



大会

Distr.: Limited
2 March 2000
Chinese
Original: English

拟订一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会**第八届会议****2000年2月21日至3月3日，维也纳****报告草稿****报告员：Peter Gastrow（南非）****增编****联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆上、
空中和海上¹偷运²移徙者议定书修订草案^{3,4}**

¹ 大会在第 53/111 号决议中请特设委员会讨论拟定一项关于包括海上方式在内的非法贩运和运送移徙者的国际法律文书的事宜。特设委员会第一届会议认为，将重点放在海上非法贩运和运送未免太带局限性。

² 根据大会第五十四届会议按照预防犯罪和刑事司法委员会和经济及社会理事会建议所采取的行动，案文通篇使用“偷运”一词。在特设委员会第一届会议讨论期间，有些代表团就“偷运”一词其他语文的翻译及其所造成的问题提出了问题。因此，将注意确定除英文外的其他语文拟使用的适当措词。将在秘书处目前正在编写的术语汇编中处理这一问题。在这方面，大会第 48/102 号和第 51/62 号决议和经济及社会理事会第 1995/10 号决议等与这一议题有关的现有案文可能会有所帮助。特设委员会将在未来的一届会议上重新审议这一事项。一旦就标题措词达成了一致意见，将对通篇案文条款中的术语作必要调整。

³ 本议定书草案案文系根据奥地利和意大利提交的原始提案（A/AC.254/4/Add.1）写成，随后的修改均作了注释。

⁴ 在特设委员会第六届会议上，与会者在审议联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、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草案（“贩运人口议定书”）时注意到案文中使用了“各缔约国”和“缔约国”等语。委员会决定通篇采用“缔约国”一语。为统一起见，此处也尽可能作了同样的改动。

序言⁵

本议定书缔约国

[(a) 注意到联合国打击跨国有组织犯罪公约,]

(b) 关切地注意到偷运移徙者的现象的急剧发展,

[(c) 对通过偷运移徙者跨越国境非法牟利的跨国犯罪组织的活动大量增长感到震惊,]

[(d) 认识到跨国犯罪组织还利用偷运移徙者的活动推进无数其他犯罪活动, 从而给有关国家带来重大危害,]

(e) 关切地注意到, 偷运移徙者可能导致对既定移民程序, 包括寻求庇护程序的滥用, ⁶

[(f) 还关切地注意到, 偷运移徙者可能危及有关移徙者个人的生命或安全, 并会给国际社会造成巨大的费用, 包括营救、医疗保健、食品、住房和运输方面的费用,]

[(g) 重申各国应高度优先重视预防、打击和消除偷运移徙者, 因为偷运活动同跨国组织犯罪和其他犯罪活动是有着联系的,]

[(h) 深信打击偷运移徙者需要开展国际合作和信息交换并在国家、区域和全球各级采取适当的措施,]

(i) 还深信有必要采取全球性做法, 包括种种社会和经济措施, 以打击这一现象,

(j) 并深信有必要给移徙者以人道的待遇并充分保护其人权,

(k) 深信有必要拟订综合性国际法律文书, 以打击陆上、空中和海上跨国偷运移徙者的各个方面,

(l) 强调各国应当充分遵守其根据关于难民地位的 1951 年公约 ⁷ 和 1967 年关于难民地位的议定书 ⁸ 规定所承担的义务, 并声明本议定书并不影响根据 1951 年公约和 1967 年议定书及其他国际法规定所给予的保护,

(m) 回顾国际海事组织就与海上贩运或运送非法移徙者有关的不安全做法所开展的工作, 特别是海事安全委员会的工作, 该委员会已核准关于打击与海上贩运或运送移徙者有关的不安全做法的临时措施, ⁹

(n) [关于国际民用航空组织决定的案文待补]

⁵ 有些代表团认为, 序言应载列述及人口非法流动的根本原因和重申人口自由流动的原则的条款。多数代表团认为, 对序言的审议最好放到实质性条款案文最后审定之后去进行。

⁶ 有些代表团认为也应涉及难民问题(见第 5 条第 2 款)。

⁷ 联合国,《条约汇编》,第 189 卷,第 2545 号。

⁸ 同上,第 606 卷,第 8791 号。

⁹ 有个代表团认为,载有临时措施的国际海事组织(海事组织)通告(MSC/Circ. 896)固然可作为一种很好的借鉴,但本项文书案文的拟订不一定非以该项通告为条件。

[(o) 重申尊重各国主权和领土完整, 包括其控制移民流动的权利,]

(p) 希望通过一项专门针对偷运移民者的议定书作为消除这种罪行的第一步来补充联合国打击跨国组织犯罪公约,¹⁰

[(q) 宣布此项文书的重点应在于预防犯罪和刑事司法, 特别是那些组织和方便偷运移民者的人的活动,]

兹议定如下:

一. 与陆地、空中和海上偷运移民者有关的一般规定

备选案文 1

第 1 条

与联合国打击跨国组织犯罪公约的关系

本议定书系对[...]联合国打击跨国组织犯罪公约(下称“公约”)的补充, 而且就本议定书缔约国而言, 在阅读和解释这两项文书时应将其作为一项单一文书看待。¹¹

备选案文 2

第 1 条

联合国打击跨国组织犯罪公约的适用

经必要更改[...]联合国打击跨国组织犯罪公约(下称“公约”)第[...]条规定也应适用于本议定书。

第 2 条¹²

定义

1. 为本议定书的目的, 下列定义应予适用:

¹⁰ 有个代表团认为, 序言中应补充一些强调非法贩运或偷运对国家安全的影响以及加强国家间合作与协调的必要性的条款。

¹¹ 关于公约草案与遵照大会第 53/111 号和第 53/114 号决议委托特设委员会草拟的国际文书间关系的讨论, 另见特设委员会第一届会议的报告(A/AC.254/9)。在特设委员会第四届会议上, 一些代表团认为, 在备选案文 1 和 2 中, 备选案文 1 更为可取, 而其他代表团则认为, 现在来决定采用哪个备选案文为时过早。一个代表团建议, 备选案文 2 中所反映的经必要更改后适用原则应纳入备选案文 1 中。另一代表团建议, 应将该条移到最后条款一章。在特设委员会第八届会议上的一次简短讨论中, 一个代表团建议请秘书处编写一份合并案文以便有可能用于所有三项议定草案。进一步的讨论已经推迟。

¹² 关于定义(第 2 条)和目的(第 3 条)的各条, 将需根据案文中以后就备选案文所作选择重新进行审查。而且, 为确保同公约草案的一致, 也需对这两个条文重新进行审查。

(a) “偷运移徙者”系指促成某人非法进入或非法居住于该人并非其本国国民或永久居民的[一个][任何]缔约国，以便直接或间接地获取金钱或其他物质利益；¹³

(b) “非法进入”系指不遵守合法进入接受国的必要规定越过边界；¹⁴

(c) “非法居住”系指不遵守合法停留于有关国家的必要规定停留于该国领土；¹⁵

[原(d)项已予删除。]

(d) “欺诈性旅行证件或身份证件”¹⁶系指下述任何旅行证件或身份证件：¹⁷

(一) 由并非得到合法授权代表某国制作或签发旅行证件或身份证件的个人或机构的任何人伪造或实质性篡改；¹⁸或

(二) 系通过虚报、贿赂、胁迫或其他非法方式不正当签发或取得；或

(三) 由并非合法持有者的人所使用¹⁹；

¹³ 特设委员会第八届会议根据奥地利和意大利代表团的提案(A/AC.254/L.179)通过了本款的新案文。会上一致的意见是，采用包括直接和间接利益在内的措词比单用“利润”一词更好，但有些代表团在进一步协商前对使用“任何缔约国”一语持保留立场。有些代表团对议定书将重点放在非法进入而不是非法居住上感到关切，并倾向于墨西哥提出的案文。关于这一问题的讨论继续进行，主席表示，她认为在案文中考虑到这些关切是有可能的。墨西哥代表团同意这一意见，但重申，议定书的范围和议定书处理非法居住的情况是该代表团严重关切的事项，而不仅仅是一个术语问题。有些代表团表示有兴趣，但保留得到译文后对墨西哥提案发表评论的权利。墨西哥的提案如下：

“‘偷运移徙者’系指为了使某人可在该人并非其国民、临时访问者或永久居民的一个缔约国非法停留或非法居住而促成其非法入境，且目的在于[直接或间接获得金钱或其他物质利益][牟利]者。”

¹⁴ 特设委员会第八届会议期间，墨西哥代表团提议使用“不合乎规定地进入”一词而不用“非法进入”，但经决定仍保留现有案文。

¹⁵ 本款新案文已由特设委员会第八届会议根据一个非正式工作组编写的案文(A/AC.254/L.180)议定。

¹⁶ 在特设委员会第八届会议时，由于(a)项添加了新案文而删去了本条(d)项。该项案文根据公约草案第2条之二(a)项以金钱和其他利益一语取代了“牟利”(A/AC.254/L.179)。有些代表团却认为在议定书草案中明确界定“牟利”可具有更大的确定性。

¹⁷ 在特设委员会第五届会议期间举行的非正式协商会议上，有个代表团建议删去本项或将其移至第4条，而其他代表团则主张予以保留。在第八届会议期间，一个代表团提议在本项添加“用于国际旅行的”一语。多数代表团对此表示关切，认为这会太具限制性，因为纯属国内性的证件也常常在偷运移徙者活动中起作用。

¹⁸ 特设委员会第八届会议期间曾用很长时间讨论“假冒”、“伪造”和“篡改”等词的含义，目的在于讨论未经授权者的行为，并决定使用“伪造或篡改”一语。经议定，这一用语不仅包括制作假证件，还包括篡改合法证件和填写窃得的空白证件。

¹⁹ 在特设委员会第八届会议上，许多代表团认为第2条(d)款第(一)项和第(三)项案文应在对滥用证件行为进行刑事定罪的第4条的规定中处理。但有些代表团指出，这几项的目的在于将受到滥用的证件界定为“欺诈性的”，尽管证件本身是真的。

(e) “交通工具”系指可用于海上或空中运输的任何运送装置；²⁰

(f) “船舶”系指用作或能够用作水上运输手段的各种水上运载装置,包括无排水量运载装置和海上飞机,但不包括由政府所有和运营而且目前仅用于政府性非商业服务的军舰、海军辅助设备或其他船只。²¹

[第 2 款已予删除。]²²

第 3 条

目的

本议定书的目的是：²³

- (a) 防止、调查和起诉涉及公约所定义的有组织犯罪集团的偷运移徙者行为；并
- (b) 促进和方便缔约国之间为实现这些目标而开展的合作；[及
- (c) 为保护这类贩运的受害者和尊重其人权而促进国际合作。]²⁴

²⁰ 特设委员会第八届会议继续讨论了将“飞机”定义为一种“交通工具”是否恰当的问题。有些代表团提议单独为“飞机”下定义。多数代表团对下一个或下两个定义的做法都可以接受,条件是在单独下定义时目前提及“交通工具”的各条,即第 9 条(承运人检查证件的义务)、第 11 条(搜查和扣留)和第 14 条(协助)中包括飞机。会议决定在对上述各条进行审查前保留现行案文。中国代表团指出,议定书草案中的“船舶”定义和国际民用航空组织关于“飞机”的定义都排除了警方和军方船只或飞机,并建议在议定书草案中对船舶和飞机作类似的排除。

²¹ “船舶”这一定义的出处是海事组织临时措施(MSC/Circ.896, 附件)第 2 段中的“船只”定义。特设委员会第八届会议上曾提出一些以“船只”一词取代“船舶”并将无推进力的船舶排除在外的提案,但会议决定原样保留这一案文。

²² 特设委员会第八届会议上删除了第 2 款(见 A/AC.254/Add.1/Rev.4, 脚注 33)。有些代表团认为本款的实质内容即使要讨论也应在第 6 条中予以讨论。

²³ 特设委员会第五届会议期间举行的非正式协商会议建议以“涉及…有组织犯罪集团的”一语取代“如果…是在跨国有组织犯罪的情况下发生的”一语。第八届会议决定以法国和美利坚合众国提出(A/AC.254/L.178)并经美国在讨论期间修正的一项提案取代这一案文。提案案文现构成第 3 条(a)项和(b)项。有些代表团再次表示关切说,提及“涉及”有组织犯罪集团的偷运有过于宽泛之嫌,所以它们倾向于“如果是…发生的”这一措词。有些代表团也表示关切说,提及“有组织犯罪集团”可能造成对议定书草案的范围作过于具有限制性的解释。有一个代表团提议变动该款顺序,以便与联合国打击跨国组织犯罪公约关于禁止非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书草案第 3 条相一致。现在的顺序同内容更为类似的联合国打击跨国组织犯罪公约关于禁止贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书草案的更为一致,因此,会议决定保持原提议的顺序。

²⁴ 特设委员会第八届会议对列入一项提及保护受害者或移徙者的案文的必要性进行了广泛的讨论。多数代表团原则上支持列入。许多代表团主张将案文放在第 3 条,但多数代表团却认为应将其放在别处。为了进一步的讨论,会议决定纳入墨西哥在第六届会议上提交的议定书草案拟议变通案文第 1 条第 2 款(A/AC.254/L.96)。会议还决定,在进一步讨论前应案文置于方括号中。有个代表团提议,如果采用这一案文,则应以“被偷运的移徙者”一语取代“这类贩运的受害者”一语,以便与议定书草案的实质更加一致起来。

第 5 条
适用范围

1. 本议定书适用于在公约第 2 条所界定的有组织犯罪情况下发生的偷运移徙者行为。²⁵

[第(2)款已删除并由一新的第 15 条之二取代。]

二. 海上偷运²⁶ 移徙者²⁷

第 15 条之二
保留条款

本议定书的任何规定概不影响各国和个人根据国际法,包括根据国际人道主义法以及尤其在适用情况下根据关于难民地位的 1951 年公约和 1967 年议定书和其中所载不驱回原则所享有的权利和所承担的义务和责任。²⁸

²⁵ 见上文脚注 11。

²⁶ 关于对“偷运”一词的使用的关切,见上文议定书草案标题中“偷运”一词脚注中进行的讨论(见脚注 2)。

²⁷ 在 A/AC.254/4/Add.1/Rev.2 号文件中所载议定书草案的文本中,本章只包括一条(第 7 条)。为清楚起见,奥地利和意大利代表团提议采用现文本所载结构。特设委员会第八届会议上没有时间对第二部分进行讨论。会议指出,同公约草案议定书草案其他内容不同的是,这几条需有具备海事法方面具体专门知识的代表的参加。为了便于这些代表参加,会议决定将在计划审议联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆上、空中和海上偷运移徙者议定书修订草案的特设委员会下届会议开始时对这几条进行审查。

²⁸ 特设委员会第八届会议上决定以根据比利时和挪威提案(A/AC.254/L.189)和经第七届会议议定的联合国打击跨国组织犯罪公约关于防止、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修订草案(“贩运议定书”)第 13 条(A/AC.254/4/Add.3/Rev.5)写成的新案文取代原第 15 条第(2)款案文。会议还决定将案文置于此处以便与贩运议定书案文更加一致。有些代表团对列入“…和其中所载不驱回原则”一语表示关切。它们认为,这与新条中所举国际文书有重复之嫌,因为这些文书中也载有不驱回原则。一个代表团还认为,提及国际法某一具体原则可能导致其他既定原则可能不适用的解释。还有一些代表团对本项规定对并非所述文书缔约国的国家的影响表示关切。有个代表团指出,比利时和挪威原提案中和贩运议定书第 13 条中都载有的涉及“不歧视原则”的案文,并询问是否也应将其列入本项规定中。讨论本项规定时还审议了摩洛哥(A/AC.254/5/Add.21)和墨西哥(A/AC.254/L.160)的提案。这些提案的案文未获通过,但可能与其他条款有关系,而且墨西哥和摩洛哥代表团保留其在适当时候再提出其提案的权利。