



经济及社会理事会

Distr.: General
1 March 2021
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第三十届会议

2021年5月17日至21日，维也纳

临时议程*项目5

专题讨论：采取有效措施防止和打击偷运移民，同时保护被偷运移民特别是妇女和儿童的权利以及无陪伴移民儿童的权利

关于“专题讨论：采取有效措施防止和打击偷运移民，同时保护被偷运移民特别是妇女和儿童的权利以及无陪伴移民儿童的权利”的补充指南

秘书处的说明

摘要

经济及社会理事会在其第2016/241号决定中决定，预防犯罪和刑事司法委员会第二十九届会议的突出主题是“采取有效措施防止和打击偷运移民，同时保护被偷运移民特别是妇女和儿童的权利以及无陪伴移民儿童的权利”。由于2019冠状病毒病（COVID-19）大流行，专题讨论已推迟至委员会第三十届会议。

秘书处的本说明旨在提供相关背景资料，说明COVID-19大流行及其遏制措施对流动人口和偷运移民的影响，以此支持开展专题讨论。本说明根据所收集到的有关偷运者在当前这一流行病背景下面临的脆弱性的初步数据概述了相关情况，并提出了委员会不妨加以讨论的各项议题。

* E/CN.15/2021/1。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在其第 2016/241 号决定中决定，预防犯罪和刑事司法委员会第二十九届会议的突出主题是“采取有效措施防止和打击偷运移民，同时保护被偷运移民特别是妇女和儿童的权利以及无陪伴移民儿童的权利”。
2. 委员会在 2019 年 12 月 12 日和 13 日举行的第二十八届会议续会上核可了主席关于第二十九届会议专题讨论安排的建议。
3. 由于 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行，委员会第二十九届常会缩小会议规模，于 2020 年 12 月举行。经济及社会理事会在其第 2020/230 号决定中决定，第二十九届会议的专题讨论将推迟到委员会第三十届会议。
4. 本说明应结合为第二十九届会议编写的专题指南（E/CN.15/2020/6）一并阅读——该指南提供了关于偷运移民活动的趋势以及偷运者和使用其服务者概况的背景信息，并讨论了在应对偷运移民问题方面有望取得成功的做法和挑战。本说明侧重于说明在 COVID-19 大流行背景下流动人口面临的脆弱性引起的预防和保护问题。两份说明互为补充，应当一并阅读。
5. COVID-19 大流行在全球范围内引发了前所未有的健康、社会经济和人道主义危机。在大流行之前已经存在的移民驱动因素不仅持续存在，而且在某些情况下有所增加，同时边境被关闭，常规的移民和庇护途径减少了，迫使许多移民求助于偷运者的服务。由于 COVID-19 遏制措施，难民和移民在过境时、在边境、接收设施、目的地国和在返回时面临越来越多的困难和挑战，他们处于更加脆弱的境地，面临着更严重的偷运形式的风险。
6. 对 COVID-19 大流行的应对措施也对包括偷运移民网络在内的有组织犯罪集团产生了深远影响，¹ 迫使其调整作案手法，在某些情况下增加了偷运服务的需求和盈利能力。
7. 鉴于关于 COVID-19 对偷运移民的影响的数据仍然很少，本报告可能较多使用某些地区的数据。

二. 国际框架的发展

8. 偷运移民本质上是一种跨国犯罪；因此，有效解决这一问题的努力必须以国际合作为核心。若干项国际文书为采取协调行动打击犯罪提供了空间。
9. 《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》于 2004 年 1 月 28 日生效。正如《议定书》第 2 条所规定的，其宗旨是预防和打击偷运移民行为及促进缔约国之间为实现这一目标而开展的合作，同时保护

¹ 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 对有组织犯罪的影响”，研究简报（2020 年，维也纳），第 9 页。

被偷运移民的权利。截至 2021 年 2 月，已有 150 个会员国加入该《议定书》；该文书提供了一个预防和打击偷运移民行为的综合框架。2020 年，审查《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书的正式机制启动，根据该机制，包括《打击偷运移民议定书》在内的这些文书的缔约国将在今后十年中审查其在国家一级的执行情况，并找出目前应对措施中的差距和良好做法。

10. 《打击偷运移民议定书》通过 20 年后，2018 年通过的《安全、有序和正常移民全球契约》（大会第 73/195 号决议）申明国际社会承诺解决偷运移民问题，以此作为应对国际移民带来的挑战和机遇的更广泛战略的一部分。在《全球契约》目标 9 中，会员国重申需要执行《打击偷运移民议定书》，并承诺加紧防止和打击偷运移民的联合努力，包括按照国际法对被偷运移民进行识别以保护其人权，同时考虑到妇女儿童的特殊需要，并向有加重处罚情节的偷运行为中的被偷运移民提供特别援助。2020 年 11 月，在将于 2020 年和 2021 年在全球范围内对《全球契约》执行情况进行的第一次区域审查中，² 各国强调，应对偷运移民行为措施应保护移民权利，特别是在与 COVID-19 大流行有关的情况下。

三. 定义

11. 《打击偷运移民议定书》第 3 条所载“偷运移民”一词的定义为采取行动打击这一犯罪提供了基础。该条规定，“偷运移民”系指为直接或间接获取金钱或其他物质利益安排非某一缔约国国民或永久居民的人非法进入该缔约国。

12. 《打击偷运移民议定书》和《打击有组织犯罪公约》均未界定“金钱或其他物质利益”的概念，《打击有组织犯罪公约》在“有组织犯罪集团”一词的定义中使用了这一短语。但是，从《关于谈判拟定联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的准备工作文件》所载的对《打击偷运移民议定书》第 3 条的解释性说明来看，《打击偷运移民议定书》列出“金钱或其他物质利益”概念显然是为了区分出于人道主义或家庭原因而为他人非法入境提供便利的群体所采取的行动和为牟利而提供便利的群体所采取的行动。尽管个人实施偷运行为和两人或多人共同实施均可以牟利为目的，但牟利动机被认为是将该定义与有组织犯罪活动联系起来的一个重要因素。

13. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）发表了一份技术性议题文件，³ 提供了关于该概念的实用指导意见，秘书处编写了一份关于偷运移民定义中“金钱和物质利益”方面的详细背景文件（CTOC/COP/WG.7/2017/4）。

² 欧洲经济委员会区域是第一个接受审查的区域，包括来自中亚、欧洲和北美的 56 个成员国。

³ 毒品和犯罪问题办公室，《〈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，维也纳）。

四. COVID-19 对移民和庇护的影响

A. 庇护程序和移民法律途径

14. COVID-19 不仅造成了全球健康危机，也造成了将在未来几年影响各个社会的社会经济和保护危机。⁴ 这包括对流动性的明显影响，全球各国政府对跨境和境内的人员流动实施了众多限制且这些限制措施不断变化。根据国际移民组织（移民组织）的数据，在应对这一大流行病的第一波行动中，截至 2020 年 3 月 19 日，全球已有 100 多个国家、领土或地区发布了新的或改变了现有的旅行限制，以应对 COVID-19。⁵ 这些限制措施往往伴随着加强边境巡逻措施。例如，南非关闭了大部分边境口岸，并部署军队巡逻边境，而秘鲁和厄瓜多尔在疫情高峰期部署了警察部队和军队控制非正规过境点。⁶

15. 尽管毒品和犯罪问题办公室进行的研究表明，与 COVID-19 相关的旅行和行动限制并没有阻止人们逃离冲突、暴力与危险和无人道状况，⁷ 但这场大流行病以及为保护公共健康而采取的遏制措施增大了世界上许多国家接收难民和评估寻求庇护者保护需求的难度。混合移民中包括难民、寻求庇护者、经济和其他移民，其中包括孤身儿童、环境移民、被偷运者、贩运受害者和滞留移民。⁸ 根据联合国难民事务高级专员公署（难民署）的数据，144 个国家完全或部分关闭了边境，而在 64 个国家，因大流行病对入境实施的限制适用于所有流动人口，无论他们是否需要国际保护，而且根本无法进入其领土和（或）进入国家庇护程序，这违反了难民法规定的国际义务。⁹ 此外，考虑到公共卫生状况，一些国家暂停了重新安置抵达难民的工作，这影响了他们接收重新安置的难民的能力。¹⁰

16. 目的地国境内的寻求庇护者和难民在获得国际保护和庇护方面也面临挑战。有报告称，由于暂停或推迟法庭听证或诉讼程序，庇护程序出现延误，也有报告称，更多地使用技术和电子工具进行了庇护面谈和听证及提交上诉文件，行使法律补救的时限得到了延长。¹¹ 尽管如此，该年下半年在许多国家放松遏制措施后，法律服务机构和法院面临严重诉讼积压，损害了庇护系统的运作，影响到迫切需

⁴ 联合国，《政策简报：COVID-19 与流动人口》（2020 年 6 月），第 2 页。

⁵ 国际移民组织（移民组织），流离失所跟踪信息总库（COVID-19），“全球流动限制概览”，2020 年 3 月 19 日。

⁶ Lucia Bird, COVID-19 时期的偷运活动：疫情对偷运人口动态和移民保护风险的影响（2020 年，日内瓦，打击跨国组织犯罪全球倡议），第 8 页。

⁷ 毒品和犯罪问题办公室，“研究简报：COVID-19 限制措施及经济后果会如何影响向欧洲和北美偷运移民和跨境贩运人口的活动”（2020 年，维也纳），第 6 页。

⁸ 移民组织，“非正常移民的挑战：解决混合移民”（MC/INF/294，第 6 段）。

⁹ 联合国难民事务高级专员公署（难民署），COVID-19 平台，“临时措施及其对保护的影响”。

¹⁰ 难民署，“移民组织、难民署宣布暂停难民重新安置旅行”，2020 年 3 月 17 日。

¹¹ 欧洲庇护支助办事处，“庇护和接待系统中的 COVID-19 紧急措施”（2020 年 6 月），第 19 页。

要保护和居留许可的寻求庇护者本已岌岌可危的状况。¹² 截至 2021 年 1 月，难民署报告称，若干个国家的庇护系统仍然完全或部分停止运行，¹³ 这表明疫情仍在加大寻求庇护者获得国际保护的难度。

17. 尽管据记录，一些国家在 2020 年采取了更好的做法，如远程面谈、自动延长居留许可和证件以及将非正常移民身份正常化，但其他国家则完全搁置了移民程序和签证处理。在这种情况下，如果没有延期的可能性，合法居留证件就会过期，将移民推向非正常移民的境地。¹⁴

18. 这一大流行病显然对各国政府建立或维护合法移民路径构成了挑战，而这是《2030 年可持续发展议程》具体目标 10.7 中的一项目标。然而，即便只是为了确保抗击 COVID-19 的措施不会使移民更易遭受重大伤害和践踏，合法的移民途径也应该成为应对任何危机（包括当前疫情）措施的一部分。¹⁵

B. COVID-19 对人口迁移驱动力的影响

19. 尽管对大流行病的应对降低了全世界流动的可能性，但移民的驱动力在很大程度上持续存在，在某些情况下由于疫情的经济影响甚至增加了。例如，在尼日尔对移民进行的一项调查中，几乎所有受访者都报告称，COVID-19 影响了他们的旅程（91%）和移民计划（49%），但补充说尽管疫情对他们的流动造成了影响，大多数人仍继续旅行，只是停留时间更长，路线也有所调整。¹⁶

20. 被跨境偷运的移民中有相当大一部分来自遭受冲突、人道主义危机、政治不稳定、动乱和(或)迫害的国家，因此有权获得国际保护（CTOC/COP/WG.7/2020/2，第 12 段）。在 COVID-19 大流行期间，冲突、人道主义灾难和缺乏安全都继续推动着人们移民。例如，在地中海沿线，与 COVID-19 相关的旅行和行动限制并没有阻止人们进行危险的、有时甚至是致命的旅行，包括利用偷运移民者进行的旅行。¹⁷

21. COVID-19 大流行的经济影响包括特别是在非正规部门和农民工中失业率上升，债务增加，生计无着和丧失社会保障。2020 年，流向中低收入国家的汇款减少了约 20%，从 2019 年的 5,540 亿美元降至 4,450 亿美元。导致汇款减少的主要

¹² 同上，第 18-20 页。

¹³ 难民署，COVID-19 平台。

¹⁴ 移民组织，“COVID-19 对滞留移民的影响”（2020 年 9 月），第 4 页。

¹⁵ Gabriella Sanchez 和 Luigi Achili，“滞留：COVID-19 对非正常移民和偷运移民的影响”，《政策简报》，第 2020/20 期（2020 年，意大利佛罗伦萨，移民政策中心，罗伯特·舒曼高级研究中心，欧洲大学研究所），第 2 页。

¹⁶ 混合移民中心，“COVID-19 全球专题更新，第 1 期：COVID-19 对偷运移民的影响”（2020 年 9 月）。

¹⁷ 毒品和犯罪问题办公室，“研究简报：COVID-19 限制措施及经济后果可能会如何影响偷运移民活动”，第 5-6 页。

原因是接受国的移民工人工资降低和就业减少。¹⁸ 世界银行和难民署在最新发表的一项研究中估计,约旦、黎巴嫩和伊拉克境内库尔德斯坦地区的收容社区内 440 万人以及 110 万难民或境内流离失所者最近因疫情而陷入贫困。这些情况加剧了业已存在的脆弱性。¹⁹ 全球经济低迷和由此导致的社会和经济不平等加深等长期后果,将把许多人推入经济窘迫的境地,并导致他们考虑移民。这进而可能会增加严重偷运和剥削的风险。

22. 与此同时,对劳动力的需求仍然是移民的关键驱动因素之一。尽管目前经济衰退,但一些部门对劳动力的需求正在增加,包括医疗保健、制造业、食品、快递服务、运输和季节性农业部门。²⁰ 这种对包括移民工人在内的劳动力需求的增加,可能会对移民流动和移民政策产生影响。

C. COVID-19 对偷运移民活动的影响

23. 当合法的移民途径受到限制时,偷运移民活动就会变得猖獗。严格的边境控制和限制性移民政策增加了移民求助于偷运服务越境的可能性。由此可见,为遏制 COVID-19 传播而采取的许多措施都对偷运移民活动产生了影响。

24. 对特定移民路线的研究表明,COVID-19 相关旅行限制并未减少偷运活动,实际上还可能在中长期内增加了对偷运服务的需求。自 COVID-19 大流行开始以来,流动人口,包括那些离开原籍国或滞留过境地的人,越来越难到达计划目的地,许多人求助于偷运服务以穿越边境 (CTOC/COP/WG.7/2020/2, 第 16 段)。在其他情况下,包括儿童在内的移民和难民被困在过境国,无论是继续前进还是返回原籍国都困难重重,他们滞留在营地或庇护所里,或是流落街头,处境危险。这些人可能会努力继续他们的旅程,而这可能会在一些边境重新开放时,造成对偷运移民服务的需求激增。

25. 在当前的经济低迷之后,随之而来不均等的经济复苏可能会使劳动力更多地向复苏更快的国家移民。如果不增加正常的移民途径,这可能会导致偷运移民活动增加。在以往的经济危机中也观察到类似的趋势:危机开始时,非正常移民活动往往会减少,而随着移民原籍国经济状况的恶化,向高收入国家的非正常移民数量又会增加。在这些情况下,偷运移民活动的趋势也遵循同样的模式。²¹

¹⁸ Dilip K.Ratha 等人,“移民视角下的 COVID-19 危机”,《移民与发展简报丛书》,第 32 期(2020 年,华盛顿特区,世界银行集团和移民与发展全球知识伙伴关系),第八页。

¹⁹ 强迫流离失所问题联合数据中心、世界银行和难民署,“雪上加霜:COVID-19 疫情暴发以来约旦、伊拉克黎巴嫩库尔德斯坦地区叙利亚难民和收容社区的贫困情况变化”(2020 年 12 月)。

²⁰ 国际劳工组织(劳工组织),“COVID-19 大流行期间保护移民工人:对决策者和选民的建议”,《政策简报》(2020 年 4 月),第 2 页。另见打击人口贩运机构间协调小组,“在 COVID-19 全球危机中,打击人口贩运机构间协调小组呼吁采取协调行动,解决以强迫劳动为目的的贩运人口行为”(2020 年 7 月)。

²¹ 毒品和犯罪问题办公室,“研究简报:COVID-19 限制措施及经济后果可能会如何影响偷运移民活动”,第 17-18 页。

26. 毒品和犯罪问题办公室对地中海三条主要偷运路线的数据进行了分析，结果表明，尽管遏制病毒的措施使人们行动受到限制，但偷运者一直很活跃。²² 根据难民署的记录，2020 年跨越地中海的难民和移民人数为 94,950 人，而 2019 年为 123,663 人。²³ 虽然 2020 年抵达的总人数低于 2019 年，但沿地中海中部和西部路线而来的移民人数并没有减少。据估计，2021 年初，欧洲联盟 90% 的非正常入境都涉及借助偷运服务。²⁴

27. 2020 年末，欧洲联盟执法合作署（欧警署）发现，偷运网络调整了商业模式，由于行动限制措施、持续的需求和犯罪网络面临的风险增加，在世界许多地区，偷运费都随之增加。²⁵ 同样，在混合移民中心进行的一项移民调查中，²⁶ 一半受访者指出自 COVID-19 大流行开始以来偷运费上涨，而布基纳法索、哥伦比亚、利比亚、马里、尼日尔和秘鲁的受访者中报告发生此类涨价的比例均更高。在拉丁美洲和加勒比，打击贩运人口和偷运移民活动特别检察官网络进行的一项调查也发现偷运费上涨；而在墨西哥，毒品和犯罪问题办公室发现，自疫情开始以来，偷运费涨了四倍。²⁷ 由于疫情相关因素，偷运旅行的费用更加高昂，²⁸ 并且，当移民无法支付费用或在旅途中要支付额外费用时，他们更加可能受到剥削和更加恶劣地对待。

五. COVID-19 背景下与偷运移民有关的风险和脆弱性

28. 如上所述，COVID-19 大流行并未使偷运活动明显减少，甚至可能帮助一些网络趁机利用流动人口的特定脆弱性。由于疫情导致的各种中断以及遏制措施的不断变化，在许多地区，移民和难民似乎更加依赖偷运者跨越边境，也更多地面临更加恶劣的偷运方式，受到暴力侵害、虐待甚至死亡。《打击偷运移民议定书》第 6 条第 3 款规定，危及或可能危及移民的生命或安全或涉及对被偷运移民的不人道或有辱人格待遇的情况可能构成与偷运移民有关罪行的从重处罚情节。

²² 同上，第 5 页。

²³ 难民署，业务门户。

²⁴ Katrien Luyten 和 Stephanie Brenda Smialowski，“了解欧盟打击偷运移民行动”，欧洲议会研究处（2021 年 1 月），第 1 页。

²⁵ 欧洲联盟执法合作署（欧警署），“与 COVID-19 有关的犯罪如何在 2020 年影响欧洲”（2020 年 11 月），第 12 页。

²⁶ 混合移民中心，“COVID-19 全球专题情况更新，第 1 期”。

²⁷ 毒品和犯罪问题办公室驻墨西哥联络和伙伴关系办公室提供的信息。

²⁸ 毒品和犯罪问题办公室，“研究简报：COVID-19 限制措施及经济后果可能会如何影响偷运移民活动”，第 5-6 页。

A. 偷运风险增加，形式恶化

29. 毒品和犯罪问题办公室的研究表明，每年有数千移民在偷运过程中死亡。²⁹ 据报告，大多数偷运路线都曾发生运输事故和蓄意杀人事件。然而，许多移民死亡没有上报，实际死亡人数可能要高得多。

30. 在 COVID-19 大流行的背景下，欧警署报告，由于 2020 年春季航班几乎停飞，当年用于前往欧洲的路线发生变化，从空中路线改成陆地和海上路线，偷运移民活动继续通过陆路和海路进行，条件往往更加凶险。³⁰ 由于边境关闭，偷运者被迫使用开发较少、风险更高的新路线，这往往使移民的生命处于更大的风险之中。例如，在英吉利海峡，偷运者使用了较小的船只，人们发现被偷运的移民被锁在卡车、货运车辆和货运列车黑暗、密闭的车厢里。尽管疫情肆虐，但这些车辆仍在继续穿越边境。边境关闭和其他行动限制措施迫使移民使用更危险的路线，在这些路线上往往无法获得救援和人道主义援助。³¹ 例如，在马来西亚、尼日尔和突尼斯，接受调查的难民和移民中超过 70% 的人表示，自 COVID-19 暴发以来，偷运者开始使用更为危险的路线。³² 在地中海，2020 年有 1,166 名移民在转运过程中丧生，³³ 更多人失踪。

31. 除了生命损失外，被偷运移民经常面临的犯罪行为还包括性暴力和性别暴力、盗窃、绑架勒索、抢劫、敲诈和人口贩运。孤身儿童特别容易受到剥削、暴力侵害和虐待，而妇女和女童则可能在途中遭受性暴力和性别暴力侵害。对被偷运移民实施犯罪行为的人包括罪犯、民兵、其他移民、普通公民和腐败的执法行为者（CTOC/COP/WG.7/2020/2，第 20 段）。此外，偷运者对利润的追求可能会使他们忽视移民在旅途中的安全。³⁴ 毒品和犯罪问题办公室即将发布的一份研究报告表明，在加剧的偷运活动中可以看到存在性别层面的问题，例如在危险的跨海过程中将妇女和儿童安排在船上安全性更低的地方。由于怀孕和特殊的健康需要，妇女和女童还面临更大的生命风险，这使她们在偷运相关风险面前尤为脆弱。

32. 全球保护群组是一个由联合国机构、国际组织和非政府组织组成的向受人道主义危机影响的人提供保护的网路。该网路报告，2020 年，由于疫情，许多国家的性别暴力事件增加。该网路指出，流动中的妇女和女童受到的影响尤为严重。³⁵ 此外，毒品和犯罪问题办公室将于 2021 年晚些时候发布题为《COVID-19 对刑事司

²⁹ 《2018 年全球偷运移民问题研究》（2018 年，联合国出版物），第 9 页。

³⁰ 欧警署，“与 COVID-19 有关的犯罪如何影响欧洲”，第 12 页。

³¹ Sanchez 和 Achili，《滞留：COVID-19 的影响》，第 3 页。

³² 混合移民中心，“COVID-19 全球专题情况更新，第 1 期”。

³³ 难民署，业务门户。

³⁴ 《2018 年全球偷运移民问题研究》，第 9 页。

³⁵ 全球保护群组，“余震：COVID-19 之后的伤害、剥削和人口贩运”（2020 年 11 月）。另见人道主义事务协调厅，《“COVID-19 全球人道主义应对计划”进展报告，第 4 版》（2020 年 11 月），第 2 页。

法系统应对性别暴力侵害妇女行为的影响：对新出现证据的全球审查》的研究报告。在报告中，参与研究的刑事司法从业人员证实，移民妇女是大流行期间在诉诸司法和获得相关服务方面面临特别困难的群体之一。

B. 人口贩运

33. 被偷运的移民在整个旅程中都极有可能遭受各种形式的虐待和剥削，包括被贩运。被偷运者，包括难民和寻求庇护者在内，在没有旅行、居留或身份证件和(或)不会说当地语言的情况下，特别容易受到伤害。他们尤其容易落入人贩子手中，最常见的是在过境国和目的地国发生这种情况。贩运人口和偷运移民是两种截然不同的犯罪活动，它们可能有一些共同的特征，但需要采取不同的法律、行动和政策应对措施。准确界定罪行对于确保贩运受害者得到适当保护而言很重要。

34. 偷运者本身也可能成为人贩子，例如，实施计谋使移民陷入债役中，然后，被偷运的移民被迫工作以偿还债务。他们通常是在性剥削和强迫劳动等剥削条件下工作。³⁶ 人贩子也可能是复杂犯罪网络的一部分，这些犯罪网络或与偷运者勾结，或单独行事，在难民营、接待中心或过境国或目的地国的其他定居点招募受害者，然后强行对他们进行性剥削和(或)在农业、建筑业、渔业和采矿业等监管不善的经济部门剥削他们的劳动。

35. 毒品和犯罪问题办公室《2020 年全球贩运人口问题报告》确认，在本报告所述期间，在世界大多数地区，移民都占有所有被发现的受害者的一半以上(在西欧和南欧占 65%，中东占 60%，东亚和太平洋地区占 55%，中欧和东南欧占 50%，北美占 25%)。移民在一个国家的非正常身份经常被人贩子滥用，作为他们保持对受害者的控制以及防止受害者逃跑和(或)向地方当局举报剥削者的一种手段。在该报告分析的案件中，人们发现，人贩子经常利用受害者的移民身份，例如威胁要对他们提出不利的举报，以此把他们控制住，使他们无法摆脱受剥削的处境。³⁷

36. 2020 年，消除对妇女歧视委员会强调被偷运的妇女和女童特别容易遭到贩运，并强调指出，限制性的移民和庇护制度造成的状况将移民推向非正规途径。此外，委员会指出，孤身或因流离失所而与家人或其他支助机构分离的女童特别容易遭到贩卖(CEDAW/C/GC/38，第 5 和 24 段)。

37. 非正常移民(包括无证和(或)孤身儿童和妇女)在旅途中往往使用偷运者的服务。在 COVID-19 大流行期间，他们是最容易被贩运的群体之一，因为限制病毒传播的措施加剧了他们的脆弱性。³⁸ 许多移民，包括那些求助于偷运服务的

³⁶ 打击人口贩运机构间协调小组，专题简报：“贩运人口和偷运移民有什么区别？”，《专题简报》，第 1 号(2016 年 10 月)。

³⁷ 联合国出版物，2020 年，第 9-10 页。

³⁸ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和欧洲安全与合作组织(欧安组织)，民主制度和人权办公室，《关于应对人口贩运新趋势和 COVID-19 大流行后果的指导意见》(2020 年)，第 30 页。另见 Amy Emel Muedin，“对联合国移民问题网络关于 COVID-19 和人口贩运问题听证会的反思”，联合国移民问题网络，2020 年 7 月 9 日。

移民，要么困在途中，没有住处，也无法获得疫情期间暂停的其他类型的保护服务，要么由于其他行动限制措施，旅行计划受到影响并承受收入损失，这使他们更容易成为出于各种目的贩运的对象。³⁹ 服装业、农业和种植业、制造业和家政服务等低收入非正规部门的移民工人也发现自己的处境更加艰险。在这些部门，最常发现贩运受害者。由于经济危机，企业需要降低生产成本，另一方面，主管部门的监督力度减弱，在这些部门工作的移民也可能面临更多的剥削。⁴⁰

38. 人贩子迅速根据新形势调整作案手法，例如，利用紧急情况突发和落实各种措施后最初形成的混乱，传播虚假信息，招募受害者，⁴¹ 并尽可能将其非法活动转移到网上进行。数据表明，疫情期间，人贩子增加了与在线招募、诱骗儿童和剥削（特别是针对女童的诱骗和剥削）有关的活动。⁴²

39. 此外，COVID-19 大流行使儿童更加脆弱，因为经济脆弱性的加剧增加了童工、童婚、各种形式贩运儿童活动（包括为性剥削目的贩运儿童）和招募儿童加入犯罪、武装或恐怖主义团体的威胁。

40. 打击人口贩运机构间协调小组在 2020 年 12 月发布的一份联合分析报告中强调，“随着 COVID-19 大流行的暴发，经济活动、生计选择以及家庭和社会网络被扰乱，危机局势使本已处在最危险境地的人面临更大的被贩运风险。危机无论是与大流行病、气候变化、冲突有关，还是与被迫流离失所有关，都不仅带来新的挑战，也加剧了根本性问题，这些问题是使人们更容易成为人口贩运的受害者的肇端”。⁴³

41. 缺乏安全、有序和正规的移民路径可能会使更多的移民求助于偷运服务并（或）进行更长、更艰难和可能中断的旅行，从而面临更大的虐待和剥削风险。⁴⁴

C. 推回、对搜索和救援行动的阻挠以及强制返回

42. 2020 年第二季度，几个国家关闭港口，禁止船只进入，并拒绝在海上获救的难民和移民上岸。使问题更加严重的是，一些地方禁止开展搜索和救援行动的外国船只靠岸，致使移民和难民在卫生条件恶劣、缺乏尊严的情况下滞留船上数周。

³⁹ 妇女署与欧安组织，《关于应对人口贩运新趋势的指导意见》，第 32 页。

⁴⁰ 毒品和犯罪问题办公室，“COVID-19 大流行对人口贩运的影响：基于快速评估的初步调查结果和信息”（2020 年，维也纳），第 1 页。

⁴¹ Amy Emel Muedin，“对联合国移民问题网络关于 COVID-19 和人口贩运问题听证会的反思”，联合国移民问题网络，2020 年 7 月 9 日。

⁴² 同上，第 4 页。

⁴³ 打击人口贩运机构间协调小组，“《禁止贩运人口议定书》20 周年：分析性审议”（2020 年 12 月），第 14 页。

⁴⁴ 有关 COVID-19 大流行对人口贩运长期影响的更深入信息，另见毒品和犯罪问题办公室《2020 年全球人口贩运问题报告》，第 69-77 页。

43. 据报告，一些地区存在推回移民和难民的做法，即一个人在非正常过境后被逮捕，并在进行个人保护和健康检查之前立即被送回邻国。⁴⁵ 欧洲联盟基本权利署在一份新的出版物中报告了 2020 年在欧洲联盟边境发生的几起推回事件，有时还伴随虐待、过度使用武力和破坏财物的报告。⁴⁶ 关于载有非正常移民的船只被逼退回国际水域的严重指控也在接受官方调查。⁴⁷ 此外，在尼日尔接受调查的移民中，57%的人报告称，随着 COVID-19 大流行的出现，在边境被推回的风险增加。⁴⁸ 这种做法阻碍了对有组织犯罪活动的调查或对保护需要的逐案评估，并在后一种情况下，违反了不推回原则以及难民法和国际人权法规定的其他义务。许多被偷运的移民是暴力犯罪的受害者，他们需要援助、保护和伸张正义。在大流行期间，据报告 24 个国家内发生了一次或一次以上推回事件。⁴⁹

44. 另一个令人关切的问题是，有指控称，一些国家强行将移民、包括孤身和失散的儿童，遣返到卫生系统脆弱的过境国或原籍国，使他们面临严重的健康风险。这还可能使接收社区面临感染 COVID-19 的风险，并导致回返者的污名化（A/75/542，第 22 段）。据报告，大批移民在没有健康检查的情况下返回委内瑞拉玻利瓦尔共和国，对边境和邻国的地方社区产生了影响。⁵⁰ 此外，由于边界关闭，数千移民聚集在过境点，人道主义营地人满为患，这迫使许多人在偷运者的帮助下使用非正规过境点，从而导致上述风险。

D. COVID-19 感染风险以及无法充分获得保健和其他服务

45. 包括被偷运移民在内的流动人口往往无法获得与 COVID-19 相关的适当保健服务。在许多情况下，受困的移民、难民和境内流离失所者被安置在用水、环境卫生和个人卫生设施有限的营地、移民拘留中心、非正式安置点和其他地方，且被迫共用厨房和厕所等公共区域。为妇女和女童提供的服务甚至往往更加有限。⁵¹ 这些地方经常人满为患，提供保健服务的渠道匮乏。保持身体距离、洗手、隔离和自我隔离等保护措施可能难以或无法实施，从而削弱了病毒遏制作用。此

⁴⁵ 联合国，“政策简报：COVID-19 和流动人口”，第 19 页。另见联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），“关于地中海移民救援的新闻简报”，2020 年 5 月 8 日；人权高专办，“关于委内瑞拉人在特立尼达和多巴哥情况的新闻简报”，2020 年 12 月 15 日；难民署，“难民署发出警告，欧洲边境的庇护所受到攻击，并敦促结束推回难民的做法，停止对难民的暴力侵害”，2021 年 1 月 28 日。

⁴⁶ 欧洲联盟基本权利机构，《移民：基本权利，陆地边界上的问题》（2020 年，卢森堡，欧洲联盟出版处），第 19-22 页。

⁴⁷ 欧盟委员会，移民和内政，“2020 年 12 月 9 日欧盟边管局管理委员会特别会议”，2020 年 12 月 17 日。

⁴⁸ 混合移民中心和人权高专办，“COVID-19 与尼日尔移民的社会经济状况：对 2020 年 7 月至 9 月在尼日尔收集的 4Mi 数据的分析”（2021 年 1 月），第 7 页。

⁴⁹ 人道主义事务协调厅，“COVID-19 全球人道主义应对计划”，第 16 页。

⁵⁰ 联合国新闻，“移民在世界各地滞留并面临冠状病毒的威胁”，2020 年 5 月 7 日。

⁵¹ 联合国，“政策简报：COVID-19 和流动人口”，第 9 页。

外，移民和难民在抵达许多目的地国时必须遵守强制性的禁闭措施，他们往往被收容在边境地区拥挤不堪的营地里。封锁、宵禁和其他行动限制措施甚至可能增加传染的可能性，因为这类措施可能造成拥挤，从而使居民面临更高的病毒感染风险。⁵² 例如，2020年3月至4月期间，移民偷运事件——涉及从孟加拉国经海路将罗辛亚难民偷运到马来西亚——据报增加了三倍，原因可能是偷运者为了增加偷运需求，在难民营中散布对感染病毒的恐惧。⁵³

46. 由于各国规定的限制和预防措施，如远程办公和关闭办公室，人道主义行为体在进入某些地点时面临困难，这令问题变得更加复杂，也使一些移民和难民就医变得更为困难。⁵⁴ 近几月来，据报在向移民提供社会和其他支助服务（包括医疗保健以及签证和许可证延期协助）方面出现延误。此外，由于疫情原因，许多此类服务的运营能力仍然受限。⁵⁵

47. 非正常移民还可能无法获得与健康有关的信息，原因是他们面临法律、语言、文化或其他障碍，包括由于在移民或执法当局与卫生部门之间实际或被认为缺乏可靠的“防火墙”，致使非正常移民出于害怕报复、拘留或递解出境的原因而不愿寻求保健服务。⁵⁶ 据报告，妨碍尼日尔移民在出现 COVID-19 症状时寻求保健服务的一个主要原因是他们害怕被捕、被递解出境或被举报，26%的移民表示这是一个令人关切的问题。⁵⁷

48. 向移民提供的其他关键服务，包括在疫情期间被认为是“非必要”的法律、社会和教育服务，由于公共资源被转用于卫生紧急情况而中断或暂停。向这些弱势群体提供的一线专业救生服务也因预算短缺、卫生措施和政府调整供资优先次序而受到影响。⁵⁸ 儿童在获得一系列服务——包括保健、精神健康和社会心理支持和教育——方面面临额外挑战，因此他们的脆弱处境更加突出。

⁵² 欧洲联盟基本权利署，《欧盟冠状病毒大流行：对基本权利的影响——聚焦社会权利》，第6期公报，（2020年，卢森堡，欧洲联盟出版物办公室），第31页。

⁵³ 国际刑警组织，“COVID-19对偷运移民和贩运人口的影响”，2020年6月11日。

⁵⁴ 难民署，“欧洲区域局：COVID-19”，更新版，第22号（2020年11月11日至30日）。

⁵⁵ 移民组织，应对 COVID-19，“COVID-19 疫情期间的移民、领事和签证需求及建议”，专题简报，第4期（2021年1月），第2页。

⁵⁶ 联合国移民工人问题委员会和移民人权特别报告员，“关于 COVID-19 大流行对移民人权影响的联合指导说明”，2020年5月26日，第3页。

⁵⁷ 混合移民中心和人权高专办，“COVID-19与尼日尔移民的社会经济状况”，第4页。

⁵⁸ Amy Emel Muedin，“对联合国移民问题网络关于 COVID-19 和人口贩运问题听证会的反思”，联合国移民问题网络，2020年7月9日。

六. 联合国毒品和犯罪问题办公室对打击犯罪和保护被偷运移民权利的工作的贡献

49. 毒品和犯罪问题办公室继续通过制定规范性和政策性对策、技术援助、数据收集和研究来支持会员国解决偷运移民问题，并为此采取基于人权且顾及性别和年龄的做法。自疫情爆发以来，尽管 COVID-19 带来了挑战，但毒品和犯罪问题办公室仍开展了各种活动，为解决上述问题做出了贡献。

50. 2020 年，毒品和犯罪问题办公室通过其打击偷运移民全球方案，组织或大力推动了 17 项旨在打击偷运移民的技术援助活动，惠及 10 个国家的 216 名从业人员（其中一半是妇女）。在拉丁美洲和加勒比，打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络成立了一个工作队，在毒品和犯罪问题办公室“将警报转化为刑事司法对策以打击移民流动中的人口贩运活动”倡议的支持下，对混合移民流动中的贩运人口案件进行调查和起诉。这些工作为会员国推进和调整打击此类犯罪的努力提供了支持。

51. 毒品和犯罪问题办公室与国际刑事警察组织（国际刑警组织）和世界海关组织合作实施的机场通信项目为机场稽查联合工作队进行培训，这类工作队由在国际机场开展工作的执法机构组成，以便除其他外，确定包括偷运移民在内的不同类型有组织犯罪的特定风险指标，并侦查伪造的旅行证件。由于实施了该项目，阿比让机场稽查联合工作队在 2020 年摧毁了一个走私网络。由国际刑警组织牵头的打击偷运移民行动使各类犯罪团伙的 200 多名成员被捕，他们涉嫌在美洲、非洲、欧洲和亚洲偷运 3,500 名移民。在这次被称为“图尔奎萨二号”的行动中，还有多达 100 名潜在的贩运受害者被解救，共有 32 个国家的主管部门参与了行动。自这一重大举措的筹备阶段以来，毒品和犯罪问题办公室的预防犯罪专家一直为国际刑警组织提供支持，并在行动后阶段继续发挥关键作用。

52. 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题知识门户网站是有关这一专题的独一无二的全球数据库，它所包含的信息在 2020 年继续扩大。该门户网站载有 47 个管辖区的 817 起案件和 101 个国家的 250 项立法，就犯罪集团的运作方式和各国迄今的应对措施提供信息，是从业人员起诉和裁定偷运案件的有用工具。毒品和犯罪问题办公室还发布了一份研究简报，其中分析了 COVID-19 危机可能对两条混合移民路线沿线的偷运移民和跨境贩运人口活动产生影响的各种情形。⁵⁹

53. 在 2020 年和 2021 年期间，毒品和犯罪问题办公室加强了对偷运问题性别层面的关注。毒品和犯罪问题办公室早先的一项研究分析了妇女在偷运活动中的作用，审查了妇女是如何参与这类活动的，以及她们通常执行什么任务。然而，就涉及偷运移民的严重犯罪而言，对其更广泛的人权方面和性别层面的研究仍然不足。传闻证据和报告表明，存在被偷运移民遭受严重的侵犯人权和性别暴力行为的现象，这些行为往往与其他形式的犯罪相关联。毒品和犯罪问题办公室正在进行

⁵⁹ 毒品和犯罪问题办公室，“研究简报：COVID-19 限制措施及经济后果会如何影响偷运移民活动”。

一项研究，从性别角度审查在两个过境区域（中美洲和北非）发生的偷运移民罪行的加重因素。这项研究的目的是确定受害人和犯罪人的性别以及性别规范和观念是否影响严重偷运移民罪行的发生原因和应对措施，并审查加重因素可能对受害人产生的涉及具体性别的后果，包括其诉诸司法的能力和对支助和援助服务的需求。这项分析将有助于更好地了解潜在的性别层面因素，并促进更有针对性的预防、保护和起诉工作，以应对偷运移民罪行，特别是其中最危险、情节最恶劣的罪行。

54. 毒品和犯罪问题办公室正在通过“预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动”这一与移民组织合作实施的欧洲联盟-毒品和犯罪问题办公室联合举措，包括通过采取增强性别权能和基于人权的方针，为各伙伴国的努力提供支持。毒品和犯罪问题办公室建立了性别平等倡导者妇女网络，将妇女作为受害者的模式转变为妇女作为社会变革和发展的有力推动者的模式，以更好地应对贩运人口和偷运移民问题的性别因素。为解决贩运人口和偷运移民问题，该方案最近推出了一个工具包，用于将人权和性别平等纳入刑事司法干预措施的主流，以期制定促进性别关系变革的方案，并协助利益攸关方在开展相关活动时履行其尽职调查义务。2020年，预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动在孟加拉国组织了一次全国在线协商，专门讨论该国在 COVID-19 大流行期间及以后针对贩运人口和偷运移民的刑事司法对策。在协商基础上起草的立场文件将根据《打击偷运移民议定书》审查对此类偷运行径的刑事定罪和对弱势移民的保护工作。预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动使毒品和犯罪问题办公室能够为处于打击偷运移民工作不同阶段的各国提供协助，是该办公室长期参与打击此类犯罪的又一实例。

55. 作为联合国移民问题网络中具有打击偷运移民方面专门知识的主要实体，毒品和犯罪问题办公室为移民问题综合政策指南的制定工作提供了支持。联合国移民问题网络由秘书长于 2018 年设立，旨在支持会员国实施《安全、有序和正常移民全球契约》，是联合国就移民问题各个方面制定指导意见的最重要协调机制。该网络由 38 个联合国实体成员组成，负责协调全球、区域和国家各级的应对措施，是支持各国在国家一级执行《全球契约》包括其目标 9（专门关于加强偷运移民的应对措施）的主要行为体。

56. 根据《制止对儿童暴力全球方案》，毒品和犯罪问题办公室支持各国改善为被剥夺自由的儿童、包括流动儿童提供的接收条件，具体做法是制定战略，减少拘留设施的拥挤程度，并加强对被剥夺自由的儿童的保护，使其在危机期间、包括在 COVID-19 大流行期间免遭风险和伤害。2020 年，毒品和犯罪问题办公室协助编写了一份关于 COVID-19 疫情与被剥夺自由儿童的机构间技术说明，就如何在疫情期间确保被剥夺自由儿童的福祉并减少被剥夺自由的儿童总数向各国提出了建议。这些建议包括，仅将拘留作为最后手段使用并以最短的适当时间长度为期限，完全停止以儿童或其父母的移民身份为由剥夺儿童自由，以及在法律、政策和实践中禁止对儿童进行移民拘留。

七. 结论

A. 前进方向：防止偷运移民和保护被偷运移民

57. 《打击偷运移民议定书》序言着重指出，各缔约国确认有必要给移民以人道的待遇和充分保护其人权。《议定书》第 16 条确定了具体的保护义务，《打击有组织犯罪公约》第 24 条规定了保护犯罪证人的一般义务。例如，缔约国须向由于遭到偷运而生命或安全受到威胁的移民提供适当的帮助，并向移民提供适当的保护，使其免受暴力侵害，而且考虑到妇女和儿童的特殊需要。这些义务是对《关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》等其他国际文书所载保护义务的补充。更多的指导意见载于《安全、有序和正常移民全球契约》，特别是目标 7 “应对和减少移民活动的脆弱性”。

58. 在全球范围内，应对 COVID-19 大流行的政策措施对非正常移民的包容有限。不过，已经出现了一些减轻疫情对移民影响的良好做法，例如将移民纳入中长期卫生战略并向他们提供社会援助和服务，包括保健和住房服务，以及面向妇女和儿童的支助服务。某些管辖区为移民提供临时居留证（包括数字许可证）或延期，这也为移民获取服务提供了便利，还有助于防止移民滞留。

59. 在疫情期间，法院使用了视频会议设备，以便能够继续进行庇护程序听证。此外，法院在审理涉及有组织犯罪网络的偷运案件时也采用了相关技术。

60. 偷运移民问题政府间工作组在 2020 年举行的第七次会议上强调，作为进一步的最佳做法，必须举办专门和专业的培训和能力建设课程，以协助有关主管部门应对危机。

61. 随着各国拟逐步取消与 COVID-19 有关的临时限制措施，重新建立合法移民途径正在被提上日程，它提供了一种替代办法和关键的预防性策略，将显著减少移民利用偷运网络越境的需要，从而减少侵犯人权行为和相关的非法资金流动。移民身份的正规化有助于降低他们在缺乏社会保障的隐蔽部门就业的风险，从而可减少他们被剥削的可能性。

B. 考虑因素

62. 委员会似宜讨论以下国际承诺和考虑因素，并在开展和加强对被偷运移民的国内保护以及对偷运移民活动的全球预防方面，特别是在 COVID-19 大流行的背景下，将以下行动和考虑作为可能采取的优先行动：

- 根据《打击偷运移民议定书》第 6 条第 3 款，在国家法律中规定偷运移民相关罪行的加重情节，以特别处理危及或可能危及移民生命或安全的情节，或导致被偷运移民遭受不人道或有辱人格待遇的情节。
- 在国家法律中把金钱和其他物质利益作为偷运移民罪的犯罪要件，明确排除基于人道主义理由为入境和滞留提供便利的活动，并且不惩罚海上救援非正

常移民的活动和向他们提供食品、住所、医疗和免费法律咨询等人道主义援助的活动。

- 维护需要国际保护的人的权利，包括进入其寻求国际保护的国家领土的权利，庇护申请得到基于个人情况的审查的权利，以及不推回的权利，包括在陆地和海上边界不被驱逐和送回。此外，根据公共卫生政策和规范，维护儿童寻求庇护或保护、或与家人团聚的权利。
- 采取并实施措施，保护被偷运移民免遭暴力和虐待，包括不受私人行为者和公职人员的勒索、绑架、歧视、酷刑和虐待，并采取政策和行动，使作为犯罪受害者的被偷运移民能够有效地诉诸司法，而不是增加他们的脆弱性。
- 实施战略，通过更广泛的预防犯罪和刑事司法对策应对基于性别的不平等问题，同时提供满足妇女和女童特殊需求的专门服务，以有效和全面地预防偷运移民活动，保护和保障移民的权利。
- 在所有 COVID-19 应对措施的设计、执行和评估过程中，明确考虑到受多种形式歧视影响的妇女或边缘群体，如移民妇女和非正常移民。
- 加强国家对偷运移民相关数据的收集和分析，包括偷运路线、偷运者所获利润和被偷运移民的脆弱性，包括在 COVID-19 大流行等危机期间的脆弱性，以支持制定稳健的移民和执法政策，并通过分享此类数据和统计数字与其他缔约国开展合作。
- 在 COVID-19 大流行等危机期间，为被偷运移民制定有针对性的对策和保护措施，包括确保可获得和负担得起的公共和社会服务，特别关注为有特殊需要的群体（包括儿童、老年人、孕妇和有心理需求者）提供的保健和社会保护措施，保障所有人都能享有公共卫生服务。
- 广泛供应和分发 COVID-19 疫苗，包括在最脆弱的人道主义环境中供应和分发疫苗，并将最弱势民众（无论其移民身份如何）纳入国家疫苗接种运动。
- 在执法/移民部门和公共服务部门之间建立“防火墙”，规定明确的信息隔离制度，使所有移民，无论其移民身份如何，都能获得保健、教育和其他社会服务和司法服务，而不必担心被发现、拘留和递解出境。
- 就打击偷运移民和移民背景下的贩运人口活动开展有效和务实的国际、区域和双边合作，为此协调努力，在更广泛的移民管理应对措施中，特别是在现有和新出现的移民路线沿线，消弭移民保护方面的差距。
- 扩大获得安全和正常的移民途径和庇护程序的机会，以推进刑事司法工作，从而减少非正常移民并解决偷运移民问题。