



联合国打击跨国
有组织犯罪公约
缔约方会议

Distr.: General
23 August 2006

Chinese
Original: English

第三届会议

2006年10月9日至18日，维也纳

临时议程*项目4

审查《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

《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

秘书处分析报告

目录

	段次	页次
一、 导言.....	1-10	3
A. 缔约方会议的任务.....	1-2	3
B. 报告程序.....	3-7	3
C. 报告的范围与结构.....	8-10	4
二、 各国报告的执行所审议的《移民议定书》条款的行动综述.....	11-41	5
A. 对被偷运移民的保护和援助措施的有关事项.....	11-18	5
B. 被偷运移民返还的有关事项.....	19-30	7
C. 边界措施的有关事项.....	31-36	11

* CTOC/COP/2006/1



D. 证件安全和管制以及证件的合法性和有效性的有关事项	37-41	13
三、结论性意见.....	42-45	14

一、 导言

A. 缔约方会议的任务

1. 在 2005 年 10 月 10 日至 21 日在维也纳召开的第二届会议通过的第 2/4 号决定中，联合国打击跨国有组织犯罪公约（大会第 55/25 号决议，附件一，以下简称《有组织犯罪公约》）缔约方会议决定，审查《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》（以下简称《移民议定书》，大会第 55/25 号决议，附件三）执行情况的工作方案包括以下内容：

- (a) 审议对被偷运移民的保护和帮助措施（第 16 条）的有关事项；
- (b) 审议被偷运移民返还（第 18 条）的有关事项；和
- (c) 审议与边界措施（第 11 条）、证件安全和管制（第 12 条）以及证件的合法性和有效性（第 13 条）有关的事项。

2. 在该决定中，缔约方会议请秘书处使用秘书处制定且经第二届会议批准的调查表，在上述工作方案的范围内向议定书缔约国和签署国收集资料；敦促《移民议定书》缔约国迅速就秘书处分发的调查表做出答复；请签署国提供需要的资料；要求秘书处在第三届会议上向大会提交以收到的答复为依据的分析报告。

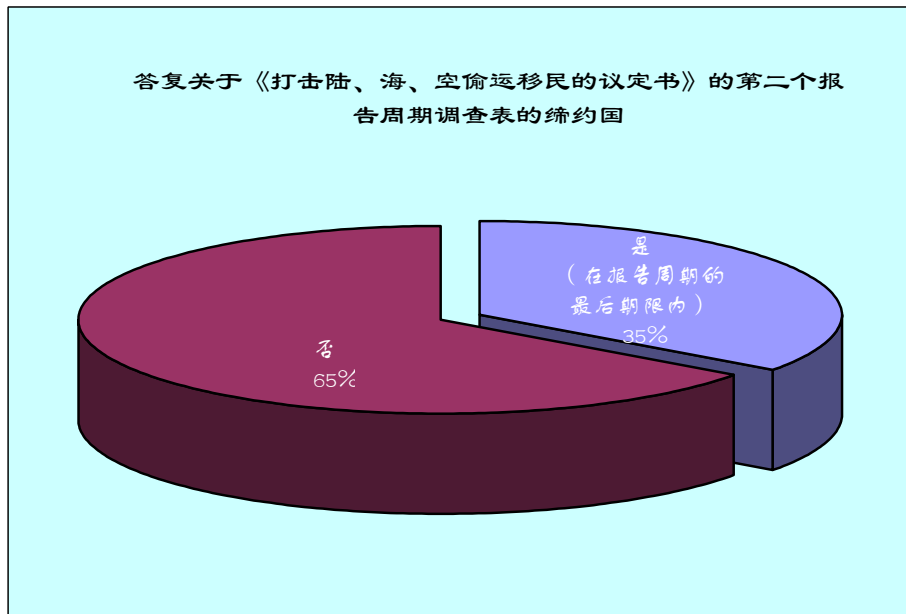
B. 报告程序

3. 在第二届会议上已提请缔约方会议审查和评论《移民议定书》执行情况调查表草稿（CTOC/COP/2005/L.9）。会议批准的调查表最后文本于 2006 年 2 月 10 日分发给《移民议定书》的缔约国和签署国，以便根据第 2/4 号决定获得所需要的资料。

4. 继 2005 年缔约方会议第一个报告周期的实践之后，秘书处还向非签署国分发了调查表，以鼓励它们加入会议的资料收集体系，从而获得以下方面的经验与知识，即《移民议定书》的缔约国如何调整自己的法律和机构框架以解决讨论中的问题。

5. 通过 2006 年 5 月 4 日的情况通报，秘书处提请《移民议定书》的缔约国注意自己提供资料的义务，请签署国尽快在方便时也这样做，但不迟于 2006 年 5 月 20 日。

6. 截止到 2006 年 7 月 24 日，秘书处收到了来自 41 个国家的答复，其中 32 个国家是《移民议定书》的缔约国，6 个是签署国，3 个是非签署国。许多答复国还提供了相关法律的副本。截至该日，议定书收到了 92 份批准书。因此，如下图所示，只有 35% 的《议定书》缔约国答复了调查表。



7. 对《移民议定书》执行情况调查表做出答复的联合国会员国区域组细分及未提交答复的会员国，见 CTOC/COP/2006/13 号文件中所含表格。

C. 报告的范围与结构

8. 本分析报告包括一份摘要和对各国答复的分析，强调在符合《移民议定书》中规定的要求方面所取得的进展，以及各国在执行该议定书的规定中有时面临的困难。

9. 本报告的结构遵循缔约方会议通过的第 2/4 号决定中所提供的指导。因此，本报告介绍了所汇报的已采取的保护和帮助被偷运移民的措施，以及他们安全返回自己的原籍国的措施。报告还包含有关各国出于以下目的采取的行动的資料，即简化边界管制和确保可用于偷运移民的旅行和身份证件的整体性和安全性。

10. 本报告并不自认全面或完整，因为它反映的是约三分之一《议定书》缔约国的情况。

二、 各国报告的执行所审议的《移民议定书》条款的行动综述

A. 对被偷运移民的保护和援助措施的有关事项

1. 保护被偷运移民的人权

11. 《移民议定书》第 16 条第 1 款规定，缔约国有义务采取一切适当措施以维护和保护国际上公认的被偷运移民的权利，特别是生命权和不遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利。绝大多数答复国指出，国内已采取立法或其他措施来确保被偷运移民的这些权利得到保护。只有科威特做出了否定的答复，而突尼斯则未回答调查表上的这个问题。芬兰指出，主管国家机构负责帮助人口买卖的受害者，但缺乏有关被偷运移民的具体责任。不过，芬兰提及，关于普遍保护人权和基本权利的适当立法已经出台，也可适用于保护被偷运移民。同样，荷兰和瑞典澄清，虽然尚未通过维护和保护被偷运移民权利的具体立法或其他适当措施，但在国内法律体系中普遍提供了这类保护。印度尼西亚提及正在制定移民偷运方面的国家法律。

12. 证实已采取措施保护被偷运移民的权利的答复国首先提及得到批准或被纳入国内法律体系的国际法或相关国际条约的一般性原则，例如，《公民及政治权利国际公约》；¹《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；²《消除一切形式种族歧视国际公约》；³《有关难民地位的公约》；⁴《有关难民地位的议定书》；⁵《欧洲理事会保护人权和基本自由公约》⁶（第 11 号议定书⁷对公约进行了修订）及其第 1 号议定书（关于保护财产、受教育权和自由选举权）、⁸第 4 号议定书（确保已经包括在第 1 号议定书中的权利和自由以外的其他权利和自由）⁹和第 6 号议定书（关于废除死刑）；¹⁰以及《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》（《圣萨尔瓦多议定书》）。¹¹在同一背景下，许多国家提及本国旨在保护基本人权的宪法框架或其他国内立法。萨尔瓦多提到了相关的行政指导方针，而厄瓜多尔则报告了正在开展的批准国家立法的程序，该项立法将惩处导致移民死亡或重伤的偷运移民行为。

2. 保护被偷运移民免受可能的暴力的措施

13. 几乎所有国家都证实，国内有适当的措施来保护被偷运移民免遭个人或集团可能施加的暴力（见《议定书》第 16 条第 2 款）。若干国家（阿尔及利亚、加拿大、捷克共和国、意大利、科威特、南非、西班牙、瑞典、土库曼斯坦和美利坚合众国）提及关于防止暴力伤害的宪法规定或国内立法的一般规定。荷兰笼统地提及了旨在向所有生活或安全处于危险境地的人员提供帮助的措施，

而保加利亚则提及它的保护证人的立法。新西兰援引了该国有关惩处偷运移民和保护被偷运移民的立法的具体规定。一些国家指出，在确定是否遣返被偷运移民时，一个重要的考虑因素是保护他们，因此，只有在他们的安全不再受到威胁时才能颁发驱逐令（意大利），或者，如果返回后生命或安全会遭遇危险，则他们有权请求避难（新西兰）。波兰强调，尽管没有通过有关保护被偷运移民的权利的法律措施，但笼统地说，如果驱逐可能会使外国人的生命、自由、人身安全受到威胁，或者遭受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或惩处，或者被剥夺公正审判权利，则可以向他颁发“容许居留”许可证。

3. 帮助被偷运移民的措施

14. 关于适当帮助生命或安全受到威胁的被偷运移民的规定，（见《移民议定书》第 16 条第 3 款），许多国家提供了有关在国家一级所采取的具体措施或为保障这种帮助而建立的国内机构的进一步信息。几个国家报告说拥有临时庇护所或接收中心（印度尼西亚、荷兰、挪威、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山¹²及土耳其），一些国家强调了医疗和人道主义帮助方面的规定（意大利、罗马尼亚和土耳其）。此外，拉脱维亚报告了向被偷运移民提供社会服务以确保他们的社会恢复。该国还提到了提高对此问题的认识的教育运动。罗马尼亚强调，申请难民地位的外国人可以获得免费的法律援助，并可以获得有关司法和行政程序的信息。许多国家提及与其他国家的相关协定或谅解备忘录，而一些答复则强调了国家机构与国际组织的合作（参见下文第 26 段），与非政府组织的合作（保加利亚、克罗地亚和罗马尼亚），或者与其他国家大使馆的合作（黎巴嫩和津巴布韦）。缅甸指出，向被偷运移民提供帮助的具体措施在国内尚未出台，因此，有必要在将来采取这类措施。

4. 妇女和儿童的特殊需要

15. 绝大多数答复国指出，在实施保护和帮助被偷运移民的措施时，它们的主管国家机构考虑到了妇女和儿童的特殊需要（参见《议定书》第 16 条第 4 款）。只有南非做出了否定的回答，解释说，向这类易受害群体提供特殊保护措施，主要是国际组织和非政府组织的问题。芬兰指出没有针对易受害被偷运移民的特殊需要的专门立法，但进一步补充说，国家的法律普遍确保了对妇女和儿童的保护。厄瓜多尔报告称，正在制订具体的保护措施。

16. 在报告了相关立法框架的国家中，加拿大强调了其移民和难民立法基于性别的方式，而保加利亚和拉脱维亚则提及它们国内的保护儿童立法。若干国家报告了旨在确保保护在被偷运移民中发现的妇女和儿童的具体措施。在此方面，它们指出，提供了单独的接收和食宿中心，以此作为特别保护妇女的手

段，并优先将未成年人与父母或法定监护人安置在一起，或者在必要时安置在特殊场所（克罗地亚、捷克共和国、黎巴嫩、新西兰、罗马尼亚、土耳其和美国）。进一步报告了对无人陪伴的未成年人的特殊需要的考虑（克罗地亚、黎巴嫩和美国）。一些国家的答复着重于在必要时提供医疗和心理帮助（阿尔及利亚、捷克共和国、泰国和土耳其）。其他国家强调了执法机构与不同的社会安全组织之间的密切合作（挪威），或者保护妇女和儿童专门机构的存在（萨尔瓦多和印度尼西亚）。斯洛文尼亚强调了为预防这类人再次受害或被进一步剥削所给予的特别关切。前南斯拉夫的马其顿共和国称，在需要未成年人在相关诉讼中作为证人出庭作证时，必须有一名心理医生或教育专业人士在场。

5. 通知领事官员并与领事官联系

17. 几乎所有的答复国都强调，关于毫不迟延地将与领事官员联系的权利告知被关押的被偷运移民的义务，它们国家的做法符合《维也纳领事关系公约》13 的相关规定（参见《移民议定书》第 16 条第 5 款）。摩洛哥未对此问题做出答复。

18. 许多国家特别提及国内执行《维也纳公约》第 36 条的立法（加拿大、克罗地亚、捷克共和国、瑞典、前南斯拉夫的马其顿共和国和美利坚合众国）。其他国家报告了移民立法的规定（爱沙尼亚、拉脱维亚、墨西哥、新西兰、西班牙和津巴布韦）或提及便利与领事官员的接触与联系和/或应有关人员要求提供进一步法律援助和翻译服务的做法（阿尔及利亚、斯洛文尼亚和南非）。尽管其中一些答复国指出，根据《维也纳公约》第 36 条（b）款，通知领事官员应在被偷运移民要求（克罗地亚、德国、挪威）或者至少在他们不提出书面反对（土耳其）的情况下进行，但有一个国家（联合王国）报告称，即使被羁押人员没有提出相关要求，也有义务通知领事代表。克罗地亚进一步指出，如果是未成年人，不论是否预先提出要求，都要毫不迟延地通知领事代表。斯洛伐克强调，如果本国领土上没有相应国家的大使馆，则选择通知该国外交部。捷克共和国提及被羁押外国人有权要求为与有关国际组织接触提供便利。

B. 被偷运移民返还的有关事项

1. 便利和接收被偷运移民返还的措施

19. 会员国被要求提供为以下目的所采取的措施的资料，即便利和接受在返还时系本国国民或拥有在本国境内永久居留权的被偷运移民，不应有不适当或不合理的迟延（参见《移民议定书》第 18 条第 1 款）。在回答这个问题时，所有国家均证实采取了这类措施。芬兰未回答这个问题。

20. 大多数答复国提到了关于重新接收的双边或多边协定或其他国际协定，以此作为便利和接受被偷运移民返回各自原籍国的手段（保加利亚、厄瓜多尔、德国、危地马拉、拉脱维亚、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山¹²、斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国）。意大利指出，在缺乏相关双边条约的情况下，为此也可利用相互法律援助机制。爱沙尼亚强调，重新接收没有条约关系的第三国国民应在考虑一切情况后逐案进行。其他国家提到了作为返还的法律基础的宪法规定（保加利亚和新西兰），或者笼统地提到国内立法（新西兰、南非、西班牙、瑞典和津巴布韦），或者具体提及移民和难民立法（加拿大）。还报告了便利返还的国家做法（阿尔及利亚和斯洛文尼亚），包括明确主管当局和机构（挪威）。若干国家指出，返还程序通过相应大使馆或领事馆或者在大使馆或领事馆的帮助下进行（阿塞拜疆、墨西哥、缅甸和土库曼斯坦）。荷兰提及，尽管它的国家机构的确为这种程序提供便利，但关于接收被偷运移民，并不存在报告的事件，因为它是一个接收国而非原籍国。最后，泰国和突尼斯特别提到返还的时间框架，强调它们在审查证明相关人员的地位的有效文件后即重新接收提供便利，没有不适当的迟延。

21. 会员国还被要求提供以下反馈：是否有适当措施来便利和接受在进入接收国时拥有在该国境内永久居留权的被偷运移民的返回（参见《移民议定书》第18条第2款）。答复调查表的绝大多数国家再次指出，国内已采取这类措施。芬兰、摩洛哥和缅甸没有回答这个问题。土库曼斯坦澄清说，它的国家机构将根据国家立法和国际协定为返还提供便利，但尚未登记具体的案例。相关重新接收协定的标准框架再次被确认为返还的法律基础（保加利亚、罗马尼亚、斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国）。新西兰报告说存在有利于返还的国内立法。克罗地亚、德国、罗马尼亚和瑞典强调，如果拥有本国境内永久居留权的被偷运移民的居留许可证仍然有效且未过期，它们会予以接收。爱沙尼亚指出，缺乏确认永久居留权的法律基础的个人，如果提供证据表明以前与该国有联系（曾经居留、亲属、过期的居留许可证或签证），可以重新入境。泰国报告的一种条件是，确定永久居留权的文件是否完整。土耳其称，如果土耳其机构在移民进入他国后的合理时间内得到通知，通常会便利和接受其返还。美利坚合众国澄清说，返还的个人仍应遵守移民规定，这些规定可能使他们根据适用的规定被迁移。最后，墨西哥和秘鲁强调了领事当局在此问题上的能力。

22. 几乎所有国家均证实，它们的主管机构能够根据接收国的要求核实被偷运移民的国籍或永久居留权（参见《移民议定书》第18条第3款）。芬兰未回答此问题。瑞典澄清说，根据国内立法不存在进行这种核实的义务，但瑞典机构会答

应来自另一缔约国的相关要求。若干国家报告了规定核实义务的现有重新接收协定或安排（克罗地亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和土耳其），而新西兰则提到了其国内移民立法和相互法律援助立法。捷克共和国提供了关于向他国移交资料的国内规章详情。保加利亚、泰国和突尼斯强调了外交和领事机构对相关程序的参与，而缅甸和挪威则明确了进行核实的主管国家机构。美利坚合众国尽管是一个目的地国，仍证实其机构能应其国民或永久居民的要求进行核实。

23. 会员国还被要求提供旨在便利无适当证件的被偷运移民返还的现有措施的情况。提出的具体问题是，主管国家机构是否有义务根据接收国的要求，签发必要的旅行证件或其他许可文件，使这些人得以前往或重新进入各自原籍国（见《议定书》第 18 条第 4 款）。芬兰和摩洛哥未作答复。关于用于解决这些实际问题的法律框架，新西兰援引了其国内立法的相关规定，而阿尔及利亚则提及双边领事与驱逐协定。数个国家强调，在这种特殊情况下，向被偷运移民提供了临时身份证或旅行证件，以便利遣返（印度尼西亚、秘鲁、罗马尼亚、斯洛伐克、西班牙、瑞典和泰国）。其他国家则强调了在颁发适当证件问题上与大使馆和领事馆的合作（黎巴嫩、墨西哥、缅甸、塞尔维亚和黑山¹²、斯洛伐克、土耳其和津巴布韦）。南非和土耳其证实了在这种情况下为返还提供的便利，条件是无适当证件的被偷运移民的国籍或地位首先得到了核实。荷兰提及国内机构签发旅行证件或其他许可文件的义务，尽管迄今尚未有人提出相关申请，因为该国是一个接收国而非原籍国。美国指出，尽管未根据他国要求签发旅行证件或其他许可文件，但它可以根据受害的国民或永久居民的要求这样做，以使其得以重新入境。关于完成相关程序所需的时间框架，德国报告，这要取决于必要申请的完整性与准确性以及个案的复杂性。土耳其强调了国内及时解决相关问题的机制的效率。

2. 让被偷运移民返还的措施

24. 各国被要求提供有关在国内已采取的以有序的方式和在适当注意被偷运移民的安全及尊严的情况下实行返还的措施情况（参见《移民议定书》第 18 条第 5 款）。绝大多数国家的答复包含了有关这类措施的信息，只有摩洛哥根本未回答。此外，津巴布韦报告说，关于此问题的国内立法尚未出台。

25. 大多数答复国报告说，在对待移民时适当考虑了尊严与关心，以及用安全和人道的方式来执行返还程序，甚至在像芬兰和荷兰那样缺乏被偷运移民返还的具体规则的情况下也是如此。在某些国家的答复中提及相关的国内立法（克罗地亚、新西兰和美国）或便利返还的专门迁移和旅行安排（加拿大）。若干国家强调拥有临时膳宿和帮助中心，以确保被偷运移民的安全和保护（保加利

亚、意大利和南非)；与领事馆的联系便利(厄瓜多尔、萨尔瓦多和南非)；以及保护未成年人(加拿大、厄瓜多尔)和妇女(厄瓜多尔)的最大利益的措施。一些国家报告，它们鼓励被偷运移民自愿返还(芬兰和瑞典)。在某些情况下，前往目的地的必要交通费用由接收国负担(捷克共和国、瑞典和土耳其)。塞尔维亚和黑山¹²提及，返还既可通过由国际移徙组织(移徙组织)支助的自愿方案进行，也可根据再入境协定直接将非法移民移交原籍国。它进一步报告，在整个返还过程中是否存在护送官员，取决于这种返还是否为强制性的(塞尔维亚和黑山¹²及瑞典)或是出于安全需要(德国)。罗马尼亚强调了在所有跨边界地点应安排专业人员以辨别被偷运移民，并向他们提供进一步帮助。德国提到了对护送被要求离境的外国人的执法官员进行跨文化技能和冲突管理专门培训。美利坚合众国报告了建立机制来确保与外国对等机构的更好协调与协作。

3. 与国际组织及现有国际协定或安排的合作

26. 大多数答复国报告，它们的主管机构在实施让被偷运移民返还的措施方面与相关国际组织建立了合作关系(参见《移民议定书》第18条第6款)。只有摩洛哥未回答。在这方面，各国的回答强调了与下列组织的合作：移徙组织(克罗地亚、芬兰、德国、印度尼西亚、意大利、拉脱维亚、黎巴嫩、墨西哥、荷兰、挪威、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、¹²斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、泰国、土耳其和联合王国)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)(保加利亚、克罗地亚、芬兰、印度尼西亚、黎巴嫩、荷兰、罗马尼亚、斯洛文尼亚、西班牙和土耳其)、红十字国际委员会(科威特、罗马尼亚和土耳其)、国际劳工组织(泰国)、国际移徙政策发展中心(克罗地亚和黎巴嫩)、赫尔辛基保护人权委员会保加利亚赫尔辛基委员会(保加利亚)和人权律师组织及其他人权组织(南非)。捷克共和国提供了有关国内机构与移徙组织合作的更加具体的资料，强调了与该组织就未成功寻求避难者和非法移民的自愿返回达成的一项协定。同样，克罗地亚澄清，它与国际移徙政策发展中心的合作主要是组织联合研讨会、会议和项目以保护外国人在返回原籍国时的权利。此外，加拿大指出，在国内羁押非法移民情况下，与联合国难民事务高级专员办事处等国际组织的合作，旨在监督羁押的条件。阿尔及利亚提及在非洲统一组织框架内的磋商与信息交流机制。津巴布韦报告了在南部非洲警察局长区域合作组织(SARPCCO)背景下的现有合作机制，这是一个由南部非洲所有警察局长组成的官方论坛。毛里求斯提及与国际刑警组织在更新相关信息方面的合作，以及通过印度洋委员会与邻国的协作，包括信息共享。新西兰证实了与多个国际组织与机构的合作，但也表示，如果有关人员违反法律有意被偷运入境，他们会被要求

尽快返回，除非有逗留国内的令人信服的医疗或人道主义理由。若干国家还强调了国家机构与专业非政府组织的合作（保加利亚、罗马尼亚、西班牙和土耳其）。

27. 大多数国家的答复进一步证实缔结了全部或部分管辖被偷运移民的返还的双边或多边协定或安排（参见《移民议定书》第 18 条第 8 款）。南非和联合王国做出了否定的答复，而摩洛哥和罗马尼亚未提供这方面的资料。缅甸指出，遣返安排是在个案基础上进行的。新西兰报告，没有管辖非法移民的返还的相关协定，因为国家立法并未要求这方面的事先协定。然而，新西兰表示，将在其他管辖区提出要求时适当考虑缔结这类协定。

28. 在说明现有协定或安排的性质与范围时，若干国家提及便利被偷运移民返还的重新接收协定（保加利亚、克罗地亚、芬兰、塞尔维亚和黑山、¹² 斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典和前南斯拉夫的马其顿共和国）、同样适用于被偷运移民的返还的关于外国国民的迁移的一般性协定（加拿大、捷克共和国和德国）、双边遣返协定（阿尔及利亚）以及关于“安全合作”的协定（土耳其）。美利坚合众国报告说存在与某些国家的协定管辖返还这些国家的国民或前国民，无论他们是如何进入该国的（合法或非法）。最后，泰国提到了与邻国的特别谅解备忘录。

4. 一般性意见

29. 考虑到各答复国所报告的在此特定领域的国家做法，缔约方会议不妨着重关注进一步改善和促进《移民议定书》缔约国之间合作的必要性，包括通过适当培训主管官员，以确保以有序的方式使被偷运移民返还，同时适当注意移民的安全及尊严。在这方面，应忆及《议定书》包括一个广泛的保留条款，大意是任何规定不得影响各国和个人根据国际法，包括国际人权法律，特别是难民法和不驱回原则享有的权利、义务和责任。此外，《议定书》规定的各项措施在解释和适用上不应以某些人系被偷运移民为由而对其加以歧视（参见《移民议定书》第 19 条）。

30. 在审查国家一级对《议定书》第 18 条的执行情况时，缔约方会议还不妨考虑到，该条是基于以下理解，即缔约国不会违背国际法剥夺个人的国籍，使其变成无国籍人。¹⁴

C. 边界措施、证件安全和管制以及证件的合法性和有效性的有关事项

1. 商业承运人的义务

31. 关于采取任何立法或其他适当措施，防止商业承运人经营的运输工具被用于实施偷运移民罪行（参见《移民议定书》第 11 条第 2 款），绝大多数答复国提供了类似于有关执行《贩运人口议定书》的情况（见 CTOC/COP/2006/6，第 45—47 段）。厄瓜多尔报告，尽管努力严格控制移民，但尚未在国家一级采取措施，它进一步指出，该国仍被视为偷运移民的出发地。印度尼西亚指出，相关的立法悬而未决。若干国家提及有关经营公路运输的商业承运人的具体措施，列举了监督运输流动的困难，边界线长或易穿越的国家尤其如此。萨尔瓦多提及旨在确保加强对国际公共汽车的管制的措施，包括通过边境检查和国内公路上的检查，以及规定承运人和司机的义务。同样，土耳其提及管辖公路运输的具体规章，包括一旦确认有偷运移民行为就吊销承运人许可证 3 年等惩罚措施。此外，美利坚合众国报告说采取了一系列立法和管制措施，包括关于提前检查证件的双边协定。

2. 边界管制措施

32. 除了厄瓜多尔，所有答复国均回答说，它们加强了边界措施，以预防和侦查偷运移民的行为（《移民议定书》第 11 条第 1 款）。一些国家列举了执行预防和侦查偷运行为的一般性和具体机制的大量困难。在一般性措施中，若干国家指及与邻国的双边合作。例如，摩洛哥提及与西班牙为预防和打击移民流动而签订的双边协议，联合王国强调了其国家机构与法国对等机构在欧盟成员国对外边境行动合作管理局（所谓的“欧盟边防局计划”）背景下的合作。大多数国家提及在边界站和交叉口加强了巡逻与检查，加强了对边界管制人员的培训计划。例如，萨尔瓦多提及向边界工作人员下达的侦查偷运未成年人情况的具体指令，而爱沙尼亚则表示，如果提供的理由不明确，边界工作人员可以拒绝入境。泰国强调了由于缺乏资金和人手造成的国家边界管制危急形势。若干国家还报告了加强有效边界管理的具体技术手段（克罗地亚、秘鲁、塞尔维亚和黑山¹²、南非、土耳其、美利坚合众国和津巴布韦）。克罗地亚和南非指出，它们正在投资于设备以便对偷运移民进行物理检测。土耳其报告了在边境站建立实验室以检查可疑伪造证件。

33. 大多数国家指出，它们的立法或规章规定了拒绝与偷运移民相关犯罪行为有牵连的人员入境或注销其签证（见《议定书》第 11 条第 5 款）。只有厄瓜多尔和南非对此问题做出了否定回答。大多数国家指出，立法和规章措施使相关机构有权根据以下情况注销签证或拒绝入境，以前被定过罪，尽管并不一定就是因为

偷运移民：（加拿大、德国、缅甸、新西兰、斯洛文尼亚、泰国和土耳其）；怀疑该人参与了有组织的犯罪集团或一旦入境会实施犯罪；或者根据其他理由，如对安全和公共秩序构成威胁。数个国家还报告，它们查阅数据库来确定是否发现了可疑人员（阿尔及利亚、保加利亚、缅甸、斯洛文尼亚和西班牙）。在此方面，保加利亚提到建立了一个有关以前被拒绝签证的人员资料的数据库。科威特进一步指出，除非经特别许可，以前从该国被驱逐的外国人不可返回。

34. 从各答复国收到的有关边界管制措施问题的信息，可以进一步与各国关于执行《贩运议定书》第 11 条第 1 款的答复（见 CTOC/COP/2006/6 号文件，第 48 和 49 段）一起考虑。

3. 与其他国家边界管制机构的合作

35. 除了厄瓜多尔，所有答复国都报告了旨在加强与其他缔约方边界管制机构的合作的各种措施，其中包括通过建立和保持直接的联系渠道（见《移民议定书》第 11 条第 6 款）。大多数国家指出，存在具体的双边或地区合作机制。突尼斯和土耳其报告了与国际刑警组织的合作。多数国家报告说边界管制机构之间建立了直接联系渠道（保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、科威特、墨西哥、缅甸、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、¹² 泰国和土库曼斯坦）。墨西哥提及作为与邻国，尤其是美国的一种特别管制和边界合作机制的旅客信息高级系统（APIS）。罗马尼亚报告了与邻国的双边合作，包括交换工作情报和联合巡逻队伍。土耳其列举了黑海国家海岸警卫队之间为改进巡逻及加强培训和法官之间合作的合作方案。

36. 从各答复国收到的有关与他国边界管制合作问题的信息，可以进一步与各国关于执行《公约》关于执法合作的第 27 条的答复（见 CTOC/COP/2006/2 号文件，第 56—63 段）及关于执行《贩运议定书》第 11 条第 6 款的答复（见 CTOC/COP/2006/6 号文件，第 50 段）一起考虑。

D. 证件安全和管制以及证件的合法性和有效性的有关事项

1. 证件安全和管制

37. 会员国被要求提供关于确保主管机构签发的旅行或身份证件的整体和安全的现有措施的情况（见《议定书》第 12 条）。所有答复国均证实采取了这类措施。只有厄瓜多尔由于缺乏有效管制证件的资金和人力而做出了否定的答复。报告的各种措施有通过签发文件的安全标准、签发机构的中央集权以及建立和改进检查证件的完整性与有效性的机制。阿尔及利亚报告了将伪造旅行或身份证件定为犯罪以及根据民航法确定了一种具体的旅行证件管制过失罪。克罗地

亚提及向负责侦查伪造罪行的警官提供的具体培训课程。秘鲁提及建立了一套通过光学阅读检查护照的完整性的机械化管制系统。美国报告说为国家机构签发的证件采用了若干安全特征，并经常更新用于使可以机读的旅行证件个人化的技术。该国强调了对加强与他国合作以改进所有身份证件完整与安全的承诺，包括通过缔结数据共享协定或安排。

38. 在评估各答复国提供的关于证件安全与控制的信息时，缔约方会议不妨进一步审议第一个报告周期期间掌握的关于在国家一级确立有关将旅行或身份证件用于便利偷运移民的罪行的信息（见 CTOC/COP/2005/4/Rev. 1 号文件，第 30 和 31 段）。

39. 缔约方会议还不妨在将来利用秘书处正根据经济及社会理事会 2004 年 7 月 21 日的第 2004/26 号决议编写的一项有关身份欺诈、非法滥用和伪造及相关罪行的研究中所载补充信息。

2. 证件的合法性和有效性

40. 绝大多数答复国称，它们的主管机构应另一国的请求对涉嫌用于偷运移民的旅行或身份证件的合法性和有效性进行核查（见《移民议定书》第 13 条）。加拿大和瑞典做出了否定回答，但两国均解释，尽管它们没有进行这种核查的具体义务，但它们的确在普遍合作框架内这样做了。大多数国家报告，它们的领事或移民机构被指派进行这种核查，同时也提及为此对国际刑警组织机制的利用。萨尔瓦多提及，实行这种核查有时导致遣返程序的延迟。

41. 从各答复国收到的有关证件的合法性与有效性的信息，可以进一步与各国关于执行《贩运人口议定书》第 13 条的答复（见 CTOC/COP/2006/6 号文件，第 56 段）一起考虑。

三、结论性意见

42. 遗憾的是，缔约方会议第二个报告周期从《移民议定书》缔约国收到的答复比例低于第一个报告周期，问题的原因已经查明。持续缺乏来自有代表性的缔约方样本的信息，严重影响了会议有效审查《议定书》条款的执行情况，进而破坏了该机构在根据掌握的信息评估各国需求后所能提供的帮助。秘书处向联合国会员国各区域组主席提出了对此问题的关切，请他们利用自己的影响力，号召各自区域组中尚未答复相关调查表的会员国做出答复。CTOC/COP/2006/13 号文件所载表格分别概述了每个区域组中的国家答复情况。缔约方会议不妨参考这些表格，以便清楚地了解何地报告不足的情况更加严

重。此外，它还可以考虑是否最好放弃这种以调查表为基础的方式，采用其他方法来获得审查《移民议定书》执行情况的必要信息。

43. 对各国答复的上述综述表明，大多数答复调查表且是《移民议定书》缔约方的国家，已经出台或采取措施来执行所审议的《移民议定书》第 11 至 13 条、第 16 条和第 18 条的规定。一些国家报告了不足并请求提供帮助以便加以解决。缔约方会议，特别是不限成员名额的技术援助临时工作组，不妨进一步考虑解决各国各种需求的途径与方式。尤其是，缔约方会议不妨讨论帮助缔约方向秘书处提交令人满意的报告的机制，以便有效确定需求，提供具有针对性的技术支持（在缔约方会议第二个报告周期期间答复的国家中，厄瓜多尔报告，它的国家机构需要在收集和向秘书处提供相关信息方面得到帮助，需要在填写如《移民议定书》执行情况调查表这样的技术文件方面得到帮助。）

44. 缔约方会议不妨仔细考虑根据联合国大会 2003 年 12 月 23 日第 58/208 号决议预定将于 2006 年 9 月 14 日和 15 日举行的国际移徙与发展问题高级别对话的结果。应该注意的是，此次高级别对话的目的，是讨论国际移徙与发展的多个方面，以明确最大限度地实现发展利益和减少负面影响的途径与手段。此外，此次高级对话还将特别重视政策问题，如实现国际上一致达成的发展目标的挑战，其中包括千年发展目标。此次高级别对话背景下召开的四次交互式圆桌会议之一，将讨论确保尊重和所有移民的人权的措施，以及预防和打击偷运移民和贩卖人口的措施（见 A/60/864，第 15 段）。

45. 缔约方会议还不妨讨论技术援助工作文件（CTOC/COP/2006/9 和 Add.1）中查明的《移民议定书》的执行差距。

注

- ¹ 联合国，《条约汇编》，第 999 卷，第 14668 号。。
- ² 联合国大会第 39/46 号决议，附件。。
- ³ 联合国大会第 2106（XX）号决议，附件。
- ⁴ 联合国，《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号。
- ⁵ 同上，第 606 卷，第 8791 号。
- ⁶ 欧洲理事会，《欧洲条约汇编》，第 5 号。
- ⁷ 同上，第 155 号。
- ⁸ 同上，第 9 号。
- ⁹ 同上，第 46 号。《议定书》特别规定禁止集体驱逐外国人（第 4 条）。

- ¹⁰ 欧洲理事会，《欧洲条约汇编》，第 114 号。
- ¹¹ 美洲国家组织，《条约汇编》，第 69 号。
- ¹² 继 2006 年 6 月 3 日黑山国民大会的《独立宣言》之后，塞尔维亚共和国总统通知秘书长，塞尔维亚和黑山国家联盟在联合国，包括联合国系统所有机构和组织中的成员身份由塞尔维亚共和国继续担任，塞尔维亚共和国继续全面负责塞尔维亚和黑山国家联盟根据《联合国宪章》拥有的所有权利和义务。根据 2006 年 6 月 28 日联合国大会第 60/264 号决议，黑山共和国被接纳为联合国会员国。对关于《移民议定书》的执行情况的调查表作出的答复在这一进展情况发生之前提交给了秘书处，反映了前塞尔维亚和黑山国家联盟的国家立场。
- ¹³ 联合国，《条约汇编》，第 596 卷，第 8638 号。
- ¹⁴ 见《〈联合国打击跨国有组织犯罪公约〉及其各项议定书的谈判准备工作》（联合国出版物，销售品编号：E.06V.5），第三部分，《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》，第 18 条，解释性说明（a）。
-