



经济及社会理事会

Distr.: General
26 January 2011
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十届会议

2011年4月11日至15日，维也纳

临时议程*项目 5(c)

统一并协调联合国毒品和犯罪问题办公室与会员国

在预防犯罪和刑事司法领域的工作：批准并实施

关于预防和打击恐怖主义的国际文书

协助实施与恐怖主义有关的国际公约和议定书

秘书长的报告

摘要

本报告回顾联合国毒品和犯罪问题办公室特别是其预防恐怖主义处 2010 年在提供反恐技术援助方面取得的进展。报告重点介绍为充分回应会员国在反恐所涉刑事司法问题方面不断变化的需要所做的努力和面对的挑战，强调需要政府加强支助以应对这些挑战。报告最后提出一系列建议，供预防犯罪和刑事司法委员会审议。

* E/CN.15/2011/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 提供技术援助	3
A. 多管齐下的方法	4
B. 拓展在具体专题领域的工作	6
C. 执行方面的伙伴关系	10
D. 评价执行情况并评估影响	14
三. 今后的挑战	14
A. 采用便于应对会员国不断变化的需要的方法加强提供技术援助工作	14
B. 动员会员国提供更多支助	15
四. 结论和建议	16
附件	
截至 2011 年 1 月 24 日向联合国预防犯罪和刑事司法基金提供捐款用于预防恐怖主义处 技术援助项目的情况	18

一. 导言

1. 本报告介绍联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）特别是其预防恐怖主义处 2010 年在协助会员国处理反恐所涉刑事司法问题方面开展的活动。
2. 大会在题为“消除国际恐怖主义的措施”的第 65/34 号决议、题为“在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由”的第 65/221 号决议和题为“加强联合国预防犯罪和刑事司法方案，特别是其技术合作能力”的第 65/232 号决议中，均重申了毒品和犯罪问题办公室在提供反恐技术援助方面的任务授权。
3. 在 2010 年 4 月 12 日至 19 日于巴西萨尔瓦多举行的第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过并经大会第 65/230 号决议核可的《关于应对全球挑战的综合战略：预防犯罪和刑事司法系统及其在不断变化的世界中的发展的萨尔瓦多宣言》中，会员国确认毒品和犯罪问题办公室在提供技术援助以促进批准和实施与预防和制止恐怖主义有关的各项国际文书方面发挥主导作用。
4. 大会在第 64/297 号决议中促请会员国、联合国以及其他有关行为者进一步努力，综合、全面地实施《联合国全球反恐战略》。在审议时，许多发言者表示大力支持毒品和犯罪问题办公室在提供技术援助支持会员国建设实施《战略》的能力方面的工作。
5. 安全理事会在 2010 年 9 月 27 日的主席声明（S/PRST/2010/19）中赞扬预防恐怖主义处提供技术援助。安理会表示关切恐怖主义与跨国有组织犯罪、非法药物、洗钱和枪支贩运之间的关联在不断加强。安理会还强调需要加强对国家、分区域、区域和国际各级工作的协调，以便增强全球对策，并鼓励毒品和犯罪问题办公室与联合国其他有关实体协作，继续开展这方面的工作。
6. 在审查所涉期间，国际法律框架在继续发展。《制止危及海上航行安全非法行为公约 2005 年议定书》和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书 2005 年议定书》已于 2010 年 7 月 28 日生效。《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》（《北京公约》）和《关于制止非法劫持航空器的公约的补充议定书》在北京航空法国际会议期间于 2010 年 9 月 10 日获得通过。

二. 提供技术援助

7. 自 2003 年 1 月以来，该处直接或间接支助了 168 个国家批准和实施国际反恐法律文书，并增强各国刑事司法系统依据法治原则有效执行这些文书的能力。
8. 除提供批准和纳入立法方面的援助之外，该处面临的主要挑战是能力建设需求不断增加。国家刑事司法官员在日常工作中适用国际条文和相关国内法规的能力有限。他们往往缺乏必要的程序、政策和做法，并缺乏适用国内反恐法规的实质性知识和能力。
9. 2010 年初该处进行了结构重组，将方案编制和执行工作下放到外地一级并

增强总部提供实质性专门知识建设和政策指导的职能，这样做正是对上述不断变化的需要作出的回应。

10. 毒品和犯罪问题办公室的反恐工作是全方位展开的，考虑到就毒品和犯罪问题国际法律文书开展的工作。该处与毒品和犯罪问题办公室其他部门包括各区域办事处密切合作。它利用在非洲、拉丁美洲和加勒比、中东、东南亚和太平洋的预防恐怖主义驻地专家组成的网络开展工作。

11. 该处参加了整个办公室范围内的举措，如毒品和犯罪问题办公室与加勒比共同体犯罪和安全问题执行机构 12 月 2 日和 3 日在特立尼达和多巴哥举办的《圣多明各条约》与中美洲一体化体系加勒比区域机制专家组会议，以及毒品和犯罪问题办公室与中美洲一体化体系于 6 月 21 日和 22 日在巴拿马举办的《条约》专家会议。

A. 多管齐下的方法

12. 为回应日益增多的能力建设援助需求，该处：(a)向参与具体案件的侦查、起诉和判决的国内刑事司法从业人员提供持续而有针对性的援助；(b)协助加强与恐怖主义案件有关的国际、区域和分区域合作；(c)开展专题领域的专门知识建设，包括开发工具和编写实务出版物。

1. 国家一级提供技术援助和编制方案

13. 2010 年期间，向下列 43 个国家提供了国家一级的援助：阿尔及利亚、安提瓜和巴布达、阿根廷、阿塞拜疆、孟加拉国、多民族玻利维亚国、布隆迪、乍得、哥伦比亚、哥斯达黎加、吉布提、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、斐济、加纳、圭亚那、洪都拉斯、印度尼西亚、牙买加、老挝人民民主共和国、阿拉伯利比亚民众国、马里、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、瑙鲁、尼日尔、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、所罗门群岛、泰国、汤加、特立尼达和多巴哥、乌干达和越南。还举办了总共 23 次以专题为重点的区域和分区域讲习班，使另外 87 个国家受到惠益。

14. 该处利用成本低、效益高的电信设施尤其是视频会议筹备或落实当地的活动，并利用电子通信提供专门的法律咨询服务。

15. 该处与负责制定国家反恐战略和行动计划的国家主管部门密切合作，这些战略和行动计划需要毒品和犯罪问题办公室在当地持续不断地参与以支持其成功实施。在审查所涉期间，毒品和犯罪问题办公室为几个国家制订了深入的反恐方案，其中包括阿富汗、阿尔及利亚和也门。

16. 在也门的活动纳入了毒品和犯罪问题办公室 2011-2015 多年期综合国别方案，目的是向刑事司法官员和高级执法官员提供专业培训，并加强立法者制定和修订反恐法规的能力。还有一些活动旨在促进也门和邻近国家刑事司法从业人员之间的合作。

17. 结合执行当前的国家综合行动计划，与哥伦比亚商定了一个两年期方案，共同为几项计划中的活动提供资金。这种做法提供了机会，有助于增强在该国的深入工作，并加强承诺和自主感以及反恐区域合作。

18. 为萨赫勒国家制定了一个区域反恐方案。国家反恐行动计划已纳入毒品和犯罪问题办公室驻达喀尔区域办事处正在为马里和布基纳法索制定的国家综合方案。

19. 此外，毒品和犯罪问题办公室还通过拟订三年期区域方案和具体国家方案，为东亚和东南亚国家（涵盖东南亚国家联盟（东盟）9 个成员和蒙古）以及太平洋国家（涵盖太平洋岛屿论坛 15 个成员）编制了区域方案。

2. 技术援助工具

20. 该处自 2003 年以来开发了大量技术援助工具。多数工具以联合国六种正式语文提供，许多还翻译成了各国的语文。

21. 国际恐怖主义问题电子法律资源数据库（见 www.unodc.org/tldb）可供公众查阅，其中载有逾 140 个会员国的国内反恐法规，这些法规按刑事实体法、程序法或刑事事项国际合作分类。数据库还载有各项国际法律文书的案文及其批准现状和各区组织通过的反恐公约完整清单以及相关判例法。

22. 第十二届预防犯罪大会期间推出的《恐怖主义案件摘要》基于对具体案件的分析，有助于决策者、刑事司法官员和负责调查的警察从实务角度看问题。附有评注的案件汇编说明了如何处理在进行高效侦查和起诉方面遇到的挑战。该《摘要》被用于制定专业能力建设讲习班，如 10 月 10 日至 13 日在哥伦比亚举行的区域讲习班和 7 月 30 日至 8 月 1 日在牙买加举行的国家讲习班。

23. 该处还在编写刑事司法官员综合法律培训课程，以便更加系统地传授专业反恐法律知识。该课程包括关于具体专题的 10 个培训单元（包括化学、生物、辐射和核材料、运输安全、资助恐怖主义行为、为恐怖目的使用互联网），将为此开发额外的工具和编写案例研究报告。该课程将相关专题的培训资料综合在一起，如洗钱和有组织犯罪。反恐国际法律框架单元已于 7 月份分发，反恐刑事事项国际合作单元将于 2011 年发行。

24. 该课程提倡培训培训人员办法。7 月 14 日和 15 日在维也纳举行了培训方法和培训评价方法专家组会议。该处与一些受援国的国家培训机构建立了伙伴关系，并于 11 月 3 日至 11 日在达喀尔为来自布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的刑事司法官员开展了一次培训培训人员综合方案。

25. 还对各单元进行了调整以使之适应对基于创新信息技术的执行机制的使用，这类机制已在全球范围内证明具有成本效益和效率。来自 72 个国家的 126 名学员参加了该处与外交基金会共同编制的网上强化培训课程。该处建立了一个反恐学习平台，该平台是一个互动工具，旨在协助刑事司法官员满足在反恐国际合作方面的需要。该平台将使世界各地的从业人员能够注重保持联络和持续学习，并将为世界各地的刑事司法官员提供培训课程。

B. 拓展在具体专题领域的工作

1. 加强反恐相关刑事事项的国际合作

26. 该处有针对性地提供援助，支持加强反恐相关刑事事项的国际合作，其中包括：(a)与伊斯兰会议组织共同于 5 月 25 日和 26 日在沙特阿拉伯吉达举办一次区域讲习班，伊斯兰会议组织 26 个成员国的代表参加了讲习班；(b)5 月 2 日和 3 日在多哈为海湾国家举办一次分区域讲习班；(c)与埃及内政部和司法部共同于 2 月 27 日和 28 日在开罗举办一次分区域讲习班，阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥和突尼斯的代表也参加了讲习班；(d)2 月 20 日至 22 日在利雅得为巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国举办一次能力建设分区域讲习班；(e)2 月 15 日和 16 日在基辅为古阿姆集团成员国举办了加强与恐怖主义有关的国际法律合作第二次分区域讲习班。来自乍得和尼日尔的刑事司法从业人员参加了 11 月 23 日至 25 日在乍得举行的讲习班。

27. 该处与英联邦一道，2 月 16 日至 18 日在雅温德举办了一次非洲大陆法系国家与英美法系国家之间国际刑事合作问题区域专家会议，来自安哥拉、喀麦隆、佛得角、吉布提、加纳、肯尼亚、马里、尼日利亚、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国的与会者出席了会议。正在与英联邦共同编写一本为引渡请求和司法协助请求提供便利实务指南。

28. 该处在 6 月 22 日至 24 日建立萨赫勒区域司法平台方面发挥了重要作用。该平台是布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔负责为引渡请求和司法协助提供便利的联络人组成的国际合作网络。这些联络人还查明了加强司法合作方面的技术援助需要。后续活动包括举行年度会议、使平台与其他司法网络建立联系、举办专业培训班和开发实用工具。平台仿效为印度洋委员会成员国确定的模式，该模式在为引渡和司法协助提供便利方面发挥了至关重要的作用。

29. 除其他以外，9 月 21 日至 23 日在埃塞俄比亚、3 月 23 日至 25 日在吉布提、2 月 16 日至 18 日在乌干达举办了反恐相关刑事事项国际合作国家能力建设讲习班。3 月 1 日为哥伦比亚最高法院和宪法法院的法官们举办了一次引渡事项讲习班。2 月 11 日和 12 日在菲律宾、9 月 6 日至 9 日在老挝人民民主共和国举办了国家立法起草讲习班。毒品和犯罪问题办公室还提供援助，支持泰国编写一本引渡问题检察官手册。

30. 该处还专门针对肯尼亚和尼日尔（与法国政府合作）以及印度洋委员会国家和西非国家经济共同体成员国编写了引渡和司法协助方面双边、区域和国际协定汇编。

31. 毒品和犯罪问题办公室还为推动总体刑事事项国际合作开展了活动，包括开发工具，如最佳做法、示范法、国家主管机关在线名录和司法协助请求书撰写工具。这些活动还包括向请求国提供法律咨询服务以及通过国家、区域或跨区域讲习班对有关部门进行培训。该处为毒品和犯罪问题办公室于 11 月 22 日至 24 日在巴拿马举办的刑事事项国际合作区域讲习班作出了贡献。

2. 处理与运输有关的安全问题

32. 专业援助一个日益重要的方面是与运输有关的安全问题。最近的事件表明，航空仍然是主要攻击目标。还需要作出努力，加强陆地运输安全和海运安全。

33. 该处与反恐执行局和国际海事组织（海事组织）一道，于 6 月 2 日至 4 日在利伯维尔为中非国家（安哥拉、喀麦隆、刚果、赤道几内亚、加蓬、圣多美和普林西比）举办了一次区域专家会议，目的是加强适用于危及航海安全和海上固定平台安全的非法行为的法律制度。计划为西非和萨赫勒国家举办一次类似会议。5 月 26 日至 28 日在乌克兰为黑海经济合作组织国家举办了打击海上恐怖主义分区域讲习班。

34. 在为刑事司法官员举办的培训讲习班上，各国日益关注处理海上犯罪问题，如 10 月 12 日至 14 日在阿尔及利亚和 3 月 23 日至 25 日在吉布提举行的讲习班上。

35. 此外，毒品和犯罪问题办公室正与海事组织密切合作，打击海盗行为。

3. 制止资助恐怖主义行为

36. 毒品和犯罪问题办公室致力于提供法律和相关援助，支持打击资助恐怖主义行为。11 月 22 日和 23 日在维也纳举行了一次专家会议，这次会议大致确定了拟为海关、执法和情报官员、检察官和决策者编写的现金运送者问题培训大纲的关键内容。

37. 在区域一级采取的联合举措包括：(a)8 月 23 日至 25 日在首尔为东盟成员国和大韩民国举办了一次高级检察官区域讲习班；(b)7 月 13 日至 15 日在内罗毕为肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的刑事司法官员举办了一次分区域讲习班；(c)6 月 16 日至 18 日在拿骚为加勒比国家举办了一次分区域讲习班，12 个加勒比国家的与会者参加了讲习班；(d)3 月 9 日至 11 日在达喀尔为西非经济和货币联盟（西非经货联盟）成员国举办了关于冻结资产和可否将西非经货联盟统一法用于打击资助恐怖主义行为的分区域专家会议，来自西非经货联盟 8 个成员国的与会者出席了会议；(e)2 月 23 日至 26 日在喀他赫纳举行了一次开展跨国界合作打击恐怖主义和资助恐怖主义行为能力建设分区域讲习班，来自多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、巴拿马和秘鲁的与会者出席了讲习班。毒品和犯罪问题办公室还参加了与反洗钱金融行动特别工作组的工作互为补充的各区域机构举办的会议和活动。

38. 在国家一级举行了专门讲习班，其中包括 12 月 14 日和 15 日在阿根廷、11 月 9 日至 11 日在阿塞拜疆、4 月 5 日至 7 日在哥斯达黎加、10 月 19 日至 21 日在洪都拉斯、2 月 25 日和 26 日在印度尼西亚、5 月 18 日和 19 日在阿拉伯利比亚民众国、8 月 19 日至 20 日在巴拿马、2 月 8 日和 9 日在巴布亚新几内亚、10 月 27 日至 29 日在秘鲁、5 月 25 日至 28 日在圣文森特和格林纳丁斯、8 月 24 日至 27 日在特立尼达和多巴哥举行的讲习班。安提瓜和巴布达、圣卢西亚、圣文

森特和格林纳丁斯的刑事司法从业人员参加了 2 月 9 日至 12 日在圣基茨和尼维斯举办的讲习班。8 月 25 日向吉布提、11 月 8 日至 11 日向厄瓜多尔、8 月 31 日向洪都拉斯提供了立法起草援助。该处还与国际货币基金组织（货币基金组织）密切合作，于 7 月 5 日至 9 日协助菲律宾起草打击资助恐怖主义行为立法。1 月 26 日至 29 日在哥伦比亚、3 月 23 日至 26 日在巴拉圭举行的讲习班为刑事司法从业人员提供了侦查和起诉策略专业培训，重点关注资助恐怖主义问题。毒品和犯罪问题办公室 8 月 9 日至 13 日对孟加拉国的访问促成制定了打击资助恐怖主义行为项目活动。还向 10 月 12 日和 13 日、6 月 21 日至 25 日、5 月 6 日和 7 日在哥伦比亚举行的讲习班并于 6 月 10 日和 11 日向金融情报部门（多民族玻利维亚国）提供了实质性专门知识。

39. 2010 年期间，全球反洗钱方案继续鼓励为打击洗钱和资助恐怖主义行为制定政策，提高对相互交织的各种问题的认识，并成为专门知识中心。该方案向超过 90 个法域的从业人员提供了咨询和援助。围绕提高认识、能力建设和机构建设制定了一些专门举措，这些举措尤其涉及金融情报部门的创建和运作以及在国家和区域级别提供技术援助和培训。这项工作得到了外地技术顾问的支持。

40. 全球方案还继续扩大其国际洗钱问题信息网，该信息网是一个一站式研究资源，由全球方案代表各伙伴国际组织进行管理。全球方案包括反洗钱国际数据库，这是一种由密码加以保护的服务，其中载有 185 个法域的法律。

4. 预防核、化学、生物和辐射恐怖主义

41. 该处与国际原子能机构（原子能机构）和其他有关组织密切合作，协助各国实施与核恐怖主义有关的各项国际法律文书。

42. 4 月 29 日和 30 日，欧洲安全与合作组织（欧安组织）和毒品和犯罪问题办公室共同在维也纳为欧安组织成员国举办了一次 2005 年商定的反恐法律文书及在国内立法中实施这些文书讲习班。其他专门区域活动包括 11 月 24 日至 26 日在巴巴多斯为 16 个加勒比国家举办的化学、生物、辐射和核恐怖主义与海上恐怖主义问题讲习班。毒品和犯罪问题办公室还于 2 月 15 日和 16 日在埃及举办了一次 2005 年国际法律文书国家能力建设讲习班。10 月 25 日至 27 日在印度尼西亚举行的国家讲习班除其他以外讨论了批准和实施《制止核恐怖主义行为国际公约》的立法准备工作。

43. 该处为一次执行安全理事会第 1540 (2004)号决议区域促进活动作出了贡献，这次活动是安全理事会第 1540 (2004)号决议所设安全理事会委员会和秘书处裁军事务厅于 11 月 9 日至 11 日在利马为阿根廷、巴西、哥斯达黎加和秘鲁举办的。该处还参加了加勒比共同体（加共体）11 月 2 日在圭亚那举办的加勒比执行第 1540 (2004)号决议会议。毒品和犯罪问题办公室参加了 12 月 15 日和 16 日在维也纳举行的国际、区域和分区域组织关于开展合作促进执行上述决议的会议。

44. 在 2009 年 8 月获得打击核恐怖主义全球倡议正式观察员地位之后，毒品和

犯罪问题办公室参加了该倡议 1 月 19 日在匈牙利举行的一次会议和 11 月份在该倡议主持下在乌克兰举行的一次会议。

45. 毒品和犯罪问题办公室参加了下述活动：10 月 12 日至 14 日举行的原子能机构创建核鉴识图书馆和国际名录会议，9 月 27 日至 10 月 1 日举行的原子能机构关于三份核建议文件的技术会议，4 月 26 日和 27 日在维也纳为一些亚洲国家举行的原子能机构实施核安全立法讲习班，以及由原子能机构领导的国际核安全教育网的各种会议。11 月 18 日，毒品和犯罪问题办公室参加了原子能机构促进遵守《核材料实物保护公约 2005 年修正案》活动。10 月 18 日，毒品和犯罪问题办公室参加了原子能机构主办的与中国高级官员关于建立国家核安全综合法律框架的会议。

46. 毒品和犯罪问题办公室还参加了 6 月 7 日至 9 日在以色列举行的核鉴识与打击核恐怖主义法律框架会议，5 月 26 日和 27 日在约旦举行的欧洲联盟建立化学、生物、辐射和核高级研究中心区域会议。毒品和犯罪问题办公室参加了 1 月 27 日在维也纳举行的世界核安全研究所界定对于核和辐射材料安全的法律责任问题讲习班。1 月 28 日和 29 日，毒品和犯罪问题办公室参加了主题为“加强核安全与打击核恐怖主义法律框架”的高级研究讲习班，讲习班在维也纳举行，由美利坚合众国乔治亚大学国际贸易与安全中心举办。

47. 该处还更加重视与化学和生物恐怖主义有关的国际法律文书，并参加了禁止化学武器组织 11 月 21 日至 23 日在波兰举行的缔约国防备涉及化学品的恐怖主义袭击问题桌面演练。

5. 加强反恐工作与法治有关的程序方面，包括加强刑事诉讼期间受害人的地位

48. 根据《联合国全球反恐战略》，毒品和犯罪问题办公室的所有工作均力求加强以下原则，即采取有效反恐措施和尊重法治两个目标互为补充、相互加强。

49. 为落实大会第 64/68 号决议，毒品和犯罪问题办公室举办了一次专家组会议，目的是加强高级专家关于国际标准和国家立法以及刑事诉讼期间处理恐怖主义受害人地位方面的经验的信息交流。将于 2011 年 1 月在哥伦比亚举行一次后续会议。

50. 9 月 22 日和 23 日在摩洛哥举行了一次以法治为基础的反恐刑事司法对策讲习班，这次讲习班对人权方面的挑战给予了特别关注，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的专家参加了讲习班。与会者研究了实际案例，讨论了煽动恐怖主义的刑事定罪、使用特殊侦查手段和扣押恐怖主义嫌疑人等问题。

51. 11 月 2 日至 5 日和 2 月 25 日和 26 日在哥伦比亚为刑事司法官员举行了两次国家能力建设讲习班。两次讲习班重点讨论反恐国际法律框架、国际人道主义法和人权法之间的相互关系。

52. 来自阿富汗的高级法官和检察官于 12 月 5 日至 11 日对德国和瑞典进行了一次参观考察，接受了一次实际培训。1 月 17 日至 26 日组织来自阿尔及利亚的

高级刑事司法从业人员对意大利、荷兰和西班牙进行了一次参观考察。2月22日至26日在奥地利为来自阿塞拜疆的刑事司法官员举办了一次专业培训课。

53. 毒品和犯罪问题办公室技术援助项目的另一个目的是，按照联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范，改进执法机构、司法机构和监狱系统的管理和运作。

6. 打击为恐怖主义目的使用互联网

54. 虽然现行国际法律文书并未具体提及互联网的使用，但只要实施的行为在实质上属于这些文书的范围，这些文书即适用。10月10日至13日在哥伦比亚喀他赫纳为南美洲国家举办了一次分区域专门讲习班，讨论为恐怖主义目的使用互联网问题。来自阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔国的与会者参加了讲习班。

C. 执行方面的伙伴关系

55. 顺利提供技术援助还得益于同其他实体和组织加强协调与合作。

1. 同安全理事会处理反恐问题的各个机构的合作

56. 毒品和犯罪问题办公室的反恐工作是与安全理事会反恐委员会和反恐委员会执行局密切合作开展的。它们各自的职能互为补充，相互支持：反恐委员会及其执行局的促进工作先于毒品和犯罪问题办公室提供援助的工作并为这类工作提供指导；毒品和犯罪问题办公室的技术援助工作进而能够帮助各国处理在能力方面查明的差距和需要，并帮助反恐委员会/执行局核查各国在这方面采取的措施。

57. 2010年期间：(a)毒品和犯罪问题办公室参加了反恐委员会/执行局对多民族玻利维亚国、文莱达鲁萨兰国、突尼斯和也门的访问；(b)执行局的专家参加了毒品和犯罪问题办公室的活动，并向与会者通报了安全理事会第1373(2001)号决议下的优先事项；(c)分享关于计划开展的活动的最新信息；(d)毒品和犯罪问题办公室在确认反恐委员会/执行局转交的具体请求之后，向有关国家提供了援助；(e)毒品和犯罪问题办公室继续协助提出请求的会员国编写向反恐委员会提交答复所需的内容。

58. 该处处长参加了4月7日反恐委员会海事安全问题公开简报会，并于6月3日向反恐委员会简报了最近的技术援助活动。

59. 安全理事会在第1963(2010)号决议中，鼓励反恐委员会与第1267(1999)号决议所设监测组、第1540(2004)号决议所设专家组和毒品和犯罪问题办公室合作，继续开展联合活动，包括举办区域和分区域讲习班，协助会员国努力履行有关决议为其规定的义务。

60. 除 6 月 2 日至 4 日为中非国家举行的海事安全区域讲习班外，毒品和犯罪问题办公室还与执行局合办了几项活动，其中包括：10 月 26 日至 29 日与东南欧合作举措共同在萨拉热窝举办的反恐事项国内和区域合作区域讲习班；5 月 26 日至 28 日在乌兰巴托为朝鲜民主主义人民共和国、老挝人民民主共和国、蒙古和缅甸举办的执行安全理事会第 1373 (2001) 号决议和其他反恐措施分区域讲习班。毒品和犯罪问题办公室还参加了执行局举办的其他一些活动，包括 12 月 9 日和 10 日在乌兹别克斯坦举行的与欧安组织关于中亚问题的联席会议，会议目的是为各国制定关于煽动与暴力极端主义问题的战略；执行局于 12 月 1 日至 3 日在纽约举行的检察官讲习班；6 月 30 日至 7 月 2 日在内罗毕为肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国举行的执行局有效边境管制讲习班；以及 6 月 8 日至 10 日在斯里兰卡举行的执行局支助检察官和警察区域网络讲习班。

61. 同安全理事会第 1267 (1999) 号决议所设委员会及其监测组的合作在继续进行。定期进行了磋商，监测组参加了毒品和犯罪问题办公室的一些活动，包括 5 月 25 日和 26 日在吉达为伊斯兰会议组织国家举办的一次区域讲习班。

62. 同安全理事会第 1540 (2004) 号决议所设委员会及其专家组的合作得到加强。除上述活动外，专家们定期在维也纳和纽约与该处的工作人员会面，讨论加强合作的各个方面。

2. 参加反恐执行工作队

63. 毒品和犯罪问题办公室参加了 2 月 24 日至 26 日和 7 月 7 日至 9 日在纽约举行的工作队务虚会，以及 9 月 7 日至 9 日在纽约举行《联合国全球反恐战略》执行情况第二次审查会议之际由国际和平学会主办的附带活动。

64. 毒品和犯罪问题办公室一直在会同秘书长办公厅和反恐执行局对工作队的反恐综合援助举措进行协调，通过该举措，结为伙伴的会员国能够通过单一接入点，非常便利地就《联合国全球反恐战略》的所有四个支柱向工作队各实体提出与战略有关的援助请求。该举措旨在避免重叠、加强协商并最大限度地提高援助工作的影响。2010 年，毒品和犯罪问题办公室对基于互联网的交互式信息系统进行了调整，该系统是工作队成员在实施反恐综合援助举措过程中的一个重要交流工具。对于首先结为伙伴关系的会员国布其纳法索和尼日利亚，该系统协助首次将各种技术援助需要进行制图，从而促成经与国内利益相关者密切协商制订了技术援助行动计划。毒品和犯罪问题办公室积极参与 8 月 1 日至 6 日和 2 月 15 日至 19 日对尼日利亚的访问。该处还参加了一次工作队各实体反恐综合援助举措联络人协商会议以及 11 月 22 日和 23 日在纽约为尼日利亚举行的利益相关者会议。

65. 毒品和犯罪问题办公室与货币基金组织和世界银行共同担任对付资助恐怖主义行为工作组主席。该工作组编写了一份报告，其中载有旨在帮助会员国有效执行打击资助恐怖主义行为方面现有国际标准的一系列建议。工作组正在根据该报告确定后续活动。

66. 该处还积极参与了反恐时保护人权问题工作组的工作，该工作组正在编写

一套有关具体问题的基本人权参考指南。该处协助拟订了前两项指南，其中涉及“人员拦截和搜寻”和“设计安全方面的基础设施”，并参加了 9 月 9 日在纽约举行的该出版物推介活动。

67. 毒品和犯罪问题办公室是打击为恐怖主义目的使用互联网工作组的成员于 1 月 25 日和 26 日与工作队办公室和德国在柏林共同举办了一次主题为“打击为恐怖主义目的使用互联网：解决所涉法律问题”的讲习班。毒品和犯罪问题办公室还参加了 2 月份在美国西雅图举办的主题为“打击为恐怖主义目的使用互联网：技术问题”的讲习班。这些会议为编写一份包括良好做法和建议在内的指南提供了素材。

68. 毒品和犯罪问题办公室还参加预防和解决冲突问题工作组的工作，参加了 12 月 15 日和 16 日在布拉迪斯拉发举行的该工作组中亚举措第一次会议。

69. 毒品和犯罪问题办公室于 2 月份加入预防和应对大规模毁灭性武器攻击问题工作组，并参加了原子能机构 3 月 29 日至 31 日在维也纳主办的主题为“在国际范围内应对和减少利用核及放射性武器或材料发动恐怖主义袭击问题”的讲习班。毒品和犯罪问题办公室还加入了支持和重点关注恐怖主义受害人工作组，并参加了 12 月 2 日和 3 日在意大利锡拉库扎举行的专家组会议。毒品和犯罪问题办公室还加入了新设立的工作队边境管制和管理问题工作组。

70. 毒品和犯罪问题办公室积极参加工作队和印度尼西亚政府于 11 月 2 日和 3 日举办的东南亚区域执行《联合国全球反恐战略》讲习班的组织工作。这是作为 2009 年 10 月在维也纳举行的各国反恐联络人国际讲习班的后续活动而举办的系列区域会议中的第一次。毒品和犯罪问题办公室于 9 月 9 日在纽约提交了维也纳讲习班的简要记录。

3. 与其他组织的伙伴关系

71. 该处继续与许多国际伙伴（英联邦、反恐怖主义行动小组、反洗钱金融行动特别工作组、原子能机构、国际民用航空组织、国际刑事警察组织（刑警组织）、海事组织、货币基金组织、国际移民组织、伊斯兰会议组织、人权高专办、联合国难民事务高级专员办事处、化武组织和世界银行）以及大量区域和分区域伙伴开展合作，如非洲联盟、东盟、中非经济和货币共同体、美洲国家组织/国际反恐怖主义委员会、加共体、独立国家联合体（独联体）、东部和南部非洲共同市场、海湾阿拉伯国家合作委员会、欧洲委员会、中非国家经济共同体、西非经共体、欧洲联盟和欧洲司法组织、印度洋委员会、阿拉伯国家联盟、东加勒比国家组织、欧安组织、纳伊夫阿拉伯安全科学大学、南部非洲发展共同体、中美洲一体化体系和西非经货联盟。

72. 在美洲开展的活动是与美洲国家组织/国际反恐怖主义委员会联合组织和开展的，以确保方案和行动充分互补。

73. 在东欧和中亚国家开展活动时与欧安组织建立了类似的伙伴关系。该处还与欧洲委员会密切合作，如参加了欧洲委员会 12 月 16 日和 17 日在伊斯坦布尔举行的主题为“预防恐怖主义：预防手段、法律文书及其执行情况”的会议。

毒品和犯罪问题办公室参加了 11 月 29 日至 12 月 1 日在波斯尼亚和黑塞哥维那举行的区域合作理事会关于区域司法和内政战略的会议。毒品和犯罪问题办公室还参加 10 月 13 日和 14 日在俄罗斯联邦举行的独联体跨国议会大会协调统一独联体反恐立法会议。

74. 毒品和犯罪问题办公室进一步加强了与欧洲联盟的信息交流，并参加了定期政策对话。应有关的欧洲联盟轮值主席国请求，该处于 3 月和 10 月向外交事务委员会恐怖主义问题工作队（国际方面）作了情况介绍。3 月份向欧洲联盟恐怖主义问题工作组介绍了该处在向恐怖主义受害人提供支助方面的工作。还与欧洲联盟反恐怖主义协调员和欧盟委员会内的对应方举行定期协商。毒品和犯罪问题办公室还参加了欧洲议会 9 月 13 日关于萨赫勒区域的安全挑战的专题小组讨论。

75. 同东盟的合作包括参加 3 月 30 日和 31 日在泰国举行的东盟—日本关于通过引渡和司法协助有效执行《东盟反恐怖主义公约》的反恐怖主义对话。还继续与太平洋岛屿论坛秘书处开展合作活动，包括参加 5 月 31 日至 6 月 5 日该论坛在斐济举行的年度安全会议。

76. 该处参加了非洲恐怖主义问题学习与研究中心于 5 月 25 日和 26 日在达喀尔举行的萨赫勒恐怖主义与毒品贩运之间的联系分区域讲习班，以及纳伊夫阿拉伯安全科学大学于 5 月 29 日至 6 月 2 日举办的打击资助恐怖主义行为和洗钱讨论会。

77. 该处还参加了全球反恐合作中心举办的一些讲习班，其中包括 5 月 24 日和 25 日在摩洛哥举行的重点讨论《全球反恐战略》在北非执行情况的讲习班，2 月 15 日至 19 日在尼日利亚举行的重点讨论《全球反恐战略》在西非执行情况的讲习班。该中心还主办了 11 月 30 日在华盛顿特区举行的《恐怖主义案件摘要》推介活动。

4. 同受援国和捐助国的合作

78. 除通过常驻联合国维也纳和纽约的代表团以及外交部进行正式交流之外，该处还与受援国的代表和专家密切合作，并与有关部委以及司法和检察部门保持着工作联系。

79. 2003 年 1 月至 2010 年 12 月 31 日期间，用于支助预防恐怖主义的自愿捐款（支付和认捐的）总计 54,281,530 美元。这些认捐/捐款由以下 23 个国家提供：奥地利、比利时、加拿大、哥伦比亚、丹麦、法国、德国、希腊、以色列、意大利、日本、列支敦士登、摩纳哥、荷兰、新西兰、挪威、罗马尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。下列组织也提供了自愿捐款：欧洲联盟、印度洋委员会、法语国家国际组织、海事组织、刑警组织、欧安组织和反恐执行局。

D. 评价执行情况并评估影响

80. 2007 年，毒品和犯罪问题办公室独立评价股对加强反恐法律制度全球项目进行了全面评价，评价股就该项目的相关性、有效性和效率、总体管理效率及其产出能否持续下去得出了肯定的结论。该处已采取行动落实这次评价提出的各项建议，包括拟定一份能力建设综合战略。该处审查了其项目文件，正在对一个援助活动标准化监测和评价机制进行调整。拟订的定性绩效指标和工具应有助于该处通过获得参与者的反馈意见，更准确评估能力建设活动对参与者成功调查和起诉恐怖主义案件的能力的影响。

81. 强有力的成果管理制工具和报告工具有助于该处展示可衡量的成果。该处一直采用几项具体指标，如加入国际法律文书的国家数目的增加情况、得到起草立法方面援助的国家数目以及接受培训的国家官员数目。

82. 自 2003 年以来，得到援助的会员国交存国际法律文书批准书估计为 559 份，2010 年新交存批准书 34 份。在该全球项目于 2003 年 1 月启动之时，只有 26 个国家批准前 12 项文书。截至 2010 年 12 月 31 日，已有 111 个国家批准这些文书。与此类似，截至 2003 年 1 月 31 日批准 12 项文书中六项或少于六项的国家为 98 个。截至 2010 年 12 月 31 日属于该类别的国家数目已降至 19 个。此外，得到该处援助的至少 79 个国家已采取措施将这些国际文书的规定纳入国内立法：34 个国家通过了新的立法，另有至少 45 个国家正在制定新的立法。而且，2003 年以来超过 11,100 名国家刑事司法官员接受了培训，其中 2010 年超过 1,950 人接受了培训。

三. 今后的挑战

83. 该处调整了援助活动的内容，以确保提供的服务始终相关并与请求国实际和新出现的需要完全一致，同时谨记外部业务和供资环境发生的变化。这项工作需要进一步增强，而加强业务伙伴关系并动员会员国提供更多实务支助和财政支助在这方面至关重要。

A. 采用便于应对会员国不断变化的需要的方法加强提供技术援助工作

84. 该处需要继续协助批准并在立法上实施各项国际文书，重点关注批准率较低的文书。

85. 只有七个国家（奥地利、斐济、拉脱维亚、列支敦士登、瑙鲁、西班牙和瑞士）批准了前 16 项文书。《核材料实物保护公约修正案》尚未生效。此外，均于 2010 年 7 月生效的《制止危及海上航行安全非法行为公约 2005 年议定书》和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书 2005 年议定书》在执行方面有些落后。还有，最近的《北京公约》和《关于制止非法劫持航空器的公约的补充议定书》进一步增加了对立法工作的需要。

86. 为促进行政部门决策者和议员参与作出了特殊努力，批准过程中或通过必要的国内立法时需要他们的支持。

87. 在几个国家启动了深入能力建设援助方案，但是其他国家也提出了请求。有效应对恐怖主义要求刑事司法系统能够一体化运作，并能够依赖所有组成部分贡献力量，其中包括警察、检察部门、辩护律师、司法机构和管教系统。需要作出额外努力，加强以法治为基础的程序方面，包括依据国际法律文书和公认的标准和规范，加强刑事诉讼期间恐怖主义行为受害人的地位。

88. 此外，为了促进刑事司法从业人员之间的区域和分区域合作，应当为建立司法平台提供援助，大体类似于为印度洋委员会国家和萨赫勒区域国家建立的司法平台。

89. 需要作出特殊努力，注意反恐工作的预防方面，包括将煽动或其他行为定为刑事犯罪，如为参加恐怖主义训练营而旅行。

90. 由于恐怖主义的性质日趋复杂，该处面临的挑战是如何进一步加强特定专题领域的专门知识建设和转让，如运输安全，化学、生物、辐射和核恐怖主义、打击资助恐怖主义行为和打击为恐怖主义目的使用互联网等领域。

91. 总之，该处应努力实施长期的能力建设方案，以持续传播便于学习的培训材料为基础，辅之以有效的后续活动，并通过持续在当地提供支助服务予以进一步加强，向所有的利益相关方提供培训。在这方面，毒品和犯罪问题办公室在稳步增强“培训培训人员”办法，具体做法是让国家培训机构参与其活动，并通过编写反恐单元供纳入国内课程，加强这些机构的专门知识。进一步编写综合法律培训课程在实质内容方面提供了可靠的基础。

92. 参与者提供的积极反馈有助于进一步开展网上培训活动。新设立的永久性虚拟交流论坛将使接受培训的学员能够与该处的培训主持人以及使学员相互之间保持联系，从而增强能力建设活动的可持续性。该论坛还将便利该处与外部伙伴包括私营部门和民间社会加强合作。

93. 以外地为基础提供援助的做法有利于长期、持续的参与。向毒品和犯罪问题办公室外地办事处派驻预防恐怖主义专家有利于该处与当地官员在制定和实施活动方面密切合作。该处设想进一步下放其方案编制和执行能力。

94. 该处还争取进一步加强成果管理制。目前开发的绩效工具和信息管理应用系统使其能够加强数据管理和报告工作，按照设定的目标显示项目执行进度。关于能力建设活动，该处通过对评价问卷进行系统分析，将能够更好地跟踪了解参加者的知识和技能发展情况。

95. 强化以外地为基础的做法有助于将该处的反恐活动全面纳入毒品和犯罪问题办公室的区域和国别方案。这种做法响应了各国日益需要更加全面的一揽子援助的情况，这种援助不仅涵盖预防恐怖主义领域的援助，还涵盖刑事司法改革和预防跨国有组织犯罪领域的援助，从而通过处理有关犯罪活动而加强反恐工作。

B. 动员会员国提供更多支助

96. 由于得到 23 个捐助国和一些组织的财政支助，该处得以建立核心的专门知

识库，并建立了规划、提供、协调和管理反恐援助和有关伙伴关系的基本秘书处能力。

97. 不过，该处对自愿捐款的依赖导致长期规划包括保持必要的技术专长面临重重挑战。供资不稳仍是 2010 年的一个关键问题。

98. 在核心专长和秘书处基本职能上依赖预算外资源的做法难以持久。为保持核心专长并能够履行秘书处的基本职能，需要通过增加经常预算拨款来稳定和确保这些能力。自 2003 年以来，除 2007 年 12 月核准增加一个低级别员额外，经常预算拨款额几乎保持在同一水平。还需要获得稳定的经常预算资源，以确保该处能够适当满足会员国的期望。

99. 此外，该处需要获得可预期的多年期非指定用途供资，以便能够继续开展关键技术援助活动，从而履行其全球任务授权。考虑到应当有一个正常运作的刑事司法系统以便预防恐怖主义，从而使受援国实现经济和社会可持续发展，捐助国应当探讨是否能够动用更多的发展资金来支助该处的活动。

四. 结论和建议

100. 鉴于恐怖主义所构成的持续威胁，必须始终不懈地重点关注并支持加强反恐法律制度和协助提高相关国家能力的工作。正如《联合国全球反恐战略》所强调，建立以法治为基础的反恐刑事司法对策是全球反恐努力的关键，也是其他举措的支柱和前提条件。

101. 该处收到的技术援助请求表明，除了需要继续协助批准和在立法上实施各项国际法律文书之外，对能力建设援助的需要越来越多。特别是需要更多地提供长期、深入和有针对性的实地援助，并延伸至将此种援助提供给从事具体案件调查、起诉和判决的刑事司法从业人员。毒品和犯罪问题办公室还应继续协助加强反恐刑事事项国际合作机制，包括为设立相关网络 and 平台提供支助。

102. 收到的援助请求还突出表明，需要在一些专题领域提供强化的、专业的、实质性的专门知识建设和转让，这些领域包括：核、化学、生物和辐射恐怖主义、运输安全、资助恐怖主义问题和打击为恐怖主义目的使用互联网。需要提供更为全面的一揽子技术援助，从而使刑事司法从业人员能够应对可能与恐怖主义相关的一系列犯罪。

103. 应当继续在实地以及通过利用具有成本效益的创新培训方式和机制如网上课程和以计算机为基础的课程提供专门知识。

104. 委员会似宜提供进一步指导，说明如何加强毒品和犯罪问题办公室有关反恐刑事司法事项的技术援助工作，不管是在内容方面还是在提供援助的机制方面，以便使援助更好地满足会员国不断变化的需要。因而，委员会似宜请毒品和犯罪问题办公室协助会员国处理恐怖主义行为和相关犯罪活动之间可能存在的联系。

105. 毒品和犯罪问题办公室特别是其预防恐怖主义处坚定地致力于继续协助会员国满足其各项需要。因此，它将继续寻求与联合国其他实体发挥协同作用，

包括在反恐执行工作队框架内，并继续与国际、区域和分区域伙伴实体合作，进一步努力最大限度地开展反恐援助工作的协商、协调与合作。

106. 委员会似宜就毒品和犯罪问题办公室如何参与反恐执行工作队的工作提供进一步指导。委员会似宜请安全理事会处理反恐问题的各个机构、工作队办公室和工作队其他成员实体以及相关国际、区域和分区域组织，在反恐问题上加强与毒品和犯罪问题办公室的合作，以便增强协同作用，避免工作重复。

107. 委员会还似宜吁请毒品和犯罪问题办公室加强与私营部门和民间社会在反恐问题上和有关领域的合作。

108. 毒品和犯罪问题办公室依靠会员国加大政治和财政支助，从而使该办公室能够继续协助会员国执行充分运作的以法治为基础的国际反恐法律制度。虽然捐助国已经提供了宝贵的自愿捐款，但必须重申目前的资源水平不足以满足日益增加的请求，也不足以满足相应地增强技术援助活动和各项实质性举措的要求。因此，会员国应当通过适当增加经常预算资源并提供可预期的多年期预算外资源来提供充足资源，使预防恐怖主义处得以持续地开展反恐工作。

109. 委员会似宜感谢为毒品和犯罪问题办公室提供自愿捐款的捐助国，并请会员国提高预算外资源和经常预算资源水平，以使毒品和犯罪问题办公室能够执行在反恐领域的工作。

截至 2011 年 1 月 24 日向联合国预防犯罪和刑事司法基金提供捐款
用于预防恐怖主义处技术援助项目的情况

(单位: 美元)

捐助者	支付和 认捐总额	1999-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^a	2009 ^a	2010 ^a	2011 ^a	2012 ^a
奥地利	2 445 736	308 507	730 689		242 364	10 823	631 007		267 115	255 231		
比利时	1 150 231							345 853	362 965	441 413		
加拿大	6 698 895			47 071	74 371	689 211	465 967	727 788	934 389	1 572 450	2 187 648	
哥伦比亚	483 630						80 000	70 667		332 963		
丹麦	4 542 476			181 737	182 481	953 030	885 960	564 791	604 829	562 361	607 287	
法国	2 414 568		247 578	246 305	283 314	365 475	346 629	310 419	215 827	399 021		
德国	5 443 876		162 690	256 400	242 130	229 935	311 088	678 544	2 724 102	838 987		
希腊	70 000						70 000					
以色列	20 000								20 000			
意大利	3 056 850	263 259	271 150	306 373	600 000	523 965	535 000		557 103			
日本	2 161 288	30 000			66 160	50 000	83 855	66 000	66 983	1 798 290		
列支敦士登	345 594				50 000	50 000	100 000	100 000		45 594		
摩纳哥	405 227					60 000	60 000	59 611	65 616	80 000	80 000	
荷兰	2 765 755		4 720		887 709	889 335	21 542	938 804		23 645		
新西兰	411 064						137 691	118 548	51 144	103 681		
挪威	3 466 564			442 478	459 382	228 310	248 262	870 575	572 292	645 265		
罗马尼亚	123 305									123 305		
西班牙	2 214 009		156 576		47 337	401 785	672 043	647 668		288 600		
瑞典	6 435 786				491 344	820 000	1 303 180	1 374 122	1 367 006	1 080 134		
瑞士	328 074				40 000		40 000	80 000	122 619	45 455		
土耳其	489 534	45 170		25 000	25 000	27 942	76 422	50 000	140 000	100 000		
大不列颠及北爱 尔兰联合王国	3 109 180			478 000	212 146	584 348	957 092	877 594				
美利坚合众国	3 446 255	230 000		250 000	446 000	298 000	200 000	148 375	200 000	250 000	799 440	624 440

^a 包括尚未认捐但已非正式确认、认捐有待最后完成的资金。

捐助者	支付和 认捐总额	1999-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^a	2009 ^a	2010 ^a	2011 ^a	2012 ^a
反恐执行局	10 000									10 000		
欧洲联盟	2 083 000										1 388 700	694 300
国际海事组织	40 000									40 000		
印度洋委员会	4 518								4 518			
刑警组织	11 536								11 536			
法语国家 国际组织	78 616							78 616				
欧洲安全与 合作组织	25 963					13 175			12 788			
共计	54 281 530	876 936	1 573 403	2 233 364	4 349 738	6 195 334	7 225 738	8 107 975	8 300 832	9 036 395	5 063 075	1 318 740