

联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL
E/CN.15/1996/4
21 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

预防犯罪和刑事司法委员会

第五届会议

1996年5月21日至31日，维也纳

临时议程项目3*

审查优先主题

打击偷运非法移徙者的措施

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
导言	1 - 3	2
一、联合国系统内采取的行动	4 - 14	3
二、各国政府有关刑法的行动以及预防犯罪和刑事司法系统采取的其他行动	15 - 39	6
三、要求预防犯罪和刑事司法委员会采取的行动	40 - 46	10

* E/CN.15/1996/1。

导 言

1. 本报告是遵照有关采取刑事司法行动打击有组织跨国境偷运非法移徙者活动的经济及社会理事会 1995 年 7 月 24 日第 1995/10 号决议编写的。该决议是根据预防犯罪和刑事司法委员会第四届会议的建议通过的。经社理事会在决议中请求秘书长提醒尚未这样做的会员国认真重视响应 1994 年 2 月 10 日和 6 月 9 日先后向所有会员国发出的普通照会，其中请各国报告为打击偷运非法移徙者而颁布的刑事法规和采取的其他措施，并请秘书长向委员会第五届会议提交一份这方面的最新报告。

2. 本报告是有关该问题的一系列报告中的第三份报告。第一份报告 (A/49/350 和 Add.1)* 是秘书长依照大会 1993 年 12 月 20 日第 48/102 号决议编写的，并提交给了大会第四十九届会议，该报告对偷运外国人问题的背景和规模进行了全面概述，并提供了从一些国家政府及有关的政府间组织和联合国专门机构收到的关于已采取和设想采取的打击偷运外国人活动的各种措施和行动的资料。向委员会第四届

* 报告载有从如下国家、联合国机构和专门机构以及其他政府间组织收到的答复概述：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、美利坚合众国；联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、国际民用航空组织、国际海事组织及国际移民组织（移民组织）。增编载有如下国家和机构的答复：澳大利亚、丹麦、马达加斯加、墨西哥、缅甸、菲律宾、沙特阿拉伯及联合国日内瓦办事处人权事务中心。

会议提交的第二份报告 (E/CN.15/1995/3)* 提供了更多有关打击偷运外国人的措施的资料。

3. 本文是第三份报告, 追溯了有关刑法及各国政府为打击偷运非法移徙者采取的其他措施的发展情况, 并采用了秘书长从如下 11 个国家政府收到的答复他 1995 年 8 月 21 日和 1995 年 11 月 23 日普通照会的另外一些资料: 这些国家有: 比利时、萨尔瓦多、希腊、罗马教廷、意大利、黎巴嫩、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、苏丹和大不列颠及北爱尔兰联合王国。该报告还审查了联合国政府间机构和会议最近就该问题采取的行动。

一、联合国系统内采取的行动

4. 经社理事会第 1995/10 号决议再次谴责了偷运非法移徙者的行径。经社理事会承认偷运非法移徙者是一种很普遍的国际犯罪活动, 常常由组织得很严密的国际集团参与, 这些集团贩运人口, 丝毫不顾移徙者所受的危险和不人道条件, 并肆无忌惮地违反国内法律和国际标准。经社理事会表示关切的是, 有相当多的国家尚未颁布打击偷运非法移徙者所有方面的刑事法规。

5. 委员会第四届会议¹指出, 偷运非法移徙者的活动即使不是影响到所有的国家也是影响到大多数国家, 必须采取一致行动打击此类活动, 这特别是因为参与偷运非法移徙者活动的个人往往利用有组织的犯罪集团实施其计划。其中所涉及的受贿和腐败行径构成了对法治的威胁。

6. 联合国系统其他决策机构正从不同的方案角度, 探讨和处理各种相关的问题。这些问题包括人权、提高妇女地位、儿童权利、难民权利及移徙与发展。

* 报告提供了从如下国家和政府间组织收到的资料: 巴巴多斯、文莱达鲁萨兰国、古巴、法国、德国、马拉维、尼泊尔、阿曼、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国和移民组织。

7. 现已请委员会特别注意关于对移徙女工的暴力行为最近所采取的行动。^{*} 贩卖妇女和女童及对移徙工人施暴虐待行为,与改善妇女地位、状况、赋予妇女权力和提高妇女地位是背道而驰的,因此国际社会谴责这类行径侵犯了人权。

8. 关于对移徙女工的暴力行为问题,大会1995年12月22日第50/168号决议表示决心防止和消除对妇女和女童的一切形式的暴力行为,并鼓励各国惩罚和纠正使遭受到任何形式暴力的妇女和女童受到的不法行为。大会要求联合国系统有关机构和方案在处理对妇女的暴力行为问题时,特别注意对移徙女工的暴力行为问题,并就此向大会提交报告。

9. 关于贩卖妇女和儿童的问题,大会1995年12月22日第50/167号决议强调必须消除一切形式的性暴力和使人卖淫活动,这些活动侵犯了妇女和女童的人权。大会欢迎委员会及1995年4月29日至5月8日在开罗举行的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会^{**}提出的宣布秘密贩卖非法移徙者的活动为犯罪的倡议。此外,大会赞同1995年9月4日至15日在北京举行的第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》得出的结论,即有效阻止贩卖妇女和女童从事色情业的活动是国际社会极为关切的一个问题(A/CONF.177/20,第一章,第1号决议,附件二)。

10. 大会第50/167号决议请委员会考虑就第九届大会处理贩卖妇女和儿童问题的措施采取适当的后续行动,并通过正规渠道,就此向秘书长提交报告,以纳入他

^{*} 见秘书长有关对移徙女工的暴力行为的报告(A/49/354和A/50/378)以及秘书长有关贩卖妇女和女童问题的报告(A/50/369)。另见难民专员办事处编写的《关于防止对难民的性暴力和应对措施指导方针》以及《保护难民妇女指导方针》。

^{**} 第九届大会有关消除对妇女的暴力的第8号决议请各国审查与其国内法和国家法律制度相一致的办法,确保对其某个国民在国外贩卖人口和意图营利使人卖淫的非法行为提起诉讼不受国际法和合作中各种漏洞的妨碍,并确保这类行径受到有效惩处(A/CONF.169/16/Rev.1,第一章)。

提交大会的报告。此外，请秘书长根据题为“提高妇女地位”的项目，向大会第五十一届会议提交一份关于第 50/167 号决议执行情况的综合报告，并适当考虑改进报告程序的可行措施。

11. 关于对移徙工人的暴力行为问题，应当忆及的是，人权委员会 1995 年 2 月 24 日第 1995/20 号决议谴责针对妇女的此类暴力行为；大会根据其 1990 年 12 月 18 日第 45/158 号决议，通过了该决议所附《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，并开放供签署、批准和加入；此外，当代奴隶制形式问题工作组制订了一项防止贩卖人口及意图营利使人卖淫的行动纲领草案（E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1）。

12. 委员会被提请注意关于国际移徙与发展问题的其他有关的事态发展和倡议，特别是 1994 年 9 月 5 日至 13 日在开罗举行的国际人口与发展会议提出的建议（A/CONF.171/13，第一章，附件，第 70-78 页）。大会 1995 年 12 月 20 日有关移徙与发展问题的第 50/123 号决议请人口与发展委员会审议国际移徙与发展之间的相互关系。

13. 此外，大会第 50/123 号决议请秘书长指定政策协调和可持续发展部的一个联络中心编写提交大会第五十二届会议的报告，报告应载有就解决国际移徙与发展问题的方式方法提出的具体建议，包括与召开联合国国际移徙与发展会议的目标和方式有关的一些方面。^{*}大会还要求联合国系统所有有关机构、组织和方案解决这个问题，并向秘书长提出它们的意见。它请经社理事会 1997 年工作安排会议考虑将“国际移徙与发展”作为一个专题列入其 1997 年议程。国际移徙问题必然包括偷运外国人等问题，这个问题还有可能引起与人类住区有关的重要问题，将于 1996 年 6 月在伊斯坦布尔举行的联合国人类住区（生境二）会议将处理人类住区问题。为移徙者提供充足的住所的问题将列入该会议议程。

^{*} 见经社理事会 1995 年 7 月 27 日第 1995/313 号决定。

14. 在有关防止偷运移徙者的行动方面，值得一提的还有移徙组织进行的活动。该组织继续收集有关全球移徙及世界各地贩运移徙者活动的资料，并发表了一系列有关全世界移徙趋势的定期报告。此外，作为联合国预防犯罪和刑事司法方案网一部分的国际科学和专业咨询理事会在第九届大会期间组织召开了一次有关移徙和犯罪问题的辅助会议，并将于1996年在意大利库马约尔举行移徙和犯罪：全球问题和对策的国际会议。

二、各国政府有关刑法的行动以及预防犯罪和 刑事司法系统采取的其他行动

15. 对秘书长的普通照会作了答复的11个国家主要报告了它们为打击偷运非法移徙者的活动在刑法和执法方面采取的行动和措施。

16. 1995年，比利时政府修改了有关移徙者进入和入境以及在该国逗留和建居所的法规。该法规规定也对非国民非法移徙予以处罚。

17. 萨尔瓦多政府采取措施加强本国所有边境的管理，以更有效地侦查与非法贩运人口和非法移徙有联系的任何秘密活动。它在国家民警组织内专门设立了一个边境司，以防止和打击这类活动。它还制定了与旅行和旅行证件及伪造证件问题有关的航空港的严格要求。无证件者被视为非法移徙者，要受到拘留，然后被驱逐到其合法入境的上个国家。根据刑法典，那些非法进入该国的人要被驱逐出境，而不是受到起诉，因为没有足够的证据对他们起诉。正考虑修改某些协助非法移徙活动的法律，以使那些对支助或协助这类活动负有责任的人受到刑法的充分惩处。

18. 希腊1991年颁布的外国国民出入境、逗留、就业和驱逐出境法，移居难民确认程序以及其他条款规定对偷运非法移徙者的人进行惩罚和行政罚款，以与欧洲联盟有关该问题的标准和《申根协定》规定的条例一致。鉴于偷运外国人的趋势和事态发展，该国政府正在实施各种适当的措施，侧重于沿海洋和陆地边界和在该国境内的实施活动，以阻止非法越境和打破偷运网。希腊的打算是目前不准备着手制订另外

的法律文书，因为它认为现行国家法规已能充分处理该问题。

19. 罗马教廷报告说，偷运非法移徙者的问题对政府不是一个重要问题，因为梵蒂冈城国是一块对入境实行严格控制的小领土。

20. 意大利报告说，它最近才受到与移民有关的问题的影响。1985年以前，有关在意大利的外国人的仅有的法律规定载入了1931年《治安法》合订本中的若干条款。1986年，议会制订了一项对居留在意大利的移民者实行管理的法律。但是，这项法律只涉及了移民的就业方面，它实际上只是对已移居意大利并已找到工作的非法移民可能的合法化作出了规定。该法律被认为是不能令人满意的，因为只有12000名非法移民决定离开该国。

21. 1989年，意大利议会颁布了一项法令，就已在该国境内居留的欧洲共同体以外和无国籍，移民的政治庇护、入境和定居问题规定了一些紧急规则。根据该法令，向移民提供了使其地位合法化的第二次机会。但是新的法律证明也是不成功的，因为使移民地位合法化的6个月时限到期后，只有23万欧洲共同体以外的移民申请获得合法居民的正式身份。生效后五年，该法律已证明是不充分的，有关从该国驱逐非法移民和限制非法入境的规定尤其如此。近几年，非法移民人数大大增加，而来自那些因不同原因面临严重政治、经济和社会问题的国家的非法移民更是有增无减。

22. 为更加有效地处理这种情况，意大利政府和议会正在修订有关移民入境和定居问题的整套现行规定。为促进在意大利实施《申根协定》，边防警察正在增加警察部队的工作人员，并正在推行计算机化数据系统，以对边境实行更加有效的控制。由于意大利沿海边境线很长，因此人们认为，这类措施对减少非法登陆的企图和进一步追踪那些非法进入该国领土的人是必要的。

23. 黎巴嫩政府报告说，1991年，治安当局开始采取严厉措施打击伪造旅行证件的活动，截至1993年，这种犯罪活动似乎已经停止。为防止黎巴嫩国民非法移居出境采取的措施包括不允许没有目的国的合法签证的公民离开黎巴嫩领土。为防止非法移徙者大量涌入黎巴嫩，摩托化部队警惕地守卫在海陆边境上。被拘留的非法移

徙者要送交公安总局，并与这些移徙者的原籍国大使馆联系，以办理递解出境手续。

24. 葡萄牙政府采取行动修订了与进入该国、非国民出境和驱逐出境以及与协助或安排非法移徙的人的活动有关的制度、程序和处罚规定。如果确定是出于牟利动机，协助非法移徙或提供方便，最长可受到两年或三年的监禁。某个集团、组织或协会所犯的，或在其协助下所犯的罪行要受到一至五年的监禁。与这种有组织的非法活动有牵扯的所有人都要受到两至八年监禁。

25. 除上述措施外，葡萄牙边境巡逻事务处继续动用专门刑事调查队，该调查队是1993年专为调查这种形式的犯罪活动设立的。有关边境控制的预防措施依然由专门对伪造证件进行检定，并充分配备了必要的技术手段的人员负责实施。在欧洲共同体及1990年《适用申根协定公约》的框架内，葡萄牙正在制订交流信息与协调各种做法、政策和程序的措施。

26. 近年来，罗马尼亚政府一直面临非法国际移徙的种种复杂现象。它通过法规，保护国家边境和领土完整不受侵犯。1992年，该国议会通过了禁止从该国非法入境或出境的立法，违法者要受到三个月至两年的监禁。组织非法越境的任何人都会受到六个月至三年的监禁。有组织的集团为牟利犯下这种行为及使用武器犯罪的人要受到长达五年的监禁。

27. 罗马尼亚参议院通过的打击偷运外国人的立法特别规定，运输实体有责任确保出示适当的出入境证件。罗马尼亚《刑法典》规定对伪造正式证件和利用这类证件达到通行目的的行为实行惩处。

28. 罗马尼亚与欧洲国家缔结了重新接纳在移居方面处于“不合法状况”的国民的协议。缔结了有关阻止非法移徙和贩运人口的许多合作协议，而且罗马尼亚内务部与其他国家内务部之间成功地进行了各种信息交流。在这方面，尤为重要是该国与其邻国当局缔结了跨界合作协议。

29. 自1995年9月以来，罗马尼亚内务部和外交部已尝试实施一项新的发放签证的方法，要求给罗马尼亚造成移徙威胁的有关国家的公民出示邀请信。在打击非

法移徙的国际合作框架内，罗马尼亚积极参加了各种论坛和会议。

30. 斯洛伐克政府注意到欧洲内部存在的严重的非法移徙问题。经济上相对弱的国家和遭受军事冲突或战争困扰的国家有越来越多的人谋求进入西欧各国。过境国，特别是中东欧国家正面临巨大的压力，其接收能力已不堪负担，安全也出现了危险。面对入境限制不断增加和移居条件越来越苛刻，谋求移徙的个人转而使用各种非法手段，而且偷运者充分利用该地区的局势，大大增加了他们的活动。

31. 过去几年来，斯洛伐克在刑法和执法方面采取了许多措施，特别是集中力量对偷运者及其同谋有组织的跨国犯罪活动予以刑事制裁。1994年10月，该国颁布了有关有组织的跨国犯罪的法律。该国政府已承诺参与与交界各国及与克罗地亚、罗马尼亚和斯洛文尼亚的重新接纳条约。尽管采取了一些措施，但该国政府注意到，仍未成功地明显制止非法移徙活动和找到有效解决办法。

32. 此外，该国政府认为，应优先发展必要的区域和跨区域合作，和交流信息，以打击偷运移徙者等有组织的跨界犯罪活动。它还认为，应优先注意研究偷运移徙者的活动，以采取预防措施，并预先制止严重的非法活动。

33. 苏丹主要关心的是因内战、饥荒和旱灾来自邻国的难民不断流入的问题。它报告说，为打击有组织的犯罪及人员非法越过国际边界的活动而采取的国家行动分三类：(a) 立法措施，包括禁止参与此类活动，并规定对参与此类活动实行刑事处罚；(b) 行政措施，包括设立对付这类活动的机构，并进行适当的培训活动，以提高工作效率；以及(c) 技术措施，包括采取预防和调查行动。

34. 苏丹建立了一些边境哨卡，以防止非法出入境。它还对移居实行了更加严格的限制，并对非国民的出入境进行了更严密的监测。

35. 联合王国欢迎旨在加强双边和多边合作，以打击有组织的非法移徙的任何措施，并表示它有意谋求实现打击贩运移徙者的目标。

36. 联合王国的立法规定，对那些用欺诈手段为人员非法入境提供便利的人应提起诉讼，而且一经起诉，就可判处七年监禁。该国国民犯“提供便利”罪有可能受

到起诉,*甚至在另一个国家犯下有关的罪行也会受到起诉。1971年制订的一项法令使法院能够在某种情况下,下令没收为非法进入该国的目的所使用的船只、飞机或车辆。

37. 联合王国最近采用的一种成功对策,是利用嗅探犬搜查货运工具。另一项对策是,肯特郡警方于1994年设立了一个提供便利支助小分队,以检控那些协助通过英吉利海峡南岸,各港口非法入境的人。1994年,该小分队在109起事件中查出了177名非法入境者比1993年的人数增加了一倍多。**此外,还在多佛地区侦破447起秘密非法入境案件。这个数字表明,该类案件比前一年增加了75%。

38. 根据与法国达成的互惠安排,联合王国在巴黎派驻了一名移民局官员。在伦敦难民事务总部安置了一名边境和领空警署官员。还在新德里安排了一名航空公司联络官,以便与承运人一同工作,并协助努力防止“运载”证件不充足的旅客。还考虑在世界其他战略地点任命另外一些航空公司联络官。

39. 联合王国对使用假证件的现象表示关注,并努力提高人们对这个问题的认识,同时对所有移民事务工作人员进行了识伪培训,并设立了专家识伪科。在这方面,该国政府表示愿意考虑各国提出的任何援助请求,并愿接受其他国家的官员,对其进行识伪方面的培训。

三、要求预防犯罪和刑事司法委员会采取的行动

40. 秘书长向委员会提交了一系列报告,其中载有为打击非法移徙者偷运活动,53个国家政府提供的有关所采取的刑法和其他措施的资料和意见及五个组织提供的有关所采取的活动的资料。***委员会似宜审议这些资料是否充分,或是否还需

* 1992年,该国有34人被判处犯有此罪。

** 1987年为20人。

*** 委员会已得到系列报告的全部文件。

要有关偷运移徙者活动其他方面的资料，供其提出采取进一步行动的建议。

41. 如果委员会对迄今所提供的资料的性质和数量感到满意，并铭记大会和经社理事会及其附属机构发表的立法和政策声明，它似宜规定一些国际行动方针的切实可行的措施，以指导各国与越来越严重的跨国犯罪现象作斗争。在这方面，不妨考虑制订和有效实施国家、分区、区域和区域间治安计划。

42. 鉴于有关问题的复杂性以及有组织的跨国犯罪在全球犯罪活动中所起的举足轻重的作用，进行国际合作，特别是在跨界执法方面进行国际合作是至关重要的，而且需要所有有关各方具体规定和实施一些措施。此外，需要对处理的问题达成更好的共识，并实施严谨而明确的行动方针。为此目的，并考虑到各国对该问题日益注意和重视，可促进起源国、过境国和接收国之间，特别是跨区域和在国际论坛上进行更多的对话和采取更多的联合行动，包括考虑拟订一项新的国际文书。

43. 在确定为打击偷运移徙者所要采取的进一步行动时，委员会似宜考虑采取有处理有关问题的联合国系统的其他方案和机构参加的统一行动。这些方案和机构有：政策协调和可持续发展部、难民专员办事处、联合国妇女发展基金、提高妇女地位司、联合国提高妇女地位国际研究和训练所以及经社理事会的其他职司委员会、特别是人口与发展委员会、人权委员会及其防止歧视及保护少数小组委员会以及妇女地位委员会。

44. 在移徙与发展方面，根据大会第 50/123 号决议，委员会似宜对将在 1997 年联合国移徙与发展问题会议上审议的处理国际移徙与发展问题的方式方法发表意见。特别是，委员会似宜请该会议将非法移徙及其诸多相关问题作为其议程的一个组成部分列入其中。

45. 还不妨探讨重要的海洋法问题。鉴于已知的经海路非法移徙的人口数量很大，实行海上控制特别重要。事实上，对海洋和沿岸边境的控制是预防和侦破大量全球性非法贩运活动的关键。

46. 最后，委员会似宜对贩运妇女和儿童的问题以及打击这种活动的可行措施

发表意见，以便根据大会第 50/167 号决议的要求，将意见列入秘书长提交大会第五十一届会议的报告。

注

¹ 见《经济及社会理事会正式记录，1995 年，补编第 10 号》(E/1990/30)，第三章，第 71 - 73 段。