



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
2 September 2005
Chinese
Original: English

第二届会议

2005年10月10日至21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、 空偷运移民的议定书的执行情况

秘书处的分析报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-17	3
A. 立法背景	1-5	3
B. 缔约方会议的任务授权	6-7	3
C. 汇报过程	8-12	4
D. 报告的范围和结构	13-17	4
二. 对各国与关于打击陆、海、空偷运移民的议定书相关规定有关的法规和措施的分析	18-45	5
A. 定义和刑事定罪要求	18-41	5
1. 偷运移民的刑事定罪	18-21	5
2. 与贩运人口的区别	22-24	6

* CTOC/COP/2005/1。



3.	为非法居留提供便利的刑事定罪	25	7
4.	为偷运移民提供便利之目的与旅行或身份证件有关的犯罪	26-27	7
5.	实施根据《移民议定书》确立的犯罪未遂的刑事定罪	28-29	7
6.	作为共犯参与议定书规定的犯罪的刑事定罪	30	8
7.	组织或指挥他人实施议定书规定的犯罪的刑事定罪	31	8
8.	制裁和加重情节	32-37	8
9.	被偷运移民的待遇	38-41	9
B.	遇到的困难和所要求的援助	42	10
C.	提供的技术援助	43-45	10
三.	结束语	46-49	11

一. 导言

A. 立法背景

1. 大会在其 2000 年 11 月 15 日第 55/25 号决议中通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（附件一）以及两项补充议定书：《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的议定书》（附件二）和《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》（附件三）。
2. 根据《公约》第 32 条第 1 和第 2 款，设立了公约缔约方会议，并且联合国秘书长在《公约》根据其第 38 条第 1 款的规定于 2003 年 9 月 29 日生效之后不到一年的时间内，于 2004 年 6 月 28 日至 7 月 9 日在维也纳举行了缔约方会议的开幕会议。《移民议定书》根据其第 22 条第 1 款的规定自 2004 年 1 月 28 日起已生效，审议该议定书的执行情况因此被列入缔约方会议第一届会议的议程（CTOC/COP/2004/1）。
3. 根据《公约》第 32 条第 1 和第 3 款，缔约方会议将议定各种机制以实现下列各项目标：提高缔约国打击跨国有组织犯罪的能力；促进和审查《公约》的执行情况，特别注重定期审查《公约》的执行情况以及提出改进《公约》执行情况的建议（第 32 条第 3 款(d)和(e)项）。
4. 为实现上述各项具体目标，缔约方会议将通过缔约国提供的资料，对缔约国为实施《公约》所采取的措施以及实施过程中所遇到的困难获得必要的了解（《公约》第 32 条第 4 款）。此外，《公约》要求各缔约国向缔约方会议提供有关本国实施《公约》及其补充议定书的方案、计划和做法以及立法和行政措施的资料。（第 32 条第 5 款）。
5. 根据《公约》第 37 条和《移民议定书》第 1 条第 2 款，除非另有规定，《公约》的规定经适当变通后¹适用于《移民议定书》。

B. 缔约方会议的任务授权

6. 缔约方会议第一届会议通过决定 1/6，决定履行《公约》第 32 条赋予其的各项职责，为此除其他外，将制定一个工作方案，定期审查《移民议定书》的执行情况（见 CTOC/COP/2004/6，第一章）。在同一项决定中，缔约方会议还决定其第二届会议的工作方案将涉及下列方面：
 - (a) 审议各国法规如何按照《移民议定书》进行基本调整；
 - (b) 开始审查刑事定罪立法和在执行《移民议定书》第 6 条时遇到的困难；
 - (c) 加强国际合作和开展技术援助，以克服在执行《移民议定书》时所发现的困难；
 - (d) 交换看法和在执行《移民议定书》第 15 和第 16 条时所获得的经验²。

7. 在同一项决定中，缔约方会议请秘书处根据上述工作方案，使用根据缔约方会议第一届会议提供的指导而制作的调查表，收集议定书缔约国和签署国提供的资料；请《移民议定书》缔约国对秘书处分发的调查表迅速作出答复；请签署国提供所要求的资料；并请秘书处根据收到的答复向缔约方会议第二届会议提交一份分析报告。

C. 汇报过程

8. 向缔约方会议第一届会议提交了一份调查表草稿以供其审查和提出意见(CTOC/COP/2004/L.1/Add.4)。随后将会议核可的调查表最终稿发送给议定书各缔约国和签署国，以期按照决定 1/6 获取所需资料。

9. 秘书处考虑到，将调查表也发送给非签署国是适宜的。秘书处认为，这符合《公约》及其议定书的谈判过程所体现的普遍参与精神并符合大会和缔约方会议业已声明的促进这些文书的普及性和努力实现普遍加入《公约》及其议定书的目标。秘书处深信，鼓励非签署国参与缔约方会议的信息收集系统是协助它们获得已成为《移民议定书》缔约国的国家在调整其法律和体制框架以应对这种犯罪活动构成的挑战方面的经验的一种途径。这种经验对于各国今后在批准或加入《公约》和《移民议定书》进程中开展讨论会有积极的助益。

10. 通过发布通告，秘书处提醒《移民议定书》各缔约国应在 2005 年 7 月 29 日前提供资料并请签署国也这样做。

11. 截至 2005 年 7 月 29 日，秘书处已收到 52 个会员国的答复，其中 35 个是《移民议定书》缔约国，11 个是签署国，6 个是非签署国³。截至该日期，《移民议定书》已收到 112 份签署书和 78 份批准书。这意味着 45%的议定书缔约国对调查表作出了答复。其中许多国家还提供了其本国有关法规的副本。

12. 关于对调查表作出答复的《移民议定书》缔约国，按联合国会员国区域组分列如下：非洲国家组：4 个；亚洲国家组：4 个；东欧国家组：11 个；拉丁美洲及加勒比国家组：7 个；西欧和其他国家组：9 个。关于对调查表作出答复的签署国，非洲国家组：1 个；东欧国家组：2 个；西欧和其他国家组：8 个。关于对调查表作出答复的非签署国，非洲国家组：1 个；亚洲国家组：4 个；拉丁美洲及加勒比国家组：1 个。

D. 报告的范围和结构

13. 本分析报告概要介绍了有关答复并进行了初步分析，报告侧重于介绍各国在满足《移民议定书》规定的各项要求方面所取得的进展，有时说明各国在执行议定书的规定时所面临的困难。

14. 本报告的结构是按照缔约方会议在其决定 1/6 中的指导意见安排的。报告因此载有各国如何按照《移民议定书》的要求对本国法规进行基本调整的有关主要主题领域的信息，还论述了下列方面的问题：(a)审查对偷运移民加以刑事定

罪的法规以及在采纳议定书的有关基本条款方面所遇到的困难；(b)加强国际合作和发展技术援助以克服这些困难或一般与执行议定书有关的其他问题。

15. 根据决定 1/6，与议定书第 15 和第 16 条（预防措施以及保护和帮助被偷运移民措施）的执行有关的问题是缔约方会议第二届会议工作方案的组成部分之一，但调查表中未述及这些问题，因此本报告中也未反映这些问题。这是因为会议的决定达成这样一项理解，即为保护被偷运移民采取的预防政策和措施属于实质性行动领域，这些问题需要在处理了基本的刑事定罪和国际合作标准及要求之后在以后的届会上花更多时间来专门加以讨论。然而会议认为，在第二届会议期间开始就这些方面初步交换看法和经验是适宜的。

16. 由于调查表中还强调，《公约》有关国际合作的规定经适当变通后也适用于《移民议定书》。因此，关于《公约》执行情况的分析报告中也列入了各国提供的与议定书规定的国际合作要求有关的资料(CTOC/COP/2005/2)。

17. 本报告不能称为全面而完整，因为它反映的是不到半数议定书缔约国的情况。

二. 对各国与关于打击陆、海、空偷运移民的议定书相关规定有关的法规和措施的分析

A. 定义和刑事定罪要求

1. 偷运移民的刑事定罪

18. 《移民议定书》要求各缔约国将为直接或间接获取经济或其他物质利益而故意实施的偷运移民行为规定为刑事犯罪（第 6 条第 1 款(a)项）⁴。多数答复国报告说，它们已采取必要的立法措施将这种活动规定为刑事犯罪。在对这一问题作出否定答复的国家中，哥斯达黎加和南非报告说拟制定有关法规。哥斯达黎加已采取了这方面的行动，建议对《刑法典》进行具体的立法修正，以便就犯罪行为的刑事定罪和有关没收措施作出规定。此外，其他一些国家（牙买加、尼日利亚和坦桑尼亚联合共和国）说明没有实施特定的法规，但其他法规（有关护照、外侨和移民的法规）中载有这种犯罪的构成要件。在一个国家（马尔代夫），移民当局是根据各种规则和惯例——这些规则和惯例根据该国《宪法》具有法律地位——而不是根据特定的法规来处理偷运移民行为⁵。

19. 在答复说其本国法律将偷运移民定为刑事犯罪的国家中，大多数国家（约为 75%）说明，其本国法律制度是根据《移民议定书》的定义对有关犯罪进行界定。总的来看，所收到的答复反映出各国立法做法方面的一个共同点，因为所规定的犯罪行为均涉及安排非某一国国民或永久居民的人、不遵守合法入境的要求，进入该国境内。

20. 尽管《公约》说明，《公约》中所规定的跨国性无需被视为国内犯罪，包括根据议定书确立的犯罪的构成要件（见《公约》第 34 条第 2 款以及议定书第 1 条第 2 款），但在对调查表作出答复的国家的国内法中适当反映了作为涉及跨

境活动的犯罪行为要件的偷运移民的性质。然而，《公约》中规定的具体的跨国性标准（见第3条第2款）不应被视为国内立法的要求。因此，该标准似乎不应构成各国偷运移民案的诉讼要件。

21. 这同样适用于涉及有组织犯罪集团的情况，也不要求各国法规将有组织犯罪集团定为犯罪要件，随后在国内诉讼中需要加以证明的事实。但应指出的是，无论偷运移民行为是否由与有组织犯罪集团有关联的个人或人员所实施，议定书的主要重点是处理对移民行为进行犯罪性利用和通过安排非法入境获取非法利益的问题⁶。

2. 与贩运人口的区别

22. 多数对调查表作出答复的国家说明，其本国法律将贩运人口和偷运移民作为独立的罪行加以处理（也见一份单独的报告（CTOC/COP/2005/3）所载的会员国对《贩运人口议定书》执行情况调查表的答复）。只有少数几个国家报告了例外情况，有的国家对这两种罪行不加以区分（缅甸），有的国家的法律一般性地规定“非法贩运人口”，而不论所涉及的方式和目的（萨尔瓦多），有的国家尚未制订制约这一问题的具体法规（牙买加和马尔代夫）。秘书处所收到的答复反映出各国在涉及贩运人口的两个构成要件——偷运移民案中不存在这些要件——方面的做法多少有些相似：第一，不适当的征召形式，如胁迫、蒙骗、或滥用职权；第二，为剥削目的进行贩运的结果是获取利益这一要件，尽管该目的未必已实现。在答复中或所附资料中所描述的各国法律的有关规定表明或暗示考虑被偷运移民行为的自愿性这一要件，与人口贩运的被害人的情况相反，在界定有关犯罪行为时，不要求将预谋进行的剥削作为一个实质性要素，而将越过国境作为确定偷运移民罪的一个条件，这在贩运人口中不是必要的。

23. 鉴于上述问题，应指出的是，贩运人口和偷运移民可能有区别，但它们涉及的犯罪问题相互重叠。主管执法当局和检察当局通常遇到的实际案件可能涉及两种犯罪要件或可能从一种犯罪转到另一种犯罪。因为许多贩运人口的被害人在开始其旅途之前同意从一国被偷运到另一国，或者被偷运的移民可能后来被欺骗或被迫陷入被剥削的境况，从而成为贩运人口的被害人。会员国提交的答复可用作深入审议和讨论国家一级在现有法规条款的适用和对参与偷运移民有关活动的罪犯进行实际起诉方面遇到的实际问题和困难的出发点。

24. 此外，通过有关讨论，能够进一步确定旨在处理这些问题的优先行动领域，例如向有需要的国家提供援助，以制订或审查将《移民议定书》和《贩运人口议定书》规定的要求均包括在内的本国法律；以及确定技术援助方法和机制，例如由秘书处临时提供法律咨询服务或传播指导手册或最佳做法汇编，这将使各会员国主管当局能够很好地对所获得的犯罪证据进行评估，从而有效处理涉及贩运人口与偷运移民罪行之间细微差别的复杂案件。

3. 为非法居留提供便利的刑事定罪

25. 《移民议定书》第 6 条第 1 款(c)项规定缔约国有义务将通过解决身份的办法（国民身份或永久居留权）或通过满足一些其他要求，例如签发签证或某种许可，使无权居留在某一国家的人得以留在该国的任何行为规定为刑事犯罪。绝大多数对调查表作出答复的国家说明，其本国通过《刑法典》或在其他特定的法律（移民法）框架内将有关行为规定为刑事犯罪。一个国家报告说，已采取了适当行动修改现有法律，以便以一种更加综合的方式来处理这一问题（捷克共和国）。一般来说，会员国将这种刑事犯罪视为偷运移民罪的一个必要补充，以便在发生使用合法手段安排移民入境，然后使用非法手段使他们得以入境时所使用的理由以外的理由滞留下去或超过最初批准或许可的期限滞留的情况时能够采取有效的法律对策。

4. 为偷运移民提供便利之目的与旅行或身份证件有关的犯罪

26. 《移民议定书》第 6 条第 1 款(b)项规定了为得以偷运移民而实施的与利用旅行或身份证件有关的一系列犯罪行为。对秘书处的调查表作出答复的所有国家均确认其本国法律将制作、获取、提供或持有此类证件定为刑事犯罪。只是关于对这类行为的处罚所采用的立法背景的答复中反映出各种不同的选择和做法。其他一些国家报告说，将与旅行或身份证件有关的刑事犯罪列入了其打击偷运移民行为的特定法律，另有一些国家说明，其《刑法典》或移民法有关伪造、一般滥用和篡改证件的一般规定适用于偷运移民案（加拿大、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、秘鲁、瑞典）。一般来说，收到的答复表明，各国法律或者在有关犯罪活动的较广泛范围内将这些犯罪作为单独的罪行来处理，或者作为为实施偷运移民和/或为非法居留提供便利的主要犯罪的一个准备步骤来处理，后一种情况可依据有关企图和/或共谋实施犯罪的条款来处理（例如瑞典）。

27. 在发送给各会员国的调查表中未涉及关于国家法律如何控制证件的有效性，更具体地说，关于证件是否为偷运移民之目的被伪造、不正当地签发或作实质性变造的问题，因此未收到有关这些问题的具体资料。据认为，在这一阶段不宜将这些事实要素纳入审查各国法规如何按照《移民议定书》进行基本调整的范围，因为它们对于根据议定书拟订有关国内犯罪的条款并不重要。缔约方会议似宜在其以后的工作阶段，特别是在审议议定书关于预防、合作和其他措施，包括边界措施、确保安全和管制措施的第三章的执行情况以及涉及偷运移民的案件中使用的旅行或身份证件的合法性和有效性问题时审议上述方面的问题。

5. 实施根据《移民议定书》确立的犯罪未遂的刑事定罪

28. 应指出的是，各缔约国有义务在符合本国法律制度基本概念的情况下，把实施《移民议定书》所确立的犯罪未遂定为刑事犯罪（议定书第 6 条第 2 款(a)项）。多数对调查表作出答复的国家确认，在国内一级也确立了对那些参与构成实施议定书规定的三项基本犯罪未遂罪的活动的人的刑事责任。总的来看，

各国对这一问题的答复表明，在发生为偷运移民刑事犯罪作准备而实施的行为情况下，比较一致的做法是对犯罪未遂者提起诉讼。^{7,8}各国根据本国关于实施刑事犯罪未遂的法律的一般条款，对犯罪未遂概念的定义以及与实施议定书规定的犯罪未遂的行为有关的问题⁹作出了规定。

29. 会员国提供的资料可能为深入讨论为犯罪作准备的狭义定义可能产生的问题提供机会。在这方面，可考虑对主要在偷运过程初始阶段实施的分别的犯罪行为的刑事定罪，以避免在偷运未遂的情况下产生对起诉的障碍（也见关于《贩运人口议定书》执行情况的报告（CTOC/COP/2005/3））。

6. 作为共犯参与议定书规定的犯罪的刑事定罪

30. 根据《移民议定书》第 6 条第 2 款(b)项的规定，各缔约国应把作为共犯参与议定书规定的主要犯罪定为刑事犯罪，并在符合其本国法律制度基本概念的情况下，把作为共犯参与为得以偷运移民而获取、提供或持有欺诈性旅行或身份证件的行为定为刑事犯罪。和针对实施议定书规定的犯罪未遂所作的答复一样（见上文第 28 段），各国对于作为共犯参与《移民议定书》规定的犯罪的刑事定罪问题所作的答复是高度一致和统一的。¹⁰此外，各国根据其本国有关参与实施刑事犯罪的法律的一般条款，对作为共犯参与为偷运移民目的而获取、提供或持有欺诈性旅行或身份证件的行为有关的问题作出了规定，并且在这种情况下可依据获得的犯罪证据提起国内诉讼。

7. 组织或指挥他人实施议定书规定的犯罪的刑事定罪

31. 根据《移民议定书》，各缔约国有义务把组织或指挥他人实施议定书规定的犯罪定为刑事犯罪（见第 6 条第 2 款(c)项）。几乎所有国家都报告说已制定了这方面的国内法律¹¹。对这一问题的答复的审议可结合会员国对组织和指挥有组织犯罪集团成员实施严重犯罪（《公约》第 5 条第 1 款(b)项）问题的相应答复来进行，关于《公约》执行情况的报告（CTOC/COP/2005/2）对此作了论述。在这方面应指出的是，确认在国内一级能够确立对旨在组织或指挥实施涉及偷运移民的主要犯罪，但自己不实际参与实施犯罪的下令者的刑事责任，其有利之处在于能够有效处理有组织的偷运移民计划而不必采用涉及有组织犯罪集团这项要求（见《公约》第 4 条第 2 款）。

8. 制裁和加重情节

32. 要求《移民议定书》各缔约国在其本国法律中规定对议定书规定的犯罪受到与其严重性相当的制裁（《公约》第 11 条第 1 款以及议定书第 1 条第 2 款）。从各国的答复来看，各国对偷运移民基本犯罪规定判处的刑期各不相同，但多数国家的法律制订有加重情节的规定以便能够给予更严厉的处罚（见下文第 34 段）¹²。

33. 议定书各缔约国还应规定将下述情形确定为议定书规定的某些犯罪（偷运移民、得以非法居留、制作欺诈性旅行或身份证件，以及在符合其本国法律制

度基本概念的情况下，作为共犯参与或组织或指挥这类犯罪）的加重情节：实施此类犯罪实际危及或可能危及有关移民的生命安全或使这些移民蒙受包括为剥削他们的目的而实行的非人道或有辱人格的待遇（议定书第 6 条第 3 款）。将近三分之二对这一问题作出答复的国家确认在国内一级确立了上述加重情节。

34. 各国就这一问题报告了不同的立法方法，或者参照《刑法典》一般适用的加重情节，对平行犯罪（有加重情节的偷运）作出规定（例如芬兰和冰岛），或者确定一个适当的制裁范围，使本国法院在存在加重处罚因素的情况下能够考虑和给予更严厉的判刑。另一方面，一些会员国作出的否定答复反映了下列一些情况：本国法律没有这方面的规定（牙买加和纳米比亚）、所遵循的规则和惯例不够全面（马尔代夫）或正在对现有法律进行修改以适当处理这一问题（捷克共和国）。

35. 缔约方会议可以发挥建设性作用，通过提供机会，使各国就是否订立国家一级取证标准和要求，以便在加重处罚条件与对被偷运移民的某些剥削形式有关的情况下对偷运移民和贩运人口之间作出明确的区分交流看法和意见。

36. 缔约方会议似宜在其以后的工作阶段，特别是在审议《移民议定书》第二章的执行情况和缔约国的国家当局为确保由海上偷运的移民的安全和人道待遇而采取的措施时，考虑到各国在有关问题上的做法和规章。

37. 应指出的是，会员国还提交了更大范围的关于加重情节的资料，其本国法律规定了除与被偷运移民的待遇有关的加重情节外¹³，还列入了关于累犯行为、有组织犯罪集团实施的犯罪、为偷运目的滥用职权或公务职能、在参与偷运移民和偷运大量人员的某个法人中担任管理职务等加重处罚因素。

9. 被偷运移民的待遇

38. 由于《移民议定书》的一项重要政策是对偷运移民而不是对移民本身进行刑事定罪，因此要求缔约国不要因被偷运移民是议定书所列犯罪行为对象而使其承担任何刑事责任（第 5 条）。同时，议定书不妨碍缔约国对违反其他国家行政法规或刑法规定的人采取措施（第 6 条第 4 款）。绝大多数对调查表作出答复的国家表明，移民非法进入其领土和居留违反了其移民法规并作为不轨行为处理，给予刑事和/或行政处罚。还有的国家报告了为将非法移民遣送回原住地国所采取的一些行政措施。但还指出，在此种人申请难民身份的情况下，在他们的申请获得答复之前，可以不指控他们犯有某些罪行（加拿大）。

39. 从对调查表的答复中所获得的资料来看，一种共同的做法是，只根据非法进入会员国境内和非法居留的既遂行为而不是根据他们参与偷运过程、自愿征召以及在一定程度上共谋他们自身的偷运来确定被偷运移民的刑事和/或行政责任¹⁴。

40. 特别鉴于缔约方会议决定 1/6 中说明在第二届会议期间安排部分时间专门讨论与保护和援助被偷运移民的措施有关的问题，会议似宜进一步审议有关被偷运移民的待遇问题。关于这点，应忆及的是，根据议定书第 19 条，在国家一级

执行《移民议定书》不应影响各国根据国际法、国际人道主义法，特别是难民法和驱回原则而享有的权利和承担的义务和责任，因此不应削弱现有对那些也是难民或寻求庇护者的被偷运移民提供的保护。

41. 此外，鉴于对被偷运移民的保护措施是对有关案件进行有效侦查、调查和起诉的重要组成部分，正如一个国家在调查表的答复中所建议的（萨尔瓦多），缔约方会议还可用作一个论坛，讨论制订证人和被害人保护计划和方案问题¹⁵。如西班牙所提议的，还可审议被偷运妇女和儿童的特殊需要以及为确保免遭性暴力而采取的措施。

B. 遇到的困难和所要求的援助

42. 有几个国家强调指出，缺乏必要的能力、技术专长和资源来有效处理偷运移民问题是通过这一领域国家法规的主要障碍。在这方面，一些国家报告说，它们需要技术援助以便克服它们在根据《移民议定书》的要求调整其法律方面所遇到的困难和实际问题。马尔代夫认为，这种援助的重要组成部分是为提高起草法律的能力和增加法律专门知识的培训方案。纳米比亚还报告说，其国家当局在收集并向秘书处提交有关资料以及填写诸如议定书执行情况调查表等技术文件方面需要帮助。萨尔瓦多强调传播其他国家在调查、运作和司法互助等领域的最佳做法和实际经验的重要性。萨尔瓦多还强调，需要建立程序机制以便能够没收偷运移民所得财产并进一步缔结这方面的双边协定或安排。牙买加和南非着重指出，优先事项是在制订适当法律方面提供技术援助。

C. 提供的技术援助

43. 一些国家提供了关于在双边一级或通过国际组织开展的技术援助活动和方案的资料。一个国家（德国）着重说明在法尔方案和过渡基金方案的框架内参与欧盟委员会的有关项目。西班牙指出在双边和多边合作方案的框架内并通过欧洲联盟机制，向外国警察当局提供技术援助。其他一些国家提到与秘书处和欧洲安全与合作组织合作开展技术援助活动（芬兰和葡萄牙）。突尼斯报告了关于通过联合国系统与其他国家合作，以期特别通过各项技术合作方案，开展防止和打击偷运移民活动，并报告了关于在非洲联盟和阿拉伯国家联盟框架内所作的这方面努力。

44. 加拿大报告说，有时在国际移民组织的支助下，其国家当局与墨西哥和美国的对应当局共同协调，为参加移徙问题区域会议（普埃布拉进程）国家的官员举办培训班。另据指出，这一举措的主要目的是查明非法移民的方式和趋势、增进识别和查验欺诈性旅行或身份证件的知识，因此培训班纳入了趋势概览以及检查证件和面试技巧等实用内容。加拿大移民资料调查官国际网络对这类活动提供了支助。在这方面报告的最近举办的两次活动是：加拿大与美国合作，通过亚太经济合作组织业务机动小组和美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会，在温哥华举办了一次边境问题专题讨论会，重点讨论在陆地、海洋和机场开展国际合作的方法和提高边境管制的效率问题，特别侧重于排查和识别以及查明非正常移民和偷运移民趋势。加拿大还向秘书处通报了有关其移民情报网

络的情况，该网络向驻其他国家的外交和领事使团派去移民资料调查官以监测非正常移民和偷运移民趋势。还说明他们的工作包括向航空公司工作人员、机场检查人员和地方政府官员提供识别欺诈性旅行和身份证件及冒名顶替者方面的协助和培训。

45. 关于在双边一级提供技术援助，秘书处还收到有关开展的各种活动的资料，其中包括与原籍国、过境国和目的地国合作，提供审查移民制度和起草法律方面的技术咨询，防止和打击偷运移民行为，特别注重加强安保、提高旅行证件的质量和交流情报以查获参与犯罪的罪犯。新西兰报告说，它与澳大利亚合作起草拟列入太平洋岛屿国家打击跨国有组织犯罪法律的示范条文。为此，向法律起草者提供了资助以便与这些国家的政府机构一道制定和通过有关的执行法。

三. 结束语

46. 几乎所有对调查表作出答复——本报告是根据这些答复编写的——的国家都制定有处理偷运移民问题的本国法律。但我们应看到，仍需要努力精简国家法规的实施以充分符合《移民议定书》所确立的要求。缔约方会议似宜考虑采取哪些切实可行的方法和手段来帮助那些缺乏必要能力的国家，尤其是发展中国家和经济转型期国家，以确保充分遵守议定书的各项规定。

47. 在这方面，应高度重视促进技术援助方案、活动和项目，包括为调查人员、检察官、法官和执法人员实施的培训方案。配合旨在打击偷运移民行为的斗争中加强能力建设的培训方案，还可采取一些举措，如安排短期和/或长期辅导员提供这方面的援助或向有关国家当局传播最佳做法。此外，秘书处应特别通过对现有立法和有关体制进行深入分析、在增订和/或通过立法方面向法律起草者提供帮助、协助各国政府建立和加强打击偷运移民的国际合作机制，继续促进旨在加强国内立法能力的活动，促进各国批准和执行议定书。

48. 缔约方会议提供的协助的功效如何，很大程度上有赖于能否获得和进一步利用有关各国的方案、计划和做法以及各国为执行议定书所采取的立法和行政措施的充分资料。因此，吁请尚未对调查表作出答复的会员国进一步配合秘书处的工作并提供缔约方会议所要求的资料。《移民议定书》缔约国尤其应考虑到《公约》（第 32 条第 5 款）所规定的其相关义务。只有当所获得的信息是代表并反映尽可能多的国家的做法而不仅仅是涉及部分不到半数的议定书缔约国的做法时，才能确保支持缔约方会议职能的报告机制的效率。

49. 由于缔约方会议根据《公约》第 32 条，在其工作的早期阶段对《议定书》的规定，特别是有关刑事定罪要求的规定的执行情况进行了初步评价和审查，按照缔约方会议的工作方案，将进一步系统整理和评估会员国已提交的资料以及在随后阶段收到的补充资料。已确定这类资料的重点将放在各国为应对偷运移民所构成的挑战而采取的行动，包括各种预防措施和政策以确保更有效地保护被偷运移民和充分尊重他们的人权等其他方面。

注

- ¹ “经适当变通后”一语系指“根据情况需要作出变动后”或“经必要变动后”。因此，将对根据议定书第 1 条第 2 款的规定适用于议定书的《公约》条款作相应的修改或解释，从而使其在议定书中具有与《公约》相同的基本含义或效果。（见《跨国有组织犯罪公约》及其议定书谈判正式记录（准备工作文件）的解释性说明，关于《移民议定书》第 1 条第 2 款的说明，A/55/383/Add.1，第 87 段）。
- ² 缔约方会议的理解是，根据它在决定 1/6 中提供的指导而制作的调查表（见下文 C 节）将不包含关于议定书第 15 和第 16 条的执行情况的问题。
- ³ 收到下列会员国提交的对《移民议定书》执行情况调查表的答复：
- (a) **缔约国**：阿塞拜疆、巴林、白俄罗斯、比利时、巴西、加拿大、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、萨尔瓦多、爱沙尼亚、法国、危地马拉、牙买加、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、墨西哥、缅甸、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、突尼斯、土耳其；
- (b) **签署国**：奥地利、捷克共和国、芬兰、德国、冰岛、摩尔多瓦共和国、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国；
- (c) **非签署国**：安哥拉、中国、洪都拉斯、科威特、马来西亚、马尔代夫。
- 下列《移民议定书》缔约国没有对调查表作出答复：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、保加利亚、布基纳法索、佛得角、智利、吉布提、厄瓜多尔、埃及、冈比亚、格林纳达、几内亚、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩纳哥、挪威、阿曼、巴拿马、圣基茨和尼维斯、塞内加尔、塞尔维亚和黑山（在最后期限期满以后收到其答复）、塞舌尔、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、土库曼斯坦、乌克兰、乌拉圭、委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）、赞比亚。
- ⁴ 根据议定书第 3 条(a)款，“偷运移民”系指为直接或间接获取金钱或其他物质利益，安排非某一缔约国国民或永久居民的人非法进入该缔约国。
- ⁵ 然而，据报告已拟订了一项移民法草案，正在对草案进行审查，然后将其提交议会。
- ⁶ 一些国家报告说，它们采用了一种更加广泛的偷运移民罪概念，不要求“经济或其他物质利益”要件（捷克共和国、芬兰、荷兰、美利坚合众国）。关于这点，应指出的是，《公约》第 34 条第 3 款——该条款经适当变通后也适用于《移民议定书》——规定，为预防和打击跨国有组织犯罪和偷运移民，各缔约国均可采取更为严格或严厉的措施。
- ⁷ 几乎所有对调查表作出答复的国家都制定有允许采用这一备选案文的法律。一些国家作了否定的答复，哥斯达黎加说明，其法律将实施为非法居留提供便利罪以及与旅行或身份证件有关的犯罪未遂定为刑事犯罪，但不涉及偷运移民罪，如上所述，尚未明确确立这种犯罪。秘鲁报告说，实施偷运移民未遂不受处罚，因为《刑法典》规定了终结性要件并要求有关行为即遂。芬兰在其答复中强调将与偷运移民基本犯罪有关联的一些伪造罪定为刑事犯罪。
- ⁸ 只有一种例外情况是尚未制定确立偷运移民基本犯罪的法律（哥斯达黎加）。
- ⁹ 也见《跨国有组织犯罪公约》及其议定书谈判正式记录（准备工作文件）关于《移民议定书》第 6 条第 2 款的解释性说明，A/55/383/Add.1，第 95 段。
- ¹⁰ 只有哥斯达黎加重申未制定有关这一问题的具体法律。
- ¹¹ 见注 12。此外，牙买加说明其本国法律要求有关人员直接参与实施有关犯罪。

- ¹² 还报告了参与偷运移民的法律实体的责任和对这些移民采取的有关安全措施（土耳其）。
- ¹³ 《公约》第 34 条第 3 款规定各缔约国为预防和打击跨国有组织犯罪，均可采取更为严格或严厉的措施，该条款经适当变通后也适用于《移民议定书》。
- ¹⁴ 关于这点，应忆及的是，关于《移民议定书》第 3 条的解释性说明阐明，议定书的意图是不对出于人道原因或由于家庭关系密切而向移民提供支助的人的活动追究刑事责任（见《跨国有组织犯罪公约》及其议定书谈判正式记录（准备工作文件）关于《移民议定书》第 6 条第 2 款的解释性说明，A/55/383/Add.1，第 88 段）。
- ¹⁵ 关于这点，见《公约》第 24 和 25 条以及关于《公约》执行情况的报告(CTOC/COP/2005/2)所载的会员国的答复。
-