



# 第十三届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

2015年4月12日至19日，多哈

Distr.: General  
30 January 2015  
Chinese  
Original: English

临时议程\*项目4

开展国际合作，包括在区域一级开展  
国际合作，以打击跨国有组织犯罪

**讲习班 2：贩运人口和偷运移民问题：在刑事定罪、司法协助和  
有效保护证人和贩运行为受害人方面的成功经验和挑战\*\***

背景文件

## 摘要

本背景文件介绍了在打击贩运人口，特别是出于强迫劳动目的的贩运人口及偷运移民方面的最新发展动态和做法。本文件更具体讨论了在刑事定罪、国际执法和司法合作以及保护被贩运的受害者和被偷运的移民的各项权利方面遇到的主要挑战和前景良好的做法实例。

\* A/CONF.222/1。

\*\* 联合国秘书处对联合国预防犯罪和刑事司法方案研究所网络各成员，特别是联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所协助筹备和组织本次讲习班表示感谢。



目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 贩运人口 .....	4
A. 特点和趋势 .....	4
B. 刑事定罪和起诉 .....	4
C. 受害者和证人保护 .....	6
三. 偷运移民 .....	8
A. 特点和趋势 .....	8
B. 刑事定罪和起诉 .....	9
C. 保护证人和被偷运的移民 .....	11
四. 国际执法和司法合作 .....	12
五. 结论和建议 .....	14

## 一. 导言

1. 贩运人口和偷运移民对当今全球化的世界带来了严峻挑战。贩运人口和偷运移民是错综复杂的犯罪，几乎影响世界每一个国家并可产生庞大的非法利益。犯罪网络滥用追求更美好生活的人们的脆弱性，常常在这一过程中对他们造成严重伤害。

2. 这两种犯罪之间的差别很微妙，有时贩运人口和偷运移民行为可能重叠。亚洲和太平洋区域筹备会议和西亚区域筹备会议强调贩运人口和偷运移民具有共同特征。尽管如此，会议建议会员国分别研究这两种犯罪，并在适当时采取分别的法律、业务和政策对策。<sup>1</sup>

3. 贩运人口系指为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗或滥用脆弱境况等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员（《联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》第 3(a)条）。偷运移民系指为获取金钱或其他物质利益安排某人非法进入另一个国家（《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》第 3(a)条）。贩运人口是一种针对人的犯罪，而偷运移民是一种针对国家并侵犯其主权的犯罪。根据定义，偷运移民往往是跨国犯罪，而贩运人口可能不是跨国犯罪：不论受害者被移送到另一国加以剥削，还是在本国境内加以剥削，都可能构成这种犯罪。被偷运者既不是犯罪人也不是受害者，而仅仅是偷运的对象。然而，被偷运的移民尽管并非犯罪本身的受害者，但在偷运行程中常常面临多种形式的伤害甚至面临死亡。<sup>2</sup>了解被偷运的移民特别容易成为被贩运人口同样非常重要。因此，为有效打击贩运人口行为，也需要解决偷运移民问题。

4. 过去十年，《联合国跨国组织犯罪公约》及其各项《议定书》指导着国家和国际行动。虽然《贩运人口议定书》和《偷运移民议定书》是唯一以综合方式解决这些犯罪的全球文书，但不能孤立地加以考虑，而是作为人权法、人道主义法、难民法、移民法、劳动法、反歧视法和刑法领域相辅相成的国际文书协同作用的一部分。<sup>3</sup>

5. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）作为《公约》及其各项《议定书》的监管者，协助各国努力执行《公约》及其各项《议定书》，开发了一系列广泛的资源和工具。<sup>4</sup>然而，尽管批准书和加入书<sup>5</sup>的数量逐渐增

<sup>1</sup> 见 A/CONF.222/RPM.1/1 第 25 段和 A/CONF.222/RPM.2/1 第 28 段。

<sup>2</sup> 《打击跨国组织犯罪全球倡议》，“被偷运之前景：移民从非洲前往欧洲的危险之旅，研究报告”（2014 年 5 月，日内瓦），第 14 至 19 页；联合国毒品和犯罪问题办公室，《关于实施偷运移民议定书的国际行动框架》（2012 年，维也纳），第 21 页和第 39 页。另见《贩运人口议定书》第 14 条和《偷运移民议定书》第 19 条。

<sup>3</sup> 打击人口贩运机构间协调小组，“关于贩运人口问题的国际法律框架”，打击人口贩运机构间协调小组文件系列，第 1 期（2012 年，维也纳）。

<sup>4</sup> 见称为打击犯罪法律和资料电子交流站的知识管理门户和关于贩运人口和偷运移民的其他工具和材料，可查阅 [www.unodc.org](http://www.unodc.org)。

多，并且各国努力将《公约》及其各项《议定书》的规定转变为法律、政策和做法，但仍存在诸多关键挑战。

6. 其中一项关键挑战是仍缺乏事实，这反映出这两种犯罪的隐蔽性。事实上，每年遭到偷运者的数量和用来偷运这些人的路线和方法仅部分为人们所了解。关于贩运人口问题，虽然整体情况仍不全面，不过已经取得了一些进展。特别是，毒品和犯罪问题办公室《全球贩运人口问题报告》介绍了贩运人口的全球、区域和国家形势和趋势。该报告根据大会第 64/293 号决议和《打击贩运人口行为全球行动计划》每两年发布一次，并以从国家机构以及国际和非政府组织收集的数据为基础。此外，目前正在作为联合国 2015 年后发展议程的一部分加以考虑的可持续发展目标背景下，努力起草和提出关于贩运人口和偷运移民的可量化指标，这可进一步增进对这两种犯罪的了解。

7. 由于法律、政策和做法方面对于贩运人口和偷运移民未作出足够的区别对待，因此在所有四个关键行动领域，即起诉、保护、预防和伙伴关系方面的对策并未发挥应有的效力。打击贩运人口和偷运移民行为仍然表现出一成不变的观念和错误理念的特点。另外，缺乏综合和协调一致的政策，在很大程度上使贩运者和偷运者逍遥法外，而受害者和被偷运的移民却得不到保护。

## 二. 贩运人口

### A. 特点和趋势

8. 毒品和犯罪问题办公室《2014 年全球贩运人口问题报告》对全球贩运形势的现状提出了有益见解。在已破获的贩运人口案件中，为性剥削目的进行的贩运仍是最普遍的特征（53%）。贩运严重影响妇女和女童。同 2007-2010 年期间相比，强迫劳动贩运的破案率上升（40%）。这种犯罪的受害者多数是男性，不过在已发现的受害者中，三分之一是女性。儿童受害者的数量继续增多，在已查明的所有被贩运的受害者中约占三分之一。同 2007-2010 年相比，这一数字增加了 5%。在 17% 的案件中，尚不具备相关信息。

9. 犯罪人明显逍遥法外的现象持续存在。毒品和犯罪问题办公室报告称，2010-2012 年，在报告涵盖的 128 个国家中，15% 的国家没有对贩运行为进行定罪，26% 的国家对贩运行为进行定罪的案件数量不足 10 例，26% 的国家的定罪案数量介于 10-50 例之间。仅 16% 的国家的定罪案件数量超过了 50 例。

### B. 刑事定罪和起诉

10. 相当多的国家已实行法律条款，将贩运人口定为犯罪。不过，许多国家通过的立法并未完全遵循《议定书》的规定。例如，这些国家仅将某些形式的贩

<sup>5</sup> 截至 2014 年 11 月，《有组织犯罪公约》有 183 个缔约国，《贩运人口议定书》有 164 个缔约国，《偷运移民议定书》有 141 个缔约国。

运，如为性剥削目的而进行的贩运行为定为犯罪，或者仅将儿童或妇女视为潜在受害者。

11. 为遵守《贩运人口议定书》，各缔约国须至少要将《议定书》中提及的这些剥削形式定为犯罪。这包括：利用其他人卖淫或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴隶或类似奴隶的做法、奴役和摘除器官。在落实《议定书》所载的概念时，各缔约国无需遵循《议定书》的具体行文，但须有效将《议定书》的各项要求纳入其法律体系。

12. 从业人员的工作面临的难题是，包括贩运人口的定义在内，《议定书》的关键要素不清楚，因此可能无法统一适用。毒品和犯罪问题办公室分析了《贩运人口议定书》的主要概念，并在协商进程中让代表不同地区和法律体系的缔约国参与其中，编制了一系列技术和议题文件，探索趁人之危、表示同意和实行剥削的主要概念。

13. 在落实《贩运人口议定书》过程中遇到的另一个概念性挑战，是要对作为一项单独犯罪的强迫劳动和出于强迫劳动或服务目的的贩运人口的行为进行区分。尤其是，常常难以区别恶劣的工作条件与严重剥削工人以至于构成贩运人口的行为。

14. 由于出于强迫劳动或服务目的的贩运行为常常隐藏在漫长而复杂的劳动力供应链的末端，查明与这种贩运形式相关的问题变得更加复杂。这阻碍侦查和起诉全部犯罪人，包括招募者、运输者、控制人员和剥削者。在欺诈性的招聘做法和债役制度中增加了另一重复杂性。例如，此时受害者可能陷入圈套，向欺诈性或不诚实的机构以及通常居住在所涉法域内而非剥削发生地的中间人支付高昂的招聘费用。例如，这类案件还使开展有效的机构间合作以便核实私营职业介绍所及其行为的合法性更具有挑战性。

15. 由于其复杂性，发现和起诉贩运人口行为以及减少和解决胁迫性和剥削性的做法只有通过多学科的综合执法才可最好地实现，这意味着利用一系列广泛的刑事法、刑事诉讼法、劳工法、税法和人权法。一些国家已制定了先进的多学科做法来打击出于强迫劳动目的的贩运行为。例如，巴西设立了特别流动检查组，由劳动视察员和联邦警官组成，他们负责随时调查对强迫劳动的指控。有时，法官加入这些工作组以便更迅速地做出裁决。<sup>6</sup>

16. 这些综合方法应辅之以采取预防性措施，如监管、登记、发放许可证和监测私营职业介绍所，这包括禁止向工人收取中介费，以防止债役行为。<sup>7</sup>其他前景良好的举措包括大不列颠及北爱尔兰联合王国设立了雇主许可管理局，2012年菲律宾通过了反贩运立法，规定海外就业管理局拟定职业介绍所、非法招聘机构及在接收国和（或）菲律宾因贩运面临行政、民事或刑事控诉的个人的黑名单。<sup>8</sup>美利坚合众国总统2012年签发的行政命令禁止联邦承包商和分包商使用

<sup>6</sup> Beate Andrees, 《强迫劳动和人口贩运：劳动监察员手册》，（2008年，日内瓦，国际劳工局）。

<sup>7</sup> 见CTOC/COP/WG4/2013/5，第22段。

<sup>8</sup> 菲律宾，2012年《经扩充的反人口贩运法》（共和国第10364号法）。

误导性的或欺诈性的招聘做法，收取招聘费以及破坏、藏匿、没收或拒绝员工获得其身份文件。<sup>9</sup>

### C. 受害者和证人保护

17. 全面、成功应对贩运人口行为需要采取以人权和受害者为中心的办法，以确保被贩运的受害者得到承认，并在刑事诉讼和其他程序中恢复其身份。<sup>10</sup>被贩运的受害者应得到协助和保护，不论其是否有能力或愿意与有关当局合作，并应因其遭受的伤害获得司法救助和补救。这种办法需要对性别和儿童具有敏感性。准确和及时确认身份是保护受害者权利的前提，也是转介以得到无条件医疗、心理和物质帮助、咨询和住房服务的前提。<sup>11</sup>受害者还应避免因此或因在被贩运行程中实施的犯罪而遭到起诉和惩罚。<sup>12</sup>

18. 全球和国家数据显示，被贩运的受害者的身份常常被弄错，特别是在出于强迫劳动或服务目的的剥削案件中。他们常常被视为犯罪人和非正常移民。他们遭到羁押、惩罚和驱逐，其各项权利得不到适当尊重，也不可能举报虐待行为或因遭受的伤害，包括未支付的薪酬而寻求获得赔偿。

19. 不能确认受害者的身份使得执法机构很难起诉贩运者，因为受害者的证词对于成功的起诉具有决定意义。<sup>13</sup>经验表明，具有更多综合性措施的国家在起诉犯罪人方面可取得更出色的成果，因为得到大力协助的受害者在法律诉讼程序中可能更愿意配合起诉其贩运者。<sup>14</sup>

20. 许多因素阻碍确认受害者的身份，例如国际义务和条件的限制性解释以及获得支助服务的机会有限。受害者通常不会挺身而出，因为他们可能担心其本人和所爱之人的人身安全，或者害怕遭到羁押、驱逐或者失去最低收入来源或前景。强迫劳动贩运的受害者在其境况恶化前（如由于人身暴力或工伤）通常不会寻求帮助。一些国家的前景良好的做法表明，多机构积极努力，并且民间社会组织从开始阶段就参与其中时，受害者的身份确认最为有效。<sup>15</sup>

21. 在大多数国家，对劳动剥削被贩运的受害者的支助服务的范围有限、资源不足，并且未使其满足男子、妇女和儿童的特殊需要。例如，在多数情况下，

<sup>9</sup> 美国，加强保护以打击联邦合同中的贩运人口行为（2012年9月25日第13627号行政命令）。

<sup>10</sup> A/CONF.222/RPM.4/1，第47段。

<sup>11</sup> 见《贩运人口议定书》第6至第8条和《有组织犯罪公约》第24和第25条。

<sup>12</sup> 欧洲安全与合作组织，“推动有效落实关于被贩运的受害者不受惩罚规定的政策和立法建议”（2013年，维也纳）。

<sup>13</sup> 见CTOC/COP/WG4/2011/4。

<sup>14</sup> Elaine Pearson，《人口贩运，人权：重新定义受害者保护》（2002年，伦敦，反奴隶制国际组织），第35页。

<sup>15</sup> 反奴隶制国际组织，《确认并援助被贩运的受害者议定书及培训工具包》（2005年，伦敦）；Isabella Orfano，《防止贩运议程：出于剥削劳动目的的贩运》，“通过支助措施以及获得社会融合和救助来保护出于剥削劳动目的的被贩运的移徙工人的权利”（2011年，维也纳，欧安组织）。

劳动被贩运的受害者通过居住设施获得服务。不过，关于针对妇女但排斥男性受害者的庇护所，包括泰国在内的一些国家已建立了针对强迫劳动贩运男性受害者的设施或服务机构。

22. 仅有几个国家通过让受害者进入劳动力市场来帮助他们重获独立并有可能获得永久居民身份。永久居民身份常常以在刑事诉讼中与有关当局合作为条件。<sup>16</sup>

23. 有效获得补救、援助和身份正常化对于被贩运的受害者非常重要。在这一领域，一个前景良好的做法是欧洲针对被贩运者的赔偿行动项目，该项目在 13 个国家运作，致力于促进和支持被贩运者因其遭遇和无偿劳动而获得赔偿。该项目表明，通过从事刑事、民事、劳工和移民法的跨部门律师团队提供综合法律援助，加上跨境合作，证明对有效提供受害者援助非常重要。

24. 贩运人口的受害者也是严重犯罪的证人。在这个作用方面，他们有权免遭二次伤害，即由于机构和个人对受害者的反应而二次受到伤害。最常用的防止此类伤害的证人保护措施包括保护受害者身份、人身保护、使用视频证词、闭门听证会、限制同被告接触、在法院诉讼期间限制媒体报道、不披露受害者的身份、利用声音失真和面部伪装、让陪同人员出席、密封审判记录，以及采用使法官能够防止审判室威胁行为的藐视规定。<sup>17</sup>作为一种前景良好的做法，西非国家经济共同体已通过了关于保护、支助和援助证人的区域指导方针。

25. 贩运案件方面的完善证人保护方案通常被认为是最后手段，因为受害者可能不愿加入这些方案，这是由于这些方案给他们带来额外压力。

26. 有必要将预防和保护措施相结合，并充分利用相辅相成的法律框架应对为强迫劳动而进行的虐待、剥削和贩运。在这种背景下，重要的是多学科伙伴关系，如劳动、税务、司法和执法当局、工会、民间社会组织和商会之间的伙伴关系。<sup>18</sup>这类伙伴关系对于监测易于遭到剥削的行业同样非常宝贵，从而帮助防止虐待、剥削和贩运。

27. 根据对巴尔干地区滥用招聘和贩运人口之间联系的研究，<sup>19</sup>联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所最近制定了防止滥用招聘和有利于贩运的剥削性招聘做法的多利益攸关方指导方针。<sup>20</sup>其他前景不错的做法包括巴西公共组织、非政府

<sup>16</sup> Anette Brunovskis 和 Fafó, 《兼顾反贩运政策领域的保护和起诉：北欧国家、比利时和意大利被贩运的受害者反思期和相关临时居留证比较研究》(哥本哈根, 北欧部长理事会, 2012 年); Sarah Craggs 和 Razayda Martens, 《权利、居留、康复：评估被贩运者居留选择的比较研究》(2010 年, 日内瓦, 国际移民组织)。

<sup>17</sup> 毒品和犯罪问题办公室, 《打击有组织犯罪示范立法规定》(2012 年, 纽约), 第 113 页。

<sup>18</sup> 见 A/CONF.222/RPM.1/1, 第 27 段。

<sup>19</sup> Natalia Ollus、Anniina Jokinen 和 Matti Joutsen (编著), 《芬兰、瑞典、爱沙尼亚和立陶宛的剥削移徙工人问题：揭开招聘、非正规就业做法和劳动贩运之间的联系》, 欧洲预防和控制犯罪研究所系列出版物第 75 号 (2013 年, 赫尔辛基, 欧洲预防和控制犯罪研究所)。

<sup>20</sup> Liliana Sorrentino 和 Anniina Jokinen, 《防止波罗的海滥用招募、剥削性招聘和贩运移徙工人的指导方针》, 欧洲预防和控制犯罪研究所系列出版物第 78 号 (2014 年, 赫尔辛基, 欧洲预防和控制犯罪研究所)。

组织和企业题为“国家消除受奴役劳动契约”的多利益攸关方倡议。被称为“有尊严移徙的达卡原则”为合乎道德的招聘和保护移徙工人的权利提供了良好标准。该倡议得到了企业、政府、工会和民间社会组织的支持。

28. 两项最近通过的案文，国际劳工组织《1930年强迫劳动公约 2014年议定书》和 2014年国际劳工组织强迫劳动（补充措施）建议，寻求补充完善《贩运人口议定书》中的各项措施，办法包括确定防止强迫劳动的新义务、保护受害者，以及不论受害者身份如何或是否在法律诉讼中给予合作，提供获得补救的途径，如因物质损失和身体伤害而获得赔偿。这些案文载有经加强的防止欺诈性和滥用招聘和就业做法的措施，以及保护工人，尤其是移徙工人免遭此类做法的各项措施。案文还载有支持雇主和工人组织打击强迫劳动的各项措施。另外，还有支持公共和私营部门尽职预防和应对强迫劳动风险的规定。

### 三. 偷运移民

#### A. 特点和趋势

29. 对偷运移民现象的了解非常不全面。也没有关于利用偷运者服务的移民比例的任何综合评估或可靠估计数字。不过，现有区域评估对不断变化的偷运模式和趋势提供了一定的深入见解。<sup>21</sup>

30. 偷运路线非常不固定，并快速变化，以规避执法反应。这些路线紧跟签证和移徙制度、政治、社会经济和环境背景及腐败官员的情况而变化。在许多情况下，同时利用空中、陆地和海上路线，耗时长长的路途通常分为多个部分，横跨若干个州。

31. 某些路线特别危险。国际移民组织估计，2000年以来，大约 40,000 名移民在试图穿越陆地和海洋边境时死亡。通往欧洲的路线被认为最为危险，2000 年以来有超过 22,000 名移民死亡，死亡主要发生在穿越地中海途中。在美国和墨西哥之间的边境，1998 年以来有超过 6,000 名移民死亡。<sup>22</sup>

32. 缺乏合法移徙的机会导致移民更多地依赖偷运者。等级严格的有组织犯罪集团和松散的有组织犯罪网络均参与偷运移民。它们可以根据情况发展壮大和减小规模，并创造出可进而洗白的巨额收益。它们越来越多地利用信息和通讯技术与偷运者和移民保持联系。<sup>23</sup>

33. 除其他外，偷运者根据所提供的服务类型、旅程距离、被发现的风险以及运输模式调整其费用。由于被偷运的移民常常缺乏资助其旅程的资源，所以他们通常为自己和家人背负债务，或者分期支付旅费，从而使自身陷入债役。这

<sup>21</sup> 跨国有组织犯罪威胁评估，可查阅 [www.unodc.org](http://www.unodc.org)。

<sup>22</sup> 国际移民组织，《致命旅途：跟踪移徙过程中丧失的生命》（2014年，日内瓦）。

<sup>23</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《亚洲偷运移民问题：文献专题审查》（2012年，曼谷），第 45-50 和第 57 页。



往往导致旅途更加漫长，因为移民会中途停留以筹集剩余的旅费。在停留期间，他们特别容易成为贩运人口和其他形式的虐待和犯罪的目标。

## B. 刑事定罪和起诉

34. 执行《偷运移民议定书》仍具有挑战性，因为各国的措施通常把重点放在边境控制而不是有组织犯罪涉及协助非正规移徙上。各项努力着重于瓦解移徙路线，其目的并非瞄准非正规移徙的组织者及其非法收益。在混合的移徙流背景下，这常常意味着提出保护诉求者的境况得不到适当评估，并且不驱回原则得不到遵守。

35. 未对各国如何在其国家立法内执行《偷运移民议定书》进行综合分析，但若干研究表明仅有几个国家根据该《议定书》对偷运移民行为进行界定和定罪。<sup>24</sup>

36. 尽管《偷运移民议定书》允许各国自主依据本国法律对其行为构成犯罪者采取措施，但被偷运的移民无需因被偷运而承担刑事责任。<sup>25</sup> 依赖偷运者逃离迫害、严重侵犯人权行为或暴力冲突的难民免于因其非法入境而承担责任。<sup>26</sup>

37. 《偷运移民议定书》旨在解决有组织犯罪集团和网络协助偷运移民从而获利的行为，而不是监管和单纯地将移徙定罪。<sup>27</sup> 依据移民法而非刑事法处理偷运移民问题时，被偷运的移民的行为及其非法入境有可能成为主要罪行，而协助非法入境仅仅成为协从犯罪。因此，偷运者较被偷运的移民面临的风险小，量刑轻。这必然使得罪犯逍遥法外，同时加大了移民的脆弱性。反过来，这使得更难以有效地起诉和防止偷运移民并保护移民。

38. 另外，《偷运移民议定书》并未将个人或非政府组织出于人道主义或家庭原因对移民给予支助的行为定为犯罪。<sup>28</sup> 然而，实践表明，各国有时调查和起诉因人道主义原因拯救和协助被偷运移民的个人。这类调查和起诉通常以立法为基础，其中忽视了《议定书》规定的偷运移民的定义所包含的经济或其他物质利益要素。<sup>29</sup>

39. 被偷运的移民在被偷运过程中可能成为犯罪的受害者，例如他们会遭到不人道或有辱人格尊严的待遇，或遭到暴力，或者他们的生命和安全受到偷运者的威胁，不论是否出于故意或由于鲁莽之举。《偷运移民议定书》承认被偷运

<sup>24</sup> 见毒品和犯罪问题办公室打击犯罪法律和资料电子交流站知识管理门户。另见欧洲联盟基本权利机构，“将非正规情况的移民和与他们接触者定罪”，（2014年，卢森堡，欧洲联盟出版物处）。

<sup>25</sup> 见《偷运移民议定书》第5和第6(4)条。

<sup>26</sup> 《难民地位公约》，第31条。

<sup>27</sup> 《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》（联合国出版物，出售品编号：E.05.V.2），第三部分，第二章，第27和第28段，第340页。

<sup>28</sup> 同上，第三部分，第32段，第341页。

<sup>29</sup> 欧洲联盟基本权利机构，《欧洲联盟非正常境况移民的基本权利》（2011年，卢森堡，欧洲出版物处），第63和第64页。

的移民易受到这些犯罪的侵害，需要各国把这种行为视为可对偷运者处以更严厉惩罚的加重处罚情节。<sup>30</sup>然而，许多缔约国并未将这条强制性条款纳入其立法。犯罪行为并不一定构成贩运人口定义范畴内的剥削行为，但可能构成必须进行调查的一种或多种不同的犯罪，如欺诈、敲诈、强奸和严重身体伤害。<sup>31</sup>

40. 只有几个国家制定了打击偷运移民的专门政策，建立了机构间合作机制，设立了打击偷运移民行为的专门机构或者培训专业检察官和法官。打击偷运移民行为的各项措施通常把重点放在边境管理上，但并未将其纳入更广泛的政策框架内。另外，国家和国际一级缺乏有关当局和其他行为方进行信息共享和协调的有效多机构机制，往往有损打击偷运移民行为的各项努力。<sup>32</sup>

41. 尽管如此，已有一些前景良好的国家做法。相关实例包括萨尔瓦多的检察长办公室，其中有一个部门专门负责处理贩运人口和偷运移民问题；哥斯达黎加的国家打击贩运人口和偷运移民联盟；以及加拿大负责人口贩运和非法移徙问题的专业顾问，他负责通过多机构办法协调国家应对偷运移民问题的对策。<sup>33</sup>

42. 偷运移民问题常常同腐败有关，腐败在跨越边境和文件造假中发挥着重要作用。<sup>34</sup>偷运者最常用的一项技术是提供虚假证明文件（如伪造的就业合同或出生证明），以获得真正的身份证明或旅行证件。参与偷运移民的有组织犯罪集团可能利用身份相关的犯罪来保护其成员和行动在非法活动以及常规非犯罪活动，如国际旅行期间不受监控。还有证据显示，某些犯罪集团把身份证件和资料作为非法商品。这些集团可能具备制造日益复杂的身份证件伪造品或利用签证制度缺陷的专门知识，办法是欺骗或贿赂有关当局，以获得真实的证件。这些真实的证件随后会被卖给其他人用于偷运移民。

43. 划定海上偷运移民行为的管辖范围也是一项特别的挑战。为有效调查和起诉这类偷运行为，需要为领水，有时为公海确定广泛的管辖基础，后者是通过域外管辖权确定的。在当局拦截船上装载被偷运移民的船只或者遇到和拯救船上陷入困境者的任何其他船只时，需要解决许多挑战。什么决定登陆港口，进而决定负责协助移民和启动调查的国家？如何寻求证据控告船上找到的偷运者？如何确认移民中的偷运者，将他们区分开来并确保合理处置船上人员？根据联合国《海洋法公约》，各国义务建立、运行和维护适当有效的搜查和援救服务。在这方面，一种前景良好的做法是“地中海行动”，这是意大利在地中海南部实施的多学科援救行动，具体目标是挽救海上生命，并将那些从偷运移民中获利的人们绳之以法。

<sup>30</sup> 《偷运移民议定书》第 6(3)条。

<sup>31</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《打击偷运移民行为示范法》（2010 年，纽约）第 43 页；全球移徙问题小组，《剥削和虐待国际移民，尤其是尤其非正规情况下的国际移民》（2013 年，维也纳），第 21 页。

<sup>32</sup> 见 A/CONF.222/RPM.4/1，第 50 段。

<sup>33</sup> 见 CTOC/COP/WG.7/2013/3。

<sup>34</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“议题文件：腐败和偷运移民”（2013 年，维也纳）。

### C. 保护证人和被偷运的移民

44. 保护被偷运的移民的各项权利是《偷运移民议定书》的四项目标之一。换言之，保护移民的权利是有效应对偷运移民问题不可分割的一部分。被偷运的移民的权利必须得到保护，在一线官员发现以及调查和起诉偷运者期间要满足他们的需要。被偷运的移民是关于偷运进程和所涉犯罪网络的宝贵资料来源，因此他们也是具有重要意义的证人。尊重移民，满足其基本需要并尊重其各项权利，尤其是在他们在偷运过程中成为犯罪受害者时，也可能使调查人员和检察官从中受益，他们需要作为对偷运者不利的证人的受害者提供合作。

45. 被偷运的移民在刑事诉讼程序中提供证据的程度同样取决于各国采取适当措施保护他们及其亲属不受威吓和报复的能力。<sup>35</sup>

46. 各国义务保护被偷运的移民的人权。这尤其意味着禁止歧视，以及保护生命权，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，获得司法救助和有效补救以及免遭暴力的权利。各国还有义务遵守其在羁押、回返和国际保护方面的相关国际义务。<sup>36</sup>例如，保护政策和措施已被纳入《难民地位公约》、《联合国海洋法公约》、《贩运人口议定书》以及《联合国儿童权利公约》。2014年，人权事务高级专员办事处印发了题为“国际边界人权问题建议原则和准则”的文件，以支持各国履行这些义务。<sup>37</sup>

47. 关于儿童，特别是尤其脆弱的孤身和失散儿童，各国的各项政策和行动应以符合儿童的最佳利益为指导，并依据其具体权利和需要提供特别保护措施。

48. 确定在旅程中遭到虐待和暴力或者在目的地发现自己在剥削性工作环境中工作的被偷运移民仍是一项挑战。<sup>38</sup>一线官员可能没有得到适当培训或配备适当设备来审查脆弱移民的混合移徙流，并将这些移民转介寻求适当援助。一种良好做法是欧洲联盟成员国欧洲外部边界行动合作管理局（欧盟边防局）编制了关于边警卫队基本权利培训的手册。<sup>39</sup>

49. 一些国家已拟定了前景良好的做法，根据加重处罚情节来保护被偷运的移民的权利。例如，比利时为已成为犯罪受害者（同被贩运的受害者一样）的被偷运移民提供相同的保护，即反思期、援助和临时居留证以与有关当局合作为前提。根据某些条件，这个居留证可转换为长期居留证。

50. 初次接触时，各国应确保被偷运的移民的基本需要得到满足并充分了解其各项权利。这需要有口译人员以及训练有素和知识丰富的一线官员和刑事司法从业人员。然而，在实践中，发现的被偷运者往往被转介到审查机构，这些通常是拘留设施。民间社会组织常常被拒绝访问，这限制了向各类被偷运移民，

<sup>35</sup> 《有组织犯罪公约》第24条。

<sup>36</sup> 见毒品和犯罪问题办公室，《执行〈偷运移民议定书〉国际行动框架》（2011年，纽约），第25-41页和第二部分，表2。

<sup>37</sup> A/69/CRP.1。

<sup>38</sup> 见 A/CONF.222/RPM.4/1，第45段。

<sup>39</sup> 欧盟边防局，《边境卫队基本权利培训，培训师手册》（2013年，华沙）。

包括难民和犯罪受害者提供法律咨询和确定保护需要的机会。各国依然很难确保其保护被偷运的妇女和儿童，包括孤身和失散儿童的各项政策和措施具有性别敏感性并有利于儿童。它们可在这方面进行补救，办法是与专业的服务提供者，尤其是民间社会组织、移徙律师、专门为犯罪受害者提供咨询的律师合作，使他们能够协助确认尤其脆弱的群体的身份，并将其转介寻求适当援助。

51. 在这些领域有一些前景良好的做法。例如，意大利的 *Praesidium* 项目是一个旨在为通过海路抵达的非正常移民建立创新接收制度的举措。这些移民获得信息和援助，随后被转介到适当的法律和行政程序以寻求保护。该项目以联合国难民事务高级专员、国际移民组织、救助儿童会和意大利红十字会之间的伙伴关系为基础，并得到了意大利内政部和欧洲联盟委员会的支持。

#### 四. 国际执法和司法合作

52. 国际执法和司法合作，加上打击洗钱的坚实制度，是打击贩运人口和偷运移民的关键要素。

53. 根据定义，偷运移民是一种跨国犯罪，需要做出跨国反应。同样，大量贩运人口案件涉及在多个法域运作的有组织犯罪集团，因此需开展快速和有效的国际执法和司法合作。然而，调查和起诉通常倾向于关注贩运或偷运链的某些要素，却忽略了其他要素。不愿扩大海外调查和起诉的范围是由多种因素造成的，包括缺乏处理复杂案件的专业知识、获得司法协助的程序冗长且复杂，以及在与其它法域合作以便获得被遣返的受害者和被偷运移民的证词方面面临挑战。语言障碍和缺乏有效的双边或多边信息共享机制进一步加剧了这个问题。一些专家提到缺乏激励警察和检察官开展国际合作的措施。然而，要中断整个贩运和偷运供应链并将组织和指导此种行为者绳之以法，则必须与其他国家开展合作。<sup>40</sup>

54. 尽管存在这些挑战，不过仍有一些前景良好的做法。例如，在欧洲联盟，已建立了联合调查组，负责在欧洲联盟司法合作机构（欧洲司法组织）和欧洲警察组织的支持与协作下处理贩运人口和偷运移民的案件。美国和墨西哥开展的联合调查有助于捣毁两国共同边境运行的网络。一些国家已建立了直接跨境交流以及非正式跨境合作和信息共享的渠道。例如，美国和加拿大已建立了综合边境执法小组。信息共享创新办法的另一个范例是作为《关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程》的一部分，在毒品和犯罪问题办公室支持下制定的关于偷运移民和相关行为的自愿报告系统。关于偷运移民和相关行为的自愿报告系统是一种以因特网为基础的保障制度，各国当局能够并且的确用来收集和分享关于偷运移民的数据。

55. 由于犯罪分子越来越多地利用信息和通讯技术，贩运和偷运案件领域的起诉和国际合作面临诸多新挑战。例如，嫌疑犯利用加密技术，或者他们利用云计算技术和匿名网络转让和交换数据，并将数据储存到位于多个法域不同地理

<sup>40</sup> Cornelius Friesendorf（编著），《打击人口贩运战略：安全部门的作用》（2009年，维也纳和日内瓦，国防学院及奥地利国防与体育部与日内瓦民主管制武装力量中心合作），第347页。

位置的服务器上。这些案件的调查和起诉需要加快国际执法和司法合作及专业侦查行动，从而保护性质上不稳定和容易被破坏的电子证据。然而，电子证据的证据规则以及处理这些证据的资源和能力，各国大相迥异。传统的国际合作途径可能太过冗长，并可能使起诉大打折扣。<sup>41</sup>

56. 已开发了许多工具和做法来促进贩运人口和偷运移民领域的国际合作，如毒品和犯罪问题办公室国家主管当局在线目录、毒品和犯罪问题办公室司法协助请求书编写工具、毒品和犯罪问题办公室《司法协助与引渡手册》、毒品和犯罪问题办公室《没收犯罪所得事宜国际合作手册》。在区域一级，东南亚国家联盟（东盟）专门打击贩运股进程负责人协助在东南亚地区内开展国际合作。另外，东盟《东盟人口贩运案件国际司法合作手册》为利用司法协助和引渡起诉贩运人口行为提供指导。毒品和犯罪问题办公室还支持为西巴尔干的刑事司法从业人员制定《贩运人口和偷运移民国际合作指导方针》。

57. 若干国际和区域组织建立了平台和多边进程来加强应对贩运人口和偷运移民问题的刑事司法对策。有许多执法和司法合作举措支持共享犯罪情报、执法合作和协调多边行动。这些举措包括《关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程》，中亚区域信息和协调中心，阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦联合规划中心，欧洲警察组织，以及东南欧执法中心，后者的“Mirage”工作队负责打击贩运人口和非法移民。此外还有区域司法网络的平台，如伊比利亚—美洲国际法律合作网、欧洲司法组织、欧洲司法网以及独立国家联合体成员国检察长协调理事会。亚洲的司法网络正在建设之中。国际和区域平台常常为培训和交流方案提供机会，这些方案反过来也是在刑事司法从业人员之间建立关系和信任的机会。信任和良好的关系是开展警方和司法合作的关键，这种合作利用共享信息和证据的正式和非正式方式。以共同利益为基础时，合作最为有效。

58. 国际执法和司法合作对于追踪、缉获和没收犯罪资产尤为重要。《有组织犯罪公约》要求各缔约国将贩运人口和偷运移民看作洗钱的上游犯罪。系统地利用各种机制打击洗钱的原则是加大侦查力度，以及通过利用更多特殊侦查技术和资源扩大和深入调查，以寻求获得佐证受害者证词的强有力证据，从而确定这些网络如何组织、其负责人是谁以及如何运作。财务调查旨在查明、冻结和没收贩运者、偷运者及其同伙持有的犯罪所得和资产，从而有效阻断其犯罪行为。这些没收的资产可被用来补偿受害者所蒙受的损失。

59. 有一些前景良好的做法。例如，美国国土安全部推出了一项名为偷运者和贩运者资产、现金和收益的执法倡议，其宗旨是利用打击洗钱的技术来打击参与偷运移民和贩运人口的犯罪组织。目的是查明犯罪组织的主要成员，追捕、缉获和没收资产、现金以及犯罪活动所获收益或用来支持犯罪活动的收益。<sup>42</sup>

60. 欧洲联盟成员国已在欧洲司法协调机构和欧洲警察组织的支持下建立了联合调查组，专门负责处理贩运人口、偷运移民及随后的洗钱活动。例如，2014

<sup>41</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《网络犯罪综合研究》（草案），（2013年，维也纳）。

<sup>42</sup> 欧安组织，《利用反洗钱机制打击贩运人口》（2014年，维也纳）。

年，在 Archimedes 行动中，来自 34 个国家的执法官员参加了欧洲联盟由情报部门领导的打击偷运和贩运人口及其他形式有组织犯罪的协调行动。除其他外，此次行动逮捕了 1,027 人，使 30 名儿童摆脱了贩运，并对超过 10,000 名非正常移民进行了核查。

61. 虽然这类联合行动能够启动和协调在多个国家开展、导致多人被捕和资产冻结的调查努力，但这些行动有时表现出重点放在侦查非正常移民上，没有适当注意确认需要保护的弱势移民、难民和犯罪受害者的身份，一旦身份确认，从而将他们转介以寻求适当支助。

62. 遣返贩运人口受害者和被偷运移民的回返带来了更多挑战，需要开展国际合作。同被偷运移民和受害者的回返有关的所有进程和程序必须加以协调，并须遵守国际法，尤其是人权法、难民法和人道主义法。回返和遣返政策及方案以安全、人道和有序方式开展时最有效，且最具有可持续性，从而最大限度地扩大回返者重新融入其本国的可能性。另外，重返援助可支持移民成功和可持续地回返。<sup>43</sup>

## 五. 结论和建议

63. 贩运人口和偷运移民问题需要以协调统一和全面方式加以解决，涉及不同的政策领域，包括移徙管理、边境控制和人权保护，并且需采取旨在加强法治、预防和控制腐败以及促进和加强社会及经济发展的各项措施。然而，处理贩运人口和偷运移民的各项政策往往孤行零散和不充分。与移民控制相关的考量通常占主导，而非不是捣毁从事贩运人口和偷运移民的有组织犯罪集团。需要保护被贩运的受害者和被偷运移民，这一点常常被忽视，阻碍了有效调查和起诉。因此，尽管在定罪贩运人口和行为方面取得了进展，定罪偷运移民行为方面也取得了少量进展，但很少起诉贩运者和偷运者并将其定罪。结果，有组织犯罪集团继续创造巨额的非法收益，这进一步助长了腐败和其他形式的有组织犯罪。

64. 应以互补的方式利用在贩运人口和偷运移民方面制定的相关保护框架以及更广泛的人权保护框架，从而确保适当解决虐待、剥削和侵犯人权行为持续存在的问题。

65. 最后，如果不能以共同分担打击有组织犯罪、坚持法治、保护人权和促进发展的责任为基础在边境和各大洲建立有效的伙伴关系，就不能有效解决贩运人口和偷运移民问题。<sup>44</sup>

66. 牢记这一点，并考虑到区域筹备会议的各项建议，第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会不妨考虑以下几点建议：

(a) 各会员国应制定综合政策和方案，以打击贩运人口和偷运移民，甄别涉及贩运人口的受害者和被偷运移民的混合移徙流，并保护贩运人口受害者和

<sup>43</sup> 《国际行动框架》。

<sup>44</sup> 同上，第 7 至第 11 页。另见“被偷运之前景”，第 18-20 页和 A/68/L.5。

被偷运移民的基本权利，使他们能够依据《贩运人口议定书》、《偷运移民议定书》和国际法的其他相关文书获得援助、司法救助和保护；

(b) 各会员国应酌情采取单独的政策、立法和行动对策来应对贩运人口和偷运移民问题，同时考虑到其差异和共同特点；

(c) 各会员国应制定综合立法框架，将所有层面的贩运人口和偷运移民行为定为犯罪。国家打击贩运人口的立法框架应包括一切形式的贩运，特别是贩运妇女和女童以及贩运男子和男童的行为。国家打击偷运移民的立法框架应认识到，有组织犯罪集团为获得资金和其他物质利益参与偷运移民。各国还应将伪造文件和帮助实现移民非法逗留的罪行定罪。最后，打击这两种犯罪的国家框架应支持不驱回原则以及国际人权法和人道主义法公认的其他原则，并承认作为一种加重处罚情节，这种行为危及或可能危及移民的生命或安全，或涉及不人道或有辱人格的待遇；

(d) 有关当局应接受培训，以确认和保护所有被贩运的受害者的权利，包括其他不太普遍剥削形式，尤其是混合移徙流中被贩运的受害者的权利。刑事司法机构应承认被贩运的受害者和被偷运的移民同样是这些罪行的证人，因此应得到相应的待遇；

(e) 各会员国应重点努力捣毁贩运人口和偷运移民背后的有组织犯罪集团，并确保被贩运的受害者无须因此或其被贩运过行程的犯罪承担责任；

(f) 各会员国应采取预防性监管措施，如监管、登记、发放许可和监测私营职业介绍所的措施，以防止债役，包括禁止向工人征收招聘费。会员国还应确保制定适当的尽职程序，以保证尊重人权和防止贩运人口；

(g) 各会员国应支持和推动多学科伙伴关系，包括执法机构、检察机关、劳工局、税务局、社会有关当局、民间社会组织、工会和私营部门之间的伙伴关系，以防止为剥削劳动目的贩运人口；

(h) 各会员国应加大向贩运人口的所有受害者和在被贩运过程中受害的被偷运移民提供法律咨询和法律援助的力度，使他们能够寻求司法救助和获得补救，尤其是寻求补偿的权利。