



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
23 June 2014
Chinese
Original: English

第七届会议

2014 年 10 月 6 日至 10 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

秘书处的报告

一. 导言

1. 本报告系根据联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议题为“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 6/3 号决议而编写，缔约方会议在该决议中除其他以外重申《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》作为打击偷运移民和相关行为的主要法律文书的重要作用。
2. 在同一决议中，缔约方会议请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与根据请求协助各缔约国实施《偷运移民议定书》并根据请求协助各国批准或加入《偷运移民议定书》的双边援助提供者和其他相关国际组织协调与合作，继续开展技术援助和能力建设工作。
3. 还是在第 6/3 号决议中，缔约方会议决定偷运移民问题工作组应继续履行缔约方会议第 5/3 号决议所规定的职能，工作组应在缔约方会议第七届会议之前至少举行一次闭会期间会议，在这方面注意到工作组以下建议，即下次会议重点讨论特殊侦查手段和建立多机构中心方面的良好做法。

* CTOC/COP/2014/1。



4. 此外，在第 6/3 号决议中，缔约方会议请秘书处继续协助工作组履行职能，并向缔约方会议第七届会议提交关于本决议执行情况的报告。

二. 缔约方会议第 6/3 号决议的执行情况

5. 《偷运移民议定书》迄今共有 138 个缔约方，其中，古巴、捷克共和国和多米尼克于 2013 年成为缔约国。

A. 偷运移民问题工作组

6. 偷运移民问题工作组第二次闭会期间会议于 2013 年 11 月 11 日至 13 日在维也纳举行，这次会议讨论了(a)特殊侦查手段良好做法，(b)建立多机构中心良好做法，以及(c)非正式跨境合作和信息分享良好做法。

7. 工作组通过了专门针对这些专题的建议，以及一般性建议，其中包括被偷运移民的人权、提供技术援助、全面执行《偷运移民议定书》以及双边和国际合作等方面的建议。

8. 工作组除其他以外建议缔约方会议第七届会议应考虑发起有关以下问题的讨论，即工作组是否可能制定并遵循关于其今后会议的工作计划。

9. 此外，工作组提出了今后开展工作的领域，其中包括弱势移民如儿童（包括无人陪伴儿童）被偷运；旨在防止偷运移民的切实可行的措施，如落地签证、公共宣传行动和假证件问题培训班；偷运移民的有组织犯罪方面，包括资金调查和针对犯罪收益的对策；海上偷运移民；以及刑事司法对策，包括对偷运移民行动实施者的调查和起诉。

B. 联合国毒品和犯罪问题办公室为支持执行《偷运移民议定书》而开展的活动

10. 2012 年 10 月以来，毒品和犯罪问题办公室根据请求并在适当考虑贩运人口和偷运移民两种犯罪的性别层面的情况下，就这两种犯罪向世界各个区域逾 80 个国家提供了技术援助。2014 年 2 月 6 日，毒品和犯罪问题办公室在维也纳向会员国非正式通报了情况，并介绍了打击贩运人口全球方案和打击偷运移民全球方案的最新情况。

1. 加强法律框架

11. 毒品和犯罪问题办公室通过分析立法差距和举办起草立法讲习班，向立法起草者以及司法官员如法官和检察官提供法律建议和帮助。毒品和犯罪问题办公室在非洲、亚洲和拉丁美洲提供了立法援助。

12. 2010 年 10 月发布的《打击偷运移民示范法》仍是毒品和犯罪问题办公室在报告期内提供立法援助的一个有益工具。该《示范法》提供了一整套条文，可协助各国通过适当的立法以执行《议定书》，并且足够灵活，可以满足各种不同法律制度的具体需要。

13. 毒品和犯罪问题办公室在贝宁、佛得角、柬埔寨、哥伦比亚、利比里亚、巴基斯坦、塞拉利昂和坦桑尼亚联合共和国进行了打击偷运移民立法和刑事司法对策评估。毒品和犯罪问题办公室还在菲律宾举办了一次全国立法起草讲习班，以帮助起草关于偷运移民的法案。

14. 2014 年 6 月，在坦桑尼亚联合共和国举办了一次联合论证讲习班，讲习班讨论了关于偷运移民和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的立法草案。

15. 2013 年 7 月，作为巴基斯坦国别方案的一部分，毒品和犯罪问题办公室举办了一次立法者会议，讨论关于贩运人口和偷运移民的拟议立法，这些拟议立法以毒品和犯罪问题办公室的《示范法》为基础。

16. 2013 年 8 月，毒品和犯罪问题办公室基于前一份国家法律评估报告所载的建议和系列圆桌讨论会的成果，在哥伦比亚举办了一次立法起草讲习班。

17. 2013 年 11 月，毒品和犯罪问题办公室与柬埔寨司法部密切合作，在金边举办了一次讲习班，讲习班将该国相关对应方汇集一堂，讨论了关于偷运移民的新立法的起草事宜。

2. 数据收集和研究

18. 行之有效的打击偷运移民对策需要充分了解现有情况，包括可靠的数据，以此作为制定政策和作出决定的依据。毒品和犯罪问题办公室直接支助各国发展收集和分析偷运移民相关信息和数据的能力。

19. 缔约方会议在第 6/3 号决定中除其他外鼓励缔约国按照国内法，利用现有业务数据库交流信息，包括关于被判定和涉嫌实施了《偷运移民议定书》第 6 条所述任何犯罪的人员以及关于丢失或被盗证件的信息。

20. 作为这方面的主要活动之一，毒品和犯罪问题办公室为关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的区域部长级进程（巴厘进程）提供了支助。毒品和犯罪问题办公室与来自亚洲、太平洋、欧洲和北美洲的执法当局以及国际执法组织的代表密切合作，通过 2010 至 2013 年举行的系列磋商，开发了偷运移民和相关行为自动报告系统。2012 年 10 月进行了试运行，2013 年 7 月 16 日推出了该系统。

21. 该自愿报告系统是基于互联网的信息技术解决方案，便利收集、分享和使用偷运移民和相关行为包括非正规移徙的数据，以用于分析目的。该系统意在便利用户核对背景信息以便对数据进行解读，并可以灵活对接不同的国家数据收集系统。作为该报告机制的补充，还开展了偷运移民方面业务和战略分析培训方案。

22. 迄今为止，来自 19 个国家和领土的当局确认参加该机制。基于互相分享信息原则，只有提供数据的国家才可以访问其他国家提供的信息。

23. 2013 年 9 月，毒品和犯罪问题办公室为自愿报告系统联络人举办了第一次利益相关者讲习班，参加者熟悉了该数据库，并得到了数据输入技术培训。此外，讨论并澄清了该系统的使用条款和管理结构。

24. 毒品和犯罪问题办公室还继续开发、制作和传播一些工具和材料，如手册和研究报告。毒品和犯罪问题办公室尤其寻求重点关注一些交叉问题，以及某些形式的偷运移民带来的具体挑战，如海上偷运移民。此外，还对各种工具进行调整，以满足具体国家的需要并培训相关行为者有效利用这些工具。

25. 2013 年 4 月，发布了《偷运移民刑事司法对策评估指南》。《评估指南》详列了用来评估为扼制和打击偷运移民而对这种犯罪采取的立法、侦查、起诉、司法和行政对策的各种措施。此类评估中得到的信息和经验可纳入行之有效的国家、区域和国际战略。《评估指南》是与相关专家密切磋商编制的，意在适用于用来打击偷运移民的基础设施处于不同水平的国家。

26. 2013 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室推出了题为《打击海上跨国有组织犯罪》的专题文件，其中有一章涉及贩运人口和偷运移民。该文件承认海上偷运移民是最危险的偷运移民形式之一，并讨论了在制定关于海上偷运移民和贩运人口的立法方面的问题和挑战。该文件以 2012 年 11 月 12 日和 13 日在维也纳举行的一次专家会议开展的工作为基础。

27. 2013 年 9 月，毒品和犯罪问题办公室发布了题为“亚洲的偷运移民情况：亚洲和欧洲资金流比较研究”的报告，该报告深入介绍了这些区域偷运移民行动所涉资金交易的信息。

28. 2013 年 11 月，在偷运移民问题工作组会议间隙，毒品和犯罪问题办公室推出了题为“腐败与偷运移民”的专题文件，目的是协助决策者和从业者防止和应对与偷运移民有关的腐败。该文件强调所有旨在处理移民问题的综合战略必须包括打击腐败的内容这一事实，并查明这些相互缠绕的问题造成的主要挑战以及防止和打击这些问题方面的良好做法。目前正在将该文件变成一个培训单元。

29. 2014 年 1 月，毒品和犯罪问题办公室在巴基斯坦推出一份出版物，标题是“自巴基斯坦和向巴基斯坦贩运人口和偷运移民的最新趋势”，该出版物也介绍了贩运者和偷运者为规避边境管制而采用的作案手法。

30. 毒品和犯罪问题办公室还加大力度，编制电子学习方案，就与打击偷运移民和贩运人口有关的专题向执法人员和刑事司法从业人员提供具有成本效益的基于计算机的培训。例如，在巴基斯坦，目前正在开发三个电子学习培训单元，题目分别是：“偷运人口简介”，“打击偷运移民的侦查手段”，以及“识别、侦查和起诉偷运移民行为”。还在努力开发一个新的学习管理系统，以便更有效地监测电子学习活动。

3. 加强刑事司法系统对策

31. 按照第 6/3 号决议，毒品和犯罪问题办公室继续开展多种技术援助活动，目的是加强针对偷运移民这种复杂犯罪的刑事司法对策。毒品和犯罪问题办公室特别为参与应对偷运移民问题的人员提供培训，包括边境人员、移民和执法人员、检察官、法官和辩护律师。

32. 毒品和犯罪问题办公室在通过区域有组织执法合作打击跨国犯罪伙伴关系范围内提供技术援助，该伙伴关系设立于 2010 年，为期四年，目的是加强大湄公河分区域的跨境合作。该伙伴关系处理非法毒品贩运、受保护野生动物和木材产品非法贸易和偷运移民。这些犯罪构成严重的跨国威胁，因为它们对人民有影响，并且助长和资助了冲突、恐怖主义和其他非法活动。

33. 在通过区域有组织执法合作打击跨国犯罪伙伴关系范围内，毒品和犯罪问题办公室向来自柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南的边境管制人员和执法人员提供了多次关于偷运移民的培训活动和讲习班。

34. 2013 年 4 月，在印度尼西亚巴厘举行了旨在打击偷运移民的能力建设活动，其中包括为执法人员举办了偷运移民战略分析培训班。与此类似，2013 年 9 月 23 日至 10 月 4 日在马来西亚朗卡维为执法人员和移民官员举办了为期 10 天的培训班。

35. 2013 年和 2014 年，毒品和犯罪问题办公室对墨西哥南部边境各州和中美洲进行了需求评估访问，以收集关于偷运移民趋势以及旨在应对这种犯罪的区域和机构能力的相关数据。此外，毒品和犯罪问题办公室组织了与来自墨西哥和中美洲的主要利益相关者的几次圆桌讨论，目的是拟订宣传战略，以提高移民对有组织犯罪集团所造成危险的认识。

36. 2013 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室与阿尔及利亚外交部和司法部密切合作，就该国贩运人口和偷运移民问题举办了一次全国治安法官培训班。培训班力求促进该国政府为有效起诉贩运人口和偷运移民案件所做的努力。

37. 2013 年 8 月，毒品和犯罪问题办公室在哥伦比亚为刑事司法从业人员举办了一次全国培训班，内容涉及与贩运人口和偷运移民案件有关的侦查、起诉和审判准备技巧。培训包括模拟审判和制作一部纪录片。参加者包括政府官员、警方调查人员、检察官、法官和辩护律师。

38. 2013 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室和联合国人口基金在哈萨克斯坦举办了一次讲习班，内容涉及旨在确保服务的提供率和质量以保护和支助贩运人口受害人和被偷运移民的国际标准。这次活动汇聚了来自哈萨克斯坦民间社会组织和与这些犯罪受害人打交道的国家机构的相关行为者。

39. 2013 年 11 月，毒品和犯罪问题办公室和欧洲联盟伊拉克综合法治特派团为伊拉克法律从业人员包括警察、检察官、法官和政府官员举办了一次打击贩运人口和偷运移民国际合作磋商讲习班。参加者讨论了司法协助、引渡、刑事诉讼和被判刑人员移交、调查委托书和没收资产国际请求等。

40. 此外，毒品和犯罪问题办公室继续在各种公众活动和演讲中强调偷运移民问题。例如，毒品和犯罪问题办公室继续其在北大西洋公约组织（北约）欧洲安全合作课程范围内举办培训班的做法。在报告期内，毒品和犯罪问题办公室分别在 2012 年 10 月和 2013 年 2 月举办两次此类培训班，以提高北约军事参谋的认识。

4. 促进会员国之间的对话、信息交流与合作

41. 偷运移民具有跨国性，因此国家间密切合作对于有效打击偷运移民至关重要。因此，除了以国家一级能力建设为重点的技术援助活动外，毒品和犯罪问题办公室还开展活动，以促进国家间合作。特别是，毒品和犯罪问题办公室组织并参与区域和全球级别关于偷运移民的相关信息交流和会议。

42. 2012 年 10 月 30 日和 31 日，毒品和犯罪问题办公室参加了国际刑事警察组织（刑警组织）关于自非洲和中东偷运人口至美洲问题讲习班，并强调了《偷运移民议定书》下提供的国际合作法律框架。毒品和犯罪问题办公室还参加了 2014 年 3 月 11 日至 13 日在萨尔瓦多国际执法学院举行的美洲偷运人口案件侦查和起诉后续讲习班。

43. 2013 年 7 月 22 日至 25 日，毒品和犯罪问题办公室在维也纳举办了一次应对偷运移民区域间合作多学科培训讲习班，该活动汇聚了来自巴西、加拿大、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马来西亚、墨西哥、巴拿马、秘鲁、斯里兰卡和美利坚合众国的专家。该会议寻求促进非正式和正式合作与信息交流，如确立通信程序以及交流信息和数据，以及使参加者认识到国际合作的关键要素，并向他们提供开展国际合作的必要手段。还深入讨论了过境国面临的具体挑战，以及国籍国和目的地国可以通过国际合作有效协助过境国的方式。

5. 加强机构间协调

44. 在报告期内，毒品和犯罪问题办公室继续与国际和区域组织保持伙伴关系，其中包括国际移民组织（移民组织）、联合国难民事务高级专员办事处、红十字会与红新月会国际联合会、人权事务高级专员办事处（人权高专办）和刑警组织，以及一些区域机构，如欧洲联盟、欧洲司法组织、欧洲警察组织、欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局和欧洲安全与合作组织（欧安组织）。

45. 毒品和犯罪问题办公室、移民组织和欧安组织于 2012 年 10 月 30 日在维也纳联合举办一次讨论会，寻求绘制影响西巴尔干的非正规移徙和有关跨国有组织犯罪的地图。2013 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室参加了与移民组织和联合国难民事务高级专员办事处关于制定巴尔干地区移徙相关项目的会议，目的是制定协调一致的综合办法处理本区域的难民保护和国际移徙问题。

46. 2014 年 6 月 11 日和 12 日，毒品和犯罪问题办公室、移民组织和欧安组织共同举办了加强经由东南欧非正规移徙和偷运移民相关事宜合作跨区域讲习班，该讲习班是在欧洲联盟主席国希腊支持下在雅典举行的，由希腊政府主办。跨区域讲习班汇聚了来自警方、边防、移民当局的高级刑事司法和移民从业人员、海关官员、检察官、法官以及西巴尔干地区各过境国的联络官。

47. 毒品和犯罪问题办公室继续积极参与联合国领导的旨在制定全球级别国际移徙相关政策的努力。2013 年 2 月和 2014 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室参加了由纽约秘书处经济和社会事务部举办的第十一和十二次国际移徙问题会议，与会人员分别代表各会员国、联合国机构和民间社会。

48. 在大会于 2013 年 10 月 3 日和 4 日举办的国际移徙与发展高级别对话期间，毒品和犯罪问题办公室强调需要采取措施，确保所有移民特别是妇女和儿童等弱势群体的人权受到尊重和保护。此外，毒品和犯罪问题办公室参加了人权高专办重点讨论国际边境的人权问题的附带活动，这次活动审议了所有移民的待遇，不论其法律地位如何，其中包括非正规情况下的移民，正式进入另一国家之前的移民，过境期间或检查点的移民。

49. 2013 年 11 月，毒品和犯罪问题办公室为人权高专办举办的国际边境的人权问题专家协商作出贡献，这次协商探讨了政策和实践之间的差距。该研讨会提供的投入有助于拟订人权高专办关于国际边境的人权的准则。毒品和犯罪问题办公室通过参与这次活动，努力确保该准则与《有组织犯罪公约》特别是《偷运移民议定书》相一致。

50. 预防犯罪和刑事司法委员会第二十三届会议建议经济及社会理事会通过一项题为“加强国际合作，应对偷运移民问题”的决议。该决议草案强调需要通过综合、均衡的办法，并酌情通过原籍国、过境国和目的地国之间的双边、区域和国际合作与对话，应对与偷运移民有关的挑战。

51. 毒品和犯罪问题办公室是全球移徙小组一名非常活跃的成员，该小组是一个机构间小组，它将一些机构的负责人汇聚在一起，以促进更广泛适用涉及移徙的所有相关文书，并鼓励采取更加连贯、全面和得到更好协调的办法。

52. 毒品和犯罪问题办公室在 2012 年下半年担任全球移徙小组主席期间增强了该小组的合作能力，除其他外对小组成立以来进行了一次成功的内部审查，并加强了小组与全球移徙与发展论坛之间的联系。在毒品和犯罪问题办公室担任主席期间，全球移徙小组还编写了关于“尤其在非正规情况下剥削和虐待国际移民：人权对策”的主题文件。

53. 2012 年 11 月，毒品和犯罪问题办公室参加了在毛里求斯举行的全球移徙与发展论坛第六次会议，毒品和犯罪问题办公室执行主任在会上代表全球移徙小组发表了联合声明，阐述了该小组工作的进展情况及其即将发表的关于打击暴力侵害移民、移民工人及其家属行为的联合主题声明。

54. 毒品和犯罪问题办公室自不再担任小组主席以来依然非常活跃，支持该小组的工作，为小组联合声明、文件和移徙相关问题活动作出贡献，其中包括联合国 2015 年后发展议程。

三. 结论

55. 偷运移民问题工作组继续促进打击偷运移民方面的最佳做法，以加强会员国对付这种犯罪的能力。工作组尤其讨论了与特殊侦查手段、设立多机构中心和非正式跨境合作和信息交流有关的良好做法，并交流了相关信息。

56. 此外，毒品和犯罪问题办公室继续向会员国提供专业和量身定制的技术援助。报告期内取得的重要进展包括：在巴厘进程范围内推出偷运移民和相关行

为自愿报告系统，这是一种独特的信息交流工具，以及发布《偷运移民刑事司法对策评估指南》和题为《腐败与偷运移民》的专题文件。

57. 偷运移民是一种复杂且涉及多个方面的犯罪，影响几乎所有国家。然而，关于偷运移民的相关立法依然不足，只有有限几个国家实施了具体的政策和机制。

58. 因此，为有效应对偷运移民问题，必须进一步加强相关规范框架以及国家一级的刑事司法对策，与此同时加强原籍国、过境国和目的地国之间的国际合作。
