



预防犯罪和刑事司法委员会

第十一届会议

2002年4月16日至25日，维也纳

临时议程*项目4

联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范

《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》的执行情况

秘书长的报告**

目录

	段 次	页 次
一、导言	1-4	3
二、宣言的传播及影响	5-16	3
三、打击严重形式的跨国犯罪包括恐怖主义的倡议	17-23	8
四、刑事事项中的国际合作	24-39	10
A. 刑事事项中的相互司法协助	24-31	10
B. 引渡	32-39	12
五、执法培训和教育	40-41	14

* E/CN.15/2002/1。

** 推迟提交本报告是由于需要将最近的事态发展，主要是跨国有组织犯罪和恐怖主义领域的事态发展考虑在内。

目 录 (续)

	段 次	页 次
六、有关国际恐怖主义和国际药物管制各方面问题的主要条约的遵守情况.....	42	14
七、援助受害人和证人方案	43-44	14
八、严重跨国犯罪所得	45-52	15
九、贿赂和其他形式的腐败	53-54	16
十、结束语	55-59	17
表		
1. 边境安全		5
2. 有关边境安全的区域、分区域和双边活动		7
3. 对旅行或其他证件采取的技术措施		8
4. 引渡的法定条件或限制		12
5. 打击贿赂和其他形式腐败的措施		17
6. 其他反腐败措施		17

一、 导言

1. 大会在 1996 年 12 月 12 日第 51 / 60 号决议中，核可了该决议所附的《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》。经济及社会理事会在 1997 年 7 月 21 日第 1997 / 34 号决议中，欢迎秘书长关于技术合作和活动协调的报告（E/CN.15/1997/17），其中载明了至当时为止会员国努力充分遵守和贯彻大会第 51 / 60 号决议的资料，请秘书长利用调查表或其他手段，向会员国征集关于该决议执行情况资料。经社理事会在 1998 年 7 月 28 日第 1998 / 21 号决议第一节，请秘书长准备特别是关于《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》的调查文书。

2. 根据这些请求，在预防犯罪和刑事司法委员会第八届会议上提出了一份关于宣言的用途和应用情况的调查表草稿。1999 年 10 月，该调查表连同一份普通照会被发给各会员国、政府间组织和联合国各研究所，以便征集有关宣言执行情况的资料。委员会在第九届会议上对于向它提交的文件数量表示关切，并决定将某些问题推迟到第十和第十一届会议审议。它建议将对宣言调查结果的审议推迟到第十一届会议。¹

3. 下列 37 个国家对调查表作出答复：阿尔及利亚、安哥拉、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、芬兰、德国、希腊、冰岛、伊拉克、爱尔兰、日本、约旦、科威特、马达加斯加、蒙古国、摩洛哥、新西兰、挪威、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、斯洛伐克、南非、斯威士兰、瑞典、阿拉伯叙利亚

共和国、塔吉克斯坦、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。联合国系统的几个实体以及其他政府间和国际组织表示收悉调查表，但指出这些问题不适用于它们或超出其活动范围。其中一些实体提供了别的资料，介绍它们认为与此有关的正在进行的活动。

4. 秘书处国际预防犯罪中心与美国司法部国家司法研究所合作对调查所作的答复进行了分析，后者是联合国预防犯罪和刑事司法方案网的联系研究所之一。国家司法研究所的分析是本报告的主要资料来源。²自国家司法研究所完成其分析以来，跨国组织犯罪和恐怖主义领域的法律有了重大发展。本报告在适宜时提及了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的条款（大会第 55 / 25 号决议，附件一），以及对 2001 年 9 月 11 日袭击美国事件的法律反应，特别是 2001 年 9 月 28 日安全理事会第 1373（2001）号决议。

二、 宣言的传播及影响

5. 自 1994 年《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》通过以来，大部分答复国将该宣言发给本国的警察机构、检察官、内政部、司法部、外交部、移民局、海关及其他有关政府机构。一多半答复国指出，宣言对各自国家的相关法律、政策或做法产生了影响。

6. 16 个答复国报告说其立法没有界定“公共安全”的定义。别的答复国在答复中提供了立法或非立法定义。这些定义从基于公民对安全的主观感觉

等事项的一般性概念，到更具体的因素，如保护独立性、主权和国家安全、生命、健康、个人权利和自由、公共和私人财产权、国家财富和公共秩序等等，不一而足。

7. 大部分答复国指出，它们的机构、官员和组织通过一系列的手段，包括立法和管理措施、官员采取的安全措施和提高公众认识的活动，来界定、支持和强制执行公共安全。它们指出，在预防犯罪、打击恐怖主义、警察培训、改进刑罚政策和司法改革等领域，以及在打击贩运毒品、非法移民、腐败和其他问题的努力中，宣言已被用于制定战略、立法和其他倡议。

8. 27 个答复国报告说，它们已就宣言开展过提高公众认识或宣传运动。许多这类努力和活动利用了传播媒介，并包括预防犯罪和提高认识或教育活动。许多这类努力和活动采用扩大范围的方法，意在鼓励公民与有关机构交流，以便解决所关切的问题。

9. 许多答复国指出，为确保公共安全与保障而采取的措施包括个人和当地社区开展的活动。例子包括开展“安全街道”活动、“居民监督”和其他提高认识方案，它们由社区发起或参加，以社区和执法机构在地方一级密切合作为基础。许多方案侧重于情势预防犯罪工作和社区治安活动。某些情况下，警察与公众间的合作还包括与非政府组织进行项目协调。一些国家任命了联络委员会，鼓励公众更多地参与预防犯罪活动。

10. 答复国在安全方面关切的另一个主要问题

涉及控制或保障国家边界免受各种形式跨国犯罪危害的问题，其中包括偷运麻醉品、枪支或其他武器、文件、现金或犯罪所得等非法商品。关切的另一个问题是在跨国犯罪中越来越把人当作商品对待，如为盈利目的偷运非法移民及贩运人口以供随后剥削。

11. 自宣言通过以来，许多答复国在国家边界采取更多的措施打击这些活动。它们包括加强边境管制安全与监测、签署多边合作协定以便利共同调查、加强培训和赋予更多权力，及通过或修改就犯罪和程序作出规定的刑事立法。后来，各国批准和执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书（大会第 55/25 号决议，附件一至三，和第 55/255 号决议，附件）的努力加强了这一进程，该公约及其议定书都呼吁就边境安全采取立法和其他行动，打击有组织犯罪集团实施的跨国犯罪。³

12. 几个国家还介绍了为协调负责边境管制的机构之间的行动和程序作出的努力。一些国家的边境管制官员、海关部门、检察官和执法部门与其他政府部门和机构密切合作，在某些情况下与国际刑事警察组织(刑警组织)密切合作，防止和打击非法边界活动，拦截人员和商品非法越境。在某些情况下，这些努力包括给予有关机构更多的法定权力，使它们能够采用电子和其他监测措施或其他特殊调查措施。在国际边界发生的具体的打击犯罪活动包括缉获毒品、现金和其他各种违禁品，以及拦截非法移民和贩运人口所涉受害者和犯罪者。⁴

13. 表 1 列出一些答复国遇到的具体边境管制问题以及它们采取的应对措施。

表 1
边境安全

国家	事件类型	应对措施或其他信息	时期
安哥拉	走私	跨越南部边境的走私	—
澳大利亚	毒品走私；非法移徙	缉获由海、陆、空进入该国的各种毒品和其他禁运物品；通过空中进入的非法移民	1996 至 1999 年
奥地利	走私；非法移徙；贩运军火	加强边境管制导致因毒品走私、非法移民(逮捕人数从 4 562 人增至 13 865 人)、偷运人口(逮捕人数从 1 000 人增至 1 823 人)、贩运军火而被逮捕的人数增多	1998 至 1999 年
保加利亚	非法移徙	边境巡逻更加有效；更多违法者被拘押；有关难民地位申请者的统计数据更加完善	1999 年
克罗地亚	非法移徙和走私	发生的事件包括偷运人口(347 起)、毒品走私(505 起)、车辆走私(91 起)及伪造旅行证件(查获 154 起)。	1999 年
捷克共和国	-	沿与波兰的边界永久性地实施边境安全措施；在与德国边界增加人员； 及加强边防警卫队与有共同边界国家的警察部队之间的合作	-
爱沙尼亚	非法移徙	非法越境、查获的伪造证件数和查获的偷窃车辆数减少；而逮捕的非法移民人数、执法机构通缉的人数增加	1996 至 1999 年
芬兰	非法移徙	边境管制系统对过境人员实施 100% 的检查；不间断巡逻和监测；与俄罗斯联邦边境事务处加强合作；拒绝 3 131 人入境——其中 1 500 人是因为涉嫌犯罪；查获 114 件伪造证件；查获 60 辆盗窃车辆	1999 年
德国	非法移徙和偷运人口	201 069 起非法入境；逮捕偷运者 14 921 人；51 221 人被偷运；永久性地实施边境安全措施；加强联邦边防警卫队和与有共同边界国家的警察部队之间的合作；在需要派驻大量边防警卫队的地区使用热成像系统、警犬和警用直升机	1994 至 1999 年
希腊	偷运人口	边境活动减少；最严重的边境犯罪发生在与阿尔巴尼亚的边界	-
爱尔兰	走私毒品	在边境查获现金和非法药品	-

国家	事件类型	应对措施或其他信息	时期
约旦	非法移徙和偷运人口	78 起偷运案件； 55 起涉及越境活动案件	-
新西兰	-	增多的事件有：安非他明进口、海外毒品辛迪加、旅行证件欺诈和通过因特网传播色情制品；减少的事件有：大麻走私事件、由于降低关税导致的收入欺诈	-
波兰	非法移徙	大幅减少（减少 43%）； 42 993 名外国人被拒绝入境	1999 年
斯洛伐克	走私毒品	入境毒品减少幅度最大的是海洛因；海关在 1998 年和 1999 年发现的刑事犯罪分别为 242 起和 213 起	1998 至 1999 年
瑞典	-	发现海关管制物品 250 993 件； 13 936 起犯罪	1999 年
阿拉伯叙利亚共和国	-	边境巡逻队报告了 1 251 起事件	-
大不列颠及北爱尔兰联合王国	非法移徙	10 412 人秘密入境； 28 320 名没有证件的乘客乘飞机或经由海路抵达	1998 年
美利坚合众国	走私毒品；走私车辆和枪支；非法移徙	截获数千磅可卡因并拦截 9 000 多名海上移徙者	-

14. 为了加强边境管制，一些国家还与其他国家合作采取措施，包括为确立边界标准和防止非法越境签署区域、分区域和双边协定。还有迹象表明在国家内部和国家之间加强了合作。执法、海关和边境巡逻机构通过交换情报和其他手段，在调查、检控和引渡等领域开展合作。表 2 概要列出了有关区域、分区域和双边协定。

15. 多数答复国还指出，它们提高了用于保障护照等旅行证件的真实性的技术水平，包括采取措施检测和防止仿制、伪造和篡改，加强起诉伪造行为的法律措施。还可以采用通信和其他技术措施，核查旅行者使用的证件是否有效。通过增加培训活动和加强机构间的通信联系，这些措施得到加强。这些措施的重点在于旅行证件，但在某些情况下它们可能适用于其他证件，如货运单据或进出口许可或

许可证。表 3 举例说明答复国采取的措施。

16. 大部分答复国要求更加详细地检查据认为对公共安全有重大影响物品或商品。这些要求包括进出口许可或许可证，签发这种许可证时常常附有条件，如保持交易记录、公告和限制“最终用户”或最终目的地。上述要求还包括对于运输安全的要求。在某些情况下，对跨国交易的管制与对国内活动，如获取、占有、销售或使用的管制密切相关。通常需要进出口管制的敏感物品或商品包括枪支和其他武器或弹药、爆炸物和特别危险的生物、化学和核材料。在有些情况下，还对此类商品的零件、部件、前体或组件和 / 或生产所用的工具、设备或装置加以限制，如果它们具有足够的专用性的话。⁵ 所报告的对传统武器和相关技术的限制措施要多于对化学或生物材料的限制措施。

表 2
有关边界安全的区域、分区域和双边活动

国家	区域、分区域和双边协定	问题和关切
澳大利亚	为引渡目的交换情报；与海关机构的双边协定；设立海外联络处	
保加利亚	与其他国家密切合作制定边界标准；为打击越境犯罪与 20 个国家订有政府间协定	
爱沙尼亚	与其他国家和国际执法当局合作，在边境打击有组织犯罪	
德国	管理欧洲联盟各个成员国之间枪支和爆炸物的流动的指令	
伊拉克	颁布防止非法越境的管理和刑罚条款；及与邻国缔结双边条约	
日本	与其他国家协作阻止非法移民；警察部门与亚洲其他国家密切合作和交换情报	
约旦		问题和关切：沿边界发生非法越境活动
摩洛哥		问题和关切：特别是来自非洲的非法移民通过阿尔及利亚领土进入该国，以图迁徙到欧洲
新西兰	目前正在开发国际小型航空器 / 游艇报告系统，以覆盖太平洋周围地区；制定区域情报倡议；向海外派驻警官与对应机构联络；与海外执法机构的双边合作协定	问题：色情制品、隐私立法、机构间竞争、国家间优先事项各异
挪威	执行申根公约 ^a 和参加其他区域警察和边境管制倡议	
波兰	参加波罗的海地区打击跨国组织犯罪工作队	
斯洛伐克	与乌克兰和匈牙利的边境业务和合作关系；与边境巡逻队、海关和警察部门的协作关系	
塔吉克斯坦	增设边境哨所，与乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦缔结国家间协定，以加强防止走私具有重要战略意义的原料和预防贩运毒品等等的措施	

^a 《实施 1985 年 6 月 14 日比荷卢经济联盟成员国、德意志联邦共和国和法兰西共和国政府关于在共同边界逐步取消检查的申根协定的公约》，1990 年 6 月 19 日在申根签署。

表 3

对旅行或其他证件采取的技术措施

国家	采取的措施
澳大利亚	采用防止篡改的技术；建立通信联系以便验明身份或进行核查。
保加利亚	边境检查站使用最新技术核查证件的真实性。
捷克共和国	使用电子登记系统。
爱沙尼亚	边防委员会于 1999 年设立一个旅行证件评估中心。所有边境站都配备必要的护照管制设备。
芬兰	采用：安全标准高的新护照、安全的身份证和借助装置可观测到光学变化的签证和居住许可证
德国	1996 年，在联邦刑事调查办公室设立专门的防止篡改、伪造和仿制证件股。
冰岛	采用高技术检测和减少仿制护照行为。举办检测仿制证件的培训。
伊拉克	颁布护照法，将有关刑罚条款纳入《刑法》。
日本	采用机器可读、具有防伪特点的护照。
约旦	在一些边境检查站特别是在机场使用紫外线硬件，检测伪造证件行为。
摩洛哥	在边境和其他地点采取管制行动。涉嫌犯罪的人受到起诉并被绳之以法。
新西兰	改进护照证件和系统（例如电子阅读护照）。
挪威	制作的护照和签证胶条尽可能难以伪造。
菲律宾	外交部设立伪造护照和舞弊行为问题办公室，处理涉及仿制的案件。
波兰	在边境管制检查站配备基本的检查工具。
卡塔尔	1999 年，卡塔尔发放机器可读的护照，这种护照具有高度安全的特点。例如，持有人的详细情况和照片自动打印在胶贴塑料封皮上。
大韩民国	《刑法》规定非法篡改、伪造和仿制旅行和过境证件以伪造罪论处。
大不列颠及北爱尔兰联合王国	移民局全国伪造问题科对移民局所有工作人员进行伪造检测技术的培训。《移民法》及《伪造和仿制问题法》允许对持有伪造旅行证件的人提起诉讼。
美利坚合众国	采用技术改进旅行证件的检查工作。进行国际情报交流，以便检测仿制和伪造证件。

三、打击严重形式的跨国犯罪包括恐怖主义的倡议

17. 宣言第 1 条列出一些特别严重类型的跨国犯罪活动，促请会员国采取有效的国家措施打击这

些活动，其中包括：有组织犯罪、贩运非法药品及军火、走私其他非法物品、有组织贩运人口、恐怖主义犯罪以及清洗严重犯罪活动所得。对调查作出答复的大部分国家报告说它们已经采取这类措施。许多国家指出，它们已通过了有组织犯罪活动的专

门定义及所包括的罪行，它们适用于两人或多人策划或实施一项犯罪活动的情况。⁶除了报告第1条具体说明的罪行外，许多答复国还报告说它们的法律将含有跨国和有组织犯罪要素的下列行为定为刑事犯罪：为贩运以外目的偷运人口、卖淫、洗钱、伪造、儿童色情制品、增值税欺诈、与计算机有关的犯罪、各种形式的金融犯罪和盗用知识产权/工业产权。

18. 16个答复国指出，它们有针对参与实施各种形式的严重跨国犯罪的各类刑法和法律。一些具体条款涵盖涉及下列行为的犯罪：煽动暴乱、恐怖主义、国家安全罪、性犯罪、敲诈勒索、非法金融交易及对这类犯罪施加影响或协助犯罪。一多半答复国的本国法律含有针对参与有组织犯罪集团或实体的具体条款。多数国家将附属于犯罪团伙或有组织犯罪集团或参与这些集团的活动定为刑事犯罪。在许多情况下，法律禁止参与活动，但并不禁止仅仅作为成员，这也许是因为为保护“结社自由”而施加的立法或宪法限制。某些情况下，立法还规定对被认定实施这些犯罪的人的加重刑罚或强制性最低刑罚。在进行调查后，通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，其中要求缔约国将参与“有组织犯罪集团”的活动定为刑事犯罪（大会第55/25号决议，附件一，第5条）。E/CN.15/2002/10号文件介绍了各国批准该公约及其议定书工作的进展情况。

19. 大部分答复国还指出，它们为应对可能有跨国性质的具体犯罪问题，已经通过了立法措施。一般采用包括具体罪名、调查权和举证规则在内的措施，处理洗钱、贩运人口、贩运毒品和一些形式的性犯罪等罪行。一些国家还报告最近在这些领域进行或尚未完全的修正。

20. 一些国家还通过专门立法来对付恐怖主义。这种立法包括适用于恐怖集团或恐怖主义罪行或行为的定义，它们往往侧重于使用暴力或犯罪行为。这些行为都有造成死亡、伤害和/或胁迫人们的直接目标，或者有造成政治、社会等方面的压力或给国家安全带来某种伤害的潜在目的或目标。另一些国家并不寻求将恐怖主义活动或集团本身定为犯罪，而是倾向于从现有刑事和刑罚框架内解决这个问题。例如，为了强化威慑效果，对为恐怖目的实施的犯罪的刑罚可能比对为其他目的实施的相同犯罪的刑罚要严厉得多。除定为刑事犯罪外，一些国家还采取了针对与恐怖主义有关案件的特殊调查权或程序措施。

21. 2001年9月11日发生了针对美国的恐怖袭击，导致国际社会和许多会员国采取进一步的行动。在袭击发生之前，大会在1996年12月17日第51/210号决议中已设立一个特设委员会，以拟订一项制止恐怖主义爆炸事件的国际公约，并在1999年12月9日第54/110号决议中，决定该特设委员会应讨论如何进一步制订一个由多项针对国际恐怖主义的公约构成的全面法律框架，包括审议拟订一项关于国际恐怖主义的综合性公约。该特设委员会先前已结束关于《制止恐怖主义爆炸事件国际公约》（大会第52/164号决议，附件）的工作，在袭击发生后又重新以旺盛的精力恢复了拟订一项综合性公约的工作。大会在2001年12月19日第56/123号决议中，重申国际预防犯罪中心应会员国请求，在预防犯罪和刑事司法领域，包括在预防和控制跨国有组织犯罪和恐怖主义方面，向各国提供技术合作、咨询服务和其他形式协助的作用。

22. 安全理事会在2001年9月12日第1368

(2001)号决议中最强烈地断然谴责这些恐怖行为。在2001年9月28日第1373(2001)号决议中,安全理事会规定了适用于所有会员国的法律要求,要求它们采取行动:防止资助恐怖主义行为,防止实施恐怖主义行为,对参与这些行为的人拒绝给予安全庇护,拒绝他们利用本国领土,将资助、策划、准备或实施恐怖主义行为定为严重刑事犯罪,及通过有效的边境管制和对签发和验证身份证件和旅行证件的管制,防止恐怖分子或恐怖集团转移。在安全理事会第1373(2001)号决议通过后,许多国家加强了其立法措施和其他措施,以便对恐怖主义采取有效行动。

23. 委员会在2002年1月14日举行的闭会期间会议上,请秘书长向其第十一届会议报告在加强国际合作打击恐怖主义方面的进展情况。执行主任关于国际预防犯罪中心工作的报告将更详细地介绍有关这个问题的情况(E/CN.15/2002/2)。

四、刑事事项中的国际合作

A. 刑事事项中的相互司法协助

24. 就相互司法协助问题作出答复的几乎所有国家都指出,它们依据法律提供这种协助。多数国家提到了这么做的双重基础,一个是规定协助其他国家的义务及提出请求和给予协助的程序的国际法律文书,另一个是关于为提供此种协助采取必要行动的本国法律,如搜查和扣押另一个国家要求的证据。三个国家指出,它们只根据本国法律提供这种协助,九个国家说只根据条约提供这种协助。

25. 在提供这种协助方面一个常见的限制因素

是两国公认犯罪的要求,即这些国家只在下列情况下才协助另一个国家:请求仅涉及请求国具体说明的一种或几种罪行,而这些罪行在被请求国也属于犯罪。在对请求作出答复方面,23个国家报告说,在提供需要采取强制性措施,如逮捕、搜查或扣押的协助时,他们要求符合两国公认犯罪的标准。这些国家中只有13个将两国公认犯罪要求扩展至无须采取强制性措施就能作出答复的司法协助请求。10个国家还提出有可能采取替代办法提供协助,而无须两国公认犯罪。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约国可以以不是两国公认犯罪为理由拒绝提供协助,但并不排除提供这种协助,有关被请求缔约国可酌情在不是两国公认犯罪的情况下提供协助(大会第55/25号决议,附件一,第18条,第9款)。

26. 对于大部分答复国而言,立法或其他安排并未规定以银行保密为由不给予相互司法协助。对于已成为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约国的国家来说,银行保密被明文排除作为拒绝提供协助的理由(大会第55/25号决议,附件一,第18条,第8款)。在有些情况下,由于其他原因而敏感的信息或证据可以暂缓提供、不予提供,也可以某些使用限制为条件提供。大部分答复国还指出,它们要求对方作出保证,一旦提供这种协助,不得将其转给其他国家或用于请求以外的其他诉讼。一个常见的限制是,如果证据的泄露可能妨碍被请求国国内正在进行的刑事侦查,可能暂缓转交证据或要求就有关证据作出保证。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》允许保护正在进行的侦查或起诉所必要的暂缓,并对在未经提供证据的缔约国同意的情况下使用、披露和进一步转交有关证据加以限制(大会第55/25号

决议，附件一，第 18 条，第 19 和第 25 款)。

27. 大部分答复国指出，它们有立法或其他安排，允许将在押犯移交另一国，以便提供证词或在侦查或刑事诉讼中提供其他协助。在这种情况下，移交通常要以这样的保证为条件，即被移交人将予以适当拘留，并且无需引渡或其他程序便将其送回。

28. 最近电信技术的发展消除了法庭面前口头或通过录音录像提供证词的多数技术障碍。在刑事诉讼中，人们非常偏爱足够清晰的实况视频传输证据，使被告能够面对证人，并能够进行适当的交叉讯问。16 个答复国指出，它们通过的立法允许在刑事诉讼中使用通过实况视频传输或其他通信手段提供的证词和类似证据，只要其满足最低限度的条件。多数国家偏爱现场证词，将视频证据的使用限制在因地距离、证人的身体限制、保护证人或前述种种因素而有理由这么做的案件。除了发展中国家在后勤和技术方面的关切，限制使用音频或视频传输证据的另一个主要因素是难以因作伪证或不给予法庭合作而对证人进行法律制裁。在作出答复的 18 个国家中有 10 个将本国的伪证罪扩展至包括从国外在国内法庭作证的证人。

29. 为加快司法协助请求的接收和反应，大部分答复国指出它们已指定一个中央主管当局接收请求，将其转交国内有关机构办理并在将得到的证据或其他协助提交请求国之前予以审查。28 个国家报告说它们已与其他国家签署双边或国际协定或安排，以便利侦查、拘捕和起诉实施严重跨国犯罪或因别的原因对此负责者。

30. 20 个国家提供资料介绍了它们在 1996 年至

1998 年期间收到的相互司法协助请求数量。拒绝请求的主要原因包括：没有达到两国公认犯罪标准；银行保密；可能危害主权、安全、公共秩序或其他重大公共利益；请求所涉罪行的政治或军事性质；请求的歧视性；与正在进行的侦查或调查不相容；请求采取的措施不符合本国立法和惯例；主体不以前宣告无罪或认定有罪的罪行而再次被起诉的权利；及没有适用的条约或协定。请求有时因为非法律的理由而失败，最常见的是请求国没有提供适当的文件或证据支持它的请求，以及文件翻译中的困难。

31. 在 27 个答复国中有 21 个指出，它们允许执法机构或其他有关当局在某些情况下直接接收协助请求并作出反应。在有些情况下，这么做的依据是双边、多边或区域协定或安排的条款。在其他情况下，有关个人或机构间可以给予非正式协助，而无须达到法律要求。大部分答复国指出，如果符合某些条件，它们允许机构间直接交换信息。这些条件有：订有适当的国际协定；通过认可的渠道（例如国际刑事警察组织或欧洲刑警组织）传送；及限制信息的使用（例如，用于调查或情报目的，而非用于举证据目的）。一个共同的关切是所交换的信息可能被接收国进一步转交或泄露。就此作出答复的 28 个国家几乎都指出，在请求提供信息时，它们可以作出保证，未经被请求国事先同意，不将信息转交或用于请求中所述以外的调查、起诉或诉讼程序。某些情况下，由于接收信息的国家有义务在刑事案件中将其全部披露给被告，绝对保证不泄露是不可能的。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》要求必须披露所交换的信息的国家在披露之前应通知信息提供国，或者如果不可能事先通知，则

应在事后毫不延迟地通知信息提供国（大会第 55/25 号决议，附件一，第 18 条，第 19 款）。

B. 引渡

32. 引渡条约的性质和范围各不相同。有些是双边的，有些则有多个缔约国。有些是笼统的，有些则在条约内包括更具体、侧重于各自主题事项和适用范围的条约。这些条约通常仅就以某种方式与跨国有组织犯罪、贩运麻醉品或恐怖主义爆炸事件有关的案件中的引渡作出规定。大部分答复国指出，它们是一个或多个此种条约的缔约国，一些国家与其他许多国家签署了双边条约。然而，已签署此种条约的国家不一定规定引渡要以存在或适用这样的条约为条件。半数以上的答复国（26 个中的 16 个）指出，可以酌情允许为条约未涵盖的罪行进行引渡，或同意与之没有订立条约的国家提出的引渡请求，

但要以适用的本国宪法或法律为准。27 个答复国中的 24 个报告说它们有专门针对引渡事项的本国立法。

33. 引渡的一个主要限制因素是下述原则，即一国的国民不能被引渡去接受外国的刑事诉讼，这在有些国家中是一条宪法规定。在某些国家，国民可以被引渡，但须遵守不适用于其他人的额外条件。作出答复的 28 个国家中只有 14 个国家指出，它们的法律允许在某些条件下引渡本国国民。有 10 个国家提供了这方面的信息，引渡条件差异很大，但都以订有有关条约或协定为条件。下文举例说明从这些国家收到的有关引渡本国国民的信息。不允许引渡本国国民的大多数国家都没有规定有条件引渡或暂时移交，或者以本国国民在受审后被立即送回引渡国领土为条件交出本国国民的立法。表 4 举例说明可能对引渡规定的一些条件。

表 4
引渡的法定条件或限制

国家	引渡条件
安哥拉	只在政府间订有协定的情况下才有可能引渡。
爱沙尼亚	没有特殊条件。
芬兰	仅有可能因在芬兰犯下的、根据芬兰法律最重可判处四年监禁的罪行，向欧洲联盟另一个成员国引渡；不得将芬兰国民转而引渡到另一个国家。
爱尔兰	只在订有互惠协定的情况下才有可能引渡。
日本	只在与请求国订有引渡条约且条约中有允许引渡本国国民的条款的情况下才有可能引渡。
新西兰	引渡以有关条约、枢密院令、承诺或安排是否具体允许或不允许引渡新西兰公民为条件。
挪威	仅有可能在某些条件下向北欧国家引渡。
斯威士兰	在该人被指控或认定犯有的罪行没有政治性的情况下才有可能引渡。
大不列颠及北爱尔兰联合王国	对引渡国民没有条件。对国民的处理方式与非民国相同。
美利坚合众国	有可能根据与各国订立的双边协定引渡。

五、执法培训和教育

40. 在 33 个答复国中有 25 个指出，它们最近曾组织或主办讨论打击严重跨国犯罪的措施的国际执法培训和教育。所述活动包括举办下述方面的课程：有组织犯罪、边境安全或执法问题、毒品贩运、非法移民问题、腐败问题、证人保护、国内或跨国枪支管制或枪支贩运问题、与毒品有关的犯罪和与恐怖主义有关的犯罪之间的联系，以及洗钱。在某些情况下，具体活动构成下列领域更广泛的方案要素，如白领犯罪、禁毒执法、洗钱、多学科合作、少年犯罪、有组织犯罪、边境保护、犯罪情报等方案和法院学方案。具体的活动包括各国政府或培训机构在双边或区域基础上安排的活动以及刑警组织等政府间组织的活动。

41. 一般来说技术协助方案不那么常见。答复国中不到一半说它们最近提供了此种协助，大约一半说它们接受过此种协助。所述协助包括提供设备、提供机构上的协助、转让或共享专门知识和提供一般和具体案件的信息。提供的设备从经过训练的警犬到船只不等，提供的专门知识包括警务管理、检控技能和法院科学等方面的培训。机构上的协助包括设立或彻底改造关键的机构和提供立法上的协助。专门知识和机构上的协助包括借调有能力的人员、在请求国进行培训活动和派送人员参加培训。在一些情况下，协助局限于仅提供信息、培训或参考资料或类似材料。

六、有关国际恐怖主义和国际药物管制各方面问题的主要条约的遵守情况

42. 约一半答复国指出，它们执行了在调查时

有效的、关于恐怖主义的两项现有主要国际条约和大会各项决议。⁹ 在 2001 年 9 月 11 日的恐怖主义袭击之后，这方面的情况已经发生根本变化。自那时起，又有许多国家批准和执行了这两项文书，所有会员国都必须遵守安全理事会第 1373 (2001) 号决议要求。

七、援助受害人和证人方案

43. 在作出答复的 31 个国家中，17 个国家看来有在证人参与刑事诉讼可能使证人处于危险境地时给证人以保护的程序或方案。这种立法或条例规定的综合权力一般有行政程序和方案作后盾。涉及跨国犯罪的案件往往被纳入旨在在所有刑事案件中保护证人的更广泛法律和政策。其中多数程序和方案包括迁居和建立新的身份。答复国中几乎一半还制定了举证规则，允许以确保证人安全的方式举证。在进行调查之后通过的《联合国打击跨国组织犯罪公约》和《联合国打击跨国组织犯罪公约关于防止、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》，载有帮助和保护受害人和证人的专门条款（大会第 55 / 25 号决议，附件一，第 24 和第 25 条，及附件二，第 6 条）。

44. 在涉及跨国组织犯罪的案件中保护证人提出了进一步的问题，包括进行合作的必要性和由所涉的哪个国家承担有关费用的问题。在作出答复的 27 个国家中有不到一半报告说，它们的立法规定要就证人的迁居和保护与其他国家订立安排。这种立法通常规定由请求证人参与的国家支付旅费和保护费等。在一些国家，类似原则只是在适用的条约中列出，不一定在国内法中列出。有些答复国似乎没有专门制定处理这类事项的任何规则。

八、严重跨国犯罪所得

45. 在提供有关洗钱问题的信息的 30 个国家中，有一多半国家指出它们的立法包括打击清洗严重犯罪所得的措施。几乎在每一种情况下，此种立法的核心成分都是对洗钱的刑事定罪，它将旨在隐藏犯罪所得或改变犯罪所得的性质以便掩盖其来源或阻止追查和没收有关财产的努力的交易或转移行为定为刑事犯罪。大部分国家还开列了可对之采取这类措施的具体罪行或“上游犯罪”，其中包括涉及毒品、非法武器和其他商品的走私和贩运罪行，在某些情况下还包括贩运人口罪行。将对之采取这类措施的罪行往往要么非常严重，必须予以金融管制（例如恐怖主义罪行），要么产生大量犯罪所得，查封和没收被视为有效的威慑和控制措施（例如，贩运毒品罪）。其他国家采取较普遍的办法，任何刑事犯罪，只要被认为足够严重，有必要附加额外的刑事责任或值得采取行政和执法行动，就对其适用洗钱罪条款。这可能以国家的分类为基础，如重罪/行为不端，或只能按简易程序处理的犯罪/可起诉的犯罪，也可能基于适用的最高刑罚的严厉性等标准。《联合国打击跨国组织犯罪公约》采用后一种办法，它要求缔约国将与清洗公约具体确定的上游犯罪以及所定义的最高刑罚可处以至少四年剥夺自由或更严厉处罚的任何其他“严重犯罪”所得的行为，定为刑事犯罪（大会第 55/25 号决议，附件一，第 2 条(b)款和第 6 条）。

46. 银行保密问题被视为洗钱案件中的关键。在就该问题作出答复的 27 个国家中，有 20 个国家指出它们规定在某种程度上限制或取消银行保密，如果作为刑事侦查的一部分这样做有充分的理由的话。所需理由在各个国家有所不同。在某些国家，在所有刑事案件中都可以取消银行保密，而在另一

些国家中，只在涉及洗钱的上游犯罪或特定类别的罪行如贩运毒品的案件中才可以取消。一些国家指出，它们规定了具体条款，免除银行因向侦查人员透露银行信息而对客户负有的民事责任。《联合国打击跨国组织犯罪公约》规定在公约本身适用的任何案件中，如果提出相互司法协助的请求，缔约国应取消银行保密。

47. 保持记录和透明度也被视为打击洗钱方案的重要组成部分；在就此问题作出答复的 31 个国家中，有 23 个指出它们有法定规则，要求金融机构和有关机构制作清晰和完善的帐户和交易记录。共有 25 个国家指出其本国立法允许执法当局在刑事侦查和起诉中，以及必要时在管理或行政调查和程序中使用这些记录。有些国家禁止在获得记录所要用于的程序以外的其他程序中披露这种记录，试图以此保守机密。许多答复国的立法要求金融机构和有关机构向有关当局报告可疑或异常的交易。14 个国家提供了 1996 年、1997 年和 1998 年报告的此种交易的总数；每个国家报告的交易数平均为 22 456 起。

48. 各国还报告了为防止或打击洗钱和相关活动而采取的一些其他措施。多数国家要求其银行和金融机构报告可疑交易或其他活动，16 个国家要求报告的内容包括现金或流通票据的越境划拨。许多国家还建立了机构间合作和培训雇员方案的框架。共有 22 个国家报告已设立金融情报单位，作为收集、分析和传播有关潜在洗钱和其他形式金融犯罪的信息的国家中心。关于相互司法协助和其他形式的国际合作，一些协助是根据正式备忘录或协定提供的，而在其他情况下则进行不那么正式的合作。一些国家指出，它们允许金融机构间的非正式合作，但这样做的条件是：这些机构大致对等，因而受相同的保密义务的约束。

49. 确立没收犯罪所得的权力被视为多数打击洗钱政策的关键组成部分，这些政策寻求使罪犯丧失实施犯罪的经济动机，使他们不能在犯罪得逞后使用任何犯罪所得。几乎所有 30 个答复国都报告说，它们的法律和程序允许没收犯罪所得。这些具体条款有一些措施作后盾，以便利追查、确定、查封和没收犯罪所得，但它们也受到程序保障措施的制约，以确保这些措施所针对的资金或其他财产确实是犯罪所得或是以某种方式由犯罪所得衍生的收益。一些国家提到一种两阶段过程，涉及在最初查封或扣押资产阶段的保障措施，以及最后没收之前的更实质性要求。

50. 作出答复的一多半国家的法律允许执行其他国家提出的没收方面的相互司法协助请求。多数情况下，对这种协助的要求包括对所有形式的相互协助的基本要求，再加上没收请求的性质所特有的成分。在调查时，这种案件似乎很少：20 个答复国中只有 6 个指出，它们在过去几年曾收到要求确定、冻结或查封财产的相互司法协助请求，这些国家中只有 4 个执行了这种请求。在同一时期，只有 8 个国家指出它们曾收到没收请求，其中只有 6 个实际执行了这种请求。这种现象的一个可能原因是，这类案件成本较高，比较复杂，使有关当局望而却步，除非犯罪所得数额巨大。另一种解释是，尽管多数国家的立法就追查、查封和没收犯罪所得作出了规定，但并不是都规定如果成功收回犯罪所得，将返还这种犯罪所得。一些国家与其他国家作出互惠安排或签署备忘录，为分享和返还所收回的犯罪所得提供了一个依据。

51. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》还要求缔约国采取措施打击洗钱行为，包括验证客户身份、保持记录和报告可疑交易，并鼓励考虑采取进一步措施打击跨国洗钱行为（大会第 55/25 号决议，附件一，第 7 条）。公约还载有关于没收、扣押和处置犯罪所得以及用于或拟用于公约所适用的犯罪的

财产、设备和其他工具。这些条款补充了公约关于相互司法协助的较普遍规则，对没收、扣押以及在验明身份、追查、冻结和扣押犯罪所得等事项中的国际合作作出了规定。公约还对犯罪所得的处置作出了规定，但该规定对缔约国不是强制性的，它要求缔约国考虑优先用收回的犯罪所得赔偿受害人，并鼓励缔约国考虑与其他缔约国分享这些资金或将其用于打击跨国有组织犯罪（大会第 55 / 25 号决议，附件一，第 12 至 14 条）。

52. 自进行调查以来，对清洗严重腐败犯罪所得的关切成为主要关心的一个问题，因为这种案件会涉及巨额犯罪所得，而且追查和收回犯罪所得的努力会带来复杂的国际问题。这使得有必要将与腐败有关的行为列入各国打击洗钱的法律所适用的刑事犯罪范围内，并作为《联合国反腐败公约》草案的一部分解决与收回财产有关的问题。¹⁰

九、贿赂和其他形式的腐败

53. 大部分答复国报告说，它们已通过立法打击和禁止贿赂和其他形式的腐败与贿赂，虽然这种措施在一些国家仍有待执行。在许多情况下，采取的措施与国际文书有关，随着《联合国反腐败公约》草案的谈判工作继续进行，这一过程有可能继续下去。具体措施既包括涵盖贿赂等行为的刑事犯罪，也包括一些较积极的措施，如防止腐败的道德守则及阻止不当行为和使之更容易发现的透明度要求。其中一些措施是根据《公职人员国际行为守则》（大会第 51/59 号决议，附件）和《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》（大会第 51/191 号决议，附件）采取的措施。表 5 列举了一些国家的措施。

54. 在调查中所报告的非立法努力更为常见，答复国中约有四分之三的国家提到这种努力。表 6 列举了这种措施。

表 5

打击贿赂和其他形式的腐败的措施

国家	立法
阿尔及利亚	公布财产的法律
捷克共和国	1999 年对《刑法》进行了修订，以便符合欧洲委员会《腐败刑法公约》
爱尔兰	管理部门的职业道德
摩洛哥	《最高法院法》，第 33 章，由财政法修正（1991 年 1 月）
菲律宾	颁布《政府人员反贪污腐败惯例法》
南非	立法将行贿者和受贿者的腐败行为（即主动和被动腐败）定为刑事犯罪
瑞典	执行欧洲经济合作与发展组织和欧洲联盟关于腐败问题的文书

表 6

其他反腐败措施

国家	采取的措施
保加利亚	关于公共行政和司法改革的政府方案；关于内政部为预防和侦查政府官员为图利目的实施的犯罪和预防政府官员中的腐败现象而开展活动的方案
捷克共和国	政府于 1999 年 2 月通过关于打击腐败的政府方案
爱沙尼亚	为警察制定的研究对贪污受贿和有组织犯罪的调查措施的培训方案；参加 Octopus I 活动
约旦	设立反腐败部门；刑法中关于处罚的条款
塔吉克斯坦	关于“加强反腐败措施”的总统令
大不列颠及北爱尔兰联合王国	政府签署批准了欧洲联盟理事会 1998 年 12 月 22 日关于在私营部门打击腐败的联合行动和欧洲委员会《腐败刑法公约》

十、结束语

55. 自调查所涉期间以来，在犯罪与公共安全领域有了许多重大的事态发展。在跨国有组织犯罪领域，《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》提出的许多相同问题和关切导致大会通过了 1998 年 12 月 9 日第 53/111 号决议，其中要求拟订一项打击跨国有组织犯罪的公约。随后进行了谈判，并通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，从而使这些

问题得到解决。在同一时期内，打击洗钱活动全球方案继续开展活动，而且在国际预防犯罪中心内，又设立了两个全球方案，来处理与有组织犯罪有关的具体问题（见下文）。随着批准和执行打击跨国有组织犯罪的四项法律文书的进程继续向前发展，可以预期许多国家在下列领域将发生重大变化，如打击有组织犯罪领域，以及受文书影响的其他领域，特别是引渡、相互司法协助、腐败和洗钱，及议定书所涵盖的主题领域。2001 年，随着各国开始发展

必要的立法和行政要素以使其本国结构符合这些法律文书的要求，这一进程已在发展中。

56. 关于打击恐怖主义，2001年9月11日发生的恐怖袭击以及对这些袭击作出的反应，大大改变了国家和国际努力的性质和范围。谈判达成一项全球打击恐怖主义的综合性国际文书的工作在继续进行，安全理事会第1373(2001)号决议规定了在一些领域立即采取行动的一系列法定义务。现在各国都在努力执行该决议，包括批准和执行涉及恐怖主义和有关事项的国际文书。

57. 自调查所涉时期以来，按照2000年12月4日大会第55/61号决议和2002年1月31日大会第56/260号决议的要求，国际社会决定开始谈判一项全面国际法律文书，称为《联合国反腐败公约》，从而扩大了反腐败斗争。大会认识到这个问题的严重性，要求在2003年底之前完成这项公约。

58. 2000年4月10日至17日在维也纳召开了第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会。这次会议也审议了上述问题。在《关于犯罪与司法：迎接二十一世纪的挑战的维也纳宣言》中，¹¹第十届大会要求在所有这些领域采取行动。大会在2000年12月4日第55/60号决议中，请秘书长与会员国磋商，制订载有执行和落实《维也纳宣言》所作承诺的具体措施的行动计划草案。委员会第十届会议通过一套行动计划，呼吁采取一系列国家和国际行动，其中包括：打击跨国有组织犯罪行动；反腐败行动；打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的行动；反洗钱行动；及反恐怖行动。¹²大会在2002年1月31日第56/261号决议中，请各国政府仔细考虑并酌情用这些行动计划指导它们拟订预防犯罪和刑事司法

领域的立法、政策和方案的努力，以便执行和落实在《维也纳宣言》中所作承诺。

59. 秘书处对各项行动计划的执行，要视是否有资源而定，行动计划中所载的许多因素已经体现在国际预防犯罪中心正在开展的工作中。自进行调查以来，已确定一些全球方案帮助各国打击贩运人口和腐败，国际预防犯罪中心目前实施的一个主要项目涉及向谋求批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书的国家提供援助。目前正在制定一个新的技术合作项目，以向谋求批准和执行打击恐怖主义国际文书的国家提供援助。因此，委员会不妨考虑在执行《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》方面是否需要进一步的努力和资源。

注

- 1 《经济及社会理事会正式记录，2000年，补编第10号》(E/2000/30)，第37和第49段。
- 2 国家司法研究所审查和分析了对调查的答复，指出对一些问题的答复数量有限，它认为这些答复不能构成在最初的任务规定中所设想的得出结论的充分依据。分析报告于1991年3月提交国际预防犯罪中心。
- 3 见秘书长关于促进批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书的报告(E/CN.15/2002/10)。
- 4 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、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》界定了“贩运人口”的含义(大会第55/25号决议，附件二，第3条(a)项)，该议定书要求缔约国将这种活动定为犯罪。

- 5 犯罪分子非法制造和贩运爆炸物以及为犯罪目的使用爆炸物问题专家组得出了类似的结论。专家组在结论中指出，似宜对取得制造爆炸物所需的化学物质加以限制，但也注意到，许多此类化学物质具有普通的无害用途，这一事实造成了实际困难（E/CN.15/2002/9/Add.1, 第 56 至 58 段）。关于不仅可用于生产化学和生物武器而且可用于生产医药和其他合法物品的化学品和设备的管制，也有类似问题。
- 6 后来，《联合国打击跨国组织犯罪公约》界定了“有组织犯罪集团”一词，并澄清了在公约中“跨国性质”的含义（大会第 55/25 号决议，附件一，第 2 条 (a)项和第 3 条第 2 款）。
- 7 例如，见《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》（大会第 52/164 号决议，附件，第 8 条）和《联合国打击跨国组织犯罪公约》（大会第 55/25 号决议，附件一，第 16 条，第 10 款）。
- 8 虽然答复国指出死刑的可能性和“政治罪”的要求是可以拒绝引渡的理由，但实际上没有一个国家提出在调查期内它们曾在哪个案件中因上述理由之一而拒绝引渡。
- 9 当时有效的两项主要反恐怖主义公约是《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》（联合国，《条约汇编》，第 1035 卷，第 15410 号）和《反对劫持人质国际公约》（联合国，《条约汇编》，第 1316 卷，第 21931 号）。各国还表示遵守了关于根除国际恐怖主义的大会第 49/60 号和第 50/53 号决议。有些国家提到其他国际文书。另外两项主要反恐怖主义文书《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（大会第 54/109 号决议）在调查时还不存在。
- 10 见秘书长关于防止和打击腐败行径及非法转移资金的活动报告（A/56/403 和 Add.1）；委员会第十届会议的报告（《经济及社会理事会正式记录，2001 年，补编第 10 号》（E/2001/30/Rev.1），第一部分，第 17 至 24 段）；和大会第 55/61、55/188 和 56/260 号决议。
- 11 《第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，2000 年 4 月 10 日至 17 日，维也纳：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.00.IV.8），第一章，决议一。
- 12 《经济及社会理事会正式记录，2001 年，补编第 10 号》（E/2001/30/Rev.1），第二部分，第一章。