



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
19 September 2007
Chinese
Original: English

技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组
2007年10月3日至5日，维也纳
临时议程*项目2
秘书处有关为满足优先领域所列需求
而开展技术援助活动的建议

对技术援助活动的建议

秘书处编写的背景文件**

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 收集关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》执行情况的资料	4-11	3
A. 背景和正在开展的活动	4-7	3
B. 建议	8-11	4
三. 加强根据《打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书针对有组织犯罪的刑事司法对策	12-29	5
A. 背景和正在开展的活动	12-16	5
B. 建议	17-29	7

* CTOC/COP/WG.2/2007/1。

** 本文件迟交是因为需要进一步的资料。



四. 开展国际合作及设立或加强负责司法协助和引渡的中央机关	30-47	9
A. 背景和正在开展的活动	30-35	9
B. 建议	36-47	10
五. 为增强收集有组织犯罪资料的能力提供援助	48-56	13
A. 背景和正在开展的活动	48-53	13
B. 建议	54-56	13
六. 在执行《有组织犯罪公约》各项议定书方面的援助	57-72	14
A. 背景和正在开展的活动	57-61	14
B. 建议	62-72	16
七. 调动资源	73-76	19

一. 导言

1. 根据《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）第 30 条，各缔约国应当作出具体努力，加强其同发展中国家的合作，加强财政和物质援助，支持发展中国家打击跨国有组织犯罪的努力，并提供技术援助，以协助执行公约。联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议必须就促进这些活动的各项机制达成一致意见，其中包括鼓励调动自愿捐助（公约第 32 条第 3 款）。缔约方会议在 2005 年 10 月 10 日至 21 日于维也纳举行的第二届会议上决定设立一个技术援助问题工作组（第 2/6 号决定），以审查各国的技术援助需要，就优先事项提供指导，同时考虑到有关秘书处和各国以及联合国系统其他实体和国际组织的技术援助活动的信息，并促进调动潜在资源。
2. 在缔约方会议第三届会议期间，技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组提出了若干建议，包括就收集有关公约及其各项议定书执行情况资料提出的建议，并确定了技术援助的以下优先领域：(a)对公约及其各项议定书所涵盖的罪行的刑事定罪；(b)在刑事事项和没收事宜上的国际合作；以及(c)协助建立或加强负责处理司法协助和引渡请求的中央机关。工作组承认有必要增强各缔约国收集有组织犯罪资料的能力，有必要应各缔约国的请求向其提供技术援助，使之能够收集和分析与公约及其各项议定书的主题事项有关的资料。最后，关于提供技术援助以支助和促进各项议定书的执行，工作组确定了以下行动领域：涉及受害人需要的活动、与证人保护有关的援助以及关于人口贩运和移民偷运问题的区域讲习班。
3. 缔约方会议在其第 3/4 号决定中核可了工作组的各项建议，关于为满足工作组在各优先领域中确定的需要而制订的技术援助活动，请其秘书处拟订建议并提交工作组在缔约方会议第四届会议之前举行的会议审议。

二. 收集关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》执行情况的资料

A. 背景和正在开展的活动

4. 根据公约第 32 条，缔约方会议应当定期审查公约的执行情况，并为改进公约及其实施而提出建议。为此，缔约方会议要对各缔约国在执行公约的过程中所采取的措施和遇到的困难有必要的了解，各缔约国也要向缔约方会议提供资料，介绍各自的方案、计划和做法，以及为执行公约而采取的立法措施和行政措施。
5. 缔约方会议第三届会议讨论了公约各缔约国和签署国报告率低这一长期问题。缔约方会议在第一届会议上请秘书处通过调查表向缔约国和签署国收集资料。在缔约方会议第二届会议上又为各项议定书发放了调查表，并就第二个报告周期作出了决定。在缔约方会议关于审查公约及其各项议定书执行情况的第 3/1 号决定中，缔约方会议呼吁尚未提供各报告周期下所要求的所有资料的缔约国提供这些资料，并请秘书处向缔约方会议提交最后合并分析报告。在缔约方会议第三届会议的有关讨论中，再次提出的反对利用调查表这一方法收集信息

的理由包括调查表的数量和篇幅；在与填写调查表的国家当局进行协调时遇到的困难；使上述困难更为棘手的是，事实上许多国家缺乏填写调查表的人力和财政资源。还有一些国家对于收集和分析资料的最适当的办法缺乏专门知识。由秘书处编写并经缔约方会议核准的所有调查表开头都提出一个问题，请各国指出其填写调查表是否需要技术援助，但几乎没有一个国家利用这一可能性。答复率和质量一般都很低，因而秘书处根据这些答复编写的分析报告无法令缔约方会议充分处理执行和遵守上的各个问题领域。

6. 在核可工作组的各项建议（第 3/4 号决定）时，缔约方会议明确地将资料收集和执行情况审查同确定技术援助需要联系起来。工作组确定了技术援助的优先领域，但回顾到，第一步应当是根据从各缔约国收到的请求，利用履行公约第 32 条规定的报告义务时所提供的信息（如在两个报告周期中提供的信息），确定这类需要。

7. 缔约方会议在其第 3/1 号决定中请秘书处为自愿提供补充信息制定一个样本格式，以便协助缔约国对其遵行公约及其各项议定书具体条文的情况进行详细评价。缔约方会议还请秘书处在制定上述样本格式时，在能够获得预算外资源的情况下，探索利用现代信息技术和基于网络的应用的所有可能性，以期确保最高效率和效能。

B. 建议

8. 在这方面，据建议，应当对资料的收集和分析进行简化和改进，以便建立关于公约执行情况的最新知识库。为了衡量在其指导下提供的技术援助的影响，缔约方会议将需要评估各缔约国执行公约情况的发展。为此有必要在工作前期对执行情况进行评估，以便为今后衡量进度确定一个基线。通过检验支持缔约方会议工作的不同办法和手段，缔约方会议将能够履行其各项职能并确保有效的信息交流和可持续的执行工作。为支持这一努力，可努力采用一种综合的办法，在其任务授权中将联合国所有关于犯罪问题的公约考虑在内。目前按照《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）正在建立的实施情况审查机制无疑将提供相互充实的机会。联合国反腐败公约缔约国会议在其第 1/1 号决议中一致认为，有必要建立一个适当而有效的机制，以协助审查该公约的执行情况；还决定设立一个不限成员名额的政府间专家工作组，以便就审查执行情况的适当机制提出建议。在这一过程中找到的办法可为《有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况审查提供信息。

9. 为了找到改进资料收集和执行情况审查的最佳办法，建议工作组考虑开展若干活动；这些活动将继而协助确定技术援助需要。拟议活动的概要如下：

(a) 确定并支助各缔约国的联络中心；

(b) 重新评价并优化资料收集工具，办法是开发计算机应用程序和数据库以支持资料收集和分析；

(c) 制定报告指导方针以改进执行情况报告的质量，并提供相关的培训；

(d) 在一定数量自愿参加的缔约国开展试点方案，检验收集资料和审查执行情况的不同办法的效率和效果。

10. 第一步是确定、支持和维持各缔约国的联络中心的通信渠道。这将减轻国家协调的问题并确保执行工作报告的可持续性和连贯性。第二步是，按照缔约方会议的请求，应当在完成当前的报告周期后，对资料收集机制进行重新评价。迄今为止积累的经验说明，调查表并未达到预期效果。因此有必要改用另一种机制，这种机制既要提高整体的报告质量，又要确保缔约国对这一过程的主人翁意识。制定报告指导方针将是这种办法的关键部分。指导方针是一种简化报告义务的工具，它提供一种循序渐进的办法，并指明所需要的资料类型、可能的来源和通过秘书处向缔约方会议提供此类资料的方式。目的是将报告程序从一种繁重的义务转变为在知识、协调和知情决策方面明显有益于有关当局的充满活力的活动。报告指导方针必须补充和支持一种适当、高效而方便用户的资料收集工具。可以考虑利用计算机工具来收集和评估有关《有组织犯罪公约》执行情况的资料，其中包括支持信息收集的数据库，这类似于毒品和犯罪问题办公室为收集《反腐败公约》执行情况资料而开发的自我评估工具。在国家和区域一级进行资料收集和执行情况审查方面的培训也将是一个关键的组成部分。

11. 将把确定技术援助需要的工作纳入信息收集过程的每一个阶段。

三. 加强根据《打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书针对有组织犯罪的刑事司法对策

A. 背景和正在开展的活动

12. 对公约及其各项议定书所涵盖的罪行进行刑事定罪是缔约方会议关于工作组的建议的第 3/4 号决定所确定的优先领域之首。国内立法应当确保在国内刑事立法中确立公约第 5、6、8 和 23 条、《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》（大会第 55/25 号决议，附件二）第 5 条、《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》（大会第 55/25 号决议，附件三）第 6 条和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》（大会第 55/225 号决议，附件）第 5 条所预见的罪行。除确立刑事犯罪外，还需要对一国较为广泛的刑事法和程序法进行审查，特别是审查关于附属犯罪、制裁、管辖权、侦查、起诉和国际合作的规定，以确保有效地适用刑事定罪条款。为了按照公约及其各项议定书的规定实施对罪行的形式定罪，还有必要采取行动，如制定有效的强制执行战略并为之提供资源、增强机构能力和人员，或者，在人口贩运方面，还有必要采取支助和保护作为犯罪受害人的被贩运人口的措施。因此，要支持实施针对公约及其各项议定书所涉及的实质性问题的完全有效的刑事司法对策，就要对刑事司法制度进行广泛的支助。

13. 立法援助要取得成功，必须依据对国家法律、行政规则和程序以及既定的政策或战略的综合评估。以这类评估为依据，便可就这类法律、规则、程序和政策须作何种改动才能符合公约及其各项议定书的要求提出建议。应当与国家官员建立工作联系以确保直接合作。由于直接执行公约条款的立法同其他程序法和实体法之间存在着密切的联系，应当以整体的眼光看待立法援助。为执行公约而提供的立法援助应当考虑到诸如腐败和毒品管制等领域的其他联合国犯罪问题公约的执行情况，在某些情况下还应考虑到各种区域文书，以确保立法既统一又符合所有的适用文书。

14. 就刑事定罪问题提供意见和援助时，应当谨慎地采用一种均衡的长期办法。一个国家在努力解决国际上认识到的缺乏针对有组织犯罪的行动这一问题的过程中，开展了一次强制执行运动，大张旗鼓地对少数参与分子进行了起诉和定罪，但对有组织犯罪团伙的活动几乎没有产生长期作用。同样，许多国家虽然将人口贩运行为定为刑事犯罪，但没有规定对受害者的有效保护或支助，使被贩运人进一步受害，在定罪率方面的效果也有限。

15. 立法援助还应当包含后续的建议和支助，以确保国内立法的颁布和生效，最重要的是应当考虑到有必要同时协助做好适当的执行安排。后续援助可包括收集、分发和分析关于有组织犯罪趋势的实用资料；进行技术需要评估；拟定国家行动计划和战略；提高有关的参与者和机构的认识；提高执法、检察和司法官员适用新法律的能力；针对与执行公约和监督所计划的活动有关的问题，构思和设计培训课程和原始材料；以及应各会员国的请求向其提供导师和刑事司法顾问。援助还可包括鼓励各国更好地以公约为法律、政策和程序依据，在各种刑事事项上进行合作。

16. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的经验表明，进行技术援助以建设法律执行能力是立法援助的一个至关重要的后续行动。例如，在已经调动刑事司法资源支持立法并承诺维护和支持受害人的合法权利和人权的情形下，打击人口贩运的国家对策取得了极大的成功。毒品和犯罪问题办公室四年来在越南的工作对于 2006 年逮捕的贩运分子和解救的受害人人数量大幅度上升作出了贡献；正在印度开展的工作也呈现出同样乐观的趋势。关于依据公约及其各项议定书执行针对有组织犯罪的刑事司法对策的拟议活动概要如下：

- (a) 对请求作出回应并扩大对个别国家的立法援助；
- (b) 制定关于跨国有组织犯罪关键领域的示范立法；
- (c) 制定关于证人保护的示范法和条例；
- (d) 通过正在高加索区域开展的项目，建设在证人保护程序和做法方面的能力，并在拉丁美洲、东南欧和亚洲及太平洋区域实施新项目；
- (e) 与国际刑事法庭制定一项联合培训方案，以加强非洲的证人保护；
- (f) 通过制定迁移示范协议，支持在证人迁移方面的双边和多边合作；

(g) 为专门的证人保护单位以及其他专门的执法和起诉单位制定审查程序。

B. 建议

1. 单独的立法援助

17. 秘书处作为打击跨国有组织犯罪国际文书的保管人，具有相对优势，可采用一种全面的办法，就各种文书的批准和执行提供高质量的建议。秘书处计划以在这方面积累的经验为基础，扩大其在单独的立法援助方面的活动。

18. 利用对第一和第二个报告周期的调查表的答复以及秘书处收到的个别请求，已经可以确定缔约国和签署国的一些技术援助需求。阿尔及利亚、中国、哥斯达黎加、捷克共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、牙买加、马来西亚、马尔代夫、毛里求斯、尼日利亚和南非在对调查表的答复中表示需要立法援助。所确定的领域包括网络犯罪、洗钱、国际合作、没收、司法协助、人口贩运和移民偷运。

19. 秘书处还收到了贝宁、几内亚比绍、肯尼亚、蒙古、巴拉圭、罗马尼亚和斯里兰卡等国提出的一些单独请求。通过建立工作联系或正在发展的关系，正在计划将在安哥拉、佛得角、几内亚比绍、莫桑比克、巴拿马、圣多美和普林西比、苏里南开展的活动。秘书处向安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、佛得角、哥斯达黎加、厄瓜多尔、赤道几内亚、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、洪都拉斯、莫桑比克、巴拿马、秘鲁、圣多美和普林西比等缔约国提供了立法援助，并开展了若干批准前援助活动。

20. 毒品和犯罪问题办公室的外地办事处网络通过战略方案框架，即毒品和犯罪问题办公室及其对应单位的联合业务工作计划，以及其他此类文件，对于确定各国的援助需要和阐明优先事项也起到了促进作用。

21. 除了从会员国收到的具体援助的正式请求外，毒品和犯罪问题办公室还通过其他一些手段确定与公约及其各项议定书有关的技术需要并作出回应。例如，毒品和犯罪问题办公室的外地办事处网络经常在各级与对应单位相互配合；毒品和犯罪问题办公室的顾问和导师直接与各国政府进行合作；毒品和犯罪问题办公室的专家应会员国的请求进行技术需要评估。随着外联活动的增加，毒品和犯罪问题办公室有机会迅速而直接地向可能受益最大的人提供各种技术援助。此外，作为毒品和犯罪问题办公室工作的一部分，可在范围较广的方案中，如在毒品和犯罪问题办公室在法治领域的综合工作中，提供与公约有关的各种形式的援助。

2. 关于跨国有组织犯罪的示范立法

22. 可以利用一些工具协助提供立法援助，这些工具要考虑到法律制度和传统的多样性，并反映在这一领域积累的经验 and 专门知识。一些缔约国在对调查表的答复中指出，示范立法是一种有效的工具，这表现在毒品和犯罪问题办公室

在执行毒品管制条约的示范立法方面的工作，以及在关于引渡和司法协助的示范立法方面的工作。秘书处计划制定关于执行公约的示范立法。这就需要成立一个专家组，确定该示范立法的范围和方法，并审查示范条款草案。专家组还可借鉴已经制定了与本公约所涉问题直接相关的示范法的其他有关的国际和区域组织的经验。

3. 证人保护

23. 缔约方会议在其第 3/4 号决定中指出，各项议定书和公约均涵盖了对执行证人保护条款的援助这一领域。保护参与刑事诉讼的证人的能力是打击包括人口贩运在内的所有形式的有组织犯罪的关键要素。广义地说，证人保护系指法庭内的程序措施和安保、法庭外的安保和专门的证人保护制度所提供的更为激烈的措施，如改变身份和迁移。

24. 毒品和犯罪问题办公室在这一领域取得了若干成就，但还有很多工作可做。举行了一系列区域专家组会议（分别于 2005 年 11 月在墨西哥城；2006 年 6 月在曼谷；2006 年 11 月在维也纳举行），力求提高对受害人/证人保护措施、程序保护以及证人保护正式方案的措施和用途的认识。这些专家组会议还有助于促进各从业者和当局交流良好做法，以拟定“在涉及有组织犯罪的刑事诉讼中保护证人的良好做法”。以迄今为止开展的工作为基础，目前的计划包括为执法和司法当局开发新的培训模块，以协助制定证人保护措施和方案。这一培训将涉及良好的证人保护方案的关键要素，如需要对参与的所有工作人员进行审查的程序，以及确保信息保密的机制。

25. 2005 年拉丁美洲证人保护问题专家组会议结束后，在一些拉丁美洲国家的请求下，2006 年举行了一次后续会议，制定了拉丁美洲证人保护示范法。拉丁美洲国家为自己制定的这部示范法可为关于证人保护的示范法提供基础。毒品和犯罪问题办公室还打算编写示范条例，以便同良好做法指导方针一道，作为对证人的法律保护和实际保护的綜合工具箱的一部分推出。

26. 毒品和犯罪问题办公室已经为亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马和秘鲁的证人保护法提供了措词建议和援助。办公室还收到了肯尼亚、巴拉圭、罗马尼亚和斯里兰卡等其他国家的援助请求，但因缺乏资源而未能履行这些请求。与美洲国家组织合作开展了在洪都拉斯的工作，使该国政府通过了一项新法律。

27. 关于业务能力问题，毒品和犯罪问题办公室已经在认识所有形式的证人保护和成立证人保护单位等较为专业的方面，为一些国家提供了培训。已经在格鲁吉亚、危地马拉和巴拿马开展了培训活动。

28. 关于在这一领域的国际合作问题，毒品和犯罪问题办公室将继续同其他的联合国主管机构和国际组织合作执行证人保护和受害人援助方案。

29. 毒品和犯罪问题办公室将于 2007 年 10 月与拉丁美洲公诉人协会联合主办一次会议，讨论受保护的证人向国外迁移的问题以及对受害人和证人的援助问题。毒品和犯罪问题办公室将同其他国际组织合作，于 2007 年 11 月为东南欧

和高加索地区举办一次区域培训讲习班。此外，国际刑事法庭已经请毒品和犯罪问题办公室与其合作，在非洲实施一项证人保护联合方案。

四. 开展国际合作及设立或加强负责司法协助和引渡的中央机关

A. 背景和正在开展的活动

30. 为确保有效执行《有组织犯罪公约》的国际合作条款而进行的努力是缔约方会议工作方案的实质部分。缔约方会议在其第 2/2 号决定中决定设立一个不限成员名额的工作组，以便就与引渡、司法协助和没收事宜上的国际合作有关的实际问题举行实质性讨论。

31. 该不限成员名额的工作组在缔约方会议第三届会议上举行了第一次会议，缔约方会议根据其建议通过了关于公约中国际合作规定的执行情况的第 3/2 号决定。缔约方会议在该决定中呼吁更好地利用公约作为开展刑事事项国际合作的法律依据；使国际合作工作组成为缔约方会议的一个常设组成部分；并请秘书处为中央机关和其他主管机关、负责联络的基层司法官员、法官、检察官和负责处理国际合作案件的从业人员举办区域讲习班，目的是为对应人员展开交流提供便利并加深对公约所规定的国际合作机制的认识和了解。

32. 缔约方会议在该决定中请秘书处确保优先建立中央机关的网络名录。该名录不仅应当列入这些机关的详细联系方式，还应当列入一个可选项，使各国可以提供补充信息，如对法律规定和程序规定的概要介绍、国家法律和有关网站的链接、各国缔结的关于双边合作和区域合作的条约一览表，或在引渡和司法协助方面的其他任何现有的安排。

33. 缔约方会议在该决定中还请秘书处支持建立一个由中央机关和其他主管机关组成的虚拟联系网，通过考虑设立有关安全联系网的讨论论坛，为这类机关展开交流并解决问题提供便利。

34. 缔约方会议在该决定中进一步请秘书处编写关于引渡、司法协助和基于公约的其他形式国际司法合作的案件目录，以鼓励各缔约国更好地实施公约的有关条款。

35. 为寻求最高效的方法使缔约方会议第 3/2 号决定产生实际效果，秘书处在着手执行该决定时成立了一个不限成员名额的指导委员会。该委员会于 2007 年 6 月 7 日和 8 日在维也纳举行了第一次会议。指导委员会汇聚了在刑事事项上的国际合作领域中具有广泛经验的国家的代表。成立这个委员会有一个具体的目的，即为筹备关于国际司法合作的区域讲习班提供援助和指导方针，并在总体上为履行缔约方会议第 3/2 号决定所载的任务授权提供一个有利的环境。指导委员会的第二次会议将于 2007 年 10 月 2 日举行，同时举行技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组的会议。

B. 建议

36. 鉴于上述内容，秘书处按照缔约方会议关于技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组的建议的第 3/4 号决定，为技术援助活动编写了一系列建议供工作组审议，其目的是促进公约所规定的刑事事项上的国际合作，并提高公约缔约国和签署国的中央机关和其他主管机关处理这类合作请求的效率。拟议活动概要如下：

(a) 向各会员国提供专门的法律知识和立法援助，以便有效实施公约的国际合作条款：

- (一) 向各会员国提供法律援助、咨询或专门知识，以确保履行公约的国际合作条款中的各项要求；
- (二) 向提出请求的会员国提供斡旋和专门知识，以协助其处理刑事事项国际合作中复杂的案件；
- (三) 在草拟立法方面提供实用的立法建议和援助，办法包括利用关于引渡、司法协助或其他国际合作形式的示范立法；咨询团；咨询机构；
- (四) 就如何克服在银行保密限制方面和涉及引渡和司法协助请求的财务事项上遇到的困难提供实用的指导；

(b) 通过能力建设和制作技术援助工具和材料促进国际合作：

- (一) 为中央机关、负责联络的基层司法官员、法官、检察官、从业人员和参与国际执法合作的官员组织国际司法合作问题区域讲习班，并酌情组织区域间讲习班，目的是增进对公约下的国际合作机制的认识和了解；
- (二) 支持为在能力建设问题上提供援助和指导方针而设立的指导委员会的工作；
- (三) 组织参与国际合作事务的专业人员到毒品和犯罪问题办公室总部进行有关的参观考察；
- (四) 扩大同毒品和犯罪问题办公室的伙伴关系培训中心或机构的协作，目的是交流培训经验并利用其在举办培训班和讲习班方面的专业知识；
- (五) 将依据公约进行的引渡、司法协助和其他形式的国际合作的案例和以互惠为基础的案例编成目录；
- (六) 编写引渡和司法协助最佳做法指导方针，特别是为没收的目的，并收集资料了解遇到的主要障碍和找到的解决办法。
- (七) 开发、改进、更新和推广工作工具，为草拟国际合作请求书提供便利；
- (八) 编写关于其他形式国际合作的手册，包括移交犯罪所得、移交囚犯、为没收目的进行的国际合作、联合侦查、在使用特别侦查技术方面的合作；

(b) 更新现有的培训材料或工具（如关于引渡和刑事事项互助的示范条约手册），并酌情开发新工具；提供联合国其他正式语文的译文；组织专家组会议；

(c) 设立或加强负责刑事事项国际合作的中央机关或其他主管机关，并增进与它们的工作联系：

(一) 协助各会员国设立中央机关；

(二) 建立一个网上名录，列入负责刑事事项国际合作的中央机关和其他主管机关的详细联络方式，以及其他有关信息；

(三) 建立负责司法协助的中央机关和处理引渡请求的机关的虚拟联系网，用作讨论安全联系网问题的论坛；

(四) 从这一虚拟联系网中选择可用作最佳做法的案例；

(五) 促进同欧洲警察组织、国际刑警组织及其他区域组织在实际案件中的进一步合作。

37. 这些建议分为三类，包括了为提高各国在国际合作领域中的能力而可能向其提供的全部援助。第一类建议涉及向会员国提供法律上的专门知识和立法援助。这类援助的形式可以是向各国提供特定的专门知识，协助其执行公约的有关条款，也可以是支助为此目的制定关于刑事事项国际合作的国内立法。采取的办法包括特设顾问团或咨询服务部门，或利用和推广现有的联合国示范工具或指导工具，如示范条约、示范法、工作组报告和司法协助请求书写作工具。

38. 第二类建议与能力建设活动有关，主要涉及按照缔约方会议第 3/2 号决定的要求，组织关于公约所规定的国际司法合作的区域讲习班或酌情举办区域间讲习班，以及制作技术援助工具和材料。一般说来，据设想，行动中最重要的部分将是支助指导委员会的工作。如上文所述，设立该委员会的目的是在能力建设问题上提供援助和指导方针。

39. 讲习班将涵盖中央机关、负责联络的基层司法官员、法官、检察官和参与刑事事项国际合作的从业人员的需要。经过指导委员会的充分讨论，讲习班的目标将以下述内容为中心：确保依据公约指定的中央机关和其他主管机关建立密切的工作联系，增进了解公约在刑事事项国际合作领域的各项机制和潜力，为讨论缔约方会议第 3/2 号决定规定的其他有关要求的履行方式和手段提供一个平台，如中央机关的网上名录和虚拟联系网，以及案例汇编。预计这些讲习班将涉及各个实际方面和在日常的国际合作实践中遇到的困难。总而言之，讲习班将面向制度建设，以确保培训过程的连续性、一致性和可持续性。

40. 还可探讨讲习班可能涉及的区域间范围。指导委员会成员强调，区域讲习班侧重于区域内部更为紧密的合作，而区域间讲习班可促进在不同的洲和区域中的国家之间适用公约，从而产生增值效果。在这方面的共同理解是，应当研究每个区域的情况，以确定可以举办何种类型的讲习班。

41. 到本文发稿时间为止，已经为组织三次区域讲习班作了初步安排和磋商，其一是定于 2007 年 9 月 12 日至 14 日在波哥大为拉丁美洲和加勒比举办的讲习

班；其二是定于 2007 年 11 月 14 日至 16 日在马来西亚吉隆坡为中亚和东亚举办的讲习班；其三是与阿拉伯国家联盟合作，定于 2007 年 12 月 4 日至 6 日在开罗为阿拉伯国家举办的讲习班。

42. 将通过缔约方会议的国际合作问题工作组，向 2008 年缔约方会议第四届会议报告讲习班的成果和后续行动。这些讲习班所产生的具体建议将提交缔约方会议，供其审议。

43. 除了缔约方会议第 3/2 号决定所规定的与区域讲习班有关的培训活动，其他培训活动包括参与国际合作活动的专业人员的参观考察，以及为满足执法当局的需要并增强其按照公约第 27 条有效处理执法合作请求的能力而举办的培训讲习班。

44. 第二类别还包括制作技术援助工具和材料的建议。秘书处以多年来在刑事事项国际合作这一领域中积累的经验为基础，已经能够向会员国提供涉及不同方面和涵盖这一领域中各种需要的若干示范工具和培训材料，如关于引渡和刑事事项互助的示范条约以及关于这些条约内容的手册；关于分享没收的犯罪所得或财产的示范双边协议；关于引渡和刑事事项互助的示范法；以及司法协助请求书撰写工具。可设想采取行动确保对上述工具进行改进、更新以跟上新的发展，或在会员国间推广，办法包括将其翻译成联合国所有正式语文。

45. 公约所规定的刑事事项国际合作形式多样，因而有必要采取进一步行动，以制作新的工具和培训材料，其中涉及各种合作形式，如移交犯罪所得、移交囚犯、为没收目的进行国际合作、联合调查和在特别调查技术的使用上进行合作。可为此组织专家组会议。

46. 根据缔约方会议第 3/2 号决定，将编写依据公约进行的引渡、司法协助和其他形式的国际合作的案例目录。同样，还可汇编根据互惠原则进行的国际合作的案例。其目标是向各缔约国提供一套标准和指导方针，以协助其进一步推动执行公约的有关条款。此外可采取行动，编写引渡和司法协助最佳做法指导方针，特别是在没收事宜上；并且还可采取行动，收集信息了解在诉讼中遇到的主要障碍和为克服这些障碍而找到的解决办法。

47. 所建议的第三类技术援助活动侧重于有必要帮助缺乏能力设立刑事事项国际合作的中央机关和（或）其他主管机关的会员国。技术援助将包括提供专门知识以增强这类机关的效力并增进这些机关之间的工作联系和密切合作。在这方面，具有实际意义的主要是，秘书处采取行动按照缔约方会议第 3/2 号决定，为负责司法协助的中央机关和处理引渡请求、移交被判刑人员请求和根据《移民议定书》（第 8 条第 6 款）进行合作请求的主管机关建立网上名录，并建立这类机关的虚拟联系网，作为关于安全联系网的讨论论坛。该联系网还可成为挑选可在培训活动中用作最佳做法材料的案例的有用来源。最后，可以努力促进同欧洲警察组织和国际刑警组织等其他国际组织和区域组织的合作、协作领域和伙伴关系，特别是在为培训目的汇编实际案例并对其进行分析这方面。

五. 为增强收集有组织犯罪资料的能力提供援助

A. 背景和正在开展的活动

48. 根据公约第 32 条，缔约方会议应当促进缔约国间交流关于跨国有组织犯罪的模式和趋势以及同这类犯罪作斗争的成功做法的信息。

49. 工作组在其建议二.3 中承认，有必要发展缔约国收集有组织犯罪数据的能力，有必要应缔约国的请求向其提供技术援助，使之能够收集和分析与公约及其各项议定书的主题事项有关的数据。

50. 各国政府要有能力收集和分析公约及其各项议定书所涉及的犯罪的有关信息，以便制订明达的政策，编制对应的行动战略，以及适当分配资源。但是，一些会员国可能不具备适当的刑事司法档案制度或允许机构间分享信息的制度。

51. 可以从刑事司法系统内部的各种来源得出数据，了解有组织犯罪的相关问题的性质和范围。这些来源包括调查机关或检察机关；司法、缓刑和监狱机关；以及向受害人提供支助服务并帮助犯罪人员改造的非政府组织。在司法系统权力分散的国家，可在国家和地方各级收集资料。

52. 利用准确的刑事司法档案保存和案件管理系统，可在各个刑事司法部门（司法、缓刑、监狱、检察、警察或侦查机关）之间对案件进行追踪和管理。有了这类系统，便能够进行组织管理，由此对业绩指标作出判断，还会产生透明度。重要的管理指标的例子有：确定特定案件从逮捕到结案的时间、在特定期限内每个法官或检察官可处理多少案件，以及案件在执法部门、检察官和法官之间传递所用的时间。

53. 毒品和犯罪问题办公室于 2005 年 10 月发起了非洲数据方案，以协助非洲各国和国际社会更好地监督和了解非洲的毒品和犯罪问题与趋势，以及这些问题和趋势同社会经济发展之间的联系。

B. 建议

54. 警察机关的档案系统通常是犯罪信息的首要来源。为了便于进行数据分析，关于事故、犯罪和逮捕的报告必须充分说明所涉事件的详细情况。利用事故上的数字为警务行动提供信息的范围很广（如通过使用地理信息系统）。毒品和犯罪问题办公室可协助发展此类能力。此外，若单有传统的犯罪统计数据，则对描述有组织犯罪而言价值有限。适当分析此类数据的能力需要经过培训。毒品和犯罪问题办公室也可提供援助。在为增强收集有组织犯罪资料的能力提供援助方面，拟议活动概要如下：

- (a) 建立编写事故、犯罪和逮捕报告的制度；
- (b) 为适当分析犯罪数据提供培训；
- (c) 开发犯罪和刑事司法统计数据综合系统；

(d) 在收集和分析与针对人口贩运的刑事司法对策有关的具体数据和关于特定国家中有可能被贩运和偷运的人口的脆弱性、意识和观念的具体数据方面，建设能力和分享最佳做法；

(e) 为审查接触敏感信息的执法和检察官员制订指导方针，以便为分享信息建立信任和培养能力。

55. 毒品和犯罪问题办公室还可提供技术援助改进犯罪和刑事司法统计数据综合系统（办法如按照《刑事司法统计系统开发手册》¹提供培训）。可能需要具体的援助以收集关于有组织犯罪、贩运人口和偷运移民的形式和作案手法的资料。毒品和犯罪问题办公室可协助在收集和分析与针对人口贩运的刑事司法对策有关的具体资料方面建设能力并分享最佳做法。毒品和犯罪问题办公室还可协助提高能力收集关于特定国家中有可能被贩运和偷运的人口的脆弱性、意识和观念的调查数据，从这些数据可得出重要的政策信息。可吁请毒品和犯罪问题办公室向希望改进刑事司法档案综合系统并需要在分析此类数据方面建设能力的国家提供援助。

56. 打击跨国有组织犯罪的一个关键要素是在区域和国际范围分享信息，因此需要借助一些机制以便利地定期分享信息。毒品和犯罪问题办公室在可能的情况下促进和便利这类信息交流，包括同欧洲警察组织、国际刑警组织和世界海关组织等其他组织交流信息。特别是在区域层面上，需要有到位的制度，使获得和分析此类信息的官员经历既定的审查程序，从而使分享信息的官员相互信任。毒品和犯罪问题办公室能够为审查接触敏感信息的执法和检察官员制订指导方针。

六. 在执行《有组织犯罪公约》各项议定书方面的援助

A. 背景和正在开展的活动

1. 有关《人口贩运议定书》的技术援助方案

57. 毒品和犯罪问题办公室自 1999 年以来，一直在协助各国应对人口贩运问题，目前正通过 21 个技术项目以及对特别请求的回应，向全球 60 多个国家提供援助。

58. 毒品和犯罪问题办公室技术援助的前提是在根本上需要针对人口贩运采取一种综合的办法，其中涉及到在多个阵线上的协调行动。按照毒品和犯罪问题办公室的中期战略，以及已发表的毒品和犯罪问题办公室区域战略文件，该办公室目前处理的优先领域有：

(a) 批准前援助，包括评估现行的任何有关立法、关于批准要求的评价报告，以及就执行问题同多方协商并提供咨询；

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.03.XVII.6。

(b) 刑事司法系统对策，包括协助通过必要的立法和设立有关机构、特别警务单位和检察机关，提供立法援助和工具，如法律指南和示范立法，以及培训刑事司法从业人员，包括编写并提供专业培训材料；

(c) 受害人保护和支助，包括协助审查和修订关于支助和保护受害人的国内立法，发展身份识别和查询做法，支助对受害人的住房、生理、心理、社会、就业和教育援助，其中包括与非政府组织和民间社会合作制定各项措施，以便在遣返时避免立即驱逐出境，以及保障受害人的安全；

(d) 政策制定，包括分析和制定国家决策和协调机制，以便利和协调根据议定书开展的所有活动、制定由国家机构间协调机制支持的可行的国家行动计划、提供必要的援助以实施这类政策，以及收集和传播在必要的综合对策的所有具体方面的最佳做法；

(e) 国际合作，包括促进不同国家的官员在实施调查、起诉、预防和保护受害人/证人的行动（包括区域行动计划）中的合作，办法是促成有效的信息交流和联合行动以打击人口贩运；

(f) 预防和提高认识，包括宣传运动、数据收集和分析、提高决策者、刑事司法从业人员和其他主管机关的认识，以及长期的预防办法，如为处于风险中的群体和贩运活动受害人创造就业和教育机会（以降低发生这种贩运的可能性）；

(g) 技术援助的协调。

2. 有关《移民议定书》的技术援助方案

59. 毒品和犯罪问题办公室就移民偷运问题提供的技术援助所依据的是下述认识：处理移民偷运问题有必要采取一种多利益方的综合对策，其范围从解决非常规迁移的社会经济根源到在送回过程中确保被偷运移民的安全和尊严。由此制订的战略必须包括但不仅限于加强刑事司法对策。从刑事司法的角度看，难题是瓦解偷运网络并处理使其兴旺起来的各种条件，同时保护被偷运移民的权利。

60. 迄今为止，毒品和犯罪问题办公室一直侧重于建立一个信息库，特别是关于有组织犯罪集团参与活动的情况及其作案手法的信息库，以便按照实施情况为各会员国执行《移民议定书》提供技术援助。这些活动侧重于中东、北非和西非，包括实地和案头调查研究。此外，毒品和犯罪问题办公室还在 2006 年 7 月于拉巴特举行的欧非移民和发展问题部长级会议上启动了“IMPACT 举措”，以协助各成员国处理从非洲往欧洲偷运移民的问题。按照 IMPACT 举措，毒品和犯罪问题办公室为北非和西非制订了一项综合技术援助方案，其中包括 6 个技术部分：制定立法；制定政策和建设机构能力；建设人员能力；国际合作；收集和分析数据；以及提高认识。将在 2007 年末视资金提供情况着手实施该方案。

3. 有关《枪支议定书》的技术援助方案

61. 毒品和犯罪问题办公室正在协助各国评估其执行《枪支议定书》的能力和为之采取的措施的效力。评估结果可用于确定进一步的援助需要。还可向各国提供司法和技术援助，使其能够满足《枪支议定书》的基本要求，并建设和加强执法和刑事司法机构打击贩运和非法生产枪支的能力。为了维持对枪支货物的进出口控制和过境运输控制的效力，并促进各执法机关合作采取行动打击非法进出口的图谋，毒品和犯罪问题办公室正在协助制订区域信息交流机制。此外，毒品和犯罪问题办公室还同各会员国合作确定民间社会和非政府组织中的关键合作伙伴，以宣传非法枪支扩散的社会经济后果和批准《枪支议定书》的重要性。

B. 建议

1. 有关《人口贩运议定书》和《移民议定书》的技术援助

(a) 有关《人口贩运议定书》的技术援助方案

62. 如上文所述，毒品和犯罪问题办公室利用一个组合式技术援助综合框架，根据各国的需要，协助其打击人口贩运。毒品和犯罪问题办公室继续进行并扩展其在上文所述的所有优先领域中提供援助的活动之所以重要，有两个原因。其一，各国的人口贩运情况和国家对策的弱点迥然不同。其二，经验证明，《人口贩运议定书》所支持的综合办法合并了一国所要采取的若干平行行动，是目前国际上应对人口贩运问题的最佳做法。毒品和犯罪问题办公室在西非国家经济共同体区域的两阶段援助方案表明，仅侧重于协助拟订战略和行动计划，而不协助进行相关的能力和制度建设以实施这类政策，其价值是有限的。在为执行《人口贩运议定书》和《移民议定书》提供援助方面的拟议活动概要如下：

- (a) 增强各会员国收集有组织犯罪数据的能力；
- (b) 向各会员国提供法律援助、建议和专门知识，以便为执行议定书拟订和颁布国内立法，包括通过咨询团或咨询机构为草拟立法提供实用的立法建议和援助；
- (c) 完成正在进行的为执行《人口贩运议定书》而制定示范立法的工作，办法包括再组织一次专家组会议；
- (d) 为执行《移民议定书》制订示范立法；
- (e) 开发评估工具箱，评估各国针对人口贩运和移民偷运的对策；
- (f) 针对与执行议定书有关的问题，对刑事司法参与人员进行培训，包括编制高级培训手册和扩大以计算机为基础的培训方案的范围；
- (g) 针对与执行议定书有关的问题组织区域或次区域讲习班和会议，特别是在改进区域范围内协调的宣传和行动方面；

(h) 制订示范国家战略，规定受害人具有法律权利，并实际有权选择遣返或留在目的地国；

(i) 收集并向各缔约国提供在下述几个方面针对人口贩运和移民偷运问题的成功做法、工具和机制：

- (一) 对议定书所涵盖的犯罪的调查；
- (二) 对人口贩运受害人的保护和援助措施；
- (三) 保护被偷运移民的权利；
- (四) 培训和能力建设；
- (五) 宣传战略和运动；

(j) 与国际劳工组织、国际移民组织以及其他有关国际组织合作制定实用准则，供国家主管机关用以识别以剥削劳工为目的的贩运活动被害人。

63. 在支助综合战略解决这一问题时，毒品和犯罪问题办公室需要继续开发各种概念性的工具以及立法和组织工具，向在实际工作中应对人口贩运问题的人员提供切实的援助。为从业人员编写的通用材料，如打击人口贩运示范条款、法官和检察官高级专业培训手册，或一套评估工具，都可改编并适用于不同的语言、文化和国家。毒品和犯罪问题办公室不断努力寻找、编制和向从业人员提供可对其工作产生最强效果—更重要的是对受害人的生命和贩运分子的活动产生最强效果—的工具和最佳做法。

64. 在《人口贩运议定书》的框架内，毒品和犯罪问题办公室切实地协助所有国家针对人口贩运问题制订一种综合的国家办法。其中包括不仅需要起诉贩运分子，还需要支助和保护受害人。

65. 鉴于《人口贩运议定书》的大多数方面影响到人口贩运受害人，毒品和犯罪问题办公室关于人口贩运的所有技术援助都反映了一种以受害人为中心的办法。毒品和犯罪问题办公室已经为受害人保护机制和对受害人的全面服务开展了试点活动，并力图在其所有的技术援助项目中纳入这些活动的各项要素。

66. 毒品和犯罪问题办公室迄今为止已经就《人口贩运议定书》第 7 条（关于受害人在接收国的地位）和第 8 条（关于遣返）提供了有限的技术援助。然而这些条款对于确保对人口贩运的定罪和证人保护规定都是必不可少的。在力求更积极地协助执行这些条款的过程中，有必要考虑以下两个要素：(a)除关于遣返的措施外，还有必要制定措施，规定受害人可留在目的地国，借此有效地承认受害人、援助受害人的人员以及采取有关的刑事行动的执法和检察人员所面临的实际情况；(b)毒品和犯罪问题办公室向主要的人口贩运目的地国提供技术援助的相对优势。毒品和犯罪问题办公室目前的技术援助工作包括向援助人口贩运受害人的非政府组织提供直接支助。这类援助的许多形式是在国家一级缺乏《人口贩运议定书》第 7 条所规定的受害人的任何实质权利的情况下提供的。在这方面，应当考虑鼓励各会员国（并提供必要的技术援助）充分执行第 7 条并为受害人提供必要的法律选择和实际选择，同时承认留在目的地国可能是最符合受害人利益的。

67. 作为一个区域技术援助项目的一部分，毒品和犯罪问题办公室正在同黑海经济合作组织（黑海经合组织）合作安排定于 2008 年年中举行的一次人口贩运问题区域会议。这次会议将承接之前举办的工作层面的讲习班，并将汇聚该区域的来源国、过境国和目的地国的代表，目的是促进黑海经合组织成员国之间的双边和多边合作；便利黑海经合组织各成员国之间传递专门知识和最佳做法；以及在国家和区域层面上为在黑海地区就人口贩运问题采取进一步行动提供指导。

68. 在获得必要资金的条件下，预计自 2008 年起，黑海举措将成为毒品和犯罪问题办公室类似的有关人口贩运问题的区域活动的典范。

69. 题为“打击人口贩运全球举措”的技术援助项目已于 2007 年启动。预计该项目的成果除其他外将包括开发工具用于评估、能力建设和受害人援助，以协助和加强各会员国为打击人口贩运而作的努力。在该举措的框架内，将于 2008 年 2 月在维也纳举办一次论坛，目的是提高认识并促进各利益方之间的合作和伙伴关系。这次论坛将汇聚各会员国、联合国各机构及其他国际组织和区域组织的代表，也将对有关的非政府组织开放。该举措还将加强毒品和犯罪问题办公室的打击人口贩运全球方案正在开展的优先工作。

(b) 与《移民议定书》有关的技术援助

70. 毒品和犯罪问题办公室经研究发现了执行《移民议定书》过程中的许多缺陷。旨在减少移民偷运的政策至少必须是区域范围的。这些政策必须全面、一致、防患未然，才能产生效果；也就是说，针对移民偷运的刑事司法对策必须融入一种较为广泛的、承认并解决迁移的“推拉”因素的政策。除了侧重于边境之外，执法政策还必须解决目的地国对非法劳工的需求问题，并力求瓦解过境国和来源国中因偷运人口而牟利的网络。在制定此类政策时，必须以维护人权和保护移民的安全和生命为中心。

71. 关于移民偷运中与刑事犯罪有关的方面，毒品和犯罪问题办公室力图在以下优先领域提供技术援助：

(a) 通过区域活动和宣传运动培养政治责任和公众责任：缺乏责任感是解决移民偷运问题的一个严重障碍。通常不仅是一般公众，有关机关也没有认识到偷运移民是一种对有关移民和社会都造成严重危险的刑事犯罪活动；

(b) 通过提供立法评估工具和示范立法，使国内立法与《移民议定书》相一致。虽然迄今为止已有 107 个国家批准了《移民议定书》，但国内立法往往达不到议定书的各项要求，而且许多国家没有能力使其立法完全适应该议定书；

(c) 通过评估工具和特派团制订前后连贯的政策并建设有效的机构和人员能力，提供政策建议，便利传递专门知识和最佳做法，编制充足的培训材料，提供培训和建立信息共享机制。在许多国家，由于技术资源有限和缺乏得到充分培训的人员，阻碍了对移民偷运的有效预防、调查和起诉。许多国家缺乏连

贯一致的政策和已形成制度的机制来协调行动、分析信息并使各刑事司法参与方共享信息；

(d) 通过区域范围的项目促进双边和多边合作。由于各执法机关、检察、司法和其他有关参与方缺乏国际性的信息共享机制，打击移民偷运的国家努力往往受挫；

(e) 通过数据收集和分析充实知识库。关于偷运路线和涉嫌的犯罪集团及其手段，以及形成偷运行业的要素，以证据为基础的了解是零散而不完全的，这不利于制订有效的对策。

2. 与《枪支议定书》有关的技术援助

72. 正在开展工作以完成切实执行《枪支议定书》的实施条款的指导方针。其中包括说明和步骤，涵盖档案保存、枪支标识、停用、对进出口和转运许可的一般要求、安全、防盗措施和经纪人规范。正在计划以完成的指导方针为依据的培训和宣传方案。在为执行《枪支议定书》提供援助方面的拟议活动概要如下：

(a) 推动通过毒品和犯罪问题办公室的执行《枪支议定书》的指导方针；

(b) 评估会员国的执行能力和迄今为止制订的措施，侧重于非洲和拉丁美洲；

(c) 通过提供技术和法律援助对主管机关进行能力建设；

(d) 在公共部门、民间社会和非政府组织之间建立有效的合作伙伴关系，以处理枪支非法扩散带来的经济后果。

七. 调动资源

73. 毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年期间的战略纲要，经麻醉药品委员会和预防犯罪和刑事司法委员会的建议，已经得到经济及社会理事会第 2007/12 号决议的核准。其中有一个特别的前提，即事实上毒品和犯罪问题办公室在促成打击犯罪的多边对策方面具有相对优势，特别是通过提供与其任务授权范围内的文书和领域有关的技术援助。该战略纲要的法治部分指明，第一个目标是，应会员国请求，协助执行有关的国际法律文书，从而促进有效应对犯罪、毒品和恐怖主义。该战略纲要的第二个目标强调，重要的是加强对专题和跨部门趋势的认识，以便就毒品和犯罪问题制订有效的政策、采取有效的行动对策并进行有效的影响评估；第三个目标涉及到向受害人提供援助的必要性。

74. 在这方面，该战略纲要对各个利益方所表达的关切作出了回应，即需要更稳定、预测性更强的充足资金，以及有必要在毒品和犯罪问题办公室的任务授权范围内实现各种成果。但鉴于目前可获得的资源有限，有必要调动补充资金并明确规定优先顺序。

75. 优先顺序以公约——特别是第 30 条——为指导。根据第 32 条，调动资源和确定优先顺序最重要的论坛是缔约方会议，还可延及其技术援助问题工作组。必须根据反映综合情况的透明信息，对需要和资源的搭配作出战略决定。目的是确保所采取的行动在地域上和实质上都是均衡的，既吸收了发展中国家和捐助界的共同意见，又考虑到参与方各自的优先事项。

76. 上文所列的建议是作为讨论的基础提交的。工作组还似宜就技术援助在实质和区域方面的优先顺序交换意见。捐助方似宜根据技术援助需要和缔约方会议所确定的优先顺序，审议认捐和集中必要资源的最佳办法。
