



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
25 July 2019
Chinese
Original: English

偷运移民问题工作组

2019年9月11日至13日，维也纳

临时议程*项目3

空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利

空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利

秘书处编写的背景文件

一. 引言

1. 秘书处编写本背景文件的目的是促进工作组在其第六次会议上就偷运移民问题开展讨论。本文件阐述了工作组似可在审议过程中讨论的一系列问题；提供关于空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利的背景信息和政策考量；概述了《关于打击陆、海、空偷运移民议定书》和《联合国打击跨国组织犯罪公约》的主要条款，以及工作组以往就相关事项开展的工作。本文件还列述了各国可能用于进一步制定应对偷运移民的措施的具体参考资料、资源和工具。

二. 供讨论的问题

2. 偷运移民问题工作组似可在其对空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利问题的审议中讨论以下问题：

- (a) 目前空中偷运移民的路线和方法有哪些？可以辨别出哪些趋势？
- (b) 空中偷运的移民的概况，参与空中偷运移民犯罪活动的概况；
- (c) 目前空中偷运移民的大致程度如何？近年来在机场发现了多少被偷运移民？据信有多少人跨越了空中边界而未被发现？目前有哪些方法用于对空中偷运移民的程度进行估算？
- (d) 空中偷运移民活动中发现了哪些证件滥用形式（包括仿造证件、伪造证件、以欺诈方式获取真实证件和以欺诈方式使用真实证件）？

* CTOC/COP/WG.7/2019/1。



(e) 防止和打击证件滥用的良好做法有哪些，特别是针对以欺诈方式使用真实证件和以欺诈方式获取真实证件的情况？

(f) 已采取哪些措施来加强机场安全、从而减少通过机场及其过境区偷运移民的活动？

(g) 针对空中偷运移民活动，防止和打击腐败行为的良好做法有哪些？

(h) 在调查和起诉空中偷运移民方面，特别是在涉及那些组织偷运并从中获利者以及没收此类犯罪所得方面，有哪些良好做法？

(i) 在防止和打击空中偷运移民方面，执法专业化程度如何？

(j) 联合调查空中偷运移民的实例有哪些？哪些具体因素促成了联合调查活动取得成功？

(k) 在对那些组织空中偷运移民并从中获利者进行调查、起诉和定罪过程解决了哪些具体挑战？

(l) 采取了哪些措施来确保依据国际人权以及人道主义和难民标准与义务保护被偷运移民的权利？采取了哪些措施来确保遵守不推回原则？

三. 问题概述和对策指导

A. 空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利

3. 空中偷运移民系指以一种特定运输方式，通常涉及商业航空公司，将移民偷运至靠近或者直接偷运到目的地国。由于与航空旅行有关的正式程序要求在登机点和目的地的登机手续办理处和移民管制处持有旅行证件和身份证件，因此欺诈性证件的使用和腐败在空中偷运移民过程中起着重要作用。

4. 目前关于空中偷运移民以及一般偷运移民的全球数据有限。现有信息并不均衡，而且由于空中偷运移民的路线变化较快，有时信息已过时。应避免对空中偷运移民进行一般性描述，因为这可能存在过度简单化其复杂性和多样性的风险。尽管如此，以下章节介绍了空中偷运移民的一些主要特征。这些特征来自以下来源的信息：

(a) 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪问题办公室）于 2018 年发布的《2018 年全球偷运移民问题研究》；

(b) 毒罪问题办公室于 2015 年首次出版的研究出版物《亚洲及太平洋区域偷运移民：当前趋势和相关挑战》，2018 年发布增补卷。

1. 影响偷运移民活动的方法和路线的因素

5. 无法获得合法的移民渠道是助长所有偷运移民活动的关键因素。关于具体偷运移民行动方法和路线的决定取决于各种相关因素。过境国和目的地国的地理位置、距离、公共和私人交通工具的可获得性、边境管制、签证要求和移民政策是影响是否需要诉诸欺诈性证件和（或）腐败等其他因素的关键决定因素。同样重要的是偷

运者获取和使用对其行动有用的信息的能力及其与其他偷运者和网络的跨国联系。移民获取知识和网络的机会、原籍国和目的地国之间的历史和文化联系、已建立的移民流动、亲友以前的移民行动以及散居国外者社区等也发挥着重要作用。移民还需要有能力负担其所需的偷运服务，这使得他们的购买力成为决定路线和方法的另一个关键因素。

6. 空中偷运通常被视为一种更安全的运送方式，有很高的成功机会和较低的被发现风险。然而，它往往比其他偷运方式更昂贵。制作和获取欺诈性证件的费用、机票费用以及对快速有效偷运方法的需求，都解释了空中偷运者收费高昂的原因。尽管如此，即使负担得起的移民也并非总是选择空中偷运方式，因为他们往往必须接受大量指导，学习如何面对和应对可预测的情况。因此，他们需要满足某些要求，例如那些有孩子的家庭往往无法满足的要求。

2. 路线

7. 毒罪问题办公室发布的《2018 年全球偷运移民问题研究》介绍了已确认的 30 条主要偷运路线。通过分析这些路线的趋势，《全球研究》显示了偷运路线的易变性和偷运枢纽的稳定性。如果有变化破坏了他们的商业模式或使之处于危险境地，偷运者往往会迅速作出调整以适应变化。

8. 《全球研究》表明，许多偷运路线涉及多种运输方式。通常，采用陆、海和（或）空相结合的方式偷运移民。连接地理位置较远的地区（如南亚和欧洲）的路线通常至少要有一条空中航线。然后，这些路线可以继续通过陆路和（或）海路到达移民的最终目的地。对于所有记录在案的空中偷运移民路线，均有涉及使用欺诈性证件的报告。尽管如此，一些必要的旅行也可以定期进行。

9. 偷运路线可能错综复杂，特别是涉及航空运输的路线。例如，《全球研究》介绍的一条路线涉及斯里兰卡公民，他们在旅程的第一站从印度被偷运至肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国。再从那里继续沿着一条途经伊斯坦布尔、土耳其和赫尔辛基的路线前往巴黎，并在巴黎获得伪造的英国护照。然后，他们被带到比利时，在这里登上飞往加拿大的航班。

10. 据报告，西非国家的偷运者通过直飞航线到达欧洲目的国家。此类旅程由偷运网络组织，这些网络负责办理所有手续，包括旅行证件、签证和机票。在非洲，从非洲之角到南非的航线被用于偷运活动。在对沿这条路线被运送的近 400 名移民进行的一项调查中，有 10% 的人报告称其乘飞机。此外，从南非经由非洲各机场通过空运将移民偷运至欧洲、澳大利亚和美利坚合众国的活动已有记录在案。

11. 据报告，始于中东、非洲和亚洲的偷运移民路线将拉丁美洲机场作为路线的一部分。移民要么留在南美洲，要么为了到达美国或加拿大，加入向北流动的路线。据报告，利用航空路线也是美洲境内原籍国和目的地国的非正常移民活动的一部分。可以识别出被广泛使用的两条主要路线。第一条路线相对明确，向北连接来自南美洲和中美洲许多地区的线路，经由中美洲进入墨西哥，最后到达美国。第二条路线向南进入南美洲，并终于南美洲。这些路线上的移民主要通过陆路和空运被偷运，其次是海运。

12. 从南亚和西南亚国家出发的路线最终抵达欧洲、海湾国家、澳大利亚和北美。除了陆地和海上航线外，移民从西南亚国家被空中偷运至欧洲目的地的活动也已记录在案，这些移民要么直接从其原籍国出发，要么通过欧洲、非洲、中东或亚洲其他地区的主要机场中转。

13. 就南亚而言，似乎偷运至欧洲的大多数移民是通过空运或空、陆相结合的方式被偷运。始于南亚的其他空运路线包括飞往西非或北非城市的航班，然后沿地中海西部或中部路线继续通过海路偷运至欧洲。一些来自南亚的移民经由中亚被偷运到东欧，然后再被偷运到欧洲联盟国家。这些路线往往结合空运和陆运。

14. 从南亚和西南亚国家空中偷运移民到北美（主要是美国，但也有加拿大）的活动也同样被记录在案。南美洲和中美洲国家有时被用作中转地；将这些移民偷运到美国和加拿大往往需要欺诈性证件。

15. 澳大利亚是来自南亚和西南亚的非正常移民和难民的重要目的地。分析表明，这一旅程通常涉及从西南亚到东南亚（有时经由海湾国家）的空中偷运，以及通过陆路和海路到达印度尼西亚南部的偷运，在那里移民和难民登上前往澳大利亚或其近海领土的船只。在这些路线上，利用欺诈性证件的现象似乎很常见。

16. 东亚和东南亚是被偷运到欧洲和北美的移民的原籍地。就从东亚和东南亚到达北美的空中偷运活动而言，不同的民族似乎使用不同的偷运方法。有些人持真实的证件抵达，然后签证逾期后仍在逗留，其签证可能是在偷运者的帮助下获得的。一些来自东亚和东南亚的移民付费让偷运者通过帮他们安排与加拿大或美国的国民假结婚，从而进入这些国家。其他移民可能通过空运被直接偷运至美国或通过邻国偷运至美国。有时，移民首先被空中偷运到海湾国家或欧洲，然后再被运往南美洲或中美洲。或者他们可能直接飞往南美洲，然后向北经由陆路到达美国。

17. 从东亚和东南亚偷运移民至欧洲会涉及一系列不同的路线和方法。最常见的情况是，移民尽可能飞抵接近他们预期目的地的地方，然后剩下的路程经由陆路偷运。选择中转机场时会考虑移民费用和签证要求。近年来，许多移民持伪造的旅行证件飞往东欧主要城市。然后，偷运者通过陆路运输移民，通常经由欧洲东部边境线。偷运者可能在原籍国或途中向移民提供伪造、变造证件，或冒用身份的真实证件。有时，偷运者使用复杂的技术；被偷运移民可能被包装成在欧洲求学的学生，并随身携带可能是伪造的成绩单、语言能力证书和入学证件。

3. 机场的作用

18. 据《全球研究》称，空中偷运移民到欧洲的活动并不频繁，但可能因陆路和海路的管制加强变得更具吸引力。移民被偷运到欧洲一系列主要机场，且往往使用欺诈性证件。在欧洲联盟国家，欺诈性证件多数是在空运航线发现的。大型国际中转机场尤其面临风险，但官员人数较少的小型机场往往缺乏证件管制方面的培训，也可能成为目标。

19. 离境机场和抵达机场的选择和使用趋势的变化取决于各种因素，如签证要求或与移民预期目的地的接近程度。如果偷运者评估被发现的风险极小，那么将利用直接飞往目的地国家的离境机场。在这种情况下，偷运者通常依靠伪造的或以欺诈方式获得的旅行证件和（或）通过原籍地和（或）目的地的腐败官员进行活动。

20. 然而，与利用直飞航班相比，利用所谓的“便利机场”作为中转机场以到达最终目的地的情况似乎更为普遍。偷运者根据最终目的地和移民身份选择中转机场。然后，偷运者组织移民飞往中转机场，并从那里飞往最终目的地。第一个中转点可能是正常的过境，只有在搭乘第二个航班时移民才可能变得不正常。在这种方案中，合法的旅行证件用于第一段旅程，而伪造或以欺诈方式获取的签证则用于第二段旅程，希望第二段旅程的安检不那么严格，因为航班来自可信的地方。可能要求移民故意错过飞往指定目的地的续程航班。然后，移民在中转机场与偷运网络的一员会面，该成员向移民提供伪造或以欺诈方式获取的证件以及新的机票和登机牌，以便继续前往预定目的地。

21. 在欧洲联盟国家，通过中转机场空中偷运移民的方式比使用直飞航班更为普遍。2016年上半年，在欧洲机场发现的涉及入境证件欺诈和非洲国家公民的所有案件中，近70%与来自中转机场的航班有关。同样，在欧洲联盟机场，大多数被发现持伪造护照的亚洲国家国民都是从非洲或中东的国际机场离境。这种转机比直航更受欢迎，因为偷运者希望对来自这些第三国的乘客的管制更为宽松。

4. 量化空中偷运移民

22. 偷运移民本质上是暗中进行的。在偷运移民的活动中，空运路线并非总是以非正常方式被使用。可以通过空运将移民带到尽可能接近预期目的国的地方，然后通过非正常的陆路、海路或再次通过空运过境到达目的国。因此，关于被偷运移民人数及其中使用航空路线的人数的信息仍然是零散的，只要没有基于共同商定的指标和定义系统地共享和信息收集，这些信息就仍将不完整。

23. 根据现实情况，可以假设，在机场被发现使用欺诈性证件的大多数移民实际上是被偷运过来的，而且还有更多被空中偷运的移民尚未被发现。在此背景下，以下数字说明了空中偷运移民的程度。

24. 据《全球偷运移民问题研究》报告，过去几年，官方每年发现的被空中偷运到欧洲联盟国家且使用虚假旅行证件的移民人数为3,500到7,000不等，自2013年以来呈下降趋势。最常发现的欺诈性证件类型是护照（海、陆、空路线的总和），其次是签证、身份证和居住许可证。证件类型似乎因发行国而异，而且似乎在不同年份之间有所波动。2016年，欧洲联盟机场发现约4,400人持假旅行证件。同年，经常发现欺诈性的法国护照、西班牙和意大利身份证和居住许可证以及波兰签证。在2016财政年度，美国记录亚洲、非洲和中东国家公民在其南部边境共有55,000次非正常入境，这表明利用航空和陆路相结合的方式到达北美是一种惯用的偷运策略。

5. 证件滥用

25. 在偷运移民活动中，滥用证件的方法有多种，包括使用伪造和变造的证件，以及以欺诈方式使用或获取真实证件。证件滥用对于空中偷运移民起着关键作用，因为移民要通过机场就必然面临证件管制。因此，空中偷运通常需要一个偷运组织，该组织可以向移民提供旅行证件，以通过边境管制和（或）贿赂官员让他们入境。

26. 伪造证件是模仿真实证件制作的虚假证件。它们有多种制造方法。被识别出使用完全虚假的证件的情况似乎变得罕见。

27. 变造证件是欺诈性地变造、篡改的真实证件。通常情况下，承印物和大多数印刷以及其他安全特征都是真实的，仅尝试改变照片、日期或姓名等特定的个人化元素。篡改可能包括删除或添加信息，例如替换整个个人资料页面，或将虚假签证印章或出入境印章加盖于真实护照。含有伪造的个人资料页面的护照是移民偷运者使用的一种非常昂贵的伪造证件，通常要花费数千美元。从免签证入境国到其他国家的护照是最受欢迎的，因此也最昂贵，特别来自具有与想要被偷运者同一种族的庞大群体的国家的护照。使用伪造旅行证件的逐渐受到机器可读的电子护照和复杂安全特征的挑战。尽管伪造签证变得越来越困难，但是签证往往比护照更容易伪造；因此伪造签证可能仍然是一种常用方法。虽然往往在出发地能够成功使用伪造的旅行证件，但较难使用此类证件通过目的地国家的边境管制。

28. 伪造者经常作为独立的承包商为任何付费者伪造证件，而不是作为偷运集团的成员。在某些情况下，偷运者并非直接购买变造的证件，而是支付使用费，用后退还这些证件供再次使用。变造和以欺诈方式获取的证件在退回原籍国后可以被重复使用多次。例如，同一签证可以在其有效期内重复使用。在某些情况下，同一本护照也被多次用于偷运不同的人。伪造品的质量不断提高，就像使用真实证件一样。

29. 以欺诈方式使用的真实证件是指未经变造但被证件实际所有人之外的他人使用的证件。在这种情况下，护照持有人是看起来像护照照片中的人并假冒其身份的假冒者。这种所谓的“相貌相像”护照通过盗窃获取，或者由真正的护照持有人出售或出租。与伪造护照相比，使用相貌相像的护照往往会使风险平衡反转。出发点的官员更容易发现假冒者，而到达点的官员通常更难识别假冒者。一种常被报道的运作方式是，被偷运的移民持真实护照离开出发点，进入过境国，这种情况下可以获得真实的签证。在过境国，被偷运的移民使用相貌相像者的护照，作为假冒者继续前往预期的目的国。

30. 相貌相像的护照有时会在机场与交换护照和登机牌结合使用。交换护照和登机牌至少涉及两个人：被偷运移民和一名协助人。两人经过登机手续和入境管制后，将在机场公共区域或在其已经过境的过境区会面。此时，移民将收到协助人的登机牌和旅行证件。即使在登机口进行第二次护照检查，使用变造的证件或冒名顶替都可以成功骗过航空公司工作人员，因为他们可能缺乏足够时间和培训来发现欺诈行为。

31. 通过误导或贿赂发证机关，有很多方法可用于欺诈性地获取真实证件。例如提交护照换发申请时使用虚假的出生证明或使用相貌相像技术签发的护照。

32. 在空中偷运移民的情况下，以欺诈方式获取签证往往发挥着关键作用。主要依靠签证的偷运方法通常被称为“签证偷运”。在这种情况下，偷运者以欺诈性理由协助移民获得真实签证，这意味着为获得签证而提供的理由并不真实。例如，以商务或休闲旅行或教育为目的而获得有效签证的移民可以较轻松地通过边境管制。签证偷运需要提前规划好实际的旅行日期，并且可以与各种方法相结合。此类方法可能包括在目的地国家成立虚假公司或公司的虚假分支机构、安排虚假会议或舞蹈团，或开立虚假银行账户，以证明获取合法签证所要求的财力。在签证申请时，可能会使用伪造或变造的证件，包括机票、登机牌、居住许可证、出生证明、赞助信

或其他证件。签证也可委托代理人办理。例如，旅行社可以代表申请人申请签证，并完成获取签证的整个流程。领事机关只能依据申请表中所载信息来签发签证。由于大使馆或领事馆没有通过约谈反复核对信息，欺诈性申请很难被发现。

33. 证件滥用往往与全面指导密切相关，也就是说，移民偷运者向移民提供详细的虚假信息，并培训他们如何应对某些情况。向移民偷运涉及的高质量伪造证件、相貌相像证件或以欺诈性理由获取的签证收取的费用往往非常高昂，从 10,000 到 30,000 美元不等，或者更高。

34. 偷运活动中使用的证件滥用方法最终取决于各种因素，包括移民的财力和动机。欺诈性证件往往用于尽可能地接近目的国，剩下的行程和最后的过境则暗中进行。寻求庇护者可能会求助于移民偷运者，以获得足以将他们带到目的国的方法。由于寻求庇护者将申请庇护，所以他们并不需要能使他们通过目的地国的移民管制而不被发现的高质量证件，而不打算申请庇护的移民则更愿意采用可以使他们通过边境管制而不被发现的方法。

6. 腐败

35. 如前所述，腐败在一般性偷运移民，更具体地是，在空中偷运移民中起着重要作用。《全球偷运移民问题研究》报告称，许多偷运网络涉及各种级别的系统性腐败，从个别边境控制点的小腐败到政府高层的严重腐败。几乎所有已确定的偷运路线都报告有与偷运移民相关的腐败行为。一些形式的偷运移民是通过当地官员的参与来进行的，以确保安全通行和有罪不罚。在机场，可能会支付给移民官员或航空公司工作人员费用，以便他们不要检查旅行证件。

36. 在更高层，偷运可能涉及参与腐败行为的签证签发机关和移民局局长。然而，更常见的情况可能是，在不满足法律要求的情况下或以欺诈性理由签发真实证件时会发生腐败。例如，偷运者可能获得伪造的出生证明用于获得“真实”护照。通过敲诈或恐吓也可能助长腐败。有报道称最初拒绝腐败的人的生命受到威胁。

7. 组织结构

37. 没有典型的偷运者或偷运行动。移民偷运者可以组织和监督漫长而复杂的旅程、穿越靠近居住地的单一边境，或介于两者之间的旅程。此外，偷运者可能在移民过程的初期、中间或接近末尾时活动。有时，偷运者提供一系列服务，一些客户选择全面服务，另一些客户则选择有限的便利行动。尽管如此，为了更好地了解移民偷运的组织背景或其可能形成的组织结构类型，以下理想化的类型可能有助于区分临时移民偷运服务和预先组织的偷运移民的提供。实际上，这些类型通常会重叠并成为移民单程旅途的一部分。

38. 提供临时偷运服务往往与非正常移民有关，在这种情况下，移民自己安排旅程，偶尔使用当地偷运者。偷运过程不是事先组织好的。个别移民的旅程在很大程度上依靠自身，大部分合法地乘坐公共交通工具，但在旅程的某个阶段，移民将寻求偷运者的帮助。这类偷运者提供的服务有限且规模较小，一般由偷运者临时单独操作。这些小规模偷运者的利润通常不大。此类服务通常不包括空中偷运移民。

39. 空中偷运移民更可能是作为预先组织的偷运移民活动的一部分进行。在这种情况下，移民自身不必在旅途中与当地走私者进行谈判。相反，由独立但密切互动的偷运移民者或团体组织偷运移民过程的各阶段，与当地服务提供商进行谈判并支付其报酬。当地服务提供商通常是过境国的国民或居民，而各阶段的协调者和被偷运移民往往具有相同的种族背景。这一过程涉及一系列的协调者或中间人，不可能有单独的操纵者控制从原籍国到目的国的整个过程。当地服务提供商和协调者通常不属于同一个组织。相反，他们是一个灵活的非正式网络的一部分，该网络遵循市场原则，尤其是重视信任和声誉，并受利润驱动。具有中间人和协调者功能的偷运者在该系统中发挥着关键作用，因为他们能够与这些不同的偷运参与者保持工作关系。

40. 预先组织的偷运移民活动还可能涉及组织严密的大规模跨国分层犯罪活动，并有能力组织复杂的偷运通道，这些通道可能涉及使用伪造的或以欺诈方式获取的旅行证件。此类偷运通常整体打包出售，要求移民长途旅行并使用多种交通工具。

8. 费用和利润

41. 偷运者的利润来源于他们向移民收取的服务费。费用主要取决于偷运路线的距离、过境次数、过境难度、地理条件、交通工具、偷运方法的安全性、欺诈性证件的使用、被发现的风险、移民概况、认为移民拥有的财富和贿赂的必要性。与陆路和海上过境相比，空中偷运移民成本更高，但总体而言，对移民来说更安全。一般来说，较复杂的远距离快速偷运行动往往费用高昂。通常，价格越高，偷运服务成功的可能性就越高。同时，尽管偷运者做出了承诺，但高昂的价格并不能保证偷运过程的安全和成功。《全球偷运移民问题研究》报告称，从南亚到欧洲的空运航线费用从 15,000 美元到 30,000 美元不等，从南亚到美国的空运航线费用从 27,000 美元到 47,000 美元不等。

42. 移民偷运者也可能提供不同的保证方案。这种保证可能意味着，如果被偷运移民被发现，他们再次被偷运，而不收取额外费用。更为复杂的保证形式还涉及第三方，第三方受委托暂管偷运费，并仅根据商定的阶段性目标向偷运者全额或分期支付费用。这些保证是吸引更多业务的重要工具，也使偷运者得以收取相当高的费用。在长途偷运活动中使用保证计划似乎也表明其专业水平高，利润和成功率也高。

43. 尽管很难确定空运偷运移民的利润率，但由于它在很大程度上取决于所使用的运作方式，因此通常被认为是一种偷运者可从中获取高利润率的偷运移民模式。一般来说，可以假设其利润率远高于 50%。

44. 一些偷运集团通过非正式的哈瓦拉式系统处理金融交易。原籍国的偷运者（“中间人”）获得报酬，并安排向过境国或目的国的另一偷运者付款。

45. 负担能力和购买力往往决定移民及其家庭选择的目的地。有能力负担的人将支付高昂的费用，以使用复杂而快速的偷运方法前往预期的目的地，而较为贫穷的人可能只能支付缓慢且简单的偷运方法抵达靠近其原籍地的目的地。对于许多移民，特别是那些被偷运到遥远目的地的移民来说，收取的费用会造成巨大的债务，通常会耗费他们及其家人的大部分资产和储蓄。在许多情况下，他们向亲友或银行、放债者或偷运者借钱。因筹措空中偷运移民所需的高额费用所产生的债务以及移民在过境国和目的地的非正常身份可能会使被偷运移民更容易遭受剥削和人口贩卖。

46. 为非正式金融交易提供便利的个人和通过资助费用协助偷运移民的放债者发挥关键作用，但他们的作用有时却被忽视。尽管在这些群体的业务不受偷运移民影响，但他们不仅从中获利，而且还是重要的协调者，在费用巨大且偷运活动需要通过金融交易来支付到达遥远的目的地所需的费用和向各种偷运者付款时尤其如此。

B. 政策考量

47. 空中偷运移民活动具有以下特点：

- (a) 属于高利润犯罪，但组织者被发现和惩罚的风险很小；
- (b) 通常涉及证件滥用（包括伪造证件、变造证件、以欺诈方式获取真实证件和以欺诈方式使用真实证件），而且腐败也起着重要作用；
- (c) 虽然可以使用空运路线将移民直接偷运到目的国，但空中偷运移民通常与陆路和（或）海上偷运结合使用，以使移民尽可能接近目的地；
- (d) 空中偷运移民可以在短时间内飞行长距离，但偷运者使用的实际空运路线可能非常复杂，遍布各国和各大洲；
- (e) 空中偷运移民属于复杂的犯罪。偷运者往往消息灵通，人脉广泛，能够根据不断变化的情况调整路线；
- (f) 被偷运的移民可以是任何人，包括难民；
- (g) 空中偷运移民和一般性偷运移民是复杂的现象，仅依靠单一或简单的解决方案难以解决该问题。

48. 《偷运移民议定书》是唯一由国际商定的旨在防止和打击偷运移民的法律文书。为了解决以任何交通方式偷运移民的复杂问题，各国必须批准或加入《有组织犯罪公约》和《偷运移民议定书》，并通过本国法律履行相应的义务。还有一些国家尚未制定关于偷运移民的具体立法，包括确立与之相关的罪行，这意味着偷运者可以有罪不罚地进行偷运活动。根据《议定书》规定的要求，将偷运移民规定为刑事犯罪，包括界定“金钱和其他物质利益”要素，是有效解决偷运移民问题的重要先决条件。

49. 加强国家立法和制定全面的政策以防止和打击陆、海、空偷运移民，必须同时采取措施保护被偷运移民和难民的权利。《偷运移民议定书》（第 16 条和第 19 条第 1 款）重申了向被偷运移民提供保护和援助的重要性，包括充分尊重国际人权、人道主义和难民法的现有要求。特别是，《议定书》第 19 条第 1 款坚持不推回原则。这一原则最初载于《关于难民地位的公约》第三十三条，该公约还规定了不得以任何方式将难民驱逐或送回至其生命或自由因其种族、宗教、国籍、政治见解或参加某一社会团体而受威胁的领土边界。

50. 一些国家通过加强移民管制和边境管制来应对偷运移民问题。然而，正如《全球偷运移民问题研究》指出的，增加或减少边境管制的措施会增加或降低被偷运移民被发现的风险，并且如果单独采取措施，通常会导致偷运路线快速更替，而不会使被偷运移民的总人数发生变化。更严格的边境管制措施往往会增加移民的风险，并为偷运者提供更多获利的机会。此外，如果具体的空中偷运移民活动得到以欺诈

方式使用或获取的真实证件的支持，那么边境管制本身并不能解决该问题。因此，须通过改进联合调查和起诉对策来补充边境管制工作。这需要具备高级调查和起诉技能的专门业务职能。

51. 偷运移民，特别是空中偷运移民，可以为涉案罪犯带来巨大利润。在一些国家，执法仍然薄弱，调查很少会导致起诉和定罪。还有一些国家的反偷运工作主要集中在侦查被偷运移民，但很少侦查和起诉偷运者，尤其是通常不直接参与将移民带过边境的活动的组织者和供资者。在这种情况下，偷运移民仍然是一项具有吸引力的低风险、高利润犯罪。需要发展和培养以情报为主导的侦查能力，以期拆除移民偷运网络，将偷运者绳之以法，并没收犯罪所得。与许多犯罪活动一样，偷运移民以利润为动机，因此减少经济收益可能有助于降低这一犯罪的发生率。同时，系统地应对腐败问题也很重要。边境、领事机构和移民机构内部的腐败是陆、海和空偷运移民的推动因素之一。只有落实反腐败机制和措施，打击偷运移民方能成功。

52. 打击整个偷运网络需要执法机关、司法机关和决策者采取跨国方法。加强区域和全球两级的合作也是侦查和起诉移民偷运者、探索和分析这一犯罪趋势和特征以及制定政策和法律来解决这一现象诸各个方面的先决条件。应对偷运移民的一国甚至双边措施只可能导致偷运路线转移到其他国家。因此，有必要加强涉及原籍国、过境国和目的国的区域和国际合作。

53. 全面的打击偷运移民方法不仅需要考虑犯罪的地理位置，而且还需要考虑犯罪的不同促成因素。偷运移民犯罪是由供求要素共同决定的，需要制定考虑这些因素复杂性的综合战略。因此，重要的是进一步增加知识，以便为旨在防止和打击偷运移民的循证政策和措施提供信息。偷运移民的许多方面仍然缺乏记录和研究，且分析材料存在相应的空白，这使得无法就偷运移民问题得出简明的观察结果和得出有意义的结论。

54. 社会经济状况、不安全和环境灾难往往会推动大规模移民活动。对偷运移民的需求很大程度上源于合法移民机会有限，以及偷运者的主动招募和虚假信息。《偷运移民议定书》明确呼吁缔约国酌情促进或加强国家、区域和国际各级的发展方案和合作，同时考虑到移民的社会经济现实，并特别关注经济和社会不景气地区，从而消除偷运移民的社会经济根源，例如贫困和不发达。

55. 可以通过扩大正常移民的可能性和提高正常旅行证件和程序的可得性来限制对偷运移民的需求。使原籍国和难民营更容易获得正常的移民机会，包括扩大原籍地区的移民和庇护局，将减少偷运者的偷运机会。

四. 对策指导

56. 秘书处之前编写的背景文件（见 [CTOC/COP/WG.7/2017/3](#)、[CTOC/COP/WG.7/2017/4](#) 和 [CTOC/COP/WG.7/2018/2](#)）详细说明了《偷运移民议定书》和《有组织犯罪公约》的刑事定罪规定，特别是将“金钱和其他物质利益”作为偷运移民的构成要素纳入其中。《偷运移民议定书》的以下规定对于本文件的主题至关重要：

(a) 根据《偷运移民议定书》所载定义将偷运移民定为刑事犯罪（第 3 条；第 4 条；第 6 条第 1 款(a)项)；

(b) 将涉及旅行或身份证件之犯罪定为刑事犯罪（第 6 条第 1 款(b)项)；

(c) 将使被偷运移民居留定为刑事犯罪（第 6 条第 1 款(c)项）；

(d) 将犯罪未遂、作为共犯参与、组织和指挥他人实施偷运移民罪或相关犯罪定为刑事犯罪（第 6 条第 2 款）；

(e) 不得对被偷运移民进行刑事定罪（第 5 条，根据 6 条第 4 款）。

57. 秘书处在之前的一份说明（CTOC/COP/WG.7/2012/3）中全面、详细地阐述了一般保护和援助要求。《偷运移民议定书》中与空中偷运移民特别相关的主要条款包括：

(a) 保护被偷运移民的权利（第 2、4 和 16 条）；

(b) 不歧视被偷运移民（第 19 条第 2 款）；

(c) 《偷运移民议定书》任何规定不影响各国和个人根据国际法，包括人权法、人道主义法和难民法（包括不驱回原则），享有的权利、承担的义务和责任（第 19 条第 1 款）；

(d) 当被偷运移民被扣留时，应遵守《维也纳领事关系公约》的规定（第 16 条第 5 款）。

58. 秘书处之前编写的说明¹详细概述了与边境管理、证件完整性、侦查和起诉偷运移民有关的问题。《偷运移民议定书》和《有组织犯罪公约》中与空中偷运移民特别相关的主要条款包括：

(a) 边境管制，以防止和侦查偷运移民活动（《议定书》第 11 条第 1 款）；

(b) 防止商业承运人经营的运输工具被用于偷运移民（《议定书》第 11 条第 2-4 款）；

(c) 落实和加强证件安全和管制，以防止偷运移民（《议定书》第 12 条）；

(d) 应他国请求对证件的合法性和有效性进行核查（《议定书》第 13 条）；

(e) 提供和加强关于偷运移民的专门培训（《议定书》第 14 条第 2 款）；

(f) 法人责任（《公约》第 10 条）；

(g) 确立对偷运移民的管辖权（《公约》第 15 条）；

(h) 加强移民偷运者与执法当局合作的措施（《公约》第 26 条）；

(i) 参与有组织犯罪集团行为的刑事定罪（《公约》第 5 条）；

¹ 秘书处关于在对偷运移民行为进行定罪、侦查和起诉方面的挑战 and 良好做法的说明（CTOC/COP/WG.7/2012/2）。秘书处关于防止偷运移民方面的挑战 and 良好做法的说明（CTOC/COP/WG.7/2012/4），该说明还涉及边境管制和证件完整性问题。秘书处编写的关于设立多机构中心的良好做法（CTOC/COP/WG.7/2013/3）。秘书处编写的关于特殊侦查技术方面的良好做法的背景文件（CTOC/COP/WG.7/2013/2）。秘书处编写的关于利用《联合国打击跨国有组织犯罪公约》应对与偷运移民相关的挑战的背景文件（CTOC/COP/WG.7/2017/3），该文件涉及偷运移民案件的特殊侦查技术、保护证人以及向犯罪受害者提供保护和援助等问题。秘书处编写的关于对偷运移民行动的犯罪者进行调查和起诉过程中的刑事司法对策，包括国际合作的背景文件（CTOC/COP/WG.7/2018/2），该文件还涉及多学科协调机制以及向被偷运移民介绍情况并同他们进行面谈。

(j) 特殊侦查手段（《公约》第 20 条）。

59. 秘书处之前编写的背景说明（CTOC/COP/WG.7/2015/4 和 CTOC/COP/WG.7/2017/3）详细概述了与金融调查、没收和扣押偷运移民财产和所得以及证件完整性、腐败和妨碍司法相关的问题。《偷运移民议定书》和《有组织犯罪公约》中与空中偷运移民特别相关的主要条款包括：

- (a) 洗钱行为的刑事犯罪（《有组织犯罪公约》第 6 条）；
- (b) 腐败行为的刑事犯罪和反腐败措施（《有组织犯罪公约》第 8 和 9 条与《联合国反腐败公约》）；
- (c) 妨害司法的刑事犯罪（《有组织犯罪公约》第 23 条）；
- (d) 没收和扣押财产和犯罪所得（《有组织犯罪公约》第 12-14 条）。

60. 秘书处之前编写的背景说明（CTOC/COP/WG.7/2012/5、CTOC/COP/WG.7/2013/4、CTOC/COP/WG.7/2017/3 和 CTOC/COP/WG.7/2018/2）详细概述了与刑事司法事项国际合作有关的问题。本背景文件根据《偷运移民议定书》第 10 条和《有组织犯罪公约》第 28 条，探讨了作为跨国有组织犯罪形式的偷运移民的信息共享问题，该背景文件供工作组第六次会议使用。《偷运移民议定书》和《有组织犯罪公约》中与空中偷运移民特别相关的主要条款包括：

- (a) 信息交换（《议定书》第 10 条和《公约》第 27 条）；
- (b) 边境合作（《议定书》第 11 条第 6 款）；
- (c) 执法合作（《公约》第 27 条）；
- (d) 联合调查（《公约》第 19 条）；
- (e) 没收事宜的国际合作（《公约》第 13 条）；
- (f) 处置没收的犯罪所得或财产的国际合作（《公约》第 14 条）；
- (g) 引渡（《公约》第 16 条）；
- (h) 司法协助（《公约》第 18 条）；
- (i) 被判刑人员的移交（《公约》第 17 条）；
- (j) 培训合作（《议定书》第 14 条第 2 和 3 款与《公约》第 29 条）；
- (k) 技术援助合作（《议定书》第 14 条第 3 款和《公约》第 30 条）。

五. 主要工具和推荐的参考资料

61. 下列所选工具和参考资料可在毒品和犯罪问题办公室网站上查阅。关于偷运移民的所有工具和参考资料的全面概述可查阅：www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html?ref=menuse。

议题文件：空中偷运移民

62. 该 2010 年议题文件探讨了空中偷运移民的特殊运作方式，并涵盖解决该问题涉及的各种挑战。

2018 年全球偷运移民问题研究

63. 《2018 年全球偷运移民问题研究》是毒罪问题办公室首次开展的此类研究，表明偷运移民路线遍及世界各地。该研究基于对现有数据和文献的广泛查阅，并就趋势、偷运路线、偷运者和被偷运者概况提供了见解。

2018 年亚洲及太平洋区域偷运移民：当前趋势和相关挑战

64. 该研究资料更新了毒罪问题办公室 2015 年出版的关于亚洲及太平洋区域偷运移民的出版物。

调查和起诉偷运移民基本培训手册

65. 毒罪问题办公室的该实用指南和培训工具面向世界各地的刑事司法从业人员。各模块旨在较好地适应不同区域和国家的需要，并可作为升级或补充国家培训机构培训方案的依据。

关于调查和起诉偷运移民活动的深度培训手册

66. 毒罪问题办公室的该资料基于《基本培训手册》，进一步促进对偷运移民相关概念和应对方法达成共识。本手册通过提供涉及所有原籍国、过境国和目的地国（不论其法律制度如何）的有望取得成效的做法，为调查和起诉偷运移民行为提供了切实可行的方法。

联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施立法指南

67. 《立法指南》的目的是协助各国实施《公约》及其各项议定书。该指南可在知识管理入门网站“打击犯罪信息与法律网络共享平台”（“夏洛克数据库”）的“立法指南”标题下找到。

执行《偷运移民议定书》国际行动框架

68. 该出版物是一项技术援助工具，旨在帮助缔约国和非国家行为体根据国际标准确定和解决其在应对偷运移民问题方面存在的缺口。它借鉴国际文书、政治承诺、准则和最佳做法，提出了预防和打击偷运移民的全面方法。《国际行动框架》第二部分以四张表格的形式概述了以下议题：起诉和调查；保护和援助；预防；合作和协调。

议题文件：腐败和偷运移民

69. 该议题文件旨在协助决策者和从业人员预防和解决与偷运移民有关的腐败问题。它审查了腐败和偷运移民之间联系的现有证据，包括腐败如何促进偷运移民并破坏了管制偷运移民所做出的努力。该文件涵盖公共和私营部门存在的与偷运移民相关的不同腐败形式，并列举了涉及腐败的偷运移民案件。

培养法证证件检查能力指南

70. 该指南旨在供捐助国或受益国的官员在设计、建设和加强法证证件检查和情报传播能力时使用。可应要求提供相应的培训方案和培训师指南。此外，还有四种电子学习工具可查阅 www.unodc.org/elearning/en/courses/course-catalogue.html#security。