



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
21 March 2012
Chinese
Original: English

偷运移民问题工作组

2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日，维也纳

临时议程*项目 3

向被偷运移民提供保护和帮助方面的
挑战 and 良好做法

向被偷运移民提供保护和帮助方面的挑战 and 良好做法

秘书处编写的说明

一. 导言

1. 依照《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议第五届会议通过的第 5/3 号决议，设立了一个不限成员名额的偷运移民问题政府间临时工作组，就缔约方会议履行其在《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》方面的任务授权向其提供建议和协助。
2. 在该决议中，缔约方会议强调有必要依照《偷运移民议定书》向移民提供人道待遇和充分的保护，在这方面，要牢记《议定书》第 16 条规定缔约国有义务采取一切适当措施，以保护按照《议定书》的规定已成为偷运对象的人的权利，特别是生命权和不遭受酷刑或其他残酷、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的权利。
3. 工作组第一届会议将于 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在奥地利维也纳举行。
4. 本背景文件是秘书处为协助工作组进行讨论而编写的。

二. 供讨论的问题

5. 偷运移民问题工作组似宜考虑将下列问题作为审议的基础：

* CTOC/COP/WG.7/2012/1。



- 目前在履行《偷运移民议定书》中确定的保护义务方面有何挑战？
- 在被偷运移民为被偷运过程中的暴力受害人的情况下，目前在被偷运移民诉诸司法方面有何障碍？
- 目前在满足妇女和儿童的特殊需要方面有何挑战？
- 目前在向由于被偷运而使生命或安全受到威胁的移民提供帮助方面有何挑战？
- 各国如何才能开展最佳合作来帮助在被偷运过程中生命或安全受到威胁的移民？
- 如何确保设立针对也是犯罪受害人或需要特别保护的被偷运移民的有效转介机制？
- 如何改进身为犯罪受害人的被偷运移民诉诸司法的机会？

三. 问题概述和对策指南

A. 保护和帮助义务

6. 《偷运移民议定书》第 2 条指出，本议定书的宗旨是预防和打击偷运移民行为及促进缔约国之间为实现这一目标而开展的合作，同时保护被偷运移民的权利。《偷运移民议定书》第 16 条载有缔约国必须为维度和保护已成为《偷运移民议定书》第 6 条所列行为对象的人的权利采取强制性的保护和帮助措施。此处所述行为除其他外包括偷运移民以及使某个并非有关国家的国民或常驻居民的人在不符合在该国合法逗留的必要要求的情况下呆在该国。

7. 《偷运移民议定书》第 16 条的主要要求可概述如下：各缔约国应采取适当措施保护被偷运移民免遭死亡、暴力、酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格待遇或惩罚，并向受到偷运分子威胁的人提供适当帮助，同时考虑到妇女和儿童的特殊需要。此外，在扣留情况下，各缔约国应遵守《维也纳领事关系公约》规定的义务，将该公约规定的关于通知和联系的义务通知其本人。

8. 《偷运移民议定书》的保留条款第 19 条第 1 款指明，《议定书》的执行概不影响各国和个人根据国际法，包括国际人道主义法和国际人权法，以及在适用情况下，根据关于难民地位的 1951 年公约¹和 1967 年议定书²以及其中所载不驱回原则而享有的其他权利和承担的义务和责任。

9. 《偷运移民议定书》的保留条款第 19 条第 2 款指明，《议定书》规定的各项措施在解释和适用上不应以某些人系被偷运移民为由而对其加以歧视，而对这些措施的解释和适用应符合国际公认的不歧视原则。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号。

² 同上，第 606 卷，第 8791 号。

B. 保护被偷运移民的权利

10. 《偷运移民议定书》第 16 条第 1 款重申《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条第 1 款所载的基本的生命权。虽然人人（不论其移民地位如何）获得紧急医疗的权利未得到明确界定，但可以从生命权推知，因为在有些情况下，否认或拒绝这种紧急医疗可能违反此种权利。缔约国这一保护生命权的积极义务在移民被偷运时所处的条件对生命造成威胁的情况下尤其具有适切性。

11. 根据第 16 条第 2 款的规定，缔约国有义务采取适当措施保护移民免受由于成为《偷运移民议定书》第 6 条所列行为的对象而可能遭到的暴力。履行这一义务的适当措施将在国家一级加以决定，同时考虑到被偷运移民可能遭到的暴力的类型。这方面的良好做法包括在预防犯罪方案中将被偷运移民考虑在内，向身为移民的海外国民提供支助方案，并确保移民能够诉诸司法和通过执法得到人身保护。除了对作为针对被偷运移民实施的独特犯罪的暴力行为进行侦查外，良好做法还在对偷运移民行为的起诉中将此类行为视为除《偷运移民议定书》第 6 条第 3 款所列加重情节以外的加重情节。

C. 向生命或安全受到威胁的移民提供帮助

12. 《偷运移民议定书》第 16 条第 3 款要求各缔约国向由于被偷运而生命或安全受到威胁的移民提供适当的帮助。《偷运移民议定书》将提供援助规定为一种强制性义务，但让缔约国自行决定如何提供此种帮助。视移民被偷运的情形而定，主要考虑因素可能涉及采取立法或其他措施以确保提供人身安全，例如，保护移民免遭偷运分子报复，获得紧急食品、住房和医疗，获得领事服务以及法律咨询。

13. 缔约国必须提供的最低限度帮助可从国际法推知。除上文第 9 段讨论的生命权外，《经济、社会及文化权利国际公约》第 12 条所载的健康权规定各国负有确保人人（无论其移民地位如何）都能得到紧急医疗这一积极义务。同样，《经济、社会及文化权利国际公约》第 11 条所载的获得食物的权利意味着各国负有确保人人都能得到足够的食物这一积极职责。

14. 良好做法包括拨出足够的资源用于向被偷运移民提供帮助，为处理偷运移民情况的官员确立适当的行为标准，在向生命和安全受到威胁的移民提供帮助方面实施标准操作程序，对有关未能向生命或安全受到威胁的被偷运移民提供帮助的指控进行调查。

15. 得到适当帮助的被偷运移民更有可能与当局在刑事司法程序框架内进行合作并协助对偷运分子进行侦查和起诉。

D. 转介

16. 各国根据第 18 条第 8 款和第 19 条第 1 款负有确保实施《偷运移民议定书》的义务，这并不减损国际法对身为难民或寻求避难者的移民提供的现行保护。一些难民和寻求避难者在逃离家园时求助于偷运移民分子的服务。此类人员可

以合法要求得到国际保护，例如《1951 年公约》或国际人权法规定的保护。《1951 年公约》第 33 条第 1 款所载的不驱回原则指出，任何国家均不得以任何方式将难民驱逐或返还（“驱回”）至会使该难民的生命或自由因其种族、宗教、国籍、某一特定社会团体的成员资格或政治观念而受到威胁的疆域。

17. 一些被偷运移民可能由于被偷运而成为罪行受害人。例如，有些被偷运移民可能成为贩运行为受害人，如题为“对偷运移民及相关行为进行定罪、侦查和起诉方面的挑战 and 良好做法”的背景文件³中所讨论的。被偷运移民也可能成为被偷运过程中其他犯罪的受害人，包括遭受攻击或性暴力。同所有的罪行受害人一样，被偷运移民应有权诉诸刑事司法程序，以确保针对他们实施的犯罪得到侦查和起诉。

18. 需要建立转介机制，以确保需要特殊保护和帮助的人（包括难民、寻求避难者或罪行受害人）能够获得适当的服务。对被视为难民、寻求避难者或罪行受害人的被偷运移民适用转介制度方面的良好做法是确保此类人员仍可作为偷运移民罪行证人参与刑事司法程序。

³ CTOC/COP/WG.7/2012/2。

附件

关键工具和推荐资源

毒品和犯罪问题办公室打击偷运移民工具箱

毒品和犯罪问题办公室打击偷运移民工具箱是要协助各国实施《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》。该工具箱在各专题方面提供指导和有前途的做法并推荐资源。工具 8 专门述及保护和帮助问题。

www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/toolkit-to-combat-smuggling-of-migrants.html

毒品和犯罪问题办公室关于侦查和起诉偷运移民行为的基本培训手册

毒品和犯罪问题办公室关于侦查和起诉偷运移民行为的基本培训手册是供世界各地刑事司法从业人员使用的务实指南和培训工具。各个单元是要适应不同区域和国家的需要，可用作国家培训机构新增培训方案进行升级或补充的基础。

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Basic_Training_Manual/Basic_Training_Manual_e-book_English_web_version.zip

毒品和犯罪问题办公室关于侦查和起诉偷运移民行为的深入培训手册

毒品和犯罪问题办公室关于侦查和起诉偷运移民行为的深入培训手册以《基本培训手册》为基础，进而促进对相关概念形成共识，并鼓励缔约国在应对偷运移民跨国组织犯罪方面采取相互增强的做法。该手册对侦查和起诉偷运移民行为采取务实的做法，提供与所有原籍国、过境国和目的国相关的有前途的做法，不论这些国家的法律制度如何。

www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/in-depth-training-manual-on-smuggling-of-migrants.html

毒品和犯罪问题办公室实施《偷运移民议定书》的国际行动框架

实施《偷运移民议定书》的行动框架是一项技术援助工具，旨在支助有效实施《偷运移民议定书》。该国际行动框架的目的是协助缔约国和非国家行动方依照国际标准查明并弥补其在应对偷运移民问题上的差距。为形成预防和打击偷运移民行为的综合性做法，借鉴了国际文书、政治承诺、准则和最佳做法。该国际框架由四个表格组成，分别述及起诉（和侦查）、保护（和帮助）、预防与合作（和协调）。

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Framework_for_Action_Smuggling_of_Migrants.pdf

毒品和犯罪问题办公室打击偷运移民示范法

制订毒品和犯罪问题办公室打击偷运移民示范法是要协助各国实施《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》所载的各项规定。《示范法》旨在便利审查和修正现行立法以及通过新的立法，为此利用下列方面的示范条文：将偷运移民罪定为刑事犯罪；对被偷运移民的保护和帮助；机构间的合作与协调；在海上偷运移民问题上进行合作；以及与返还被偷运移民有关的程序。

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_Smuggling_of_Migrants_10-52715_Ebook.pdf
