



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
1 August 2008
Chinese
Original: English

第四届会议

2008年10月8日至17日，维也纳

临时议程*项目2(f)

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：关于旅行证件和
身份证件专家协商

旅行证件和身份证件

秘书处的说明

一. 引言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第二届会议在第2/3和2/4号决定中决定，在其第三届会议的工作安排中，在有关《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、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》¹（“《人口贩运议定书》”）和《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》²（“《移民议定书》”）执行情况的议程项目下，列入与边界措施、证件安全和管制以及证件的合法性和有效性（CTOC/COP/2005/8，第一章）有关的事项。因此，秘书处在编写调查表以收集与缔约方第三届会议工作安排有关的信息时，列入了关于缔约国对《人口贩运议定书》和《移民议定书》第11条（边界措施）、12条（证件安全和管制）和13条（证件的合法性和有效性）³的执行情况的问题。各缔约国和签署国对这些问题的答复见秘书处关于《人口贩运议定书》和《移民议定书》执行情况的报告（在第二报告周期从各国收到的资料，分别载于CTOC/COP/2006/6/Rev.1和CTOC/COP/2006/7/Rev.1）。

* CTOC/COP/2008/1。

¹ 联合国《条约汇编》，第2237卷，第39574号。

² 联合国《条约汇编》，第2241卷，第39574号。

³ 这两项议定书的第11、12和13条一致，但有适当变通。



2. 缔约方会议在 2006 年 10 月 9 日至 18 日于维也纳举行的第三届会议上通过了关于《联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、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》和《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》执行情况的第 3/3 号决定，缔约方会议在该决定中促请这些议定书的缔约国审查其政策、立法和法规制度，特别是关于这两项议定书第 12 条提及的旅行证件和身份证件的制度，以确保一贯和有效地适用这两项议定书相关条款中载明的义务。

二. 《人口贩运议定书》和《移民议定书》的有关条款

3. 《人口贩运议定书》和《移民议定书》中的第 11 条（边界措施）均要求缔约国加强各自的边境管制，以预防和侦查人口贩运和移民偷运活动。还要求缔约国采取措施防止商业承运人经营的运输工具用于实施议定书所确立的犯罪，这类措施包括规定商业承运人有义务确定所有乘客均持有进入接收国的旅行证件，并规定对违反这一义务的情形予以制裁。

4. 在这方面应当指出，加强边界管制后，特别是目的地国的边界安全情况有所改善，因此人口贩运者和移民偷运者在作案手法上有了显著改变。经陆地边境贩运和偷运以及将人员藏匿在车辆中穿越官方过境点的活动似乎在不断减少，而各种形式的与身份有关的犯罪，如盗用真实证件、盗窃空白证件然后填写虚假身份信息、篡改、伪造、非法签发证件和以虚假理由取得护照或签证等欺骗边境管制官员的手段似乎正在增加。

5. 《人口贩运议定书》和《移民议定书》第 12 条（证件安全与管制）要求缔约国确保由其签发的旅行或身份证件具有不易滥用和不便伪造或非法变造、复制或签发的特点；并确保由其签发的旅行或身份证件的完整和安全，并防止证件的非法印制、签发和使用。^{4, 5}

6. 《人口贩运议定书》和《移民议定书》第 13 条（证件的合法性和有效性）进一步要求缔约国根据请求在合理的时间内对以或似以本国名义签发的、涉嫌为人口贩运或移民偷运活动而使用的旅行或身份证件的合法性和有效性进行核查。⁶

⁴ “伪造或非法变造、复制或签发”一语应解释为不仅包括制造假证件，还包括篡改合法证件和填写所盗空白证件。其目的是包括伪造证件和有效签发但被合法持有人以外的人使用的真实证件。见《关于拟订联合国打击跨国组织犯罪公约及其各项议定书的谈判的准备工作文件》（联合国出版物，销售品编号 E.06.V.5），第 413 和 525 页。

⁵ 大多数缔约国在对有关调查表的答复中报告了采取措施执行第 12 条的情况，包括定期审查制证和签发程序以及升级用于确保证件安全和管制的技术和设备（见 CTOC/COP/2006/6/Rev.1 和 CTOC/COP/2006/7/Rev.1）。

⁶ 大多数缔约国在对有关调查表的答复中确认，核查这类证件的合法性和有效性是在与其他国家的合作协议的框架内进行的，或者是在个案基础上进行的。所提及的执法和移民当局主要是主管这类核查工作的当局。还报告了利用国际刑事警察组织渠道和机制进行核查的情况（见 CTOC/COP/2006/6/Rev.1 和 CTOC/COP/2006/7/Rev.1）。

7. 另值得注意的是《移民议定书》第 6 条（刑事定罪），其中要求缔约国不仅将为获取经济或其他物质利益而故意实施的偷运移民活动定为刑事犯罪，还要将为得以偷运移民而是使得下列行为定为刑事犯罪：制作欺诈性旅行或身份证件；获取、提供或持有此种证件；以及使用此类手段（即制作、获取或提供虚假证件）或其他非法手段，使并非有关国家国民或永久居民的人以不符合必要规定的方式居留于该国。⁷

三. 作为与身份有关的犯罪的表现形式的涉及旅行和身份证件的犯罪及其与有组织犯罪图谋和活动之间的联系

8. 缔约方会议似宜在其旅行和身份证件问题专家咨询会议的框架内，考虑到秘书处在与身份有关的犯罪这一更为全面的领域开展的工作。

9. 根据经济及社会理事会题为“开展国际合作，预防、侦查、起诉和惩处欺诈、滥用和伪造身份资料罪以及有关的犯罪”的第 2004/26 号决议，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）召集了一个政府间专家组以编写关于欺诈及滥用和伪造身份资料罪问题的研究报告，该专家组在 2005 年 3 月和 2007 年 1 月举行了会议。专家组第二次会议的结果已提交预防犯罪和刑事司法委员会第十六届会议（E/CN.15/2007/8 及 Add.1-3）。该专家组的调查结果依据的是 46 个会员国提交的资料，其中 41 个国家是《联合国打击有跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的缔约国，37 个国家是《人口贩运议定书》和《移民议定书》的缔约国。许多国家表示关心涉及护照和其他与旅行有关的身份证件的身份犯罪，认为这类犯罪既是犯罪也是安全问题，因为护照系统对于防止已知恐怖分子、刑事罪犯和非法移民入境至关重要（见 E/CN.15/2007/8/Add.3，第 17 段）。

10. 专家组的调查结果提供迹象表明了与身份有关的犯罪和有组织犯罪集团之间的联系。在这方面所报告的情形包括涉及人口贩运或移民偷运的各种图谋。突出了有组织犯罪集团在将被盗或伪造身份证件和资料作为一种非法商品处理方面的专业化，还突出说明这类集团可能改进专门知识以伪造更为复杂的身份证件或利用发证制度的弱点，欺骗或腐蚀当局，以便获得证件，然后将其出售或交换以用于犯罪，特别是用于非法贩运和偷运案件（见 E/CN.15/2007/8/Add.3，第 14 和 18 段）。

11. 专家组的研究表明，一些具体的身份滥用活动已归入范围较广的犯罪，如伪造罪，其中包括伪造身份证件。因此，报告最多的处理此类滥用活动的规定是关于伪造和冒名顶替的规定。此外，一些国家报告了将针对护照或政府人员身份证明等据认为是特别关键的身份识别类型或身份类型的犯罪定为刑事犯罪的情况（见 E/CN.15/2007/8/Add.3，第 12 段）。

⁷ 几乎所有国家都在对有关调查表（关于《移民议定书》，第一个报告周期）的答复中确认，其国内立法已将制作、取得、提供或持有旅行或身份证件以促成或便利偷运移民的行为定为刑事犯罪。这些犯罪有的作为独立犯罪处理，有的则按照关于图谋或共谋实施偷运移民和（或）便利非法居留罪的规定，作为实施这一主要犯罪的准备步骤处理（CTOC/COP/2005/4/Rev.2）。

12. 经济及社会理事会在其题为“开展国际合作，预防、侦查、起诉和惩治经济欺诈和与身份有关的犯罪”的第 2007/20 号决议中，请毒品和犯罪问题办公室在有预算外资源的情况下，促进公共部门和私营部门实体之间在涉及与身份有关的犯罪的问题上进行合作。还请毒品和犯罪问题办公室向正在审查或增补本国关于与身份有关犯罪的法律的会员国提供法律专门知识或其他形式的技术援助。

13. 为了审议执行第 2007/20 号决议的方法，秘书处采纳了一个专家组的意见。⁸该专家组特别审议了与身份有关的犯罪和有组织犯罪之间的关系，并指出，与护照、贩运和非法移民有关的犯罪占身份犯罪的主要部分。除了为遏制与身份有关的犯罪而需要实行的立法对策和国际合作机制外，专家组还研究了加强预防措施必要性，其中包括“技术预防”措施，这类措施的重点是利用技术取得信息并发展必要的基础设施，提高篡改身份证件、扰乱或腐蚀身份证明制度及为犯罪目的取得身份资料的难度。专家组还一致认为，第 2007/20 号决议所要求的改进和提供技术援助将成为涉及与身份有关犯罪的总体工作的一个主要部分，而且必须评估请求国的需要，并考虑到提供援助时所处的情况，包括请求国在其他有关的刑事犯罪方面的立场、移民和护照问题以及该国一般身份基础设施的状况。

四. 可供缔约方会议讨论的问题

14. 缔约方会议似宜以有组织犯罪公约以及人口贩运和移民议定书的缔约国所提供的资料为基础，并牢记更为普遍的与身份有关的犯罪问题的各个相关方面。为此，建议讨论以下问题：

(a) 当前的趋势：

(一) 在人口贩运、移民偷运或其他形式犯罪活动中，为非法进入一领土而实施的与身份有关的犯罪目前有何趋势？；

(二) 是否有迹象表明有组织犯罪集团专门参与盗窃、篡改或伪造证件？；

(b) 立法和管制措施：

(一) 为了确保对涉及制造虚假旅行或身份证件和获取、提供或持有此类证件的犯罪行为进行足够的刑事定罪，应当考虑到哪些要素？⁹

(二) 在规定商业承运人有义务确定所有乘客均持有适当旅行证件方面有哪些经验？；

(c) 证件的完整与安全：

⁸ 毒品和犯罪问题办公室召集了一个核心专家组，以就打击与身份有关的犯罪所需采取的最佳行动方针和最适当的举措交流意见。该“核心专家组”于 2007 年 11 月和 2008 年 6 月举行了两次会议。

⁹ 在缔约方会议第三届会议期间进行的讨论中，发言者们指出，一些国家的国内立法并没有将伪造另一国的旅行或身份证件定为刑事犯罪（CTOC/COP/2006/14，第 109 段）。

(一) 在提高旅行和身份证件完整性与安全性方面有哪些良好做法？在使用生物测定识别码方面有哪些经验？；

(二) 在侦查¹⁰和确定虚假旅行和身份证件方面有哪些经执法官员和法医学实验室证明有效的做法和技术？；

(d) 能力建设：

(一) 在培训使馆和领事馆工作人员协助打击虚假履行和身份证件及以虚假理由取得签证方面有哪些经验？；

(二) 在提高移民官员和其他有关官员的能力方面有哪些经证明有效的做法？；

(e) 国际合作：

(一) 如何改进缔约国之间在核查旅行或身份证件合法性和有效性方面的合作？；

(二) 在与其他国家合作预防和打击与身份有关的犯罪方面遇到了哪些主要困难？有哪些措施经证明能够有效促进执法合作及交流使用假身份、经变造或伪造的证件的有关信息（见第 27 条第 1(e)款）？；

(f) 技术援助：在预防和打击非法制作、签发何使用旅行何身份证件领域中有哪些优先技术援助需要？

¹⁰ 如果在检查第一线的执法官员对证件有所关切但又无法确切说明所关切问题的性质，便会进行“侦查”。如果存在问题，便须使用法医手段和技术等进行进一步的研究和分析，从而“鉴定”出虚假证件，并达到证明标准。