



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
26 March 2012  
Chinese  
Original: English

## 偷运移民问题工作组

2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日，维也纳

临时议程\*项目 5

为应对偷运移民活动而开展的合作与协调

包括情报和其他信息共享方面的挑战 and 良好做法

为应对偷运移民活动而开展的合作与协调包括情报和其他信息  
共享方面的挑战 and 良好做法

秘书处的说明

### 一. 导言

1. 根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议第 5/3 号决议，设立了偷运移民问题不限成员名额政府间临时工作组，就缔约方会议履行在《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》方面的任务授权向其提供建议和协助。
2. 缔约方会议通过该决议促请缔约国视情况制定或加强法律，最大限度地增加国际合作，包括引渡和司法协助方面合作的机会。此外，缔约方会议建议缔约国酌情建立或加强机构间协调，并吁请缔约国考虑酌情建立和保持边境管制机构间的直接联系渠道，加强执法合作。
3. 工作组将于 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在奥地利维也纳举行第一届会议。
4. 为了协助工作组的讨论，秘书处编写了本背景文件。

\* CTOC/COP/WG.7/2012/1。



## 二. 讨论的问题

5. 偷运移民问题工作组不妨考虑将下述问题作为审议的基础：

- 如何使正式合作更加有效？
- 缔约国可订立哪种合作协定和安排来加大力度预防和打击偷运移民、保护被偷运移民的权利？
- 如何高效、安全地共享信息？
- 可以用哪些论坛共享信息和交流经验？
- 缔约国如何在开发和实施培训方面共享资源和专业知识？
- 如何协调统一加强应对偷运移民问题的培训？
- 如何协助调查机构和行动者在与其他国家的对应方合作时克服语言、文化、官僚作风和信任障碍？
- 如何加强国际合作以保护偷运移民诉讼的证人？
- 缔约国如何为其司法管辖范围以外的起诉提供最佳支持？
- 如何在不影响移民生活和安全的情况下加强对特殊侦查技术的合作使用？
- 应对偷运移民问题的最佳信息和情报共享模式是什么？
- 是否应审查和修正立法以促进被偷运移民返还方面的合作？
- 是否应签署或修订协定和安排以促进被偷运移民返还方面的合作？
- 如何在促进返还方面加强与区域和国际组织以及有关非政府组织的合作？

## 三. 问题概述和应对指南

### A. 非正式和正式合作

6. 国际合作对预防和打击偷运移民的跨国有组织犯罪至关重要。一起偷运移民事件可能会引发多个司法辖区的调查和起诉，需要刑事司法行动者之间进行有效合作。为确保犯罪的偷运移民者不会逍遥法外，正式和非正式的国际合作方式都非常重要。在某些情况下，一种方式可能会比另一种方式更适合或更有效。许多针对偷运移民的对策可能会同时采用正式和非正式的国际合作方式。

7. 正式的国际合作可以依据双边、多边或区域条约或协定，包括关于引渡及刑事事项司法协助的协定。在没有订立此类协定的情况下，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》为缔约国之间的合作提供了依据。在没有国际合作条约框架的情况下，良好做法是缔约国礼节性和互惠性合作的基础。

8. 正式合作的关键优势是证据在法院的可采性。在需要强制措施的情况下，正式合作往往是唯一的选择。然而，正式合作的要求往往费用高昂且非常耗时，使得在紧急需要应对时，如拦截危及生命和安全的偷运移民活动时，正式合作便无能为力。克服这方面障碍的良好做法是确保为很可能需要寻求或提供正式合作的人员提供必要的信息和资源，以便尽可能有效地提出请求或对请求做出回应，并且确保其知道在正式合作之前何时去寻求非正式合作，或者甚至用非正式合作代替正式合作。

9. 非正式合作涉及在寻求和提供调查援助中的警方业务联系，旨在促进安全、迅速的信息交流。可以在有关警察或警察机构之间为这种非正式合作做出必要安排。针对有起诉目标的情况，可能需要正式通信，以确保证据在法庭的可采性。

10. 非正式合作的关键优势在于其比正式合作更高效、更灵活、更经济，因此更适合于为保护生命和安全而需争分夺秒的情况。然而，非正式合作的采用也面临一些主要挑战和风险。信息处理不当可能会影响行动，或让执法人员和移民面临危险。将这种风险最小化的良好做法包括确保告知执法人员寻求非正式合作之前应征求建议的对象，同时确保执法人员具备在寻求合作之前评估风险的能力。联络机构和官员的任命也可以推动非正式合作，保护非正式交流。

11. 存在一些阻碍正式和非正式执法合作的挑战。这些挑战包括法律制度和执法机构千差万别，交流信息和情报的沟通渠道缺乏，方法和优先事项多样化，文化和语言挑战，以及行动者之间缺乏信任。在加强国际合作方面个人发挥的作用最重要。对缔约国而言，良好做法是让从业人员及其他司法管辖区的对应方了解合作的程序和要求，为从业人员配备寻求和提供合作的必要资源，包括人力资源（例如，语言翻译）和技术资源。对缔约国而言的另一良好做法是利用合作工具，包括附件列出的毒品和犯罪问题办公室的《国家主管当局在线数据库》在线名录和《司法协助请求书撰写工具》。

12. 《偷运移民议定书》第 17 条要求缔约国考虑在其相互之间缔结协定和谅解，以期制订最适宜而有效的措施，来预防和打击偷运移民活动，强化《议定书》的规定。这方面的良好做法是在此类协定或安排中体现该议定书的主要宗旨，包括预防和打击偷运移民活动，同时保护被偷运移民的权利。

## **B. 信息和情报共享**

13. 《偷运移民议定书》第 10 条第 1 款要求缔约国，特别是那些有共同边界或位于偷运移民路线上的缔约国交换有关信息。此类信息包括启运点和目的地以及偷运移民使用的路线、承运人和运输工具；从事此类活动的组织或有组织犯罪集团的身份和手法；缔约国签发的旅行证件的真实性和应有形式，以及关于空白的旅行或身份证件失窃或有关滥用情况；藏匿和运送人口的手段和方法以及旅行证件或身份证件的非法变更、复制、获取或其他形式的滥用及其侦查办法；预防和打击偷运移民活动的立法经验和做法及措施；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及相关活动的的能力。

14. 尽管该议定书第 10 条建议那些有共同边界或位于偷运路线的缔约国应当交换信息，但良好做法是在区域和跨区域一级尽可能广泛地寻求信息交换，这样偷运移民者就不能只需将偷运路线迁往没有实现合作的地区。

15. 只有在有关的利益相关方收到信息并能按照所收到的信息行事时，信息交换才会有所助益。对各国而言，良好做法是在执法、边境、移民和其他有关主管当局之间建立一种信息交流的整体合作制度或机制，以便交换信息和协调活动。

16. 《偷运移民议定书》第 10 条第 2 款要求收到信息的缔约国应遵守发送信息的国家提出的任何关于信息使用限制的要求。为了克服出于信息安全关切而不愿共享信息的问题，良好做法是制定保护信息安全的方法，只让那些需要了解信息的人获得信息。对于那些不当泄露或滥用信息的人，还应予以制裁。

17. 如果不能从共享信息中受益，各国就不愿意这样做。如果不向各国通报因其共享信息而直接或间接取得的刑事司法成果，各国将来就不太可能进一步共享信息。为推动主动共享信息，对收到信息的国家而言，良好做法是将最终取得的成果通报给提供信息的国家。

### C. 培训和技术援助

18. 《偷运移民议定书》第 14 条第 1 款规定，缔约国应为其从事预防偷运移民和给予被偷运移民人道待遇的移民事务和其他有关官员提供或加强专门培训。此外，《偷运移民议定书》第 14 条第 2 款要求，缔约国应相互合作并酌情与国际组织、非政府组织、其他有关组织和民间社会其他方面合作，以确保进行充分的人员培训，预防、打击和消除偷运移民行为并保护被偷运移民的权利。

19. 为了统一对偷运移民和刑事司法对策的认识，对缔约国而言的良好做法是合作制定和执行培训方案。针对需要相互合作的人员举行联合培训，最终可以有效地共享支持共同目标的资源，加深对不同司法管辖区面临的挑战的认识，加深不同国家对应方之间的合作关系。

20. 各国还可考虑利用国际组织提供的培训材料，如联合国毒品和犯罪问题办公室《调查和起诉偷运移民行为基本培训手册》和《调查和起诉偷运移民行为高级培训手册》。此类材料反映了国际最佳做法，与原籍国、过境国和目的地国的所有法律制度兼容，其设计考虑到了需根据所在国的情况因地制宜进行调整。

21. 《偷运移民议定书》第 14 条第 3 款请缔约国考虑向原籍国和过境国提供有关技术援助。良好做法在此项建议上更进一步，确保向缺乏解决偷运移民问题相关知识、信息、能力和资源的目的地国提供技术援助。

### D. 调查和起诉

22. 调查跨国有组织犯罪的主要挑战是确保采取类似的跨国调查方法。如果调查偷运移民活动时没有充分合作，偷运者只要将自身及其活动和资产转移到调

查小组所辖范围之外就能逍遥法外。良好做法是确保在偷运沿线大力展开合作，清除有罪不罚地区。在偷运移民调查方面，国际合作面临的挑战是克服语言、文化、官僚作风和各机构之间缺乏信任的障碍。

23. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 20 条鼓励缔约国合作使用特殊侦查手段。此类合作对偷运移民调查构成特殊挑战。不同于其他形式的偷运，人是偷运移民活动的对象。他们的生命和安全必须优先于侦查目标。各国之间在使用专业侦查技术上的合作将面临阻碍，因为所涉国家对移民权利的优先级别不尽相同。对缔约国而言，良好做法是开展合作，提供适当的人力、技术和其他资源，进行使用专业侦查技术所需的侦查能力建设，同时根据《偷运移民议定书》保护移民的权利。

24. 偷运移民活动的跨国性质也对起诉偷运移民者的工作提出了一些挑战。证人和证据可能处于审判地以外的司法管辖区，需要强有力的国际合作来保护证人免遭偷运者报复，支持其为另一司法管辖区的审判提供证词，并确保从一个司法管辖区获得的证据在另一司法管辖区为审判之目的可采用。良好做法是克服这些挑战，包括允许被偷运移民留在该国，协助刑事司法程序，或采用视频链路证言及录像/录音，让已返还移民可以从本国提供证据。

#### **E. 被偷运移民的返还**

25. 《偷运移民议定书》第 18 条要求各缔约国就被偷运移民的返还开展合作。缔约国根据请求接受其国民遣返回国，考虑接受那些拥有或已经拥有居留权的人。此种合作包括核查移民的身份是否为本国国民或居民，且不应有不合理的迟延，重新接纳这些人，并在必要时提供允许这些人返回被请求缔约国所需的任何证件或批准书。

26. 在《偷运移民议定书》要求之外，良好做法还指定一个机构来监督和协调返还过程。此外对缔约国可能也会有所裨益的是，为了确保官员必须采取行动或考虑采取行动来回应关于被偷运移民返还的合作请求，以及确保其在本国国民或永久居民返还的情况下拥有签发旅行证件的必要法律权力，而审查和颁布或修正立法。

27. 被偷运移民的返还成了国际法中的重要问题，特别是人权法、难民法和人道主义法。为此，《偷运移民议定书》第 18 条第 6 款提出，缔约国在实施返还时可与有关国际组织合作。根据《偷运移民议定书》实施返还的工作可能会涉及到联合国难民事务高级专员、国际移民组织及如非政府组织和其他民间社会行动者等其他行动者。在《议定书》的强制要求之外，对各国而言，良好做法是订立合作协定并加强与有关组织的沟通渠道，以促进返还事项上的合作。

#### **F. 国家合作与协调**

28. 偷运移民问题上的合作与协调情况错综复杂。应对偷运移民活动的综合国家对策必然涉及任务不同、作用各异的多个机构。各国应对偷运移民的方法应尽可能符合有关政策，并且与区域和国际预防和打击偷运移民活动的工作一

致。良好做法是与其他国家、区域和国际利益相关方合作制订国家方法，确保分工明确，对策协调一致、相互支持。

29. 在制定国家预防和打击偷运移民的方法时，可能需要审查和修正有关偷运移民及相关问题的政策，以协调所有利益相关方的作用。良好做法是建立一个机构间协调机构，以在政府所有相关部门解决偷运移民的问题。此类实体可以创建一个论坛，定期召开协调会议，确保对策统一，避免重复劳动。中央机构大力协助政策和行动的协调，并能提高国际合作的效率和实效。对这些机构而言，良好做法是最终监测有关打击偷运移民的政策的执行情况，从而评估培训和能力建设需求。

30. 各国可考虑任命国家报告员或对等行动者，监测国家应对偷运移民的政策或行动计划的实施效果，系统地收集和分析来自不同行动者的信息，并促进各个国家、国际组织、非政府组织和民间社会行动者之间的合作。

## 附件

### 关键工具和推荐的参考资料

#### 毒品和犯罪问题办公室《打击偷运移民工具包》

毒品和犯罪问题办公室《打击偷运移民工具包》旨在协助各国执行《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。工具包就各专题领域提供了指导，介绍了有望成功的做法，并推荐了参考资料。工具 6 专门论述了国际刑事司法合作。

[www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/toolkit-to-combat-smuggling-of-migrants.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/toolkit-to-combat-smuggling-of-migrants.html)

#### 毒品和犯罪问题办公室《调查和起诉偷运移民行为基本培训手册》

毒品和犯罪问题办公室《调查和起诉偷运移民行为基本培训手册》是面向世界各地刑事司法从业人员的实用指南和培训工具。各个单元的设计考虑到了需根据不同区域和国家的情况因地制宜进行调整，可用作对国家培训机构的培训方案进行升级或补充的依据。

[www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Basic\\_Training\\_Manual/Basic\\_Training\\_Manual\\_e-book\\_English\\_web\\_version.zip](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Basic_Training_Manual/Basic_Training_Manual_e-book_English_web_version.zip)

#### 毒品和犯罪问题办公室《调查和起诉偷运移民行为高级培训手册》

毒品和犯罪问题办公室《调查和起诉偷运移民行为高级培训手册》以《基本培训手册》为基础，旨在推动有关方对相关概念达成共识，鼓励缔约国在应对偷运移民跨国组织犯罪方面采取相辅相成的方法。手册提供了调查和起诉偷运移民行为的实用方法，介绍了与所有原籍国、过境国和目的地国有关的有望成功的做法，而不管其法律体制如何。

[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)

#### 毒品和犯罪问题办公室《执行〈偷运移民议定书〉国际行动框架》

毒品和犯罪问题办公室《执行〈偷运移民议定书〉国际行动框架》是一项技术援助工具，旨在为有效执行《偷运移民议定书》提供支持。《国际行动框架》旨在协助缔约国和非国家行动者根据国际标准查明并消除在应对偷运移民方面的差距，利用国际文书、政治承诺、指导方针和最佳做法，致力于提出一套预防和打击偷运移民的综合办法。《国际行动框架》包括四个表格，涉及起诉（与调查）、保护（与援助）、预防和合作（与协调）。

[www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Framework\\_for\\_Action\\_Smuggling\\_of\\_Migrants.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Framework_for_Action_Smuggling_of_Migrants.pdf)

### **毒品和犯罪问题办公室《打击偷运移民示范法》**

毒品和犯罪问题办公室制定《打击偷运移民示范法》是为了协助各国执行《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》所载的各项规定。《示范法》旨在促进审查和修正现行立法以及通过新增立法，示范条款包括将偷运移民罪行定为刑事犯罪；保护并援助被偷运的移民；不同机构之间的合作与协调；海上偷运移民问题上的合作；以及与被偷运移民返还有关的程序。

[www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model\\_Law\\_Smuggling\\_of\\_Migrants\\_10-52715\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_Smuggling_of_Migrants_10-52715_Ebook.pdf)

### **毒品和犯罪问题办公室《国家主管当局在线数据库》**

数据库提供了 400 多个接收、响应和处理有关以下方面请求的国家主管当局的联系信息：引渡、刑事事项司法协助、被判刑人的移交、海上非法贩运毒品、海上偷运移民以及枪支贩运。为了在区域间一级促进主管当局开展交流和解决问题，名录还包括了以下方面的信息：现有区域网络中的国家成员，请求中须遵守的法律和程序规定，以及将《联合国打击跨国有组织犯罪公约》作为请求的法律依据。主管当局和政府机构使用用户账户可登陆在线名录。

[www.unodc.org/compauth/en/index.html](http://www.unodc.org/compauth/en/index.html)

### **毒品和犯罪问题办公室《司法协助请求书撰写工具》**

《司法协助请求书撰写工具》协助各国起草国际合作与援助请求书。使用此工具，几乎不需要有任何起草援助请求书的知识或经验。工具通过一系列模板，逐步指导用户完成各种类型互助的请求过程，整合所有输入的数据并自动生成一份正确、完整和有效的请求书，供最后编辑和签字。工具可根据任何国家的实体法和程序法作出调整，让用户可以检索条约和国家立法信息，具有针对收发请求的个案管理跟踪系统功能。该工具目前有英文、法文、西班牙文、俄文、葡萄牙文、波斯尼亚文、克罗地亚文、黑山文和塞尔维亚文版本。

[www.unodc.org/mla/](http://www.unodc.org/mla/)