



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
13 October 2023
Chinese
Original: English

偷运移民问题工作组 2023 年 10 月 5 日和 6 日在维也纳举行的会议 报告

一. 导言

1. 根据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。偷运移民问题工作组于 2012 年 5 月 30 日至 6 月 1 日举行了首次会议，在 2023 年的会议之前共举行了 9 次会议。

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，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. 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的运作程序和规则载于设立该机制的第 9/1 号决议附件，其中设想缔约方会议各工作组，包括偷运移民问题工作组，在审议机制中发挥重要作用。根据程序和规则第 12 段，缔约方会议及其各工作组应按照各自的专长领域，在不影响各自现有任务授权的情况下，将审议进程作为一个项目添加到各自的议程中。此外，为确保各工作组能够对审议机制做出贡献并同时履行各自现有的任务授权，每个工作组每次会议应有最多一个议程项目专门用于处理与审议进程的运作有关的事项。

二. 建议

4. 偷运移民问题工作组 2023 年 10 月 5 日和 6 日在维也纳举行的会议通过了下述建议。



A. 一般建议

5. 工作组建议缔约方会议审议下列建议以通过：

建议 1

鼓励缔约国根据适用的国际文书采取措施，使其主管机关能够实时交流与偷运移民有关的信息，包括执法官员根据国家立法与联系人直接交流，或酌情与联络官直接交流，以此作为侦查和国际合作的一个基本组成部分。

建议 2

鼓励缔约国审查本国关于偷运移民问题的立法，以期使之与《打击偷运移民议定书》的条款保持一致，包括考虑使用联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）《打击偷运移民示范法》，以此作为改进国际合作以有效预防和打击此种形式犯罪的一个基本步骤。

建议 3

鼓励缔约国在力所能及的范围内建立有效机制，以查明被偷运移民的健康需要，并确保他们有充分的机会获得医疗保健。

建议 4

工作组建议缔约方会议，工作组今后的会议除其他外审议以下议题：

(a) 根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的规定，通过国际合作预防和打击偷运移民行为，同时解决其根源问题；

(b) 对被偷运移民的保护和帮助措施。

B. 关于“确定对什么人提出偷运移民罪指控：什么人是偷运移民者，什么人不是”的建议

6. 工作组建议缔约方会议审议下列建议以通过：

建议 5

鼓励缔约国考虑参与偷运移民者的不同作用，并改进这方面的国际合作，包括能力建设。

建议 6

鼓励缔约国考虑加大力度调查网上偷运移民的作案手法。还鼓励缔约国考虑在充分遵守适用的数据保护条例的情况下，对与偷运移民有关的数字金融交易进行调查。

C. 关于预防和打击海上偷运移民方面的动态、挑战和最佳做法的建议

7. 工作组建议缔约方会议审议下列建议以通过：

建议 7

鼓励各缔约国在力所能及的范围内，遵循相关和适用的国际文书，并在充分尊重被偷运移民人权的情况下，提高监测和预防海上偷运移民活动的的能力，包括为此切断参与此类偷运活动的犯罪集团的资金和物质资源，并加强海港的安全措施，包括为此酌情与渔业公司和航运公司等私营部门实体合作。

建议 8

鼓励各缔约国根据本国法律和相关适用国际文书，制定操作程序以在力所能及的范围内提供一切必要的保护和援助，并对被偷运移民进行公平的风险评估和办理送返程序。

建议 9

鼓励缔约国在处理海上偷运移民问题时，根据国内法和适用的国际文书，并酌情与邻国合作，开展搜索和救援行动，并优先安排在安全地点上岸。

建议 10

鼓励缔约国根据国内法就本国与解释《打击偷运移民议定书》有关的判例法交流信息，以加强国际合作，包括司法协助。

建议 11

在刑事诉讼中，鼓励缔约国根据《打击偷运移民议定书》第 5 条遵守被偷运移民对被偷运事实不承担责任的原则，但不影响对国内法规定构成犯罪的其他形式的行为进行刑事定罪。

建议 12

鼓励缔约国根据适用的国际文书和安排处理海上生命保护问题，并为参与边境管理、搜索和救援以及海上执法的机关增强相关能力。

建议 13

鼓励缔约国依据国内法提供或继续提供国际合作与援助，以期在原籍国解决偷运移民的社会经济根源问题，根据过境国的需要和优先事项向其提供援助，并与原籍国合作改进合法移民途径并为之提供便利。

建议 14

鼓励缔约国考虑与国际刑警组织打击偷运移民专业行动网加强协作。

D. 与联合国打击跨国组织犯罪公约及其各项议定书实施情况审议机制有关的事项方面的建议

8. 工作组建议缔约方会议审议下列建议以通过：

建议 15

鼓励缔约国指定联络点并确保其在实施情况审议机制进程中作出反应，并考虑向秘书处提供财政支助，以推进审议机制的进展。

建议 16

秘书处应当继续与各国接触以推动实施情况审议机制的进展并克服各种挑战，包括为缔约国、各区域组以及处于加入或批准《打击偷运移民议定书》之前阶段的国家举办关于审议机制的简报会。

三. 审议情况概要

9. 秘书处在会后与共同主席密切协调，编写了以下审议情况概要。本审议情况概要未在会议期间谈判和通过，只是共同主席的总结。

A. 确定对什么人提出偷运移民罪指控：什么人偷运移民者，什么人不是

10. 在 2023 年 10 月 5 日第 1 场会议上，工作组审议了题为“确定对什么人提出偷运移民罪指控：什么人偷运移民者，什么人不是”的议程项目 2。在议程项目 2 下的讨论由以下人员主持：移民局贩运人口司专家 Silvia Artavia（哥斯达黎加）；高等法院法官 Fiona Atupele Mwale（马拉维）；打击有组织犯罪检察官办公室检察官 Emeldo Márquez Pitti（巴拿马）；以及联邦刑事警察局打击偷运移民处处长 Gerald Tatzgern（奥地利）。

11. Artavia 女士强调了哥斯达黎加对偷运移民问题的国家对策，指出该国主要是过境国。她指出，哥斯达黎加起草了一项打击偷运移民的法律，对现有文书进行了改进。在这方面，哥斯达黎加在毒品和犯罪问题办公室的支持下，在“加强打击偷运移民的跨区域行动和对策”举措下，与检察官和专业调查人员合作，将预防工作纳入其偷运移民应对措施的主流。该主讲人还强调，偷运者利用信息和通信技术，不必在该国境内就能开展活动，调查人员难以逮捕他们。她最后说，必须提高调查人员应对网络犯罪的能力，以便更好地捣毁偷运网络。

12. Mwale 女士概述了马拉维在应对偷运移民方面遇到的挑战，指出国家一级的重点主要是贩运人口，而不是偷运移民。该主讲人强调，有几个辛迪加帮助偷运移民到南非矿场和工厂劳动。马拉维还是从非洲之角前往南非的移民的过境国。该主讲人指出，国家培训工作主要与人口贩运有关，因而一些偷运移民案件是依据关于人口贩运的法律起诉的。如此一来，鉴于证明“剥削目的”要件的证据不足，大多数偷运者被判无罪。因此，有罪不罚现象继续存在。她还指出，执法官员没有考虑到被偷运移民的脆弱性及其所遭受的暴力。还提到腐败问题，一些案件显示执法官员在这一过程中为偷运提供了便利。Mwale 女

士强调，财政资源和信息共享有限，以及缺乏遣返移民的能力，这些挑战有碍于有效应对偷运移民问题。她最后说，重要的是，应从国家预算中划拨财政资源用于打击偷运移民。

13. Pitti 先生概述了巴拿马对偷运移民问题的应对措施。2013 年，该国颁布了一项关于偷运移民的法律，根据该法律对为犯罪提供便利者和协助实施犯罪者提出了相应的指控。仅 2023 年记录的经由达连峡谷非正常进入巴拿马的移民就有大约 395,000 人。至少有 40 人被控偷运移民。该主讲人还概述了与邻国合作开展的各种行动所取得的成就，逮捕了几名偷运者。

14. Tatzgern 先生在专题介绍中讲述了奥地利的偷运移民问题。2023 年初以来，全国共抓获偷运移民者 460 人，2022 年共开展调查 725 起。该主讲人恳求各国确保实时情报交流，因为在事件登记后数天才共享信息会妨碍对偷运移民行为采取有效对策。此外，还需要加强培训和宣传，并提供专门知识，以查明谁是偷运者。他还指出，技术发展带来了挑战，特别是在借助技术偷运移民的案件中难以查明偷运者。Tatzgern 先生强调，偷运移民不是对一个国家的挑战，而是令人关切的国际问题，需要开展国际合作，包括开展联合行动、建立快速反应机制以及加快确定和调查偷运移民案件。

15. 在主讲人的专题介绍之后，发言者强调应当对偷运移民问题适用综合办法，其中除其他外包括：处理社会经济因素；确保安全、有序和正常移民；加强国内和国际协调，包括为此设立联合调查组；以及处理刑事司法以外的社会经济层面问题，以有效预防偷运移民。发言者除其他外强调，必须加强与其他国家的协同作用和实时信息交流，并与侨民社区特别是来自原籍国的侨民社区开展合作，以加强侦查并查明偷运者。还有一些发言者提到有必要查明参与借助网络技术偷运移民的偷运者。

16. 发言者还强调，有必要加强金融调查，以此作为处理偷运移民问题的一种办法，并辅之以边境行动以及追查和没收资产和其他犯罪所得。他们还注意到与查明犯罪所得资金有关的挑战，因为在大多数情况下，偷运移民者使用现金支付等难以追查的支付方法。一位发言者指出，一些执法官员参与了偷运移民犯罪，从而强化了腐败是犯罪的一种助长因素的观念。一位代表强调了与偷运移民有关的身心健康风险，并强调需要进行系统研究，以便更好地了解这些风险。

B. 在预防和打击海上偷运移民方面的动态、挑战和最佳做法

17. 在 2023 年 10 月 5 日第 2 场会议上，工作组审议了题为“在预防和打击海上偷运移民方面的动态、挑战和最佳做法”的议程项目 3。议程项目 3 下的讨论由以下人员主持：司法部打击贩运机构间理事会秘书处律师 Lara Dominique B. Sanchez（菲律宾）和土耳其海岸警卫队司令部欧盟与对外关系处主任 Murat Sezgin（土耳其）。

18. Sanchez 女士介绍了菲律宾对海上偷运移民采取的国家办法。她指出，该国尚未制定关于偷运移民的具体立法；这一罪行是在关于贩运人口的立法框架内处理的，因而偷运移民者被当作人口贩运者对待。调查和起诉跨越多个法域的犯罪给该国带来了挑战。该主讲人还指出，偷运移民网络是组织严密且复杂

的，因而很难查到这些网络并逮捕犯罪人。她着重指出，该国对偷运移民采取了四管齐下的办法，涵盖预防和宣传、保护和重返社会、起诉和执法以及伙伴关系和联网。她建议颁布关于偷运移民的国内立法，建立国家机构间组织以全面处理海上偷运移民问题，并加强跨境活动。

19. Sezgin 先生着重指出，与偷运移民有关的因素除其他外包括不可持续的经济增长以及影响获得食物机会的食物价格上涨，这导致非正常移民人数增加。他指出，通往欧洲的许多路线都经过土耳其，海岸之间的距离短到足以使被偷运移民和难民通过而不被发现，但也长到足以发生生命损失，因为人们乘坐的船只并不适航。该主讲人强调，拯救生命仍然是该国应对措施的核心，正在努力确保从人道主义角度出发。他强调，在处理海上偷运移民问题时需要机构间协调。在土耳其，应对措施是与其他国家机构和国际组织协调开展的。此外，他表示，为了防止非正常移民，海岸警卫队利用许多技术工具进行海上监视。他建议各国加强国际合作，与原籍国共同努力，有效应对这一犯罪。

20. 在专题介绍之后，代表们提出了一些问题，涉及已证明有助于预防海上偷运移民的新的侦查方法、在查明海上遇险移民和难民的既定程序方面的差距、私营部门在这方面的作用，以及其他问题。一位发言者重申，被偷运移民被迫参与偷运过程的，不应追究其偷运责任。

21. 在随后的讨论中，发言者鼓励原籍国、过境国和目的地国开展合作，强调成功有赖于合作。在应对偷运移民者使用的新方法和创新方法（包括更多利用技术为偷运移民提供便利）方面，合作尤为重要。

22. 一些发言者恳请各国还考虑导致非正常移民的社会经济因素，并解决移民的根源问题，包括在原籍国开展发展项目，并确保安全和正常的移民途径，以封住偷运者的空间。发言者还指出，应将偷运移民行为阻断在移民踏上海上旅程之前。发言者还强调需要中断偷运过程中使用的小船的供应链。

23. 一位代表在会上简要介绍了 2023 年 9 月 29 日在意大利巴勒莫举行的《打击有组织犯罪公约》二十周年纪念部长级会议的成果，并强调需要建立联合调查组和联合调查机构，并设立联络点以促进有效的信息共享与合作。

24. 一些发言者指出，不因移民成为偷运对象而追究其责任的原则特别重要。此外，他们还指出，应避免处罚出于人道主义关切而参与搜索和救援活动的人道主义行为体。

C. 与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有关的事项

25. 在 2023 年 10 月 5 日第 2 场会议上，工作组审议了题为“与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有关的事项”的议程项目 4。

26. 鉴于尚未提交国别审议产生的意见清单，工作组无法审议《打击偷运移民议定书》实施情况审议中提出的实质性问题。秘书处的一名代表仅就审议进程的现状作了专题介绍，提供了最新信息，并概述了审议进程头几年查明的主要挑战和技术援助需要。

27. 秘书处代表强调，只有 31% 的审议（189 项国别审议中的 60 项）达到了实质性审议阶段。审议进程的拖延与多种因素有关，包括指定国家联络点过迟、联络点更替或不作回应、秘书处可用的资源有限，还有一次国别审议因缺乏资源而未能满足翻译要求。该代表提醒各缔约国，根据实施情况审议机制运作程序和规则第 10 段的规定，每组受审议缔约国完成率必须达到 70%，才能进入下一个专题组。

28. 在这一专题介绍之后，共同主席鼓励秘书处继续与缔约国和代表团接洽，以协助推进审议进程并克服可能出现的挑战。

29. 一些发言者请秘书处为缔约国和区域组举办关于实施情况审议机制的简报会，并在与《打击偷运移民议定书》有关的加入前或批准前阶段进行这类培训活动。一位发言者介绍了本国作为审议国参与国别审议的情况，强调了对受审议国进行自愿现场访问以及在整個审议过程中与民间社会组织互动的重要性。她还鼓励各缔约国参考联合国反腐败公约实施情况审议机制取得的与打击有组织犯罪公约实施情况审议机制有关的成果。此外，该发言者强调了毒品和犯罪问题办公室出版的立法指南在支持审议进程方面的重要性。

D. 其他事项

30. 在 2023 年 10 月 5 日第 2 场会议上，工作组审议了题为“其他事项”的议程项目 5。

31. 各国提出了可供工作组今后会议讨论的议题，载于“一般建议”项下的一条建议（见上文第二.A 节）。

四. 会议安排

A. 会议开幕

32. 偷运移民问题工作组第十次会议于 2023 年 10 月 5 日和 6 日在维也纳举行。共举行了 4 场会议。按照缔约方会议扩大主席团 2023 年 5 月 17 日经由默许程序商定的，本次会议以混合形式举行。

33. 工作组共同主席 Vasiliki Kakosimou（希腊）和 Francesco Testa（意大利）宣布会议开幕。他们在会上作了讲话，概述了工作组的任务授权、目标和审议的主题。

B. 发言情况

34. 秘书处的代表在议程项目 2、3 和 4 下作了一般介绍性发言。

35. 议程项目 2 下的讨论由主席主持，由 Silvia Artavia（哥斯达黎加）、Fiona Atupele Mwale（马拉维）、Emeldo Márquez Pitti（巴拿马）和 Gerald Tatzgern（奥地利）主导。

36. 议程项目 3 下的讨论由共同主席主持，由以下专题讨论小组主讲人主导：Lara Dominique B. Sanchez（菲律宾）和 Murat Sezgin（土耳其）。
37. 在议程项目 2、3 和 4 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、巴林、白俄罗斯、巴西、塞浦路斯、多米尼加共和国、埃及、斯威士兰、欧洲联盟、法国、希腊、危地马拉、印度尼西亚、意大利、拉脱维亚、立陶宛、墨西哥、荷兰王国、新西兰、波兰、俄罗斯联邦、塞内加尔、苏丹、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。
38. 中国、伊朗伊斯兰共和国、摩洛哥、巴基斯坦和津巴布韦的观察员也作了发言。
39. 工作组还听取了国际刑警组织、国际移民组织（移民组织）、联合国难民事务高级专员公署（难民署）和世界卫生组织（世卫组织）观察员的发言。
40. 伊朗伊斯兰共和国的观察员还在议程项目 5 下作了发言。

C. 通过议程和工作安排

41. 工作组在 2023 年 10 月 5 日第 1 场会议上以协商一致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. 确定对什么人提出偷运移民罪指控：什么是偷运移民者，什么人不是。
 3. 在预防和打击海上偷运移民方面的动态、挑战和最佳做法。
 4. 与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有关的事项。
 5. 其他事项。
 6. 通过报告。
42. 经缔约方会议扩大主席团商定，本次会议以混合形式举行。
43. 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以及关于各议程项目的发言。这些发言的文本可在本次会议的网站上查阅。

D. 出席情况

44. 《打击偷运移民议定书》的下列缔约方派代表出席了会议，包括远程接入的代表：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、巴林、白俄罗斯、比利时、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、布基纳法

索、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、斯威士兰、欧洲联盟、芬兰、法国、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、马拉维、马耳他、墨西哥、缅甸、纳米比亚、荷兰王国、新西兰、尼加拉瓜、挪威、阿曼、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、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。

45. 《打击偷运移民议定书》下列签署国派观察员出席了会议，其中包括远程接入的观察员：多民族玻利维亚国、斯里兰卡和泰国。

46. 《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，包括远程接入的观察员：孟加拉国、文莱达鲁萨兰国、中国、哥伦比亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、约旦、马来西亚、摩洛哥、巴基斯坦、卡塔尔、新加坡、阿拉伯联合酋长国、越南和津巴布韦。

47. 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。

49. 设有常驻观察员办事处的实体马耳他主权教团派观察员出席了会议。

49. 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，包括远程接入的观察员：安第斯共同体、独立国家联合体、海湾阿拉伯国家合作委员会、欧洲委员会、国际发展法组织、国际海事组织、国际刑警组织、移民组织、阿拉伯国家联盟、美洲国家组织、难民署和世卫组织。

50. 与会者名单载于 [CTOC/COP/WG.7/2023/INF/1/Rev.1](#) 号文件。

E. 文件

51. 工作组收到了下列文件：

(a) 临时议程说明 ([CTOC/COP/WG.7/2023/1](#))；

(b) 秘书处编写的背景文件，内容是确定对什么人提出偷运移民罪指控：什么人是偷运移民者，什么人不是 ([CTOC/COP/WG.7/2023/2](#))；

(c) 秘书处编写的背景文件，内容是在预防和打击海上偷运移民方面的动态、挑战和最佳做法 ([CTOC/COP/WG.7/2023/4](#))；

(d) 秘书处编写的背景文件，内容是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的运作情况 ([CTOC/COP/WG.3/2023/3-CTOC/COP/WG.4/2023/3-CTOC/COP/WG.7/2023/3](#))；

(e) 秘书处编写的关于工作组今后会议议题的会议室文件 ([CTOC/COP/WG.7/2023/CRP.1](#))。

五. 通过报告

52. 工作组在 2023 年 10 月 6 日第 4 场会议上通过了本报告第一、二、四、五节。
