



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
2 July 2012  
Chinese  
Original: English

## 第六届会议

2012年10月15日至19日，维也纳

临时议程\*项目2(c)

关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》  
及其各项议定书执行情况的审议：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促进和支持执行  
《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》的活动

秘书处的报告

### 一. 导言

1. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议在其题为“《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》的执行情况”的第5/3号决议中，请秘书处召集一次专家组会议，编拟关于海上偷运移民的专题文件，并吁请秘书处开发工具，协助缔约国力求加强旅行证件和身份证件的真实和安全，并推动在缔约国之间开展合作，以期遏制滥用旅行证件或身份证件。缔约方会议请秘书处向其第六届会议报告在国际和区域层面与相关区域组织和国际组织协调为促进和支持执行《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。

2. 在这项决议中，缔约方会议欢迎第五届会议期间举行的政府专家协商的结果，并决定根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第32条第3款和缔约方会议议事规则第2条第2款设立一个不限成员名额政府间临时工作组，由一名主席团成员担任主席，以协助缔约方会议执行其关于《偷运移民议定书》的任务。此外，缔约方会议决定，该不限成员名额政府间临时工作组应在缔约方会

\* CTOC/COP/2012/1。



议第六届会议期间进行协商，以便交流信息，特别是有关《偷运移民议定书》的执行经验和做法。

3. 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）为支持缔约方执行《偷运移民议定书》而开展的工作。

## 二. 缔约方会议第 5/3 号决议的执行情况

### A. 关于海上偷运移民的专题文件

4. 依照第 5/3 号决议，毒品和犯罪问题办公室在 2011 年 9 月 13 至 15 日期间召开了专家组会议，以编制关于海上偷运移民的专题文件。参加会议的有来自各区域（包括西非、东亚和太平洋、西欧和南欧及北美洲和中美洲）的经验丰富的从业人员，代表着多种不同的法律制度和业务领域。专家们讨论了以下问题：

(a) 有关海上偷运移民的情况：定义、类型、趋势和范围；

(b) 作案手法：参与偷运过程的人员及其作用、偷运行程、费用和获利情况；

(c) 应对措施与调查：所涉机构及其在处理海上偷运移民方面的作用，包括侦查、拦截和海上救援、保护和援助、海上调查及陆路偷运者调查；

(d) 协调与合作：跨部门和多机构合作、国家刑事司法协调与合作、国际刑事司法协调与合作，以及国际信息共享和交流。

5. 此外，专家们就应对海上偷运移民情况时出现的各种挑战和积极做法、海上偷运移民的调查和起诉，以及应对此类犯罪的预防措施和合作，交流了信息。

6. 毒品和犯罪问题办公室在 2011 年专家组会议之后编写的关于海上偷运移民的专题文件<sup>1</sup>旨在从来源国、过境国和目的地国的各种经验中获取专门知识，以期进一步认识缔约方在应对时面临的问题和挑战。这份专题文件的总体目标是提供有关海上偷运移民的全球视角，检查解决这一问题的框架和各项挑战，并就如何加强回应提出具体的措施。

7. 专题文件包括供审议和讨论的各项建议，这些建议来自专家组会议期间的公开讨论以及与相关当局和组织进行的磋商。

8. 此外，专题文件根据《偷运移民议定书》和其他国际法律文书例如《国际海上生命安全公约》及《国际海上搜寻救助公约》提出了国家当局在有关被偷运移民的侦查、拦截、救援、登岸、援助和权利保护方面可以采取的措施。

9. 专题文件还仔细审查了调查和起诉海上偷运移民活动的必要法律框架、识别船上偷运者的技术以及调查陆路偷运者的必要性。

<sup>1</sup> 见 [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue\\_Paper\\_-\\_Smuggling\\_of\\_Migrants\\_by\\_Sea.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue_Paper_-_Smuggling_of_Migrants_by_Sea.pdf)。

10. 专题文件的预防章节涵盖了解决海上偷运移民问题的根源并提高对这一罪行的认识的方法。文件还考虑了在偷运船只离港前进行拦截以及是否有必要采取预防措施，例如改善研究、收集数据和信息共享。国际合作一章探讨国际、双边和区域合作以及机构间合作如何促进解决偷运移民问题。

**B. 协助缔约国寻求加强旅行证件和身份证件的安全并推动缔约国之间的合作以期防止滥用旅行证件或身份证件的各项工具**

11. 根据缔约方会议第 5/3 号决议，为协助缔约国加强旅行证件和身份证件的安全，推动缔约国之间的合作，以期防止滥用旅行证件或身份证件，毒品和犯罪问题办公室公布了单元培训方案“安全证件检查简介：培训方案和培训师指南”(ST/NAR/44)。该工具在制定时得到了专家和伙伴组织的协助，其中包括欧盟成员国欧洲外部边界行动合作管理局(欧盟边防局)、国际民航组织、国际刑事调查训练援助方案、国际移民组织和国际刑事警察组织(刑警组织)。

12. 这一工具旨在协助缔约国：**(a)**提高对使用欺诈性身份证件的认识；**(b)**进一步了解合法制作的身份证件；**(c)**发展对欺诈性身份证件的审查和识别方法；**(d)**发展对真实证件欺诈性使用的识别方法；**(e)**查明与制作证件和伪造证件有关的基本法医查验证件的知识要点；以及**(f)**把提出的概念纳入灵活的单元培训方案。

13. 该培训方案的范围包括针对以下人员培养其知识、技能和能力：

**(a)** 一线官员，如边防检查人员，其职责包括快速、大量地检查护照或其他身份证件。这些证件可成为调查的依据，并可作为证据证明这些证件是伪造的还是被欺诈性使用的真实证件；

**(b)** 法医证件鉴定员，其职责是在证件审查过程中增强自身的基本专业知识以确定证件的真实性；

**(c)** 领事或护照官员，负责核实护照或辅助性身份证件并评估其真实性以签发护照、签证和其他旅行证件；

**(d)** 国内执法人员或其他官员，其职责包括核实各种身份证件使用者的身份；

**(e)** 刑事司法从业人员和其他的利益关系方，在调查或法律诉讼期间负责法医实验室报告或调查报告或者证明文件。

14. 在巴拿马对这套工具进行了测试，以期加强一线官员、法医证件鉴定员和检察官等人员利用证件安全检查过程打击与身份有关的犯罪的能力。来自伯利兹、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马的法医证件鉴定员和检察官参加了由毒品和犯罪问题办公室举办的两个区域讲习班。

15. 此外，在哥斯达黎加、多米尼加共和国和秘鲁，为来自伯利兹、多民族玻利维亚国、智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭的一线

官员、法医证件鉴定员和检察官举办了三个“训练员培训”讲习班。讲习班交流了知识和最佳做法，涉及从在边境查明欺诈性证件到审判程序等各种问题，讲习班促进了扩大国家和国际合作的各项措施。

16. 除提供先进的法医证件鉴定设备以外，毒品和犯罪问题办公室还对一线官员开展了新设备使用方法培训，并在所选定的南非一些机场提供了关于审查欺诈性证件的基本介绍。这些培训班提高了边防检查人员对证件检查和欺诈性证件的普遍认识 and 了解，也为来自不同部门的人员提供了一同培训并建立识别和处理伪造证件的共同标准和战略的机会。

### C. 偷运移民问题工作组

17. 根据第 5/3 号决议，由缔约方会议设立的偷运移民问题工作组在 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日举行了第一次会议。工作组通过的建议涵盖一系列广泛的问题，包括刑事定罪、调查和起诉、保护和援助、预防、国际合作和拟议的未来工作领域。有关这次会议的报告载于 CTOC/COP/WG.7/2012/6 号文件。

## 三. 毒品和犯罪问题办公室支持执行《偷运移民议定书》的活动

18. 自 2010 年以来，毒品和犯罪问题办公室一直在全球、区域和国家各级向缔约国提供以下领域的技术援助：预防和提高认识；数据收集和研究；法律援助；战略规划和政策制定；刑事司法制度应对措施；保护和支助；以及区域和国际合作。

19. 2012 年 3 月 30 日和 2012 年 5 月 31 日，毒品和犯罪问题办公室举行了两次缔约国会议，以概述其旨在协助缔约国执行《偷运移民议定书》的技术援助工作，并讨论在执行该议定书过程中的各项挑战和优先事项。

### A. 预防和提高认识

20. 2011 年，毒品和犯罪问题办公室为刑事司法从业人员制作了一部提高认识的培训电影，名为“方法和手段：打击移民偷运者的有效行动”，还制作了一部视频短片，以提高对偷运移民罪行的认识。该影片被译制成阿拉伯语和法语，并在能力建设活动框架范围内向刑事司法从业人员放映。

21. 此外，毒品和犯罪问题办公室正在尼日利亚开展提高认识活动，其中包括任命亲善大使，制定关键的提高认识工具，以及为提高认识运动制作专门设计的纺织物品、出版物（小册子和海报）、宣传标语和歌曲。

22. 2012 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室与墨西哥政府合作，举办了“偷运移民问题国际会议：执行《关于打击陆、海、空偷运移民议定书》的挑战和进展”，以期在墨西哥和中美洲推动执行该议定书，并确定该议题在区域性的政治议程上的位置。在举行会议之前以及会议期间均有媒体的参与，毒品和犯罪问题办公室还制作了一部提高认识录像在主要伙伴和媒体之间传播，以提高公众对偷运移民活动所涉风险的认识。

## B. 数据收集和研究

23. 为了建立充分知情和有效的反应，缔约国必须获得国家、区域和全球各级关于偷运移民和相关行为的循证知识。许多缔约国收集和分析与此种犯罪有关的数据的能力通常有限。毒品和犯罪问题办公室已经展开多项研究和数据收集活动，支持各国提高对这种犯罪的了解。

24. 毒品和犯罪问题办公室制作了一套调查问卷，供研究人员在开展与偷运移民活动有关的实地研究时使用。除其他事项外，调查问卷旨在收集有关有组织犯罪集团的趋势、作案手法、参与情况以及获利情形的信息。调查问卷按目标群体分类，包括被偷运移民和潜在移民、执法官员、律师、法官、检察官以及非政府和政府间机构。

25. 2011年，毒品和犯罪问题办公室基于在马里、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔开展的案头审查和实地研究，出版了题为“有组织犯罪在从西非向欧洲联盟偷运移民中的作用”的报告<sup>2</sup>，该报告有英文、法文和葡萄牙版。毒品和犯罪问题办公室出版的其他报告包括：基于在阿尔及利亚、埃及、希腊、意大利和马耳他所开展实地研究的关于从非洲跨地中海向欧洲偷运移民情况的调查报告；关于在尼日利亚偷运移民情况的报告；以及关于有组织犯罪在南部非洲参与偷运移民和人口贩运活动情况的调查报告。

26. 毒品和犯罪问题办公室还出版了一套关于亚洲偷运移民情况的研究报告。其中一份报告中载有关于亚洲偷运移民情况的专题审查和一份附加说明的目录，对现有的有关该主题的研究出版物进行了重点调查，并详细说明了知识方面的差距。该报告分为两卷：卷1载有文献资料专题审查，按关键主题深入审查了所涉各国已确定的文献资料；卷2载有一份附加说明的目录。此外，还针对致力于打击偷运移民和人口贩运的行为主体和活动起草了一份目录，以详细说明与各国应对这些犯罪的措施有关的重要信息。最后，对与从亚洲偷运移民有关的资金交易情况进行了对比分析。报告审查了参与在亚洲和欧洲偷运移民的不同行为主体之间的资金流动情况。

27. 毒品和犯罪问题办公室直接支持各国发展收集和分析与偷运移民有关的信息的能力。为支持区域性部长级的《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》，毒品和犯罪问题办公室制定了自愿报告机制，用于收集关于偷运移民和相关行为的信息，目的是强化战略分析，在区域间、区域和国家各级通报政策的发展。这是一项网络化信息技术解决方案，有助于收集、交流和分析使用关于偷运移民和相关行为包括非正常移徙的数据。与之形成补充的是一项有关偷运移民情况的业务和战略分析培训方案，由三个阶段组成，涉及以下三个目标：(a)加强对涉及偷运移民案件进行业务分析的执法能力以有效支持各项调查；(b)加强对一国有关偷运移民活动具体情况进行战略分析的执法能力，以查明总体趋势、风险和威胁，并制定应对政策；以及(c)使高级管理人员熟知如何利用业务和战略分析有效分配和管理这些活动。

<sup>2</sup> 见 [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Report\\_SOM\\_West\\_Africa\\_EU.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Report_SOM_West_Africa_EU.pdf)。

### C. 法律援助

28. 为有效执行《偷运移民议定书》，缔约国必须将特定行为定为刑事犯罪，并通过一系列强制性立法或措施，2010年10月出版的《打击人口贩运示范法》详细介绍了这方面的情况。《示范法》提供了一整套全面条款，以协助各国通过适当的立法执行《议定书》。《示范法》的制定非常灵活，足以满足各种不同法律制度的特别需要。在拟订《示范法》时，与来源国、过境国和目的地的各领域专家进行了磋商，网站上现有联合国五种正式语文版本的《示范法》。<sup>3</sup>

29. 在报告期内，毒品和犯罪问题办公室通过分析立法差距和举办区域性法律起草讲习班，继续为立法起草者、法官和检察官提供法律意见和援助。特别是对以下国家进行了立法差距分析：西非（布基纳法索、佛得角和尼日利亚）、北非（阿尔及利亚、埃及和摩洛哥）、中亚（哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）、墨西哥和中美洲（哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马）、东非（埃塞俄比亚、吉布提、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国，概述了布隆迪、科摩罗、厄立特里亚、马达加斯加、毛里求斯、塞舌尔、索马里和乌干达的立法状况）以及哥伦比亚和巴基斯坦。此外，还协助利比亚、尼日利亚和中美洲各国审查了其立法草案，并在布基纳法索和佛得角举办了论证讲习班。在中亚和东非举行了两个区域起草讲习班。

### D. 战略规划和政策制定

30. 2011年，毒品和犯罪问题办公室发布了《偷运移民议定书国际行动框架》，<sup>4</sup>这是一项通过专家磋商制定的、支持缔约国的战略规划和政策制定的技术工具。它全面涉及缔约国在《议定书》关于预防、起诉与调查、保护与援助以及合作与协调这四个目标方面的义务，为确定《议定书》实施中的差距提供了路线图。

31. 为更好地确定缔约国的需求和改善《议定书》的执行情况，毒品和犯罪问题办公室最近制定了偷运移民问题刑事司法应对措施评估指南。这项新工具审查了法律框架、国家协调机制、人力资源和工作人员管理、犯罪情报、调查权力和程序、边境管制、承运人的责任和海上巡逻、起诉、司法、国际合作、安保和旅行证件、援助和保护措施、预防和认识、研究和数据收集等各个方面。评估指南提供了一份措施清单，以便评估各项应对偷运移民问题的立法、调查、起诉、司法和行政措施，并将评估信息和经验纳入到成功的国家、区域和国际战略。

32. 为支持《巴厘进程》而制定的自愿报告制度收集有关偷运移民和相关行为的信息，目的是加强战略分析，在区域间、区域和国家各级通报政策的发展。

<sup>3</sup> 见 [www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html](http://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html)。

<sup>4</sup> 见 [www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/international-framework-for-action-to-implement-the-smuggling-of-migrants-protocol.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/international-framework-for-action-to-implement-the-smuggling-of-migrants-protocol.html)。

在尼日利亚和南部非洲开展的研究还审查了现有应对偷运移民和人口贩运问题的国家和地区政策与程序。

## E. 刑事司法制度应对措施

33. 在第 5/3 号决议中，缔约方会议注意到毒品和犯罪问题办公室举办的专家小组会议为拟定有关调查和起诉偷运移民的详细培训手册而开展的工作。这项技术援助工具于 2011 年发布，<sup>5</sup>以协助各国建立有效应对偷运移民的能力。拟定该手册的目的是补充“调查和起诉偷运移民基本培训手册”，<sup>6</sup>更深入地审视对这一犯罪的调查和起诉。“基本培训手册”已被译成西班牙语，并根据墨西哥和中美洲当地的具体情况和需求进行了改编。加纳等一些国家也使用这两本培训手册，手册的内容已按照这些国家的需求进行了调整，其中的单元已被纳入这些国家的培训方案。此外，还开发了另一项培训工具，也即有关偷运移民的第一个电子学习方案单元，以方便更多的刑事司法从业人员学习。

34. 毒品和犯罪问题办公室基于已开发的培训工具（包括名为“方法和手段”和“培训师说明”的培训影片），开展了一系列的能力建设活动，以支持北非、西非、中亚和东南亚各国提高刑事司法从业人员的认识并增强其能力。来自国家机构（例如法国边防警察和尼日利亚一家专门机构）、区域机构（例如欧洲警察局和欧洲司法组织）和国际组织（例如刑警组织）的专家积极参与了举办培训工作。

35. 2011 年 11 月至 2012 年 3 月，与加纳的移民官进行了训练员培训方案测试。该方案包括提高认识和深入培训两个阶段，并由演讲技能讲习班作为补充。这样做可建立训练员人才库，从而向专门的协调机构和相关工作人员提供关于侦查和调查偷运移民的培训，包括采取国际合作的方式。

36. 2011 年，在南非进行了培训需求评估。2012 年，在喀麦隆拟订了关于偷运移民与洗钱之间的联系的专门培训课程，并进行了试点测试。2012 年在哥伦比亚针对负有偷运移民相关培训义务的警方调查人员和边防官员举办了区域培训讲习班。除其它地方外，还成功地举办了针对埃及、摩洛哥和巴基斯坦的移民官、检察官和法官等执法人员的国家培训讲习班。

## F. 保护和支持

37. 通过开发制订标准的各项工具，并在系统的能力建设的框架内，毒品和犯罪问题办公室强调了《议定书》的目标之一：保护移民的权利。这方面的相关具体活动包括：评估刑事司法行为主体和受害人服务提供者之间与保护和援助

<sup>5</sup> 见 [www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/in-depth-training-manual-on-smuggling-of-migrants.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/in-depth-training-manual-on-smuggling-of-migrants.html)。

<sup>6</sup> 见 [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Basic\\_Training\\_Manual\\_e-book\\_E\\_Introduction\\_10-54402\\_June\\_2010.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Basic_Training_Manual_e-book_E_Introduction_10-54402_June_2010.pdf)。

被贩运人员和被偷运移民有关的联系，随后在印度和肯尼亚举办国家讲习班以审查被贩运人员和被偷运移民援助与保护体系建立过程中的良好做法。

## G. 区域和国际合作

38. 为预防和打击跨国偷运移民犯罪，必须采取跨国对策。毒品和犯罪问题办公室已开发了一系列加强跨境合作的工具，并已培训刑事司法从业人员如何更好地利用非正式和正式合作以及加强关于偷运移民的调查和起诉中的机构间协调。

39. 为促进区域和国际合作，毒品和犯罪问题办公室分别于 2010 年年底和 2011 年在马耳他和墨西哥与这两个国家的当局合作，举办了两次区域性会议。地中海地区和中美洲各国的代表以及来自区域、政府间和非政府间组织的专家参加了会议，共同讨论在预防和应对偷运移民、保护被偷运移民权利以及合作实现这些目标等方面的趋势和挑战。与会者就各种积极做法交流了信息，这些在会议形成的建议中得到体现。

40. 此外，特别是在巴基斯坦、坦桑尼亚联合共和国和北非，举办了致力于加强刑事司法从业人员在区域和国际一级的跨界合作能力的讲习班。这些讲习班旨在：**(a)**提供促进国际合作和司法协助所需的知识、信息和工具；**(b)**查明和解决在该国或该区域阻碍开展有效国际合作的法律问题或实际问题；**(c)**加强与邻国和该区域其他国家的网络；以及**(d)**查明和解决在应对人口贩运和偷运移民中与国际合作具体相关的各种问题。

41. 为加强技术援助的实效，毒品和犯罪问题办公室与各个国际和区域组织建立了伙伴关系。毒品和犯罪问题办公室与移民组织、联合国难民事务高级专员办事处、世界旅游组织、刑警组织以及各区域机构例如欧洲司法组织、欧洲警察局、欧盟边防局计划和欧洲安全与合作组织缔结了合作协议。毒品和犯罪问题办公室还积极参与《巴厘进程》，并成为了国际移徙政策发展中心的交互移徙图项目伙伴，以增进对偷运移民情况的了解。此外，毒品和犯罪问题办公室将其专门知识贡献给其他组织的工作，并与特定的组织共同执行联合方案。

42. 毒品和犯罪问题办公室还是全球移徙小组的成员，并在 2012 年下半年担任主席职务。该组织包括 16 个成员机构，旨在加强机构间合作，确保在拟订与移徙和发展有关的政策时有更大一致性。毒品和犯罪问题办公室以主席身份计划制定一项行动计划，以促进实施《偷运移民议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，并使其他成员机构参与建立一项综合、全面的应对措施，打击这些议定书涵盖的各种犯罪。