



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: Limited
1 June 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

报告草稿

一. 导言

1. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议在其题为“《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”的第5/3号决议中，欢迎在其第五届会议期间举行的政府专家磋商的成果，并决定根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第32条第3款和缔约方会议议事规则第2条第2款的规定设立一个不限成员名额的政府间临时工作组，由主席团的一名成员担任主席，就缔约方会议履行其在《偷运移民议定书》方面的任务授权向其提供建议和协助。

2. 缔约方会议还决定，偷运移民问题不限成员名额政府间临时工作组应当除其他外就《偷运移民议定书》实施方面的经验和做法举行磋商。

二. 建议

3. 在5月30日至6月1日举行的第一届会议上，工作组通过了如下建议：

A. 定罪、侦查和起诉

4. 应当促请尚未批准或加入《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》的国家考虑批准或加入该议定书。

5. 缔约国应当审查并加强各自的刑事立法，引入《偷运移民议定书》和《有组织犯罪公约》中规定的刑事犯罪，包括与犯罪的性质和严重程度相称的适当制裁。



6. 虽然偷运移民和贩运人口具有共同的特征，但缔约国应当考虑到两者是不同的犯罪，需要对其分别采取法律、行动和政策应对措施。
7. 缔约国似宜强调对执法和司法人员进行专门培训的重要性，并呼吁毒品和犯罪问题办公室继续提供技术援助，以加强缔约国对偷运移民行为进行定罪、侦查和起诉的能力。
8. 为加深认识对偷运移民行为的定罪以及加强刑事司法对策，缔约国应当收集和交流这方面的相关信息，包括为此使用现有的国际和区域数据库。此种信息除其他外包括有关涉足偷运移民活动的有组织犯罪集团的数据。
9. 缔约国似宜请毒品和犯罪问题办公室编拟一份关于偷运移民问题的总括报告，以期除其他外加深认识对此种犯罪的犯罪者进行定罪和成功起诉的必要性。
10. 各国应当请毒品和犯罪问题办公室就查明偷运移民与腐败、洗钱和有组织犯罪之间的潜在联系收集信息和提供技术援助。
11. 缔约国似宜考虑使被偷运移民有资格被纳入证人保护方案，以便争取得到其合作和作证，并便利对犯罪分子进行侦查、起诉和定罪。
12. 缔约国似宜考虑在其政策和做法中纳入有关机制，这种机制应能使被偷运移民协助对偷运者进行刑事侦查和起诉，方法是例如在过境国或目的地国给与偷运移民临时居住许可，或者允许他们在原籍国作证。
13. 缔约国似宜考虑加深认识对偷运移民罪行尤其是在加重情节下实施的偷运移民罪行实行的惩罚，以便震慑其他人实施此种犯罪。
14. 在对偷运移民行为进行定罪时，缔约国似宜考虑至少将《议定书》第 6 条所列罪行确立为加重情节的罪行。
15. 在对偷运移民行为进行起诉时，缔约国似宜考虑将金融调查与对通过此种犯罪获取的收益进行追查、冻结和没收结合起来。
16. 在偷运移民案件中使用特殊侦查手段时，缔约国应当考虑到此种犯罪的对象的人身安全。
17. 对偷运移民以及身份和旅行证件欺诈等行为进行定罪是摧毁涉足偷运移民的有组织犯罪集团的必要手段。缔约国应当考虑加强身份和旅行证件的安全性，方法是将所有人工读取的证件更换为生物鉴别证件，并加强证件审查能力。
18. 缔约国可考虑建立和（或）改进国家一级相关机构之间的协调机制，以便协调各优先事项，并加强对偷运移民采取的一致行动。
19. 缔约国应当加强国际司法合作机制，包括司法协助和引渡以及区域伙伴关系。
20. 缔约国应当评价新技术特别是基于互联网的新技术在《偷运移民议定书》所涵盖的犯罪的组织和实施中的使用情况。

B. 保护和帮助

21. 缔约国应当促进尊重移民的基本人权，不论其法律地位如何，为此除其他外开展公众宣传活动以及对刑事司法从业人员进行培训。
22. 缔约国应当实施立法和行政措施以保护移民免遭暴力、歧视、酷刑、不人道和有辱人格待遇，以及使其基本权利免受侵害，并向已成为犯罪受害人的移民提供有效诉诸司法的机会。
23. 缔约国似宜考虑传播针对已成为或可能成为偷运对象的移民的信息，以提高其对所涉风险的认识。缔约国还可考虑设立可供被偷运移民使用的热线以查明其权利受到侵害的情况，并将他们转介至适当的服务部门以向其提供保护。
24. 缔约国似宜考虑让其驻外领事和外交代表机构参与加强向已成为偷运对象的移民提供保护和帮助。
25. 缔约国应当特别注意海上被偷运移民的生命和安全面临的危险，在进行侦查时将保护生命和安全列为优先。
26. 缔约国应当满足包括怀孕妇女、有儿童的妇女和随行未成年人等已被偷运的弱势类别移民的特殊需要，并应顾及关于难民和寻求庇护者的国际保护框架。
27. 缔约国应当考虑让民间社会参与应对偷运移民问题，并在参与侦查、调查和起诉偷运移民行为的主管机关与可协助向被偷运移民提供帮助的服务提供者之间建立联系渠道。
28. 缔约国应当考虑告知移民其应享有的权利，其中包括上诉的权利，并应尽可能将自愿返回列为优先。

C. 预防

29. 缔约国应当采取综合做法预防偷运移民，其中包括的措施涉及进行有效的边境管制、加强证件的完整性和管制、能力建设、提高认识，以及与根本原因有关的其他措施。
30. 缔约国应当考虑将偷运移民定为刑事犯罪，加重处罚此种犯罪的犯罪者，将扣押犯罪资产作为震慑犯罪者的一种手段。
31. 在加强证件完整性方面，缔约国应当铭记，偷运犯罪网络还通过提交欺诈性的护照和签证申请来规避这些措施，因此应当采取措施仔细审查此类申请。
32. 缔约国应当加强其制作安全身份证件或旅行证件及侦查欺诈性证件的能力。它们似宜考虑请求其他缔约国、区域或国际组织提供这方面的技术援助。
33. 缔约国应当开展公众宣传活动，可让媒体和基于互联网的社交网络参与进来，以提高人们对偷运移民的消极影响的认识，以及告诫易被偷运者特别是青年及其家人注意所涉的风险。

34. 缔约国似宜考虑提高运输公司特别是航空公司对与证件欺诈相关的风险的认识，缔约国还似宜规定对未能履行义务管制跨境履行旅客的证件的公司实行处罚。
35. 缔约国应当考虑必须进行双边和多边合作，包括区域一级合作以及与邻国的合作，以便加强边境管制，进行联合侦查，非正式交流实务信息和情报，以及制定针对相关行动者的提高认识培训方案。
36. 鼓励缔约国利用国际刑警组织数据库等现有的实务数据库交流信息，包括关于嫌疑犯罪分子和丢失或被盗证件的信息。
37. 鼓励各国考虑建立数据收集和分析中心，使之有助于发展循证知识和措施以预防和惩处偷运移民行为。
38. 缔约国应当通过部署联络官和参加联合侦查团队加强各自的预防努力。在国家一级，建立一体化的边境执行团队和建立有所有从事预防和打击偷运移民的机构参与的协调机制可有助于预防这种犯罪。
39. 为了解决移徙的根本原因，鼓励缔约国参与移徙与发展问题区域和国际对话，例如全球移徙与发展论坛。作为对这些努力的补充，国际组织还应利用现有的机构间论坛处理这些问题，例如利用全球移徙小组。
40. 缔约国似宜考虑减少移徙的推拉因素，方法包括为正常移徙提供机会和满足发展需要。

三. 会议开幕

A. 会议开幕

41. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的偷运移民问题不限成员名额政府间临时工作组第一届会议于 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在维也纳举行。该届会议期间举行了 6 次会议。
42. Erasmo Lara Cabrera（墨西哥）宣布开会，并主持了工作组第 1 和第 2 次会议。工作组主席 Eugenio Curia（阿根廷）主持了第 3、4、5 和 6 次会议。秘书处在议程项目 2 至 5 下作了介绍性发言。
43. 在开幕式上，下列国家的代表作了发言：萨尔瓦多（代表联合国会员国中的 77 国集团成员和中国）、厄瓜多尔（代表拉丁美洲和加勒比国家组）和加拿大。秘书处也作了发言。
44. 在议程项目 2 至 5 下，主席主持举行了讨论，由以下讨论小组成员主讲：Michael J. Surgalla Jr.（美利坚合众国）、Alfis Suhaili（印度尼西亚）、Ester B. Conejos Jr.（菲律宾）、Emmanuel Guebara Isla（墨西哥）、Scott Hatfield（美利坚合众国）。
45. 下列《偷运移民议定书》缔约国的代表作了发言：法国、菲律宾、墨西哥、加拿大、阿塞拜疆、澳大利亚、美利坚合众国、俄罗斯联邦、荷兰、比利

时、危地马拉、新西兰、土耳其、阿根廷、突尼斯、萨尔瓦多、阿尔及利亚、西班牙、沙特阿拉伯、罗马尼亚、厄瓜多尔、尼日利亚、葡萄牙、瑞士。

46. 签署国日本和泰国的观察员作了发言。

47. 工作组还听取了国际移民组织观察员所作的发言。

B. 通过议程和工作安排

48. 在 2012 年 5 月 30 日第一次会议上，工作组以协商一致方式通过了其临时议程和工作安排：

1. 组织事项：
 - (a) 会议开幕；
 - (b) 通过议程和工作安排。
2. 对偷运移民行为进行定罪、侦查和起诉方面的挑战和良好做法。
3. 向被偷运移民提供保护和帮助方面的挑战和良好做法。
4. 防止偷运移民方面的挑战和良好做法。
5. 在为应对偷运移民活动而开展合作与协调包括交流情报和其他信息方面的挑战和良好做法。
6. 其他事项。
7. 通过报告。

C. 出席情况

49. 《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》的下列缔约国派代表出席了工作组会议：阿尔及利亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、巴西、布基纳法索、加拿大、智利、哥斯达黎加、塞浦路斯、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、法国、危地马拉、匈牙利、印度尼西亚、肯尼亚、黎巴嫩、立陶宛、墨西哥、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日利亚、阿曼、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯洛伐克、南非、西班牙、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

50. 系《公约》缔约方的区域经济一体化组织欧洲联盟派代表出席了会议。

51. 下列《公约》签署国派观察员出席了会议：多民族玻利维亚国、捷克共和国、日本、卢森堡、大韩民国、斯里兰卡、泰国。

- 52. 下列非《偷运移民议定书》缔约国或签署国的国家派观察员出席了会议：中国、哥伦比亚、科特迪瓦、古巴、伊朗伊斯兰共和国、马来西亚、摩洛哥、巴基斯坦、卡塔尔、苏丹、也门、津巴布韦。
- 53. 巴勒斯坦这一收到联大长期邀请作为观察员参加在联大主持下的所有国际会议届会和工作实体出席了会议。
- 54. 联合国难民事务高级专员办事处派观察员出席了会议。
- 55. 国际移民组织这一政府间组织派观察员出席了会议。
- 56. 与会者名单载于 CTOC/COP/WG.7/2012/INF.1/Rev.1 号文件。

D. 文件

- 57. 工作组收到的文件一览表载于本报告附件。

附件

偷运移民问题工作组收到的文件一览表

文件号	议程 说明	标题或说明
CTOC/COP/WG.7/2012/1	1 (b)	临时议程和说明
CTOC/COP/WG.7/2012/2	2	对偷运移民行为进行定罪、侦查和起诉方面的挑战 和良好做法
CTOC/COP/WG.7/2012/3	3	向被偷运移民提供保护和帮助方面的挑战 and 良好 做法
CTOC/COP/WG.7/2012/4	4	防止偷运移民方面的挑战 and 良好做法
CTOC/COP/WG.7/2012/5	5	在为应对偷运移民活动而开展合作与协调包括交流 情报和其他信息方面的挑战 and 良好做法
CTOC/COP/WG.7/2012/CRP.1	5	墨西哥提交的非正式文件：Conclusiones de la Conferencia Internacional sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes: Retos y avances en la implementación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, Ciudad de México, 16 al 18 de abril de 2012