



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 12：简化手续方案

利用航空运输从事非正常移民活动问题的协作应对方式

（由丹麦代表欧洲联盟（EU）及其成员国¹和欧洲民航会议（ECAC）其他成员国²提交，
澳大利亚和日本共同提出）

执行摘要

利用商业航空运输从事非正常移民活动是全球偷运移民网络的一种重要作案方式。犯罪网络利用免签政策、提供虚假劳务移民机会等手段，借助商业航班偷运移民。

应针对国家当局、航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害攸关方制定有关措施及合作机制，使其更好地识别和报告潜在非正常移民和偷运移民案件，并加强其相互配合；航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害攸关方可在支持国家当局（如执法和边境管理机构）应对利用航空运输从事非正常移民活动问题方面发挥重要作用。这些利害攸关方识别和报告潜在非正常移民和偷运移民案件的能力对于此类工作尤为重要。

行动：请大会：

- 承认需要针对国家当局、航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害攸关方制定有关措施及合作机制，以提高其识别和报告潜在的非正常移民和偷运移民案件的能力，并加强其相互配合；
- 鼓励各国认识到人口贩运与非正常移民之间的联系，并实施 Doc 10171 号文件《打击航空部门内人口贩运的全面战略手册》中所载措施及其他现行打击人口贩运措施；
- 建议民航组织简化手续专家组对附件 9 —《简化手续》提出相关修订建议，并就 a) 项下提到的措施制定相关指导意见；和

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、摩纳哥、黑山、荷兰、北马其顿、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、圣马力诺、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国。

d) 按附录 A 所载内容，修订 Doc 10184 号文件 A41-17 部分附录 B，以强调各国、航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害关系方采取行动应对利用航空运输从事非正常移民活动问题的重要性。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行
财务影响：	本文件提及的活动将根据经常方案预算和/或预算外捐助的可用资源范围开展。
参考文件：	Doc 10184 号文件，《大会有效决议》（截至 2022 年 10 月 7 日） 附件 9 — 《简化手续》，第 17 版

1. 引言

1.1 利用商业航空运输从事非正常移民活动是全球偷运移民网络的一种重要作案方式。犯罪网络利用免签政策、提供虚假劳务移民机会等手段，借助商业航班将移民带到目的地国或其邻国，旨在以非正常方式进入最终目的地国。

1.2 《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》³（第 11 条第 2 款）要求各缔约国均应采取立法或其他适当措施，以尽量防止商业承运人（包括航空器运营人）经营的运输工具被用于实施根据该议定书第 6 条确立的犯罪。在联合国立法框架内，该议定书的大多数缔约国都通过了将偷运移民定为刑事犯罪的国家立法⁴。此外，各种地区和国家举措进一步解决了通过航空运输偷运移民的问题⁵。

1.3 国际民航组织制定了关于打击人口贩运的附件 9 建议措施与指南。尽管偷运移民有时与人口贩运存在关联，因为被偷运的移民可能会因债务束缚而沦为贩运受害者，且人口贩运受害者往往会被跨国运送，但二者仍是两种不同的犯罪形式。人口贩运系指通过暴力、欺诈或欺骗手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员，以达到剥削目的的行为⁶。相比之下，偷运移民系指为直接或间接获取金钱或其他物质利益，安排非某一缔约国国民或永久居民的人非法进入该缔约国⁷。部分司法管辖区不仅将偷运移民界定为非法入境行为，还延伸至其他相关行为，包括协助未经许可的过境或居留。虽然国际社会对偷运移民的定义包含获取金钱或其他物质利益，但部分司法管辖区可能将无金钱或物质收益的相关行为也定为犯罪，包括对他人造成严重伤害的行为。国际层面规定的协助行为包括制作、获取、提供或持有伪造证件，而一些司法管辖区的规定还涉及安排权宜婚姻。鉴于通过航空途径偷运移民的特殊性，必须制定

³ 《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》

⁴ 例如，见欧洲联盟（EU）：欧盟理事会第 2002/90 号指令-英文版-EUR-Lex 法律数据库，以及 EUR-Lex 法律数据库 32002F0946 号文件-英文版-EUR-Lex 法律数据库。

⁵ 例如，在欧盟，欧盟委员会于 2023 年 6 月通过了《关于应对通过商业运输方式促进非正常移民进入欧盟问题的工具箱》（PDF 可用），整合了行动、外交和法律措施。该工具箱旨在推动运输经营人参与防止滥用商业运输助长走私，强化风险环节的侦查和预防机制。

⁶ 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》第 3 条(a)款。

⁷ 《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 3 条(a)款。

不同的、更具针对性的措施，以有效应对其具体挑战。

1.4 偷运移民是全球性的挑战。由于航空运输是包括非正常移民在内的各种活动的常用运输方式，各国、航空运输运营人和机场当局在预防和应对犯罪网络利用航空运输偷运移民方面处于有利地位。其中一项措施是通过针对性培训，包括识别伪造旅行或身份证件以及报告程序等内容，增强航空业利害关系方识别和报告潜在偷运移民案件的能力。此外，还应重点聚焦识别偷运路线和方法，在严格遵循适用的个人数据保护监管框架的前提下，促进利害关系方之间以及与执法部门之间的信息交流。

2. 讨论

2.1 偷运移民者通常以犯罪网络形式运作，积极提供服务，为全球范围内大量移民的非正常流动提供便利。偷运移民网络具有动态性和适应性，能够迅速调整其作案方式和路线。尽管偷运移民者仍主要依赖陆地和海上运输方式，但在跨国非正常移民路线中，利用商业航空运输已成为重要的作案方式。

2.2 证件欺诈在通过航空途径偷运移民中发挥着重要作用。证件欺诈可能涉及篡改或滥用真实证件，或伪造证件，例如护照、身份证、签证，以及护照签发、签证申请和旅行许可所需的辅助文件，这可能使冒名者得以使用虚假身份或制造伪造证件。证件欺诈还包括滥用遗失的证件或通过欺诈手段获取的证件。

2.3 偷运移民者日益利用主要枢纽的过境签证规定进行操作。非正常移民持合法证件被送往某个过境枢纽，抵达后便销毁原有证件，从偷运者处获取伪造证件以及后续行程的新机票。这种方法以合法旅行开始，但在过境阶段转为非正常活动。通过此等对过境签证政策的滥用，偷运者能够规避更严格的移民管控，借助看似合法的手段实现非正常移民。

2.4 航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害关系方可在支持各国应对偷运移民方面发挥重要作用，这特别得益于其识别和报告疑似偷运案件的能力。鉴于航空运输运营人负责核查旅行证件，机场当局负责保证通过其设施的所有人员的安全和安保，两者在预防偷运移民等非法活动方面均发挥着重要作用。虽然国际、区域和国家层面已实施各类措施，但确保这些措施的协调一致对于有效应对非正常移民及通过航空途径偷运移民问题仍至关重要。经确定，下列措施/行动有助于有效应对非正常移民和偷运移民问题：

- **移民联络官** — 鼓励过境国和/或目的地的国家当局在主要的高风险机场部署移民联络官，以提供支持并加强行动配合。
- **地勤人员培训** — 通过开展关于偷运活动迹象及特定侦查程序的培训，提高识别偷运移民案件的能力。
- **侦查机制与规程** — 航空业利害关系方可加强合作，识别可疑旅行行为，并制定相关规程，以便及时向主管当局，包括当地边境警察和/或相关过境国和/或目的地的联络官，报告疑似偷运案件及路线。该措施可适用于出发、过境及目的地机场。
- **航空运输运营人、机场与执法当局间的协作** — 各国应鼓励执法/边防当局与航空公司和机场的代表及员工就新趋势建立定期对话机制，以协助航空运营人保持警惕并调整程序，以发现非

正常移民及偷运移民的疑似案件。该对话机制还可向各国提供其签证要求（遭滥用）的相关信息。从这个角度来看，国家简化手续委员会和机场简化手续委员会发挥着重要的协调作用。强烈建议进行信息共享与协调行动，以更好地履行打击人口贩运和偷运移民的共同承诺。

- **加强和扩大信息收集和共享** — 鼓励国家当局与航空业利害攸关方合作，向航空公司、机场和执法当局分享有关偷运移民趋势和作案方式的相关信息，以提升国家当局和航空业利害攸关方预判和应对偷运路线和方法变化的能力。可加强来源国、过境国和目的地国当局之间关于当前趋势的信息交流，从而助力推动制定更完善的程序。鉴于此类信息的敏感性，必须确保和强化强有力的信息安全保障机制。

2.5 为强调各国、航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害攸关方采取行动应对利用航空运输从事非正常移民活动问题的重要性，建议对 Doc 10184 号文件《大会有效决议》（截至 2022 年 10 月 7 日）A41-17 部分附录 B 进行修订（一些建议措辞载于附录 A）。

—————

附录

对Doc 10184号文件《大会有效决议》A41-17部分附录B作如下修订：

鉴于航空运输运营人、机场当局和航空业其他利害攸关方是支持各国预防和侦查人口贩运及利用航空运输从事非正常移民活动的关键合作伙伴；

(.....)

23. 敦促成员国在所有参与的利害攸关方之间建立一个有效的信息共享和协作体系，~~防止~~应对人口贩运和利用航空运输从事非正常移民活动问题；和

— 完 —