



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
18 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(a)、(c)、(e)和(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：资料搜集和为审查执行情况而可能设立的机制；关于国际合作的专家协商，尤其侧重于关于没收事宜的引渡、司法协助和国际合作以及中央主管机关的设立和加强；关于保护被害人和证人的专家协商；关于旅行证件和身份证件专家协商

《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：第二报告周期收到的各国资料汇编

秘书处的报告

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 各国报告的执行所审议的《移民议定书》条款的行动综述 .....	3-34	3
A. 对被偷运移民的保护和援助措施的有关事项 .....	3-11	3
B. 被偷运移民返还的有关事项 .....	12-23	7
C. 边界措施、证件安全和管制以及证件合法性和有效性的有关事项 .....	24-29	11

\* CTOC/COP/2008/1。



D. 证件安全与管制及其合法性和有效性的相关事项 .....	30-34	13
三. 结束语 .....	35	14
附件		
对《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》实施 工作调查表的答复情况：第二个报告周期.....		15

## 一. 导言

1. 大会以其 2000 年 11 月 15 日第 55/25 号决议，通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》<sup>1</sup>及其两项补充议定书：《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》<sup>2</sup>和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。<sup>3</sup>《移民议定书》于 2004 年 1 月 28 日生效。联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议在其第一届会议上把国家法规按照《移民议定书》进行的基本调整列入其第二届会议的工作方案（见 CTOC/COP/2005/4/Rev.2）。缔约方会议在其第二届会议上在第 2/4 号决定中作出决定，第三届会议的工作方案将包括下列内容：

(a) 审议对被偷运移民的保护和援助措施的相关事项（第 16 条）；

(b) 审议被偷运移民返还的有关事项（第 18 条）；

(c) 审议边界措施（第 11 条）、证件安全与管制（第 12 条）以及证件合法性和有效性（第 13 条）的有关事项。

2. 本报告是对提交缔约方会议第三届会议《移民议定书》执行情况分析报告所列数据的增补。本报告中载有就秘书处收到的对相关调查表和核对清单的所有答复而作的概述和分析（关于核对清单，详见 CTOC/COP/2008/2）<sup>4</sup>。报告中还载有信息，重点介绍在实现《移民议定书》规定的要求方面所取得的进展，以及各国在实施议定书条款方面所遇到的一些困难。在起草时收到其答复并反映在本报告中的那些国家名单载于附件。应当指出，如果没有收到增补信息，则推定以前提交的答复仍然有效。

## 二. 各国报告的执行所审议的《移民议定书》条款的行动综述

### A. 对被偷运移民的保护和援助措施的有关事项

#### 1. 保护被偷运移民的人权

3. 《移民议定书》第 16 条第 1 款规定，缔约国有义务采取一切适当措施以维护和保护国际上公认的被偷运移民的权利，特别是生命权和不遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利。绝大多数答复国指出，国内已采取立法或其他措施来确保被偷运移民的这些权利得到保护。只有几内亚和科威特作出了否定的答复，无任何进一步的说明。尼日利亚作出了否定的答复，但指出其仍正在颁布实施立法之中。突尼斯则未回答调查表上的这个问题。芬兰指出，主管国家机构负责帮助人口贩运行为受害人，但对被偷运移民无具体

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

<sup>2</sup> 同上，第 2237 卷，第 39574 号。

<sup>3</sup> 同上，第 2241 卷，第 39574 号。

<sup>4</sup> 在核对清单送交缔约国和签署国之后，又收到了 10 份答复和 14 份增补。

责任。不过，芬兰提及，关于普遍保护人权和基本权利的适当立法已经出台，也可适用于保护被偷运移民。同样，荷兰和瑞典澄清，虽然尚未通过维护和保护被偷运移民权利的具体立法或其他适当措施，但在国内法律制度中普遍提供了这类保护。阿尔及利亚和印度尼西亚提及正在制定移民偷运方面的国家法律。

4. 证实已采取措施保护被偷运移民的权利的答复国首先提及得到批准或被纳入国内法律制度的国际法或相关国际条约的一般性原则，例如，《公民权利和政治权利国际盟约》；<sup>5</sup>《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；<sup>6</sup>《消除一切形式种族歧视国际公约》；<sup>7</sup>《有关难民地位的公约》；<sup>8</sup>1976年《有关难民地位的议定书》；<sup>9</sup>《保护人权和基本自由公约》<sup>10</sup>；经第11号议定书<sup>11</sup>修订的该公约，以及其第1号议定书（关于保护财产、受教育权和自由选举权）、<sup>12</sup>第4号议定书（确保已经包括在第1号议定书中的权利和自由以外的其他权利和自由）<sup>13</sup>和第6号议定书（关于废除死刑）；<sup>14</sup>以及《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》（“圣萨尔瓦多议定书”）。<sup>15</sup>在同一背景下，许多国家提及本国旨在保护基本人权的宪法框架或其他国内立法。萨尔瓦多提到了相关的行政指导方针，而厄瓜多尔则报告了正在开展的批准国家立法的程序，该项立法将惩处导致移民死亡或重伤的偷运移民行为。另外，澳大利亚指出，其移民和国籍部长根据1958年《移民法》享有自由裁量权，可用于处理签证规则不易管理的减轻情节或例外情形人员。

## 2. 保护被偷运移民免受可能的暴力的措施

5. 几乎所有国家都证实，国内有适当的措施来保护被偷运移民免遭个人或集团可能施加的暴力（见《移民议定书》第16条第2款）。乍得、毛里求斯和尼日利亚作出了否定的答复，而厄瓜多尔和几内亚则没有就这一问题作出答复。葡萄牙也作出了否定的答复，但指出正在修订现行立法的框架内讨论这一问题。若干国家（阿尔及利亚、澳大利亚、保加利亚、喀麦隆、加拿大、捷克共

<sup>5</sup> 联合国，《条约汇编》，第999卷，第14668号。

<sup>6</sup> 大会第39/46号决议，附件。

<sup>7</sup> 联合国，《条约汇编》，第660卷，第9464号。

<sup>8</sup> 同上，第189卷，第2545号。

<sup>9</sup> 同上，第606卷，第8791号。

<sup>10</sup> 欧洲理事会，《欧洲条约汇编》，第5号。

<sup>11</sup> 同上，第155号。

<sup>12</sup> 同上，第9号。

<sup>13</sup> 同上，第46号。依照《议定书》第4条，禁止对外国人实行集体驱逐。

<sup>14</sup> 同上，第114号。

<sup>15</sup> 美洲国家组织，《条约汇编》，第69号。

和国、意大利、科威特、毛里求斯、俄罗斯联邦、南非、西班牙、瑞典、土库曼斯坦和美利坚合众国）提及关于防止暴力伤害的宪法规定或国内立法的一般规定。荷兰笼统地提及了旨在向所有遭受生命或安全危险的人员提供帮助的措施，而比利时、保加利亚和塞尔维亚则提及它们的保护证人的立法。新西兰援引了该国有关惩处偷运移民和保护被偷运移民的立法的具体规定。一些国家指出，在确定是否遣返被偷运移民时，一个重要的考虑因素是保护他们，因此，只有在他们的安全不再受到威胁时才能颁发驱逐令（意大利和西班牙），或者，如果返回后生命或安全会遭遇危险，则他们有权请求避难（新西兰）。波兰强调，尽管没有通过有关保护被偷运移民的权利的法律措施，但一般来说，如果驱逐可能会使外国人的生命、自由和人身安全受到威胁，或者使之有可能遭受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或惩处，或者被剥夺接受公正审判的权利，则可以向其颁发“容许居留”许可证。

### 3. 帮助被偷运移民的措施

6. 关于适当帮助遭受生命或安全威胁的被偷运移民的规定（见《移民议定书》第 16 条第 3 款），许多国家提供了有关在国家一级所采取的具体措施或为保障这种帮助而建立的国内机构的进一步信息。喀麦隆、中非共和国、乍得、毛里求斯、缅甸和尼日利亚对这个问题作出了否定的答复。缅甸指出，国内尚没有建立允许向被偷运移民提供帮助的具体措施，承认将来需要通过这类措施。危地马拉强调，尚未设立任何具体的庇护所。喀麦隆解释说，虽然可以适用刑法的一般规定，但提供的保护仍然不足。毛里求斯澄清，将可根据关于保护公民的条例提供一些帮助。

7. 若干国家报告说拥有临时庇护所或接收中心（比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、印度尼西亚、马来西亚、马耳他、荷兰、挪威、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山<sup>16</sup>及土耳其），一些国家强调了提供医疗和人道主义援助（比利时、保加利亚、意大利、罗马尼亚和土耳其）。比利时和保加利亚还指出，被偷运移民有权获得免费的法律援助。罗马尼亚强调，申请难民地位的外国人可以获得免费的法律援助，并可以获得有关司法和行政程序的信息。此外，拉脱维亚报告了向被偷运移民提供社会服务以确保他们的社会恢复。澳大利亚和拉脱维亚还提到了提高对此问题的认识的教育运动。许多国家提及与其他国家的相关协定或谅解备忘录，而一些答复则强调了国家机构与国际组织的合作（参见下文第 17 段），与非政府组织的合作（比利时、保加利亚、克罗地亚和罗马尼亚），或者与其他国家大使馆的合作（黎巴嫩和津巴布韦）。最后，菲律宾提到其“一国团队”做法，由不同的政府机构合作向在国外遭遇危难的菲律宾公民提供帮助。

<sup>16</sup> 自黑山国民议会 2006 年 6 月 3 日的《独立宣言》之后，塞尔维亚总统通知秘书长，塞尔维亚和黑山国家联盟在联合国中，包括在联合国系统所有机构和组织中的成员地位，由塞尔维亚共和国继续，塞尔维亚保持对塞尔维亚和黑山国家联盟根据《联合国宪章》规定的所有权利和义务的充分责任。大会 2006 年 6 月 28 日第 60/264 号决议接纳黑山共和国为联合国会员国。对第二报告周期《移民议定书》执行情况调查表的答复是在这些变化之前提交秘书处的，反映的是前塞尔维亚和黑山国家联盟的国家立场。

#### 4. 妇女和儿童的特殊需要

8. 绝大多数答复国指出，在实施保护和帮助被偷运移民的措施时，它们的主管国家机构考虑到了妇女和儿童的特殊需要（根据《移民议定书》第 16 条第 4 款）。但是，喀麦隆解释说，其 2005 年通过的法律未给予儿童足够的保护。该国还指出，只通过并非专门针对移民的一般规定解决妇女的特殊需要。南非做出了否定的回答，解释说，向这类易受害群体提供特殊保护措施，主要是国际组织和非政府组织的问题。芬兰指出没有针对易受害被偷运移民的特殊需要的专门立法，但进一步补充说，国家的法律普遍确保了对妇女和儿童的保护。厄瓜多尔报告称，正在制订具体的保护措施。

9. 在报告了相关立法框架的国家中，加拿大强调了其移民和难民立法基于性别的方式，而保加利亚和拉脱维亚则提及它们国内的保护儿童立法。菲律宾解释说，2003 年《反贩运人口法》对妇女和儿童给予的保护和支持也对被贩运的妇女和儿童给予保护。澳大利亚提到了行政准则。若干国家报告了旨在确保保护在被偷运移民中发现的妇女和儿童的具体措施。在此方面，它们指出，提供了单独的接收和住宿中心，以此作为特别保护妇女的手段，并优先将未成年人与父母或法定监护人安置在一起，或者在必要时安置在特殊场所（比利时、克罗地亚、捷克共和国、黎巴嫩、马耳他、新西兰、罗马尼亚、土耳其和美国）。比利时、克罗地亚、危地马拉、黎巴嫩、突尼斯和美国进一步报告了对无人陪伴的未成年人的特殊需要给予注意。一些国家的答复着重于在必要时提供医疗和心理帮助（阿尔及利亚、捷克共和国、泰国和土耳其）。其他国家强调了执法机构与不同的社会安全组织之间的密切合作（挪威），或者设有保护妇女和儿童的专门机构（萨尔瓦多、印度尼西亚和毛里求斯）。斯洛文尼亚强调了为预防这类人员再次受害或被进一步剥削所给予的特别关切。前南斯拉夫的马其顿共和国称，在需要未成年人在相关诉讼中作为证人出庭作证时，必须有一名心理医生或教育专业人士在场。

#### 5. 通知领事官员并与领事官联系

10. 几乎所有的答复国都强调，关于毫不迟延地将与领事官员联系的权利告知被关押的被偷运移民的义务，它们国家的做法符合《维也纳领事关系公约》<sup>17</sup>的相关规定（见《移民议定书》第 16 条第 5 款）。摩洛哥未对此问题做出答复。

11. 许多国家（加拿大、克罗地亚、捷克共和国、瑞典、前南斯拉夫的马其顿共和国和美利坚合众国）特别提及国内执行《维也纳公约》第 36 条的立法。其他国家报告了移民立法的规定（爱沙尼亚、拉脱维亚、墨西哥、新西兰、菲律宾、俄罗斯联邦、斯洛伐克、西班牙和津巴布韦）或提及便利与领事官员的接触与联系和/或应有关人员要求提供进一步法律援助和翻译服务的做法（阿尔及利亚、斯洛文尼亚和南非）。捷克共和国提及被羁押外国人有权要求为与有关国际组织接触提供便利。斯洛伐克建议，作为另一种选择办法，如果本国领土

<sup>17</sup> 联合国，《条约汇编》，第 596 卷，第 8638 号。

上没有相应国家的大使馆，则通知该国外交部。尽管其中一些答复国指出，根据《维也纳公约》第 36 条(b)款，通知领事官员应在被偷运移民要求（克罗地亚、德国、挪威）或者至少在他们不提出书面反对（土耳其）的情况下进行，但大不列颠及北爱尔兰联合王国报告称，即使被羁押人员没有提出相关要求，也有义务通知领事代表。克罗地亚进一步指出，如果是未成年人，不论是否预先提出要求，都要毫不延迟地通知领事代表。马耳他指出，所有移民都可寻求其领事代表的协助，但绝大多数都拒绝这样做，因为他们通常在抵达后不久即申请避难。

## **B. 被偷运移民返还的有关事项**

### **1. 便利和接收被偷运移民返还的措施**

12. 会员国必须提供信息，介绍所采取的措施情况，这些措施是，对于被偷运移民其在返还时系本国国民或拥有在本国境内永久居留权的，应便利和接受其返还，不应有不当或不合理的迟延（参见《移民议定书》第 18 条第 1 款）。在回答这个问题时，所有国家均证实采取了这类措施。

13. 多数答复国提到了关于重新接纳的双边或多边协定或其他国际协定，以此作为便利和接受被偷运移民返回各自原籍国的手段（波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、厄瓜多尔、德国、拉脱维亚、马耳他、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山<sup>16</sup>、斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国）。意大利指出，如果未有相关双边条约也可为此而利用司法协助机制。爱沙尼亚强调，重新接纳没有条约关系的第三国国民应在考虑一切情况后逐案进行。其他国家提到了作为返还法律依据的宪法规定（保加利亚、新西兰、尼日利亚和俄罗斯联邦）、国内立法（科威特、摩洛哥、新西兰、南非、西班牙、瑞典和津巴布韦）、移民和难民立法（加拿大、萨尔瓦多和马来西亚）。还报告了便利返还的国家做法（阿尔及利亚和斯洛文尼亚），包括确定主管当局和主管机构（挪威）。若干国家指出，返还工作应由相关使领馆（阿塞拜疆、墨西哥、缅甸和土库曼斯坦）和专门的非政府组织（比利时）具体实施或由它们帮助实施。马耳他和荷兰提及，因为本国是接收国而非原籍国，因此，尽管本国国家机构的确为实施工作提供了方便，但在接收被偷运移民方面，并不存在所述事件。最后，泰国和突尼斯特别提到返还时限问题，强调它们在审查证明关于相关人员地位的有效文件后即重新接纳提供了便利，而没有不适当的迟延。

14. 会员国还必须提供反馈，指出对于在进入接收国时拥有在该国境内永久居留权的被偷运移民，是否有适当措施用以便利和接受其返回（参见《移民议定书》第 18 条第 2 款）。在对调查表提供答复的国家中，绝大多数国家再次指出本国已采取这类措施。芬兰、几内亚、摩洛哥和缅甸没有回答这个问题。土库曼斯坦澄清说，本国国家机构将根据国家立法和国际协定为返还提供便利，但尚未有具体的案例。重新接纳程序相关协定的规范框架再次被确认为进行返还的法律依据（比利时、保加利亚、马耳他、罗马尼亚、斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国）。马来西亚、新西兰和突尼斯报告本国订有利于返还的法律。澳大利亚、克罗地亚、德国、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯联邦和瑞典

强调，如果拥有本国境内永久居留权的被偷运移民的居留许可证仍然有效，它们会予以接收。爱沙尼亚指出，缺乏确认永久居留权的法律依据的个人，如果提供证据表明以前与该国有联系（曾经居留、亲属、过期的居留许可证或签证），也可以重新入境。泰国所报告的某种先决条件是，永久居留权赖以确定的文件是否完整。土耳其称，如果土耳其机构在移民进入他国后合理时间内得到通知，通常会便利并接受其返还。美利坚合众国澄清说，返还的个人仍应遵守移民规定，籍此可以根据其他适用规定对他们进行迁移。最后，墨西哥和秘鲁强调了领事当局在此问题上的职权。

15. 几乎所有国家均证实，本国主管机构根据接收国要求协助核对了被偷运移民的国籍或永久居留权（参见《移民议定书》第 18 条第 3 款）。中非共和国提供了否定的答复。芬兰、几内亚、科威特和突尼斯未回答这一问题。瑞典澄清说，根据国内立法没有进行这类核实的义务，但其主管机构会答应来自另一缔约国的相关要求。若干国家报告现有重新接收协定或安排确定了核实义务（波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和土耳其），而新西兰和尼日利亚则提到了其国内移民立法和司法协助立法。捷克共和国提供了详细的资料，介绍本国在向外国转递信息方面的规定。保加利亚、泰国和突尼斯强调外交和领事机构对相关程序的参与，而缅甸、挪威和菲律宾则明确了进行核实的主管国家机构。美利坚合众国虽然是目的地国，但仍证实其主管机构能根据其国民或永久居民的要求进行核实。

16. 会员国还必须提供相关资料，介绍为没有适当证件的被偷运移民的返还提供方便的现有措施。会员国所提出的具体问题是，主管国家机构是否有义务根据接收国的要求签发必要的旅行证件或其他许可文件，确保这些人能够前往或重新进入各自的原籍国（见《议定书》第 18 条第 4 款）。中非共和国提供了否定的答复，称本国就该问题未作任何规定。芬兰、哈萨克斯坦、科威特和摩洛哥未作答复。关于用于解决这些实际问题的法律框架，新西兰援引了其国内立法的相关规定，而阿尔及利亚则提及双边领事与驱逐协定。有几个国家强调，本国针对这类特殊情况向被偷运移民提供了方便其遣返的临时身份证或临时旅行证件（印度尼西亚、拉脱维亚、尼日利亚、秘鲁、罗马尼亚、斯洛伐克、西班牙、瑞典和泰国）。其他一些国家强调本国在颁发适当证件问题上与使领馆开展了合作（黎巴嫩、毛里求斯、墨西哥、缅甸、尼日利亚、菲律宾、塞尔维亚和黑山<sup>12</sup>、斯洛伐克、土耳其和津巴布韦）。波斯尼亚和黑塞哥维那、南非及土耳其证实本国在这种情况下为返还提供了便利，但先决条件是，首先必须核实没有适当证件的被偷运移民的国籍或地位。荷兰报告，由于本国是接收国而非原籍国，其国内机构甚至在收到相关申请之前已负有签发旅行证件或其他任何许可文件的义务。美国指出，尽管无法根据他国要求签发旅行证件或其他许可文件，但它可以根据受害的国民或永久居民的要求签发此类入境证件。关于完成相关程序所需时限，德国报告称，这将取决于必要申请是否完备准确而且具体案件复杂与否。土耳其强调本国国内相关机制效率高，能够及时解决有关问题。

## 2. 对被偷运移民实行返还的措施

17. 各国必须提供本国已采取的在适当注意被偷运移民安全和尊严的情况下实行有序返还的措施情况（参见《移民议定书》第 18 条第 5 款）。绝大多数国家的答复含有关于这类措施的信息，阿塞拜疆、喀麦隆、乍得、几内亚和摩洛哥未作任何答复。此外，葡萄牙和津巴布韦报告说，关于此问题的国内立法尚未出台。

18. 多数答复国报告说，已适当考虑在对待移民时将尊重其尊严，并给予关爱，而返还工作也将以安全和人道的方式进行，即便是芬兰和荷兰等未被偷运移民的返还订有专门规则的国家也是如此。某些国家在答复中提及相关的国内立法（克罗地亚、科威特、新西兰和美国）或便利返还的临时迁移和旅行安排（加拿大）。一些国家强调本国设有确保被偷运移民安全并向其提供保护的临时住宿和协助中心（比利时、保加利亚、意大利和南非）；协助与领馆进行联络（厄瓜多尔、萨尔瓦多和南非）；及保障未成年人（加拿大、厄瓜多尔）和妇女（厄瓜多尔）的根本利益。芬兰和瑞典报告本国鼓励被偷运移民自愿返还。澳大利亚和瑞士宣布，如果移民请求返回家园便会协助他们重新融入社会。在其他一些情况下，前往目的地的必要交通费用由接收国负担（捷克共和国、瑞典和土耳其）。塞尔维亚和黑山<sup>12</sup>提及，返还既可通过由国际移徙组织（移徙组织）支助的自愿方案进行，也可根据再入境协定直接将非法移民移交原籍国。它还报告称，在整个返还过程中是否有官员护送，取决于这种返还究竟是强制性返还（塞尔维亚和黑山<sup>12</sup>及瑞典）还是出于安全需要的返还（德国）。罗马尼亚强调所有跨边界地点都应安排专业人员负责辨别被偷运移民，并向他们提供进一步帮助。德国提到该国向护送被要求离境的外国人的法官官员提供了跨文化技能和冲突管理的专门培训。美利坚合众国报告已确保与外国对等机构进行更好协调与协作的机制。

## 3. 与国际组织的合作和现有国际协定或安排

19. 大多数答复国报告，本国主管机构在对被偷运移民实行返还措施方面与相关国际组织有着合作关系（参见《移民议定书》第 18 条第 6 款）。阿塞拜疆、几内亚、摩洛哥、尼日利亚和突尼斯未提供任何答复，而乍得、马来西亚、葡萄牙和前南斯拉夫的马其顿共和国提供了否定的答复。在这方面，许多国家强调了它们与下列组织的合作：移徙组织（澳大利亚、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、芬兰、德国、危地马拉、印度尼西亚、意大利、拉脱维亚、黎巴嫩、马耳他、墨西哥、荷兰、挪威、菲律宾、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、泰国、土耳其、土库曼斯坦和联合王国）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）（保加利亚、喀麦隆、克罗地亚、芬兰、印度尼西亚、黎巴嫩、荷兰、罗马尼亚、斯洛文尼亚、西班牙和土耳其）、红十字国际委员会（喀麦隆、科威特、罗马尼亚和土耳其）、国际劳工组织（泰国）、国际移徙政策发展中心（克罗地亚和黎巴嫩）、赫尔辛基保护人权委员会保加利亚赫尔辛基委员会（保加利亚）和人权律师组织及其他人权组织（南非）。捷克共和国提供了有关其国内机构与移徙组织建立合作的更

加具体的资料，强调了与该组织就避难申请未获成功的移民和非法移民的自愿返回达成的一项协定。同样，克罗地亚澄清，它与国际移民政策发展中心之间的合作侧重于举办联合研讨会、会议和项目，以保护外国人在返回原籍国时的权利。此外，加拿大指出，对于本国羁押非法移民的案件，与联合国难民事务高级专员办事处等国际组织开展了合作，对羁押条件实施监督。阿尔及利亚提及在非洲统一组织框架内建立的磋商与信息交流机制。津巴布韦报告了在南部非洲警察局长区域合作组织背景下的现有合作机制，这是一个由南部非洲所有警察局长组成的官方论坛。毛里求斯提及与国际刑事警察组织（国际刑警组织）在更新相关信息方面的合作，以及通过印度洋委员会与邻国进行的协作，包括开展信息共享的情况。新西兰证实与多个国际组织和机构展开了合作，但也表示，如果有关人员违反法律故意参与偷渡潜入国境，便会要求这些人员尽快返回，除非在医疗或人道主义方面有令人信服的理由允许他们在该国逗留。若干国家还强调了国家机构与专业非政府组织之间的合作（比利时、保加利亚、罗马尼亚、西班牙和土耳其）。

20. 大多数国家的答复进一步证实已缔结全部或部分涉及被偷运移民返还的双边或多边协定或安排（参见《移民议定书》第 18 条第 8 款）。比利时、中非共和国、乍得、马达加斯加、马来西亚、葡萄牙、南非、瑞士和联合王国提供了否定的答复。马达加斯加表示，需要就此问题拟订最佳做法准则。缅甸指出，遣返安排是逐案作出的。新西兰报告，本国未订有关于非法移民返还的相关协定，因为国家立法并未要求这方面的事先协定。然而，新西兰表示，其他法域如有要求便可适当考虑订立这类协定。

21. 在说明现有协定或安排的性质与范围时，一些国家提及便利被偷运移民返还的重新接纳协定（澳大利亚、保加利亚、克罗地亚、萨尔瓦多、芬兰、危地马拉、科威特、黎巴嫩、尼日利亚、菲律宾、俄罗斯联邦、塞尔维亚和黑山、<sup>16</sup>斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和前南斯拉夫的马其顿共和国）、同样适用于被偷运移民返还的关于外国国民迁移的一般性协定（加拿大、捷克共和国和德国）、双边遣返协定（阿尔及利亚）以及关于“安全合作”的协定（土耳其）。危地马拉回顾，与萨尔瓦多、洪都拉斯、墨西哥和尼加拉瓜在移民问题区域会议的框架内（普埃布拉进程）签署了重新接纳协定。毛里求斯提及在英联邦秘书处、南部非洲发展共同体以及东部和南部非洲共同市场的范围内订立的合作协议；俄罗斯联邦提及通过独立国家联合体而确定的打击非法移民的合作。泰国提及与邻国之间的特别谅解备忘录。美利坚合众国报告与某些国家订有关于该国国民或前国民返还问题的协定，而无论他们以何种方式进入该国（合法或非法方式）。

#### 4. 一般性意见

22. 考虑到各答复国所称在此特定领域的国家做法，缔约方会议似宜侧重于进一步改进并加强《移民议定书》缔约国之间合作的必要性，包括为此对主管官员进行适当培训，以确保被偷运移民有序返还，同时适当注意移民的安全和尊严。在这方面，应忆及《议定书》列入了一个内容广泛的保留条款，大意为任何规定均不得影响各国和个人根据国际法，包括国际人权法，特别是难民法和

不驱回原则而享有的权利、义务和责任。此外，《议定书》所述措施的解释和适用不应以某些人系被偷运移民为由而对其加以歧视（参见《移民议定书》第 19 条）。

23. 在审查各国实施《议定书》第 18 条的情况时，缔约国会议还似宜考虑到，《议定书》第 19 条所基于的理解是，缔约国不得违反国际法剥夺个人的国籍而使其变成无国籍人。<sup>18</sup>

## C. 边界措施、证件安全和管制以及证件合法性和有效性的有关事项

### 1. 商业承运人的义务

24. 关于采取任何立法或其他适当措施，防止商业承运人经营的运输工具被用于实施偷运移民犯罪（参见《移民议定书》第 11 条第 2 款），绝大多数答复国提供了与实施《贩运人口议定书》有关的类似规定的情况（见 CTOC/COP/2006/6/Rev.1）。厄瓜多尔报告，尽管努力严格控制移民，但尚未在国家一级采取措施，它进一步指出，该国仍被视为偷运移民的出发地。中非共和国和尼日利亚作了否定的答复。阿塞拜疆、哈萨克斯坦和科威特未就该问题作出答复。芬兰、斯洛伐克和西班牙报告已对违反运送非法移民相关法律的承运人实施了经济制裁。印度尼西亚指出，本国尚未拟订相关法律。有些国家提及针对公路运输商业承运人的具体措施，列举了在监督过往车辆方面遇到的困难，边界线漫长或漏洞很多的国家实施监督更为困难。喀麦隆解释，承运人必须检查所有旅客的证件并上报任何可疑行为。萨尔瓦多提及本国采取了一些措施，确保加强对来往于各国边界地带的公共汽车实施管制，包括为此实施边境检查和国内公路检查，确定承运人和司机所负的责任。同样，土耳其提及管辖公路运输的具体规章，包括一旦确认有偷运移民行为就吊销承运人许可证三年等惩罚措施。此外，美利坚合众国报告说采取了一系列立法和管制措施，包括预先检查证件的双边协定。

### 2. 边界管制措施

25. 几乎所有答复国均回答说，它们加强了边界措施，以预防和侦查偷运移民的行为（《移民议定书》第 11 条第 1 款）。一些国家列举了在落实预防和侦查偷运行为一般机制和专门机制方面遇到的许多困难。关于一般性措施，一些国家提及与邻国的双边合作。例如，西班牙提及联合巡逻队，联合王国强调了其国家机构与法国对等机构在欧盟成员国外围边境行动合作管理局（欧盟边防局计划）背景下的合作。大多数国家提及在边防站和交界处加强了巡逻与检查以及对边防人员的培训计划。澳大利亚强调其海关（包括海岸警卫队）和海军搜索、侦查、追捕、截获未获准进入澳大利亚的人员运送船只能力有所提高。澳大利亚还提及 2001 年边界保护法，该法令允许在国际海域对涉嫌偷运移民的船

<sup>18</sup> 见《关于拟订联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的谈判准备工作文件》（联合国出版物，销售品编号：E.06.V.5），第三部分，《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》，第 18 条，解释性说明(a)。

只进行搜索。马来西亚强调必须设立一个由负责边界巡逻的警察、移民和边防官员组成的反偷运机构。萨尔瓦多提及向边防人员下达的侦查偷运未成年人情况的具体指令，而爱沙尼亚表示，对于所举理由不明的，边防人员可拒绝其入境。泰国强调，由于资金和人手不够，国家边界管制形势十分严峻。几内亚报告，国际移徙组织目前正在帮助几内亚加强其边界管制。若干国家还报告了加强有效边界管理的具体技术手段（克罗地亚、秘鲁、塞尔维亚和黑山<sup>12</sup>、南非、土耳其、美利坚合众国和津巴布韦）。克罗地亚和南非指出，将开展有助于实际查明被偷运移民的设备投资。而菲律宾为各级视察人员开设了以查获所有伪造文件为目的的技能培训班。土耳其报告其边防站建立了检查可疑伪造证件的实验室。

26. 多数国家指出，根据本国法规，对于同偷运移民相关犯罪行为有牵连的人员，将拒绝其入境或吊销其签证（见《移民议定书》第 11 条第 5 款）。多数国家称，根据本国立法和监管措施，相关机构有权在以下情况下吊销签证或拒绝入境：以前曾被定罪，但并不一定因为偷运移民（加拿大、德国、缅甸、新西兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚、泰国、突尼斯、土耳其和津巴布韦）；怀疑该人参与了有组织犯罪集团或一旦入境会实施犯罪；或基于对安全和公共秩序构成威胁之类其他理由而吊销签证或拒绝入境。保加利亚立法机关允许对显然参与人口贩运的人员拒签或拒绝其入境。菲律宾补充说，该国 1960 年移民法（CA 613）将参与非法移民相关犯罪的外国人驱逐出境。一些国家还报告，它们查阅数据库来确定是否发现了可疑人员（阿尔及利亚、保加利亚、缅甸、斯洛文尼亚和西班牙）。在此方面，保加利亚提到该国建立了以往被拒签人员资料数据库。科威特还指出，非经特别许可，以往被该国驱逐的外国人不得返回。

27. 答复国提供的有关边防管制措施问题的资料，可进一步以结合各国对实施《贩运议定书》第 11 条第 1 款的答复（见 CTOC/COP/2006/6/Rev.1 号文件）一并考虑。

### 3. 与其他国家边防机构展开合作

28. 几乎所有答复国均报告已采取各种措施，加强与其他缔约国边防机构之间的合作，包括为此建立和保持直接的联系渠道（见《移民议定书》第 11 条第 6 款）。大多数国家指出，本国已有专门的双边或地区合作机制。例如，斯洛伐克同其所有邻国签署了边界事项合作与互助双边协定。此外，喀麦隆、突尼斯和土耳其报告与国际刑警组织开展了合作。多数国家报告说边防机构之间建立了直接联系渠道（澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、科威特、马耳他、墨西哥、缅甸、菲律宾、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、<sup>16</sup> 泰国和土库曼斯坦）。墨西哥提及已建立旅客信息高级系统，以此作为特别管制和与邻国尤其是与美国展开边界合作的一种机制。罗马尼亚报告了与邻国的双边合作，包括交换工作情报并设立联合巡逻队。土耳其列举了黑海国家海岸警卫队之间为改进巡逻及加强培训和执法官之间合作的合作方案。澳大利亚强调，它已经向 19 个国家派驻了一组履约问题专家，与当地的警察和移民官员合作查明并汇报参与偷运移民者的活动。

29. 答复国提供的关于同其他国家边界管制合作问题的资料，可以进一步结合各国对实施《有组织犯罪公约》关于执法合作的第 27 条的答复（见 CTOC/COP/2006/2/Rev.1 号文件）及对实施《人口贩运议定书》第 11 条第 6 款的答复（见 CTOC/COP/2006/6/Rev.1 号文件）一并考虑。

#### D. 证件安全与管制及其合法性和有效性的相关事项

##### 1. 证件安全与管制

30. 会员国必须提供有关资料，介绍确保本国主管机构签发的旅行或身份证件的整体性和安全性的现有措施（见《移民议定书》第 12 条）。所有答复国均证实采取了这类措施。只有厄瓜多尔因资金和人手不足，无法对证件实施有效管制，从而作出了否定的答复。阿塞拜疆、几内亚、马耳他和尼日利亚未就该事项作出答复。所报告的措施包括：实施文件签发安全标准；将各类签发机构统一归并；建立并改进关于证件完整性与有效性的核对机制。阿尔及利亚报告本国已将伪造旅行或身份证件定为犯罪，根据民航法专门确定了对旅行证件未能实施管制的过失罪。许多国家报告本国已推出新的护照，其中嵌入了用于自动核实护照持有人身份的统计识别芯片。拉脱维亚、斯洛伐克和西班牙强调本国遵守了欧洲联盟的安全要求。克罗地亚提及为负责侦查伪造案件的警官开设了专门的培训班。秘鲁提及建立了一套通过光学阅读检查护照的完整性的机械化管制系统。美国报告说本国主管机构签发的证件采用了若干安全特征，并定期改进机读旅行证件个性化所用技术。美国还强调，它已承诺将同其他国家加强合作，以提高各种身份证件的完整性和安全性，包括为此订立数据共享协定或安排。

31. 在评估答复国提供的关于证件安全与控制的信息时，缔约国会议似应进一步审议第一个报告周期内所掌握的相关信息，也就是在国家一级把利用旅行或身份证件协助偷运移民定为犯罪的信息（见 CTOC/COP/2005/4/Rev.2 号文件）。

32. 今后，缔约国会议还似应利用关于身份欺诈、非法滥用和伪造身份及相关犯罪研究报告所得补充信息，秘书处根据经济及社会理事会 2004 年 7 月 21 日第 2004/26 号决议正在编拟这份研究报告。

##### 2. 证件合法性与有效性

33. 绝大多数答复国称，本国主管机构应另一国请求对涉嫌用于偷运移民的旅行或身份证件的合法性和有效性进行核查（见《移民议定书》第 13 条）。加拿大、葡萄牙和瑞典作出了否定的答复，但两国均解释，尽管本国并不负有进行这类核查的具体义务，但的确在普遍合作的框架内实施了这类核查。乍得也作出了否定的答复，而阿塞拜疆、几内亚、哈萨克斯坦、摩洛哥和尼日利亚未作答复。大多数国家报告已指派本国领事或移民机构负责这类核查，同时也提及就此利用了国际刑警组织的各种机制。萨尔瓦多提及，这类核查有时导致遣返工作遭到延误。

34. 答复国提供的关于证件合法性和有效性的资料，可以进一步结合各国对实施《贩运人口议定书》第 13 条的答复（见 CTOC/COP/2006/6/Rev.1 号文件）一并考虑。

### 三. 结束语

35. 以上概述表明，在对调查表已经作出答复的《移民议定书》缔约国当中，多数缔约国已经拟订或采取了各种措施，实施所审议的《移民议定书》第 11 至 13 条、第 16 条和第 18 条的规定。一些国家报告本国仍存在一些缺陷，请求协助加以克服。缔约国会议，特别是不限成员名额技术援助问题政府专家临时工作组，不妨进一步考虑如何满足各国的多种需求。尤其是，缔约国会议不妨专门讨论究竟有哪些机制可以帮助缔约国向秘书处提交适当的报告，以便有效确定需求，提供具有针对性的技术支助。

## 附件

## 对《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》实施工作调查表的答复情况：第二个报告周期

国家或区域经济一体化组织	签署日期	批准、接受(A)、核准(AA) 或加入(a)日期	实收答复年	实收答复修订年
阿尔及利亚	2001年6月6日	2004年3月9日	2006	2008
澳大利亚	2001年12月21日	2004年5月27日	2006	-
阿塞拜疆	2000年12月12日	2003年10月30日	2006	-
比利时	2000年12月12日	2004年8月11日	2008	-
波斯尼亚和黑塞哥维那	2000年12月12日	2002年4月24日	2008	-
保加利亚	2000年12月13日	2001年12月5日	2006	2008
喀麦隆	2000年12月13日	2006年2月6日	2008	-
加拿大	2000年12月14日	2002年5月13日	2006	-
中非共和国	-	2006年10月6日(a)	2008	-
乍得	-	-	2008	-
克罗地亚	2000年12月12日	2003年1月24日	2006	2008
捷克共和国	2002年12月10日	-	2006	2008
厄瓜多尔	2000年12月13日	2002年9月17日	2006	-
萨尔瓦多	2002年8月15日	2004年3月18日	2006	-
爱沙尼亚	2002年9月20日	2004年5月12日	2006	2008
芬兰	2000年12月12日	2006年9月7日(A)	2006	2008
德国	2000年12月12日	2006年6月14日	2006	2008
格林纳达	-	2004年5月21日(a)	2006	-
危地马拉	-	2004年4月1日(a)	2008	-
几内亚	-	2005年6月8日(a)	2008	-
洪都拉斯	-	-	2006	-
印度尼西亚	2000年12月12日	-	2006	-
意大利	2000年12月12日	2006年8月2日	2006	-
哈萨克斯坦	-	2008年7月31日(a)	2006	-
科威特	-	2006年5月12日(a)	2006	-
拉脱维亚	2002年12月10日	2003年4月23日	2006、2007	-
黎巴嫩	2002年9月26日	2005年10月5日	2006	-
马达加斯加	2000年12月14日	2005年9月15日	2008	-
马来西亚	-	-	2006	-
马耳他	2000年12月14日	2003年9月24日	2006	-
毛里求斯	-	2003年9月24日(a)	2006	2008
墨西哥	2000年12月13日	2003年3月4日	2006、2007	-
摩纳哥	2000年12月13日	2001年6月5日	2006	-
摩洛哥	-	-	2006、2007	-
缅甸	-	2004年3月30日(a)	2006	-

国家或区域经济 一体化组织	签署日期	批准、接受(A)、核准 (AA) 或加入(a)日期	实收答复年	实收答复修订年
荷兰	2000年12月12日	2005年7月27日(A)	2006	-
新西兰	2000年12月14日	2002年7月19日	2006	-
尼日利亚	2000年12月13日	2001年9月27日	2006	-
挪威	2000年12月13日	2003年9月23日	2006	-
秘鲁	2000年12月14日	2002年1月23日	2006	-
菲律宾	2000年12月14日	2002年5月28日	2008	-
波兰	2001年10月4日	2003年9月26日	2006	2008
葡萄牙	2000年12月12日	2004年5月10日	2006	-
摩尔多瓦共和国	2000年12月14日	2005年9月16日	2008	-
罗马尼亚	2000年12月14日	2002年12月4日	2006	-
俄罗斯联邦	2000年12月12日	2004年5月26日	2006	-
塞尔维亚	2000年12月12日	2001年9月6日	2006 <sup>a</sup>	2008
斯洛伐克	2001年11月15日	2004年9月21日	2006	2008
斯洛文尼亚	2001年11月15日	2004年5月21日	2006	-
南非	2000年12月14日	2004年2月20日	2006	-
西班牙	2000年12月13日	2002年3月1日	2006	2008
瑞典	2000年12月12日	2006年9月6日	2006	2008
瑞士	2002年4月2日	2006年10月27日	2008	2008
泰国	2001年12月18日	-	2006	-
前南斯拉夫的马其顿共和国	2000年12月12日	2005年1月12日	2006	-
突尼斯	2000年12月13日	2003年7月14日	2006	-
土耳其	2000年12月13日	2003年3月25日	2006	-
土库曼斯坦	-	2005年3月28日(a)	2006	-
大不列颠及北爱尔兰联合王国	2000年12月14日	2006年2月9日	2006	-
美利坚合众国	2000年12月13日	2005年11月3日	2006	2008
津巴布韦	-	-	2006	-
欧洲共同体	2000年12月12日	2006年9月6日(AA)	2006	-

<sup>a</sup> 从2006年6月3日起，塞尔维亚和黑山在联合国的会员国资格由塞尔维亚继承。