



经济及社会理事会

Distr.: General
19 February 2013
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会
第二十二届会议
2013年4月22日至26日，维也纳
临时议程*项目7
世界犯罪趋势及在预防犯罪和刑事司法
领域内新出现的问题和应对措施

阿根廷共和国常驻联合国（维也纳）代表团 2013年2月19日 致联合国毒品和犯罪问题办公室的普通照会

阿根廷共和国常驻联合国（维也纳）代表团向联合国毒品和犯罪问题办公室致意，并谨依照经济及社会理事会 2011年7月28日第 2011/35 号决议，转交 2013年1月16日至18日在维也纳举行的身份相关犯罪问题核心专家组第六次会议的报告，并请将之作为正式文件在定于 2013年4月22日至26日于维也纳举行的预防犯罪和刑事司法委员会第二十二届会议上散发。

阿根廷共和国常驻联合国（维也纳）代表团借此机会再次向联合国毒品和犯罪问题办公室致以最崇高的敬意。

* E/CN.15/2013/1。



阿根廷共和国常驻联合国（维也纳）代表团 2013 年 2 月 19 日
致联合国毒品和犯罪问题办公室的普通照会附件

身份相关犯罪问题核心专家组第六次会议的报告

2013 年 1 月 16 日至 18 日，维也纳*

一. 引言

1. 2007 年受毒品和犯罪问题办公室委托编写并提交给预防犯罪和刑事司法委员会第十六届会议的关于“欺诈及非法滥用和伪造身份资料问题”的联合国研究报告公布之后，¹根据经济及社会理事会第 2004/26 号和第 2007/20 号决议提出的任务授权，毒品和犯罪问题办公室设立了一个身份相关犯罪问题咨询平台。该平台的目的是将政府专家、私营部门代表、学术专家和国际及区域组织代表召集在一起，交流经验、制订战略、便利日后开展研究并商定打击身份相关犯罪的实际行动。该平台经由 2007 年成立的核心专家组的工作予以运行。

2. 在之前五次次会议中，核心组编制了一套指导今后活动的准则和指示，其中包括：开展进一步研究、加强与私营部门协商、编写研究文件、汇编相关法律的示例、编写关于推动开展国际合作共同打击身份相关犯罪最佳方式和手段的材料，以及汇编保护受害人的最佳做法。另外，核心组的工作促使《身份相关犯罪手册》（2011 年）的发布，其中还包括《开展国际合作打击身份相关犯罪实务指南》，该手册打算用作技术援助方案和能力建设活动的参考材料来增加相关专门知识，以更深入地了解如何应对身份相关犯罪所涉法律、机构和行动方面的问题。²

3. 在 2011 年 7 月 28 日第 2011/35 号决议中，经济及社会理事会承认联合国毒品和犯罪问题办公室努力协助身份相关犯罪问题核心专家组开展工作。

4. 在该决议中，理事会还请联合国毒品和犯罪问题办公室与联合国国际贸易法委员会协商，继续努力在公营和私营部门实体之间推动就与经济欺诈和身份相关犯罪有关的问题加深相互了解并交换看法，并特别要在身份相关犯罪问题核心专家组的今后工作中除其他外重点注意在拟定和实施该领域技术援助方面争取私营部门相关资源和专长所造成的各种问题。

5. 在第 2011/35 号决议中，理事会还请联合国毒品和犯罪问题办公室通过与身份相关犯罪问题核心专家组等途径继续努力收集不同地理区域经济欺诈和身份相关犯罪构成的挑战的资料和数据。

* 本报告未经正式编辑。

¹ E/CN.15/2007/8 和 Add. 1-3。

² 欲知核心组前几次会议工作的详细情况，见 www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/emerging-crimes.html#Identity_related_crime。

6. 根据经济及社会理事会第 2011/35 号决议所载的任务授权，2013 年 1 月 16 日至 18 日在维也纳举行了核心组第六次会议。

二. 会议的组织

A. 会议开幕

7. 会议于 2013 年 1 月 16 日开始，联合国毒品和犯罪问题办公室条约事务司司长致开幕词。他感谢与会者出席会议，并提到了核心组的背景工作。他强调核心组的组成是以多利益攸关方方法为基础，以便利不同利益攸关方之间交流意见、信息和专门知识，以及促进在打击身份相关犯罪方面的相互了解及合作。他进一步强调，核心组成功地将身份相关犯罪这种“新出现的新型”独特犯罪所构成的各种挑战问题放在预防犯罪和刑事司法领域各种国际论坛（预防犯罪和刑事司法委员会、联合国预防犯罪和刑事司法大会、《联合国打击跨国组织犯罪公约》缔约方会议和《联合国反腐败公约》缔约国会议）议程的显著位置上。

8. 核心组主席阿根廷政府驻维也纳代表 *Eugenio Curia* 大使在开幕词中回顾了组织会议的法定任务，并简要介绍了议程下的每个主题。

B. 出席情况

9. 以下专家出席了会议：

(a) 公共部门

阿根廷常驻联合国（维也纳）代表 *Eugenio Curia* 大使（核心组主席）；联合国伦敦市警察署国家诈骗情报局情报与干预部门负责人——副主任 *John Unsworth*；美利坚合众国司法部刑事司诈骗科负责战略与政策事务的副科长 *Jonathan Rusch*；

(b) 私营部门

荷兰 *Safran Morpho* 公司董事长 *Anko Blokzijl*；荷兰身份管理中心的 *Fons Knopjes*；美利坚合众国打击网络钓鱼诱骗活动工作组驻地研究员 *Pat Cain*；奥地利普华永道的 *Ferdinand Piatti*；RESOCOM（法国）国际项目经理 *Sébastien Saillard*；联合王国英国银行家协会金融犯罪问题主管 *Matthew Allen*；联合王国英国银行家协会全球金融犯罪合规负责人 *Andrew Webster*；联合王国的英国银行家协会调查部门负责人 *Jonathan Shatford*；

(c) 国际和政府间组织

联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）第四工作组（电子商务）秘书 *Jae*

Sung Lee; 联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）国际贸易法司法律事务厅法律干事 *Kate Lannan*; 欧洲安全与合作组织（欧安组织）跨国威胁部反恐行动股旅行证件方案负责人 *Christopher Hornek*; 欧洲安全与合作组织（欧安组织）反恐干事 *Paul Picard*;

(d) 学术/个人专家

巴西 Martins de Almeida Advogados 律师事务所的 *Gilberto Martins de Almeida*; 德国科隆大学刑法教授 *Marco Gercke*; 美利坚合众国波士顿东北大学刑法学和刑事司法学院的 *Nikos Passas*;

(e) 秘书处

毒品和犯罪问题办公室/条约事务司/行政首长理事会/会议支助科，预防犯罪和刑事司法干事 *Dimosthenis Chrysikos*; 毒品和犯罪问题办公室/条约事务司/行政首长理事会/会议支助科，预防犯罪和刑事司法协理干事 *Arnaud Chaltin*; 毒品和犯罪问题办公室/条约事务司/行政首长理事会/会议支助科，药物管制和预防犯罪干事 *Steven Malby*。

C. 通过议程

10. 会议通过了如下议程：

1. 会议开幕
2. 通过议程和工作安排
3. 身份相关犯罪和网络犯罪
4. 比较方法：身份相关犯罪在不同地理区域构成的挑战
5. 身份相关犯罪国家战略的基本要素：指示性示例
6. 其他国际和政府间组织的工作
7. 技术援助
 - (a) 干预领域：立法应对措施、身份管理和预防身份相关犯罪
 - (b) 私营部门参与制定和交付技术援助：公私伙伴关系
8. 对涉及预防和侦查身份相关犯罪不同方面的学术项目指示性示例的介绍
9. 其他事项
10. 结论——关于今后行动的建议

三. 审议情况

A. 身份相关犯罪和网络犯罪

11. 秘书处向与会者通报了在有关网络犯罪问题政府间专家组的工作方面取得的进展。³在这方面，秘书处忆及大会 2010 年 12 月 21 日第 65/230 号决议核可了第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的《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》。在该决议中，大会请预防犯罪和刑事司法委员会按照《萨尔瓦多宣言》第 42 段设立一个不限成员名额政府间专家组，全面研究网络犯罪问题及会员国、国际社会和私营部门采取的对策，包括就国家立法、最佳做法、技术援助和国际合作交流信息，以期审查各种备选方案，加强现有的并提出新的国家和国际打击网络犯罪的法律和其他对策。

12. 网络犯罪问题政府间专家组第一次会议于 2011 年 1 月 17 日至 21 日在维也纳举行。在此次会议上，专家组审查并通过了一组专题和研究方法。研究方法安排向会员国、政府间组织及来自私营部门和学术机构的代表分发一份调查表。收到了来自不同区域组 69 个会员国对调查表的答复。另外，有 50 家公司也提供了反馈意见。2012 年 2 月至 7 月，秘书处根据研究方法进行了信息收集。秘书处还根据所搜集的信息，为研究草案起草了一份内容提要，供拟于 2013 年 2 月 25 日至 28 日在维也纳举行的网络犯罪问题政府间专家组第二次会议审议。⁴该研究报告的地位将由政府间专家组决定。

13. 通过研究型调查表，并通过对 100 多个国家立法主要来源的分析，搜集了与网络犯罪有关的刑法信息。研究型调查表提及了网络犯罪概念通常包含的 14 种行为。各国指出已对上述 14 种行为进行普遍刑事定罪，但垃圾邮件犯罪以及某种程度上与计算机滥用工具、种族主义和仇外心理及网上教唆或“诱骗”儿童有关的犯罪基本除外。⁵就 14 种行为而言，各国报告，对损害计算机系统的保密性、完整性和可用性的网络犯罪核心行为采用专门的网络犯罪。对其他形式网络犯罪更常采用一般性（非专门的网络）犯罪。不过，对于涉及身份犯罪的与计算机有关的行为而言，这两种方法都采用。对于后一种犯罪，已报告的犯罪目标各不相同，包括个人数据和身份信息。

14. 研究指出，执法机构普遍认为网络犯罪率日益上升，原因是个人和有组织犯罪团伙受利润和私利的驱动，都在寻找新的犯罪机会。据估计，超过 80% 的网络犯罪行为起源于某种形式的有组织活动，网络犯罪黑市建立在制作恶意软

³ 另见 E/CN.15/2013/24。

⁴ 见 UNODC/CCPCJ/EG.4/2013/2。

⁵ 非法进入计算机系统；非法获取、截取或获得计算机数据；非法干扰数据或系统；制作、散发或持有计算机滥用工具；违反隐私或数据保护措施；与计算机有关的诈骗或伪造；与计算机有关的身份犯罪；与计算机有关的版权和商标犯罪；与计算机有关的造成人身伤害的行为；与计算机有关的涉及种族主义或仇外心理的行为；与计算机有关的制作、散发或持有儿童色情制品的行为；与计算机有关的教唆或“诱骗”儿童的行为；以及与计算机有关的支持恐怖主义犯罪的行为。

件、计算机感染、僵尸网络管理、获取个人和金融数据、数据买卖以及金融信息“套现”整套流程上。

15. 研究报告还表明，个别网络犯罪的受害率大大高于“常规”犯罪形式。在世界各地的 21 个国家中，因网上信用卡诈骗、身份相关犯罪、对网络钓鱼企图做出回应及未经授权进入电子邮件账户行为而受害的比率占网民人数的 1%至 17%不等，而这些国家一般入室盗窃、抢劫和偷车行为造成的受害率则低于 5%。发展水平较低的国家受害率更高，这突出表明需要加强这些国家的预防工作。

16. 核心组强调需要有效应对利用高端计谋实施涉及非法滥用和篡改身份的网络犯罪。鉴于公民没有做好预防措施进行适当自我保护的案例日益增加，一名与会者提到保护受害人和提高认识方案的意义。一些与会者强调必须进行能力建设，增强尤其是发展中国家应对此类犯罪的能力。

B. 比较方法：身份相关犯罪在不同地理区域构成的挑战

17. 根据前几次会议确定的做法，将核心组用作对比介绍不同地理区域与身份相关犯罪有关的问题的平台。在此框架内有两名发言人做介绍：Marco Gercke 教授介绍了身份相关犯罪在欧洲联盟、加勒比区域和亚洲太平洋区域的发展情况。Gilberto Martins de Almeida 先生介绍了巴西关于网络犯罪和身份相关犯罪问题的新的法律框架。

18. Gercke 教授首先强调，尽管欧洲联盟刑法主要部分依然是一个由国家驱动的进程，但是《里斯本改革条约》首次为欧盟机构提供了在刑法（包括网络犯罪）领域单纯政府间合作以外的明确的任务授权。目前正在编写一份打击儿童色情的指令草案和一份打击攻击信息系统行为的指令草案。同样，该条约第 77 条规定了“边境检查、庇护和移民政策”的任务授权，其中还涉及有关保障身份相关文件的完整性和安全性问题。

19. 欧洲联盟为执行关于“建立一个为民服务、为民保障的开放安全的欧洲”斯德哥尔摩方案⁶，通过了《2010-2014 年行动计划》，该计划授权考虑提交包括关于网络犯罪和网络信息安全在内的新的立法提案。在此基础之上，2012 年发表了“关于新的身份盗窃问题法律框架提案的影响评估研究报告”。研究报告草案最近已经提交给欧洲联盟委员会。由于要求毒品和犯罪问题办公室在信息汇编筹备阶段提供反馈，因此报告草案的内容考虑到了核心组的工作。Gercke 教授认为，如果没有统一的身份管理办法，就无法有效地将身份相关的违法行为本身定为刑事罪，并且欧洲联盟成员国尚未做好采取这一措施的准备。

20. Gercke 教授还介绍了欧洲联盟与国际电信联盟（国际电联）为统一加勒比区域、太平洋岛屿国家和撒哈拉以南非洲区域的网络犯罪法而实施的三个联合项目，采取的措施是拟定示范法和技术援助，促进项目在各个国家的实施。加勒比区域的第一个项目已经接近尾声，该项目一开始先对选定的 15 个国家的法

⁶ 见《欧洲联盟公报》，C 115/1，2010 年 5 月 4 日。

规进行全面审查，并进行了一项区域比较研究，邀请各国专家参与整个过程。该项目还拟定了在每个国家执行新法规的战略。加勒比项目一直侧重于通过协调统一信通技术政策、立法和监管程序提高竞争力。一种建设性做法促使目标国家通过了网络犯罪标准，这种犯罪正在从大多数欧洲国家蔓延到其他地方。从开始阶段就让各国专家参与整个过程并为其提供具体培训，确保了该项目的可持续性。他强调国别办事处确定相关行为者的作用是取得成功的关键因素。国际电联的网站载有从这些进程中汲取的经验教训。

21. Gercke 教授介绍的第二个和第三个项目也采用了同样的做法。应太平洋岛屿国家的请求，第二个项目于 2011 年启动，目的是提供信通技术政策和监管领域的能力建设和培训。第三个项目于 2012 年初在撒哈拉以南非洲启动，致力于协调统一该区域的信通技术政策。

22. 在后续讨论中，与会者强调了制定这些标准尤其是示范法的重要性，强调了联合国本可以在该领域发挥的作用。但是，与会者也强调，已经颁布法规的国家还需要进行关于实施标准的提高认识工作和培训。

23. Gilberto Martins de Almeida 先生介绍了巴西在网络犯罪方面的“立法情况”沿革。在做了简单的历史回顾之后，他重点介绍了最近通过统一做法采取规范行动的“浪潮”。身份相关犯罪构成的挑战必然要求取得这一进展，因为据报告，在巴西每 15 秒钟就有一名消费者成为身份相关犯罪的受害人。身份相关犯罪的最常见形式包括通过锁定信用卡盗窃身份；购买电子产品和手机；根据虚假身份信息或滥用身份信息开立银行账户。他强调身份相关犯罪已从病毒转向扫描，也就是用机器人搜寻漏洞。他还强调发动攻击的大多是本国人。

24. 巴西的立法倡议由 11 个法案组成，其中一些已经获得通过（关于网络犯罪和公民自由）。其他立法，包括信息自由法、网络犯罪法、个人数据保护法、电子交易法、电子商务（消费者准则）、移动支付法、新的因特网协议法、程序（和技术）标准及规范性规则（安全、证券交易委员会）正处于为促进定稿和核准的最后协商阶段。

25. 两项已核准的法案是在 2012 年 12 月同一天通过的。这两项法案相互补充，第一项涉及更具实质性的问题，另一项涉及程序性问题。两项立法相互补充，旨在采取协调统一的做法。每项法律都使用相同术语，这进一步说明在起草过程中考虑了同样的国际标准（如国际标准化组织的标准），还表明了提供预防和遏制措施的共同目标。

26. Martins de Almeida 先生报告说，已核准法案采用的定义涵盖为获得非法优势而侵入和安装漏洞。如果私人电子通信、贸易秘密或机密信息内容被截取，或者在未经授权的情况下设备被远程控制，或者，如果已经泄漏，所截取的信息内容被用于交易或当作商品转给第三方，预计会对制作、提供、散布、出售或传播获得这种非法优势的设备或电脑程序的人加重处罚。已经为不同的国家机构建立了统一制定和监测标准的单一平台。

C. 身份相关犯罪国别战略的基本要素：指示性示例

27. 在该议程项目下，围绕着制定关于预防、调查、起诉和惩罚身份相关犯罪国家战略基本组成部分的框架反复进行了介绍和讨论。在这方面，秘书处指出，关于制定身份相关犯罪国家战略的问题最先是由经济及社会理事会第2009/22号决议提出的（第6(f)段）。秘书处进一步介绍了核心组报告员编写的一份文件，该报告员没有出席会议。⁷文件概述了公共和私营部门中可能参与国家战略的利益攸关方或参与者。文件还描述了在制定、执行和维护国家战略时需遵循的进程。另外，文件强调了国家战略的实质性组成部分，尤其将重点放在威胁评估的初始阶段以及对相关信息的汇编和分析；优先事项的设定和协调；立法要素；调查和执法组成部分；预防支柱；能力建设；资源相关问题；增强公共与私营部门合作的各项机制。

28. Jonathan Rusch 先生介绍了美利坚合众国为应对身份相关犯罪构成的挑战而通过的国家战略。1998年，美国颁布了《防止身份盗窃及假冒法》，此项法律首次将身份盗窃确立为一项具体的刑事犯罪。次年成立了司法部长白领犯罪委员会身份盗窃小组委员会。2006年，在司法部长主持下成立了身份盗窃问题总统工作队。工作队于2007年通过了一项战略计划。

29. 此项战略侧重于身份盗窃“生命周期”的三个阶段（试图获取受害人的个人信息；滥用获取的信息；享受犯罪所得同时受害人意识到受害）。该战略本身确定了需要改善的关键领域，包括以下内容：预防（保护敏感数据并加大犯罪者使用被盗数据的难度）；受害人恢复（协助受害人从犯罪后果中恢复）；通过更加严厉的诉讼和惩罚产生威慑。

30. 关于公共部门的预防解决方案，Rusch 先生提到了旨在减少不必要地使用社会保障号码的做法，以及关于数据保护和确保对滥用数据行为采取有效应对的联邦探员教育方案。同样，为私营部门确定了解决方案，如制定数据保护标准和数据外泄通知要求，编制私营部门使用的社会保障号码综合记录，改善数据保护教育、对违反数据安全行为的调查和提高认识运动。关于受害人恢复，该战略侧重于以下优先事项：培训为受害人提供直接援助的工作人员；为受害人提供个性化援助；修正刑事赔偿规约，确保受害人追回为试图挽回损失所花费的时间价值；以及评估受害人可使用的工具效用。在执法领域，该战略主要侧重于协调和信息交流，包括通过成立国家中心，使用相同的报告格式，以及增强数据和信息交流（目前约有40个国家采用各自的身份盗窃报告标准）。执法领域其他优先活动包括：增加对身份相关犯罪的诉讼，与外国对应执法机构的协调，以及培训和为衡量执法是否成功采取后续行动。

31. Rusch 先生还报告有组织犯罪团伙越来越多地卷入身份相关犯罪，这也是该战略所考虑的一个令人关切的问题。在这方面遇到的难题之一是证件被用作原定用途以外的身份查验目的。因此，必须了解有组织犯罪团伙是如何运作的，

⁷ 见 E/CN.15/2013/CRP.2。

以便确保采取更加适当的对策。还必须深入到私营部门，以制定一套实用的联合应对措施。

32. 为了落实美国的战略，私营部门研究人员于 2008 年成立了身份盗窃执法机构间工作组，该工作组每月举行会议和通报会。在加拿大、联合王国和美利坚合众国参与下，还成立了国际身份犯罪工作组。核心组提出的部分建议也被考虑在内。总之，发言者做出的评估是，自从采取上述政策措施以来，打击身份相关犯罪的现状尽管并不完全令人满意，但已有所改善。因此，对已完成的工作进行定期评估成为基本要务。

33. John Unsworth 先生介绍了联合王国内政部在身份相关犯罪方面的工作。国家诈骗情报局受托更新已于 2010 年在身份相关犯罪领域做出的评估。与所有国家执法部队、私营部门伙伴和内政部各部门合作开展了工作。收集相关问题方面的完整信息依然是一项挑战，因此，与其他部门的关系至关重要。尽管公众越来越认识到这种威胁，但在保护方面仍然有许多工作要做。身份相关犯罪还与包括有组织犯罪在内的其他犯罪有牵连。Unsworth 先生报告说，根据评估结果，每年大约有 180 万人成为身份盗窃受害人（每 20 秒就有一人受害）。但是，可能有大量犯罪还未报告。另一个后果是，由于遭受欺诈，大约多支付了 250 亿英镑的税额抵免。

34. Unsworth 先生强调，执法当局通常将重点放在最终犯罪上，可能错失了直接锁定发生在刑事活动前期阶段的身份相关犯罪的机会。内政部承认必须采取跨部门做法，并采取更加简便的行动，以充分应对这种形式犯罪构成的威胁。在这一背景下，身份犯罪战略执行局制定了一项跨部门战略，争取实现以下各级目标：保证文件的完整性（加强商业和公共部门无论在网上还是当面确认并鉴定身份信息的能力）；增强执法措施（将各种资源有效用在严惩涉及制作、窃取和散布伪造或假冒身份的犯罪活动上）；促进预防（与公共和私营部门交流收回的伪造身份数据以预防犯罪）；以及推广教育方案（提高认识，使个人和企业有能力自我保护）。对该战略进行定期落实，以确保其执行。

35. 在专题介绍之后，与会者同意颁布和执行预防和打击身份相关犯罪的国家战略可以发挥引导注意力和资源方向的宝贵作用，确保物有所用，能够与普遍打击犯罪的努力、与其他公共利益目标以及与私营部门的活动和利益实现有效协调。此类国家战略也可以在国际一级发挥重要作用，为各国确定政策、法律和战略，并为会员国之间的协调及合作奠定讨论或协商基础。这一点对于身份相关犯罪尤为重要，因为它对多种安全、经济和个人职能及利益产生影响，并且现在大多数问题都出现在网上和数字系统中。与会者进一步商定，各会员国的战略在细节上各不相同，但是战略要素核心清单至少可以奠定各国在制定此种战略时似宜考虑的基础。

36. 在这方面，与会者讨论了纳入国家预防、调查、起诉和惩罚身份相关犯罪战略要素纲要草案的内容。该纲要是由秘书处根据报告员的文件（见上文第 27 段）和这一议程项目下提到的国家做法示例的讨论编写而成。核心组就纲要草案的结构和内容提出了一些建议，本文件附件载有最终商定的纲要草案（见附录二）。核心组还决定进一步完善和更新报告员编写的文件，并作为会议室文件

提交给委员会第二十二届会议。委员会似宜将纲要和会议室文件作为指导工具，并另请会员国向秘书处提供反馈意见，表达他们对于打击身份相关犯罪国家战略问题的看法。

D. 其他国际和政府间组织的工作

37. Christopher Hornek 先生和 Paul Picard 先生介绍了欧安组织在身份管理领域的活动。欧安组织各部门负责从不同角度解决这一问题，如民主人权办针对的是移徙（公民登记和人口登记）或选举（选民数据库），而经济和环境司针对的是善治和移徙管理。但是，主要参与的部门是跨国威胁部，尤其是反恐股。欧安组织的工作侧重于与签发和处理证件、加强身份管理、促进证件升级，包括提升民航组织标准、在边境管制中侦测伪造证件有关的实际方面。

38. 欧安组织还参与有关这一主题的各个工作组，自 2003 年以来，已经与民航组织、国际刑警组织、国际移徙组织、欧盟和国际标准化组织合作完成了超过 55 个项目。欧安组织一直都在摩尔多瓦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦实施长期项目。另外，还简要介绍了民航组织的公钥目录。可在因特网上免费获取，但上传文件需要付费。最后强调指出各种挑战仍然存在，必须加以应对，以期改善身份管理并加快边境管制。

39. Jae Sung Lee 先生介绍了联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）身份管理方面的工作。贸易法委员会是制定影响国家立法的国际电子商务标准的先驱。在这方面，委员会通过了商业欺诈的各项指标。随着国际贸易越来越多地使用电子通信，几乎所有的贸易法委员会工作组在审议各自的议题时都在考虑相关问题。各工作组确实侧重于身份管理的贸易促进方面，但尚未就此问题通过具体法规。第四工作组（电子商务）在 2012 年 10 月的会议上提到了身份管理问题。该工作组制定了一项电子商务示范法，其中包括身份管理总纲，以及电子签名示范立法。该工作组还进一步提到身份管理系统概念、商业模式、流程和主要行为者以及潜在的好处。此类身份管理系统旨在作为一种提升对电子商务信任的工具，确认并证实试图获得服务的用户身份。2011 年举办了一次专题讨论会，致使在身份管理对促进跨境电子交易具有重要意义方面达成广泛共识。他随后建议由贸易法委员会就身份管理的跨国法律问题开展工作是最理想的。此类工作还将明确现行贸易法委员会法规所载的关于合法签名的规定范围，并便利在贸易法委员会可能感兴趣的其他专题中处理身份管理问题。因此，委员会授权第四工作组在电子可转让记录领域开展身份管理工作。值得注意的是，美国律师协会身份管理问题法律工作队提交了一份文件供工作组讨论，该文件提供了身份管理及其在电子商务中的作用以及相关法律问题和障碍的概况。

40. 贸易法委员会目前侧重于监测身份管理方面的各项倡议，以便更好地界定工作组今后可能的任务授权范围。贸易法委员会与欧洲联盟就“关于内部市场电子交易的电子识别和信托服务的条例”的建议展开进一步协作。其他活动包括建立欧洲电子身份互操作平台（联网跨境安全身份）；与国际移徙组织就边境

管理问题开展合作；与结构化信息标准促进组织就身份商务进行合作；以及制定一个泛欧洲公共采购网上方案。

E. 技术援助——干预领域：立法应对措施、身份管理和预防身份相关犯罪

41. 核心组回顾了之前要求在身份相关犯罪领域提供技术援助的任务授权（见经社理事会第 2009/22 号决议第 7 段至第 8 段），并根据指导和建议评估开展的相关工作。在这方面提到了核心组过去所做审议的主要成果，例如，拟订关于刑事定罪方法、受害问题和公私伙伴关系的研究文件。还特别提到了《身份相关犯罪手册》，其中载有从业人员开展国际合作打击身份相关犯罪综合指南（见上文第 2 段）。

42. 在讨论进一步提供技术援助问题时，核心组重申该领域今后的大部分工作都将与资源提供有关，这些资源不仅用于编制技术援助资料，还将用于实际交付项目。核心组进一步商定公共与私营部门之间的联合行动和协同效应将有所裨益。能够为协作倡议提供沃土的领域将是预防一切形式身份相关犯罪，即社会预防（教育和提高认识）、情景预防（面临具体的受害风险或培训从事侦测身份相关犯罪工作的人）以及技术预防（为确保文件完整制定技术安全措施）。

43. 另外，核心组商定必须采取一种有重点的办法，确定通过技术援助进行有效干预的优先领域。小组一致商定，最重要最优先的领域是立法应对措施领域。在这方面，核心组承认技术援助需要先侧重于制定处理身份相关犯罪的适当法律框架。必须实现的目标是协助会员国确定新的罪行或更新现有罪行，解决非法滥用和篡改身份问题，以及落实必要的法律工具和文书，以便对身份相关犯罪进行有效的诉讼和调查。

44. 有鉴于此，核心组商定，对于在制定有效法律应对措施时希望以一套示范条款为指导的会员国来说，拟定身份相关犯罪示范立法将带来增值。Gercke 教授制作的模板引起了核心组的注意，该模板旨在提供需要考虑纳入示范立法的问题清单。Gercke 教授重申如果没有统一的身份管理计划，就无法有效地将身份相关滥用行为定为刑事罪。为此，身份相关犯罪示范立法拟议纲要（见附录一）还包括与身份管理议程有关的更具行政性质的部分。因此，希望以基于该纲要的示范立法为指导的会员国可自行决定法律框架的适用范围，同时铭记也可在身份相关犯罪国家战略的大背景下解决身份管理问题。

F. 私营部门参与制定和交付技术援助：公私伙伴关系

45. 英国银行家协会的代表介绍了该协会为应对金融犯罪所做的工作，以及正在与公共部门开展的合作。英国银行家协会代表在 60 个国家内运营了 200 家金融机构。该协会在此框架内设有七个有关金融犯罪的委员会，其中一个委员会特别以欺诈问题为工作重点。这些委员会均为决策机构，为政府提供关于政策事项的建议等。英国银行家协会还为政府征询银行部门的意见和关切，如在银行部门内部交流可疑交易信息，以及因客户国际流通增加而带来的相关挑战的信息。银行部门为此批准了高额预算、做出确保银行系统安全的承诺并征聘合

格工作人员（其中大部分曾是执法人员），显示出其致力于打击金融犯罪的决心。

46. 英国银行家协会的代表强调了公私协同效应以及协会成员与执法当局合作（包括通过提供如何监测可疑交易的信息）的重要性。另外，英国银行家协会是国家反欺诈战略的一部分，积极参与网上提高认识运动等其他公私合作倡议。考虑到金融犯罪在不断演变，需要公共和私营部门共同参与以充分应对这些新的挑战，因此协同作用至关重要。同样，由于洗钱是英国银行家协会成员遇到的一个主要挑战，因此合作对于该领域来说十分有用。代表们指出，私营部门可为进一步建立金融犯罪和洗钱方面的立法和政策环境提供宝贵建议。还强调了国际社会在应对金融犯罪中的作用。

47. 英国银行家协会代表进一步强调公众教育是一个关键因素。根据他们的经验，银行系统受到严密保护并且没有直接被黑客攻击。但是，客户的电子邮件会被黑客攻击，因此犯罪分子能够以通常来说合法的方式获取银行记录。他们还强调银行业务种类繁多。例如，在应对身份相关犯罪时，投资银行业务与小额银行业务具有不同的利益。

48. 在回答 Gilberto Martins de Almeida 先生提出的关于越来越多地使用移动电话付款等新系统可能带来的新风险的问题时，Matthew Allen 先生强调，在评估金融犯罪带来的风险时，必须考虑到其他行业，如零售或电信部门可能的缺陷。然而，所有的新产品带来的风险并非程度相同，但发展中国家越来越多地使用移动电话付款等技术是一项挑战。国际社会也可以在应对该风险中发挥作用。

49. Sébastien Saillard 先生介绍了 RESOCOM 和 Reso-Club 的工作。RESOCOM 专门致力于打击身份相关犯罪，开发了验明所有国家身份证明和护照真伪的网络服务。据报告，2011 年完成了 200 多万份文件管理。

50. RESOCOM 是 Reso-Club 的创始成员，Reso-Club 的目标是增强公共和私营部门专业人员在打击身份相关犯罪方面的交流和良好做法。Reso-Club 协会将于 2013 年 10 月在巴黎主办其第三届欧洲打击身份犯罪和身份证件犯罪论坛。该协会还致力于为身份相关犯罪受害人拟定援助项目。

51. 在上述介绍的基础上，核心组讨论了拟定一个介绍和总结国际公私伙伴关系自愿经验的说明性文件，作为说明其重要性的一种方式。核心组授权开展进一步行动，以便汇编不同地理区域处理身份相关犯罪的公私伙伴关系成功案例。一份载有未经论证/编辑分析的逐案简要说明（转化成数字和金额的惠益）的文件将作为会议室文件提交给预防犯罪和刑事司法委员会第二十二届会议。

52. 核心组进一步授权秘书处从通过英国银行家协会和 Reso-Club 代表参加此次会议的公共和私营部门那里寻求关于以下问题的更加全面的信息，包括实际案例示例：身份相关犯罪对于这些实体的影响；任何定量（数字）和/或定性数据的编制，包括关于应对此类犯罪引发问题的方式的评估和意见；私营部门实体为加强预防身份相关犯罪所采取的各类倡议/措施；为保护客户免受伤害而采取的措施；针对受权完成侦测身份相关犯罪任务的雇员和工作人员的各类培训；

增强公私伙伴关系给预防和打击身份相关犯罪带来的附加价值；国家当局和金融机构/其他私营部门实体之间的协同效应有可能产生实际结果和有效成果的领域。

G. 对涉及预防和侦测身份相关犯罪方面的学术项目指示性示例的介绍

53. 在美国波士顿东北大学同事的支持下，Nikos Passas 教授通过电话会议出席会议，他向核心组通报了该大学已经制定或正在制定的涉及预防和侦测身份相关犯罪方面的若干项目。第一个项目在一定程度上相当于网络犯罪领域的秘密行动，打算在一个犯罪网络植入数据以了解地下网络经济是如何运行的。第二个项目被称为“媒体扫描”，打算供银行和金融机构使用，旨在监测和跟踪通常涉及滥用身份信息的可疑交易和非常规交易。第三个项目重点分析在非正式付款和通过交易洗钱方面隐藏或滥用身份的相关做法。

H. 其他事项

54. Knopjes 先生介绍了所谓的“忠诚”项目，这是欧州联盟的一个项目，旨在分析电子护照生命周期的缺点和漏洞，并且提出克服这些缺点和漏洞的技术解决方案和建议。这个四年期项目包括 19 个伙伴（中小企业、工业、最终用户和学者），重点在于分析电子护照生命周期的优点、弱点、机会和威胁。Knopjes 先生报告了电子护照生命周期各个阶段产生的不同问题，如在发放过程遇到的问题（出生证明和其他身份证明的安全），或者与芯片撤销和销毁有关的问题。他提到了证件管理、在整个过程中实行个人数据保护，以及核查生物鉴别技术的数据质量。发言者指出，亟需制定出生证明（见下文）和其他身份证据的最低国际标准，以提高身份证件的整体程度。

55. 另外，Knopjes 先生介绍了构成出生后第一份证明的原始证件引起的安全问题。各国当局负责签发的这些证件通常引起安全问题，因为并没有专门为它们制定的标准。发言者强调这方面没有国际标准，而且对其他国家的培植文件也缺乏了解。目前，并没有这种文件的数据库可以让各国当局找到所使用的模板信息，对于这个问题的认识也很有限。因此，伪造的培植文件可能被用来获得安全有效的身份证或护照。

56. 在同一背景下，Knopjes 先生还介绍了正在使用的身份管理定义，即一个由国家当局对所有公民的身份实行管理的愿景、政策和设施组成的系统。在这方面，他向核心组介绍了一个身份基础设施表格，将证件周期分为四个阶段（制作、使用、同步控制和最终使用）。为每个阶段提供了登记问题、随后的流程和所需专门知识方面的技术解释。

四. 结论和关于今后行动的建议

57. 在 2013 年 1 月 18 日最后一届会议的会议上，核心组主席总结了主要审议成果，内容如下：

(a) 拟定身份相关犯罪示范立法纲要；

(b) 拟定关于制定预防、调查、起诉和惩罚身份相关犯罪国家战略的战略要素清单。

这两方面的成果见本报告附录。

58. 主席进一步指出，核心组提出了今后行动的具体框架，尤其是针对核心组第六次会议结束直至委员会第二十三届会议这段时期。在这方面，核心组提出了关于以下方面的后续行动建议：

(a) 更新关于制定载有预防、调查、起诉和惩罚身份相关犯罪国家战略基本组成部分的框架的说明性文件；另将该文件作为会议室文件提交给委员会第二十二届会议供其审议；

(b) 拟定汇编不同地理区域处理身份相关犯罪的公私伙伴关系成功案例的说明性文件；另将该文件作为会议室文件提交给委员会第二十二届会议供其审议；

(c) 根据上述说明和指导，汇编从私营部门实体获得的关于身份相关犯罪的信息（见第 52 段）；

(d) 根据本报告附录所载的纲要，拟订关于身份相关犯罪的示范法规。在拟采用的方法方面，据认为，由秘书处根据预算外资金的提供情况，倡议启用一个特设专家组来完成该任务最为合适；

(e) 从会员国那里获取更多关于制定和实施预防和打击身份相关犯罪战略或方案的信息。

附录一

身份相关犯罪示范法规纲要

1. 定义

本节可提供大多数相关术语的定义。除了“身份”、“识别方法”、“持有”、“使用”和“转让”之外，定义章节还载有技术术语的定义。

2. 实质性刑法

示范法可提供针对网上和网下关于身份相关犯罪（身份盗窃/身份篡改）的实质性刑法条款。针对具体罪行（例如，伪造军事财产访问密码）可作出具体规定或加重判决。示范法还提供了将制作、出售、进口、出口或持有用于制作假护照的工具等准备行为定为刑事罪的刑法规定。

3. 程序法

从理论上讲，示范法中载有能够让在网络犯罪方面未适当立法的国家有效应对网上身份相关犯罪的一整套程序法。但是，这可能会与其他倡议重叠，且可能造成冲突。因此，可行的方法仅侧重于身份相关问题。例如，其中一个问题可以是冻结、扣押和没收财产和/或身份相关信息。

4. 电子证据

某些条款解决身份相关犯罪的具体证据可否采用的问题。还可以解决向受害人分发记录的义务问题。

5. 紧急事项

示范法规载有若干条款，在据报告发生身份相关犯罪的在审案件中能将各项行动作为优先事项。其中一个示例是“安全冻结”（见上文“程序法”）。

6. 报告和通知义务

示范法规载有若干条款，规定成为身份相关犯罪（在顾客数据方面）受害者的公司有义务向执法机关报告此事。另外，示范法规还包括通知义务，要求如果客户数据被非法获取，公司应告知客户。示范法规还载有出台报告机制的条款（例如，投诉网站）。

7. 保护身份相关信息

示范法规载有一项禁止使用某些身份相关信息的禁令，以及通过维护关于删除/销毁身份相关信息的若干保护标准（例如，加密）和技术标准储存此类信息的各项义务。

8. 统计

示范法可载有确立为治安统计而收集统计数据的若干报告要求的条款。

附录二

制定关于预防、调查、起诉和惩罚身份相关犯罪国家战略的战略要素清单

本清单概述了利益攸关方，并概述了各国在制定关于预防、调查、起诉和惩罚身份相关犯罪国家战略时似宜使用的实质性要素和程序。

A. 国家战略中可能包括的利益攸关方和参与者

- 公共部门（负责身份基础设施、文件或系统的公共机构，负责更加笼统的政策和立法的机构，以及负责调查、起诉和预防犯罪的机构等）；
- 私营部门（例如，金融、零售和信息技术部门的代表）；
- 区域和国际组织。

B. 国家战略的实质性要素

- 威胁评估——了解问题/形势的性质和范围；
- 该问题相关信息的收集、传播和分析；
- 优先事项的设定和公共与私营部门的协调；
- 立法要素——刑事定罪、执法、国际合作及非刑事/行政措施；
- 调查和执法能力；
- 支持快速干预以严惩和制止正在进行的身份相关犯罪阴谋的要素；
- 预防犯罪组成部分：社会预防（教育方案、提高认识）；情景预防（针对特定人群的信息，无论是由于他们面临具体受害风险，还是受雇于有能力识别和制止身份相关犯罪的具体场所）；技术预防（确保文件和系统完整性的安全措施）；
- 援助受害人；
- 对调查人员、执法人员、其他适当雇员和官员以及私营部门的培训；
- 公共和私营部门在战略执行中的合作。

C. 制定和维护国家战略的程序

- 为战略执行调集必要资源；
- 在政府部门内部各级以及与私营部门展开初步磋商；
- 为促进纵向协调正在执行的各项机制（尤其是在联邦制国家）；
- 与国际利益攸关方酌情磋商或协调；
- 确保利益攸关方之间正在进行的磋商；
- 审查战略执行的成功经验和可持续性。