



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
29 October 2021  
Chinese  
Original: English

## 偷运移民问题工作组 2021 年 10 月 14 日和 15 日在维也纳举行的会议 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。
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 号决议中除其他外决定，偷运移民问题工作组将成为缔约方会议的常设组成部分，向缔约方会议提交报告和建议，并鼓励缔约方会议各工作组考虑根据需要每年举行会议且相继举行，以确保有效利用资源。
3. 偷运移民问题工作组于 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日举行首次会议，在本次会议之前共举行了七次会议。

### 二. 建议

4. 偷运移民问题工作组 2021 年 10 月 14 日和 15 日在维也纳举行的会议通过了以下建议。

#### A. 提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响方面的建议

##### 建议 1

鼓励缔约国依据本国的国内法，对于使用偷运移民服务与无法获得正规移民途径之间的相关性加强数据收集、研究和信息交流，以制定更为循证的反偷运政策。



### 建议 2

鼓励缔约国依据本国国内法的基本原则以及相关的和适用的国际义务，采取基于人权的办法实行移民政策，优先将基于人权、对性别和儿童敏感的办法纳入正规移民途径规划的主流，从而将移民和在移民过程中生命或安全遭遇危险的人的保护和权利置于反偷运政策和做法的核心，并加大力度防止有关移民的讨论政治化。

### 建议 3

鼓励缔约国按照程序保障措施，在所有相关利益攸关方的切实参与下，加强关于正规旅行、入境或在一国境内停留的法律机制、政策机制和（或）行政机制，并在考虑到国家能力的情况下，确保正规移民程序可负担、可获得、可理解且及时。

### 建议 4

缔约国应考虑到，对移民进行不必要限制的政策可能会助长偷运移民的生意，包括促使偷运者收费更高，使移民更有可能面临更恶劣的偷运形式。

### 建议 5

缔约国应加强刑事司法、劳工、边境管理和移民保护机关等所有相关国家机关之间的协调、协作和沟通，设计有效的正规移民路径。

## **B. 关于如何加强起诉偷运移民案件的能力的建议**

### 建议 6

鼓励缔约国根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及本国的国内法律框架，及时调查和起诉有组织犯罪集团成员，重点调查参与偷运移民的首要罪犯，包括利用积极主动的调查，并与相关区域组织、次区域组织和国际组织合作，保护证人、其亲属和其他与之关系密切的人。

### 建议 7

鼓励缔约国在必要时审查其立法，以确保其完全符合《打击偷运移民议定书》所规定的偷运移民的定义，特别是对于明确以经济利益或其他物质利益为目的的情况，根据《议定书》确定刑事责任，同时适当考虑人道主义和同情的理由或因素。

**建议 8**

鼓励缔约国将腐败作为偷运移民活动的可能推动因素和阻碍有效起诉的因素，加强措施予以打击，并收集数据，了解这一现象的严重程度。

**建议 9**

鼓励缔约国有效调查和起诉包括在过境国和目的地国对被偷运移民实施的虐待行为，为此酌情起诉与恶劣偷运形式有关的罪行，并施以适当的处罚。

**建议 10**

缔约国应使用国内法律框架规定的一切可用的特殊侦查手段和金融调查，以及通过各种形式的国际合作，例如联合或平行调查小组、部署联络法官和建立检察官网络，办法包括根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 18 条订立双边或多边协定或安排，确保有效调查和起诉偷运移民案件。

**建议 11**

鼓励缔约国及其国家机关在适当情况下利用国际刑事警察组织（国际刑警组织）的沟通渠道、专家网络和服务，促进区域和全球两级的国际警察合作，以便更好地应对偷运移民问题。

**建议 12**

缔约国应寻求与互联网服务提供商和其他相关伙伴合作，收集关于偷运移民的证据，并防止犯罪网络滥用网络平台偷运移民。

**三. 审议情况概要**

5. 秘书处会在会后与主席密切协商，编写了以下审议情况概要。本概要会在会议期间并未经过谈判和通过，而是主席的总结：

**A. 分析提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响**

6. 工作组在 2021 年 10 月 14 日举行的第一场会议上审议了题为“分析提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响”的议程项目 2。

7. 在议程项目 2 下的讨论由代表拉丁美洲和加勒比国家组的阿根廷国家移民局人口贩运和偷运早期侦查负责人 **Guillermina Benito** 主持。

8. **Benito** 女士向工作组简要介绍了影响阿根廷的偷运移民活动，并强调指出，2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行考验了政府应对这一现象的资源 and 能力，与此同时，走私网络也调整了其作案手法，在更危险的路线沿线提供服务，提高了偷运费用，使移民面临更高的风险。她指出，由于该区域发生的歧

视和其他与性别有关的问题，最近流向阿根廷的非正常移民表明，妇女和女孩以及男女同性恋、双性恋、变性人、性别疑惑人、双性人+群体的比例有所增加。她概述了本国打击偷运移民的努力，包括为此加强正规移民途径，并强调了为保护被偷运移民的权利而采取的措施，包括在 COVID-19 大流行期间采取的措施。列举的例子包括允许偷渡移民获得医疗保健、家庭团聚和办理居留。最后，她强调在设计所有区域政策、行动和项目时必须确保采取一致的、对性别问题有敏感认识和以人权为基础的做法，还需要将移民视为发展的积极推动者，增强他们的权能。

9. 在该主讲人的专题介绍之后，与会者提出了几个问题，要求提供进一步信息，其中包括建立正规途径对偷运移民活动的影响、大流行病期间向被偷运移民提供的医疗保健机会、跨区域一级的打击犯罪合作以及在偷运移民方面解决累犯问题的措施。

10. 在随后的讨论中，有几位发言者一致认为，仅起诉偷运移民犯罪不足以打击这一现象，需要辅之以提供正规移民渠道，以有效减少对偷运服务的需求。一位发言者证实，在 COVID-19 大流行期间收集的数据和信息表明，相关的限制措施和边境关闭并未减少地中海区域的偷运移民活动；相反，移民要么继续使用相同的走私服务，要么进行更冒险的旅行，以到达目的地。许多发言者指出，对于提供正规移民途径对减少偷运移民犯罪的影响，需要更多的数据、研究和分析。

11. 许多发言者还介绍了各国在加强合法移民渠道、保护移民权利以及一般打击偷运移民方面的努力和最佳做法。例如，一位发言者说，制定了一项人道主义特别方案，其目的一方面是尽量减少移民和难民的非正常流动，另一方面确保移民在目的地国重新安置和融入社会，包括提供就业机会。另一位发言者强调，提供手段使无权获得国际保护的移民身份正规化还防止了错误描述庇护案件，从而也避免给庇护系统带来额外压力。

12. 有几位发言者进一步强调了国际文书作为更好地应对偷运移民问题的工具的重要性，例如《安全、有序和正常移民全球契约》和难民问题全球契约。还有人强调，针对这一犯罪的刑事司法对策应辅以努力解决导致非正常移民的根源问题，包括歧视、贫困、社会动荡和冲突。一些发言者进一步强调了加强跨国界合作的重要性，包括在保护被偷运移民权利和提供对性别和年龄敏感的援助方面的合作。一位发言者强调应当避免将有关移民的讨论政治化。

## **B. 如何加强起诉偷运移民案件的能力**

13. 工作组在 2021 年 10 月 14 日和 15 日第二和第三场会议上审议了题为“如何加强起诉偷运移民案件的能力”的议程项目 3。

14. 在议程项目 3 下的讨论由下列专题讨论小组主讲人主导：美国司法部出庭律师 **Danielle Hickman**，代表西欧和其他国家组，以及巴西司法和公共安全部联邦警察局联邦警察专员兼制止贩运人口和偷运移民处处长 **Joziel Brito De Barros**，代表拉丁美洲和加勒比国家组。

15. **Hickman** 女士介绍了美利坚合众国调查和起诉偷运移民案件的国家做法。

她强调指出，美国司法部内有一个专门的检察官小组，对跨国刑事案件具备专门知识，这如何对起诉和定罪偷运者起到了很大的支持作用。她还指出，该小组与同其他国家执法机构有关系的调查人员合作，因而能够最大限度地利用国际合作来查明、瓦解和捣毁偷运移民组织。她介绍了最近成立的联合工作组 Alpha 的工作，这是一个由检察官、调查人员、分析人员和其他支助人员组成的跨部门小组，负责协调情报收集，与外国伙伴密切合作，查明和打击偷运和贩运网络，并协调跨国执法工作。她还介绍了成功起诉偷运案件的三个案例，以强调正式和非正式的国际和区域合作的重要性，以及对参与犯罪的罪犯进行适当判刑的必要性。

16. Brito De Barros 先生介绍了巴西警方为打击偷运移民所做的努力，强调了与其他部门的机构间合作以及国际合作如何能够极大地支持对偷运案件的调查和起诉。他指出，国际刑警组织支持的美洲几个国家的联合行动——Turquesa 行动——在查明和瓦解该区域参与偷运移民和贩运人口的犯罪网络方面取得了成功。此外，他着重指出了现有的和新出现的阻碍有效根除这一犯罪的挑战，包括这一犯罪获利日益丰厚的性质、不断变化的偷运路线以及偷运者越来越多地使用新技术进行非法活动。在这方面，他建议利用联合调查组以及进行主动调查，认为这是解决这一高度复杂的跨国犯罪的现实问题的有效手段。

17. 在专题介绍之后，与会者就遇到的挑战和推荐的最佳做法向主讲人提出了一些问题，包括打击偷运网络中的知名犯罪分子，以及如何最好地对待可能遭受创伤的被偷运儿童。

18. 在随后的讨论中，发言者们介绍了各国在打击偷运移民方面的经验。一些发言者强调了在阻断偷运网络的活动和查明所发现的活动背后的知名罪犯方面以犯罪的金融核心为目标的效用。有几位发言者强调了窃听和拦截等特殊侦查手段在调查偷运案件中的作用，并指出需要立法确保数字证据和电子证据在法庭上的可采性，因为这是证明犯罪的关键。许多发言者提到区域合作、跨区域合作和国际合作的具体实例，包括通过司法协助、平行和联合调查以及非正式信息共享合作，认为这是改进对跨国偷运案件的调查和起诉的有效工具。有几位发言者指出，在目的地国部署原籍国的联络官，以及建立检察官网络，能有效促进司法合作和对偷运移民活动的有效起诉。一些发言者还强调了国际、区域和次区域组织，包括联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）和国际刑事警察组织（国际刑警组织），在向各国提供技术支持和业务支持以打击偷运移民方面的积极贡献。

19. 此外，一些发言者强调了打击执法和边防官员腐败的重要性，认为这种腐败是偷运移民的促成因素，并指出，虽然有许多传言，但这一现象对偷运移民的影响在很大程度上并未得到充分研究，需要更系统地收集数据。最后，一位发言者指出，不对被偷运移民进行刑事定罪应是各国对这一专题的认识的核心。

### C. 其他事项

20. 工作组在 2021 年 10 月 15 日第三场会议上审议了题为“其他事项”的议程项目 4。

21. 在议程项目 4 下，主席提醒代表们必须及时任命联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书实施情况审议机制联络点，并指出迄今只提名了 32 个联络点，此时只有 19 个国家正在进行的审议工作。在随后的审议中，一位发言者强调这一进程及其重要，并呼吁尚未批准《公约》及其议定书的国家批准该《公约》及其议定书，并参与实施情况审议机制。

22. 关于线上参加工作组会议的问题，一些发言者指出，由于时差原因，很难按照目前的工作安排审议工作组的建议，并建议重新考虑今后会议的工作安排，以便与会者与本国的相关专家进行更广泛的磋商。

#### 四. 会议安排

##### A. 会议开幕

23. 偷运移民问题工作组于 2021 年 10 月 14 日和 15 日在维也纳举行会议，共举行了四场会议。

24. 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

25. 议程项目 2 下的讨论由主席主持，由主讲人 Guillermina Benito（阿根廷）主导。

26. 议程项目 3 下的讨论由主席主持，由以下主讲人主导：Joziel Brito De Barros（巴西）和 Danielle Hickman（美国）。

27. 在议程项目 2 和 3 下，《打击偷运移民议定书》下列缔约方的代表作了发言：阿尔及利亚、澳大利亚、阿塞拜疆、巴西、加拿大、智利、厄瓜多尔、埃及、欧洲联盟、法国、冈比亚、危地马拉、洪都拉斯、印度尼西亚、意大利、墨西哥、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

28. 《打击偷运移民议定书》的签署国巴基斯坦的观察员以及非签署国中国、教廷和伊朗伊斯兰共和国的观察员也作了发言。

29. 此外，国际刑事警察组织（国际刑警组织）和地中海议会大会的观察员也作了发言。

##### C. 通过议程和工作安排

30. 工作组在 2021 年 10 月 14 日第一场会议上以协商一致的方式通过了以下议程：

1. 组织事项：
  - (a) 会议开幕；

(b) 通过议程和工作安排。

2. 分析提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响。
3. 如何加强起诉偷运移民案件的能力。
4. 其他事项。
5. 通过报告。

31. 根据缔约方会议扩大主席团商定的结果，本次会议以混合形式（线下和线上）举行，人数有限的与会者在会议室参会，其他所有与会者使用与联合国签约的口译平台远程接入。

32. 为了最大限度地利用可用时间，会议期间没有作一般性发言。各代表团可选择以书面形式提交一般性发言。这些发言的文本可在本次会议的网站上查阅。<sup>1</sup>各代表团还有机会在网站上发布各自在会议期间就各议程项目所作的发言。

#### D. 出席情况

33. 《打击偷运移民议定书》的下列缔约方派代表出席了会议，包括因在 COVID-19 大流行期间采取的特殊会议形式而远程接入的缔约方：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、保加利亚、布隆迪、加拿大、智利、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、捷克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、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、拉脱维亚、黎巴嫩、利比亚、立陶宛、马达加斯加、马里、马耳他、毛里求斯、墨西哥、蒙古、缅甸、新西兰、尼日利亚、挪威、阿曼、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣马力诺、沙特阿拉伯、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、乌克兰、联合王国、美国、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

34. 《打击偷运移民议定书》的下列签署国派观察员出席了会议，包括因在 COVID-19 大流行期间采取的特殊会议形式而远程接入的国家：多民族玻利维亚国、巴基斯坦、斯里兰卡、泰国。

35. 《打击偷运移民议定书》的下列非缔约国和非签署国派观察员出席了会议，包括因在 COVID-19 大流行期间采取的特殊会议形式而远程接入的国家：孟加拉国、中国、哥伦比亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、约旦、马来西亚、马尔代夫、摩洛哥、卡塔尔、新加坡、阿拉伯联合酋长国、也门。

36. 设有常驻观察员代表团的非会员国教廷派观察员出席了会议。

37. 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。

<sup>1</sup> [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/working-group-on-the-smuggling-of-migrants-2021.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/working-group-on-the-smuggling-of-migrants-2021.html).

38. 下列政府间组织和机制以及联合国实体派观察员出席了会议，包括因在 COVID-19 大流行期间采取的特殊会议形式而远程接入的组织：关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程（区域支助办公室）、独立国家联合体、海湾阿拉伯国家合作委员会、联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所、欧洲联盟刑事司法合作署、国际刑事警察组织、国际移民组织、阿拉伯国家联盟、秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、联合国难民事务高级专员办公室、欧洲安全与合作组织、地中海议会大会、东南欧执法中心、世界卫生组织。

39. 与会者名单载于 [CTOC/COP/WG.7/2021/INF/1/Rev.1](#) 号文件。

## E. 文件

40. 工作组收到了下列文件：

(a) 临时议程说明（[CTOC/COP/WG.7/2021/1](#)）；

(b) 秘书处编写的背景文件，内容是分析提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响（[CTOC/COP/WG.7/2021/2](#)）；

(c) 秘书处编写的背景文件，内容是如何加强起诉偷运移民案件的能力（[CTOC/COP/WG.7/2021/3](#)）；

(d) 秘书处编写的专题汇编，其中汇编了偷运移民问题工作组第一次会议以来的背景文件（[CTOC/COP/WG.7/2021/4](#)）。

## 五. 通过报告

41. 工作组在 2021 年 10 月 15 日第四场会议上通过了本报告第一、二、四和五节。