



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
7 June 2012
Chinese
Original: English

2012年5月30日至6月1日在维也纳举行的偷运移民问题 工作组会议报告

一. 导言

1. 《联合国打击跨国组织犯罪公约》缔约方会议在其题为“《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》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《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》方面的任务授权向其提供建议和协助。

2. 缔约方会议决定，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1次会议上，工作组通过了载于下文的建议。

A. 定罪、侦查和起诉

4. 应当促请尚未批准或加入《偷运移民议定书》的国家考虑批准或加入该议定书。

5. 缔约国应当继续审查并酌情加强各自的包括刑事立法在内的相关立法，将《偷运移民议定书》和《有组织犯罪公约》所涵盖的行为确立为刑事犯罪，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可能在有些情况下具有一些共同的特征，但缔约国应当将两者视为不同的犯罪，需要对其分别采取法律、行动和政策应对措施。
7. 缔约国应当加强在国家和国际层面的合作努力，以便向执法和司法人员提供专门培训，包括对负责在偷运移民拦截点收集证据的人员进行培训。
8. 缔约国应当吁请包括毒品和犯罪问题办公室在内的适当伙伴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，例如协助缔约国将《偷运移民议定书》的各项规定纳入本国立法。
9. 为提高旨在对偷运移民行为进行定罪、侦查和起诉的措施的有效性，缔约国应当收集和交换相关信息，包括为此使用现有的国际和区域数据库，例如国际刑事警察组织（刑警组织）的此类数据库。此种信息可包括有关涉足偷运移民活动的有组织犯罪集团的数据。
10. 各国似宜请毒品和犯罪问题办公室同缔约国密切合作，收集信息并编拟一份关于偷运移民问题的综合报告，以对如国际移民组织等国际组织的现有相关报告予以补充。这一总括性报告应载有《偷运移民议定书》第 10 条所列所有类型的信息。包括着重列出跨区域线路和新出现的线路以及运输方式。报告还应载有缔约国在打击偷运移民方面遇到的挑战、良好做法和吸取的经验教训、立法经验以及利用行政措施预防和打击偷运移民。工作组请毒品和犯罪问题办公室对编拟这一报告所涉的资源影响进行评估。
11. 缔约国似宜请毒品和犯罪问题办公室就查明偷运移民与腐败、洗钱和其他形式跨国有组织犯罪之间可能存在的联系提供技术援助。
12. 缔约国似宜考虑使被偷运移民有资格被纳入当地证人保护方案，以便鼓励其予以合作和作证，并便利对犯罪分子进行侦查、起诉和定罪。
13. 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被偷运移民临时居住许可，或者允许他们在原籍国作证，包括在适当情况下为此使用视频会议，或者允许证人合法返回过境国或目的地国，以便作证。
14. 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，以便使这些惩罚更好地用作震慑。
15. 在对偷运移民行为进行定罪时，缔约国似宜考虑除《偷运移民议定书》第 6 条第 3 款所列加重情节外，还应将《议定书》第 6 条第 1 款所列罪行确立为加重情节，以便利有效实施《议定书》。
16. 在对偷运移民行为进行侦查和起诉时，缔约国应酌情确保同时进行金融调查，以追查、冻结和没收通过此种犯罪获取的收益。
17. 在旨在侦查和调查偷运移民行为的努力中，包括在涉及使用特殊侦查手段的努力中，缔约国应当考虑到所涉人员的安全与权利。
18. 缔约国可考虑加强身份和旅行证件的安全性，包括遵循国际民用航空组织

关于将所有人工读取的证件更换为生物鉴别证件的计划，并加强证件审查能力。缔约国似宜考虑将为偷运移民之目的滥用身份以获取身份证件的行为确立为刑事犯罪。

19. 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。

20. 缔约国可考虑以何方法加强所有各级的合作以预防和打击利用新技术特别是互联网实施的、《偷运移民议定书》所涵盖的犯罪；此种合作可包括更有效地交流与定罪、侦查和起诉等问题有关的信息和良好做法。

B. 保护和帮助

21. 缔约国应当尊重被偷运移民的基本人权，不论其移民地位、国籍、性别、种族、年龄或宗教如何。

22. 缔约国似宜请各国就旨在保护被偷运移民的人权的措施交流看法并分享信息和良好做法。

23. 缔约国应当采取适当措施，包括必要的立法，以保护被偷运移民免遭暴力、歧视、酷刑、或其他残忍、不人道和有辱人格待遇或处罚，以及使其权利免受侵害，并向已成为其他犯罪的受害人的被偷运移民提供有效获得司法救济和国家法律设想的法律援助的机会。

24. 缔约国似宜考虑设立热线以使被偷运移民得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。

25. 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被偷运移民提供保护和帮助。就侦查而言，缔约国应特别注意如《偷运移民议定书》第 16 条第 5 款的其在《维也纳领事关系公约》下的义务。

26. 鼓励缔约国根据国际海洋法，尽最大可能加强合作以预防和禁止海上偷运移民。

27. 考虑到《议定书》第二章，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，在对用于偷运移民的船只进行侦查时即应将保护生命和安全列为优先。

28. 缔约国应当满足包括怀孕妇女、有儿童的妇女和孤身未成年人在内的弱势类别被偷运移民的特殊需要。

29. 缔约国应当顾及关于难民和寻求庇护者的国际保护框架。

30. 缔约国似宜考虑让民间社会参与应对偷运移民问题，特别是提出保护和帮助措施，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。

31. 缔约国应当告知移民其根据国内法享有的权利，包括上诉的权利，并在适用情况下告知其可选择自愿返回。

C. 预防

32. 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，以及与这种偷运的根本原因有关的其他措施。
33. 在加强证件完整性方面，缔约国应当铭记，涉足偷运移民的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，并在证件并非由主管机关所签发的情况下进行侦查。
34. 缔约国应当酌情加强本国的身份证件和旅行证件的安全以及本国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。
35. 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。
36. 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，缔约国还似宜对未能履行义务确保跨境履行旅客的证件的真实性和有效性的公司实行处罚。
37. 缔约国应当考虑在签发签证时加强审查，并加强其签证的条款，以帮助本国避免被涉足偷运移民活动的人员用作过境点。
38. 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，以及制定培训方案来提高相关行动者的认识。
39. 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，包括关于犯罪分子和涉嫌实施了《议定书》第 6 条所述任何犯罪的人员以及关于所丢失或被盗证件的信息。
40. 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禁止偷运移民。
41. 缔约国似宜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。
42. 作为对预防和打击偷运移民的努力的补充，可请国际组织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。

D. 国际合作

43. 各国应当尽可能地利用正式和非正式形式的合作与协调在国际、区域和国家各级打击偷运移民。
44. 缔约国应当利用《有组织犯罪公约》作为开展国际合作的法律依据，特别

是以司法协助和引渡为形式的国际合作，以打击偷运移民。

45. 鼓励各国在合理时间内对关于与偷运移民有关的案件的国际合作的请求作出回应。

46. 各国应当特别是在情报和其他信息的处理以及敏感信息的操作等方面开展能力建设联合活动并交流专门知识，以预防、侦查和应对偷运移民行为。

47. 认识到互信是有助于有效开展国际合作的先决条件，各国似宜参与采取建设信任措施，例如在国家、区域和国际各级建立和加强业务网络和审查程序。

48. 各国似宜为经常、及时和安全地交流情报和其他信息包括关于可能的威胁的信息建立标准运作程序和渠道，

49. 各国似宜鼓励进行联合侦查，作为共享情报和其他信息的一种有效手段。

50. 根据《偷运移民议定书》第 8 条，缔约国应当向秘书长告知所指定的负责接收和回应关于协助打击海上偷运移民的请求的主管机关。各国似宜向毒品和犯罪问题办公室通报所指定的此类机关，并将该信息列入国家主管机关名录。

51. 各国似宜建立开放和直接的联系渠道，包括相关机构和个人的详细联系方式，从而便利开展非正式和正式的合作以打击偷运移民。

52. 各国似宜考虑在原籍国、过境国和目的地国之间建立返还被偷运移民的方案。各国可酌情请国际政府间组织和民间社会给予协助。

53. 各国应当考虑将被偷运移民直接遣返至其原籍地，同时适当顾及他们的权利。

54. 缔约国似宜吁请毒品和犯罪问题办公室促进和提供技术援助，并继续编制和传播供用于打击偷运移民的技术援助工具。

E. 拟议的今后工作领域

55. 工作组应当继续就缔约方会议履行在《偷运移民议定书》方面的任务授权向其提供建议和协助，以期改进这方面的国际合作。

56. 工作组似宜请秘书处为工作组的下次会议组织技术专题小组讨论，讨论议题包括：在偷运移民案件中使用特殊侦查手段所涉及的良好做法；以及设立多机构中心，以使偷运移民方面的信息得到共享，并使针对此种偷运的对策得以在机构之间和其它缔约国的类似中心之间得到协调。

57. 缔约国似宜考虑如何以最有效率的方式对工作组今后的工作划分优先次序，并考虑在其每次会议的议程上列入一个关于对其前一次会议通过的建议采取后续行动的项目。

58. 缔约方会议应当讨论工作组今后的工作方案，方案可载有关于情报共享、国际合作、保护和帮助以及其他相关项目的议题。

三. 会议安排

A. 会议开幕

59. 偷运移民问题工作组会议于 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在维也纳举行。共举行了 6 次会议。

60. 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。秘书处对议程项目 2 至 5 作了介绍性发言。

61. 在开幕式上，下列国家的代表作了发言：萨尔瓦多（代表 77 国集团和中国）、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。

62. 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）、Esteban B. Conejos Jr.（菲律宾）、Emmanuel Guebara Isla（墨西哥）、Scott Hatfield（美利坚合众国）。

63. 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、黎巴嫩、大不列颠及北爱尔兰联合王国、智利、奥地利。

64. 日本和泰国的观察员作了发言。

65. 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

66. 在 2012 年 5 月 30 日第 1 次会议上，工作组以协商一致方式通过了以下临时议程：

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 and 良好做法。
3. 向被偷运移民提供保护和帮助方面的挑战 and 良好做法。
4. 防止偷运移民方面的挑战 and 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 and 良好做法。

6. 其他事项。

7. 通过报告。

C. 出席情况

67. 下列《偷运移民议定书》缔约国派代表出席了会议：阿尔及利亚、阿根廷、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、意大利、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、联合王国、美国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

68. 系《议定书》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。

69. 下列《议定书》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。

70. 下列非《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。

71. 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的届会和工作实体出席了会议。

72. 联合国难民事务高级专员办事处派观察员出席了会议。

73. 国际移民组织这一政府间组织派观察员出席了会议。

74. 与会者名单载于 CTOC/COP/WG.7/2012/INF.1/Rev.2 号文件。

D. 文件

75. 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和良好做法
CTOC/COP/WG.7/2012/4	4	防止偷运移民方面的挑战和良好做法
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和良好做法
CTOC/COP/WG.7/2012/CRP.1	5	2012 年 4 月 16 日至 18 日在墨西哥城举行的关于偷运移民问题：《打击陆、海、空偷运移民议定书》实施方面的挑战和进展的国际会议的结论