



**预防犯罪和刑事司法委员会**

第十四届会议

2005年5月23日至27日，维也纳

临时议程\*项目6

国际合作打击跨国有组织犯罪

**加强国际合作以防止和打击贩运人口和保护此种贩运行为的被害人**

**秘书长的报告\*\***

**目录**

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	2
二. 调查结果.....	3-79	2
A. 批准和法律条款.....	5-6	3
B. 侦查.....	7-23	3
C. 培训和讨论会.....	24-37	6
D. 预防和提高认识.....	38-41	8
E. 保护证人和被害人.....	42-46	9
F. 协调机制 .....	47-62	10
G. 国际合作.....	63-64	12
H. 机构间合作.....	65-74	13
I. 吸取的经验教训和新的挑战.....	75-79	16
三. 结论 .....	80-88	17

\* E/CN/15/2005/1。

\*\*本报告提交推迟是为了列入更多的会员国、国际组织与非政府组织的答复。



## 一. 引言

1. 大会 2003 年 12 月 22 日题为“加强国际合作以防止和打击贩运人口及保护此种贩运行为的被害人”的第 58/137 号决议谴责贩运人口是一种令人发指的现代形式奴役和一种违反国际人权的行为，深信各会员国迫切需要开展广泛一致的国际合作，采取多学科、平衡和全面的做法，请各会员国向贩运行为被害人提供援助和保护并协助其重新融入社会，为保护这些人制定各种准则，以及建立各政府和非政府组织间的协调和合作机制；同时请秘书长向预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议报告本决议的执行情况。

2. 根据上述要求，2004 年 9 月 16 日秘书长向各国政府发出了一份普通照会，请其向联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）提交关于其执行该决议的工作情况。本报告载有对已收到的各国和联合国系统各主管实体及其他组织的答复所作的分析。（关于贩运人口活动的其他信息见秘书长关于《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其各项议定书的报告(E/CN.15/2005/6)和关于审查北京行动纲要执行情况的报告以及大会特别会议的成果文件，题为“2000 年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”(E/CN.15/2005/2)。）

## 二. 调查结果

3. 收到了以下各国的答复：阿尔及利亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、古巴、丹麦、埃及、芬兰、德国、日本、拉脱维亚、黎巴嫩、立陶宛、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、阿曼、巴基斯坦、菲律宾、大韩民国、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、土耳其、乌克兰、乌兹别克斯坦和委内瑞拉。还收到了美国犯罪学协会、国际人权联盟、德意志妇女组织全国理事会和大同协会的答复。

4. 本报告还利用了各有关的联合国实体和国际组织在联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调理事会）活动范围内就制止贩运人口活动已采取的措施所提供的信息。这方面收到的答复来自：维持和平行动部、秘书处提高妇女地位司、联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）、联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国妇女发展基金（妇发基金）、联合国难民事务高级

专员办事处（难民专员办事处）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口基金（人口基金）、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案（艾滋病方案）、联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、国际民用航空组织（民航组织）、世界卫生组织（卫生组织）、国际刑事警察组织（刑警组织）以及国际移徙组织（移徙组织）。

## A. 批准和法律条款

5. 各答复国强调了《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》（大会第 55/25 号决议，附件二）在制定对贩运人口活动的全球统一应对措施方面的重要性。收到的各会员国的答复介绍了为批准或加入而采取的行动，并举例说明了随后将议定书为其规定的义务转变成国家立法和实践的努力。然而，为将议定书规定的罪行--所有形式的贩运人口--定为犯罪和履行其他义务而采取的行动有很大差异。在报告已批准议定书的会员国中<sup>1</sup>，并不是所有国家都已完成起草和通过具体立法的程序。<sup>2</sup>其他会员国表示，其正处于批准议定书的过程中。<sup>3</sup>一些国家虽然尚未批准议定书，也表示其国内的法律系统对贩运人口这一具体的刑事犯罪或一系列与此种罪行要件相对应的犯罪已作了规定。<sup>4</sup>

6. 多个答复国报告了对贩运人口所处的惩罚。<sup>5</sup>惩罚多种多样，从罚款，到十五年监禁并没收或不没收财产。这表明大多数答复国但不是全部答复国的立法都反映了议定书的要求，将贩运人口作为严重罪行处理，处以相应的惩罚。在许多法域内，刑法载有关于贩运人口罪加重形式的规定。一般说来，这包括对未成年人犯罪的案件，年龄限制从 19 岁以下到 16 岁以下不等。此外，一些答复国提到了其他一些一般将与贩运人口案件一起起诉的犯罪类型。<sup>6</sup>许多国家在答复中强调，立法措施是预防、禁止和支持被害人工作广泛框架的一个组成部分。

## B. 侦查

7. 会员国的答复反映一般公众和负责打击此种罪行的国家机构对贩运人口活动严重性的日益了解。虽然答复国仅提供了有限的一般信息，介绍其国内的贩运情况以及与其他国家在调查贩运罪行跨国方面正进行的合作，<sup>7</sup>但有清楚的迹象表

明，侦查的起数在增加，包括对有组织犯罪集团可能参与的侦查，这些侦查实际导致对罪犯定罪的情况要比过去多。

8. 为了更好地应对贩运人口活动的具体挑战并消除跨国有组织犯罪的影响，一些国家已出台了特别的侦查技术和措施，或正在考虑这么做。澳大利亚、比利时和克罗地亚报告称，对于贩运人口案件计划采取特别的侦查程序。在澳大利亚，打击贩运活动的具体措施包括通过立法修正案，以便为侦查贩运罪可使用电讯拦截手段。在比利时，特别重视现有的侦查技术以及通过现有的扣押和没收程序将财物和金融资产作为目标的可能。丹麦报告称，立法修正案包括一项改善侦查可能性的条文，包括拦截通信和扩大没收的可能性。

9. 若干个国家为应对贩运人口对执法工作日益增长的挑战建立了特警部队来处理贩运人口案件。在澳大利亚，建立了一个新的由 23 名成员组成的澳大利亚联邦警察机动打击小组，跨国性剥削和贩运小组，以侦查贩运和性奴役行为。在阿塞拜疆，也建立了一支特别警察队伍，处理贩运案件。在波斯尼亚-黑塞哥维那，建立了 19 个从事打击贩运活动的警察联络点，在现场的警察局、州内政部、公安中心和国家协调员之间建立一种联系。丹麦建立了一个框架，各警务区在此框架内向国家贩运妇女问题专员报告工作。在乌克兰，也建立了特警部队处理贩运案件。

10. 对于许多国家来说，对贩运人口活动的范围提供精确的数字或估计仍然是一个困难的任务。这部分是因为刑法尚未列入贩运人口罪，因此对贩运的一些内容只是在其他类型的罪行下加以报告。法典编纂工作滞后，或者有关规定是新的，所以还不能得到犯罪的统计数字。因此，一些国家报告称，他们的犯罪统计数字不包括一些或所有形式的贩运人口活动。<sup>8</sup>

11. 澳大利亚报告称，其致力于消灭贩运人口现象，自从 2003 年宣布一系列范围广泛的措施以来已进行了 10 起逮捕，正进行三起联邦检控。

12. 波斯尼亚-黑塞哥维那报告称，对贩运人口的刑事案件成功地提起了检控。

13. 拉脱维亚报告称，自 2000 年起到 2004 年 11 月，已侦查了 60 起涉及将人运送到他国进行性剥削的刑事案件，这根据拉脱维亚刑法属于与贩运有关的罪行。

14. 根据立陶宛内政部警察厅的数据，1999-2002 年期间对贩运人口活动进行了 42 起侦查。对六十二人提起了检控，有 53 名妇女被认定为被害人。有十起案件被提交法院，8 名罪犯被定罪。2003 年，对贩运人口进行了 15 起审前侦查，有 24 人被确定为嫌疑犯。提交法院的有六起刑事案件：对四起案件作出定罪，有 7 人被定罪。

15. 巴基斯坦详细介绍了根据 2002 年、2003 年和 2004 年预防和控制贩运人口法令打击人口贩运犯运动的成果。2002 年，登记的贩运案件有 363 起，侦查的有 295 起，提交法院的有 61 起。在该年里，逮捕了 353 人，有 6 人被定罪。根据该法令，2003-2004 年期间，登记的案件有 668 起，逮捕了 644 名被告，有 368 起案件待决，结案的有 300 起。在同一时期，有 15 人被定罪，10 人无罪释放。

16. 在菲律宾，司法部报告称，对二起涉及贩运人口的案件提出了起诉。一起案件正在审理，对另一起正进行侦查。

17. 塞尔维亚和黑山 2002 年报告称，在塞尔维亚共和国有 60 名餐饮业的妇女成为贩运人口进行性剥削的受害者。2003 年，在对餐饮设施雇用的东欧妇女进行详细面谈后发现这些外籍妇女中有 43 名为贩运行为的受害人。

18. 斯洛伐克报告称，2004 年侦查的贩运人口案件涉及到对被害人实行性剥削。

19. 斯洛文尼亚报告称，2003 年警方处理了 21 起涉及贩运人口的案件。

20. 土耳其报告称，在采取了一系列法律和行政措施打击贩运人口后，2002-2003 年期间根据土耳其关于贩运人口的刑法条文开庭审理了六起案件。这些案件总共涉及到 17 名被告和 14 名被害人，其中二起已以无罪开释而结案。正对娱乐业的 40 家企业进行侦查。土耳其还具体报告了对贩运分子进行检控的情况。截止 2004 年 11 月，已逮捕了 11 人，有 9 人被送上法庭。对三名警官进行了调查，结果其中二名被定罪、判刑并开除警籍。2004 年上半年，刑事法庭结案的有 20 起涉及贩运人口的案件。被控告的约有 49 名嫌疑犯，其中 9 人被监禁，或判处罚款。查明的被害人有 40 名。

21. 乌克兰报告称，在 1998 年 3 月刑法首次提出一项有关贩运人口的条文到 2004 年 7 月期间，总共有 785 起罪行受到侦查。自上述新条文实施以来，侦查的起数稳定增加：1998 年- 2 起； 1999 年- 11 起； 2000 年-42 起； 2001 年- 90 起； 2002

年-169起；2003年-289起；2004年第一季度-182起。在200名嫌疑犯中，有99名被控犯有贩运罪。有94起案件据报涉及有组织犯罪集团。解散了十五个参与贩运人口的组织犯罪集团。在海外查明了大约377名贩运行为的被害人，被遣送回乌克兰，其中40人为未成年人。有65起案件结束了审前侦查，有59起案件被提交法院，结案的有6起。根据2004年的初步数字，侦查起数可望有进一步的大幅增加。

22. 在乌兹别克斯坦，2001年至2003年期间，受到侦查涉及招募和向海外运送乌兹别克国民进行性剥削或其他类型剥削的案件有60多起。在这些案件中，查明有100多人参与实施这一种犯罪。

23. 澳大利亚、阿塞拜疆、比利时、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、瑞士和乌克兰开展了各种重点放在边境管制的具体活动，包括与邻国合作。有一些国家，如巴基斯坦，还提及到进行各种努力以改进证件的身份确认以及其他涉及护照管制和移民的有关措施。

### C. 培训和讨论会

24. 在所有的答复国中有一半以上都强调培训是成功打击贩运人口的关键。根据国际义务颁布的新法律条文必须付诸于实际行动。这意味着增加所有需要处理贩运问题的机构的专业人员的知识，如警察、边防特工、司法机关以及社会和卫生工作者。各国报告了编制教学计划、培训材料以及以往和正进行的培训和讨论会的情况。培训工作主要以特定的专业群体以及贩运人口的特点为目标。大多数答复国表示，提供了专门的培训，常常既包括对于所有警官的一般培训，以及对于专业单位的专门培训。这种培训还常常涉及其他部门和民间社会的成员。多数报导称，培训和讨论会是临时性的，而不是经常性的活动。

25. 培训活动日益针对贩运活动的国际方面，常常包括多个国家的培训学员，目标针对的是区域合作以及来源国和目的地国之间的合作。一项非重要的收获是在侦查案件时信息交流和实际合作有明显改进。国际培训常常是与联合国各实体以及其他国际与区域性组织合作组织的。此外，培训和讨论会支撑了为更全面地应对贩运人口而作的各种努力。一些国家报告了为不同的群体组织的不同类型的培训班，包括警官、边防警官、社会福利中心的社会工作者、在专家组工作的其他人员、以及非政府组织的成员、社区和青年领袖与民间社会的其他成员。

26. 奥地利报告称, 2003 年为法官和检察官举办了一次关于贩运人口专题的讨论会, 在该讨论会上, 非政府组织、执法机构和媒体的代表交流了经验并讨论了被害人的特殊需要和支持战略。2005 年 1 月就此问题又举行了一次讨论会。
27. 在波斯尼亚-黑塞哥维那, 2003 年为警官、法官和检察官组织了多次讨论会, 其成果是编写了一份培训手册草稿, 该手册将用于进一步扩大这种教育并提高这些目标群体的专门知识。
28. 克罗地亚报告称, 为警官、边防警官、社会工作者和非政府组织的成员组织了若干次培训班。
29. 作为 2002 年发动的一次广泛的宣传运动的一部分, 芬兰组织了三次区域讨论会, 针对的是社会和保健专业人员、边防警卫、海关官员、警察、检察官和刑事司法领域的其他实务工作者, 以及非政府组织的代表。
30. 德国联邦刑事警察厅经常主办针对警察部门专家的贩运人口问题特别培训班, 这包括介绍如何处理受到创伤的贩运行为受害人的特殊需要。其他国家的警官参加了这种培训班, 还向第三国的执法培训工作提供了援助, 包括白俄罗斯、立陶宛和俄罗斯联邦, 并协助进行打击从中美洲贩运妇女的警察业务培训。这些各种各样的培训措施的主要成果是在质和量两方面大大改进了信息流动。德意志司法学院开始向法官和检察官提供国际合作程序和预防犯罪各个方面的培训。
31. 拉脱维亚报告称, 贩运人口行为的受害人和证人是由受过专门训练的警官来处理的。将与各非政府组织合作组织关于对被害人提供支助服务的其他培训。计划进行的活动包括为法律机构、教育机构的雇员和社会工作者建立一个培训制度。
32. 立陶宛报告称, 对直接处理贩运人口行为受害人的执法官员举办了专门的培训班。
33. 毛里求斯指出, 不仅为社区和青年领袖, 而且还为未来的培训员举办了关于贩运人口问题的培训班。
34. 巴基斯坦报告称, 组织了基于现代技术的新培训班, 以改善和加强警官的专业技能。

35. 斯洛伐克报告称，警察学院等警察培训机构制定了有关课程，包括针对贩运行为受害人需要的心理培训和其他措施，以提高警察部队的认识。通过各种培训班、讨论会和讲习班，包括在国际一级的活动，对警官进行了进一步的教育和培训。

36. 在泰国，为高级官员以及其他有关的专业群体，如警察、社会工作者和医务人员组织了各种培训班。

37. 土耳其报告称，土耳其打击毒品和有组织犯罪国际学院组织了多次讨论会。土耳其警察学院的课程也包括了贩运人口的内容。

#### **D. 预防和提高认识**

38. 乌兹别克斯坦报告称，执法人员参加了常常是与各国际组织、非政府组织和其他机构合作组织的各种地方和国际会议及培训班。这方面的例子包括由欧洲安全与合作组织（欧安组织）举办的关于侦查和预防问题的培训以及在与国际移民组织的一个合作项目框架内组织的一次关于为贩运行为受害人提供司法保护的讨论会。

39. 提高认识和宣传运动是各国在预防领域组织的主要活动。许多作答复的会员国都提到了这些工作，介绍了在该领域进行的各项活动。<sup>9</sup>许多答复国认为这种运动是一项国家综合战略的关键内容。常常与各非政府组织或国际和区域机构合作开展各种运动，以提高公众的一般认识或对特定的脆弱目标群体的认识。这些运动既有教育目的，也有预防目的。提高认识的工作包括通过媒体（电视、电台和印刷品）开展的活动，还包括基层的广告活动和宣传，这常常是由非政府组织和民间社会的成员提供的。这些运动主要针对来源国处境危险的群体。最近，开展了各种解决对贩运行为受害人提供的各种服务需求减少问题的运动，以引起更多的重视。

40. 若干国家，包括奥地利、比利时和德国，指出，其组织或支助了在各来源国提高认识的工作。一些国家，如奥地利，通过其驻外使领馆开展各项活动。

41. 瑞典提到与北欧和波罗的海国家一起开展一项联合运动，以促进国际努力制止贩运人口。瑞典这一运动的总目标是通过向政府和其他公共当局、非政府组



织、媒体和公众提供信息，进行教育和培训，提高和加深对卖淫和全球贩运人口现象的认识和了解。

## E. 保护证人和受害人

42. 在所收到的答复中，一个不断提到的主题是有必要向被害人提供充分保护并避免在侦查和刑事诉讼中使贩运行为的受害人二次受害。尽量使受害人避免可能有害的相遇并为协调一致的支助提供机会（“一站式”服务），这是多个答复国采用的战略。一些会员国指出，其立法包括一项证人保护法和/或一项保护贩运行为受害人的法律。<sup>10</sup>这些法律载有的条文有保护受害人和证人的匿名权，在刑事诉讼中可以采用通过视频连接进行采访或类似的保护措施，对受害人提供免费法律咨询以及为证人和受害人提供安全的住所。一些国家设立了专门的协调单位来处理与贩运行为受害人有关的问题。例如，丹麦社会事务部任命了一名报告员，以查明贩运行为受害人的需要。丹麦还建立了一个特别的介绍服务系统，这涉及到组织多专业合作。塞尔维亚建立了一个中央协调机构，协助贩运人口行为受害人，指引其取得适当类型的援助。

43. 一些会员国强调，有必要向贩运行为受害人提供范围广泛的各种援助，如在庇护所和接待中心取得安全的住所，或医疗和心理援助。这种援助必须反映受害人的具体需要和创伤，不管其是儿童、性剥削的受害人还是其他。许多会员国提到，非政府组织网络为受害人提供了保健方面的援助、心理支助和咨询。奥地利、阿塞拜疆、比利时、波斯尼亚-黑塞哥维那、德国、菲律宾、大韩民国、塞尔维亚和黑山、瑞士和委内瑞拉提到专门的避难所、接待中心、庇护所或咨询中心，这是向贩运行为受害人提供帮助的一部分。据报告，在澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、克罗地亚、德国、立陶宛、菲律宾、大韩民国、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、土耳其和委内瑞拉，向贩运行为受害人提供了从法律援助到心理支助等各种其他类型的援助。

44. 为保护受害人而采取的措施包括提供临时或长期签证和居留证。虽然在大多数答复国内，发给临时签证是与受害人在法律诉讼中是否愿意合作相联系的，但一些国家发给签证并不管受害人所作的选择。澳大利亚、奥地利、比利时、克罗地亚、丹麦、德国、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克和瑞典表示，贩运行为的受害人可有资格取得临时签证。奥地利指出，即使受害人不愿意合作，也根据人道主义

理由发给居留证。在塞尔维亚和黑山，发给贩运行为受害人的临时居留证有效期为 3 个月，如果受害人合作即延长到 6 个月。在比利时和德国，对于愿意进行合作的受害人，在发给临时签证时还可提供工作许可证。

45. 一些答复国强调必须在遣返时和回到其来源国或居住国之后都向贩运行为的受害人提供支助。这对于避免受害人再次受害尤为重要。澳大利亚、丹麦、德国、大韩民国、土耳其和乌克兰都提到对贩运行为的受害人提供遣返和康复援助。在丹麦，对于在来源国受到威胁的受害人可提供避难权。丹麦还设立了一个示范方案，使生活在丹麦的贩运行为女性受害人为回国作好准备。菲律宾设计了一本贩运活动幸存者恢复、康复和重归社会业务手册。

46. 丹麦报告称，为贩运行为受害人以及可确认贩运活动受害人身份并想帮助其找到出路的潜在嫖客设立了一条热线。还向一般公众提供关于支助可能性以及在这一问题上的权利和规定的信息。

## F. 协调机制

47. 通过一个国家机构来对打击贩运人口活动所必需的范围广泛的各种措施进行协调被认为是一个关键问题，大多数答复国表示，已设有此种机构。在大多数答复国内，这种协调机构以及各部委和其他部门的作用都由一项国家战略文件加以明确，常常还有一项配套的行动计划。这些文件一般都概述了关于法律框架、保护受害人、培训、内部和国际合作、机构间和与第三方包括非政府组织的协调等方面的条文。<sup>11</sup>大多数国家表示，已设立了专门打击贩运人口的单位，以协调各种有关的举措。一些答复国报告称，其已制订了各种国家计划，具体重点是保护儿童和/或青少年。<sup>12</sup>

48. 在阿塞拜疆，已任命一名国家协调员来组织国家行动计划中所载的各种活动。

49. 比利时报告称，根据司法部和内政部发出的一项敕令，设立了一个打击贩运人口部门间协调股，负责领导一项各有关部门之间统一的政策并促进信息交流。

50. 在波斯尼亚-黑塞哥维那，打击贩运和非法移民国家协调员办公室协调国家行动计划的执行。建立了一支反贩运打击部队，由检察厅、国家边防局、国家信息和保卫局、内务部、税务督察和财政警察的代表组成。其宗旨是在可能的最高级别上进行和加强合作并协调各项活动。
51. 克罗地亚建立了国家打击贩运人口委员会，由负责社会活动和人权的副总理领导。
52. 丹麦设立了一个家庭暴力和贩运人口问题跨部委工作组，由司法部、一体化部、内政部和卫生部，以及社会事务和两性平等部的代表组成。
53. 德意志联邦政府与各州合作设立了一个联邦贩运妇女问题工作组，由 14 个公共当局和其他机构组成，以协调这些机构采取的措施。
54. 尼日利亚建立了国家禁止贩运人口和其他有关事务局，负责采取各种措施消灭贩运人口现象；协调和执行各种有关法律；与其他机构合作执行各种措施以确保消除贩运人口现象的根源，以便消灭这种现象；以及加强和强化各种有效的法律手段，促进在此种刑事事务方面的国际合作。
55. 菲律宾报告称，打击贩运活动机构间理事会已全面运作，司法部设立了一个由特别检察官组成的贩运人口问题国家特别工作组。据报告，在各个国际机场和地方机场、海港以及陆上交通终点站不久将有一个联合特别工作组投入工作，以便在参与对贩运分子进行拦截、逮捕和起诉的各机构间进行有效协调。
56. 塞尔维亚和黑山报告称，设有单独的协调机构。塞尔维亚和黑山均指定了一名国家协调员，并建立了一个打击贩运人口的国家小组。在塞尔维亚，该小组由所有有关的政府机关（外交和内务、司法、福利和教育部）、国际组织（欧安组织、儿童基金会和国际移徙组织）以及外国与国内的非政府组织的代表组成。在黑山，也成立了一个打击贩运人口的项目委员会，由打击贩运人口和性别关系国家协调员、政府代表、国际组织（欧安组织、国际移徙组织、儿童基金会和欧洲委员会）以及二个非政府组织（拯救儿童和国际天主教移徙委员会）的代表组成。
57. 在斯洛文尼亚，2002 年设立了一个部际工作组。其成员为各主管部委、非政府组织和政府间国际组织的代表。领导该小组的是由政府任命的国家协调员。

58. 2002年，瑞士设立了打击贩运人口和偷运移民协调服务处。该处已成了联邦警察厅的一个单位，并已建立了必要的机构和网络以确保打击和防止贩运人口和偷运移民工作的效率。

59. 在泰国，已设立了一个打击跨国贩运儿童和妇女小组委员会。其成员为各政府部门和非政府组织的代表，以及各国际组织的代表。该小组委员会负责国家对打击贩运行动的协调。

60. 在土耳其，外交部负责对与贩运人口有关问题的全国协调工作。该部领导国家打击贩运人口特别工作组，该工作组由总理办公厅人权办、外交部、内务部、司法部、劳动和社会保障部以及妇女地位和问题总局的专家组成。

61. 乌克兰部长会议下设立的打击贩运人口部门间协调理事会旨在优化和协调各公共当局与非政府组织的努力。在该国所有地区都建立了区域常设委员会，以处理协调工作、贩运人口活动的有关信息交流并向出境的公民提供信息、咨询和法律服务。

62. 乌兹别克斯坦设立了一个防止贩运和剥削人口机构间委员会。其成员来自共和国一些有关部委和机构。

## G. 国际合作

63. 答复清楚地表明，各国政府已作出很大的努力来加强打击贩运人口方面的国际合作。这包括采取各种措施，根据国际条约义务建立和进一步完善双边、区域和国际级别的合作机制。各国际和区域组织被认为在进一步推进这一进程中起到重要作用。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议和其他条约机构被认为是制定一项兼容的国际办法的重要机制。

64. 大多数国家报告称，其已采取了一系列举措加强与周边国家以及其领土上发现的被害人主要来源国的合作，处理所涉及的各种问题，包括预防工作、警察和法律合作、受害人支助和重新融入社会。这种工作常常是在国际文书的框架内，通过各种区域文书--其中有一些目前正在制定中-- 双边协议、谅解备忘录和结合各国际和区域组织的活动来进行的。<sup>13</sup>在这一方面，答复国提到他们为按照《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（大会第55/25号决议，附件一）及其贩运人口问

题议定书打击贩运活动和保护受害人采取一些措施时也根据的一些国际文书。他们所提到的其他国际文书有 1921 年《禁止贩运妇女和儿童国际公约》、1910 年《禁止贩运白奴国际公约》、《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫国际公约》、<sup>14</sup>《儿童权利公约》<sup>15</sup>及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》(第 54/263 号决议, 附件二)、《废止强迫劳动公约》、<sup>16</sup>《禁止并立即采取行动消除最恶劣的童工形式公约》(劳工组织第 182 号公约)、<sup>17</sup>《欧洲保护人权和基本自由公约》<sup>18</sup>及其议定书以及欧洲联盟理事会关于打击对儿童进行性剥削和儿童色情制品的框架决定 2004/68/JHA。<sup>19</sup>

## H. 机构间合作

65. 2004 年, 联合国各实体的领导为统一联合国对贩运人口现象采取的办法推出了一项重要举措。行政首长协调理事会在讨论全系统打击跨国有组织犯罪的应对措施时提出了若干针对贩运人口问题的建议。<sup>20</sup>有关的联合国实体确定了几个联络点负责落实行政首长协调理事会的各项建议并报告了已采取的措施, 包括在贩运人口领域的行动。<sup>21</sup>它们的应对措施及其最新办法, 以及其他若干联合国实体的反应介绍如下。

66. 2005 年 2 月, 行政首长协调理事会的协商进程重点放在就建立一个有关跨国有组织犯罪的联合国协调机制提出各种提案。<sup>22</sup>具体来说, 鉴于该主题领域的特殊挑战以及涉及的问题与机构之多, 建议设立一个正式的关于贩运人口和偷运移民问题的联合国机构间协调机制。据悉, 该机制应包括联合国系统以外的一些机构, 如国际移徙组织。这样一个机制的宗旨是加强国际协调打击贩运人口和偷运移民活动以及加强合作支持联合国有关文书和其他有关国际文书的执行, 避免不必要的重复并确保对现有资源进行富有成效的利用。此外, 行政首长协调理事会建议在打击贩运人口方面采取具体的全系统行动, 特别是:

- (a) 加强现有的收集和分析数据的机制;
- (b) 改善机构间协调, 协调技术援助, 鼓励联合项目倡议;
- (c) 建立实地一级的协调;
- (d) 审议是否可能组织在全系统适用各项国际文书;

(e) 组织联合培训活动, 建立查询系统以改进对受害人的关照和

制定联合预防和提高认识战略的工作。

67. 联合国毒品和犯罪问题办事处作为有组织犯罪公约以及贩运人口问题议定书的保管单位在执行联合国贩运人口问题机构间机制内的这些建议方面将起到关键的作用。毒品和犯罪问题办事处将作为联合国系统有关跨国有组织犯罪包括贩运人口的活动信息的协调机构/交换所。各联合国实体和其他国际组织向行政首长协调理事会提供的信息侧重于以下五个主题:<sup>23</sup>任务授权; 活动; 差距; 协调机制和联合项目; 以及研究和评估。各组织在答复中介绍了打击贩运的各项措施是如何直接或间接地与各自的任务授权框架相匹配的。

68. 大多数进行打击贩运活动的组织将这种活动分为三类: 刑事司法方面的应对措施、<sup>24</sup>对受害人的保护和援助<sup>25</sup>以及预防工作。<sup>26</sup>虽然, 活动和所提供的援助范围很广, 但一些组织强调, 面对一个非常严重的全球性问题以及对援助的需求日益增加, 人力和财政资源有限。<sup>27</sup>

69. 在刑事司法应对措施方面, 毒品和犯罪问题办事处报告了促进批准和执行有组织犯罪公约及其各项议定书包括贩运人口问题议定书的工作, 以及提供的技术援助, 以便提高执法和刑事司法系统打击贩运人口的能力。其他一些组织报告, 它们在各自主管的主要领域内对其他国际文书已开展了类似的工作(见下文第 76 段)。毒品和犯罪问题办事处还参与了维持和平行动部领导的努力, 为维和行动制定打击贩运的政策, 并与艾滋病方案和其他组织合作对贩运人口和艾滋病毒/艾滋病之间可能的联系启动应对措施。此外, 大多数作答复的组织报告称, 它们在该领域进行了培训。难民专员办事处和维持和平行动部提到对各自的工作人员进行的内部培训, 而对执法官员的外部培训则是一些这样的实体在其各自主管领域内开展的一项活动。其他活动包括: 审查和评估现行法律、宣传和协助起草和通过打击贩运的立法以及支持在来源国和目的地国参与打击贩运活动的各机构间加强合作。

70. 各国际机构在保护和援助受害人方面报告的大部分活动与各会员国所报告的相类似。它们通过技术援助项目向受害人提供法律和身心方面的支助以及在目的地区域的临时庇护所。还通过各种预防活动, 如培训执法官员, 来间接地提供此种援助, 以便早期查出虐待案件并确保不将受害人当作犯罪者。报告的活动还包括支持自愿返回和对重归社会的援助。各国际机构开展的预防活动范围很广,

包括提高认识、宣传工作、不同类型的培训以及能力建设活动，到支持民间社会的各种网络、以社区为基础的应对措施和培养生活技能。

71. 一些实体制订了有关各种具体问题的准则、手册和指南，其他机构可将其用作范本。在刑事司法的应对措施方面，刑警组织为侦查人员制定了一本手册，已翻译成多种文字并向刑警组织各成员国提供，用于贩运事务方面的培训。毒品和犯罪问题办事处正在编制一个有前途的最佳做法的工具包并结合非洲和亚洲的技术援助项目开发了各种培训工具。关于保护受害人，国际移徙组织为了规范其对贩运行为受害人的直接援助并确保为全世界所有受益人提供相同质量的服务，编制了一本打击贩运活动手册。儿童基金会制订了保护东南欧贩运行为受害儿童权利的准则，该准则为各国政府、国际组织和非政府组织规定了最佳做法，以协助其制订保护和协助贩运行为受害儿童的程序。儿童基金会也报告称，其将在2005年4月为议员们推出一项关于贩运儿童问题的指南。卫生组织编制了采访被贩运妇女的道德和安全建议。

72. 所有作答复的实体都介绍了涉及机构间合作的各种活动。大多数机构报告称，其在项目前和项目范围内开展了彻底的需求评估，以避免重复和确保协调一致。同时，各机构明确了现场各有关机构间改进信息交流和更好地协调的必要，这种情况部分是由于对其他机构采取的行动了解不够。<sup>28</sup>除了行政首长协调理事会关于加强联合国系统内全面协调的建议外，各实体还就如何加强协调和改进机构间合作提供了实例并提出了若干建议。联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）建议从事打击贩运活动的各机构应通过定期开会改善信息传播和数据交流。劳工组织主张分享信息和研究方法以加强知识基础并促进制定有针对性的提高认识方案和其他直接的干预办法。劳工组织和教科文组织支持在各机构的主管领域组织联合培训活动的建议。劳工组织还建议为能力建设活动建立这样一个机制。虽然许多机构对贩运人口的不同方面进行了研究，但它们确定在需要更可靠的信息方面存在严重的差距，特别是关于贩运行为的根源方面，因此呼吁建立一个更完善的协调一致的数据管理系统。<sup>29</sup>国际移徙组织建议制定打击贩运活动的联合方案，通过设立一个有关贩运活动的机构间常设工作组来为此种活动建立一个全世界性的协调机制。

73. 艾滋病方案、人口基金、人权专员办事处和儿童基金会举例介绍了现有可用来改进打击贩运活动协调工作的机制。艾滋病方案建议，联合国国别主题小组可为机构间工作提供一个重要的机制。人口基金报告称，在区域一级，其作为20

个国际机构包括联合国系统的一些实体和若干非政府组织的一员，共同在联合国基金公司的支持下集体处理湄公河亚区域的贩运问题。人权专员办事处最近任命了一名贩运人口特别是妇女和儿童行为受害人人权问题特别报告员，其任务是制订一项工作计划并使机构间合作一体化。儿童基金会建议利用其他机构已建立的一些机制，如劳工组织《禁止并立即采取行动消除最恶劣的童工形式的公约》（见上文第 64 段），这为机构间举措提供了一种切实可行的机制。

74. 在支持打击贩运人口活动的大批非政府组织中有四个非政府组织报告了自己的活动。美国犯罪学协会指出，其鼓励本协会成员之间就贩运人口问题进行学术研究和科学交流，其成员中有许多人是刑事司法部门的教育家、研究员和政府雇员。国际人权联盟强调其愿意与各会员国和在贩运领域工作的基层组织合作。德意志妇女组织全国理事会和大同协会参加了拟订一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会的工作，继续为这些文书的执行进行活动并支持有关的倡议。

## **I. 吸取的经验教训和新的挑战**

75. 许多国家强调，处理贩运人口问题的各服务部门的协调一致和专业化是预防、保护和起诉工作成功的关键因素。各种国家行动计划和战略计划为行动提供了一个框架。制定有高度针对性的综合措施的关键要素包括建立特警部队或特遣部队，以及在各种参与者之间进行协调。使范围广泛的各种机构和民间社会参与其中将创造一种有利环境，促进各种法律、警察、社会、教育和康复机构、非政府组织，有时甚至还有私营部门的代表之间相互交流信息和专长。编制最佳和有前途的做法有助于转让知识和经验。它们进一步确认非政府组织是打击贩运人口活动的关键伙伴。答复国再三承认这些组织在执行保护受害人、提高认识和防止这种罪行的各项措施方面的作用和重要性。

76. 非政府组织重要性的一个实例是德国的贩运妇女问题多机构和多伙伴工作组，其在信息交流和协调方面的作用导致了重复性活动数量的减少。

77. 拉脱维亚的答复表明，国家警察、刑事司法系统和其他国家和市级机构在防止贩运人口包括儿童方面的工作产生了明显的影响。



78. 采用有组织犯罪公约规定的各项措施对有效地开展执法和刑事司法行动具有重要意义。在这方面，多个会员国<sup>30</sup>提到没收和充公资产是更成功地处理贩运人口活动经济方面的具体措施。

79. 有几个国家报告了其在贩运格局变化方面的经验。一些国家开始只是来源国或过境国，但后来反而成了目的地国。其他国家，如波斯尼亚-黑塞哥维那，指出，有愈来愈多的迹象表明存在国内贩运妇女的现象。目前，似乎还没有有关程序来规范对当地贩运行为受害人的援助，这是一个新的挑战，常常需要迅速和灵活的反应。这进一步突出表明，必须密切监察贩运格局和路线的发展动向，制订广泛和综合的战略以及各国及其各自的服务部门必须愿意迅速地适应不断变化的犯罪格局。

### 三. 结论

80. 本报告强调指出，一些会员国已采取了重要步骤来打击贩运人口活动。现在要对已采取措施的长期影响和成功与否作出评判也许为时过早，但已可以得到日益增多的关于有前途的最佳做法的信息。在这一方面，预防犯罪和刑事司法委员会似可审议下列问题。

81. 相当多的国家已批准或加入了贩运人口议定书，其中许多国家已通过有关立法，将其根据议定书承担的义务转化为国家法律。此外，各区域组织已通过各种区域文书和行动计划来跟进。尽管如此，在相当多的国家内，还没有实施性立法或者仅对议定书的某些方面作了处理。由于会员国中还有一半以上尚未批准议定书，促进批准工作仍然是个重要问题。对议定书各缔约国的挑战将是确保议定书规定的义务在国家一级得到有效履行，包括关于国际合作的条款。联合国毒品和犯罪问题办事处在促进批准和执行议定书方面的工作，以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议的各种活动总结见秘书长 2005 年 3 月 14 日关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的报告(E/CN.15/2005/6)。

82. 虽然近年来关于贩运活动的信息有很大增加，但是这种信息一般涉及的是个案，或是为宣传目的编制的。对于大多数数据来源，数据的可靠性仍是一个大问题。由于缺少对数据进行系统收集，因此很难确定一个国家或全球范围的贩运活动的规模。要解决这一问题，需要各会员国和国际组织联合作出努力。

83. 即使立法已出台，许多国家政府仍尚未掌握必要的知识或能力来解决贩运人口问题的方方面面，特别是涉及到这些罪行跨国性质的知识或能力。只有有限几个国家的政府已通过了国家行动计划，建立了机构间协调机制或意见调查官，处理了需求减少的问题或以协调的多学科方式明确了打击贩运罪行有关的各个不同部门的作用。

84. 迄今为止，只有几个国家的服务部门得到了必要的专门知识和培训对跨国犯罪包括贩运人口进行很好的侦查和起诉，对这些罪行定罪的情况还很罕见。必须在这一具体的领域培养或加强警察、边防、检察员和法官的职业技能。此外，还很有必要开发课程，编制培训工具和在国家、双边和国际级别进行培训，收集和分享警务情报以及协调侦查和起诉工作，包括有关资产充公、引渡和相互司法协助等问题。

85. 在一些国家内，由于对侵犯贩运行为受害人人权现象的严重性了解的增加，因此根据贩运人口议定书的要求制订了各种保护和援助受害人的计划。迄今为止，大多数国家尚未制订适当的保护受害人的计划。

86. 要对贩运人口作出有效应对还需要重视这种贩运活动的根源，如贫困、两性不平等、失业和其他社经因素，这是许多答复国强调的主要问题。

87. 协调机制和国际合作是打击贩运人口罪行的关键。向各国际机构包括毒品和犯罪问题办事处提出提供技术援助的要求很多，并可望进一步增多。各会员国和国际组织必须考虑出台各种措施，更好地协调所提供的援助，以便使有限的资源得到最大利用。许多联合国实体和国际组织、双边倡议和非政府组织在其各自的授权范围内处理贩运人口问题的不同方面。根据行政首长协调理事会 2004 年的建议，机构间协调、联合制订政策和联合行动是头等的优先任务，这在总部和外地的高层级别和工作级别上都是如此。

88. 除了需要为打击贩运人口的各种举措确保适当的经费外，所有有关的参与者，不管是来源国、过境国还是目的地国，都应愿意相互之间并与各有关机构及民间社会密切合作，这将是今后更有效地打击贩运人口活动的关键。

## 注

- <sup>1</sup> 阿尔及利亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、丹麦、埃及、拉脱维亚、立陶宛、毛里求斯、墨西哥、尼日利亚、菲律宾、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、土耳其、乌克兰和委内瑞拉。
- <sup>2</sup> 阿尔及利亚、阿塞拜疆（刑法改革正在进行）、白俄罗斯（正在起草一项打击贩运人口若干措施的法令）、比利时（立法正在制定中）和墨西哥。虽然在2003年11月收到日本的普通照会中未有反映，但秘书处得悉日本政府随后通过了一项国家行动计划。
- <sup>3</sup> 澳大利亚、芬兰、德国和阿拉伯叙利亚共和国。
- <sup>4</sup> 澳大利亚、奥地利、古巴、芬兰、德国、摩洛哥、巴基斯坦、大韩民国、瑞士和乌兹别克斯坦。在这些国家中，澳大利亚、奥地利、芬兰和德国具体指出批准进程已开始。
- <sup>5</sup> 关于这一问题，作答复的会员国有阿尔及利亚、芬兰、拉脱维亚、立陶宛、菲律宾、西班牙、瑞典、土耳其和乌克兰。
- <sup>6</sup> 如果会员国指出已有一套法律，认定罪行的最常见要件为唆使纵欲；奴役和强迫劳动；引诱妇女卖淫；买卖儿童；从他人卖淫中营利；强迫性交；以及绑架。在各会员国所作的大多数答复中，有关国家政府表示，其重点仍是为性剥削目的贩运妇女以及贩运儿童，不过也提到强迫劳动和摘除器官。
- <sup>7</sup> 不到一半的答复详细介绍了已侦查和检控的贩运案件的数字。根据所提供的数字并不能对各有关国家贩运案件的数字作客观全面的估计。
- <sup>8</sup> 例如，埃及报告称，内政部的官方统计数字表明没有任何案件涉及到出卖儿童以期通过卖淫、因特网色情制品或性旅游对其进行剥削或其他贩运儿童罪。毛里求斯的官方纪录表明，未报告有贩运人口的案件。
- <sup>9</sup> 澳大利亚、阿塞拜疆、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、丹麦、芬兰、黎巴嫩、立陶宛、毛里求斯、菲律宾、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、泰国、土耳其和委内瑞拉在其答复中提到了提高认识或教育运动。
- <sup>10</sup> 这些国家是阿塞拜疆、波斯尼亚-黑塞哥维那（该国起草了保护贩运行为外国受害人的规定手册）、克罗地亚、德国、立陶宛、摩洛哥、大韩民国、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、西班牙、瑞典、泰国和委内瑞拉。
- <sup>11</sup> 例子包括澳大利亚、阿塞拜疆、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、丹麦、芬兰、拉脱维亚、立陶宛、菲律宾、塞尔维亚和黑山、斯洛文尼亚、瑞典、泰国和土耳其。
- <sup>12</sup> 古巴和毛里求斯。
- <sup>13</sup> 提到的机构包括人权专员办事处、毒品和犯罪问题办事处、儿童基金会、难民专员办事处、卫生组织、移徙组织、刑警组织、欧安组织、欧洲联盟、欧洲委员会、欧洲警察厅、国际移徙政策制订中心、东南欧合作倡议、东南欧洲稳定公约贩运人口问题特别工作组、欧洲预防和控制犯罪研究所（隶属于联合国）、波罗的海国家理事会以及关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程。
- <sup>14</sup> 联合国，条约汇编，第96卷，第1342号。
- <sup>15</sup> 同上，第1577卷，第27531号。
- <sup>16</sup> 同上，第320卷，第4648号。
- <sup>17</sup> 同上，第2133卷，第37245号。
- <sup>18</sup> 同上，第213卷，第2889号。
- <sup>19</sup> 欧洲联盟，公报，L13/44。
- <sup>20</sup> 见CEB/2004/HLCP/I-S/CRP.3。

- <sup>21</sup> 收到以下各组织的答复:人权专员办事处、提高妇女地位司、毒品和犯罪问题办事处、维持和平行动部、贸发会议、教科文组织、区域间犯罪和司法研究所、难民专员办事处、妇女发展基金、人口基金、艾滋病方案、开发计划署、劳工组织、儿童基金会、卫生组织、移徙组织、民航组织和刑警组织。
- <sup>22</sup> 作为行政首长协调理事会方案问题高级别委员会决定,特别是关于制止跨国犯罪问题的决定的后续行动,确定了八个相互联系的领域以进行跨部门联合工作:执行有关的国际法律文书;全系统内收集、分析和报告信息;在联合国系统内制定一种预防性办法;加强与确定的外部机构的合作;提高对联合国系统反应的认识;推行最佳做法;列入联合国国家级别干预范围;以及联合活动和项目(见CEB/2005/HLCP/IX/CRP.7,附件A)。
- <sup>23</sup> 在本报告中,对答复的分析侧重于各组织已采取的打击贩运人口的措施。对各组织作用的更全面分析见给行政首长协调理事会的报告(见CEB/2004/HLCP/VIII/CRP.4,附件B)。
- <sup>24</sup> 介绍刑事司法打击贩运人口应对措施的组织有:毒品和犯罪问题办事处、教科文组织、刑警组织、艾滋病方案、移徙组织、区域间犯罪和司法研究所、劳工组织、妇女发展基金、儿童基金会、难民专员办事处、人权专员办事处和开发计划署。
- <sup>25</sup> 毒品和犯罪问题办事处、艾滋病方案、移徙组织、区域间犯罪和司法研究所、劳工组织、人口基金、妇女发展基金、儿童基金会、难民专员办事处和开发计划署报告了保护受害人的活动情况。
- <sup>26</sup> 毒品和犯罪问题办事处、教科文组织、刑警组织、艾滋病方案、移徙组织、卫生组织、区域间犯罪和司法研究所、劳工组织、维持和平行动部、人口基金、妇女发展基金、儿童基金会、难民专员办事处和开发计划署报告了预防活动的情况。
- <sup>27</sup> 难民专员办事处和妇女发展基金。
- <sup>28</sup> 毒品和犯罪问题办事处、劳工组织、区域间犯罪和司法研究所、移徙组织、艾滋病方案、教科文组织和难民专员办事处。
- <sup>29</sup> 艾滋病方案、移徙组织、区域间犯罪和司法研究所、劳工组织、人权专员办事处和开发计划署。
- <sup>30</sup> 比利时、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、丹麦、德国、拉脱维亚和斯洛伐克。