



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
22 June 2020
Chinese
Original: English

偷运移民问题工作组

2020年9月8日和9日，维也纳

临时议程*项目2

自然灾害、冲突和危机（例如新冠肺炎疫情）

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

自然灾害、冲突和危机（例如新冠肺炎疫情）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

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 本背景文件由秘书处编写，旨在便利偷运移民问题工作组第七次会议的各项讨论。本文件就该专题，包括主要挑战和相关做法做了背景介绍，并载列了工作组似宜在审议过程中处理的一系列问题。本文件还指出了工作组先前就相关事项所做的工作，并列出了各国制定偷运移民问题对策时可使用的具体参考资料、资源和工具。

二. 供讨论的问题

2. 各代表团在为工作组的审议做准备时，不妨考虑本国对下列问题的答复：

(a) 缔约国如何加强其预防犯罪和刑事司法对策，以防止有组织犯罪集团特别从危机中获利？

(b) 对被偷运的移民和难民而言，已确定在危机期间，特别是在冠状病毒病（新冠肺炎）疫情期间存在哪些易受犯罪侵害的具体脆弱因素？各国如何设法处理这些脆弱因素？

* CTOC/COP/WG.7/2020/1。



(c) 在应对新冠肺炎时，缔约国采取了哪些实际措施来平衡安全与健康关切与保护所有人人权的需要？是否考虑过涵盖面较宽的政策可能会具有无意中刺激偷运移民活动的风险？

(d) 已确定有哪些良好做法来支持持续开展执法合作以应对偷运移民问题？当发生危机时，在应对偷运移民问题的执法合作方面会反复出现哪些有待完善之处？

(e) 如何改进执法合作，以应对新冠肺炎导致的偷运移民路线的变化？

(f) 联合国如何能够以最有力的方式，包括通过其相关的机构间协调机制，来支持缔约国在危机期间预防、侦查和打击偷运移民活动的努力？

(g) 从过往危机时期应对偷运移民问题的做法中，可吸取哪些最具相关性的经验教训？

3. 为加强在危机期间或之后应对偷运移民问题的准备，工作组除其他外尤其似宜审议缔约国应采取的下列各项行动：

- 确保根据《打击偷运移民议定书》将偷运移民定为刑事犯罪，并提高执法部门侦查、调查和惩治此类犯罪的常备能力。
- 实施广泛的合作计划，针对当前新冠肺炎疫情等危机对偷运移民活动的影响系统性地收集数据和展开分析。
- 加强国家和国际协调对策，以减少被偷运移民的脆弱性，特别是在危机时期。
- 制定有针对性的对策和保护措施，以处理关于被偷运移民沦为犯罪受害人的关切，包括沦为贩运人口活动和其他虐待行为的受害人。
- 促进移民管理政策，在充分尊重人权的情况下，在公共卫生与安全关切之间取得平衡。
- 促进内部协调，包括与民间社会的协调，以及推动国际合作，包括与国际和区域组织的合作，以遏制对偷运服务的需求。
- 促进开展更广泛的执法合作，以应对偷运移民路线的潜在变化，例如，新冠肺炎疫情造成的路线变化。
- 支持更广泛地使用技术，以便利诉诸司法程序，并得以收集和提供证据、提交文件以及向法院提交或由法院裁决动议或请愿书。
- 确保提供易获得和负担得起的公共服务，如医疗保健和儿童及老年人护理，以及包括移民在内的所有人均能享有最低标准的社会保障，无论其身份如何。

三. 问题概述和相关专题

4. 自然灾害、经济危机和其他危机，以及冲突的爆发、升级、持续和后果会迅速给社会、体制和经济造成巨大压力，影响法律和秩序、公共卫生和援助等公共服务

的提供，同时影响到个人安全。移民、难民和境内流离失所者属于尤易受到大规模事件影响的人群，这些事件不可预见，难以预测，而且往往在其初期阶段被低估。

5. 由于危机发生时各机构会勉力确保甚至最基本形式的社会援助和司法措施不致中断，或者尽力向受危机打击特别严重的经济部门及时提供支持，所以危机时期会加剧个人和社会易受有组织犯罪侵害的风险。一些国家的经验表明，当正规经济部门长期承受压力的时候，有组织犯罪集团便可能会乘机迅速行动、视情况变化采取应对办法和不断坐大。¹

6. 灾害和危机会进一步影响公共部门侦查和应对有组织犯罪的能力，导致向最弱势群体提供的社会应对措施和援助形式更加零碎松散。关于新冠肺炎疫情影响的数据仍在缓慢累积，但先前发生过的危机尽管更多地局限于某一地区，规模也不可等同，仍可指明危机的复杂影响。以自然灾害为例，2005 年美利坚合众国的卡特里娜飓风、2011 年日本东北地方太平洋近海地震和海啸、2013 年菲律宾的台风海燕²或最近于 2020 年在南亚发生的气旋安攀等均造成大量民众流离失所，并对社会、经济和安全造成了长期不利影响。³

7. 关于新冠肺炎疫情，在实施必需的疾病预防和保健措施方面面临更多挑战。滞留的移民、难民和境内流离失所者大多被安置在临时营地和其他设施中，在这些地方无法保持安全社交距离，也（或）没有配备适足的卫生设施，从而增加了病毒传播和疫情爆发的风险。难民营、非正规住区和拘留中心爆发新冠肺炎可能导致人道主义灾难，在大多数国家的疫情计划没有考虑到难民、移民和境内流离失所者的情况下，更是如此。

1. 偷运移民及其主要路线⁴

8. 偷运移民是一项极为有利可图的生意，偷运服务的需求量高，同时被查获和惩治的风险较低，使得犯罪网络得以壮大。推动这一犯罪的因素有政治不稳定和冲突、严峻的社会经济状况和缺少机会，包括儿童和青年也缺少机会。这会促使人们为寻求安全和（或）改善境况而移民，再加上有限的法律途径无法满足对正常移民活动的多样化需求，以及自行迁移存在障碍，从而导致人们依赖中介机构的服务。2017 年，国际移民组织⁵估计全球偷运活动的经济金额每年约为 100 亿美元。这些数字在很大程度上受到原籍国、过境国和目的地国预防、侦查和调查这一犯罪的能力的影响。这些数字也会随着情况的不同而有所变化，比如目前的新冠肺炎疫情，至少在短期内，疫情使得某些偷运移民的形式变得更加复杂。与此同时，随着对服务的需求出现变化以及偷运者调整行动，疫情应对措施在某些方面增加了侦查的难度。

¹ Keith Ditcham, “新冠肺炎如何改变有组织犯罪威胁”，皇家联合服务研究所，评论，2020 年 3 月 24 日。

² 国际移民组织和国际劳工组织，《生计恢复举措对减少易受贩运人口和非法招募活动之害的脆弱因素的影响：从台风海燕总结的经验（2015 年）》。

³ 人道主义事务协调厅，亚太新冠肺炎：人道主义数据门户网站。可查阅 [错误!超链接引用无效。](#)

⁴ 《2018 年全球偷运移民问题研究》（联合国出版物，出售品编号：E.18.IV.9），第 33–36 页。

⁵ 国际移民组织，移民数据门户网站。可查阅 <https://migrationdataportal.org/themes/trafic-illicite-de-migrants#recent-trends>。

然而，对不同路线上的偷运移民活动的研究表明，与新冠肺炎相关的旅行限制并没有阻止偷运移民活动，而事实上在中长期内可能会增加对偷运移民活动的需求。⁶

9. 偷运移民的费用会因多种因素而有所不同，包括被偷运者的个人情况、距离目的地的远近、沿途的地理条件、要跨越的边境数目，以及过境的相对难度等。其他因素包括边境管制的严密程度、运输工具、路程长短、虚假文件所需的复杂程度，以及被查获的总体风险。

10. 偷运移民是一种犯罪行为，与大会 2018 年 12 月通过的《安全、有序和正常移民全球契约》⁷中确认的良好移民治理原则背道而驰。《全球契约》在其提出的改善移民结果的 23 个目标中，特别提到打击偷运移民。

11. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）出版的《2018 年全球偷运移民问题研究》⁸在世界范围内确定了 30 多条主要的偷运路线，这表明偷运移民确实是一种全球现象，并根据不同领土、路线和被偷运者情况的具体情形相应调整：从自西部、中部和东部非洲至北部和南部非洲的非洲内部路线，到自南亚、东南亚和东亚国家至欧洲和中东的路线，或至东南亚和太平洋较富裕国家的路线，不一而足；也包括从北非和土耳其到欧洲的地中海路线，以及拉丁美洲和北美洲之间的陆地路线；既有用伪造或欺诈手段获得的文件进行的无数空运，也有经陆路穿越沙漠和山地的危险路线。

12. 在沿这些路线行进的人们中，很大一部分来自受冲突、人道主义危机、长期政治不稳定和动乱和（或）起诉影响的国家，因此有可能有权获得国际保护。

13. 与大多数形式的犯罪一样，偷运移民者主要是成年男性罪犯，平均年龄在 30 岁至 35 岁之间。⁹通常，偷运者与他们偷运的人员有着相同的国籍和（或）族裔背景，或者来自偷运路线沿途地区。最近的趋势表明，许多偷运者本身可能也曾被偷运过。从事偷运活动的团体可能是复杂的有组织犯罪集团，也可能是有松散附属关系并集合了各方技能和资源的团伙。较复杂的集团有能力在更大区域范围内，在国家之间和大陆之间运作，并能获得可观的利润，而规模较小、结构较松散的组织 and 行为方更多地是依赖所在社区对其服务的需求，可获得的利润可能较少。

14. 偷运移民者可能会寻求最大化利润，从而损及难民和移民的安全和健康，他们往往会将数百名难民和移民塞挤入并不适航的船只（包括小型充气艇或报废货船或渔船）或卡车、集装箱或其他不安全的公路车辆。根据国际移民组织的官方数据，¹⁰每年都有大量移民在海上溺亡、在集装箱中窒息而亡或葬身沙漠。正如下文更详细讨论的那样，偷运路线（陆路、海路和空路）更换迅速，以便适应沿途或目的地不断变化的状况，包括为了应对更严格的执法对策。

⁶ 毒品和犯罪问题办公室，“新冠肺炎的相关限制措施和经济影响会如何影响向欧洲和北美偷运移民和跨境贩运人口的活动”，《研究简报》（2020 年 5 月）。另见除其他外，Gabriella Sanchez 和 Luigi Achilli，《滞留：新冠肺炎对非正常移民和偷运移民的影响》，《政策简报》，第 2020/20 号（2020 年，意大利佛罗伦萨，移民政策中心）；混合移民中心，“新冠肺炎全球最新信息#3：新冠肺炎对难民和移民的影响”，2020 年 5 月 27 日。

⁷ 大会第 73/195 号决议，附件。

⁸ 联合国出版物，出售品编号：E.18.IV.9，第 22 页。

⁹ 同上，第 54 页。

¹⁰ 可查阅 <https://missingmigrants.iom.int>。

2. 新冠肺炎疫情对偷运移民路线的影响

15. 在新冠肺炎疫情期间，为了控制病毒的传播，世界上大多数国家都采取了关闭海陆空边境以及其他限制内部流动的措施，例如居家令和强制封锁措施。¹¹各国关闭主要入境点，并且往往会同时增加和加强在官方入境点的巡逻，以防止非正常过境行为。

16. 这些措施给公民以及那些寻求合法过境、或者暂时或永久进入其他国家、或者返回原籍国或居住国的人们带来了切实的影响。离开原籍国或滞留在过境点的移民和难民到达目的地的难度越来越大，在偷运者仍然可以提供偷运服务的情况下，可能会更多地利用偷运者的服务来越境。正如毒品和犯罪问题办公室最近的研究指出的那样，¹² 这些措施对偷运移民活动及其路线的影响也可能因国家和地区而异。

17. 与受其他因素影响的移民流动相比，与新冠肺炎相关的限制措施似乎对偷运逃离冲突和迫害的移民的活动产生了不同的影响。例如，穿越地中海向欧洲偷运移民的活动极大地受到非洲、中东和南亚冲突和动荡的影响，在这方面，由于相关地区持续动荡，从利比亚到意大利的中线最近实际上运送了更多的被偷运移民。¹³

18. 收紧的边境管制措施和总体上变严的移民政策在计划之外或意料之外拖延了难民和移民的行程，往往使他们在无资源可用的困境下滞留。然后，被偷运的难民和移民可能被迫承担犯罪者们所提供延时“服务”的费用，而那些自行行进的人员将不得不在过境时设法获得额外资源和（或）首次使用偷运者的服务。

19. 偷运移民这种犯罪活动有赖于供需动态关系，正如所有受市场规则约束的活动一样。全球范围与新冠肺炎有关的限制措施加剧了以非正常方式出行的移民所经受的危险，并无疑将会影响对非正常移民的协助。出行限制和边境关闭可能导致犯罪网络沿着风险更高的路线，并在更恶劣的条件下偷运移民，这反过来很可能导致偷运服务价格上涨，最终使移民和难民面临潜在的暴力、虐待和剥削，包括贩运人口行为。

20. 沿着偷运者因新冠肺炎危机而无法运营和提供惯常服务的路线独自前行的移民、寻求庇护者和难民，在没有偷运者、舞弊者和其他协助偷运的罪犯通常提供的那种程度的保护下，将会更容易遭受犯罪分子、民兵团体、其他移民、普通公民或腐败执法人员实施的特定形式的暴力、骗局、抢劫和虐待。还有一部分人可能为了生存而参与犯罪¹⁴。难民和移民为了支付偷运费用，特别是在这些费用因突发事件而增加的情况下，很容易卷入犯罪网络。

21. 从短期情况看，边境管制收紧、内部流动设限以及与新冠肺炎相关的经济危机显现，都可能促成混合移民活动发生变化，包括偷运移民活动在内。这一史无前例的全球健康、经济和人员流动方面的危机所带来的中长期影响，除其他外，会造成失业，并增加社会保障和卫生系统的压力，从而将导致更多人想要移民，在可能的情况下采用正常移民方式，而如有必要，也会通过偷运者提供协助的非正

¹¹ 可查阅 <https://migration.iom.int/>。

¹² 毒品和犯罪问题办公室，“新冠肺炎疫情的相关限制措施和经济影响会如何影响向欧洲和北美偷运移民和跨境贩运人口的活动”。

¹³ 同上。

¹⁴ Sanchez 和 Achilli，《滞留：新冠肺炎对非正常移民的影响》。

常移民方式，特别是如果相邻各区域社会经济复苏的步调趋于不一致的情况下，更是如此。¹⁵此外，这场大流行病及其在不同国家造成的影响可能导致返回原籍国的移民数量增多。

22. 此外，一些研究人员表示，目前世界各地收紧边境管制措施和实施更严格的移民政策将导致偷运移民网络进一步去结构化，转为“即付即用”的单项服务方式。在这种情况下，在非正常行程中，运输、饮食、住宿、沿部分路线徒步向导等单项服务将分别约定和付款。¹⁶这将增加行程的危险性，并对移民和难民支付其行程费用的能力造成挑战。偷运者将根据自己有限的专门知识和资源行事，他们自己往往是移民、难民或寻求庇护者，被迫滞留或无法独自完成全部旅途，从而需要收入来源。

23. 相比之下，其他报告指出¹⁷更严格的移民政策和收紧的边境管制将导致需要依赖更专业化的偷运服务，其中有组织犯罪集团将积极寻求发挥更大的作用，提供从原籍地到目的地的“一条龙”服务。最终，研究人员提出的偷运移民活动架构的这两种截然不同的趋势可在多样的整体偷运市场中共存，即使当前的偷运市场也根据费用的高低提供不同程度的服务。

24. 由于新冠肺炎的相关措施，陆路流动越来越困难，相关的经陆路偷运移民的模式也迅速调整以作应对，而经空运偷运的行为已几近消失。事实上，取消全球范围内大部分商业航班的决定也造成难以以往名义上仍开放空域的国家。这一因素对长途偷运路线的影响尤为明显。

25. 对于试图穿越地中海前往欧洲的移民来说，行程危险程度的增加不仅源于偷运方式的风险越来越高，而且还源于新冠肺炎导致开展支持和保障行动的实力和能力下降。减轻新冠肺炎风险的实际措施使官方救援行动变得复杂，载有难民和移民的船只遭到了隔离，救援船只被拒绝停靠。

26. 自新冠肺炎疫情爆发以来，与 2019 年同期相比，从摩洛哥前往西班牙的地中海西部路线上的偷运移民活动没有明显变化。然而，从土耳其到希腊的地中海东部路线的使用频率大幅减少，虽然后者的减少很可能与土耳其和欧洲联盟之间正在进行的移民管理谈判有关。¹⁸

27. 另一方面，自今年年初以来，由于利比亚冲突局势导致安全状况恶化，从利比亚到意大利的地中海中部路线的偷运活动被发现大幅增加。这似乎表明，与新冠肺炎相关的旅行和流动限制措施并没有阻止那些逃离冲突、暴力与危险和不人道状况的人们的行程，他们通常别无选择，只能求助偷运移民者。¹⁹

28. 在各个偷运移民网络因边境措施加强而可能会寻求业务多样化方面仍然存在着争论。研究人员对此意见不一。一些研究人员认为，使偷运移民活动（至少在短期内）更加复杂的障碍将导致偷运网络从事其他犯罪活动；其他研究人员则认为，

¹⁵ 毒品和犯罪问题办公室，“新冠肺炎的相关限制措施和经济影响会如何影响向欧洲和北美偷运移民和跨境贩运人口的活动”。

¹⁶ Gabriella Sanchez 和 Luigi Achilli，“新冠肺炎时期偷运移民活动的‘真正’转变”，《公共人类学家》，2020 年 4 月 19 日。

¹⁷ Lucia Bird，“新冠肺炎时期的偷运活动：疫情对偷运人口动态和移民保护风险的影响”，《政策简报》（2020 年，日内瓦，打击跨国组织犯罪全球倡议）。

¹⁸ 毒品和犯罪问题办公室，“新冠肺炎的相关限制措施和经济影响会如何影响向欧洲和北美偷运移民和跨境贩运人口的活动”。

¹⁹ 同上。

以美国为例，在自己家中留宿移民从而获得收入的女性在需求较低的时期会重返服务业从事低薪工作，而不是进入贩运毒品等恶名更大、被破获风险更高的市场。²⁰

29. 虽然偷运移民路线、方法和策略可能会因自然灾害、冲突和各种性质的危机等突发事件而作变动或调整，但偷运枢纽往往会保持稳定。²¹这种枢纽是移民路线沿线的聚集中心，偷运服务的供应信息在这里汇集。经验表明，许多枢纽是小城镇，乃至较大的城市，在这些地方偷运移民作为主要经济部门之一发挥着重要作用，并在经济上维持着相当大比例的人口的生计。同样，这种形式的犯罪在一些领土上发挥着巨大的经济和金融作用，这会阻碍公共部门开展打击这一犯罪的工作。偷运移民活动得到以之为生的当地部族和社会的支持，在许多情况下确实是很大一部分当地人口的唯一收入来源。²²

30. 当前新冠肺炎疫情这样的危机也会对移民的返回产生影响。例如，自 2020 年 2 月以来，数十万移民和难民从伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和土耳其返回阿富汗。²³其他例子涉及因新冠肺炎疫情失业和无家可归后从邻国返回委内瑞拉玻利瓦尔共和国的人们。²⁴

31. 在世界范围内，疫情的经济影响造成就业机会剧减，²⁵外国工人亦受影响，其中一些人别无选择，只能返回原籍国。返回原籍国的移民越来越多地报告各种挑战，包括难以跨越边境及在国内流动，以及在整个返回过程中遭到拘留和驱逐的风险增加；此外，卫生保健系统由于当前紧急情况而超负荷运转的原籍国并不总是能够在这些人返回后向其提供卫生保健服务。

3. 灾害和危机对犯罪活动的影响

32. 自然灾害对公共安全和国家安全构成威胁，主要是因为它们破坏基础设施，并且可能造成大量人员丧生。经验表明，应对自然灾害的政治、经济和社会对策有可能造成社会和经济结构更易遭受犯罪集团之害。²⁶从犯罪学角度来说，它们可以被定义为诱导犯罪，因为它们通过利用潜在犯罪受害人更加脆弱的状态，为犯罪活动的猖獗创造了条件。²⁷

33. 在腐败严重的社会，有组织犯罪集团的存在可能会加剧对自然灾害的脆弱性，特别是通过两个主要渠道：截留用于重建的拨款，以及渗透救济援助或人道主义支

²⁰ Bird, “新冠肺炎时期的偷运活动”。

²¹ 《2018 年全球偷运移民问题研究》，第 7 页。

²² 例如，见尼日尔阿加德兹，Anette Hoffmann, Jo Meester 和 Hamidou Manou Nabara, 《阿加德兹的移民活动和市场：移民行业的经济替代办法》，冲突研究股报告（2017 年，海牙，克林根达尔研究所）；Samuel Hall, 《在沙漠中卖沙：移民活动在阿加德兹的经济影响》（2016 年）。

²³ 混合移民中心，“了解新冠肺炎对阿富汗回返者的影响”，2020 年 5 月 15 日。

²⁴ 委内瑞拉难民和移民问题协调平台（R4V）。可查阅 <https://r4v.info/en/situations/platform>。

²⁵ 国际劳工组织，“劳工组织监测：新冠肺炎与就业——最新估计和分析”，第 4 版，2020 年 5 月 27 日。

²⁶ Anna Sergi, “建筑工地：犯罪集团利用自然灾害”，《IHS 公司简氏情报评论》（2017 年）。

²⁷ 国际移民组织，《应对危机时期的贩运人口和剥削问题：证据和进一步采取行动保护脆弱的流动人口的建议》（2015 年，日内瓦）。

助系统。特别值得一提的是，据报道，重建工作的公开招标在过去一直是全球黑手党性质的企业的重要关注事项。²⁸

34. 随着企业倒闭，企业家在获得银行信贷方面面临越来越多的挑战，犯罪集团提供了一个平行的信贷市场。此外，随着各国政府注资重振经济，有组织犯罪集团愈发强烈希望将这些资金转引入自己的企业，也会越来越多地实施洗钱行为。²⁹旅游、娱乐和餐饮仅是风险较高的经济领域中的几例。大范围的危机为有组织犯罪集团提供了在合法经济中立足的绝佳机会，也作为一个不可或缺的工具使这些犯罪集团得以增大其影响市场、扩大利润和洗白通过非法活动累积的财富的能力。

35. 在新冠肺炎疫情等情形下，有组织犯罪集团可能加大力度渗透入医疗保健部门，这会带来额外的挑战。对有组织犯罪来说，医疗保健历来是极为有利可图的商业部门，各当局获得的报告显示，犯罪分子越来越重视制药业，以及在公共卫生方面出现权力集中现象。

36. 正如处理其他危机的经验所表明的那样，当灾害袭击社区时，人们在很大程度上会团结在一起。³⁰飓风、地震和大火等毁灭性的灾害通常会触发社区相互支持与合作，以便保护幸存下来的一切，并触发社区迅速恢复部分常态的动力。但是，叙述性的信息和成体系的证据均可指出，在所有情况下都存在有人转而实施犯罪等反社会活动的例外情况。性侵犯、基于性别的暴力和家庭暴力行为以及欺诈仅是报告最多的案件中的几项。

37. 在大规模灾害发生后不久，衡量此类犯罪的程度和影响仍然是一项挑战。当灾害带来的破坏扰乱了执法活动和整个刑事司法系统时，有罪不罚现象会构成重大威胁，在灾害结束后的很长时间内为乱社区。执法人员对犯罪活动的报告和跟进可能有限，特别是在人员被疏散到不同地点的情况下，刑事司法系统可能无法报告在灾区发生的犯罪活动。

38. 基于性别的暴力、剥削或其他形式的性暴力案件经常见诸报告，特别是在应对灾害的妇女可能被迫陷入脆弱境地的情况下，包括在她们需要为家人提供食物和其他必需品，或者寻找避难所或离开灾区的交通工具的情况下，更是如此。此外，在灾害期间或刚结束后的登记显示，因恶劣条件而加剧的家庭暴力案件增多。³¹

4. 新冠肺炎疫情对贩运人口的影响

39. 贩运人口和偷运移民虽然是不同的犯罪行为，但二者可以经由同一网络实施，并取道同一路线，而且被偷运的移民特别容易成为贩运活动的受害人。

40. 通常情况下，需要被迫沿途赚钱来负担偷运者服务的移民非常容易受到剥削，包括受到贩运网络的剥削。研究表明，“先出发，后付钱”的方案，即移民一边前行一边赚钱，以便支付接下来行程的费用，会使移民极易遭到劳动剥削或性剥削。³²

²⁸ Sergi, “建筑工地”。

²⁹ 同上。

³⁰ 学者战略网络, “了解灾后社区中的犯罪: 研究简报”, 2016年2月25日。

³¹ 联合国维和行动, 性别平等问题技术委员会, “家庭暴力与新冠肺炎”, 2020年5月6日。

³² Bird, “新冠肺炎时期的偷运活动”; Claire Healy, 《继续前行的力量: 沿移民路线前往欧洲的人们对贩运和其他虐待行为的复原力和脆弱性》, 简报文件(2019年, 维也纳, 国际移民政策发展中心)。

41. 此外，在新冠肺炎疫情期间，许多国家报告的家庭暴力程度加重，这是一个令人担忧的迹象，可进一步表明处于特定境况下的贩运受害人，即那些处于家庭奴役或性奴役境况下的贩运受害人也正在遭受更多暴力，这是两种对妇女和女童造成极大影响的剥削形式。

42. 对受害人的行动加以限制或控制是贩运人口活动中的一种常见控制方法。封锁措施和居家令可能会加剧受害人与外界隔绝的状况，并极大地减少他们被发现并被解救脱离此类剥削境况的任何机会。在疫情期间，强制居家措施以及相应关闭非政府组织的业务和政府办公室导致在获得服务、援助和支持方面出现新障碍。隔离和保持安全社交距离会进一步恶化精神健康状况，并干扰任何获得非正式支持网络的途径。

43. 正如毒品和犯罪问题办公室最近指出的那样，³³ 新冠肺炎疫情进一步加剧并突显了系统性的和根深蒂固的经济和社会不平等，这些不平等是催生贩运人口活动的根源之一。

44. 在正常情况下，识别贩运受害人的身份是一项困难的工作，这主要是因为贩运受害人往往身处非法、非正式或不受监管的部门（例如，轻罪、性产业、家庭环境、毒品种植和贩运、农业和建筑业）而受到剥削，在这些部门中有组织犯罪集团可以遮掩自身活动，此外还因为受害人不愿或无法报告其受害的情况，以及侦查这一犯罪的执法能力有限。

45. 在当前新冠肺炎疫情的情形下，识别贩运人口受害人并将他们转介给社会保障计划的工作更具挑战性。此外，贩运人口受害人往往无法采取一切必要措施防止病毒传播，获得医疗保健的机会也较少，如果他们是无证移民的话，更是如此。由于各国在疫情期间调整本国优先事项，支持贩运受害人的基本和实际行动已成为一项挑战。

5. 与冲突和被迫移民有关的具体关切

46. 人们往往将为寻求更好的社会经济条件而移民的人与逃离冲突、迫害或为寻求安全而移民的人区分开来。虽然这种区分在理论上似乎一目了然，但许多国家的实践告诉我们，区分这两大类别可能并不总是一件容易的事情。

47. 根据《关于难民地位的公约》及其《1967年议定书》，逃离迫害境况的人们有权在他们所处的国家得到保护，并且根据既定的习惯法，不应被遣返至他们会遭受危险的国家（不驱回原则）。

48. 《公约》第一条规定，难民的定义是“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因遭到迫害而留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人”。

³³ 毒品和犯罪问题办公室，“新冠肺炎疫情对贩运人口的影响：基于快速评估的初步调查结果和信息”（2020年4月）。

49. 寻求庇护者是指根据相关国际和国家文书，寻求在一国获得难民地位并等待就其难民身份申请作出决定的人。如若最后的决定予以否决，除非基于人道主义或相关理由准予居留，否则他或她必须离开该国。

50. 难民和寻求庇护者有时会使用偷运移民者的服务。如果使用了偷运移民者的服务，这绝不应损及他们寻求庇护的权利，正如《打击偷运移民议定书》第 19 条第 1 款所述：“本议定书任何规定概不影响各国和个人根据国际法，包括国际人道主义法和国际人权法，以及特别是在适用的情况下，根据关于难民地位的 1951 年公约和 1967 年议定书以及其中所载不驱回原则而享有的其他权利和承担的义务和责任”。

51. 特别是在爆发全球危机（如新冠肺炎疫情）引起国际关注的时候，主要国际行为体呼吁加强对最脆弱群体的保护，如贩运受害人、移民和难民，并倡导让所有人更广泛地获得医疗保健，无论其移民身份如何。³⁴

52. 过去的经验表明，冲突是被迫移民的一个关键触发因素，在难民和寻求庇护者没有安全和正常移民路径的情况下，这会助长对偷运服务的需求。一些非洲国家持续不断的冲突，以及中东和西亚的冲突、政治不稳定和矛盾，加上缺乏正常出行的办法，所有这些都助长了人们使用地中海偷运路线。在中美洲，若干国家的国内动乱造成的暴力事件对逃离本国的人数正在产生深远影响。

四. 执法合作

53. 2020 年新冠肺炎疫情在全球迅速蔓延，严重影响了刑事司法事项原有的国际合作水平，即使在结果较好的情况下，很多国家对此不再优先关注和投入相关资源，而是转向其他事项。工作组似宜审议的一个关键问题是审查在执法合作以防止和打击偷运移民行为方面的现有承诺和先前建议采取的行动。

1. 《打击偷运移民议定书》

54. 执法合作是缔约国防止和打击偷运移民努力的关键内容之一。《打击偷运移民议定书》明确承认执法合作是打击这种具有跨国性质的犯罪形式不可或缺的战略。《议定书》第三章（第 10 条至第 18 条）详细说明了缔约国在各级开展合作的方式和目的。

55. 其中第 10 条特别涉及位于移民路线上的邻国之间共享关于偷运模式和趋势以及作案手法的信息。该条款还涉及用于促进相互预防、侦查和调查偷运移民案件的法律工具和实践以及科学技术知识。如上所述，偷运移民的特点是存在各种冲突和灾害等推动因素，加之加强的边境管制措施和缺乏正常移民途径。因此，至关重要的是，各国应开展合作，特别是在最常用的移民路线沿线开展合作，在偷运移民活动的最初阶段予以预防、侦查和遏止。特别是在危机时期，沟通渠道和合作计划可能会受到干扰和延误。

³⁴ 联合国难民事务高级专员公署，“新冠肺炎应对措施必须保护难民、移民和无国籍人的权利和健康”，联合国人权事务高级专员办事处、国际移民组织、联合国难民事务高级专员公署和世界卫生组织联合新闻稿，2020 年 3 月 31 日。

56. 《议定书》第 11 条载有缔约国在加强边境管制以预防和侦查偷运移民活动方面可采取的措施。在当前的新冠肺炎疫情等危机时期，很多国家采取了全面关闭边境的做法，试图遏制病毒的传播。加强边境管制在短期内立竿见影地产生了减少移民流动的效果，但正如毒品和犯罪问题办公室指出的那样，³⁵这些管制措施有可能增加中长期偷运移民行为的发生率。

57. 正如实施《打击偷运移民议定书》的立法指南³⁶所指出的那样，加强基本边境管制的要求不一定涉及与其他国家的合作，酌情就边境管制开展此类合作或协调一般不需要立法。加强各机构之间的合作和建立直接沟通渠道可能需要拟定一些法律，以便确保有关机构有权开展合作，并允许分享本来可能受保密法保护的信息。

58. 《议定书》第 14 条为培训和能力建设领域的国际合作确定了范围，并强调必须分享最佳做法和经验教训，以便加强地方机关预防、侦查和起诉偷运移民活动的的能力。特别是在危机时期，各国之间共享信息和相互开展能力建设活动是加大努力调整对策以应对不断变化的情形的核心所在，这些不断变化的情形包括有组织犯罪集团会对其战略进行调整。还必须注意到国际和民间社会组织作为这些工作中的重要伙伴所发挥的作用。

59. 第 15 条承认公共宣传领域的合作（根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 31 条开展此类合作）在防止移民利用偷运者的服务以及防止其在偷运移民活动中沦为刑事虐待行为的受害人方面具有相关性。《有组织犯罪公约》第 31 条在处理这些关切方面特别具有相关性，因为该条款针对减少“有组织犯罪集团在利用犯罪所得参与合法市场方面的现有或未来机会”这一议题规定了措施，如上所述，这种参与是所有类型的有组织犯罪集团的一个重要特征。《有组织犯罪公约》在这方面特别呼吁加强“执法机构或检察官同包括企业界在内的有关私人实体之间的合作。”

2. 危机时期加强合作

60. 有组织犯罪综合对策需要采用 360 度全方位办法，这必然涉及公共机构的各个部门。从各国警察调查到国际正式情报共享，从冻结和扣押经济资产到追回货物，在面对往往会跨越国界的不稳定局势和危机时，合作至关重要。

61. 特别是在自然灾害或其他危机来袭时，支持制定打击偷运移民活动的国家和地区战略、处理偷运移民问题的反腐败政策以及建立综合边境管理系统都是必不可少的步骤。

62. 由于偷运移民的路线和战略将适应不断变化的情形，持续的风险分析、联合边境管制和边境巡逻都是确保及早发现和打击犯罪活动的关键实用方法。与这些努力同时开展的工作应包括在偷运路线沿线转让技能和资源，以便确保及早采取协调一致的应对措施。

³⁵ 毒品和犯罪问题办公室，“新冠肺炎的相关限制措施和经济影响会如何影响向欧洲和北美偷运移民和跨境贩运人口的活动”。

³⁶ 《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》（联合国出版物，出售品编号：E.05.V.2）。

63. 在危机时期，收集和分享关于偷运网络的作案手法、路线和经济模式、与贩运人口和其他犯罪的关联以及资金转移的信息，对于有效打击偷运移民活动而言发挥更为关键的作用。这可以通过使用联合调查小组和提供司法协助来实现。

64. 目前，关于偷运移民活动如何调整适应当前变化的情形的消息和信息多无实证，这在很大程度上是因为形势总体上不断变动。但经验显示，偷运者的作案手法在很大程度上取决于该地区的具体特点、边境管制措施以及被偷运移民的经济状况。获取和分享有关特定区域的最新信息是制定有效对策打击偷运移民以及从剥削到暴力侵害等所有其他相关犯罪活动的关键。

65. 偷运路线沿线国家之间密切开展执法合作是通过有效侦查、调查和起诉来锁定和瓦解偷运移民网络的关键因素。在作出这些努力的同时，应持续开展工作，处理受偷运者助长的非正常移民的根源，制定有效战略以振兴和推动原籍国的社会经济进步，并确保难民和移民有多种正常移民途径可用。

66. 与任何其他形式的有组织犯罪一样，开展积极主动的金融调查以扣押和追回犯罪资产并采取行动打击洗钱，这些对于削弱参与偷运移民活动的犯罪网络而言至关重要。被黑手党杀害的意大利法官乔瓦尼·法尔科内生前常说，采取执法和刑事司法行动必须以“追踪资金”为要旨。

67. 监测和减轻危机对难民和移民的影响，尤其是当前新冠肺炎疫情对难民和移民的影响，将被证明是在未来几个月，可能是未来几年防止受偷运者助长的流动活动增加的关键，也是防止发展出一个越来越多受到有组织犯罪集团控制的、更加有利可图和更专业化的偷运市场的关键。

五. 工作组先前就相关专题提出的建议

68. 偷运移民问题工作组迄今已拟订了 170 多项建议，就实施《打击偷运移民议定书》向缔约国提供咨询意见。

69. 在本届会议之前，工作组未曾讨论或通过关于自然灾害、冲突或其他危机对偷运移民的影响的建议。

70. 在审查为改进预防和合作工作而采取的切实行动方面，工作组先前的建议一再强调：(a)正式和非正式国际合作机制均具有重要作用；(b)拟订和提供专门培训；以及(c)建立国家机构，协调调查、服务提供和信息共享工作，并处理造成偷运移民问题的根源。在载有偷运移民问题工作组前五次会议通过的各项建议索引的文件（CTOC/COP/WG.7/2019/4）中，相关指导意见按照下列专题分类：边境管制和管理；刑事司法制度和调查；信息共享和情报共享；以及国际合作。

六. 关键工具和建议的参考材料

71. 下列所选工具和参考资料可在毒品和犯罪问题办公室网站上查阅。关于偷运移民问题的所有工具和参考资料的全面概述可查阅：www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html?ref=menuse。

《2018 年全球偷运移民问题研究》

72. 《2018 年全球偷运移民问题研究》是毒品和犯罪问题办公室首次开展的此类研究，表明偷运移民路线遍及世界各地。该研究基于对现有数据和文献的广泛查阅，并就趋势、偷运路线、偷运者和被偷运者概况提供了见解。

《打击偷运移民工具箱》

73. 毒品和犯罪问题办公室《打击偷运移民工具箱》就各专题领域提供了指导，提出有望成功的做法，并推荐了资源，以协助各国实施《打击偷运移民议定书》。在工具箱所包括的工具当中，工具 1 概述了偷运移民罪，工具 5 阐述了将偷运移民定为刑事犯罪的立法框架，工具 7 涉及执法和起诉。

联合国毒品和犯罪问题办公室新冠肺炎最新通报

74. 毒品和犯罪问题办公室网站建立了一个页面，专门收集和分享与当前新冠肺炎疫情及其对毒品和犯罪问题办公室工作领域的影响有关的信息、政策和应对措施。提供的资源可查阅 www.unodc.org/unodc/en/covid-19.html。

《打击偷运移民示范法》

75. 毒品和犯罪问题办公室《打击偷运移民示范法》旨在协助各国实施《打击偷运移民议定书》，途径包括促进审查和修正现行法律以及通过使用示范条款的新法律。《示范法》各章涉及将偷运移民行为定为刑事犯罪、保护和帮助被偷运移民的措施、机构间的协调与合作、在海上偷运移民问题上的合作以及与被偷运移民的遣返有关的程序。

偷运移民问题知识门户网站和判例法数据库

76. 2016 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室推出了偷运移民问题知识门户网站，以此作为毒品和犯罪问题办公室知识管理门户网站打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）的组成部分。该门户网站包括一个判例法数据库、一个立法数据库和一个附有说明的文献目录，该文献目录提供信息介绍关于偷运移民问题的重要文章和出版物。判例法数据库旨在促使法官、检察官、决策者、媒体、研究人员和其他有关各方更多地了解不同国家如何利用本国法律打击偷运移民活动，最终目标是加强全球刑事司法对策。该数据库是彰显成功检控、查明全球模式和加深了解该罪行现实情况的一项重要工具。该数据库目前包含 43 个司法管辖区的 800 多起偷运移民相关案件。可通过 <https://sherloc.unodc.org/cld/en/v3/som/> 在线访问该知识门户网站。

《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》

77. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》的宗旨是协助各国实施《公约》及其各项议定书。该指南可在夏洛克数据库知识管理门户网站“立法指南”标题下查看。

《实施打击偷运移民议定书的国际行动框架》

78. 出版物《实施打击偷运移民议定书的国际行动框架》是一项技术援助工具，旨在协助缔约国和非国家行为体依照国际标准查明并填补在应对偷运移民问题上的差距。为提出预防和打击偷运移民行为的综合性做法，该行动框架借鉴了各种国际文书、政治承诺、准则和最佳做法。《国际行动框架》第二部分通过四份表格的形式，对下列专题作了概述：起诉和调查；保护和援助；预防；以及合作与协调。
