



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
22 April 2022
Chinese
Original: English

偷运移民问题工作组

2022年6月27日和28日，维也纳

临时议程*项目2

与私营部门合作预防和打击

偷运移民的良好做法

与私营部门合作预防和打击偷运移民的良好做法

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，旨在促进偷运移民问题工作组第九次会议的讨论。本文件提出了工作组似可在审议过程中探讨的一系列问题，提供了与公私伙伴关系有关的背景信息和政策考量。这些伙伴关系旨在预防偷运移民，在保护被偷运者权利的同时侦查和调查案件，并向遇险移民和难民提供救援和援助服务。本文件还讨论了在此类伙伴关系下可能出现的挑战，包括需要维护被偷运者的人权，以及避免因这些伙伴关系而对移民造成不利影响。最后，本文件列出了各国在进一步制定偷运移民问题相关对策时可使用的具体资源和工具。

二. 供讨论的问题

2. 工作组不妨在分析与私营部门合作打击偷运移民方面的好做法时讨论以下问题：

(a) 在处理偷运移民案件方面，会员国可提供哪些成功的公私伙伴关系实例？在国家和跨国两级，应当与哪些私人行为体探讨和发展伙伴关系？

(b) 在与私营部门合作预防和打击偷运移民、同时保护被偷运移民和难民权利方面，目前有哪些挑战和经验教训？

* [CTOC/COP/WG.7/2022/1](#)。



(c) 会员国如何才能最好地将难民和移民的保护、安全和权利置于有私营部门参与的反偷运工作或伙伴关系的核心？需要通过何种做法，使得在此类伙伴关系下采取的行动只针对偷运者，而不对被偷运者或移民产生不利影响？

(d) 如何改进与金融部门的现有伙伴关系，使反偷运调查更加有效？

(e) 可在私营部门的哪些领域促进伙伴关系，从而改进对被偷运移民的保护和援助，并使其后续更好地融入定居国？

(f) 需要在立法和政策方面作出哪些改变，确保在没有经济或物质利益的情况下开展搜救遇险移民行动的私人行为体不被视为偷运者，也不会因其提供的援助而被定罪或受罚，而是被视为合作伙伴？

(g) 联合国如何才能最好地支持会员国努力确定、促进和推广成功的反偷运公私伙伴关系？

3. 关于与私营部门合作预防和打击偷运移民、同时保护被偷运移民和难民权利的问题，工作组不妨建议缔约国采取以下可能的行动：

(a) 推广与金融部门合作的最佳做法模式，侧重于对金融情报部门提供的偷运移民报告采取有效的后续行动，包括经常举行会议和建立成熟的沟通渠道，并确保积极消除已查明的风险；

(b) 将私营部门的视角纳入加强执法能力的常规活动，包括在信息共享要求和向金融机构提出的请求（如传票表格）方面；

(c) 加强与媒体公司的伙伴关系，为此可与报道移民相关问题、包括偷运现象根源的记者协作，并使记者能够更容易地查阅现有的移民问题报道准则；

(d) 在与参加搜救行动的商业和人道主义船只建立的更广泛的伙伴关系下，确立与船只定期交流信息的机制，以加强合作；确保及时与所有船只共享关于遇险移民和难民情况的警报和信息；为船员提供能力建设，确保搜救行动符合国际人权法和难民法，特别是坚持不推回原则，并使船只能够确保所有获救人员的安全和尊严；定期审查搜救政策、手册和做法，确保遵循有效尊重、保护并实现获救移民和难民人权的原則；更好地落实关于搜救准备工作的手册和准则；

(e) 设立有执法当局、国际组织以及信息和通信技术公司参与的工作队，促进定期联络和信息交流，从而推广为打击其他犯罪而创建的成功模式。

三. 问题概述和对策指导

4. 偷运移民行为正在变得日益专业化。面对不断变化的障碍和遏制冠状病毒病（COVID-19）疫情的措施，移民和难民越来越多地被迫依靠偷运者越境，而偷运者也在许多情况下提高了收费。¹为接触更广泛的客户、高效交流信息和提高匿名

¹ 混合移民中心，“西非和北非的人口偷运所涉资金问题”（2022年3月），第1页。

性，偷运者还在偷运移民过程的每一步都越来越多地使用数字工具。²因此，一些偷运网络从流动限制措施和获取数字工具的机会当中受益，赚取巨额利润。与此同时，被偷运移民和难民继续面临更加恶劣的偷运方式，受到暴力侵害和虐待，甚至死亡。³

5. 因此，各国和各区域实体经常强调，相关国家行为体需要加强管辖区之间的合作，强化与私营部门、民间社会和国际组织的伙伴关系，以便更好地侦查、调查和预防偷运移民行为，同时保护被偷运移民和难民的权利。

6. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 31 条鼓励缔约国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，从而更有效地打击跨国有组织犯罪。《2030 年可持续发展议程》目标 17 下的具体目标 17 也提及这一点，其中呼吁各国“借鉴伙伴关系的经验和筹资战略，鼓励和推动建立有效的公共、公私和民间社会伙伴关系”。此外，《安全、有序和正常移民全球契约》目标 9 强调，各国必须与其他国家和相关利益攸关方合作采取措施，在整个移民流程中防止偷运移民，包括在发展、公共信息和司法等领域进行合作。⁴

文件范围

7. 在打击犯罪、特别是偷运移民的许多不同形式的伙伴关系中，本文件侧重于国家与私营部门之间的伙伴关系。公私伙伴关系长期以来一直得到会员国和各利益攸关方的积极认可和鼓励。但在全球范围内寻找打击偷运移民的成功伙伴关系实例时，可以明显看出，此类伙伴关系仍然稀少，程度和范围也有限。有些合作形式不能被视为公私伙伴关系。例如，在与偷运移民案件有关的调查中，商业企业依据监管权力或遵行法院命令而与执法当局合作，这并不构成真正的公私伙伴关系。与私营部门之间其他类型的合作包括由私人行为体提供服务，例如，在边境管理方面和移民拘留中心当中。以后一种情况为例，国家聘用的私营保安公司在移民拘留中心履行保安职能。这种通过服务合同将国家核心职能私营化的做法及其在人权方面面临的具体挑战，并不构成本文件探讨的伙伴关系。⁵

8. 但能够找出一些积极主动的公私伙伴关系成功实例，以及未来此类伙伴关系可能产生惠益的其他领域。以下各节展示了在保护被偷运者权利的同时打击偷运移民方面一些有望成功的良好做法，以便为工作组的讨论提供支持，希望工作组在讨论中能够确定更多现有的实例。

² 欧洲联盟执法合作署（欧警署），《欧洲偷运移民问题中心：第 6 次年度报告》（卢森堡，欧洲联盟出版物办公室，2022 年），第 9 页。

³ 有关这一专题的更多信息，见联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），“COVID-19 与偷运移民：呼吁保障面临更大风险和脆弱性的被偷运移民的权利”（维也纳，2021 年）。

⁴ 大会第 73/195 号决议，附件，第 25(f)段。

⁵ 见 Manfred Nowak，《人权还是全球资本主义：私营化的局限》（费城，宾夕法尼亚大学出版社，2017 年）。

A. 与私营部门建立伙伴关系方面有望成功的良好做法

9. 私营部门合作伙伴或许可以为支持预防、查明和报告偷运移民案件以及救援、援助和保护被偷运移民和难民的努力发挥关键作用。此外，应当强调的是，私营部门可通过提供就业、教育和其他相关服务，在使非正常移民融入正常劳动力市场以及使返回来源国或第三国的被偷运移民重新融入社会或得到安置方面发挥至关重要的作用。最后，对于往往从事或协助偷运移民活动的贫困社区，与私营部门的合作非常有助于为这些社区提供其他收入来源，从而为其创造替代谋生手段。

10. 私营部门包括活跃在众多领域的大量企业。但有几类私营部门实体可能与调查和起诉偷运移民案件以及救援、保护和援助被偷运移民和难民尤为相关，例如，技术公司、私人律师事务所、媒体公司、私营船只和商船以及金融服务提供商。

11. 在为打击偷运移民而建立或加强与私营部门利益攸关方的伙伴关系时，应当始终适当考虑到这些伙伴关系可能对偷运对象个人产生的任何不利影响。各国对尊重、保护和实现人权负有义务。执法机构与私营公司之间的伙伴关系应仅限于侦查和调查偷运活动，而非防止移民。在此类伙伴关系下，一项关键的规则应当是避免对被偷运移民和难民造成伤害。

12. 为本背景文件确定的伙伴关系实例已作分类，本文件以单独一节介绍每个类别。本文件第三.B 节探讨了旨在更好地侦查、调查和起诉偷运移民行为（包括这种犯罪的财务方面）的公私伙伴关系和相关挑战。第三.C 节讨论了为切实保护遇险被偷运移民而与私营部门建立的伙伴关系。第三.D 节审查了如何利用伙伴关系，通过改善获得法律服务和进入劳动力市场的机会以及在媒体上对移民问题进行正面描述，增加对被偷运移民的援助，并支持其融入社会。第三.E 节探讨了为进一步改进移民总体框架从而预防偷运移民而建立的伙伴关系。

B. 为侦查、调查和起诉偷运移民行为建立公私伙伴关系，同时适当尊重被偷运者的权利

1. 与技术公司的伙伴关系

13. 近年来，在整个偷运移民流程中，从最初的广告宣传到旅程结束时支付偷运费用，对信息和通信技术的使用急剧增加。

14. 与利用信息和通信技术实施其他犯罪的情况一样，加强执法当局与技术公司之间的伙伴关系有助于侦查、打击和起诉偷运移民活动。

2. 偷运者更多地利用数字技术

15. 欧洲联盟执法合作署（欧警署）及欧洲边境和海岸警卫队机构的分析表明，有关偷运服务的网络广告越来越专业，犯罪分子在脸书、Instagram、抖音、YouTube 等社交媒体平台上分享地图、定价、成功操作的证明信、视频和服务广告。⁶

16. 虽然偷运者在网上尽可能广泛地宣传自己的服务，但后续与客户的沟通往往是在加密通信应用程序中进行，以便逃避监测和确保安全。例如，在此类情况下使用的多种常见应用程序包括 FaceTime、Messenger、Signal、Skype、Telegram、微信和 WhatsApp。⁷由于有端到端加密，调查人员在查看相关通信时面临困难，据报偷运者会立即删除这些通信。

17. 同样，就金融调查而言，与如何收取、转移和清洗收益有关的关键信息完全加密，给执法当局的调查和取证造成障碍。但金融行动特别工作组指出，尚未证实偷运者广泛利用信息和通信技术为付款提供便利和清洗收益。⁸

18. 欧洲边境和海岸警卫队机构记录了其他经常用于降低被发现的风险的技术相关做法，例如，偷运者坚持使用社交媒体应用程序或平台与潜在客户进行实时视频对话，以便监测客户所处环境，确保客户没有被警方拘留或以其他方式给偷运者招致风险。⁹

19. 与这些公司的伙伴关系有助于取证，例如，技术公司与执法当局共享 IP 地址、帐户资料和相关个人信息。不过，虽然一些技术公司为执法请求建立了特定门户网站、制定了相关准则（如脸书和 Messenger 的准则）¹⁰并（或）在儿童性虐待案件调查等特定调查中与执法部门合作，但技术公司一般不愿向当局提供用户个人信息。例如，通信应用程序 Telegram 在其网站上指出，迄今从未回应过数据披露请求。¹¹SuperVPN 公司也表示不与执法部门共享个人数据。¹²此外，法律还禁止一些公司向外国执法机构提供用户信息。¹³虽然 Signal¹⁴等一些大型通信服务

⁶ 欧洲边境和海岸警卫队机构及欧警署，“偷运移民行为的数字化：发挥协助作用的数字工具和应用程序”（2021 年 7 月），第 6 页。

⁷ 同上，第 8 页。

⁸ 金融行动特别工作组，《偷运移民产生的洗钱和资助恐怖主义行为风险》（巴黎，2022 年），第 43 页。

⁹ 同上。

¹⁰ 见脸书，“执法部门须知”，可查阅 www.facebook.com/safety/groups/law/guidelines/。

¹¹ Telegram 称，该公司只在收到确认怀疑有恐怖主义行为的法院命令后，才会向当局披露 IP 地址和电话号码，但“迄今为止，这种情况从未发生过”。见 Telegram，“Telegram 隐私政策”。可查阅 <https://telegram.org/privacy>。

¹² 欧洲边境和海岸警卫队机构及欧警署，“偷运移民行为的数字化”，第 34 页。

¹³ 例如，总部设在俄罗斯联邦的社交网络 Odnoklassniki 就属于这种情况。

¹⁴ Signal 在其条款和隐私政策中声明如下：“Signal 的设计方式决不允许收集或存储任何敏感信息。我们或其他第三方无法查看 Signal 消息和通话，因为这些消息和通话始终使用端到端加密，私密且安全。”见 <https://signal.org/legal>。

的设计方式不允许存储或收集敏感数据，或只允许在有限时间内存储或收集敏感数据，但许多此类公司根本无法查看端到端加密对话的内容。

20. 因此，总体而言，偷运网络对社交媒体的使用不仅在增加偷运行动的数量、而且在提高这些行动的效果方面发挥了重要作用，导致更难调查和起诉这种犯罪。偷运者有效滥用信息和通信技术，从而能够逃避执法部门的侦查。与托管社交媒体平台和通信服务的技术公司之间的伙伴关系是有益的，但迄今为止此类伙伴关系数量有限。合作似乎主要是为了回应监管要求和法院命令，而非以积极主动的基于伙伴关系的方式进行。在对出于性剥削目的的网上贩运儿童行为等其他犯罪的调查中，技术公司似乎更加密切、积极地与执法部门开展合作。¹⁵ 在这方面，重要的是为执法部门与技术公司之间的伙伴关系建立激励机制，目的是同样更好地监测、侦查和报告偷运相关案件，同时考虑到始终尊重人权的必要性（CTOC/COP/WG.7/2020/3，第 51 段）。

3. “无害”原则、人权和隐私权

21. 当然，信息技术使用的增加不仅限于偷运者。流动人口同样也在越来越多地使用社交媒体，既在启程前的阶段与偷运者联络，又在旅程中接收偷运者关于移民路线的关键信息。难民和移民广泛受益于数字工具。¹⁶ 例如，在一些社交媒体群组中，难民和移民能够核实一些偷运网络的可靠性和声誉，并分享有关某些偷运服务的信息，包括安全性、路线和费用方面的信息。此外，偷运者还使用地图和 YouTube 教程，在行程期间为客户提供指导。这些视频使难民和移民能够找到关于非政府组织、难民营、Wi-Fi 热点、收容所等地点的基本详细情况。¹⁷

22. 一些大型社交网络公司开始开发算法和其他机器学习工具，自动检测与偷运移民有关的可疑在线交流，从而删除或阻止此类内容。在这种情况下，有必要采取缓解措施，减少对难民和移民的伤害风险。此外，人们还担心，此类数据收集的对象是移民，而非偷运者¹⁸。在这方面，与各国、民间社会和国际组织之间的密切伙伴关系可能有助于制定风险评估方法和缓解措施，使流动人口不受伤害或在其他方面遭受侵犯。此外，技术公司与执法当局之间建立更加成熟的伙伴关系，有助于获得和保存偷运证据，从而支持调查。

23. 但对于通过监测论坛和私人群组收集的个人数据，应当严格监管其使用和存储，从而尊重人权和隐私权。为偷运移民问题工作组第七次会议编写的涉及利用包括信息和通信技术在内的技术预防和调查偷运移民活动并有力应对犯罪集团越来越多利用网络空间的成功战略的背景文件强调，有必要确保敏感数据得到安全储存，并确保此类数据仅限于获得授权者访问（CTOC/COP/WG.7/2020/3，第

¹⁵ 有关此类伙伴关系的实例，见 CTOC/COP/WG.4/2021/2，第 31-34 段。

¹⁶ 另见 Angeliki Dimitriadi，“通过监测社交媒体打击偷运移民：在数字大海中捞针”，载于《超越网络、民兵和部落：重新思考欧盟反偷运政策和对策》，欧洲地中海研究委员会政策研究，第 19 号（西班牙巴塞罗那，欧洲地中海研究所，2021 年），第 36-38 页。

¹⁷ 欧洲边境和海岸警卫队机构及欧警署，“偷运移民行为的数字化”，第 11 页。

¹⁸ 见 Dimitriadi，“通过监测社交媒体打击偷运移民”，第 41 页。

55 段)。数据共享必须考虑到隐私和保密标准。确保所有调查阶段的人权保障应当是主要关切。在刑事调查和公私伙伴关系中，必须根据国家和国际法律框架，确保符合人权、公平、问责和透明度标准。

4. 与金融机构合作调查偷运移民行为

24. 有效侦查和调查偷运移民案件的一个主要组成部分是调查非法资金流动。与私营部门金融机构、如银行和货币或价值转移服务机构之间强有力的伙伴关系，被广泛认为在这方面有所助益，并已存在于许多国家。

25. 但偷运移民产生的资金流动尤其难以发现。根据金融行动特别工作组 2022 年的报告，¹⁹偷运移民的操作模式据报仍以主要使用现金转移为特征。资金流动大多通过被称为“哈瓦拉”的非正式汇款系统进行。²⁰这种在管辖区之间转移偷运移民所得资金（往往是现金）的方法应用广泛，导致执法机构极难发现非法资金流动。其他方法包括通过现金运送人或“钱骡”实际运送资金，往往会避免使用监管良好的银行或汇款服务。被偷运移民和难民一般无法得知偷运网络内的资金分配情况。因此，调查当局通常只能获得关于偷运费分配情况的零星调查结果。²¹

26. 最终，利用各种技术将收益输入金融系统，其中包括“化整为零”，即将大量小额款项存入银行账户，以免生疑。²²由于这些原因，在金融行动特别工作组的研究中，受调查国家报告称，只有不到 5% 的偷运移民调查触发了洗钱调查。²³

27. 与私营部门建立更强有力的伙伴关系被确定为改进偷运移民案件金融调查的关键。在这方面出现了一些数量有限但有望成功的做法。金融机构，特别是银行和货币或价值转移服务机构，在提供准确的可疑交易报告方面具有关键作用，这些报告可协助当局分析偷运移民者的金融行为特征。²⁴

28. 必须就偷运者转移和藏匿收益的具体方法向金融机构提供指导和信息，这一做法被着重认定为查明和处理资金流动的高效方式。²⁵可将执法部门的报告和信息输入金融机构开发的算法，创建出自动化的可疑交易检测系统，立即中断相关金融交易。此外，主管当局还可通过利用私营部门中的联系人，开展更加广泛、

¹⁹ 金融行动特别工作组，《洗钱和资助恐怖主义行为风险》，第 4 页。

²⁰ 金融行动特别工作组的报告对哈瓦拉系统作出如下描述：偷运保证金在启程之前支付。为此，移民或其亲属会前往哈瓦拉办事处，这些办事处为偷运者收取款项，并以受托人身份持有资金。哈瓦拉办事处只有在偷运行动成功结束后，才向偷运者支付资金（报告第 22 页）。

²¹ 金融行动特别工作组，《洗钱和资助恐怖主义行为风险》，第 33 页。

²² 同上，第 26 页。

²³ 同上，第 30 页。

²⁴ 同上，第 5 页。

²⁵ 同上，第 31 页。

高效的调查，收集情报和证据，从而协助识别参与实施偷运移民犯罪个人。²⁶此外，一些金融机构还参与了打击偷运移民的具体跨国行动。²⁷

29. 2019 年，德国金融情报部门在公共当局与德国几家主要银行之间建立起公私合作伙伴关系，称为“反金融犯罪联盟”。该联盟的目的是加强战略合作，打击洗钱。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）与该联盟协作创建算法，用于进行金融行为特征分析以及识别可能与贩运人口和偷运移民有关的金融交易。作为这项合作的一部分，正在探讨是否有可能将从该算法中得出的数据用于毒品和犯罪问题办公室正在进行的区域研究，这项研究的主题是偷运移民和贩运人口产生的非法资金流动。

30. 已发起一些倡议，协助改善公共当局与私营部门在有关偷运移民案件的金融调查中的伙伴关系。但必须指出，与金融机构建立伙伴关系所涉及的隐私和人权关切与技术公司所涉及的此类关切类似。2011 年《工商企业与人权指导原则》在指导原则 14 下明确指出，尊重人权的责任充分且平等地适用于所有工商企业，无论其规模、所属部门、经营环境、所有权和结构如何。其中包括所有金融机构。²⁸这意味着，金融机构在与执法部门合作时，应注意避免在开发机器学习方法、共享信息和参与反偷运行动的过程中伤害被偷运移民或其他任何人。

5. 与运输公司合作侦查偷运移民行为

31. 偷运移民的一个主要方面是人员运输，可包括跨越国际边界、从来源国到目的地的更长旅程等。偷运者提供多种运输工具，无论是海运（如小艇、货船和游艇）、空运还是陆运（如私人或租用汽车、出租车、卡车和火车）。由于这方面的重要性，《议定书》第 11 条规定，缔约国应采取措施，防止商业承运人经营的运输工具被用于实施偷运移民行为，包括规定商业承运人，包括任何运输公司或任何运输工具的拥有人或经营人有义务查明所有旅客都持有进入接收国所需的旅行证件。对违反这一义务的情形，应予以制裁。

32. 迄今为止，与私营运输公司之间的伙伴关系数量有限，但已发展出有望成功的做法。例如，各国与航空公司合作，阻止或发现被偷运个人，包括加强对伪造证件的侦查。²⁹在这方面，毒品和犯罪问题办公室在墨西哥预防和打击偷运移民国家培训方案举措中举办了各项活动。2019 年，毒品和犯罪问题办公室与欧警署合作，在墨西哥外交部和内政部的支持下，邀请来自美洲和欧洲司法、海关、移

²⁶ 同上，第 40 页。

²⁷ 众多实例中的一个例子是，在国际刑警组织协调的一次行动中，有 2,350 个与网络金融犯罪非法收益有关的银行账户被封锁（国际刑事警察组织（国际刑警组织），“1,000 多人在打击金融犯罪大型行动中被捕，截获 2,700 万美元”，2021 年 11 月 26 日）。

²⁸ 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），“人权高专办对 BankTrack 和经合组织观察就在私营部门银行作为名义股东的情况下适用联合国《工商企业与人权指导原则》征求咨询意见的请求所作的回应”，2021 年 8 月 30 日，第 2 页。

²⁹ 另见 CTOC/COP/WG.7/2019/3，第 3 段；《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 31 页。

民和警察部门以及航空公司和机场的 150 多人，讨论打击空中偷运移民的趋势、挑战和经验教训。³⁰与会者指出，航空公司以及这些公司之间及其与机场当局的合作，对于通过侦查证件欺诈行为等方式防止新案件发生具有决定性作用。在航空公司不遵守侦查和预防偷运移民措施的情况下，各国有时对承运人实施制裁。但从长远来看，伙伴关系可以带来更多成果，改进对被偷运者的保护。

C. 为保护被偷运人员建立公私伙伴关系

1. 与技术公司建立伙伴关系，保护被偷运移民和难民

33. 公私伙伴关系还可以在保护被偷运移民和难民方面发挥作用。技术公司尤其可以为防止侵权行为和其他严重的犯罪形式作出贡献。

34. 如上所述，流动人口可以利用社交媒体获得关于偷运者声誉、欺诈性报价和旅程失败等方面的重要信息。研究表明，希望使用“脸书”群组中提供的偷运者服务的难民和移民可与偷运者互动，阅读同群组中被偷运客户撰写的正负面反馈，从而分享和获取关于偷运服务的信息。³¹这些信息可以为是否使用特定偷运服务和拟议行程的决定提供重要参考。

35. 与私营部门技术公司和其他社交网络运营商建立伙伴关系，可以促进开发应用程序、网站和通信材料，为流动人口提供支持，向他们提供关于急救渠道和移民路线上危险的相关信息、甚至重要信息，从而降低暴力、虐待、甚至死亡的风险。³²例如，一些应用程序通过提供与征聘机构工作有关的信息，包括这些机构是否涉嫌贩运人口，为移民工人提供支持（CTOC/COP/WG.4/2021/2，第 28 段）。另一款应用程序是红十字国际委员会开发的 RedSafe。它为流离失所者提供关于人道主义援助的可靠信息，是展示出潜力的众多应用程序和其他在线平台中的一款。技术公司可与相关国家机构和国际组织合作，开发和（或）提供具有类似性质内容的产品。

2. 为加强搜索和救援行动建立伙伴关系

36. 每年都有成千上万的民众在移民途中死于海上。多年来，商船通过搜索和救援行动拯救了无数遇险难民和移民的生命，在防止死亡方面发挥了关键作用。在海上被拦截的大多数人员是无证移民，通常在偷运者的协助下出行。³³

³⁰ 毒品和犯罪问题办公室，“毒品和犯罪问题办公室参与主办的会议重点讨论预防和打击空中偷运移民问题”，2019 年 6 月 13 日。

³¹ 关于这一主题的更多信息，见 Zoe Roberts，“偷运者与移民之间的信息交流：对脸书群组在线互动的分析”，剑桥大学犯罪学研究所硕士论文，2017 年。

³² 《2018 年全球偷运移民问题研究》，第 12 页。

³³ 毒品和犯罪问题办公室，《打击海上实施的跨国组织犯罪：议题文件》（2013 年，维也纳），第 18 页。

37. 几个主要文书都规定了关于海上搜索和救援以及协助海上遇险人员义务的核心条款。根据《联合国海洋法公约》³⁴第九十八条第 1 款，每个国家必须要求悬挂该国旗帜的船舶的船长救助在海上遇到的任何有生命危险的人，并前往拯救遇险人员。该公约为规范商船提供援助的义务奠定了基础。此外，《国际海上人命安全公约》³⁵和《国际海上搜寻救助公约》³⁶的缔约国必须在合理可行的情况下尽快提供“安全地点”。³⁷该地点的选择必须符合人权和不推回原则。

38. 根据《国际海上搜寻救助公约》，救援义务适用于任何海上遇险人员，无论此人国籍或地位或发现此人时的情况如何。³⁸此外，国际海事组织在其 2004 年《海上获救人员待遇准则》中明确指出，“船舶在海上提供迅速援助是全球[搜索和救援]服务的一个基本要素；因此必须依然是船长、航运公司和船旗国的首要优先事项。”³⁹此外，《工商企业与人权指导原则》为私营船只尊重海上移民和难民人权的责任提供了指导。⁴⁰

39. 国际法并未区分商船和非商船，而是区分国有船只和私营船只，这意味着就海洋法而言，非政府组织的救援船只必须遵守与所有其他私营船只相同的要求。因此，救助海上遇险人员的义务适用于海上所有船长。⁴¹

40. 最后，《打击偷运移民议定书》第 16 条规定了对被偷运移民的保护和援助措施。该条特别指出，各缔约国应向因成为偷运对象而导致生命或安全受到威胁的移民提供适当援助。

41. 因此，如本节所详述，开展救援行动是国际法的一项要求。然而，船只在这些行动中可能遇到困难，而与国家建立伙伴关系可有助于缓解这些困难。

障碍和挑战

42. 许多地方不仅出现搜索和救援行动遇到障碍、上岸受阻的情况，而且还对船只提起行政和刑事诉讼，从而削弱了救援能力。⁴²然而，《全球移民契约》目标 8 强调指出，必须确保不得将为移民提供纯属人道主义性质的援助视为非法行为。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）报告指出，自 2018 年以来，私营商船在地中海中部从事的救援行动大幅减少，有人对船长参与救援移民可能招致

³⁴ 联合国，《条约汇编》，第 1833 卷，第 31363 号；1994 年 11 月 16 日生效。

³⁵ 联合国，《条约汇编》，第 1184 卷，第 18961 号；1974 年 11 月 1 日通过，1980 年 5 月 25 日生效。

³⁶ 联合国，《条约汇编》，第 1405 卷，第 23489 号；1979 年 4 月 27 日通过，1985 年 6 月 22 日生效。

³⁷ 关于这一主题的更多信息，见毒品和犯罪问题办公室，《打击海上实施的跨国有组织犯罪》，第 22 页。

³⁸ 《国际海上搜寻救助公约》，附件，第 2.1.10 段。《国际海上人命安全公约》第 33 条中也有类似规定。

³⁹ MSC.167(78)号决议，附件 34，第 3.1 段。

⁴⁰ 见《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》第二部分。

⁴¹ Jean-Pierre Gauci, “当私有船只救援移民和难民时：法律考虑综述”（英国国际法和比较法研究所，2020 年，伦敦），第 6 页。

⁴² 详见 CTOC/COP/WG.7/2021/2，第 14 段。另见 Gauci, “当私有船只救援移民和难民时”，第 6 页。

起诉的情况表示关切。⁴³一些渔民在为制定毒品和犯罪问题办公室相关议题文件而举行的专家磋商中指出，他们不愿救援海上遇险移民，因为担心被当作移民偷运者，⁴⁴尽管这种行为可能违反了《打击偷运移民议定书》第 3(a)条的规定。

43. 与此相关的是，移民人权问题特别报告员在 2017 年建议各国对当地渔民进行搜索和救援行动培训，而不会有被视为偷运行动从犯而遭到报复或骚扰的风险（[A/HRC/35/25/Add.2](#)，第 117 段）。

44. 因此，公私伙伴关系有助于在这一重要领域建立更强有力的合作框架，并确保商船和非政府船只、巡逻船只和其他相关沿海当局之间进行更加明确有效的沟通。

45. 此外，更强大的伙伴关系可以支持落实与船只及其船员在搜索和救援行动中应遵守的行为标准有关的现行内部准则。例如，这种行为包括在任何情况下尊重不推回原则，而在最近的案件中，就有私营商船违反这一原则。⁴⁵此外，救援义务包括为开展救援行动和处理相关风险（即船的舷缘高、恶劣天气、缺乏医疗用品或缺水等风险）做好准备。因此，强有力的伙伴关系有助于提高每个公司的能力，使其以符合国际人权法和难民法的方式开展救援行，并培养这样做所需的技能。

D. 为加强援助偷运移民和其他移民、使其更好地融入社会而建立公私伙伴关系

46. 公私伙伴关系可在向被偷运移民和难民提供援助、支持他们融入社会方面发挥作用。特别是私人律师事务所和医疗机构、私营部门雇主和媒体可在促进安全、正常和有序移民的总体努力中发挥作用。

1. 与私人律师事务所建立伙伴关系

47. 在初步评估和确定被偷运移民的需求期间，与国家合作的私人律师事务所可协助为移民提供服务，如对其法律需求和适当应对措施进行深入分析。此外，此类公司还可为希望实现移民身份正常化的被偷运移民提供支持，⁴⁶包括支持申请签证、居留权、公民身份、庇护或其他特殊的临时或永久移民身份。被偷运移民和其他非正常移民有权获得免费法律援助，包括在申请改变移民身份的整个过程中获得法律咨询、法律协助和法律代表，⁴⁷例如关于与执法和司法系统合作换取

⁴³ 人权高专办，“‘致命漠视’：地中海中部的搜救和移民保护”（2021 年 5 月），第 18 页。

⁴⁴ 毒品和犯罪问题办公室，《渔业中的跨国组织犯罪》（2011 年，维也纳），第 63 页。

⁴⁵ 例如，2021 年，意大利那不勒斯普通法院对私营船只 Asso 28 的船长作出判决，因为他在 2018 年将 101 名海上获救人员送回利比亚。例如，见半岛电视台，“意大利船长因将移民送回利比亚而被判刑”，2021 年 10 月 15 日。

⁴⁶ 国际移民组织（移民组织），《移民组织手册：保护和援助易受暴力、剥削和虐待的移民》（2019 年，日内瓦），第 89 页。

⁴⁷ 联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则（大会第 67/187 号决议，附件），原则 10。

临时或永久移民身份的咨询意见。此外，私人律师事务所可以为犯罪活动的移民受害者提供法律代表。⁴⁸

2. 与私营部门雇主建立伙伴关系

48. 应将成功的反偷运战略纳入更广泛的移民管理工作中。《全球移民契约》目标 5 建议会员国与私营部门和其他相关利益攸关方协商，审查和修订现有正常移民选择和途径，以期优化劳动力市场的技能配置，适应人口现实，应对发展挑战和机遇。与私营部门雇主建立伙伴关系可以为正在办理身份正常化的被偷运移民、回返移民或重新安置的移民创造就业机会，他们需要就业和生计以维持自己 and 家人的生活，从而不必使用偷运者的服务来跨越边界。

49. 一些举措已经成功实施，例如，在国际移民组织（移民组织）的领导下，由回返人员和失业青年组成的商业合作社和私营部门开办了一家菠萝工厂。⁴⁹在难民和移民融入劳动力队伍方面，还有与公司和行业成功合作的其他实例。⁵⁰由此支持移民以可持续的方式融入社区，有助于促进安全和正常移民，并应在实现综合移民的总体目标下继续努力。

50. 如果潜在移民能够以安全和正常方式获得此类就业机会，而不必求助于偷运者的服务抵达目的地国，那么与雇主建立这种伙伴关系就有助于加强正常移民的渠道，并根据各国在《2030 年可持续发展议程》中的承诺，制定一项规范国际移民的综合战略。在法国、德国、意大利和瑞士，为以前的孤身儿童和某些情况下的无证青年创造寻求教育、职业培训或学徒的途径，这做法被视为一项重大进展。⁵¹

51. 如上所述，还可以发展与私营部门的伙伴关系，以便为从事或可能从事偷运移民活动的贫困社区提供其他收入来源，从而为其创造替代谋生手段。⁵²

3. 与新闻界和媒体公司建立伙伴关系

52. 私营部门不仅可以在向移民和移民路线沿线社区提供谋生机会和服务方面发挥作用，而且有助于影响那些对移民融入社会和打击仇外心理与歧视至关重要

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 移民组织，“农民、私营部门和回返者联手开办菠萝工厂，促进尼日利亚的重新融合”，2020 年 2 月 21 日。

⁵⁰ 例如，见智利政府与化妆品制造商 Natura 合作，在移民组织和妇女署智利办事处的支持下，促进移民和难民融入劳动力市场（移民组织，“促进委内瑞拉人进一步融入智利私营部门劳动力队伍”，2019 年 2 月 19 日）。

⁵¹ 见欧洲安全与合作组织，民主制度和人权办公室，“欧安组织地区非正常情况移民的身份正常化：最近的发展、讨论要点和建议”（2021 年 8 月），第 13 页。另见“在中美洲和墨西哥防止发生非正常儿童移民”项目，潜在雇主和地方当局通过该项目开展合作，解决造成非正常移民的根源（María Isabel López，“解决中美洲和墨西哥非正常儿童移民的根源”，2021 年 10 月 25 日）。

⁵² 例如，见欧洲联盟资助的“阿加德兹快速经济影响行动计划”项目，该项目旨在向尼日尔的偷运者和从偷运移民活动中受益的社区提供非法服务的替代方案。

的社会行为、规范和做法。⁵³例如，印刷品和其他媒体公司（如电视和广播）在塑造对移民的看法和影响公众舆论方面发挥着关键作用，因此尤为重要。正如联合国大学指出，“对移民充满价值取向的贬损式和成见式报道往往会助长仇外情绪，增加对反移民政党的支持，改变移民群体融入社会的体验。相反，以公平、准确、公正和尊重的态度展现移民形象则会提高公民意识”。⁵⁴在某种程度上，可以扩大与媒体的伙伴关系，以培养对移民更加积极看法，确保对移民的报道符合道德操守。

E. 为防止偷运移民建立公私伙伴关系

53. 可以探索建立若干伙伴关系，不仅旨在侦查和打击偷运移民，而且也为了防止罪行的发生。

54. 一些移民和难民在网上广泛宣传成功的偷渡行动。⁵⁵偷运者还通过成功事例和图片宣传其服务，而这可能影响那些正考虑寻求偷运者帮助进行移民的犹豫不决的潜在客户。在这种情况下，各国如何才能更有效地宣传偷运活动给个人带来的实际风险？

55. 《全球移民契约》目标 3 促请各国与私营部门等行为体合作，在来源国组织提高认识活动和出发前情况介绍培训，以促进安全、有序和正常移民，并强调与非正常和不安全移民有关的风险。

56. 近年来，为防止潜在移民和难民踏上危险旅程，已通过一些提高认识运动在社交媒体上开展了反宣传。然而，这些运动的结果往往参差不齐，⁵⁶最近一项调查显示，社交媒体内容仅对约 5% 的移民作出的移民决定产生了影响。⁵⁷

四. 结论

57. 面对偷运移民带来的挑战，所有利益攸关方，无论来自公共部门还是私营部门，亦或是足迹遍布多国的利益攸关方，都必须汇集资源。偷运网络迅速适应了因 COVID-19 疫情而实施的限制，并继续越境偷运人口，包括利用数字工具提供的机会进行偷运。公私伙伴关系不仅对于侦查和调查移民偷运活动至关重要，也对保护被偷运者和援助其中的遇险者至关重要。

⁵³ 移民组织，《移民组织手册：保护和援助移民》。

⁵⁴ Camille Desmarès, “消除仇外心理：移民的表现和媒体的作用”（联合国大学全球化、文化和流动性研究所，2017 年，无出版地点），第 5 页。

⁵⁵ BBC 新闻，“YouTube 的移民用户会影响他人前往欧盟吗？”，2021 年 2 月 20 日。

⁵⁶ 欧洲移民网，“使用社交媒体打击偷运移民行为”（2016 年 9 月）。另见 [CTOC/COP/WG.7/2020/3](#)，第 13 段。

⁵⁷ Andrew Fallone, “我们又来了：欧洲联盟关于人口偷运的误导性传播”，欧洲大学研究所，2021 年 6 月 16 日。

58. 与私营部门的伙伴关系可以采取多种形式发挥作用，从改变新闻媒体中关于偷运活动和移民的叙事，到查明与偷运活动有关的可疑金融交易。虽然本背景文件介绍了若干有望成功和（或）现有良好做法的实例，但总体而言，以打击偷运移民为目标的公私伙伴关系的发展远远不及为打击其他犯罪而建立的公私伙伴关系。会员国可进一步探索新的合作伙伴和合作部门，以便更有效地打击犯罪，为被偷运移民提供保护和协助。

59. 然而，必须将打击偷运移民的斗争置于更广泛的国际移民政策框架内，因为移民往往因缺乏实现安全和正常移民的替代办法而求助于偷运服务。2021 年全球有记录的非正常移民死亡人数为 5,795 人，⁵⁸这提醒各国不仅应通过伙伴关系打击偷运移民罪行，而且应向流动人口提供这些非法服务的替代解决方案（CTOC/COP/WG.7/2021/2，第 3 至 4 段）。加强有助于拓展正常移民渠道的措施和政策，⁵⁹包括为此加强与私营部门雇主的合作，将促进减少偷运移民活动。

工作组此前对相关议题的建议

60. 偷运移民问题工作组迄今已拟定约 200 项建议，其中就《偷运移民议定书》的执行工作向缔约国提出咨询意见，包括与本背景文件主题有关的五项建议。

61. 在审查更有效地预防和打击偷运移民的实际措施和其他工作时，工作组以往建议⁶⁰强调，缔约国应当：

(a) 在预防和打击偷运移民活动时，考虑到私营部门、学术界和民间社会等相关利益攸关方的经验；

(b) 寻求与相关执法和刑事司法从业人员、商业承运人和私营企业建立联系，以便有效打击偷运移民活动；

(c) 加强启动和展开积极主动金融调查的能力，以缉获和追回偷运移民案件中的犯罪资产。此类努力应包括确保改进并加强金融调查机关、执法机构和司法机关之间有系统的联系，以打击资助有组织犯罪集团的行为。为此目的，各国还应当加强与银行、贷记划拨服务供应商和信用卡发证机构等金融机构之间的合作。

(d) 考虑采用适当的多学科方法，其中包括针对警察、检察官、边防警卫、非政府组织和私营部门的不同类型的干预措施，以防止和打击偷运移民活动。

(e) 鼓励并扩大相关部门和利益攸关方（包括国际组织和区域组织、民间社会、私营部门和学术界）之间有效的伙伴关系，以加强研究、创新和技术应用，打击偷运移民活动。

⁵⁸ 见移民组织的失踪移民项目。可查阅 <https://missingmigrants.iom.int/data>。

⁵⁹ 另见混合移民中心和丹麦难民理事会，“打击偷运人口：没有实现更安全流动的灵丹妙药——关于采取注重保护的方式开展打击偷运人口行动的循证建议”（2021 年 7 月）。

⁶⁰ 所列每项建议均可查阅毒品和犯罪问题办公室，《偷运移民：建议、决议和决定简编和专题索引》（2021 年，维也纳），但最后一项建议除外，该建议可查阅 CTOC/COP/WG.7/2020/4 号文件。

62. 此外，秘书处编写的简编和专题索引包括工作组前六次会议通过的建议，指导意见可查阅简编和专题索引中的下列专题部分：援助被偷运移民、边境控制和管理、儿童（孤身/离散儿童）、刑事司法系统（金融调查）、金融机构、移民机会、应对者（民间社会）以及联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）和秘书处。

五. 主要工具和推荐参考资料

63. 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。与偷运移民有关的所有参考资料的全面概述可查阅：www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/resources.html。

毒品和犯罪问题办公室偷运移民情况观察站

64. 毒品和犯罪问题办公室偷运移民情况观察站是一个试点项目，旨在评估快速变化环境中偷运移民活动的特点、驱动因素和影响。观察站收集和传播关于偷运移民活动的的数据、信息和分析。这些信息是通过在来源国、过境国和目的地国定期开展实地研究，并从流动人口、执法当局、民间社会和其他关键行为体那里收集得到。此外，还对来源国和过境国的流动人口和偷运移民者进行了有针对性的调查。

65. 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罪行和相关罪行以及保护被偷运者的人权至关重要。可查阅www.unodc.org/res/som/index.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）

66. 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》的出版物介绍了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。

《2018年全球偷运移民问题研究》

67. 《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，揭示出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。

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以解决贩运人口和偷运移民问题的工具包 (2021 年)

68. 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以解决贩运人口和偷运移民问题的工具包是在“全球行动打击贩运人口和偷运移民活动 (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，正在与移民组织合作实施。工具包是一个工具集，旨在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。

偷运移民问题知识门户网站和判例法数据库

69. 2016 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室推出了偷运移民知识门户网站，以此作为打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）知识管理门户的一个组成部分。偷运移民知识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。判例法数据库旨在使法官、检察官、政策制定者、媒体、研究人员和其他有关各方能够更广泛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。

《〈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)

70. 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 and 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案件的从业人员的经验和观点。该研究的主要目的是帮助更加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》而承担的国际法律义务。