



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(d)
打击跨国犯罪方面的国际合作：
欺诈、非法滥用和伪造身份资料
及相关犯罪

关于欺诈、非法滥用和伪造身份资料及有关犯罪的研究

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	1
二. 方法和资料收集	6-16	3
三. 会员国的答复	17	5
四. 结束语：今后的工作和完成研究报告的时限	18-21	5

* E/CN.15/2006/1。



一. 导言

1. 经济及社会理事会在其 2004 年 7 月 21 日题为“开展国际合作，预防、侦查、起诉和惩处欺诈、滥用和伪造身份资料罪以及有关的犯罪”的第 2004/26 号决议中，请秘书长在获得预算外资源的情况下与各区域组协商召集一个政府间专家组，其成员按预防犯罪和刑事司法委员会的区域划分构成，反映法律制度的多样性，并向愿意作为观察员参与的任何会员国开放，以编写一份关于欺诈和滥用及伪造身份资料罪问题的研究报告，其中包括：

(a) 欺诈和滥用及伪造身份资料罪问题的性质和范围；

(b) 欺诈和滥用及伪造身份资料罪问题的国内和跨国趋势；

(c) 欺诈、其他形式经济犯罪、滥用和伪造身份资料罪以及包括有组织犯罪、洗钱和恐怖主义在内的其他非法活动之间的相互关系；

(d) 利用商法和刑法、刑事司法及其他手段预防和控制欺诈和滥用及伪造身份资料罪，以及如何可将所有这些手段统一起来；

(e) 欺诈和滥用及伪造身份资料罪对发展中国家和经济转型期国家造成的特殊问题；

2. 在同一份决议中，经济及社会理事会请秘书长向预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议提交一份关于该政府间专家组的工作进度和从事研究的工作计划报告，并将关于其研究结果的实质性报告及时提交委员会第十五届会议或如有必要还提交第十六届会议审议。

3. 在加拿大政府支持下，于 2005 年 3 月 17 日和 18 日在维也纳举行了不限成员名额政府间专家组会议，以编写一份关于欺诈以及非法滥用和伪造身份资料的研究报告。¹根据经社理事会第 2004/26 号决议，向预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议提交了专家组会议报告。这是一份进度报告，概述了会议期间的审议情况，以及专家组在研究的性质、范围和方法以及作为研究报告的基础应从会员国和其他相关实体收集的资料等方面提出的建议。

4. 专家组会议上讨论的一个问题是完成研究报告的时限。虽然与会者认为务必尽一切努力完成这项工作，以提交给预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议，但同时也指出，具体的时间安排还应考虑到收集必要的资料所花费的时间。此外，这种方法也符合经济及社会理事会第 2004/26 号决议所赋予的任务，在该项决议中，理事会授权秘书长“在必要的情况下”将载有研究结果和发现的实质性报告提交委员会第十六届会议审议。鉴于到 2006 年 1 月底尚未收到拟定载有研究结果的实质性报告所需的充分资料和具有代表性的数据（见下文第 17 段），而且，如果将提交实质性报告的时间推迟一年，将会收集到更完整的数据并开展更加全面有效的研究，秘书长谨提请委员会注意这一临时性的程序报告。

5. 本报告概述了秘书处根据专家组会议的建议所采取的行动，并简单介绍了为收集开展研究所需的资料 and 材料而采用的方法和建立的机制。最后，本报告还包括对各会员国向秘书处提交的材料加以更新的数据，以及为完成研究报告

并提交预防犯罪和刑事司法委员会第十六届会议审议而开展的今后工作的时限方面的信息。

二. 方法和资料收集

6. 关于拟定研究报告的方法和程序问题，专家组指出，为了开展实际研究工作，包括收集和分析数据以及编写载有研究发现和结果的报告草案，需要成立一个由志愿者组成的关于欺诈和身份资料欺诈的人数较少的技术专家小组。虽然已有若干会员国自愿提供专家参与这项工作并为其作出贡献，但专家组邀请没有派代表出席专家组会议的会员国为此目的指派专家。

7. 专家组在会上一致认为，研究应当考虑专家本身提供的资料 and 材料以及来自政府来源的数据，包括相关和适当的政策、立法、研究和其他材料，并在相关和可行的情况下，考虑商业和其他政府间来源或非政府来源提供的信息。专家组还一致认为，应当由秘书处编写调查表并分发给各会员国，以征集欺诈和非法滥用及伪造身份资料方面的信息。专家组还一致同意，调查表应当是一份由两个基本部分组成的单独的调查文书，一部分涉及欺诈问题，另一部分涉及身份资料欺诈问题。²该调查表应以加拿大代表团在会上提交的技术文件中的概要为基础，并考虑到经社理事会第 2004/26 号决议以及会议期间陈述的观点。

8. 鉴于以上考虑，秘书处开始与专家组合作编制调查表草案。为此还与出席 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的专家进行了初步协商。应当指出的是，与研究范围和研究中可能涉及的犯罪类型相关的问题在第十一届大会的议事录中占有突出的地位，因为关于“采取措施打击包括洗钱在内的经济犯罪”的讲习班和关于“采取措施打击计算机犯罪”的讲习班都讨论了这些问题。此外，第十一届大会高级别会议通过的《关于协作与对策：建立预防犯罪和刑事司法战略联盟的曼谷宣言》³呼吁会员国在预防、侦查和起诉经济和金融犯罪，包括通过或利用信息技术实施的这类犯罪方面，强化开展国家行动和国际合作的各种政策、措施和制度。《曼谷宣言》还特别提到，对付证件和身份资料欺诈对于遏制有组织犯罪和恐怖主义至关重要。此外，会员国承诺要加强国际合作，包括提供技术援助，通过改进安全措施来打击证件和身份资料欺诈，尤其是欺诈性使用旅行证件，并鼓励颁布适当的国家法律。⁴

9. 为研究目的而拟定的调查表草案初稿作为一份会议室文件⁵提交给了预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议，供其审议和审查。该调查表草案在分发以前作了进一步修改，以尽可能考虑到会员国提出的评论和意见。

10. 调查表经过修改和最后审定，附于 2005 年 9 月 15 日的普通照会之后分发给各会员国，以期获得编写研究报告所需的必要资料。要求会员国尽早对调查表作出尽量全面的答复，至迟不得超过 2006 年 1 月 10 日。调查表还发给了曾出席专家组会议的专家供其审议，以便于他们向小组提交在特定的专题研究领域的数据、意见或结论。

11. 根据经济及社会理事会第 2004/26 号决议，秘书处与联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）保持了直接联系。这些联系很有必要，因为预防犯罪和刑事司法委员会在其 2004 年第十三届会议上讨论欺诈问题和审议由经济及社会理事会通过一项决议的建议时，曾考虑到贸易法委员会各机构的早期工作。此外，预防犯罪和刑事司法委员会还从刑法和公法角度，在更广泛的背景下审议了这个问题，包括欺诈所涉及的私法方面和商业欺诈以及其他类型的欺诈。在这方面，贸易法委员会秘书处的一名代表出席了专家组会议，概述了贸易法委员会最近在商业欺诈领域开展的工作，强调有必要在研究中将商事私法和刑事公法结合起来，并提请注意已由贸易法委员会秘书处从私营商业来源和其他来源收集的相关资料，这些资料可在研究中加以利用。

12. 此外，为了进一步落实专家组会议的相关建议，与贸易法委员会秘书处采取了联合行动，以便从商业来源和其他私营部门来源收集资料。在这种情况下，2005 年 10 月向私营部门公司发出了附有上述欺诈和身份资料欺诈调查表的联合信函，就属于研究范围内的各种问题收集资料。信函强调，这类信息对于全面了解研究所涉的各种问题至关重要，并有助于确保作为研究基础的材料和研究结果及建议的公正性和均衡性。该信函还进一步指出，由于调查表的目的是为了确保提供刑事和商业两方面的信息，因此并不期望私营部门实体回答调查表中的所有问题，而是鼓励它们作部分答复，主要集中在商业方面。最后，信函强调，对于从私营部门收到的任何资料都将保密，如果公布的话，也将予以匿名公布。

13. 专家组会议的科学报告员有机会在贸易法委员会秘书处 2005 年 10 月 12 日至 14 日在维也纳举行的商业欺诈问题专家组会议期间，报告这一联合活动及其预期目的。科学报告员进一步强调，为收集研究所用的资料而向会员国发出的普通照会还鼓励国家主管部门将所附的调查表发给设在本国的私营部门公司，要求它们提供相关信息。

14. 会员国将在联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议确定的报告机制框架内，提供关于专题研究领域，特别是与身份资料欺诈有关的方面的进一步信息。缔约方会议于 2005 年 10 月 10 日至 21 日在维也纳举行了第二届会议。缔约方会议除其他事项外，通过了题为“《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》的执行情况”的决定 2/3 和题为“《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》的执行情况”的决定 2/4。⁶在这两份决定中，缔约方会议请秘书处在会议核准的工作方案范围内向议定书缔约国和签署国收集资料，包括与旅行或身份证件的安全和管制（两份议定书的第 12 条）及其合法性和有效性（两份议定书的第 13 条）有关的问题方面的资料。为此，秘书处根据缔约方会议的指导编写了一些调查表，以便也收集有关这些问题的信息。预计秘书处为了 2006 年 10 月举行的缔约方会议第三届会议而将收到、审查并加以评估的各种答复将为涉及非法滥用和伪造身份资料（身份资料欺诈）的研究部分提供一个额外的信息来源。

15. 秘书处将进一步利用 2005 年 11 月 14 日至 16 日在多哈举行的第二次总检察长、检察长、首席检察官和司法部长世界高峰会议的工作和讨论。这次峰会

由卡塔尔组织，秘书处根据经济及社会理事会 2004 年 7 月 21 日第 2004/30 号决议，为峰会的筹备和实质性服务提供了援助。峰会的第一期讲习班涉及要求检察机关处理新的和复杂形式的犯罪，特别是网络犯罪和经济及金融犯罪的问题，预计峰会作为这次讲习班的全面讨论和建设性交换意见的结果而核准的各项建议⁷将为拟定研究报告的结论和建议奠定一个坚实的基础。

16. 此外，秘书处还按照专家组的建议，与国际民用航空组织（民航组织）取得了联系，以共同探讨特别就与旅行证件有关的问题加强合作和交流信息的可能性。在这方面应当指出的是，民航组织向秘书处转交了在八国集团里昂/罗马小组主持下编制的与处理和颁发机读护照及其他护照的最低安全标准有关的指导材料及“出国护照和其他旅行/身份证件欺诈行为处理准则”。为了编写本研究报告也将考虑这些材料，特别是在重点讨论遏制身份资料欺诈的最佳做法和措施时。

三. 会员国的答复

17. 截至 2006 年 1 月 30 日，秘书处共收到了下列 13 个会员国对欺诈和身份资料欺诈调查表作出的答复：白俄罗斯、芬兰、摩洛哥、挪威、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国。其中许多国家还提供了其相关立法的副本。有几个会员国指出，它们在提交对调查表的答复之前，正在开展协商和收集补充资料。关于欺诈和身份欺诈的研究还不能完全以所收到的这些材料作为充分的、有代表性的基础。不过，这是从各国政府收到的第一组资料，秘书处将对这些资料，以及在规定时间内将从其他会员国和私营部门实体收到的其他材料进行编辑并分发给参与研究项目的各位专家。

四. 结束语：今后的工作和完成研究报告的时限

18. 秘书处将继续充当提交对调查表的答复和编写研究报告所必要的任何其他有用材料的联络点。在这种情况下，秘书处分别以通报和电子邮件交流方式，向参与研究项目的会员国和专家发出提醒，要求提供可用于研究目的的资料和帮助。秘书长借此机会呼吁尚未填写和提交调查表的会员国尽快填写和提交，以确保获得各方面的材料，从而能够对研究所涉及的种种问题进行全面的概述。

19. 关于今后的工作和完成研究报告的时限，需要指出的是，秘书处一经收到对调查表的更多答复或与研究有关的其他材料并将其分发给专家，就可以开始报告主要部分的起草过程。因此，预计将在一定时间内开始起草研究报告，并于 2006 年 9 月或 10 月分发载有研究结果的报告初稿。然后，在可获得预算外资源的情况下，可以召开最后一次政府间专家组会议，以审查报告初稿，审议和解决专家组内任何没有解决的问题，并拟定任何建议或从这一过程中产生的其他文件。

20. 应当指出的是，经济及社会理事会第 2004/26 号文件请秘书长事先以所有正式语文向全体会员国分发关于政府间专家组工作和研究结果的报告，包括任何实用做法、准则或其他材料，以征求会员国对研究结果的看法，并在提交预防犯罪和刑事司法委员会的最后报告中反映所发表的任何看法或考虑。因此，有一点要强调的是，如果最后报告将成为实质性讨论和委员会采取后续行动的基础，那么全面遵守拟议的时限并尽早着手编写和分发最后报告将是至关重要的。另外，还应指出，研究所涉及的各种问题对于许多会员国来说都是新的专题领域，因此同解决委员会面临的其他长期问题相比，需要有更多的时间来考虑这项研究的相关参数。

21. 最后的实质性报告将包括专家组已完成的工作。如业已向委员会第十四届会议所指出的，从其实质内容来看，研究报告一经完成，既可用作委员会今后审议的基础，也可用作会员国国家一级的执法和政策制定部门的参考资料，以及开展进一步研究或分析的基础和跳板。此外，经济及社会理事会还在其第 2004/26 号决议中请专家组利用这份研究报告所获得的资料拟定实用做法、准则或其他材料，以用于预防、侦查和起诉欺诈和非法滥用及伪造身份资料的行为。最后报告将会遵守这些要求。

注

¹ 见 E/CN.15/2005/11。

² 专家组会议一致认为，为方便起见，“身份资料欺诈”一词用于指经济及社会理事会第 2004/26 号决议中所描述的“非法滥用和伪造身份资料”问题，并一致认为，这样做有一份谅解，即这种提法将不考虑关于所涉活动、这些活动所带来的问题，或者这些活动与其他犯罪及有关问题之间关系的进一步讨论。该词的使用还不影响在研究结束时选择适当的术语或说明。

³ A/CONF.203/18，第一章，决议 1。

⁴ 同上，第 26 和 27 段。

⁵ E/CN.15/2005/CRP.5。

⁶ 见 CTOC/COP/2005/8，第一章。

⁷ 见 E/CN.15/2006/17。