



经济及社会理事会

Distr.: General
21 February 2008

Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十一届会议

2008 年 3 月 10 日至 14 日，维也纳

临时议程*项目 3

关于大会第二十届特别会议后续行动的主题辩论：
一般概况和各国政府在实现大会第二十届特别会议
通过的《政治宣言》所规定的 2003 年和 2008 年
目标和指标方面的进展情况

世界毒品问题

执行主任的第五次两年期报告

增编

促进司法合作的措施

摘要

本报告是根据大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（S-20/2 号决议，附件）第 16 段编写的。在该届会议上，各会员国保证促进司法和执法机关之间的多边、区域、次区域和双边合作，以应对毒品犯罪和相关犯罪活动。为此，鼓励各国在 2003 年之前审查并酌情加强在该届特别会议上通过的促进司法合作措施的实施。这类措施包括引渡、司法互助、记录转移、控制下交付、执法合作、打击海上毒品贩运，以及支持司法程序和其他形式合作的措施。

报告反映了各会员国为实现大会第二十届特别会议确定的关于司法合作的目标而采取的措施，说明了在执行大会建议方面总体进展情况。报告还介绍了关于政府如何改善司法合作的建议。

* E/CN.7/2008/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	4
二. 引渡	8-21	5
A. 国家主管机关	10	6
B. 关于引渡的法规	11-12	6
C. 引渡本国国民	13-14	6
D. 审查引渡程序	15	7
E. 双边和多边协定	16	7
F. 引渡障碍	17	7
G. 结论	18-21	7
三. 司法互助	22-29	10
A. 国家主管机关	23	11
B. 允许进行司法互助的法规	24-25	11
C. 双边和多边协定	26	11
D. 司法互助的障碍	27	11
E. 结论	28-29	12
四. 移交诉讼	30-35	15
A. 允许移交诉讼的法规	31	15
B. 双边和多边协定	32-35	15
五. 执法合作和信息交流	36-47	18
A. 交流方案	37-38	18
B. 信息共享	39	18
C. 设立专门机构	40	19
D. 技术合作	41	19
E. 利用现代通讯技术	42-43	19
F. 其他措施	44-46	20
G. 结论	47	20

六. 控制下交付	48-52	23
A. 允许控制下交付的法规	49	23
B. 控制下交付的障碍	50-52	23
七. 海上毒品贩运	53-59	26
A. 国家主管机关	54	27
B. 允许合作的法规	55	27
C. 双边和多边协定	56-57	27
D. 结论	58-59	28
八. 法官、检察官、监视人员、执法人员和证人的保护	60-64	30
九. 结论和建议	65-70	34
A. 结论	65-67	34
B. 建议	68-70	36

一. 引言

1. 大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（S-20/2 号决议，附件）第 16 段中指出，会员国保证促进司法和执法机关之间的多边、区域、次区域和双边合作，以应对毒品犯罪和相关犯罪活动。为此，鼓励各国在 2003 年之前审查并酌情加强在该届特别会议上通过的促进司法合作措施的实施。这类措施包括引渡、司法互助、移交诉讼、控制下交付、海上禁毒执法合作、打击海上非法贩运、以及支持司法程序和其他形式合作的措施。这些措施的实施从整体效果来看应有助于实现大会第二十届特别会议确定的司法合作目标。

2. 国际药物管制条约为司法合作提供了法律框架。¹截至 2007 年 9 月 17 日，这些条约几乎实现了普遍加入的目标，各公约的缔约国数目达到 183 个。

3. 本报告概述和分析了在第五个报告期内从会员国收到的关于在实现大会第二十届特别会议所确立的与司法合作有关的目标（“大会目标”）方面所取得进展情况做作的答复。²本报告是系列报告中的第五次报告，涉及从 2006 年 6 月至 2007 年 6 月这一期间。

4. 除非另有具体说明，否则本报告提出的数据反映的是各国对第五次报告所述期间调查表（CND/NR/2007/1）做出答复的情况。对每一报告期间做出答复的国家的百分比进行了比较（见下表），从而概括介绍了自 1998 年以来所取得的成就。本报告根据秘书处收到的对调查表做出的答复，评估了各会员国在上文详述的每一司法合作领域实现大会目标的措施的实施程度。本报告选取了部分问题以做分析之用，^{3、4}在答复均为肯定性答复的情况下，大会目标的落实率视为 100%。因此，百分比反映的是相关地区各报告国所采取措施的执行水平。

¹ 《1961 年麻醉品单一公约》（联合国，《条约汇编》，第 520 卷，第 7515 号）和经 1972 年《议定书》修正的《公约》（联合国，《条约汇编》，第 976 卷，第 14152 号），《1971 年精神药物公约》（联合国，《条约汇编》，第 1019 卷，第 14956 号）和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号）。

² 证实本报告结论的补充数据来自于国际刑警组织、欧洲刑警组织和反洗钱金融行动工作组。在 2007 年 9 月于维也纳举行的非正式专家组会议上提出了最初的报告草案。专家评论已纳入了本报告。

³ 拟订的综合指数归纳了会员国通过调查表提供的答复，内容涉及所报告的按《行动计划》要求而实施的活动情况及其覆盖范围。利用每个报告期对调查表作出答复的所有国家提供的数据进行了分析。列出的指数为区域平均数，从最低 0%至最高 100%。例如，当某区域所有报告国都指出建立了所要求的全部措施时，该区域即达到 100%，而当某区域所有报告国都报告说无这类措施时，该区域的执行率为 0%。

⁴ 问题 21、26、27、29、33、34、36、40、41、43(a)-(d)、44-46、49、52 和 53。自上次报告以来，已对指标进行了改进，故提供数据不同。

表

按报告所述期间分列的对两年期报告调查表第四部分做出答复的国家

报告期	国家数目
1998-2000 年	109
2000-2002 年	122
2002-2004 年	103
2004-2006 年	100
2006-2007 年	105

5. 图表显示的数据分别按照全球和四个地理区域组列出：非洲与中东、美洲与加勒比、亚洲与大洋洲、欧洲。这四个区域组由 9 个次区域组成：非洲与中东 2 个（北非与中东，撒哈拉以南非洲）；美洲 2 个（拉丁美洲与加勒比，北美）；亚洲与大洋洲 3 个（中亚、南亚与东南亚，东亚与东南亚）；欧洲 2 个（西欧、东欧与东南欧）。每一个次区域均列出其平均落实率。

6. 许多因素使得分析对调查表所做答复变得十分复杂。首先，在各报告期对调查表做出答复的国家不同。在所有报告期均做出答复的会员国仅有 56 个；在第一、第二、第三和第四个报告期做出答复的国家分别有 109 个、123 个、104 个和 100 个，在第五个报告期对有关司法合作的问题做出答复的国家有 107 个。此外，在第一个报告期之后，调查表本身也做出了很大的修改，限制了在第一个报告期和在之后几个报告期做出的答复之间的可比性。因此，图表只涉及第二、第三、第四和第五个报告期。

7. 缺少这方面的统计数据是大多数国家经常面临的困难。然而，即使有了数据，按照犯罪类型进行分类也是一个问题。此外，有些答复中没有具体的时间框架，因此很难评估何时取得了实质性进展。这些困难关于建议的部分对这些困难进行了说明。

二. 引渡

8. 引渡是成功进行司法合作的首要组成部分。引渡防止了犯罪者利用国际边境逃脱罪责。这一点对于贩毒而言尤其重要。1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》⁵规定各国可考虑将该公约作为针对公约中确立的犯罪进行引渡的法律基础。该条款还规定，各缔约国应将该公约确立的犯罪视为可予引渡的犯罪。

9. 在第二十届特别会议上，大会在 S-20/4 C 号决议中请各国审查并在必要时简化其引渡法律和程序，包括审查有关立法，并为与其他国家开展引渡方面的合作提供便利，例如向其他国家告知有关主管机关的情况。1988 年《公约》和第二十届特别会议通过的措施均呼吁各国消除引渡障碍。请各国考虑在下述约定的基础上针对严重毒品犯罪引渡其国民：犯罪者虽被交出受审，但可将其遣送回国服刑。正如在各个报告期所收集数据显示的那样，这仍然是引渡的主要障碍之一。

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

A. 国家主管机关

10. 在大部分国家，有专门的国家主管机关接受引渡申请。联合国毒品和犯罪问题办公室（禁毒办）定期收集并发布会员国提供的有关被指定接收、答复和处理引渡请求的主管机关的资料。截至 2007 年 11 月 14 日，已向毒品和犯罪问题办公室提供了 147 个国家或属地的主管机关的联系资料。毒品和犯罪问题办公室于 2006 年 12 月在一个安全网站（<http://www.unodc.org/compauth/index.html>）上向会员国提供了上述资料，并鼓励各国政府申请访问口令。2007 年对数据库进行了优化，使其能够将《联合国打击跨国有组织犯罪公约》⁶下的权力机构纳入其中，并且可由用户对数据进行外部更新。更新后的数据库有望于 2007 年底启动。毒品和犯罪问题办公室在进一步执行《有组织犯罪公约》的工作框架内组织有关国际合作的区域讲习班，其中包括为参与者，特别是国家主管机关参与者提供的关于引渡的专门培训。

B. 关于引渡的法规

11. 为使各国能够引渡犯罪者，必须有相应的法律法规。在第一个报告期内，90%的国家政府报告已通过了关于引渡程序的法规。但是，不清楚在 1998 年提出建议后这一数字是否有变动。自第一个报告期以来，没有明显的变化，波动方式主要表现为做出答复的国家的数量有所不同。在第一、第二和第三个报告期间，做出答复的国家比例分别下降至 88%、85%和 84.4%，但在第五个报告期这一数字又上升至 89.5%。

12. 下列各国表示其没有关于引渡的法规：阿富汗、厄立特里亚、印度尼西亚、马达加斯加、蒙古、缅甸、圣多美和普林西比和斯里兰卡。有 4 个国家没有答复这一问题，它们是吉尔吉斯斯坦、黑山、大韩民国和塞拉利昂。

C. 引渡本国国民

13. 不允许引渡本国国民的国家比例仍然很高。在对第一个两年期报告调查表做出的答复中，有 48%的国家表示国家法律排除或严格限制引渡本国国民。这一比例在第二、第三、第四和第五个报告期分别为 52%、47%、44.4%和 58.2%。

14. 由于对引渡本国国民的限制是有某些国家宪法体系所确立的，因此这些数字不太可能有变化。事实上，部分国家报告称其预计不会取消对引渡本国国民的限制，尽管这并不表示犯罪者可以逃脱制裁。1988 年《公约》第 6 条第 9(b)款规定若《公约》缔约国没有将被告引渡至其国籍国，则强制要求该缔约国在其境内将案件提交诉讼。1988 年《公约》第 6 条第 10 款还允许执行由申请国做出的判决。

⁶ 同上，第 2225 卷，第 39574 号。

D. 审查引渡程序

15. 大会在其 1998 年 6 月 10 日的 S-20/4 C 号决议中请各国审查并在必要时简化其引渡法律以及与毒品案件有关的程序。本报告期内，38.8%的做出答复的国家报告称已采取了此类措施。以往在第一、第二、第三和第四个报告期所报告的数据分别为 32%、29%、31%和 28%。尽管看起来有近一半的成员国已于 2007 年以前审查了其引渡程序，但是很难对这些数字进行比较，因为问题并非局限于某一具体时期。

E. 双边和多边协定

16. 在第五个报告期间内，大多数国家都订立了双边和多边引渡协定（分别为 80%和 60.9%），而双边协定则是首选方式。第一个报告期的数据为 70%（两类协定数据相同），第二个报告期的数据分别为 80%和 58%，第三个报告期的数据分别为 80%和 67%，第四个报告期的数据分别为 76%和 58%。

F. 引渡障碍

17. 在各个报告期内，拒绝引渡的次数低于发出的请求数与执行的请求数之间的差额，尽管在上一个报告期这一差距似乎有所缩小。这表明，部分请求虽未被执行，但也未被正式拒绝，这可能是由于拖延和程序上的困难而非实体法律障碍的缘故。答复中所述正式拒绝的理由包括本国国民不引渡、没有两国共认罪行、时效期限已经过期、政治犯罪以及请求过程中的程序缺陷或形式缺陷。引渡过程中遇到的其他困难包括难以确认犯罪者身份、程序冗长（这可能导致由于审前拘留时限而释放囚犯）、国家法律制度与司法制度之间存在差异（尤其是处以死刑的问题）和与请求的译文有关的问题。

G. 结论

18. 虽然大多数国家已有有关法律并订立了规定引渡毒品罪犯分子的双边和多边条约，而且许多国家自第二十届特别会议以来已修订了其立法，但是在引渡问题上存在许多法律障碍和实务困难。在本国国民不引渡方面，许多国家仍持不考虑引渡本国国民的立场。在此类案件中，1988 年《公约》的缔约国有义务在其法庭上对犯罪者提起诉讼。各国政府还应考虑简化传统的引渡程序。例如，欧洲联盟已通过了欧洲逮捕证，允许通过简化的程序、以符合成员国宪法规定的方式实际引渡本国国民。

19. 在通过双边和多边协定方面，大多数进展是在区域框架内而非在全球范围内取得的。虽然报告的拒绝次数较少这一点令人鼓舞，但在法律制度差异、拖延、程序和语言问题方面仍然存在诸多困难。为实现大会在引渡领域的目标，各次区域实施措施的力度各不相同，而且表现出不同的趋势（见图 1 至图 5）。

从全球来看，在 1998 年至 2007 年间执行力度已有所提高，虽然上升并非出现在所有区域的长期趋势。如上所述，有些报告期之间的变化是由于调查表的变动（第一和第二个周期之间）和做出答复的国家的数量变化（在第二个报告期做出答复的国家比例最高）。

20. 评估在引渡方面所取得进展的主要困难之一是缺少关于各国政府每年提出请求的次数和在贩毒这一特定领域执行请求次数的统计数据。在第五个报告期间对调查表做出答复的国家中有 53.6% 表示有关于引渡请求的统计数据。根据来自国际刑事警察组织的数据，2004 年有 260 人因与毒品有关的犯罪而被逮捕或引渡。2005 年这一数字增加至 395 人。

21. 缺乏统计数据妨碍了禁毒办评估每年提出的引渡请求的实际数量。目前禁毒办正在考虑与国际刑事警察组织合作以收集这方面的数据。各国应考虑制订收集统计数据的制度，以便监测和评价其国家制度的效力。

图 1

所有区域：按选定报告期分列的在引渡方面采取措施的比例
（综合指数）

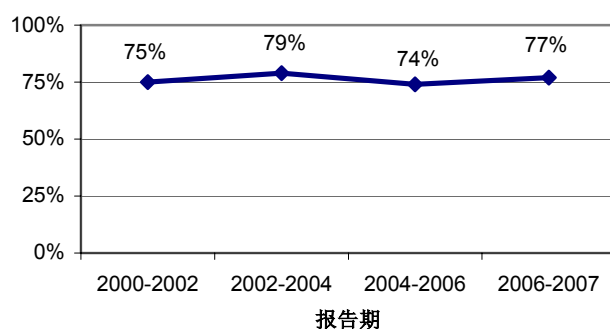


图 2

非洲和中东：按次区域、选定报告期分列的在引渡方面采取措施的比例
(综合指数)

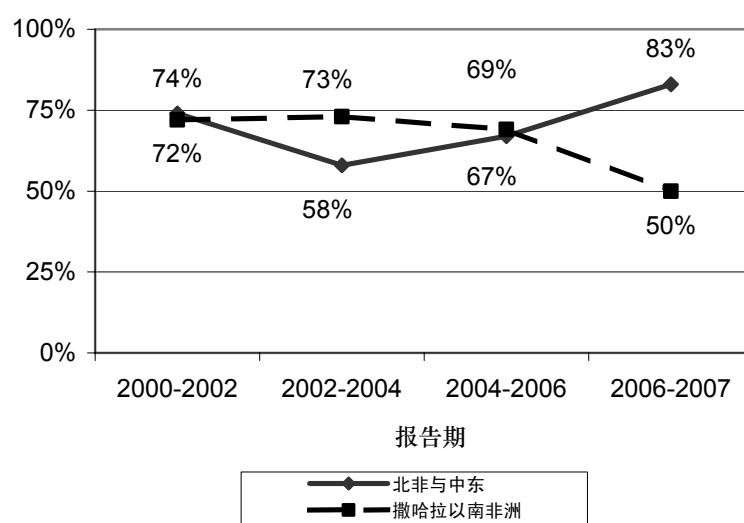


图 3

美洲：按次区域、选定报告期分列的在引渡方面采取措施的比例
(综合指数)

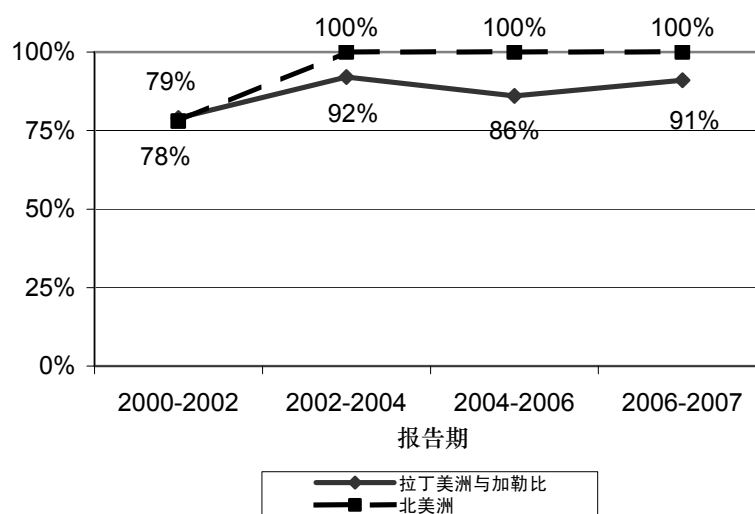


图 4

亚洲与大洋洲：按次区域、选定报告期分列的在引渡方面采取措施的比例
(综合指数)

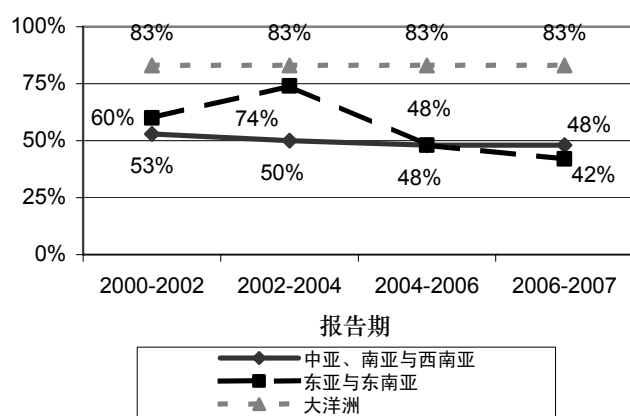
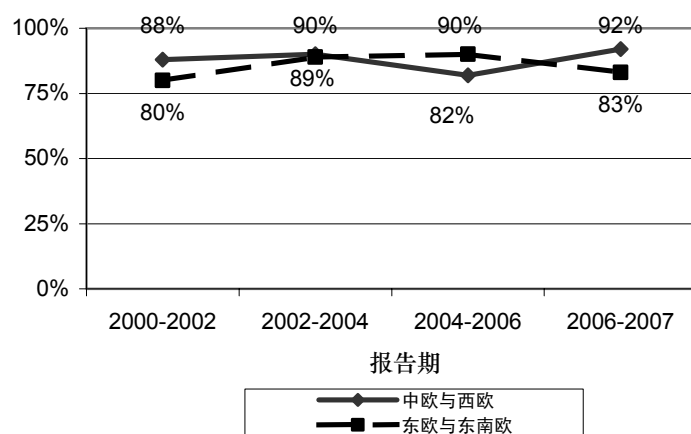


图 5

欧洲：按次区域、选定报告期分列的在引渡方面采取措施的比例
(综合指数)



三. 司法互助

22. 大会第二十届特别会议建议，各国应确保其本国立法有助于其实施 1988 年《公约》第 7 条（司法互助），并采取具体步骤为司法互助提供便利，其中包括共享关于主管机关的资料以及审查与司法互助有关的本国法律和程序。

A. 国家主管机关

23. 自 1988 年《公约》生效以来，毒品和犯罪问题办公室一直在依照 1988 年《公约》第 7 条收集和发布国家主管机关名单。截至 2007 年 9 月 17 日，各个国家或附属领土共提供了 189 个司法互助主管机关的最新资料。该资料目前可通过一个安全网站（<http://www.unodc.org/compauth>）在线获得。毒品和犯罪问题办公室于 2006 年发布了司法互助请求书撰写工具，协助世界各国刑事司法从业人员撰写正确而有效的司法互助请求书，从而显著改善各国之间的国际合作。该司法互助工具可从安全的毒品和犯罪问题办公室网站（<http://www.unodc.org/mla>）下载使用。

B. 允许进行司法互助的法规

24. 从全球范围看，在几个报告期内，在做出答复的国家中报告称已有允许进行司法互助法规的国家比例有所增长，到第五个报告期已增长至 90.4%。第四、第三、第二和第一个报告期的数据分别是 81%、82%、79%和 77%。这种增长是受到欢迎的，并且数据与引渡的情况类似。有几个会员国表示没有此类法规，它们是：孟加拉国、厄瓜多尔、厄立特里亚、蒙古、尼泊尔、圣多美和普林西比、斯里兰卡和土耳其。黑山和大韩民国两国没有答复此问题。

25. 请各国在通过立法时参考禁毒办关于司法互助的示范法。此外，最近在新的公约中还引入了新的司法互助形式，例如《联合国反腐败公约》关于资产追回的条款（大会第 58/4 号决议，附件）。

C. 双边和多边协定

26. 对各个报告期间关于双边和多边条约的答复的分析表明，司法互助的数据稳定上升。在第五个报告期间，全球 80.9%的国家订立了双边协定，66.6%的国家订立了多边协定。第四、第三和第二个报告期的数据分别是 73%和 63%、80%和 67%、70%和 60%。⁷

D. 司法互助的障碍

27. 各国报告在拒绝执行司法互助请求方面的理由与引渡时的理由相似，尤其是与法律差异、程序要求、保障银行保密、保护国家利益、翻译和拖延有关的困难。在两国共认罪行方面报告了令人鼓舞的进展：在援助不涉及强制措施时可放弃这一要求，或在基本行为而非具体犯罪的基础上予以考虑。关于引渡的案例同样缺乏统计数据，只有 47.4%做出答复的国家报告称有关于司法互助请求的统计数据。

⁷ 在第一个报告期内要求各成员国答复不同的问题。

E. 结论

28. 虽然多数国家已就在毒品贩运案件中的司法互助通过了有关法规并已订立了双边和多边条约，并且许多国家自特别会议以来已修订了本国的程序，但很难评估这些规定的执行力度。第五个报告期的总体情形仍与以往报告的情形相似。

29. 为实现大会在司法互助领域的目标，世界各国实施措施的水平稳定上升，虽然各次区域的措施力度各不相同且表现出不同的趋势。在区域一级，亚洲和非洲在所有报告期的落实率都是最低的（见图 6 至图 10）。通过制度化合作，例如 2002 年设立欧洲司法协调机构，已取得了一些区域发展。

图 6

所有区域：按选定报告期分列的在司法互助方面采取措施的比例
（综合指数）

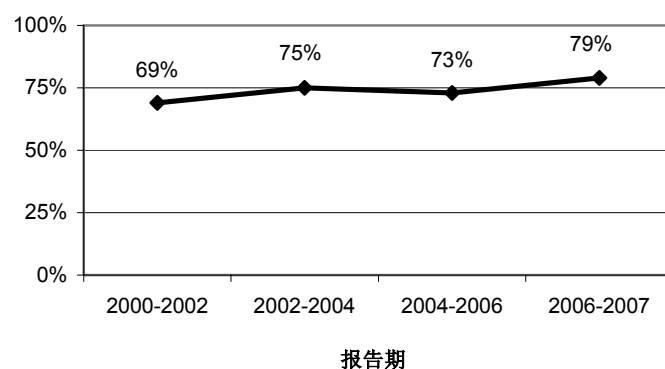


图 7

非洲和中东：按次区域、选定报告期分列的在司法互助方面采取措施的比例
(综合指数)

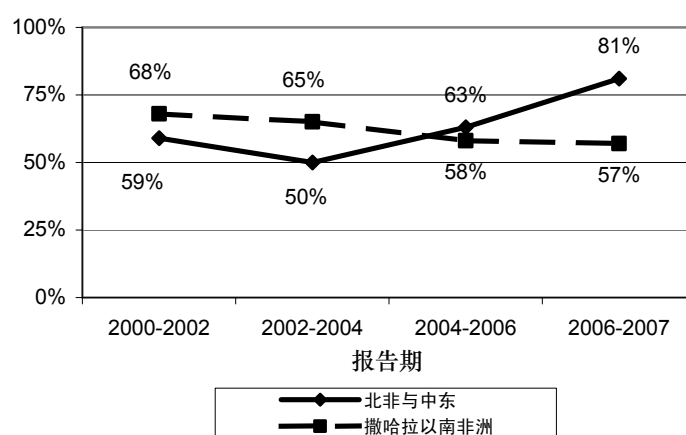


图 8

美洲：按次区域、选定报告期分列的在司法互助方面采取措施的比例
(综合指数)

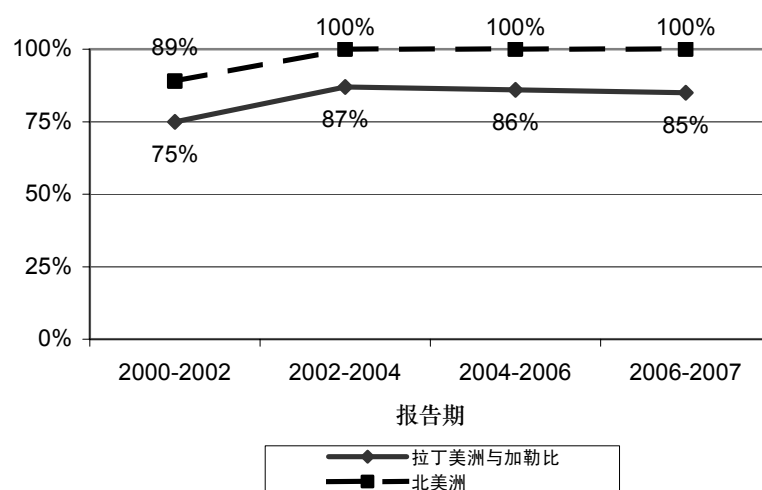


图 9
亚洲和大洋洲：按次区域、选定报告期分列的在司法互助方面采取措施的比例
(综合指数)

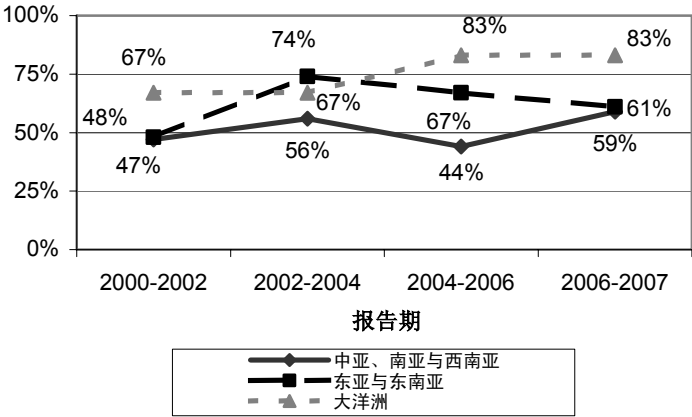
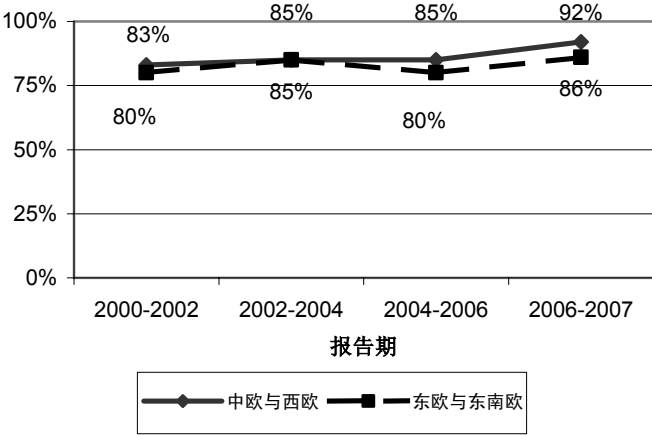


图 10
欧洲：按次区域、选定报告期分列的在司法互助方面采取措施的比例
(综合指数)



四. 移交诉讼

30. 大会第二十届特别会议的建议和 1988 年《公约》鼓励各国考虑制定有关移交或接收刑事诉讼的法律，并采取其他步骤为移交诉讼提供便利。1988 年《公约》第八条要求《公约》缔约国考虑“对于按第 3 条第 1 款确定的犯罪的刑事起诉相互移交诉讼的可能性，如果此种移交被认为有利于适当的司法处置”，但是该条款没有进一步对要求移交诉讼的情况做出指示。⁸

A. 允许移交诉讼的法规

31. 做出答复的国家中有 50.4%的国家报告说它们已制定了允许移交诉讼或为移交诉讼提供便利的法律，与之前的报告期（50%）相比略有增长。在前三个报告期间，数据始终维持在 46%至 47%。

B. 双边和多边协定

32. 在全球范围内，有 26.6%做出答复的国家订立了移交诉讼的双边协定，29.5%的国家订立了移交诉讼的多边协定。在第四、第三和第二个报告期内，这些数字分别是 22%和 26%、25%和 33%、18%和 23%。⁹

33. 与以往各报告期一样，在司法合作的所有领域中，就移交诉讼问题制定有关法律、签订条约或修订有关法律的国家数目最少。甚至可以利用的数据也低于其他领域。一个成员国提供了通过适用一罪不二审（即不可对同一罪行提起两次法律诉讼）规则拒绝移交请求的理由。

34. 在某一国家拒绝引渡本国国民，并且没有对犯罪者提起诉讼的法律基础的情况下，应将移交诉讼视为替代措施。这样，移交诉讼就成为一种能够解决低落实率的补充措施，而非首要措施。

35. 为实现大会在移交诉讼领域的目标，1998 年至 2007 年全球范围内措施的执行力度已有所上升，尽管各次区域和各个报告期的情况各不相同（见图 11 至图 15）。

⁸ 《欧洲刑事事项程序转移公约》（联合国，《条约汇编》，第 1137 卷，第 17825 号）提供了此类实例。根据《公约》第 8 条第 1 款，在以下一种或多种情况下，一缔约国可要求另一缔约国提起诉讼：“如嫌疑人通常居住在被请求国；如嫌疑人为被请求国国民或该国为其原籍国；如嫌疑人在被请求国正在接受或曾经受到监禁；如被请求国正在对嫌疑人的同一罪行或其他罪行提出诉讼；如认为移交诉讼有助于查明真相，特别是证据的最重要部分在被请求国；如认为在被请求国执行判决可能促进被判刑人员在服刑期满后重返社会；如认为请求国无法保证而被请求国能够保证嫌疑人出席诉讼听证；如认为判决无法执行，即使求助于引渡，而被请求国可以做到。”

⁹ 在第一个报告期内要求各成员国答复不同问题。

图 11

所有区域：按选定报告期分列的在移交诉讼方面采取措施的比例
(综合指数)

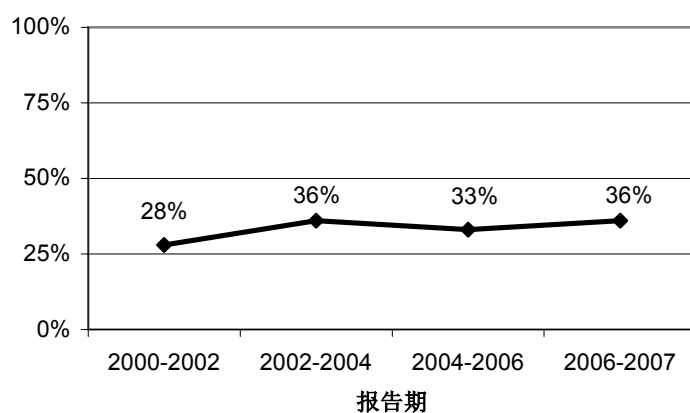


图 12

非洲和中东：按选定报告期分列的在移交诉讼方面采取措施的比例
(综合指数)

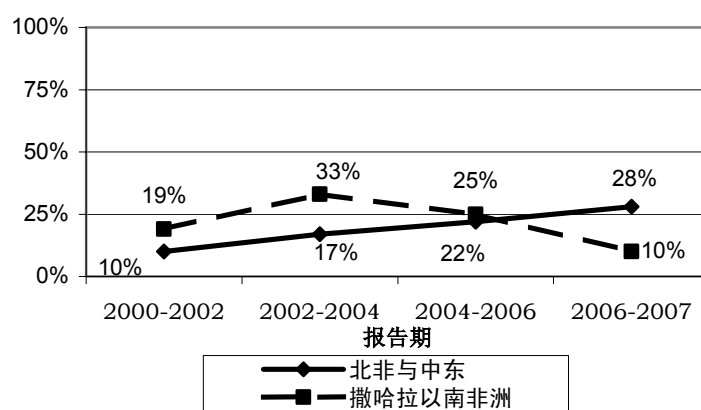


图 13

美洲：按选定报告期分列的在移交诉讼方面采取措施的比例
(综合指数)

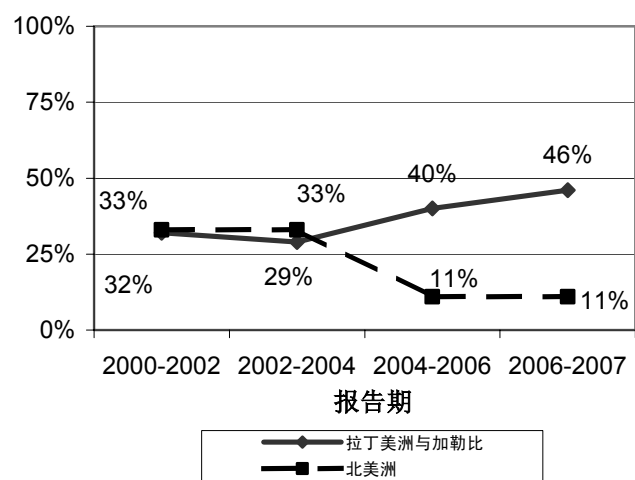


图 14

亚洲和大洋洲：按选定报告期分列的在移交诉讼方面采取措施的比例
(综合指数)

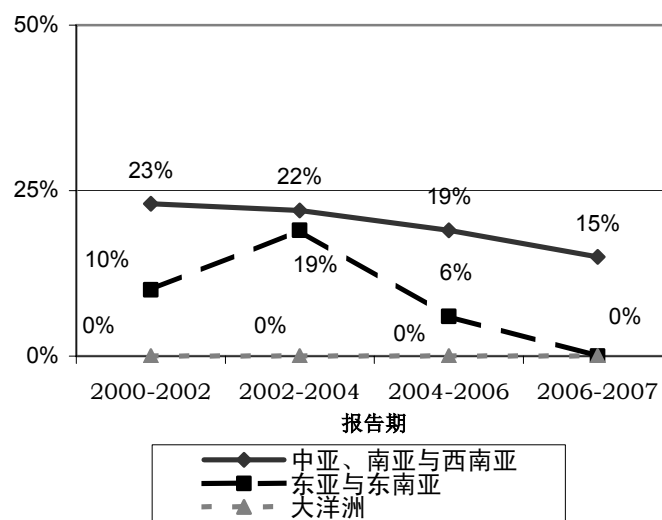
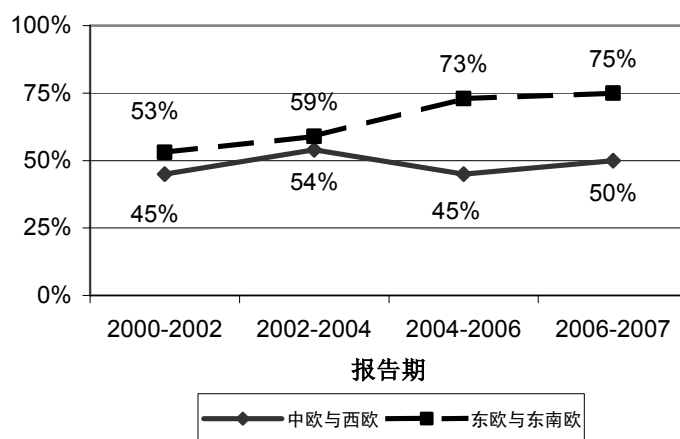


图 15

欧洲：按选定报告期分列的在移交诉讼方面采取措施的比例
(综合指数)



五. 执法合作和信息交流

36. 关于执法合作和信息交流，大会第二十届特别会议鼓励各国考虑制定或扩充关于执法人员交流方案，并酌情采取其他步骤，加强执法机构之间的合作。

A. 交流方案

37. 在第五个报告期做出答复的国家中共有 77.1% 的国家制定了与其他国家的交流方案，在许多情况下依据的是区域或次区域内部签订的双边和多边协定及安排。这一数据与第二、第三和第四个报告期的数据十分相似（分别是 78%、76% 和 78%）。许多国家已同意与其他国家开展警察和毒品问题联络官之间的交流。

38. 意大利报告称，2006 年与巴西、佛得角和俄罗斯联邦，2007 年与保加利亚和秘鲁共同开展了训练方案。为了交流有关毒品的最新信息，缅甸已确定每月举行（联络点）官员现场会议，每两年举行一次与所有领国的中高级别跨界会议。白俄罗斯报告称集体安全条约组织已决定就有关非法贩运麻醉药品、精神药物及前体的信息建立专门的数据库。西非国家经济共同体定期组织国家毒品控制协调员会议。许多国家报告称，它们在诸如警察组织、海关网络等区域框架内参与信息交流。

B. 信息共享

39. 在做出答复的国家当中，共有 73.3% 的国家报告称与其他国家共享了关于刑事侦查技术的信息和关于个人或团伙活动的犯罪情报。这一数字低于以往报

告期的数据（在第三和第四个报告期内为 78%）。许多国家再次提供了关于这种合作的例子，并且报告称毒品联络官在信息交流中发挥了重要作用（欧洲刑警组织）。许多国家报告称与其他国家共享对不同数据库的网络访问，如自动化的电子搜索机制、国际刑警组织关于通缉犯、被盗车辆和被盗艺术品的数据库（非欧洲联盟国家）；申根信息系统，关于申根地区的人员和财产分类的数据库；以及自动指纹识别系统“Eurodac”，以便在欧洲联盟各国传递指纹和照片。

C. 设立专门机构

40. 许多做出答复的国家设立了专门侦查贩毒案件的部门（74.2%），高于第三和第四个周期所报告的数据（分别是 71%和 74%），但低于第二个报告期报告的数据（79%）。在许多国家的专门机构中有来自警察或海关的代表，有一个国家（牙买加）提到其中还包括一个机场小队。在区域一级同样设立了专门机构。欧洲警察组织报告称，2003 年关于前体的欧洲联合机构设立了一个跨国、跨学科的业务机构，以便调查前体化学品领域中的严重犯罪活动。

D. 技术合作

41. 大多数国家（80.9%）加强了执法人员的技术合作、培训和人力资源开发。这一数字与以往报告期所报告的数据类似（第四、第三和第二个报告期的数据分别是 83%、87%和 77%）。在所有区域，至少有三分之二的国家加强了该领域的合作与培训。

E. 利用现代通讯技术

42. 许多做出答复的国家报告称已利用了现代通讯技术（83.8%）。这一数字高于以往报告期所报告的数据：第四、第三、第二和第一个报告期的数据分别是 83%、80%、78%和 65%。这样的增长十分重要，因为利用现代技术可以使各国国家主管机构更快地传递信息，即时做出响应。

43. 国际刑警组织报告其全球警察通信系统（I-24/7）已经能够保证警察迅速而安全地交流重要数据。该系统将位于法国里昂的国际刑警组总秘书处与各成员国的国家中央局和区域办事处联系在一起，形成了警察信息交流的全球网络，为各成员国的执法机关提供了访问数据库和获取国际刑警组织其他服务的即时通道。I-24/7 系统设立于 2003 年，已同国际刑警组织全部 186 个成员国建立了联系。

F. 其他措施

44. 大部分做出答复的国家（81.9%）已采取其他措施加强与其他国家执法机构的合作，与前一报告期（75%）相比有所增加。这些措施包括诸如与其他国家共同组建的联合工作队。

45. 国际刑警组织介绍的一个例子包含了上文所述的多种合作形式。2000 年 12 月，国际刑警组织总秘书处启动了摇头丸项目，目的是打击利用邮政包裹和速递服务从欧洲向美利坚合众国走私替甲基苯丙胺（一般称为“摇头丸”）的犯罪团伙。调查从欧洲警察局提供给美国的秘密消息开始。几周后，美国向国际刑警组织报告 收缴了 12 批来自比利时、法国和卢森堡的“摇头丸”。这样又使得美国能够进行国家控制之下的交付，最终导致多人被捕。在伊利诺伊州的调查行动中，查获了一本比利时护照，并直接传递给了国际刑警组织。国际刑警组织将该护照号与其数据库中的一项记录进行了比对，记录是比利时在多年前提提供的，当时他们报告称一批空白护照失窃。国际刑警组织还在国际刑警组织驻伯尔尼办事处发现了一份档案，内容涉及多米尼克国民参与在日内瓦的可卡因交易。主犯之一与一名法国人有牵连，后者持比利时护照在日内瓦的一家宾馆登记入住。在随后的 8 个月，国际刑警组织展开了一系列活动，包括进行控制下的“摇头丸”的交付以及查明美国和欧洲之间的金融交易。在此期间，国际刑警组织举行了两次行动工作组会议，与会者包括美国联邦检察官以及来自 7 个不同国家的调查员和分析家。国际刑警组织将个别假设、电话号码、银行抢劫、袭击指控、盗用公款、护照欺诈联系在一起，并查阅了数据库中许多似乎与之无关的刑事档案。2001 年 9 月，这个在比利时、加拿大、法国、卢森堡、瑞士和美国拥有基层组织和供应者的贩运组织成员全部落网。所有人均受到了起诉，而有些人则被引渡。国际刑警组织总秘书处是这一行动的推动者和发起者。每天，国际刑警组织的成员都通过 I-24/7 系统交流信息，以跟踪收缴后线索和交换指纹、车牌号码、护照警告等。

46. 有些国家利用警察合作协定加强合作。国际刑警组织在其网站（www.interpol.int）上为合作提供了一个示范协定。

G. 结论

47. 总之，看来所有区域都开展了执法合作，尽管所报告的数据与前一报告期的数据相似。但仍缺乏国际一级的合作。部分国家似乎比其他国家更加经常参与上述方案。从 1998 年至 2007 年，为实现大会在执法合作领域的目标，各项措施的执行力度略有上升（见图 16 至图 20）。

图 16

所有区域：按选定报告期分列的在执法合作方面采取措施的比例
(综合指数)

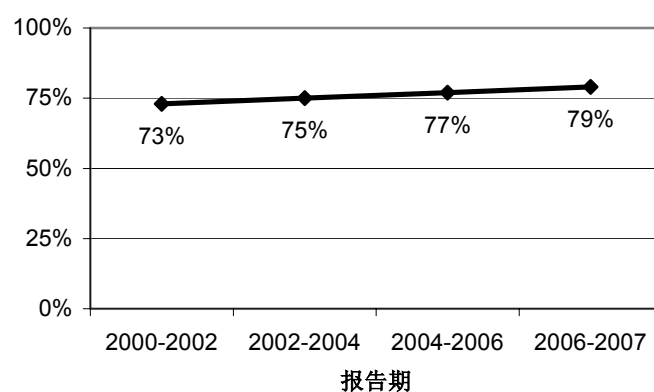


图 17

非洲和中东：按选定报告期分列的在执法合作方面采取措施的比例
(综合指数)

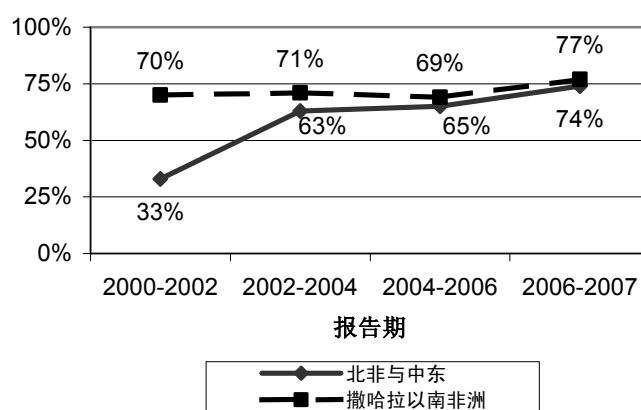


图 18

美洲：按选定报告期分列的在执法合作方面采取措施的比例
(综合指数)

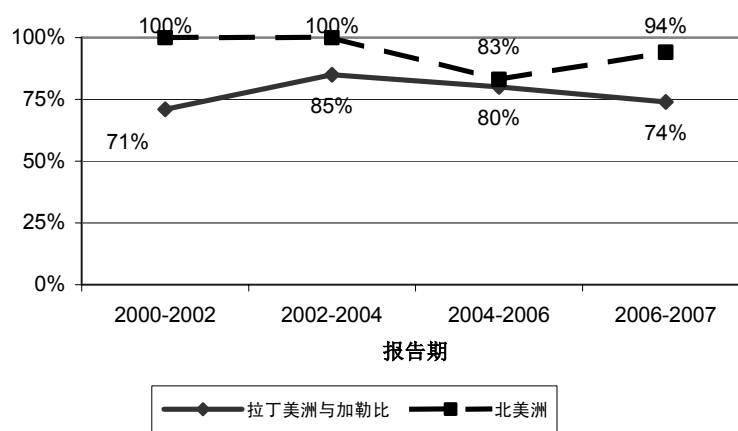


图 19

亚洲和大洋洲：按选定报告期分列的在执法合作方面采取措施的比例
(综合指数)

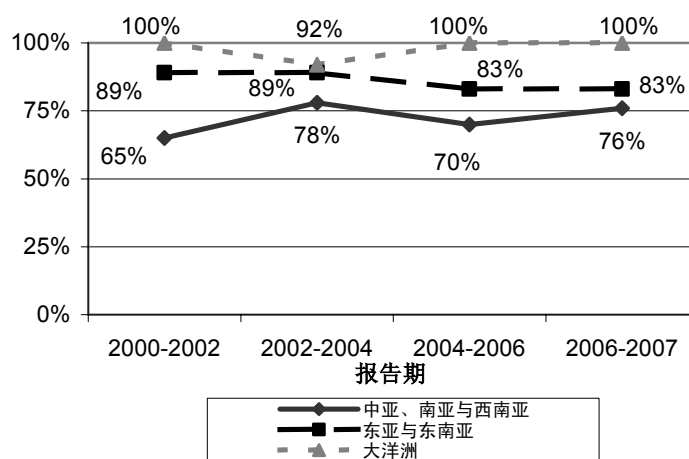
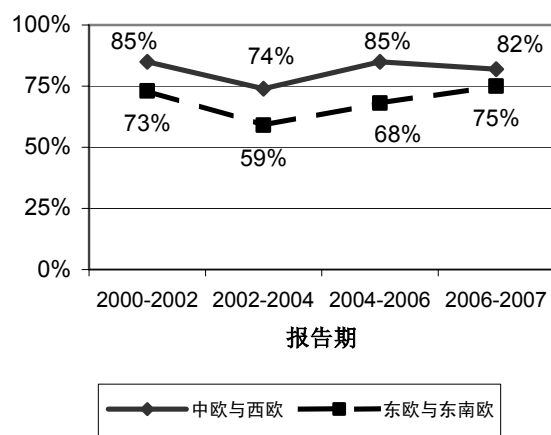


图 20

欧洲：按选定报告期分列的在执法合作方面采取措施的比例
(综合指数)



六. 控制下交付

48. 1988 年《公约》第 1 条(g)款将“控制下交付”定义为“一种技术，即在一国或多国的主管当局知情或监督下，允许货物中非法或可疑的麻醉药品、精神药物、本公约表一和表二所列物质或它们的替代物质运出、通过或运入其领土，以期查明涉及按本公约第 3 条第 1 款确定的犯罪的人”。《公约》第 11 条提出了进一步的指导。大会特别会议建议各国确保其法规、程序和做法能够在国家和国际一级利用这种方法并考虑与其他国家签订协议以便为实行控制下交付提供便利。

A. 允许控制下交付的法规

49. 大多数做出答复的国家已在其国内法律体系中规定实行控制下交付（82.8%，第四及以往报告期的数据分别为 84%、80%、74%和 67%）。不到半数做出答复的国家提供了关于在报告期内进行的控制下交付的次数；在那些提供了统计数据的国家中，每年进行的控制下交付的次数从 1 次到 66 次不等。

B. 控制下交付的障碍

50. 有些国家报告了在实行控制下交付时遇到的实际困难，其中包括不同国家法律规定之间的差异、难以发现当地犯罪团伙与国际团伙之间的关联性、法律要求的差异以及负责执行控制下交付的机构各不相同。意大利提到，在遇到没有规定使用这一技术的法律条款的国家碰到了困难。阿富汗提到了技术困难和执法能力低下的问题。

51. 总之，虽然控制下交付是各区域国家广泛采取的一项措施，但已制定允许控制下交付的法律的国家的比例基本上仍与前一报告期相同。许多国家在有效实施方面显然仍存在各种困难。需要进一步重视这一问题以确保这一手段的有效利用。

52. 为实现大会在控制下交付领域的目标而采取措施的力度似乎在普遍上升。大多数次区域均是如此，虽然在部分次区域，第二个报告期有大幅上升，但接下来却出现了小幅下降（见图 21 至图 25）。

图 21

所有区域：按选定报告期分列的在控制下交付方面采取措施的比例
（综合指数）

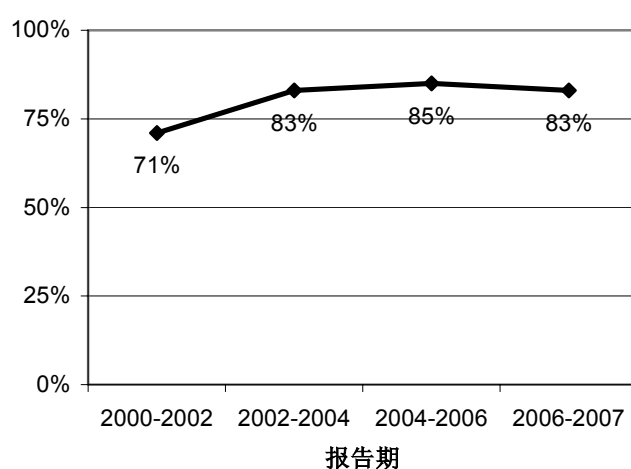


图 22

非洲和中东：按选定报告期分列的在控制下交付方面采取措施的比例
(综合指数)

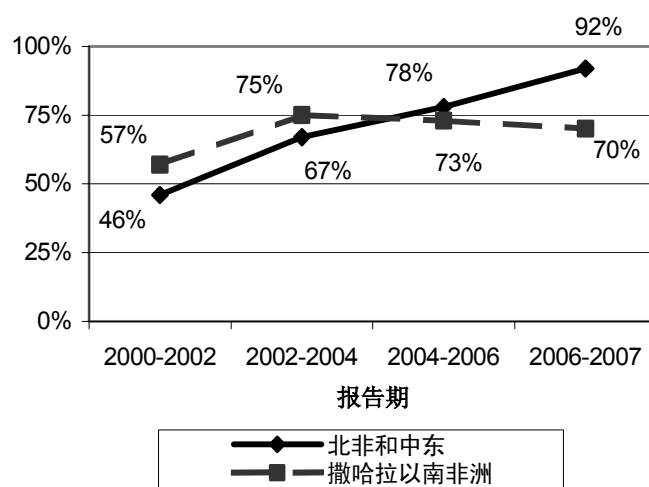


图 23

美洲：按选定报告期分列的在控制下交付方面采取措施的比例
(综合指数)

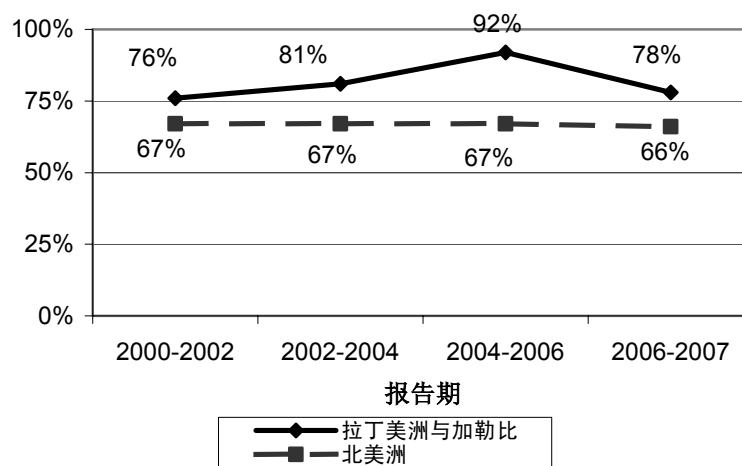


图 24

亚洲和大洋洲：按选定报告期分列的在控制下交付方面采取措施的比例
(综合指数)

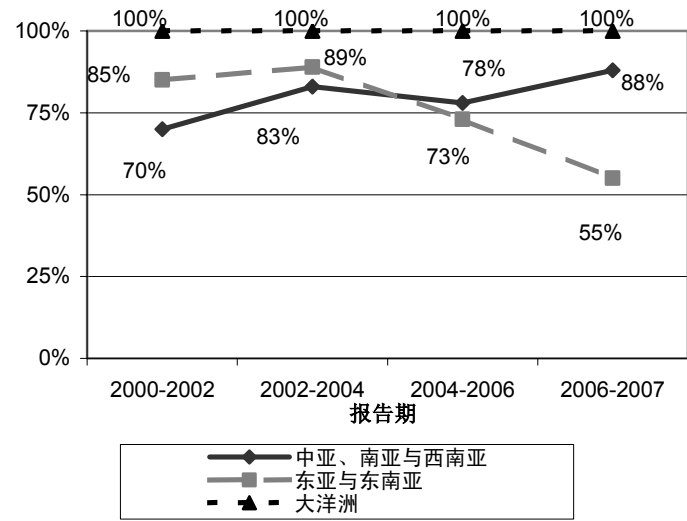
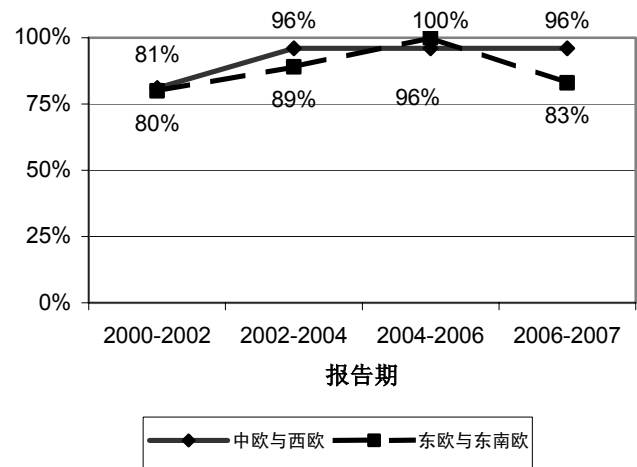


图 25

欧洲：按选定报告期分列的在控制下交付方面采取措施的比例
(综合指数)



七. 海上毒品贩运

53. 关于 1988 年《公约》第 17 条做出相关规定的海上毒品贩运领域，大会特别会议建议各国审查本国的法规，确保达到 1988 年《公约》的法律要求，例

如，指定本国的主管机关，建立船只登记册和赋予充分的执法权力。大会还建议各会员国推动主管机关之间的合作和促进区域合作，并对执法人员进行海上禁毒执法培训。

A. 国家主管机关

54. 自 1988 年《公约》生效以来，毒品和犯罪问题办公室根据 1988 年《公约》第 17 条的规定，一直在收集和公布主管机关的名单。自 2001 年以来，按季度发布该名单并以电子文本和印刷品形式分发给所有主管机关。截至 2007 年 9 月 19 日，有 138 个国家和独立领土提供了关于其负责接收和发出打击海上非法贩运请求的主管机关的最新信息。毒品和犯罪问题办公室于 2006 年 12 月在一个安全网站（<http://www.unodc.org/compauth/index.html>）上公布了这一信息。

B. 允许合作的法规

55. 在第五个报告期，在对调查表有关海上毒品贩运部分的问题做出答复的国家中，有 71 个国家（占 67.6%）（与以往报告期相比，第四个报告期有 59 个国家，占 66%；第三个报告期有 44 个国家，占 50%；第二个报告期和第一个报告期分别为 51%和 65%）已通过了允许与其他国家合作打击海上非法毒品贩运的法规。

C. 双边和多边协定

56. 有 37.1%做出答复的国家已签署了关于打击海上非法贩运的双边或多边协定。这一数字高于前两个报告期所报告的数据（37%和 31%）。列举的主要多边协定是为执行《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹⁰第 17 条而制订的《欧洲委员会关于海上非法贩运问题的协定》以及若干国际海关合作条约。

57. 21 个国家就海上非法贩运方面的援助请求提供了信息：比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥斯达黎加、捷克共和国、厄瓜多尔、芬兰、法国、海地、匈牙利、日本、立陶宛、马耳他、摩尔多瓦、新西兰、葡萄牙、罗马尼亚、南非、西班牙、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和美国。每个国家每年执行的请求数量从 1 件到 120 件不等。根据国际刑警组织提供的信息，2004 年和 2005 年海上毒品收缴次数分别为 229 次和 171 次。

¹⁰ 欧洲委员会，《欧洲条约汇编》，第 156 号。

D. 结论

58. 总之，虽然仍有许多工作要做，但制定了允许开展合作打击海上毒品贩运的法律的国家以及订立了相关双边和多边协定的国家的比例显著增加。在公海上开展行动的复杂性可能是造成执行力度较低的原因，需要引起各会员国的注意。

59. 在全球范围内，从 1998 年至 2007 年，为实现大会在执法合作领域的目标，各项措施的执行力度有所提高，尽管不同次区域和报告期的情况各有不同。这可能主要是由于内陆国家在第五个报告期间的参与程度不同（见图 26 至图 30）。

图 26

所有区域：按选定报告期分列的在海上毒品贩运方面采取措施的比例
（综合指数）

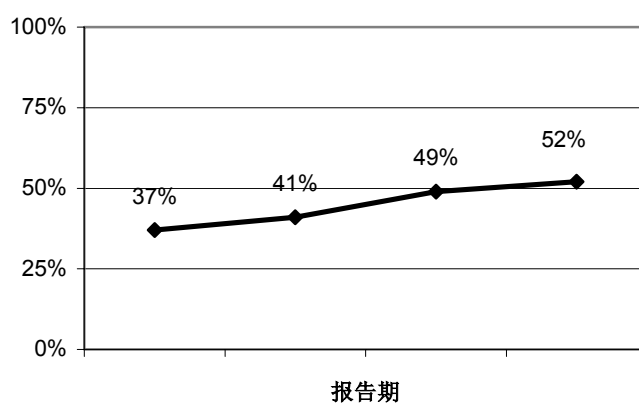


图 27

非洲和中东：按选定报告期分列的在海上毒品贩运方面采取措施的比例
(综合指数)

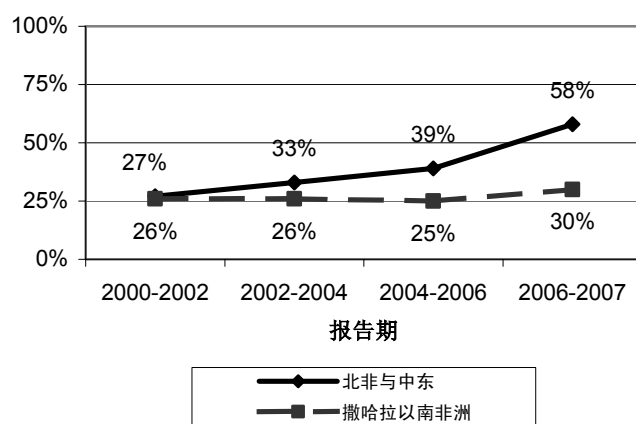


图 28

美洲：按选定报告期分列的在海上毒品贩运方面采取措施的比例
(综合指数)

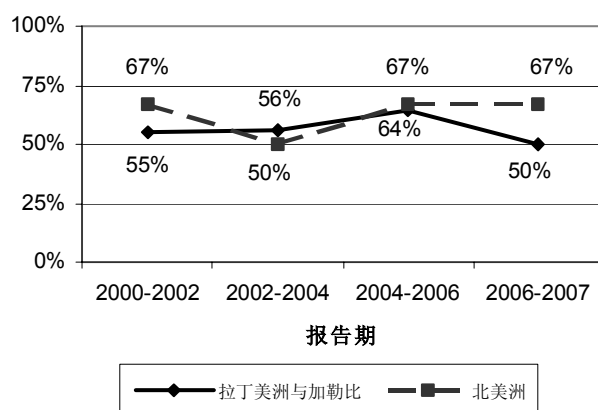


图 29

亚洲和大洋洲：按选定报告期分列的在海上毒品贩运方面采取措施的比例
(综合指数)

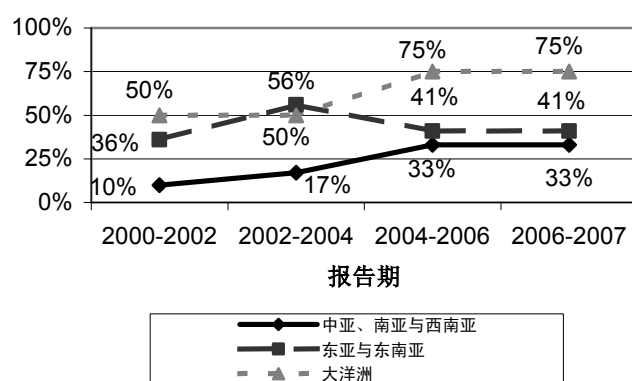
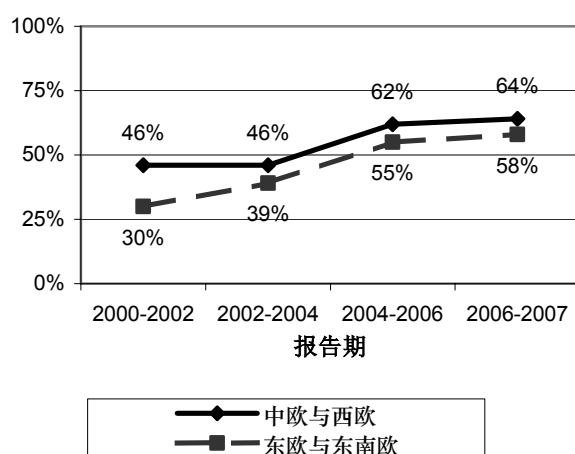


图 30

欧洲：按选定报告期分列的在海上毒品贩运方面采取措施的比例
(综合指数)



八. 法官、检察官、监视人员、执法官员和证人的保护

60. 大会在其第二十届特别会议上建议各国考虑制定补充措施以进一步加强执行 1988 年《公约》，只要情况需要，在涉及毒品贩运案件中保护法官、检察官、监视与执法机构的其他成员和证人。

61. 大多数做出答复的国家（83 个会员国，占 79%）报告说，已制定有关于保护法官、检察官、监视人员、执法官员和证人的法律、规章或程序。这一数字与以往报告期所报告的数据（第四、第三和第二个报告期的数据分别是 69%、

69%和 63%)有明显的增长。例如,立陶宛正在审议一部新的关于证人保护的律。新法有望特别解决保护服刑人员以及为其提供经济支助的问题。安哥拉提到,正在审查中的新的刑法典将加强证人保护程序。

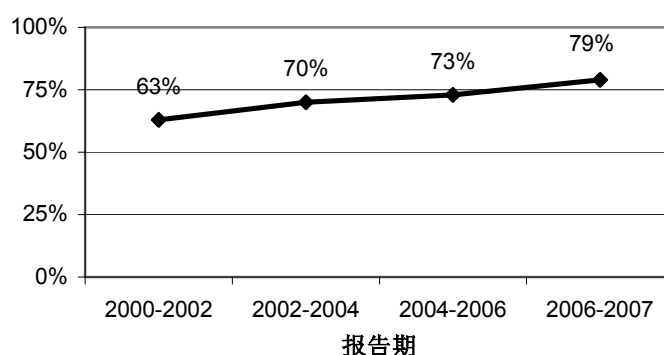
62. 2005 年,禁毒办就司法制度中的证人保护组织了一次专家组会议。¹¹专家组确定了在刑事司法程序中,在执行和运用证人保护措施方面的法律障碍。专家组提出了 60 种最佳做法建议,以解决在有效利用可用的证人保护措施方面遇到的行动和法律难题。专家组还考虑了跨界行动支持和国际合作,包括证人的国际迁移。禁毒办还为大陆法系国家编制了关于证人保护的示范法以及关于证人保护和安置合作示范协定。禁毒办正在为制订和执行特别证人保护方案发布良好做法指南。良好做法指南将提供给世界各国的相关执法和司法机构。

63. 虽然大多数国家报告说已有关于保护法官、检察官、监视人员、执法官员和证人的法律、规章或程序,但仍存在区域差别。与以往各报告期相比,有更多的国家已颁布并修订了其关于保护证人的法规和程序。

64. 在全球范围内,为实现大会在保护法官、检察官、监视人员、执法官员和证人领域的目标,各项措施的执行力度有所提高,尽管不同次区域和报告期的情况各有不同。这可能是由于只选择了与措施审查有关的问题。而且不同的国家在不同的报告期内可能审查了不同的措施。此外,与现有措施有关的问题 53 未出现在第一份调查表中,因此也就未反映在图中(见图 31 至图 35)。

图 31

所有区域:按选定报告期分列的在保护方面采取措施的比例
(综合指数)



¹¹ 见 <http://www.unodc.org/newsletter/en/200504/page004.html> 和 <http://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/Model.html>。

图 32

非洲和中东：按选定报告期分列的在保护法官、检察官、监视人员、
执法官员和证人方面采取措施的比例
(综合指数)

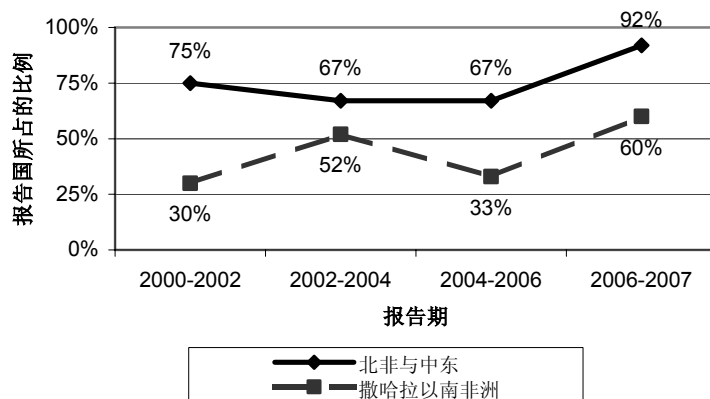


图 33

美洲：按选定报告期分列的在保护法官、检察官、监视人员、执法官员和
证人方面采取措施的比例
(综合指数)

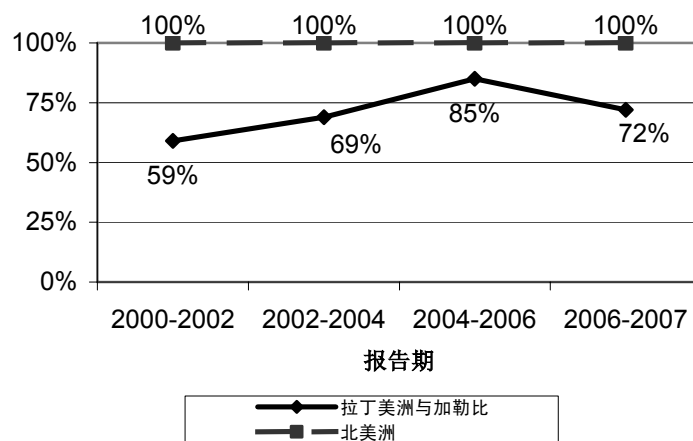


图 34

亚洲和大洋洲：按选定报告期分列的在保护法官、检察官、监视人员、
执法官员和证人方面采取措施的比例
(综合指数)

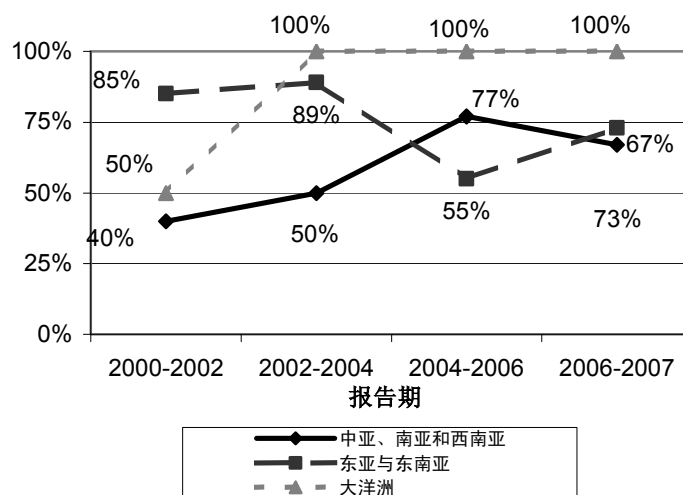
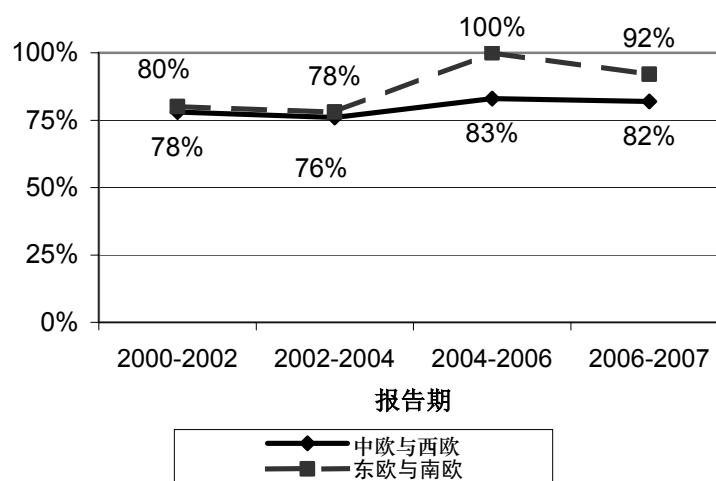


图 35

欧洲：按选定报告期分列的在保护法官、检察官、监视人员、执法官员和
证人方面采取措施的比例
(综合指数)



九. 结论和建议

A. 结论

65. 在第五个报告期内，各国在执行 1988 年《公约》的规定和大会在第二十届特别会议特别会议上提出的有关司法合作的建议方面取得了一定进展。这主要是通过不同领域颁布法规和订立双边与多边协定而实现的。但是，如果比较第五个两年期调查表的答复中提供的信息与以往各报告期提供的信息，就会发现最后一个报告期内取得的进展不太大（见图 36 至图 40）。

66. 自 1998 年第二十届特别会议以来，许多国家为落实大会特别会议的建议修订了其法律、规章或程序。虽然制定了促进打击海上非法贩运毒品方面合作的法律的国家比例显著提高，但在全球范围，与有关移交诉讼、打击海上非法贩运毒品和保护法官、检察官、监视人员、执法官员和证人的措施相比，实施了有关引渡、司法互助、控制下交付和执法合作方面的措施的国家更多。尽管许多国家存在法律和程序框架，但在实施所有这些措施方面仍有诸多困难。

67. 在执行关于包括引渡在内的司法合作请求方面仍存在法律、程序和技术方面的困难。法律制度的差异、不引渡本国国民、翻译问题以及办事迟缓仍是令人关注的问题。在大多数国家，与保护被害人有关的程序仍有待修订。

图 36

所有区域：按选定报告期分列的在增进司法合作的全面措施方面采取行动的比例
(综合指数)

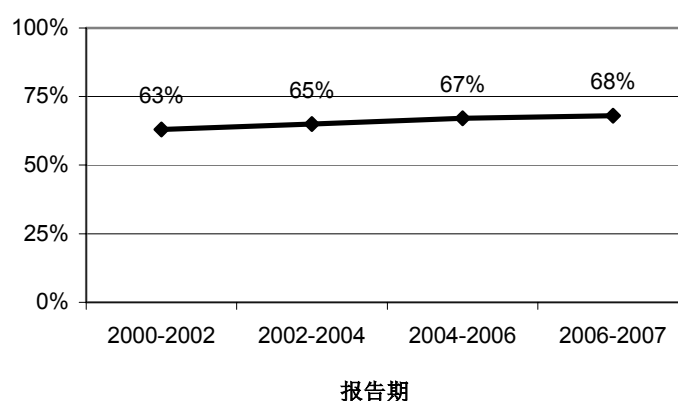


图 37

非洲和中东：按选定报告期分列的在增进司法合作的全面措施方面采取行动的比例
(综合指数)

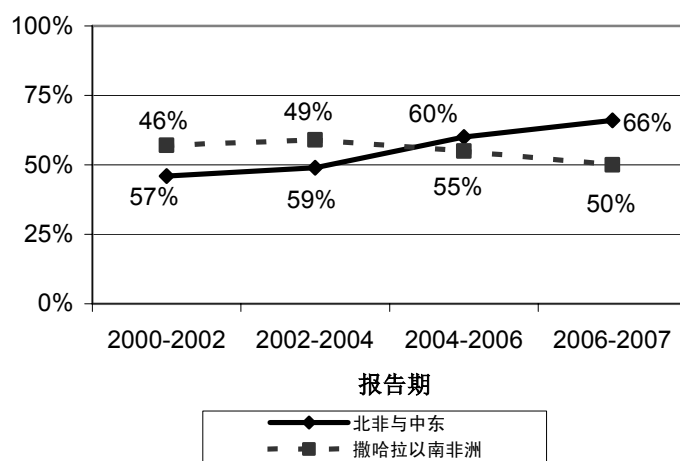


图 38

美洲：按选定报告期分列的在增进司法合作的全面措施方面采取行动的比例
(综合指数)

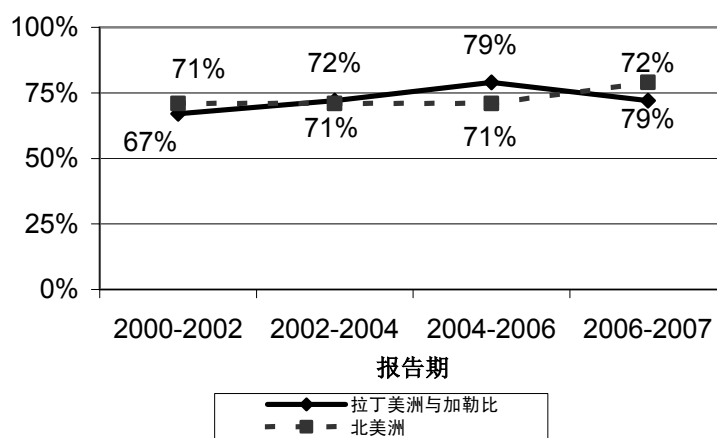


图 39
亚洲和大洋洲：按选定报告期分列的在增进司法合作的全面措施方面采取行动的比例
(综合指数)

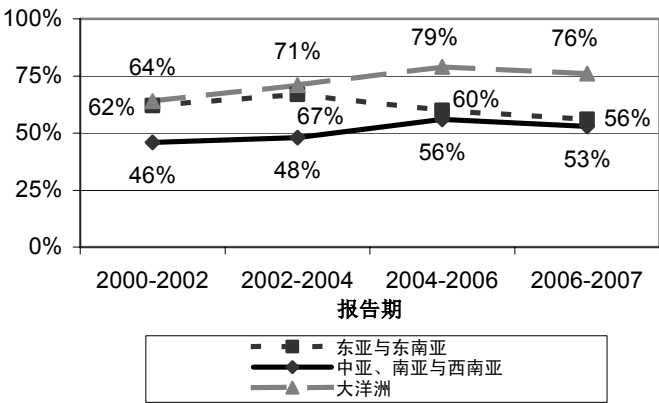
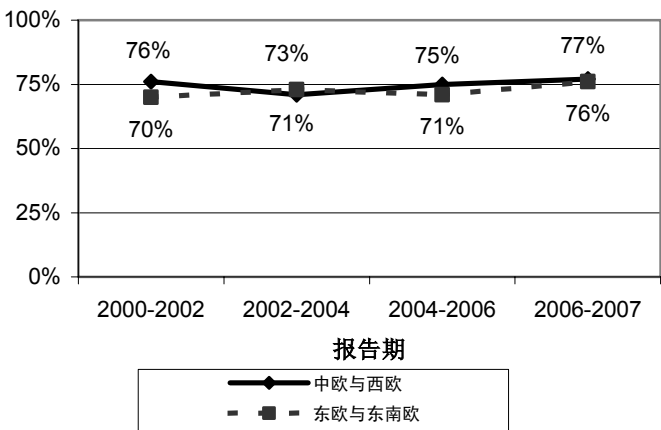


图 40
欧洲：按选定报告期分列的在增进司法合作的全面措施方面采取行动的比例
(综合指数)



B. 建议

68. 提请麻醉药品委员会注意以下旨在加强司法合作的建议：

(a) 应鼓励尚未通过立法准许引渡、司法互助和控制下交付的国家颁布此种立法并确保这些法律的灵活性和定期更新；

(b) 以国籍为理由拒绝引渡其国民的国家应将案件递交国家主管机关，以便提起诉讼；

(c) 各国应考虑引渡，条件是被判有罪者将被遣送回国籍国服刑；

(d) 在死刑成为引渡障碍的情况下，可以寻求做出不执行死刑的保证；

(e) 各国应考虑修订其法律并酌情改革和简化其引渡程序，特别是涉及两国共认罪行（均被视为构成犯罪的行为）条件下的引渡程序、界定政治罪以及在不妨害嫌疑人权利的前提下考虑简化移交程序的可能性；

(f) 鼓励各国在对引渡和司法互助适用正式条件时显示出灵活性，例如关于所接受请求的语言问题；

(g) 各国尤其应通过有关立法和程序，以便能够移交诉讼和开展打击海上毒品贩运的合作；

(h) 各国应考虑通过立法以便保护证人，以及通过立法或程序以保护法官、检察官、监视人员和执法人员；

(i) 为增进司法合作，各国应在相关示范条约的基础上考虑加入、重新谈判或延长司法合作各个领域里的双边和多边条约；

(j) 成员国应考虑利用现代技术加快个案工作和取得更好的工作成果，确保主管机关从提出请求过程一开始就与外国对应部门联络。为此，请各国政府更多地利用禁毒办的在线工具和国际刑警组织的全球警察通信系统（I/24-7）；

(k) 各国应考虑向毒品和犯罪问题办公室提供载有关于引渡、司法互助、移交诉讼和其他类型司法合作的信息、现有示范文本、指南或手册的复印件或提供此类信息的相关网站链接，以使通过禁毒办的安全网站共享此类工具成为可能；

(l) 各国应考虑利用示范立法和立法指南；关于引渡和司法互助个案工作的最佳做法指南；毒品和犯罪问题办公室与其合作伙伴为培训和帮助各国主管机关起草和执行关于司法合作的有效请求而开发的其他工具；¹²

(m) 当邻国的法律制度不同时，应考虑建立共同的程序和做法（例如欧洲逮捕证）以增强这些国家之间的司法互助、引渡和控制下交付的能力，包括必要时向国外派驻刑事司法联络人员；

(n) 应当考虑为司法合作个案工作从业人员举办跨界解决问题论坛和培训班以解决无端拖延、推迟或拒绝引渡、相互协助、控制下交付及相关请求的问题；

(o) 各国应考虑向参与司法合作的有关法官和检察官提供技术支持和培训；

¹² 见 <http://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/Model.html>。

(p) 各国特别是重要贩毒路线沿线的国家应考虑成立执法人员联合小组来对付贩毒和有组织犯罪；

(q) 关于控制下交付，应考虑确保有足够的资源可供用于促进这种合作；

(r) 各国应考虑审查现有制度以增进刑事情报的共享并开展执法机构间的合作，包括在必要时成立联合侦查小组；

(s) 各国应考虑定期收集关于国际合作请求的数据并建立数据库以保存这些信息，以便能够监测各国国家体系的效力。这项工作将在禁毒办的协助下完成；

(t) 鼓励各国就国际合作举行双边和多边的培训讨论会，以便他们能够了解不同的法律系统并加深从业人员之间的信任。

69. 关于后续行动和按照大会第二十届特别会议目标而开展的活动，鼓励麻醉药品委员会对利用两年期报告调查表，将其作为数据收集工具的可能文书和机制的情况进行审查，同时考虑两年期报告调查表机制的适用经验，以便在落实大会第二十届特别会议和未来行动的目标方面制订出新的数据收集方法。

70. 在司法合作的具体领域，有些具体问题明确要求会员国采取额外行动：

(a) 引渡：应讨论和执行标准的全球化机制，以便为引渡提供便利；

(b) 司法互助：应鼓励各国采取更加灵活的做法，尽最大可能提供各种援助，特别是在非强制措施的情况下；

(c) 控制下交付：有必要进一步增进各国间的合作以及发展各国目前仍然缺乏的国家能力；

(d) 执法合作：应促进来源国、过境国、目的地国以及政府间组织之间的信息交流并使之制度化；

(e) 保护：证人保护是执法工作中的重要问题。各国应通过立法及实际措施来规定证人保护。