



大会

Distr.
GENERAL

A/49/350
30 August 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议
临时议程项目99*

预防犯罪和刑事司法

打击偷运外国人活动的措施

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 3	2
二、 背景和范围	4 - 19	3
三、 进展报告	20 - 95	6
四、 结论	96 - 100	23

* A/49/150。

一、导言

1. 秘书长这份报告是根据题为“防止偷运外国人入境”的大会1993年12月20日第48/102号决议编写的。大会除其他事项外,请各会员国和各有关专门机构以及政府间组织就它们为打击偷运外国人所采取的措施向秘书长提出报告,并请秘书长就此向大会提出报告。大会还请预防犯罪和刑事司法委员会第三届会议特别注意偷运外国人的问题,“以期鼓励国际上给予合作,协助委员会在其任务范围内处理这个问题”。

2. 根据这一要求,预防犯罪和刑事司法委员会在1994年第三届会议议程项目3“审查优先主题”下讨论了这个问题。委员会认为,对许多国家政府、特别是原籍国、过境国或目的地国来说,偷运外国人是一个值得严重关注的问题。成百上千万的人被非法偷运。在旅途中,他们的生命处于危险之中。在抵达目的地后,为了偿债,他们被迫沦为契约奴役或从事犯罪活动。偷运者违反了国内和国际法,参与敲诈勒索和谋杀活动,用从偷运行动谋取的利润进行其他犯罪活动。委员会认为,应制定和强制实施打击这种行径的刑法,委员会应优先考虑这个问题,以促进更切实有效的国际合作。¹在结束审议时,委员会建议经济及社会理事会通过题为“采取刑事司法行动,打击有组织跨越境偷运非法移徙者的活动”的决议草案。²

3. 1994年7月25日,理事会根据委员会1994年7月25日的建议,通过拟定的决议草案为1994/14号决议。该决议指出“有组织偷运非法移徙者这个日益严重的问题,需要国际社会继续加以审查,预防犯罪和刑事司法委员会第四届会议应在有组织跨国犯罪这个范围较广的问题内加以审议”,理事会谴责偷运非法移徙者的行径,承认偷运非法移徙者是很普遍的国际犯罪行为,承认有组织的跨国犯罪在这方面起相当大的作用。此外,理事会重申在解决这个问题时必须充分遵守国际法和国家法律,并请各国政府交流资料、协调执法活动和加强合作,以追踪和逮捕组织偷运者。最后,理事会鼓励各会员国、各有关专门机构和政府间组织响应大会第48/102号决议中的

要求, 尽早就打击偷运外国人的措施向秘书长提出报告, 以编入向大会第四十九届大会提交的报告中。

二、背景和范围

4. 经济及社会理事会第1994/14号决议谴责违反国际规则和国内法、并不顾移徙者的安全、福祉和人权、偷运非法移徙者的行径; 此外, 该决议还要求所有国家迅速采取有效措施, 例如颁布或必要时修订国内刑法、规定适当的惩处, 以打击构成偷运非法移徙者的有组织犯罪活动的所有方面, 包括安排偷运和运送非法移徙者的所有行径, 诸如伪造和分发旅行文件、洗钱、有组织地敲诈和不正当地利用国际国营空运以及违反规则的海上运输。

5. 偷运非法移民已成为一种极有组织的全球性犯罪活动, 其中涉及可赚取数十亿美元非法收入的国际犯罪组织。偷运外国人是由犯罪团伙把成千上万的人从原籍国经不同的过境国转到接收国、从中牟取暴利的非法活动。非法移民遇到各种危险和无人道待遇、丧失生命并遭受巨大痛苦。贩运人口常使非法移民为偿还路费而被迫沦为契约奴隶或被迫从事犯罪活动。

6. 偷运外国人的行动几乎涉及所有国家, 如原籍国、过境国、负责运输的船旗国及偷运行动的目的地国。偷运者以海路空的方式在全球范围行动, 在原籍国和目的地国之间常多次变换运输方式。在途中每个地方, 偷运者的行动都违反了国内和国际法的规定。偷运者把人当货物一样装在商务班机上, 侵犯国家边境, 践踏船籍注册规定, 违反船旗国法规。

7. 空中偷运行动是靠使用假证件、包括伪造或偷来的护照和伪造签证进行的。空白、未签发的护照是从世界各国颁发护照的部门中偷窃的。已颁发的护照则是从旅行者和旅行机构中那里偷来的, 也有受贿官员为偷运集团提供护照。对许多国家来说, 一个主要问题是, 偷运者用第三国中根本不存在的公司伪造欺骗性的商业邀请信, 给他们的客户搞到有效护照和外国签证, 还有受贿的外国领事向偷运者出售

签证。此外,还存在着受贿官员或旅行机构让偷运的外国人加入合法的代表团中的情况。

8. 空中偷运路线很灵活,常可根据移民检查的压力和强制执行的移民规定进行调整。一个有据可查的空中路线跨越全球五个区域。空中偷运增加的一个主要因素是,对过境旅行者的检查常常不够严格,无法查出偷运的移徙者。偷运组织在国际机场的过境候机室调换文件、机票和登机牌,以便利这些人继续前往目的地。这种做法常得到受贿的移民和航空公司人员的配合。

9. 从海上大规模偷运外国人的做法减少了风险,使偷运者能赚取更大限度的利润。使用远洋货轮使更多的非法移民的性命处于危险之中,这种做法不需有旅行文件,减少了贿赂的必要或受到封锁的可能性,因为非法偷渡的外国人不需经过移民检查站。

10. 偷运非法的外国人被犯罪集团认为是低风险、高利润的活动。偷运通常是由按种族组织的犯罪集团操纵的,他们用偷运外国人来辅助传统的犯罪行业,例如非法贩运毒品。在通过过境国运送非法移民时,偷运组织主要依赖当地的犯罪分子,他们负责提供文件,安全的住处和联系人,为偷运行动提供便利。非法偷运外国人被第三国合法居民经营的商业看成是餐馆、“血汗工厂”和工场廉价劳动力的来源。非法移民也被用来当做犯罪组织的马前卒或被迫从事卖淫活动。

11. 尽管新闻媒介对偷运外国人的事件做过很多报道,但非法贩运外国人的真实情况和影响仍然鲜为人知。同样不太清楚的问题还有,例如,非法移民对他们前往的国家经济的贡献及其影响的程度,以及这种现象与其他非法活动、例如贩毒、卖淫和伪造罪之间的联系。对移徙者不人道的待遇,例如,船只或封闭的集装箱拥挤不堪,以及在抵达目的地时受剥削或虐待的情况可能都不为人们完全了解。

12. 例如,在1993年9月至1994年4月期间,国际移徙问题组织(移徙问题组织)已记录到44起由国际和各国新闻媒介报道的被截获的非法偷运外国人的案件。通常是从不同区域的发展中国家向西方发达国家运送本国人。参与这些案件的集团大小不

等,有从4至10人的小团伙到100人以上的大集团。尽管如此,据未经证实的新闻报道,每年被偷运的非法移民的数量可能相当多。例如,据估计,每年有1万名妇女被从亚洲国家偷运到其他国家去卖淫。³ 据估计,在南美洲地区,150个偷运移民网络每年可向美利坚合众国运去大约30万人。³

13. 很多国家的立法机构都在采取新措施,以减少非法偷运移徙者的数量。这些措施包括:在原籍国把非法偷运移民列为犯罪行为,过境国实行更严格的签证要求,在目的地国采取更严格的边界控制,对雇佣偷运来的移民的雇主实施制裁,与原籍国谈判重新入境许可协定,研究加强国际刑警合作的办法。

14. 一些区域和区域间组织也审议了非法偷运外国人的问题。例如,在亚洲和太平洋区域,1994年1月17至21日,在曼谷举行的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会区域筹备会议也审议了这个问题。会议指出,非法偷运移民是有组织的犯罪集团的活动。尽管这并不是什么新现象,但自冷战结束后各种壁垒突然瓦解、加上人们越来越多的了解到收入差距及发达国家对廉价劳动力的需求,因此,近年来这种非法偷运的情况更加严重。偷运移徙者给根据发送国和接收国的需求安排的有秩序的移民流动造成很大破坏,助长了许多国家中正在逐渐抬头的反移民情绪。⁴

15. 1994年2月28日至3月4日在维也纳举行了第九届联合国大会欧洲区域筹备会议。会议在结论中建议第九届大会确定新形式的国家和跨国经济犯罪和有组织的犯罪行为,其中,除其他事项外,包括非法移徙。会议指出,有组织的犯罪集团利用和滥用人员、物品、服务和资本自由流动以及目前为加强区域一体化所作的努力,他们视此为新机会,并把行动范围跨越边境扩大到新市场中。在这方面,人们对这些集团参与非法偷运外国人的活动普遍表示关注。⁵

16. 1993年2月,中美洲国家内政部长理事会商定,建议各国总统把非法偷运移徙者列为犯罪行为,并以监禁作为惩罚,对公职人员或雇员亦严惩不贷。³

17. 1994年1月25日和26日,在斯德哥尔摩召开了关于无法控制的波罗的海移徙问题会议。会议认为,必须采取法律行动,目标是偷运人员,必须利用重新入境协定,

对运送非法移徙者的运输工具采取各种措施。 这次会议是1993年由瑞典外交部召集的,参加会议的国家有斯堪的纳维亚和波罗的海各国、一些东欧国家、以及移徙问题组织和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)。⁶

18. 1993年11月18日至19日,由欧洲委员会主办的第五届欧洲主管家庭事务部长会议在雅典举行。会议强调需要加强国际合作,打击地下移民网络,特别是与有组织的犯罪有联系的网络。部长们还呼吁对雇佣秘密工人的顾主采取严厉措施。⁶

19. 1993年11月,在欧洲共同体理事会召开的关于司法和内政问题的会议上,欧共体理事会支持向其成员国提出的加强区域努力的建议,目的是打击为强迫卖淫而非法贩卖人口的行径。这些建议还要求加强打击贩运人口法规方面的警察训练和警察的工作;在国家与国际范围内改善收集和交换有关资料的工作;尽量使外交官、领事和边境官员更加了解为卖淫业而贩卖人口的情况,通过审查签证要求来遏止贩卖人口的活动;在行政、警方和司法合作方面加强理事会在对付贩卖人口从事卖淫方面的工作,同时加强对其移民性质的了解。⁶

三、进展报告

20. 秘书长于1994年2月10日和6月9日在发给各会员国的普通照会中询问了各国政府为执行,除其他外,特别是大会第48/102号决议所采取的步骤。也向有关国际组织和联合国各机构转发了这一函件。截至到1994年8月12日,秘书长已收到来自26个国家的资料,即安提瓜和巴布达、奥地利、巴林、白俄罗斯、保加利亚、布基纳法索、加拿大、中国、哥斯达黎加、捷克共和国、丹麦、芬兰、匈牙利、日本、约旦、卢森堡、马耳他、摩纳哥、挪威、巴拿马、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、乌克兰和美国,以及难民专员办事处、国际民航组织(民航组织)、国际海事组织(海事组织)和国际移徙组织,下文概述了这些资料的有关部分。

21. 安提瓜和巴布达认为偷运外国人入境是一个全球性问题,其达到的程度令人震惊,但报告说,该国还没有遇到这类问题。然而,政府已经通过引渡法,并预计到

在其领土出现偷运外国人的情况,并就此事向有关人员提供了适当的培训。法律对那些在该国领海内将人的生命处于危险状态的罪犯处于严厉的惩罚。

22. 在奥地利最近几年偷运外国人入境的问题大幅度增加。走私犯越来越残忍,在这种有组织的犯罪活动中所使用的程序也越来越肆无忌惮,1993年逮捕了315名人贩子,在这些事件中,涉及2 091名被偷运的人。在1994年头三个月,拘留了148名人贩子。

23. 为了打击这种偷运外国人的活动,奥地利采取了以下步骤:(a) 修订刑法典;(b) 培训执法官员;(c) 地区安全部门采取预防措施;以及(d) 成立保护边境警察。经修订的刑法典预计将于1995年1月1日生效,其中规定对偷运外国人行为处以高达五年的监禁。根据目前的外国人法,偷运外国人至多只服刑一年。

24. 奥地利政府还向执法人员提供培训,以便改进他们对这种罪行的回应方式。已经在奥地利所有省份采取的预防性措施包括加强监测边境地区、改善各执法部门之间的合作以及与邻国相关部门之间的合作。加强控制其他部门,并成立由4 000名军官组成的边境保护警察部队。

25. 在巴林,有关当局在处理偷运外国人的问题时与防止走私麻醉药品行动措施结合起来。因此,这一问题现已得到控制并没有恶化。巴林政府表示支持联合国的努力,尤其是在这方面的预防犯罪和刑事审判方案。

26. 白俄罗斯报告说,最近几年企图使用伪造证件进入或离开该国从而侵犯其边境的活动数目大幅度增加。这些企图大都涉及邻国的国民。打击这种活动的主要办法包括遣返罪犯、对他们进行刑事处罚或将他们移送给邻国的边防部门。如果当局有足够的证据,罪犯也将受到刑事检控。为了防止这种侵犯边境的事情发生,正在考虑增加执法部门的权利,并加强对边境的监测。

27. 在保加利亚,刑法典第279条规定,任何人如不经有关当局适当批准而出入该国将受到长达五年的监禁或罚款。准备犯下此类罪行也是一种罪行,可被判以高达二年的监禁或劳动改造的徒刑。这些规定适用于保加利亚人或外国公民。然而,

《宪法》保护任何为寻求庇护进入该国的人。有关法律和条例是由内务部和外交部管理执行。

28. 《国家法律公报》第93/727公布了外国人进入、滞留或离开保加利亚所必须遵守的条件。有关条例规定对以下外国人进行罚款,即使用失效的身份证、不遵守海港边防管制的轮船船员、船主或大副、未经许可访问边境禁区或其他地区以及在边境地区检查站粗暴地违抗管制的人。法律还具体规定了住在保加利亚外国人的权利和义务以及驱逐他们的条件。

29. 布基纳法索很久以来一直经历移民的状况。为防止偷运外国人,该国政府于1978年11月27日,与西非经济共同体(西非共同体)的其他成员国签署了《人员自由流动和定居权协定》。该《协定》第一条规定各成员国的公民只要符合有关法制的要求,符合有关公共安全与卫生的要求,就可凭有效护照、身份证、驾驶执照、通行证、通行证和其他旅行证件进入、停留或离开任何其他成员国的领土。大家认为如果允许这些国家的人民合法流动,成员国之间非法偷运外国人的现象就会减少。然而,人们还建议造成移民现象的社会和经济因素也应加以解决。

30. 在加拿大修订并加强了《移民法》中有关偷运人口的刑事审判规定。经公断程序判决组织非法移民进入加拿大的罪行从罚款一万美元或五年监禁增加到罚款十万美元或五年监禁,对即决判定的徒刑从罚款2 000美元和6个月监禁增加至罚款一万美元和一年监禁。还扩大移民官员的权利,以便没收那些以欺骗性方式获得或使用的证件。

31. 通过了刑法,以要求各运输公司:(a) 拘留和看守那些被加拿大拒绝入境和要求离境,但拒绝乘坐一种交通形式的人;(b) 运送已收到案件移送令、拒绝入境令或其他与移民有关法令的人士;(c) 在进入加拿大时将乘客交送移民官进行检查;(d) 在所有车辆上拒绝那些不打算进入加拿大、或被加拿大方拒绝或被要求离开加拿大的人士;以及(e) 遵守移民官员发布的拘留令。

32. 1993年2月1日颁布的新移民法修改了对运送持有不适当证件人士进入加拿

大的罪行的处罚,改为收取“行政费”。当具有不适当证件人士不能进入该国时,必须对其进行询问,这对国家是一笔巨大费用,在此时收取这一费用。为了承认从事运输业的人有进行甄别程序的准备并努力与移民当局进行合作的努力,加拿大移民当局以谅解备忘录形式,提出一些标准,如果符合这些标准,在出现违法情况时可以减少罚款的费用。现在的法律规定,如果运载持有不适当证件人士进入加拿大,但并没有交纳费用,其车辆将予以没收。

33. 根据拟议中的法律,将提供给海关检查官必要的权利,以便没收和审查那些在对邮件进行正常检查过程中发现的旅行文件和身份文件。那些进口或出口旅行文件或身份文件的人从而违反《移民法》的人士也将受到惩处。

34. 为了追踪到加拿大的非法移民的模式,1990,政府执行了一套自动文件影像和数据存取系统,该系统在加拿大各大机场追踪那些持有不适当证件人士的抵达。并监测这些旅行者在国外的行踪。该系统目前已经扩大到可以接收有关这些持有不适当证件的人抵达加拿大边境的报告以及一些人在国内被扣押的情况。对得出的数据加以分析,以便确定人贩子及其客户所使用的方法和路线。加拿大政府还保持一个国际性的移民管制官员网络,拟网络根据上述数据的情况进行作业,并与各航空公司和外国当局合作,以便拦截非法移民进入加拿大或从加拿大领土过境的活动。

35. 在加拿大,目前各航空公司必须接受由移民管制官员进行的培训,以协助各航空公司符合《移民法》的要求。这些官员还被派驻海外的工作岗位,专门加强各项活动,其中包括收集和分发有关非法人口流动和走私的情报。

36. 现在有大量人员偷乘船只来到加拿大。加拿大官员已经与各运输公司进行联络,以便改进对集装箱的检查。加拿大对改变这一局势所作出的贡献是协助研制和改进二氧化碳探测器,以查明在集装箱内是否藏有人,并由加拿大政府出资向各运输公司提供这种探测器。为了回应加拿大方的倡议,各运输公司已经加强了港口保安并在港口设施周围安装了更好的栅栏。

37. 加拿大对下列国际性组织提供了专业资助并参与了其活动,例如国际空中

运输协会、国际移徙组织和国际刑警组织,与它们分享有关非法移民趋势和方式的情报。各项出版物均分发给国内和国际的合作单位。此外,在调查和起诉走私活动或发生在加拿大内外的事件方面,加拿大满足了提供协助的各项要求。

38. 加拿大政府认为,反对偷运人口的措施不应该禁止或影响到合法的移民。培训航空公司以及地方管制机构以查明伪造或经涂改的文件的目的是为了便利合法地进入加拿大,同时查出持有不适当证件的乘客,从而挫败了有组织的人口偷运活动。

39. 直到1980年代中期,中华人民共和国关于有组织的偷运人口的案件非常少,但是在近几年,这类犯罪活动在一些沿海地区普遍出现。据所获资料表明,大多数有组织的偷运都是由中国以外的集团组织的。

40. 1986年颁布的《中华人民共和国公民出境入境管理法》和《中华人民共和国外国人入境出境管理法》规定了入境和出境的程序、以及对非法入境处以拘留和罚款的处罚。对于非法越过国家边界以及运送他人或安排其运输越过国境的行为,中国刑法规定,情节严重者可判一年以下监禁或公众监视。刑法还规定,任何人,为营利目的安排或为其他人提供运输,非法偷越国(边)境,将处以五年以下监禁或拘留或公众监视,并同时处予罚款。1994年3月5日,为了严厉地打击那些非法组织运输或运输其他人越境的罪犯,全国人民代表大会常务委员会颁布了《关于严惩组织、运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定》,以此作为对现有刑法的补充,以最大限度地加以惩罚。

41. 中国政府极为重视非法移民的问题,并除其他外,特别采取了下列措施:

(a) 动员新闻界开展深入、持久和广泛的宣传运动,和普法教育方案。目的是使人民了解偷运活动的危险和风险,因此,劝说他们遵守法律并打击非法移民活动。

(b) 采取加强治理办法以解决这一问题,对偷运活动的组织者采取严厉惩罚措施,进行了具有特定目的的活动,加强了武装部队、警察和民众的共同努力,从而提高了预防和管制的能力;

(c) 加强了中国各港口的检查。检查出国人员的护照,以便核查到目的国签证的真实性和有效性,这是一项防止非法移民的特殊措施。正在努力确保对边境的检查官员提供更良好培训和设备,并密切注视在偷运活动方面的新的发展并采取相应措施;

(d) 加强了对沿海地区船只的管理,建立和改善了出海轮船、渔船和渔民的管理制度。为了打击偷运活动,加强了在沿海关键地区和边境的管制。

42. 关于遣返那些非法移民至其他国家的中国国民的问题。中国政府执行与有关国家进行合作的政策,并接受那些被证实为从中国大陆出境的中国国民。

43. 最近几年的一个新的发展是外国国民非法移民至中国。在1993年,2 000多名外国人因非法入境和出境被逮捕。其中大多数没有任何证件,少数持有伪造或涂改过的证件。在过去几年,中国驱逐了20多万非法进入中国的外国国民。在有些案子中,这些人参与了如欺骗和盗窃的犯罪活动。

44. 中国政府认为既然非法移民问题是国际性的问题,各国政府都应采取措施有效地防止和打击这类问题,以便维护国际和平与稳定。国际合作应被认为是打击非法移民斗争中的关键一环,应加强情报交流、加强提供与核查有关刑事调查的证据以及遣返方面的合作。

45. 在哥斯达黎加,有一些人和集团专门从事偷运人口并躲避移民管制的活动。在传统上,中美洲各国一直是南美洲和中美洲或其他国家向北移动寻求更好机会的“桥梁”。由该地区各移民局主管组成的中美洲移民委员会讨论和分析了解决问题的办法,其中包括使移民局现代化、培训官员并提供技术资源以协助管制活动的项目。1992年5月,在圣何塞举办了题为“国际移民,对中美洲的影响”的研讨会,该地区所有移民局主管均参加了这次研讨会。各移民局的法律顾问于1992年5月编写了一份关于“控制中美洲移民流动政策”的报告,人们同意并执行了该报告中的建议。这次研讨会的某些主要结论见下文第47-49的概述。

46. 根据哥斯达黎加与两个邻国之间缔结的协定,哥斯达黎加拒绝任何企图利

用哥斯达黎加领土作为桥梁的外国人入境,将得到这两个邻国的支持。目前立法院正在讨论哥斯达黎加的移民法案。该法案第200条规定,凡秘密组织外国人登陆或进入哥斯达黎加领土者可被处以1至3年监禁。第201条规定任何企业、组织或个人如组织、便利或参与哥斯达黎加国民秘密离开哥斯达黎加或使外国人秘密进入哥斯达黎加均可处以1至3年的监禁。

47. 因一些经济、社会和政治因素而引起的外国人非法偷渡不仅影响到目标国家,并且还对其他国家和过境地区产生一连串影响,因为大量的非法移民在努力向北方移动时所使用的会影响到一般的社会和经济秩序。虽然中美洲人多少参与了向北方的非法偷渡,但是该区域各国主要由于来自南美洲、加勒比和亚洲的移民非法过境而受害,许多非法移民团体在前往美国和加拿大途中经过中美洲,在伯利兹或墨西哥停留。经过中美洲的旅程是非法的,他们利用未设移民管制站的地点,依靠不择手段的个人提供的服务(众所周知的豺狼或鸡贩子),他们亲自执行非法偷渡工作,并收取大笔金钱。

48. 他们穿过中美洲最常使用的欺骗方法是:(a) 提供假证件(护照、签证、飞机票等);(b) 利用原籍国、过境国或目的国的政府官员和职员;(c) 利用其国际协助偷渡者控制的和国家协助偷渡者支助的私人车辆或山区向导,穿过未设移民管制站的“盲点”。

49. 中美洲国家认为很难单独采取行动来解决外国人偷渡的问题,因为它们缺少必要的人力和财政资源。在许多情况下,他们的法律不认为协助非法移民偷渡者的活动是犯罪行为,这使得他们的行为不受惩罚。此外,为解决因发现非法移民活动引起的问题,不同的国家使用不同的办法而采取行政措施。因此认为有必要使各国采取统一的措施,规定协助外国人偷渡为一种罪行,但应当联合力量来防止这种违法行为。

50. 捷克共和国正在通过移民警察,紧缩向该国发放签证的程序,并且对雇用来自不同国家的工作人员的公司采取更严格的态度。捷克的签证规定目前允许外国人

只要说明因商务理由必须停留,或者取得公司邀请他在该国停留的文件,就可以获得长期停留许可。这样导致一些人的滥用,他们以假的理由进入我国,然后作为非法移民前往西欧。他们的身份证明文件和签证经常被保留在捷克共和国,然后加以涂改供其他进入该国的非法移民使用,例如改贴照片。

51. 捷克共和国建议采取下列措施来控制外国人偷渡:

(a) 将获许长期居留人士经过清查的身份证明文件保留在官方档案内;

(b) 获许长期拘留的人士可以向官方交存一笔相当于可能被驱逐出境所需费用的款额。如果该外国人自愿离境,则外交部会退回这笔交存的款额;

(c) 调查和检举各国的有组织犯罪团体是防止外国人非法偷渡的最有效手段。但是,如果嫌犯只说外国话就会有困难;此外,参与外国人偷渡组织的人收入丰厚,因此他们不太可能同执行机构进行合作。执行机构应当研讨向这种形式的有组织犯罪进行战斗的有效方法,包括收集证据和情报的一些办法。

(d) 可以由国家来探讨和通过旨在防止有组织协助非法移民偷渡和类似移民违法行为的程序的国际标准。

52. 为了防止外国人偷渡,丹麦和各邻国和附近区域的其他国家,特别是波罗的海国家开展了海军和警察合作。此外还制订了有关法律对任何运载不具有适当的旅行证件和身份证件的外国人的人施以惩罚。

53. 此外,丹麦还积极参与了关于外国人偷渡问题的一些国际合作安排,除别以外,包括欧洲联盟一般边界管制合作安排,以及国际移民组织,国际海事组织,其他与运输有关的组织和刑警组织分别于1991年和1993年在柏林和布达佩斯举行的部长级会议。

54. 1994年4月,丹麦政府对于来自或通过波罗地海沿岸其他国家的外国人偷渡事件的次数明显增加的情形进行了审查。在这方面,丹麦正计划同波罗地海沿岸各国执行一项移民问题全面合作方案,但须经有关当局批准,并且还须同北欧各国和其他可能的捐赠国取得协调。这项方案的主要目的在加强这些国家的边境管制,通过

培训,研究考查和技术援助来加强各受益国移民和边境当局的机构能力。丹麦还打算同这些机构进一步发展高层接触以及采用警察联络官之类的方法进行接触。

55. 芬兰于1993年修订了1991年2月22日的《外国人法》,让有关当局利用更有效的手段来对付外国人偷渡问题,包括维持一份鉴定未获允许在该国居留的外国人的资料登记册。警察、海关和边防处的现有合作关系已经得到加强,有关当局特别注意边境的文件检查工作和运输方式。已经开始同各邻国和有关当局就合作防止外国人偷渡的问题进行谈判。

56. 匈牙利是东西方之间的一个过境国家,外国人偷渡的事件很多。除了行政上的规定以外,在刑事法中还特别规定出罪行,例如非法跨越边界,外国人偷渡和非法居留。议会批准了《1993年关于外国人入境、居留和移民的法令》(《外国人法令》),这项法令确实尊重迁徙的自由、选择居留地的自由并给予难民庇护,该法令规定了入境,居留和移民的条件。只有在理由充足的条件下才下令禁止入境和禁止居留:如果所涉人士是恐怖主义集团的成员,危害到宪政秩序,从事非法的武器和毒品交易,或协助外国人偷渡,则适用驱逐出境的规定。此外,刑事法对协助偷渡的人士的惩罚是剥夺该人的自由5年,对非法跨越边境的人士的惩罚是剥夺其自由至多3年。

57. 在日本,近年来仍然有大量的人士由海上非法进入该国。1991年调查了4個案子,涉及112人,1992年则调查了13个案,涉及377人。1993年的案件次数稍微减少,共调查了4個案子,涉及325人,显然一次偷渡的人数比以前多。相信有一个特殊的国际偷渡集团积极的参与这些案子。这个偷渡集团同许多国家的犯罪组织进行密切合作,他们从非法旅客收取费用来作为他们的业务经费。他们的业务正在扩大,所使用的方法越来越复杂,例如包括在国际水域使用先进的无线电通讯系统。

58. 日本政府采取的管制措施是通过司法部和执法机构努力拦截非法旅客,在完成了刑事程序以后予以递解出境。此外还采取步骤对货船进行密切检查,严格检查船上的船员以发现非法旅客。日本政府促请有关国家严格管制其海运船只和有移

民倾向的人,加强有关这个题目的公共教育,来阻止非法离境。

59. 近年来在机场使用伪造旅行证件的事件大量增加。由于严格按照发放护照和签证的程序办事,因而导致伪造免签证国家护照的案件增加,或者使用由偷渡集团提供的伪造签证的事件增加。1992年发现的伪造旅行证件案件总共有2439起,这些人都被递解出境。

60. 为了防止使用伪造的旅行证件,日本政府加强了执行工作,设法通过追踪购买渠道来侦察协助偷渡的肩客。日本政府在不同情况下曾要求有关国家通过严格管制发放护照并严厉对待协助偷渡的肩客,来加紧制止非法离境。

61. 约旦的《居留和外国人事务法令》处理有关外国人入境和出境的所有问题。该法令具体载明对违反在约旦居留的规定或通过约旦领土的规定的人士,不论他是外国人或约旦国民,以任何方式协助外国人偷渡,均应受惩罚。约旦采取这些步骤目的在防止外国人偷渡,除非事先获得入境许可,并符合这种入境的所有规定,否则阻止任何人士以任何手段进入该国。边防站工作人员参与了特别培训班,因此他们能够侦察出任何伪造的证件。

62. 因此,任何人打算非法进入该国,不论他使用伪造文件,通过偷渡或任何其他方法,都会被逮捕,接受审判,然后被递解出境,返回原籍国。在亚喀巴港采取了严格的技术检查措施,防止任何潜藏在船上的人上岸。在船抵达以后,有人留在船上继续监视这些人,直到该船离港,这些人的人身安全会受到保障,他们如何进到该船的方法要经过调查,有关当局将获悉他们在船上的资料。

63. 卢森堡关于外国人入境和居留的法律规定,凡提供直接或间接协助,具体地说,提供住房或住宿,即使免费,也属自愿促成外国人非法入境和居留,对这种人应施以监禁1-7天,罚款250-2500法郎的惩罚,或只施以这两种惩罚的一种。

64. 目前正要通过的一项法律将取消这条规定,新的规定是,任何人,以直接或间接协助的方式,具体地说,提供交通、住房或住宿,即使免费也属自愿促成外国人非法入境和居留。对这种行为应施以监禁1月至3年,罚款20 000至5 000 000法郎的

惩罚,或只施以两种惩罚之一。

65. 此外,该法律有一项条款作为这项规定的补充,其中规定任何飞机将不属于欧洲联盟成员国的国民并且没有必要的旅行证件的另一国的外国人运送到卢森堡,每运送一名乘客就处以至多50 000法郎的罚金。违反规定的情形应当记录在国家警察编写的报告内,并由司法部施以罚款惩罚。只要有非法乘客就要罚款。但是,对于下列情况则不罚款:(a) 该外国人已经获许进入卢森堡,或者已经提出庇护要求,并且该要求已获接受以审查其实质内容;或(b) 该飞机能够证明该乘客登机时已经提出了必要的文件,或者在提出的文件中没有明显的不正常情况。

66. 载运没有必要文件的乘客前往卢森堡的航空运载器必须将该乘客载运到,或者安排运输前往他或她所来的国家,或任何可能接收他或她的国家。此外,该运载器和未获批准进入卢森堡的乘客应共同分担该乘客造成的住宿或停留、保健或遣返的费用。

67. 马耳他政府已经采取防止外国人偷渡的措施。为了防止和控制这种违法行为正在修订《移民法》,对这种违法事件作出有关规定。提议的法律修订案将规定载运没有适当文件的人士在马耳他降落的运载器应负刑事责任。还将制订刑事法,对协助外国人偷渡的人士施以惩罚。

68. 摩纳哥政府已经制订了第3153号法令,规定外国人在王国入境和居留的条件,来对抗协助外国人偷渡的人士的计划和活动。除别的以外,该法令规定任何人直接或间接协助外国人入境、迁徙或居留,而该外国人必须按照法令第22条规定的行政措施之一办事,则该人士应被监禁6个月至3年和(或)罚款500-5 000法郎。

69. 挪威于1993年6月在国家罪行调查局成立了一个特别部门(中央非法移民情报股),负责收集、处理和登记管理各有关机构收到的与非法移民有关的情报,包括通过计算机化电子文件传送获得的情报,以更有效地防止外国人偷渡,并作为与外国警察当局进行集中接触的中心。由于北欧国家在这方面遇到了相同的问题,因此在1993年成立了北欧国家工作组,讨论工作方面的合作程序,特别强调交换情报和提高

警察处理外国人问题的能力。

70. 巴拿马政府了解到国际上有一些犯罪团体能够诱使一些人通过边境点进行非法移民。因此内政和司法部成立了边境警察部队,由全国警察部队统管。该国对日益增长的非法移民流动潮深表关切,这个问题会带来社会--经济和财政方面的影响。

71. 瑞典的《外国人法》于1994年1月1日开始生效。如果一个人被发现协助一名外国人而被判定有罪,则可能被监禁两年,为此目的所使用的交通工具则可能被没收。

72. 瑞士在今年执行了一项题为“1994年内部安全”的行动方案,目的在更有效地防止非法移民,这项方案配合1993年2月在布达佩斯举行的部长级会议采取的有关措施,其组成部分包括长期承诺(签证政策和作法被视为警察措施),正在执行的项目(对运输企业所负责任的管理)和新项目(使签发签证的工作计算机化,采取措施,防止伪造身份证明文件和签证)。

73. 为了防止外国人偷渡,阿拉伯叙利亚共和国实施了更严格的边境管制,并同各邻国加强合作。此外,还在各移民站安装了可以得到的技术设备,以查核护照和签证的有效性。国家法律有一些规定是关于对非法进入该国的任何人士或收留或雇用这类人士的任何人士施以惩罚的。

74. 土耳其第1475号商业法第85条规定,禁止劳工介绍所开展活动,并且根据第105条,任何人参与这类活动都将受到惩罚,监禁3年以下或施以罚款,如果重犯这种罪行,则加倍惩罚。运输公司如果参与非法的劳工介绍活动也将取消其许可证。非法进入土耳其或在土耳其居留的人将予以递解出境。为了防止劳工介绍活动,已经同各邻国签订了双边协定。此外,有关当局在防止外国人偷渡方面继续进行双边和多边接触,以利合作。

75. 由于乌克兰地理位置特殊,并且同紧邻西欧国家的各邻国享有共同的边界,因此乌克兰领土已经成为“过渡地区”。大量移民在非法过境前往西方以前在此集

结。分析结果说明非法移民不断地在增加。例如,1991年在乌克兰边界只拘禁了45人,1992年这个数字则增加到17 800名外国人,其中包括9 800名东南亚、中东和非洲各国的国民。这给该国造成了严重的困难,特别是象乌克兰这种新近独立的国家。

76. 乌克兰已经采取步骤,改善保护边界的国家法律和章程,提高这方面违法行为的刑事责任(刑法、行政处罚和物质处罚)。于1993年和1994年通过了有关外国人合法地位的法律和关于难民的法律,同时还通过了法定文件,规定违反有关保护国家边界法律的人士必须用其私人资金来支付他们被拘禁和被递解出境所需的费用。正在制订关于移民的法律。由乌克兰安全局、保护国家边界委员会、国家警卫、公诉机关和内政部共同组成的委员会也审议了这个问题。

77. 美国是来自加勒比、中美洲和南美洲以及一些亚洲国家的非法移民的选择目的地。海地、多米尼加共和国和牙买加的国民经常使用商业航空公司和小船作为偷渡路线。多数南美洲偷运者显然倾向于使用伪造文件将其顾客送入飞往美国的班机。来自南美洲的大批非法移民穿过中美洲,并企图继续其旅程,经陆路通过墨西哥进入美国。现在有数千厄瓜多尔移民在墨西哥边界受阻之后滞留在危地马拉。

78. 进入美国的最大的非法移民潮来自该国南部边界。今年来,这股移民潮包括了越来越多国家的国民。这些非法移民经空路和海路被运往中美洲,然后分成小股从陆路来到美国边界,他们在这里被偷运过境。中美洲国家的偷运组织彼此之间的联系松散,有时合作有时竞争。参加这些组织的许多个人已成为这些国家的合法居民。

79. 由于在一些中美洲国家偷运外国人并不违法,偷运者经常可以公开活动,这使得在美国对偷运外国人进行控制变得比较困难。抵达中美洲的移民常常停留很长时间。偷运者将他们分成小组,提供住房和食物,等候“郊狼”带他们进入美国。移民官员中的腐败也是一个问题。

80. 为了将非法移民从欧洲港口运入美国,外国人偷运者还利用海运集装箱。

在某些情况下这些集装箱配备了水管、床铺、灯光和烧煮设施。以这种方式运输的人数不多,他们多数来自东欧国家。有时候试图利用海运集装箱造成移民窒息而死。

81. 在过去4年中,经海路偷运来自中国的非法移民增长速度令人震惊,这显示了该问题在美国的潜在爆炸性质。美国海岸警卫队拦截的偷运船上的非法移民在1991年不到20几人,但是自1993年1月以来已超过3 000人。这些非法移民中的大多数在第三国提供人道主义协助的情况下被遣返回中国。他们当中抵达美国的大多数被拘留。

82. 老练的国际犯罪组织偷运非法移民进入美国,这种偷运活动涉及若干其他国家。偷运者也许已安排将数十万此类非法移民运入欧洲以及北美洲和南美洲。虽然许多非法移民现在留在第三国,但是他们的最终目的地多数是美国。

83. 从事从中国偷运非法移民进入美国的犯罪组织的非法收入达数十亿美元。对纽约的非法移民的采访显示,他们大多数为一次成功的入境支付\$25 000至\$30 000;偷运者为进入欧洲索取的标准费用为\$15 000。偷运到日本的收费为\$10 000。组织严密的偷运集团经由东欧和意大利将数千菲律宾工人偷运至美国,有时候经过加拿大偷运至美国。在偷运前苏联和大韩民国国民进入美国时,外国人偷运者还利用加拿大作为中转地区。

84. 美国海岸警卫队和美国移民和归化局加强了监测工作。已通过外交渠道请其他国家同美国合作,加强国内执法工作,紧缩与旅行证件有关的法律和规章,加强边界防守,改进方便旗船舶的登记要求并执行有关的国际公约。政府机构举办了培训方案,帮助航空公司和外国政府侦破偷运计划并防止非法移民进入美国。此外也向边防警卫、移民官员和警官提供这些培训方案,帮助他们识别持伪造证件的商业航空公司旅客。美国的防伪造专家也帮助航空公司工作人员识别持伪造证件的旅行者。

85. 1993年6月18日,美国总统宣布了一项旨在打击偷运外国人的行动计划。该

计划要求加强美国的外交和执法努力,并要求加强国际合作以对抗这个问题。此外,1993年7月27日,美国总统建议国会通过《迅速驱逐出境法》,其内容包括加强对偷运外国人的惩罚,并规定迅速处理和遣返持不适当证件的外国人。

86. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)报告说,难民专员办事处的使命是为难民提供国际保护并寻求难民问题的持久解决办法。鉴于难民问题日益严重(估计目前世界上大约有2 000万难民和至少同等数量的国内流离失所者),难民事务高级专员指示其办事处致力于执行一项由三部分组成的战略,内容包括:防止出现迫使人民外逃的局势,在必需外逃时提供保护,和解决办法,特别是自愿遣返。难民专员办事处关心的主要问题是,需要国际保护的人应当能够获得这种保护,其途径是被另一国接纳获得安全庇护,有不受驱逐的保障并尊重基本人权。

87. 难民也许不能在任何时候都通过现有法律渠道获得允许进入另一国,《1951年关于难民地位的公约》承认了这一事实,但是公约重申了这样一项原则,即难民不得因其外逃的方法和进入庇护国的方式而受到惩罚(第31条)。

88. 在考虑对抗偷运外国人的措施时,难民专员办事处强调指出,必须将因直接逃避暴力和迫害因而需要保护的人同其他移民明确区分开来。大会第48/102号决议第9段承认此项关心的必要性,该条强调指出,“国际上为防止偷运外国人而作的努力不应阻止合法移民或自由旅行,也不应削弱国际法为难民提供的保护”。

89. 与此同时,难民专员办事处认识到,与日俱增的人口和经济压力促使世界各区域内部和各区域之间的移民增加,而合法移民的机会却变得更少。批准的移民人数远远低于寻求被接纳者的人数。对不符合移民签证条件的许多希望移民者而言,庇护程序似乎提供了获得接纳并在新土地上改善生活的机会。没有正当理由寻求国际保护的人企图利用现有的庇护程序,他们为许多政府和真正的庇护寻求者制造了严重的问题,他们堵塞了确定难民身份的程序并造成人民和官员对难民和非法移民这两者的混淆。

90. 难民专员办事处坚持认为,对付此类压力的一项重要措施应当是确保庇护

寻求者有机会利用公平、有效和迅速的庇护程序,并应当积极阻止故意滥用这种程序的作法,关于后者,难民专员办事处同移徙组织合作,在阿尔巴尼亚、罗马尼亚和越南组织了一系列的群众宣传方案,这些方案的目的是向这些国家的人民提供与移民问题有关的信息,并特别强调只有需要获得保护的人才能得到难民保护,各方面人士认为,提供这种信息有助于揭穿有组织的偷运集团作出的许多不实许诺,从而在减少来自这些国家的非法移民方面发挥了作用。难民专员办事处还参加了许多国际会议,讨论对各国非法移民现象作出反应、同时可以确保需要国际保护的人能够获得所需保护的途径和方法。

91. 国际民用航空组织(民航组织)报告说,民航组织理事会在1994年6月22日举行的一百四十二次会议审议了大会第48/102号决议。民航组织的便利方案处理诸如不能接收的人员、文件保障和提前提供旅客资料这些同防止偷运外国人有关的问题。

92. 国际海事组织(海事组织)报告说,海事组织的海事安全委员会在1994年5月举行的第六十三届会议上注意到大会第48/102号决议。该委员会指出,1993年11月17日海事组织关于“通过防止和制止与偷运外国人有关的不安全行为加强海上安全”的773(18)号决议,已经规定采取大会决议第11段中所设想的行动。海事组织决议注意到大会对船只偷运外国人的事件和此类活动对海上安全造成的严重问题所表示的极大关注。该决议还注意到《1994年国际海上人命安全公约》和有关的国际法,尤其是《1982年联合国海洋法公约》第94条,该条要求各国对悬挂本国国旗的船只行使管辖权并采取必要措施确保海上安全。该海事组织决议还吁请成员国除其他外,采取其他措施预防偷运外国人的事件发生,交换参与偷运的传播资料,并提供合作,允许对悬挂本国国旗的船只进行安全检查,并确保给被偷运的外国人的入道主义待遇。该决议还请各国政府根据国际公约采取必要行动,扣压参与偷运外国人活动的 unsafe 船只并迅速向该船只应悬挂国旗的国家的政府,并向海事组织秘书长报告它们注意到的涉及偷运外国人的不安全作法的所有事件。

93. 国际移徙组织(移徙组织)报告说,在过去一年中,移徙组织大幅度扩大了同偷运外国人这一广泛主题有关的活动。移徙组织根据其任务组织了一些会议,为各国政府和其他有关方面提供了讨论偷运移民问题的讲坛:

(a) 1993年7月,移徙组织主办了一次有关该主题的非正式交换意见,原籍国、过境国和目的地国以及移徙组织以及难民专员办事处都派代表参加。讨论的重点是偷运移民的性质和对抗此种移民潮的新的和现有的政策;

(b) 1994年6月,移徙组织主办了一次遣返非正常移民和不成功的庇护寻求者会议,在这次会议上,各国政府强调它们认为,单有成效的遣返非正常移民方案对吓阻移民具有关键的作用。移徙组织审查了其遣返方案的所有内容并叙述了移徙组织如何提供的遣返选择,这种遣返是自愿的,同强迫转移相比常常过程较快并费用较低,此外还比较符合人道主义精神;

(c) 移徙组织正在安排一次国际讨论会,将于1994年11月26日至28日在日内瓦举行,主题是“关于移民贩运和保障移民权利的国际对应措施”。在筹备过程中确定了有关国家政府特别感到头痛的移民偷运问题的三个方面:(a) 与此相关的违反人权和人类尊严问题;(b) 无秩序移民涉及的社会和经济问题;(c) 同有组织犯罪的关系。该讨论会的目的是扩大和加深对这些问题的理解并就国家之间进行具体合作、以便更有效地打击贩运移民问题提出建议,各国政府、国际政府间组织和非政府组织、以及学术机构将参加这次讨论会,讨论会将提出一份报告,这篇报告肯定会提供给联合国。

94. 移徙组织还在改进关于偷运移民的资料的收集和传播工作。移徙组织已开始出版一份题为《移民贩运问题》的季度公报,其中收集了新闻机构、各国政府和非政府组织提供的有关该主题的消息。通过该公报可以交换并公布关于事件、趋势和政策的资料。移徙组织设在布达佩斯的移徙情报方案,目前正发表一系列关于中欧和东欧的过境移徙问题的报告。过境移民是指那些离开居住国后滞留第三国但无法抵达目的地国的移民。证据显示这些移民中有许多人曾利用偷运者或继续依靠偷

运者。贩运的流程度因国家和国籍的不同而变化。

95. 最后, 移徙组织还临时安排了数批被偷渡移民的自愿遣返。在得到他们的目的地当局和过境国当局关于不给他们合法居留权的消息后, 这些移民选择返回家园。移徙组织目前正在修订一个旨在组织这些移民从过境国自愿返回的项目, 并呼吁为该项目提供资金。

四、结论

96. 从上文各国提供的资料可以看出, 有组织的跨国偷运非法移民这一犯罪行为对许多国家构成了越来越严重的问题。此外, 考虑到大会和经济及社会理事会根据预防犯罪和刑事司法委员会的建议而通过的决议以及所采取的行动, 有充分的理由继续审查该问题, 以便如会员国所建议的那样, 考虑采取更有效的国家、次区域、区域和区域间对策。

97. 一些国家采取了包括加强沿岸港口、机场和陆地边界的警戒措施在内的打击偷运外国人行为的具体措施, 通过或修订了法律以便加重有关的刑事惩罚, 并提高有关工作人员的专业技术。这些国家还为将非法移民安全遣返各自的原籍国提供人道主义援助和资金, 并加强了适当形式的合作安排。

98. 人们普遍认识到, 跨国犯罪组织正在使执法当局的拦截努力变得越来越困难。这些犯罪组织使其空中和陆地路线多样化, 变换所用的船型和船舶登记旗帜, 改进伪造证件的资料并贿赂政府官员。鉴于这些非法活动的利润巨大并且主谋者被逮捕和拘留的风险有限, 并且由于人口和经济压力与日俱增, 除非采取全面和一体化的预防措施, 否则偷运外国人的情况还会继续增加。只有通过国际上协调一致的努力才能控制这种贩卖人口的贸易。

99. 一些国家在有效对付有组织的非法偷运外国人问题方面遇到困难; 发展中国家和转型期国家, 包括偷运集团用作中转地区的那些国家, 尤其如此。有益的做法是, 可以将重点更多地放在促进国际合作和提供技术援助上面, 以便帮助这些国家制

订并执行旨在预防和控制秘密贩运外国人的政策。此外还应同主管国际机构合作并同国际运输公司协调,采取措施改进国家执法当局之间的协调。这些措施不仅对发现并预防偷运外国人的活动是必要的,而且在可能的情况下对保护经常处于危险运输条件下的外国人的人权、并对方便外国人安全遣返都是必要的。尤其是在一些国家提出要求的情况下,应当提供全面的技术援助,帮助这些国家制订法律,使有组织的偷运外国人行为成为一项罪行并予以惩罚,并在必要时帮助这些国家建立一系列的行政措施,以支持刑法制度。此外还应向执法和司法工作人员提供训练。

100. 鉴于本报告概述的联合国立法机构已经采取的行动和各国采取的措施,大会不妨考虑同将于1995年4月3日至14日在突尼斯举行的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会有关的、国际社会可以采取的完全协调一致的行动路线。

注

¹ 见委员会第三届会议报告,《经济及社会理事会正式记录,1994年,补编第11号》(E/1994/31-E/CN.15/1994/12),第二章,第29段。

² 同上,第一章,决议草案三。

³ “移民贩运问题”,第1期,1993年12月。

⁴ 第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会亚洲及太平洋区域筹备会议报告(A/CONF.169/RPM.1/Rev.1)。

⁵ 第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会欧洲区域筹备会议报告(A/CONF.169/RPM.3)

⁶ “移民贩运问题”,第2期,1994年3月。