



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
25 August 2015
Chinese
Original: English

偷运移民问题工作组

2015 年 11 月 18 日至 20 日，维也纳

临时议程项目 5*

其他事项

偷运移民问题工作组建议汇总

秘书处的说明

一、 导言

1. 依照联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第五届会议通过的第 5/3 号决议，设立了一个偷运移民问题不限成员名额政府间临时工作组，就落实其在有关《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》方面的任务授权而向缔约方会议提供咨询和协助。
2. 在第 7/1 号决议中，有组织犯罪公约缔约方会议决定，偷运移民问题政府间工作组应当是大会的常设部分，向大会提交报告和建议。
3. 在 2015 年 7 月 14 日举行的会议上，缔约方会议扩大主席团核准为偷运移民问题工作组第六届会议编写背景文件，合并之前历届工作组会议上的所有建议。
4. 本背景文件由秘书处编拟，以期为工作组的审议提供帮助。

二、 预防和提高意识领域的建议

A. 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在维也纳举行的工作组第一届会议通过的建议

5. 缔约国不妨考虑使人们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起到震慑作用。

* CTOC/COP/WG.7/2015/1。



6. 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。
7. 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其中的风险。
8. 缔约国不妨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。
9. 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。
10. 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。缔约国不妨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。
11. 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，并查明并非由主管机关所签发的证件。
12. 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查明欺诈性证件的能力。它们不妨考虑请求其他缔约国、区域组织或国际组织提供这方面的技术援助。
13. 缔约国不妨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，缔约国还不妨对未能履行义务确保跨国境旅行旅客的证件的真实性和有效性的公司实行处罚。缔约国还不妨考虑建立从这些公司适时获得旅客信息的机制。

B. 2013 年 11 月 11 日至 13 日在维也纳举行的工作组第二届会议通过的建议

14. 请各缔约国通过全面的预防犯罪、社会、经济、卫生、教育和司法政策解决偷运移民的根源问题。
15. 请各缔约国开展有效的合作，从供应和需求两方面均衡的视角，全面解决偷运移民的根源问题，作为更好地实施《偷运移民议定书》的一个步骤。

三、保护被偷运移民权利和援助被偷运移民领域的建议

A. 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在维也纳举行的工作组第一届会议通过的建议

16. 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。

17. 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规定的法律援助的机会。
18. 缔约国不妨考虑设立热线以使被偷运移民得以说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。
19. 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。
20. 缔约国应当满足被偷运移民中怀孕妇女、带儿童的妇女和孤身未成年人等弱势群体的特殊需要。
21. 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哪些自愿返回方式。
22. 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。
23. 缔约国不妨请各国就保护被偷运移民人权的措施交流看法并分享信息和良好做法。
24. 缔约国不妨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。
25. 缔约国不妨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。
26. 缔约国应当顾及关于难民和寻求庇护者的国际保护框架。

B. 2013 年 11 月 11 日至 13 日在维也纳举行的工作组第二届会议通过的建议

27. 各缔约国应当采取适当的措施，例如制定准则，以确保：尊重被偷运移民的人权；对被偷运移民的安全和安保予以最优先重视；针对偷运移民的侦查工作对妇女和儿童等弱势移民的特殊需要具有敏感性；返还家园不会受到不必要的阻挠或拖延。
28. 各缔约国应当在进行有关偷运移民案件的侦查时始终优先注意成为偷运对象的移民的生命、安全和福祉，并尊重他们的人权，例如方法是确保在侦查偷运者和移民方面达到适当的平衡。为此目的，应在侦查之前及期间不断对风险进行评估。
29. 各缔约国应当根据其在《维也纳领事关系公约》及其他相关条约下的义务，征得相关个人的同意后，毫不延迟地酌情告知被偷运移民的原籍国的领事

机关，并在相关情况下告知社会福利机关，同时提供获得援助的机会，尤其向弱势移民特别是妇女和儿童提供援助，并为其返还家园提供便利。

四、偷运移民的刑事定罪、调查及起诉领域的建议

A. 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在维也纳举行的工作组第一届会议通过的建议

30. 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。

31. 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。

32. 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。

33. 在对偷运移民行为进行定罪时，缔约国不妨考虑除《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》。

34. 缔约国不妨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。

35. 缔约国不妨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。

36. 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。

37. 在旨在侦查和调查偷运移民行为的工作中，包括在涉及使用特殊侦查手段的工作中，缔约国应当考虑到所涉人员的安全与权利。

38. 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。

39. 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。

40. 缔约国不妨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。

41. 缔约国不妨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。

B. 2013 年 11 月 11 日至 13 日在维也纳举行的工作组第二届会议通过的建议

42. 鼓励缔约国依照本国立法，在侦查偷运移民案件时采取通盘做法，辅之以双边和多边合作。
43. 根据《有组织犯罪公约》第 20 条，并根据本国立法，各缔约国应当在偷运移民案件中使用符合侦查需要的各种特殊侦查手段，作为收集情报和证据的有效手段。
44. 在应用特殊侦查手段时，缔约国应考虑有关证据及其在起诉中可否采信的可适用法律。
45. 各缔约国可考虑根据本国法律使用控制下交付方法侦查偷运移民案件，同时确保充分尊重移民的权利。
46. 偷运移民问题工作组请秘书处继续根据请求向会员国提供技术援助，以支持其加入《偷运移民议定书》或实施该议定书的努力，包括为此加强法律框架以及刑事司法从业人员的能力，以有效应对偷运移民问题。

五、包括国际合作在内的伙伴关系、协调努力及合作领域的建议

A. 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在维也纳举行的工作组第一届会议通过的建议

47. 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。
48. 缔约国应当加强在国家层面的合作努力，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。
49. 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。
50. 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。
51. 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。各国不妨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。
52. 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。
53. 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。

54. 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。
55. 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。
56. 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。
57. 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。
58. 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。
59. 认识到互信是有助于有效开展国际合作的先决条件，各国不妨参与采取建设信任措施，诸如在国家、区域和国际各级建立和加强业务网络和审查程序。
60. 各国不妨为经常、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。
61. 各国不妨鼓励进行联合侦查，作为共享情报和其他信息的一种有效手段。
62. 各国不妨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。
63. 各国不妨考虑在原籍国、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。

B. 2013 年 11 月 11 日至 13 日在维也纳举行的工作组第二届会议通过的建议

64. 鼓励缔约国依照本国立法酌情采取必要措施，建立多机构中心，以有效实施《偷运移民议定书》。
65. 各缔约国可考虑指定一名高级官员负责指导多机构中心的工作。
66. 鼓励缔约国查明和应对建立此类中心方面的共同挑战，方法是：利用其他法域的现有良好做法和经验，以及必要时请求技术援助。
67. 认识到相互信任和透明是有助于进行有效协调的先决条件，各缔约国不妨为将每个机构的任务授权汇聚一起的多机构中心制定国家战略，并确保例如集中处理对信息和情报的分析。
68. 各缔约国应当根据本国立法，让广泛的各类机构参与关于偷运移民问题政策制定、规划和信息共享的多机构中心。各缔约国也不妨考虑鼓励本国的相关主管部门通过多机构中心协调其业务，定期举行会议和酌情分享情报和信息，并在相关情况下对偷运移民罪行进行侦查。
69. 各缔约国应当促进与其他缔约国所建立的类似多机构中心开展合作。

70. 偷运移民问题工作组请秘书处就建立多机构中心编拟更为详细的实用指南。
71. 各缔约国，尤其是拥有共同边界的缔约国，应当以与各自的国内制度、法律制度和行政制度一致的方式，促进有成效和高效率的信息共享，其中可包括分享调查结果。
72. 鼓励作为被偷运移民的原住地国、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。
73. 鼓励缔约国确保为促进非正式跨境合作和信息分享而采取的措施对正式合作的措施起到相辅相成和加强的作用，同时铭记所搜集到的证据必须符合法庭的举证标准。
74. 认识到非正式合作和信息分享在早期行动阶段对于协助搜集偷运移民案件的情报和证据很有助益，各缔约国不妨考虑依照本国法律，为各自的刑事司法机关提供适当的工具，以促进与相关外国主管部门的直接非正式沟通和信息交流。
75. 鼓励缔约国依照本国法律扩展非正式合作和信息分享措施，以期不仅涉及对偷运移民案件的侦查和起诉，而且涉及保护被偷运移民的权利。
76. 鼓励缔约国根据国家主权、团结一致和公平分担责任原则，通过提供技术援助，以双边或多边方式相互协助制定相关措施，以交流信息并确保被偷运移民的返还不会受到不必要的阻挠或拖延。
77. 鼓励缔约国采取措施，酌情支持联络官之间在应对偷运移民问题方面进行合作。
78. 认识到监测所有过境点有困难，鼓励缔约国支持跨境合作来应对偷运移民问题。
79. 鼓励各缔约国实施《偷运移民议定书》第 18 条，包括通过谈判就被偷运移民的有序返还达成协定。
80. 工作组请毒品和犯罪问题办公室继续努力为缔约国在国家、区域和国际层面分享其经验和良好做法提供协助。
81. 鼓励缔约国考虑采用或调适由毒品和犯罪问题办公室应《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》的请求开发的自愿报告系统模型，将其作为以协调和持续的方式搜集和分享有关偷运移民及相关行为的信息的一种手段。

六、研究、数据收集和分析领域的建议

A. 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在维也纳举行的工作组第一届会议通过的建议

82. 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。

83. 各国不妨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。

B. 2013 年 11 月 11 日至 13 日在维也纳举行的工作组第二届会议通过的建议

84. 各缔约国应当考虑使用毒品和犯罪问题办公室《有组织犯罪案件摘要》，并向毒品和犯罪问题办公室最近推出的称为“交流打击有组织犯罪的电子资源和法律”的知识管理门户提供支持和投稿，以推动信息交流。

七、关于缔约方大会、工作组和联合国毒品和犯罪问题办公室工作的其他建议

A. 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日在维也纳举行的工作组第一届会议通过的建议

85. 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。

86. 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。

87. 工作组不妨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他缔约国的类似中心之间得到协调。

88. 缔约国不妨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。

B. 2013 年 11 月 11 日至 13 日在维也纳举行的工作组第二届会议通过的建议

89. 偷运移民问题工作组建议，缔约方会议第七届会议应考虑发起有关以下问题的讨论，即工作组是否可能制订并遵循其今后会议的工作计划。

90. 偷运移民问题工作组建议缔约方会议在今后的工作组会议上特别审议下列议题：

(a) 偷运儿童等弱势移民，包括无人陪伴的儿童；

(b) 防止偷运移民的实际措施，如抵达签证、公共宣传活动和有关欺诈性文件的培训课程；

- (c) 偷运移民的有组织犯罪方面，包括金融调查和针对犯罪所得的对策；
- (d) 海上偷运移民
- (e) 刑事司法对策，包括调查和起诉偷运移民行动的犯罪者。

91. 回顾《有组织犯罪公约》及其各项《议定书》生效 10 周年，以及考虑到《公约》第 32 和 37 条，各缔约国和联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）应当继续促进充分实施《公约》和《偷运移民议定书》，以期查明现有差距、挑战和优先事项。

92. 请各缔约国在预防和打击偷运移民行为时依照本国立法酌情顾及相关利益攸关方的经验，包括国际组织和区域组织、私营部门、学术界和民间社会的经验。