



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
22 July 2024  
Chinese  
Original: English

## 第十二届会议

2024年10月14日至18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实施《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》而开展的活动

秘书处的报告

### 一. 引言

- 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十二届会议介绍联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为促进和支持实施《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2022年7月至2024年7月。
- 截至2024年7月，《打击偷运移民议定书》共有152个缔约方。自缔约方会议第十一届会议以来，乍得（2022年）和乌干达（2024年）成为缔约方。
- 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实施《议定书》。
- 根据相关的全球方案，在2022-2024年期间，来自60多个会员国的9,000多名从业人员在加强应对偷运移民和贩运人口方面获得了技术援助。此外，截至2024年4月，毒品和犯罪问题办公室向17个国家和两个区域组织提供了立法和政策制定方面的援助。仅在2023年，经毒品和犯罪问题办公室培训的专家就发起了241项贩运人口和偷运移民调查，该办公室还开展了28项南南合作活动。

\* CTOC/COP/2024/1。



## 二. 为协助各国实施《打击偷运移民议定书》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，继续实施一项预防和打击偷运移民的综合战略。该战略包括为实施《打击偷运移民议定书》而与会员国开展的技术援助方案；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领域的工作。

6. 2024 年 1 月，毒品和犯罪问题办公室将现有的打击贩运人口全球方案和打击偷运移民全球方案合并为一个新的全球方案“打击贩运人口和偷运移民行动”，标志着其解决这些犯罪的方法发生了范式转变。新方案是毒品和犯罪问题办公室在全球开展技术援助、规范和政策工作的主要工具。在该方案下，毒品和犯罪问题办公室正在增加其实地存在，以便更接近需要帮助的国家；建立新的伙伴关系，利用现代技术的裨益；并制定方案，从可持续发展挑战和气候变化等不同角度，应对贩运人口和偷运移民问题。

### A. 规范和政策工作、知识开发以及机构间合作与协调

7. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室继续为政府间机构和进程提供战略性和实质性支持，并与其他联合国实体以及各区域政府间组织和非政府组织密切合作，以便推进《打击偷运移民议定书》的各项目标、确保《议定书》的标准和义务得到更好的理解和落实，并为此促进协同增效和伙伴关系。

#### 1. 支持政府间机构

##### 打击有组织犯罪公约缔约方会议

8. 在本报告所述期间，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的两次会议提供了实质性支助。在 2023 年 10 月 5 日和 6 日在维也纳和线上举行的第十次会议上，工作组重点讨论了两个领域。第一个讨论领域是对什么人提出偷运移民罪指控，以及什么是偷运移民者，什么人不是（见 CTOC/COP/WG.7/2023/2）。第二个讨论领域涵盖在预防和打击海上偷运移民方面的动态、挑战和最佳做法（见 CTOC/COP/WG.7/2023/4）。共有来自 98 个国家和 14 个国际和政府间组织的 443 名与会者登记参加了会议。

9. 工作组第十一次会议于 2024 年 7 月 11 日和 12 日在维也纳举行。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每项讨论议题的专题背景文件。第一项议题是根据《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书的规定，通过国际合作预防和打击偷运移民行为，同时解决其根源问题（见 CTOC/COP/WG.7/2024/2）。第二项议题是对被偷运移民的保护和援助措施（见 CTOC/COP/WG.7/2024/3）。共有来自 97 个国家和 5 个国际和政府间组织的 276 名与会者登记参加了会议。

10. 工作组在其第十次和第十一次会议上通过了主要针对缔约国的 28 项技术性和实质性建议，目的是推动实施《议定书》和加强国际对策，打击偷运移民活动（见 CTOC/COP/WG.7/2023/5 和 CTOC/COP/WG.7/2024/5）。

11. 此外，毒品和犯罪问题办公室为促进非政府利益攸关方参与关于偷运移民问题的第二次和第三次建设性对话做出了贡献。第二次对话于 2023 年 10 月 9 日举行，有 38 个会员国和 44 个民间社会组织参加。对话概要包括针对会员国的七条意见，其中特别强调需要将旨在对偷运移民者进行刑事定罪的政策和做法与保护移民的有力行动相结合，在有效打击犯罪的同时保障移民的安全、尊严和人权。第三次建设性对话于 2024 年 7 月 15 日举行。共有 98 个民间社会组织和 39 个会员国参加。共同主席在讨论中确定了意见，并将其纳入对话概要。

#### 预防犯罪和刑事司法委员会

12. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室为 2023 年 5 月 22 日至 26 日举行的预防犯罪和刑事司法委员会第三十二届会议的筹备工作和服务提供了支助。偷运移民问题见诸关于加强刑事司法系统的运作以确保诉诸司法并实现安全有保障的社会的专题讨论指南（[E/CN.15/2023/6](#)），特别是在关于流动人口受害者诉诸司法一节中有阐述。该指南着重指出，流动人口可能成为犯罪的受害者，有权不受歧视地诉诸司法，并强调了阻碍流动人口报告虐待行为和寻求正义的能力的具体因素，包括不执行不处罚原则。

13. 毒品和犯罪问题办公室还在委员会第三十二届会议期间组织、共同组织和支持了与偷运移民问题有关的各种会外活动，包括以下活动：“气候、犯罪和剥削”，在该活动期间分发了毒品和犯罪问题办公室关于该议题的政策简报：“发布报告：阿片剂贩运者和偷运移民者滥用 Hawala 系统”；“偷运难民：毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站的最新研究结果”；以及“加强政策，打击参与沿地中海中部和西部路线偷运移民活动和相关犯罪特别是贩运人口活动的有组织犯罪网络”。在会员国组织的会外活动中也讨论了偷运移民问题，讨论议题包括“沿地中海中部路线偷运和贩运人口活动的动态”和“分享发展中国家在为贩运人口和偷运移民受害者提供综合保护系统方面的最佳经验和做法”。

14. 此外，毒品和犯罪问题办公室将偷运移民议题纳入了为 2024 年 5 月举行的预防犯罪和刑事司法委员会第三十三届会议编写的专题讨论指南，专题讨论内容是在引渡、司法协助和资产追回等领域促进国际合作和技术援助，以预防和应对有组织犯罪、腐败、一切形式和表现的恐怖主义以及其他形式的犯罪（[E/CN.15/2024/7](#)）。

15. 在委员会第三十三届会议期间，毒品和犯罪问题办公室共同组织了一次题为“庆祝欧洲联盟—毒品和犯罪问题办公室结成伙伴关系合作通过全路线方法应对偷运移民问题”的会外活动，以及一次关于毒品和犯罪问题办公室如何努力打击贩运人口和偷运移民活动的展览。

#### 大会

16. 毒品和犯罪问题办公室继续在大会关于打击偷运移民和实施《打击偷运移民议定书》的讨论中向会员国提供实质性支助。

17. 在本报告所述期间通过了若干项决议，包括大会第 [78/229](#) 号决议，其中大会首次注意到偷运移民问题观察站，以及毒品和犯罪问题办公室 2018 年发布的首份《全球偷运移民问题研究》。

18. 大会在关于保护移民的第 [78/217](#) 号决议中重申各国义务切实促进和保护所

有移民包括妇女和儿童的人权和基本自由，不论其移民身份如何。此外，大会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。大会第 77/20、77/176、77/198、77/237、77/248、78/69、78/180、78/184、78/218 和 78/219 号决议也述及或提及了偷运移民问题。

19. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室继续为秘书长关于以下方面的相关报告提供实质性投入：大会和安全理事会关于移民和偷运移民包括开展国际合作打击跨国有组织犯罪和腐败问题的各项决议的实施情况；非自治领土；加强法治；达伊沙构成的威胁；利比亚沿岸移民；海洋和海洋法；与冲突有关的性暴力。

#### 安全理事会

20. 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 2652 (2022)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。安全理事会关于维护国际和平与安全的第 2698 (2023)号决议进一步重申了这一必要性。

21. 安全理事会还在第 2653 (2022)号、第 2692 (2023)号和第 2699 (2023)号决议中表示严重关切并谴责海地境内极为猖獗的犯罪活动，包括偷运移民活动。随后，安全理事会第 2700 (2023)号决议要求立即停止破坏海地和该区域和平、稳定与安全的暴力、犯罪活动和践踏人权行为，包括偷运移民活动。

22. 毒品和犯罪问题办公室继续协助海地和利比亚加强各自针对参与偷运移民和贩运人口的有组织犯罪集团的刑事司法对策，下文 B.2 节对此作更详细的介绍。

#### 人权理事会

23. 在本报告所述期间，人权理事会也对偷运移民问题表示关切。人权理事会在其第 53/24 号决议中申明，偷运移民和针对移民的犯罪，包括涉及人口贩运的犯罪，继续构成严重挑战，需要进行协调一致的国际评估，采取立足人权的对策。人权理事会在该决议中吁请各国保护移民免遭本国和跨国有组织犯罪活动之害，为此应实施各种方案和政策，防止他们受到侵害，提供有效的保障和保护，并酌情提供医疗、心理社会和法律援助。

24. 人权理事会在其关于缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况的第 53/26 号决议中表示关切罗兴亚穆斯林继续在海上非正常流动，面对凶险条件，在蛇头和人贩子手中生命受到威胁，并吁请国际社会与联合国有关机构合作，有效应对这一局面，确保国际社会分担负担和责任。

## 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，重要的一点是毒品和犯罪问题办公室是联合国移民问题网络执行委员会的成员，该网络由秘书长设立，目的是支持会员国实施大会第 73/195 号决议认可的《安全、有序和正常移民全球契约》。毒品和犯罪问题办公室参加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符合具体情况的对策；增强会员国制定和执行与《全球契约》有关的国家实施计划的能力；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. 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，办法是帮助各国加强法治，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。

28. 2023 年，毒品和犯罪问题办公室哥斯达黎加办事处收到了联合国多伙伴信托基金为三个项目提供的资金。第一个项目是毒品和犯罪问题办公室、国际移民组织（移民组织）和联合国促进性别平等和增强妇女权能署的一项联合举措，目的是加强执法和刑事司法机构打击贩运人口和偷运移民的工作。第二个项目由毒品和犯罪问题办公室和移民组织在尼日利亚实施，重点是加强基于事实和数据驱动的移民治理和管理。第三个也是最近的一个项目是毒品和犯罪问题办公室与联合国儿童基金会的联合倡议，旨在应对非正常移民问题，打击从多哥到加蓬的海上和陆路沿线的跨国犯罪和贩运人口活动。

29. 由于过去为加强毒品和犯罪问题办公室参与联合国移民问题网络所做的努力，毒品和犯罪问题办公室被任命为联合国多伙伴信托基金指导委员会成员，该委员会是上述基金的决策和管理机构，负责确定基金如何能够最好地支持该网络成员与国家伙伴的协作。

30. 2024 年 7 月 2 日，毒品和犯罪问题办公室与移民组织的负责人签署了一项基于两个机构共同利益的伙伴关系联合声明，确保以人为本、综合全面应对跨国有组织犯罪在移民方面构成的当代挑战。作为这一新伙伴关系的一部分，毒品和犯罪问题办公室和移民组织除其他外，将共同努力保护妇女和儿童，在乌克兰开展更密切的协调和联合工作，为联合收集和分析关于偷运移民和贩运人口的数据创造机会，并继续通过联合国移民问题网络开展合作。

31. 在该网络的范围内，毒品和犯罪问题办公室和移民组织正在与联合国难民事务高级专员公署（难民署）合作，共同领导一个关于偷运移民问题的新专题工作流程。该工作流程已列入该网络 2023-2024 年工作计划，并于 2022 年 10 月在日内瓦举行的该网络年度会议上获得批准。工作流程的成员目前包括联合国机构（毒品和犯罪问题办公室、移民组织和难民署）、民间社会和研究组织（混合移民中心、无证移民问题国际合作平台、欧洲大学研究所、乔治城大学、国际关系及发展高等学院、移民青年和儿童平台以及马来西亚移民组织“我们的旅程”）。该工作流程题为“通过加强对偷运移民问题的应对措施和针对偷运移民与贩运人口之间的联系加强协调工作，确保对移民的保护”。除其他目标外，该工作流程还促进与现有平台的协调，包括在贩运人口与偷运移民之间存在交叉的情况下致力于打击贩运人口的平台，以优化可用资源并促进采取全面、协调的方法。

32. 2023 年 6 月，该工作流程主办了题为“寻求有效解决办法：应对偷运移民背

后的复杂问题”的《移民问题全球契约》讲座。这是作为该工作流程的一部分举办的第一次虚拟活动，由毒品和犯罪问题办公室主持，吸引了超过 572 名与会者参加，其中包括 80 个国家。这次活动提供了机会供介绍该工作流程下的第一项政策产出，即题为“绘制偷运移民活动图景：关键概念、趋势、挑战和行动领域概览”的政策简报。2023 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室还分发了一份题为“打击混合移民流动中的贩运人口和偷运移民活动”的政策简报，其中详细介绍了毒品和犯罪问题办公室任务领域在《移民问题全球契约》范围内的作用和相关性。

33. 在联合国西非移民问题区域网络的框架下，毒品和犯罪问题办公室、移民组织和联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）共同组织了一次关于《移民问题全球契约》下的移民倡导国家的区域会议。来自非洲“倡导国家”的政府代表以及民间社会组织、学术界、非洲区域机构和网络成员参加了会议。会上评估和交流了最佳做法，加强了区域间合作，并围绕 2024 年《全球契约》执行情况区域审查激发了势头。

34. 此外，在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室为该网络为《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议编写的题为“如果不倾听人民的声音，就无法采取有效气候行动”的声明做出了贡献。该声明着重强调加强正常移民、基于权利的移民对策以及将弱势群体有意义地纳入相关行动。

#### 《移民问题全球契约》执行情况区域审查

35. 2024 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室参加了对《移民问题全球契约》执行情况进行的第二轮区域审查，对欧洲区域进行了区域审查。区域审查为会员国和利益攸关方提供了一个机会，用来评估其在落实《契约》目标和指导原则包括目标 9（加强跨国对策，打击偷运移民）方面的进展情况，重点是区域合作和对话。2024 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室在埃及参加了对阿拉伯国家的区域审查。下一次区域审查将在 2024 年和 2025 年期间举行。

#### 保护海上难民和移民问题机构间小组

36. 作为保护海上难民和移民问题机构间小组的成员，毒品和犯罪问题办公室为根据《难民问题全球契约》和《移民问题全球契约》做出的互补承诺作出了贡献，以便制定全面对策，应对海上难民和移民在保护方面面临的挑战。上述承诺于 2023 年 12 月在日内瓦举行的第二届难民问题全球论坛期间提出，目的是通过提高搜救能力和协调，以及加强以拯救生命和满足保护需求为优先事项的打击偷运行动，减少海上生命损失。

### 3. 数据收集、研究和分析

#### 偷运移民问题观察站

37. 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站评估快速变化的背景下偷运移民活动的特点、驱动因素和影响，目前正在编写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报告。

38. 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《打击偷运移民议定书》采取对策提供信息，预防和打击这种犯罪，促进各国之间的合作，保护被偷运者的权利。

#### 偷运路线

39. 观察站关于本报告所述期间西非、北非和地中海中部、东南亚以及始于尼日利亚的偷运移民活动的主要研究结果如下。

40. 陆路和海上偷运移民的路线从尼日利亚通往西非其他地区、中部非洲、南部非洲、北非和欧洲，而航空路线则通往欧洲、北非、中东和北美。从尼日利亚经空运偷运移民更有可能涉及与证件欺诈有关的犯罪。

41. 观察站为研究西非、北非和地中海中部偷运移民问题，在尼日利亚和意大利对移民和难民进行了访谈，这些移民和难民的行进路线相同，但计划的目的地不同。最近的研究证实，在西非，大多数人跨越边界第一次离开原籍国时，计划的最终目的地都是邻国或北非国家。利比亚尽管多年来安全和经济状况不断恶化，但仍是低技能移民工人的主要目的地。然而，一旦到了利比亚，一些接受研究访谈的人为了逃避剥削，逃离 2019 年该国日益加剧的冲突，决定继续前往欧洲。

42. 据观察站称，每年有数万名来自缅甸、东南亚其他地区和该区域以外的人被偷运到印度尼西亚、马来西亚和泰国，或过境这些国家，或从这些国家被偷运出境。

#### 偷运移民的发生率

43. 为了观察站的研究对流动的尼日利亚人展开了调查，问及他们使用偷运者和旅行协助者的情况。其中 85%的人在旅途中至少使用过一个偷运者或协助者。许多尼日利亚人之所以使用偷运者，是因为他们想移民，但没有安全合法的移民途径，或者不知道有哪些安全合法的途径。在接受调查的尼日利亚人中，有 30%的人认为，要实现移民目标，除了偷运之外别无他法。

44. 在西非、北非和地中海中部沿线，偷运移民在很大程度上也是一种需求驱动的犯罪。这意味着犯罪率与需要偷运服务的人数有关，而这又基于他们的移民动机，加之缺乏正常的替代办法。难民和移民的需求是进行移民，当正常的、独立的移民不可能或不可行时，就导致了偷运服务的需求。

45. 观察站为了研究目的，在印度尼西亚、马来西亚和泰国对来自阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、缅甸、巴基斯坦、索马里和越南的 4,785 名移民和难民进行了调查，其中 83%的人表示自己曾被偷运。驱动难民和移民对偷运移民活动的需求的因素包括：认为在冲突、暴力和迫害情况下缺乏正常移民的机会；无国籍和没有旅行和身份证件；申请国际保护和寻找就业机会的正常移民渠道有限；以及腐败。

#### 偷运者的作案手法和腐败现象

46. 从尼日利亚偷运人口的惯用手法是，当地偷运代理人在客户的尼日利亚原籍地收取费用，作为交换提供旅程下一站偷运者的详细联系信息，该站的偷运者再提供下一个联系信息，依此类推。

47. 西非的偷运者往往只在某一个边境地区活动，并与其他行为体建立投机联系，而在利比亚活动的偷运者更为复杂，跨国有组织犯罪集团的参与程度更高。

48. 腐败是偷运移民活动的主要驱动力和助推器，也是东南亚和世界其他区域偷运移民者作案手法的组成部分。观察站自 2019 年成立以来开展的研究一直表明，有偷运活动存在，就有腐败。为观察站的研究而接受调查的被偷运者中，四分之一的人为了获得服务，不得不在官方收费之外向官员行贿（礼物、金钱或人情）。

#### 费用

49. 费用的变化取决于供需两侧的若干因素，包括参与交易的行为体数量及其收取的佣金、旅途风险以及认为客户拥有多少财富。

50. 被偷运的尼日利亚移民平均需要支付 610 美元的费用，换取在西非和北非区域内经陆路偷运。费用包括进入偷运联系网络和交通，有时还包括贿赂和住宿。在东南亚，尽管提及的费用区间很大（从 19 美元到 6,650 美元不等），但接受调查的被偷运者平均支付了 2,380 美元的费用，支付方式包括现金、银行转账，还有一些阿富汗人通过 hawala 系统进行部分支付。

51. 海路偷运的费用大多与其他旅程的费用分开支付，而且有时是支付给不同的行为体。观察站开展的实地研究表明，自 2015 年以来，海路偷运费用可能有所下降，当时撒哈拉以南非洲客户的平均费用据称每人约为 1,000 美元。

#### 风险和虐待

52. 被偷运的尼日利亚人遭受了偷运者实施的严重偷运罪行和其他行为体的虐待行为，并被迫目睹家庭成员遭受暴力侵害。为观察站的研究而接受调查的尼日利亚人中，近一半的人表示遭受过人身暴力，四分之一称遭到过拘留，五分之一称遭受过性暴力和以勒索为目的的剥夺自由。

53. 在西非、北非和地中海中部沿线，被偷运者的权利经常受到侵犯，特别是在利比亚。这些侵权行为包括丧失生命、剥夺自由、人口贩运、性暴力和性别暴力以及酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇。

54. 被偷运到东南亚、在东南亚境内被偷运和从东南亚被偷运出境的人遭到偷运者以及与偷运者有关联或无关联的雇主强迫劳动和为强迫劳动贩运人口。当偷运与工作中介相关联时，债役和人口贩运的风险很高，来自缅甸的罗兴亚人和钦族人以及来自印度尼西亚、柬埔寨和老挝人民民主共和国的人经常遭遇此类情况。

## 4. 开发知识、政策指导和工具

《打击偷运移民示范法》和《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实施立法指南》

55. 2024 年 2 月和 3 月，毒品和犯罪问题办公室启动了在线专家级磋商，审议《打击偷运移民示范法》和《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实施立法指南》。出席第一次会议的有来自非洲、中东和亚洲的 43 名政府、民间社会和学术界代表，出席第二次会议的有来自拉丁美洲和加勒



比的 56 名政府、民间社会和学术界代表。这些磋商有助于制定规范性指南，以更好地满足各国当前和未来的援助需求，以及各区域的特殊情况和关切问题。

#### 打击犯罪信息与法律网络共享平台知识管理门户

56. 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 年纳入夏洛克数据库。在整个报告期内，该门户网站不断扩大，截至 2024 年 7 月，判例法数据库载有 46 个法域的 831 起涉及偷运移民的案例，立法数据库载有 104 个国家的 263 条与偷运移民有关的法律，书目数据库载有 581 个与偷运移民有关的条目。2024 年对各国刑事定罪条款进行了最新收集和分析，并将及时提供给《打击有组织犯罪公约》缔约方会议第十二届会议。

57. 夏洛克数据库通过收集、分析、审查和传播各法域和法律制度的法院案件，整理关于立法、战略和现有文献的资料，使其下各数据库所载关于偷运移民的材料有助于成功调查和起诉与偷运移民有关的案件，从而加强会员国打击有罪不罚现象和提高问责制的能力。毒品和犯罪问题办公室越来越多地利用判例法数据库作为信息来源来编制更多规范和政策指导文件及技术援助工具。因此，会员国共享与偷运移民有关的判例法对更好地了解《打击偷运移民议定书》的实施情况以及针对这种犯罪所采取的刑事司法措施的有效性至关重要。

#### 贩运人口和偷运移民问题知识中心

58. 贩运人口和偷运移民问题知识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，作为供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信息中心而发挥作用。在本报告所述期间，该知识中心在促进遵守和实施《打击偷运移民议定书》和《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》方面成为日益有用的工具。截至 2024 年 7 月，该平台拥有来自 114 个国家和地区的 1,703 名用户，其中 55% 为女性。自 2022 年 7 月以来，该知识中心已协助举办了超过 39 场与偷运移民和贩运人口问题有关的在线和混合形式的活动。

#### 出版物

59. 2022 年底，毒品和犯罪问题办公室发布了以下出版物：

(a) 题为《气候、犯罪和剥削：气候相关风险、贩运人口和偷运移民之间的性别关联》的政策简报，其中认识到，自然环境的脆弱性和气候变化的不利后果越来越多地推动世界各地的人们迁出和跨越领土，这些移民模式与贩运人口和偷运移民活动有着复杂的关联；

(b) 题为“萨赫勒地区的偷运移民活动”的报告，其中分析了布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的偷运者、难民和移民概况，以及偷运路线、移民的根本驱动因素、偷运者的作案手法、腐败在偷运移民活动中的作用以及被偷运难民和移民遭受的剥削和虐待。除其他外，该出版物得出结论认为，即使是持有有效旅行证件的难民和移民也可能利用偷运者来避免法律程序涉及的困难、

延误和费用，以及穿越边境或检查站涉及的费用。

60. 2023 年，毒品和犯罪问题办公室发布了以下出版物：

(a) “从南亚到北美洲的跨洲偷运移民范围”，该出版物概述了三年来实施“加强打击偷运移民的跨区域行动和对策”举措的结果。调查结果表明，在从南亚到北美洲的漫长而危险的路线上偷运移民的犯罪网络变得更加无情、更加专业和更有财力。腐败、伪造和与其他形式犯罪（包括贩运人口和贩毒）的关联司空见惯，各国打击偷运活动的努力继续面临障碍；

(b) 《关于偷运移民和加重情节的执法指导指南》（仅有西班牙文版），该指南的目标群体是负责应对偷运移民犯罪和培训自身机构内其他专业人员的政府机构和其他行为体。其中包括关于以基于人权和促进性别平等的方法向成为这种犯罪对象的移民提供护理服务的准则；

(c) 《与从打击贩运人口和偷运移民全球行动伙伴国家偷运移民和贩运人口到欧洲有关的非法资金流动研究报告》，该研究报告在打击贩运人口和偷运移民全球行动——亚洲和中东框架内发布。其中重点关注特定国家与偷运移民和贩运人口相关的非法资金流动的趋势、细微差别和复杂性，并提出了一系列旨在为未来技术援助提供信息的建议。研究结果表明，犯罪网络经常使用相关机构不易追查的支付和转账方式，例如直接现金支付和 hawala 汇款。在某些情况下，非法资金被登记为合法企业的合法收入，与合法资金一起处理和转移；

(d) 《Hawala 系统：该系统的运作以及阿片剂贩运者和偷运移民者的滥用》，该研究综述全球和区域两级 hawala 经纪人的一般做事方式，探讨犯罪分子滥用 Hawala 系统的问题，详细研究 hawala 系统与贩运阿片剂和偷运移民活动之间的联系。研究结果表明，hawala 经纪人提供多种金融服务，包括货币或价值转移服务、资金保管以及向偷运者介绍移民和难民，在知情和不知情的情况下为偷运移民活动提供便利；

(e) 题为“诉诸司法：被贩运者和被偷运移民所面临的挑战”的政策简报，其中深入探讨被偷运移民和被贩运者在尝试诉诸司法时面临的障碍。该简报还就如何最好地确保此类犯罪受害者不受阻碍地诉诸司法向会员国提出建议；

(f) “地中海中部和西部沿线偷运移民活动与其他形式有组织犯罪之间的关联”，该报告除其他结论外揭示，这两条线路上的偷运活动并非由单一团伙控制，而是由组织程度不同的各种团伙实施，偷运移民活动与沿途人口贩运活动密切相关。报告还提出一系列建议，为制定打击参与跨地中海偷运移民的有组织犯罪团伙的政策提供参考；

(g) 《法律和规则：面向民事法官和治安法官的预防贩运人口和偷运移民培训手册》，该手册与巴基斯坦政府合作编写，旨在加强巴基斯坦民事法官和治安法官打击这两种犯罪的能力。

61. 2024 年迄今为止，毒品和犯罪问题办公室出版了《中美洲、墨西哥和多米尼加共和国偷运者的概况和作案手法》（仅有西班牙文版），该出版物是与移民组织合作编写的。这项研究报告确定并描述了在中美洲，特别是在多米尼加共和国和墨西哥参与偷运移民的人员和团伙的概况；影响在不同路线上使用偷运者的因素；偷运者的作案手法，包括运输方式、费用和被偷运移民面临的风险；偷运移

民与其他犯罪（例如贩毒、贩运人口和伪造证件）之间的关联；以及偷运事件的发生与移民过境路线危险程度之间的关联。

## B. 通过技术合作促进和支持实施《打击偷运移民议定书》

### 1. 立法援助和战略制定

62. 自 2022 年以来，毒品和犯罪问题办公室通过其相关的全球、区域和国家方案，在孟加拉国、科摩罗、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、马拉维、巴基斯坦、索马里和南苏丹等若干国家，以及加勒比共同体和欧洲联盟，为起草和修订国家法律以应对偷运移民问题提供了立法援助。

63. 毒品和犯罪问题办公室协助科摩罗政府起草了打击偷运移民活动的单项法律。该法律草案提出了一套以《打击偷运移民示范法》为基础的条款，符合《打击偷运移民议定书》所载义务，并适合该国的具体国情。

64. 毒品和犯罪问题办公室应巴基斯坦政府的请求，就《打击偷运移民议定书》关于对被偷运移民不予刑事定罪的第 5 条的解释编写了一份提交材料。

65. 在加勒比共同体移民事务负责人常设委员会和海关主计长常设委员会的一次特别会议上，毒品和犯罪问题办公室提出了改进区域示范法草案的技术建议，以使该草案更好地与《打击偷运移民议定书》和已知最佳做法保持一致。

66. 2023 年，毒品和犯罪问题办公室参加了与《打击偷运移民议定书》有关的两次加入前双边会议，第一次是与孟加拉国代表举行，第二次是与索马里和南苏丹代表举行。

67. 同样在 2023 年，毒品和犯罪问题办公室向马拉维法律委员会提供了技术支持和建议，并协助其将关于偷运移民问题的一章纳入新的《移民法》，确保《打击偷运移民议定书》的主要条款在该国的国内法律中得到反映。

68. 此外，毒品和犯罪问题办公室对欧盟委员会 2023 年 11 月 28 日提出的关于偷运移民问题的新法律改革一揽子方案进行了分析。该提案强调有必要审查《打击偷运移民议定书》产生的法律义务，特别是关于犯罪的定义。

69. 毒品和犯罪问题办公室支持并参加了 2023 年 12 月 4 日至 7 日在南非举行的南部非洲发展共同体（南共体）区域打击偷运移民协调中心会议。在这次会议上，毒品和犯罪问题办公室分享了总部设在维也纳的与偷运移民问题有关的政府间进程的信息，目的是鼓励南共体国家参与政府间进程，这些国家在政府间进程中的代表性通常不足。毒品和犯罪问题办公室积极支持以前在此类进程中代表性不足的国家更多地参与，以此作为一种具有影响力的方式推进打击偷运移民全球议程。

### 2. 加强刑事司法对策

70. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室向许多国家的执法和司法机构提供了能力建设活动和培训，包括阿尔巴尼亚、孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、哥伦比亚、科摩罗、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、加纳、危地马拉、洪都拉斯、伊拉克、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马拉

维、马尔代夫、黑山、尼泊尔、尼日利亚、北马其顿、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚、斯里兰卡、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦，以及科索沃。<sup>1</sup>

71. 毒品和犯罪问题办公室成功完成了“加强打击偷运移民的跨区域行动和对策”举措的实施工作，这是一个在加拿大打击犯罪能力建设方案支助下于 2021 年至 2023 年实施的两年期项目。该项目的目标是帮助各国改进对偷运案件的调查和起诉工作，同时减少被偷运者面临的威胁和风险。通过该举措，毒品和犯罪问题办公室对来自 14 个国家的 900 多名专家进行了如何调查和起诉偷运移民活动的培训和指导。培训促成调查了 90 多起案件，并在参与国之间发起了联合调查。根据该举措开展的活动提供了关于从南亚经阿拉伯半岛、西非、中南美洲和加勒比地区到美利坚合众国和加拿大沿线犯罪水平的宝贵信息。

72. 在拉丁美洲，“加强打击偷运移民的跨区域行动和对策”举措成功促进在哥斯达黎加、多米尼加共和国和洪都拉斯建立了三个打击偷运移民专项多学科工作组，重点打击严重形式的偷运移民活动。

73. 在利比亚，自 2023 年 1 月以来，毒品和犯罪问题办公室与地方机构合作，支持海上安全和安保行动，目的是根据人权原则打击偷运移民活动和一切形式的跨国有组织犯罪。这些合作行动力求加强参与海上搜救和执法行动的利比亚各部委之间的合作，同时加大尊重海上获救者和在利比亚登陆上岸者的人权。

74. 为了应对海地当前的安全局势，特别是从事或协助偷运移民和贩运人口的帮派的犯罪活动，毒品和犯罪问题办公室自 2024 年以来，通过能力建设和采购业务设备和基础设施，一直致力于加强海地执法机构摧毁参与偷运移民、贩运人口和其他形式有组织犯罪的有组织犯罪网络的能力。该办公室还将支持编制关于偷运移民和贩运人口的政策和专题简报，以便掌握这些犯罪的趋势和模式以及作案手法和刑事司法对策的相关方面，并为国际刑事警察组织（国际刑警组织）开展的 Turquesa 行动做出贡献，以阻断包括海地在内的美洲地区正在进行的偷运和贩运人口活动。

75. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室加强了孟加拉国一系列官员的能力，以更好地应对罗兴亚人的处境，他们往往落入偷运者和贩运者手中成为犯罪活动的受害者。2022 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室在科克斯巴扎尔组织了一次关于应对贩运人口和偷运移民问题的区域磋商，以便提高刑事司法从业人员和相关官员打击这些犯罪的能力。2023 年 8 月，在孟加拉国为检察官和人道主义机构举办了关于贩运人口和偷运移民问题的进修讲习班。2023 年 10 月和 11 月，毒品和犯罪问题办公室在曼谷举办了为期两周的题为“应对海上偷运移民活动”的培训课程，来自刑事侦缉部门、警察调查局、孟加拉国河警、警察特别支队、边防队、海岸警卫队和海军的 20 名孟加拉国官员参加了培训，这些部门负责打击孟加拉湾沿线的偷运移民行为。这些不同的活动有助于提高人们对这一犯罪以及该国被偷运者的保护需求的认识。

<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。

### 3. 促进国际合作

76. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室启动了“Turquesa 项目”，这是与国际刑警组织的一项联合举措，旨在更好地打击拉丁美洲和加勒比地区的偷运移民和贩运人口活动。该项目利用这两个组织的优势，确保采取整体司法办法处理这两种犯罪。该项目确保被偷运移民和贩运受害者的权利得到充分尊重。该项目还提供重要的研究以及业务和战略分析，从而增进了解贩运人口者和偷运移民者的路线、趋势和作案手法。性别平等问题被纳入整个项目活动的主流。在该项目下，截至 2024 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室向拉丁美洲地区 18 个国家的 32 名检察官和执法官员提供了专门的辅导支持，其中 56% 为女性。辅导侧重加强对先进刑事调查方法的了解，包括新技术的使用。

77. 2023 年底，国际刑警组织启动了“Turquesa V 行动”；在这项行动中，在 33 个国家的移民检查站进行了近 50,000 次检查。截至 2024 年 3 月，该行动已促成逮捕了 348 名贩运和偷运嫌疑人，并解救了 166 名人口贩运受害者。该行动得到了毒品和犯罪问题办公室的支持，确保了 33 个参与国中的 20 个国家在准备、部署和评估阶段为专业检察官的参与提供便利，从而对贩运人口和偷运移民进行了 55 项新的调查。这两项犯罪的调查数量均为前几期行动以来的最高值。

78. 2023 年 11 月，毒品和犯罪问题办公室参加了欧洲联盟组织的打击偷运移民国际会议。在这次会议上，欧盟委员会发出了建立全球联盟打击偷运移民的行动呼吁，目的是加强对非正常移民的预防、应对和替代措施，包括解决其根本原因和为合法途径提供便利。

79. 为努力促进西巴尔干地区过境国之间的合作，毒品和犯罪问题办公室支持该区域各国举行关于利用模拟案例进行调查和起诉的双边联合培训活动，从而开展相互交流，建立沟通与合作渠道。除能力建设外，培训的目的还在于在经历同一偷运流动的国家边界两侧的从业人员之间创造一种信任与合作的文化。

80. 在本报告所述期间，打击贩运人口和偷运移民全球行动倡议实施工作第二阶段已经完成，同时在“保护项目”下启动了第三阶段，该项目涵盖阿富汗、伊拉克、巴基斯坦和中亚，侧重塔吉克斯坦。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室还启动了打击贩运人口和偷运移民全球行动举措的第四阶段，覆盖南亚，包括孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔和斯里兰卡。第三和第四阶段的核心目标是支持伙伴国政府制定循证战略及法律和政策框架，提高从业人员更好地应对贩运人口和偷运移民问题的能力，促进国际合作，并改进对贩运受害者和处境脆弱的移民的保护和援助措施。

#### 南南合作

81. 鉴于全球合作是成功侦查跨区域和跨国偷运移民活动的关键，毒品和犯罪问题办公室制定了一项举措，支持受相同偷运移民流动影响的原籍国、过境国和目的地国开展互动，建立沟通渠道，对偷运移民的形式和表现形成共识，并推进各国刑事司法系统之间的合作（全路线方法）。

82. 此外，毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织通过“Turquesa 项目”于 2023 年举办了关于信息和通信技术的使用与偷运移民之间关联的专项辅导课程。这些课

程是为包括阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国在内的南美洲国家以及包括哥斯达黎加、多米尼加共和国、危地马拉、洪都拉斯和巴拿马在内的中美洲国家举办的。辅导课程促进了这些国家的从业人员交流信息和联系方式，从而有助于毒品和犯罪问题办公室加强南南合作的努力。

83. 通过“加强打击偷运移民的跨区域行动和对策”举措，毒品和犯罪问题办公室支持各国查明新的偷运移民路线和趋势，并通过在受相同偷运流动影响的国家之间组织双边和跨区域会议，促进直接沟通和信息交流渠道。这些会议为讨论和交流提供了一个平台，在许多情况下，促成了各国之间在刑事事项上开展非正式和正式合作，以打击从事偷运移民活动的有组织犯罪集团。

84. 例如，在马来西亚和斯里兰卡于 2023 年 7 月举行双边会议后，查明了一起涉嫌使用马来西亚护照向欧洲偷运斯里兰卡儿童的案件。2023 年 11 月，斯里兰卡刑事调查部贩运人口、偷运人口和海上犯罪司对这一涉嫌犯罪行为展开调查。在斯里兰卡移民局主计长和刑事调查部的协调努力下，获得了由移民局进行调查的法院命令，并与马来西亚相关机构分享了关于偷运嫌疑人的情报，从而查明了一名涉嫌协助者。这种合作仍在继续，有关机构之间可以拟定谅解备忘录。

85. 2024 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室在打击贩运人口和偷运移民全球行动举措下，与巴基斯坦联邦调查局合作，协助举办了一次偷运移民问题高级别区域合作讲习班。讲习班汇集了来自埃及、希腊、伊朗、伊拉克、意大利、利比亚、阿曼、巴基斯坦、土耳其和阿拉伯联合酋长国等原籍国、过境国和目的地国以及欧盟其他相关成员国的主要利益攸关方。这次活动为正式和非正式的信息交流提供了一个平台，有助于加强国际合作，通过全路线方法共同打击偷运移民活动。

86. 毒品和犯罪问题办公室还为孟加拉国和利比亚相关机构之间的三次双边会谈提供了便利，促进在与偷运移民和贩运人口有关的案件中开展双边合作。这些会议为活跃地交换意见和审议各种合作措施提供了一个平台，并促使两国承诺任命三个协调人处理相关案件。

### 三. 结论

87. 关于偷运移民问题的全球讨论仍然具有现实意义，而且需要优先考虑加强应对措施并采取更好的做法，这一点显而易见。偷运移民问题日益受到全球关切，而且没有减弱的迹象。缔约国仍不断需要技术援助，需要制定以政策为导向的标准制定指南从而支持实施《议定书》，并需要建立坚实的证据基础。

88. 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缔约国为衡量本国实施《打击偷运移民议定书》情况而作出的相关努力，是全球应对该犯罪的努力能够取得进展的关键，包括通过正式查明差距和不足。所有缔约国以及民间社会组织更多地参与交流专题挑战和经验，前者特别通过偷运移民问题工作组参与，后者通过偷运移民问题建设性对话参与，也将增进对偷运移民问题的了解和对策，同时充分尊重被偷运者的权利。

89. 毒品和犯罪问题办公室继续致力于促进和支持实施《打击偷运移民议定书》，并与缔约国、国际和区域组织、民间社会和移民支持者共同努力，更加有效地打击一切形式的偷运移民活动。

90. 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，尽管预防犯罪和刑事司法委员会第 30/1 号决议和大会第 78/229 号决议呼吁毒品和犯罪问题办公室继续就这一问题开展工作，但这项工作仍然资源不足。这两项决议还呼吁各国提供预算外资源，通过所述的详细行动，加强打击偷运移民的国际对策。如本报告所述，毒品和犯罪问题办公室在报告所述期间开展的重要技术工作极大地促进了对偷运移民问题的认识和对策，但也突出表明迫切需要支持数据收集和分析工作，以便制定循证对策，并更好地了解对策对该犯罪特别是其有组织犯罪方面的影响，以及维护被偷运者的权利。循证分析还可促进更好地了解共同应对这一犯罪的国际合作的实际水平。

91. 毒品和犯罪问题办公室完全有能力协助各国打击偷运移民活动，偷运移民是各国近年来确定的最令人关切的有组织犯罪形式之一，也是与全球移民政策相关的主要挑战之一。