



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
16 August 2006
Chinese
Original: English

第三届会议

2006年10月9日至18日，维也纳

临时议程*项目6

技术援助

技术援助活动

秘书处编拟的工作文件

摘要

赋予技术援助执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的中心职能并使其成为缔约方会议任务授权的一个关键组成部分。

在依照缔约方会议第 2/6 号决定设立不限成员名额的技术援助临时工作组之后，预计该工作组将在缔约方会议的第三届会议上开始讨论对在执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书上的技术援助的具体需要。本工作文件目的在于协助工作组开展这项工作，为此提供了有关联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）所提供的技术援助的资料以及在这方面所吸取的经验教训。

根据毒品和犯罪问题办事处几年来的工作而继续得到强化的主要经验教训包括必须提供长期援助，而不是采取临时性做法；有必要对援助工作加以调整以满足具体的需要；技术援助后续工作所发挥的基本作用；能够继续筹集资金以支持技术援助工作极为重要。

尽管毒品和犯罪问题办事处技术援助活动涉及的领域很广，不过由于财政和人力资源有限，毒品和犯罪问题办事处能够提供援助的地理范围受到了限制，因此国际社会必须作出更多的政治承诺，以协助会员国执行《移民议定书》和《枪支议定书》。

* CTOC/COP/2006/1。



还请注意缔约方会议第二届会议工作文件(CTOC/COP/2005/6 和 Add.1), 其中载有国际实体提供的相关技术援助摘要以及各国所提供的有关技术援助的需要和已提供之援助的信息, 此种信息已载于公约及其各项议定书执行情况分析报告(CTOC/COP/2006/2, CTOC/COP/2006/6, CTOC/COP/2006/7 和 CTOC/COP/2006/8)。

目录

	段次	页次
一. 引言	1-3	3
二. 各国提供的有关对技术援助的需要和已经提供的技术援助的信息	4	3
三. 联合国毒品和犯罪问题办事处的技术援助活动	5-79	3
A. 立法援助	6-16	4
B. 打击洗钱和资助恐怖主义的行为	17-28	6
C. 在刑事事项上的国际司法合作	29-37	9
D. 保护证人	38-44	11
E. 执法和对检察人员的培训	45-53	12
F. 《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的议定书》	54-67	14
G. 《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》	68-71	16
H. 《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》	72-78	17
I. 培训材料、研究支助和资料的收集	79	19
四. 结论和建议	80-82	19

一. 导言

1. 在 2005 年 10 月 10 日至 21 日在维也纳举行的第二届会议上，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议在题为“技术援助活动”的第 2/6 号决定中决定设立一个不限成员名额临时工作组，由其就缔约方会议的技术援助任务的执行情况向缔约方会议提出建议和提供帮助。
2. 根据该项决定，不限成员名额临时工作组将在缔约方会议第三届会议期间召开第一次会议，并将履行以下职能：
 - (a) 根据秘书处建立的信息库，审查对技术援助的需要，以便为缔约方会议提供帮助；
 - (b) 为基于缔约方会议批准的多年方案及其指示的优先事项提供指导意见；
 - (c) 酌情考虑《公约》及其各项议定书所涉各领域关于秘书处及各国的技术援助活动以及关于各国、联合国系统其他实体和国际组织的项目和优先事项的现有信息；
 - (d) 促进潜在资源的调动。
3. 为了评估在执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书方面所面临的挑战，缔约方会议请秘书处继续通过以下手段开发信息库：(a)利用回答调查表所提供的信息编写关于《公约》及其各项议定书执行情况的分析报告；(b)各国提出的技术援助请求；和(c)从以前提供的技术援助吸取的经验教训。

二. 各国提供的有关对技术援助的需要和已经提供的技术援助的信息

4. 通过调查表收集的有关在执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书上对技术援助的需要和已经提供的技术援助的信息均载于有关《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的议定书》、《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》和《关于打击非法制造和贩运枪支及零部件和弹药的议定书》执行情况的分析报告（分别为 CTOC/COP/2006/2，CTOC/COP/2006/6，CTOC/COP/2006/7 和 CTOC/COP/2006/8）。

三. 联合国毒品和犯罪问题办事处的技术援助活动

5. 以下各段概述了联合国毒品和犯罪问题办事处自《有组织犯罪公约》生效以来在被视为与《公约》及其各项议定书的批准和执行有关的各个领域所开展的技术援助活动，即从 2003 年至今所开展的活动。本章根据缔约方会议工作方案按专题编排。对于同文书具体条文执行情况有关的技术援助活动将标明条款的编号。

A. 立法援助

1. 有关联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料

(a) 向各国提供的立法援助

6. 由于《有组织犯罪公约》及其各项议定书可能要求对法律作出调整（采取颁布新的法规或对现行法律和条例加以修订的形式），毒品和犯罪问题办事处的技术援助活动涉及各国为了使本国法律与《公约》及其各项议定书的条文保持一致而加强本国立法工作的具体需要。为了尽可能充分地利用资源，还结合执行有关毒品、腐败和恐怖主义问题的法律文书开展了若干单独的立法援助活动。如下文所述，提供单独法律援助的过程按其先后顺序可分作三个阶段。

7. **第一阶段：初步行动。**毒品和犯罪问题办事处只在各国政府提出正式请求的基础上开展工作。正式请求系各国政府执行相关文书的意思表示。在安排向请求国派出代表团之前，毒品和犯罪问题办事处要求由该国政府指定的协调中心向办事处提供相关资料，以便在考虑《有组织犯罪公约》及其各项议定书的强制性的条款的情况下进行分析和审查。这项工作将使毒品和犯罪问题办事处得以就是否及何时派出代表团向请求国提出适当的咨询意见。

8. **第二阶段：法律咨询代表团。**法律咨询代表团的目的是鼓励就批准和执行相关国际文书上遇到的主要问题和困难展开辩论，协助国家主管当局充实国家法律、法规和法令的相关条款，以及在必要时拟定关于执行工作的新的法律。

9. **第三阶段：法律咨询代表团的后续行动。**在提供法律咨询之后采取后续行动对确保援助实现其目标至关重要。在同国家主管当局公开对话以后将酌情派出第二个法律咨询代表团，以便最终确定对法律进行必要的修改，从而使国家的法律与《有组织犯罪公约》及其各项议定书完全保持一致。此外，后续行动可根据请求把培训包括在内。

10. 截至 2006 年 7 月，毒品和犯罪问题办事处在批准和执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书方面向 59 个国家¹提供了各种层面的单独立法援助，并收到了若干国家的补充请求（见下表）。

(b) 区域和分区域研讨会

11. 还举办了若干区域和分区域研讨会和讲习班，目的是更广泛地接触对相同主题事项感兴趣的受众，同时又把具有更多相同特征的此类受众聚集在一起，从而既节省了成本又提高了效率，并且为与会者交换信息、交流经验和相互联系提供了便利。这些研讨会和讲习班还为查明和评估向各国提供技术援助的需要提供了机会。截止 2006 年 7 月，已举办了 24 个区域和分区域研讨会。²

表
向单个国家提供的立法援助，按区域分列

	得到单独立法援助的		
	国家数目	本区域国家总数	本区域接收国(百分比)
非洲国家	28	53	53
亚洲国家	10	52	19
东欧国家	11 ^a	23	48
拉丁美洲和加勒比国家	9	33	27
西欧和其他国家	1	29	3
总数	59	190 ^b	

^a 包括向塞尔维亚和黑山提供的单独援助。

^b 基里巴斯和帕劳均非任何区域组的成员国。

(c) 在条约执行方面的准则和其他材料

12. 为进一步协助各国一以贯之地统一履行其条约义务，毒品和犯罪问题办事处拟定并散发了这方面的准则和其他材料，其中包括：

(a) 《执行联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书立法指南》³已于2004年出版，在下列网站以六种联合国正式语文提供：http://www.unodc.org/unodc/en/organized_crime_convention_legislative_guides.html。

(b) 《关于拟订联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的谈判准备工作文件》的英文本已于2006年第一季度予以提供，随后将提供其他联合国正式语文版本。为配合《准备工作文件》的出版编拟了《公约》及其各项议定书的术语表(http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_commission_glossaries.html)，目的是作为一种语文工具，协助查找每一条目在联合国所有正式语文中的对等术语；⁴

(c) 由毒品和犯罪问题办事处组织的一个专家工作组于2006年5月开始草拟打击人口贩运的示范法。将于2006年第三季度分发修订草稿以进一步征求意见。毒品和犯罪问题办事处目前正在结合专家的评议拟定一份修订案文供进一步审议；

(d) 毒品和犯罪问题办事处的法律咨询方案为执行国际药物管制公约，包括与跨国有组织犯罪、腐败和恐怖主义有关的文书的共同条文，奠定了扎实的示范立法基础。各国在监管机构、管辖权、有效管理方面的侦查权、履约与执法和保护证人等众多专题上均可对这些示范法律加以利用。这些示范法在下列网站提供：http://www.unodc.org/unodc/en/legal_advisory_tools.html。

(d) 关于调查表的讲习班

13. 为了解向缔约方会议提供有关《有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况的报告国数目不足问题背后的原因，并为了帮助未提供答复的国家就相关调查表及时提供答复，毒品和犯罪问题办事处和欧洲安全与合作组织（欧安合组织）于 2006 年 3 月 2 日至 3 日在维也纳组织举办了一个讲习班，欧安合组织 38 个成员国的代表参加了这个讲习班，其中包括欧安合组织四个合作伙伴的代表。在该讲习班之后又收到了欧安合组织成员国的补充答复(详情见 CTOC/COP/2006/CRP.1)。

2. 所吸取的经验教训

14. 在拟定《有组织犯罪公约》所确定的四项犯罪（第 5、6、8 和 23 条）上看来需要提供帮助，尤其是参与有组织犯罪集团罪；引渡和司法协助（第 16 和 18 条）；法人责任（第 10 条）；有关没收、扣押和处置犯罪所得或其他财产的条文（第 12 至 14 条）；管辖权问题（第 15 条）和《人口贩运议定书》规定的对人口贩运进行刑事定罪的义务（议定书第 5 条）。

15. 一致得出的结论是，必须首先采取立法措施，以便为进一步开展能力建设活动奠定基础，包括随后就执行国际文书及各国为了与这些文书保持一致而拟定或加以修订的国内法律向官员和从业人员提供培训。

3. 差距

16. 迄今为止所得到的单独法律援助最少的国家是亚洲和太平洋地区的国家。

B. 打击洗钱和资助恐怖主义的行为**1. 有关联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料**

17. 《有组织犯罪公约》将洗钱的定义扩大至把所有严重犯罪所得都包括在内。《联合国反腐败公约》拓宽了预防洗钱的措施的范围。

18. 全球反洗钱方案自 1997 年以来一直在协助逐步建立打击洗钱和最近出现的资助恐怖主义的行为的有效机制。全球方案的大目标是加强会员国建立全面有效的反洗钱和打击资助恐怖主义行为的制度的能力，并按照联合国和其他国际标准的要求协助会员国查明、扣押和没收非法收益。

19. 在全球反洗钱方案所提供的各种援助中，其指导方案通过向请求国派驻资深专家而在金融侦查、资产没收和建立金融情报机构等领域从本国内部向会员国提供长期帮助。指导方案是应会员国的一再请求而制定的，其目的是提供长期的，而不是临时性的帮助。在打击洗钱方面已经得到毒品和犯罪问题办事处或其他方面培训的国家指出，短期援助不能完全满足这些国家在打击洗钱工作等十分复杂并且技术上要求很高的领域内的需要。已根据全球方案向东加勒比

地区、太平洋地区、中亚、东南亚、北非、中东、西非、中非、东非和南非派驻了指导员。全球方案目前有 10 名指导员在外地工作。

20. 毒品和犯罪问题办事处借助计算机进行的培训方案系在 20 多个国家使用 13 种语文为执法人员开展的一项交互式培训方案，由 57 个单元组成。该方案包括述及洗钱问题的 13 个单元。为拓宽该方案的范围，正在拟定其他语文的版本和新的单元，其中包括有关没收资产和资助恐怖主义的单元。

21. 全球反洗钱方案及毒品和犯罪问题办事处有关拉丁美洲和加勒比、太平洋地区、南非和东非的法律咨询方案开展了模拟审判，其中结合了司法工作中有关培训和实务方面的内容。

22. 全球反洗钱方案与毒品和犯罪问题办事处法律咨询方案、英联邦秘书处和国际货币基金组织合作为英美法系和大陆法系拟定了示范法，以协助各国制定反洗钱法律，并完全遵照联合国公约及全球公认的准则和标准打击资助恐怖主义的行为。对作为会员国工作工具的这些示范法正在不断加以改进，以论及在洗钱方面的新动向。计划对这些法律进行修订，以适应各国法律制度和行政文化的具体特点。

23. 协助设立金融情报机构已成为全球反洗钱方案根据《有组织犯罪公约》第 7 条开展技术援助活动的一项优先任务。金融情报机构负责为打击洗钱和资助恐怖主义的行为而接收、分析所披露的有关可疑犯罪收益的金融信息并将其分发给主管当局。该金融情报机构便利金融机构、执法机构和司法机构之间快速交流信息，同时又确保所收集的数据的保密性，因此已成为各国反洗钱及打击资助恐怖主义行为的制度的一个重要部分。

24. 大多数金融情报机构现已成为成立于 1995 年的埃格蒙特小组的成员。埃格蒙特小组现有 102 名成员，遵行金融情报机构之中的标准最佳做法并促进国际合作，打击洗钱和资助恐怖主义的行为。此种合作包括在安全的计算机网络（埃格蒙特安全网站）上交换金融情报。全球反洗钱方案系埃格蒙特小组的观察员，并与其定期联合举办培训班。此外，全球方案下的指导员就标准作业程序、管理和机制提供了专门咨询意见，目的是确保开展内部和外部合作。

25. 国际洗钱信息网是 1998 年由毒品和犯罪问题办事处代表合作打击洗钱行为的若干国际组织设立的，该信息网系有关洗钱和资助恐怖主义问题的中央研究资源中心。全球反洗钱方案代表 10 个伙伴组织负责该网络的管理和运营。反洗钱国际数据库集中了对反洗钱法律和条例的分析，其中包括两大类洗钱管制措施（国内法和国际合作），该数据库构成了信息网的一部分，尤其确定了在国内法、反制措施和国际合作方面有待改进的各个领域。政策执行者、律师和执法官员在其日常工作中均经常把该网络用作一关键的参考点，该信息网是在执行技术援助方面的一个极为有益的工具。

2. 所吸取的经验教训

26. 通过执行全球反洗钱方案中的指导方案吸取了以下重要的经验教训：

(a) 该方案推动“边干边学”，避免开展短期并且难以为续的临时培训。在有技术难度的领域，各国政府机构需要在较长时间内获得有关能力建设的实际援助，以便其官员能够从实干中学习，并将所学到的专业知识传递给同事；

(b) 短期培训班虽然有用，但仍有一些局限性，其原因是这些培训经常属于通类培训，内容必然有限，而各国还需要开展将一般原则适用于本国具体情况的在职学习；

(c) 通过在工作场所的培训得以在指导期间不断提高，以便跟上在演变十分迅速的领域内法律和做法上的变化。

27. 指导方案已证明是全球反洗钱方案和捐助方在满足会员国需要上的一个具有成本效益的做法。该方案十分成功，赢得受援国和捐助方的赞誉，而对该方案进行的独立评价所得出的结论是可将该方案用作供其他联合国方案学习的示范。

3. 受援国

28. 下文所列的国家在打击洗钱和资助恐怖主义行为方面得到了援助，其中包括在草拟法律、制定反洗钱和打击资助恐怖主义行为的国家战略、就没收资产机制提供咨询意见、执法培训、利用计算机开展培训并对培训需要进行分析等方面。

非洲和中东	阿富汗、贝宁、佛得角、埃及、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、伊拉克、约旦、肯尼亚、科威特、莱索托、毛里塔尼亚、毛里求斯、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂、南非、斯威士兰、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国、也门、赞比亚和津巴布韦
亚洲和太平洋	中国、库克群岛、斐济、中国澳门特别行政区、马来西亚、马绍尔群岛、缅甸、瑙鲁、帕劳、菲律宾、大韩民国、萨摩亚、泰国、瓦努阿图和越南
南欧、东欧和中亚	阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、捷克共和国、爱沙尼亚、格鲁吉亚、匈牙利、哈萨克斯坦、立陶宛、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚和黑山、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦
西欧	列支敦士登、西班牙、瑞典、瑞士、荷兰
拉丁美洲和加勒比	安提瓜和巴布达、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国

C. 在刑事事项上的国际司法合作

1. 有关联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料

29. 毒品和犯罪问题办事处开发并传播有助于在打击跨国有组织犯罪上开展国际司法合作的有效工具和方便用户的手册。为考虑到不同的法律传统和各种层面的机构发展，这些手册和工具是通过世界所有各地区的专家、机构和政府代表的广泛参与而开发的。在多数情况下为此目的设立了专家组。

30. 迄今为止毒品和犯罪问题办事处开发了以下工具，已在毒品和犯罪问题办事处的网站上提供或根据请求提供：

(a) 引渡示范法（第 16 条）。2004 年制定，在 http://www.unodc.org/pdf/model_law_extradition.pdf 网站上以英文提供；

(b) 引渡示范条约（第 16 条）。获得大会 1990 年 12 月 14 日第 45/116 号决议通过，并且经大会 1997 年 12 月 12 日第 52/88 号决议修订；在 http://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition.pdf 上以英文提供；

(c) 刑事事项互助示范条约（第 18 条）。获得大会 1990 年 12 月 14 日第 45/117 号决议通过，经大会 1998 年 12 月 9 日第 53/112 号决议修订；在 http://www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf 网站上以英文提供；

(d) 引渡示范条约和刑事事项互助示范条约修订手册(第 16 和 18 条)。2005 年发表，在 http://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf 网站上以英文提供；

(e) 司法协助请求书写作工具（第 18 条）。2006 年第二季度在全球推出。之所以开发这一简单实用的软件工具是为了协助司法系统个案工作者草拟有效的司法协助请求书。司法协助软件工具现以英文、法文和西班牙文提供（2006 年下半年将随后有阿拉伯文、中文和俄文本），在毒品和犯罪问题办事处的网站 <http://www.unodc.org/mla> 上在线申请并得到批准后即可得到这一软件工具。由于巴西和葡萄牙的实物捐助，现还可提供葡萄牙文本的软件工具；

(f) 有关分享《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》所涉已被没收的犯罪收益或财产的示范双边协议（第 12 至 14 条）。经经济及社会理事会 2005 年 7 月 22 日第 2205/14 号决议通过并在 http://www.unodc.org/pdf/ECOSOC_resolution_2005-14.pdf 上以英文提供；

(g) 在司法协助、引渡和没收上的最佳案例做法（第 12-14 条，第 16 和 18 条）。毒品和犯罪问题办事处法律咨询方案与非正式国际专家工作组共同为本国负责司法协助、引渡和没收案例者拟定了最佳案例做法丛书。这些丛书已在 http://www.unodc.org/unodc/en/legal_advisory_tools.html 上提供。

31. 2004 和 2005 年举行的两个专家组会议对司法协助示范法前几份草案（第 18 条）进行了审查。已将以专家收到的评议意见为基础的修订草案分发给会员

国作进一步的评议。补充意见将在示范法最后文本中得到反映，该文本预计于 2006 年 9 月完稿。

32. 大会在其 2003 年 12 月 22 日第 58/135 号决议中请毒品和犯罪问题办事处对通过现有机制，包括双边、区域和多边协议或安排进行引渡和司法协助（第 16 和 18 条）的情况展开研究。已将该研究报告的第一份草稿提交给 2005 年 11 月举行的政府间专家组会议。然后已将该研究报告修订草稿的案文提交预防犯罪和刑事司法委员会的第十五届会议，以便会员国再作评议。

33. 毒品和犯罪问题办事处 2006 年 4 月 19 日至 21 日在维也纳组织并主持召开了由引渡案例实际工作者组成的小型非正式专家工作组会议。该小组编写了一份十分全面的初稿，其内容是有关毒品和犯罪问题办事处新的软件工具得以运行的具体法律，目的是使中央主管机关、法官和检察人员能够撰写有效的引渡请求书（第 16 条）。该工具将在 2006 年第三和第四季度期间进行外地试验性测试之后计划于 2007 年最后完成并予以分发。

34. 毒品和犯罪问题办事处在其禁毒方案的框架内会同联合国开发计划署（开发计划署）在独立国家联合体组织举办了一系列国家讲习班，随后又举行了三个区域研讨会。这些讲习班所涉领域包括引渡、司法协助和没收，其目的是协调统一中亚、高加索、阿富汗、白俄罗斯、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、土耳其和乌克兰的法律，在这些国家的执法部门与司法部门之间建立联系，并在这些国家的此类部门与大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的对等单位之间建立联系。

35. 毒品和犯罪问题办事处已开始对各国就遵照国际文书修订本国法律提供单独协助的请求作出回应。毒品和犯罪问题办事处应澳大利亚政府的邀请于 2006 年 4 月协助审查该国有关引渡的法律体制和安排。

2. 所吸取的经验教训

36. 在有效侦查严重犯罪的问题上采取多方面的跨国界做法就需要具备确保优先重视合作并提供财政资源和经过培训的人力资源的政治意愿。如果对当下的工作实施变革就必须有这种政治意愿。许多检察人员尚未认识到几乎所有有组织犯罪案件都存在跨国界成分，警察和检察人员只处理本国犯罪并且只对付本国境内的犯罪人员通常较为容易，而且花费较少，然而这种做法并不理想，因为其仅侧重于检控，而没有发挥对犯罪相关财产进行跨国界没收的巨大影响。在试图开展跨国界合作时许多当地警察和检察人员仅限于进行双边接洽，各国主管当局在进行内部交流与相互之间联系上经常存在着各种问题。中央主管当局所利用的通讯渠道通常已陈旧过时，速度缓慢。请求书的翻译质量通常很差，迟延已成惯例，而不是例外，当事双方之间的通信和反馈有限。

37. 毒品和犯罪问题办事处在刑事事项国际合作领域的技术援助最近几年侧重于采取更为实际可行的做法：优先提供或修订示范文书，可将其用作在国家和国际各级加强并简化有关引渡和司法协助的法律体制的指导工具。会员国在各种国际论坛上均对提供这些示范文书表示欢迎，并一再承认这些工具有助于提

供国际公认的标准和原则，并有助于概要说明可加强国际合作机制的效力的理想做法。这些工具的用户所作出的积极反应也表明了条约网或立法方面必须建立一个规范引渡和司法协助的灵活有效的法律体制。因此，应该把提供法律专业知识视为与开展相关培训活动一起提供技术援助的一个有机组成部分，开发技术工具目的就是为了为国际合作方面的个案工作提供便利。

D. 保护证人

1. 有关联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料

38. 《有组织犯罪公约》第 24 条吁请各缔约国采取适当措施，为刑事诉讼中的证人提供保护，使其免遭威胁、恐吓、腐败或人身伤害的影响并加强国际合作。《公约》第 26 条吁请各缔约国采取措施鼓励参与有组织犯罪活动的证人与检察机关展开合作。

39. 毒品和犯罪问题办事处已着手采取各种举措协助会员国执行《有组织犯罪公约》中有关保护证人的规定。在于 2005 年 9 月开始举办的一系列区域讲习班中，大陆法体系和英美法体系的专家协助草拟了联合国关于拟定并实施保护证人方案的准则。这三个讲习班的与会者对各国法律和政策是否符合国际标准的情况进行了评估，对有关程序作了比较并找出了可以提供技术援助的方面，目的是充实现有方案并加强跨国界合作。联合国准则将于 2007 年中期提供给各会员国。

40. 在智利总检察长办公室的支持下，毒品和犯罪问题办事处于 2006 年 7 月 24 日至 28 日在圣地亚哥为拉丁美洲组办了旨在草拟保护证人示范法的专家组会议。将编写出评议意见，示范法和评议意见都将予以公布。秘鲁已经提供并且危地马拉正在提供加强法律和条例的立法援助。

41. 毒品和犯罪问题办事处结合在草拟国际准则过程中所确定的概念，现已拟定了针对具体地区的技术援助项目，以支持会员国加强在实施保护证人方案上的国家能力并鼓励在该领域开展跨国界区域合作。

2. 所吸取的经验教育

42. 在保护证人方面已经吸取了以下经验教训：

(a) 毒品和犯罪问题办事处必须大力支持各会员国切实采取措施执行《有组织犯罪公约》的各项规定；

(b) 必须在考虑到各地区需要的情况下规划并执行毒品和犯罪问题办事处的技术援助活动；

(c) 会员国十分关心这一领域的的能力开发。

3. 差距

43. 在保护证人领域所提供的用于加强技术援助的现有资金不足。

4. 受援国

44. 下表说明了在执行《有组织犯罪公约》有关保护证人的规定上所提供的援助或在这方面的进展情况，并列举了该援助的主要受援方：

援助	主要受援方
专家组会议（2005 年 9 月）	全球
准则（在拟定中）	全球
区域专家工作组	拉丁美洲、亚洲和太平洋
拉丁美洲保护证人示范法	拉丁美洲
加强保护证人的项目构想	黑海地区国家、东南欧和拉丁美洲

E. 执法和对检察人员的培训

1. 有关联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料

45. 根据会员国的请求，毒品和犯罪问题办事处派出了技术评估团，以此作为其执法能力建设援助方案的一部分。在报告期内，已向非洲、东南亚和拉丁美洲派出了评估团。

46. 毒品和犯罪问题办事处的援助支助执行《有组织犯罪公约》的相关条文，包括鼓励打击有组织犯罪活动的最佳做法，论及联合调查（第 19 条）、特殊侦查手段（第 20 条）、国际合作（第 26 和 27 条）、保护证人（第 24 条）和预防有组织犯罪（第 31 条）。毒品和犯罪问题办事处制作了执法专门培训手册，其中除其他外涉及秘密行动、监视和控制下交付。此外，该方案单设一个借助于计算机进行执法培训的计划，以所在国语言讲课，介绍国际基准培训标准。迄今为止在 26 个国家专设了 150 个借助于计算机的培训中心，培训了 50,000 多名官员。

47. 毒品和犯罪问题办事处还向外地派驻了专门顾问，以加强其外地办事处的能力，对能力建设举措实施更为长期的影响。

48. 2003 和 2004 年在 12 个国家举办了介绍《有组织犯罪公约》执行情况的讲习班。自 2004 年以来在秘鲁举行了数次专门讲习班，介绍秘密行动对特殊侦查手段的利用、将电子监视和控制下交付作为捣毁有组织犯罪集团的一种手段的情况，并计划于 2006 年下半年为中美洲举办一系列此种讲习班。此外，秘鲁在向警察和检控特种单位提供软件和计算机的同时还开设了有关使用情报分析软件的培训，以便对其侦查各种有组织犯罪集团的活动并确定这些活动之间联系的技术能力提供支助。最后，2005 年在利马为处理司法协助和引渡请求书的检

察人员举办了一个讲习班和会议，以便就正在处理中的案件和改进合作的方法展开讨论。

49. 2006 年 4 月毒品和犯罪问题办事处公布了一份打击绑架的最佳做法手册，及针对执法人员和检察人员的培训材料。2006 年 3 月曾在特立尼达和多巴哥试用过这些培训材料和手册。2006 年还将在拉丁美洲（巴拉圭，2006 年 8 月 16 日至 18 日）和中东举行更多的培训。

50. 毒品和犯罪问题办事处现正在致力于一项设立中亚区域信息和协调中心的举措，目的是促进并推动各执法机构之间交流情报并开展合作。将会给该中心配备由参与国执法机构联络官员组成的工作人员，该中心将作为区域联络中心，负责就与贩毒有关的跨国界犯罪实时传送、分析和交流作业信息并作为组织和协调联合行动的中心。

2. 所吸取的经验教训

51. 在执法和对检察人员进行培训方面吸取了以下经验教训：

- 培训工具应具有自我延续性，并且可以为受援国再次使用。
- 必须更加努力地协助会员国收集犯罪问题基本数据，以支助对国别和区域趋势进行条理分明的分析。
- 预防绑架的措施包括通过有关的法律并设立特种单位。
- 必须适当开展进一步工作以满足被害人的需要。

3. 差距

52. 各执法机构应增加彼此之间的合作，并应加强与刑警组织和欧洲警察部队等国际执法机构之间的关系。

4. 受援国

53. 下表标明了在为执法人员和检察人员进行培训方面所提供的援助并列出了该援助的主要受援方。

援助	主要受援方
技术评估团	厄瓜多尔、萨尔瓦多、加纳、危地马拉、洪都拉斯、印度尼西亚、毛里塔尼亚、尼加拉瓜、巴拿马和越南
执法和对检察人员的培训	加纳、危地马拉和秘鲁
毒品和犯罪问题办事处的顾问/指导人员	哥伦比亚、加纳、危地马拉和秘鲁

中亚区域信息和协调中心的设立	阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、俄罗斯联邦和乌兹别克斯坦
集装箱管制试点方案	厄瓜多尔、加纳和塞内加尔
绑架	圭亚那、海地、牙买加及特立尼达和多巴哥
借助于计算机的培训	巴哈马、巴巴多斯、柬埔寨、佛得角、中国（包括中国香港特别行政区）、斐济、印度尼西亚、牙买加、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、尼日利亚、巴布亚新几内亚、菲律宾、萨摩亚、塞内加尔、所罗门群岛、塔吉克斯坦、泰国、汤加、土耳其、土库曼斯坦、坦桑尼亚联合共和国、乌兹别克斯坦、瓦努阿图和越南

F. 《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的议定书》

1. 有关联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料

54. 会员国可通过全面实施《人口贩运议定书》来对人口贩运问题采取全面的做法。毒品和犯罪问题办事处向会员国提供了十分清楚的技术援助表格，这些表格可以按照以下段落所述加以分类（把议定书的相关条款以圆括号加以标识）。

55. **批准前援助**（所有条款，尤其是第 3 和 5 条）。批准前援助活动包括：对现行任何相关法律进行评估；对在批准要求上的报告进行评价；就执行问题与多方展开磋商并向它们提供咨询意见。有关的实例包括 2004 年对巴西的法律进行审查和比较性评价；2004 年对越南的法律制度展开评估；及 2004 年对哥伦比亚计划中的国家行政措施进行评价。

56. **刑事司法系统的对策**（第 1 条、第 2 条(a)项、第 3-5 条、第 6 条第 1、2、3(b)和 5 款）。有关刑事司法系统对策的活动包括：支持通过必要的法律；支持设立相关机构、警察特种部队和特别检察机关；向刑事司法实际工作者提供培训，包括制定和提供专业化的培训材料。实例包括为亚洲和太平洋的法官官员拟订借助于计算机的培训单元（2004-2006 年）；就阿尔巴尼亚的执法工作提供技术设备和培训（2005 年）；并在南部非洲规划和提供培训及编拟和发送这方面的培训材料（2006 年）。

57. **对被害人的保护和支助**（第 2 条(b)项、第 6 和 7 条）。对被害人的保护和支助活动包括：协助对有关支助和保护被害人的国内法律进行审查和修订；支助向被害人提供身心援助和社会援助，包括与非政府组织和民间社会的合作；拟定措施避免在需要遣返时立即驱逐出境；及保障被害人的安全。这方面的实例包括在捷克共和国和波兰建立并实施保护被害人的模型（2004-2005 年）；向作为黎巴嫩贩运行为潜在被害人的外籍劳工提供紧急干预（2006 年）；及在菲律宾开展示范综合服务（2005-2006 年）。

58. **政策拟定**（第 6 条第 3 款，第 9 条第 1-3 款和第 10 条）。政策拟定活动包括：分析并逐步建立国家决策和协调机制，以便利和协调根据《人口贩运议定书》而开展的所有活动；协助拟定得到国家机构间协调机制支助的可行的国家行动计划；并为执行这些政策提供必要的协助。这方面的实例包括支持执行西非国家经济共同体（西非经共体）区域行动计划（2003-2004 年）；并拟定中东和北非区域行动计划（2006 年）。

59. **国际合作**（第 2 条(c)项、第 9 条第 3 款和第 10-13 条）。国际合作活动包括各国官员在侦查、检控、预防及对被害人和证人提供保护的行动方面开展合作（包括区域行动计划），为此将设法在打击贩运方面开展富有成效的信息交流和联合行动。这方面的实例包括为中东欧边界管理机构举办区域讲习班（2006 年）；并便利中国和越南的警察采取联合行动（2004-2006 年）。

60. **预防和提高认识**（第 2 条(a)项、第 9 条和第 10 条第 2 款）。预防和提高认识的活动包括：宣传活动；数据收集与分析；提高决策者、刑事司法实际工作者和其他主管机关的认识；及长期预防方法，包括为风险群体和贩运被害人创造就业和教育机会（以减轻贩运的可能性）。这方面的实例包括自 2001 年以来拟定并分发公共事务公告；在 16 个东欧国家开展印刷活动（2003-2004 年）；向世界各地 19 个非政府组织提供赠款（2004 年）。

61. **协调技术援助活动**（所有条款）。根据经济及社会理事会 2006 年 7 月 27 日第 2006/27 号决议，毒品和犯罪问题办事处将组织举办一次向会员国提供技术援助的会议，会议的目的是在适当考虑到《有组织犯罪公约》缔约方会议工作的情况下协调联合国系统各机构和机关以及其他相关政府间组织的工作，这次会议将由日本政府主办，暂定于 2006 年 9 月 26 日至 27 日在东京举行。

2. 所吸取的经验教训

62. 经验一再证明协助逐步开展能力建设十分重要。迄今为止，为落实此种协助，遵照模块法设计并执行了可反复开展的各种项目。在活动一级也采取了这种做法，考虑到不存在一个适用于所有各种情况的解决办法，已作出各种努力收集、分析和提供不同形式的最佳做法对策的各种范例，例如已列入不久将由毒品和犯罪问题办事处发表的《打击人口贩运工具包》中的范例。

63. 此外，评估活动对技术援助的成功至关重要。考虑到各国所拥有的有关人口贩运的信息通常十分不够，有必要对各国和各地区在人口贩运问题上的做法进行适当的并且更为广泛的评估，以便在这些地方开展有效的技术援助活动，并密切注意已采取的任何行动所产生的影响。

3. 差距

64. 迄今存在的主要差距是，由于毒品和犯罪问题办事处缺乏资源，为支持《人口贩运议定书》而提供的技术援助所涉及的地域有限。尽管上文详述的各项活动已得到顺利执行并对其作出了积极的评价，但仍有许多国家迫切需要得到类似的援助。

65. 还有与会者列举了在已提供的援助的形式方面存在着一些具体的差距。就第 7 条（被害人在接收国的地位）和第 8 条（遣返）所提供的技术援助有限，这表明毒品和犯罪问题办事处迄今为止的工作主要集中在原籍国。但这些条文对确保人口贩运的定罪和向证人提供保护均至关重要，可以考虑更为积极地执行议定书的相关条款。

66. 毒品和犯罪问题办事处目前未协助建立各国人口贩运数据收集机制和相关的组织基础设施。此外，由于迄今所拟定的对策相对来说不够成熟，存在着技术援助工作评估和监督成分有限这一具体风险。在具有充足资源的情况下更加重视评估活动并详细查明各国在执行《人口贩运议定书》上存在的差距均将大有助于提高毒品和犯罪问题办事处技术援助的影响。

4. 受援国

67. 下文列举了在执行《人口贩运议定书》上得到援助的主要受援国。

非洲	贝宁、布基纳法索、加纳、尼日尔、尼日利亚、南非和多哥 区域组织：西非经共体、南部非洲发展共同体和南部非洲区域警察局长合作组织
亚洲和太平洋	印度、菲律宾和越南 区域：借助于计算机的培训
欧洲	阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、捷克共和国、波兰、摩尔多瓦共和国和斯洛伐克
拉丁美洲	巴西和哥伦比亚
中东	黎巴嫩

G. 《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》

1. 关于联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料

68. 毒品和犯罪问题办事处于 2005 和 2006 年收集了有关偷运移民，包括有组织犯罪集团的参与及其作案方法的资料，并为提供技术援助以协助会员国执行《移民议定书》作了筹备安排。这些活动以中东、北非和西非为重点，包括进行实地研究和案头研究。实地调查团于 2006 年 6 月访问了冈比亚、马里、毛里塔尼亚、塞内加尔和塞拉利昂。由此编纂了两份研究报告，2006 年 6 月毒品和犯罪问题办事处召开了区域间专家组会议，该会议拟定了中东和北非打击人口贩运和偷运移民的区域行动计划（涵盖议定书的所有条款）。将在定于 2007 年在该地区举行的高级别会议上专门介绍该行动计划。出于同样的目的，在 2006 年 6 月于拉巴特举行的欧洲和非洲移民与发展问题部长级会议期间毒品和犯罪问题办事处提出了“影响举措”，以打击从非洲向欧洲偷运移民（所有条

款)。为此目的,拟定了全面的技术合作方案,将把该方案提交捐助界以便争取获得必要的资金。

2. 所吸取的经验教训

69. 有关偷运移民和其他活动的研究有助于更好地了解在执行《移民议定书》上存在的不足之处。解决偷运移民问题应该成为一项高度优先的政治任务,因为该任务是有助于制定刑事司法系统有效对策、促进开展国际合作并提供技术援助的主要因素之一。

3. 差距

70. 毒品和犯罪问题办事处将能够根据适当财政资源的分配情况针对在执行工作以下方面已经确定的差距提供技术援助:

(a) **立法**(所有条款,尤其是第 3、5 和 6 条)。各国的立法通常未达到《移民议定书》的最低要求;

(b) **刑事司法系统的对策,包括边界措施**(第 11、12 和 14 条)。缺少专门人员常常阻碍了在对被偷运移民的权利提供必要保护的同时对偷运移民行为进行有效的预防、侦查和检控。许多国家均缺乏一个连贯一致的机构化框架,无法协调有效打击偷运移民的行动并确定此种行动的优先次序;

(c) **国际合作**(第 7、8、10、11 和 13 条)。各国预防和打击偷运移民的工作经常受阻于边界管制不当并缺乏交流信息和协调活动的双边与多边专门机制;

(d) **预防和提高认识**(第 15 条)。不仅是一般公众,而且有关的主管机关也常常未将偷运移民视为一种对移民和相关的社会构成严重威胁的犯罪活动;

(e) **数据收集和研究**。在掌握证据的基础上对涉及偷运移民的罪犯和犯罪团伙的了解,包括对其作案方法的了解都很有有限,从而妨碍拟定有效的打击偷运移民政策。

4. 受援国

71. 除筹备活动外,迄今为止毒品和犯罪问题办事处未开展有关偷运移民的任何技术援助项目。

H. 《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》

1. 关于联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料

72. 除发表《联合国打击跨国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实施立法指南》外,⁵2006 年毒品和犯罪问题办事

处着手制定各种准则以协助会员国实际执行《枪支议定书》。将在 2006 年 11 月于维也纳开始在一系列专家工作组中草拟这些准则。按照议定书，这些准则将涵盖以下议题：保存记录（第 7 条）、进出口和过境执照或许可证制度（第 10 条）和经纪业（第 15 条）。

73. 2004 年毒品和犯罪问题办事处与开发计划署合作启动了一个筹备性协助方案，目的是支助南锥体共同市场所有国家（阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭）批准《枪支议定书》。该举措包括收集和分析该地区有关枪支管制措施的现有数据、组织举办对所收集的资料进行分析的高级研讨会、拟定南锥体共同市场的共同行动计划并制定对枪支管制提供支助的区域项目（第 3 条、第 5-9 条和第 13 条）。

74. 从 2004 至 2006 年，毒品和犯罪问题办事处为编拟西非经共体《关于小型武器和轻武器及其弹药和其他相关材料的公约》提供了实质性的意见（《枪支议定书》的所有条款）。

75. 说明毒品和犯罪问题办事处如何促进提高对枪支管制的认识的一个实例即为使用退役步枪在哥伦比亚制造的“Escopetarras”吉它。在 2006 年联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易行动纲领执行进度会议期间在联合国总部展示了该吉它（《有组织犯罪公约》第 31 条）。

76. 通过联合国小武器问题协调行动机制框架并且与秘书处裁军事务部及经济和社会事务部以及开发计划署合作，毒品和犯罪问题办事处 2005 年派团对几内亚比绍进行了联合评估。是否派团进行后续评估将视该国总体情况而定（所有条款）。

2. 差距

77. 在就执行《枪支议定书》提供技术援助上列举了以下差距：

- 有必要在会员国执行积极主动的宣传计划，以加强旨在支持执行《枪支议定书》的政治意愿。
- 捐助方必须承诺提供资金以加强旨在协助各国执行《枪支议定书》的举措的可持续性。
- 会员国缺乏对如何处理并落实枪支管制工作的基本了解。

3. 受援国

78. 下表标出了为执行《枪支议定书》所提供的援助并列举了该援助的主要受援方。

援助	主要受援方
南锥体共同市场的援助	阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭
拟定西非经共体《关于小型武器的公约》	西非经共体地区
“Escopetarras”展览	哥伦比亚/全球
小武器问题协调行动的援助	几内亚比绍

I. 培训材料、研究支助和资料的收集

1. 有关联合国毒品和犯罪问题办事处技术援助活动的资料

79. 毒品和犯罪问题办事处就跨国有组织犯罪造成的问题进行了研究并出版了若干份研究报告。这些报告包括：

(a) 《西非地区的跨国有组织犯罪》。⁶于 2005 年出版的这份报告在 http://www.unodc.org/pdf/transnational_crime_west-africa-05.pdf 上以英文提供；

(b) 《非洲的犯罪与发展》。于 2005 年 6 月出版的这份报告在 http://www.unodc.org/pdf/African_report.pdf 上提供(英文)和在 http://www.unodc.org/pdf/research/Africa_report_french.pdf 上提供(法文)；

(c) 《人口贩运：全球格局》，2006 年 4 月出版，并在 http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_persons_report_2006-04.html 上以英文提供；

(d) 《打击人口贩运工具包》(英文)已最后审定并送交打印。正在尽一切努力在缔约方会议第三届会议上予以提供；

(e) 关于欺诈及滥用和伪造身份犯罪的研究报告，由政府间专家组根据经济及社会理事会 2004 年 7 月 21 日第 2004/26 号决议编拟，将提交给 2006 年预防犯罪和刑事司法委员会第十六届会议；

(f) “比照《有组织犯罪公约》对越南的法律制度进行评估”(2005 年 9 月)。毒品和犯罪问题办事处就拟定该评估报告提供了实质性的评议和意见，该评估报告是由该国政府的法律专家组拟定的；

(g) “比照《有组织犯罪公约》和《腐败公约》对秘鲁的法律制度进行评估”(2005 年 9 月)。该评估系经毒品和犯罪问题办事处与非政府组织即秘鲁预防毒品问题和风险女孩合作组织共同努力而成。

四. 结论和建议

80. 尽管毒品和犯罪问题办事处的技术援助已证明是在各方面协助会员国努力打击由跨国有组织犯罪所构成的多方面威胁的一个关键要素，但在所获经验的基础上坚持进行这些努力显然还有许多工作要做。

81. 由毒品和犯罪问题办事处提供的一些类型的或所有类型的技术援助所吸取的一些共同的经验教训包括：

- 毒品和犯罪问题办事处在提供技术援助方面获得可预测的并且可持续的资金至关重要，目的是确保加强打击跨国有组织犯罪的国际努力。
- 技术援助需要时间。在相当有限的一段时间内，所提供的援助影响甚微。
- 尽管模式、工具和手册均具有成本效益，但不存在一个适应于所有各种情况的解决办法。必须对其使用加以认真的调整以适应受援方的具体需要。
- 技术援助的后续行动对确保做到以下两个方面至关重要，即对所提供的援助进行微调以满足受援方的不断变化的需要，并且在设计和执行未来技术援助活动方面有系统地吸纳最佳做法。

82. 此外，缔约方会议似宜考虑处理上文所示的毒品和犯罪问题办事处技术援助工作中的若干差距，特别是毒品和犯罪问题办事处技术援助所适用的地域有限以及现行工作对支助《移民议定书》和《枪支议定书》的援助工作不够重视。

注

¹ 包括塞尔维亚和黑山。根据黑山国民议会 2006 年 6 月 3 日的《独立宣言》，塞尔维亚共和国总统通知秘书长，塞尔维亚和黑山国家联盟在联合国，包括在联合国系统所有机构和组织的成员国地位由塞尔维亚共和国继承，塞尔维亚共和国对塞尔维亚和黑山国家联盟在《联合国宪章》下享有的一切权力和承担的一切义务完全负责。大会根据其 2006 年 6 月 28 日第 60/264 号决议接纳黑山共和国为联合国会员国。

² 除了在《有组织犯罪公约》生效之前举行的 10 个批准前研讨会外，为以下各组举行了 12 个研讨会（括号内的数目系指参与国的数目）：(a)2003 年，南部非洲发展共同体(12)及非洲法语国家和葡萄牙语国家(22)；(b)2004 年，政府间发展管理局(6)、中亚和高加索(9)、非洲法语国家(24)、葡萄牙语国家(7)、阿拉伯地区伊斯兰会议组织(8)及西非和中非(19)；(c)2005 年，中欧和东南欧国家(10)及葡萄牙语国家(7)；及(d)2006 年，欧洲安全与合作组织(54)及中美和加勒比(8)。

³ 《联合国出版物》，出售品编号：E.05.V.2。

⁴ 同上，出售品编号：E.06.V.5。

⁵ 同上，出售品编号：E.05.V.2，第四部分。

⁶ 同上，出售品编号：E.05.XI.1。