联合国 A/CONF.213/5

# 第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会

Distr.: General
21 December 2009
Chinese
Original: English

**2010 年 4 月 12 日至 19 日，巴西萨尔瓦多**

临时议程*项目 4
**为促进批准和实施与预防和制止恐怖主义有关的国际文书提供技术援助**

## 为促进批准和实施与预防和制止恐怖主义有关的国际文书提供技术援助

**秘书处编写的工作文件**

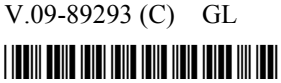
目录

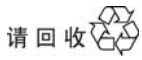
页次

一. 导言 . . . . . 2
从维也纳和曼谷到萨尔瓦多 . . . . . 2
二. 评估 . . . . . 4
A. 演变中的国际法律框架 . . . . . 4
B. 与恐怖主义有关的各项国际公约和议定书的批准和实施状况以及联合国毒品和犯罪问题办公室的作用 . . . . . 5
三. 应对挑战 . . . . . 6
A. 内容方面的挑战 . . . . . 6
B. 提供方式方面的挑战 . . . . . 9
四. 增进合作伙伴关系 . . . . . 12
A. 与接受国的合作伙伴关系 . . . . . 12
B. 与捐助国的合作伙伴关系 . . . . . 13
C. 与联合国系统内外开展反恐工作的实体的合作伙伴关系 . . . . . 13
五. 结论和建议 . . . . . 16

* A/CONF.213/1。

V.09-89293 (C) GL 080210 080210





# 一. 导言

## 从维也纳和曼谷到萨尔瓦多

1. 恐怖主义对国际和平、安全与稳定构成重大威胁。它是一个威胁到所有国家和所有民众的祸害，对它需要采取全球对策。大会 2006 年 9 月 8 日一致通过的《联合国全球反恐战略》（第 60/288 号决议）重申了国际社会通过广泛的反恐措施，加强对恐怖主义作出全球性回应的坚强决心，同时承诺维护法制和人权。

2. 全球对策要有效，就必须是全面的，采取以刑事司法为基础的做法，防止恐怖事件的发生，并对恐怖暴力作出充分的回应。

3. 国际社会反恐努力的一个主要方面是逐步建立起以这样一个前题为基础的共同的国际法律框架：恐怖主义犯罪的肇事者应当交由刑事司法程序作为最适宜和最公正的机制加以处理，以确保正义。这个框架的核心是一套关于预防和制止恐怖主义的公约和议定书，当前共有 16 项这样的公约和议定书。这个框架还包括一系列的安全理事会决议，其中最主要的是在 2001 年 9 月 11 日事件发生后随即通过的第 1373 (2001)号决议，该决议为会员国规定了一系列带有约束性的义务，并要求它们尽快加入这些公约和议定书。

4. 虽然在批准这些文书方面取得了显著的进展，但普遍批准尚未实现。此外，还需要作出长期的努力来有效地实施这些文书，为此，各国要有能充分运作的国家反恐法律制度，其刑事司法制度中要有相应的实施能力。

5. 对于尚无必要能力的国家，需要按请求向它们提供专业的技术援助。虽然大多数反恐援助仍然是以双边形式提供的，但《全球反恐战略》强调了联合国在建设国家反恐能力方面的作用。

6. 第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会提供了一个理想的机会，使人们能够(a)评估迄今所提供的技术援助，特别是在实现以下文件确定的目标方面所提供的技术援助：《执行<关于犯罪与司法：迎接二十一世纪的挑战的维也纳宣言>[1]的行动计划》、[2]《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]和《全球反恐战略》；以及(b)查明如何才能使今后的援助更加有效和高效。将特别注意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作为反恐方面法律和相关能力建设多边援助的主要提供方所进行的工作。

7. 2001 年“9·11”事件之后，紧接着《执行<维也纳宣言>行动计划》的通过，于 2002 年 1 月就毒品和犯罪问题办公室的犯罪问题方案对全球反恐努力的潜在贡献作了审查。2002 年，大会核准了毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义

---

[1] 大会第 55/59 号决议，附件。

[2] 大会第 56/261 号决议，附件。

[3] 大会第 60/177 号决议，附件。

处的扩大活动方案，重点是按请求在反恐的法律及相关方面，特别是在批准和实施国际反恐法律文书以及加强国家刑事司法制度按照法治原则适用这些文书的规定的能力方面向国家提供技术援助。

8. 在曼谷举行第十一届预防犯罪大会以来，毒品和犯罪问题办公室的反恐任务又得到了进一步的加重。《全球反恐战略》鼓励毒品和犯罪问题办公室增强它的技术援助，鼓励会员国利用这种援助。最近，大会在第 64/179 号决议中请毒品和犯罪问题办公室“应请求加强对会员国的技术援助，以促进批准这些国际法律文书并将其融入国家立法，推动建设执行这些文书的能力”（第 2 段）；促请会员国“加强国际合作，预防和打击恐怖主义，……并确保向所有相关人员提供从事国际合作方面的适当培训”（第 3 段）；并请毒品和犯罪问题办公室“在其反恐技术援助方案中考虑到建设国家能力以加强刑事司法制度和法治所需的各项必要内容”（第 4 段）；和“加大努力，继续有系统地发展反恐领域以及与该办公室任务相关的专题领域的专门法律知识，……特别是通过编制技术工具和出版物以及对刑事司法官员进行培训等途径”（第 5 段）。

9. 第十二届预防犯罪大会将讨论在实质内容和提供方式这两方面如何进一步加强提供技术援助，以促进批准和实施有关的国际反恐文书。

10. 在遵照大会第 63/193 号决议编写的讨论指南（A/CONF.213/PM.1）的基础上，为第十二届预防犯罪大会举行了四次区域筹备会议。这些区域筹备会议的报告[4]载列了一系列结论和建议供讨论，其中强调：

(a) 会员国需要优先重视批准和实施 16 项国际反恐文书，同时实施特别在引渡和司法协助方面能使各国开展区域和国际合作的程序；

(b) 技术援助在建立会员国有效预防和打击恐怖主义能力方面的重要性和联合国在这方面的作用；

(c) 应当将反恐和保护人权视作为是两个相辅相成的目标，发展有效的刑事司法制度、使所有人都能享受到正义，对于有效打击恐怖主义、促进法治和推动发展来说都是非常重要的；

(d) 需要考虑适用于恐怖主义的制度和适用于跨国有组织犯罪、腐败和洗钱的制度发挥协同作用的潜力；充分利用《联合国打击跨国有组织犯罪公约》[5]和《联合国反腐败公约》[6]作为预防和打击恐怖主义、加强司法合作和其他方面国际合作的工具；推动不同形式的技术援助，以便更好地对付恐怖主义与其他犯罪形式之间的联系；

(e) 应当妥善地确定和交流技术援助需要；应当有需要评估程序和机制、评价援助需要的客观基准和要求，用来反映接受国和援助提供方的国家优先次

[4] A/CONF.213/RPM.1/1、A/CONF.213/RPM.2/1、A/CONF.213/RPM.3/1 和 A/CONF.213/RPM.4/1。

[5] 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

[6] 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

序、关切和价值观，并要有战略使包括民间社会在内的所有相关利益方都参与在总的培训和能力建设方案和成套援助中确定主要问题及其优先次序；

(f) 需要通过促进这种援助的各个利益方和接受国之间的协商、协调和合作，来适当地考虑如何能够确保技术援助的可持续性和长期影响。

## 二. 评估

### A. 演变中的国际法律框架

11. 与恐怖主义有关的头 12 个国际法律文件是在 1963 至 1999 年期间由国际社会制定的。主持制定这些文书的是联合国及其专门机构，特别是国际民用航空组织（民航组织）、国际海事组织（海事组织）和国际原子能机构（原子能机构），这些文书已开放供所有国家加入。它们基本上针对特定的恐怖主义事件、方法或威胁，涉及：劫持飞机的行为；破坏飞行的行为；机场暴力行为；危及海上航行安全的行为；危及大陆架固定平台安全的行为；针对受国际保护人员的犯罪行为；非法取得和占有核材料的行为；劫持人质的行为；恐怖主义爆炸行为；资助实施恐怖行为和恐怖主义组织的行为。

12. 截止 2001 年，除了早期的民航组织各项公约之外，在批准和实施这些文书方面取得的进展非常有限。这一局面在 2001 年“9·11”事件之后，随着安全理事会在 2001 年 9 月 28 日依照《联合国宪章》第七章采取行动通过了第 1373 (2001)号决议，而发生了显著的变化。安理会号召所有国家尽快加入相关的国际公约和议定书，包括《《制止资助恐怖主义的国际公约》。[7]安理会在该决议中还设立了一个反恐怖主义委员会，负责监测第 1373 (2001)号决议的实施情况。这种监测能力随着根据第 1535 (2004)号决议设立反恐怖主义委员会执行局而得到了进一步增强。

13. 应当特别提及安全理事会关于对塔利班和基地组织实施制裁，特别是冻结资产、武器禁运和禁止旅行等的第 1267 (1999)号决议及其各项后续决议。[8]安理会第 1540 (2004)号决议也很重要，该决议要求所有国家采取一系列法律、条例、行政和业务措施，防止大规模杀伤性武器及其运载工具落入恐怖分子之手。

14. 自第十一届预防犯罪大会以来，国际法律框架又有了进一步的发展。2005 年 4 月 13 日，会员国通过了《制止核恐怖主义行为国际公约》，[9]该公约于 2007 年 7 月 7 日生效。该公约的目的是加强在调查、起诉和引渡那些实施了涉及放射性材料或核设施的恐怖主义行为者方面的国际合作。它涵盖范围广泛的行为和可能的目标，包括核电厂和核反应堆。2005 年国际社会还对现有的三项国际

---

[7] 同上，第 2178 卷，第 38349 号。

[8] 继安全理事会第 1267 (1999)号决议之后又有第 1390 (2002)、1455 (2003)、1526 (2004)、1617 (2005)、1730 (2006)、1735 (2006)和 1822 (2008)号决议。

[9] 大会第 59/290 号决议，附件。

文书进行了实质性的修改：会员国通过了《核材料实物保护公约修正案》、[10]《制止危及海上航行安全非法行为公约 2005 年议定书》[11]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》。[12]这两项议定书的条款涉及到针对船舶使用、从船舶排放或者借助船舶运输爆炸物、放射性或核生化材料或武器问题。

15. 目前，会员国正在民航组织的主持下，结合审查与民用航空有关的国际文书，讨论与这两项议定书所载的规定相类似的规定。

16. 此外，自 2000 年以来，大会 1996 年 12 月 17 日第 51/210 号决议设立的特设委员会一直在谈判一项关于国际恐怖主义的全面公约的案文，[13]这项公约将载列关于恐怖主义的定义，填补“部门性”条约所留下的任何漏洞。就该全面公约达成一致意见将是一项重要的政治成就。

17. 各国首脑在 2005 年的世界峰会上还请会员国经由大会努力通过一项战略，促进在国家、区域和国际各级采取全面、协调和持续的对策来打击恐怖主义。会员国以秘书长的报告“团结起来消灭恐怖主义：关于制定全球反恐战略的建议”（A/60/825）为基础进行了谈判，最终导致在 2006 年 9 月通过了《全球反恐战略》。

18. 《反恐战略》增强、充实和确保了对大会和安全理事会各项反恐决议和机制的普遍分享的自主权。会员国强调了与恐怖主义有关的各项国际公约和议定书的重要性，保证毫不迟延地考虑加入这些文书和实施其中的规定。

## B. 与恐怖主义有关的各项国际公约和议定书的批准和实施状况以及联合国毒品和犯罪问题办公室的作用

19. 在批准和实施与恐怖主义有关的各项国际公约和议定书方面取得了显著进展：

(a) 2001 年 9 月 11 日攻击事件发生时，只有 2 个国家加入了头 12 项国际法律文书。到 2005 年 4 月举行曼谷预防犯罪大会时，有 69 个国家加入了这些文书，而截止 2009 年 12 月 1 日，缔约方的数目达到了 105 个；

(b) 加入这 12 项文书中不到 6 项文书的国家的数目从 2001 年 9 月的 106 个减少到 2005 年 4 月的 37 个和 2009 年 12 月 1 日的 25 个；

(c) 截止 2009 年 12 月 1 日，58 个国家加入了 2005 年 4 月 1 日通过的《制止核恐怖主义行为国际公约》。

---

[10] 审议和通过核材料实物保护公约拟订修正案大会于 2005 年 7 月 8 日通过。

[11] 关于修订制止危及海上航行安全非法行为公约的外交大会于 2005 年 10 月 14 日通过。（LEG/CONF.15/21）。

[12] 关于修订制止危及海上航行安全非法行为公约的外交大会于 2005 年 10 月 14 日通过。（LEG/CONF.15/22）。

[13] 见《大会正式记录，第六十四届会议，补编第 37 号》（A/64/37）。

20. 毒品和犯罪问题办公室的反恐技术援助工作在这些方面起到了作用。自加强反恐法律制度全球项目于 2003 年 1 月启动以来，168 个国家受益于毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处所提供的专门的法律技术援助服务。由于该处的工作，导致了接受援助的国家（对 16 项国际文书）作出了 515 项新的批准，使 67 个国家拟订了新的或修正了现有的反恐立法。

21. 然而，要达到这些国际文书的普遍批准和全面实施还有许多工作要做。截止 2009 年 12 月 1 日：

(a) 192 个会员国中仅有 3 个会员国加入了所有 16 项国际法律文书；

(b) 只有 120 个国家加入了 12 项或者 12 项以上的文书；

(c) 最近的几项文书，即《核材料实物保护公约 2005 年修正案》、《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》都还没有获得各自生效所需的批准/加入书。

22. 将国际文书的规定纳入到本国的立法是一项长期和需要作出巨大努力的过程，因为它要求审查、拟订或修正一整套条款，其中不仅包括实质性法律，而且还包括与刑事事项国际合作有关的程序和条款。

23. 预防恐怖主义处已经对约 9,000 名刑事司法官员提供了培训，然而增强和深化能力建设援助仍然是一项紧迫的优先事项。国家刑事司法官员在日常工作中适用国际规定和相关国家立法的能力往往非常有限。他们常常缺乏必要的程序、政策和惯例以及实质性的知识和技能来根据法治和人权原则适用国家反恐立法。他们还缺乏必要的专门知识来处理高度技术性的问题，例如与资助恐怖主义或者核生化恐怖主义有关的问题。他们很少具有参与刑事事项国际合作所需要的技能或互信，而这种合作是国际反恐法律制度良好运行的关键。

## 三. 应对挑战

### A. 内容方面的挑战

24. 定期对技术援助服务的内容进行审查和改进，确保它们始终与请求国的实际的和新的需要和要求相关和完全相符。

25. 因此，在毒品和犯罪问题办公室恐怖主义预防援助提供的初始阶段（2003-2006 年），重点是援助促进批准国际法律文书和立法实施。最近，则越来越重视提供援助以加强国家刑事司法制度在完全符合法治和人权的情况下实施反恐法律制度各项规定的能力。

26. 一项重要的基准是对加强反恐法律制度全球项目所作的主题评价，所涉时间从 2003 年 1 月至 2007 年 6 月。在这项工作中，毒品和犯罪问题办公室的独立评价股对这项项目的相关性、有效性和效率以及预防恐怖主义处总体管理这个项目的效率和项目产生的惠益的可持续性进行了评估。评价对所有这些方面都得出了非常肯定的结论。就今后的工作提出了一系列建议，包括建议制定一项全面战略，列出能力发展方面的愿景、重点和做法。

27. 针对接受国不断演变的需要，并依照这些建议，正在做出特别努力，确保在为某一特定的国家、次区域或区域制定干预措施时考虑到多项因素，其中关键的因素包括：政治环境、反恐领导能力水平、危胁的感受程度、恐怖主义的根本原因、批准和实施国际法律文书的状况、法律制度的具体特点以及发展水平。

### 1. 继续提供援助，促进批准国际文书和将其纳入立法

28. 预防恐怖主义处继续提供援助以促进批准各项国际文书和将其纳入立法。援助的重点是批准率比较低的那些文书。

29. 提高认识和处理政治意愿的不足仍然是主要挑战。将特别努力与执行部门决策者和议员进行接触，因为在批准程序和通过必要的国内立法方面需要这些人的支持。

### 2. 进行能力建设，建立一个能运作、以法治为基础、能有效打击恐怖主义的刑事司法制度

30. 建设国家刑事司法制度有效打击恐怖主义的能力需要采用一种以人权为基础、涉及整个部门的综合性可持续做法。

31. 《全球反恐战略》确认，有效的反恐措施和保护人权是两个相辅相成的目标。《全球战略》中的行动计划部分承认国家可以要求在发展和维持有效的、以法治为基础的刑事司法制度方面获得援助，并鼓励它们寻求从毒品和犯罪问题办公室等机构获得技术援助。对刑事司法官员的专业培训需要处理各种人权关切，例如需要对恐怖行为、相关犯罪和恐怖主义组织的成员身份有明确的界定；需要有管辖在国内程序法中确定非法组织的原则；需要有以公平审判为基础的调查、起诉和判决恐怖主义相关案件的程序；在拘留可疑恐怖主义分子时要遵守人权。

32. 有效应对恐怖主义需要有一个能够依靠包括警方、检察部门、辩护律师、司法和教养系统在内的所有组成部分都作出贡献、以综合方式运作的司法系统。全面的能力建设做法涉及法律改革举措，提高司法机构调查、起诉和判决案件的能力、提高这些机构的公信力，并遏制腐败。而整个系统的有效协调也是任何这种举措取得成功的必要先决条件。

33. 应当特别注意刑事事项国际合作，因为它是应对国际恐怖主义的刑事司法的基石之一。犯罪的嫌疑人、受害人、证据、证人、专门知识或者收益往往都在有关国家的管辖区域外。这要求调查人员和检察官与他们的国外对应人员密切合作。而要有效合作，关键在于会员国使用合法的国际合作机制，因为这种机制将提供充分大的协助范围，减少或完全消除拒绝的理由并加快程序。同样重要的是应当在合作中充分顾及到人权，特别在引渡中应当注意禁止驱回和有关的难民问题和程序。

34. 尤其在这种国际案件中，刑事司法从业人员显然需要准备好来处理恐怖主义犯罪以及一系列可能与恐怖主义有关联的犯罪，例如贩运和走私毒品、枪支和人员、洗钱、贪污、网络犯罪和与身份有关的犯罪。有时候可以通过注重于相关犯罪活动的行动来挫败和有效瓦解经常参与各种形式犯罪和阴谋的恐怖主义团伙。许多经事实证明，有效的打击有组织犯罪的方法和战略也可以用来打击恐怖主义。因此，会员国应当利用《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》中有关管辖权和国际合作的规定。

35. 应当特别努力来注意到恐怖主义受害人的合法需要。毒品和犯罪问题办公室需要进一步努力按请求提供技术援助，利用国际法律框架和公认的标准和规范，提高会员国在向恐怖主义的受害人提供支助方面的刑事司法能力。

36. 联合国自其建立以来一直在积极地发展和促进预防犯罪和刑事司法方面的59 项标准和规范，[14]这一套标准和规范为在全世界促进更加有效、更加公平的刑事司法制度作出了显著的贡献。如毒品和犯罪问题办公室的《反恐刑事司法对策手册》[15]所示，这些标准和规范涉及到各个刑事司法利益方所遇到的许多挑战。它们能够成为以法治为基础、能有效预防和打击恐怖主义的刑事司法制度的蓝图。

37. 因此，必须在毒品和犯罪问题办公室提供反恐援助范围内，进一步促进和传播这些标准和规范，并密切审视它们的使用和适用情况。同样重要的是应当支持在必要时酌情对这些标准和规范进行审查、更新和可能补充的提议，以使这些标准和规范成为一整套前后联贯的指导原则的组成部分，为会员国在打击恐怖主义的努力中充分应对所面临的特殊挑战提供一个坚实的基础。

### 3. 积累反恐专业主题领域中的专门知识

38. 恐怖主义的性别变得越来越复杂，从而要求在技术领域有专门的知识。运输手段已经成为特别薄弱的环节，新的渠道正在被用来为恐怖主义行为提供资金，据认为互联网可能被用作策划这种攻击的一个手段，而大规模毁灭性武器将被使用的风险已经变得更加可能。为此，预防恐怖主义处正在加紧编制专门的工具和出版物，特别为在以下领域提供重点突出的培训课程提供实质性基础：

(a) 打击资助恐怖主义活动是一项预防性做法的主要目标。从业人员需要熟悉：确定法人犯罪和法人责任的措施；与刑事事项的调查、起诉和国际合作有关的措施；预防和侦查措施；以及与冻结、扣押和没收恐怖主义资产有关的措施。能力建设工作需要涵盖国家层面的所有主要利益方，包括负责监督和协调的国家机构和金融情报机构以及私营部门机构；

---

[14] 联合国毒品和犯罪问题办公室：《联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范汇编》（2006年，纽约）。

[15] 联合国出版物，出售品编号：E.09.IV.2。

(b) 在对付非国家行为者发展制造、占有和使用大规模毁灭性武器的自主能力这一日益增长的威胁方面也需要专门知识。由于现有打击核生化恐怖主义的法律文书分散在相互间有局部重叠的文书之中，从而产生了特定的困难。鉴于这些文书的复杂性，需要向国家的实施机构提供概念性指导，使它们能够统一协调一个无条理制度中的各个要件，确保协调一致的适用；

(c) 由于利用和针对运输手段实施恐怖主义行为的威胁日益增加，国际社会已经强调与海事和民用航空有关的恐怖主义问题，而这些问题需要放在危及船舶和飞机安全的威胁这种范围更广的情形中加以考虑。正在特别考虑如何使反恐海事文书与国际海洋法（特别是在海盗问题方面）和以防止核生化武器扩散为重点的法律文书互动；

(d) 打击为恐怖主义目的利用互联网，既包括基于网络的针对重要基础设施的恐怖主义攻击（网络恐怖主义），也包括利用网络实施恐怖主义活动这种情形。由于缺乏一项全球法律文书，目前正在现行的区域文书中，如欧洲委员会的《网络犯罪公约》、有关国际组织制定的准则和国家最佳做法中确定可能的法律解决办法和机制。

39. 发展和转让这些领域的技术法律知识的工作是在同其他有关组织，特别是国际刑事警察组织（刑警组织）、原子能机构（在核恐怖主义方面）以及海事组织和民航组织（在海事和民用航空问题方面）密切合作的情况下进行的。

## B. 提供方式方面的挑战

40. 在援助的提供方面，预防恐怖主义处采取了一种三管齐下的方式；(a)国家一级对请求国的直接援助；(b)次区域和区域活动，以支持和补充国家活动；和(c)制定工具和实质性出版物，以求在全球范围内取得更加持久的效果。对这些提供援助的方式进行定期的审查、改进和增订，以便反映国家一级提出的提供深入、持续的能力建设援助的需要。

41. 正在不断努力尽量扩大毒品和犯罪问题办公室各项方案之间的协同效应，这些方案的目的是建立各国处理预防恐怖主义、药物管制、跨国有组织犯罪、洗钱和腐败等问题的刑事司法制度，并利用毒品和犯罪问题办公室各区域和国别办公室的业务能力。

42. 最重要的一个要素是确保所提供援助的可持续性。这对于预防恐怖主义处这样一个实体来说是颇具挑战性的，因为该处依靠逐年的预算外资金来负担它的几乎所有提供援助工作，2009 年预算外资金就占了 90%以上。

### 1. 因地制宜提供国家一级能力建设援助

43. 援助活动是与接受国官员密切协商制定和实施的。为提供援助拟订一项国家行动计划是一种有益的做法。设立一个部间委员会负责实施预防和打击恐怖主义的联合行动计划不仅使政府及毒品和犯罪问题办公室有机会商谈今后如何

做，而且还有助于所涉各部之间的协作，并为国家行为者及毒品和犯罪问题办公室确定应达到的目标。

44. 能力建设援助需要符合法官和检察官日常工作的特定需要。因此，非常重要的是应当吸取进行过与恐怖主义有关的调查或起诉或者参加过有关引渡程序的法官和检察官的实际经验。正在编制的一项重要支助工具是预防恐怖主义处与一些国家的反恐从业人员一起编制的供从业人员使用的恐怖主义案例摘要。提供实用培训的另一个有效方法是组织参观考察，使一小组法官和检察官与他们在反恐结构和做法方面比较先进的国家的同事以及欧洲司法协调机构和欧洲司法网等专业性机制的代表接触。

45. 面临的一个挑战是向刑事司法系统的其他专家群体，包括辩护律师、代表受害人的检察官和教养官员提供量身定制的法律援助。要有效地做到这一点，与律师协会和教养人员协会发展伙伴关系就十分重要。

46. 总体来说，预防恐怖主义处应当致力于长期的能力建设方案，[16]为所有相关利益方提供深入培训，包括不断提供便于获得的有用培训工具和手册，并辅之以有效的后续行动和持续的支助服务。在这方面，毒品和犯罪问题办公室正在日益采用一种培训教员的做法，让国家一级的培训机构参与提供援助并通过编制反恐培训单元纳入它们的国家课程来加强这些机构的专门知识。

47. 采用了实地提供援助的做法来促进长期、持续的接触。在毒品和犯罪问题办公室的外地办事处配置预防恐怖主义专家使预防恐怖主义处能在拟订和实施活动方面与当地的官员密切协作。该处打算进一步下放它的方案编制和交付能力，以便能够更加有效地应对接受国不断变化的需要。

48. 加强以实地为基础的做法还有助于使预防恐怖主义处的反恐活动能够充分纳入毒品和犯罪问题办公室的区域和国别方案。这种做法应对的是越来越多的要求提供更加全面的成套技术援助的需求，这种技术援助既要包括预防恐怖主义方面的援助活动，又要包括刑事司法、反腐败措施和跨国有组织犯罪方面的援助活动。

### 2. 推动反恐刑事事项有效国际合作的区域和区域间活动

49. 事实证明，次区域和区域讲习班是调动政策性支持和触发国家举措的有效论坛。

50. 最初为非洲法语国家举行的、随后也为拉丁美洲和加勒比国家以及政府间发展管理局举行的司法部长部长级区域年会为评估国家工作计划实施进展情况（通过同行审查）、帮助维持各国的承诺和确定需要进一步援助的领域提供了机会。

51. 技术性讲习班，包括次区域讲习班，是加强刑事事项国际合作的关键所在。毒品和犯罪问题办公室协助各国建立必要的立法框架以及培训参与引渡和

[16] 见题为“加强反恐法律制度全球项目的主题评价”的报告建议 5，第 39 页。

司法协助程序的从业人员。此外，毒品和犯罪问题办公室通过使来自某一特定区域或次区域各国的刑事司法官员聚集一起，促进跨界联网、交换资料和建立信任。

52. 印度洋委员会的司法平台是一个值得注意的网络，其参加者是参与刑事事项国际合作的从业人员。该平台由毒品和犯罪问题办公室与印度洋委员会在 2008 年联合设立，将在科摩罗、法属留尼旺、马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔负责引渡和司法援助的联络中心联系起来。该平台与毒品和犯罪问题办公室联合编制了双边、区域和国际引渡司法协助协定汇编，已分发给 1,200 个从业人员。通过该平台传播了毒品和犯罪问题办公室的司法协助请求书书写工具，并编写了印度洋委员会五个成员国引渡和司法协助法律制度和惯例方面的参考文件。该平台还协助解决引渡和司法协助方面的特定案件。

### 3. 制定促进创新培训方法的工具

53. 自 2003 年以来，预防恐怖主义处已经开发了大量的工具，其中绝大多数以联合国所有六种正式语文提供，并可在网上查阅。[17]具体的立法工具包括：国际反恐公约和议定书增订立法指南；将国际反恐法律文书的规定纳入立法的指南；和所谓的反恐示范立法条款。预防恐怖主义处还对一些次区域的反恐立法发展情况进行了分析研究。

54. 有一件重要的工具叫做国际恐怖主义问题电子法律资源，[18]这个资料库收纳了各国际反恐文书的全文以及它们的批准状况，可以按区域、国别、条约和时间搜索。这个数据库还载有 145 个以上国家的立法和判例法。

55. 预防恐怖主义处正在现有培训工具的基础上为刑事司法官员开发一门全面的法律培训课程，以便促进更有系统地转让专门的反恐法律知识和专门知识。这项课程包括关于各特定主题问题的培训单元，将为这些主题问题开发新的工具和编写包括案例研究在内的实质性出版物。该课程将反恐法律培训内容与由毒品和犯罪问题办公室其他部门进行的关于相关议题例如洗钱和有组织犯罪的培训整合起来。各培训单元将根据培训教员的做法加以调整，并将适用于以信息技术为基础的传授机制。

56. 事实证明，使用以信息技术为基础的创新传授机制有很高的效率和成本效益。开发了两个强化型网上培训课程，其中一个是通用课程，另一个是与国际刑警组织联合开发的，专门涉及国际反恐合作。[19]迄今举办了五期培训班，每期六个星期，来自世界各地 72 个国家的 126 名参加者接受了培训。安排参加者阅读有关材料，并通过超文本条目让他们与讲师和相互之间就这些材料进行互动讨论。参加者非常赞赏这种高度协作和互动的形式。

---

[17] 见 www.unodc.org/unodc/en/terrorism/unodcs-taas.html?ref=menuside。

[18] 可查阅 https://www.unodc.org/tldb/index.html?ref=menuside?lf=1&lng=en。

[19] 可查阅 www.unodc.org/unodc/en/terrorism/online-training-course.html。

57. 在线培训举措是与 DiploFoundation 密切协作进行的。预防恐怖主义处目前正在建立它自己的在线平台，该平台也将可以用作一个永久性的虚拟培训平台，能使曾经参加过网上培训班以及国家和区域培训讲习班的人与预防恐怖主义处的培训主持人和相互之间保持“联系”。这样一来，他们能够始终及时了解新的动态，从持续的相互联系和学习中受益，从而提高能力建设活动的可持续性。

58. 从参加者那里获得的积极反馈有助于推动在线培训活动，这些反馈涉及到培训与参加者的需要是否相关以及培训对他们成功地调查和起诉恐怖主义案件的能力有何影响。除了收集定量的成果指标（例如批准书数量、新通过的法律和接受培训的官员人数）之外，反馈还表明就所提供的服务进行的定性审查是有用的。强有力的成果管理方法和报告工具使得预防恐怖主义处能够显示出可以计量的成果，也是积聚和维持接受国和捐助国支持的关键因素。

## 四. 增进合作伙伴关系

59. 要有效和高效地执行技术援助，先决条件是接受国、援助提供方和捐助国之间运作良好的三方合作伙伴关系。联合国系统内外开展反恐领域活动的各个实体之间的协商、协调和合作也有助于成功地提供援助。

### A. 与接受国的合作伙伴关系

60. 要确保在确定优先事项和拟订援助请求时了解国内利益方在建设及保持能力方面的作用，接受国的相关部门和机构之间的协调是必不可少的。必须为能力建设举措确定合适的法官和检察官，并使经过培训的官员留在自己的岗位上，这样他们便可充当媒介，将所学的知识传递下去。

61. 地方自主权以及接受国和援助提供方之间的良好沟通是至关重要的。预防恐怖主义处一直要求指定一个国家联络中心进行直接对话，充分参与设计、筹备和组织计划开展的活动，并确保与国内所有利益方的协调。

62. 在毒品和犯罪问题办公室于 2009 年 10 月主办的一次国家反恐联络员国际讲习班上，强调了国家联络员的关键作用。接受国代表强调说，他们有宝贵的经验可以分享，并强调应当鼓励并提供便利增进南南合作。为确保其需要得到适当的解决，应当让他们参与反恐怖主义委员会执行局编写的初步执行情况评估的起草工作。

63. 此外，国家反恐联络员强调需要有更多的因地制宜的国别能力建设援助，以协助各国充分实施国际反恐法律文书，在这方面还强调了毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处所发挥的重要作用。他们还强调了将国家努力和区域努力联系起来、不同区域和不同法律系统的刑事司法从业人员交流最佳做法的重要性。

## B. 与捐助国的合作伙伴关系

64. 大部分反恐技术援助是通过双边途径提供的。联合国在这方面是一个很小的角色，但接受国和援助国都视联合国为可靠的援助提供方，在需要专门技术知识的领域，如在提供与批准和实施国际反恐国际文书有关的援助方面，发挥着重要的作用。

65. 关于捐助国的促进援助机制，必须提及 2003 年为增进全球反恐能力建设援助和协调并减少重叠而设立的八国集团反恐行动小组。其目标之一是为反恐怖主义委员会提供一个捐助方论坛，以便就执行安全理事会第 1373 (2001)号决议方面的优先援助需要交流情况，并为所查明的需要确定适当的捐助方。该行动小组的成员有：八国集团国家、澳大利亚、西班牙、瑞士、欧盟委员会、反恐怖主义委员会执行局及毒品和犯罪问题办公室。该行动小组正在审议如何加强其作为促进提供反恐技术援助的论坛的作用。这还可协助毒品和犯罪问题办公室等多边援助方为其工作确定可用的资金。

66. 借助 21 个捐助国提供的财政支助，毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处得以在总部和选定的外地办事处建立核心专门人才队伍和基本的秘书处能力，以有效规划、提供、协调和管理反恐技术援助和有关的合作伙伴关系。但是，由于该处依赖自愿捐助，因此难以进行长期规划，包括难以维持必要的专门技术人才。这也是因为实际上多数捐助国迄今为止没有为提供反恐技术援助提供大幅增加、可预见的多年期资金。该方案的脆弱性在 2009 年变得显而易见，这一年该处由于资金不确定，不得不缩小运作规模。

67. 依靠预算外资源为核心专门人才和基本秘书处职能供资的做法难以持久。需要增加经常预算拨款来支持这些能力。此外，毒品和犯罪问题办公室还需要有可预见的、非指定用途的自愿供资，才能继续开展重要的技术援助活动以履行其全球任务授权。

68. 另外，预防恐怖主义处还需要多年期资助，才能进行深入而长期的国家能力建设工作。值得研究的是，该处的能力建设援助如何更好地与范围更广的发展议程相联系。要营造一个有利于投资、商务和旅游业的社会环境，反恐怖主义措施必不可少，而且这些措施应当成为可持续发展工作不可或缺的一部分。发展援助界尽管过去并不情愿，但现已逐渐认识到，要打击恐怖主义并实现可持续的经济和社会发展，必须有一个正常运作的刑事司法系统。

## C. 与联合国系统内外开展反恐工作的实体的合作伙伴关系

69. 技术援助必须植入接受国范围广泛的长期能力建设方案之中，因此有必要与联合国系统内外的其他利益方结成紧密的合作伙伴关系。

### 1. 与处理反恐事务的安全理事会机构的合作

70. 毒品和犯罪问题办公室的反恐工作是与安全理事会反恐怖主义委员会及其执行局密切合作进行的。它们的职能是相辅相成的。反恐怖主义委员会及其执

行局就安全理事会第 1373 (2001)号决议和第 1624 (2005)号决议的执行工作制定政策，并监测会员国履行其国际义务的情况，包括找出其能力上的差距及便利向请求国提供技术援助。毒品和犯罪问题办公室/预防恐怖主义处的技术援助工作则协助各国处理在法律和相关方面查明的差距和需要。

71. 因此，已作出了有效的工作安排：(a)按照安全理事会第 1535 (2004)号决议，毒品和犯罪问题办公室迄今已参加了执行局对 32 个国家的实地考察；(b)委员会及其执行局的专家们参加毒品和犯罪问题办公室的各项活动，并简要介绍委员会的职能和根据安全理事会第 1373 (2001)号决议确定的优先事项；(c)在筹划毒品和犯罪问题办公室各项活动时，与委员会及其执行局进行磋商；分享特派团报告以及进行中和计划中的活动的时间安排；(d)委员会及其执行局在需要援助的国家方面提供指导；(e)毒品和犯罪问题办公室在确认请求后，在法律和相关能力建设领域向这些国家提供技术援助；(f)毒品和犯罪问题办公室还协助提出请求的会员国（迄今有 61 个）汇编必要的内容以向反恐怖主义委员会提交答复。

72. 毒品和犯罪问题办公室还正在与根据关于基地组织和塔利班以及相关个人和实体问题的第 1267 (1999)号决议设立的安全理事会委员会及其分析支助和制裁监测组密切合作。毒品和犯罪问题办公室力求加强各国在立法和监管领域的能力以实施制裁基地组织/塔利班的制度，并协助各国起草其对该委员会的报告的相关部分。预防恐怖主义处及毒品和犯罪问题办公室的反洗钱全球方案还协助传播关于制裁基地组织/塔利班的制度的有关资料，并协助向各国家对应机构解释在根据该制裁制度采取的各项措施方面各国应尽的义务的范围。

73. 预防恐怖主义处还通过组织联合技术援助活动等途径，与监测安全理事会第 1540 (2004)号决议执行情况的委员会及其专家组密切合作，该决议涉及不向非国家行为者扩散大规模毁灭性武器的问题。

74. 预防恐怖主义处就如何按照共同的报告战略编写向安全理事会这三个委员会提交的答复组织了次区域讲习班，从而为这三个委员会之间的合作做出了贡献。在这些讲习班上，与会者有机会提出本国在履行安全理事会相关决议所规定的各项义务的过程中遇到的具体问题和所关切的问题。

### 2. 在反恐执行工作队内与联合国系统其他实体的合作

75. 反恐执行工作队是秘书长于 2005 年设立的，目的是确保联合国系统反恐工作总体的协调和一致。[20] 该工作队由联合国系统的 25 个实体和刑警组织组成。自通过《全球反恐战略》以来，该工作队促成了一些增值举措，以支助会员国全面执行该战略的工作。2009 年 6 月，秘书长任命了一位联合国高级官员担任该工作队的负责人，还在政治事务部内设立了一个支助办公室。

76. 毒品和犯罪问题办公室积极参加该工作队的工作，这确保了其反恐工作在联合国全系统工作这一更广的范围内进行。毒品和犯罪问题办公室正与秘书长

[20] 见 www.un.org/terrorism/cttaskforce.shtml。

办公厅、反恐怖主义委员会及其执行局一道，协调该工作队的反恐综合援助举措。该举措以方便用户的方式，使伙伴会员国能够通过单一入口点，向工作队各实体请求提供与《反恐战略》有关的援助。该举措有助于避免工作重叠，更多地使用协商，并最大限度地增强援助工作的影响。该工作队与伙伴会员国一道制定工作队各实体援助活动的计划，找出存在的差距并制定行动计划，以便在战略的所有方面提供援助。毒品和犯罪问题办公室在构思和制定该举措方面发挥了重要的作用，且已受邀请在一些主要部分的执行工作中担任业务领导，包括建立一个互联网互动信息系统，作为工作队各参与实体之间的一个主要联系机制。[21]

77. 毒品和犯罪问题办公室与世界银行和国际货币基金组织（货币基金组织）一道共同主持应对资助恐怖主义活动工作组。该工作组编写了一份报告，其中载有一套建议，目的是协助会员国更有效地实施打击资助恐怖主义活动的现行国际标准。[22]

78. 预防恐怖主义处还积极参与该工作队的在打击恐怖主义的同时保护人权问题工作组（该工作组就一些具体的主题问题制定了一套基础技术参考指南）；制止为恐怖主义目的使用互联网问题工作组；以及预防和化解冲突问题工作组（该工作组的工作重点是中亚和西非有利于恐怖主义蔓延的各种条件）。

79. 除了启动主题性举措和设立工作组之外，该工作队还协助增进了其成员实体在日常提供援助工作中的协商与合作。

### 3. 与国际组织、区域组织和次区域组织的合作

80. 在国际层面，业务上的伙伴关系有利于充分利用资源、增进任务授权和专长的互补性、促进基础广泛的综合举措并避免工作重叠。

81. 联合工作大多侧重于具体的主题领域，如刑事事项国际合作（刑警组织）；核生化恐怖主义（原子能机构、禁止化学武器组织）、人权方面（联合国人权事务高级专员办事处）、打击资助恐怖主义的活动（世界银行、货币基金组织）、海事问题（海事组织）和民用航空问题（民航组织）。还经常与法语国家国际组织（特别是在中西非）和英联邦秘书处（主要是在东部和南部非洲以及加勒比地区）开展联合活动。

82. 值得研究的是，如何通过联合制定活动方案、规划并开展活动等办法，进一步加深这些伙伴关系，以及如何发展其他伙伴关系，特别是与各发展援助组织发展伙伴关系。体现毒品和犯罪问题办公室和联合国开发计划署之间互为补充的一个良好范例是联合项目“加强反恐能力增进肯尼亚的安全”。[23]

---

[21] 反恐综合援助信息系统的基础是毒品和犯罪问题办公室为《巴黎公约》举措的捐助方援助自动协调机制开发的技术（见 https://www.i-act-infosystem.org）。

[22] 可查阅 www.un.org/terrorism/pdfs/CTITF_financing_ENG_final.pdf。

[23] 见题为“对加强反恐法律制度全球项目的主题评价”的报告，第 5 页。

83. 在区域和次区域层面，伙伴关系有助于确保政治、经济和发展等方面的动态和敏感性得到适当理解并得以有效纳入技术援助活动。伙伴关系还会提高政治合法性、获得当地的知识和专长以及宝贵的后勤支助。伙伴关系有利于知识转让，有助于发展可持续的当地能力。

84. 在美洲开展的活动是与美洲国家组织的美洲反恐怖主义委员会联合筹划并实施的。同欧洲安全与合作组织也有类似的伙伴关系，以在东欧和中亚区域开展活动。正在努力与太平洋岛屿论坛秘书处发展密切的伙伴关系，以向太平洋国家提供援助。在非洲的援助工作是与中非国家经济共同体、西非国家经济共同体、政府间发展管理局反恐能力建设方案和南部非洲发展共同体密切合作开展的。在北非和中东区域的合作伙伴有阿拉伯内政部长理事会、海湾合作委员会和阿拉伯国家联盟。

85. 在进一步加强区域一级合作的同时，还应探索促进跨区域合作的途径。这方面的合作伙伴有欧洲联盟/欧盟委员会（在欧洲/地中海伙伴关系中）、亚非法律协商组织和小岛屿发展中国家网络。

### 4. 与民间社会和私营部门的合作

86. 在反恐联络员讲习班上提出的一个问题是，各国有必要确保民间社会支持为打击恐怖主义而采取的措施。因此，必须与法学院和其他学术机构以及专业人员协会合作，促进以法治为基础的反恐刑事司法对策。

87. 在执行《全球反恐战略》时，还应探索可能与私营部门开展哪些合作，特别是在专门技术领域的法律问题上，如资助恐怖主义的活动；核生化恐怖主义；海事和民用航空运输；为恐怖主义目的利用互联网的活动。

## 五. 结论和建议

88. 如《全球反恐战略》所强调的，确立以法治为基础的反恐刑事司法对策是全球打击恐怖主义工作的关键，也是其他部分的先决条件。

89. 在这一努力中，国际社会正处在一个十字路口：在批准和实施有关恐怖主义的国际公约和议定书方面取得了重大的进展。但是，要实现这些国际法律文书的普遍批准和充分实施，还有许多工作要做。

90. 毒品和犯罪问题办公室，特别是其预防恐怖主义处，坚定承诺继续协助会员国满足其各项需要。但是，要做到这一点，有赖于各会员国在政治和财政上加强支助，以便充分利用所取得的成就，并支助会员国实施一个能充分运作的、以法治为基础的国际反恐法律制度。

91. 第十二届预防犯罪大会似宜：

(a) 促请会员国：

㈠ 及早加入国际反恐文书并充分实施这些文书以及所有相关的联合国决议，特别是《全球反恐战略》；

㈡ 确保按照国际反恐法律框架所开展的活动完全符合国际法，包括国际人权、难民和人道主义法律；

㈢ 采取所有必要步骤建立一个能充分运作的国家反恐法律制度和刑事司法系统，并建立相关的执行能力；

㈣ 建立并维持有效的机制，在有关恐怖主义的刑事事项上进行国际合作，以消除安全港；

㈤ 通过国内专门协调机制等途径，加强机构间合作和信息交流以有效打击恐怖主义；

㈥ 寻求专门技术援助，以加强实施国际反恐法律框架的能力；

㈦ 增加足够的经常预算资源并提供可预见的多年期预算外资源，从而提供充足的资源，使联合国特别是毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处的反恐技术援助工作得以持续下去；

(b) 促请联合国特别是毒品和犯罪问题办公室在有足够资源的情况下：

㈠ 加强按请求向各国提供援助的工作，协助批准和充分实施有关恐怖主义的国际法律文书，并在这方面加强努力与执行部门决策人员和议员合作；

㈡ 加强按请求提供全部门能力建设援助，包括在有效调查、起诉和判决具体案件等方面的能力建设援助，以建立一个以法治为基础的、能运作、能有效打击恐怖主义的国家刑事司法系统；

㈢ 确保其能力建设工作符合请求国在国家、次区域和区域各级的具体情况，并确保开展这项工作的方法要能针对不断变化的需要采取有利的对策；通过培训教员和专业培训机构参与等做法，确保提供必要的后续援助以保证可持续性；

㈣ 就如何实施各个反恐怖主义文书并适当就如何实施跨国有组织犯罪、洗钱和腐败等方面的文书，向刑事司法官员提供更加统一化的培训，从而最大限度地发挥可能产生的协同作用，并提供更全面的成套技术援助；

㈤ 进一步努力提供援助，在支助恐怖主义受害人的刑事司法方面建设会员国的能力；

㈥ 在提供反恐援助工作中，加强推广和传播预防犯罪和刑事司法方面的标准和规范，跟进其应用和适用情况，并支持审查和在必要及适当情况下更新和补充这些标准和规范的提议；

㈦ 继续协助加强反恐刑事事项国际合作的各项机制，办法包括支助建立能够增进刑事事项国际合作的网络、平台或其他机制；

㈧ 鼓励会员国考虑利用《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》的缔约国所建立的国际合作机制；

(九) 加强在资助恐怖主义活动、核生化恐怖主义以及海事和民用航空问题等专门技术领域积聚实质性专门知识并改进相关的援助提供工作；

(十) 加强在打击为恐怖主义目的利用互联网活动的刑事司法方面积聚实质性专门知识并改进相关的援助提供工作；

(十一) 继续鼓励使用成本效益高的创新技术援助提供机制，特别是基于信息技术的方法；

(十二) 与联合国其他实体，包括在反恐执行工作队的框架内，形成协同作用，并继续与国际、区域和次区域各级伙伴实体协作，制定支助各国反恐工作的联合工作方案；

(十三) 加强努力，进一步充分利用同参与反恐援助提供工作的各个利益方进行协商、协调与合作的程序。