段提供便利。

46. 峰会进而建议，应当采取适当行动，在国家和国际级别建立必要的法律和管理框架，以便对涉及跨国性质的犯罪联合调查进行管理。这种框架应该提高这种合作形式的效率，为解决在此方面经常出现的各种实际问题提供必要的依据，包括缺少共同标准和公认的做法，或实际监督联合调查组方面可能出现的冲突。

47. 峰会还建议，应该为提高执法合作机制的效率做出特殊努力，除其他事项外，尤其应该发展有效的信息共享制度，在主管当局之间建立沟通渠道，就提供援助问题做出安排或推动具有可操作性质的联合活动。
