



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
26 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3

对被偷运移民的保护和帮助措施

### 对被偷运移民的保护和帮助措施

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十一次会议的讨论。本文件列出了工作组似宜在审议期间处理的一系列问题，并提供了有关被偷运移民的保护和帮助措施的必要性和提供情况的背景资料和政策考虑。本报告在概述国际法律框架以及被偷运移民在旅途中面临的风险和危险的基础上，提供了背景资料和有关指南和对策的实用建议，特别是在如何确定被偷运移民的需要方面，还提供了适当执行《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》所需的具体保护和帮助措施的实例。

#### 二. 供讨论的问题

2. 在涉及对被偷运移民的保护和帮助措施的问题中，各代表团除其他外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、做法和挑战，以便偷运移民问题工作组进行审议：

(a) 被偷运移民在旅途中和到达目的地后面临的最普遍的风险和危险是什么？

(b) 缔约国目前制定了哪些政策、标准和指南来确定被偷运移民的保护和  
帮助需要并将其移交相关主管机关和部门？如何对此作出改进？

\* CTOC/COP/WG.7/2024/1。



(c) 缔约国目前向被偷运移民提供了哪些具体的保护和帮助措施？这些措施如何以人权为基础、对性别和文化问题具有敏感认识并适合年龄？哪些措施尚未出台，但地方正在考虑或讨论？

(d) 缔约国目前如何评估和评价其帮助和保护措施和服务，以核实这些措施和服务是否有效满足被偷运移民的实际需要？

(e) 缔约国如何提供、传播或以其他方式促进被偷运移民获得有关保护和帮助措施和服务以及转介机制的信息？

(f) 缔约国如何将帮助和保护措施纳入其针对偷运移民的刑事司法对策，特别是在诉诸司法、被偷运的移民不承担责任和保护证人方面？

(g) 缔约国如何与相关利益攸关方建立伙伴关系，以确定被偷运移民的需要，并提供相关的、以人权为基础、对性别和文化问题具有敏感认识和适合年龄的保护和帮助措施？有哪些成功的伙伴关系实例？

### 三. 国际法

3. 《打击偷运移民议定书》不将被偷运的移民视为被害人，而是视为针对国家实施的偷运犯罪的对象。<sup>1</sup>尽管如此，各国根据《议定书》确实有保护和帮助被偷运移民的法律义务。《议定书》序言部分确认，这一罪行可能危及有关移民的生命或安全，必须人道地对待移民并充分保护他们的权利。此外，第2条和第4条明确规定，该文书旨在预防和打击偷运移民的跨国犯罪，同时保护已成为这类犯罪行为对象的人的权利。

4. 第16条进一步详细规定了这一法律义务，具体规定了缔约国应采取的保护和帮助措施，这些措施至少涉及生命权、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、免遭因被偷运而遭受暴力的权利、在民众的生命或安全因被偷运而受到威胁时获得帮助的权利以及获得领事协助的权利。

5. 第5条还规定了一项保护义务，因为该条禁止因移民被偷运的事实对其进行刑事起诉。在请求国确定加重情节时，第6条第3款承认移民在偷运过程中可能面临的潜在风险以及随之而来的保护和帮助义务。第9条第1款(a)项规定，各国义务确保涉嫌用于偷运移民的船只上的人的安全和人道待遇。第19条维护不歧视原则，并确保议定书的规定不影响各国和个人根据其他国际法律文书、特别是不驱回原则具有的任何权利、义务和责任。第18条保护被偷运移民在返还程序期间的安全和尊严。最后，由于被偷运移民可能是严重形式的偷运和其他犯罪的被害人，而且无论如何也是犯罪的证人，<sup>2</sup>《联合国打击跨国组织犯罪公约》关于帮助和保护犯罪被害人和证人的第24条和第25条确立了对被偷运移民的保护和帮助措施的法律框架。

<sup>1</sup> 议定书第5条。

<sup>2</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办），《执行打击偷运移民议定书的国际行动框架》（2011年，维也纳），第40页。

## 四. 挑战：问题、相关专题和相关指南概述

### A. 被偷运移民面临的风险

#### 1. 死亡、暴力和剥削

6. 为了向被偷运移民提供充分的保护和帮助措施，各国必须了解和承认人们因被偷运而面临的所有风险。虽然暴力不是偷运移民犯罪的一个决定性要素，但移民在偷运过程中往往面临危及其身心健全甚至生命的境况，并面临偷运者、人口贩运者、犯罪集团和当局实施的各种犯罪。<sup>3</sup>

7. 每年都有数以千计的移民在偷运过程中因事故、极端地形和天气条件、不安全的运输方式和蓄意杀害而死亡。<sup>4</sup>所记录的溺水死亡人数远远超过其他原因。<sup>5</sup>正如偷运移民问题工作组以前曾指出，恶劣的气候条件、低质量的设备、缺乏供应品、缺乏航行技能以及蓄意危害和杀害构成了海上被偷运移民面临的一些风险。<sup>6</sup>截至 2024 年 3 月 26 日，国际移民组织失踪移民项目今年已登记 956 名死亡或失踪移民。<sup>7</sup>2023 年，该项目登记了 8,541 名<sup>8</sup>死亡或失踪的移民，这是自 2014 年该项目开始以来的最高数字。截至 2024 年 3 月 26 日，自 2014 年以来的累计总数为 64,241 名移民，包括来自所有区域的案例。许多死亡可能没有报告，因为可能发生在没有监测的海上路线以及偏远或荒凉的陆路路线上。<sup>9</sup>

8. 除了丧失生命外，被偷运移民还面临多种形式的虐待、剥削和犯罪。根据 2019 年 12 月至 2023 年 12 月期间对 16,985 名来自不同来源和前往不同目的地的移民进行的访谈，报告的主要危险类型是身体暴力、抢劫、拘留、索贿/勒索、死亡、绑架、贩运和剥削、非身体暴力、恶劣条件造成的伤害/健康不良和性暴力，女性移民（46.6%）比男性移民（22.93%）更普遍面临危险。<sup>10</sup>风险因区域以及移民的性别和年龄而异，但正如不同的研究和出版物所表明的那样，所有偷运路线都存在风险。<sup>11</sup>

<sup>3</sup> 《全球偷运移民问题研究》（联合国出版物，2018 年）。

<sup>4</sup> 《全球偷运移民问题研究》，第 9 页；毒罪办，《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 18 页。

<sup>5</sup> 毒罪办，《受虐待和被忽视》，第 18 页。毒罪办和加拿大，加强打击偷运移民活动的跨区域行动和对策，“从南亚向北美洲跨洲偷运移民的范围”（维也纳，2023 年），第 30 页；毒罪办，偷运移民及其他人问题观察站，“从西北非洲海岸到加那利群岛（西班牙）的偷运移民活动”（维也纳，2022 年）。

<sup>6</sup> CTOC/COP/WG.7/2023/4。

<sup>7</sup> 可查阅 <https://missingmigrants.iom.int/>。

<sup>8</sup> 该数字不是最终数字，因为数据可以追溯纳入。

<sup>9</sup> 《全球偷运移民问题研究》，第 9 页。

<sup>10</sup> 混合移民中心，4Mi 互动数据：直接获取来自移民的数据。可查阅 <https://mixedmigration.org/4mi/4mi-interactive/>。

<sup>11</sup> 见毒罪办，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》（维也纳，2024 年）；毒罪办，偷运移民观察站，西非、北非和地中海中部，“关于西非、北非和地中海中部偷运移民特征的主要发现”，2023 年 6 月 20 日；毒罪办和加拿大，加强打击偷运移民活动的跨区域行动和对策，“袖珍手册：尼日利亚和加纳”（2022 年 10 月），第 8 页；混合移民中心，“达连峡谷的安全风险和移民需要的帮助”，4Mi 信息图（2024 年 2 月）。

## 2. 性别和年龄因素

9. 性别和年龄在移民易受虐待和暴力侵害的程度和类型方面具有影响。男性移民报告的虐待范围更广，途中的强迫劳动、身体暴力以及不人道和有辱人格的待遇的发生率要高得多，而妇女更容易遭受性暴力，还报告说，缺乏获得充分保健的机会是一个重大障碍。<sup>12</sup>在地中海西部和中部路线沿途，妇女遭受性暴力的可能性是男子的三倍。<sup>13</sup>在达连峡谷，29%的妇女和2%的男子遭受过性暴力。<sup>14</sup>

10. 联合国秘书长最近的一份报告指出，“采用偷运者服务的移民妇女遭受性暴力和性别暴力，包括强奸，以及绑架、剥削和身心暴力的程度更高”。她们也“更有可能更早、更频繁地耗尽资金，因此更有可能遭受性剥削、强迫卖淫和为过境目的的交易性强奸”。<sup>15</sup>性暴力在所有移民路线上无处不在，这种暴力的实施被作为一种报复、恐吓或胁迫，作为一种支付手段，或者除了显示权力、厌女症、种族主义或性满足之外没有任何目的。<sup>16</sup>

11. 性别因素不仅与性暴力有关。从比例上看，由于性别原因，沿海路移民时溺水的妇女多于男子。<sup>17</sup>妇女怀孕时活动能力会降低，脱水的风险也会增加。她们经常被迫照顾生病或年老的移民或并非自己的孩子。<sup>18</sup>她们也更有可能在偷运过程中被遗弃，因为她们无法满足旅途的需要，或者因为她们被期望照顾不能继续旅行的病人和伤员。<sup>19</sup>

12. 流动中的儿童也更容易遭受暴力，包括死亡、性别暴力、贩运和剥夺自由，往往遭受严重的创伤。<sup>20</sup>在各区域接受调查的移民中，超过76.85%的人认为难民和移民儿童在旅途中面临高或非常高的危险，包括人身暴力、绑架、死亡、性暴力和抢劫。<sup>21</sup>接受调查的移民中共有95%报告说，儿童在穿越达连峡谷的旅途中面临高或非常高的风险，特别是受伤/健康不良、死亡、性暴力、人身暴力和抢劫。<sup>22</sup>对马里和尼日尔移民的调查表明，儿童与偷运者同行时，遭受虐待和剥削的风险要高得多。<sup>23</sup>孤身儿童甚至更加脆弱，<sup>24</sup>因为他们往往无法承受更长、更危险的旅程；缺乏可以提供一些帮助或保护的成年人的支持；靠打工

<sup>12</sup> 毒罪办，《受虐待和被忽视》，第4页。

<sup>13</sup> 同上，第44页。

<sup>14</sup> 混合移民中心，“达连峡谷的安全风险”。

<sup>15</sup> [A/78/292](#)，第11段。

<sup>16</sup> 毒罪办，《受虐待和被忽视》，第43页。

<sup>17</sup> 同上，第41页。

<sup>18</sup> 同上，第41和42页。

<sup>19</sup> 同上，第52和53页。

<sup>20</sup> [A/HRC/55/58](#)。

<sup>21</sup> 混合移民中心，4Mi 互动数据。

<sup>22</sup> 混合移民中心，“达连峡谷的安全风险”。

<sup>23</sup> Jessamy Garver-Affeldt, “Human rights in the context of smuggling: perceptions and experiences of migrants in Mali and Niger”, 混合移民中心文件（2023年）。

<sup>24</sup> 联合国儿童基金会（儿基会），“穿越地中海中部致命移民路线前注意意大利的孤身儿童人数增加了60%”，新闻稿，2023年9月29日。

来支付旅费<sup>25</sup>与老年移民和残疾人一样，儿童可能无法抓住火车和其他移动的车辆，因此更有可能在中转期间受伤，以及在旅途中被遗弃。<sup>26</sup>

## B. 确定保护和帮助需要

### 1. 脆弱性筛查和评估

13. 各国必须能够及时、准确和充分地查明被偷运移民及其具体需要。<sup>27</sup>可以通过对应急响应人员进行培训，包括有关人权和其他保护义务的培训，明确的标准作业程序，以及有效的转介机制，促进查明需要的工作。这对儿童尤其重要，因为未能适当查明被偷运移民中的儿童可能导致缺乏适合年龄的应对措施和充分的照顾，<sup>28</sup>对难民和犯罪被害人也尤其重要，以确保将其适当转介至专门机制和程序，特别是在庇护和诉诸司法方面。

14. 在任何出入境点拦截到移民后，在进行进一步取证面谈之前，应立即对他们进行筛查。<sup>29</sup>筛选面谈的目的除其他外，是评估健康和安全问题，查明贩运人口和其他形式犯罪、暴力和虐待的潜在被害人，并提供相关信息和帮助。<sup>30</sup>出于安全原因，应尽快将涉嫌偷运者与移民分开。<sup>31</sup>筛查不应仅限于明显可识别的脆弱性，而应足够全面，以查明例如处于怀孕早期阶段的妇女、有社会心理残疾的人以及创伤或性暴力和性别暴力的幸存者，这些人的伤痕不易看到，不愿意自我认定。<sup>32</sup>必须特别关注特别脆弱的移民，如妇女、儿童以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等，他们受到人口贩运和性剥削等与偷运移民有关的犯罪尤为严重的伤害。<sup>33</sup>筛查过程应单独进行，并以人权为基础，对性别和文化问题具有敏感认识，了解创伤情况，以被害人为中心，并适合年龄。否则，就不可能适当地确定一个移民是寻求庇护者、贩运幸存者、被偷运的移民，还是兼而有之，<sup>34</sup>以及下一步应采取什么措施。

<sup>25</sup> 毒罪办，《受虐待和被忽视》，第 53 页。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> [E/CN.15/2020/6](#)。

<sup>28</sup> 同上。

<sup>29</sup> 毒罪办和加拿大，加强打击偷运移民活动的跨区域行动和对策，“袖珍手册”，第 13 页。

<sup>30</sup> 毒罪办和加拿大，加强打击偷运移民活动的跨区域行动和对策，“袖珍手册”，第 13 页；毒罪办和加拿大，加强打击偷运移民活动的跨区域行动和对策，“跨洲偷运移民的范围”，第 33 和 42 页。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），《寻求尊严：关于欧洲边境移民人权的报告》（日内瓦，2017 年），第 19 页。

<sup>33</sup> 毒罪办和加拿大，加强打击偷运移民活动的跨区域行动和对策，“跨洲偷运移民的范围”，第 42 页。

<sup>34</sup> Rebecca L. Feldmann, “Preventing trafficking by protecting refugees”, *Utah Law Review*, vol. 2023, No. 3 (2023), p. 665.

15. 应急响应人员必须意识到，面谈可能会揭示对移民犯下的罪行；移民遭受的伤害可能是虐待和暴力的证据；一些移民可能是贩运人口被害人；没有明显的伤害并不一定意味着移民没有受害；由于创伤经历，陈述可能不一致。<sup>35</sup>重要的是要提供同性面谈者和合格的口译员（也是同性）、法律代表和有关庇护和移民程序的信息，以及遵守数据保护原则。<sup>36</sup>

16. 不让被偷运移民获得有效的筛查和查明程序可能危及他们的健康和生命，并使他们的人权受到侵犯。<sup>37</sup>此外，根据《安全、有序和正常移民全球契约》目标 12，各国承诺建立立足人权的有效机制，对所有移民进行充分和及时的筛查和个人评估，以查明身份和协助履行适当的转介程序。<sup>38</sup>

## 2. 研究差距

17. 尽管有所改进，但与偷运移民有关的数据收集、分析和研究仍然有限。<sup>39</sup>毒罪办已建议各国加强这些领域，保持适当的行政记录，开展适当的调查，并应用统计方法和定性研究监测偷运移民的模式和路线，以及偷运者的特征及其作案手法。<sup>40</sup>移民人权特别报告员也建议各国“通过收集分类数据消除数据缺口，同时维护隐私权和数据保护权”。<sup>41</sup>

18. 关于保护和帮助措施，毒罪办题为“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”的报告指出，对偷运行动中儿童易受虐待的特殊脆弱性以及偷运犯罪中涉及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等方面的问题研究严重不足。<sup>42</sup>还需要进一步收集和深入研究偷运移民案件中的加重情节以及刑事司法系统如何处理这些情节的数据，同时适当注意这种犯罪涉及的性别和年龄方面的问题，包括这些因素如何影响诉诸司法的权利<sup>43</sup>以及保护和帮助措施。

19. 缺乏关于被偷运移民人数、背景、抵达情况及其中长期移民身份的准确和完整的统计数据，这是全面评估向被偷运移民提供的帮助和保护的一个障碍。<sup>44</sup>但仅仅进行研究是不够的。必须有效地利用研究结果作为决策的依据，确保针对偷运移民行为的对策循证、有效、能够适应不断变化的现实。<sup>45</sup>

<sup>35</sup> 毒罪办和加拿大，加强打击偷运移民活动的跨区域行动和对策，“袖珍手册”，第 15 页。

<sup>36</sup> 联合国难民事务高级专员公署（难民署）和国际拘留问题联盟，《脆弱性筛选工具：查明和处理脆弱性——庇护和移民制度的工具》（日内瓦；墨尔本，2016 年），第 4 页。

<sup>37</sup> 人权高专办和全球移民小组，《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》（日内瓦，2017 年），第 7 页。

<sup>38</sup> 大会第 73/195 号决议，附件，目标 12，第 28 段。

<sup>39</sup> E/CN.15/2020/6，第 27 段。

<sup>40</sup> 《全球偷运移民问题研究》，第 12 页。

<sup>41</sup> A/77/189，第 91(h)段。

<sup>42</sup> 毒罪办，《受虐待和被忽视》，第 78 页。

<sup>43</sup> 同上，第 79 页。

<sup>44</sup> Andreas Schloenhardt and Kate L.Stacey, “Assistance and protection of smuggled migrants: international law and Australian practice”, *Sydney Law Review*, vol. 35, No. 1 (November 2013), p. 83.

<sup>45</sup> 毒罪办，《国际框架》，第 18 页。



## C. 提供保护和帮助措施

### 1. 生命权和卫生保健援助渠道

20. 《打击偷运移民议定书》第 16 条第 3 款要求向生命或安全因被偷运而受到威胁的被偷运移民提供基本帮助。<sup>46</sup>生命权是每个人与生俱来的权利，不受歧视，<sup>47</sup>无法作狭义解释。为保护生命权，各国必须采取积极措施；<sup>48</sup>因此，但凡被偷运移民需要紧急或基本医疗护理或卫生保健，均应当给予帮助，因为对此加以否认或拒绝，就无异于侵犯生命权。<sup>49</sup>考虑到被偷运移民在途中面临的所有风险和暴力，这一点尤其相关。还必须指出，不受歧视地享有卫生保健和（或）医疗护理的权利受到若干国际文书的保护，<sup>50</sup>只要被偷运移民没有离境，就必须让他们享受这种权利。<sup>51</sup>

21. 大会在第 78/217 号决议中邀请会员国加紧努力，以透明、公平、非歧视、以人为中心、促进性别平等、对儿童问题有敏感认识和顾及残疾人的方式，将公共卫生考虑因素纳入移民政策，并将移民的健康需求纳入国家和地方卫生保健服务政策和计划。大会还鼓励各国促进移民公平获得保健服务、疾病预防和护理，包括精神卫生和社会心理支持，考虑到被偷运移民可能遭受的创伤经历，这一点尤其相关。同样，在《移民问题全球契约》目标 15（为移民提供获得基本服务的机会）下，各国承诺将移民的健康需求纳入国家和地方保健政策和计划，例如，加强服务提供能力，协助获得负担得起且没有歧视的服务，减少交流障碍，以及培训保健提供者如何提供具有文化敏感性的服务，以便全面提高移民和社区的身心健康。<sup>52</sup>

22. 生命权还意味着需要提供其他形式的紧急援助，以满足有尊严生活所需的基本条件，比如食物、<sup>53</sup>水和<sup>54</sup>住所，并消除移民生命或安全面临的任何迫切风险，包括为此在必要时由执法部门保障人身安全。<sup>55</sup>向生命或安全受威胁的移民提供基本帮助，会降低他们（再次）受害、被剥削，包括成为人口贩运目标的可能性。

<sup>46</sup> 同上，第 29 页。

<sup>47</sup> 《公民及政治权利国际公约》第六条第一款。

<sup>48</sup> 人权事务委员会关于生命权的第 36 号一般性意见（2018 年）。

<sup>49</sup> 毒罪办，《打击偷运移民示范法》（2010 年）。

<sup>50</sup> 《经济社会文化权利国际公约》（第十二条）；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》（第 28 条）；《消除一切形式种族歧视国际公约》（第五条）；《儿童权利公约》（第 24 条）；《消除对妇女一切形式歧视公约》（第十二条）。

<sup>51</sup> 毒罪办，夏洛克数据库，大学教育，高等院校，贩运人口和偷运移民，系列单元，“单元 2：保护被偷运移民的权利”。

<sup>52</sup> 大会第 73/195 号决议。

<sup>53</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见（1999 年）。

<sup>54</sup> 同上，关于水权的第 15 号一般性意见（2002 年）；A/77/189，第 33 和 85 段。

<sup>55</sup> 毒罪办，《示范法》；Andreas Schloenhardt and others, eds., *UN Convention against Transnational Organized Crime: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law (Oxford, Oxford University Press, 2023), p. 654。

## 2. 儿童的特殊需要

23. 流离失所的流动儿童，包括被偷运移民儿童首先是儿童，有权得到充分保护。<sup>56</sup>与之有关的所有行动必须遵循《儿童权利公约》<sup>57</sup>及其四项指导原则，也即生存和发展权、儿童最大利益、参与和融入权、不歧视并公平对待一切需要保护的儿童，无论其身份如何。<sup>58</sup>

24. 经认定移民儿童系属偷运对象的，应当最起码立即将他们带离任何危险源；不允许任何嫌疑人进一步与他们接触；（为卫生保健和可能的作证事宜起见）由医务人员对他们进行检查；为他们准备额外的衣服或尿布（如需），提供食物，分发点心，如年龄够大，则至少给他们拿来铅笔和纸张作为消遣；然后，派训练有素的官员处理相关事务。<sup>59</sup>应当面向被偷运儿童提供儿童友好型一体化服务，而且此种服务由儿童和社会保障部门主导，不由负责移民和安全程序或边境管制的主管部门主导。<sup>60</sup>

25. 年龄鉴定程序应当仅只在绝对必要的情况下使用，以安全、适龄、有尊严的方式进行，敏感对待性别问题，在文化上适当，跨多个学科。有的方法比如骨骼和牙科检查分析据认为准确性低或误差度大，应当避免使用，在不确切或不确定的情况下，应当假定尚未成年。在进行年龄评估前，不应当实施遣返程序和拘留；绝不应当以儿童自身或其父母的移民身份为由拘留儿童，这完全不符合儿童的最大利益。<sup>61</sup>

26. 孤身儿童更易受伤害，<sup>62</sup>需要特别关注。所有孤身儿童和儿童户主家庭一经查明，应当迅速指定合格、训练有素的独立监护人或顾问和法律代表，向其提供能促进性别平等的保护和帮助。<sup>63</sup>必须优先考虑孤身儿童辨识和家庭团聚，认真遵守不推回原则和儿童最大利益原则。<sup>64</sup>

27. 对移民期间出生的儿童，无论其父母或监护人的移民或居住身份如何，均必须予以妥善登记，且不得收取任何费用，这是避免无国籍状态的关键，也是避免发生缺乏或没有获得教育、保健和其他社会保障的机会这种情况的关键。<sup>65</sup>

<sup>56</sup> 人权高专办和全球移民小组，《原则和准则》，第 42 页。

<sup>57</sup> Joseph Lelliott, “Smuggled and trafficked unaccompanied minors: towards a coherent, protection-based approach in international law”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 29, No. 2 (June 2017).

<sup>58</sup> 人权高专办等，“在危机时期保护流动儿童的权利宣传简报”（2023 年）。

<sup>59</sup> 毒罪办，“单元 9：人权”，《调查和起诉偷运移民基本培训手册》（2010 年，维也纳）。

<sup>60</sup> [A/HRC/55/58](#)。

<sup>61</sup> 人权高专办和全球移民小组，《原则和准则》，第 43 页；人权高专办等，“在危机时期保护流动儿童的权利宣传简报”，第 13 页；[CTOC/COP/WG.4/2023/4](#)，第 21-23 页。

<sup>62</sup> [A/77/189](#)，第 50 段。

<sup>63</sup> 人权高专办和全球移民小组，《原则和准则》，第 44 页；儿童权利委员会，关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇的第 6 号一般性意见（2005 年），第 33-38 段。

<sup>64</sup> 关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见（2017 年）。

<sup>65</sup> 人权高专办和全球移民小组，《原则和准则》；[A/HRC/53/26](#)。



此外，必须让儿童始终都能享有充分的教育机会，不以移民身份等任何理由歧视儿童。<sup>66</sup>

### 3. 妇女的特殊需要

28. 大会第 78/217 号决议促请各国根据国际法规定的相关义务，制定促进性别平等和对儿童敏感的国家移民政策和立法，以尊重、保护、实现所有移民妇女和儿童的人权，不论其移民身份如何。根据《移民问题全球契约》目标 7，此类政策可包括提供援助、保健、心理咨询和其他咨询服务以及司法救助和有效补救，特别是在性暴力和性别暴力、虐待和剥削的情况下。<sup>67</sup>

29. 举例来说，培训执法人员、移民官员和边境管制人员、外交和领事官员、司法官员、检察官、公务部门医务人员及其他服务提供者，以期使他们敏感认识到暴力侵害移民妇女问题，并帮助他们掌握必要技能，端正态度，以确保用适当、专业和对性别问题具有敏感认识的方式进行干预。<sup>68</sup>

30. 《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》建议：在所有相关地点配备训练有素的工作人员，及时辨认和扶助遭受过性暴力、性别暴力等创伤的移民妇女和女孩；通过适当的转介机制，为她们提供专门的医疗和心理社会支持，性健康和生殖健康服务、用品和信息，以及创伤辅导和法律咨询等其他能促进性别平等的相关服务。<sup>69</sup>

31. 凡是进行筛查和评估，均应当让移民妇女和女孩能够在安全、文化上适当、能促进性别平等的环境中讲述自身情况和主张。应当在面谈期间安排托儿服务，不应当从男性经历的角度看待妇女对侵犯人权行为的报告。<sup>70</sup>

32. 在接待场所和其他移民中心，也需要考虑性别因素。根据《原则和准则》，在收容妇女和女孩的地点，应当配备女性工作人员，提供照明条件好、安全、私密、能促进性别平等的用水、环境卫生和个人卫生设施，让男女分住（除非家庭希望同住），为妇女提供安全、文化上适当的空间，供她们休息、接收信息和享受其他服务，开辟妇女专用母婴区。<sup>71</sup>

33. 根据《打击偷运移民议定书》第 19 条，对各国和个人根据《消除对妇女一切形式歧视公约》或其他任何国际法而享有的权利和承担的义务和责任，《议定书》的任何规定一概不加影响，各国向被偷运移民提供保护和帮助措施时应予认真遵守。

<sup>66</sup> 儿童权利委员会，第 6 号一般性意见（2005 年）；关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见（2017 年）；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见（2017 年）。

<sup>67</sup> 大会第 73/195 号决议，附件。

<sup>68</sup> 大会第 78/180 号决议。

<sup>69</sup> 人权高专办和全球移民小组，《原则和准则》，第 45-46 段。

<sup>70</sup> 同上。

<sup>71</sup> 同上。

#### 4. 司法方面的保护和帮助

##### (a) 被偷运移民不承担责任

34. 《打击偷运移民议定书》第5条规定了一项相关的保护措施，能防止各国对被偷运移民提起刑事诉讼。它确保《议定书》中的任何内容均不能被解释为要求认定移民或他们可能从事的行为有罪，而不是认定有组织犯罪集团的成员有罪。<sup>72</sup>

35. 虽然依照《议定书》第6条第4款的规定，仍可以对行为根据本国法律构成犯罪的被偷运移民追究责任，但必须根据《维也纳条约法公约》第二十六条善意解释这项条款。因为《议定书》第5条的目的显然是保护被偷运移民，所以任何与刑事定罪具有同等有害影响的其他措施，比如施加特定类型的惩罚性行政拘留措施或认定回返者有罪，都可能违反这项条款和《维也纳公约》的解释原则。<sup>73</sup>

36. 如发现被偷运移民的确实实施了与偷运过程有关的犯罪行为，必须评估所有事实，适当考虑被胁迫的可能、对偷运者的了解情况和程度，以及被偷运移民的参与水平。<sup>74</sup>

37. 而且，需要注意的是，第5条没有把愿意对调查和起诉偷运者给予配合（比如充当证人）作为不对被偷运移民进行刑事定罪的条件，也没有把任何其他要求作为不对被偷运移民进行刑事定罪的条件。

##### (b) 诉诸司法

38. 任何遭受犯罪行为的移民均有权诉诸司法，不受任何类型或任何理由（比如移民身份）的歧视。<sup>75</sup>然而，尽管被偷运移民很容易遭受各种形式的暴力，而且该等暴力属于偷运或其他犯罪行为的加重情节，但是他们在举报虐待行为、诉诸司法、寻求救济、获得所需保护和帮助方面，却经常受阻或受挫。<sup>76</sup>

39. 筛查程序只注重确定移民身份而不评估脆弱性；未说明程序权利即大规模驱逐或转移非正常移民；害怕腐败，缺乏对主管部门的信任；主管部门共谋；无视不承担责任原则；缺乏信息；担心被定罪、被拘留或被驱逐；希望继续旅程并达到最终目的地，这些因素都阻碍了被偷运移民诉诸司法的权利。<sup>77</sup>在性暴

<sup>72</sup> 毒罪办，《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》（2005年），第50段。

<sup>73</sup> CTOC/COP/WG.7/2023/2。

<sup>74</sup> 毒罪办，《国际框架》，第21页。

<sup>75</sup> 《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》（大会第40/34号决议，附件）；《公民及政治权利国际公约》，第二十六条；A/HRC/53/26，第39段。

<sup>76</sup> 毒罪办，《政策简报——诉诸司法：被贩运者和被偷运移民面临的挑战》（2023年），第5页；毒罪办，《受虐待和被忽视》，第6页。

<sup>77</sup> 毒罪办，《政策简报——诉诸司法》，第5-6页。

力和性别暴力案件中，诉诸司法会遇到甚至更多的障碍。有的法律把堕胎和同性性行为定为刑事犯罪，直接影响到妇女和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等群体成员，使被害人无法诉诸司法并获得补救，让被害人很难举报犯罪行为。<sup>78</sup>

40. 尤其在性暴力和性别暴力、虐待和剥削案件中，确保有诉诸司法和获得切实救济的途径，这是各国为实现《移民问题全球契约》目标 7（解决和减少移民活动的脆弱性）而承诺采取的行动之一。<sup>79</sup>这项承诺在《国际移民问题审查论坛进展宣言》中得到了加强。<sup>80</sup>被偷运移民若没有充分的机会来举报自身遭受的犯罪行为、寻求对施害者进行调查并提起诉讼，就更容易受到犯罪分子的伤害，因为这会滋生有罪不罚现象，使被偷运移民沦为容易得手、更有吸引力的目标。<sup>81</sup>

41. 为方便被偷运移民诉诸司法，毒罪办除其他外建议：在国家法律中，把情节严重的偷运形式定为刑事犯罪；通过培训一线工作人员，采用以被害人/幸存者为中心的办法来执行识别和转介程序，确定用哪种手段来早期识别可能是犯罪行为被害人的被偷运移民；确保移民作为被害人在无力支付律师费用时，能够有效获得免费法律援助服务；<sup>82</sup>告知移民其享有哪些权利，以及在哪里、用什么方式获得契合自身需求的服务。<sup>83</sup>应当通过被偷运移民能理解的方式和语言，传达他们可能感兴趣的、权利和法律程序方面的信息，包括与偷运者受到的任何指控有关的信息，或者与被偷运移民在发现国的身份有关的信息。<sup>84</sup>

42. 如偷运或针对被偷运移民实施的相关犯罪行为存在加重情节，则《打击有组织犯罪公约》第 25 条规定的保护和帮助措施也可以适用，它们强化了被害人的以下权利：免受报复和恐吓；当庭陈述意见；获得公平有效的救济，请求对施害者发起调查和诉讼；获得赔偿和补偿。<sup>85</sup>

43. 学者还强调，需要为失踪移民的家属提供诉诸司法的渠道。<sup>86</sup>有人认为，从家庭生活权、身份权和知情权来看，各国应当借助生物特征数据等业已用于安全目的的技术，促进建立失踪移民国际数据库，使家属能够找到亲人的下落。这种数据库应当在隐私权和数据保护方面，遵循一切必要的审慎规定。寻找遗体、发放人道主义签证，以方便辨认和悼念已故移民，也是重要措施。确定失踪移民的下落十分关键，能帮助其家属诉诸司法。

<sup>78</sup> 毒罪办，《受虐待和被忽视》，第 71-72 页。

<sup>79</sup> 大会第 73/195 号决议。

<sup>80</sup> 大会第 76/266 号决议，附件，第 61 段。

<sup>81</sup> 毒罪办，《国际框架》，第 40 页。

<sup>82</sup> 如其面临与身份有关的刑事指控或警方拘留，也应当向他们提供这一信息。

<sup>83</sup> 毒罪办，《政策简报——诉诸司法》。

<sup>84</sup> 同上。

<sup>85</sup> 毒罪办，《联合国打击跨国有组织犯罪公约实施立法指南》（2017 年），第 415-424 页。

<sup>86</sup> Sara Lodi, “The Mediterranean Sea and the right to know about the fate of missing relatives: access to justice for families of missing migrants”, (*SOAS Law Journal*, vol. 3, No. 1 (February 2016)).

### (c) 作为证人的被偷运移民

44. 被偷运移民未必总是犯罪行为被害人，但作为偷运对象，他们起码见证了这一犯罪行为，而且还可能见证了偷运者、贩运者、犯罪集团或公职人员实施的其他相关犯罪行为。因此，他们除了有权享受《打击偷运移民议定书》特别是其中第 5 条和第 16 条规定的保护措施，还有权得到《打击跨国有组织犯罪公约》第 24 条规定的保护。被偷运移民的证词往往对调查和起诉偷运者和其他犯罪分子十分重要。第 24 条要求各国采取一切适当措施，确保证人能够在安全的条件下作证，不必担心受到恐吓或报复。如颁布了法律和（或）通过了政策，对配合并参与刑事司法程序的被偷运移民给予保护，合作就会增多。<sup>87</sup>

45. 可能采取的保护措施视情况各有不同，包括：安排警察护送到法庭和使用其他警务措施来加强人身安全；发放临时签证或居留许可；实行能确保证人在作证期间安全的法庭程序，例如使用闭路电视或视频会议或允许证人匿名；甚至在证人原籍国或另一国以新的身份重新安置证人。<sup>88</sup>重要的是，在审判前和审判中提供帮助，让移民能够应付作证所产生的心理和实际影响；<sup>89</sup>获得证人的知情同意；确保证人保护机制对性别问题有敏感认识。<sup>90</sup>由于被偷运移民很容易遭受暴力和虐待、经历创伤事件，因此还可运用居留许可和签证等措施，确保移民有时间反思自身处境，就是否参与刑事司法程序作出知情决定。<sup>91</sup>

## 5. 防止强迫失踪

46. 强迫或非自愿失踪问题工作组表示，“移民与强迫失踪之间有着直接联系，或是由于有关个人在本国受到强迫失踪风险胁迫而离开本国，或是在旅途中或在目的国失踪。”<sup>92</sup>强迫失踪的形式有出于政治或其他原因的绑架，或在因走私和（或）贩运所致拘留或驱逐出境的情况下发生。<sup>93</sup>

47. 直接和间接导致移民遭强迫失踪的因素除其他外，包括：限制性、安全化/军事化和非人性化的移民和边境治理政策，包括移民拘留、驱回和连锁驱回；搜救行动的彻底失败；腐败的国家工作人员；集体驱逐；歧视。<sup>94</sup>

<sup>87</sup> 毒罪办，《国际框架》，第 40 页。

<sup>88</sup> 同上。

<sup>89</sup> 毒罪办，《国际框架》，第 40 页；毒罪办，《示范法》。

<sup>90</sup> Vivian Chukwudumebi Madu and Nnenna Joy Eboh, “Establishing gender sensitive witness and victim protection measures in complex criminal cases”, *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 112 (2021)。

<sup>91</sup> 毒罪办，《示范法》。

<sup>92</sup> [A/HRC/36/39/Add.2](#)。

<sup>93</sup> 同上。

<sup>94</sup> [A/HRC/36/39/Add.2](#)；强迫失踪问题委员会，关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见（2023 年）；Valentina Azarova, Amanda Danson Brown and Itamar Mann, “The enforced disappearance of migrants”, *Boston University International Law Journal*, vol. 40 (2022)。

48. 为防止移民成为这种侵犯人权行为的被害人，强迫失踪问题委员会强调禁止秘密拘留移民，并强调出于与移民有关的理由剥夺自由始终应是最后手段。该委员会还强调，需要定期、系统地收集分类数据，生成准确的统计数据，以便更好地了解移民失踪问题的严重程度，更好地了解加强正常移民的途径、保障根据个人风险评估寻求法律保护的权利和便利领事协助的重要性。<sup>95</sup>

49. 各国有义务搜寻失踪人员，切实调查以查明失踪人员下落，并酌情起诉和惩罚犯罪者。<sup>96</sup>承认失踪移民为强迫失踪案件的被害人是保障失踪移民了解真相、伸张正义、获得赔偿和保证不再发生等权利的一项重要措施。<sup>97</sup>此外，在失踪移民问题上拯救生命和开展协调一致的国际努力是《移民问题全球契约》目标 8，<sup>98</sup>而向国际目的地迁移过程中死亡或失踪的人数是可持续发展目标 10 具体目标 7（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完善的移民政策）的指标之一。<sup>99</sup>

## 6. 海上帮助措施

50. 2023 年，偷运移民问题工作组在题为“在预防和打击海上偷运移民方面的动态、挑战和最佳做法”的议程项目下通过了 8 项建议，其中鼓励各国除其他外根据国内法和适用的国际文书开展搜索和救援行动，并优先安排在安全地点上岸，遵守不承担责任的原则，保护海上生命安全。<sup>100</sup>

51. 海上偷运移民仍是最致命的偷运形式。自 2014 年以来至少有 37,511 名移民溺亡。<sup>101</sup>各国有义务在海上拯救生命，一视同仁地帮助所有遇险移民。这项义务最为重要，优先于包括执法目标在内的其他关切。<sup>102</sup>

52. 尽管在海上拯救生命是一项长期海事传统，也是基于国际海事公约和国际人权法的法律义务，既适用于国家船只也适用于私人船只，但一项针对商业海运的调查显示，50% 以上的答复者认为没有足够的装备也未接受足够的培训，难以在海上安全地帮助移民。<sup>103</sup>为更好地解决海上移民及其对海员的影响问题，答复者除其他外建议决策者，向非政府组织而不是商船提供更多帮助移民方面的支持（74.78%）；加强国家间合作，使上岸更加顺利（72.17%）；提供更多法律支持，以保护海员免遭定罪（69.57%）；向海员开展法律和业务背景的培训（44.35%）。<sup>104</sup>

<sup>95</sup> 强迫失踪问题委员会，第 1 号一般性意见（2023 年）。

<sup>96</sup> 同上。

<sup>97</sup> 强迫失踪问题委员会，第 1 号一般性意见（2023 年）；Azarova, Danson Brown and Mann, “The enforced disappearance of migrants”。

<sup>98</sup> 大会第 73/195 号决议。

<sup>99</sup> 大会第 70/1 号决议。

<sup>100</sup> CTOC/COP/WG.7/2023/5。

<sup>101</sup> 移民组织，失踪移民项目截至 2024 年 3 月 26 日的数据库。

<sup>102</sup> 毒罪办，国际框架，第 35-37 页。

<sup>103</sup> Marc Tilley and others, “Mass rescue at sea: a global perspective” (Geneva, Centre for Humanitarian Action at Sea, 2023)。

<sup>104</sup> 同上。



53. 犯罪化是商业和人道主义船只开展搜救行动的一项障碍，<sup>105</sup>阻碍向海上遇险移民提供帮助，导致他们所面临的生命和安全风险增加，并且无视《打击偷运移民议定书》第6条第1款、第8条第5款和第16条。直接或间接获得金钱或其他物质利益的意图是偷运移民罪的一项基本要素。<sup>106</sup>救助海上遇险人员的搜救行动是一项国际义务，因此《议定书》未将其定为犯罪。至关重要的是，各国应为海上向移民提供人道主义帮助的个人、组织或公司营造支持性、安全的环境，并确保人权维护者、民间社会行为体、私营公司和任何提供这类帮助的人不因参与对移民的搜救行动、监测和记录侵权行为或向移民提供其他任何形式的帮助而遭到报复或恐吓，或被定罪。<sup>107</sup>

## 五. 对策：良好或可行做法和取得的经验概览

### A. 国家立法

54. 2015年尼日利亚《移民法》是将关于保护和帮助被偷运移民措施的国际法律框架在国内适用的一个正面例子。<sup>108</sup>该法除禁止歧视性待遇外，还特别规定被偷运移民：有权在任何刑事、民事或其他法律诉讼进行期间获得临时居留签证；能够在临时居留期间获得适当的医疗和其他社会服务；能够联系其公民身份国的大使馆或领事馆，或联系负责其国家事务的外交代表；如果愿意，有权安全返回家园。该法还规定需建立中转收容所，向被偷运移民提供保护、帮助、咨询、康复和重新融入社会的服务。<sup>109</sup>

55. 根据该法，调查、发现、收集和解释证据的过程必须尽量减少刺探被偷运移民个人经历，这些移民的身份必须得到保护。该法明确禁止以被偷运为由拘留和起诉被偷运移民。该法还规定了保护被偷运移民及其家人免受偷运者及其同伙以及公共当局的恐吓、威胁和报复的义务。如果偷运者被司法定罪，除其他任何处罚或措施外，还可命令偷运者：将在偷运过程中或为偷运目的向被偷运者收取的任何金钱或财产归还给被偷运者；支付与偷运罪有关或因偷运罪而遭受的任何伤害、损失或损害所产生的医疗费用和其他费用。此外，该立法还赋予被偷运移民通过民事诉讼向偷运者要求物质和非物质赔偿的权利，无论是否存在与相同事实有关的刑事诉讼，也无论该刑事诉讼结果如何。最后，该法设立了移民偷运行为对象信托基金，该基金应由出售偷运者资产和财产的所有收益来维持，用于在被定罪的偷运者没有资源或没有充足资源向被偷运移民支付赔偿时支付赔偿。<sup>110</sup>

<sup>105</sup> 欧洲联盟基本权利署，“地中海搜救行动与基本权利”，2023年10月11日；International Commission of Jurists, “Criminalization of humanitarian and other support and assistance to migrants and the defence of their human rights in the EU” (2022)。

<sup>106</sup> CTOC/COP/WG.7/2023/2，第19-25段。

<sup>107</sup> 人权高专办和全球移民小组，原则和准则；人权高专办，“致命漠视：地中海中部的移民搜救和保护”（2021年，日内瓦）；强迫失踪问题委员会，第1号一般性意见（2023年）。

<sup>108</sup> 毒罪办和加拿大，加强打击偷运移民的跨区域行动和对策，“袖珍手册”。

<sup>109</sup> 2015年尼日利亚《移民法》。

<sup>110</sup> 同上。

56. 1995 年菲律宾《移民工人法》<sup>111</sup>载有一系列措施，以确保移民工人无论是否处于困境，都能在目的地国享有其权利。虽然并非所有移民工人都是被偷运的，但这些措施也能使被偷运移民受益。措施包括设立紧急遣返基金、强制遣返未成年移民工人以及为移民工人和其他海外菲律宾人设立资源中心。这些中心设在菲律宾大使馆的馆舍内，并受大使馆行政管辖。这些中心提供以下资源：咨询和法律服务；福利帮助，包括购买医疗和住院服务；促进融入社会的信息、建议和方案；无证工人登记方案；培训和提高技能；敏感对待性别问题的方案和活动，以协助满足移民女工的特殊需求；为要回国的工人和其他移民提供情况介绍方案。

57. 尽管巴基斯坦尚未成为缔约国，但该国内政部发布的规范 2018 年《防止偷运移民法》<sup>112</sup>的细则<sup>113</sup>也包含了保护和帮助措施条款的范例。细则确保被逮捕、拘留或羁押的被偷运移民能够与领事机构联系，而且保证如果这些人书面表示不想与领事机构联系，他们的选择必须得到尊重，这对于被偷运的寻求庇护者来说可能至关重要。此外，细则还明确规定需提供为维持生命或避免对健康造成不可弥补的损害而迫切需要的任何医疗服务，并制定了相关的转诊程序。细则还规定需向有特殊需求者，如孤身儿童或遭受酷刑、强奸或其他严重形式的心理暴力、身体暴力或性暴力的人，提供必要的医疗帮助或其他帮助。

58. 上述细则尤其关注被偷运儿童和弱势移民的需求。专门针对儿童的措施包括：确定儿童可能面临的风险程度，包括任何与性别有关的需求；评估家庭和更广泛环境中实际和潜在的保护因素和支助因素，以尽量减少儿童面临的风险；在父母一方或儿童所信任或信赖的任何其他人在场的情况下进行体检；采取一切必要措施，确定孤身儿童的身份和国籍，并找到其父母或监护人。细则还列出了必须以被偷运移民能够理解的语言明确向其提供的所有有关权利和义务的相关信息，并规定需保护被偷运移民和证人的个人信息。<sup>114</sup>

59. 在比利时，最初为贩运人口被害人设计的保护制度的适用范围扩大到某些被偷运移民，特别是那些遭受恶劣偷运的被偷运移民。该国立法还规定了一个考虑期，在此期间，被偷运移民可决定是否作出陈述或提出申诉。<sup>115</sup>这符合欧洲联盟理事会第 2004/81/EC 号指令，该指令规定向遭受人口贩运或成为助长非法移民行为对象但与主管机关合作的第三国国民发放居留证。考虑期旨在使移民能够恢复健康、摆脱偷运者的影响并就是否合作作出知情决定，在此期间必须向移民提供能够确保其生存和获得紧急医疗救治的生活标准（第 7 条）。

<sup>111</sup> 可查阅 <https://elibrary.judiciary.gov.ph/thebookshelf/showdocs/2/3799>。

<sup>112</sup> 可查阅 <https://sherloc.unodc.org/>。

<sup>113</sup> 巴基斯坦内政部，2018 年《防止偷运移民法》S.R.O. (I)/2020 号法定监管令（2020 年 10 月 22 日）。

<sup>114</sup> 巴基斯坦，S.R.O. (I)/2020 号法定监管令。

<sup>115</sup> 毒罪办，《示范法》。

## B. 将正常移民途径作为预防性保护措施

60. 对偷运服务的需求除其他外，主要是由于合法渠道有限、无法满足全部正常移民需求以及合法移民的费用一些移民无法负担。<sup>116</sup>偷运移民问题工作组在其第八次会议上讨论了提供正常移民渠道对减少偷运移民需求的影响，<sup>117</sup>并通过了关于这一议题的五项建议，承认正常移民途径在遏制偷运移民罪方面的重要性。<sup>118</sup>最近有关从乌克兰移民的事件和研究支持了这一分析，表明正常移民途径也是一种预防性保护措施。

61. 混合移民中心称，《欧洲联盟临时保护指令》的启动为乌克兰人开辟了一条正常移民途径，并保障了他们在欧洲联盟入境、流动和工作的权利，事实证明这是一项极其有效的遏制偷运移民的战略，因为它“在很大程度上破坏了偷运者的商业模式”。<sup>119</sup>在接受问卷调查的 1,413 名从乌克兰流落到柏林、伯尔尼和华沙的人中，只有 4.4% 的人称曾借助偷运者越过边境。<sup>120</sup>与其他移民流动相比，这种积极影响更为突出。2019 年至 2023 年期间在希腊和意大利受访的 1,115 名阿富汗人中，只有两人未借助偷运者进入欧洲联盟。<sup>121</sup>同样，在欧洲联盟受访的 333 名伊拉克人和叙利亚人中，只有 15 人未曾利用偷运者。<sup>122</sup>

62. 正如联合国移民问题网络所述，正常移民途径是“确保保护移民及其权利的有效工具，包括处境脆弱的移民”，<sup>123</sup>因为这些途径大大减少了对偷运者的需求和利用，从而减少了被偷运的移民在旅途中以及抵达目的地后所面临的危险。柏林的就业主管部门报告称，给予乌克兰移民工作权大大降低了他们遭受恶劣形式剥削的风险。<sup>124</sup>

<sup>116</sup> 《全球偷运移民问题研究》，第 6、37 和 38 页。

<sup>117</sup> [CTOC/COP/WG.7/2021/2](#)。

<sup>118</sup> [CTOC/COP/WG.7/2021/5](#)。

<sup>119</sup> 混合移民中心，“如何打破偷运者的商业模式”，2023 年 9 月 27 日。另见 Maxime Giraudet, “Displaced from Ukraine to Warsaw: a case study on journeys, living conditions, livelihoods and future intentions”, 混合移民中心文件 (2023 年 6 月); Jean-Luc Jucker, Roberto Forin and Maxime Giraudet, “Displaced from Ukraine to Bern: a case study on journeys, living conditions, livelihoods and future intentions”, 混合移民中心文件 (2023 年 6 月); Roberto Forin and Maxime Giraudet, “Displaced from Ukraine to Berlin: a case study on journeys, living conditions, livelihoods and future intentions”, 混合移民中心文件 (2023 年 6 月)。

<sup>120</sup> 混合移民中心，“如何打破偷运者的商业模式”。

<sup>121</sup> 同上。

<sup>122</sup> 同上。

<sup>123</sup> 联合国移民问题网络，“关于脆弱处境中的移民接纳和停留的正常途径的指导说明”（2021 年），第 1 和 15 段。

<sup>124</sup> Forin and Giraudet, “Displaced from Ukraine to Berlin”, p. 15。

### C. 将宣传和认识作为预防性保护措施

63. 阿富汗、孟加拉国、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、斯里兰卡和塔吉克斯坦<sup>125</sup>在国际移民政策发展中心的丝绸之路项目下建立了伙伴关系，以便在其中每个国家都建立和运营移民资源中心。这些中心为现有移民和潜在移民提供有关各种移民相关挑战和机遇的信息。这些中心配备了顾问团队，他们通过面谈、电话和在线平台提供咨询，提高人们对安全和正常移民的益处以及非正常移民的危险和后果的认识。<sup>126</sup>这些中心还向参与促进或宣传移民及相关问题的政府利益攸关方和非政府利益攸关方提供信息，并在职业和技术培训学校、大学、学院和中小学等相关地点和活动中，以及在社区、在会议和其他活动期间举办情况介绍会。<sup>127</sup>这些举措有助于人们在考虑移民时做出知情决定，可作为一项重要的预防性保护措施，并符合《移民问题全球契约》目标 3（及时提供移民各个阶段的准确信息）。<sup>128</sup>

### D. 现有的脆弱性筛查工具

64. 联合国难民事务高级专员公署（难民署）和国际拘留问题联盟联合开发的脆弱性筛查工具、移民组织易受暴力、剥削和虐待的移民筛查表以及难民署和巴厘进程区域支助办事处开发的应用程序“筛查和转介工具包”，都是公开提供的工具的例子，各国可用来制定或改进其筛查程序。例如，“筛查和转介工具包”应用程序提供 15 种不同语言的筛查问卷，包括带音频的问卷，以方便与移民沟通。

## 六. 思考要点

65. 充分有效地执行《打击偷运移民议定书》依靠向被偷运移民提供保护和帮助措施，而不应损害他们的权益。根据《打击偷运移民议定书》以及包括国际人道法和国际人权法在内的适用国际法，预防和打击移民偷运与尊重被偷运移民的人权有着内在关联。

<sup>125</sup> 在吉尔吉斯斯坦建立移民资源中心的计划最近宣布，但尚未建成。见国际移民政策发展中心，“‘改善部分丝绸之路国家和中亚国家的移民管理’项目在吉尔吉斯斯坦奥什启动”，2024 年 3 月 7 日。

<sup>126</sup> 可查阅 [www.migrantresources.org/](http://www.migrantresources.org/)。

<sup>127</sup> 同上。

<sup>128</sup> 大会第 73/195 号决议。