



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
2 October 2019
Chinese
Original: English

2019年9月11日至13日在维也纳举行的偷运移民问题工作组会议的 报告

一. 引言

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，为缔约方会议履行其在《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》方面的任务授权提供建议和协助。工作组第一次会议于2012年5月30日至6月1日举行，第二次会议于2013年11月11日至13日举行，第三次会议于2015年11月18日至20日举行，第四次会议于2017年9月11日至13日举行，第五次会议于2018年7月4日至5日举行。

2. 缔约方会议在题为“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，除其他事项外，工作组将作为缔约方会议的一个常设组成部分，负责向缔约方会议提交报告和建议，并鼓励工作组考虑在需要时每年举行会议且会议应相继举行，以确保有效利用资源。

二. 建议

3. 偷运移民问题工作组在2019年9月11日至13日于维也纳举行的会议上通过了下文所载建议。

A. 一般性建议

建议1

缔约国应考虑在现有相关国际和区域协定和安排的基础上制定示范立法准则和业务准则，以促进合作。



B. 关于“根据《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》第十条和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第二十八条，分享关于偷运移民这种跨国有组织犯罪形式的信息”的建议

建议 2

缔约国应考虑召开有关专家和政府官员论坛，交流打击偷运移民行为的最佳做法。

建议 3

缔约国应考虑建立专门处理偷运移民问题的警官、检察官和其他执法人员的区域网络，以便根据国内法及时分享关于这种偷运行为的相关信息，包括关于偷运者使用的通信工具的信息。

建议 4

缔约国应根据国内法并在必要时考虑确保提供与被偷运移民互动的口译，以便支持对涉及偷运移民的案件的调查和司法程序，并保护被偷运移民的权利。

建议 5

缔约国应根据国内法考虑安置联络官和治安法官以及其他主管机关，以加快偷运路线沿线国家之间的有用信息共享。这种安置应在有关国家之间的双边或多边协定或安排下制定。

建议 6

缔约国应确保其他国家仍然可以获得关于其主管机关的最新信息，包括通过在打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）知识管理门户上的国家主管机关在线名录。

建议 7

缔约国应制定名录，使警官、移民官和其他执法官员和检察官能够及时与其他国家的对口人员进行沟通。

建议 8

鼓励缔约国在其参加偷运移民问题工作组的代表中包括专家和业务人员。

建议 9

鼓励缔约国收集相关数据，并审查是否有可能在自愿的基础上向联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）提供这些数据，以支持其继续开展关于偷运

移民问题的全球研究和分析工作。这种研究和分析应在与缔约国密切合作下并在缔约国提供的统计资料的基础上进行。

建议 10

缔约国应采取措施，确保与处于非正常情况下的移民有联系的公职人员系统地认识到被偷运移民所面临的相关风险。

建议 11

鼓励缔约国按照《联合国打击跨国组织犯罪公约》以及其国内法的规定，探索和实施措施，及时查明、审查和回应国际合作请求，特别是涉及偷运移民的司法协助请求。

C. 关于空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利问题的建议

建议 12

鼓励缔约国加强其查明欺诈性证件的能力，包括在必要时为有关机关编制和传播准则，以及向从业人员提供适当的设备和培训。

建议 13

缔约国应在不损害关于人员自由流动的国际承诺的情况下，合作在机场建立适当的程序，以防止和打击空中偷运移民。

建议 14

缔约国应考虑采用适当的多学科方法，其中包括针对警察、检察官、边防警卫、非政府组织和私营部门的各种不同干预措施，以防止和打击偷运移民。

建议 15

缔约国应考虑按照国内法分享信息的手段，以期减少在国际体育或其他重大活动时将移民偷运到东道国的机会。

建议 16

缔约国应提高对偷运移民者从事的犯罪活动所涉风险的认识，包括酌情根据国内法向相关政府机构、公众和民间社会传播关于偷运移民的新趋势和方式的信息和分析。

建议 17

鼓励缔约国利用可在网站和其他在线平台上公开获得的可能为偷运移民提供便利的相关信息，以便了解犯罪趋势并加强现有的打击此类犯罪的方法。

建议 18

鼓励缔约国按照国际法和国内法，考虑收集旅行者的生物特征信息并依请求相互分享，以便改进对偷运路线的识别以及对欺诈性证件和通过证件欺诈为偷运移民提供便利的有组织犯罪集团的侦查。

建议 19

鼓励缔约国按照国际法和国内法，考虑通过国家主管机关分享对含有有组织犯罪集团为便利航空旅行而反复使用的身份的所谓“辅助证件”的运送进行拦截的有关信息，以便提高有关机关识别和侦查通过使用欺诈性证件偷运移民的能力。

建议 20

鼓励缔约国扩大与商业航空公司的合作，以发现和防止持有欺诈性证件的个人旅行，以便查明旅行模式并打断参与偷运移民的有组织犯罪集团利用的路线。

建议 21

缔约国应寻求加强其能力，利用或受益于毒品和犯罪问题办公室和相关伙伴应其请求提供的技术援助，以提高其打击空中偷运移民的国家能力，包括为此利用机场通信项目。

建议 22

邀请缔约国进行合作，以便在适当和符合国内法的情况下建立和(或)利用包含各国旅行证件所有样本的数据库。

建议 23

缔约国应考虑酌情加强边境管制机构之间的合作，以防止和侦查偷运移民行为，为此除其他外，建立和保持直接的沟通渠道。

建议 24

缔约国应考虑调整其对偷运移民的应对措施以适应对付众多跨国偷运移民网络的多式联运作案手法，包括根据国际法和国内法加强与偷运路线沿线国家的合作和信息共享。

三. 审议情况概要

4. 工作组在 2019 年 9 月 11 日第 1 场会议上审议了议程项目 2，其题为“根据《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》第十条和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第二十八条，分享关于偷运移民这种跨国有组织犯罪形式的信息”。

5. 关于议程项目 2 的讨论开始于三位国家专家的专题介绍。第一位专题主讲人是南非内政部监察局局长 **Modiri Matthews**，代表非洲国家组。第二位专题主讲人是墨西哥总检察长办公室成员、主管区域控制、刑事诉讼和人权保护事务的副检察官 **Nancy Velazquez**，代表拉丁美洲和加勒比国家组。最后一位专题主讲人是意大利阿格里根托法院副首席检察官 **Salvatore Vella**，代表西欧和其他国家组。

6. **Matthews** 先生作了概述，回顾说偷运移民的概念有时被错误地视为贩运问题，并指出偷运移民定义中的经济或物质利益的概念往往被忽视。他为说明这一点而解释说，尽管南非有良好的法律框架，但移民官员往往对被偷运移民提起刑事诉讼，而不是重点关注组织偷运的集团。他补充说，南非与毒品和犯罪问题办公室联手，在被偷运移民中进行了调查，以收集数据并了解偷运行为背后的驱动因素。南非与南部非洲发展共同体合作，向该共同体的区域信息管理系统贡献了数据。例如，这些努力表明，该国 75% 的被偷运移民是男性。他最后提出了供纳入报告的关键建议。

7. **Velazquez** 女士在开始发言时展示了一段视频，该视频旨在教育观众了解那些依赖偷运移民者的人所面临的许多消极现实，包括遭受侵犯人权和刑事受害。她补充说，墨西哥是一个过境国，在偷运活动的背景下目睹了无数针对移民的侵权行为，例如绑架和基于性别的暴力。她介绍了在与毒品和犯罪问题办公室及若干利益攸关方联合实施的墨西哥预防和打击偷运移民行为国家培训方案（**SOMMEX** 方案）下取得的成就，例如，注意到 2018 年在为提高刑事司法从业人员的认识而举办的讲习班上培训了 300 名官员。她进一步解释说，通过与美利坚合众国和其他国家的官员组织联合培训等方式，增强了这些行为者的同理心和理解力，由于墨西哥检察机关的努力，最终营救了 17,376 名被偷运移民。

8. **Vella** 先生介绍了偷运移民如何使意大利兰佩杜萨岛受到了影响。他强调，虽然地中海没有“标准”的海上偷运旅程，但已经查明了一些作案手法。他介绍了偷运者将移民运送到意大利海岸所使用的六种不同的作案方式。直到 2016 年，许多移民都是乘坐渔船抵达的，渔船的配置是为了最大限度地增加可以运输的人数。他指出，在抵达或扣押时，在偷运网络中运作的船长会躲在移民中间，以避免逮捕，然后试图返回他们在北非的社区。大规模的逮捕已证明是对偷运者的威慑，因此，方法发生了变化，偷运者开始使用不稳定的橡皮船。在这种情况下，移民会得到关于如何亲自驾驶船只的基本指导。这种做法给偷运者增加了利润，减少了其被逮捕的风险。最后，他提出了一些建议，包括建立专门的起诉网络，发展生物特征数据区域信息共享机制，促进联络官之间的交流，以及分享关于已知积极协助被偷运人员的非政府组织的作用的信息。

9. 在那些专题介绍之后，专题主讲人同与会者交流了补充信息，以回答关于具体挑战和有希望的做法实例的若干问题和评论。其中一些问题和评论侧重于如何加强信息共享和其他形式的合作。

10. 几位发言者回顾了分享关于偷运移民的信息的必要性。发言者分享了鼓励合作的有希望的做法，包括在执法机关和移民机关之间共享联络点；促进金融调查机构、银行联合会和汇款机构之间的合作；以及使用调查法官。一位发言者回顾了为满足滞留移民的基本需要和协助那些不需要保护的移民自愿返回而所作的努力。另有一位与会者强调指出了使用欺诈性证件为偷运移民犯罪提供便利的问题。一位发言者指出，有意在 2020 年寻求成为关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程的成员，以进一步加强参与打击偷运移民和贩运人口。

11. 在 2019 年 9 月 12 日第 2 场会议上，工作组审议了题为“空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利”的议程项目 3。

12. 关于议程项目 3 的讨论开始于两名国家专家的专题介绍。第一位专题主讲人是加拿大边境服务局国际联络官 Rohan Coelho，代表西欧和其他国家组。第二位专题主讲人是总检察长办公室国际合作司首席检察官 Mohamed Ezzat（埃及），代表非洲国家组。

13. Coelho 先生提供了业务视角，概述了加拿大打击偷运移民的努力。他强调，此类偷运不是一种同质的犯罪活动，因为在任何特定情况下，推拉因素、旅行价格、旅行路线、所用证件和移民抵达时的状态都可能有很大差异。

14. 他指出，被偷运移民本身可以成为旨在增加对空中偷运事件以及更广泛而言对偷运网络和新作案手法的了解的宝贵信息来源。这些信息可以酌情在国内和国际上共享。Coelho 先生还指出了国际联络官的价值，他们可以与其他国家的官员整合，组成侧重于打击偷运移民行为的团队。他举例说明了打击欺诈性证件的经验，包括国家证件中心的作用。最后，他指出加拿大为打击旅行相关证件欺诈而采用的战略，包括通信、数据分析和信息共享、证件安全、培训和能力建设援助。

15. 在随后的专题介绍中，Ezzat 先生提到埃及已批准相关的国际和区域公约和议定书，并概述了埃及打击偷运移民的国家法律框架，包括宪法、立法（特别是 2016 年第 82 号法律）、两项国家战略和指导计划。他指出，虽然近年来经由埃及的偷运移民活动最常见的方式是通过海路，但通过空中偷运移民的增加是显而易见的。Ezzat 先生回顾了从事偷运活动的有组织犯罪集团不断变化的模式和使用的一系列非法手段。他提供了利用伪造证件和网站获得签证的例子，指出生物识别护照是埃及用于检测欺诈性证件的一种手段。他概述了为克服这种形式的偷运带来的挑战所作的许多努力，包括提高潜在被偷运移民以及执法和检察机关的认识。与毒品和犯罪问题办公室和国际移民组织合作编写的实用指南有效地提高了认识。他还概述了埃及检察官与一些国家的对应方之间的谅解备忘录如何促进相互司法合作和信息交流，以铲除涉入偷运移民的犯罪网络。

16. 在那些专题介绍之后，专题主讲人同与会者交流了补充信息，以回答关于为应对空中偷运移民而采取的具体措施的若干问题和评论。其中一些问题和评论侧重于有希望的做法以及加强双边及区域和多边合作的方式。

17. 在随后的讨论中，发言者表示其致力于打断空中偷运移民，强调这种形式的偷运与证件欺诈之间的内在联系。许多发言者指出，偷运者使用复杂的方法来避免边境官员的侦查，包括欺诈性护照和签证、有组织的签证欺诈以及滥用在线签证系统。

18. 在应对这些挑战时，发言者分享了有希望的做法，以尽量减少持有不当证件的旅客的流动，减少使用国际机场作为有组织犯罪的集散地。许多发言者强调分享信息十分重要，因为这对于侦查、调查和起诉空中偷运移民行为至关重要。发言者指出以下方面的价值：分享情报数据以及真实、虚假和伪造文件的图像；机场当局之间进行合作；以及建立能够侦查参与偷运移民的关键个人和网络的专家网络。几位发言者强调了国家机构打击偷运移民的重要性，以及数据库和证件中心促进交流信息的重要性，包括与一线官员交流信息。一位发言者回顾了关于空中偷运移民的数据的稀缺情况，指出关于空中偷运移民问题的议题文件（由毒品和犯罪问题办公室于 2010 年发布）作为关于这种偷运形式的切实信息来源的价值。另一位发言者强调了执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《偷运移民问题议定书》是促进打击犯罪的国际合作的一种手段。

19. 在议程项目 4 下，主席介绍了工作组前四次会议通过的的建议的索引以及这些建议的汇编情况。

20. 工作组讨论了其今后会议专题工作的各种可能性，并拟订了一项相关建议予以总结。

21. 根据缔约方会议扩大主席团的审议情况，工作组提议，在不影响缔约国提出的任何进一步提议的情况下，在其今后的会议上讨论作为优先事项的下列议题：(a)分析提供正常移民渠道对减少对偷运移民的需求的影响；(b)在打击偷运移民犯罪中使用先进的调查技术，包括金融和数字调查；(c)在对偷运移民犯罪展开调查、收集证据和进行起诉方面加强双边、区域和国际合作；(d)联合调查小组和专门起诉单位的建立和运作方面的最佳做法；(e)关于利用技术预防和调查偷运行为的成功战略；(f)媒体如何支持反偷运对策的制定、实施和评估；(g)打击偷运移民的有效合作模式；(h)调整调查以应对多式联运偷运移民；(i)与私营部门合作预防和打击偷运移民的良好做法；(j)分享调查偷运移民行为的国家程序，以期加强国际合作并可能统一办法；(k)如何利用信息和通信技术应对越来越多地使用网络空间的从事偷运移民的犯罪集团；(l)如何加强起诉偷运移民案件的能力；(m)促进通过基本形式，可能的话通过电子手段，交流可供刑事系统操作人员利用的刑事诉讼中可靠和有用的信息；(n)自然灾害、冲突和危机对有组织犯罪集团的趋势和偷运移民路线的影响；以及(o)采取全球办法，以解决偷运移民的原因。

四. 会议安排

A. 会议开幕

22. 偷运移民问题工作组第六次会议于 2019 年 9 月 11 日至 13 日在维也纳举行。共举行了五场会议。

23. 工作组主席 Francesco Testa（意大利）宣布会议开幕。他在会上发言并概述了工作组的任务授权、目标和审议的议题。

B. 发言情况

24. 秘书处代表在议程项目 1、2 和 3 下作了一般介绍性发言。

25. 在主席的主持下，议程项目 2 下的讨论由以下专题主讲人主讲：Vella 先生（意大利）、Velazquez 女士（墨西哥）、Matthews 先生（南非）。
26. 在主席的主持下，议程项目 3 下的讨论由以下专题主讲人主讲：Coelho 先生（加拿大）、Ezzat 先生（埃及）。
27. 在议程项目 2 和 3 下，下列《偷运移民问题议定书》缔约方的代表作了发言：比利时、加拿大、埃及、欧洲联盟、冈比亚、洪都拉斯、印度尼西亚、荷兰、新西兰、俄罗斯联邦、塞内加尔、南非、苏丹、美国。
28. 在议程项目 2 和 3 下，下列《偷运移民问题议定书》签署国的代表作了发言：斯里兰卡、泰国。
29. 哥伦比亚和政府间组织地中海议会大会的观察员也作了发言。
30. 政府间组织国际刑事警察组织（国际刑警组织）的观察员也作了发言。
31. 在议程项目 4 下，下列《偷运移民问题议定书》缔约国的代表作了发言：加拿大、埃及、洪都拉斯、意大利、墨西哥、荷兰、美国。
32. 《偷运移民问题议定书》签署国泰国也作了发言。
33. 摩洛哥观察员也作了发言。

C. 通过议程和工作安排

34. 在 2019 年 9 月 11 日第 1 场会议上，工作组以协商一致方式通过了下列议程：
 1. 组织事项：
 - (a) 会议开幕；
 - (b) 通过议程和工作安排。
 2. 根据《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》第十条和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第二十八条，分享关于偷运移民这种跨国有组织犯罪形式的信息。
 3. 空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利。
 4. 其他事项。
 5. 通过报告。

D. 出席情况

35. 下列《偷运移民问题议定书》缔约方派代表出席了会议：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、加拿大、智利、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、吉布提、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、欧洲联盟、芬兰、法国、冈比亚、德国、希腊、危地马拉、洪都拉斯、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊拉克、意大利、日本、肯尼亚、科威特、黎巴嫩、利比亚、马耳他、墨西

哥、摩纳哥、缅甸、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、突尼斯、土耳其、美国、乌拉圭，委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

36. 下列《偷运移民问题议定书》签署国派观察员出席了会议：多民族玻利维亚国、斯里兰卡、泰国。

37. 下列非《偷运移民问题议定书》缔约方或签署方的国家派观察员出席了会议：哥伦比亚、罗马教廷、伊朗伊斯兰共和国、以色列、马来西亚、摩洛哥、尼泊尔、巴基斯坦、新加坡、巴勒斯坦国、阿拉伯联合酋长国、也门。

38. 设有常驻观察员办公室的实体马耳他主权教团派观察员出席了会议。

39. 下列政府间组织派观察员出席了会议：国际移民组织、国际刑警组织、阿拉伯国家联盟、地中海议会大会。

40. 与会者名单载于 [CTOC/COP/WG.7/2019/INF/1/Rev.1](#) 号文件。

E. 文件

41. 工作组收到了下列文件：

(a) 临时议程说明([CTOC/COP/WG.7/2019/1](#) 和 [CTOC/COP/WG.7/2019/1/Corr.1](#))；

(b) 秘书处编写的关于“根据《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》第十条和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第二十八条，分享关于偷运移民这种跨国有组织犯罪形式的信息”的背景文件 ([CTOC/COP/WG.7/2019/2](#))；

(c) 秘书处编写的关于空中偷运移民以及通过证件欺诈为之提供便利问题的背景文件 ([CTOC/COP/WG.7/2019/3](#))；

(d) 秘书处编写的载有偷运移民问题工作组前五次会议通过的索引的背景文件 ([CTOC/COP/WG.7/2019/4](#))；

(e) 秘书处编写的载有偷运移民问题工作组前五次会议通过的索引汇编的背景文件 ([CTOC/COP/WG.7/2019/5](#))。

五. 通过报告

42. 工作组于 2019 年 9 月 13 日通过了本次会议报告 ([CTOC/COP/WG.7/2019/L.1](#)、[CTOC/COP/WG.7/2019/L.1/Add.1](#) 和 [CTOC/COP/WG.7/2019/L.1/Add.2](#))。