



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
2 July 2018  
Chinese  
Original: English

## 第九届会议

2018年10月15日至19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

1. 本报告旨在向联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第九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》而自2016年10月缔约国会议第八届会议以来所开展的活动。
2. 《偷运移民议定书》共有146个缔约国。自缔约国会议第八届会议以来，阿富汗、科特迪瓦、斐济和日本已成为缔约国。
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，支持会员国采用综合做法执行议定书。总共有65个以上的会员国通过毒罪办的外地网络在批准前、立法和战略方面获得支持。此外，在打击偷运移民全球方案下，毒品和犯罪问题办公室组织或协助开展了26项立法援助和能力建设活动，惠及来自70多个国家的700多名从业人员、政府官员和民间社会代表。还在该倡议的13个受益国（白俄罗斯、巴西、哥伦比亚、埃及、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、马里、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、南非和乌克兰）开展了预防和应对贩运人口和偷运移民的全球行动。

\* CTOC/COP/2018/1。



## 二. 协助会员国实施《偷运移民议定书》的各项活动

4. 毒品和犯罪问题办公室通过多项行动实施打击偷运移民的综合战略，这些行动包括为实施《偷运移民议定书》提供技术援助；支持政府间和机构间的合作与协调及加强研究和数据收集。

### A. 规范和政策性工作及机构间合作与协调

5. 毒品和犯罪问题办公室为政府间机构和进程提供战略性和实质性支持，并继续与其他联合国机构以及各区域的政府间组织和非政府组织密切合作，以便推进《偷运移民议定书》的各项目标、确保其标准和义务继续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. 向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

6. 在报告所述期间，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工作组的两次会议提供了实质性支持。工作组在 2017 年 9 月 11 日至 13 日于维也纳举行的第四次会议上，讨论了利用《有组织犯罪公约》处理偷运移民问题和偷运移民国际定义中“金钱或其他物质利益”的要素的问题。为促进关于该专题的讨论，毒品和犯罪问题办公室起草了两份技术背景文件以供工作组审议。第一份背景文件概述了在工作组以往工作方面所存在的备供讨论的问题，并给各国的对策提供了指导（CTOC/COP/WG.7/2017/3）。第二份背景文件审查了偷运移民定义所涉“经济和物质利益”方面的情况（CTOC/COP/WG.7/2017/4）。毒品和犯罪问题办公室还协助工作组根据缔约国会议第 8/2 号决议编写了审议《偷运移民议定书》实施情况的调查问卷草稿（CTOC/COP/WG.7/2017/2）。

7. 该工作组 2018 年 7 月 4 日和 5 日在维也纳召开了第五次会议。在该次会议上，工作组重点讨论了刑事司法对策，包括在调查和起诉偷运移民行动犯罪人方面的国际合作。毒品和犯罪问题办公室就该专题编写了一份背景文件，其中载有建议工作组讨论的若干问题，以及关于对偷运移民采取有效刑事司法对策的指导意见，并强调了展开国际合作以加强该对策的重要性（CTOC/COP/WG.7/2018/2）。工作组还审议了根据缔约国会议第 8/2 号决议编写《偷运移民议定书》实施情况调查问卷的问题。为此目的，毒品和犯罪问题办公室提供了内载调查问卷草稿以方便审议的一份非正式文件，其中列有审议组第四次会议期间提出的建议和意见（CTOC/COP/WG.7/2018/CRP.1）。

##### 预防犯罪和刑事司法委员会

8. 为宣传《议定书》并传播实施工作相关良好做法，毒品和犯罪问题办公室在预防犯罪和刑事司法委员会第二十六届和第二十七届会议期间联合组织了若干附带活动。在 2017 年第二十六届会议上，毒品和犯罪问题办公室与德国国际合作署和国际移民组织（移民组织）合作，举办了一次题为“打击非洲之角贩运人口和偷运移

民：多边做法”的附带活动。在同一届会议上，与意大利、瑞士和美利坚合众国政府合作，举办了一次关于毒罪办打击贩运人口和偷运移民新工具的附带活动。在该委员会 2018 年第二十七届会议期间，毒品和犯罪问题办公室与法国政府联合组织开展了关于增进了解偷运移民问题和打击东非偷运移民的附带活动，以及关于解决东南欧偷运移民所产生的非法资金流动问题的附带活动。此外，在该委员会第二十六届和第二十七届会议期间，毒品和犯罪问题办公室向会员国通报了其与偷运移民有关的工作方案。

## 大会

9. 毒品和犯罪问题办公室为会员国讨论、制定和实施大会有关偷运移民的决议和实施《偷运移民议定书》提供了实质性支持。在本报告所述期间通过了若干决议，呼吁加大对偷运移民问题的应对力度，并呼吁毒品和犯罪问题办公室为此提供协助。

10. 2017 年 12 月大会第七十二届会议通过了题为“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 72/196 号决议。大会在该决议中呼吁会员国考虑批准或加入《偷运移民议定书》，加强国际合作，防止和打击偷运移民，起诉偷运者，同时有效保护被偷运移民的权利和尊重其尊严。大会还呼吁毒品和犯罪问题办公室继续根据《议定书》向会员国提供技术援助。

11. 大会第七十二届会议还通过了关于保护移民的第 71/179 号决议，吁请各国确保其法律和政策，包括打击人口贩运等跨国有组织犯罪的法律和政策，充分尊重移民的人权，并鼓励各国展开合作，采取防止、打击和处理偷运移民问题的适当措施。

12. 在 2016 年 9 月 19 日于纽约举行的关于解决难民和移民大规模流动问题的大会高级别全体会议上，大会第 71/1 号决议通过了《关于难民和移民的纽约宣言》，其中各国元首和政府首脑以及高级别代表重申了《有组织犯罪公约》及其各项议定书的重要性，并鼓励批准、加入和执行有关预防和打击偷运移民的国际文书。它们还宣布，为了打击和取缔所涉犯罪网络，它们将审查本国立法，确保遵守国际法所规定的在关于偷运移民、贩运人口和海上安全上的义务。作为《纽约宣言》的后续行动，大会通过了相关决议（大会第 71/280 号和第 72/244 号决议），这些决议确定了最终通过《关于安全、有序和正常移民的全球契约》的政府间谈判和会议的方式。

## 安全理事会

13. 安全理事会于 2017 年 10 月开会审议维护国际和平与安全的议题，并通过了第 2380(2017)号决议，重申了第 2240(2015)号决议所表示的谴责，即再次谴责通过和从利比亚领土及在利比亚沿海进行的一切形式的偷运移民的行为，这些行为进一步破坏了利比亚的稳定进程，危及数十万人的生命。安全理事会在同一份决议中促请会员国在接获请求时，协助利比亚建立必要的能力，包括保障边界安全以及防止、调查和起诉通过其领土和领海的偷运移民行为。此外，安理会还提及《有组织犯罪公约》和《偷运移民议定书》，重申它们是打击偷运移民和相关行为的主要国际法律文书。

14. 在讨论利比亚偷运移民问题后，毒品和犯罪问题办公室向会员国和区域组织提供了关于《有组织犯罪公约》和《偷运移民议定书》规定的要求、义务和责任的知识和专门知识。2016年11月，毒品和犯罪问题办公室与欧洲联盟海军—地中海行动索菲亚签署了一项合作协议，该行动是欧洲联盟的一项军事行动，其任务是力图使地中海中南部地区偷运移民和贩运人口网络难以为继。根据这项协议，毒品和犯罪问题办公室的代表参加了若干次会议，以交流与态势认知有关的信息，审查相关趋势和最佳做法的演变，并讨论如何进一步统一和协调关心地中海非正常移民问题的国家和组织所做的努力。

## 2. 参与机构间协调与合作和区域协调与合作的机制

15. 在报告期间，毒品和犯罪问题办公室继续与处理偷运移民问题的国际组织、区域组织及区域机制展开协作与合作。在全球层面上，毒品和犯罪问题办公室为有关偷运移民议定书问题的若干论坛作出了贡献。毒品和犯罪问题办公室代表在2017年10月举行的国际刑事警察组织（刑警组织）欺诈文件问题会议上主持召开了一次关于在偷运移民和贩运人口中使用欺诈文件问题的讲习班。

16. 毒品和犯罪问题办公室继续在关于《纽约难民和移民宣言》的讨论和关于《关于安全、有序和正常移民的全球契约》的谈判后续行动框架内，为针对大规模移民背景下贩运人口和偷运移民问题刑事司法对策提供大量投入。在这方面，毒品和犯罪问题办公室支持2017年9月4日和5日在维也纳举行的专题为“偷运移民、贩运人口和当代奴役制形式，包括适当识别、保护并援助移民和贩运受害者”的第五次全球契约非正式专题会议。在该届会议间隙期间，毒品和犯罪问题办公室和移民组织与土耳其政府共同主办了题为“认真考虑国际合作的必要性并对打击偷运移民的新型合作模式给予支持”的附带活动，并为联合国人权事务高级专员办事处主办的题为“从人权角度看待偷运移民”的附带活动作出了贡献。

17. 2018年3月，毒品和犯罪问题办公室组织并主办了关于移民组织—毒品和犯罪问题办公室打击偷运移民联合平台的非正式磋商。该联合平台是一项旨在汇集和利用两机构打击偷运移民的技术和研究专长以支持各国制定这方面综合对策的举措。

### 与区域组织和进程的协调与合作

18. 毒品和犯罪问题办公室通过参加一系列活动，包括2017年6月举行的欧洲委员会偷运移民问题会议和欧洲联盟委员会2017年7月组织的欧洲移民议程中期审查磋商会议，为更好理解《偷运移民议定书》所规定的目标和义务作出了贡献。

19. 作为与区域组织间合作的一部分，毒品和犯罪问题办公室的代表参加了一些技术会议，包括：(a)由欧洲联盟成员国专家组成的联合调查组国别专家第十二次年度会议，该会议首次重点讨论了在偷运移民案件中的合作问题；(b)欧洲联盟执法培训局和欧洲联盟委员会于2016年6月召开了一次会议，以确定应对欧洲偷运移民问题的培训需求；及(c)2017年10月举行的欧洲边防和海岸警卫局（Frontex）边防和海岸警卫队培训教育技术年度培训会议。

20. 毒品和犯罪问题办公室继续是非洲联盟—非洲之角倡议的积极伙伴，也是欧洲—非洲移民与发展对话（拉巴特进程）和欧洲联盟—非洲之角移民路线倡议（喀土穆进程）的观察员，这两个倡议旨在解决偷运移民等问题。此外，毒品和犯罪问题办公室还为非洲联盟—非洲之角倡议、喀土穆进程和拉巴特进程代表关于以无人陪伴的未成年人为重点的贩运和偷运人口问题三边专题会议作出了重大贡献。会议由国际移民政策发展中心组织，于 2017 年 11 月在埃及卢克索举行。毒品和犯罪问题办公室的代表还参加了 2017 年 2 月 8 日和 9 日在瓦莱塔举行的瓦莱塔联合行动计划高级别官员会议，会上非洲和欧洲国家的官员重申了在瓦莱塔联合行动计划范围内加强打击贩运人口和偷运移民的重要性。毒品和犯罪问题办公室一直通过根据其打击地中海偷运移民战略及西非和中非打击贩运人口和偷运移民区域战略（2015-2020 年）而开展的活动，为落实瓦莱塔行动计划，特别是关于预防和打击非正常移民、偷运移民和贩运人口优先领域 4 的工作作出了直接贡献。毒品和犯罪问题办公室在拉巴特进程和喀土穆进程的框架内实施了逾 67 个项目和活动。

21. 自 2015 年 7 月以来，毒品和犯罪问题办公室一直是北非移民问题混合工作队的成员，该工作队旨在促进基于人权的做法，以确保对在非洲东北部和北非移民路径沿线混杂流动的移民人群提供保护。设立该工作队是为了促进主要利益攸关方之间采取协作办法，解决向这些路线上流动人口提供保护的问题和其他问题，以期为政策和方案拟订提供依据。

22. 毒品和犯罪问题办公室是《关于偷运人口、贩运人口及相关跨国犯罪的巴厘进程》和加强区域应对偷运移民和贩运人口及相关跨国犯罪的贩运人口问题特设工作组的正式成员。毒品和犯罪问题办公室与大约 48 个其他成员一道，积极参加了区域对话和举措，如起草有关受害者识别的政策指南以及保护人口贩运的受害者。此外，“巴厘进程”核准了诸如偷运移民和相关行为区域间自愿报告系统之类毒品和犯罪问题办公室的项目，所述该系统旨在加强收集和共享关于整个亚洲及太平洋区域偷运移民方面的数据。

23. 在推动打击贩运人口和偷运移民的全面国家战略、政策和行动方面，毒品和犯罪问题办公室与包括移民组织、联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员办事处在内的若干联合国实体以及美洲国家组织（美洲组织）、美洲人权委员会、中美洲一体化体系、加勒比共同体和南方共同市场（南共市）公共人权政策研究所等区域组织开展了合作。毒品和犯罪问题办公室还与伊比利亚—美洲检察官协会的伊比利亚—美洲打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络合作，以加强司法合作，促进交流良好做法，并促进努力加强对此类犯罪的调查、起诉和定罪。

#### 全球移民小组

24. 毒品和犯罪问题办公室是全球移民小组的一名活跃成员，该小组是一个机构间小组，它汇聚了各机构负责人，以促进更广泛地适用与移民有关的所有相关文书，并鼓励采纳更加前后一致、全面并且更加协调有序的做法。毒品和犯罪问题办公室继续积极参与并致力于该小组的工作，为该小组关于移民相关问题的联合声明、文件和活动作出贡献，包括 2016 年 9 月 19 日举行的难民和移民问题首脑会议、落实《纽约难民和移民宣言》的后续行动和《关于安全、有序和正常移民的全球契约》的制定以及为落实秘书长让移民活动对人人有益的报告（A/72/643）而进行的磋商。

毒品和犯罪问题办公室还参加了 2017 年和 2018 年全球移民问题小组的负责人会议，各组织负责人在会上讨论了该小组对这些平行开展但又相互关联的进程的支持。

25. 毒品和犯罪问题办公室还是全球移民小组所属移民、人权和性别问题工作组的积极成员。该工作组重点关注被偷运移民的人权以及作为犯罪受害人的移民的司法救济权。在该框架内，毒品和犯罪问题办公室给由《关于保护身处脆弱形势下移民人权实务指南》提供支撑的题为《原则和准则》的出版物作出了重大贡献，包括关于向在大规模和（或）混合流动中的移民提供保护的指导。它也就如何落实保护弱势移民的国际人权框架向各国提供咨询意见。

26. 2016 年和 2017 年，作为制定《关于安全、有序和正常移民的全球契约》磋商阶段工作的一部分，毒品和犯罪问题办公室被指派牵头准备全球移民问题小组对以下文件的投入：秘书长关于《全球契约》拟订工作有关偷运移民、贩运人口和当代形式奴隶制问题第五次非正式专题会议的简要总结和针对同一届会议的给大会主席办公室的概念说明。毒品和犯罪问题办公室还支持 2017 年 10 月 11 日在日内瓦举行的关于全球移民契约拟订工作的第二次非正式互动式多利益方听证会，并在听证会上主持了关于“偷运移民、贩运人口和当代奴役制形式”的专题的小组讨论。

### 3. 拟订规范性和政策性指导意见并开发这类工具

27. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室继续为从业人员编写关于制定标准的专门材料，包括与 13 个国家的 100 多名专家协商编写题为《偷运移民议定书》（2017 年）中“金钱或其他物质利益”概念的议题文件。该议题文件对国家层面上有关偷运移民的定义或刑事定罪是否包括“金钱或其他物质利益”的要素，以及在国别法律下被视为支付形式的具体内容进行了认真的审视。它还载有就国家法律是否订有对出于利他原因帮助非正常移民的人免于起诉的人道主义条款的情况加以审视的内容，以及有关这些问题的不同做法如何影响证据收集和司法合作的内容。

28. 2017 年，毒品和犯罪问题办公室启动了偷运移民知识门户网站，目的是促进传播关于《偷运移民议定书》执行情况的信息。该门户由三个数据库组成：载有截至 2018 年 5 月的来自 41 个法域 776 个案件的判例法数据库；载有截至 2018 年 5 月 93 个国家 245 项法律的立法情况数据库；和载有 333 个条目的书目数据库。该门户网站旨在支持各国增进了解有关打击偷运移民的国家检控实践和立法情况。毒罪办还将判例法数据库用作数据来源，以制订更多的规范性和政策性指导文件及开发相关技术援助工具。此外，毒罪办还对数据库所载案例进行研究，以审视妇女在偷运移民中作为犯罪人所起的作用。

#### B. 通过技术合作促进并支持执行《偷运移民议定书》

29. 关于技术援助，毒品和犯罪问题办公室应会员国的请求，以打击偷运移民资源的形式，提供了有关下列关键议题的专门知识：(a)立法援助；(b)战略制订；(c)刑事司法对策；(d)国际合作；(e)数据收集和研究；(f)预防和认识；及(g)向成为偷运对象的移民和其他弱势移民提供援助和支持。

30. 根据其打击偷运移民的全球方案，毒品和犯罪问题办公室在本报告所述期间组织了 20 项重大技术援助活动，包括立法援助和能力建设活动或向这些活动提供了实质性帮助。通过这些活动，向 80 多个国家提供了帮助，570 多名刑事司法从业人员和政府官员接受了有效调查和起诉偷运移民案件的培训。而且，特定国家和地区方案开展了打击偷运移民的活动，并为此提供了咨询和量身定制的技术援助。

31. 在打击贩运人口及偷运移民的全球行动下，毒品和犯罪问题办公室过去两年在 12 个伙伴国家开展了 50 多项技术援助活动。

32. 毒品和犯罪问题办公室还在其远程学习方案中增设了专门讨论偷运移民问题的以下三个单元新的语文版本：(a)偷运移民情况介绍；(b)针对偷运移民的调查做法；及(c)打击偷运移民的调查手段。这些模块现在有巴哈萨语、缅甸语、汉语、英语、高棉语、老挝语、马其顿语、塞尔维亚语、僧伽罗语、泰语、乌尔都语和越南语的版本。

## 1. 立法援助和战略拟订

33. 毒品和犯罪问题办公室继续为会员国提供量身定制的专门立法援助，以帮助会员国根据《偷运移民议定书》的要求制定有效的国内法律。毒品和犯罪问题办公室开展了立法需求评估，并支持起草落实《议定书》的法律。而且，毒品和犯罪问题办公室通过分析立法差距和举办法律草拟讲习班，向法律草拟者及包括法官和检察官等司法官员提供法律咨询意见和帮助。

34. 毒品和犯罪问题办公室应马尔代夫政府的要求，完成了一项评估任务，以收集关于偷运移民指标和偷运者概况和作案手法的消息，并查明国家框架中的漏洞和弱点。这项评估涉及范围广泛的多个行动体，包括政府代表和非政府组织的代表，他们在小组会议和个别访谈中接受了咨询。评估后，2017 年 12 月举行了一次法律草拟讲习班，以支持政府最后确定一项预防和打击偷运移民的法律草案。毒品和犯罪问题办公室随后审查了该法律草案，目的是反映《偷运移民议定书》的原则和精神，并为立法者起草了一系列建议，旨在支持议会在 2018 年第一季度审议该法律草案。

35. 在《预防和打击贩运人口和偷运移民全球行动》的框架内，毒品和犯罪问题办公室还在该倡议的 13 个国家进行了差距和需求评估（见上文第 3 段），包括采访了这些国家的利益攸关方。编写了十三份关于贩运人口和偷运移民现状的报告，其中载有建议和执行的计划，供政府当局制定行动计划，包括立法修正案。例如，毒品和犯罪问题办公室支持埃及推出打击非法移民和偷运移民的新法律，帮助埃及提出该法律，并与 100 多名相关政府官员和从业人员讨论在起诉偷运移民方面的挑战和良好做法。

36. 毒品和犯罪问题办公室还支持制定打击偷运移民的区域战略。2016 年，毒品和犯罪问题办公室为南部非洲发展共同体成员国举办了一次偷运移民问题区域讲习班。在南非举行的讲习班期间，就制定打击偷运移民的行动计划提供了指导。讲习班学员来自南部非洲发展共同体 15 个成员国中的 11 个成员国（安哥拉、博茨瓦纳、埃斯瓦蒂尼、莱索托、马拉维、马达加斯加、纳米比亚、塞舌尔、南非、赞比亚和津巴布韦）。最近，毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织合作，组织了一次区域专家组会议，讨论如何改进和统一在预防和打击偷运移民方面的区域协调与合作，同时保护东非被偷运移民的权利。该会议于 2017 年 12 月 13 日至 15 日在肯尼亚

亚蒙巴萨举行。来自 8 个国家（科摩罗、肯尼亚、卢旺达、塞舌尔、南苏丹、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国）的与会者及东非共同体和国际刑警组织的代表出席了会议。该会议取得的一项重要成果是，起草了东非打击偷运移民区域行动计划的初稿，在即将举行的区域论坛上将对此展开进一步讨论。该区域行动计划的初稿于 2018 年 5 月在预防犯罪和刑事司法委员会第二十七届会议期间的附带活动上提出。

## 2. 加强刑事司法对策

37. 毒品和犯罪问题办公室继续开展范围广泛的多项技术援助活动，旨在加强所有各区域打击偷运移民的刑事司法对策。毒罪办特别是为参与打击偷运移民的从业人员，包括边防人员、移民管理和执法人员、检察官、法官和律师，开设了培训班。

38. 在墨西哥，毒品和犯罪问题办公室加强了加拿大、墨西哥和美国 200 名执法官员侦查、调查和起诉偷运移民以及捣毁偷运网络的能力。毒品和犯罪问题办公室通过基于真实案例情景和互动模拟演练的创新培训方法，促进了联邦和地方当局之间的协调与合作，以及与海关和边境巡逻机构的国际合作；鼓励以基于人权和对性别问题敏感的方式处理偷运移民问题；并对从业人员进行培训，以便在进行刑事调查的同时，识别偷运移民，并利用适当的工具和知识向被偷运移民提供援助。分发了带有数字材料、个性化评估和测验的平板电脑，以跟踪每个参与者的表现。

39. 在非洲，毒品和犯罪问题办公室继续支持加强打击偷运移民的刑事司法对策。在中东和北非，包括在埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩和利比亚，毒品和犯罪问题办公室向 230 多名执法和刑事司法从业人员提供了有关识别和调查偷运移民和贩运人口案件、起诉罪犯和捣毁从事此类犯罪活动的犯罪网络方面的培训。在该培训期间，毒罪办强调了打击这两种犯罪的区域和国际合作的重要性，以及维护贩运受害者和被偷运移民权利的需要。2017 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室在埃及组织了一次培训讲习班，以加强检察官调查和起诉偷运移民犯罪的能力。毒品和犯罪问题办公室还开设了关于处理偷运移民问题的专门培训课程。其中一项课程是在南非组办的，主题是讨论使用空运手段偷运移民问题，重点是讨论对文书欺诈的调查。来自南部非洲六个国家（博茨瓦纳、莱索托、马拉维、纳米比亚、南非和津巴布韦）的移民官员和刑事司法从业人员出席了会议。2016 年在加纳举办了一次类似的讲习班，这两次讲习班都有助于支持各国执行《偷运移民议定书》，并提高了与会者对偷运移民的理解及其对实施该犯罪所用伪造证件的侦查能力，目的是成功地开展调查，以捣毁从偷运移民中获益的有组织犯罪网络。

40. 根据《预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动》，毒品和犯罪问题办公室协助受益国加强了对偷运移民的刑事司法对策。所进行的需求评估揭示了在调查偷运移民方面的一些反复出现的主题和障碍，例如资源限制和互有竞争的优先事项。毒品和犯罪问题办公室开展了 38 项同时涉及贩运人口和偷运移民的活动和 16 项仅涉及偷运移民的活动。这些活动包括对从业人员和官员开展能力建设培训、举行关于良好做法和与其他犯罪的关联的专家组会议，以及与国家培训学院合作制定量身定制的课程。2017 年 9 月，在巴基斯坦为旅行社、旅行社营运人和海外就业促进机构组织举办了一个讲习班，目的是打击贩运人口和偷运移民，并帮助防止滥用和欺诈性招聘做法。



### 3. 促进国际合作

41. 考虑到偷运移民的跨国性质，各国间的密切合作对有效打击这一犯罪至关重要。因此，除了在国家层面上开展以能力建设为重点并包括区域和/或国际合作部分的技术援助活动之外，毒品和犯罪问题办公室还组织了旨在促进各国间直接合作的活动。特别是，毒品和犯罪问题办公室组织并参与了区域和全球层面上关于偷运移民的相关信息交流和会议。

42. 在本报告所述期间，举办了若干区域、跨区域和分区域讲习班，其中包括以海上偷运移民为重点的系列区域讲习班。2016年11月，在印度举办了一个以印度洋和南亚区域为重点的区域讲习班。与会者包括孟加拉、印度、印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡的一线官员、刑事司法从业人员和决策者；他们应邀评估了目前在解决偷运移民问题上所面临的挑战，交流了良好做法以期开展相关沿线的能力建设，并制定了今后在区域、分区域或双边层面上进行参与的计划，包括与区域组织和国际组织合作的计划。2017年5月在马耳他举办了另一次区域讲习班；它侧重于促进地中海区域打击海上偷运移民司法合作。来自阿尔及利亚、埃及、法国、希腊、意大利、黎巴嫩、利比亚、马耳他、摩洛哥、突尼斯、土耳其和美国的40名检察官和法官以及欧洲联盟委员会和欧洲联盟驻地中海海军的代表出席了该讲习班。在讲习班期间举行了模拟审判，该审判有助于加强利用《有组织犯罪公约》和《偷运移民议定书》在地中海开展打击海上偷运移民的国际司法合作。2017年9月，毒品和犯罪问题办公室还组织了一次偷运移民案件国际合作和司法协助分区域讲习班，来自埃及、利比亚、苏丹和突尼斯的执法官员和检察官出席了讲习班。在讲习班上介绍了区域和国际合作文书以及毒品和犯罪问题办公室司法协助请求书撰写工具和联合调查良好做法。

43. 毒品和犯罪问题办公室还举行了一系列区域专家组会议，讨论跨国界刑事调查和起诉及打击东南欧偷运移民所造成的非法资金的流动问题。来自14个国家的155名决策者和从业人员出席了会议。与会者包括检察官、执法主管机关、财政部政府官员以及处理移民相关问题的银行机构、国际组织和区域组织以及非政府组织的代表在这些会议上得以讨论和交流利用特殊侦查手段和金融跨境侦查在侦查和起诉偷运移民方面开展合作的经验和实例。会议取得的成果是，通过了在关于打击偷运移民、开展金融调查及没收偷运移民所得资产上进行跨国界合作的一套最后结论和一项示范议定书。在预防犯罪和刑事司法委员会第二十七届会议期间，与法国政府共同组织了一次附带活动，以介绍会议的结论和跨国界合作示范议定书。

44. 毒品和犯罪问题办公室还继续支持从业人员网络的工作。2017年，毒品和犯罪问题办公室组织了伊比利亚—美洲打击贩运人口和偷运移民专业检察官网的第三次会议，这次会议有助于加强司法研究与合作及分享良好做法。来自17个国家的20名公共检察官、3名皇家检察官及几名专家和调查人员出席了会议。会上签署了关于使用区域合作工具包括毒品和犯罪问题办公室工具的一份宣言。此外，更新和修订了伊比利亚—美洲检察官协会通过的《加强调查、照顾和保护贩运人口和偷运移民受害者的机构间议定书》。毒品和犯罪问题办公室还支持2016年11月8日至11日在尼亚美举行西非中央当局和检察官网络的第六次全体会议，这次会议首次讨论了作为某种跨国有组织犯罪的偷运移民问题。代表18个国家的与会者交流了

经验，探讨了可用于共同应对该区域偷运移民问题的措施和战略，包括诸如司法协助、引渡、资产追回和联合调查组之类国际合作工具和文书。

45. 毒品和犯罪问题办公室还开展了加强国际合作的创新活动。在加强西非、北非和东非打击偷运移民和海上犯罪的跨国对策项目下，尼日利亚的一名检察官已被部署到意大利巴勒莫和卡塔尼亚的检察官办公室。这些检察官与意大利检察官进行了非正式互动，提供了关于偷运移民模式和形式的背景知识，并促进在两国主管机构之间以及与设在意大利的外国联络法官及西非中央当局和检察官之间的沟通和法律合作。基于该经验，毒品和犯罪问题办公室目前正在探讨向希腊、意大利和西班牙部署非洲国别专家的可能性。在墨西哥，毒品和犯罪问题办公室给来自墨西哥和美国的从业人员组织了一次培训讲习班，讲习班期间在过境点进行了实际演练，鼓励更好地了解犯罪情况，并便利在实际行动中与同行之间的互动、信息共享和国际协调。

#### 4. 数据收集和研究

46. 有效应对偷运移民问题需要有包括可靠数据等对当前形势的扎实了解，以此作为政策制定和决策、分配资源和查明技术援助需求的依据。毒品和犯罪问题办公室直接支持各国完善其收集和分析偷运移民相关资料和数据的能力。

47. 2018年，毒品和犯罪问题办公室出版了《2018年偷运移民问题全球研究报告》，该报告是在广泛审查现有数据和文献的基础上编写的。这项研究载有关于主要走私路线、该现象严重程度、偷运者和被偷运移民概况、偷运者作案手法和被偷运移民所面临之风险的详细信息。它展示了偷运者所使用的各种陆、空、海路线，并展示了移民在许多路线上所面临的暴力、盗窃、剥削、性暴力、绑架甚至死亡等各种风险。这项研究还明确指出，需要改进国家、区域和国际层面上的数据收集系统，保持适当的行政记录，进行适当的调查，并应用统计方法和定性研究来密切跟踪偷运移民所用模式和路线。

48. 在《预防和处贩运人口和偷运移民全球行动》的框架内，毒品和犯罪问题办公室通过需求和评估报告参与改进了13个选定国家的数据收集工作（见上文第3段），该报告所载附件提供了可主要作为各国政府据以衡量加强应对偷运移民问题进展情况基线的定量数据。更具体地说，在南非，毒品和犯罪问题办公室正在与该国内政部合作开展一项全国性数据收集工作，通过该项工作将编写一份关于被偷运移民的报告，其中将载有按年龄、性别、国籍和原籍国分列的被偷运移民概况，并将列明通往南非的主要偷运路线。毒品和犯罪问题办公室还着手编写一份关于从尼泊尔偷运移民的研究报告，其中将分析偷运者及其作案手法以及弱势社区的概况。

#### 5. 预防犯罪和提高认识

49. 《偷运移民议定书》要求各国采取预防措施，包括：(a)交流信息；(b)加强边界管制以侦查偷运移民行为；(c)确保旅行证件或身份证件的安全和管控；(d)能够及时核实此类文件的合法性和有效性；提供培训和技术合作；及(e)发起提高公众认识的倡议。

50. 毒品和犯罪问题办公室继续与墨西哥政府合作落实 2015 年发起的题为“偷运移民：致命性行业”的运动。这项运动目前正在诸如伊比利亚—美洲检察官协会、美洲国家组织和有组织犯罪公约缔约方会议之类国际论坛上推广。这项运动得到了移民问题区域会议的 11 个成员国以及智利和西班牙的赞同。这项运动针对三个不同的对象：必须提高其对移民所享人权的认识的执法主管机构；必须了解利用走私者的服务进行陆、海、空旅行的风险的潜在移民；和在将该信息带给移民来源国和过境国社区方面发挥着核心作用的媒体。所有的交流工具最初都是用西班牙文开发的，并且已被翻译成阿拉伯语、英语、法语和葡萄牙语。目前正在为美国一线官员、过境社区和墨西哥移民编写新材料。

## 6. 保护和帮助被偷运移民

51. 《偷运移民议定书》的宗旨是，预防和打击偷运移民行为及促进缔约国为实现该目标开展合作，同时保护被偷运移民的权利。虽然《偷运移民议定书》并未就保护移民权利创设任何新的相关义务，但它强调在执行《议定书》时，各缔约国应当采取一切适当措施，以维护和保护已成为偷运移民犯罪对象的人根据国际法、国际人权法和国际人道主义法而享有的权利，特别是根据 1951 年通过的《难民地位公约》和不驱回原则而享有的权利。

52. 在这方面，毒品和犯罪问题办公室促进对被偷运移民的保护和支持，以此作为各国应对偷运移民问题的重要组成部分；这些方面的问题在毒罪办能力建设活动中不断得到处理。2017 年，毒品和犯罪问题办公室在 2015 年《偷运移民法》执行情况提高认识日的框架内，在尼日尔组织举办了一次移民权利问题全国性会议。

53. 2016 年，毒品和犯罪问题办公室在约旦和黎巴嫩开设了关于保护和帮助被偷运移民的培训课程。这些课程以互动式讨论和深入开展的小组工作为重点，述及偷运移民及贩运人口的定义和区别、对待弱势移民的方式、主动和被动式调查、创伤对被偷运移民的行为的影响和调查手段。

54. 在墨西哥，毒品和犯罪问题办公室编写了《侦查和关注被偷运移民程序操作手册》，其中包括侦查被偷运移民、向他们提供帮助并促进机构间协调的务实信息。为联邦和地方机构、非政府组织和人权倡导者举办了一次讲习班，以测试该手册并收集最终用户的投入。

55. 根据《预防和处理贩运人口和偷运移民问题全球行动》，毒品和犯罪问题办公室组织了有关资助给被偷运移民和其他弱势移民提供直接帮助和重返社会服务的民间社会组织的项目建议征集活动。在巴西，若干组织将为处境脆弱的移民提供物质、法律和行政帮助及转介服务。该组织还将为弱势移民举办专业培训班，并开展帮助他们融入社会的活动。在马里，若干组织将会向处境脆弱的移民提供保护和帮助（住房、物质、法律和医疗帮助等）并通过与受益者协调开展有关重返社会和财政支持的项目帮助他们重返社会。

### 三. 结论

56. 在促进实施《偷运移民议定书》时，毒品和犯罪问题办公室特别通过为会员国提供技术援助以及推动机构间合作，而始终力求让国际、区域和国家层面上的相关利益攸关方积极参与其中。

57. 尽管有所进展，但偷运移民问题仍然是一个影响到所有各区域的紧迫的全球问题。毒品和犯罪问题办公室将继续努力促进和支持实施《偷运移民议定书》，并将与会员国、国际组织、民间社会和移民携手合作，以更加有效的方式打击一切形式的偷运移民行为。毒品和犯罪问题办公室将为此继续制定和支持采取创新方法，以更好地培训从业人员并开展提高认识的活动。

58. 在全球移民问题小组和即将成立的联合国移民问题网络的框架内，毒品和犯罪问题办公室力图协助制定《关于安全、有序和正常移民的全球契约》并在今后加以执行，并将为落实秘书长关于移民问题的报告（[A/72/643](#)）而举行的磋商作出贡献。

59. 毒品和犯罪问题办公室将继续开发偷运移民判例法数据库，并将印发新的出版物，如关于妇女在偷运移民中作用的议题文件。

60. 毒品和犯罪问题办公室还将继续在国家 and 区域层面提供量身定制的能力开发援助，包括针对诸如就偷运移民案件展开资金调查、在保护并帮助被偷运移民和易受人口贩运之害的难民上需求的增加，以及通过海运和空运手段偷运移民之类具体问题通过这类援助。

---