



经济及社会理事会

Distr.: General
16 March 2020
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十九届会议

2020 年 5 月 18 日至 22 日，维也纳

临时议程*项目 6(c)

统一并协调联合国毒品和犯罪问题办公室及
会员国在预防犯罪和刑事司法领域的工作：
批准并执行预防和打击恐怖主义的国际文书

恐怖主义问题相关国际公约和议定书执行过程中的技术援助

秘书长的报告

摘要

本报告回顾了 2019 年联合国毒品和犯罪问题办公室在支持会员国批准和执行恐怖主义问题相关国际公约和议定书方面以及执行相关联合国决议方面取得的进展。本报告还重点介绍毒品和犯罪问题办公室在应对新出现的挑战和会员国不断变化的需要的同时，在打击恐怖主义所涉法律和刑事司法方面提供技术援助所取得的主要成就。本报告提出一系列结论，供预防犯罪和刑事司法委员会审议。

* E/CN.15/2020/1。



一. 导言

1. 恐怖主义阻碍各国的经济和社会发展，并导致区域不稳定和不安全。预防恐怖主义和消除助长恐怖主义的条件对于实现《2030 年可持续发展议程》至关重要。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在预防恐怖主义领域的工作直接促进执行若干可持续发展目标，特别是目标 5（实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能）和目标 16（创建和平、包容的社会以促进可持续发展，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），后者的部分重点是减少暴力犯罪和加强国家机制。

2. 毒品和犯罪问题办公室的任务是在预防和打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的刑事司法方面向各国提供技术援助和立法专门知识。大会在最近的多项决议中重申并阐述了这一任务，包括关于在援助恐怖主义受害者方面加强国际合作的第 73/305 号决议；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第 73/186 号决议；关于消除国际恐怖主义的措施的第 73/211 号决议；关于联合国全球反恐战略审查的第 72/284 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第 72/196 号决议。

3. 毒品和犯罪问题办公室的工作还以安全理事会最近通过的多项决议为指导，包括关于对国际和平与安全的威胁的第 2482 (2019) 号决议；关于妇女与和平与安全及冲突中的性暴力问题的第 2467 (2019) 号决议；关于恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁及防止和打击资助恐怖主义行为的第 2462 (2019) 号决议；关于恐怖主义对关键基础设施的威胁的第 2341 (2017) 号决议；关于在发生武装冲突时恐怖主义团体破坏文化遗产和偷运文化财产的第 2347 (2017) 号决议；关于打击恐怖主义宣传的第 2354 (2017) 号决议；重申对伊拉克和黎凡特伊斯兰国（达伊沙）制裁制度的第 2368 (2017) 号决议；关于防止恐怖分子获取武器的第 2370 (2017) 号决议；以及关于返回或转移到原籍国、国籍国或第三国的恐怖主义作战人员的第 2396 (2017) 号决议。根据第 2444 (2018) 号和第 2498 (2019) 号决议，毒品和犯罪问题办公室受权通过海上犯罪问题印度洋论坛，与索马里和其他相关国家合作制定战略，阻止为索马里青年党提供资助的非法贩运木炭和其他货物活动。

二. 提供技术援助

A. 技术援助活动

批准

4. 2019 年，下列会员国加入了一项或多项恐怖主义问题相关国际法律文书：比利时、贝宁、布基纳法索、乍得、科摩罗、刚果、塞浦路斯、加蓬、加纳、圭亚那、印度、哈萨克斯坦、黎巴嫩、马来西亚、黑山、尼日利亚、巴拉圭、葡萄牙、圣基茨和尼维斯、塞拉利昂、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、土耳其、土库曼斯坦和乌拉圭。哈萨克斯坦和土耳其分别成为世界上第三个和第四个加入所有 19 项打击恐怖主义国际法律文书的国家。随着尼日利亚批准 2014

年《修订〈关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约〉的议定书》，该议定书已获得 22 个缔约国的批准，达到了议定书生效所需的数目。

B. 针对恐怖主义的刑事司法对策

5. 毒品和犯罪问题办公室应会员国的请求向其提供技术援助，支持它们采取刑事司法对策打击恐怖主义。提供的援助涵盖刑事司法对策的所有方面，包括遵守国际文书和在国家一级制定符合规定的法律；制定预防恐怖主义的战略、政策和行动计划；对负责执行旨在预防和打击恐怖主义的法律的机关进行能力建设，包括促进国家和国际两级的机构间合作；建设检察官对恐怖主义案件的立案和起诉能力；促进检察官和中央机关之间的司法协助和国际合作；建设负责审裁恐怖主义案件的法官的能力；并支持关于监狱改革、监外教养办法以及罪犯改过自新和重新融入社会的倡议。

6. 毒品和犯罪问题办公室的技术援助方案由其总部和整个外地办事处网络的工作人员实施。为了满足会员国在开展预防恐怖主义工作时对更多技术援助的需求，毒品和犯罪问题办公室正在进一步扩大其在孟加拉国、布基纳法索、伊拉克、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、莫桑比克、巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡的办事机构。毒品和犯罪问题办公室设在尼日利亚东北部迈杜古里的办事处于 2019 年开始运作。

1. 立法援助

7. 自 2003 年以来，毒品和犯罪问题办公室向提出请求的会员国提供技术援助，以促进遵守和执行各项恐怖主义问题相关国际法律文书以及联合国相关决议；支持修订和起草国家反恐立法；建设国家刑事司法官员的能力；以及支持刑事事项区域合作和国际合作，特别是与司法协助和引渡请求相关的合作。

8. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室与欧洲联盟和反恐怖主义办公室发起了一个为期三年的联合项目，旨在促进普遍加入和有效执行《制止核恐怖主义行为国际公约》。在加拿大政府的支持下，毒品和犯罪问题办公室继续实施一个相关项目，促进普遍加入和有效执行核安全法律框架，例如《制止核恐怖主义行为国际公约》和《核材料和核设施实物保护公约》及其修正案。毒品和犯罪问题办公室开发了一个关于打击化学、生物、辐射和核恐怖主义国际法律框架的在线学习工具，该工具有阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本。

9. 毒品和犯罪问题办公室维持着与反恐有关的立法、条约、战略和判例法数据库以及参考书目。这些数据库设在毒品和犯罪问题办公室知识管理门户网站打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）上，可供公众查阅，并且每日更新，其中载列了与国家、区域和国际打击恐怖主义和相关犯罪工作有关的资料。这些数据库是可供决策者、执法和司法从业人员、学术界和媒体使用的有效技术援助和信息工具。反恐立法数据库持续更新，在 2019 年已扩大至囊括了 130 多个国家的逾 2,000 项立法。对条约数据库进行改造是另一个里程碑：该数据库现在包含关于打击和预防恐怖主义和导致恐怖主义的暴力极端主义的国际和区域条约。

2. 制定政策和战略

10. 毒品和犯罪问题办公室推进了将性别问题纳入预防恐怖主义工作主流的相关努力，于 2019 年 5 月出版了《恐怖主义刑事司法对策中的性别层面手册》，这是联合国就这一主题编写的第一本出版物。该手册纳入了人权视角，旨在补充毒品和犯罪问题办公室开发的现有工具，包括为批准和执行全球反恐法律文书提供指导的工具，以及侧重加强恐怖主义刑事司法对策具体方面的工具。本手册将对司法官员、检察官、执法和惩戒部门官员以及代理恐怖主义嫌疑人或受害者的律师的工作提供支持。

11. 2019 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室第一次主办了有关打击洗钱和资助恐怖主义行为领域中妇女领袖的活动。与会者讨论了在其机构内促进性别平等的最佳做法和政策。后续讲习班定于 2020 年举行，旨在讨论打击资助恐怖主义工作中带有性别特点的因素，其中一项目标是将这些因素纳入毒品和犯罪问题办公室现有的打击资助恐怖主义培训课程。

12. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室与反恐怖主义委员会执行局（反恐执行局）和反恐怖主义办公室联合发起一项新的全球倡议，旨在根据安全理事会第 2178 (2014) 号和第 2396 (2017) 号决议，向会员国提供技术援助，帮助制定和实施全面而切合实际的战略，以便对与恐怖主义团体有关联的人员进行起诉、改造和助其重返社会。在上述后一项决议中，安全理事会呼吁会员国评估并调查进入这些会员国境内的、它们有合理理由认为是恐怖主义分子的个人，包括疑似外国恐怖主义作战人员及其随行家属，包括配偶和子女，拟订并实施针对这些个人的全面风险评估，并采取适当行动，包括考虑适当起诉、恢复正常生活和重返社会措施，并且强调会员国应确保依照国内法和国际法采取所有此类行动。2019 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室组织了一次专家组会议，讨论对据称与恐怖主义团体有关联的人员进行起诉、改造和助其重返社会的战略。毒品和犯罪问题办公室与反恐执行局目前正在编写一份关于起诉、改造和重返社会战略的出版物。

13. 2019 年全年，毒品和犯罪问题办公室在金融行动特别工作组和金融行动特别工作组形式的区域审查机构的会议上参加了打击资助恐怖主义的技术和政策相关工作组。此外，毒品和犯罪问题办公室继续支持与打击资助恐怖主义和代理行业务有关的工作。毒品和犯罪问题办公室加强了与私营部门金融机构和国家刑事司法机构就有效的公私伙伴关系进行的技术政策协商，这一举措旨在支持会员国提高调查和阻断的效力，支持执行《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和相关安全理事会决议。

14. 毒品和犯罪问题办公室继续与萨赫勒地区的会员国合作，制定和通过与恐怖主义刑事司法对策有关的行动计划。在尼日尔，毒品和犯罪问题办公室支持该国机关通过了一项行动计划，其中确定了恐怖主义刑事司法对策的优先目标。在塞内加尔，毒品和犯罪问题办公室支持各机关制定该国打击洗钱和资助恐怖主义行为的国家战略。毒品和犯罪问题办公室推动制定了西非打击资助恐怖主义行为的行动计划，以支持 2019 年 9 月在瓦加杜古举行的西非国家经济共同体有关反恐问题的国家元首特别峰会通过的反恐战略。

15. 2019 年 9 月，毒品和犯罪问题办公室和莫桑比克政府制定了全面技术援助路线图，旨在加强该国打击恐怖主义的对策，包括应对该国东北部最近出现的与恐怖主义相关的挑战。路线图侧重的政策制定和技术援助领域与莫桑比克政府在加强本国刑事司法系统方面的优先事项具体相关，这些优先事项符合南部非洲发展共同体和可持续发展目标确定的优先事项。应莫桑比克政府的请求，毒品和犯罪问题办公室正在努力支持该国预防恐怖主义的工作，为此加强该国刑事司法、执法和安全官员在共享情报和收集、保存和处理证据，包括军队在冲突地区收集的证据方面的合作能力。

16. 根据毒品和犯罪问题办公室的 2014-2019 年巴基斯坦预防恐怖主义方案，巴基斯坦政府和该办公室制定了一个题为“2020-2023 年巴基斯坦预防恐怖主义方案”的四年期项目。该项目扩大了毒品和犯罪问题办公室在预防恐怖主义领域向巴基斯坦所提供支持的专题范围和地域范围。该办公室将提供技术援助，支持与恐怖主义有关的调查、起诉和审裁工作；向恐怖主义袭击受害者提供支助；推动青年和社区参与；打击资助恐怖主义行为；以及开展国际合作。

3. 恐怖主义刑事司法对策方面的能力建设

17. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室开展了 150 多项培训活动，培训了逾 3,000 名刑事司法官员。

中东

18. 向伊拉克提供支持，特别是力求恢复该国各地的刑事司法和执法机构，这仍是毒品和犯罪问题办公室的一项首要优先事项。毒品和犯罪问题办公室支持该国机关制定一项防止和打击使用简易爆炸装置的国家战略，以及起草一项关于数字证据的法案。毒品和犯罪问题办公室还向伊拉克提供了关于向恐怖主义受害者提供支助的培训，并在保护关键基础设施方面与该国机关密切合作。毒品和犯罪问题办公室于 2019 年 2 月在海牙举行了一次关于伊拉克高级证据系统的专家组会议。毒品和犯罪问题办公室在向伊拉克提供技术援助以追究伊黎伊斯兰国（达伊沙）所犯罪行的司法责任方面积累了经验，在此基础上继续与会员国协商，拟定相关提案，详细说明伊拉克所需的技术支持程度。2018 年，毒品和犯罪问题办公室还启动了一个项目，以促进伊拉克女性官员在该国反恐工作中的作用。

19. 在黎巴嫩，毒品和犯罪问题办公室实施了一个培训项目，旨在加强黎巴嫩执法和刑事司法官员使用调查技术，以保护收容难民和流离失所者的营地免遭恐怖分子的渗透，并加强在国家与国际两级共享关于恐怖主义对难民社区所构成威胁的情报。

20. 2019 年全年，毒品和犯罪问题办公室参加了政策讨论，包括与民间社会、私营部门和金融行动特别工作组的代表展开讨论，内容涉及防止为资助恐怖主义目的滥用非营利组织。毒品和犯罪问题办公室与中东和北非金融行动特别工

作组以及英格兰和威尔士慈善委员会合作举办了关于这一专题的讲习班，该讲习班由卡塔尔政府主办，受众是该区域的刑事司法和监管机关¹。

非洲

21. 毒品和犯罪问题办公室加强与中东和北非金融行动特别工作组的伙伴关系，并继续为该区域各国举办技术讲习班。例如，毒品和犯罪问题办公室支持摩洛哥打击资助恐怖主义行为，为此提供援助，发展刑事司法官员预防、调查、起诉和审裁资助恐怖主义案件的业务能力。

22. 毒品和犯罪问题办公室向西非几个国家提供了技术援助。自 2018 年以来，毒品和犯罪问题办公室一直在实施尼日利亚、欧洲联盟、毒品和犯罪问题办公室以及反恐执行局之间关于加强恐怖主义和暴力极端主义刑事司法对策的伙伴关系的第三阶段，其中重点是支持尼日利亚应对该国东北部这一受恐怖主义影响最严重的地区所出现的独特刑事司法挑战。这方面的技术援助侧重于在冲突局势中收集证据，以及培训检察官、辩护律师和法官积极处理涉及博科圣地组织嫌疑人的案件。

23. 在尼日利亚，毒品和犯罪问题办公室继续支持从阿布贾调用专门处理恐怖主义案件的检察官向迈杜古里联合调查中心提供法律指导意见和专门知识，以便对恐怖主义案件进行循证调查。此举为该中心审查 1,500 多份与在押待起诉的博科圣地组织嫌疑人有关的卷宗提供了便利。

24. 2019 年推出了为尼日利亚开发的两个定制培训模块，一个关于反恐调查，另一个关于恐怖主义刑事司法对策的性别层面问题。这两个模块均是与该国专家联合开发，已在面向尼日利亚刑事司法官员的能力建设活动中试行。

25. 毒品和犯罪问题办公室还向布基纳法索、马里和尼日尔专门从事反恐工作的司法和调查单位提供支持。毒品和犯罪问题办公室在这方面的能力建设工作的包括更加注重调查和起诉与恐怖主义有关的案件，重点是使用特殊侦查手段以及保护证人和受害者。毒品和犯罪问题办公室与联合国马里多层面综合稳定团合作，通过提供侧重犯罪现场管理和实际演练的培训讲习班，建设受影响最严重地区的宪兵以及国家警察调查恐怖主义案件的能力。毒品和犯罪问题办公室对反恐工作的技术援助是联合国萨赫勒综合战略的组成部分。在这方面，布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔是该区域技术援助的主要接受国。

26. 从历史上看，会员国发现在冲突和高风险地区收集数量足够的高质量证据存在困难。因此，在将恐怖袭击的实施者、组织者和赞助者以及协助、支持或窝藏恐怖分子的责任人绳之以法方面，依然存在挑战。毒品和犯罪问题办公室制定了一项新的全球能力建设举措，在使用军队从冲突和高风险地区收集的信息和材料以及这些信息和材料作为证据的可采性方面向各国提供协助。毒品和犯罪问题办公室向尼日利亚东北部的军队提供了这方面的培训，现正在扩大对尼日尔的援助。

¹ 另见《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和安全理事会的相关决议。

27. 毒品和犯罪问题办公室向东非国家提供技术援助，支持对恐怖主义案件进行以情报为先导的调查，并加强区域执法合作。毒品和犯罪问题办公室与东非警察局长合作组织密切合作，支持发展后者的区域反恐英才中心。此外，毒品和犯罪问题办公室继续举办关于打击资助恐怖主义背景下的金融调查、阻断和制裁的技术援助讲习班，厄立特里亚和索马里是该区域主要的培训受援国。

28. 毒品和犯罪问题办公室支持南部非洲发展共同体的各国加强基于法治的刑事司法对策，以预防和打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义。作为该举措的一部分，毒品和犯罪问题办公室首次在莫桑比克开展了预防恐怖主义能力建设活动。在该项目框架内，毒品和犯罪问题办公室还向南非和刚果民主共和国提供了能力建设支持。

29. 毒品和犯罪问题办公室继续举办旨在将人权纳入恐怖主义刑事司法对策主流的培训师培训讲习班。2019 年，许多接受了毒品和犯罪问题办公室培训的人权和恐怖主义刑事司法对策专家为该办公室在非洲的讲习班做出了贡献。

30. 毒品和犯罪问题办公室分别对安哥拉和多哥进行了一次国别访问，以促进普遍加入和有效执行打击核恐怖主义的国际法律文书。毒品和犯罪问题办公室举办了一次面向利比亚的有关核安全和防范核恐怖主义的讲习班，该讲习班由摩洛哥主办，并与摩洛哥核与放射安全和安保局密切合作举办。

亚洲

31. 毒品和犯罪问题办公室继续在打击资助恐怖主义方面向阿富汗政府提供长期技术援助。援助的重点是加强在调查和瓦解恐怖主义团体金融网络方面的机构间协调、政策和效力；打击进出阿富汗的非法资金流动；打击滥用货币对价转移服务和现金；以及改进制裁的执行情况。此外，毒品和犯罪问题办公室于 2019 年与萨塞克斯大学合作，在阿拉伯联合酋长国召开了一次关于在刑事诉讼期间向恐怖主义行为受害者提供支助的专家组会议。

32. 在巴基斯坦，毒品和犯罪问题办公室与该国家反恐主义部门密切合作，以 30 个专门讲习班的形式向 600 名刑事司法从业人员提供了技术援助，力求加强对恐怖主义相关案件的调查、起诉和审裁。此外，毒品和犯罪问题办公室审查了在恐怖主义案件中保护证人的法律工具，并向高级政策官员提供了技术援助。毒品和犯罪问题办公室与国际刑事法院和欧洲联盟执法合作署合作，共同向该国立法者提供立法援助。例如，关于证人保护的法律草案已提交开伯尔-普赫图赫瓦省议会供审议。

33. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室在南亚和东南亚实施了一项技术援助举措，该举措旨在支持国家机关打击资助恐怖主义的行为和非国家行为体扩散大规模毁灭性武器的行为。毒品和犯罪问题办公室还提供援助，通过有效的刑事司法方法和促进守法文化，支持在青年中预防恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义。该举措的侧重点之一是防止和应对被恐怖主义团体和暴力极端主义团体招募和剥削的儿童遭到暴力侵害。

34. 毒品和犯罪问题办公室与欧洲安全与合作组织（欧安组织）合作，继续在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦举办关于打击资助恐怖主义行为的基础和高级讲习班。

拉丁美洲及加勒比

35. 2019 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室在巴拿马为部分拉丁美洲和加勒比国家举办了一次区域讲习班，以促进普遍加入和有效执行三项打击核恐怖主义的国际法律文书：《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》及其修正案。

东南欧

36. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室更新了最初于 2017 年出版的题为《外国恐怖主义作战人员：东南欧司法培训机构手册》的培训工具。更新版本考虑到了该区域的外国恐怖主义作战人员和社交媒体的相关新动态，以及适用于外国恐怖主义作战人员的国际和区域法律框架出现的变化。最新版本已翻译成阿尔巴尼亚语、波斯尼亚语/黑山语/塞尔维亚语和马其顿语，并将纳入各司法培训研究所的课程。更新后的手册在 2019 年 12 月举行的区域能力建设活动上发布，并用作此次活动的基础。同样在 2019 年，在同一举措的背景下，毒品和犯罪问题办公室在阿尔巴尼亚与波斯尼亚和黑塞哥维那组织了能力建设活动，其中侧重在符合国际人权标准的情况下，在边境查验和拦截回返的外国恐怖主义作战人员。

37. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室与欧安组织和美利坚合众国司法部国际刑事调查训练援助方案合作，在阿尔巴尼亚联合实施了一项关于打击资助恐怖主义行为的培训方案。该联合方案自 2017 年开始实施，将持续至 2020 年，其侧重点是开展金融调查和阻止资助恐怖主义的行为。

跨区域能力建设活动

38. 毒品和犯罪问题办公室通过一项由欧洲联盟资助的以阿尔及利亚、约旦、黎巴嫩和突尼斯为重点的举措，支持会员国加强打击外国恐怖主义作战人员的法律制度，并建设刑事司法和执法官员的能力，以便处理在国家和区域两级应对外国恐怖主义作战人员威胁的具体法律问题。此外，毒品和犯罪问题办公室通过一个支持会员国执行安全理事会第 2396 (2017) 号决议的项目，支持北非、南亚和中亚国家加强针对恐怖主义和外国恐怖主义作战人员的刑事司法对策。

39. 2019 年，在毒品和犯罪问题办公室/国际刑事警察组织（国际刑警组织）/世界海关组织（海关组织）联合发起的机场通信项目框架内，毒品和犯罪问题办公室与反恐怖主义办公室一道，在东非、加勒比和萨赫勒开展了一系列国家和区域培训活动，以加强特定国际机场一线官员应对外国恐怖主义作战人员威胁的能力。

全球能力建设活动

40. 毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义办公室、反恐执行局、国际民用航空组织、信息和通信技术厅和国际刑警组织在 2019 年发起了联合国阻止恐怖分子旅行方案。该方案旨在根据国际义务和标准，特别是安全理事会第 2396 (2017) 号决议，收集和分析乘客数据，从而协助会员国预防、侦查、调查和起诉恐怖主义犯罪和其他严重犯罪，包括相关旅行。
41. 毒品和犯罪问题办公室向会员国提供了一套关于被恐怖主义团体和暴力极端主义团体招募和剥削的儿童待遇问题的综合培训材料，其中包括三份培训手册，分别涉及防止招募和剥削儿童、遭到招募和剥削的儿童受害者的康复和重返社会以及反恐背景下的儿童司法。2019 年还发行了一份题为“毒品和犯罪问题办公室关于与恐怖主义团体和暴力极端主义团体有关联的儿童的未来路线图”的出版物，该出版物对上述培训教材起到了补充作用，概述了毒品和犯罪问题办公室干预战略的主要原则，并为项目支持的每个干预领域提供了核心指导。在中亚和尼日利亚提供了以上述培训材料为基础的技术援助。
42. 毒品和犯罪问题办公室与海关组织合作，继续向海关、警察、缉毒和其他执法人员提供战略贸易和出口管制方面的培训。得益于所接受的培训，相关官员在 2019 年扣押了 10 多批战略贸易和军民两用货物。
43. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室举行了两次专家组会议，进行了涉及《制止核恐怖主义行为国际公约》的模拟审判。这一模拟审判将提供机会，就该《公约》相关具体问题对法官和检察官进行培训，并将有助于展示加入该《公约》并为此制定适当的国家法律的裨益。
44. 毒品和犯罪问题办公室继续实施其在线反恐学习平台，该平台已被广泛用于提供技术援助，在编写本报告时，据统计已有来自逾 125 个国家的 1,844 名用户。自 2008 年以来，毒品和犯罪问题办公室通过该平台在世界各地培训了 1,595 名从业人员，并提供了 30 个在线培训课程，有 640 名刑事司法和执法官员参加。此外，就各种反恐相关问题举行了 121 次网络研讨会（实时讨论）。2019 年，毒品和犯罪问题办公室升级了该平台的界面，提供了新功能和更方便用户使用的工具。此外，毒品和犯罪问题办公室开发了一项新的交互式在线学习课程，主题为“跨境保存和索取数字证据”，该课程于 2019 年 10 月推出。
45. 毒品和犯罪问题办公室还与联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和海关组织合作，于 2019 年 3 月在曼谷举办了关于在集装箱化供应链上打击文物贩运活动的次区域高级培训班。该培训班还侧重于防止被贩运的文化财产用于为有组织犯罪集团牟利和资助恐怖主义团伙。此外，毒品和犯罪问题办公室推动了欧安组织面向蒙古和欧安组织其他亚洲合作伙伴举办的打击非法跨境贩运文化财产活动的讲习班，该讲习班于 2019 年 10 月在乌兰巴托举办。此外，毒品和犯罪问题办公室为教科文组织和英联邦秘书处曼谷和伦敦举办的关于上述主题的活动做出了贡献。
46. 在执行《多哈宣言》全球方案框架内，教育促进正义举措拟定了一系列 15 个关于反恐问题的大学教学模块以及教学指南，均提供英语和俄语版本。教育促进正义举措还开发了一款关于防止暴力极端主义的桌游，这款桌游名为“迷

宫”，可激发人们对暴力极端主义相关问题进行批判性思考，目标人群为 13 岁至 18 岁的年轻人。

47. 在上述全球方案中通过体育预防青年犯罪这一部分，正在编写一份通过体育活动预防暴力极端主义的指南。2019 年 11 月 27 日至 29 日在维也纳举行的专家组会议介绍并讨论了该指南草案。该指南就如何利用体育和基于体育的学习来应对年轻人中暴力极端主义的风险因素和保护因素提供了指导意见，力求加强他们的抵御能力。该指南计划于 2020 年上半年出版。

4. 国际合作和司法协助

48. 毒品和犯罪问题办公室向若干联络点国际网络提供支持，以便利刑事事项合作，有效交流信息和专门知识，建立信任，并在从业人员之间建立联络。参与区域合作平台和网络是在恐怖主义和跨国犯罪案件中加快跨区域合作和加强机构间协调的一个宝贵办法。这体现在毒品和犯罪问题办公室支持下的各网络所开展的工作上，这些网络包括中东和北非区域多机构工作队、应对中亚和南高加索跨国有组织犯罪问题的来源国、过境国和目的地国检察官和中央机关网络、萨赫勒国家区域司法平台以及西非打击有组织犯罪中央机关和检察官网络。毒品和犯罪问题办公室编写了一份实用指南，指导如何起草向多机构工作队成员国提出的合作请求。

49. 2019 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室与反恐执行局和国际检察官协会联合编写的题为《跨境索取电子证据实用指南》的出版物通过该办公室的夏洛克数据库门户网站在线发布，此举大幅推升了该网站的用户数量。该指南载列的资料有助于确定在国家一级应采取哪些步骤以便收集、保存和共享电子证据，总体目标是确保司法协助做法的效率。亚洲、非洲、拉丁美洲及加勒比以及太平洋区域开展的区域培训活动目前正在使用该指南，该指南也用于在巴基斯坦开展国家一级的培训活动。自该指南发布以来，毒品和犯罪问题办公室收到了多个国际组织提出的在提供相关培训活动方面建立伙伴关系的多项请求，并与英联邦、美洲国家组织、欧安组织和太平洋岛屿法律官员网络合作举办了相关活动。

50. 萨赫勒国家区域司法平台在毒品和犯罪问题办公室的支持下，通过在布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔的联络点网络，推动在恐怖主义案件中开展国际司法合作。毒品和犯罪问题办公室一直在与萨赫勒国家区域司法平台的代表及萨赫勒五国集团萨赫勒安全合作平台的代表合作，以便在这两个实体之间建立合作。在这方面，由参与的会员国设立的专家委员会于 2019 年 12 月完成了谅解备忘录草案。该备忘录预计将在定于 2020 年举行的会议上得到各国司法部长的核可。

51. 毒品和犯罪问题办公室向西非打击有组织犯罪中央机关和检察官网络提供支持，以便促进该区域的国际司法合作，包括在恐怖主义案件中的合作。在东非和中非，该办公室继续支持大湖区司法合作网络。

52. 毒品和犯罪问题办公室支持中亚预防和打击暴力极端主义网络，并开展活动加强该区域政府机关和民间社会行为体的能力。所提供技术援助的重点是制定和实施有关防止助长恐怖主义的暴力极端主义的有效方案，以及对回返的外国恐怖主义作战人员及其随行家属采取全面和协调一致的起诉和改造对策。此

外，毒品和犯罪问题办公室向应对中亚和南高加索跨国有组织犯罪问题的来源国、过境国和目的地国检察官和中央机关网络提供支持，以推动司法机关在有组织犯罪和恐怖主义相关案件中开展国际合作。

53. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室启动了在东南亚发起新的司法合作网络的步骤。此外，毒品和犯罪问题办公室继续与该区域会员国接触，进一步支持它们建立南亚区域情报和协调中心的倡议。

5. 监狱改革、改造和重返社会

54. 毒品和犯罪问题办公室实施了与暴力极端主义囚犯和防止监狱内激进主义导致暴力有关的定制项目，目的是在涉及恐怖主义和暴力极端主义的案件中加强法证服务。此外，也正在实施一些项目，促进旨在防止助长恐怖主义的暴力极端主义的社区警务，推进立足社区的办法以便防止助长恐怖主义的暴力极端主义，并建设妇女防止导致恐怖主义的暴力极端主义的能力。

55. 毒品和犯罪问题办公室继续向肯尼亚和索马里的高戒备监狱提供支持，以防止激进主义导致暴力，并向管理暴力极端主义囚犯的机关提供支持。2019 年，毒品和犯罪问题办公室向索马里摩加迪沙、加罗韦和哈尔格萨的监狱工作人员提供培训，并向囚犯提供职业机会。在肯尼亚，毒品和犯罪问题办公室除了为官员提供动态安保培训和为囚犯提供职业培训之外，还开发并推出了一个肯尼亚暴力极端主义囚犯风险和需求评估工具。该举措可促使将囚犯分为高、中或低风险类别，然后根据风险因素将其安置在适当的牢房区。该工具最初在肯尼亚蒙巴萨 Shimo La Tewa 最高安全级别监狱开发和实施，之后在内罗毕的 Kamiti 最高安全级别监狱实施。

56. 毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义办公室和反恐怖主义委员会执行局推进了它们关于暴力极端主义罪犯和防止监狱激进主义导致暴力的联合倡议。该项目旨在加强监狱部门的能力，以便更有效地管理暴力极端主义囚犯，并应对监狱中潜在的激进主义导致暴力挑战。哈萨克斯坦、突尼斯和乌干达正在实施该项目。此后，已就选定国家的国家工作计划达成一致意见。

57. 毒品和犯罪问题办公室发起了一个项目，以便加强伊拉克、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦对回返的外国恐怖主义作战人员的拘留方案。该项目旨在向执法、惩戒和司法部门机关提供技术援助，提高各机关管理外国恐怖主义作战人员所构成威胁的能力，从而激励伙伴合作遣返被关押在阿拉伯叙利亚共和国以及其他国家和地区的作为外国恐怖主义作战人员的本国国民。

C. 监测和评价

58. 毒品和犯罪问题办公室将支持《联合国全球反恐协调契约》，以衡量《联合国全球反恐战略》的影响并跟踪其执行进展。为此，毒品和犯罪问题办公室将分享其独立评价科的技术专长，该科已进行了 130 多项针对包括恐怖主义在内的各类严重犯罪的复杂评价。2019 年，毒品和犯罪问题办公室对欧洲联盟资助的西巴尔干内部安全一体化治理机制，包括西巴尔干反恐倡议展开了参与性战略评价。

59. 对 2017-2018 年期间毒品和犯罪问题办公室所有评价报告的综合分析凸显出，可持续发展目标 16 已充分融入各种培训活动设计工作的主流，从而构成了毒品和犯罪问题办公室的最佳做法。此外，毒品和犯罪问题办公室推出了一个基于网络的创新性评价应用程序 **Unite Evaluations**，用以管理该办公室的所有独立评价进程，并跟踪各项建议的执行情况，包括与预防和打击恐怖主义有关的建议，以促进学习和进一步加强问责制。

60. 毒品和犯罪问题办公室的首要优先事项之一是评估其技术援助活动的相关性、成效、效率、影响和可持续性，以及人权和性别平等原则的纳入情况。毒品和犯罪问题办公室密切监测其技术援助的影响，以会员国机关取得的成果为证据。

D. 伙伴关系

61. 为支持联合国发展系统的改革，毒品和犯罪问题办公室与联合国其他实体合作，协助制定联合国斯里兰卡反恐战略。在联合国驻斯里兰卡协调员的主持下，毒品和犯罪问题办公室的一个反恐专家小组在当地制定了战略草案，以供与利益攸关方进行协商。

62. 同样，在印度尼西亚，毒品和犯罪问题办公室通过向联合国驻地协调员办公室部署工作人员，向其提供了额外资源。人员部署的重点是改善联合国各实体在防止助长恐怖主义的暴力极端主义方面的协调与合作。除其他外，这一部署有助于建立和平中心协调平台，该平台是联合国驻印度尼西亚协调员办公室的一项举措，旨在促进协作和确定新的接触机会，为联合国在印度尼西亚开展的关于防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的所有活动提供一站式服务。和平中心不仅将直接以助长恐怖主义的暴力极端主义问题为工作重点的各实体聚集在一起，而且还针对潜在的社会因素采取了更广泛的方法。

63. 毒品和犯罪问题办公室向伊拉克部署了高级工作人员，从而正在全面参与新的联合国与伊拉克合作战略框架的当前制定工作。这一部署促成了采取切实步骤加强毒品和犯罪问题办公室各方案与联合国开发计划署等其他实体在法治方面的协作，并便利了联合方案伙伴关系，例如与国际移民组织在伊拉克和约旦边界问题上的合作，以及与联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）在有效刑事司法对策方面的合作。

64. 毒品和犯罪问题办公室继续根据《联合国全球反恐战略》的四大支柱为执行工作做出贡献，并且仍然是联合国秘书处下通过提供预防恐怖主义刑事司法层面相关技术援助和法律专门知识而参与建设会员国能力的主要办公室。

65. 在《联合国全球反恐协调契约》框架内，毒品和犯罪问题办公室担任刑事司法、法律对策和打击资助恐怖主义行为问题工作组主席（反恐怖主义办公室和反恐执行局担任副主席）。毒品和犯罪问题办公室还与国际刑警组织一道担任与反恐有关的边境管理和执法工作组副主席，与反恐执行局一道担任资源调动与监测和评价工作组副主席。

66. 毒品和犯罪问题办公室与安全理事会相关附属机构密切合作，包括反恐怖主义委员会及其执行局；安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国（达伊沙）、

基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267 (1999)、1989 (2011)和 2253 (2015)号决议所设委员会及其分析支助和制裁监测组；以及安全理事会第 1540 (2004)号决议所设委员会及其专家组。

67. 毒品和犯罪问题办公室继续加强与议会和议会协会的伙伴关系。2019 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义办公室和各国议会联盟（议联）签署了一份谅解备忘录，以加强各方在打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义方面的合作。一项支持议会制定反恐法律的多年期举措正在进行中。毒品和犯罪问题办公室和议联加强了对议会措施的支持，以弥合在执行相关国际法律文书和安全理事会决议方面的差距。2019 年，毒品和犯罪问题办公室、议联和反恐怖主义办公室在埃及组织了一场面向中东和北非的区域会议，主题是议员在应对外国恐怖主义作战人员所构成威胁和相关挑战方面的作用。

68. 在预防化学、生物、辐射和核恐怖主义领域，毒品和犯罪问题办公室定期与国际原子能机构、禁止化学武器组织、安全理事会第 1540 (2004)号决议所设委员会及其专家组、反恐怖主义办公室、联合国裁军事务厅、打击核恐怖主义全球倡议、核保安联络小组、防止大规模毁灭性武器和材料扩散全球伙伴关系以及核威胁倡议等展开合作。

69. 毒品和犯罪问题办公室继续与金融行动特别工作组和金融行动特别工作组形式的区域机构合作，支持会员国努力有效执行《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和相关安全理事会决议，并酌情执行金融行动特别工作组的相关建议。

三. 优先事项

70. 2020 年，毒品和犯罪问题办公室将根据自身任务授权，继续促进遵守和执行 19 项恐怖主义问题相关国际公约和议定书，并促进执行相关安全理事会决议。此外，毒品和犯罪问题办公室将协助会员国审查本国法律，培养会员国刑事司法官员的能力，并促进司法和执法机关之间的跨境合作。

71. 毒品和犯罪问题办公室将重点关注外国恐怖主义作战人员回返和转移、监狱中的暴力极端主义罪犯、化学、生物、辐射和核恐怖主义、资助恐怖主义的行为、恐怖主义团体和暴力极端主义团体招募和剥削儿童、恐怖主义分子利用互联网和社交媒体、简易爆炸装置的扩散，以及对“软目标”和关键基础设施的恐怖主义袭击等构成的威胁，并将继续处理防止助长恐怖主义的暴力极端主义的相关刑事司法问题。毒品和犯罪问题办公室还将努力提高管理恐怖主义犯罪现场的必要技能，加强对恐怖主义行为受害者和证人的保护和支助。

72. 毒品和犯罪问题办公室还打算加强向会员国提供的相关技术援助，以便制定和实施面向被指控或被判实施恐怖主义行为者的全面和有针对性的起诉、改造和重返社会战略，并应对与收集、保存和分析所有类型的证据，特别是数字证据和来自武装冲突地区的证据有关的挑战。毒品和犯罪问题办公室还将与联合国区域间犯罪和司法研究所合作，针对恐怖主义和跨国有组织犯罪之间日渐紧密的关联，提供整体能力建设支助。

73. 为支持安全理事会第 2462 (2019)号和第 2482 (2019)号决议，毒品和犯罪问题办公室将继续将其方案重点放在打击资助恐怖主义的行为上。技术援助将特

别力求支持会员国刑事司法机关实施金融调查、阻断和制裁；防止滥用非营利组织；利用金融情报；加强公私伙伴关系；以及开展机构间合作与国际合作。

74. 促进法治和尊重国际人权规范和标准将继续是所有方案的组成部分。毒品和犯罪问题办公室将继续努力将性别层面纳入恐怖主义刑事司法对策的主流。此外，毒品和犯罪问题办公室将继续支持其现有的在线工具，例如反恐网络学习平台和夏洛克数据库中反恐有关的组成部分，特别是国家主管机关名录，有关立法、判例法、条约和战略的数据库以及随附的参考书目。

75. 毒品和犯罪问题办公室将继续开发创新的技术援助工具和编写出版物，并审查现有手册，以便根据最新的政策动态进行调整。2020 年将开发一项新的关于《制止核恐怖主义行为国际公约》的在线学习模块，该模块将以联合国所有正式语文提供。毒品和犯罪问题办公室还将加强预防恐怖主义专家的实地工作，并进一步努力确保所提供援助的可持续性和连续性。为此，毒品和犯罪问题办公室将进一步利用深度培训、辅导服务以及培训员培训方案，并扩大与特定群体的长期接触。

四. 结论

76. 恐怖主义局势演变迅速，变得愈发复杂和凶暴。许多人深受恐怖主义影响，还有许多人特别是年轻人受恐怖主义分子影响而激进化并被招募。虽然会员国在预防和打击恐怖主义方面取得了重大成功，但仍需要在国际一级做出更多努力。完全遵守和执行关于恐怖主义的普遍法律框架还远未实现。

77. 虽然制定规范和政策至关重要，但目前面临的最困难挑战之一是一些国家和地区缺乏刑事司法能力。反恐领域的立法、政策、体制框架和合作协定陈旧过时，而且缺乏将之适用的技能和专门知识，这严重限制了会员国迅速调查恐怖主义罪行并成功起诉犯罪者的能力。

78. 强大的反恐法律制度和有力的刑事司法系统对将恐怖分子绳之以法而言至关重要。这二者是所有与恐怖主义有关的联合国决议的核心要素。打击和预防恐怖主义的主要责任在于会员国。毒品和犯罪问题办公室随时准备应会员国的请求向各国提供支持，提高其应对恐怖主义威胁的能力，加强跨境司法和执法合作，并确保其反恐措施完全符合国际人权规范和标准。
