



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2(c)

审查《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其
各项议定书的执行情况：《关于打击陆、海、空
偷运移民的议定书》

联合国毒品和犯罪问题办公室为促进和执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》而开展的活动情况

秘书处的报告

一. 导言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第四届会议题为“执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》”的第4/5号决定请秘书处与缔约国协商，视必要开发有关工具，用以改进执法机构之间的合作，尤其是在通信和数据收集与分析领域。会议还请秘书处向各会员国提供关于旨在促进证人参与刑事司法系统的成功做法和措施的信息，并请秘书处向缔约方会议第五届会议报告秘书处为促进和支持执行《移民议定书》而开展的活动情况，包括参加有关国际和区域组织的情况。

2. 此外，技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组在2009年10月举行的闭会期间会议结束时，请秘书处编拟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，以及一份关于实施工作组闭会期间会议所建议优先活动的提议的报告，以便提交拟在缔约方会议第五届会议期间举行的工作组下一次会议。本报告介绍了联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为落实工作组在偷运移民领域提出的请求而开展的工作情况。

* CTOC/COP/2010/1。



二. 缔约方会议第 4/5 号决定的执行情况

A. 加强执法机构尤其是在数据收集和分析领域的合作的各项工具

3. 毒品和犯罪问题办公室制定了《打击偷运移民示范法》，以协助各国执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》所载各项条款，该法将于 2010 年 10 月出版。《示范法》意在促进和帮助毒品和犯罪问题办公室以系统化方式提供立法协助，并协助各国审查和修正其现有立法，通过新立法。该法旨在满足每个国家的需求，不论该国的法律传统或社会、经济、文化或地域条件如何。《示范法》还载有详细评注，进一步介绍《移民议定书》所载的各项法律条款。

4. 《示范法》载有《议定书》要求或建议各国纳入其国内立法的所有条款。《示范法》关于设立国家协调机构的第 18 条指出，“[相关部委]应设立一个国家协调[委员会/机构]，其成员由来自[插入相关机构]的官员、其他相关国家机构的官员以及地方政府和非政府服务提供者代表组成。”协调结构的任务是监督和协调法律的实施；制定促进法律实施的政策、准则、程序和其他措施；制定国家行动计划，以确保除其他外通过定期审查各项目标和具体目标的实现情况，确保法律得到全面、有效实施；监督履行《移民议定书》中各项义务的情况，并向相关部委或议会进行报告；促进各政府机构、国际组织和非政府组织之间开展机构间和多学科合作；以及促进与来源国、过境国和目的地国这些相关国家，特别是边境管制机构的合作。

5. 关于该条款的评注建议，实施偷运移民相关法律和政策是一项复杂的工作，必然要涉及多个机构，虽然每个机构都可能有一些局限性，但在各自职权范围内发挥着重要作用。经验表明，设立机构间协调机构围绕偷运问题开展工作，大大有助于进行政策和业务协调。这一机构可向各机构提供一个论坛，使其能够定期举行会议，以进行规划，讨论法律、政策和程序问题，并就个案和预算问题展开交涉。在许多情况下，无需制定立法便可设立这一机构。但对于需制定此类立法的国家而言，《示范法》提供了关于现行国家立法的一些范例。

6. 2010 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室出版了其《调查和起诉偷运移民基本培训手册》，¹其中载有一个关于在偷运移民案件中开展国际合作的具体单元（单元 8）。该《手册》根据一系列专家小组会议²期间收到的意见编制而成，并载有已确认为有效且得到诸多法域和组织专门从业人员认同的现行做法。《手册》的目标包括三个方面：通过提供关于调查和起诉偷运移民的基本介绍，为自学提供参考；为调查人员和检察官提供相关培训，因为在调查和起诉此类贩运的能力建设方面不存在一个“适用于各种情况”的解决办法；提供可符合相关国家具体国情的坚实知识基础。《手册》制定所采用的方法是，每个单元可根

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.10.IV.7。

² 第一次专家组会议于 2008 年 11 月 30 日至 12 月 2 日在塞内加尔萨利波图加尔举行，第二次会议于 2009 年 3 月 23 日至 25 日在开罗举行，第三次会议于 2009 年 6 月 23 日至 24 日在阿布贾举行。

据不同地区和國家的需求作出調整，並可為增訂或補充國家培訓機構的培訓方案提供依據。毒品和犯罪問題辦公室隨時願意協助國家機構作出這一調整。

7. 單元 8 着重指出，鑒於偷運移民行為的跨國性，開展國際合作是預防和打擊該現象的一個至關重要的先決條件。執法當局之間可開展正式合作或非正式合作。非正式合作涉及在進入司法程序之前開展調查階段，警察向警察提出援助請求。在這種情況下，相關警官或機構通常可在不適用司法協助協定或《有組織犯罪公約》相關條款的情況下，作出必要安排。開展正式國際合作的依據可以是刑事事項司法協助或引渡方面的現行雙邊或多邊協定，或《有組織犯罪公約》的相關條款，這要視相關國家所在法域而定。開展正式合作還是非正式合作往往是一個棘手的问题，該問題取決於相關的法律制度。凡有起訴目標或獲取情報必須採取搜查、緝獲或其他胁迫性措施的，必須將警察之間的非正式情報交流正式化，以確保法庭證據的可接受性。可同時開展非正式和正式國際合作。

8. 《手冊》接着載列了以下幾點，歸納調查人員在國際合作中發揮的作用：

(a) 確定是否需開展合作及需開展合作的情況；

(b) 確定所需證據材料；

(c) 查明可能存在的法律制約因素；

(d) 確定最可能達到預期效果的做法；

(e) 向其他國家尋求援助之前，酌情向高級官員、檢察官或負責調查的法官征求意见；

(f) 考慮向國際刑事警察組織（刑警組織）、歐洲警察組織或其他區域執法機構尋求援助；

(g) 對國際合作夥伴提出的請求迅速作出答復。

9. 凡有必要提出正式司法協助請求的，由指定中央當局提出這類請求，該機構負責並有權發出和接受請求或向主管國家當局或機關遞交請求。

10. 調查人員在起草呈交指定中央當局的書面請求時應力求做到：

(a) 高度具體；

(b) 將當前的調查或程序與所需援助相聯系；

(c) 具體說明所尋求援助的明確性質；

(d) 重視最終結果，而不是取得這一結果的方法。例如，被請求國可能通過發出法院指令而不是搜查令，獲得必要證據。

11. 要求各國自願或根據現行協定或安排交換情報。如沒有有效交流渠道，便無法獲得行動和普通情報。《有組織犯罪公約》第 27 條鼓勵各國開展密切合作，《偷運移民議定書》第 10 條要求各國交換關於下列事項的情報：

(a) 已知或涉嫌為移民偷運者所利用的啟運點和目的地以及所使用的路

线、承运人和运输工具；

(b) 移民偷运者的身份和手法；

(c) 缔约国签发的旅行证件的真样和应有形式，以及关于空白的旅行或身份证件失窃或有关滥用情况；

(d) 藏匿和运送人口的手段和方法；

(e) 预防和打击偷运移民行为的立法经验和做法及措施；

(f) 有助于执法工作的科学和技术信息，以提高各自预防、侦查和调查偷运移民行为的能力。

12. 应在区域和国际各级设立有效的情报交换系统，以加强国际合作。交换情报时应考虑的主要因素包括：

(a) 需确定出台何种程序，并需采用这些程序；

(b) 必须确保情报交换工作不违反国内立法；

(c) 必须按照情报提供国的意愿使用情报；

(d) 仍需要寻机交换可有助于制止或阻止其他法域偷运移民行为的情报；

(e) 必须提供个人详细联络方式，以在通过刑警组织进行交流的情况下便利直接联络。

13. 2010年，毒品和犯罪问题办公室出版了“关于空中偷运移民的议题文件”，³旨在加强对偷运移民行为的应对。目前获得的关于空中偷运移民的信息既不完全，也很零散。偷运路线往往也迂回曲折。对这一现象缺乏全面认识不利于就此采取具体对策并开展合作。为填补这一空白，毒品和犯罪问题办公室于2009年12月7日至9日在维也纳举行了空中偷运移民问题专家组会议，目的是更深入了解：

(a) 利用空中路线实施犯罪的移民偷运者的作案手法；

(b) 参与此问题应对工作的执法人员和其他行动方的良好做法；

(c) 与这一特别移民偷运途径相关的知识方面的差距和对策；

(d) 毒品和犯罪问题办公室及其他国际行动方可如何更好地协助各国加强预防和打击空中移民偷运行为的能力。

14. 文件除其他外还就尽早加强与机场和航空当局和人员之间的合作提出了多项建议。文件建议，很难对便于“乘客混杂”（将被贩运移民的旅途与普通乘客安排在一起）的现代开放空间进行控制，这就带来了种种安全挑战。如果边境管制和执法官员及早参与机场安保工作，则可避免这种情况。通过在国际一级

³ 见 www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant%20Smuggling%20Issue%20Papers/Issue_Paper_-_Migrant_Smuggling_by_Air.pdf。

召开国际航空运输协会（空运协会）管制当局工作组会议，可加强各利益攸关方之间的合作。

15. 此外，文件建议向机场指派联络干事，负责与当地机场当局、机场和机场工作人员建立良好的工作关系。凡未指派联络干事的，应鼓励机场管理人员或其他人员与有关大使馆执法人员保持直接联系。调查人员应建立伙伴关系，并发挥机场和航空公司在收集情报方面的潜力。调查人员应能够访问安保公司和航空公司信息传播网络，并能够获得机场和航空公司的统计数据。机场安保部门间可交流乘客个人资料、监视名单、登记、登机和入境程序方面的信息，并可有效利用人力资源。在标准设定方面应与空运协会和国际民用航空组织密切合作，以能够将有关偷运移民行为的对策标准化。

16. 此外，就加强和拓宽偷运移民的趋势方面的情报收集和交换工作提出的一项建议指出，需加强机场的业务方式和应对时限，以提高执法能力，面对不断调整的偷运路线和方法始终处在领先地位。应在国家和国际各级开展这种情报交换活动。情报交换网络通常为非正式网络，依靠个体之间的个人交流。应系统、正式开展这种情报交换活动。可通过区域边境和警察组织及国际组织，进一步传递情报。可在全球一级推广区域情报交换系统，诸如欧洲联盟移民管理情报和协调网络，这是边境当局共同采用的一个基于网络的可靠情报管理系统。

17. 一项关于加强多部门和多机构合作的建议指出，执法、边境和移民官员需加强与非政府组织、国际组织和地方服务提供者之间的关系。必须加强非政府组织与执法行动方之间的交流，以增进对其具体作用的了解。必须强调执法工作在打击偷运移民行为方面的作用，以便让非政府组织和民间社会组织认识到关于偷运移民的执法对策针对的是偷运者，而非被偷运移民。一些国家已采用多机构做法应对偷运移民行为，从而使情报和其他信息的交换、业务支助、战略评估和政策建议得到了加强，可借鉴这些国家的经验。应在其他国家开展这种多机构和机构间协调与合作，以在国际一级促进情报交换，并加强应对措施。

18. 文件建议考虑采取区域联合行动，加强国际合作。一些区域开展了空中边界联合行动，其中来自不同国家的官员在同一机场开展工作，并向各自国家传递新的情报。可通过欧盟成员国对外边境行动合作管理局等区域组织和区域警察组织进一步传递这些情报。必须加强各国和各机构在国家、区域和国际各级的合作和协调。建立网络是确保情报流通的关键，应将双边网络建设逐步发展为多边网络建设。应出台各种机制，促进来源国、过境国和目的地国之间更大的合作，以确保持续交换情报。应在各国际枢纽建立多国小组，用于克服有碍于发现和与潜在被偷运移民和移民偷运者进行交谈的语言和文化障碍。

B. 旨在促进证人参与刑事司法系统的成功做法和措施方面的信息

19. 毒品和犯罪问题办公室 2008 年出版的《关于在涉及有组织犯罪的刑事诉讼中保护证人的良好做法》扼要介绍了保护可能易受害的受害人或证人的各项适

当措施。这些措施通常并不以法规为依据；相反，其适用可归因于多个因素，并且必须向法庭阐明这些因素。

20. 《打击偷运移民示范法》关于便利进入或等候司法程序的第 11 条规定，主管当局或部委可授予被偷运移民签证或居留许可，以为调查和（或）起诉相关罪行提供便利。

21. 关于该条款的评注指出，虽然《移民议定书》并未对被偷运移民的合作问题作出任何规定，但经验表明，开展这一合作对侦查、调查和起诉偷运者至关重要。例如，被偷运移民可能是偷运过程仅有的证人。因此，可能只有他们才能提供可靠情报或证明谁是偷运过程的指挥者、陪送者或仅是另外一名被偷运移民。鉴于积极调查和起诉偷运移民行为负责者具有重要意义，因此可能需采取切实步骤，确保被偷运移民可酌情留在所在国，或可返还参与刑事司法程序。为此应采取何种方法取决于国家法律：例如，美利坚合众国等一些国家采用假释机制，而其他国家则是发放临时签证或居留许可。因此，在将第 11 条纳入国家法律时需对其作出调整，以确保符合相关国家的移民和签证条例。

22. 虽然，入境许可和签证往往用于被偷运者已同意提供指控疑犯的证据的情况，但也可将这些机制作为一项政策，确保被偷运移民获得一段时间，考虑其所处境况并对其是否将同意参与刑事司法过程作出知情决定。一些被偷运移民可能在旅途中曾身处巨大危险或威胁之中（例如，曾食不果腹或曾被关在非常炎热且空气不流通的集装箱内）。在能够积极汇报情况或接受访谈或就是否参与刑事司法过程作出知情决定之前，他们可能需要时间从这段经历中逐渐恢复。

23. 《调查和起诉偷运移民基本培训手册》扼要介绍了确保证人合作的各种方式。其中包括：

(a) 向移民当局申请，允许作为证人的被偷运移民（临时或永久）居留；

(b) 如有视频设备，则采用视频链接作证，从而使已遣返的被偷运移民仍可在本国提供证据；

(c) 在被偷运移民接受访谈之前，向其提供法律咨询，这可有助于确保他们知道在干什么，并再次使司法机关确信，情况汇报和证人访谈工作都能正常进行。可从不同于在其他情形下所作的陈述区别看待获得法律咨询的人所作的陈述；

(d) 采用窃听或其他证人等其他方式对被偷运移民提供的证据进行核实；

(e) 对与证人的访谈进行录音或录像；

(f) 在法律允许以及有理由支持采用此类方式的情况下，应考虑对证人身份采取正式保护，其中可包括提供证人保护。

24. “关于空中偷运移民的议题文件”还载有一项让被偷运移民参与刑事司法程序的建议，该建议指出应花费足够时间听取可疑被偷运移民和移民偷运者的情况汇报，而不是立即将他们进行驱逐，以便能够收集情报，并编写载有重要事实的全面报告。可在机场设立专门的起诉部门，并可听取机场或移民联络干事、执行逮捕的官员、航空公司工作人员和证人所作的陈述。文件还建议，应

考虑采取各项措施，鼓励被偷运移民与执法程序开展合作，以此加强刑事司法对策，并增加被定罪的偷运者的人数。

C. 参加国际和区域组织的情况

25. 为预防和打击偷运移民这一跨国犯罪，需采取一项跨国对策。为加强技术援助的实效，毒品和犯罪问题办公室与国际、区域和分区域组织建立了伙伴关系。在国际一级，各合作伙伴协助对资源进行优化利用，加强任务和专长之间的互补性，促进基础广泛的整体举措以及避免重复工作。在区域和分区域一级，各合作伙伴协助确保正确认识政策、经济和社会发展动态及敏感问题，并将其有效纳入技术援助活动。伙伴组织带来了宝贵的当地专门知识和经验，从而提高了上述活动的整体质量和作用。此外，合作伙伴还增加了政治合法性、提供了宝贵的后勤支持，推动了知识的转让，并促进了当地可持续发展能力的发展。此外，还从捐助国政府各机构寻求合作与实质性投入。

26. 鉴于偷运移民是一个多面性问题，毒品和犯罪问题办公室还与参与打击偷运移民的国际、区域和非政府组织紧密合作，以推广综合、跨专业做法。毒品和犯罪问题办公室一直采用该做法，处理与偷运移民相关的所有问题。例如，利用一系列国家机构和组织的专家提供的意见，起草了毒品和犯罪问题办公室《打击偷运移民示范法》。此外，一些办事处、组织和区域论坛也直接参与了《示范法》的拟订工作，其中包括秘书处法律事务厅海洋事务和海洋法司、国际劳工组织、国际移民组织、联合国人权事务高级专员办事处、移徙问题区域会议（又称普埃布拉进程），以及《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国有组织犯罪的巴厘进程》。

27. 毒品和犯罪问题办公室还是全球移徙问题小组的一部分，该小组是促进机构间协调的一个机制，汇聚了许多机构的领导，推动更广泛适用所有相关的国际和区域文书以及与移徙有关的标准，并鼓励采取更加一致、全面和协调的方法来解决国际移民问题。毒品和犯罪问题办公室采用这一机制，加强其伙伴关系网络，以通过收集全球移徙问题小组中各机构的专门知识并通过在整个网络传播关于偷运移民的具体信息，解决具体的偷运移民问题。它还利用该小组提供的论坛，促进共同将打击偷运移民的内容纳入其他机构的移民项目和活动。

28. 在预防和打击偷运移民方面，毒品和犯罪问题办公室目前正与刑警组织等执法组织开展合作。在这一协作基础上，毒品和犯罪问题办公室力求进一步加强与国家、区域和国际警察组织及参与打击偷运移民的培训机构之间的合作，以提高一线官员的能力，加强跨界合作，并确保刑事司法对策有利于有效调查和起诉移民偷运者，同时考虑到被偷运移民的各项权利和不推回原则之类的更广泛问题。

三. 支持执行《移民议定书》的技术援助活动

29. 毒品和犯罪问题办公室目前正在世界各地执行 7 个技术援助项目，涉及《移民议定书》的所有方面。虽然每个项目都是根据相关国家或地区的具体需

求专门制订，但所有项目都反映《议定书》的基本原则，即各国的全面应对措施应当平衡兼顾有效刑事司法行动与保护被偷运移民的各项权利。各个项目的重点有所不同，但核心的标准化活动包括拟订立法和国家战略，发展地方能力和专门知识。

30. 毒品和犯罪问题办公室注重成果的战略重点是，编制关于良好做法的材料和培训方案，以用于技术援助方案，并向各会员国和相关行动方散发，供其用于打击偷运移民行为。毒品和犯罪问题办公室的一项核心职能是，为执法机构、受害人援助提供部门、检察官、法官、决策者和管理人员等刑事司法行动方编制实用工具。

31. 关于偷运移民的程度和性质的数据对于制定和执行有效的打击措施至关重要。2010年6月17日，毒品和犯罪问题办公室发表了一份题为“犯罪全球化：跨国有组织犯罪评估”的报告，⁴其中载有一章，介绍从拉丁美洲向美国以及从非洲向欧洲偷运移民的路线。

32. 毒品和犯罪问题办公室开展的关于偷运移民和相关活动的评估与研究活动有助于增进对《移民议定书》执行上不足之处的了解。毒品和犯罪问题办公室在欧洲联盟资助的项目框架内，并根据就从西非和北非向欧洲偷运移民的路线所开展的广泛调查，出版了多份议题文件，其中包括“关于偷运移民行为的简短介绍”、⁵“空中偷运移民”⁶和“涉及人口贩运和偷运移民的有组织犯罪”。⁷

33. 2010年，毒品和犯罪问题办公室发起了一项综合方案，以协助东亚和东南亚会员国打击跨界偷运移民犯罪网络。该方案解决的是缺少关于该地区偷运移民的具体数据的问题，其中包括以下方面的信息：(a)偷运移民的程度；(b)所涉有组织犯罪集团的特点；以及(c)国家对策。方案的目的是设立一个协调和分析部门，负责在区域数据库帮助下，协调、提供、管理、分析、报告和使用有关偷运移民的信息，以确保采用目标明确的行动对策，侦查此类偷运行为，并就此采取行动。

34. 根据对《执行人口贩运议定书国际行动框架》这一出版物作出的积极反应，毒品和犯罪问题办公室目前正在法国政府资助下制定一个类似框架，以促进执行《移民议定书》。

35. 2009年10月，毒品和犯罪问题办公室举行了第二次非正式专家组会议，以起草关于偷运移民的示范立法条款，从而满足各种法律制度的特别需求。在欧洲联盟资助的项目下制定了《打击偷运移民示范法》，该项目还为四个地区（中亚、东亚、南亚和南部非洲）的活动提供了资助，以加强人口贩运和偷运移民相关案件方面的国际合作。毒品和犯罪问题办公室还在同一项目下着手为

⁴ 见 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Reprot_2010_low_res.pdf。

⁵ 见 www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant%20Smuggling%20Issue%20Papers/Issue_Paper_-_A_short_introduction_to_migrant_smuggling.pdf。

⁶ 见 www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant%20Smuggling%20Issue%20Papers/Issue_Paper_-_Migrant_Smuggling_by_air.pdf。

⁷ 见 www.unodc.org/documents/human-trafficking/FINAL_REPORT_06052010_1.pdf。

刑事司法从业人员编制材料，以用于打击偷运移民问题的专门培训。第一次专家组会议于 2010 年 6 月 21 日至 25 日在维也纳举行，来自相关国家机构及区域和国际机构的专家从业人员出席了会议。2010 年 6 月出版了《偷运移民：全球审查和附加注释的近期出版物书目》。
