



第十四届
联合国预防犯罪和
刑事司法大会

Distr.: General
24 January 2020
Chinese
Original: English



2020年4月20日至27日，日本京都

临时议程*项目 6

开展国际合作并提供技术援助
以预防和应对一切形式的犯罪

开展国际合作并提供技术援助以预防和应对一切形式的犯罪：一切形式
和表现的恐怖主义以及新的和新兴犯罪形式

秘书处编写的工作文件

摘要

本工作文件探讨了现有刑事事项国际合作机制的优缺点，以及这种机制和技术援助如何有助于预防和应对一切形式的犯罪，特别是与恐怖主义有关的犯罪以及新的和新兴犯罪形式。

* A/CONF.234/1。



一. 导言

1. 在第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会上，与会者将讨论国际社会在预防和应对犯罪方面面临的挑战，这些挑战是在召开第一届预防犯罪大会时几乎不曾预料到的。与会者还将讨论主管机关之间定期交流良好做法的好处。

2. 跨境货物和服务贸易的规模一直在扩大且日益复杂，人员流动和现已普及的信息技术的使用也是如此。与此同时，有组织犯罪集团的牟利性犯罪活动和相关作案手法多样化，并与有恐怖主义目的的实体进行投机性合作。

3. 社会和经济脆弱及法治机构薄弱仍在为犯罪活动创造机会。¹特别是从国际合作和技术援助的角度来看，预防犯罪和刑事司法战略和政策与《2030年可持续发展议程》有直接关系。²可持续发展目标16包括让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。该目标的实现在很大程度上取决于为打击犯罪而开展的有效、协调一致的国际行动。所有的可持续发展目标都是如此。

4. 各国之间的国际合作和相关协调一致的办法已逐步促进了基本机制的建立，除其他外，这些机制旨在将被告或被定罪者移交给其他司法管辖区，使执法和司法机构交换和使用信息与证据，以及扣押和没收犯罪所得。不过，技术援助这一资源仍未充分用于加强协调和提升工作能力，以确保世界所有区域的主权国家在有效处理刑事事项方面开展合作，并充分尊重其本国法律和体制。

5. 会员国还面临着网络犯罪、环境犯罪、贩运文化财产以及伪造医疗产品相关犯罪等新的和新兴犯罪形式，需要就与这些犯罪形式有关的事项加强合作。因此，政策制定者和从业人员需要制定专门和创新的政策、战略、行动和工具。

6. 同样，鉴于恐怖主义威胁具有跨国性且不断演变，没有一个会员国能够单独应对恐怖主义。打击恐怖主义威胁的一个关键因素是加强国际、区域、次区域和双边合作。各国必须有能力和迅速且有效地相互支持，以便迅速打击不断演变的全球恐怖主义威胁，并将恐怖分子绳之以法。必须加强国际、区域、跨区域和次区域司法和执法合作，以确保完全按照法治和国际反恐法律制度起诉恐怖主义嫌疑人和外国恐怖主义作战人员。

二. 刑事事项国际合作和技术援助

A. 刑事事项国际合作

7. 国际合作在应对一切形式的跨国犯罪，包括恐怖主义以及新的和新兴犯罪形式方面发挥着核心作用。相关国际文书几乎得到普遍遵守，包括《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书、《联合国反腐败公约》，以及各项国际反恐公约和议定书。它们为各方提供了司法和执法合作的法律基础，特别是在引渡、司法协助、资产追回和联合侦查方面。这些国际文书适用范围广泛，足以涵盖对社会危害最大的各种形式的犯罪。

¹ 见 [A/CONF.222/8](#)。

² 见 [A/CONF.234/RPM.5/1](#)。

8. 国际合作的障碍依然存在。在需要各类国际合作的案件中，刑事司法官员和执法官员仍然面临许多实际挑战，包括：

- 法律或刑事司法标准的差异
- 对适用的国际、区域或双边条约，被请求国现行的国内程序要求，甚至是关于国内和国际引渡和司法协助的法律和普遍做法了解不足
- 各机构（国内机构和不同国家的机构）之间缺乏沟通和协调，在尚未设立中央主管机关的情况下，难以确定负责处理国际请求的机构
- 各机构和会员国之间缺乏信任，导致在提交请求之前没有进行有意义的协商，也没有就请求可能被拒绝的原因进行有意义的协商。在某些情况下，这是因为不确定受援国是否有能力对特定请求进行保密或保护收集来源和方法，这反过来又限制了信息的及时共享
- 难以收集国外的司法证据，特别是在冲突地区，原因包括冲突地区的会员国进行国际合作的能力有限
- 许多国家没有全面的国内法律来保护犯罪证人，包括受害者。

9. 在国际合作中，电子证据带来了独特的挑战。由于电子证据具有不稳定性，因此在涉及此类证据的案件中开展国际合作需要及时采取对策，并且能够请有关方面开展专门的调查行动，包括让通信服务提供商保存和提供数据。当一个法域请求另一个法域提供电子数据时，通常会出现的问题包括：反应迟缓；难以确定所寻求数据所在的法域，从而难以确定可允许查阅这些数据的法域；被要求提供证据的主管机关缺乏承诺和灵活性；采用何种形式提供证据；证据是否适用于刑事诉讼的问题；以及各法域之间刑事犯罪定义差异。

10. 以下状况进一步加剧了这些问题：电子证据具有时间敏感性，法律制度之间存在差异，官僚机构之间存在冲突，对主权的保护，以及在许多情况下执法部门和国家无力共同努力克服分歧。³

B. 技术援助

11. 相关国家主管机关的能力通常会影响到某些正式的国际合作规定的遵守情况，例如，是否有精密的设备用于传送外国请求⁴和供执法人员执行请求，司法协助请求是否完整，是否了解请求法域内可采纳的证据有哪些，以及答复是否及时，应铭记，在引渡案件中，如果未及时作出答复，可能会导致为在国外起诉而被紧急请求引渡者获释。区域筹备会议的与会者强调，收集电子证据正成为调查大多数涉及严重犯罪和有组织犯罪集团的跨国案件的重要组成部分。⁵

12. 主管机关可促进电子证据的收集，例如，甚至在正式提出请求之前就充当协商渠道，⁶并铭记及时克服实际挑战至关重要。⁷为确保有效的国际合作，必须加强中

³ 见 [A/CONF.234/RPM.3/1](#)。

⁴ 见 [A/CONF.234/11](#)。

⁵ 见 [CTOC/COP/WG.2/2017/4-CTOC/COP/WG.3/2017/4](#)。

⁶ 见 [CTOC/COP/WG.3/2018/2](#)。

⁷ 见 [CTOC/COP/WG.2/2018/3-CTOC/COP/WG.3/2018/3](#)。

央机关、检察官和执法人员的能力，确保他们尽可能了解反恐和有组织犯罪案件中请求、接收和分享电子证据程序方面最新的良好做法。在这方面，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）、反恐怖主义委员会执行局和国际检察官协会通过实施联合举措，协助会员国发展这些能力，以加强中央机关、检察官和调查员的能力，使其能够在反恐和对有组织犯罪的相关跨境调查中保存和获取电子证据。⁸

13. 毒品和犯罪问题办公室支持世界各地的若干国际联络点网络，这些网络有助于推动刑事事项合作以及有效交流信息和专门知识，并在从业人员之间建立信任和联系。在与恐怖主义和跨国犯罪有关的案件中，区域合作平台或网络有助于迅速开展跨区域合作并加强机构间协调。毒品和犯罪问题办公室支助的网络所取得的成就便印证了这一点，这些网络包括：中东和北非区域多机构工作队，来源国、过境国和目的地国打击中亚和南高加索跨国组织犯罪检察官和中央机关网络，萨赫勒刑事事项合作司法平台，以及西非中央机关和检察官打击有组织犯罪网络。

三. 一切形式和表现的恐怖主义

14. 预防和打击恐怖主义给个别会员国和整个国际社会带来更多挑战。恐怖分子没有一个具体的特征。他们来自不同的背景，受到不同动机的驱动。恐怖主义集团的袭击手段也日益多样化。恐怖主义袭击通常采用自杀式爆炸和简易爆炸装置，但车辆撞击和无人机袭击也时有发生。互联网和社交媒体使恐怖分子能够向世界各地传递信息。最近的许多恐怖主义袭击是由个人单独实施的，而非由有组织恐怖主义团体实施，这些恐怖主义袭击往往是出于意识形态考虑，或者是被网络通信和信息激化为暴力。恐怖分子还针对各种“软目标”，如学校、酒店、咖啡馆、餐馆、音乐和其他文化活动、礼拜场所和购物中心。

A. 恐怖分子的身份

15. 尽管伊拉克和黎凡特伊斯兰国（伊黎伊斯兰国，又称达伊沙）在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国遭到军事惨败，但该组织及其附属团体仍非常希望获得全球影响力，并对全世界构成重大威胁。这种威胁正以一种新的形式出现，伊黎伊斯兰国的叛乱策略倾向于采用不太引人注意的独立个体和组织网络。特别是，训练有素且激进的回返和迁移的外国恐怖主义作战人员的扩散引起会员国的重大关切。需要采取一种多方面的综合办法来应对伊黎伊斯兰国采用的新行动手段，这种综合办法包括对外国恐怖主义作战人员采取积极主动的预防措施，特别是侦查、调查、起诉、信息共享、机构间协调和加强国际合作。此外，在伊黎伊斯兰国失去对领土的控制后，数千名疑似伊黎伊斯兰国作战人员和更多的疑似伊黎伊斯兰国附属团体的妇女和儿童被拘留在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。对他们的拘留引发了关于行使管辖权、证据可采性和刑事责任裁定的问题。需要采取紧急行动，同时考虑到性别因素、法治和人权问题。

⁸ 另见联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）制定的《跨境请求电子证据实用指南》。

16. 恐怖主义和暴力极端组织正在煽动越来越多的个人实施恐怖主义袭击，特别是通过互联网和社交媒体。近年来，单独行动的恐怖分子对平民和易受攻击目标实施大规模刺杀、枪击和车辆撞击袭击。由于此类恐怖分子似乎仍处于煽动他们的范围更广的团体和运动的边缘，因此有时很难侦查他们。由于仅需低成本和少量准备工作即可实施毁灭性袭击，这又进一步增加了侦查的难度。为应对这一威胁，不仅需要提供技术援助和专门培训，还需要制定全面的预防和侦查战略，并建立有刑事司法系统、执法机构、安全部门及包括社区和宗教领袖在内的民间社会行为体参与的伙伴关系。

B. 恐怖主义袭击的手段和载体

17. 恐怖主义团体现在充分将互联网用作操作工具来招募人员、帮助开展和资助袭击活动以及煽动暴力。社交媒体、互联网和其他电信手段极大地助推了全球范围内的恐怖主义行动。涉及电子工具的犯罪给刑事司法机构带来了独特的挑战。数字工具的广泛可获得性和电子证据的不稳定性进一步加剧了这些挑战。助长恐怖主义且有助于煽动和招募个人进行恐怖主义活动的暴力极端主义往往通过互联网，特别是社交媒体出现在世界各地，需要用有针对性的政策来应对有效预防和打击暴力极端主义方面的挑战。在特殊侦查手段方面，毒品和犯罪问题办公室协助了若干国家加强其刑事司法和执法人员的能力建设，以开展开源的网络调查，并将这些调查结果转化为法庭可采纳的证据。技术援助已促成了成功的调查和起诉。

18. 恐怖分子还利用互联网和数字技术实施恐怖行为和网络攻击。复杂的网络攻击可以大规模地扰乱关键基础设施和工业控制系统，从而产生动力效应。网络技术及其全球性使恐怖分子能够对特定目标采取远程行动，从而阻碍调查和起诉，并加剧袭击后果。不太先进的行动包括分布式拒绝服务攻击，攻击者通过这种攻击使网站暂时瘫痪。这类攻击的影响程度并不低，因为它们扰乱了网站的运行，损害了网站所有者的信誉，从而造成混乱。恐怖分子还利用数字技术来遮掩他们的通信和活动。他们可能会利用提供网络攻击服务的犯罪市场。由于网络恐怖主义缺乏普遍认可的定义，因此很难设计有效的应对措施。要采取多边应对措施，就需要会员国按照国际人权准则采取有效措施，以防止恐怖分子利用信息和通信技术获取和处置武器。

19. 恐怖分子越来越多地将车辆作为武器，即驾驶汽车、卡车或面包车冲向公共场所的人群或撞击行人，从而造成多人伤亡。这些行动有时还伴有使用炸药或枪支和轻机枪的二次袭击，造成更多的死亡。2016年至2019年初，至少发生了40起驾车冲撞恐怖袭击事件，导致至少197人死亡，1,066人受伤。⁹会员国必须加强这方面的反恐活动，并采取有效的安全措施，以跟上此种威胁的演变。尤其要继续推进利益攸关方之间及时进行信息交流，包括跨境合作中的信息交流，并加深他们对通信技术以及恐怖主义团体如何滥用这些技术的认识，提高他们在这方面的能力。

20. 恐怖主义团体可以从跨国有组织犯罪中获益，例如非法贩运武器、人口、毒品、文化财产和文物，以及贵金属、矿产、野生动物、木炭和石油等自然资源的非法贸易。他们还受益于绑架勒索和其他犯罪行为，如敲诈和抢劫银行。¹⁰

⁹ 见打击极端主义项目，“将车辆作为恐怖武器”（2019年10月）。

¹⁰ 安理会第2199(2015)、2347(2017)和2482(2019)号决议。

21. 多个恐怖主义团体通过绑架勒索来筹集资金，特别是在中东、北非和西非。在大多数情况下，有组织犯罪网络抓获人质，然后再将人质卖给恐怖分子。恐怖主义团体经常将贩运人口和性暴力用作一种策略来吸引新成员和恐吓民众，特别是弱势群体和少数族裔。由于恐怖主义团体可以利用非法贩运或非法获得的枪支实施恐怖主义行为或作为资金来源，所以，非法贩运枪支成为为恐怖主义团体和有组织犯罪集团提供物质和资金手段的另一个促成因素。

22. 在阿富汗、伊拉克、利比亚、马里、阿拉伯叙利亚共和国等国，文化财产和文物被故意破坏或贩卖。伊黎伊斯兰国通过在黑市上出售从考古遗址和博物馆掠夺的文物，以及对此类物品在其控制领土内的流动征“税”来获利。掠夺文物并不是新现象，特别是在国家机构薄弱的国家。尽管如此，文物交易仍然是世界上最大的不受监管的市场，也是一个有吸引力的洗钱渠道。

23. 恐怖主义团体利用国际金融体系的薄弱环节为自己谋取利益。这些薄弱环节包括纯现金交易、监管薄弱、非法资金和用于筹款、培训和运作的价值转移系统。同时，恐怖主义团体利用该系统的薄弱环节，在金融一体化的区域经济体之间转移资金，这些经济体中存在多种形式的金融中介机构，它们具有国际影响并能提供有利可图的投资机会。会员国需要制定措施，防止恐怖主义团体利用金融系统谋利。相关政策需要涵盖监管、客户尽职调查和“了解客户”规则方面的基本内容，针对（在机构间合作和国际合作中）索取信息请求的对策，以及针对某些地区银行服务减少的对策。在许多方面，私营部门是预防资助恐怖主义的第一道防线。此外，需要加强会员国刑事司法系统行为体的业务和调查能力，使其能够进行有力的金融调查，并确保针对资助恐怖主义的行为采取适当的刑事司法措施。调查和起诉策略需要与国家政策保持一致，并适应资助恐怖主义者不断升级的作案手法。¹¹毒品和犯罪问题办公室与反恐办公室、反恐委员会执行局和其他合作伙伴协作开发工具，以助力会员国打击资助恐怖主义的工作。

24. 非国家行为体通过获取和使用化学、生物、放射及核武器和材料，仍然对国际和平与安全构成严重威胁。这种威胁很可能与日俱增，必须铭记，全球化有助于促进掌握所需专门知识和能获得相关材料的实体和个人与试图利用这些知识和材料的个人和实体之间的联系。会员国首先要做的是加入应对化学、生物、放射及核武器和材料问题的国际反恐法律文书。¹²

25. 敦促《制止核恐怖主义行为国际公约》缔约国将本国负责发送和接收《公约》第七条所述情报的主管机关和联络点告知秘书长，须注意，目前只有四分之一的缔约国履行了这项义务。

26. 毒品和犯罪问题办公室最近发布了有关打击化学、生物、放射和核恐怖主义的国际法律框架的电子学习模块。会员国已请毒品和犯罪问题办公室继续开发其在关于恐怖主义的各项公约和议定书所载打击化学、生物、放射和核恐怖主义的国际法律框架方面的专门知识，以便其继续协助提出请求的会员国预防和打击这些形式的恐怖主义。

¹¹ 见《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。

¹² 《制止核恐怖主义行为国际公约》、《核材料和核设施实物保护公约》、《核材料实物保护公约》修正案、《制止恐怖主义爆炸的国际公约》、《制止危及海上航行安全非法行为公约》2005年议定书、《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、《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》。

C. 恐怖分子的目标

27. 飞机、机场、船舶、海港、电厂和水厂仍然容易受到恐怖主义袭击。最近，基地组织和伊黎伊斯兰国袭击了交通系统，并多次破坏大坝、输油管道和桥梁，这表明恐怖主义团体和个别恐怖分子仍热衷于袭击关键基础设施。有效的法律制度和充分的刑事司法对策将有助于更有效地预防和打击针对交通工具的恐怖主义袭击和严重刑事犯罪。

28. 恐怖主义团体煽动针对平民和“软目标”的袭击，因为这会造成严重破坏，并引起媒体和政府的关注。正如反恐主义委员会执行局于 2019 年 9 月发布的题为“应对针对软目标的恐怖主义威胁”的分析简报所示，自 2012 年以来，针对“软目标”的恐怖主义袭击数量保持稳定，但却变得更加致命。“软目标”指的是容易进入且安保措施很少的公共场所。防止软目标被攻击是一项具有挑战性的任务，主要因为软目标无处不在，而且政府通常对私有空间缺乏控制。为保护“软目标”，会员国需要做好准备，其中，地方政府、国际组织和私营部门需要进行合作。各国应确保所有利益攸关方参与建立有效的国家反恐框架，并明确在预防、保护、减轻、应对和恢复等方面防范“软目标”遭受袭击的责任。

29. 恐怖主义对受害者及其家人造成悲剧性影响。恐怖组织采用了从性暴力到自杀式袭击的各种手段和策略，目的是造成死亡、传播恐惧、给社会造成创伤，并最终影响发展、和平与安全。虽然恐怖主义仍对国际和平与安全构成极其严重的持续威胁，但各国的反恐工作往往只侧重于调查犯罪和起诉犯罪分子，而不关注目标受害者的权利和需求。因此，尽管恐怖主义受害者作为刑事司法程序的关键利益攸关方本应发挥重要作用，但他们往往难以发出自己的声音，无法行使他们的基本权利和满足他们的基本需求。必须将受害者的权利纳入刑事司法系统，承认他们在司法工作中的地位和作用，帮助他们诉诸司法和获得法律代理，确保他们在刑事诉讼期间得到充分保护，并增加他们获得补救和赔偿的机会。在这方面，儿童、妇女、国际流离失所者和其他弱势群体的具体需求尤为重要。

D. 有效应对一切形式和表现的恐怖主义的政府对策

30. 为了应对恐怖主义威胁，包括回返和迁移的外国恐怖主义作战人员构成的威胁，必须加强国际、区域、次区域和双边合作。各国必须有能力迅速且有效地相互支持，以便迅速打击不断演变的全球恐怖主义威胁，并将恐怖分子绳之以法。国际合作不再是一项建议，而是一项要求，联合国安全理事会第 2178(2014)、253(2015)、2322(2016)和 2396(2017)号决议等都强调了这一点。在这些决议中，安理会特别呼吁所有会员国加强、加快交流行动情报，并加强协调在各级开展的工作，以打击外国恐怖主义作战人员构成的威胁。针对外国恐怖主义作战人员作案手法方面的最新变化，需要采取一套全面的措施，例如分享关于返回本国或进入第三国的个人信息或对其进行侦查。让国家和国际两级的各行为体参与的多方面做法才是有效的对策。

31. 在处理几乎所有涉及恐怖主义活动和有组织犯罪的跨国案件时，都需要以下领域的援助：法定定向的网上监视、保护电子证据以及请求保存或删除从网上获取的信息。服务提供商在获取电子证据方面发挥着重要作用。关于隐私、数字证据、网

络犯罪和信息技术的国家法律会影响通信服务提供商与主管机关共享信息的能力，也影响在与恐怖主义有关的案件中对电子证据的使用。涉及电子证据的犯罪给国际合作带来了独特的挑战。由于电子证据具有不稳定性，因此，在为打击涉及这类证据的犯罪而开展国际合作时需要及时采取对策，并且能够请有关方面开展专门的调查行动，包括让私营部门的提供商保存和提供数据。

32. 在这方面，毒品和犯罪问题办公室与反恐怖主义委员会执行局和国际检察官协会合作，编写了《跨境索取电子证据实用指南》，旨在帮助刑事司法和执法官员明确在国家一级收集、保存和分享电子证据的步骤，总体目标是确保在刑事案件中收集和使用这类证据的效率，并加强国际合作机制。

33. 检察官在冲突、冲突后或敌对环境中获取证据方面面临挑战。在军方参与反恐行动的情况下，军方可以有力地帮助民警和调查员获取证据。然而，检察官需要确保军方收集的信息在法庭上可作为证据，并确保公平审判权和其他基本权利和自由得到尊重。因此，毒品和犯罪问题办公室就向国家刑事法院提交的由军方收集、识别、处理、保存和分享的可能具有证据价值的信息的可采性及其使用提供了相关技术援助。

34. 包括妇女和儿童在内的大量与恐怖主义团体有牵连的人都被关押在监狱、军事和行政拘留设施以及境内流离失所者营地。主管机关可能会在以下方面面临困难：确定每个人可能犯下与恐怖主义有关的罪行的程度，这些人可能发挥的具体作用，以及他们与相关恐怖主义团体的牵连在多大程度上是自愿的。

35. 会员国正在以各种方式应对这些挑战，例如进行简易审判，对涉嫌与恐怖主义团体有牵连的人进行长期行政拘留，制定针对脱离恐怖主义团体者的康复方案，以及允许自愿脱离恐怖主义团体的人不经刑事司法程序即可返回其社区。此外，会员国日益认识到社会服务和教育部门、非政府组织与安全和司法部门共同处理与恐怖主义团体有牵连人员的重要性。然而，采取这些措施时往往没有一个全面的战略方针。为应对这些复杂的挑战，需要制定和实施全面、一致和有针对性的战略，对与恐怖主义团体有牵连的人进行起诉、改造并让他们重新融入社会。

36. 此外，会员国需要确保在与女性嫌疑人、证人和受害者打交道时，采取对性别问题有敏感认识的措施。在同与恐怖主义和暴力极端组织有牵连的儿童打交道时，会员国需要确保根据国际标准保护和对待这些儿童。虽然被恐怖主义团体招募的儿童主要是受害者，但他们可能仍要为其可能已犯下的罪行负责。在所有情况下，在处理被控犯下恐怖主义罪行的儿童时都必须适用少年司法原则。

37. 近年来，对助长恐怖主义的暴力极端主义的预防和打击已得到更多的关注。预防和打击暴力极端主义的重点是那些可能并非始终被定性为恐怖主义行动的范围更广的行为和行动。例如，此类行动包括使个人变得激进化、招募和动员个人加入恐怖主义团体，以及煽动个人成为外国恐怖主义作战人员。减轻助长恐怖主义的暴力极端主义对社区和弱势群体特别是年轻人的吸引力将成为会员国的高度优先事项。此外，家庭和紧密的社会网络的作用日益受到关注。秘书长在其《防止暴力极端主义行动计划》中建议会员国尽早采取全面、协调一致的行动，打击助长恐怖主义的暴力极端主义的驱动因素。虽然国际社会可以设定一系列行动要素，但影响最大的是地方、国家和区域各级的行动。为此，民间社会行为体和当地社区的参与至关重要。

四. 新的和新兴犯罪形式

A. 新的和新兴犯罪形式的特点

38. 会员国使用“新的和新兴犯罪形式”一词来指代与海盗活动、网络犯罪、环境犯罪和贩运文化财产等不同的具体犯罪形式。这些犯罪形式经常被认为是高利润、低风险的犯罪，这使它们有别于那些相对传统的犯罪类型。

39. 这些罪行的共同之处在于，国际社会缺乏具体的全球统一的办法，包括缺乏充分的国家和国际监管、国家主管机关之间缺乏协作，以及许多国家的政策制定者和执法机构的工作缺乏针对性。这可能是由国际、区域和国内各级对优先事项的看法不同所致。在非法贩运的文化产品或野生生物制品的来源国，或者在网络犯罪造成更直接损害的国家，对这些犯罪危害的认识往往更高。因此，从长期来看，这种犯罪的跨国性质和影响可能看起来要比实际情况小一些。有组织犯罪集团可以利用由此造成的机会和漏洞变得更加强大，并对人类的共同价值观和利益，如环境、文化遗产或海上和网络空间的安全等产生破坏性后果。

40. 大会重申《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书是国际社会应对跨国有组织犯罪，¹³包括新的和新兴犯罪形式的最重要工具。

41. 联合国系统的有关实体还呼吁会员国考虑将上述一些类型的犯罪定为《有组织犯罪公约》第二条(b)项所指的严重犯罪。¹⁴

42. 就其中几种犯罪形式而言，需要在国家一级协调通常不就刑事事项开展合作的利益攸关方，包括负责保护环境、卫生或文化遗产的机构以及私营部门的代表。这种合作不仅对国内调查和起诉至关重要，对于执行外国请求而言也至关重要。为了有效地开展行动，主管机关应能够及时分享信息和专门知识。有各种国际组织负责就某些犯罪形式的某些方面开展工作。例如，联合国环境规划署、《濒危野生动植物种国际贸易公约》秘书处、世界卫生组织和联合国教育、科学及文化组织被赋予保护野生动物、文化财产和公共卫生的关键任务，因此，它们自然而然地成为预防和打击相关犯罪形式方面的伙伴。国际刑事警察组织（国际刑警组织）和世界海关组织也是与若干犯罪形式有关的行动和能力建设工作的伙伴。这需要不断地协调行动、寻求协同增效作用，并基于各自特有的任务授权和相对优势。

43. 与国际组织、民间社会、当地社区和私营部门的战略伙伴关系也在促进国际合作以打击这些类型的犯罪方面发挥作用。¹⁵例如，在过去五年中，若干国家主管机关让地方社区和民间社会更多地参与打击非法贩运野生动植物产品、林产品和文化财产的活动。民间社会和私营部门都在发挥关键作用，这体现在它们在调查期间为获取证据（包括电子证据）提供便利，并协助落实良好做法和教育方案，以培养遵守和尊重法治的文化。

¹³ 见大会第 73/186 和 72/196 号决议以及关于加强联合国预防犯罪和刑事司法方案，特别是其技术合作能力的其他决议。

¹⁴ 例如，见大会第 68/186 号决议、安理会第 2347(2017)号决议、经济及社会理事会第 2013/40 号决议以及预防犯罪和刑事司法委员会第 23/1、27/5 和 28/3 号决议（分别见 E/2014/30-E/CN.15/2014/20、E/2018/30-E/CN.15/2018/15 和 E/2019/30-E/CN.15/2019/15），这些决议涉及贩运文化财产和野生生物，特别是受保护的野生动物和植物物种，以及贩运包括木材在内的林产品和商品走私。

¹⁵ 见 A/CONF.234/RPM.1/1。

B. 网络犯罪

44. 将信息技术用于犯罪是一个较新的现象，这对跨国犯罪的传统对策提出了挑战。网络犯罪者的手段随着技术进步的速度不断发展，而规范执法机构行动和合作的国家和国际标准和机制的发展速度则相对缓慢。

45. 最近，有关方面已采取行动来确保电子证据的完整性和安全性，¹⁶并强化了有关机关处理网络犯罪案件的能力。例如，毒品和犯罪问题办公室旨在通过其网络犯罪问题全球方案，助力会员国依据最佳做法在网络犯罪领域开展相称、合法、负责任和必要的专门国际调查合作。¹⁷不过，总体而言，这些努力尚未促进执法机关和司法机关之间的实时信息交流，也没有简化与互联网服务提供商等私营部门实体建立的司法互助程序或持续合作机制。尽管如此，私营部门实体对于发现网络犯罪和及时收集将犯罪分子绳之以法所需的证据至关重要。此外，发展中国家需要克服技术和资金障碍，以确保能持续获得最新技术并进行新技术使用方面的培训。其他障碍因素从本质上讲主要是规范方面的障碍，毕竟并不总是存在适当的国内法律和国际合作的法律依据。

46. 与其他新的和新兴犯罪形式一样，大多数属于“网络犯罪”的罪行都是趋利性的，且往往是有组织犯罪集团所为。因此，有必要加强国家机构处理网络犯罪各个方面的能力，包括调查涉及加密货币和暗网的能力。加密货币和暗网可能被用于非法贩运受管制物质、文化产品、野生生物产品、伪造医疗产品和枪支。¹⁸在这方面，毒品和犯罪问题办公室制定了加密货币调查课程，作为其打击洗钱全球方案的一部分。

47. 预防犯罪和刑事司法委员会召开的全面研究网络犯罪问题专家组会议正体现出国际合作打击网络犯罪和相关挑战的重要性。此外，这方面的重要性还体现在一些区域举措中，特别是在欧洲区域采取的举措，例如《欧洲委员会网络犯罪公约》和欧洲网络犯罪司法网络。一些会员国呼吁，就关于打击出于犯罪目的使用信息和通信技术行为的新的国际法律文书进行谈判。还有一些会员国认为，现有法律基础足以支撑开展国际行动，应将工作重点放在相关官员的能力建设上。大会在其第 74/247 号决议中决定成立一个代表所有区域的不限成员名额特设政府间专家委员会，以拟订一项关于打击出于犯罪目的使用信息和通信技术行为的全面国际公约，同时充分考虑到现有国际文书以及国家、区域和国际各级的现有努力。

C. 环境犯罪

48. 世界范围内的野生生物贩运活动仍在空前激增，这不可逆转地破坏了各国的自然财富，并破坏了保护工作。现在已出现一些积极的发展动态，如象牙和犀牛角价格下降，这可能表明需求减少。不过，其他发展动态则令人担忧，例如穿山甲贩运

¹⁶ 见 A/CONF.234/11。

¹⁷ 除其他外，见 UNODC/CCPCJ/EG.4/2019/2。另见毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局和国际检察官协会于 2018 年出版的《跨境索取电子证据实用指南》。

¹⁸ 见 A/CONF.234/RPM.3/1。

量增加，¹⁹7,000 多种被大量非法贩运的动植物依然面临威胁，以及在一些地区，与此相关的不安全、欠发达和为叛乱团体供资问题。

49. 从许多方面来说，野生生物和森林犯罪与其他形式的严重犯罪具有可比性。犯罪分子利用类似的贩运路线和协助者。自 2015 年第十三届预防犯罪大会召开以来，联合国鼓励会员国将野生生物和森林犯罪列为优先事项，将此犯罪定为《打击跨国有组织犯罪公约》所指的严重犯罪，并加强从犯罪现场到法院的法律和机构建设，以确保能够充分应对这种形式的有组织犯罪。毒品和犯罪问题办公室已经助力各国采取立足于预防犯罪和减少风险的办法，并同时开展针对有组织犯罪集团高层的金融调查。

50. 虽然我们有必要继续在国家、区域和国际各级强化和执行法律，并协调来源国、过境国和目的地的刑事司法对策，但进一步了解所涉行为体和贩运链的薄弱环节并收集这方面的数据也很重要。拦截、调查和起诉野生生物和森林犯罪方面的国际合作可以铲除避风港，并对有组织犯罪集团产生威慑作用。与对人类具有不可估量价值的有限资产为目标的其他犯罪形式一样，针对野生生物和森林犯罪问题，也务必要着力做好预防工作。为此需要采取涉及多个机构的综合性办法，其中应包括设立专门工作队。

51. 这种办法的一个例证是，毒品和犯罪问题办公室的若干侧重于国际司法合作的全球方案涉及与森林有关的犯罪、野生生物犯罪、反洗钱、集装箱检查和跨国有组织犯罪。根据这些方案，毒品和犯罪问题办公室正在帮助各国努力确保成功缉获、循迹调查和起诉，并在海关和其他国家机构，包括林业机构、检察机关和警方之间建立可持续的联系。

52. 必须让依赖资源的社区参与进来并为他们谋求可持续生计，因为他们的支持对于他们低程度参与的野生生物贩运罪行的实施以及对此种罪行的侦查和起诉都至关重要。

53. 引起国际社会关注的另一类复杂犯罪是贩运贵金属、非法采矿和跨国有组织犯罪交织而成的犯罪。²⁰人们认识到，高价值供应链必然涉及跨国因素，且很容易被有组织犯罪集团利用，因此需要对此进行监管以确保高价值供应链的完整性。除了对环境构成威胁外，这类犯罪还与社会弱势成员的健康风险以及洗钱和腐败等其他罪行有关。

D. 贩运文化财产

54. 多年来，有组织犯罪集团参与贩运文化财产和相关犯罪的所有形式和各个方面一直深受国际社会关切。²¹文化财产正在被窃取或非法挖掘，并在现代和尖端技术

¹⁹ 毒品和犯罪问题办公室，《调研简报：2017 年野生生物犯罪最新情况》，第 13-14 页。

²⁰ 见经济及社会理事会第 2019/23 和 2013/38 号决议。

²¹ 见大会第 66/180 和 68/186 号决议以及经济及社会理事会第 2004/34、2008/23 和 2010/19 号决议。另见大会第 69/196 号决议通过的《关于贩运文化财产及其他相关犯罪的预防犯罪和刑事司法对策国际准则》。还见毒品和犯罪问题办公室 2016 年出版的《协助执行〈关于贩运文化财产及其他相关犯罪的预防犯罪和刑事司法对策国际准则〉的实用辅助工具》。近期的其他实例，见分别载于 E/2015/30-E/CN.15/2015/19 和 E/2018/30-E/CN.15/2018/15 的预防犯罪和刑事司法委员会第 24/2 和 27/5 号决议。

的帮助下被非法出口到世界许多地区。文化财产的贩运活动也被确定为恐怖主义活动的资金来源，特别是在武装冲突地区。安全理事会第 2199 (2015) 号决议谴责了毁坏伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国文化遗产的行为，特别是伊拉克和黎凡特伊斯兰国与努斯拉阵线的此类行为，并承认贩运文化财产与资助这些实体及与基地组织有关的其他个人和实体的恐怖活动密切相关。²²

55. 国际社会仍然缺乏关于文化财产跨国贩运的可靠数据，特别是关于其路线、范围和作案手法的数据。²³

56. 需要在全球范围内解决贩运文化财产问题。应对措施应包括制定或加强法律框架和相关政策，以及加强利益攸关方的调查能力，特别是使用特别侦查手段和开展金融调查的能力。此外，应该发展或加强起诉和判决工作，包括向外国对口单位请求和提供刑事事务司法协助的能力。针对有组织犯罪集团及其与资助恐怖主义之间联系的对策还应涉及法人，如拍卖行、艺术品管理者和博物馆。在这方面，应考虑审查和强化尽职调查标准，以及针对公司法律责任的法律和监管制度。

E. 贩运人体器官和为摘除器官而贩运人口

57. 一般来说，贩运人体器官和为摘除器官而贩运人口的发展速度取决于全球市场上的器官短缺情况。需求总是与供应相伴而生，而需求通常是由器官“经纪人”人为创造的。这些经纪人会从社会弱势成员中招募捐赠者。在一些情况下，这些捐助者可能会收到商定的款项。据估计，5%到 10%的肾脏和肝脏移植使用的是非法获得的器官。²⁴然而，在出于任何剥削目的的贩运人口活动中，常见的情况是：这种“服务”的提供往往是由贫困和滥用脆弱境况等不正当手段造成的。根据毒品和犯罪问题办公室《2018 年全球人口贩运问题报告》，为摘除器官而贩运人口仍然是一种很少被举报的罪行，其受害者难以被发现。2014 年至 2017 年期间，只有约 100 名受害者（全部为成年人）被发现并被举报给毒品和犯罪问题办公室。

58. 通常，为摘除器官而贩运人口的有组织犯罪集团能够与医疗专业人员进行跨境勾结，并大量采取腐败和欺诈性做法。在国际一级，器官移植的监管制度不透明以及统一法律框架的缺失使贩运者能够跨国招募受害者、寻找共犯，并与被贩运器官的接受者接触。虽然在某些情况下，贩运者可能会直接串通医务人员，但在另一些情况下，医务人员会被欺骗并相信所作安排是合法的，这突显了人口贩运者高明的操纵手段。²⁵

F. 其他新的和新兴犯罪形式

59. 与伪造医疗产品有关的犯罪会威胁公共健康，并可能导致发病率和死亡率增加、疾病流行率上升、抗微生物药物耐药性上升以及公众对卫生保健系统丧失信心。

²² 另见安全理事会第 2347 (2017) 号决议和秘书长关于决议执行情况的报告 (S/2017/969)。

²³ 除其他外，见 N. Brodie 等人，《欧洲文化产品非法贸易：特征、刑事司法对策和技术在打击该贸易中的适用性分析》。这项工作涉及数据收集、现象测量和路线确定方面的挑战，以及对欧洲联盟现有数据和信息的分析。

²⁴ Michael Bos, 《人体器官贩运》(2015 年, 欧洲议会), 第 8 页。另见大会第 71/322 号决议。

²⁵ 见毒品和犯罪问题办公室, 《评估工具包：为摘除器官而贩运人口》(2015 年)。

这种犯罪没有地域限制，还会用到其他类型的非法贸易采用的路线和手段。²⁶犯罪集团利用因缺乏商定的国际标准所导致的国家法律和刑事司法系统的缺口和差异来谋利。²⁷虽然缺乏国际普遍认同的做法，但这并不阻碍推出区域性举措，如 2016 年 1 月生效的《欧洲委员会关于伪造医疗产品和威胁公共健康方面类似犯罪的公约》，以及 2016 年 1 月由非洲国家元首和政府首脑正式批准的《非洲联盟医疗产品监管示范法》。2017 年，世界卫生大会核可了“伪造医疗产品”一词的定义，即“故意地或欺骗性地歪曲其特性、构成或来源的医疗产品”。²⁸与知识产权有关的考虑因素不在此定义范围内。故意地和欺骗地歪曲是指替代、掺假、复制已授权的医疗产品或者制造未经授权的医疗产品。与伪造医疗产品有关的犯罪通过互联网进行非法贸易，极大地扩大了其影响范围。

60. 走私烟草产品是另一种日益受到关注的涉及公共健康的犯罪形式，也需要就此采取涉及卫生部和贸易部、海关、警察和司法机关的多学科办法。2018 年 9 月，世界卫生组织《烟草控制框架公约》的《消除烟草制品非法贸易议定书》生效。为了确保烟草产品供应链的安全，该《议定书》要求各方在刑事事项方面开展国际合作，这可能会确保各国做法日益统一。

61. 最后，鉴于公海犯罪带来一系列挑战，加之各国法律框架存在很大差异，以及国际合作机制在有效解决这些问题方面发挥的重要作用，海上犯罪，包括海盗活动等海上实施的若干类型的犯罪，也常常被称为新的和新兴犯罪形式。²⁹作为旨在促进各国主管机关之间沟通的技术援助范例，毒品和犯罪问题办公室海上犯罪问题全球方案一直致力于助力同一区域内各国之间的海上执法对话，重点是制定运作框架和标准运作程序，使大片水域的巡逻工作更加高效和全面。此外，印度洋、东南亚和几内亚湾还建立了区域网络并获得支助，从而为交流趋势和良好做法提供了平台。

五. 结论和建议

62. 考虑到区域筹备会议的结果，第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会不妨考虑向会员国提出以下建议：

国际合作

- (a) 建立或强化中央主管机关，并通过简化信息交换和收集证据（包括电子证据）的程序提高其合作能力，以瓦解有组织犯罪集团和恐怖主义团体；
- (b) 继续为区域司法合作网络提供支持，推进会员国中央机关之间的积极对话；

²⁶ 见世界卫生组织（世卫组织），《关于不合标准及伪造医疗产品的公共健康和社会经济影响的研究》（2017 年）；世卫组织，《世卫组织不合标准和伪造医疗产品全球监控和监测系统》（2017 年）；以及毒品和犯罪问题办公室，《犯罪全球化：跨国有组织犯罪威胁评估》（2010 年）。

²⁷ 见毒品和犯罪问题办公室，《打击伪造医疗产品相关犯罪良好法律实践指南》（2019 年）。

²⁸ 见世界卫生大会文件 A70/23，附件，附录 3，第 7(c)段。

²⁹ 除其他外，见毒品和犯罪问题办公室，《海上犯罪：刑事司法从业人员手册》（2019 年，第二版）。

一切形式和表现的恐怖主义

(c) 加强国际、区域和次区域各级的合作，以应对恐怖主义构成的威胁，包括外国恐怖主义作战人员、为获取赎金劫持人质和资助恐怖主义，并促进有关机关之间及时共享信息和协调，加强对这方面从业人员的后勤支持和能力建设；

(d) 鼓励加强有效的沟通和信息交流渠道，包括通过毒品和犯罪问题办公室支助的网络等途径加强合作，以便除其他外，处理与外国恐怖主义作战人员有关的案件；

(e) 查明和评估在国家经济体范围内资助恐怖主义的风险，包括滥用非营利组织资金和慈善基金资助恐怖主义的风险，并采取适当应对措施；

(f) 进一步研究跨国有组织犯罪与一切形式和表现的恐怖主义之间的联系，以期向政策制定者提供关于如何弥补可能存在的缺口和应对相关挑战的宝贵信息；

新的和新兴犯罪形式

(g) 与毒品和犯罪问题办公室合作，提高收集和分析关于新的和新兴犯罪形式的数据库的能力，并确保制定、执行、监测和评价全面的循证政策，以预防和打击这些形式的犯罪，同时考虑到其跨国性质，并通过强调相关私营部门实体的责任等方式，提高民间社会的认识和获得其支持；

(h) 审议国家刑事定罪的范围，包括可使罪行被视为《打击跨国有组织犯罪公约》和国内、区域和国际各级程序法框架所指的严重犯罪的最低程度刑罚。这种刑罚可能有助于预防和打击新的和新兴犯罪形式，并进一步加强根据现有法律文书所采取的协调一致的行动；

(i) 加强执法能力和刑事司法官员进行调查和起诉的能力，并与国际和区域对口机构合作，方式包括考虑设立专门部门，以瓦解采取新的和新兴犯罪形式的有组织犯罪集团并防止他们从其犯罪所得中获益。