



经济及社会理事会

Distr.: General
30 January 2007

Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第十六届会议

2007年4月23日至27日，维也纳

临时议程*项目4(c)

联合国毒品和犯罪问题办事处在促进批准和执行
预防和打击恐怖主义的国际文书方面的工作

协助实施与恐怖主义有关的国际公约和议定书

秘书长的报告

摘要

本报告涉及反恐领域技术援助的发展情况。报告审议了联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）就法律和相关能力建设事项提供援助的工作进展，特别是预防恐怖主义处的工作，并强调了同其他实体和组织开展合作并缔结伙伴关系的重要性。报告进一步提出了禁毒办面临的挑战，特别是在援助会员国执行《联合国全球反恐战略》（2006年9月8日大会第60/288号决议）方面，并强调在这方面需要加强政府支持。报告载有一系列建议，供预防犯罪和刑事司法委员会审议。

* E/CN.15/2007/1。



目 录

	段次	页次
一、导言	1	3
二、技术援助的发展	2-7	3
三、提供技术援助方面的进步	8-60	4
A. 主要成就	15-33	5
1. 对各国的直接援助	15-20	5
2. 次区域和区域讲习班	21	6
3. 技术援助工具	22-28	8
4. 衡量技术援助的影响	29-33	10
B. 合作与伙伴关系	34-60	10
1. 与安全理事会附属机构及其支助实体的合作	37-39	11
2. 与反恐怖主义执行工作队成员的合作	40-47	12
3. 与其他次区域、区域和国际组织的合作	48-60	13
四、加强技术援助的提供工作	61-70	16
A. 协助会员国将承诺转化为行动	62-63	16
B. 促进反恐怖主义执行工作队的工作	64-66	17
C. 调动更多的政府支持	67-70	17
五、结论和建议	71-80	18
附件. 2002 年前至 2006 年 12 月 31 日提供给联合国预防犯罪和刑事司法基金用于 预防恐怖主义处技术援助项目的捐款		20

一、导言

1. 本报告应同以下文件一并审阅：提交大会第六十一届会议审议的题为“在联合国毒品和犯罪问题办事处活动框架内加强国际合作和技术援助以促进各项有关恐怖主义的国际公约和议定书的执行”（A/61/178）的秘书长报告。

二、技术援助的发展

2. 2006 年，大会通过以下决议进一步增强了联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）提供反恐技术援助的任务：2006 年 9 月 8 日关于《联合国全球反恐战略》的第 60/288 号决议；2006 年 12 月 4 日关于消除国际恐怖主义措施的第 61/40 号决议；以及 2006 年 12 月 20 日题为“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”的第 61/181 号决议。大会第 61/40 号决议第 18 段要求禁毒办预防恐怖主义处继续努力贯彻其使命，努力提高联合国预防恐怖主义的能力，并认识到该处在《联合国全球反恐战略》和 2001 年 9 月 28 日安全理事会第 1373（2001）号决议框架内在以下方面发挥的作用：协助各国加入并执行与恐怖主义相关的国际公约和议定书，其中包括最近通过的文书；及加强与恐怖主义相关的刑事事项的国际合作机制，其中包括国家能力建设。

3. 大会在 2006 年 9 月通过《联合国全球反恐战略》，是一件划时代的大事，这是 192 个会员国首次就打击恐怖主义的共同方法达成共识。各国元首和政府首脑在《2005 年世界首脑会议成果文件》（2005 年 9 月 16 日大会第 60/1 号决议）中授权拟定这项《战略》。

4. 根据大会第 60/1 号决议，秘书长在 2006 年 4 月发表了题为“团结起来消灭恐怖主义：关于制定全球反恐战略的建议”的报告（A/60/825）。秘书长在建议中强调禁毒办提供技术援助的作用，并强调还需要下大力气将国际法律文书中的规定纳入国家立法并加强各国履行国际义务的制度机构和机制。

5. 该报告作为大会讨论的基础，最终促成了《联合国全球反恐战略》的通过。该《战略》的行动计划（2006 年 9 月 8 日大会第 60/288 号决议，附件）包括四项重要内容：消除有利于恐怖主义蔓延的条件的措施；预防和打击恐怖主义的措施；加强各国预防和打击恐怖主义的能力以及加强联合国系统在这方面作用的措施；以及确保尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施。该行动计划鼓励禁毒办协助为次区域和地区组织提供援助，以建立或加强反恐机制或中心，其中包括预防恐怖主义处，以及为各国提供更多技术援助，以便执行关于预防和打击恐怖主义的国际公约及议定书以及相关的联合国决议。行动计划还进一

步鼓励禁毒办会同国际货币基金组织（基金组织）、世界银行和刑警组织，加强与各国的合作，帮助各国充分履行关于打击洗钱和禁止资助恐怖主义的国际准则和义务。此外，行动计划还鼓励会员国寻求技术援助，特别是禁毒办提供的援助，目的是建立并保持以法治为基础的有效的刑事司法系统，确保根据引渡或起诉原则，凡参与资助、谋划、筹备、实施或支持恐怖行为者都将被绳之以法，且此类恐怖行为在国内法律法规中被定为严重的刑事犯罪。

6. 为响应这项《战略》，禁毒办起草了名为“切实执行《联合国全球反恐战略》：禁毒办的作用”的文件，概要论述了禁毒办计划协助会员国执行《战略》的具体措施。同会员国就这份文件进行了磋商，其中包括 2006 年 11 月在禁毒办执行主任的领导下召开了区域团体和主要捐助方负责人会议。

7. 《联合国全球反恐战略》对于秘书长将反恐怖主义执行工作队作为秘书处内部编制机构的计划表示欢迎，这样可以确保联合国系统内部反恐工作的总体协调与一致。该工作队由秘书长在 2005 年 6 月组建，成员包括从事反恐问题的 24 个重要国际行为者，其中包括禁毒办。工作队旨在提出执行《战略》的具体倡议，包括确定如何提供更多的技术援助。

三、提供技术援助方面的进步

8. 禁毒办的反恐技术援助工作主要由预防恐怖主义处负责。此外，反洗钱股的工作极大地促进了反对资助恐怖主义相关方面的工作。禁毒办其他实体的工作也涉及到打击恐怖主义并为此提供协助，特别是条约和法律事务处、刑事司法改革股和技术合作经常方案下的区域间咨询机构。预防恐怖主义处同其他部门及外地办事处密切合作，并适当利用这些部门的专门知识和业务能力。

9. 预防恐怖主义处在 2003 年 1 月启动了加强反恐法律机制的全球项目，自那时以来，该处以直接（通过特派团、视频会议和邀请国家官员访问预防恐怖主义处）或间接（通过次区域和区域讲习班）方式，支持 126 个国家批准和执行关于反恐怖主义的国际法律文件，并增强国家刑事司法系统依据法治原则有效执行相关规定的能力。

10. 预防恐怖主义处在涉及反恐刑事事项上促进国际合作，此外，禁毒办旨在推动刑事事项普遍国际合作的各项方案活动也直接涉及到打击恐怖主义，特别是在引渡和法律互助方面。这些活动主要由条约和法律事务处实施，包括拟定示范条约、为提出请求的国家提供法律咨询服务以及设计软件工具。

11. 反洗钱股通过全球反洗钱方案协助各国采取措施，保护金融系统，防止恐怖活动的策划者或参与者滥用金融系统。围绕宣传、培训、机构和能力建设，特别是建立金融情报机构，提出了具体倡议。2006 年，全球反洗钱方案为全球大部分地区提供反洗钱/反对资助恐怖主义的技术援助，相关需求正在增长。

12. 禁毒办的反恐怖主义倡议基于这样一个前提：要做到行之有效，就应该在实行法治的强大的刑事司法机构框架内贯彻执行这些倡议。因此，禁毒办的技术援助项目是对反恐工作的一项重要贡献，这些项目旨在根据联合国预防犯罪和刑事司法标准及规范，提高执法机构、司法系统和教管系统的管理及业务能力。

13. 为充分发挥禁毒办的外地能力，开展了协调一致的工作。预防恐怖主义处不断扩展并增强其外地专家网，这些专家部署在战略要地，包括北非和中东、拉丁美洲和加勒比、东南亚和太平洋地区、西非和中非、独立国家联合体和中亚。目标是让越来越多的外地专家参与禁毒办的反恐工作和接受培训，例如可以通过定期实质性简报，增强这些专家对于反恐问题的了解，从而培养外地一级的能力。

14. 全球反洗钱方案的外地督导方案设立于 1999 年，一直为各国在反洗钱和禁止资助恐怖主义方面提供长期援助。全球反洗钱方案继续在外地调动更多的专业知识，开展人员培训，建立机构，提供直接技术援助，加强反洗钱和禁止资助恐怖主义的能力。目前已经在东非和南非、西非和中非、中美洲、中亚、东南亚、中东和北非部署了督导人员。

A. 主要成就

1. 对各国的直接援助

15. 2006 年，预防恐怖主义处向下列 54 个国家提供了直接技术援助：阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、伯利兹、贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、刚果、哥斯达黎加、克罗地亚、刚果民主共和国、多米尼加共和国、埃及、斐济、加蓬、格鲁吉亚、危地马拉、伊拉克、约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马里、毛利塔尼亚、墨西哥、摩尔多瓦、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、巴拿马、巴拉圭、菲律宾、沙特阿拉伯、圣多美和普林西比、塞内加尔、南非、斯里兰卡、塔吉克斯坦、泰国、多哥、土库曼斯坦、乌克兰、乌拉圭、乌兹别克斯坦和也门。大多数技术援助任务都促使相关国家制订了行动计划，同时在很多情况下，相关国家向预防恐怖主义处提出更多的专业援助要求，协助起草立法和为刑事司法系统从业人员开办培训。

16. 在这方面，预防恐怖主义处越来越多地利用视频会议作为具有成本效益的技术援助手段，特别是对后续活动和国家法律从业人员的专业知识共享。2006 年，同布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国、利比里亚、马达加斯加、马里、尼泊尔、塞内加尔、斯里兰卡和多哥召开了视频会议。

17. 预防恐怖主义处还协助会员国汇编向根据安全理事会第 1373（2001）号决议成立的反恐怖主义委员会提交报告所需的各项内容。2006 年，向马达加斯加、马里、多哥和乌拉圭提供了此类援助。

18. 2006 年，亚美尼亚、阿塞拜疆、多米尼加共和国和格鲁吉亚代表团访问了预防恐怖主义处；在访问期间，预防恐怖主义处为各国代表团提供了法律援助，禁毒办其他实体向其通报了相关实质性问题。

19. 预防恐怖主义处同各国政府、组织、大学和机构合作，为刑事司法官员开办了一期专项培训班。此次专项培训的目的是为有效执行与恐怖主义相关的国际法律文书，通过国际合作机制让法官和检察官直接了解国家、区域及国际做法，从而掌握必要的理论知识和实用技能。2006 年举办了两期培训班，对象分别是布基纳法索的刑事司法官员（2006 年 2 月 27 日至 3 月 17 日）和埃及与摩洛哥的刑事司法官员（2006 年 9 月 4 日至 29 日）。

20. 在墨西哥的圣何塞（2006 年 10 月 30 日至 11 月 2 日）和坎昆（2006 年 11 月 6 日至 9 日）举行了国家专项培训班，在此期间为司法系统高层专业人员开办了法律培训。每期培训班的学员包括 30 多名检察官、法官与司法警察，涉及内容包括：反恐怖主义的法律方面；刑事事项的相关国际合作问题；以及起诉策略。阿根廷、加拿大、哥伦比亚、意大利、西班牙、美利坚合众国和欧洲司法协调机构的高级检察官为培训班做出了贡献。

2. 次区域和区域讲习班

21. 预防恐怖主义处还在次区域和区域层面上继续开展行动。召开了旨在动员政治承诺、强化国家行动和促进国际反恐合作的初步区域会议，此后继续召开会议，旨在评估已经取得的进步和确认需要提供进一步援助的领域。在某些情况下，这些活动还涉及到打击反跨国有组织犯罪和反腐败的国际合作，并在技术援助的经常方案框架内向禁毒办其他实体和区域间咨询机构吸取专业知识。2006 年举办了以下 10 次次区域及区域讲习班，参与国超过了 82 个：

（a）2006 年 2 月 7 日至 9 日在埃及的沙姆沙伊赫举行了关于执行国际反恐公约的非洲法语国家第三次司法部长会议。会议由法语国家国际组织和埃及政府共同举办，27 个国家的代表出席了会议。与会者通过了《沙姆沙伊赫宣言》

(A/60/845, 附文二)。《宣言》坚定地承诺, 尚未加入国际反恐公约的非洲法语国家应该尽快批准上述公约并恪守公约规定, 呼吁禁毒办提供必要援助, 加强与恐怖主义有关的刑事事项的国际合作。下次部长会议将于 2007 年 3 月 20 日至 22 日在布基纳法索举行, 届时将审查《沙姆沙伊赫宣言》的执行情况;

(b) 2006 年 3 月 14 日至 16 日在吉布提为东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)成员国举办了关于打击恐怖主义和禁止资助恐怖主义的国际合作培训讲习班。培训讲习班由东南非共同市场、吉布提司法部和吉布提中央银行共同举办, 东南非共同市场 15 个成员国的代表参加了此次讲习班。讲习班涉及到洗钱、资助恐怖主义和国际法律及警务合作等问题;

(c) 2006 年 4 月 4 日至 7 日在巴拿马城举行了国际合作打击恐怖主义和跨国有组织犯罪部长会议。会议由美洲国家组织(美洲组织)美洲反恐怖主义委员会协办, 中美洲八个国家的代表出席了会议。此次部长级会议的高潮是通过了《关于国际合作打击恐怖主义和跨国有组织犯罪的巴拿马宣言》(A/60/820-S/2006/265, 附件);

(d) 2006 年 5 月 8 日至 12 日在哥伦比亚的卡塔赫纳举办了区域检察官培训班, 目的是加强国家反恐能力。培训班由西班牙政府和美洲反恐怖主义委员会共同主办, 哥伦比亚总检察院协办。拉丁美洲和加勒比地区 18 个国家的代表参加了培训班, 法国、意大利、西班牙和美国等其他国家高级法官和检察官的参与使得此次培训班受益匪浅;

(e) 2006 年 5 月 25 日至 26 日在马德里举行了中西部非洲国家反恐法律框架马德里部长级圆桌会议。会议由西班牙政府协办, 中西部非洲 26 个国家的代表出席了会议。与会者报告了各自国家在批准和执行国际反恐法律文书以及向反恐怖主义委员会提交报告方面取得的进展。圆桌会议通过了《关于加强中西部非洲反恐法律制度的马德里宣言和行动计划》(A/61/368-S/2006/756, 附件), 详细说明了要采取的具体措施和步骤;

(f) 2006 年 7 月 24 日至 26 日在阿布贾为西非国家经济共同体(西非经共体)成员国举办了反恐国际法律合作次区域培训研讨会。14 个西非国家的代表参加了研讨会。讨论会由西非经共体执行秘书处协办, 旨在为刑事司法官员就如何使用国际反恐文书作为工具开展国际合作提供实质性培训, 特别是引渡和法律互助问题。与会者通过了一项行动计划;

(g) 2006 年 11 月 13 日至 15 日在布加勒斯特举行了关于反恐怖主义、反腐败和打击跨国有组织犯罪国际合作的第二次次区域专家讨论会。讨论会由禁毒

办和欧洲安全与合作组织（欧安组织）共同举办，12 个国家的代表出席。与会者通过了《关于反恐怖主义、反腐败和打击跨国有组织犯罪国际合作的布加勒斯特宣言》（A/61/601，附件），呼吁与会的区域及国际组织和机构在各自的任务范围内酌情充分协助与会国打击恐怖主义、跨国有组织犯罪和腐败行为；

（h）2006 年 11 月 13 日至 16 日在马普托为葡萄牙语国家组织了关于批准和执行反腐败及反恐国家法律文书、国际合作和选择性入狱的第四次考察旅行，八个葡萄牙语国家的代表参加了考察旅行。根据技术合作的经常方案，会议旨在帮助与会国加入并执行国际反恐法律文书，并在如何加强国际司法合作方面推动交流相关信息和最佳做法。与会者提出了多项建议；

（i）2006 年 11 月 15 日至 18 日在南非约翰内斯堡举办了关于国际合作打击恐怖主义及禁止资助恐怖主义的南部非洲地区治安法官培训讲习班。讲习班由南部非洲地区治安法官协会和英联邦秘书处共同举办，六个国家的 230 多名代表参加了讲习班。讲习班的主要目的是让高级法官了解应对国际恐怖主义及其资助问题的各项措施的主要内容，并接受相关培训，重点是与恐怖主义及相关案件的裁定有关的实际问题。

（j）2006 年 12 月 5 日至 7 日在温得和克为南部非洲国家举办了关于国际合作打击恐怖主义及禁止资助恐怖主义的次区域培训讲习班。讲习班由南部非洲发展共同体（南共体）和英联邦秘书处共同举办，南部非洲 13 个国家的代表参加了讲习班。南共体成员国提出一套建议，并呼吁禁毒办及其相关合作伙伴继续为南共体成员国提供技术援助。

3. 技术援助工具

22. 为推动反恐技术援助产生更加持续的影响，预防恐怖主义处开发了多项技术援助工具，例如与恐怖主义有关的国际文书和安全理事会第 1373（2001）号决议规定的罪行和管辖权清单、《国际反恐公约和议定书立法指南》、¹《将国际反恐文书纳入立法和执行指南》以及一部反恐示范法。²

23. 正在开发新的工作，编写大量工作文件，并定期更新现有工具。预防恐怖主义处近日完成了《亚太七国反恐立法发展比较研究报告》。《报告》审查了立法规定的现状及做法，重点是与恐怖主义有关的首批 12 部国际公约和议定书在柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、菲律宾、东帝汶和越南等国

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.04.V.7。

² 在禁毒办网站上可获取全部四项文件：http://www.unodc.org/unodc/terrorism_tools.html。

当前执行情况的差距。预防恐怖主义处计划在其他次区域和区域准备着手开展国家立法和实践研究。

24. 正在编写的工具之一是针对刑事司法官员的国际合作打击恐怖主义培训手册。这一领域的从业者参与了起草过程，保证手册内容实用。2006年5月8日至10日，由18名政府及政府间组织的专家组成的第二专家组在加拿大温哥华举行会议，审议了手册草案。2007年4月将在维也纳召开进一步专家会议，最终确定手册内容。

25. 另一项重要工具是关于国际恐怖主义问题的电子法律资源，³ 由预防恐怖主义处负责维护，其中包括国际反恐文书全文及其批准状况，可按区域、国家、条约名称和时间段进行查询。这个数据库还包括130多个国家的立法，共500多部法律。数据定期更新，在可行的情况下提供联合国六种正式语文版本。某些外部用户可以在设有密码保护的情况下登录网站，例如政府官员及合作伙伴组织。

26. 关于国际恐怖主义问题的电子法律资源数据库充实了国际洗钱信息网的内容。这个网络是关于反洗钱/禁止资助恐怖主义的一站式研究资料组，由反洗钱股代表国际组织合作伙伴关系负责维护。国际洗钱信息网包括反洗钱国际数据库，这是一个由密码控制的法律数据库，提供大约163个司法管辖区的反洗钱/禁止资助恐怖主义立法资料。从2005年1月起，已有300多部新近制订和修正的反洗钱/禁止资助恐怖主义的法律法规被纳入该数据库。

27. 2006年3月，反洗钱股同基金组织合作，起草了可用于大陆法体系的新版洗钱和资助恐怖主义问题示范法。示范法吸纳了已经获得国际认可的反洗钱及禁止资助恐怖主义的标准，例如联合国公约和多项区域规定，并考虑到最佳做法。

28. 法律咨询科还制订了关于刑事事项司法合作的工具。法律互助申请起草工具让司法系统的管理部门能够快速起草有效的法律互助申请。这项软件工具涵盖了包括恐怖主义问题文书在内的国际公约所规定的各项严重罪行。正在开发一种类似的软件工具，以便中央政府、法官和检察官能够起草有效的引渡申请。关于犯罪、非法活动、洗钱和资助恐怖主义的诉讼程序的示范法案取得了进展，这项法案将适用于英美法系国家；关于法律互助的示范法也取得了进展，围绕《引渡示范法》所开展的工作属于前期工作。

³ 在禁毒办网站上可获取关于国际恐怖主义问题的电子法律资源：<http://www.unodc.org/tldb>。

4. 衡量技术援助的影响

29. 预防恐怖主义处根据多项指标衡量了技术援助和其他相关活动的影响，例如，国际法律文书批准数量的增加、在接受禁毒办援助后起草并执行新的反恐法的国家数量的增加、就国际文书和相关问题接受培训和了解情况的官员人数的增加、开发和传播的技术援助工具的增加以及会员国就禁毒办的工作发表更多意见。

30. 通过援助工作，禁毒办极大地改善提高了国际文书的批准状况。据估计，预防恐怖主义处从 2003 年起便与之开展技术合作活动的国家批准国际反恐文书的次数达到 353 次。仅在 2006 年，预防恐怖主义处在其境内开展技术援助活动的会员国批准国际反恐文书的次数为 67 次。2003 年 1 月启动了关于加强反恐法律机制的全球项目，当时只有 26 个国家批准了首批 12 部国际文书，但截止到 2007 年 1 月，相关国家增加到 85 个。同样是在 2003 年 1 月，98 个国家在上述 12 部文书当中只批准了其中 6 部或更少，但截止到 2007 年 1 月，相关国家减少到 32 个。

31. 此外，至少有 37 个国家已经采取措施将国际法律文书中的规定纳入国家立法；12 个国家已经通过新的反恐立法；另外还有至少 25 个国家正在制订新的反恐立法。

32. 为大约 4 700 名各国刑事司法官员提供了关于国际反恐公约与议定书以及安全理事会相关决议的大量专题简报。2006 年，其中约有 1 700 人接受了培训。自 2003 年初，已经制订了九种技术援助工具并编写了大量出版物，协助各国加强反恐法律机制。

33. 为学习已经取得的经验，预防恐怖主义处开始对其在非洲和拉丁美洲及加勒比某些国家开展的技术援助进行评估。评估由禁毒办独立评估股实施。

B. 合作与伙伴关系

34. 为最大限度地扩大技术援助的影响并避免重复工作，禁毒办继续加强业务合作伙伴关系。

35. 2006 年，同众多组织缔结或加强了合作伙伴关系安排，并开展合作，这其中包括英联邦秘书处、南共体、政府间发展管理局、南部非洲地区治安法官协会和太平洋岛屿论坛秘书处。预防恐怖主义处与众多伙伴组织加强了双方合作，这其中包括安全理事会附属机构的支助实体、反恐怖主义执行工作队的其他成员、以及众多次区域、地区和国际组织，例如欧安组织、欧洲委员会、欧洲联盟、美洲

组织美洲反恐怖主义委员会、非洲联盟、中部非洲经济和货币共同体、中非国家经济共同体、东南非共同市场、西非经共体、伊斯兰会议组织、阿拉伯国家联盟、东南亚国家联盟（东盟）、法语国家国际组织和国际发展法组织。为切实提高各方对于反恐问题的意识，预防恐怖主义处向来访团体通报情况，并参与相关事件，从而推动了联合国新闻处的工作。例如，2006 年 12 月 13 日至 15 日在布拉迪斯拉发举行了 2006 年全球安全问题国际会议，题为“9·11 后的五年：我们是否正在赢得国际反恐战争”，预防恐怖主义处协助一个会议小组开展工作。此次会议由北大西洋公约组织公共外交司协办。

36. 反洗钱全球方案同区域及国际组织建立并保持着战略关系，开展了多个合作项目，例如英联邦秘书处、欧洲联盟、基金组织、欧安组织、世界银行、金融情报中心埃格蒙特集团、美国司法部海外起诉程序建立、援助及培训处。方案继续加强与反洗钱金融行动工作组的关系，特别是协助各国全面符合国际标准，包括反洗钱金融行动工作组关于洗钱问题的四十项建议和关于资助恐怖主义问题的九项特别建议。方案还获得了类似于反洗钱金融行动工作组的区域机构的观察员地位。

1. 与安全理事会附属机构及其支助实体的合作

37. 禁毒办根据安全理事会反恐怖主义委员会制订的政策方针和工作重点来提供技术援助，同反恐怖主义委员会执行局协作，并充分遵循后者制订的业务要求。

38. 反恐怖主义委员会及其执行局和禁毒办的职能属于充分互补且相互支持：委员会及其执行局开展的政治、政策、协调及促进工作，为禁毒办在法律和相关能力建设领域提供技术援助的工作起到了先行和指导作用；禁毒办的技术援助工作可以协助委员会检验针对会员国反恐能力的差距和需求所采取的对策。根据上述特定职能，已做出以下有效的工作安排：

（a）根据 2004 年 3 月 26 日安全理事会第 1535（2004）号决议，禁毒办参与执行局的国家访问活动；

（b）委员会及其执行局的专家参与禁毒办的国家、次区域及区域活动，介绍委员会的作用以及安全理事会第 1373（2001）号决议提出的重点事项；

（c）禁毒办在规划活动的过程中同委员会及其执行局进行磋商，委员会及其执行局对需要援助的国家提供指导；

（d）在确认请求之后，禁毒办在法律和相关领域为各国提供技术援助；

(e) 禁毒办还协助会员国编纂提交给委员会的报告。预防恐怖主义处向委员会及其执行局通报任务报告以及关于正在进行的和拟定的技术援助活动的定期安排；2006年6月，预防恐怖主义处向委员会及其执行局提交了关于禁毒办反恐活动的简报。2006年，禁毒办参加了执行局对以下国家开展的实地访问：阿尔及利亚、印度、科威特、马来西亚、马里、巴基斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、菲律宾和坦桑尼亚联合共和国。执行局为禁毒办提供了多个国家的技术援助需求评估，并要求禁毒办同相关国家进行磋商，协助各国满足这些需求。

39. 禁毒办同以下机构的合作得到加强：根据1999年10月15日安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会(制裁基地组织/塔利班委员会)；以及根据2004年1月30日安全理事会第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组。2006年3月，监测组成员与禁毒办工作人员举行了会晤，讨论可以开展合作的领域。2006年6月，预防恐怖主义处向制裁基地组织/塔利班委员会和监测组介绍了禁毒办的任务。随后，委员会采纳监测组的建议，同反恐怖主义委员会执行局协作，在多个领域同禁毒办开展合作。禁毒办在向各国提供技术援助的同时，设法加强各国在立法和规范领域的的能力，以贯彻执行针对基地组织和塔利班以及有关个人和实体的制裁机制，特别是冻结基金和其他财政资源的措施，此外，禁毒办还在其具备专业知识的领域内协助各国起草提交给委员会的报告。预防恐怖主义处和反洗钱股还将协助宣传针对基地组织和塔利班以及有关个人和实体的制裁机制，并向相关国家当局，包括法官和检察官，解释各国在安全理事会第1267(1999)号决议及随后决议制订的制裁机制的相关措施方面的义务。

2. 与反恐怖主义执行工作队成员的合作

40. 禁毒办正在同领导反恐怖主义执行工作队的秘书长办公厅密切合作。应办公厅要求，预防恐怖主义处协助起草了题为“团结起来消灭恐怖主义：关于制定全球反恐战略的建议”的秘书长报告。在大会制订并通过《联合国全球反恐战略》以及同会员国开展相关磋商期间，预防恐怖主义处为办公厅提供了广泛支持。

41. 此外，禁毒办还努力加强同秘书处法律事务厅的合作，特别是通过积极参与双方举办的次区域讲习班和研讨会。

42. 禁毒办进一步加强了同国际民用航空组织(国际民航组织)的工作关系。继推出了协同援助和发展战略之后，国际民航组织和预防恐怖主义处在2006年10月举行工作会议，在航空安全，特别是法律框架的技术合作及培训领域开展合作。今后的合作将包括定期交流信息和技术援助工具、开展共同培训活动和制订共同培训项目。

43. 禁毒办和国际海事组织（海事组织）继续推动双方举办的讲习班，例如，禁毒办中西部非洲区域办事处参加了 2006 年 10 月 23 日至 25 日在达喀尔举行的关于建立中西部非洲国家海岸综合防护网的国际海事组织中西部非洲论坛。论坛通过了一项决议，将作为建立海岸综合防护网行动计划的起草基础。海事组织还参加了国际合作打击恐怖主义和跨国有组织犯罪部长会议。

44. 禁毒办还加强了同刑警组织的合作，特别是在禁止资助恐怖主义及其他相关领域合作开办培训课程。刑警组织协助预防恐怖主义处为刑事司法官员开办专题培训班，并参加了面向高级刑事司法官员的若干次区域培训讲习班。为便于参加双方举办的活动，禁毒办与刑警组织共享定期更新且能够反映出拟定技术援助任务的数据库。

45. 禁毒办和联合国人权事务高级专员办事处参与对方举办的讲习班，从而加强双方合作。例如，禁毒办参加了 2006 年 11 月 15 日至 17 日在列支敦士登举办的反恐工作中的人权及国际合作问题讲习班，联合国人权事务高级专员办事处则参加了为刑事司法官员举办的专题培训班、中西部非洲国家反恐法律框架马德里部长级圆桌会议、以及国际合作打击恐怖主义和跨国有组织犯罪部长级会议。

46. 世界银行和基金组织参加了中西部非洲国家反恐法律框架马德里部长级圆桌会议。基金组织还参加了国际合作打击恐怖主义和跨国有组织犯罪部长级会议。预防恐怖主义处在拉丁美洲和加勒比地区的法律援助工作得到基金组织的密切合作。

47. 就可能的合作领域同国际原子能机构（原子能机构）进行磋商，就《制止核恐怖主义行为国际公约》（2005 年 4 月 13 日大会第 59/290 号决议，附件）为会员国提供援助。原子能机构代表参加了关于反恐怖主义、反腐败和打击跨国有组织犯罪国际合作的第二次区域专家讨论会，并提交了关于核恐怖主义的案例研究论文。

3. 与其他次区域、区域和国际组织的合作

48. 禁毒办参加了八国集团反恐行动小组的会议。反恐行动小组成员在协调实地技术援助活动方面已经取得进展。邀请小组负责人参加预防恐怖主义处举办的次区域和区域讲习班。

49. 预防恐怖主义处同英联邦秘书处，特别是其刑法科合作多年。双方已经达成共识，要在尽可能大的范围内共同开展活动并缔结合作伙伴关系。预防恐怖主义处多次同英联邦秘书处合作举办技术援助和培训讲习班，特别是在中部和南部非洲。预防恐怖主义处还协助了英联邦秘书处的多项举措，其中包括 2006 年 3 月

13 日至 17 日在金斯頓以及 2006 年 6 月 5 日至 9 日在特立尼达和多巴哥的特立尼达岛举办的“专家培训和培训员方案”研讨会。

50. 禁毒办与欧安组织近年来一直开展示范合作，这一点在以下两个方面表现得特别明显：禁毒办加强了同欧安组织反恐行动股以及民主机构和人权办公室的合作；以及，禁毒办和欧安组织参与对方举办的技术援助活动。在适当情况下，欧安组织同禁毒办合作举办双边和次区域技术援助讲习班，特别是在中亚和高加索地区。2006 年 3 月 23 日至 24 日举办了欧安组织/禁毒办专家联席讲习班，目的是促进国际司法合作，推广禁毒办的技术援助工具。计划于 2007 年 3 月召开为打击恐怖主义加强刑事事项法律合作的后续专家联席讲习班。2007 年 2 月，在土耳其安塔利亚联合举办了国际合作打击恐怖主义和跨国有组织犯罪中亚和高加索区域讲习班。

51. 通过信息交流、工作人员出席合作伙伴组织召开的相关会议、以及相互利用对方的专业知识，预防恐怖主义处继续保持同欧洲委员会的合作。2006 年 10 月 19 日至 20 日，禁毒办出席了欧安组织和欧洲委员会在维也纳举办的“预防恐怖主义：打击煽动恐怖主义和相关恐怖活动”专家讲习班。欧洲委员会参加了禁毒办/欧安组织于 2007 年 2 月在土耳其联合举办的国际合作打击恐怖主义和跨国有组织犯罪中亚和高加索区域讲习班。

52. 禁毒办同欧洲联盟就落实立法框架、以便在安全理事会决议和国际反恐法律文书要求范围内加强国际合作一事缔结了战略伙伴关系。预防恐怖主义处与负责规划及执行反恐行动的欧洲联盟对应机构就国家及区域层面正在进行的和拟议的技术援助活动相互交流信息。禁毒办同欧洲联盟理事会、欧洲联盟反恐协调员以及欧洲联盟委员会的代表举行多次会晤，最终确立了各方共同的重点事项。此外，禁毒办还同欧洲联盟司法合作部门——欧洲司法协调机构以及欧洲刑警组织缔结了合作伙伴关系，后者参与了为刑事司法官员举办的两次反恐专题培训班。

53. 禁毒办同美洲组织美洲反恐怖主义委员会建立了永久性业务伙伴关系。双方共同举办了培训研讨会、讲习班和部长级会议，并开展技术援助任务。相关活动包括：在国家、次区域和区域层面为法官和检察官开办专题培训课程；合作执行国家立法援助任务，提供必要援助以便将国际反恐法律文书提出的要求纳入国家立法。

54. 在此前同非洲联盟进行接触以及开展合作的基础上，根据非洲综合行动计划，禁毒办努力加强同非洲联盟在法律和反恐相关问题上的合作。预防恐怖主义处同非洲联盟密切合作，为非洲联盟成员国制订示范法。根据 2006 年 7 月举行的初步磋商，预防恐怖主义处正在同非洲联盟及其设在阿尔及利亚的非洲恐怖主

义问题研究中心进行讨论，确定合作关系，以提高非洲大陆执行国际法律框架和近日起草的非洲联盟恐怖主义问题示范法的能力。非洲恐怖主义问题研究中心参加了预防恐怖主义处为刑事司法官员举办的反恐专题培训班。

55. 在南部非洲，禁毒办执行主任和南共体执行秘书在 2006 年 9 月通过换文的方式使得合作伙伴关系协定开始生效。这个伙伴关系为预防恐怖主义处在南部非洲开展的活动增添了宝贵的政治支持和大量专业知识，并确保这一次区域所特有的问题能够得到充分考虑。已经制订了详细的工作计划，其中包括一系列国家和次区域讲习班以及技术援助活动。此外，禁毒办还与这一地区的其他重要伙伴密切合作，其中包括南部非洲地区治安法官协会和非洲检察官协会。

56. 在东非，禁毒办与政府间发展管理局签订了正式合作伙伴关系协定，并因东南非共同市场参加禁毒办的会议而从中受益。在西非和中非，禁毒办与西非经共体合作。2006 年 7 月，禁毒办和西非经共体在阿布贾为西非经共体成员国共同举办了反恐国际法律合作培训研讨会。中非国家经济共同体及中部非洲经济和货币共同体参加了此次次区域反恐活动。

57. 伊斯兰会议组织和禁毒办在 2004 年 7 月达成协议，在开展技术援助方面加强合作，并就伊斯兰会议组织总秘书处的能力建设和培训工作进行合作。根据这项协议，预防恐怖主义处在 2006 年 4 月 11 日至 12 日为总秘书处的工作人员和反恐小组的成员代表（也称“13 国集团”）举办了反恐国际法律框架讲习班，并与伊斯兰会议组织的官员举行会谈，旨在加强双方在反恐技术援助活动领域的合作。双方商定，邀请伊斯兰会议组织的代表参与预防恐怖主义处在国家和次区域层面上开展的所有相关活动。

58. 此外，禁毒办同阿拉伯国家内政部长理事会开展合作。2006 年 4 月，预防恐怖主义处向理事会秘书长及其工作人员简要介绍了预防恐怖主义处的任务和活动，并参加了 2006 年 7 月在突尼斯召开的阿拉伯国家反恐会议。

59. 预防恐怖主义处继续与东盟开展合作，为 2006 年 5 月在马来西亚举办的东盟政府法律官员刑事事项互助讲习班提供了大量帮助，并在 2006 年 11 月为起草东盟反恐公约的专家工作组提出了具体建议。

60. 此外，预防恐怖主义处开始同太平洋岛屿论坛秘书处开展合作。预防恐怖主义处参与了 2006 年 4 月在新西兰奥克兰举行的太平洋岛屿论坛反恐工作组会议，并发表了大量讲话。应会议要求，预防恐怖主义处对太平洋岛屿论坛反恐示范法进行了同行审议。预防恐怖主义处正在与太平洋岛屿论坛秘书处缔结更为密切的合作伙伴关系，以便为太平洋岛国提供反恐技术援助。

四、加强技术援助的提供工作

61. 禁毒办面临的挑战是进一步加强提供反恐技术援助的工作，增强相关领域的内部能力，在禁毒办内部以及同合作伙伴之间，包括在反恐怖主义执行工作队的框架内，实现有效的协调和协同工作，从而协助各国执行《联合国全球反恐战略》。动员会员国调动更多的实质性经济支持，对于应对这一挑战至关重要。

A. 协助会员国将承诺转化为行动

62. 《联合国全球反恐战略》鼓励禁毒办为会员国提供更多的技术援助，并鼓励会员国利用禁毒办给予的援助。这项《战略》要求必须进一步大幅扩展在法律和相关能力建设方面的以下技术援助工作，特别是在加强反恐法律体制的全球项目框架内开展的工作：

（a）继续在政策层面宣传国际反恐法律体制，向更多的会员国提供更广泛的法律咨询服务，其中包括更广泛的实质性问题。需要继续提供专题咨询意见，促进并协助各国批准所有各项国际反恐文书，特别是最近通过的文件，即：《制止核恐怖主义行为国际公约》（大会第 59/290 号决议，附件）、《核材料实物保护公约修正案》⁴、《制止危及海上航行安全非法行为公约》的 2005 年议定书⁵和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》的 2005 年议定书；⁶

（b）为更多会员国提供更多的法律起草援助，扩大刑事司法从业人员培训，特别注重确保遵循法治原则及国际法所规定的各国义务，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法；

（c）提高援助所提供的专业知识的层次，促进有关刑事事项国际合作的法律机制，增强更多会员国在这方面的国内能力，在次区域和区域层面协助建立并加强反恐机制或反恐中心；

（d）在国家层面上进一步增强反恐法律专业知识，同大学、学术机构和其他研究中心合作，推广有关反恐问题的专业法律培训，以协助这项工作。

63. 在加强反恐工作的过程中，禁毒办将运用并进一步充实有关预防犯罪和药物管制的专业知识，包括在区域层面上推动刑事司法机构的合作，推广利用反恐方

⁴ 2005 年 7 月 8 日，由《核材料实物保护公约》拟议修正案会议审议和通过会议通过。

⁵ 2005 年 10 月 14 日，由修订制止非法行为条约的外交会议通过（LEG/CONF.15/21）。

⁶ 2005 年 10 月 14 日，由修订制止非法行为条约的外交会议通过（LEG/CONF.15/22）。

面的法律及相关能力建设的良好做法，并扩大反恐法律研究和专业培训。禁毒办的反恐工作将采纳综合方式进行，并充分考虑到药物和犯罪公约方面的工作。反恐不仅是禁毒办的一项重要工作，更是一个贯穿各个领域的问题，禁毒办所属各机构实体都在努力将反恐问题的相关方面纳入各自的实质性工作领域。此外，更多地借助外地专家提供的业务支持，通过这一渠道向各国传递法律及相关问题的专业知识。

B. 促进反恐怖主义执行工作队的工作

64. 禁毒办在反恐怖主义执行工作队中发挥积极作用，在协助全面执行《联合国全球反恐战略》、打击资助恐怖主义的行为以及加强技术援助等领域，是工作队工作计划制订的多项优先“可实现目标”的牵头实体之一。

65. 禁毒办还为工作队编写的《联合国反恐网上手册》做出了贡献。这个网上资源工具以题为“团结起来消灭恐怖主义：关于制定全球反恐战略的建议”的秘书长报告提出的各项建议为基础，旨在集中并传播联合国系统反恐相关资料和活动。

66. 《联合国全球反恐战略》还鼓励联合国同相关的次区域、区域和国际组织合作，包括确定并交流最佳做法。巩固并扩展同相关的次区域和区域组织的现有关系，对于维系政治意愿和决策承诺至关重要。为此，禁毒办希望加强同相关的次区域、区域和国际组织的合作与协调。

C. 调动更多的政府支持

67. 预防恐怖主义处技术援助活动得到的捐助支持始终稳步增长。2003 年 1 月至 2006 年 12 月间，预防恐怖主义处活动得到的自愿捐款（已支付和认捐）总计约为 1 550 万美元。以下 18 个国家提供了捐款：奥地利、加拿大、丹麦、法国、德国、意大利、日本、列支敦士登、摩纳哥、荷兰、新西兰、挪威、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国。

68. 能否进一步加强必要的反恐技术援助活动，取决于能否利用更多的资源。为应对日益增长的需求，需要更多的自愿捐款。

69. 此外，在专业知识方面提供最基本的核心能力同样非常重要，以便规划并支持补充后的工作方案。需要通过经常预算拨款来实现这种核心能力。2003 年以来，经常预算的资源分配始终保持在每年 100 万美元左右。预防恐怖主义处通过捐助赠款来满足日益增长的核心能力需求。在这种情况下很难做出预先规划，可以不会维持很长时间。

70.此外，反洗钱股及其全球反洗钱方案的技术援助活动几乎全部依靠自愿捐款，经常预算资源分配少得可怜。要满足上述日益增长的需求，必须扩大全球反洗钱方案的供资基数，并使之更易于预测。

五、结论和建议

71. 自 2003 年启动加强反恐法律体制的全球项目以来，禁毒办，特别是预防恐怖主义处在法律和相关能力建设领域提供专业技术援助的范围不断扩大，所涉地理区域扩展，接受援助的国家数量增多，以及法律援助的实质性内容增强。鉴于普遍批准数量以及通过第一阶段次区域、区域及双边援助活动接触到的国家数量增多，预防恐怖主义处的工作更侧重于深入的后续活动以及对国家刑事司法体制反恐能力建设的支持，特别是在司法和检察领域起草立法以及开展援助活动和专业培训。向已经得到技术支持的国家以及在批准和执行工作上落后的国家提供援助，特别是非洲、拉丁美洲和中东国家，同双边援助的相关提供者以及次区域和区域组织密切合作，共同提供援助。

72. 为应对《联合国全球反恐战略》，禁毒办必须加强法律和相关能力建设事项的技术援助工作，还必须制订新的举措，以推动次区域及区域反恐法律合作，推广良好做法、法律研究和学术培训，利用并巩固在预防犯罪和药物管制方面的专业知识。此外，禁毒办必须将相关反恐问题纳入禁毒办各项任务和其他重要相关领域，例如洗钱、跨国有组织犯罪、毒品贩运、腐败和刑事司法改革。

73. 委员会不妨就加强禁毒办的反恐问题技术援助工作以及制订新举措提出进一步指导意见，并邀请受援国和捐助国在这方面同禁毒办紧密合作。

74. 为便于向会员国提供反恐技术援助，需要加强禁毒办的外地专家网，以此作为传递专业知识的渠道。

75. 委员会不妨就加强禁毒办外地专家网提出进一步指导意见。

76. 继续建立并加强同联合国系统内外各机构的伙伴关系，以及为反恐怖主义执行工作队的工作做出重要贡献，同样非常重要。

77. 委员会不妨请次区域、区域及国际相关机构在反恐问题上加强同禁毒办的合作。

78. 承认捐助国为禁毒办的反恐工作提供了更多的自愿捐助并对此表示赞赏，但务必要指出，目前的资源数量还无法满足日益增长的法律和相关能力建设事项技术援助需求，也无法相应扩展业务活动和实质性倡议以协助各国执行《联合国全

球反恐战略》。捐助方提供更多的自愿捐款，同受援国制订的分摊成本安排，同其他相关机构联合提出倡议并缔结合作伙伴关系，都是非常重要的工作。

79. 要充分实现禁毒办扩大反恐技术援助活动的潜力，还需增强专业知识方面的核心能力，需要通过经常预算拨款来实现这种核心能力，从而可以将目前用于满足核心专业知识要求的预算外资源转而用于开展外地技术援助活动。

80. 委员会不妨感谢捐助方为禁毒办的反恐工作提供自愿捐款，并邀请会员国增加预算外金额和经常预算资源，以便禁毒办能够在反恐法律和相关能力建设方面开展技术援助活动。

附件

2002 年前至 2006 年 12 月 31 日提供给联合国预防犯罪和刑事司法基金用于预防恐怖主义处技术援助项目的捐款*

(美元)

捐助方	截止到 2006 年					
	12 月 31 日已支					
	付及认捐总额	2002 年前	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
(美元)						
奥地利	1 292 385	13 522 (2002)	730 689		242 366	10 823
		294 985 (2002)				
加拿大	811 097			47 071	74 371	689 655
丹麦	1 317 249				546 701	770 548
法国	1 119 626		247 578	246 305	283 013	342 730
德国	891 154		162 690	256 400	242 130	229 934
意大利	1 959 782	65 043 (2001)	271 150	306 373	600 000	519 000
		198 216 (2002)				
日本	146 160	30 000 (2002)			66 160	50 000
列支敦士登	100 000				50 000	50 000
摩纳哥	60 000					60 000
荷兰	1 877 865		4 720		937 731	935 414
新西兰	140 845					140 845
挪威	1 129 861			442 478	459 383	228 000
西班牙	605 698		156 576		47 337	401 785
瑞典	1 311 344				491 344	820 000
瑞士	40 000				40 000	
土耳其	120 170	20 170 (1999)		50 000		25 000
		25 000 (2000)				
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	1 274 493			478 000	212 146	584 347
美利坚合众国	1 224 000	230 000 (2000)		250 000	446 000	298 000
欧洲安全与合作组织	13 175					13 175
总计	15 434 904	876 936	1 573 403	2 076 627	4 738 682	6 169 256

* 包括未收认捐款 878 141 美元。