



# 联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
29 July 2021  
Chinese  
Original: English

## 偷运移民问题工作组

2021 年 10 月 14 日和 15 日，维也纳

临时议程\*项目 2

分析提供正规移民渠道对  
减少偷运移民需求的影响

### 分析提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响

秘书处编写的背景文件

#### 一. 引言

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八次会议的各项讨论。报告列出了工作组在审议过程中不妨讨论的一系列问题，并就是否有正规移民途径、2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行的影响以及偷运者如何针对实施的流动限制调整其业务模式提供了背景资料和政策考虑。本文件还讨论了移民的驱动因素，以及非正规移民途径的移民所面临的严重偷运风险。最后，本文件还列出了各国进一步制定偷运移民问题相关对策时可使用的具体参考资料、资源和工具。

#### 二. 供讨论的议题

2. 工作组不妨在其针对提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响的分析中讨论下列问题：

(a) 在 COVID-19 大流行之后，会员国如何具体和切实地将其关于加强安全、正规和便利的移民途径的承诺转化为行动？

(b) 会员国如何才能最好地确保追责包括国家官员在内的参与偷运移民方面侵犯人权行为的所有行为者？

\* [CTOC/COP/WG.7/2021/1](#)。



(c) 会员国如何才能最好地将难民和移民的保护、安全和权利置于反偷运政策和实践的核心？

(d) 需要在立法和政策方面做出哪些改变，以确保实施涉及遇险移民的搜救行动或在没有经济或物质利益的情况下提供人道主义援助的私人行为者不被视为偷运者，不会因为其提供的援助而被定罪或受到惩罚？

(e) 会员国如何才能确保所有抵达其边界的非正常移民，包括被偷运移民，都经过个人筛查和评估程序，以有效识别脆弱性并确定所需的法律保护框架？

(f) 会员国可以做些什么以便在对策中更好地处理共谋和腐败在便利偷运移民方面的作用？

(g) 会员国如何加强关于使用偷运移民服务与无法获得正常移民途径之间的相关性的数据收集，以制定更加循证的反偷运政策？

### 三. 问题概述和对策指导

3. COVID-19 大流行既创造了也增加了一些移民驱动因素，而遏制这场大流行的措施限制了人们在境内和跨境的流动。不可否认，这场大流行对各国政府建立或维持正规移民途径的能力构成了挑战，而这种能力正是可持续发展目标具体目标 10.7 中所作的承诺。此外，限制性的移民政策和阻止移民的方法可能使难民和移民的安全面临风险，从而促使流动人口到达目的地国变得特别具有挑战性。已报告了集体驱逐、所谓的“驱回”、阻碍搜索和救援行动、系统地羁押非正常移民和寻求庇护者，以及针对人道主义行为体向遇险难民和移民提供援助而提起的刑事诉讼。<sup>1</sup>

4. 偷运网络已经迅速适应了大流行带来的限制，采用更加危险的路线，收取更高的费用，并使难民和移民面临暴力和绑架等严重偷运形式的风险。2021 年上半年非正常移民的高死亡人数<sup>2</sup>提醒我们，各国不仅应该打击偷运移民的犯罪行为，也应该为流动人口提供这些非法服务的替代方案。

5. 根据联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）《2018 年全球偷运移民问题研究》，对偷运服务的需求主要是由有限的合法渠道决定，这些渠道无法满足正常移民的总需求，或者是由合法移民的费用决定，一些移民无力负担此种费用。<sup>3</sup>促使个人求助于偷运者服务的其他原因包括保护和安全方面的担忧，以及边境口岸的腐败问题。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 例如，见 [A/HRC/47/30](#)；联合国人权事务高级专员办事处，“‘致命漠视’：地中海中部的搜救和移民保护”（2021 年 5 月），第 18 页起。欧洲联盟基本权利署，“2021 年 6 月更新：地中海搜索和救援（搜救）行动与基本权利”，2021 年 6 月 18 日。另见欧洲议会研究服务中心，“简报：在欧盟外部边界的驱回”（2021 年 3 月），第 1 页：“驱回往往涉及欧盟成员国当局和在外边界运作的欧盟机构过度使用武力，以及对移民的有辱人格和不人道待遇以及对他们的任意拘留。”

<sup>2</sup> 根据国际移民组织（移民组织）的失踪移民项目，仅在 2021 年的上半年就有至少 1146 人在试图通过海路到达欧洲时死亡，相较于前两年，这是创纪录的增长。

<sup>3</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《2018 年全球偷运移民问题研究》（联合国出版物，2018 年），第 6 页，37-38。

<sup>4</sup> 偷运移民问题联合国观察站，“关于西非、北非和地中海中部偷运移民特征的主要发现”，2021 年 5 月 24 日。

6. 联合国移民问题网络将正规移民途径描述为确保保护移民及其权利的有效工具，包括处境脆弱的移民，此类途径应作为应对包括目前的大流行在内的任何危机的一部分。<sup>5</sup>此外，提供此类途径会使大多数偷运服务变得多余。本背景文件的最后一节列出了各国可以探索和进一步发展的关于正规移民途径的工具和资源清单，用以确保世界上更安全、更有序和正常的移民。

#### 四. 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行对正规移民途径的影响

7. 近年来，世界各地的移民流动对政府的移民政策产生了影响，而且在多边层面上为协调行动做出了更多努力。2018 年，《安全、有序和正常移民全球契约》概述了国际社会在由 23 项目标组成的广泛战略中应对国际移民带来的挑战和机遇的承诺。此外，还共同通过了一项关于难民的全球契约，尤其是为了加强对难民及其庇护权的保护。这两个里程碑是对《2030 年可持续发展议程》中所作承诺的补充。

8. 然而，由于各种因素，正规移民途径的可取得性有所降低。<sup>6</sup>这些因素包括移民流动及其对国家和地方政治的影响，以及自 2020 年初以来的 COVID-19 大流行。致使这些挑战更加复杂化的是，世界许多地方出现了阻碍移民的因素。下文强调的这些做法使移民之旅变得困难重重，可能违背《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》。

9. 《打击偷运移民议定书》第 16 条涉及向被偷运移民提供保护和援助的措施。需要在此特别指出是的，各缔约国均应在不违背其根据国际法所承担的义务的情况下采取一切适当措施，包括制定必要的立法，以维护和保护已成为偷运对象的人根据适用的国际法享有的权利，特别是生命权和不遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格待遇或惩罚的权利。另外还需强调指出的是，各缔约国应考虑到妇女和儿童的特殊需要，向因成为偷运对象而危及其生命或安全的移民提供适当援助。

##### 1. 阻碍流动、保护和援助的因素

###### 阻碍流动的行政障碍

10. 自大流行病开始以来，毒品和犯罪问题办公室注意到，许多地区对移民的限制越来越多，包括提出了新的行政和财务要求。<sup>7</sup>办公室注意到，缺乏财力来克服其中一些限制正是移民使用移民偷运者服务的主要原因之一，偷运者往往使用更偏僻、更遥远和更危险的路线到达目的地。

<sup>5</sup> 联合国移民问题网络，“处境脆弱移民入境和停留的正规途径”，指导说明（2021 年 7 月），第 6 页。

<sup>6</sup> 例如，见 Luisa Feline Freier，“2019 冠状病毒病和重新思考合法流动途径的必要性：认真对待人类安全”（日内瓦，国际移民组织，2020 年），第 1 页：“虽然与 2019 冠状病毒病相关的旅行限制仍然存在，但一些国家已经实施了限制性的移民政策，在更广泛的范围内限制合法移民。”另见联合国移民问题网络，“入境和停留的正规途径”，第 7 段：“本指导说明还涉及到 2019 冠状病毒病大流行对移民获得正规途径及其权利保护的影响。2020 年初，全世界许多政府出台了旅行限制和边境关闭的措施，试图减缓大流行病的蔓延。”

<sup>7</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《受虐待和被忽视：从性别视角看待严重偷运移民罪行和应对措施》（维也纳，2021 年），第 31 页。

### “驱回”和驱逐风险

11. 在 2021 年提交人权理事会的一份报告中，移民人权问题特别报告员呼吁就日益盛行的驱回做法提供投入。在报告中，在对“驱回”一词在移民语境中没有国际商定定义的情况下，特别报告员将驱回描述为“国家采取的各种措施，导致试图穿越或已经穿越一条国际边界的移民，包括寻求庇护者，在没有对其人权保护需求进行个案评估的情况下，即刻遭到强制返回国际边界另一侧的国家或领土或海洋（无论是领海还是国际水域），有时涉及第三国或非国家行为者。”驱回是“所有这类措施、行动或政策的总括术语，这些措施、行动或政策实际导致移民个体或群体遭到驱逐，而没有按照人权义务和正当程序保障进行个案评估。”（[A/HRC/47/30](#)，第 34-35 段）。

12. 特别报告员关切地强调，驱回剥夺了移民的基本权利，剥夺了他们获得国际法和国内法规定的保护以及程序保障的机会，通过为拒绝移民进入一国领土或管辖区、防止其上岸、阻止其继续旅行或将移民驱逐至其领土之外而即决采取的措施。这些做法也可能导致驱回。

13. 为了响应其对投入的呼吁，特别报告员从非洲、亚洲、欧洲以及北美和南美洲的民间团体组织、国家人权机构和其他利益攸关方收到了大量关于此类做法的详细说明。在他的报告之前，欧洲委员会会议大会在其第 2299(2019)号决议中对“持续和渐增的驱回做法和政策”表示了类似的关切，敦促会员国“为抵达其边界的寻求庇护者、难民和移民提供充分的保护”。海上驱回增加了被偷运难民和移民遭遇海上惨剧的风险，特别是在缺乏足够的搜索和救援行动的情况下。

### 搜索和援救行动遇到的阻碍

14. 据国际移民组织估计，截至 2021 年 7 月底，美洲约有 243 人在 2021 年向北旅行<sup>8</sup>的过程中死亡，而在此期间，有 993 人在穿越地中海试图到达欧洲的过程中死亡或失踪。<sup>9</sup>欧洲联盟基本权利署收集有关参与地中海搜索和救援（搜救）行动的非政府组织船只、针对他们的诉讼程序以及移民在安全港口上岸的困难的数据。该机构报告称，在过去几年里，在欧洲联盟，承担着减少死亡人数和将获救移民带到安全地带的人道主义任务的民间团体船只拯救了大量在海上遇险的移民。然而，这些船只在履行任务方面似乎面临越来越多的障碍。该机构还报告称，自 2016 年以来，国家当局对船员或船只提起了 58 起行政诉讼和刑事诉讼，罪名是“共谋非法移民”和技术违规行为。<sup>10</sup>该机构进一步指出，“由于正在进行的刑事和行政诉讼、船只扣押以及强制性维修工作，这些资产中的大部分被封锁在港口，没有进行搜救的可能性。在总共 19 项资产中，有 6 项目目前正在运营中……只有两艘船执行搜救行动（‘Geo Barents’号和‘Ocean Viking’号）。”<sup>11</sup>

<sup>8</sup> 移民组织，“失踪的移民——美洲地区”。可查阅 <https://missingmigrants.iom.int/region/americas>。

<sup>9</sup> 移民组织，“失踪的移民——地中海地区”。可查阅 <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>。

<sup>10</sup> 欧洲联盟基本权利署，“2021 年 6 月更新”，以及“表 2：欧盟成员国针对参与地中海搜救行动的私营实体的诉讼程序（2021 年 6 月）”。

<sup>11</sup> 欧洲联盟基本权利署，“2021 年 6 月更新”。

## 登岸障碍

15. 由于 COVID-19 大流行，各国还“限制进入欧洲港口的通道，造成上岸延误，并使获救者在海上等待安全港口超过 24 小时”。<sup>12</sup>使这些问题更加严重的是，一些地方禁止开展搜索和救援行动的外国船只靠岸，致使被偷运移民和难民在卫生条件恶劣、缺乏尊严的情况下滞留船上数周（E/CN.15/2021/6，第 42 段）。

## 将向被偷运移民提供人道主义援助定为刑事犯罪

16. 虽然偷运者使移民和难民面临暴力和虐待，甚至死亡，需要打击偷运，但学者和从业人员越来越担心犯罪的概念逐渐延伸到难民和移民本身，以及出于团结的意图向非正常移民提供帮助的人道主义行为体和公民。因此，多种声音呼吁在偷运移民问题上推行更加精细的讨论和政策。<sup>13</sup>

17. 最近有媒体、民间团体和研究报告着重指出了向被偷运移民提供人道主义援助的人们受到以定义宽泛的罪名指控和起诉或者因行政违法而受到制裁的情况。<sup>14</sup>提供住宿、急救或长期护理以及交通运输等人道主义援助行为，包括避免环境风险或精疲力竭，越来越多地被当局定性为偷运。<sup>15</sup>这构成了从业者和学者日益关切的问题，他们注意到了朝着“犯罪移民”的危险转变，这种做法将刑法和移民法交织在一起，不仅将偷运者定为刑事犯罪，而且还将被偷运的移民和向他们提供援助的人道主义行为体定为刑事犯罪。<sup>16</sup>

18. 然而，在《打击偷运移民议定书》中，“偷运移民”在第 3 条中被定义为“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”。因此，将向非正常移民提供人道主义援助定为刑事犯罪的做法违背了《议定书》的文字和精神，以及其对偷运作为为了经济或其他物质利益而犯下的罪行的定性。因此，会员国应考虑就偷运移民问题采取精细的政策方针，而不是将其与人道主义援助混为一谈。

## 结论

19. 自大流行病开始以来，有权获得国际保护的难民和因各种原因被迫离开本国的移民（详情见下文）在试图到达目的地时遇到了额外的挑战，因为移民遇到了一系列障碍，正规移民途径的便利程度降低。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 混合移民中心，“偷运和混合移民：从为期十年的 MMC 研究和 4Mi 数据收集中得出的见解和关键信息”，简报文件（2021 年 6 月），第 4-5 页。

<sup>14</sup> 例如，见 Carla Ferstman，“欧洲委员会成员国利用刑法限制支助难民和其他移民的非政府组织的工作”（2019 年 12 月）。

<sup>15</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《受虐待和被忽视》，第 73 页。

<sup>16</sup> Marika McAdam，“法律规定，没有组织犯罪就没有人口贩运或移民走私——这很重要”，开放民主网，2020 年 2 月 26 日。

## 2. 引发移民的各种驱动因素

20. 尽管为了应对 COVID-19 大流行，全球范围内的出行选择已经减少，但引发移民的各种驱动因素在很大程度上仍然存在，在某些情况下甚至有所增加。在过去两年中，已跨越边境的大量移民一直在逃离冲突、人道主义危机、政治不稳定、迫害以及他们自己及其家人缺乏安全的境况。<sup>17</sup> 这些个人有权享有国际保护。气候变化引起的干旱等自然灾害也迫使许多人背井离乡，而灾害造成的移民和人口流动也增加了压力，影响了接收社区应对和适应不断变化的气候的能力。<sup>18</sup>

21. 此外，COVID-19 大流行的经济影响包括失业率上升，<sup>19</sup> 经常会有债务增加，以及丧失生计和社会保障。这场大流行病也对侨汇流量产生了影响，尽管侨汇在低收入和中等收入社会中发挥着重要作用，但侨汇流量却大幅下降。这些情况加剧了现有的脆弱性，并可能对全球经济造成长期影响，从而也对移民产生长期影响。与此同时，对劳动力的需求仍然是引发移民的一个关键驱动因素。在过去一年里，包括卫生保健、制造业、食品、递送服务、交通运输和季节性农业在内的一些行业对劳动力的需求有所增加。<sup>20</sup> 这种需求的增加，包括对移民工人需求的增加，也构成了移民的驱动因素，并对移民流动产生了影响。<sup>21</sup>

## 3. 理解求助于偷运者的需求

22. 偷运移民往往需要国家官员的参与和勾结，他们可能直接为犯罪提供便利，或者在受贿后对犯罪行为视而不见。<sup>22</sup> 在 COVID-19 大流行背景下实施的限制可能导致边境官员向偷运者和移民索取更高的贿赂，以避免拘留或审讯。<sup>23</sup>

23. 尽管偷运移民受到多种因素的影响，但学者和从业人员一致认为，当正规移民途径受到限制时，这种犯罪活动就会猖獗。<sup>24</sup> 正如混合移民中心所指出的，偷运活动不是在真空中发生的，而无疑是因为缺乏及时和便利的合法移民渠道

<sup>17</sup> 在过去 20 年中，为逃离冲突、迫害、暴力或侵犯人权的行为而跨越国际边界的流离失所的人数翻了一番，从 1700 万人增加到 3400 万人（联合国，经济和社会事务部，“国际迁移 2020：重点介绍”（联合国出版物，2020 年）。这是一个受到高度关切的问题，而且可能会因 COVID-19 等若干因素而变得更加复杂，很可能助长冲突的许多驱动因素，就像非洲的情况一样，其“进一步加剧了现有的冲突驱动因素”（见 [S/PRST/2021/10](#)）。

<sup>18</sup> 红十字会与红新月会国际联合会，“2020 年世界灾害报告：不管是高温还是高水位——共同应对气候危机的人道主义影响”（日内瓦，2020 年）。

<sup>19</sup> 国际劳工组织（劳工组织），《世界就业和社会展望：2021 年趋势》（日内瓦，2021 年）。劳工组织预测，由于 COVID-19 大流行，“失业人数持续显著增加”，2022 年的失业人数可能会达到 2.05 亿人（失业率为 5.7%）。

<sup>20</sup> 劳工组织，“COVID-19 大流行期间保护移民工人：对政策制定者和选民的建议”，政策简报（2020 年 4 月），第 2 页。

<sup>21</sup> 关于移民的不同驱动因素以及 COVID-19 对他们的影响的更多详细信息，另见 [E/CN.15/2021/6](#)。

<sup>22</sup> 混合移民中心，“偷运和混合移民”，第 4 页。另见毒品和犯罪问题办公室，《受虐待和被忽视》，第 72 页。

<sup>23</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《受虐待和被忽视》，第 73 页。

<sup>24</sup> 欧洲地中海研究委员会，“超越网络、民兵和部落：重新思考欧盟反偷运政策和对策”，政策研究第 19 期，2021 年 4 月，第 11 页。

而趋于猖獗。<sup>25</sup>严格的边境控制、使用热像仪等新技术工具进行监测，以及限制性的移民政策，增加了流动人口求助于偷运服务越境的可能性。偷运移民问题联合国观察站进一步强调了这一点，该观察站强调，偷运移民在很大程度上是一种需求驱动犯罪，其发生率与需要偷运服务的人数以及缺乏正常的移民替代方案有关。据观察站称，“难民和移民的需求是移民，当定期和独立移民不可能或不可行时，这就变成了对偷运移民的需求”。<sup>26</sup>

24. 对特定移民路线的研究表明，COVID-19 相关旅行限制并未减少偷运活动，实际上还可能在中长期内增加了对偷运服务的需求。人们继续踏上移民之旅，以逃避极其不利的条件，他们在偷运者的服务下做到了这一点。<sup>27</sup>据估计，2021 年初，欧洲联盟 90% 的非正常入境都涉及借助偷运服务。<sup>28</sup>

25. 在 COVID-19 大流行期间，由于流动限制、持续的需求和犯罪网络面临的风险增加，偷运网络调整了其业务模式并提高了偷运费用。<sup>29</sup>因此，大流行相关因素似乎使得偷运旅行的费用更加高昂，而且当移民无法支付费用或在旅途中要支付额外费用时，他们更有可能受到剥削和更加恶劣的对待。<sup>30</sup>

#### 4. 严重的偷运移民形式

26. 一些偷运网络似乎利用了流动人口的特殊脆弱性，包括那些离开原籍国或者因难以到达计划目的地而滞留在过境途中的人。面对障碍和变化不定的 COVID-19 遏制措施，移民和难民在许多地区越来越被迫依靠偷运者越境。因此，他们面临的涉及暴力、虐待甚至是死亡的严重偷运形式的风险也有所增加。据观察，某些国家加大对非正常移民的打击力度，与移民选择更危险的路线、途中出现更严重的偷运形式之间存在关联。<sup>31</sup>

27. 偷运移民活动往往以危险行为和有辱人格、虐待或剥削性的待遇为特征；根据《打击偷运移民议定书》第 6 条第 3 款规定，危及或可能危及移民的生命或安全或涉及对被偷运移民的不人道或有辱人格待遇的情况，可能构成与偷运移民有关罪行的从重处罚情节。

28. 毒品和犯罪问题办公室记录了移民在过境过程中遇到的最普遍的虐待形式，例如包括性暴力在内的身体暴力，以及不人道和有辱人格的待遇、绑架、敲诈勒索、非法剥夺自由、剥削、饥饿、干渴和获得卫生保健的机会有限（若有），许多人在途中死亡。在某些情况下，偷运者甚至可能故意杀害移民或危及生命安全。事实上，许多偷运者的作案手法之一是破坏船舶或指示船上的移民这

<sup>25</sup> 混合移民中心，“偷运和混合移民”，第 3 页。

<sup>26</sup> 联合国偷运移民情况观察，“关于偷运移民特征的主要发现”。

<sup>27</sup> 另见欧洲地中海研究委员会，“超越网络、民兵和部落”，第 78、81 和 88 页。

<sup>28</sup> Katrien Luyten 和 Stephanie Brenda Smialowski，“了解欧盟打击偷运移民的行动”，欧洲议会研究服务中心（2021 年 1 月），第 1 页。

<sup>29</sup> 欧洲联盟执法合作署（欧警署），“2020 年 COVID-19 相关犯罪如何影响欧洲”（2020 年 11 月），第 12 页。另见混合移民中心，“COVID-19 全球专题情况更新，第 1 期：COVID-19 对偷运移民的影响”（2020 年 9 月）。毒品和犯罪问题办公室在拉丁美洲也观察到了这一现象。

<sup>30</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“COVID-19 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），第 5-6 页。

<sup>31</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《受虐待和被忽视》，第 6 页。

样做，以便造成海上遇难，并触发沿海国一旦船舶进入目的地国的管辖海域就须营救处于危险中的人的义务。<sup>32</sup>

29. 毒品和犯罪问题办公室发现，这些虐待和加重偷运的行为很少是孤立发生的，并且有着多种多样的原因，如利润、犯罪者的满足感、胁迫、恐吓、惩罚或通过被偷运移民害怕被发现而对其进行控制。利润似乎是所有类别的虐待行为的主要原因。

30. 性别似乎在过境移民遭受的某些脆弱性和某些类型的虐待和暴力中发挥了重要作用。男性似乎报告了更多种类的虐待行为，强迫劳动几乎是他们经历过的唯一严重的虐待行为。另一方面，女性移民似乎面临更高的严重虐待风险，包括由于社会压力，要求她们照顾其他处境脆弱的旅行者，如儿童、老年人、孕妇或生病的移民。

31. 对妇女的不同形式的性暴力、性剥削、强奸和伤害在所有移民和偷运路线上无处不在，当涉及经济层面时，似乎几乎只影响妇女（例如，为了经济利益的性剥削）。此外，研究结果表明，由于各种与性别相关的因素，在移民过程中，女性比男性更有可能更早、更频繁地缺钱。这使得女性更容易遭到性虐待，因为她们经常被迫通过实物支付和“交易性强奸”来提供补偿。妇女在应对过境期间遭受的性虐待的后果时往往面临额外的挑战，例如缺乏卫生保健、意外怀孕和堕胎。使用性暴力的原因包括展示权力、厌女症、种族主义和性满足。性暴力还可能被用作通过强迫其他移民目睹强奸其旅行伙伴从而对其进行胁迫的工具。与此同时，针对男性的性暴力虽然不经常被报道，但也经常被用于羞辱、惩罚和阉割男性移民。<sup>33</sup>

32. 因此，利用偷运进行移民对个人而言风险很高。然而，很少有证据表明此类犯罪会导致调查或诉讼程序，特别是在犯罪发生的过境国。一些移民不愿举报虐待行为，因为他们可能会被视为罪犯，例如因为他们的非正常身份。其他原因包括婚外性行为或与同性发生性行为，以及堕胎，这些行为在一些国家都会受到惩罚。缺乏举报是有罪不罚现象仍然普遍存在的原因之一。从事偷运移民的犯罪网络可以赚取巨额利润，而且保持相对安全，不会受到刑事起诉。

33. 2020 年，消除对妇女歧视委员会强调指出，限制性的移民和庇护制度造成的状况将移民推向非正规途径。因此，委员会建议建立“促进性别平等的安全移民框架，通过以下方式保护移民妇女和女童，包括非正常移民身份者，使其人权在移民的所有阶段都不受侵犯……考虑到妇女及其子女的具体需要，支持增加获得安全和正常移民渠道的机会，避免剥削，包括性剥削，确保这些渠道中的移民人口在其原籍国和目的地国有权获得受保护的正规就业机会，以及接受教育和职业培训的合法途径”（CEDAW/C/GC/38，第 56 段）。

## 五. 增加正规移民途径的国际承诺

34. 随着《2030 年可持续发展议程》的通过，各国承诺促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的移民政策（可持续

<sup>32</sup> 同上，第 40 页。

<sup>33</sup> 同上，第 5 页。

发展目标的具体目标 10.7)。各国还承诺在全球大幅减少一切形式的暴力和相关的死亡率(具体目标 16.1),制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑(具体目标 16.2),消除针对妇女和女童一切形式的暴力行为(具体目标 5.2)。这些承诺,特别是具体目标 10.7,涉及被偷运移民,并承认正规途径作为解决非正常移民所处的脆弱处境的手段具有相关性。

35. 《安全、有序和正常移民全球契约》加强和补充了在《2030 年议程》下作出的保证,确认各会员国致力于解决偷运移民问题,将其作为管制国际移民的通盘战略的一部分。在《全球契约》目标 9 中,会员国强调了执行《打击偷运移民议定书》的重要性,并承诺加紧防止和打击偷运移民的联合努力,包括按照国际法对被偷运移民进行识别以保护其人权,同时考虑到妇女儿童的特殊需要,并向有加重处罚情节的偷运行为中的被偷运移民提供特别援助。

36. 在《全球契约》目标 5 中,会员国承诺加强安全、有序和正规移民途径的可用性和多样性。为支持各国在这方面的努力,联合国移民问题网络关于为脆弱处境中的移民提供正规途径的第三专题工作组于 2021 年 7 月发表了一份指导说明,<sup>34</sup>其中载有关于“正规途径”含义的信息,以及各国可以确立和加强的详细选择。

37. 指导说明中强调,“为移民提供通过正规渠道入境和/或居住的途径,减少了他们在不安全的环境中行动、生活和工作的需要”。<sup>35</sup>指导说明还强调,正规移民途径使所有国家受益,有助于各国控制人员流动和遏制跨境偷运移民。

38. 正规途径被理解为规定了正规旅行、入境或在一国境内停留的条件、法律、政策和(或)行政机制。正规途径在履行国际人权义务时应以非自由裁量的方式提供。各国还可以制定酌情途径,这些途径“不受国际法的严格要求,而是作为有关国家当局行使自由裁量权、国际合作和团结的一种方式而落实”。<sup>36</sup>

39. 虽然存在一系列选择,但正规途径的例子包括在抵达之前或之时获得签证,如人道主义签证、家庭团聚签证和工作许可。

40. 通过原籍国的人道主义入境计划向脆弱处境中的移民提供签证,可大大有助于减少他们利用偷运者的服务前往目的地国的需要,从而减少他们面临严重偷运和其他侵犯人权行为的风险。各国还可以在发生灾害或自然灾害时或基于与健康有关的理由,发放人道主义签证或临时居留许可,并采取其他措施。

41. 入境和居留的理由也可包括家庭生活权和私人生活权。便捷有效的家庭团聚途径有助于维护家庭团聚权和儿童权利,也有助于减少家庭成员为团聚而求助于偷运者的需要。

42. 当移民返回可能违反不推回原则等人权义务时,各国还可以发放入境签证或制定居留正规化程序。其他原因可能是需要维护犯罪和暴力幸存者的权利,比如遭受严重偷运形式的移民和人口贩运受害者。各国可向已在其境内的移民发放居留许可或工作许可,并确保失去就业不会自动导致正常移民身份的丧失。

<sup>34</sup> 联合国移民问题网络,“脆弱处境中的移民接纳和停留的正规途径”,指导说明(2021 年 7 月)。

<sup>35</sup> 同上,第 2 段。

<sup>36</sup> 同上,第 15 段。

43. 根据国际难民法，难民和寻求庇护者有权享有国际保护和获得庇护。各国应制定或增加当前的难民安置方案，其中应包括对难民的私人赞助（[A/HRC/35/25](#)，第 37(a)段）。

44. 在制定或扩大这些不同的选择时，应遵循某些原则，以提高其可及性和有效性。例如，考虑免除苛刻的要求和申请费，以确保移民可负担这一过程，这可能会有所帮助。应采用促进性别平等的、对儿童问题敏感的和以受害者为中心的办法，建立识别和转介处境脆弱的移民的机制。这些程序也应该是便利的、可理解的且有时间限制的。这些程序应符合程序上的保障，并包括所有相关利益攸关方的切实参与。

45. 非正常移民因各不相同的原因在全球范围内持续发生。在没有足够的安全和正常出行选择的情况下，偷运移民活动将继续为某些人跨越国际边界前往其计划的目的地国提供手段，而且可能是唯一可用的方法。正规移民途径为减少使用偷运者的需求提供了有效的工具。正如移民人权特别报告员的解释，“移徙治理不是关闭边界和让人们离开的问题，而是通过开放便利、正常、安全和负担得起的移徙渠道……来规范流动的问题。各国必须从零容忍态度转向减少伤害态度，从而削弱负责偷运移民的犯罪组织，处理各国的安全关切，并最终减少人的痛苦和挽救生命。”（[A/HRC/35/25](#)，第 16-17 段）。

## 六. 结论

46. 偷运移民构成的挑战不能仅靠刑事司法系统来解决，而是需要在更广泛的国际移民政策框架内加以分析。

47. 如果偷运者为非正常旅行的移民和难民的旅程提供部分或全部便利，偷运者的作案手法可能包括不人道或有辱人格的待遇、伤害、剥削和滥用脆弱性。<sup>37</sup>

48. 偷运活动中的其他行为者也可能实施虐待，这些行为者包括武装团体和民兵，或者甚至是在某个时候参与犯罪的公职人员。这体现了在没有更安全和正规的跨境选择的情况下，流动人口接受的风险的严重性。对 COVID-19 大流行期间偷运移民的分析表明，偷运移民网络受益于限制性的移民政策和边境的关闭。这些措施非但没有减少移民，反而增加了非正常过境行为，给那些别无选择、只能求助于偷运者服务的人带来了巨大的痛苦和死亡。

49. 因此，会员国应紧急采取或加强有助于改善正规移民途径的措施和政策。<sup>38</sup>此外，这些政策将使各国能够重新控制移民流动，减少无证移民的比例。

### 工作组以往就相关专题提出的建议

50. 迄今为止，偷运移民问题政府间工作组提出了约 200 条建议，就执行《打击偷运移民议定书》向缔约国提供咨询意见，其中包括关于提供正规移民渠道对减少偷运移民需求的影响的五项建议。

<sup>37</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《受虐待和被忽视》，第 12 页。

<sup>38</sup> 另见丹麦难民理事会和混合移民中心，“打击贩运人口：更安全流动没有灵丹妙药——采取注重保护的方式打击贩运人口行动的循证建议”，立场文件（2021 年 7 月）。

51. 在审查旨在改进防止偷运工作的实际措施和其他方面时，工作组在以往的建议中强调了以下几点：<sup>39</sup>

(a) 各国应当建立或强化正规有序移民的适当渠道，在移民来源国和过境国发放签证，以此作为减少偷运组织构成的危险的一种方法；

(b) 各国应当考虑建立或加强推动正规有序移民的适当渠道和法律，以此作为减少偷运组织构成的危险的一种方法；

(c) 鼓励各国认识到本国国内法律和政策如何鼓励了非正规移民，特别是无人陪伴的移民儿童，或可被偷运者用作吸引潜在移民的手段；

(d) 鼓励各国制定并执行关于移民问题的综合国家政策，以预防偷运移民，包括在适当情况下考虑与民间团体和移民合作，建立多部门的公共机构，并开展能力建设以便充分执行这些政策；

(e) 缔约国应确保出台各种措施，为偷运移民案件的证据收集提供最佳便利，包括在整个调查和司法程序中向证人提供特别保护。

52. 可在秘书处编写的题为《偷运移民：建议、决议和决定的概要和专题索引》的出版物中找到额外的相关指导，该出版物载有工作组前六次会议采纳的建议的专题索引，其中包括以下主题：向被偷运移民提供的援助、边境控制和管理、儿童（一般）、儿童（无人陪伴/离散儿童）、移民便利机会、立法、移民机会、国家战略和协调、打击偷运移民议定书、响应人员和民间团体、技术援助、培训和能力建设，以及毒品和犯罪问题办公室和秘书处。

## 七. 主要工具和建议的参考资料

53. 毒品和犯罪问题办公室网站（[www.unodc.org](http://www.unodc.org)）提供了下文列出的选定工具和资料，还提供了关于偷运移民的所有工具和资料的全面概览。<sup>40</sup>

### 偷运移民问题联合国观察站（2021 年）

54. 偷运移民问题联合国观察站是一个试点项目，旨在评估快速变化环境中的偷运移民活动的特点、驱动因素和影响。观察站收集和传播针对偷运移民活动的的数据、信息和分析。这些信息是通过在原籍国、过境国和目的地的定期实地研究，以及从流动人口、执法当局、民间团体和其他关键行为者处收集的，并辅之以对原籍国和过境国的流动人口和偷运移民者进行的有针对性的调查。

55. 观察站的网站提供了关于偷运移民者的作案手法、偷运路线、财务方面以及在偷运移民过程中的虐待的最新证据。提供的信息和分析对于更好地了解偷运移民现象、更好地预防和打击此类偷运活动和相关犯罪，以及保护被偷运者的人权至关重要。

<sup>39</sup> 可在毒品和犯罪问题办公室，《偷运移民：建议、决议和决定的概要和专题索引》（维也纳，2021 年）中找到每条建议。

<sup>40</sup> 见 [www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/resources.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/resources.html)。

### **受虐待和被忽视：从性别视角看待严重偷运移民罪行和应对措施（2021 年）**

56. 毒品和犯罪问题办公室题为《受虐待和被忽视：从性别视角看待严重偷运移民罪行和应对措施》的出版物涉及严重的偷运移民形式和相关的性别层面，分析了被偷运移民的途中境况和经历，包括反复发生的性暴力、虐待和剥削事件，特别是在女性移民中间。该出版物旨在确定性别动态，并向会员国提供指导，以期增加对被偷运移民的保护和他们诉诸司法的机会，并加强对严重的偷运移民形式的全盘对策，包括确保对其进行适当的刑事定罪。

### **关于脆弱处境中的移民接纳和停留的正规途径的指导说明（2021 年 7 月）**

57. 本指导说明由联合国移民问题网络制定，旨在支持会员国和其他利益攸关方开展建设能力，分析脆弱处境中的移民接纳和停留的正规途径的必要性，并加强其设计、实施、监测和审查。本指导说明涉及关于途径的可用性和灵活性、入境和停留程序，以及相关措施造成的情况和期限的事项。

### **毒品和犯罪问题办公室将人权和性别平等纳入刑事司法干预措施主流以解决贩运人口和偷运移民问题的工具包（2021 年）**

58. 毒品和犯罪问题办公室将人权和性别平等纳入刑事司法干预措施主流以解决贩运人口和偷运移民问题的工具包是在预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动（GLO.ACT）的框架下制定的，该行动是欧洲联盟和毒品和犯罪问题办公室的一项联合倡议，正在与国际移民组织合作实施。该工具包是一个工具集，帮助从业人员理解人权和性别平等，并将其纳入应对偷运移民和贩运人口的刑事司法对策中。

### **毒品和犯罪问题办公室全球偷运移民问题研究（2018 年）**

59. 《毒品和犯罪问题办公室全球偷运移民问题研究》是毒品和犯罪问题办公室首次发布的此类研究，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。

### **《〈打击偷运移民议定书〉中的“金钱或其他物质利益”概念：议题文件》（2017 年）**

60. 题为《〈打击偷运移民议定书〉中的“金钱或其他物质利益”概念：议题文件》的研究审查了具有广泛代表性的一组国家的立法和判例法，以便从相互对比的角度看待如何理解和应用偷运移民的国际定义中的“经济和其他物质利益”要素。该研究特别关注参与调查和起诉偷运移民及相关犯罪的从业人员的经验和观点。该研究的主要目的是帮助更有效和一致地解释和执行各国通过批准或加入《偷运移民议定书》及其母文书《有组织犯罪公约》而承担的国际法律义务。