



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
30 April 2024
Chinese
Original: English

偷运移民问题工作组

2024年7月11日和12日，维也纳

临时议程*项目2

根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》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

根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》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

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，旨在促进偷运移民问题工作组第十一次会议的讨论。本文件列出了工作组似宜在审议过程中处理的一系列问题。本文件还提供了背景资料 and 实际建议，说明采取哪些行动将对根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》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的工作产生积极影响。本文件包含研究参考、现行做法、区域及国际合作文书与安排，以及专家磋商的最新结论，力求应对目前在执行《打击偷运移民议定书》的预防和合作条款方面所遇到的挑战。

二. 供讨论的问题

2. 各代表团不妨审议与下列问题有关的本国法律、政策和业务框架，以及地方知识、做法、挑战和跨境经验，以便工作组审议这一专题：

(a) 为推进对偷运移民行为的预防工作并为此加强国际合作，缔约国目前正在寻求执行《打击偷运移民议定书》及其他相关国际文书的哪些条款？缔约国开展了哪些相关活动？

* CTOC/COP/WG.7/2024/1。



(b) 偷运移民的根源问题是什么？缔约国在解决这些问题时遇到了哪些具体挑战？

(c) 缔约国如何在区域和国际层面开展合作，解决偷运移民的根源问题并采取对策？从这些经验中吸取了哪些教训，确定了哪些良好做法或可行做法？

(d) 如何加强缔约国之间的国际合作以更有效地预防和打击偷运移民行为（包括通过侦查和预防偷运移民犯罪所产生的非法资金流动来加强）？

(e) 如何将有效利用金融信息和现代技术处理偷运移民案件纳入对执法人员和检察官的培训活动中？

三. 国际法律框架和标准：合作预防和打击偷运移民行为

3. 《打击偷运移民议定书》载有题为“预防、合作和其他措施”的一节，由第 10 至 18 条组成。该节大体上可分为三个重点领域，下文将逐一予以讨论。

执法

4. 第一，该节载有关于执法准备工作和国家积极举措的条款，旨在智取罪犯，预判罪犯的活动。例如，第 10 条要求《议定书》缔约国，特别是那些有共同边界或位于同一偷运移民路线上的缔约国，就下列事项交换信息：为偷运组织所利用的启运点和目的地、路线、承运人和运输工具；偷运者的身份和手法；藏匿和滥用旅行证件的手段和方法；立法经验和做法；以及执法部门用于预防、侦查和调查偷运移民活动的科学和技术信息。

5. 同样，第 14 条强调需要提高移民事务官员和其他官员的能力，使其掌握侦查和调查偷运移民活动所需的专门技能。还需要与其他缔约国、国际组织和民间社会组织开展合作。在加强能力方面，优先的具体专题领域包括：提高旅行证件的安全和质量以及发现欺诈性证件；收集有关从事偷运移民活动的有组织犯罪集团及其作案手段的犯罪情报；改进在常规和非常规过境点为发现偷运移民活动而开展的工作；以及确保移民受到人道待遇。

边界和跨界对策

6. 第二，该节规定了加强边界安全、提高边界对未经授权入境的抵御能力的措施。例如，第 11 至 13 条涉及旨在加强边界管理和过境点管制的措施。第 11 条要求缔约国加强边界管制，并规定商业承运人负有确保其乘客持有相关旅行证件的责任。第 12 条和第 13 条的证件安全条款强化了这些要求，规定缔约国有义务确保旅行证件和身份证件的真实性和安全，并确保证件的质量，使其不易被篡改和滥用。此外，还敦促缔约国在核实这些证件的真实性方面相互配合、及时合作。

7. 《议定书》是对《打击有组织犯罪公约》的补充，该公约的主要目的是促进国际合作，预防和打击跨国有组织犯罪（第 1 条）。《公约》第 37 条和《打击偷运移民议定书》第 1 条反映了这两项文书之间的基本关系，因此应予以一并考虑。这两份文书是作为一套文书制定的，其中包含打击跨国有组织犯罪的一

般性条款，例如载于母公约中关于引渡和司法协助的条款，以及载于《议定书》本身的关于偷运移民的具体内容。¹

8. 与此特别相关的是《公约》第 27 条，该条强调有必要加强执法实体之间的联系渠道，就有组织犯罪的各个方面迅速交流信息。除了加强各国执法机关之间的联系渠道（第 27 条第 1 款(a)项），各缔约国有义务采取有效措施，就《公约》所涵盖的犯罪进行合作调查，以便获得关于人员、犯罪所得或财产、设备或其他工具的去向的情报（第 27 条第 1 款(b)项）；互相提供一定数目或数量的物品以供分析或其他调查之用（第 27 条第 1 款(c)项）；促进人员交流，包括派出联络官员（第 27 条第 1 款(d)项）；交换关于有组织犯罪集团采用的具体手段和方法的资料（第 27 条第 1 款(e)项）；以及交换情报并协调为尽早查明犯罪而采取的行政和其他措施（第 27 条第 1 款(f)项）。

9. 为实施《打击有组织犯罪公约》，第 27 条第 2 款促请缔约国考虑订立关于其执法机构间直接合作的双边或多边协定或安排，并在已有这类协定或安排的情况下考虑对其进行修正。除其他外，这些协定确定负责合作事宜的机关；要求各方交换主管机关的联络点信息以确保快速有效的沟通；规定合作形式、方式和方法，例如交换与计划实施和已经实施的犯罪有关的数据；并规定在人员管理和培训方面进行合作。

10. 在没有相关协定或安排的情况下，缔约国可根据该规定，进一步考虑以《打击有组织犯罪公约》为基础，就《公约》所涵盖的犯罪相互开展执法合作。在适当情况下，缔约国应充分利用各种协定或安排，包括国际组织或区域组织，以加强各自执法机构之间的合作。

11. 《议定书》第 10–14 条详细阐述了应如何实施《公约》第 27 条以应对偷运移民问题，并将实施方法与具体背景相结合。

12. 预防偷运移民的核心是保障移民的人权。这方面的关键条款载于《议定书》第 16 条，该条涉及向移民提供帮助，使其免受偷运过程中可能遭到的暴力，强调要将维护移民的生命权和不遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利放在首要位置。因此，为领事协助提供便利也包含在第 16 条内。

13. 对《议定书》第 10–14 条和第 16 条所载承诺予以强化的另一项重要文书是《安全、有序和正常移民全球契约》。在《全球契约》目标 9 第 25(b)段中，各国承诺利用跨国、区域和双边机制分享有关偷运移民路线、偷运者的作案手法

¹ 上述条款确立了管辖《打击有组织犯罪公约》与《打击偷运移民议定书》之间关系的以下具体基本原则：

(a) 应对《公约》和《议定书》予以一并解释（《公约》第 37 条第 4 款和《议定书》第 1 条第 1 款）。在解释这两项文书时，应考虑到所有条款；对于使用相似措辞或平行措辞的条款，应赋予大致相似的含义。在解释《议定书》时，还必须考虑到其具体宗旨（《公约》第 37 条第 4 款）；

(b) 《公约》的规定经适当变通后适用于《议定书》（《议定书》第 1 条第 2 款）；

(c) 根据《议定书》确立的犯罪也应视为根据《公约》确立的犯罪（《议定书》第 1 条第 3 款）。这一原则确保了为将偷运移民行为定为刑事犯罪而确立的任何犯罪将自动纳入《公约》关于刑事事项国际合作的条款的范围，如第 16 条（引渡）和第 18 条（司法协助）。

和金融交易、被偷运移民的脆弱性及其他数据的相关信息，以瓦解偷运网络，加强联合对策。

根源问题和安全流动

14. 第三，《议定书》第 15 条（其他预防措施）载有从长远角度解决导致移民原籍国发生偷运移民的根源问题的规定。这些规定包括提高公众对偷运移民行为的犯罪性质及移民所面临风险的认识等行动，以防止移民受到有组织犯罪集团的引诱。缔约国必须在这方面进行合作，促进或加强国家、区域和国际各级的发展方案和相关合作。这包括旨在解决贫困和不发达问题，以及可能影响移民决定（包括通过偷运移民者机构进行移民）的其他基本社会经济问题的方案。

15. 同样，在《移民问题全球契约》目标 2 中，各国承诺消除迫使人们离开原籍国的不利肇因和结构性因素。这一承诺包含的行动有对涉及以下方面的方案进行投资，包括：消除贫穷、粮食安全、健康和卫生、教育、包容性经济增长、性别平等和增强妇女权能、减缓和适应气候变化、应对暴力和歧视、诉诸司法以及维护法治和善治。

16. 在《移民问题全球契约》目标 9 第 25(f)段中，各国承诺在发展、公共信息、司法、培训和能力建设方面与彼此及其他伙伴进行合作，同时对非法移民的来源国予以重点关注。

17. 为强调在《议定书》关于预防、合作和其他措施的条款所列行动方面开展合作的重要性，《议定书》第 17 条要求各缔约国考虑缔结双边和区域协定，以制定最适宜而有效的措施，预防和打击偷运移民行为，或在缔约国之间加强《议定书》的规定。

18. 最后，《议定书》中规定的预防和合作措施包含被偷运移民的返还和重新融入社会。第 18 条述及缔约国有义务为其国民和永久居民的返还提供便利并予以接受，其中包括迅速回应关于核查国籍或永久居留权的请求，并在不损害其他权利的情况下提供旅行证件或许可文件。缔约国在实施第 18 条时可与国际组织合作。

19. 对应《议定书》第 18 条，《移民问题全球契约》目标 21 详细阐述了关于合作促进安全和有尊严的回返、重新接纳和重新融入的承诺。这些承诺包括遵守双边、多边和区域协定，如重新接纳移民的协定；根据国际人权义务，确保对个人进行评估，并预防发生带来以下风险的返还：死亡、酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格形式的待遇；促进响应性别平等和敏感对待儿童问题的办法，例如提供法律、社会和财政支助；以及在查明国民身份和发放证件方面开展合作。

20. 可持续发展目标也是一个设定了合作预防偷运移民相关目标的重要国际框架。例如，可持续发展目标的具体目标 10.7 敦促各国采取措施，“促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动”，包括执行管理完善的移民政策。目标

16 则鼓励各国促进和平和包容的社会，以实现可持续发展，包括通过消除暴力、制止虐待、维护法治以及确保所有人都有平等诉诸司法的机会。

21. 总之，《议定书》及其他国际文书为采取综合办法预防偷运移民奠定了基础，这种办法在专门执法和边境安全措施与注重人权和发展的行动之间取得了平衡。《议定书》缔约国和主要伙伴之间的合作对于实现这一目标至关重要。

四. 挑战：问题、有关专题和相关指导意见概述

A. 背景

22. 联合国难民事务高级专员公署（难民署）估计，2023 年年中被迫流离失所者的总人数为 1.1 亿人，其中包括难民、寻求庇护者、需要国际保护者和境内流离失所者。²联合国人口基金、经济和社会事务部及难民署公布的统计数据共同表明，2010 年至 2020 年期间，被迫移民的人数增加了一倍多（2020 年达到 9,000 万人），增长速度超过世界总人口（2020 年为 78 亿）和国际移民总人数的增长速度。³

23. 在被迫移民及其他类别的混合移民中，一些移民是由于移民偷运者为了从中牟取金钱或其他物质利益而走上移民道路的。仅就地中海区域而言，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的一项分析表明，2022 年至 2023 年期间，偷运者通过地中海偷运或企图偷运的人数增加了 58%。⁴就原始数据而言，这意味着 2023 年，偷运者沿地中海中部路线偷运或企图偷运了至少 223,000 人，与 2022 年估计的 141,000 名偷运和偷运未遂犯罪对象相比大幅增加。⁵

24. 尽管在持续开展刑事司法工作来解决偷运移民问题，但这一问题已达到前所未有的程度，表明目前的做法可能存在缺陷。

25. 偷运移民的需求源于人们强烈的移民动机，加上缺乏正常移民的合法途径以及独立移民的困难。行使自由迁徙权的障碍、腐败和安全问题也助长了某些区域的偷运需求。⁶

² 联合国难民事务高级专员公署（难民署），难民数据库，数据洞察，“被迫流离失所者的人口统计数据与受难民署保护和/或援助的人口统计数据之间存在什么区别？”可查阅 www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/forcibly-displaced-pocs.html。

³ Ludger Pries、Oscar Calderon Morillón 和 Brandon Amir Estrada Ceron，“被迫移民的路线：中美洲移民前往美国”，《移民与人类安全期刊》，第 12 卷，第 1 期（2024 年 3 月），第 39-53 页。

⁴ 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站，“2 号更新：2024 年 4 月”（待出版；将于 2024 年 10 月出版）。

⁵ 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站，“1 号更新：2022 年 3 月”。可查阅 www.unodc.org。

⁶ 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站，“从尼日利亚偷运移民：主要调查结果”。可查阅 www.unodc.org；毒品和犯罪问题办公室，《打击偷运移民工具包》（2010 年，维也纳）。

B. 偷运移民的根源问题

26. 研究表明，由于治理不善、暴力、腐败和地方性贫困等问题，人们迫切希望移民。⁷例如，在最近的一项区域移民研究中，受访的中美洲移民者指出，其最初试图在本国境内迁居，但后来出于对帮派问题的担忧、本国教育机会稀缺和贫困现象普遍等问题，决定踏上前往北美的危险旅程。⁸除了经济条件差、害怕暴力和犯罪外，被迫移民的其他主要原因还包括害怕发生暴力冲突和战争、被迫加入武装团体、遭受迫害和歧视。⁹研究表明，对许多人来说，考虑到留下来并不是一种选择，因此人们思考的往往不是离不离开的问题，而是移民的条件问题。¹⁰由于绝望，再加上客观上也没有其他选择，人们甘愿冒很大的风险来移民。

27. 限制正常移民途径并不能阻止移民流动，反而会将无法利用这些途径的人推向暗处，落入偷运者手中。这也为其他类型的有组织犯罪创造了机会。例如，研究表明，在某些区域，毒品市场和移民偷运市场存在着交集；例如，在墨西哥，从事毒品贩运的犯罪组织会向移民偷运者收取费用，允许其跨境运作，而移民则被迫背着装满毒品的背包沿同样的路线行动，此类案件有充分的证据记录。¹¹

28. 毒品和犯罪问题办公室新近发布的一份东南亚偷运移民问题研究报告发现，¹²在难民和移民中，催生偷运移民服务需求的因素如下：(a)在发生冲突、暴力和迫害的情况下，人们认为缺乏正常移民的机会；(b)人员处于无国籍状态，无法获得旅行和身份证件；(c)进行正常劳工移民的选择有限或无法进行正常劳工移民；以及(d)所处环境中腐败盛行。例如，接受毒品和犯罪问题办公室约谈的许多缅甸罗兴亚人指出，其因当局和普通公民实施的骚扰、迫害和暴力行为而被迫离开缅甸，又因为安全问题（例如被杀害或遭受虐待的风险）而选择偷运。无国籍状态和无法获得旅行证件也被认为是选择偷运的主要原因。¹³

29. 在东南亚地区，接受约谈的其他国籍的移民（包括柬埔寨、越南、阿富汗和索马里国民）也提到不安全、恐惧、歧视和缺乏生计和教育机会是其移民的驱动因素。接受约谈的移民认为，与正规移民路线相比，偷运更容易，成本也更低，正规移民路线往往成本高昂，而且存在官僚主义问题。¹⁴

30. 气候相关问题也被认为是影响移民决定的一个原因，在某些情况下是偷运移民行为的一个驱动因素。大多数情况下，洪水或风暴等突发事件是此类移民的主要驱动因素；但也有报告称，牲畜和作物疾病或极端气温等缓发性事件亦

⁷ Erol Yayboke, “解决移民根源问题，加强国家安全”，载于《不断变化的人权格局：给国会的建议》，战略与国际研究中心（2019年，华盛顿特区）。

⁸ Pries、Calderon Morillón 和 Estrada Ceron, “被迫移民的路线”。

⁹ 同上。

¹⁰ Yayboke, “解决移民根源问题，加强国家安全”。

¹¹ 同上。

¹² 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站，《东南亚偷运移民问题：关于东南亚偷运移民问题的研究结果》（2024年，维也纳）。可查阅 www.unodc.org 以及 <https://storymaps.arcgis.com/stories/24c172302ab64ad0b786ee16fa8e601c>。

¹³ 同上。

¹⁴ 同上。

为主要驱动因素。接受约谈的孟加拉国移民中有四分之三认为气候相关问题是影响其移民决定的关键因素。¹⁵

31. 腐败也被认为是偷运移民行为的一个主要驱动因素和促成因素。受访的被偷运移民认为需要借由偷运者来打点当局，因为偷运者与官员之间相互勾结，而且会为了便利偷运而向当局行贿。¹⁶

32. 另一项关于从非洲之角向欧洲偷运移民的研究表明，棘手的冲突事件和治理不善问题导致了难民和寻求庇护者逃离政治及其他形式的迫害。还有一些移民是为了在其他地方寻找更好的经济机会而离开，也有一些人则是出于与亲属团聚的社会和心理需要而移民。¹⁷

33. 该研究还表明，刑事司法威慑措施不力也是偷运移民行为的驱动因素，表现为对偷运者的起诉和定罪率低，而执法官员的共谋行为又加剧了这一问题。据指出，该区域执法人员的薪酬不高，因此很容易腐败。在极端情况下，军用车队还会护送被偷运的难民和移民，以换取一定比例的偷运费。¹⁸

34. 查明的另一个问题是，与目的地国相比，一些原产地国和过境国在政策上的优先事项不同。与南亚的情况一样，在所研究的一些原籍国中，侨汇占国内生产总值的很大一部分；例如，在索马里，侨汇占国内生产总值的 25%，在埃塞俄比亚则占 5%。而侨汇是减少贫困和改善条件的一种可行机制，可直接影响各国对采取措施阻碍移民的重视程度。¹⁹

35. 在过境国（如利比亚和苏丹），已查明对偷运移民行为的驱动因素包括对过境移民所产生的收入的关注；这些移民在过境国停留的时间越长，对当地经济的支持就越大。²⁰在中美洲达连地区的土著社区也有类似的发现，这些土著社区带领移民从其地界上穿过，以换取报酬，所得数额远远高于种植作物可带来的收入。²¹

36. 就西非和北非的偷运移民问题而言，毒品和犯罪问题办公室近期编制的一份跨国有组织犯罪威胁评估表明，²²无论是在西非和北非，还是在地中海两岸，对偷运移民服务的需求不仅主要受经济因素驱动，也受个人和家庭原因（特别是对女性移民而言），以及来自受冲突影响国家的移民面临的暴力、不安全和冲突问题的驱动。这些问题，加上在获得合法移民途径方面的挑战，被认为是移民选择接受偷运的原因。有趣的是，即使在实行免签证旅行的区域，如根据《自由流动议定书》设立的非国家经济共同体，移民仍然依赖偷运者越境。造成这种现象的原因包括腐败盛行，以及获得旅行和身份证件的费用过高。国

¹⁵ 同上。

¹⁶ 同上。

¹⁷ Assefaw Bariagaber, “国家、移民和非洲之角国际人口走私和贩运的挑战”, 《全球南方研究期刊》, 第 40 卷, 第 2 期 (2023 年), 第 249-273 页。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上。

²¹ 国际危机组织, “美洲的瓶颈: 达连地堑的犯罪和移民问题”, 《拉丁美洲报告》, 第 102 期 (2023 年, 布鲁塞尔)。

²² 毒品和犯罪问题办公室, “萨赫勒地区偷运移民问题: 跨国有组织犯罪威胁评估——萨赫勒” (2022 年, 维也纳)。

家当局处理旅行和身份证件往往需要几个月的时间，而且价格昂贵，而偷运者在几个小时内就能伪造好证件，而且价格低廉。²³

37. 此外，边界官员腐败索贿，对自由流动构成了障碍，使偷运者能够利用其在警察、边界管制当局和拘留中心的联系网络，通过谈判减少贿赂数额并提高该笔数额的可预测性。这加深了偷运的吸引力，甚至对持有合法旅行证件的移民来说也是如此。²⁴

38. 分析还表明，偷运者被视为重要的信息来源。在危险的环境中，无论有没有偷运者，移民都可能受到虐待。尽管如此，接受毒品和犯罪问题办公室约谈的移民妇女报告称，在这种情况下，她们还是更倾向于在偷运者的帮助下移民。²⁵

39. 接受毒品和犯罪问题办公室约谈的偷运者指出，从事偷运是为了赚外快；许多人都有其他工作。偷运能帮助其养家糊口，而且比正规经济更有利可图。许多人还表示自己是出于慈善目的，即为难民和移民提供帮助。

40. 金钱是参与偷运移民活动的主要动机。据毒品和犯罪问题办公室《2018 年全球偷运移民问题研究》估计，2016 年，被偷运移民人数至少为 250 万，偷运带来的经济回报在 55 亿至 70 亿美元之间。向移民个人收取的费用主要取决于偷运路线远近、跨越的边境数量、地理条件、交通工具、欺诈性旅行或身份证件的使用情况、被发现的风险和其他因素。然而，针对偷运移民案件开展的金融调查数量寥寥无几。

41. 除非与灵活的法律途径相结合，否则移民执法措施的效果是有限的。正常的移民途径可保障移民的权利，并削弱犯罪集团从移民社区获利的能力。

五. 对策：良好或可行做法和取得的经验概览

A. 预防和打击偷运移民行为的现有合作

42. 全世界在预防和打击偷运移民行为方面的许多合作实例都涉及开展业务合作，通过对欺诈性旅行证件的检测以及调查和起诉犯罪产生的威慑作用来预防偷运移民。

43. 例如，2023 年 5 月，国际刑事警察组织（国际刑警组织）、毒品和犯罪问题办公室与国际移民组织（移民组织）为“CARISICA 行动”提供了支持，该行动即加勒比共同体和中美洲一体化体系 21 个成员国共同采取的联合执法行动的第二阶段，旨在打击沿各移民走廊（包括该区域内部和远至亚非的移民走廊）从事偷运移民和贩运人口活动的犯罪集团。在开展行动之前，各国通过一个联合区域通信中心收集和共享情报，该中心在行动开始前一段时间内运行了一个旅客信息预报系统。一个值得注意的最佳做法是，通过联合区域通信中心集中共享情报，这有助于在行动期间和行动之后，开展积极主动的趋势监测和行动

²³ 同上。

²⁴ 同上。

²⁵ 同上。

规划，从而采取协调一致的行动。该区域通信中心还帮助查明了偷运移民行为与同一集团在不同大陆实施的其他类型有组织犯罪之间的联系。²⁶

44. 2023年12月，中美洲打击偷运移民和贩运人口的“Turquesa V行动”逮捕了257人，营救了163名潜在受害者，并发现了来自69个国家的12,000名非正常移民。这一成果的取得得益于33个国家在主要过境点开展了合作，以瓦解参与偷运移民的有组织犯罪团伙。国际刑警组织、毒品和犯罪问题办公室和国际移民组织为此次行动提供了支持，从一开始就建立了检察官网络，以确保在逮捕之后（行动结束时）立即进行起诉。²⁷

45. 在南部非洲，“Batho行动”于2018年和2019年在该区域六个国家打击人口贩运和偷运移民。该行动的一个重点领域是打击严重的偷运移民行为，并确保在途中遭受性虐待的女性受害者能够诉诸司法。女性犯罪受害者和民间社会组织参与了情报收集过程，女警官在执行过程中发挥了带头作用。行动的第一阶段逮捕了21人，解救了87名受害者，并至少在一些相关国家成功提起了诉讼。²⁸

46. 在阿尔及利亚、埃及和摩洛哥，由毒品和犯罪问题办公室支持的一项举措通过为数百名执法人员和检察官提供培训，讲授如何在对偷运移民案件进行刑事调查的同时开展金融调查，加强了追踪和阻断与偷运移民有关的非法资金流动的能力。该举措将扩大到覆盖已知偷运移民路线沿线的所有北非国家。

47. 在共享关于偷运趋势和作案手法的方面，一个重要的例子是《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》，该区域论坛为与亚太区域内外非正常移民问题有关的合作、对话和政策制定提供支持。²⁹

48. 同样，布达佩斯进程是一个用于查明和应对不断变化的移民挑战的欧洲平台，其促进了原籍国、过境国和目的地国之间的对话，特别是丝绸之路区域国家（阿富汗、孟加拉国、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克和巴基斯坦）之间的对话。³⁰

49. 还有一些旨在解决原籍国偷运移民根源问题的发展合作实例。例如，2023年，美国国际开发署宣布投资4.5亿美元，通过增加经济机会、促进善治、提高透明度以及减少犯罪和暴力，从根本上解决萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的移民问题。³¹

50. 欧洲联盟提供财政援助和发展援助，以确保与原籍国达成重新接纳协定。虽然这种援助在一定程度上减少了非正常移民流动，但并不能抵消偷运带来的利润。因此，为了达到预期的效果，需要采取额外的激励措施，例如为从未试图采取非正常移民渠道进行移民的移民者发放签证（例如通过抽签制度），以

²⁶ 毒品和犯罪问题办公室中美洲和加勒比区域办事处（巴拿马）。

²⁷ 同上。

²⁸ 毒品和犯罪问题办公室南部非洲区域办事处。

²⁹ 可查阅 www.baliprocess.net。

³⁰ 可查阅 www.budapestprocess.org。

³¹ 美国国际开发署，“美国国际开发署宣布提供超过4.5亿美元的发展资金，以解决中美洲移民的根源问题”，新闻稿，2023年11月28日。

鼓励其迅速返还。与突尼斯和摩洛哥等北非国家建立的流动伙伴关系就是一个先例。建立这些伙伴关系的目的是防止非正常移民，而不是促进劳工移民。³²

51. 据国际移民组织称，如果原籍国不鼓励签订重新接纳协定，则协定可能不起作用。实行签证便利和免签证制度、为劳工移民提供机会，以及出台贸易、技术和财政激励措施可鼓励各国在移民管理和重新接纳方面进行有效合作。³³此外，如果重新接纳协定的执行方式不尊重人权，原籍国和过境国可能会产生负面看法，认为这类协定是单方面的执行工具，因此可能不遵守这些协定。重新接纳协定应符合国际人权法。应提供安全和正常移民的机会，作为重新接纳的整体办法的一部分。各国之间需要开展更多对话，以强化相关激励措施，并确保人权法得到尊重，特别是要尊重不受驱回权和儿童的最大利益得到维护的权利。³⁴

52. 另一项合作解决根源问题的策略是提高公众认识。例如，2015年11月，欧洲和非洲合作伙伴瓦莱塔移民峰会上启动欧洲联盟非洲紧急信托基金，该信托基金的其中一部分便旨在向当地社区和潜在移民通报非正常移民的风险和危险，包括偷运移民和贩运人口。截至2023年6月，仅在西非和萨赫勒地区，这场提高认识运动便惠及2,100多万人。³⁵

53. 研究发现，与国际组织和政府相比，移民者往往更信任与自己处境相同、克服障碍取得进步并获得谋生机会的人（即成功移民的同胞）。这一观点得到了认知心理学的支持，认知心理学认为，人类倾向于寻找对既定信仰、价值观和社会身份有利的信息，而淡化与之矛盾的信息。社会背景、历史、既有的移民文化以及当地经济机会不足都会影响移民的意愿。然而，移民所信任的信息来源并不总是掌握完整的信息。³⁶

54. 大多数提高认识运动的目的通常是提高对以下方面的认识，包括非正常移民所涉危险、无证移民在过境国和目的地国的艰难生活条件、留在国内而不移民的好处，以及目的地国所行更严格的移民政策的影响，但很少涉及人权和安全移民。研究表明，此类运动可能收效甚微，如果是在假定移民不了解自身可能遭遇的危险的前提下开展此类运动，效果则尤其差。而若忽视与居留有关的风险以及家庭或社会经济环境带来的移民压力，这些运动也不会奏效。³⁷

55. 这并不意味着移民不需要信息。例如，在马里加奥和尼日尔阿加德兹接受调查的移民表示希望能获得更为全面的信息，了解该地区的局势和风险，以及在哪里可以找到人道主义援助和生计，例如经费支持、水、食品和医疗援助，以及旅途的后勤信息，例如如何安全过境。这些信息将使其能够做出更安全的行程决定，决定是撤退还是继续前进。移民对既得利益行为者为减少移民流动而开展的运动持批评态度，特别是在缺乏合法移民渠道和移民替代办法的情况

³² Mattia Toaldo, “不要关闭边界，应管理边界：如何改善欧盟对经利比亚移民者的政策”（伦敦，欧洲对外关系委员会，2017年）。

³³ 国际移民组织，“全球契约专题文件：重新接纳”（2017年）。可查阅 www.iom.int。

³⁴ 同上。

³⁵ 欧洲联盟，非洲紧急信托基金，“原籍国、过境国和目的地国移民管理改进情况”（2023年）。

³⁶ 丹麦国际问题研究所，《信息能否拯救移民生命？前往欧洲的西非移民的知识和需求》（2021年，哥本哈根）。

³⁷ 同上。

下。提高认识运动失去了移民的信任。移民在涉险前会基于自己所掌握的信息计算风险，根据所掌握的社会和经济资源评估停留或迁移所涉及的风险。³⁸

56. 为打击偷运移民行为而采取的措施不应加剧对移民构成的风险；因此，必须考虑到这些措施对当地社区的影响。应与当地社区协商并在其支持下实施对策。必须执行这些程序，以确保由此产生的措施被视为国家和地方社区利益的一部分，而不是外部强加的东西。³⁹在尼日尔，毒品和犯罪问题办公室的一项分析表明，打击偷运移民法的实施可能无意中催生了连接尼日尔和利比亚以及阿尔及利亚枢纽的新偷运路线。根据同一份报告，由于偷运者试图逃避安全部队更为大力的管制，其采取的相关对策还可能导致偷运路线更加多样化、偷运行为更加隐蔽、移民的旅程更加危险。⁴⁰毒品和犯罪问题办公室正在进行的一项分析显示，打击偷运措施针对的是低层次行为者，反而促成了更复杂的网络和更庞大、更强大的犯罪集团来把控偷运移民活动。

B. 加强预防和打击偷运移民问题方面的国际合作

57. 2022 年，毒品和犯罪问题办公室在乌克兰开展了关于贩运人口和偷运移民的研究，⁴¹乌克兰在预防偷运移民方面树立了良好的先例。当时，近期逃离乌克兰前往国外落脚的人数超过 813 万，其中 786 万人被欧洲国家接收，包括由俄罗斯联邦接收的 285 万人。⁴²

58. 到 2022 年，共有 270,000 名乌克兰难民在加拿大和美利坚合众国完成登记。在美国，“团结共援乌克兰”计划在很大程度上为乌克兰难民入境提供了便利。一些难民使用不同类型的签证入境（例如旅游签证或学生签证）。许多人免签通过墨西哥，再通过陆地边界进入美国，其他人则通过美国“难民入境计划”入境。⁴³

59. 在加拿大，“加拿大-乌克兰紧急旅行授权”签证计划为流离失所的乌克兰人的正常入境提供了便利。⁴⁴

60. 在欧洲联盟，为了便利难民跨界流动，自 2022 年 3 月 4 日起对逃离乌克兰者启动欧洲理事会第 2001/55/EC 号指令，并延长实施至 2024 年 3 月。该指令涉及在流离失所者大规模涌入的情况下提供临时保护的最低标准，以及促进成员国在接纳这些人和承担其后果方面努力平衡的措施。对抵达欧洲联盟国家的乌克兰人的临时保护措施，大大减少了逃离战争者利用偷运移民者的必要性。欧盟边境与海岸警卫局（欧盟边防局）认为，无论是从乌克兰前往欧洲联盟的，

³⁸ 同上。

³⁹ 基于毒品和犯罪问题办公室西非和中非区域办事处在 2024 年 3 月 14 日举行的关于修订《打击偷运移民示范法》的专家组会议上的介绍。

⁴⁰ 毒品和犯罪问题办公室，“萨赫勒地区偷运移民问题”。

⁴¹ 毒品和犯罪问题办公室，“乌克兰的冲突：在贩运人口和偷运移民的风险上的关键证据”（2022 年，维也纳）。

⁴² 同上。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上。

还是经摩尔多瓦共和国抵达欧洲联盟的，抑或是在欧洲联盟内部流动的因战争流离失所者，其大多数过境行为始终都是正常和有序的。⁴⁵

61. 对于逃离乌克兰并得到临时保护者，不要求庇护申请人在抵达的第一个欧洲联盟国家申请国际保护（依据欧洲联盟的《都柏林条例》）。拥有临时保护身份者可在 180 天内前往其他欧盟国家停留最多 90 天。因此，在乌克兰人在欧洲联盟内流动（“二次流动”）的情况下，发生偷运移民情况的可能性也不大，因为乌克兰人有定期在欧洲联盟内部流动的自由。临时保护身份持有者拥有一系列权利，使其能够抵御贩运和其他形式的虐待。这些权利包括获得就业机会、住房、社会福利、医疗保健、儿童教育和银行服务。临时保护居留证有效期为一年，最长可延至三年。⁴⁶

62. 因此，该框架在预防偷运移民方面基本取得了成功，同时也表明提供合法入境渠道及合法身份是抵御人口贩运的一个重要因素。在这一良好做法的基础上，如果各缔约国将这种保护扩大到覆盖来自冲突局势国家的公民，将大大减少全球偷运移民事件的发生。

63. 提供正规途径是预防偷运移民的关键办法。联合国移民问题网络倡导的具体正规途径包含以下方面：提供家庭团聚签证；在积极主动查明各领域劳动力市场需求的基础上提供劳工移民途径；实行人道主义接纳，为弱势移民提供替代办法；对于受气候事件影响者，提供临时居住和工作许可以及人道主义签证，并放宽签证要求；提供健康签证，实行减少非正常移民脆弱性的正规化方案；以及为人口贩运和性别暴力幸存者提供签证。⁴⁷

64. 另一个值得注意的消除偷运移民根源的合作方法是意大利政府于 2023 年底正式宣布的马太计划。⁴⁸该计划旨在加强意大利和非洲国家之间的合作举措，从长远角度促进非洲经济社会实现可持续、持久发展，从而消除非正常移民的根源。

65. 虽然该计划尚未完全公开，但从意大利政府公布的内容来看，该计划力求重新界定与非洲国家的伙伴关系，重点关注能源（包括可再生能源）伙伴关系、发展合作、贸易和投资、教育、高等教育和职业培训、青年和妇女创业支助，以及就业促进工作等领域，均旨在预防和打击非正常移民，并确保有效管理正常移民流动。

六. 反思要点

66. 通过提供正规移民渠道，同时采取措施解决阻碍人们获得旅行和身份证件的问题和高昂费用问题，可以预防或至少减轻偷运移民问题。关闭边境只会把移民推向偷运者手中。仅注重维护边境安全并不能阻止偷运移民，必须同时采取相关措施，首先解决迫使移民离开本国的发展问题。与目前流行的治标不治本的方法相比，立足长远的方法有助于更有效地解决偷运移民问题，此类

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 联合国移民问题网络，《关于弱势移民入境和停留的正规途径的指导说明》（2021 年）。

⁴⁸ Daniele Fattibene 和 Stefano Manservigi, “非洲马太计划：意大利发展合作政策的转折点？”，《国际事务研究所评注》，第 24/10 号（2024 年，罗马）。

方法应解决贫困、冲突和气候问题等迫使人们移民的各种情况，同时增加正常移民的机会。打击偷运移民的有效措施需要当地社区的支持，因为这些措施的实施可能会影响到当地社区的生计和权利。

67. 为有效打击有组织犯罪集团并瓦解其非法经济，必须采取全面的政策措施，其中应不仅包含执法和镇压措施，还包含建设社会复原力的广泛举措。这些活动应包括贯穿各领域、以受害者为中心、尊重人权和对性别平等有敏感认识的办**法**。⁴⁹

⁴⁹ 毒品和犯罪问题办公室，《用于制定打击有组织犯罪高效战略的工具包》（2021年，维也纳）。