



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
28 August 2015
Chinese
Original: English

偷运移民问题政府间工作组

2015 年 11 月 18 日至 20 日，维也纳

临时议程项目 3*

旨在防止偷运移民和儿童特别是无人陪伴儿童的实际措施，如签发落地签证、公共宣传行动和关于假证件的培训班

旨在防止偷运移民和儿童特别是无人陪伴儿童的实际措施，如签发落地签证、公共宣传行动和关于假证件的培训班

秘书处的说明

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“加强《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的实施”的第 7/1 号决议中决定，偷运移民问题工作组将成为缔约方会议的常设组成部分，将其报告和建议提交缔约方会议。
2. 在其第一次会议上，偷运移民问题工作组建议缔约国采取综合办法防止偷运移民，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，以及与这类偷运的根本原因有关的措施。¹
3. 在其第二次会议上，工作组建议，应鼓励作为被偷运移民的原籍国、过境国和目的地国的《公约》缔约国加强全面合作，制定防止偷运移民的有效措施，同时确保保护被偷运移民的权利。²
4. 在第二次会议上，工作组还确定了“偷运儿童等弱势移民，包括无人陪伴的儿童”和“旨在防止偷运移民和儿童特别是无人陪伴儿童的实际措施，如落

* CTOC/COP/WG.7/2015/1。

¹ CTOC/COP/WG.7/2012/6。

² CTOC/COP/WG.7/2013/5。



地签证、公共宣传行动和关于假证件的培训班”等主题作为供工作组今后会议审议的主要议题。³

5. 经济及社会理事会在其题为“加强国际合作，应对偷运移民问题”的第2014/23号决议中强调，有必要加强预防性措施，以应对偷运移民问题。⁴经社理事会还重点指出需要酌情促进或加强国家、区域和国际各级的发展方案与合作，同时顾及移民的社会经济现实，并特别注意经济和社会萧条地区，以消除偷运移民的社会经济根源，尤其是与贫困有关的这方面根源。

6. 为了协助工作组第三次会议的讨论，秘书处编写了本背景文件。

二、讨论的问题

7. 工作组不妨考虑将下述问题作为审议的基础：

(a) 如何更好地管理移民问题，从而阻止对偷运服务的需求？

(b) 旨在预防偷运移民的社会经济措施如何做到有据可依，并有效地减少对偷运服务的需求？

(c) 偷运移民，尤其是偷运无人陪伴儿童的根本原因有哪些？如何解决这些根本原因？

(d) 考虑到执法结构多种多样，并且存在语言和文化挑战及数据保护条例，在促进跨境信息共享方面有哪些良好做法？

(e) 哪类边境管制措施可有效防止和侦测偷运移民？

(f) 在国家一级履行商业承运义务过程中汲取到哪些经验教训？

(g) 如何改进证件完整性和管制，从而防止偷运移民？

(h) 如何加强现有的旅行证件和身份证件数据库，从而防止偷运移民？

(i) 国际组织、非政府组织、其他相关组织和民间社会其他团体应如何更有效地参与防止偷运移民？

(j) 如何加强媒体、包括社交媒体在提高认识方面的作用，从而防止偷运移民？

三、问题概述和应对指南

8. 本背景文件重点关注旨在防止偷运移民和儿童特别是无人陪伴儿童的实际措施。根据《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》第5条，移民不得因被贩运的事实而受到根据本议定书提起的刑

³ 同上。

⁴ 在同一决议中，经济及社会理事会还敦促会员国酌情采取措施，使公众进一步认识到偷运移民是有组织犯罪集团为营利而经常从事的一种犯罪活动，对所涉移民构成严重风险。

事起诉。然而，第 6 条第 4 款规定，缔约国可根据本国法律对行为构成犯罪的的人采取措施。

A. 解决偷运移民问题的根本原因

9. 根据第 2 条，《偷运移民议定书》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”。为了实现这一宗旨，《偷运移民议定书》列出了综合办法，其中包括需要解决推拉因素，包括解决偷运移民的根本原因。所有这些因素必须以综合方式加以解决，让不同利益攸关方参与其中，包括各国、国际组织、民间社会、学术界和媒体。

10. 《议定书》承认，偷运移民的根本原因在于人们希望改善生活，而在家乡缺乏改善生活的机会，以及在其他地方缺乏改善生活的合法机会。《议定书》第 15 条要求各缔约国“均应在国家、区域和国际各级酌情促进或加强发展方案与合作，同时考虑到移民现象的社会经济现实并特别注意经济和社会状况不景气地区，以便铲除造成偷运移民问题的社会经济根源，如贫困和不发达状况”。

11. 国际迁徙是对原籍国、过境国和目的地国的发展具有重大影响的一个多层面对现实，应当以一致、全面、平衡的方式应对这一跨领域现象，同时尊重人权并整合发展所涉的各个方面，并适当考虑到社会、经济和环境各个层面。⁵

12. 大会在其题为“迁徙儿童和青少年”的第 69/187 号决议中促请各国承认人员流动已成为当前社会、经济和环境状况的一个组成部分，在制定未来可持续发展目标的进程中，认识到必须考虑迁徙现实及其对迁徙者、其家人和社区发展前景以及原籍国和目的地国发展的多重直接影响。⁶

13. 有人陪伴和无人陪伴的儿童包括青少年（定义为 18 岁以下青少年），或者与父母分离者的儿童，可能由于不同原因和因素而迁徙，如贫穷、危机局势、在其原籍社区缺乏社会和经济机会。关于无人陪伴儿童的迁徙，根本原因还可能包括父母一方或双方死亡、寻求家庭团聚、一切形式的暴力和缺乏人身安全。⁷

14. 考虑到这些根本原因，仅执法措施难以防止偷运移民。相反，有效防止偷运移民需要采取综合、多层面对策，首先解决非正规迁徙的社会经济根本原因，收集准确和可靠的数据。没有有关偷运移民的准确资料，就无法制定预防

⁵ 经济及社会理事会第 2014/23 号决议。

⁶ 2015 年 8 月 2 日，联合国 193 个会员国就构成新的可持续发展议程的成果文件达成共识。以协商一致方式商定，将在 2015 年 9 月 25 日至 27 日在纽约联合国总部举行的可持续发展首脑会议上由世界领导人正式通过成果文件草案“改变我们的世界：2030 年可持续发展议程”。新的发展议程有 17 个新的可持续发展目标和 169 个小目标，旨在到 2030 年终结贫穷、遏制不平等和促进繁荣，同时保护环境。可访问：<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>。

⁷ 大会第 69/187 号决议。

战略和适当政策或分配资源，镇压活动就会毫无作用，有效起诉犯罪人的行动就会受到阻碍。因此，有必要收集和分析有关偷运移民现象的规模、趋势和模式的数据，在这方面的一个良好做法是联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）2015 年发表的《亚洲的偷运移民现象：目前的趋势和相关挑战》。

15. 支持原籍国的发展方案是采取长期办法防止偷运移民的一个必要组成部分。从中短期看，移徙的管理方式应支持这项长远目标。采取有效和互补的办法对待移徙和发展可能意味着移徙政策对发展产生积极影响，反之亦然。可通过减少流动阻碍和改善移民的待遇，在人类发展方面取得巨大进展，造福移民、社区乃至各国。

满足妇女和儿童的特殊需要

16. 《偷运移民议定书》第 16 条促请缔约国提供考虑到儿童和妇女的特殊需要的保护和援助措施。儿童（尤其是无人陪伴的儿童）和妇女，尤其容易受到偷运者和试图利用其脆弱性的其他人的剥削和虐待，而如果他们不会讲当地语言或没有合法身份，则会加重这种状况。

17. 大会在其第 69/187 号决议中促请各国加强其针对人口中最弱势群体的公共政策和方案，特别是在社会和经济领域，以帮助减少非正常移徙的排斥因素。大会还促请各国和所有其他相关利益攸关方有系统地参与这些努力，促进所有各级的投资和经济交流及合作。

18. 在同一决议中，大会还敦促所有国家在不同领域与相关利益攸关方加强合作，共同找出积极的替代办法，以减少、减轻和消除导致非正常移徙的根源和结构性因素，从而防止未成年人感到不得不离开自己的社区。还确认原籍国、过境国和目的地国协调努力的重要性，同时还确认其应发挥作用和承担责任，以解决无人陪伴的儿童包括青少年非正常移徙问题，保障其人权，并适当考虑到保护儿童的最佳利益。

19. 还认识到有必要从性别平等视角解决偷运移民问题，以确保将通常更易成为相关罪行受害者的妇女的特殊需要纳入考虑。

解决偷运移民问题根本原因的政策

20. 应协调统一制定针对偷运移民犯罪的政策，将其作为其他一系列相关政策一部分，包括与犯罪、移徙、教育、就业、卫生、安全、不歧视、经济和社会发展、人权、儿童保护和性别平等相关的政策。

21. 支持人类发展的政策改革可能包括开放一国现有入境渠道，这样更多的人可以迁入；确保移民的基本权利；找到惠及目的地社区和其所收容移民的解决办法；为本国境内人们的流动提供便利；以及将移徙问题纳入国家发展战略。

22. 各国的目标应是减少偷运移民的脆弱性，办法包括小额信贷方案、技能培训、就业咨询、教育方案、促进妇女参与经济决策的方案、让儿童留在学校的

方案、家庭团聚方案以及向非政府组织提供补助金等。最后，解决偷运移民问题根本原因的各项政策应立足于证据，从而取得成功并合理分配资源。

B. 信息共享和边境措施

23. 根据《偷运移民议定书》第 10 条，各国需交流以下方面的信息：已知或涉嫌为偷运移民使用的启运点和目的地以及路线、承运人和运输工具；偷运者的身份和方法；缔约国签发的旅行证件的真样和应有形式，以及关于空白的旅行或身份证件失窃或有关滥用情况；藏匿和运送人口的手段和方法以及旅行证件或身份证件的非法变更、复制、获取或其他形式的滥用；预防和打击偷运移民活动的立法经验和做法及措施；有助于执法工作的科学和技术信息，以提高各自预防、侦查和调查偷运移民的能力。关于这一点，《联合国打击跨国组织犯罪公约》第 27 条鼓励各国与另一国密切合作，以提高执法行动的成效。

24. 《偷运移民议定书》第 10 条建议缔约国，特别是那些有共同边境或位于偷运路线的缔约国应当交换信息。良好做法是在区域和区域间各级尽可能广泛地寻求信息交换，这样偷运移民者就不能只是将偷运路线转至没有实现合作的地区。⁸《偷运移民议定书》第 10 条要求收到信息的缔约国应遵守发送信息的国家提出的任何关于信息使用限制的要求。为了克服出于信息安全关切而不愿共享信息的问题，良好做法是制定保护信息安全的方法，只让那些需要了解信息的人获得信息。对于那些不当泄露或滥用信息的人，还应予以制裁。⁹

25. 为加强各国在这方面的合作，应进一步利用区域和国际各级目前的信息共享系统。国际刑事警察组织（国际刑警组织）色码通知系统可用来通知各国参与偷运移民的个人或方法，如共享关于被通缉者的信息、警告涉嫌参与非正规移民的个人、警示失踪人员或者确认死尸身份。¹⁰此外，《国际偷运者通讯录》载有全世界国际刑警组织国家中央局对偷运移民和非正规移民问题负有责任人员的详细联络方式。¹¹

26. 此外，欧洲警察组织有一个分析工作文档系统。分析工作文档是一个有关具体犯罪领域的信息处理系统，同欧洲警察组织提供的具体形式业务支持具有内在联系，也是欧洲一级的一个法律工具，可同时存储、处理和分析实际信息和情报，包括敏感性的私人数据。¹²提供给欧洲警察组织的信息存储在连接欧洲警察组织分析系统的一个大型且结构分明的数据库中，如有需要，可用于分析。¹³当前还有用于收集信息的其他工具，用于尽早查明偷运者的身份和预防移

⁸ CTOC/COP/WG.7/2012/5。

⁹ 同上。

¹⁰ www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices ; www.interpol.int/News-and-media/News/2015/N2015-046。

¹¹ www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/People-smuggling。

¹² 可在经社理事会 2009 年 4 月 6 日关于设立欧洲警察组织的决定（2009/371/JHA）和经社理事会 2009 年 11 月 30 日关于通过欧洲警察组织分析工作文档的执行规则的决定（2009/936/JHA）《分析规则》中找到分析工作文档的法律依据。

¹³ 欧洲警察组织（2012 年），New AWF Concept. Guide for MS and Third Parties，第 4-5 页。

民的非正规离开，除其他外，有欧洲边境监测系统¹⁴和欧洲联盟信息技术系统，如第二代申根信息系统和签证信息系统。¹⁵

27. 毒品和犯罪问题办公室关于偷运移民和相关行为的自愿报告系统¹⁶是各国可用来收集、交换和分析偷运移民信息的另一款工具。关于偷运移民和相关行为的自愿报告系统是一个基于因特网的关于一切形式偷运移民行为的数据收集系统，帮助成员确认新出现的趋势和形式，依据知识制定对策，并就打击偷运移民行为开展针对性合作。

28. 关于边境措施，《偷运移民议定书》第 11 条要求缔约国尽可能加强必要的边境管制，以预防和侦查偷运移民活动。这条规定不得影响关于人员自由流动的国际承诺。换句话说，各国负有义务和责任管制其边境，以防止偷运移民。各国在管理其边境方面面临的重要挑战是依照《有组织犯罪公约》、《偷运移民议定书》和其他国际法——包括国际人道主义法和国际人权法，以及特别是在适用的情况下，《关于难民地位的公约》¹⁷和《关于难民地位的议定书》¹⁸以及不驱回原则¹⁹——管理其边境。

29. 在制定和实施边境保护措施时，必须考虑到移徙的实际情况。如果人们别无选择，不得不离开，严厉的边境管制可能毫无威慑影响，只会使他们的行动变得更加困难，可能刺激对偷运服务的需求，实施边境管制可能危及安全和生命。²⁰

30. 最近各国的做法表明，“边境管制”的概念已经从实际边境检查扩大到包括在进入边境前、到达边境和进入边境后采取的许多措施，不仅涉及目的地国，还涉及原籍国和过境国以及私营工业伙伴。²¹

31. 《议定书》第 11 条要求各缔约国均采取立法或其他适当措施，以尽量防止商业承运人经营的运输工具被用于偷运移民。根据《有组织犯罪公约》第 10 条，法人所负责任可以是刑事、民事或行政责任。承运人责任包括有义务确保

¹⁴ 欧洲边境监测系统是一个信息交换框架，旨在改进欧洲外部边境管理。目的是通过增强欧洲联盟成员国在打击跨境犯罪中的态势感知和反应能力、打击非正规移民和防止移民在海上丧命等途径，为它们提供支持。欧洲边境监测系统条例载有一系列基本权利保障，包括数据保护和不驱回原则或者不强迫移民返回其可能遭受迫害的国家。欧洲议会和欧洲理事会 2013 年 10 月 22 日关于建立欧洲边境监测系统的欧盟第 1052/2013 号条例。OJ L 295/11, 6.11.2013。

¹⁵ 委员会致欧洲议会、理事会、欧洲经济和社会委员会及地区委员会的信件，COM(2015) 285 final，《欧盟打击贩运移民行动计划（2015-2020 年）》。

¹⁶ www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/topics/Illicit_trafficking/migrant-smuggling/reporting_system_leaflet.pdf。

¹⁷ 联合国，《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号。

¹⁸ 同上，第 606 卷，第 8791 号。

¹⁹ 另见《偷运移民议定书》第 19 条中的保障条款。

²⁰ 毒品和犯罪问题办公室（2011 年），《关于实施偷运移民议定书的国际行动框架》，第 43 页。

²¹ Gallagher, Anne T. 和 David, Fiona (2014) *The International Law of Migrant Smuggling*, p. 503.

乘客持有必要的旅行证件进入接收国；如果承运人无法履行相应义务，对承运人做出制裁。²²

32. 《偷运移民议定书》的解释性说明指出，这些措施和制裁应考虑到相关缔约国的国际义务，包括《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》，正如《偷运移民议定书》第 19 条特别强调的那样。《打击偷运移民示范法》指出，如果被偷运的移民已提交庇护申请或已获得难民地位或互补形式的保护，以及海上或其他地方营救导致入境结果，则应豁免承运人的责任。²³

33. 《偷运移民议定书》第 11 条还进一步要求缔约国考虑通过建立和保持直接联系渠道等办法加强边境管制机构间的合作。鉴于在一国边境上预防偷运移民可能会导致偷运路线转移到其他国家的边境，因此为了消除偷运者可能转移的所有路线，良好做法是在拥有同一边境的边境管制机构之外的边境管制机构之间进行有效合作。

34. 其他良好做法包括建立边境联络处，以鼓励执法机构之间开展合作，并加强其共享信息的能力，这样边境反应才可能具有合作性，并最大限度地发挥共同掌握信息的价值。

35. 可进一步利用、加强和复制区域一级的现有范例，例如欧洲入境联络干事网络、²⁴巴厘进程成员国区域入境联络干事网络²⁵和大湄公河次区域边境联络处。²⁶

36. 良好做法的另一个范例是建立和设立边境执法安全工作队，将其作为跨部门查明、瓦解和捣毁对边境安全构成严重威胁的犯罪组织的一个综合办法。美利坚合众国移民和海关执法局已与联邦、州、地方和外国执法对应机构合作，以制定边境执法安全工作队倡议。²⁷参与边境执法安全工作队的机构帮助收集和分析情报，并就侦查工作进行协调和协作，以查明和捣毁偷运组织。²⁸

²² 毒品和犯罪问题办公室（2004 年），《联合国打击跨国组织犯罪公约及其各项议定书实施立法指南》，第 373 页。

²³ 毒品和犯罪问题办公室（2010 年），《打击偷运移民示范法》，第 58 页。

²⁴ 2004 年 2 月 19 日关于建立入境联络干事网络的（欧盟）第 377/2004 号理事会条例。OJ L 64/1, 2.3.2004。根据欧盟《打击贩运移民行动计划（2015-2020 年）》COM(2015) 285 final，欧洲委员会将于 2016 年评估并审议是否可能修正欧洲联盟目前关于入境联络干事的立法，以加强他们获得和共享相关信息的能力。

²⁵ www.baliprocess.net/ad-hoc-group/regional-immigration-liaison-officer-network-rilon。

²⁶ 毒品和犯罪问题办公室（2013 年），大湄公河次区域边境管制。在陆地边境建立有效执法应对有组织犯罪的基线、挑战和机遇。可访问：www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2014/01/patrol/Border_Control_GMS_report.pdf 和毒品和犯罪问题办公室支持与有效边境管理实现区域一体化：边境联络处：www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/patrol/BLO_Brochure_web.pdf。

²⁷ 毒品和犯罪问题办公室（2010 年），《打击偷运移民工具箱》，工具 9（预防偷运移民），第 50-51 页。另可访问：www.ice.gov/best。

²⁸ 关于建立多机构中心的更多范例，见秘书处之前编制的关于建立多机构中心方面的良好做法的背景文件（CTOC/COP/WG.7/2013/3）。

37. 为了改进来源国、过境国和接收国之间的合作，一些国家已经制定了与移民管理和重新接纳有关的多边合作协定，除其他外，为打击非正规移民提供技术援助，为签署双方的领事人员和入境官员组织培训，包括关于甄别假证的特别培训，加强边境管制，包括联合巡逻等。例如，西非各国和马格里布已与欧洲联盟的一些国家签署了不同的双边协定。²⁹

38. 为确保跨境程序的顺利运作，其他良好做法包括编制工具，如行为守则和标准运作程序，包括用于搜索和营救的程序，运用生物鉴别等现代技术，为边境官员提供专业培训，以及利用边境可获得的相关语言资源。为评估这些做法的有效性，应建立监测和评价机制。³⁰

C. 证件完整性和管制

39. 《偷运移民议定书》第 12 条要求缔约国确保由其签发的旅行或身份证件不被变更或滥用，并确保缔约国的旅行证件安全，不会被非法签发。这项义务包括采取技术措施，使证件更难以变造、伪造或改变，还包括安全要素，保护印制和签发程序不会遭遇腐败之举、盗窃或其他转移证件方式。³¹这种证件使用方法以伪造证件的形式，或欺诈性地改变证件；欺诈性地获得证件，如依照伪造的出生证签发的护照；或者以滥用有效证件的形式，如非证件持有人即所谓的相似者使用证件。据报告假证的质量在提升，真实证件的使用也是如此。伪造和欺诈性获得的证件在回到原籍国后可多次重复使用。例如在有效日期内，可多次反复使用同一签证。还有多次使用同一护照偷运若干人的情况。³²

40. 《议定书》第 13 条要求各国应另一缔约国的请求，在合理的时间内，对以或声称以本国名义签发的、涉嫌用于偷运移民的旅行或身份证件的合法性和有效性进行核查。参与偷运移民的有组织犯罪集团往往通过提交假护照和签证申请来规避这些措施。因此，应制定措施核查这些申请。³³

41. 缔约国还应当考虑在签发签证时加强审查，并加强执行其签证的条款，以帮助防止偷运者利用其领土。³⁴签证程序往往包括两个步骤：出境前，包括签证

²⁹ 欧洲移民网络（2012 年），“减少非正规移民的实际措施”，第 80 页，可访问：www.emn.at/images/stories/2013/Studien_/Practical_measures/0a_EMN_Synthesis_Report_Irregular_Migration_PUBLICATION_April_2013.pdf，和欧洲移民网络（2012 年），《西班牙为减少非正规移民采取的实际措施》，第 7 页，可访问：http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/EMN-ES-Inmigracion-Irregular.pdf。

³⁰ 毒品和犯罪问题办公室（2011 年），《关于实施偷运移民议定书的国际行动框架》，表 3（预防），第 97-98 页。

³¹ 《偷运移民议定书》第 3 条规定，“欺诈性旅行或身份证件”系指有下列情形之一的任何旅行或身份证件：(a) 由经合法授权代表某国制作或签发旅行或身份证件的个人或机构以外的任何人伪造或作实质性变造；(b) 系通过虚伪陈述、腐败行为或胁迫或任何其他非法手段不正当地获得签发或取得；(c) 由合法持有者以外的人使用。

³² 毒品和犯罪问题办公室（2010 年），“议题文件，通过空运偷运移民”，第 8 页。

³³ CTOC/COP/WG.7/2012/6。

³⁴ 同上。

申请、审查和决定，以及入境时核查。根据共同的国家惯例，签证申请在领事馆发放，领事官员负责审查申请并作出决定。不过，有时需咨询中央签证当局和/或其他当局。中央签证当局可能就申请作出决定。

42. 例如，作为欧洲联盟的一般规则，有签证需求的第三国国民必须在其原籍国或居住国的领事馆申请签证。不过，在一些例外情况下，边境警卫队或边境检查站入境官员可签发签证。这些严格规定背后的原因是，边境处不具备进行签证签发规则规定的必要检查和咨询所需要的时间、知识和能力。³⁵

43. 国际民用航空组织（民航组织）是制定旅行证件标准并就旅行证件安全相关做法提出建议的主要国际组织。民航组织与成员国和国际组织合作，解决机器扫描旅行证件方面的能力差距问题，并制定综合战略，协助成员国使用这些工具。³⁶

44. 此外，国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库是侦查偷运移民问题的一款强大工具。全世界的边境和港口可通过国际刑警组织的一个安全渠道与这个数据库直接连接起来。各国还可在发现丢失或失窃的护照或旅行证件时把数据添加到数据库中。³⁷

D. 能力建设、培训和技术合作

45. 《偷运移民议定书》第 14 条规定缔约国须为参与预防偷运移民并给成为这类行为对象的移民以人道待遇的移民事务和其他有关官员提供或加强专门培训方案。《议定书》任务规定，这类培训应包括：(a)提高旅行证件的安全和质量；(b)识别和发现欺诈性旅行或身份证件；(c)收集犯罪情报，特别是有关识别有组织犯罪集团、用以运送移民的方法、旅行或身份证件的滥用情况以及偷运移民过程中所用藏匿手段等方面的情报；(d)改进在常规和非常规出入境点为发现被偷运者而采用的程序；以及(e)给有关移民以人道待遇并保护他们的权利。此外，在这类培训中还应考虑到难民的具体需要和权利。应酌情与其他国家、国际组织、非政府组织、其他相关组织和其他民间社会成员合作开展此类培训。

46. 在其第 2014/23 号决议中，经济及社会理事会邀请会员国酌情通过双边、区域和国际合作开展协作，以预防和打击偷运移民行为，根据请求提供援助，包括技术援助，以期建设和加强预防和打击偷运移民行为的能力。尤其是，经社理事会确认，移民、边境管制官员和海岸警卫队人员以及法医专家、检察官和法官为主要利益攸关方，应为他们提供专业培训，以便他们能够更好地认识和处理与偷运移民有关的问题。

47. 关于提供能力建设和技术援助的良好做法可能包括评估执法、边境、移民和海岸警卫官员、刑事司法官员、医疗和保健工作者和必要时其他行为体在处

³⁵ 欧洲委员会（2011 年），《欧洲委员会外部合作方面综合边境管理指南》，第 79 页。

³⁶ www.icao.int/Security/mrtd/Pages/default.aspx。

³⁷ www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Border-management/SLTD-Database。

理偷运移民和相关问题方面的能力。这些相关问题包括：查明贩运人口和暴力行为的受害者、难民保护、人权和歧视；就预防和打击偷运移民及移民的人道待遇提供定期和可持续专业培训；编写和更新培训材料，并将关于偷运移民的培训纳入课程的主流；以及定期监测和评估所提供技术援助的可持续性和影响。³⁸

48. 各国还可考虑利用国际组织提供的培训材料，如毒品和犯罪问题办公室《关于侦查和起诉偷运移民行为基础和深入培训手册》、《安全证件审查简介：培训方案和培训师指南》和《培养发证证件检查能力指南》，包括有关打击偷运移民和证件审查的电子学习模块。此类材料反映了国际良好做法，与所有法律制度兼容，其设计根据本国当地情况因地制宜进行了调整。毒品和犯罪问题办公室根据这些工具提供专门培训，以支持各国实施《偷运移民议定书》。

E. 提高认识和公共宣传运动

49. 大会在其题为“移徙儿童和青少年”的第 69/187 号决议中着重指出各国应与民间社会，包括非政府组织、劳工组织和私营部门以及其他相关利益攸关方合作，开展宣传运动，以澄清移徙方面的机会、限制、风险和权利，从而使每个人都能作出知情决定，并防止任何人采用危险手段跨越国际边境。

50. 决议获得通过是认识到公众和相关当局并不一定充分了解偷运移民问题。在一些原籍国，人们可能并未将偷运移民视为可能对移民和相关社会构成严重危险的一种犯罪活动，而是将其视为帮助人们逃离贫穷、冲突或自然灾害的一种合法服务。同样，在目的地国和过境国，与偷运移民相关活动的犯罪性质常常被误解，结果是移民本身被打上了烙印，因为起作用的更广泛问题并未被纳入考虑。^{39、40}

51. 不能充分了解为何人们落入犯罪分子之手踏上危险征程的原因以及犯罪滋长对社会和国家安全造成的危险，就始终没有打击偷运现象的动力。对偷运移民和贩运人口犯罪之间的区别和重叠领域也常常存在严重误解。⁴¹

52. 这些因素凸显有必要增强认识，并将偷运人口视为一种为营利而经常提供偷运服务的一种犯罪活动。不仅有必要提高打击偷运的利益攸关方的这种认识，还有必要提高可能的犯罪人和易落入偷运者之手的人们的这种认识。⁴²

53. 《偷运移民议定书》第 15 条要求各缔约国采取措施，提供或加强信息方案，以使公众更清楚地认识到偷运移民是有组织犯罪集团为营利而经常从事的犯罪活动，而且对有关移民构成严重的危险。还进一步要求缔约国开展公共宣

³⁸ 毒品和犯罪问题办公室（2011 年），《关于实施偷运移民议定书的国际行动框架》，表 3（预防），第 102-103 页。

³⁹ 毒品和犯罪问题办公室（2011 年），《关于实施偷运移民议定书的国际行动框架》，第 8 页。

⁴⁰ Gallagher, Anne T. and David, Fiona (2014) *The International Law of Migrant Smuggling*, p. 499.

⁴¹ 毒品和犯罪问题办公室（2011 年），《关于实施偷运移民议定书的国际行动框架》，第 8 页。

⁴² 同上。

传领域的合作，以防止移民落入有组织犯罪集团之手。这类提高认识运动还可让社交媒体参与进来。⁴³

54. 提高认识运动可挽救生命和防止人们沦为贩运人口等严重犯罪的受害者。应当使用以适当语言编写的、适宜且切合其目标人群的材料，让其目标受众（包括脆弱的移民）了解这些运动。

55. 最近在墨西哥和中美洲推出的宣传战略旨在让人们了解偷运移民的风险及其与有组织犯罪的联系。这项战略的主要目标是让当局和媒体认识到偷运移民是一种资助有组织犯罪和侵犯人权的商业活动，并建立公众预警机制，以减少移民的脆弱性，并让他们了解利用偷运者（陆、海、空）的危险。宣传战略还打算让公众了解偷运移民现象并形成这方面的知识，并建立媒体、当局、民间社会和学术界之间的对话；促进伙伴关系和协作努力，以有效解决犯罪问题；保护移民的权利；以及展示《偷运移民议定书》缔约国的协调一致综合努力。⁴⁴

56. 推动制定公共宣传运动的步骤包括开展基准研究，包括家庭研究，以评估对偷运移民现象的认识；确认目标受众，例如，包括可能被偷运的移民、可能的移民偷运者、议员、立法者、海外社区、公职人员、商业承运人、⁴⁵地方社区、民间社会和全体公众；让目标受众参与制定和实施公共宣传运动，以及依据具体标准的监测和评估运动；最后，分享汲取到的经验教训。⁴⁶

57. 在制定宣传运动时，主管当局有必要考虑到所有人离开任何国家，包括离开其本国的权利，⁴⁷并考虑因受迫害寻求庇护者的各项权利。

媒体在预防偷运移民中的作用

58. 媒体在预防偷运移民中发挥着重要作用。例如，拦截和起诉偷运者报告可对与偷运移民相关的犯罪活动具有威慑影响，拯救或偷运企图失败的报告可震慑人们不要落入偷运者之手。然而，如果媒体对偷运移民的报道不负责任，可能鼓励偷运移民，甚至告知偷运者新的可能的路线和方法。应鼓励关于偷运移民的调查性新闻，不论是通过电视和广播节目、纪录片或其他媒体，包括电影、因特网网站、社交媒体甚至漫画书。通过撰写关于偷运移民事件的文章或广播此类事件，媒体不仅可以提高人们对危险的有组织犯罪活动的认识，还可以曝光大部分秘密活动。遗憾的是，新闻工作者和媒体作品往往并未充分认识

⁴³ CTOC/COP/WG.7/2012/6。

⁴⁴ 毒品和犯罪问题办公室根据 7 个国家（哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜和巴拿马）公职人员、非政府组织、学术界、移民庇护所和新闻工作者的建议编制的创造性运动旨在轻松适应不同情况，并可作为其他提高认识倡议的依据。

⁴⁵ 偷运移民问题工作组还建议缔约国不妨考虑提高运输公司，特别是航空公司对证件欺诈相关风险的认识。见 CTOC/COP/WG.7/2012/6。

⁴⁶ 毒品和犯罪问题办公室（2011 年），《关于实施偷运移民议定书的国际行动框架》，表 3（预防），第 103-104 页。

⁴⁷ 《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条。根据该公约第 12 条第 3 款，上述离开的权利，除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必需且与本公约所承认的其他权利不抵触的限制外，应不受任何其他限制。

到有关偷运移民的问题，也并不了解这个问题的范围。结果，一些媒体报道把偷运移民与贩运人口等其他问题相混淆，因此提供了错误的信息。⁴⁸

59. 在印制或广播关于偷运移民的新闻时，一种良好做法是提供信息，让受众了解应当采取的适宜行动。这可以通过提供举报非法活动的热线电话或提供关于合法移民渠道的信息来完成，这类报道不应侵犯被偷运的移民、偷运者或报告所提及的任何其他各方的权利。

⁴⁸ 毒品和犯罪问题办公室（2011 年），《关于实施偷运移民议定书的国际行动框架》，表 3（预防），第 104-105 页。