



## 秘书长关于非法跨界贩运和流动的报告

### 一. 引言

1. 全球化引起国际贸易及物资、货币和人员流动的迅猛增长。2010年，空运了26亿名乘客，为二十年前的两倍。<sup>1</sup> 2011年，全球商品出口总额约1.8万亿美元，大约是1991年的5倍。<sup>2</sup> 航空运输主导人员的流动，而大宗货物则经海上运输。

2. 这一贸易、金融、旅游前所未有的开放，创造了经济增长和福祉。然而，在许多情况下，这种快速变化往往超出了国家、区域和全球治理机制的增长，从而给跨国有组织犯罪，给腐败份子和恐怖分子带来大量可乘之机。<sup>3</sup>

3. 近年来，有组织犯罪已经多样化，全球化，达到宏观经济规模：非法商品来自一个大陆，经由另一个大陆，到第三个大陆去销售。据估计，跨国有组织犯罪一年营业额为8700亿美元，最大宗收入来自非法药物，占了非法收入的一半。<sup>4</sup> 最恶劣的有组织犯罪是人口贩运，它已成为一种全球行当，极高比例妇女成为受害者。枪支贩运在一些区域助长内战和暴力犯罪。贩运大规模杀伤性武器及相关材料令人担心核、化学和生物武器扩散，以及恐怖主义灾难。

4. 这些非法流动是一种独特的挑战，与一系列其他现象密切相连，其中包括贩毒集团暴力、腐败、法治薄弱、健康和发展滞后、叛乱分子和犯罪团伙合伙、延长冲突、现代奴隶制和剥削形式、管理恶化、洗钱活动给合法经济造成扭曲效应。

<sup>1</sup> 世界银行，世界银行数据库。

<sup>2</sup> 世界贸易组织，统计数据库。

<sup>3</sup> 联合国毒品和犯罪问题办事处，2010年，《犯罪的全球化：跨国有组织犯罪威胁评价》（联合国出版物，销售品编号：E.10.IV.6）。

<sup>4</sup> 联合国毒品和犯罪问题办事处，2011年，《评估贩毒和其他跨国有组织犯罪的非法资金流动：研究报告》。见 <http://unodc.org>。



5. 安全理事会考虑到非法跨境贩运和有组织犯罪越来越多地威胁和平与安全，更加重视此一问题，自 2009 年以来，就其安全影响问题发表 4 项主席声明。<sup>5</sup> 最近，2012 年 4 月，安理会开会审议非法跨境贩运和流动问题。随后的主席声明 (S/PRST/2012/16) “请秘书长提交报告，全面调查和评估联合国为帮助会员国打击非法跨界贩运和流动开展的相关工作”。本报告是根据这一要求编写的。

6. 本报告借鉴联合国 20 个机构以及与联合国机构密切合作的 3 个国际组织(国际移民组织、世界海关组织和国际刑警组织)工作，概述了联合国系统协助会员国迎接非法跨境贩运和流动挑战的多方面工作。报告一开始，列出了指导联合国机构援助努力的规范和法律框架。然后，分章节介绍联合国系统主要活动领域，特别是能力建设、促进国际和区域合作，以及和事实调查和调查。第六节和第七节重点介绍联合国促进尊重人权，以及会员国内保护和协助受害者面对挑战的工作。报告还突出介绍加大了力度，加强协调和利用更全面的办法，最后提出建议。

## 二. 规范、法律和条例框架

7. 一系列条约、公约和协定，很多是在联合国主持下谈判达成的，以及安理会授权的反恐、防扩散和制裁制度，规定缔约国有义务严格规范特定商品的流动，包括刑事制裁非法流动。这些工具和安理会授权常常要求各国落实边境或控制措施，或是针对特定货物的防范措施。许多条约还规定了侦查、起诉和引渡合作框架。联合国援助努力的核心目标是，帮助会员国履行本规范框架提出的义务、承诺和建议。

8. 跨境贩运通常需要高度的犯罪组织和规划。结果是，绝大多数人口贩运是犯罪网络进行的，也即 2000 年在意大利巴勒莫签署的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》定义的“有组织犯罪集团”。“巴勒莫公约”责成缔约国发展国家项目，推广最佳做法和政策，防范跨国有组织犯罪；还具体规定，缔约国应彼此提供最大程度的法律互助。

9. 关于贩毒，1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》要求各缔约国把运输、进口或出口麻醉药品和精神药物作为刑事犯罪，落实一系列措施，便利执法机构在海上、空中或陆地侦查非法贩运。

10. 在小武器和轻武器领域，补充《巴勒莫公约》的《枪支议定书》，要求缔约国在枪支制造和进口时，做出标记，使枪支及其零部件和组件和弹药的进出口和流动，在缔约国不授权流动，或未按照《议定书》给枪支未作标记时，作为刑事犯罪。2005 年生效的、无法律约束力的《国际追查文书》包含标记、保存记录

<sup>5</sup> S/PRST/2009/32、S/PRST/2010/4、S/PRST/2012/2 和 S/PRST/2012/16 号文件。

和合作追查非法小武器和轻武器的承诺，这使各国能够追踪非法跨越国界流动的武器的来源。2001年《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》，呼吁建立“次区域或区域机制，特别是包括开展越界海关合作以及执法、边防和海关管制机构之间情报交流网络”，防止非法贩运武器跨越国界流动。

11. 在人口贩运方面，补充《巴勒莫公约》的《禁止贩运人口议定书》，要求把欺诈和欺骗手段，招募、运送、转移、窝藏或接收人员，以用于剥削定为刑事犯罪。还重点强调提供援助，保护人口贩运被害人。补充《儿童权利公约》的《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，要求缔约国确保，销售和性剥削儿童、器官移植、从事强迫劳动、儿童色情完全属刑法管辖。《消除对妇女一切形式歧视公约》要求缔约国采取一切适当措施，制止一切形式的贩运、剥削和致使妇女卖淫行为。

12. 对于相关但不同类别的偷运移民的犯罪，补充《巴勒莫公约》的《打击海、陆、空偷运移民议定书》，规定促使某人非法进入或非法逗留在该人不是国民或永久居民的缔约国，为刑事犯罪。《打击贩运人口议定书》和《打击偷运移民议定书》都包含关于旅行证件安全、控制、合法性和有效性的规定。还包括一个保留条款，突出说明国际人道主义法、人权和难民法的适用性。

13. 关于大规模杀伤性武器及相关材料，1980年《核材料实物保护公约》，连同2005年的《核材料实物保护公约》修正案要求各国，特别规定故意非法转让和接受核材料为犯罪，并给非法贩运核材料做出定义，作为犯罪。安理会第1540(2004)号决议要求各国“应不向企图开发、获取、制造、拥有、运输、转移或使用核生化武器及其运载工具的非国家行为者提供任何形式的支持，并针对相关材料制定适当法律，发展和维护有效管制”。

14. 在反恐领域，安理会第1373(2001)号决议要求各国，通过有效的边界管制和签发身份证和旅行证件，防止恐怖分子和恐怖主义集团的移动。针对恐怖分子融资活动，《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》要求缔约国采取措施，保护他们的金融系统不被策划或从事恐怖活动者滥用。联合国全球反恐战略包括有关会员国对国际合作、旅行证件和能力建设做出承诺。

15. 还有14项安全理事会授权的制裁制度，其中一些涉及不扩散和反恐怖主义；有12项实施全面或局部武器禁运；两项实施核计划和弹道导弹计划的有关禁运，其中一项包括限制其他大规模杀伤性武器；13项禁止名单上的个人旅行；13项冻结所列个人和实体资产。有些制度还禁止进出口自然资源或奢侈品。

16. 近几年发展了一系列法律文书和标准，加强国际运输安全，支持安理会第1373(2001)号决议和1540(2004)号决议的执行。《制止危及海上航行安全非法行为公约2005年议定书》，列有涉及利用船舶运输大规模杀伤性武器，或具有“恐

怖动机”的罪行。2004年生效的国际航运全面安全制度，对缔约国规定了详细的安全要求，有助于防止为恐怖目的使用船舶。<sup>6</sup>世界海关组织理事会2004年通过《世界海关组织2005年全球贸易安全与便利标准框架的宣言》(贸易安全框架)，倡导为越来越广泛使用的封闭货物运输单位开展新型供应链管理。与此同时，国际民航组织2007年通过一项决议，加强航空界的努力，消除单兵携带防空系统构成的威胁。<sup>7</sup>

17. 识别和扣押非法资金流动、打击腐败的国际法律框架，也是综合治理的不可分割的一部分。《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约国，按规定要把犯罪所得的洗钱活动定为刑事犯罪。《联合国反腐败公约》规定，各国把一系列构成腐败的行为定为犯罪，以及考虑采取措施，检测和监控出入本国国境的货物和现金的流动。缔约国还需要参与同儕审查机制。此外，由34个会员国和两个地区组织组成的政府间机构、金融行动工作队建议制定国际标准，打击洗钱活动，以及资助恐怖主义和大规模杀伤性武器的扩散。

### 三. 立法援助和能力建设

18. 打击非法贩运的国际法律框架、标准和安全理事会任务规定的成功实施，需要将这些框架纳入国内法律，需要整个刑事司法链的可持续能力。因此，联合国实体这方面提供的技术支持，侧重法律援助，以及提供执法和刑事司法人员，配备有装备、技能、技术和知识，有效地预防和打击跨境贩运。

#### A. 法律援助

19. 联合国一系列实体在有关国际法律文书方面提供法律援助。这方面的活动包括，编制示范法和法律技术援助工具，提供咨询和支持，协助起草或修订国家立法，以确保在国内法律和实践中纳入国际法律框架。

20. 例如，联合国毒品和犯罪问题办事处(毒罪办)编制关于把与恐怖主义有关的运输列为刑事犯罪和边境管制犯罪的示范立法规定，以及关于有组织犯罪、贩运人口、偷运移民、非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药、证人保护、清洗黑钱及资助恐怖分子(连同国际货币基金组织和英联邦秘书处)、非法贩运核材料和其他放射性物质(与国际原子能机构)的示范法。在国家一级，联合国毒品和犯罪问题办事处应各国政府的要求，审查和支持让国家法律与有关国际框架统一协调的进程。

<sup>6</sup> 1974年《海上人命安全公约》修正案(《国际海上人命安全公约》)。

<sup>7</sup> 国际民航组织大会决议A36-19(2007)号。

21. 在不同程度上, 国际原子能机构、国际民航组织、国际移徙组织、联合国秘书处裁军事务厅、人权事务高级专员办公室(人权高专办)、联合国儿童基金(儿童基金会)、联合国发展计划署(开发计划署), 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国妇女署也在各自专长领域提供法律援助。

## B. 能力发展

### 运输安全

22. 国际海事组织(海事组织)和国际民航组织(民航组织)积极与世界海关组织合作, 统一协调多模式供应链安全程序。世界海关组织还促进其成员之间的贸易安全框架文书, 并通过技术援助提供支持, 协助实施其要求。

23. 每年, 全球有 5 亿多海运集装箱运输, 占国际贸易的 90%。然而, 只有 2% 的集装箱经过检查。联合国毒品和犯罪问题办事处-世界海关组织联合集装箱管制方案, 力求协助各国政府建立有效的集装箱管制, 不仅防止贩毒和其他非法集装箱犯罪, 还促进合法贸易, 通过收取关税增加国家财政收入。该方案支持成立专门的机构间集装箱分析部门, 识别和检查高风险集装箱, 同时尽可能少地中断合法贸易和运输。

24. 国际海事组织海事/港口安全全球方案于 2002 年 1 月开始, 据此海事组织进行培训, 侧重改善国际上实施海事组织海上保安措施的工作,<sup>8</sup> 发展海岸警卫职能, 更加认清局势, 改善阻截和打击海盗工作。

### 贩卖人口和偷运移民

25. 国际移徙组织打击贩运人口和偷运移民的努力, 越来越注重通过培训以及技术和基础设施支助, 改善移民部门的执法能力。例如, 国际移徙组织在坦桑尼亚开办非洲能力建设中心, 培训非洲大陆边境管理方面的执法人员; 开办移民和边境管理方案, 其中包括提供专家援助, 协助调查与移徙相关的跨国犯罪; 在曼谷开办文件检验技术支助中心, 支持各国检测文件欺诈。国际移徙组织还进行人口贩运路线、趋势、原因和后果等问题的定量和定性研究。

26. 联合国毒品和犯罪问题办事处评估执法和刑事司法人员的培训需求, 组织区域和国家培训讲习班。2011 年, 联合国毒品和犯罪问题办事处编制分发了关于调查偷运移民案情的培训手册, 以及一个“急救箱”, 旨在让执法人员掌握基本知识和技能, 正确识别和应对人口贩运案件的调查和潜在受害者。

27. 联合国儿童基金会通过各种能力发展工作, 包括培训, 加强各国政府打击人口贩运的能力。例如, 儿童基金会与人权事务高级专员办事处和难民署一道, 向

<sup>8</sup> 《国际海上人命安全公约》第十一.2 章, 国际船舶和港口设施保安规则, 《制止危及海上航行安全非法行为公约》。

欧洲联盟为边境官员编制打击人口贩运活动培训教材举措提供了实质性投入。人权高专办继续在一些区域为执法人员开展运用以权利为基础的方法来打击人口贩运的能力发展活动。国际刑警组织还向成员国提供业务支持，打击贩运人口，包括培训相关执法人员。国际刑警组织还经管这方面的犯罪信息数据库，“被盗和遗失旅行证件数据库”。

28. 联合国妇女署与各国司法和安全部门合作伙伴协作，加强其有效应对贩运妇女和女童现象的能力，支持妇女组织监测有关法律的执行。

## 反恐

29. 在与会员国一道执行安理会第 1373(2001)号决议范畴内，反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)推广实施边界、武器、货物、现金递员和旅客的管制措施，以及有关国际反恐怖主义文书。反恐执行局还确定了各会员国的技术援助需求，便利其交付。反恐执行局与其他技术专家机构、区域和分区域组织密切合作，开办关于现金递员、机读旅行证件及货物风险评估等问题的具体项目和研讨会。在新设立的全球反恐论坛框架内，反恐执行局与论坛各个工作组一道处理边境管制问题，找出差距和需要，如萨赫勒地区、非洲之角工作组以及东南亚工作组。联合国技术专家机构频繁参与反恐执行局的外地特派团，将有关调查结果反馈到其技术援助方案。

30. 除一般反恐怖主义法律援助外，联合国毒品和犯罪问题办事处还提供专门援助，加强各国刑事司法系统实体依照法治和人权，执行国际反恐文书有关规定的的能力。毒品和犯罪问题办事处还与各会员国密切合作，加强国际刑事司法合作，打击恐怖主义，尤其是通过司法互助和引渡。

31. 反恐执行工作队(反恐工作队)与反恐有关的边境管理工作组，<sup>9</sup> 汇集了 12 个联合国机构和国际合作伙伴。2012 年 7 月，工作组推出了国际法律文书、标准、建议措施和其他指导材料汇编，旨在作为有关边境管理反恐方面的各种法律和实际问题的单一参考点。

## 贩运大规模毁灭性武器及相关材料

32. 原子能机构协助各国改善国家核保安制度，以防止和应对非法贩运核材料脱离管制的情况。原子能机构的主要能力开发工具是核保安综合支助计划，它为各国开展核保安努力提供了一个适应其特定需求的综合框架，并使潜在捐助者能协调它们的活动。

<sup>9</sup> 反恐执行工作队共同主席是反恐执行局、国际刑警和世界海关组织，成员有民航组织、移徙组织、毒罪办、海事组织、人权办、联合国国际犯罪和司法研究所、裁军厅、安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会、安全理事会第 1267(1999)号决议所设委员会监测组和难民署(观察员)。

33. 原子能机构还进行具体技术考察并开办各种培训课程，以确定在加强探测和应对领域的国家核保安基础设施的高度优先任务。2002 年以来，它还向会员国捐赠了近 60 台放射门户监测器和 3 000 多套其他各类核保安探测仪器。

34. 原子能机构还制作了一系列核保安丛书文件，以协助各国执行国家核保安制度。这些文件中的大部分是公开的，其中包含建议、实施指南和技术指导，可帮助会员国处理核保安事务。

35. 原子能机构成立的边境监测工作组自 2006 年以来定期举行会议，协调原子能机构、美利坚合众国和欧洲联盟的相关技术援助和培训活动。工作组为统一方法、设备规格和培训教材做出了重大贡献。

36. 安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会在一些专家和联合国秘书处的支持下，促进为执行第 1540(2004)号决议提供援助，其方法包括在援助请求和援助意向之间牵线搭桥。

37. 裁军厅支助国家和国际各级为执行安全理事会第 1540(2004)号决议开展活动，包括协助国家执行活动，促进国际、区域和次区域组织之间的合作，以及动员民间社会为相关努力做出贡献。裁军厅还指导和协助《生物武器公约》缔约国履行《公约》规定的义务，以确保不管接收者为谁，只有在其预定用途属合法目的时才批准直接和间接转让生物制剂或毒素。执行支助股直接与政府协作，也促进与相关国际组织、科学和专业机构及民间社会进行联络并合作开展活动。联合国裁军研究所(裁研所)组织研讨会和研究项目，以使会员国更好地理解与大规模毁灭性武器及小武器和轻武器的非法中介活动有关的技术问题，并改善国家执行情况。

38. 国际刑警组织也举办培训课程，帮助警察部门发展能力，以防止和应对非法贩运大规模毁灭性武器部件。

#### **贩运小武器和轻武器**

39. 许多联合国机构参与能力建设活动，以减少非法火器供应，处理武器贩运的动因和后果。2012 年，联合国系统订立了国际小武器控制标准，为管制小武器提供实用指导。裁军厅在非洲、亚洲和拉丁美洲的区域中心已在能力建设活动中采用这些标准。

40. “毒罪办”的全球火器项目包括就火器标识、记录保存、转让控制及收缴和销毁问题为执法人员提供培训。国际民航组织最近发布了一个新的“工具包”，帮助各国克服机场面对肩射导弹威胁的脆弱性，并采取有效对策。国际刑警组织火器鉴定在线培训课程使国家执法人员对火器标识和追踪所必备的各项要素有了基本了解。开发署在全球范围开展防止暴力和枪支管制活动，包括支持地方安全委员会和社区警务活动。

## 防止贩毒

41. 为防止非法种植含有麻醉品和精神药物的植物，关键是要实施以发展为导向的减贫和农村发展计划，以提供其他经济可行的合法途径，替代种植古柯灌木、罂粟或大麻植物，从而减少贩毒活动的毒品供应来源。例如，在秘鲁，毒罪办支持先前种植古柯灌木的农户进行农产品出口；在哥伦比亚，协助农户获得土地所有权，使他们自愿放弃种植古柯灌木。

## 腐败和洗钱

42. 腐败和洗钱罪行往往伴随非法跨界贩运活动。在这些领域，毒罪办和开发署协助各国有效执行《反腐败公约》。毒罪办还支持各国查明、扣押和没收贩运活动非法所得，并将这些资产归还其来源国家或地区。毒罪办与世界银行联合发起了追回被盗资产倡议，就如何有效追回被盗资产提供咨询、知识和技术援助。

43. 毒罪办为金融情报中心、参与金融调查的执法机构和准备洗钱案件的检察官提供培训和能力建设。毒罪办最近为金融情报中心提供了金融分析培训，并为执法人员提供有关识别和阻截非法现金和不记名流通票据以及没收非法资产的培训。在广泛开展打击海盗工作并参与安全理事会第 1851 (2008) 号决议所设索马里沿海海盗问题联络小组(海盗问题联络组)的工作时，毒罪办也致力于查明与犯罪有关的非法资金流动并确定其特性。毒罪办在根据《巴黎公约》倡议开展工作的过程中，努力帮助受阿富汗阿片剂贸易影响的会员国打击非法资金流动并没收犯罪所得。

## 在联合国任务范围内的能力发展

44. 安全理事会在对联合国维和行动和外地政治特派团的任务规定中，越来越多地要求它们支持各自所在国家和区域努力打击跨界非法流动，主要方法是查明这些国家和区域的能力差距，并通过提供资源、培训和必要的技术和业务援助弥补差距。这一技术性工作可对为加强法治而开展的更广泛的司法与安全发展和改革努力进行补充。

45. 在一些任务环境下，联合国警察帮助发展国家警察和其他执法机构打击非法贩运的能力。例如，在索马里，联合国警察人员协助非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)警察部门发展索马里警察部队海岸警卫队的的能力，以防止索马里海岸线遭受海盗活动的侵扰。

46. 联合国利比亚支助团(联利支助团)的工作重心是特别在政治和战略层面协助利比亚进行武器和弹药管理。支助团与联合国地雷行动处合作，在包括肩射导弹在内的各种武器的登记以及弹药储存和管理方面提供援助。联利支助团还帮助利比亚当局努力保护、监督、管理和控制国家边界，并在边境安全和军备控制问题上与邻国开展有效合作。



#### 四. 促进国际合作和信息共享

47. 贩运网络跨越多个大洲，因而具有跨国性质。要应对这一威胁，会员国和多边组织和机构必须在区域和国际层面开展合作。因此，联合国相关实体支持发展各种能力、机制和程序，以促进制定区域和区域间行动计划，交流相关领域的分析和良好做法，并及时交换刑事情报，这对防止、调查和拦截非法货物和人员跨界流动极为重要。

48. 联合国在中亚和中西非区域办事处利用自己独特的任务授权，推动就各自所在区域的跨界问题开展政策讨论并促进合作。例如，联合国中亚地区预防外交中心(中亚预防外交中心)与反恐执行队合作，同五个中亚国家举行了一系列专家级会议，促成 2011 年 11 月通过一项该区域执行联合国全球反恐战略的联合行动计划。通过这一计划，各国决心，除其他外，加强在边境管理和打击武器和毒品贩运等领域的信息交流与合作。

49. 联合国中部非洲办事处(中非办)、反恐执行队-反恐中心与反恐执行局正在合作实施一个项目，通过中部非洲国家综合反恐战略，执行并落实中部非洲打击恐怖主义和武器不扩散路线图。参与该项目的还有区域组织、非盟和反恐执行队相关成员实体。

50. 联合国西非办事处(西非办)正在努力支持西非经共体打击西非的贩毒和有组织犯罪的区域行动计划，倡导国家和国际伙伴在政治和行动上对执行该计划做出更大承诺。西非办还发起多项活动，协调联合国各机构在该次区域的行动，并支持拟定区域战略，以应对武器和武装团体跨界流动以及非法贩运的威胁。

51. 西非办还与毒罪办、秘书处维和部和国际刑警组织一道参加 2009 年 7 月启动的西非海岸倡议这一合作项目，支持实施西非经共体减少该次区域的贩毒和有组织犯罪的区域行动计划。为此，特别协助在科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂成立打击跨国犯罪小组，负责分析情报并牵头开展跨国犯罪调查。几内亚即将加入西非海岸倡议。

52. 毒罪办支持越来越多的区域情报协调中心提高刑事情报能力，其中包括位于哈萨克斯坦的中亚打击非法贩毒区域信息和协调中心(中亚信息中心)和设在伊朗伊斯兰共和国的联合规划小组，目的是交流情报，并针对阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的贩毒活动实施联合行动。2012 年以后，中亚信息中心可以访问下文介绍的国际刑警组织数据库。

53. 一些项目致力于就特定非法流动或运输系统加强执法合作。“空中警察”(AIRCOP)是毒罪办、世界海关组织和国际刑警组织的一个联合项目，旨在通过创建由警察和海关人员组成的“联合机场拦截工作队”，促进目前 10 个国际机场(项目初始阶段以西非为主要重点)之间的信息交流。国际刑警组织的白色流动项目

(Project White Flow)通过改善国际刑警组织成员国与提供支助的国家警察部门之间的情报传播,加强查明和起诉从事与非洲有关的可卡因贸易的行为者的各项机制。国际刑警组织在世界海关组织、毒罪办和国际麻醉品管制局(麻管局)的协助下发起了冰痕行动(Operation Ice Trail),该项目汇聚了正在东南亚和太平洋地区调查甲基苯丙胺贩运活动的办案人员,以便进行信息和情报交流,促进完成案件调查工作。

54. 国际刑警组织的“无故障行动”建立了一个通知系统,以查明涉嫌参与走私放射性物质或核材料的人员的跨国流动情况。由世界海关组织牵头、国际刑警组织和毒罪办合作执行的全球之盾项目(Project Global Shield)力求加强海关当局、警察和其他执法机构之间的多边努力,打击非法贩运和转用前体化学品,防止恐怖主义和其他犯罪组织将其用于制造简易爆炸装置。

55. 为了加强检察机关之间的合作,毒罪办为中美洲和拉丁美洲国家建立了一个专门负责检控有组织犯罪的检察官网络,其西班牙文缩写为 REFCO。该网络促进对不同国家检察官的培训和他们之间的相互接触,以建立信任,增进了解各国对涉及非法跨界贩运的跨国有组织犯罪案件的法律和程序规定,以推动对此类罪行进行起诉。毒罪办还支持建立区域司法平台,促进在反恐刑事问题、包括与恐怖主义有关的非法流动方面开展国际合作。

56. 为了加强处理资产扣押和追回事务的公诉人员和执法人员之间的合作,毒罪办支持在南部非洲、西非、东南亚和南美建立和运行资产追回实践工作者网络。这些资产追回网络处在不同发展阶段,它们促进各自区域内公诉人员和执法人员之间的联系,以加强信息交流和联合行动。

57. 毒罪办支持推动国家间合作的另一种办法是利用边境联络办公室促进信息交流,并采用机构间办法防止和打击非法贩运。已在大湄公河次区域国家以及阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦的共同边界地区建立了边境联络办公室。

58. 原子能机构和国际刑警组织维护两个数据库(分别是非法贩运活动数据库和 Geiger 项目数据库),其中载有与未经核准因而脱离管制的获取、提供、持有、使用、转让或处置核材料和其他放射性物质有关的非法贩运事件的资料。

59. 国际刑警组织的火器方案包含一些资源工具,使成员国能就在犯罪中使用的某一火器向其来源国或合法进口国查询其所有权历史,请求查询弹道证据;很快将推出一项新功能,藉此也可查询有关被盗、丢失、走私或贩运的火器的资料。

60. 2009年,国际刑警组织发起了资产追回问题全球协调中心倡议,目前有106个国家参加。该倡议的目的是加强世界各地执法和反腐实体在侦查、起诉和追回被盗资产方面的全球合作。

61. 此外，还有更多非正式的讨论论坛，促进加强合作，交流经验和最佳做法。反恐执行局创建了会员国论坛，讨论在打击恐怖主义方面的边境管制合作。裁军厅定期召开相关执法机关区域会议，讨论小武器和轻武器贩运问题。国际移徙组织促进来源国、过境国和目的地国之间就打击贩运人口和保护受害者开展合作。

## 五. 调查、实况调查和分析

62. 在联合国打击非法贩运网络的工具包中，最具创新性的工具是安全理事会授权成立独立专家小组，通过访问有关国家或提出书面问询，收集、研究和分析关于制裁措施的执行情况和违规事件的资料。专家小组监督各种制裁措施的执行情况，其中包括 11 种不同武器禁运、对索马里的木炭禁令、对科特迪瓦的钻石禁令以及对“基地组织”的旅行禁令和资产冻结。

63. 在调查违反武器禁运措施的事件时，专家小组收集非法武器转让各个方面的详细资料，包括走私武器和弹药的类型、运输路线和方式、转让活动的资金来源以及参与者。调查可能不仅限于违反制裁的行为。例如，一个专家小组对与某些武装团伙的资金来源有关的自然资源非法贸易进行调查。专家小组的调查结果会列入其公开报告，这些报告提供丰富资料，说明违反制裁行为和非法交易的情况，并就如何改善制裁措施的执行工作提供开创性建议。此外，为了增进对制裁措施的理解，并就其执行工作提供指导，一些专家小组协助有关委员会编制“执行援助通知”，并参加对所有会员国的公开通报会。专家小组还组织或参加相关问题的讲习班和研讨会，帮助提高认识。

64. 联合国支持调查有组织犯罪和非法贩运活动的另一个例子是，联合国与危地马拉政府经商定，于 2007 年成立了消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会。该委员会对非法保安团体和秘密安全机构的活动进行独立调查，对标志性案件提起诉讼，以揭露和铲除隐藏在国家结构中的秘密网络。虽然对委员会的任务授权完全是国内性的，但它调查和起诉的案件经常涉及到从事跨国贩运活动的人员。

65. 了解非法跨界贩运的性质和程度以及非法市场的规模、受管制货物的流动情况及有组织犯罪团伙的参与和活动情况对制定有效的应对措施至关重要。毒罪办通过一系列报告，其中包括全球和区域跨国有组织犯罪威胁评估、全球人口贩运问题报告、《世界毒品问题报告》和非法作物监测报告等，提高全球、区域和国家各级对非法贩运问题的认识。

66. 贩运人口问题特别报告员和移徙者人权问题特别报告员应政府的邀请，对有关国家进行实况调查访问，调查被贩运者和移徙者的境况，并向人权理事会提交

调查结果、结论和建议。两位特别报告员还向大会和人权理事会提交专题报告，着重阐述与其任务领域有关的具体关切问题。

## 六. 确保在打击非法跨界贩运和流动方面尊重人权

67. 非法贩运武器和毒品往往与侵犯人权和违反国际人道主义法密切相联。贩运人口本身是一种侵犯人权的行为。然而，应对非法贩运问题的执法和刑事司法对策也可能导致侵犯人权的行为。有些刑法或惯例可能剥夺个人的人权。有些刑事司法程序通过过度使用武力、任意逮捕或拘留、拘留期间虐待和违反公平审判标准等方式，使人权受到侵犯。如果犯罪行为不是处以严厉刑罚的正当理由，就违反了相称原则，对毒品罪使用极刑的做法一再受到谴责。<sup>10</sup> 在世界上有些地区，缉毒已被当作对边缘化社区发动战争的理由，并导致严重侵犯人权的行为。<sup>11</sup> 在有些情况下，例如，当被贩运者因违反移民法而被起诉、移民面临任意和集体驱逐出境或者难民无法利用庇护制度时，执法和移民程序就剥夺了难民、移民和贩运受害者的权利，并使其得不到保护。

68. 由于人权方面的现有挑战往往成为有组织犯罪和非法贩运的部分根本原因，将人权置于刑事司法对策的核心至关重要。联合国很多实体正在参与监测、宣传、立法援助、研究和能力发展等一系列活动，以便在各国打击非法跨境贩运和流动的工作中提高认识并确保人权得到尊重。以下示例特别侧重于联合国在人口贩运和移徙领域的活动。

69. 人权高专办根据《关于人权与贩运人口问题的建议原则和准则》，集中采取基于权利的方针应对贩运人口和移徙问题。这些原则涵盖与人权至上、防止贩运、保护和援助、刑事定罪、处罚以及向贩运受害者提供的补救有关的所有相关问题。2010年，人权高专办发布了对《建议原则和准则》的评注。评注提供了关于采取立足人权和以受害者为中心的方针应对贩运人口问题的实用指南。<sup>12</sup> 人权高专办还一直就打击贩运的措施对移民权利的影响积极举办圆桌会议，并开展研究活动。

70. 2012年，儿基会、难民署、人权高专办、毒罪办、劳工组织和妇女署发布了联合国对欧盟2011年关于贩运问题的指令的共同评注。评注为欧盟成员国采取立足人权的方针执行欧盟贩运问题文书提供了实用指南。

<sup>10</sup> 《死刑和保护死刑权利的保障措施的执行情况》，见秘书长报告，E/2010/10，第65至68段，2009年12月18日。

<sup>11</sup> 《2009年世界毒品问题报告》（联合国出版物，销售品编号：09.XI.12），第22章。

<sup>12</sup> “关于人权和贩运人口的建议原则和准则的评注”，见 [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary\\_Human\\_Trafficking\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf)（联合国出版物，销售品编号：E.10.XIV.1）。

71. 难民保护和混合移徙十点行动计划是为协助各国制定全面和注重保护的移徙战略而制定的。难民署根据该行动计划在西非、东南欧和亚太启动了混合流动区域管理工作，或为这项工作提供了支持。

72. 毒罪办致力于确保其防止和打击非法跨境贩运的行动有助于加强各国履行人权义务的能力。毒罪办的具体任务是维护和保护联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范，这一任务有助于提高刑事司法机构的成效和公平性。毒罪办根据联合国全系统人权尽责政策及其本身的人权立场文件，遵守绝不支持卷入严重违反国际人权法活动的国家机构或使其合法化的要求，致力于执行其预防犯罪、刑事司法和毒品管制任务。

73. 反恐执行局也参加了目前正在与各国开展的对话，讨论各国在执行第1373(2001)号和第1624(2005)号决议时遵守国际人权、难民和人道主义法的情况。这一对话包括发布充分遵守国家对寻求国际保护人员的国际义务的所有边境管制行动和其他入境前机制的准则和惯例。

## 七. 为非法贩运受害者提供支持

74. 跨国有组织犯罪，包括非法跨境贩运，往往被误认为是“没有受害者”的犯罪。实际上，供应者、走私者、协助者、中间人、老板、洗钱者和客户都在当地有根基，并不可避免地对其所在社区造成负面影响；具体影响方式包括高价值犯罪市场引发的系统暴力，使用恐惧、恐吓和敲诈手段，收买地方治理机构，扭曲合法市场，以不安全和危险产品充斥市场，助长吸毒上瘾行为或直接对人口贩运受害者进行剥削。移民和难民都容易遭贩运者和走私者虐待，包括在最极端的情况下被绑架、摘除器官和强奸。在联合国应对这一威胁的努力中，保障和保证有组织犯罪和非法贩运受害者的权利并提高对其所处困境的认识，是一个主要优先事项。

75. 人权高专办负责管理联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金。该基金为致力于向其人权因当代形式奴隶制而受到严重侵犯的个人提供人道主义、法律和财政援助的项目发放赠款。在过去两年里，25%以上的赠款已发给为贩运受害者直接提供援助的非政府组织，这些赠款以妇女和儿童为具体援助目标。

76. 难民署集中查明需要国际保护的受害者的身份并为其提供保护和援助。难民署制订了培训工具，以确保在打击贩运的活动中维护国际保护标准，除此之外，还在国际和区域层面上推广和宣传难民法。难民署继续主张缔约国向难民和无国籍人签发机读难民公约旅行证件。难民署还在很多会员国国内与国际移徙组织开展联合项目，以便在查明贩运受害者的身份和对其提供保护方面改善合作。

77. 国际移徙组织与其伙伴合作，为贩运人口活动的受害者直接提供援助。援助包括在安全住处、医疗和心理社会支助、技能发展和职业培训、重新融入社会援

助以及自愿、安全和有尊严地返回原籍国或者在极端情况下在第三国重新定居的选择。由于估计被贩运的人口中有三分之一为未成年人，国际移徙组织遵守为这个最脆弱的群体提供专门保护的政策。国际移徙组织还出版了很多手册，将其散发给为受害者提供援助的人，并负责维护全球中央数据库，以便为被贩运个人案件的管理提供便利。

78. 儿基会每年开展的方案协助数千名儿童复原、遣返、与家人团聚并重新融入其所在社区，其中包括被跨国贩运的儿童。例如，自 2005 年以来，儿基会与阿拉伯联合酋长国政府合作，使 1 000 多名被贩运到阿联酋当骆驼骑手的儿童与其家人团聚。2008 年，儿基会起草了题为“为保障被贩运儿童的权利进行立法改革”的文件，以协助各国政府采取对儿童问题敏感的立法对策，解决贩运儿童问题。

79. 毒罪办制作了很多简短的公益告示，以提高对这些形式犯罪的社会影响及其造成的社会弊病的认识。在贩运人口方面，毒罪办通过受害者援助服务国家评估、培训讲习班和提高认识活动促进贩运人口行为受害者的保护和援助工作。2011 年启动的小额赠款设施是联合国贩运行为受害者自愿信托基金采取的首项举措，该设施已向 11 个为全球贩运人口行为受害者直接提供援助的非政府组织支付资金。

80. 妇女署与很多国家的国家行为体合作，以满足已沦为贩运人口行为受害者的妇女和女孩的需求。例如，妇女署在印度为编写题为“贩运和商业性剥削受害者和幸存者最低护理和保护标准”的文件提供了支持，该文件将成为加强对贩运受害者的保护的工具有效。

81. 开发署应会员国要求为贩运受害者提供援助，援助的一个特点是鼓励受害者援助中心提供综合服务，包括住所、法律、保健、心理和咨询服务。

## 八. 推进更加全面和协调的办法

82. 有组织犯罪以及非法贩运和流动活动之所以猖獗，是影响到个人、家庭、社区和社会生活的各种复杂起因和根本原因造成的。以下因素可对个人造成巨大压力并使其与从事非法贩运活动的有组织犯罪团伙发生牵连：贫困；不平等；社会排斥和歧视；缺乏个人和社会资本；没有体面工作；获得适当住房、教育和保健服务的机会有限；缺乏合法移徙机会和对身份不正常移徙者的刑事定罪；从灰色市场、黑市和腐败行为中牟权牟利，以及过于拥挤和资源不足的城市地区的存在。非法市场本身，不管是毒品还是人口市场，同样通过成为供求关系一部分的众多市场消费者明显涉及到人的层面。

83. 因此，国际社会应对非法跨境贩运和流动威胁的工作不能限于巩固边防和加强执法能力。相反，要想有效应对这些威胁，必须在国家和国际一级采取综合法治、发展、人权、社会和安全办法的多学科对策，并让政府各部门和社会各界参与其中。

84. 2011年，我设立了联合国系统打击跨国有组织犯罪和毒品贩运工作队，以促进以预防、法治、区域内和区域间合作、共同责任、地方和国家能力与机构发展、公共保健和保障人权为中心的综合平衡框架。

85. 反恐执行队边境管理工作组正在推动机构间协调、信息共享、最佳做法传播和能力建设，以协助会员国以全面和综合的方式执行边境管制措施。为了确保更加一致和更加有效地提供技术援助，反恐执行队的反恐怖主义综合援助倡议协助有关会员国统一执行联合国全球反恐战略。反恐怖主义综合援助倡议目前在2个国家(布基纳法索和尼日利亚)试推出，有可能在改善就非法跨境流动等广泛的安全问题开展的机构间协调与合作方面发挥重要作用。

86. 在工作队范围内外，联合国各实体在其协助各国打击非法跨境贩运和流动的工作中日益参与联合方案拟订和活动。本报告全文提到了很多相关实例，包括西非海岸倡议；AIRCOP、Icetrail、全球保护盾项目；围绕《贸易安全标准框架》开展的机构间合作；国际小武器管制标准的制订；集装箱管制方案；提供技术援助的机构参加反恐执行局的国家访问活动；或联合国对2011年欧盟关于贩运问题的指令的共同评注。

87. 此外，在联合国总部，很多按部门设立的联合国机构间协调机制，比如机构间打击贩运人口协调小组<sup>13</sup>或毒罪办主持的小武器问题协调行动，确保了具体领域的政策协调一致和信息共享。原子能机构领导的边境监测工作组和联合国参加全球反恐怖主义论坛这两个实例说明，联合国实体与非联合国系统各组织也正在加强协调。

88. 在监测制裁措施的执行情况时，各专家组力求与其他广泛的联合国实体进行互动和交换信息。例如，有个专家组在编写关于有关地区小武器和有关物资扩散所致威胁和挑战的综合工作文件时，按照授权广泛利用反恐执行局、国际民航组织、有关联合国外地特派团提供的资料，同时与毒罪办、原子能组织和禁止化学武器组织进行协商。

## 九. 意见

89. 会员国表示，它们希望联合国加强作用，以帮助它们应对跨国有组织犯罪的多方面威胁，特别是非法贩运的威胁。<sup>14</sup>我在本报告中阐述了联合国为支持会员国努力应对这项挑战而参与的广泛活动、项目和方案。

<sup>13</sup> 小组由16个政府间组织组成，包括劳工组织、国际移徙组织、人权高专办、难民署、儿基会和毒罪办核心工作组。主席由其成员轮流担任。

<sup>14</sup> 例如，S/PRST/2009/32、S/PRST/2010/4和S/PRST/2012/2。

90. 展望未来，除了有关国际人权公约之外，我们应继续促进普遍批准和执行有关国际法律文书，特别是《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书、《联合国反腐败公约》以及反恐怖主义方面的普遍法律文书。

91. 我们还应继续加强会员国的能力，并通过建立司法和执法官员网络等方式推动在调查、起诉和裁决非法跨境贩运案件方面开展区域和国际合作。联合国各实体将在现有协调机制的基础上并在必要时通过建立新的合作形式，继续争取更加协调一致地提供服务。

92. 我将继续确保联合国各实体密切协调，包括与安全理事会附属机构协商，协助联合国全系统一致行动，协调应对跨国威胁，包括通过利用最佳实践，交流经验。

93. 我还将继续推广打击非法跨境贩运和流动的综合办法，这些办法综合了社会、发展和法治对策，同时确保人权得到尊重，受害者得到保护和援助。

94. 除了加强执法机构之外，联合国随时准备在制订预防犯罪和刑事司法综合办法方面与会员国合作，认识到有组织犯罪的根本原因，在地方一级确定并消除参与犯罪活动的风险因素和脆弱性，采用其他发展办法减少非法作物的种植，并提高对有组织犯罪和非法贩运活动在社会、健康和经济上造成的负面影响的认识。

95. 要想制订全面、有针对性和有效的打击非法跨境贩运和流动的战略，就必须持续收集和分析资料和数据，以了解非法市场、非法流动的趋势和事态发展以及参与跨境贩运的犯罪团伙的组织和活动。

96. 最后，我希望强调，在应对这一威胁时必须保护受害者和确保尊重人权。各国必须确保其执法和刑事司法系统维护人权，确保最需要治疗和复原的人不受社会排斥或被边缘化。各国必须建立平衡，确保个人既享有自由又得到保护，并确保公共安全和福祉。