联合国 A/57/152

大会

Distr.: General
2 July 2002
Chinese
Original: English

第五十七届会议

暂定项目表* 项目 102

预防犯罪和刑事司法

加强秘书处预防恐怖主义处

秘书长的报告

摘要

本报告是对大会第 56/253 号决议第 103 段所载的大会关于加强秘书处预防恐怖主义处的要求所作的回应。

报告概述了实务、组织和方案背景，其中包括预防犯罪和刑事司法委员会已采取哪些措施，用以确保其贡献与安全理事会反恐怖主义委员会的工作相互协调并相辅相成。报告简要审视了预防犯罪和刑事司法方案的有关任务，同时强调了国际预防犯罪中心将执行的重要任务，即加强会员国间的合作，并向提出要求的国家在预防和打击恐怖主义方面提供技术援助。

报告建议加强工作方案，以有效履行扩大后的任务。重点是应要求协助会员国批准和执行有关恐怖主义的 12 项国际公约和议定书。因此，工作方案也将有助于执行安全理事会第 1373（2001）号决议。其主要内容将是：(a) 促进和（或）提供立法援助；(b) 促进和（或）提供能力建设援助；(c) 确定和推广“最佳做法”；以及 (d) 确定恐怖主义与有关罪行之间的联系并促进对它们的认识。

最后，报告确定了 2002-2003 两年期工作方案为执行加强后的工作方案所需的资源。

报告请大会审查并核准加强后的工作方案以及相应的资源分配的提案。

* A/57/50/Rev.1。

目录

		段次	页次
一.	导言	1	3
二.	实务、组织和方案背景	2-7	3
	A. 实务背景	2-5	3
	B. 组织背景	6	3
	C. 工作方案	7	4
三.	审查任务规定	8-12	4
四.	关于加强后的工作方案的建议	13-22	5
五.	所需资源	23-25	6
六.	结论和建议	26-28	7

一. 导言

1. 本报告是根据大会 2001 年 12 月 24 日题为“ 与 2002-2003 两年期方案概算有关的问题”的第 56/253 号决议提交的。大会该决议第 103 段请“秘书长提出建议加强联合国维也纳办事处的预防恐怖主义处，使它能够执行大会核定的任务，并就此提交报告，供大会审议”。

二. 实务、组织和方案背景

A. 实务背景

2. 2001 年 9 月 11 日的恐怖主义袭击事件，使恐怖主义问题突然成为有关和平与安全的国际辩论和行动的中心。这种事件改变了对国家安全的看法，使协调一致的全球反对恐怖主义行动获得了紧迫性，加强了采取综合方针对付恐怖主义的必要性，并对包括联合国秘书处各有关实体在内的不同实体的补充作用进行了严格审查。

3. 在袭击事件之前，联合国一直在长期处理恐怖主义问题。大会（尤其是第六委员会）、安全理事会以及经济及社会理事会进行了大量工作。1970 年以来，联合国预防犯罪和犯罪司法方案以及每五年举行一次的联合国预防犯罪和罪犯待遇大会一直将恐怖主义作为严重罪行处理。具体而言，1990 年第八次大会通过了一整套打击国际恐怖主义的措施，获得了大会第 45/121 号决议的认可。1994 年,《那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪全球行动计划》（见 A/49/748，附件）严重关切地注意到有组织跨国罪行与恐怖主义罪行之间的联系。最近，2000 年第十次大会在其《关于犯罪与司法：迎接二十一世纪的挑战的维也纳宣言》中论述了恐怖主义，该《宣言》获得大会第 55/59 号决议的认可。在 2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击事件之前不到一个星期，预防犯罪和犯罪司法委员会详尽制定了一项反对恐怖主义的行动计划，作为执行《维也纳宣言》的《行动计划》（大会第 56/261 号决议附件）的一部分。

4. 在 2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击事件之后，安全理事会设立了反恐怖主义委员会，其任务是按照《联合国宪章》第七章，监测和执行安全理事会 2001 年 9 月 28 日第 1373（2001）号决议。预防犯罪和犯罪司法委员会采取了行动，以确保其贡献与反恐委员会的工作相互协调并相辅相成。2001 年 9 月 11 日以来，委员会若干次主席团会议和闭会期间会议讨论有关恐怖主义的问题；2002 年 4 月，还将“加强国际合作打击跨国犯罪”作为增列项目列入委员会第十一届会议的议程。委员会的方针要旨是，促进在委员会的指导下，使用方案活动的机构知识、经验和专门知识，作为对整个联合国反恐怖主义工作的有效和补充性贡献。

5. 在第十一届大会通过的题为“‘打击国际恐怖主义：联合国的贡献’的专题讨论会”的第 11/1 号决议中，委员会极力鼓励会员国参与专题讨论会的筹备工作和讨论会本身。该专题讨论会于 2002 年 6 月 3 日和 4 日在维也纳召开，与会者有 101 个会员国、10 个政府间组织和 6 个非政府组织以及联合国秘书处的高级别代表。专题讨论会特别强调至关重要的是要执行打击恐怖主义《行动计划》提出的各项最近的任务，并强调为执行安全理事会第 1373（2001）号决议提供技术援助的关键作用。

B. 组织背景

6. 作为秘书长 1997 年改革提议的组成部分，在维也纳成立了药物管制和预防犯罪办事处，由联合国国际药物管制规划署和国际预防犯罪中心组成。国际预防犯罪中心是通过将以前的预防犯罪和刑事司法司升格而组建的。其目的是将本组织有关社会中“不文明”方面的工作的各个方面集中在维也纳进行，这些方面包括非法贩运毒品和滥用药物、跨国有组织犯罪、贩卖人口、非法贩运和制造火器、贪污和洗钱。在这方面，大会 1997 年 12 月 22 日第 52/220 号决核准在该中心设立两个新的员额，执行该中心有关恐怖主义的任务。现已在国际预防犯罪中心设立了预防恐怖主义处，由该两个员额组成。由于没有一般事务人

员员额，已通过使用可向该中心提供的一般临时助理人员，使预防恐怖主义处得到秘书处支助。

C. 工作方案

7. 由于资源不足，上一个两年期以及本两年期期间，该中心与恐怖主义相关的工作主要侧重于向有关政府间机构提供实质性服务并进行研究和分析。有关活动包括建立并维持数据库、建立有关恐怖主义和反恐怖主义措施的档案和图书馆、协调与研究界的关系、制定专家名册以及向联合国系统的实体和其他政府间组织提供专门化实质性投入，包括举行会议和举办特别活动。此外还在开始进行的工作是汇集一系列对付恐怖主义的对策，目的是根据“最佳做法”和“学到的经验教训”，编制一份预防和控制恐怖主义措施的清单。为了对预防犯罪中心有关提供技术援助的新任务作出回应，已详尽制定一份项目提案，题为“加强打击恐怖主义的法律制度：促进批准、认可和接受并加入以及执行关于预防和制止国际恐怖主义的普遍法律文书”。该项目提案提供了一种框架，用以促进和（或）援助提出要求的会员国加入和执行各项反对恐怖主义公约。一些会员国已承诺向该项目提案提供部分经费。将与法律事务厅以及联合国区域间犯罪和司法研究所 （犯罪司法所）合作执行该项目。

三. 审查任务规定

8. 如上面第 3 段所述，预防犯罪和刑事司法委员会和预防犯罪大会讨论了与恐怖主义有关的问题，导致为前预防犯罪和刑事司法司和预防犯罪中心制订了有关的任务规定。

9. 第十届预防犯罪大会通过的并经大会第 55/59 号决议核可的《关于犯罪与司法：欢迎二十一世纪的挑战的维也纳宣言》呼吁采取具体行动打击恐怖主义。遵照该宣言中所载要求，委员会拟订了执行该宣言的行动计划，包括打击恐怖主义的行动（大会第 56/261 号决议，附件）。该计划的第七.B 节第 24 段说，视现有资源而定，预防犯罪中心将同其他有关的国际和区域组织合作，与秘书处法律事务厅协调，采取下列行动：

“（a）采取步骤提高对有关国际文书的认识，鼓励各国签署和批准此类文书，并在可行情况下应请求协助各国实施此类文书；

“（b）与会员国合作，酌情采取措施提高公众对国际恐怖主义的性质和范围及其与犯罪包括有组织犯罪的关系的认识；

“（c）继续维持现有关于恐怖主义的数据库；

“（d）通过收集和传播关于恐怖主义与有关犯罪活动的关系的信息向会员国提供分析支助；

“（e）视今后情况发展的需要，拟订具体提供供会员国审议，以加强国际预防犯罪中心的活力，在其职权范围内制定和管理其活动中关于防止恐怖主义的部分。”

10. 根据委员会第十一届会议的建议，经济及社会理事会于 2002 年 7 月通过了题为“在国际预防犯罪中心的活动内加强在预防和打击恐怖主义方面的国际合作和技术援助”的决议（见 E/2002/30，决议草案八）。在这项决议中，理事会除其他外，重申预防犯罪中心在促进采取有效行动加强国际合作和根据请求提供技术援助预防和打击恐怖主义方面起着重要作用，并再次请预防犯罪中心促进为此目的采取有效的措施。理事会强调预防犯罪中心应在其活动中包括根据请求为各国签署、加入、批准和有效执行关于恐怖主义的国际公约和议定书向它们提供技术援助。理事会还强调预防犯罪中心应在其活动中包括与会员国合作采取措施，提高公众对国际恐怖主义的性质和范围及其与犯罪包括有组织犯罪的关系的认识，酌情继续维持关于恐怖主义的数据库，通过收集和传播恐怖主义与有关犯罪活动之间关系的信息向会员国提供分析性支持，包括对恐怖主义活动与贩毒和洗钱等其他有关犯罪之间的紧密联系进行调查和分析研究。理事会还请预防犯罪中心在其与打击恐怖主义有关的技术援助活动框架内，采取措施提请尚不是与国际恐怖主义各个方面有关的国际公约和议定书的缔约国的国家注意这些公约和议定书，以便根据请求协助这些国家成为这些公约和议定书的缔约国。

11. 安全理事会 2001 年 9 月 28 日第 1373（2001）号决议注意到跨国有组织犯罪与恐怖主义之间的联系。安全理事会 2001 年 11 月 12 日第 1377（2001）号决议认识到许多国家在执行第 1373（2001）号决议的所有要求方面需要援助，并请探讨以技术、立法或其他方面的援助方案协助各国的方式，以及制订法律范本。

12. 大会 2001 年 12 月 19 日第 56/123 号决议重申秘书处药物管制和预防犯罪办事处国际预防犯罪中心应会员国请求，在预防犯罪和刑事司法领域，包括在预防和控制跨国有组织犯罪和恐怖主义方面，向各国提供技术合作、咨询服务和其他形式协助的作用；同一决议请秘书长依照大会和安全理事会的有关决议，与会员国和预防犯罪和刑事司法委员会协商，考虑采取办法，使中心能够协助联合国系统开展努力，打击恐怖主义。这种协商先后于 2001 年 11 月 15 日和 2002 年 1 月 14 日在委员会两个闭会期间会议中进行。

四. 关于加强后的工作方案的建议

13. 大会 2000 年 12 月 23 日第 55/234 号决议通过 2002-2005 年中期计划。中期计划方案 12（预防犯罪和刑事司法）的总的目标是“加强提供给各国政府的国际合作和援助，以处理犯罪问题，例如，……一切形式和表征的恐怖主义造成的问题”(A/55/6/Rev.1，第 12.1 段)。

14. 如上所述，2002-2003 两年期方案预算所编列的与恐怖主义有关的活动通过两名专业工作人员名额执行，主要着重于向有关政府间机构提供实质性服务，并进行数据分析。执行加强和扩大后的任务，特别是由大会第 56/123 和 56/261 号决议以及经济及社会理事会在 7 月通过的有关决议（见 E/2002/30，决议草案六）产生的任务，需要一套予以订正和加强的工作方案，工作方案利用中心的有关专门知识，促进与国际药物管制规划署密切相关实质性工作领域（如非法贩毒）的协同作用，维持与法律事务厅的协调，协助实现反恐怖主义委员会的目标，并促进与外部伙伴特别是区域和分区域组织及学术机构的合作。

15. 拟议工作方案的一个重大优点是利用和吸收中心在几个相关领域所取得的大量专门知识和经验。这些领域包括：制定预防犯罪和刑事司法方面的标准和规范；支助刑事司法方面的体制建设，包括咨询服务；相互法律协助和引渡；（与药物管制规划署打击洗钱全球方案合作）采取打击洗钱的行动；采取打击人口和火器买卖的行动；向执法官员、检察官和法官提供专门训练；除其他外，通过提供批准前的协助，特别是草拟必需的法规，促进《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三项议定书的生效。

16. 兹提出如下文所述的扩大后工作方案及相应产出。按照成果方案预算制的原则，扩大后的工作方案将加强满足 2002-2003 年方案预算所述期望的能力，即中心提供的专门知识将加强会员国在国家、区域和国际一级应付一切形式和表征的恐怖主义的能力。成绩指标是：（a） 中心提供的专门知识在何种程度上协助提高会员国应付恐怖主义的能力；（b） 获得中心援助的国家中有多少成为关于恐怖主义的国际法律文书的缔约国；（c） 收集和散播反恐怖主义最佳做法的数量；（d） 提高政府官员对国际反恐怖主义法律文书、国际恐怖主义性质和范围及其与犯罪行为的关系的认识。

17. 拟议的扩大后工作方案包括下列主要内容：

18. **促进和（或）提供立法援助**。中心将于批准前协助会员国执行反恐怖主义法律文书，并就此提供咨询意见。其中包括分析现有法规和有关机构，并斟情协助增订现行法律和（或）通过新的法规。并且包括草拟法规方面的援助，以便向提出要求的会员国提供专门知识，斟情帮助它们遵守安全理事会第 1373(2001)号决议和 12 项防止和制止国际恐怖主义的公约和议定书。此外，还包括编制关于不同法制的立法准则和（或）成套执行文件包。可按公平的地域分配办法拟定一批专家名单，召集他们就批准规定和立法行动提供咨询意见，以及协助编制立法准则及有关材料。另外可能包括编写法律范本，扩大反恐怖主义的现行国家法规，使之包括国际恐怖主义行为。有关产出是：应国家要求展开并提供咨询援助及其它技术援助，以

批准和执行国际反恐怖主义法律文书；展开编制立法准则和成套执行文件包的工作；并如上面指出的，拟定一批专家的名单，请他们就有关事项提供咨询意见。

19. **促进和（或）提供能力建设援助**。为协助建立应付恐怖主义的适当的司法和执法能力，一些会员国特别是发展中国家和转型期经济国家将需要加强刑事和执法领域（司法援助和引渡、警察合作和预警）的行政结构。审查现有国际合作程序可能会导致改善情况的建议。此外，在区域和分区域范围内，可提供相互法律援助、引渡和分享信息方面的训练。目标在于加强国家刑事司法制度，使它们能够应付恐怖主义及有关罪行，因为对恐怖主义的资助往往源自有关罪行。有关产出是：应国家要求展开和提供咨询意见及其它技术援助，以建立和加强应付恐怖主义及有关跨国犯罪的司法和执法能力，以及编制训练单元。

20. **确定和推广“最佳做法”**。通过与政府机构、有关政府间组织以及学术研究和专门知识中心包括在区域和分区域交换信息和知识，可以确定并向提出要求的会员国推广“最佳做法”。这些最佳做法可能涉及相互法律援助、引渡和需要加强国际合作的其他领域。还应强调设法减少恐怖罪行危险的预防战略和措施。预防和控制恐怖罪行的先决条件是一个健全的知识基础。推广成功的国家“最佳做法”会提高刑事司法标准，并为加强打击恐怖主义的整体国际合作提供一个基础。有关产出是：展开和促进关于最佳做法的技术出版物编写工作，以印制品和电子方式予以推广。

21. **确定恐怖主义与有关罪行之间的联系并促进对它们的认识**。研究恐怖主义与有关罪行（如非法贩毒、有组织犯罪、洗钱和非法贩卖武器）之间的联系，这种研究有助于确定恐怖集团的弱点、以便摧毁它们。采取反恐怖主义的措施也有助于减少相关的罪行，如有组织犯罪、贩毒和贩卖武器、洗钱和贪污。打破恐怖集团与武器贩卖者和洗钱者之间的联系对反恐怖主义行动至关紧要，因为有关的犯罪活动为恐怖主义行动的扩大提供一个有利的框架。预期产出是：展开和促进关于恐怖主义与有关罪行（尤其是非法贩毒、有组织犯罪、洗钱和非法贩卖武器）之间联系的技术材料分析编制工作。

22. 中心在技术援助和咨询服务的提供方面可起重要作用。其主要长处是任务明确，政府间政策议程对其问题给予优先重视，并在与恐怖主义有密切联系的领域具备广博的专门知识。在极敏感领域它有能力有效地开展工作，这样有助于加强它的影响力和作用。

五. 所需资源

23. 执行上述新的任务及相关的加强后工作计划，需要增加人事费和非工作人员费用的资源分配。2002-2003 年方案预算编列了两个专业工作人员员额（一名 P-5 和一名 P-4 员额），并编列顾问、订约承办事务、工作人员公务旅行和印刷方面数量不多的经费。执行拟议的扩大后工作方案所需额外经费用于支付三名新的专业人员员额（一名 D-1、一名 P-4 和一名 P-3 员额）和两名一般事务人员（其他职等）员额，以及增加非员额费用。

24. 新员额需要执行下述职责：

(a) 由一名 D-1 员额担任处长，对该处工作进行实质性监督；促进与国际药物管制规划署的协调；在最高政策和政治一级与政府当局协调；与安全理事会反恐怖主义委员会、法律事务厅和其他有关的联合国实体协调；在最高政策和政治一级促进与打击恐怖主义的国家、区域和国际机构及组织的协调；为秘书处和全系统工作制定战略和政策。

(b) 一名 P-4 员额，在制定和执行技术援助活动包括能力建设和编写法律范本方面提供法律专门知识；提供批准前和执行方面的法律援助；编写有关技术出版物、准则和成套执行文件包；为提供技术援助给予技术投入；审查国家立法和现有的国际合作程序；确定并推广“最佳做法”；扩大和维持一个熟悉不同法律制度的专家名单。

(c) 一名 P-3 员额，为加强刑事司法和执法领域的行政结构提供支助；支持促进和（或）向国家官员

提供司法援助、执法合作、相互法律援助、引渡和分享信息方面的训练；分析恐怖主义和有关罪行之间的联系。

(d) 两名一般事务人员（其他职等）员额，其中一个名额为预防恐怖主义处的工作提供全部文书和事务支助，另一个名额提供方案协调和执行方面的援助，特别是拟定和进行技术援助活动，包括通过应用专门信息技术进行这些活动。

25. 增加非员额费用是为了支付顾问和订约承办事务方面所需增加的经费；取得专门知识以提供技术援助和编写技术文件；支付工作人员旅费，以向提出要求的政府机构提供咨询服务，并与其他实体协调工作；印制技术出版物和那些与提高认识有关的出版物。

六. 结论和建议

26. 中心的扩大任务是打击和预防恐怖主义，这需要加强工作方案。人事费和非工作人员费用的资源分配也随之而增加。

27. 扩大工作方案的要点是向提出要求的会员国提供援助，帮助它们批准、加入和执行 12 项与恐怖主义有关的国际公约和议定书，以及协助执行安全理事会第 1374（2001）号决议。

28. 请大会审查和通过上面第四节和第五节所载的加强后工作方案和相应资源分配的建议。