



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
16 July 2010
Chinese
Original: English

第五届会议

2010 年 10 月 18 日至 22 日，维也纳

临时议程*项目 4

技术援助

缔约方会议和技术援助问题政府专家工作组确定的 优先领域中设想的技术援助方案、提案和今后方案

秘书处的说明

一. 导言

1. 技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组依照联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第 2/6 号决定成立。在其第 4/3 号决定中，缔约方会议决定该工作组应成为缔约方会议的一个常设组成部分。

2. 工作组于 2007 年 10 月 3 日至 5 日在维也纳举行的第一次闭会期间会议上确定了 5 个优先领域：(a)收集关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况的信息；¹(b)以《公约》及各项议定书为基础，强化对有组织犯罪的刑事司法措施；(c)国际合作和设立或加强负责司法互助和引渡的中央机关；(d)数据收集；以及(e)《公约》各项议定书的执行情况。

3. 在第 4/3 号决定中，缔约方会议注意到秘书处为满足缔约方会议所确定优先领域中的具体技术援助需求而提出技术援助活动建议（见 CTOC/COP/2008/16），并且赞同这种做法。工作组于 2009 年 10 月 1 日和 2 日在维也纳举行的第二次闭会期间会议上建议，在五个优先领域的框架内，技术援助项目应当以下列优先活动为重点：

(a) 在缔约国之间，并酌情在非缔约方之间提高对能力建设所涉各个方面的认识，包括在就打击跨国有组织犯罪开展国际合作方面的教育；

* CTOC/COP/2010/1。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 2225、2237、2241 和 2326 卷，第 39574 号。



(b) 协助缔约国并酌情协助非缔约方通过实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的各项条款，努力推动就打击跨国有组织犯罪展开合作，特别是注重在司法互助和引渡方面展开合作；

(c) 协助所有成员国努力批准或加入《公约》及其各项议定书；

(d) 通过教育等手段进行能力建设，提高对答复调查表和清单负主要责任的有关官员的认识，协助编写《公约》及其各项议定书实施情况的报告；

(e) 通过在拟订和充实关于预防和起诉各类跨国有组织犯罪的国家法律和标准方面提供法律援助，向缔约国并在适当时向非缔约方提供援助，开展关于实施这类法律和标准的能力建设；

(f) 通过教育等方式进行能力建设，并开展提高认识活动，以便做到：

(一) 设立一个中央主管机关，尤其注重司法互助问题；

(二) 设立或加强主管政府机关间的协调计划，这些机关包括：执法人员、科学实验室的专家、检察人员、法官及在打击跨国有组织犯罪的斗争方面的其他主管官员；

(g) 协助缔约国并在适当时协助非缔约方制定关于跨国有组织犯罪证人和受害人保护的国家、双边和区域方案；

(h) 协助缔约国并在适当时协助非缔约方努力推动根据《公约》第 27 条展开执法合作。

4. 工作组还请秘书处编写一份关于现行技术援助方案和今后拟议方案的报告，并对这些方案的结果展开评价，工作组还请秘书处编拟一份关于实施上文第 3 段所述优先活动建议的报告。

5. 针对这些请求，本工作文件介绍了缔约方会议在第四届会议上提出的关于技术援助活动状况的最新信息。文件还列出了针对工作组所确定优先领域的方案活动以及今后技术援助活动的各项提案。

二. 联合国毒品和犯罪问题办公室打击有组织犯罪和非法贩运的战略办法

6. 自缔约方会议第四届会议以来，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）通过制定专题方案和区域方案，在技术援助方面采取战略办法打击有组织犯罪和非法贩运。正拟定关于跨国有组织犯罪的专题方案，方案反映了 2010-2012 年毒品和犯罪问题办公室的政策指南和全球框架（即任务、指导原则、方法和工具）。毒品和犯罪问题办公室总部正在制定各项专题方案，以期概括介绍毒品和犯罪问题办公室各专题领域的任务和战略。区域方案通过自下而上的办法，对专题方案起到补充作用，从而确保：

(a) 通过与国家政策和区域政策及优先事项保持一致，实现伙伴国家的完全自主权；

(b) 从基于项目办法转为方案办法；

(c) 与联合国其他实体和多边伙伴及利益攸关方进行更有效的合作和规划。

7. 到目前为止，在与会员国进行充分协商后，毒品和犯罪问题办公室已经为东亚和太平洋地区、东非、中美洲、加勒比和巴尔干地区拟定了区域方案。2010-2011 年期间将着手为中非、西非和南非、阿拉伯国家、中亚和西亚，以及拉丁美洲南锥体地区制定其他区域方案。

8. 各区域方案工作的第一个支柱是预防和打击有组织犯罪和非法贩运的措施。将对区域方案进行定期审查并视需要根据执行期间吸取到的经验教训对区域方案进行修改。尽管每个方案是根据该区域的具体需要和优先事项制定的，但打击有组织犯罪和非法贩运是所有区域方案的关键支柱。

9. 对犯罪组织的活动采取应对措施需要国家及其邻国采取协调一致的行动，特别是在边境管理上。因此，有必要建立应对有组织犯罪的跨国机制，加强建设和平和维持和平战略的法制部分。西非海岸联合倡议就是有效区域办法的一个例子（见下文第 49 段）。

10. 毒品和犯罪问题办公室与其外地办事处网络合作，通过向国家和区域战略与行动计划、数据收集和研究提供立法及技术援助和支持，强化刑事司法系统反应（执法人员、检察机关和司法机关）、国际合作、受害者保护，以及增强认识等，协助各国打击有组织犯罪和贩毒。

三. 推动批准和执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书

11. 2003 年至 2005 年，《有组织犯罪公约》及其各项议定书先后生效²，并已有大量会员国加入。³ 毒品和犯罪问题办公室认为提供法律建议和立法援助，以将《公约》及其各项议定书的条款纳入国内法律框架是最紧要的任务之一，并继续在《公约》及其各项议定书的批准和执行方面向会员国提供法律咨询服务、立法援助和其他形式的技术援助。

12. 毒品和犯罪问题办公室总部和在外地根据请求提供的法律服务包括：对现有立法进行评价、做出差距分析并提出建议；为起草或修正立法提供支持，并向议员们提出建议；为法官、检察官和其他主要从业人员提供关于适用本国立法的培训和工具；协助处理国内或国际个案工作中的具体实施问题。2008 年以来，毒品和犯罪问题办公室在国家一级向阿尔巴尼亚、白俄罗斯、贝宁、科特迪瓦、几内亚比绍、海地、肯尼亚和塞内加尔的立法起草者、法官和检察官提供法律建议和援助，并在区域讲习班的框架内向阿拉伯语国家和巴尔干区域及中亚国家的专家提供法律建议和援助。此外，还向博茨瓦纳、墨西哥和纳米比

² 《有组织犯罪公约》于 2003 年 9 月 29 日生效，《关于预防、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》于 2003 年 12 月 25 日生效，《关于打击海、陆、空偷运移民的补充议定书》于 2004 年 1 月 28 日生效，以及《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》于 2005 年 7 月 3 日生效。

³ 截止 2010 年 7 月 13 日，《有组织犯罪公约》有 156 个缔约国，《贩运人口议定书》有 139 个缔约国，《偷运移民议定书》有 123 个缔约国，《枪支议定书》有 81 个缔约国。

亚提供了援助，以加强有关资产没收方面的立法，还为拉丁美洲有关资产追回区域示范法的起草工作提供法律援助。在一位负责打击洗钱法律事务的顾问帮助下，马绍尔群岛、所罗门群岛、瓦努阿图通过了打击洗钱和资助恐怖主义活动的立法，并且中亚洗钱问题顾问也为哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦提供了立法援助。

13. 2010 年 5 月，开展了一个关于审查《有组织犯罪公约》执行情况的自愿试点项目。在该项目下，将通过同行审议或专家审议的途径对自愿参加项目之国家的立法和政策进行评估。目的是为缔约方会议介绍执行挑战方面的情况，并就全面审查机制可能具有的特征提供建议。在这个框架内，将进行差距分析，并制定具体的技术援助措施。

14. 示范法将提供一整套综合条款，协助各国通过相关立法。示范法的制定非常灵活，足以满足各种不同法律制度的特别需要。2009 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室发布了供英美法系和大陆法系使用的一整套《人口贩运问题示范法》。⁴它还分别于 2009 年 3 月和 10 月在维也纳举行了两次专家组会议，在这两次会议的指导下拟定的关于偷运移民问题的示范法将于 2010 年 10 月公布。毒品和犯罪问题办公室还分别于 2009 年 11 月以及 2010 年 2 月和 6 月组织了三次专家小组会议，以制定打击武器贩运的示范法。还拟定了证人保护示范法和处境危险证人转移示范协定。毒品和犯罪问题办公室还与英联邦秘书处和国际货币基金组织协作，发布了英美法系国家有关洗钱、资助恐怖主义行为、预防措施和犯罪所得问题示范条款。

15. 另外，在《联合国打击跨国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行为的补充议定书》、《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》和《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》方面，毒品和犯罪问题办公室还向国家刑事司法系统、其机构和从业人员提供了大量专业形式的法律和技术援助。这些援助包括批准前协助、促进制定国家政策、进行国家协调和建立国际合作机制，开展预防和提高认识活动以及对从业人员进行培训。关于毒品和犯罪问题办公室为促进这三个议定书所开展工作的详细报告已作为以下文件提交给缔约方会议 (CTOC/COP/2010/5、CTOC/COP/2010/7 和 CTOC/COP/2010/8)。

16. 毒品和犯罪问题办公室在提供高质量建议和援助以帮助实施《公约》及其各项议定书方面具有相对优势，这种优势建立在其与这些文书有关的专门知识以及采取全盘方式提供立法援助的长期经验的基础之上。特别有意义的是，毒品和犯罪问题办公室能够利用联合国预防犯罪和刑事司法各项标准和规范提供综合性的法律援助，帮助加强刑事司法系统的能力，以便在国内及通过刑事事项国际合作应对各种形式的严重犯罪，不仅包括《公约》及其各项议定书所涵

⁴ 联合国出版物，出售品编号：E.09.V.11。

盖的严重犯罪，而且还包括国际药物管制公约和《联合国反腐败公约》⁵所涵盖的严重犯罪。

17. 在很多情况中，国家在其国内立法中适用及执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书中全部条款的工作并不完善。有必要向各国提供符合其需要的全面援助，从而审查并加强其刑事司法制度，确保充分遵守国际毒品和犯罪问题方面的法律制度。但是，会员国为资助毒品和犯罪问题办公室的法律咨询活动提供的捐款有所减少，从而使毒品和犯罪问题办公室没有足够能力提供非常需要、经常请求的法律援助。毒品和犯罪问题办公室提议大力加强有关提供立法方面法律援助的工作力度，以打击有组织犯罪，并寻求对侦查人员、法官、检察官和其他刑事司法系统主要从业人员开展落实《公约》及其各项议定书方面的培训，并汇编良好做法供从业人员使用。

18. 各种示范法和示范条款在很大程度上为提供法律援助给予了大力支持，这些示范法和示范条款考虑到法律制度和传统的多样性，并反映了在有关领域积累的专门知识。除了枪支贩运问题示范法正在起草之外，毒品和犯罪问题办公室还建议编写按单元编排的《有组织犯罪公约》实施示范条款和随附评注。

19. 为了使国际药物管制公约生效，毒品和犯罪问题办公室扩大了网上法律图书馆的国内立法范围，从而使其现在涵盖与《有组织犯罪公约》及其各项议定书相关的立法。⁶ 2009 年网上图书馆增加了一百六十五部法律，网上图书馆界面也正在升级更新之中。

20. 毒品和犯罪问题办公室提议着手汇编有关侦查或起诉跨国有组织犯罪的成功案例，确定所学到的经验教训和良好做法，将其提交缔约方会议第六届会议审议。还建议召开一次专家会议，以查明在设立和运作有组织犯罪专门机构方面的良好做法，以供考虑设立这类机构的国家参考。

21. 不断出现的新型犯罪往往被视为《有组织犯罪公约》第 2 条之下的严重犯罪，该条将“严重犯罪”定义为“属于应受到最高可处以四年以上有期徒刑或更严厉处罚的犯罪行为”。如果需要，可为应对新型犯罪提供法律咨询和援助。在这方面，由于第 2 条所载定义的含义广泛，故毒品和犯罪问题办公室的目的是协助各国通过相关立法，并调查和起诉属于《公约》范畴以内的具体犯罪类型。毒品和犯罪问题办公室建议加紧对《公约》及其各项议定书中没有专门涉及但有暗示涉及有组织犯罪集团的严重犯罪形式进行法律研究与分析，如网络犯罪、海盗行为、贩运文化遗产、贩卖器官、非法采伐、贩运贵金属和其他自然资源等。毒品和犯罪问题办公室还在考虑开发最佳做法、立法指南、示范条款等具体工具，帮助会员国预防和打击新型犯罪（见 CTOC/COP/2010/3）。

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

⁶ 网上法律图书馆可登陆 www.unodc.org/enl/index.html。

四. 收集关于《有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况的信息

22. 在其第一届会议和第二届会议上，缔约方会议请秘书处收集关于《公约》及其各项议定书执行情况的信息。起初决定应通过问卷调查形式收集该信息。随后又以软件包形式编写了临时自我评估清单，并得到了缔约方会议第四届会议的批准。综合自我评估软件程序（“综合调查软件”）的完整版本将提交缔约方第五届会议以供其批准。⁷在这方面，审查《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况的可能机制问题专家会议决定，各国通过清单和综合自我评估软件程序提供的信息应当作为今后任何审议机制的依据。

23. 秘书处对通过问卷调查和清单收集到的信息进行了分析，并在过去五年内通过七份分析报告，向缔约方会议转递了 148 页表格，介绍了各国答复问卷以及对各国通过问卷调查所提出技术援助请求的调查情况。⁸秘书处对几个未在维也纳国际会议和工作人员访问期间答复问卷调查和清单的国家进行了单独跟踪。在区域讲习班期间，毒品和犯罪问题办公室还向各国提供援助，以填写关于《公约》及其各项议定书的清单。综合自我评估软件程序在 2010 年 1 月 27 日至 29 日和 2010 年 5 月 17 日至 21 日分别举行的贩运人口问题工作组会议和预防犯罪和刑事司法委员会第十九届会议期间组织的会外活动上得到大力推广。

24. 有必要制定一个审议《公约》及其各项议定书执行情况的结构化机制，从而有条理地分析从各国收集到的大量信息，确保所查明的相关执行挑战和技术援助需求得到重视。虽然临时清单似乎已促进提供缔约方会议所要求的信息，但对于缺乏人力、行政或技术能力来执行这项任务的许多国家而言，报告执行情况仍然是一项负担。秘书处提议向各国提供单独援助，以便通过向参加毒品和犯罪问题办公室培训会议和讲习班的高级工作人员提供资助，以便编写其自我评估报告，从而为举行有关报告要求的特设会议提供便利。

五. 改进数据收集和分析

25. 为提高政策制定、行动对策和影响评估的效果，有必要加强对具体犯罪领域趋势的了解。毒品和犯罪问题办公室在犯罪和刑事司法统计领域提供援助和培训，以支助各国发展收集和分析本国数据的能力，以便在国际一级分享这些信息。技术支助既包括加强执法部门和刑事司法机构使用的行政信息系统，也包括开展受害调查的能力建设。这种支助增强了各国在众多相关问题上通过采用共同定义交流信息的能力。尤其是通过名为“关于开发西巴尔干地区司法和执法机构监测工具”的区域项目，毒品和犯罪问题办公室对七个国家和西巴尔干地区的司法和内政机构中使用的统计制度进行了评估。该项目当前正在向司法和内政机构提供培训，目的是加紧出台犯罪和刑事司法统计数据，并使提供与欧洲联盟国家正在制定的标准保持一致的区域犯罪数据和刑事司法指标成为可能。

⁷ 关于编写综合自我评估软件程序的详细信息载于 CTOC/COP/2010/10 号文件。

⁸ 关于各国所提技术援助请求的最新版调查载于 CTOC/COP/2010/9 号文件。

26. 毒品和犯罪问题办公室在非洲实施的毒品、犯罪和伤害行为数据收集和分析项目于 2007 年开始，并于 2010 年初项目完成。该项目旨在协助非洲国家生成更好的数据和信息，增强这些国家分析毒品、犯罪和伤害行为数据和趋势的能力，并为交流信息和经验提供一个区域平台。在其各项活动中，该项目利用毒品和犯罪问题办公室的支助，在埃及、加纳、肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国进行了伤害行为调查。在 2008 年第四季度在亚的斯亚贝巴举办讲习班之后，许多非洲国家的决策者积极参加了网上论坛，以便分享各种犯罪现象方面的信息和经验，从而查明各种联系，并拟定有针对性的预防战略。⁹2010 年初，毒品和犯罪问题办公室和欧洲经济委员会联合发布了英文、法文和西班牙文版本的《伤害调查手册》。¹⁰在报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室还推进执法和刑事司法机构有关故意谋杀方面的可用统计数据的工作，以统计数据作为主要犯罪指标。2009 年 12 月，毒品和犯罪问题办公室开放了一个多源谋杀数据库，向 198 个国家和地区提供有关谋杀发生率方面的资料。

27. 尽管已经取得了进展，但还有一些工作要做，才能达到进行系统性综合分析的目标。到目前为止，毒品和犯罪问题办公室技术支助的重点一般是犯罪和刑事司法统计。尤其是，毒品和犯罪问题办公室将继续向请求国提供协助，以建设其收集、分享和分析关于有组织犯罪趋势数据的能力。从毒品和犯罪问题办公室在西巴尔干国家的上述项目中获得的经验和教训将用于帮助其他区域的国家查明和消除在犯罪和刑事司法数据收集和分析方面存在的差距。与美洲国家组织多层面安全秘书处建立伙伴关系将大大有助于提供此类技术支助。

28. 进一步的技术援助可以重点协助执法机关增强收集用于分析目的的资料并最有效地利用这些资料的能力。在这方面，检察官和法院在打击有组织犯罪中的作用非常重要，可作为加大协助力度的重点。虽然执法机关是有组织犯罪信息的主要来源，但许多数据还无法用于分析，特别是犯罪发生率方面的具体数据，而这些具体数据将便于查明与有组织犯罪有关的人。对于故意谋杀罪而言，情况尤为如此，因为侦查机关可能并不一定查明或记录同有组织犯罪有关的嫌疑线索。毒品和犯罪问题办公室的援助可以侧重于分享该领域的最佳做法，并促进同行培训和建立同行网络，例如，2008 年毒品和犯罪问题办公室和非洲经济委员会在亚的斯亚贝巴联合筹办的犯罪统计讲习班之后建立的同行培训和网络就是如此。发展中国家尤其可在取得和使用有组织犯罪分析软件方面从提供的援助中受益，包括用于分析和制作案件和网络分析应用程序的地理信息系统。

⁹ 见《经修订的非洲联盟药物管制和预防犯罪行动计划（2007-2012 年）》。《行动计划》优先领域 2.6，建议采取的行动⁽⁴⁾，其中规定，非洲联盟委员会将与毒品和犯罪问题办公室和各会员国协作，收集关于非洲药物滥用、药物贩运、腐败、有组织犯罪、洗钱、恐怖主义以及偷运人口和武器之间联系的信息，以便拟订全盘处理这些问题的战略。

¹⁰ 可登陆 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_on_Victimization_surveys_2009_web.pdf。

六. 加强国际司法合作，打击跨国有组织犯罪

29. 缔约方会议在第 4/2 号决定中注意到，有越来越多的国家正在成功地将《公约》作为批准引渡、司法互助和没收事宜国际合作请求的基础，会议鼓励缔约国继续这样做，并欢迎发展和推广有利于国际合作的工具。

30. 缔约方会议第四届会议后，毒品和犯罪问题办公室继续为中央和其他主管机关、负责联络的司法官员和法官，以及负责处理需要国际合作的案件的检察官举办了一系列区域讲习班，目的是为对应人员开展交流提供便利并加深对《公约》之下国际合作机制的认识和了解。毒品和犯罪问题办公室还致力于开发并更新一些工具，如主管机关网上名录、现有九种语言的法律互助请求书写工具，以及以《公约》为基础开展刑事事项国际合作的案例目录。¹¹

31. 在其第 4/2 号决定中，缔约方会议还请求毒品和犯罪问题办公室寻找办法，帮助《公约》缔约国克服在利用电视会议方面遇到的技术和法律障碍。2010 年 7 月，将在维也纳召开一次专家会议，用以审议这些问题及利用电视会议保护证人的可能性。¹²

32. 已在推动实施《公约》关于国际合作条款方面取得重大进展。特别是各区域讲习班为从事国际合作的从业人员提供了宝贵机会，使他们得以与对应方讨论共同问题，在相互理解和信任的基础上加强工作关系，还多次就悬而未决的具体案件取得进展。迄今为止，这些活动的经费划拨都是特事特办，资金来源状况不可预期，这使得难以适当规划进一步的活动。在《公约》的这一重要领域，毒品和犯罪问题办公室面临着提供更多培训和技术援助的巨大需求。毒品和犯罪问题办公室建议提供适当供资，以便开展被请求的后续活动：立法援助；开发资源以推动国际合作；国家培训讲习班；以次区域或区域间为重点的讲习班；针对因大量相关请求而联系在一起的国家而举行的讲习班，如贩运路线沿途的原产地国、过境国和目的地国；以及以追查、扣押和没收资产等具体深层次实质性问题为重点的讲习班。

33. 正如上文第 20 段所指出的那样，毒品和犯罪问题办公室将对案例和最佳做法进行汇编，以帮助各国打击跨国有组织犯罪。

七. 加强针对有组织犯罪的刑事司法对策

34. 毒品和犯罪问题办公室为加强针对有组织犯罪的刑事司法对策提供的技术援助包括提供援助，帮助建立符合现有预防犯罪和刑事司法标准和规范的公正、人道和高效的刑事司法机构，以及加强法治。这些都是有效实施《公约》及其各项议定书，以及所有毒品管制公约和犯罪问题公约的前提条件。

¹¹ 关于毒品和犯罪问题办公室所做工作以及为促进实施《有组织犯罪公约》中所载关于国际合作的条款而建议开展的活动的详细信息载于 CTOC/COP/2010/2 号文件。

¹² 专家会议报告将载于 CTOC/COP/2010/CRP.2 号会议室文件。

35. 在发展中、转型和冲突后社会的预防犯罪和刑事司法改革领域，毒品和犯罪问题办公室发布了工具和政策文件，还在 39 个国家通过 44 个项目提供了技术援助，主要增长领域是刑罚改革和非监禁刑罚，以及冲突的解决和预防。开发了各种工具以便于执行联合国在预防犯罪和刑事司法方面的有关标准和规范。作为其刑事司法评估工具箱的一部分，毒品和犯罪问题办公室开发了四种工具，分别涉及社会性别、预防犯罪、法医学和边境管制。¹³毒品和犯罪问题办公室还是联合国法治协调与资源小组的一部分。毒品和犯罪问题办公室是该小组在跨国组织犯罪和贩运问题方面的牵头机构，并参与了联合国法治网站和文件库（www.unrol.org）的建立工作，以及开展了联合国在法治领域进行的统一培训。

36. 毒品和犯罪问题办公室正在协助肯尼亚有效管理其检察部门的专业化进程。目前，90%提交肯尼亚治安法庭的案件都是由警方检察官提起诉讼的，原因就是检察部门人员配备不足且缺乏培训。这有违权力分立的概念——刑事司法体系中公平公正的标志——即调查机构同时行使检控权。因此，毒品和犯罪问题办公室主张逐步加入适当数量的检方律师，同时逐步取消警方检察官，以此作为旨在改善警察服务的更广泛的改革进程的一部分。

37. 毒品和犯罪问题办公室一直在积极参与拟定国际上对付索马里海域海盗挑战的对策，其中一项重要内容是确保海盗嫌疑人交送司法处理。为打击海盗活动，毒品和犯罪问题办公室制定了一项计划，可在短期内产生立竿见影的效果，从而向针对海盗采取的临时补救办法（由外国海军官兵在海上强制执行法律和命令）提供支持，同时又是对长期解决办法的投资：恢复索马里的法治。毒品和犯罪问题办公室正在向区域国家提供大量支持，帮助他们将海盗嫌疑人送交司法处理。毒品和犯罪问题办公室与该次区域的若干国家（主要是肯尼亚和塞舌尔）合作，向警察、法院、检察官和监狱提供支助，以确保对索马里嫌疑人进行有效、高效而公正的审判。毒品和犯罪问题办公室审查了国家法律，并在必要时与各国合作对行动计划进行修正，以支持对海盗进行起诉；通过开展培训和升级办事处向检察官提供支助；完善法院设施（包括在肯尼亚蒙巴萨设置一个新的法庭，用于进行海盗及其他大型案件的审判）；让证人接受审讯；实质改善监狱条件，缓解过度拥挤的状况；并改进警方调查做法和对证据的处理。这样，地方刑事司法机构得到了显著改进，使所有到这些机构办事的人受益。警察、检察官和法庭工作人员在起诉海盗案件方面获得的技能可适用于所有案件；与此同时，地方监狱状况改善也使所有被扣留在此的人受益。作为对联合国开发计划署工作的补充，毒品和犯罪问题办公室还在索马里开展了一个集中关注教化改革、法律改革和加强起诉能力的方案。¹⁴

38. 毒品和犯罪问题办公室扩大了其在监狱改革方面的活动，预算约为 3,000 万美元，资助在非洲（几内亚比绍、尼日利亚、苏丹和乌干达）、中东（巴勒斯坦被占领土）以及中亚和南亚（吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦）的项目，以及正在拉丁美洲和加勒比实施的其他项目。继续在阿富汗实施大型刑事司法方案，重

¹³ 可访问 <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>。

¹⁴ 有关毒品和犯罪问题办公室打击海盗方案的详细信息载于 CTOC/COP/2010/3 号文件。

点是向各省扩展。该方案的目标是加强常设司法机构的能力，以建成一个便于使用、负责任的刑事司法体系。

39. 在冲突后环境中，毒品和犯罪问题办公室致力于建设用来对付有组织犯罪和贩运威胁的专门知识，也包括处理缺乏司法部门基本公共服务的问题。冲突后国家因其脆弱性和能力有限，特别容易遭受非法贩运和有组织犯罪的侵害。这种贩运可能开始于冲突期间，甚至可能助长了冲突的发展，因此，它仍然是冲突后以及和平建设时期的一大不稳定因素。如果不能成功应对这一挑战，则很有可能要遭受长期存在的不利后果，建设和平和加强民主的事业也会受到侵蚀。考虑到有组织犯罪和贩运可产生跨境效应，它还可能演变成此类国家所在各自区域的脆弱性根源。

40. 例如，在几内亚比绍，开展一个题为“打击和预防几内亚比绍的药物贩入和贩出现象：促进法治和有效司法行政”的方案，其中包括加强边境管制、增强司法警察打击贩运行为的专门知识以及增强对贩运者起诉和判刑的能力，同时为刑法改革和完善司法途径的措施提供支助。在这个实例基础上，针对其他冲突后环境的综合方案已经拟订或者正在拟订之中。毒品和犯罪问题办公室正在刚果民主共和国参与一份联合国联合法治方案的编制工作。该联合方案最初是与联合国开发计划署预防危机和恢复局以及联合国组织刚果民主共和国稳定特派团合作实施的，旨在解决诉诸司法和改进司法做法、司法体系的完整性和透明度、监狱改革以及向司法警察提供支助等问题。

41. 毒品和犯罪问题办公室与维持和平行动部、秘书处政治事务部以及国际刑事警察组织（刑警组织）合作支持西非国家经济共同体（西非经共体）区域行动计划解决日益严重的毒品贩运和有组织犯罪问题。西非海岸倡议是一项联合方案，涉及西非的冲突后局势问题，旨在建设执法、法医学、边境管制、反洗钱和加强刑事司法机构等领域的的能力。科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂已经开始执行该方案。方案的一个关键因素就是建立了专门的跨国犯罪部门。在这方面，维持和平行动部的两位常设警察能力官员已被派到位于达喀尔的毒品和犯罪问题办公室西非和东非区域办事处，以协助开展支助西非国家经济共同体区域行动计划的执法活动。

42. 2010 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室主办了一次由维持和平行动部主持的专家组会议，以探讨和设计拟在所有新建联合国维持和平特派团成立之初向其部署联合国犯罪情报单位的模式。该情报单位将确保为收集、分析以及提出应对有组织犯罪的适当对策提供必要的资源，并根据统一标准进行运作。毒品和犯罪问题办公室还于 2009 年与维持和平行动部联合出版了一份修订版《联合国维持和平警察刑事司法标准》。该手册还附有一系列评论，可为开发供维持和平特派团使用的警官培训模块提供有效的依据。认识到有组织犯罪对刚摆脱冲突国家建设和平进程和重建民主制度造成的威胁，毒品和犯罪问题办公室将继续向脆弱的、失败的、刚摆脱冲突的国家提供适合其特殊境况的技术援助，包括提供政策咨询、将制止和预防有组织犯罪纳入维持和平议程以及加强地方在法治领域的专门知识。

八. 加强执法合作和机构间协调

43. 获得新知识、传授技能、接受新思想和引进新程序都是执法能力建设支助工作中至关重要的因素。毒品和犯罪问题办公室获得“联合国 21 世纪奖”的计算机化培训方案仍然是其技术援助提供工作的基础，目前正在针对以下 11 个新领域拟订培训方案课程：资产没收、偷运移民、打击人口贩运的先进技术、廉政和道德、对妇女的暴力行为、身份犯罪、到达犯罪现场的第一反应人、针对儿童的犯罪、野生动植物贩运、对执法工作人员进行艾滋病毒/艾滋病问题的培训和维护社区治安。

44. 毒品和犯罪问题办公室向检察官提供关于使用特殊调查手段解决贩运者日益先进的作案手法的培训。专家工作组已经召开会议，还发布了关于现行电子监视做法的手册，¹⁵同时，另一个工作组也与国际刑警组织合作编制了各国针对重大有组织犯罪开展威胁评估的国际准则，并出版了重大有组织犯罪威胁评估表的制定和使用准则。

45. 毒品和犯罪问题办公室还帮助执法机关建立识别和检查高风险集装箱的能力，这些集装箱可被用作非法用途，如毒品、武器、爆炸物或人口贩运。毒品和犯罪问题办公室继续对集装箱港口进行详细评估。通过举办培训讲习班和成立机构间港口管制部门促进各执法机关开展合作，通过机构间港口管制部门，执法人员可以接受海关管理当局提供的培训，业务信息也能实现直接交换。2008 年以来，参与国家（佛得角、哥斯达黎加、厄瓜多尔、加纳、巴基斯坦、巴拿马、塞内加尔和土库曼斯坦）共报告查获约两吨可卡因、16 吨大麻、150 千克海洛因、60 千克鸦片、92 吨前体化学品和 88 个装满假冒产品的集装箱。可卡因是最大一类，占扣押总量的 28%。毒品和犯罪问题办公室的培训不仅帮助当局加强了发现毒品和前体的能力，其发现一系列非法商品的能力也得到了加强，包括濒危物种和受版权保护的材料。毒品和犯罪问题办公室计划再向 21 个国家提供集装箱控制方面的援助。

46. 任何解决有组织犯罪的有效对策都需要进行有效的情报分析。毒品和犯罪问题办公室的方案援助目的在于协助各国建立这种重要联系，以促进合作与协调。在本报告所涉期间，毒品和犯罪问题办公室通过各项方案帮助加强各国之间的情报分析和交流，如中亚区域信息协调中心、海湾刑事情报中心和西非海岸倡议。这些方案都是通过对相关信息进行分析直接促进信息交流、生成情报和直接支持打击非法贩运的执法行动的技术支助实例。

47. 作为《圣多明各公约》的一部分，毒品和犯罪问题办公室正在与美洲国家组织以及其他区域组织合作建立一个中美洲有组织犯罪和麻醉品案件检察官网络。这个网络的目的是：作为一个区域与国际组织、捐助方与技术援助提供者之间查明需求和开展协调的可持续机制，以便系统地满足这些需求；提供任何与检察官为解决一切形式的有组织犯罪及麻醉品贩运问题所开展工作相关领域

¹⁵ 《对重大有组织犯罪进行调查的现行电子监视做法》，（联合国出版物，出售品编号：E.09.XI.19）。

的培训；以及分享经验、良好做法以及本区域现行案件和发展趋势方面的信息。

48. 毒品和犯罪问题办公室进一步向各国提供援助，以协助处理洗钱与重大有组织犯罪之间的联系。毒品和犯罪问题办公室已经在以下各次区域安排了七名临时顾问和四名长期顾问：在南部非洲，以便加强财产没收程序；在东非和南部非洲，以便建设金融调查能力；在东南亚、中亚和太平洋，以便建设有效的打击洗钱活动和为恐怖主义融资的程序；在西非，以便建立全面的打击洗钱活动和为恐怖主义融资制度，具体关注建立和加强金融情报部门；以及在中美洲，建设检察官和司法机关的能力。

49. 在柬埔寨、厄瓜多尔、埃及、吉尔吉斯斯坦和坦桑尼亚联合共和国都开办了国家金融调查培训班，重点介绍调查技术和鼓励警方与检察官之间建立密切的工作关系。在越南（湄公河区域）、布基纳法索（西非）、阿尔巴尼亚（东南欧）、哥伦比亚（南美洲）、印度（南亚和东非）以及摩洛哥（北非）为区域金融情报部门分析人员开办了培训课程，以发展金融信息分析方面的知识和技能，从而发现与洗钱和为恐怖主义融资相关联的可疑交易。模拟审判培训是一种利用各国具体法律框架的实用工具，自 2008 年以来，这种方式已经在大多数拉丁美洲国家的培训中投入使用，并分别于 2010 年 4 月以及 2010 年 6 月和 9 月在柬埔寨和哈萨克斯坦进行了推广。

50. 毒品和犯罪问题办公室还支持建设非正式的资产扣押网络，即南部非洲资产追回问题机构间网络和南美洲反洗钱金融行动特别工作组（GAFISUD）资产追回问题网络，以协助检察官和调查人员识别、追踪、冻结、扣押、没收和追回犯罪所得和犯罪工具。2009 年，毒品和犯罪问题办公室以西班牙文和英文发布了一份关于有可能被滥用作为洗钱和为恐怖主义融资的金融工具的手册。本文件可作为开发针对法官和检察官以及私人部门的培训单元的基础。在作为追回被盗资产举措的一部分与世界银行建立的联合伙伴关系中，毒品和犯罪问题办公室还出版了一系列出版物，包括一份有关加强针对政治公众人物的预防措施的政策文件，一份资产追回问题手册和一份关于资产追回障碍的研究报告。

51. 向根据《公约》第 7 条建立的金融情报部门提供援助仍将作为全球反洗钱方案之下技术援助活动中的一个优先事项。毒品和犯罪问题办公室还将继续努力加强国家机构的能力，以推进正在打击洗钱活动和为恐怖主义融资领域开展的面向执法人员和检察官的培训。这些努力包括提供援助，在警察学院、检察官学院和其他相关国家培训机构编制该领域的培训课程和培训单元，以及选择并对国家专家培训者进行培训，如警察学院讲师和行动专家，以加强刑事司法官员在调查复杂的金融犯罪方面的专门知识，特别是为恐怖主义融资方面。毒品和犯罪问题办公室在打击洗钱活动和为恐怖主义融资领域的工作将继续得到安排在该领域的技术顾问的支持——他们负责为各自权限范围内的打击洗钱活动和为恐怖主义融资体系的开发及执行工作提供深入和长期援助。毒品和犯罪问题办公室提议开展联合培训，促进在人口贩运和偷运移民，以及盗版和贩运文化财产案件的调查工作中使用有助于打击洗钱活动和为恐怖主义融资的工具与技术。

52. 在与世界海关组织的联合伙伴关系中，毒品和犯罪问题办公室计划建设个别国家海关机关及其他边境管制机构的能力，以确认和预防发生越境走私现金的案件——这将包括设立或加强非法现金流动管制和调查系统及机构，以及没收此类资金和查明所涉犯罪网络。毒品和犯罪问题办公室/世界海关组织伙伴关系的另一个目标是发展区域及国际合作，以便分享信息和情报，开展联合目标行动与调查。

九. 协助各国制定跨国有组织犯罪证人和受害人保护方案

53. 证人在提供证词证据方面的合作对于刑事案件的调查和起诉工作至关重要，特别是在重大有组织犯罪案件中。毒品和犯罪问题办公室正在为制定和执行证人保护法律、措施以及特殊方案提供支助，以确保向处于危险之中的证人提供保护。2008 年 8 月，毒品和犯罪问题办公室在一系列有关贩运人口受害人和证人的培训中促进宣传证人保护模块，这些培训是由美国国际开发署/支持墨西哥人口贩运受害者方案在墨西哥各城市为墨西哥总检察长办公室和墨西哥国家人权委员会的官员举办的。还帮助巴拿马开发证人保护模块。2008 年 9 月，在阿根廷召开了一次证人保护问题国际会议，目的是使政府官员和民间社会认识到通过一项综合框架来保护包括侵犯人权在内严重罪行行为的证人是非常重要的。

54. 同联合国开发计划署阿拉伯区域治理问题方案合作，于 2009 年 4 月 2 日和 3 日在拉巴特为所有阿拉伯国家举办了一次关于证人和举报人保护问题的讲习班。2009 年 11 月 16 日至 18 日，在内罗毕为东非国家和其他有关非洲参加者举办了首届证人保护问题会议——国际刑事法院、卢旺达问题国际法庭以及塞拉利昂特别法庭在此次会议上交流了他们的专门知识。2010 年 1 月 26 日至 28 日，在雅典召开的一次区域会议上，来自地中海国家的与会者们在加强对海上偷运移民采取的执法对策的更广泛的主题下审议了保护弱势受害人和证人的问题。如上所述，毒品和犯罪问题办公室编写了一部关于证人保护问题的示范法和在安置处于危险之中的证人方面开展国际合作的示范协定。

55. 在肯尼亚，对包括选举后暴力事件在内重大有组织犯罪的起诉通常都因为缺少证人而告失败，毒品和犯罪问题办公室与肯尼亚政府密切合作促进国家证人保护方案的正常运行。毒品和犯罪问题办公室支持对 2010 年 4 月通过的肯尼亚证人保护法进行修订，并为起草实施细则提供支助。毒品和犯罪问题办公室为支助保护方案而安排的专家顾问对该国的技术需求进行了评估，起草了关于证人保护管理工作的标准操作程序，向方案工作人员及其他人员（包括人权事务官员）提供培训，并为肯尼亚主管部门安排了考察访问。还对阿塞拜疆、摩尔多瓦共和国和坦桑尼亚联合共和国的国家能力进行了技术评估。2010 年，对肯尼亚证人保护方案的支助还将继续，继续为被聘的工作人员提供业务培训。还将在格鲁吉亚、卢旺达和乌克兰开展技术需求评估，并向来自埃及、约旦、哈萨克斯坦和黎巴嫩的官员提供证人保护方面的培训。

56. 在本报告所涉期间，受害人援助和保护领域的总预算为 3,000 万美元，主要原因是为期三年的南非增强受害人能力方案的总预算就占 2,600 万美元，该方

案由毒品和犯罪问题办公室南部非洲办事处实施，并由欧洲联盟提供资助。该增强受害人能力方案的目的是在南非社会发展部建设机构能力，加强政府部门和民间社会组织之间的协调与合作，以便统一对犯罪受害人提供的服务，宣传南非增强受害人能力的政策，并提高民间社会组织的能力，使之能够在增强受害人能力方面进行干预。

57. 毒品和犯罪问题办公室建议增强司法和执法从业人员的法律和专业能力及业务技能，以提高他们在向脆弱的刑事犯罪受害人和证人提供支持及保护措施方面的能力。这方面的具体技术援助活动包括：(a)立法援助；(b)根据每个国家的情况和需要，策划和拟订培训课程和资源材料；(c)制订国家和区域方案；(d)促进执法部门与民间社会在制定方案方面开展更密切的合作，以便为犯罪的受害人和证人提供协助和支助，特别是人口贩运的受害人和证人；(e)通过每年举行会议，促进跨界合作和信息交流，正式建立证人保护办公室区域网络；(f)促进证人保护官员对拥有有效方案的国家进行学习考察；(g)在拘留证人的国家无法为证人提供充分保护时，促进在交换被关押证人方面开展国际合作。

58. 提高认识以及增加利用可用来向脆弱受害人和证人提供支助和保护的警察、司法和特殊措施对刑事司法系统其他基本体制改革起到了有效的补充作用。国际刑事法院和国际法庭的工作表明，弱势受害人和证人的权利和需求不应该是事后考虑的问题，而应作为调查和起诉策略中一个不可或缺的部分。毒品和犯罪问题办公室在建立有效、高效的刑事司法进程（包括受害人和证人援助与保护机制）方面向各国提供支持是确保善治的一个必要组成部分。

十. 结论

59. 有组织犯罪和贩毒已经对和平与安全构成重大威胁。全球贩毒网络同样正在对民主与发展、商业和金融，以及人类安全产生重大影响。鉴于有组织犯罪带来的重大威胁，为有效打击有组织犯罪所做的努力不仅是对各国发展的一种投资，同时也是对整个国际社会的和平与安全的一种投资。

60. 犯罪组织的活动日益多样化，并开始涉足更广泛的犯罪活动，如人口贩运；偷运移民；环境犯罪；贩运文化财产、自然资源、军火和被盜车辆；欺诈；网上犯罪以及洗钱。绑架和海盗等老式犯罪又在死灰复燃，同时，假药贸易和贩运人体器官等新趋势也需要迅速采取对策，以遏制其蔓延。

61. 因此，跨国有组织犯罪的表现形式各种各样，不断变化。如果某种犯罪或某个特定市场遭到打击，则犯罪集团很有可能会寻找另一个机会。因此，为了有效打击跨国有组织犯罪，成员国必须制订并利用《公约》及其议定书规定的各种法律和执法工具，以便能够应对所有形式的犯罪行为，并在区域及国际一级更加有效地开展合作。

62. 当前，亟需采取更全面、战略性更强的做法，开展多边合作，以打击跨国有组织犯罪。毒品和犯罪问题办公室区域方案为区域实体、成员国、联合国系统和民间社会提供了一个共同的行动平台，以期减少犯罪网络以及非法贩运毒

品、人口、武器和自然资源的影响。区域做法还有助于防止脆弱国家中有组织犯罪集团向其他国家扩散。

63. 为了使所有国家都能有效应对跨国有组织犯罪的威胁，必须向所有有需要的成员国提供技术和法律援助。毒品和犯罪问题办公室致力于在一切可用手段范围之内，在重视受援国需要及优先事项的基础上，通过采取一种以其专题和区域方案形式制定的具有战略性和协调性的做法，努力提供这种技术援助。正如事实所显示的那样，毒品和犯罪问题办公室的技术援助活动还反映了技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组确定的优先事项。

64. 毒品和犯罪问题办公室提议在有可供资的情况下，尤其要开展以下活动：

- (a) 加强对打击有组织犯罪的立法工作的援助；
- (b) 对调查人员、法官、检察官和其他刑事司法系统主要从业人员开展实施《公约》及其各项议定书的培训，并编写良好做法以供从业人员使用；
- (c) 拟订《公约》实施示范条款和附注，可用模块方式进行组织；
- (d) 加紧对《公约》及其各项议定书没有明确涉及的各种严重犯罪形式进行法律研究与分析；
- (e) 向成员国提供个别援助，协助其编写关于与执行《公约》及其各项议定书有关的报告要求的自我评估报告；
- (f) 在取得和使用有组织犯罪分析软件方面提供援助，特别是向发展中国家；
- (g) 加强国家机构向执法人员和检察官提供关于打击洗钱和为恐怖主义融资方面的培训的能力；
- (h) 增强司法和执法从业人员的法律和专业能力以及业务技能，以提高他们向脆弱的犯罪行为受害人和证人提供支助和保护措施的能力。