



大会 — 第42届会议

执行委员会

议程项目 12: 简化手续方案

关于国际民航组织在简化手续方案内处理通过航空偷运移民问题的提案

(由墨西哥提交)

执行摘要

本工作文件建议国际民航组织理事会审议日益严重的航空偷运移民现象，并考虑制定政策、技术指南以及最终的标准和建议措施（SARPs），以协助各国和运营人按照《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》，侦测、防止和报告此类活动。这个问题对航空运输的安保和各国移民体系的完整性构成日益严峻的挑战。

行动：请大会：

- a) 承认通过航空偷运移民已成为一个既涉及安保，也影响简化手续的日益严重的全球性问题；和
- b) 请理事会在相关专家组协助下，在其工作方案中纳入对通过航空偷运移民的分析，以便：
 - 1) 查明国家打击偷运现象的现行做法；
 - 2) 促进国际组织和各国之间在地区和国际一级开展合作，共享运行情报，以打击通过航空偷运移民的行为；
 - 3) 考虑制定技术指南，并在未来需要时制定标准和建议措施，以加强民航业对这种形式的有组织犯罪的应对能力；和
 - 4) 促进“不让任何国家掉队”举措项下的能力建设。

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和每次飞行都安全和安保。
-------	--

财务影响：	这些措施应尽可能利用现有资源和、或各国自愿捐款加以实施。
-------	------------------------------

参考文件：	附件 9 — 《简化手续》 Doc 9957号文件：《简化手续手册》 《国际航空运输简化手续多哈宣言》(2025年) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》(2000年)
-------	--

¹ 西班牙文文本由墨西哥提供。

1. 引言

1.1 偷运移民是对安保、人权和移民治理构成严重风险的一种跨国有组织犯罪形式。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》，缔约国必须防止和打击此类犯罪，并就此开展国际合作。

1.2 尽管大多数偷运移民案件涉及陆路或海路运输，但越来越多的证据表明，不法分子正通过伪造旅行证件、滥用签证制度或与犯罪网络勾结等方式，利用民航运输手段实施移民非法入境活动。

1.3 偷运移民与贩运人口不同，未必涉及剥削，因而导致机构在识别和处理这一问题时认识不清。

1.4 新航线的开通和国际连通性增强，增加了实施这类犯罪的机会。

1.5 国际民用航空组织（ICAO）通过《简化手续手册》（Doc 9957号文件）中的具体建议，以及促进国家间合作和培训机场人员，成功应对了人口贩运问题。这一经验为按照附件9 — 《简化手续》和《国际航空运输简化手续多哈宣言》（2025年）的要求，将偷运移民作为新的优先事项纳入《简化手续方案》奠定了坚实的基础。

2. 讨论

2.1 偷运移民，是《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》(2000年)认定的一种跨国有组织犯罪形式。

2.2 通过航空偷运移民的风险日益加剧，亟需重点给予关注。由于缺乏明确的识别工具和国际指导方针，此类活动的隐匿性阻碍了对此的有效响应。偷运与贩运持续混为一谈，加上机场人员和航空运营人培训的缺失，进一步恶化了这一状况。

2.3 这类犯罪侵犯移民权利，破坏移民管控系统，削弱机场管理效能，并可损害民用航空安保。

2.4 偷运移民网络已表现出其利用航空边境管制系统和国际机场身份和证件核查程序中的漏洞的能力日益增强。

2.5 边境安保官员和航空人员因走私现象的复杂性，使用的证件看似有效，以及机场区域内有人暗中协助，在识别走私规律方面面临困难。在这方面，航空、移民、执法和领事当局之间需要明确作出改进，加强协调。

2.6 目前，《芝加哥公约》附件9 — 《简化手续》中载有关于旅客不准入境和旅行证件管制的规定，但没有具体针对侦测和防止通过航空偷运移民的措施。

2.7 在此背景下，应重申各国应优先签发符合国际民航组织最高安保标准的旅行证件，这是防止和侦缉伪造证件的关键。

2.8 墨西哥认为，应对偷运移民问题需要采取战略性做法，包括信息生成与共享，机构能力建设，受害者保护，国际合作和刑事起诉等。

2.9 通过航空偷运移民一直是国际论坛关注的焦点。2019年5月，联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）在墨西哥城组织了一次地区会议，重点探讨这一犯罪与使用伪造旅行证件之间的关系，指出偷运者为逃避机场管制采用的手段愈发狡诈。

3. 结论

3.1 通过航空偷运移民是航空运输领域的新兴威胁，要求采取协调、适度和基于证据的行动，包括针对不同情境的具体特点开展能力建设，制定监管框架。对此，不应仅从移民或刑事角度加以对待，还应从便利国际旅客过境及保障其安全的角度进行处理。

3.2 国际民航组织可在与国际移民组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、国际刑事警察组织以及联合国难民事务高级专员署等其他相关国际机构协调实施监管应对措施方面，发挥关键作用，同时充分尊重移民的人权。