



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: Limited  
30 July 2022  
Chinese  
Original: English

## 第十一届会议

2022 年 10 月 17 日至 21 日，维也纳

临时议程\*项目 2(c)

审议《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项  
议定书的实施情况：《关于打击陆、海、空偷运移  
民的议定书》

联合国毒品和犯罪问题办公室为促进和支持执行《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》而开展的各项活动

## 秘书处的报告

### 一. 导言

1. 编写本报告的目的是向联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第十一届会议通报联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为促进和支持执行《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》而开展的各项活动。本报告所涵盖的时期为 2020 年 7 月至 2022 年 7 月。
2. 截至 2022 年 7 月，《偷运移民议定书》共有 150 个缔约方。自缔约方会议第十届会议以来，科摩罗（2020 年）已成为《议定书》的缔约国。
3. 毒品和犯罪问题办公室通过其全球和区域方案、战略和专门项目，应请求支持会员国采用旨在预防偷运移民、起诉偷运移民犯罪者和保护被偷运移民权利的全面合作办法来执行《议定书》。
4. 2020-2022 年期间，来自 31 个会员国的 4,000 多名从业人员获得了技术援助，以加强其应对偷运移民的对策。此外，根据相关全球方案，毒品和犯罪问题办公室还向 9 个国家提供了立法和政策制定方面的援助。

\* CTOC/COP/2022/1。



## 二. 为协助各国执行《偷运移民议定书》而开展的各项活动

5. 毒品和犯罪问题办公室根据其预防和打击各种形式有组织犯罪的任务授权，继续实施一项打击偷运移民的综合战略。其中包括为执行《偷运移民议定书》而与会员国开展的技术合作方案；支持政府间进程；参与机构间合作和协调机制；以及加强研究和数据收集工作。

### A. 规范和政策工作、知识发展以及机构间合作与协调

6. 在报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室继续向政府间机构和进程提供战略和实质性支助，并与联合国其他实体以及区域政府间组织和非政府组织密切合作，以促进《偷运移民议定书》的各项目标，确保更好地理解 and 执行《议定书》确立的各项标准和义务，并为此促进协同增效和伙伴关系。

#### 1. 为政府间机构提供支持

联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议

7. 在报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室为缔约方会议设立的偷运移民问题政府间工作组会议提供了实质性支助。工作组在 2020 年 9 月 8 日和 9 日在维也纳举行的第七次会议上重点讨论了两个领域。第一个讨论领域是自然灾害、冲突和危机（如 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行）对有组织犯罪集团趋势和偷运移民路线的影响，以及在此类危机期间支持有效执法合作以侦查、调查和起诉此类案件的良好做法（见 [CTOC/COP/WG.7/2020/2](#)）。第二个讨论领域涵盖关于利用技术包括信息通信技术防止和调查偷运移民并对犯罪集团越来越多地利用网络空间采取有力对策方面的成功战略（见 [CTOC/COP/WG.7/2020/3](#)）。

8. 工作组在 2021 年 10 月 14 日和 15 日于维也纳举行的第八次会议上讨论了与正规移民渠道的相关性和偷运移民案件的起诉有关的议题。为支持工作组的讨论，并根据以往惯例，毒品和犯罪问题办公室起草了关于提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响的专题背景文件（[CTOC/COP/WG.7/2021/2](#)）和关于加强起诉偷运移民案件的能力的专题背景文件（[CTOC/COP/WG.7/2021/3](#)），以及工作组自其第一次会议以来的背景文件专题概要（[CTOC/COP/WG.7/2021/4](#)）。

9. 2022 年 6 月 27 日和 28 日在维也纳举行的工作组第九次会议讨论了与私营部门合作预防和打击偷运移民以及信息共享和国际合作等问题。毒品和犯罪问题办公室随即起草了专题背景文件，以支持工作组讨论与私营部门合作预防和打击偷运移民的良好做法（[CTOC/COP/WG.7/2022/2](#)），以及交流各国的偷运移民调查程序，以加强国际合作并酌情统筹各种处理办法（[CTOC/COP/WG.7/2022/3](#)）。

10. 工作组在其第七、第八和第九次会议上通过了主要针对缔约国的近 50 项技术性和实质性建议，目的是推动执行《议定书》和加强国际对策，打击偷运移民活动。

11. 在缔约方会议第十届会议结束《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筹备阶段并启动审议阶段之后，毒品和犯罪问题办公室力促非政府利益攸关方通过向民间社会组织提供情况介绍等方式参与这一进程。

12. 此外，毒品和犯罪问题办公室还根据实施情况审议机制的运作程序和规则，为促进非政府利益攸关方参与在偷运移民问题工作组第九次会议结束后于 2022 年 7 月 1 日举行的首次建设性对话作出了贡献。共有 37 个非政府组织和 7 个其他相关利益攸关方（5 个来自学术界，2 个来自私营部门）参加了对话。该建设性对话是一个互动式论坛，期间非政府利益攸关方讨论了各种议题，包括对偷运移民相关法律和政策的了解有限；将人权考虑因素纳入偷运移民对策的主流的重要性；技术与偷运移民之间的相互联系；需要加大力度收集关于移民问题的数据，特别是关于正规移民途径对减少偷运移民发生率的影响的数据；以及民间社会在支持审议《议定书》实施情况方面的作用。

#### 预防犯罪和刑事司法委员会

13. 偷运移民问题成为 2021 年 5 月举行的预防犯罪和刑事司法委员会第三十届会议上的突出议题，是题为“为预防和打击偷运移民采取有效措施，同时保护被偷运移民特别是妇女和儿童的权利以及孤身移徙儿童的权利”的年度专题讨论的主题。为这次专题讨论编写的背景文件强调了流动者的脆弱性，这种脆弱性因 COVID-19 疫情所致或加重。各国为控制和遏制 COVID-19 疫情而采取的措施尤其对难民和移民具有不利影响，使他们面临更高、更恶劣形式的被贩运风险。

14. 委员会第三十届会议通过了关于加强国际合作解决偷运移民问题的第 30/1 号决议，这是联合国系统多年来通过的首个关于偷运移民问题的决议。在该决议中，委员会促请《偷运移民议定书》缔约国尊重《议定书》规定的被偷运移民的权利，不论其移民身份、国籍、性别、族裔、宗教或年龄，并采取适当措施，与被偷运移民特别是暴力犯罪受害者建立信任。

15. 除了作为向会员国介绍毒品和犯罪问题办公室在这一领域开展的相关工作的主题外，偷运移民问题在第三十届会议的各个方面都占有突出地位，包括在 11 次单独的会外活动中，这些活动强调了在支持制定最佳做法和交流关于这一问题的信息方面的具体举措和面临的挑战。这些活动涵盖以下方面：支持执行《偷运移民议定书》的新的基于权利的技术合作工具；“Turbo 行动”，这次行动成功起诉了一起重大偷运移民案件；称作“绿松石二号”的行动是国际刑事警察组织（国际刑警组织）和毒品和犯罪问题办公室针对偷运移民活动作出的联合反应；防止非自愿移民和偷运移民；起诉在非洲偷运移民的行为；重新审议环境灾害情况下偷运移民的定义；对南美洲偷运移民问题作出区域协调一致的对策；加强与在非洲之角境内和从非洲之角偷运移民有关的刑事事项方面的国际合作；启动毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站在线平台；启动毒品和犯罪问题办公室研究《被虐待的和被忽视的：从性别角度看严重偷运移民犯罪和应对措施》。特别值得注意的是，联合国移民问题网络主办了一次会外活动，内容是根据《偷运移民议定书》和《安全、有序和正常移民全球契约》目标 9，加强对偷运移民问题的刑事司法对策，确保保护移民。

16. 在 2022 年 5 月举行的委员会第三十一届会议上也提出了偷运移民问题，会外活动侧重于伊比利亚-美洲打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络为解决偷运移民问题从调查到起诉所做的区域努力；毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站关于西北非洲（大西洋）路线的最新调查结果；以及促进妇女在打击亚洲和中东地区人口贩运和偷运移民活动中的作用和声音。

#### 联合国预防犯罪和刑事司法大会

17. 毒品和犯罪问题办公室编写了几份专题文件，旨在支持第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会上与偷运移民问题有关的讨论。第十四届大会原定于 2020 年 4 月举行，但由于 COVID-19 疫情而推迟到 2021 年 3 月举行。除其他报告外，秘书长关于全世界犯罪和刑事司法现状的报告（[A/CONF.234/3](#)）提供了有关偷运移民活动的详细信息，而关于当前犯罪趋势、最新动态和新出现的解决办法，特别是新技术作为犯罪的手段和打击犯罪的工具的背景文件（[A/CONF.234/11](#)）则讨论了偷运者如何利用信息和通信技术以及警方如何利用该技术调查偷运移民犯罪。

18. 经济及社会理事会在此届大会之后通过了第 [2021/20](#) 号决议，其中核可了《关于推进预防犯罪、刑事司法和法治：努力实现<2030 年可持续发展议程>的京都宣言》。在《宣言》中，会员国承诺根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《偷运移民补充议定书》分别规定的缔约方义务，努力采取和实施有效措施，预防和打击偷运移民活动，保护移民的生命和人权。

#### 大会

19. 毒品和犯罪问题办公室继续向会员国提供实质性支助，以讨论大会关于打击偷运移民的各项决议的制定和执行情况以及《偷运移民议定书》的执行情况。

20. 在本报告所涵盖的时期内，通过了若干决议，以加强预防和打击偷运移民的对策。大会在其关于加强联合国预防犯罪和刑事司法方案，特别是其技术合作能力的第 [75/196](#) 号决议中，强调必须加强国际合作和执法合作，以打击跨国组织犯罪，包括偷运移民。大会鼓励会员国酌情制定和实施综合性循证预防犯罪政策、国家和地方战略及行动计划，并加强各自刑事司法系统调查、起诉和惩治所有形式犯罪的能力，同时保护被告的人权和基本自由以及受害者和证人的合法利益。

21. 大会在关于保护移民的第 [76/172](#) 号决议中，促请各国切实促进和保护所有移民尤其是妇女和儿童的人权和基本自由，不论其移民身份为何。又鼓励各国开展合作并采取适当措施，充分履行其国际人权法义务，防止、打击和处理偷运移民的行为，包括加强法律、政策、信息分享和联合行动职能，以管理完善、安全和有尊严的方式增强移民能力和支持移民机会，并加强将偷运移民行为特别是偷运妇女和儿童行为定为刑事犯罪的立法举措。

22. 在本报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室还继续为秘书长关于以下方面的相关报告提供实质性投入：大会和安全理事会有关移民和偷运移民包

括国际移民与发展相关问题的各项决议的执行情况；《安全、有序和正常移民全球契约》的执行情况；以及海洋和海洋法。

#### 安全理事会

23. 安全理事会在关于偷运移民和贩运人口出入和过境利比亚领土及利比亚沿海海域的行为的第 2546 (2020)号决议中重申，必须终止利比亚沿岸地中海海域内偷运移民和贩运人口活动不断增加且危及生命的局面。随后，安理会在 2021 年 4 月通过的第 2570 (2021)号决议中，重申严重关切通过利比亚境内从事偷运移民和难民及人口贩运活动，并于 2021 年 9 月通过了第 2598 (2021)号决议，延长了相关授权。毒品和犯罪问题办公室继续为秘书长相关决议的报告提供资料。

#### 国际移民问题审查论坛

24. 2022 年 5 月 16 日至 20 日举行的首届国际移民问题审查论坛审查了地方、国家、区域和全球各级在执行《安全、有序和正常移民全球契约》方面取得的进展，包括《全球契约》目标 9，即加强跨国对策，打击偷运移民。毒品和犯罪问题办公室为国际移民问题审查论坛之前进行的一系列区域审查以及论坛本身提供了重要支助。论坛举办期间，毒品和犯罪问题办公室共同主持了一次圆桌会议，期间审查了《全球契约》一组目标包括目标 9 的执行情况。该论坛通过了一项进展宣言，其中包括承诺加强共同努力，包括通过原籍国、过境国和目的地国之间的国际合作，在充分尊重人权的情况下预防和打击偷运移民。论坛还促成了 168 项承诺，从政治上或财政上为执行《全球契约》提供支助，其中 47 项与偷运移民有关。

## 2. 参与机构间和区域协调与合作机制

25. 毒品和犯罪问题办公室参与了若干专题机构间机制，以根据《2030 年可持续发展议程》的具体目标 5.2、8.7、10.7 和 16.2 及其总体目标 17，推进打击偷运移民和贩运人口的国际议程，包括在国际移民背景下。

26. 在这方面，最重要的是毒品和犯罪问题办公室成为全球联合国移民问题网络执行委员会的成员。联合国移民问题网络是秘书长为支持会员国执行《安全、有序和正常移民全球契约》而设立的，并得到了大会第 73/195 号决议的核可。毒品和犯罪问题办公室参加了该网络的全球核心工作组和专题工作组，其目的是建立一个全球知识平台和一个连接中心，负责针对移民问题制定因地制宜的对策；增强会员国制定和执行与《全球契约》有关的国家执行计划的能力；并加强联合国在全球、区域和国家各级的能力，以便就与移民有关的问题向会员国提供支助。

27. 在本报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室与联合国国家工作队和政府对口部门密切合作，支持各国努力执行《全球契约》及其相关审查进程，协助在世界大多数区域建立了国家和区域移民问题网络和专题联盟（目前有 60 多个这样的联盟），并为这些网络和联盟的活动提供支持。

28. 毒品和犯罪问题办公室是联合国西非和中非区域移民问题网络的一部分，并定期参加在该网络框架内设立的移民问题混合工作组的工作。在国家一级，毒品和犯罪问题办公室还是冈比亚、马里和毛里塔尼亚国家移民问题网络的积极成员。

29. 毒品和犯罪问题办公室根据其任务授权，为会员国执行《全球契约》目标 9（加强跨国对策，打击偷运移民）和 10（预防、打击和消除国际移民背景下的人口贩运）提供支助，办法是加强法治，加强预防犯罪和刑事司法对策，预防和打击有组织犯罪，同时保护有组织犯罪受害者。

30. 在本报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室还与其他专题相关区域活动提供了支助。例如，移民问题区域会议，这是一个多边机制，负责协调美洲 11 个国家之间有关移民问题的各项政策和行动。毒品和犯罪问题办公室继续以观察员身份参加该会议，并支持会议成员国和其他观察员组织拟订、执行和跟进《2019-2025 年打击偷运工作计划》。2022 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室对会议成员国进行了实地访问和情况通报，以评估过境哥伦比亚和巴拿马之间达地堑穿越中美洲主要移民路线的移民的现状。

### 3. 开发知识、规范和政策指南及工具

31. 偷运移民问题知识门户系由毒品和犯罪问题办公室于 2017 年推出，由知识管理门户“打击犯罪信息与法律网络共享平台”（夏洛克数据库）提供技术支持，并于 2022 年被并入夏洛克数据库。在整个报告所述期间，夏洛克数据库中载有与偷运移民有关的材料的数据库继续扩大，截至 2022 年 7 月，判例法数据库载有来自 46 个法域的 829 起偷运移民案件，立法数据库载有来自 102 个国家的 253 项与偷运移民有关的立法；书目数据库载有 390 个与偷运移民有关的条目。

32. 夏洛克数据库各数据库中所载关于偷运移民的材料帮助成功地调查和起诉与偷运移民有关的案件，从而提高了会员国打击有罪不罚现象和加强问责制的能力，夏洛克数据库是通过以下办法完成这项工作的：收集、分析、审查和传播来自不同法域和法律制度的法院案件，以及整理有关立法、战略和现有文献的资料。毒品和犯罪问题办公室越来越多地使用判例法数据库作为信息来源来制定更多的规范性和政策指导文件以及技术援助工具。

33. 2020 年，毒品和犯罪问题办公室编写了一份题为《被虐待和被忽视者：从性别角度看严重偷运移民犯罪和应对措施》的研究报告。该研究着重关注对男子和妇女施加的不同类型的暴力行为，并介绍了导致贩运行动中虐待行为的根本因素和动机。该研究于 2021 年以西班牙语发表。

34. 2021 年，毒品和犯罪问题办公室发布了题为“COVID-19 疫情与移民偷运：呼吁保障面临更大风险和脆弱性的被偷运移民的权利”。该文件重点讨论了因受 COVID-19 疫情的影响而流动的人们所面临的脆弱性，导致须持续预防和提供保护问题。

35. 在本报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室建立了贩运人口和偷运移民问题知识中心，该中心提供了一个在线互动学习管理系统，支持毒品和犯罪问题办公室全球同业交流群，作为从业人员即时获取培训材料、录制的培训

课程、视听资源、出版物、同行见解和案例研究的一站式商店。该知识中心力求促进遵守和执行《贩运人口议定书》和《偷运移民议定书》。

36. 2021 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室通过其《全球行动打击贩运人口和偷运移民活动》倡议，开发了《毒品和犯罪问题办公室关于将人权和性别平等纳入解决贩运人口和偷运移民问题的刑事司法干预措施主流的工具箱》，并在亚洲和中东的伙伴国家进行了试点。该工具箱指导刑事司法专家如何采取人权和性别平等对策解决贩运人口和偷运移民问题。

## **B. 通过技术合作促进和支持执行《偷运移民议定书》**

37. 毒品和犯罪问题办公室目前正在实施加强打击偷运移民的跨区域行动和对策（STARSOM）倡议，该倡议是一个为期两年（2021-2023 年）项目，旨在加强五大洲 13 个参与国打击偷运移民、捣毁跨国网络，并确保有关部门在开展行动和调查偷运移民活动期间公平和人道地对待被偷运移民的能力。与此同时，毒品和犯罪问题办公室同期还召开了一系列有针对性的双边和区域间业务会议，以加强从业人员主导的国际合作，应对偷运移民问题，不仅在各区域之间，而且在缔约国与尚未批准《偷运移民议定书》的国家之间建立前所未有的联系。自该项目启动以来，毒品和犯罪问题办公室已培训了 1,000 多名从业人员，增强了参与国打击偷运移民的能力。包括孟加拉国、哥斯达黎加、哥伦比亚、多米尼加共和国、洪都拉斯、加纳、尼日利亚和斯里兰卡等在内参与该项目的国家之间举行了双边会议，就涉及偷运移民的案件交流信息并改进直接合作。此外，还召集了一次促进国际合作以应对偷运移民问题的区域间会议，会议汇集了来自亚洲、中美洲、加勒比、中东、南美洲和西非 14 个国家的代表，讨论从南亚到北美洲偷运路线上偷运移民的当前趋势和表现形式，并交流了良好做法和挑战实例，以期加强在调查偷运移民和保护被偷运移民方面的合作。

38. 针对偷运移民问题工作组和预防犯罪和刑事司法委员会最近呼吁组织关于偷运移民问题的双边或区域培训的建议，毒品和犯罪问题办公室为波斯尼亚和黑塞哥维那及黑山组织了一系列三次模拟培训班，以培养从业人员理解和适用相关国际和国家法律框架的能力，并加强在处理偷运移民问题方面的国际合作。

### **1. 立法援助和战略制定**

39. 在本报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室通过其相关全球方案，为起草或修订国家法律提供立法援助，目的是解决阿富汗、孟加拉国、加蓬、伊拉克、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、索马里、苏丹和赞比亚的偷运移民问题。

40. 毒品和犯罪问题办公室《全球行动打击贩运人口和偷运移民活动》倡议持续倡导，促使在巴格达和伊拉克库尔德斯坦地区成立了偷运移民法起草委员会，保证了采取协调一致的方法。毒品和犯罪问题办公室继续提供立法指导，这将确保关于偷运移民的国内立法符合国际标准，并使伊拉克能够履行《议定书》规定的义务。

41. 在马尔代夫，毒品和犯罪问题办公室支持该国努力修正其关于偷运移民的立法，包括参加 2021 年 3 月与国家利益攸关方就立法修正问题举行的在线磋商会议。

42. 毒品和犯罪问题办公室就拟列入国家《刑法典》的关于偷运移民的条款草案向加蓬提供了指导和咨询意见。

43. 在孟加拉国，毒品和犯罪问题办公室支持举行了一次初步高级别磋商会议，讨论与解决缺乏具体的打击偷运政策和相关立法有关的需求，并编写了一份题为“制定孟加拉国陆、海、空偷运移民问题的国家对策”的政策文件。

44. 在 2021 年 8 月塔利班接管政权之前，毒品和犯罪问题办公室《全球行动打击贩运人口和偷运移民活动》倡议还支持订正《阿富汗打击偷运移民和贩运人口活动国家行动计划》。《国家行动计划》包括开展若干活动，以加强刑事司法能力，打击对偷运移民负有责任的有组织犯罪集团，同时促进安全移民并确保保护移民和受害者。

45. 此外，毒品和犯罪问题办公室《全球行动打击贩运人口和偷运移民活动》倡议支持巴基斯坦最后确定其 2018 年预防贩运人口和偷运移民立法规则的实施情况。

## 2. 加强刑事司法对策

46. 在本报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室向包括阿富汗、孟加拉国、巴巴多斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、加蓬、加纳、危地马拉、洪都拉斯、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、马拉维、马尔代夫、黑山、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、北马其顿、巴基斯坦、斯里兰卡、乌兹别克斯坦和赞比亚等不同国家，以及科索沃<sup>1</sup>及和特克斯和凯科斯群岛的执法部门和司法机关提供了能力建设活动和培训。

47. 通过《全球行动打击贩运人口和偷运移民活动》，毒品和犯罪问题办公室巴基斯坦办事处就涉及贩运人口和偷运移民案件的侦查技术对联邦调查局的 25 名女性执法人员进行了培训和辅导。该倡议旨在确保女性专业调查员在联邦调查局的专门职能中发挥业务作用。2020 年 11 月，在为期一周的专业培训之后，于 2021 年和 2022 年举办了三场辅导班，让学员有机会更深入地审视在处理人口贩运和偷运移民具体案件时在实践中面临的复杂性，并在具有挑战性的领域接受专家指导，从而构建持续、有序的宝贵能力建设支持。

## 3. 促进国际合作

48. 毒品和犯罪问题办公室在一次关于促进国际合作打击偷运移民的区域间会议上介绍了由知识管理门户夏洛克数据库提供技术支持的偷运移民问题知识门户，目的是加强沟通和信息交流渠道，并促进在打击跨区域偷运路线偷运移民方面的司法合作。该活动由毒品和犯罪问题办公室根据加强打击偷运移民的跨区域行动和对策倡议组织。参加区域间会议的包括：来自孟加拉国、巴西、哥

<sup>1</sup> 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244 (1999) 号决议加以理解。

伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、加纳、洪都拉斯、马尔代夫、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、卡塔尔、斯里兰卡、阿拉伯联合酋长国及特克斯和凯科斯群岛的 35 名与会者，其中包括调查人员和检察官；以及来自加拿大和欧洲机构包括加拿大边境服务局和西班牙旅客信息股的专家。

49. 毒品和犯罪问题办公室支持“绿松石二号行动”，这是一次由国际刑警组织牵头的打击偷运移民和贩运人口的行动，旨在促进国家和国际社会在充分尊重人权的情况下采取对策打击贩运人口和偷运移民活动。这次行动促使对涉嫌参与在美洲、非洲、欧洲和亚洲各地偷运约 3,500 名移民的犯罪网络实施了 200 多次抓捕行动。

50. 毒品和犯罪问题办公室还支持在北马其顿举行一次东南欧专家会议，目的是加强跨境合作，打击偷运移民活动。

51. 2020 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室通过其《全球行动打击贩运人口和偷运移民活动》倡议，建立并启动了打击贩运人口和偷运移民性别平等倡导者妇女网络。该网络是一个活跃的社区，并在本报告所述期间继续发展，成员包括在决策、司法部门、执法和民间社会工作的妇女权利的男女倡导者。

#### 4. 数据收集和研究

52. 2022 年第一季度，毒品和犯罪问题办公室通过其《全球行动打击贩运人口和偷运移民活动》倡议，着手分析阿富汗局势对邻国贩运人口和偷运移民活动的影响的优势、劣势、机会和威胁。最后报告载有针对这一局势的近期和中期对策的具体建议。

53. 在本报告所涵盖的时期内，毒品和犯罪问题办公室还继续就贩运人口和偷运移民衍生的非法资金流动开展区域研究，研究涵盖阿富汗、伊拉克和巴基斯坦三国。这项研究是《全球行动打击贩运人口和偷运移民活动》倡议与毒品和犯罪问题办公室研究和趋势分析科的一项联合举措，目的是查明贩运人口和偷运移民所致非法资金流动的趋势和模式，并加深对贩运和偷运企业的商业和支付模式的了解。该研究目前正在定稿中，预计将于 2022 年底推出。

54. 2022 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室发布了关于乌克兰战争背景下偷运移民问题的最新研究报告。<sup>2</sup>启动欧洲理事会第 2001/55/EC 号指令，该指令涉及在流离失所者大规模涌入的情况下提供临时保护的最低标准，以及促进成员国在接纳这些人和承担其后果方面努力平衡的措施。这项指令于 2022 年 3 月商定，适用于抵达欧洲联盟的所有乌克兰国民，加上乌克兰人可免签证进入大多数欧洲国家，大大减少了逃离战争者寻求利用移民偷运者的必要性。欧洲议会和欧洲理事会 2013 年 6 月 26 日第 604/2013 号条例（欧洲联盟）规定了确定由哪个成员国负责审查第三国国民或无国籍人士在其中一个成员国提出的国际保护申请的标准和机制，其中要求庇护申请人在抵达的第一个欧洲联盟国家申请国际保护，但不适用于对乌克兰人提供的临时保护。因此，在乌克兰人在欧洲联盟内流动的情况下，也不太可能实施偷运移民活动（“二次流动”）。然而，免签和

<sup>2</sup> 联合国毒品和犯罪问题办事处，“乌克兰的冲突：关于贩运人口和偷运移民风险的关键证据”（2022 年 7 月）。

临时保护规定并不适用于战争爆发时居住在乌克兰的所有非乌克兰、非欧盟公民（已获承认的难民和长期永久居民除外），因此，这些人，包括孟加拉国、刚果民主共和国、印度、尼日利亚、俄罗斯联邦、乌兹别克斯坦和津巴布韦等国的公民，可能会求助于偷运移民者机构以便离开乌克兰，因此更容易受到人口贩运的伤害。

#### 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站

55. 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站评估了快速变化的背景下偷运移民的特点、驱动因素和影响，目前是毒品和犯罪问题办公室关于偷运移民问题的全球领先研究机构。

56. 自 2019 年以来，观察站提供了关于偷运移民者的作案手法、偷运路线、偷运需求、资金问题以及在偷运移民背景下遭受的虐待的最新证据。研究结果旨在为根据《偷运移民议定书》采取的对策提供参考，以预防和打击偷运移民活动，促进各国在打击偷运方面开展合作，并保护被偷运者的权利。

57. 观察站在本报告所述期内有关西非和北非以及南欧偷运移民问题的主要结论如下。

#### 偷运路线

58. 由于边境管制做法发生变化，通往欧洲的海上贩运路线变更。自 2020 年以来，由于摩洛哥北部至西班牙大陆的西地中海路线上边境巡逻加强，使用该路线的人数减少，而沿西北非洲（大西洋）路线经海上将人偷运至加那利群岛的人数大幅增加。

59. 通过地中海中部路线被从北非偷运到意大利和马耳他的人的情况也发生了变化。2019 年之前，这条路线上的被偷运者大多数是西非人，而现在则多为北非人和孟加拉人。

#### 偷运发生率

60. 与单独出行相比，利用西地中海路线偷运的人数比例低于西北非洲、地中海中部和东地中海（土耳其至希腊）路线。

61. 然而，地中海中部路线上的偷运事件数量远远高于先前的估计。此次评估以观察站的分析结果为基础，综合了 2021 年 1 月至 8 月期间抵达、被拦截、遇难或失踪的人数。分析表明，试图通过地中海中部路线非正常入境的总人数为 69,628 人，而同期登记的入境人数为 34,061 人。虽然对沿地中海中部海岸沿线离境者中利用偷运者的确切比例没有达成共识，但评估和估计表明，这一比例很高。为了了解和应对偷运移民行为，除了成功抵达预定目的地的尝试努力之外，还必须考虑到偷运未遂的数量。

62. 对偷运的需求源于人们迫切希望移民的动机，加上缺乏合法或正规的移民途径。官方过境点的腐败、行使自由行动权面临障碍和安全问题也助长了西非的偷运需求。

### 偷运者的作案手法

63. 在西非和中非、阿尔及利亚和摩洛哥活动的偷运者由联系松散的小团体或个人组成，只在特定的过境点活动。
64. 西非的偷运者往往只在某一个边境活动，并与其他行为体建立投机联系，而在利比亚活动的偷运者则更为老练，参与跨国有组织犯罪集团的程度更高。
65. 西非至摩洛哥的陆路路线上参与跨国有组织犯罪集团比西非和北非其他路线上的情况要少，尽管活跃在萨赫勒地区的非国家武装集团通过勒索通行费间接从偷运移民中获利。
66. 大多数调查和起诉并不针对西北非洲海岸沿线组织偷运移民并从这种犯罪中获利的犯罪集团。

### 费用

67. 在北非和西非，从陆路偷运路线偷运移民赚取的利润有限。海上过境的费用与沿地中海所有线路和西北非洲线路的陆路偷运分开付费。在这种情形中，偷运移民者的一个关键作用是代表流动者行贿，贿赂国家行为体，并向非国家行为体支付“保护费”。

### 风险和滥用

68. 被偷运者冒着生命危险穿越沙漠、沙堤和海洋。在 2020-2021 年期间，在移民偷运过程中死亡的人数有所增加。
69. 在连接西非和北非的陆路沿线，特别是在利比亚，被偷运者还面临着遭到武装团体、国家当局和包括偷运者在内的犯罪分子剥夺自由、勒索、贩运人口和人身暴力的风险。
70. 如果实施对象是偷运者，则剥夺自由、贩运人口以及性暴力和基于性别的暴力构成严重的偷运犯罪，但在大多数情况下，犯罪者是相关行为体而非偷运者本人。
71. 在沿西北非洲（大西洋）路线被偷运的人中，每 20 人中就至少有一人在途中死亡。死亡或失踪的实际比例可能会更高，这是因为许多死亡案例没有记录在案，原因是救援人员在西北非洲或加那利群岛沿海、国际水域或加勒比地区搜寻、确认身份和追踪遇难者尸体的能力有限。

## 三. 结论

72. 关于偷运移民问题的全球讨论仍然具有重要意义，而且需要着重加强应对措施和采用更好的做法，这一点显而易见。偷运移民问题仍然备受全球关切，并且没有减少的迹象。缔约国仍然不断要求提供技术援助，并要求制定以政策为导向的标准制定指南，以支持执行《议定书》。

73. 2022 年，除偷运移民问题工作组第九次会议外，更广泛的政府间进程包括国际移民问题审查论坛继续关注偷运移民问题。由于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书审议机制的实施进展缓慢，与民间社会的第一次建设性对话表明，在《偷运移民议定书》的实施方面仍存在许多差距。

74. 及时实施审议机制、缔约国及早为本国的审议做好准备以及各国为衡量《偷运移民议定书》在本国的执行情况而作出的相关努力，是全球采取努力在应对偷运移民方面取得进展的关键，其中包括正式查明差距和不足。所有缔约国通过偷运移民问题工作组更多地参与交流专题挑战和经验，也将加强评价和积累心得，了解在应对偷运移民问题方面哪些措施有效，哪些措施无效。

75. 毒品和犯罪问题办公室继续致力于促进和支持执行《偷运移民议定书》，并与会员国及国际和区域组织、民间社会和移民支持者共同努力，使打击各种形式偷运移民的措施更加有效。尽管这项工作继续取得成功并在全球产生越来越大的影响，且预防犯罪和刑事司法委员会在其第 30/1 号决议中呼吁毒品和犯罪问题办公室继续在这一领域开展工作，但这项工作仍然资源不足。在同一决议中，委员会吁请各国提供预算外资源，通过所述的详细行动，加强国际对策，打击偷运移民活动。如本文件所示，毒品和犯罪问题办公室的重要技术工作大大增进了对本报告所述期偷运移民问题的了解和应对措施，但也突出表明迫切需要在各相关领域作出更大的努力。

---