



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
27 July 2023  
Chinese  
Original: English

## 偷运移民问题工作组

2023年10月5日和6日，维也纳

临时议程\*项目3

在预防和打击海上偷运移民方面的  
动态、挑战和最佳做法

### 在预防和打击海上偷运移民方面的动态、挑战和最佳做法

#### 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，并提供了与预防和打击海上偷运移民方面的最新动态、挑战和最佳做法有关的背景资料和政策考虑。本文件的目的尤其是提请注意影响移民和难民生活的现有问题，并就如何解决这些问题提供可能的指导。

#### 二. 供讨论的问题

2. 各代表团不妨收集下列涉及海上偷运移民的一些问题的相关国家框架、做法和挑战的信息，以便利偷运移民问题工作组审议这一专题：

(a) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约国采取了哪些实际措施相互合作以解决海上偷运移民问题？其中是否包括因在偷运移民问题上的不同立法办法对行动造成的影响而采取的应对措施，特别是在一国的国内法与《打击有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》不一致或将贩运人口与偷运移民混为一谈的情况下？

(b) 沿海缔约国和非沿海缔约国之间有哪些具体的合作与协调措施或做法来处理偷运移民问题？

\* CTOC/COP/WG.7/2023/1。



(c) 缔约国采用了哪些执法战略来处理偷运者利用技术在海上进行非法活动的问题？

(d) 缔约国采取了哪些措施来追踪海上偷运移民产生的非法资金流？

(e) 缔约国的打击偷运立法、政策和做法如何维护移民和难民的权利，特别是海上移民和难民的权利？在应对偷运移民方面，缔约国目前采取了哪些措施来确保防止移民和难民在海上丧生？

(f) 缔约国目前如何确保对在打击偷运行动中违反海上国际义务的行为追究责任？

(g) 已经制定或采取了哪些措施来确保被偷运移民和难民在海上人权受到侵犯时能够诉诸司法和获得救济？

(h) 在国家一级，哪些现行立法、政策和做法正在或可以用于便利私营行为者在海上对遇险移民或难民进行搜索和救援或提供援助？

### 偷运移民问题工作组以往就相关专题提出的建议

3. 偷运移民问题工作组在以往的工作中通过了一些打击和预防海上偷运移民的切实可行的建议。<sup>1</sup>这些建议强调，在侦查用于偷运移民的船只时，必须优先考虑保护生命和安全，并且对协助、营救海上遇险的被偷运移民并帮助其上岸的海员不应追究刑事责任。此外，还鼓励分享关于侦查和应对偷运事件的最佳做法、程序和消息，以便利依据情报进行调查。工作组注意到，《打击偷运移民议定书》第7条和国际海洋法所要求的合作也是预防和制止海上偷运移民的关键。根据国际原则和《议定书》第19条，工作组还指出，必须确保尊重被偷运移民的权利、不歧视、不驱回和遵守报告要求。

## 三. 问题和对策指导概述

4. 偷运移民是一种日益引起全球严重关切的犯罪。在偷运过程中在海上丧生的移民人数增加令人担忧。毒品和犯罪问题办公室《2018年全球偷运移民研究》报告称，58%的移民死亡发生在海上。<sup>2</sup>移民和难民往往被安置在过度拥挤和不适航的船上，经历有暴力、虐待和死亡的恶劣偷运方式。由于为阻止非正常移民而采取的限制性移民政策和业务做法，以及与此同时偷运移民的有组织犯罪集团的加强和扩散，迁移者特别难以到达安全之地，因此难民和移民的权利面临着风险。<sup>3</sup>此外，还报告了一些令人关切的问题，包括阻碍和拖延海上搜救行动，拖延移民和难民迅速上岸，拘留非正常移民和寻求庇护者，以

<sup>1</sup> 偷运移民问题工作组直至第七次会议结束提出的所有建议见《偷运移民：建议、决议和决定汇编和专题索引》。

<sup>2</sup> 《2018年全球偷运移民问题研究》（联合国出版物，2018年），第39页。

<sup>3</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），“法治教育”。偷运移民问题大学单元系列。单元5：在更广泛的移民背景下的偷运移民及其因素；国际刑事警察组织（国际刑警组织），“COVID-19对偷运移民和贩运人口的影响”，可在以下网址查阅：[www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/COVID-19-impact-on-migrant-smuggling-and-human-trafficking](http://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/COVID-19-impact-on-migrant-smuggling-and-human-trafficking)；混合移民中心，“偷运情况下的人权：马里和尼日尔移民的看法和经历”（2023年）。

及对在海上向难民和移民提供援助的人道主义行为体的刑事诉讼。<sup>4</sup>

5. 据联合国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称，个人使用偷运者服务的原因包括：缺乏其他安全的正常移民办法，缺乏适当的旅行证件，以及不了解替代办法（如果有的话）。<sup>5</sup>如果缔约国不对偷运移民问题采取综合办法，很多移民和难民，特别是逃离战争或侵犯人权行为或因贫困或气候引发的危机而流动的移民和难民，唯一的选择仍然是借助于偷运者。<sup>6</sup>此外，个人也可能会转而从事偷运活动，以此作为对严峻社会经济处境的一种适应方法——鉴于这一事实，各国应为那些可能偷运人口的人考虑并制定经济替代办法。<sup>7</sup>

#### 四. 海上偷运移民：挑战和最佳做法

##### 调查和起诉偷运者

6. 移民和难民求助于偷运者的原因很多，这些原因包括冲突、迫害和改善经济状况的前景，促使他们背井离乡寻求安全和更好的生活。对许多人来说，安全和正常的移民渠道往往有限且遥不可及，使他们在感到形势所迫必须移民时几乎没有其他切实可行的选择，只能依靠偷运者。偷运网络使人们在流动中面临的暴力、虐待、剥削甚至死亡风险更高。正如 2021 年偷运移民问题工作组所讨论的，人们越来越认识到，限制性政策限制了正常移民的可能性，反而导致对偷运服务的需求上升。<sup>8</sup>毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站在一份关于西北非洲（大西洋）路线的研究报告中指出，为打击偷运移民而加强边境管制活动导致被偷运者选择更长和更危险的路线，对其人权保护造成严重影响。<sup>9</sup>《打击偷运移民议定书》第 6 条第 3 款将危及或可能危及移民生命或安全的情节，或者涉及不人道或有辱人格待遇的情节视为与偷运移民有关的犯罪的加重情节。

<sup>4</sup> 见 [A/HRC/47/30](#)；联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），“‘致命的漠视’：地中海中部的移民搜救和保护”（2021 年 5 月）；人权高专办，“敦促采取协调的区域行动，制止罗兴亚人在海上死亡：联合国专家”，2022 年 12 月 22 日；欧洲联盟基本权利署，“庇护和移民：取得的进展和仍然存在的挑战—2015 年至 2023 年 3 月概览”（卢森堡，欧盟出版办公室，2023 年），第 9 页起；欧洲联盟基本权利署，“2022 年 6 月更新：地中海搜索和救援（搜救）行动与基本权利”，2022 年 6 月 20 日。

<sup>5</sup> 毒品和犯罪问题办公室偷运移民观察站，“尼日利亚偷运移民情况研究结果”，2022 年 9 月，以及“关于西非、北非和地中海中部偷运移民特征的主要发现”，2021 年 5 月 20 日。

<sup>6</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《2018 年全球偷运移民问题研究》（联合国出版物，2018 年），第 6 页，第 37-38 页。另见《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》，《2023 年阿德莱德合作战略》，第 7 段。

<sup>7</sup> 国际移民组织，“COVID-19 背景下中美洲和墨西哥的偷运移民”，2021 年 2 月 25 日；联合国难民事务高级专员署（难民署），“为尼日尔的人口偷运者寻求替代方案”，2017 年 8 月 9 日。

<sup>8</sup> 见 2021 年工作组第八次会议的会议文件，包括通过的提议。另见毒品和犯罪问题办公室，“法治教育”。偷运移民问题大学系列单元。单元 5：更广泛的移民背景下的偷运移民及其因素；国际刑警组织，[www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/COVID-19-impact-on-migrant-smuggling-and-human-trafficking](http://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/COVID-19-impact-on-migrant-smuggling-and-human-trafficking)。

<sup>9</sup> 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站，“从西北非洲海岸到加那利群岛（西班牙）的偷运移民活动”，2022 年 7 月，第 35 页；另见《受虐待和被忽视：从性别视角看待严重偷运移民罪和应对措施》（联合国出版物，2021 年），第 6 页。

7. 海上偷运移民带来许多风险和弊端。恶劣的气候条件、低质量的设备、缺乏供应和缺乏航行技能构成了一些威胁生命的危险。<sup>10</sup>在一些情况下，故意杀害移民或造成移民的生命危险是偷运者的作案手法之一，他们亲手或指示船上的移民破坏船舶，以便造成海上遇难，触发沿海国在船舶一旦进入目的地国管辖海域就须营救处于危险中的人的义务。<sup>11</sup>在另一些情况下，为了避免被当局拦截，偷运者丧心病狂地在远离海岸的地方将移民推下船。即使在风平浪静的时候，这对移民来说也是一种致命的做法。<sup>12</sup>

8. 对于驾驶船只的是移民还是偷运者，作出反应的行为者之间也有不同的意见和理解。在使用较小船只或橡皮艇的情况下，往往可能要求移民驾驶这些船只。有时，偷运者从移民中挑选出船长，然后指导他们如何驾驶船只。可能只是在实际出发前不久指导两个小时而已。有时可能根据人的技能挑选，而在另一些情况下，移民可能并无驾船技能，但自称有，以便能够免费或以较低的价格乘船。<sup>13</sup>有时船长是经验丰富的渔民或海员，是偷运者专门因其技能而招募的。<sup>14</sup>在非洲西北部航线上尤其如此，组织船只的人有时并不跟船，而是招募一名移民驾驶船只，依靠该人渡海。驾船者签订临时协议，以驾驶船只换取免费或低价乘船。<sup>15</sup>还有让未成年人当船长的情况。<sup>16</sup>这意味着，因偷运指控而被捕的船上人员可能不是有组织犯罪偷运团伙的成员，或者，如果是，也通常是这些团伙中的低层犯罪人员。在海上遇到偷运活动的机关应透过船只及其乘客发现其背后的偷运网络。<sup>17</sup>遗憾的是，很少有证据表明随后对偷运组织的组织者或高层成员进行了调查或提起了法律诉讼。

9. 偷运网络越来越多地采用不乘坐载有移民的船只的做法。<sup>18</sup>例如，在意大利的一个案件中，移民是用两艘船从埃及偷运过来的。<sup>19</sup>在足够接近意大利时，较大的船与较小的船分开，由被告和一些未成年人负责驾驶较小的船，以换取免交偷运费。在该案中，虽然承认无法证明被告与有组织犯罪集团共谋，但仍判被告犯有情节严重的为经济或其他物质利益（即不支付旅费）通过跨国组织集团非法入境罪。<sup>20</sup>

10. 因此，有关机关在收集关于偷运者的证据时，必须调查偷运者背后的网络，同时铭记偷运网络的运作可能跨越几个国家和几个大陆。<sup>21</sup>同样重要的是，要将对海上流动的调查与对陆地和空中流动的调查联系起来。例如，在移

<sup>10</sup> 同上，第 32 页。另见毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站，“关于西非、北非和地中海中部偷运移民特征的主要发现”，2021 年 5 月 20 日，第 15 页。

<sup>11</sup> 《受虐待和被忽视：从性别视角看待严重偷运移民罪和应对措施》，第 40 页。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《议题文件：海上偷运移民》（2011 年），第 30 页。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 毒品和犯罪问题办公室偷运移民问题观察站，“从西北非洲海岸到加那利群岛（西班牙）的偷运移民活动”，2022 年 7 月，第 24 页。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《议题文件：海上偷运移民》，第 47 页。

<sup>18</sup> 同上，第 46 页。

<sup>19</sup> 毒品和犯罪问题办公室，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，判例法数据库，判例号 13/13 Reg. Gen. Corte di Assise di Catania，意大利，2015 年。

<sup>20</sup> 参见 Proc. Nr 675/2016 R.I.M.C.。

<sup>21</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《议题文件：海上偷运移民》，第 46 页。

民出发的沿海国家，有机会积极调查和拦截用于招募人员的手段和用于在出发前召聚这些人员的站点。这样能够查出组织者，特别是中高层偷运者。<sup>22</sup>

11. 国际合作，特别是在具体偷运移民路线上的行动层面的合作，对于获取相关证据至关重要。这种合作包括原籍国、过境国和目的地国之间共享犯罪情报。要成功地实现这一目标，需要坚定的政治意愿和长期承诺。<sup>23</sup>

12. 另一个挑战是对涉及在公海偷运移民的事件特别是涉及无国旗船只的事件确立管辖权。对于悬挂国旗的船只，《打击偷运移民议定书》第 8 条明确规定，必须得到船旗国的授权以确认注册情况、登船、搜查、采取适当措施打击偷运移民，并得到船旗国指定当局快速提供的这类合作。不过，对于无国旗船只，《议定书》第 8 条第 1 款规定，缔约国可请求其他缔约国协助制止该船只用于偷运移民。由于在这种情况下可能使用胁迫手段，因此确保保护有关移民的国际人权和尊重难民法至关重要。<sup>24</sup>

13. 在调查和起诉海上偷运移民方面，另一个持续存在的关键挑战是各国对这一犯罪和法律定义缺乏统一的理解。一些国家尚未将打击偷运移民的具体立法纳入其国内法律框架。在这种情况下，偷运者可能只是被指控犯有与移民或海事有关的罪行，而不是《打击偷运移民议定书》所规定的严重跨国犯罪。各国之间缺乏统一的定义可能会导致采取不同的行动方法，或至少在具体情况下作出不同的决定。原籍国、过境国和目的地国之间缺乏协调，可能意味着任何应对措施都难以协调。为了锁定高层偷运者，必须重视对海上流动的调查与对陆地和空中流动的调查之间的联系。<sup>25</sup>与此相关的是，如果不具备有保障的证人保护制度，被偷运移民可能不愿披露信息。大多数被偷运移民还害怕报告信息，因为他们可能因身份不正常而被当作罪犯对待，并在调查开始后被驱逐出境。

14. 移民支付的费用产生巨大的收入，通常取决于旅程远近、跨越的边境数量、地理条件、交通工具、使用的伪造旅行证件或身份证件以及被发现的风险。<sup>26</sup>因此，必须了解偷运移民背后的资金系统，以及这种犯罪利润的洗钱方式。<sup>27</sup>偷运者使用不同的付款方法，包括预付款、“现收现付”方法或在成功抵达目的地后转账。<sup>28</sup>移民大多直接向偷运者支付现金，或将支付款存入自然

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 《亚洲及太平洋偷运移民问题：目前的趋势和挑战》，第 2 卷（联合国出版物，2018 年），第 126-127 页。

<sup>24</sup> 移民人权问题特别报告员 François Crépeau 和联合国保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会主席 Francisco Carrión Mena 在 2015 年 10 月 23 日的一份声明中指出危及船上移民的安全和违反不驱回原则的危险，并提及安全理事会第 2240 (2015) 号决议，该决议授予特别权力打击偷运移民行为，包括在打击偷运移民者或贩运人口者时采取与具体情况相称的一切措施。可在以下网址查阅：[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16641&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16641&LangID=E)。

<sup>25</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《议题文件：海上偷运移民》，第 45 页。另见毒品和犯罪问题办公室打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）知识管理门户网站，判例法数据库：打击跨国组织犯罪全球举措，《南亚和东南亚海上偷运人口及其与贩运人口的交集：趋势和问题》，2023 年 3 月，第 31 页起。

<sup>26</sup> 《2018 年全球偷运移民问题研究》，第 5 页。

<sup>27</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《议题文件：海上偷运移民》，第 30 页。

<sup>28</sup> 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 10 页。

人的银行账户，每笔数额不大，存入后会被迅速提取。<sup>29</sup>犯罪所得可能在原籍国和目的地国投资于房地产、高价值商品和合法企业。<sup>30</sup>偷运者最常使用哈瓦拉银行系统将资金从一个法域转移到另一法域，这给资金调查造成了困难。<sup>31</sup>由于这些原因，从偷运移民调查进展到洗钱调查的数量有限。<sup>32</sup>大多数国家可以加大力度，锁定并没收偷运犯罪所得，以遏制相关犯罪活动。

15. 偷运者越来越多地利用 Facebook、Instagram、Telegram、Viber、TikTok 和 YouTube 等社交媒体平台来宣传他们的服务并与潜在客户联系。<sup>33</sup>偷运者和伪造证件者尤其借许多有技术支持的通信工具之便，获得了各种各样的匿名客户，并且可以隐藏其真实身份以保护自己逃脱执法行动。<sup>34</sup>利用这些工具，偷运者提供关于移民路线和物流的信息，用户则分享他们在移民过程中所作各种尝试的经验和成功故事。<sup>35</sup>欧洲联盟执法合作署（欧警署）欧洲偷运移民问题中心与欧警署欧洲反恐中心内的欧洲联盟互联网查询小组一道，确立并协调了针对社交媒体帖子的查询活动，并锁定了几个社交媒体账户。查询活动侧重于收集宣传偷运移民服务的在线内容，并涵盖宣传非法帮助和出售伪造身份证件、护照和签证的社交媒体账户。这些账户随后转交给在线服务提供商，要求根据服务条款对其进行审查，结果关闭了几个账户。<sup>36</sup>偷运团伙还利用加密通讯服务进行协调和通信，这给执法机关的调查和取证造成了障碍。与技术公司的伙伴关系可促进取证工作，例如，根据适用法律共享互联网协议地址、客户概况和其他个人信息。<sup>37</sup>

16. 为了加强侦查和起诉偷运移民的办法和战略，有关机关应当参照《打击有组织犯罪公约》和《打击偷运移民议定书》，这两项文书为处理这一犯罪提供了关键的国际法律框架。各国应当考虑促进合作，特别是为此进行信息交流、使用现有数据库和关于偷运移民的集中信息，以及开展证人援助和保护方案，以便收集有价值的信息，为能够锁定偷运行动主要组织者的调查工作服务。事实证明，联合调查组是有效的，<sup>38</sup>可以从线上和财务方面调查犯罪。通过在原籍国、过境国和目的地国之间互派联络法官，还可加强各国的合作和对偷运移民跨国性质的认识。

<sup>29</sup> 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20页。

<sup>30</sup> 同上。

<sup>31</sup> 同上，第21页。

<sup>32</sup> 同上，第59页。

<sup>33</sup> 欧盟边管局和欧警署，“偷运移民行为的数字化：起到协助作用的数字工具和应用程序”（2021年7月），第6页。

<sup>34</sup> Ioana-Raluca Rusu，“数字化刑罪化与偷运移民”（2022），Int'l J Legal & Soc Ord 283。

<sup>35</sup> 打击跨国组织犯罪全球举措，《南亚和东南亚海上偷运人口及其与贩运人口的交集：趋势和问题》，第37页。

<sup>36</sup> 欧警署，《欧洲偷运移民问题中心：第六次年度报告》，第12页。

<sup>37</sup> 关于这一主题的更多信息，见 CTOC/COP/WG.7/2022/2。

<sup>38</sup> CTOC/COP/WG.3/2020/2；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》，第35页。

## 搜索和救援

17. 国际移民组织估计，从 2023 年 1 月到 6 月底，在美洲至少有 195 人在前往北方的途中溺水身亡，<sup>39</sup>另有 151 人在穿越大西洋前往加那利群岛和穿越非洲之角前往也门时死亡，<sup>40</sup>1,849 人在穿越地中海试图前往欧洲时死亡。<sup>41</sup>最近，一艘从利比亚前往意大利的船只在希腊海岸附近沉没，造成 78 人死亡，据信还有数百人失踪。<sup>42</sup>最近的另一起事件发生在前往加那利群岛的途中，恐怕已有 30 名移民死亡。<sup>43</sup>今年其他区域也报告了类似事件，包括一艘从马达加斯加出发前往马约特岛的船在印度洋沉没，<sup>44</sup>还有一艘船在圣基茨和尼维斯附近的加勒比海沉没。<sup>45</sup>

18. 根据毒品和犯罪问题办公室关于情节严重的偷运移民罪的研究，<sup>46</sup>海上死亡的原因除其他外可能有：大量移民长期暴露在公海的各种风险之下；偷运移民者的作案手法，包括船只拥挤不堪，加上许多移民不会游泳，没有安全设备，食物和燃料稀缺；以及偷运者故意杀害或危害移民或破坏船只以造成海上遇险并引发沿海国救助义务。该研究还认识到，妇女的生命受到的危害不同，而且更为严重，例如，她们通常被安排坐在橡皮艇中间以保护她们，但在船只遇到麻烦时她们所处的位置最有可能被踩踏或窒息，而且海水和燃料在此处混合产生一种会灼伤皮肤的危险物质。

19. 《打击偷运移民议定书》第 16 条述及预防和援助措施，并强调各缔约国均应在不违背其根据国际法所承担的义务的情况下采取一切适当措施，包括制定必要的立法，以维护和保护已成为偷运对象的人的权利，特别是生命权和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。《议定书》第 9 条指出，缔约国为处理偷运移民问题而对船只采取措施时，应当确保船上人员的安全和人道待遇。最后，第 7 条要求缔约国根据国际海洋法尽可能充分地开展合作，以预防和取缔海上偷运移民活动。

<sup>39</sup> 国际移民组织，“失踪的移民—美洲区域”。网址：[https://missingmigrants.iom.int/region/americas?region\\_incident=All&route=All&year%5B%5D=11681&incident\\_date%5Bmin%5D=&incident\\_date%5Bmax%5D=](https://missingmigrants.iom.int/region/americas?region_incident=All&route=All&year%5B%5D=11681&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=)。

<sup>40</sup> 国际移民组织，“失踪的移民—非洲区域”。网址：[https://missingmigrants.iom.int/region/africa?region\\_incident=All&route=All&year%5B%5D=11681&incident\\_date%5Bmin%5D=&incident\\_date%5Bmax%5D=](https://missingmigrants.iom.int/region/africa?region_incident=All&route=All&year%5B%5D=11681&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=)。

<sup>41</sup> 国际移民组织，“失踪的移民—地中海区域”。网址：[https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region\\_incident=All&route=All&year%5B%5D=11681&month=All&incident\\_date%5Bmin%5D=&incident\\_date%5Bmax%5D=](https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=All&year%5B%5D=11681&month=All&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=)。

<sup>42</sup> 美联社，“过度拥挤的移民船在希腊海域沉没后至少 79 人死亡；或有数百人失踪”，2023 年 6 月 14 日。可在以下网址查阅：<https://apnews.com/article/greece-italy-libya-migration-368f1bfd9bb7c0ad97774bda9c77195>；Helena Smith，“难民船在希腊海域沉没，至少 78 人溺亡”，《卫报》。可在以下网址查阅：<https://www.theguardian.com/world/2023/jun/14/scores-drown-refugee-boat-sinks-off-greece>。

<sup>43</sup> Sam Jones 和 Helena Smith，“小艇在前往加那利群岛途中沉没，恐至少 35 人死亡”，《卫报》，2023 年 6 月 21 日。

<sup>44</sup> 美联社，“载有马达加斯加移民的船只沉没；34 人溺亡”，2023 年 3 月 15 日。可在以下网址查阅：<https://apnews.com/article/migration-migrants-madagascar-mayotte-indian-ocean-1414bac0626537e0726f4a4d28110969>。

<sup>45</sup> 路透社，“圣基茨附近发生翻船事件，造成至少 3 人死亡，13 人失踪”，2023 年 3 月 28 日。可在以下网址查阅：<https://www.reuters.com/world/americas/least-3-dead-13-missing-after-boat-capsizes-near-st-kitts-2023-03-28/>。

<sup>46</sup> 《受虐待和被忽视：从性别视角看待严重偷运移民罪和应对措施》。

20. 除《打击偷运移民议定书》第 19 条外，其他国际法也适用。根据《联合国海洋法公约》第九十八条第 1 款，每个国家应责成悬挂该国旗帜航行的船舶的船长救助在海上遇到的任何有生命危险的人，并尽速前往拯救遇难者。<sup>47</sup>

《国际海上搜寻救助公约》将遇险阶段视为有理由确信船舶或人员有严重和紧急危险而需要立即救援的情况。<sup>48</sup>救援义务适用于任何海上遇险人员，无论此人国籍或地位如何或发现此人时的情况如何。<sup>49</sup>国际海事组织在其《海上获救人员待遇准则》中再次强调了这些义务，其中指出，船舶在海上迅速提供援助是全球搜索和救援服务的一个基本要素，因此必须始终是船长、航运公司和船旗国的最高优先事项，船长应了解并遵守国际法规定的援助海上遇险人员的义务。<sup>50</sup>各国还应协调其搜索和救援组织，并应在必要时与邻国协调搜索和救援行动。<sup>51</sup>

21. 在海上获救的每一个人都必须迅速送至岸上的安全地点，安全地点已界定为救援行动被认为终止的地点；在此处幸存者的安全不再受到威胁，他们的基本人类需求（如食物、住所和医疗需求）能够得到满足；并且考虑到每个人的特殊情况，可安排将幸存者运往下一个或最终目的地。<sup>52</sup>不应仅仅因为幸存者一旦登上一艘船就不再有直接危险而将这艘船视为安全地点。<sup>53</sup>关于难民和被偷运移民的“安全地点”的讨论与《打击偷运移民议定书》相关，因为海上救援是在成分混杂的移民流动过程中发生的，海上被救人员的任何特定情况都存在着包括被偷运移民、难民和被贩运者在内的复杂移民群体。

22. 登岸是全面应对偷运移民过程中所要处理的一个关键事项。当移民和难民在一个被认为不安全的地方登岸时，各国不仅视地点而定有违反不驱回原则的风险，而且还应意识到可能会为犯罪创造机会，包括为移民偷运者和人口贩运者创造机会。例如，在这种情况下，可能会将难民和移民非法拘禁和扣为人质，要求其家人支付赎金，而且他们很容易遭受其他侵犯人权行为和剥削。

23. 联合国人权事务高级专员办事处在努力查明、记录和分析相关侵犯人权行为时，报告了负责协调搜索和救援活动的国家机关以及船长及其船旗国等在地中海中部未能迅速有效地向载有移民的遇险船只提供援助的多次事件。<sup>54</sup>在孟加拉湾也看到了此类事件，海上被困人员报告称，海军当局未能帮助他们。<sup>55</sup>移民人权问题特别报告员在 2021 年向人权理事会提交的一份报告中指出，在搜救反应方面存在延误，在一些情况下，有人声称遇险呼叫未得到回应，导致移民丧生或陷入困境。<sup>56</sup>

<sup>47</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1833 卷，第 31363 号；1994 年 11 月 16 日生效。

<sup>48</sup> 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。

<sup>49</sup> 《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。

<sup>50</sup> MSC.167(78)号决议，附件 34，第 3.1 段和 5.1.1 段。

<sup>51</sup> 《国际海上搜寻救助公约》，附件，第 3.1.1 段。

<sup>52</sup> MSC.167(78)号决议，附件 34，第 6.12 段。另见“海上救援：适用于难民和移民的原则与实践指南”，由难民署、国际海事组织和国际航运公会于 2015 年联合出版。

<sup>53</sup> MSC.167(78)号决议，附件 34，第 6.13 段。

<sup>54</sup> 人权高专办，“‘致命漠视’：地中海中部的搜救和移民保护”，第 9 页。

<sup>55</sup> 人权高专办，“敦促采取协调一致的区域行动，制止罗兴亚人在海上死亡：联合国专家”，2022 年 12 月 22 日。

<sup>56</sup> A/HRC/47/30。对于推拒没有国际商定的定义，移民人权问题特别报告员在报告中描述了这一词语的含义。



24. 东南亚国家联盟（东盟）最近关于航空和海上搜索救援的协定旨在加强东盟成员国之间的航空和海上搜索救援合作，其中包含关于合作的重点内容，强调必须交流和共享与搜索救援有关的信息和经验。<sup>57</sup>

25. 欧洲联盟委员会通过了关于搜索救援的重要优先政策和战略指导方针，特别是加强欧洲联盟成员国有关机关之间以及与可能参与搜索救援活动的其他机关的搜救合作。参与海上边境监视的所有巡逻队和技术人员都应接受适当培训，包括基本权利方面的培训。<sup>58</sup>欧洲联盟委员会还设立了欧洲搜索和救援联络小组，以便能够就搜索救援法律框架的执行情况和不断演变的做法进行对话。<sup>59</sup>

26. 还实行了与欧洲边境与海岸警卫局（欧盟边管局）有关的旨在保护基本权利的保障措施，特别是包括雇用基本权利监督员的义务，<sup>60</sup>其职责是不断评估业务活动遵守基本权利的情况，在这方面提供咨询和协助，协助在欧洲一体化边境管理中促进基本权利，并协助欧盟边管局开展基本权利培训活动，包括提供基本权利培训。<sup>61</sup>

27. 缔约国应考虑对海岸警卫队和负责协调和开展海上搜索救援的其他机构进行与海上人员保护有关的国际人权义务和标准方面的培训。

28. 国家人权机构和监察机构在调查边境侵犯人权行为以及将案件提交法院方面也发挥了越来越大的作用。<sup>62</sup>

29. 各国为防止海上人员死亡并履行其国际义务，应确保向海上遇险的所有移民提供迅速有效的援助；对关于未能协助海上遇险移民的所有指控进行独立、公正和彻底的调查；充分合作，并确保与所有相关行为体分享在相应搜索救援区内遇险移民的处境情况；确保负责搜索救援或提供海上援助的人员得到适当培训，以便以符合人权的方式开展工作；避免协助或参与其他国家或非国家行为者侵犯移民寻求保护权的推拒和“拉回”行动。<sup>63</sup>各国还可以考虑改换其本国水域内船只的注册国籍，以防止和应对侵犯人权行为和剥削风险。<sup>64</sup>

<sup>57</sup> 东南亚国家联盟的法律文书。可在以下网址查阅：[https://agreement.asean.org/search/advance.html?name\\_of\\_instrument=&if\\_status=&id\\_area\\_cooperation=&id\\_document\\_type=&docs\\_start=01%2F01%2F2023&docs\\_end=23%2F06%2F2023&signature\\_place=&type=docs](https://agreement.asean.org/search/advance.html?name_of_instrument=&if_status=&id_area_cooperation=&id_document_type=&docs_start=01%2F01%2F2023&docs_end=23%2F06%2F2023&signature_place=&type=docs)。

<sup>58</sup> 欧盟委员会，“委员会致欧洲议会和理事会关于制定欧洲一体化边境管理多年期战略政策的信函”，2023年3月14日。

<sup>59</sup> 欧盟委员会，“关于成员国之间就私营实体拥有或运营的船舶为搜救活动而开展的行动进行合作的委员会建议(EU)2020/1365”，2020年9月23日。另见<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupId=3752&fromMeetings=true&meetingId=27635>。

<sup>60</sup> 欧洲联盟基本权利署，《庇护和移民：取得的进展和仍然存在的挑战—2015年至2023年3月概述》，第12页。

<sup>61</sup> 欧洲议会和理事会2019年11月13日关于欧洲边境与海岸警卫队的条例(EU)2019/1896并废除条例(EU)1052/2013和(EU)2016/1624，第110条。

<sup>62</sup> 欧洲联盟基本权利署，《庇护和移民：取得的进展和仍然存在的挑战—2015年至2023年3月概述》，第12页。另见希腊国家人权委员会，“非正式强迫回返事件的记录机制：中期报告—2023年1月”；Defensor del Pueblo，“监察员已采取行动，要求提供有关一艘前往加那利群岛的小船沉船的信息”，2023年6月23日。

<sup>63</sup> 人权高专办，“‘致命漠视’：地中海中部的搜救和移民保护”，第12页起。

<sup>64</sup> 国际移民组织，《海上移民保护》（曼谷，2018年），第27页。另见打击跨国组织犯罪全球倡议，《南亚和东南亚海上偷运人口及其与贩运人口的交集：趋势和问题》，第41页。

## 向被偷运移民提供人道主义援助的障碍和刑罪化

30. 《打击偷运移民议定书》第3条将“偷运移民”定义为“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”。在该定义中提及“金钱或其他物质利益”是为了强调意图包含有组织犯罪集团的营利活动，但将出于人道主义原因或基于密切的家庭关系向移民提供支助的人的活动排除在外。正如各国谈判会议的解释性说明所指出的，《议定书》的意图不是将家庭成员或者宗教组织或非政府组织等支助团体的活动定为刑事犯罪。<sup>65</sup>然而，在2022年发表的《国际移民问题审查论坛进展宣言》中，联合国会员国指出，移民仍然难以获取和得到人道主义援助，包括搜救工作和医疗服务，这造成并加剧了脆弱性状况。要将偷运移民网络的活动与向危险路线沿线和处于其他生命或安全威胁情形下的移民提供纯属人道主义性质的援助的活动区别开来，在这方面取得的进展有限。在许多情况下，提供此类援助被视为非法。<sup>66</sup>

31. 非政府组织在相关活动中受到国家的限制，在某些情况下，在与国家边境惯例有关的问题上受到国家的限制，非政府组织还因开展工作而面临被取消登记的危险和受到刑事制裁。<sup>67</sup>移民辩护者和研究人员注意到，当局将人道主义援助行为（如提供食宿、急救或长期护理、为避免环境暴露或疲惫等进行的运输）定性为偷运的趋势日益增大，产生了很大影响。<sup>68</sup>

32. 欧盟基本权利署最近报告称，以前民间社会船只在海上营救了大量遇险移民，但自2018年以来，他们的这种行动面临着许多障碍。该署报告称，自2016年以来，国家机关对船员和船只提起了60起刑事和行政诉讼。<sup>69</sup>港务机关指出的最常见的问题包括乘客人数过多、船舶资产无法正常运作、船上救生衣数量过多、以及与可能获救的人数相比污水处理系统不足，这些系统造成环境污染。该署还指出，由于刑事和行政诉讼、船只扣押和强制性维修工作，其中一些资产被封锁在港口，因此无法开展搜索救援行动。在21个资产中有10个目前正在运营。在这10个资产中，有7个执行搜索救援行动。有4个资产被封锁在港口等待法律诉讼。有7艘船目前由于其他技术原因在码头停靠。<sup>70</sup>

33. 注意到的其他趋势包括：在寻找安全港口方面的拖延，出现船只在海上滞留多日的情况，<sup>71</sup>指定较远的登岸港口，阻止在一次行动中进行多次救援，以及对搜救组织处以高额罚款。<sup>72</sup>这些做法进一步增加了海上移民和难民面临的生命危险，不符合在安全地点迅速登岸的国际义务和向遇险人员提供援助的责任。因此，各国应设法加强与参与搜索救援行动的行为体的信息共享与合

<sup>65</sup> 解释性说明，A/55/383/Add.1，第88段，《准备工作文件》。

<sup>66</sup> A/RES/76/266，第33段。

<sup>67</sup> 欧洲委员会，《超出极限：结束欧洲边境侵犯人权行为的四个紧急行动领域》（2022年4月），第36页。

<sup>68</sup> 《受虐待和被忽视：从性别视角看待严重偷运移民罪和应对措施》，第73页。

<sup>69</sup> 欧洲联盟基本权利署“表2：欧盟成员国针对参与地中海搜救行动的私营实体的诉讼程序（2021年6月）”。

<sup>70</sup> 欧洲联盟基本权利署，“2022年6月更新”。

<sup>71</sup> 欧洲联盟基本权利署“表3：在海上等待安全港口超过24小时的船舶，2022年1月至6月15日”。

<sup>72</sup> 人权高专办，“意大利：拟议的新海上救援法将更多生命置于危险之中—Türk”，2023年2月16日。

作，特别是在搜索救援行动有限的地点与非政府组织的信息共享与合作。各国还应为参与搜索救援和登岸援助以及应对偷运移民行为的主管机关、国际组织和非政府组织之间在区域和国家两级的沟通、合作与协调制定议定书和标准作业程序。还应确保有可预见的安排，以便及时在安全地点登岸。<sup>73</sup>

## 五. 结论

### 关键行动领域

34. 海上偷运移民给缔约国带来了独特的重大挑战，缔约国必须在国家、区域和国际各级开展协调一致的努力与合作。各国可考虑采取以下一些行动<sup>74</sup>来解决这一现象：

(a) 为了加强对海上偷运移民活动的侦查，应通过联合巡逻、专门机构巡逻或提供技术和人力资源，持续支持沿海国家侦查事件，特别是向小岛屿国家提供支持，以减轻在搜救区巡逻的负担；

(b) 国内立法应与《打击偷运移民议定书》协调一致，在执行关于拦截海上偷运移民的规定时，必须适当考虑到国际人权法和国际难民法。参与拦截的所有人员必须有能力评估和应对船上人员的特殊需要和脆弱之处；

(c) 执法机构应利用一切机会调查海上偷运移民活动，包括调查偷运犯罪以及在海上偷运活动中实施的可能加重偷运罪情节甚至造成移民死亡的其他犯罪，以查明犯罪人。应当针对情节严重的偷运行为制定和实施更加适当和有效的政策对策、法律对策和司法对策，其中考虑到特定性别的脆弱之处和国家对策造成的与性别问题相关的后果；

(d) 为了加强对组织海上偷运移民的陆上偷运者的调查，执法机构应当利用国家、区域和国际各级的数据库，并加强常用偷运路线沿线的原籍国、过境国和目的地国之间的正式和非正式合作，以便收集相关情报。各国还可考虑采取措施，与获救和被拦截的移民建立信任，以便收集关于陆上偷运者的信息；

(e) 为确保根据国际海洋法营救海上被偷运移民，各国应确保将营救义务列为优先事项，并处理关于海上未营救和推拒的任何指控；

(f) 为确保被偷运移民适当登岸，应当按照海事制度而不是移民管制目标为他们在安全地点登岸作出安排。

35. 鉴于失败行动的代价很高—2023年第一季度是自2017年以来穿越地中海的移民死亡人数同比最高的，迫切需要加强现有搜救实践与合作。<sup>75</sup>应加强评估搜救行动失败和侵犯人权行为的监测机制，并将提供人道主义援助的行为者视为偷运移民应对工作的一部分。<sup>76</sup>

<sup>73</sup> MSC.167(78)号决议，附件34，另见“海上救援：适用于难民和移民的原则和实践指南”；联合国毒品和犯罪问题办公室，“国际法下的安全地点概念和所有国家尊重在海上营教的移民和难民的权利”，新闻稿，2022年5月18日。

<sup>74</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“议题文件：海上偷运移民”。

<sup>75</sup> 联合国新闻，“地中海中部：第一季度移民死亡人数六年同比最高”，2023年4月12日。

<sup>76</sup> 另见巴厘进程，《2023年阿德莱德合作战略》，第7段。

36. 关于海上偷运的数据仍然很少，<sup>77</sup>而且大多以抵达人数或在边境逮捕的移民人数为依据，<sup>78</sup>尽管各国日益认识到数据对于为制定更好的对策提供信息至关重要。例如，《移民问题全球契约》敦促各国使用准确的分类数据作为循证移民政策的依据，但差距仍然存在。<sup>79</sup>因此，有必要在全球范围内努力收集海上偷运移民的相关数据，以便制定更有效的政策和做法来预防这一犯罪。

37. 与此相关的是，包括信息共享、联合行动和统一法律框架在内的协作办法可提高瓦解偷运网络和逮捕犯罪人的能力。

38. 由于海上过境只是连续的移民过程的一部分，缔约国应考虑进一步改善正常移民途径。如果提供了便利而管理良好的移民渠道，个人就不太可能选择在偷运者帮助下走上非正常的危险旅程。缔约国认识到海上偷运事件通常是复杂和更长的偷运路线的组成部分之后，可能会寻求建立必要的合作和信息共享，以应对无视有限和局部的应对措施使偷运移民活动长期存在的有组织犯罪网络。

---

<sup>77</sup> 《2018年全球偷运移民问题研究》，第12页。

<sup>78</sup> 国际移民组织，《偷运移民数据与研究：新兴证据基础全球评述》（日内瓦，2016年）。

<sup>79</sup> [A/RES/76/266](#)，第48段。