



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
10 August 2011  
Chinese  
Original: English

## 贩运人口问题工作组

2011年10月10日至12日，维也纳

临时议程\*项目4

人口贩运受害者，特别侧重于识别

## 人口贩运受害者，特别侧重于识别

秘书处编写的背景文件

### 一. 导言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约（有组织犯罪公约）缔约方会议第4/4号决定承认《有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》（《人口贩运议定书》）是打击人口贩运的有法律约束力的主要全球性文书。缔约方会议还决定根据《有组织犯罪公约》第32条第3款和缔约方会议议事规则第2条第2款设立一个由一名主席团成员担任主席的不限成员名额临时工作组，为缔约方会议履行其在《人口贩运议定书》方面的任务授权提供建议和帮助。
2. 缔约方会议第5/2号决议决定工作组应在缔约方会议第六届会议之前至少举行一次闭会期间会议，并就工作组是否应加以扩展，以及如果应加以扩展的话，就拟议的未来工作领域向缔约方会议提交建议。
3. 本工作组分别于2009年4月14日至15日、2010年1月27日至29日和2010年10月19日在维也纳举行了第一、第二和第三届会议。
4. 本背景文件由秘书处编拟，旨在为工作组第四届会议的讨论提供帮助。

\* CTOC/COP/WG.4/2011/1。



## 二. 制定适当的措施

5. 关于被贩运者的识别问题，会员国不妨考虑以下问题：
  - 是否有在国家一级参与反人口贩运的所有从业人员共享的关于识别被贩运者的准则和转介程序？
  - 是否有一个到位的全国性反人口贩运协调机制？该机制是否包括一种识别和协助人口贩运受害者的协调功能？
  - 对广泛的刑事司法从业人员进行的关于识别被贩运者的培训是否制度化？
  - 是否规定执法机构与服务提供者之间在相互商定的处理国家和国际贩运人口案件的作用和职责基础上开展合作？
  - 谁能够识别人口贩运的受害者和假定的受害者？
  - 假定的受害者能否获得协助和支持服务（识别受害者的“低阈值方法”）？

## 三. 问题概述

6. 被贩运者的识别仍然是一个全球性的挑战，尽管人们对这个问题给予越来越多的关注并开发出各种工具和指标来支持刑事司法当局、援助服务提供者和其他可能会接触人口贩运犯罪受害者的有关从业人员的工作。
7. 对受害者进行识别存在的困难是多方面的，其中包括对跨国贩运人口犯罪定义的不同理解，同一法域内的从业人员中亦如此；个人遭受的各种形式的剥削，其中一些可能涉及非法活动；缺乏足够和充分的资源开展执法范围内和其他第一反应人的工作；不同类型剥削手段的不同指标的相关性。其他方面的困难可能是由于受害者不愿举报犯罪行为，因为恐惧和害怕罪犯报复，以及担心被当局定罪，例如，因其非正规移民身份、劳工身份或作为被贩运的结果进行的非法活动而被定罪。
8. 人口贩运受害者可能无法确定自己是受害者。影响许多受害者的创伤后应激障碍也对他们报告其遭遇并寻求援助和保护的能力产生严重影响。
9. 人口贩运受害者可能被范围广泛的行动者所识别，例如，边防警卫、警察和移民官员；医生、医疗和社会工作者；住房、农业和劳工督察员；与移民、妇女、儿童、受害者的权利有关的组织以及难民保护和庇护组织，或普通公民。
10. 由于识别受害者可能是一个漫长而艰难的过程，就假定被贩运的人或儿童的身份作出快速的决定往往不是最佳行动方针。一些国家试图通过某种程序，鼓励一经发现有人贩运的迹象或嫌疑，即将假定的被贩运者或儿童转介给专门服务机构，以此克服识别受害者方面的多重挑战。

11. 在一些国家，给予受害者身份是执法和刑事司法当局的专有权限；在其他一些国家，赋予多学科委员会/机构、包括援助服务提供者（国家非政府组织或经认证的非政府组织）识别人口贩运受害者的正式权限。此外，一些国家不论官方的识别程序如何，服务提供者和其他第一反应人在对某人可能被贩运存在合理的怀疑时可以提出立即支援请求（例如，通过国家转介机制、反人口贩运协调中心、指定热线等）。这确保能够向怀疑被贩运的个人提供基本的支持和协助，因为识别可能是一个漫长的过程。这种方法被称为识别人口贩运受害者的“低阈值方法”。

12. 加强识别能力的一个可行的办法是建立多机构协调小组和国家转介机制。要在可能会接触人口贩运受害者的许多团体、机构和组织之间实现有效的合作。这种合作可通过缔结合作协议来实现，比如警察和劳工督察员、和（或）执法机构与受害者服务提供者等国家行动方之间缔结的谅解备忘录。

13. 一些国家还促进在国家或区域一级参与反人口贩运工作的所有从业人员采用相互商定共享的识别被贩运者方面的准则、程序和指标。

14. 在识别受害者过程中，要考虑到儿童的特殊需要。在与假定的被贩运儿童第一次接触时，反贩运对策一般需要严格遵守让主管当局及早介入的规则以确保作出的任何决定符合儿童的最大利益。

15. 对被贩运者不予惩罚和不予起诉原则在根据国家法律予以适用的情况下，可能有助于成功识别人口贩运犯罪的受害者。

#### 四. 应对指南

##### A. 《有组织犯罪公约》和《人口贩运议定书》

16. 《有组织犯罪公约》和《人口贩运议定书》没有明确提及受害者的识别问题。但《有组织犯罪公约》第 25 条第(1)款说明“各缔约国均应在其力所能及的范围内采取适当的措施，以便向本公约所涵盖的犯罪的被害人提供帮助和保护，尤其是在其受到报复威胁或恐吓的情况下”。

17. 此外，《人口贩运议定书》的序言宣布“采取有效行动预防和打击贩运人口特别是妇女和儿童，必须在原住地国、过境国和目的地国采取综合性国际做法，包括预防这种贩运、惩治贩运者和保护这种贩运活动被害人的措施，包括通过保护被害人国际公认的人权对他们进行保护”。

18. 第 2 条(b)款进一步说明《人口贩运议定书》的宗旨之一是“在充分尊重其人权的情况下保护和帮助此种贩运活动的被害人”。

19. 《议定书》第 6 条第 4 款强调“各缔约国应考虑到人口贩运活动被害人的年龄、性别和特殊需要，特别是儿童的特殊需要。

(d) 如果被害人是无人陪伴的未成年人，[主管当局]应当：

(一) 指定一名法定监护人代表儿童的利益行事；

- (二) 采取一切必要步骤确立儿童的身份和国籍；
- (三) 尽一切努力找到儿童的家人，如果这样做符合儿童的最大利益的话。”

## B. 贩运人口问题工作组

20. 2009年4月14日至15日举行的贩运人口问题不限成员名额临时工作组第一届会议建议：

关于培训，缔约国应酌情请有关非政府组织和民间社会代表参与，并按照国内立法，向下列人员提供培训：前沿执法人员（警官、劳工督察员、移民官和边防警卫）、参与维持和平特派团的士兵、领事官员、检察和司法当局、医疗服务提供者和社会工作者，目的是使国家当局能够有效应对人口贩运问题，特别是为此识别人口贩运受害者。秘书处应通过举办培训班和讨论会，加强为请求国开展能力建设活动的工作（F段）。

关于确保对被贩运者不予惩罚并不予起诉问题，缔约国应当：

- (a) 拟订识别人口贩运受害者并向这类受害者提供支助的适当程序；
- (b) 按照本国法律考虑就被贩运者直接由于其处境而实施的或被迫实施的非法行为对被贩运者不予惩罚或不予起诉（H段）。

关于对受害者的保护和援助问题，缔约国应当：(e)拟订和向从业人员分发受害者识别标准并加以系统地使用（I段）。

关于为实施《人口贩运议定书》提供技术援助问题，秘书处应当：(c)与缔约国协商，拟订、分发和系统使用受害者识别标准（N段）。

## C. 其他国际指南

21. 人权高专办《建议的人权与贩运人口问题原则和准则》<sup>1</sup>中的准则 2 强调“不能正确地识别被贩运者很可能会造成对其权利的进一步剥夺。所以，各国<sup>1</sup>有义务确保能够并确实进行此种识别。[……]各国、以及在适用情况下，各政府间组织和非政府组织，均应考虑：

- 为有关的国家当局和官员，诸如警察、边防警卫、移民官员和其他参与侦查、拘留、接待和处理非正规移民的人员制订准则和程序，以迅速和准确识别被贩运者。
- 对有关国家当局和官员进行关于识别被贩运者和正确应用上述准则和程序方面的适当培训。

---

<sup>1</sup> 这些原则是人权高专办于 2002 年制订的，对预防人口贩运和保护人口贩运受害者提供切实可行和基于权利的政策指导。可查阅：[www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf)。

- 确保有关当局、官员和非政府组织之间的合作，以利于识别被贩运者并向其提供帮助。此类合作的组织和执行工作应正规化以最大限度地发挥其效应。
- 确定适当的干预点，以确保移民和潜在移民得到有关可能产生的危险和贩运后果的警告，并得到让他们了解需要时如何寻求帮助的资料。
- 确保不以违反移民法为由或以其参与由于其被贩运这一境况直接造成其卷入的活动为由，对被贩运者提起诉讼。
- 确保在任何情况下均不对被贩运者进行移民拘留或其他形式的拘押。
- 确保建立程序和进程，接受和审议被贩运者和被偷渡的寻求庇护者的庇护申请，任何时候都尊重和捍卫不驱回原则。

22. 《联合国打击贩运人口的全球行动计划》(A/RES/64/293) 第(17)、(20)、(28)和(29)段敦促各国政府:

- 制定或加强联合国毒品和犯罪问题办公室和其他组织制定的受害者身份查验程序，包括制定适当的非歧视性措施帮助在弱势群体中查验贩运人口受害者身份；
- 加强提供出生登记等身份证件方面的努力，以降低受到贩运的危险并帮助查验贩运人口行为受害者的身份；
- 根据《公约》和《贩运议定书》，审查目前各国向贩运人口受害者提供的服务，并根据需要加强这些服务，以及支持建立或加强适当的查询机制；
- 加强或继续加强执法人员、边防检查官员、劳工检查员、大使馆或领事官员、法官、检察官和维和人员等可能接触和查验贩运人口可能受害者身份的相关官员的能力，并确保向相关部门和机构，包括民间社会的相关部门和机构提供必要的资源。”

23. 《打击人口贩运示范法》在一个介绍第 18 条的评注中强调指出:

“个人应被视为人口贩运受害者来对待，不论是否对被指称的贩运者或官方给予/认可的受害者身份已有强烈的怀疑。

最好为执法机构制订准则以协助它们识别受害者并将受害者转介给适当的援助机构。这类准则应包括一个指标清单，可对清单定期进行审查，并根据需要进行更新。这些准则部分可涉及对所有人口贩运受害者的一个恢复或反思期，在这期间他们能够开始恢复、考虑其各种选择并就其是否要与当局合作和（或）充当证人作出知情的决定。

这一规定也适用于来源国，来源国应努力识别返回国民中的受害者。”

此外，《打击人口贩运示范法》第 18 条还建议:

“国家协调机构（……）应制订关于识别人口贩运受害者的国家准则/程序。

国家协调机构应编写关于人口贩运的资料和材料，包括但不限于对人口贩运受害者的识别和转介程序手册，并分发给可能会接触人口贩运受害者的专业人员。

为了对人口贩运受害者进行适当识别，[主管当局]应当与有关国家和非国家受害者援助组织合作。”

24. 关于人口贩运的儿童受害者，《打击人口贩运示范法》第 22 条强调：

“采取的与儿童受害者和证人有关的所有行动均应以《儿童权利公约》和《关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上坚持公理的准则》中阐述的各项原则为依据，尤其是涉及儿童的所有行动均应以儿童的最大利益为首要考虑的原则和必须考虑儿童的意见并考虑到影响儿童的所有事项的原则。”

这一条款根据《议定书》第 6 条以及《儿童权利公约》论述儿童受害者的特殊地位。《关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上坚持公理的准则》也就这个问题提供指导。

除了规定其他任何保证外，此法律还规定：

(a) 应对儿童受害者特别是婴幼儿给予特别的关心和照顾；

(b) 当受害者的年龄不确定并有理由认为受害者是儿童时，在其年龄被验证之前，应假定其是儿童并作为儿童对待；

(c) 应由受过专门训练的专业人员按照儿童的特殊需要，尤其是住宿、教育和照顾方面的需要，对儿童受害者提供援助。”

#### D. 区域指南

25. 《欧洲理事会打击贩运人口行动公约》<sup>2</sup>第 10 条第(1)、(2)、(3)和第(4)款说明：

“各缔约国应向其主管当局提供受过培训并有资格从事预防和打击人口贩运、识别和帮助包括儿童在内的受害者工作的人员，并确保不同的当局相互合作以及与有关的支援组织合作，以便能够在适当考虑到妇女和儿童受害者的特殊情况的程序中识别受害者，并在适当情况下根据本公约第 14 条规定的条件签发居留许可。

各缔约国应酌情与其他缔约国和有关支援组织合作，采取必要的立法或其他措施来识别受害者。各缔约国应确保，如果主管当局有合理理由相信某人是人口贩运受害者，在主管当局完成本公约第 18 条规定的犯罪受害者的识别过程之前，不得将该人从其领土上驱逐，并同样应确保该人得到第 12 条第 1 和第 2 款所规定的援助。”

<sup>2</sup> 可查阅：[www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/PDF\\_Conv\\_197\\_Trafficking\\_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf)。

“当受害者的年龄不确定并有理由认为受害者是儿童时，在其年龄被验证之前，应假定其是儿童并应对其采取特殊的保护措施。

无人陪伴的儿童被认定为受害者时，各缔约国应：(a)规定由某个法定监护人、组织或当局作为该儿童的代表，其应为儿童的最大利益行事；(b)采取必要步骤确立儿童的身份和国籍；(c)尽一切努力找到儿童的家人，如果这样做符合儿童的最大利益的话。”

26. 取代欧洲理事会第 2002/629/JHA 号框架决定的欧洲议会和理事会关于预防和打击贩运人口并保护贩运受害者的指令规定：

“成员国应采取必要的措施建立适当的机制，旨在与有关援助组织合作，及早识别、协助和支持受害者。”

## 附件

**关键工具和推荐的参考资料****毒品和犯罪问题办公室《打击贩运人口活动工具包》**

毒品和犯罪问题办公室《打击贩运人口活动工具包》力图在政策制定者、执法者、法官、检察官、受害者服务提供者以及民间社会成员中间促进知识与信息共享。具体来讲，工具包的用意是在专题领域提供指导，介绍有望成功的做法，并推荐参考资料。工具包第 6 章论述受害者的识别问题并提供参考工具、几套关于识别的核对单、指标和培训材料，包括为不同从业人员编写的筛选和访谈技巧提示和表格。<sup>3</sup>

**毒品和犯罪问题办公室/全球打击人口贩运举措《打击人口贩运示范法》**

制定《打击人口贩运示范法》以帮助各国执行《人口贩运议定书》所载的各项规定。其旨在便利审查和修正现行立法以及通过新立法。《示范法》中的每一项规定均附有一个详细评注，其中酌情向立法者提供若干任择案文，并提供法律来源和实例。具有相关性的是第 18 和第 22 条。<sup>4</sup>

**毒品和犯罪问题办公室《刑事司法从业人员打击人口贩运手册》**

《刑事司法从业人员打击人口贩运手册》是开展全球合作进程的成果，在这一进程中来自学术界、非政府组织、国际组织的专家代表，以及世界各地的执法官员、检察官和法官贡献了自己的专业知识和经验。根据《人口贩运议定书》，《刑事司法从业人员打击人口贩运手册》旨在帮助刑事司法从业人员预防人口贩运，保护其受害者，起诉罪犯，并为实现上述目标开展所需的国际合作。该手册的模块 2 论述人口贩运受害者的识别问题。<sup>5</sup>

**毒品和犯罪问题办公室《人口贩运问题的刑事司法对策需求评估工具包》**

《人口贩运问题的刑事司法对策需求评估工具包》为评估特定国家针对人口贩运采取的刑事司法对策提供全面指导。工具包由一套工具组成，旨在使各国际组织、非政府组织、国家发展机构、其他政府实体和主管机构的专家能够对一国针对人口贩运的刑事司法对策的某些方面进行全面评估。这包括：(a)找出针对人口贩运的现行刑事司法对策方面的差距；(b)促进制订和发展技术援助项目，以充分应对找出的差距和需求；(c)促进制订评估技术援助项目效果的各项

<sup>3</sup> 可查阅：[www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/electronic-toolkit-to-combat-trafficking-in-persons---index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/electronic-toolkit-to-combat-trafficking-in-persons---index.html)。

<sup>4</sup> 可查阅：[www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model\\_Law\\_against\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_against_TIP.pdf)。

<sup>5</sup> 可查阅：[www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/anti-human-trafficking-manual.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/anti-human-trafficking-manual.html)。



指标。认识到人口贩运犯罪的复杂性，工具包拓宽了传统的刑事司法对策范围，将适当起诉罪犯和充分援助人口贩运受害者的所有有关行动方和各项措施都纳入其中。<sup>6</sup>

#### **毒品和犯罪问题办公室/全球打击人口贩运举措《执法部门第一反应人处理人口贩运活动急救箱》**

急救人员采取初步措施，确定问题，稳定病情，并为病人接受进一步治疗做好准备。执法部门打击人口贩运第一反应人履行的职能与此类似。他们采取初步措施确定人口贩运活动；稳定和控制人口贩运局面；并为受害者做好准备和将信息转告调查人员。急救箱意在作为一项工具，帮助可能与被贩运者进行接触的非专业执法人员采取保护受害者和抓获涉案罪犯所必要的至关重要的初步措施。

#### **劳工组织/儿童基金会/全球打击人口贩运举措《关于打击以劳动剥削、性剥削和其他形式剥削为目的的贩运儿童的培训手册》**

本手册特别注重儿童，包括劳工问题。它包括自学教材和带有任务选项菜单的练习簿，培训者可为量身定制的培训课程从中进行选择。手册还包括一个供主办培训的人使用的主办人指南。它满足各国政府、工人组织和雇主组织以及从事政策和宣传层面工作的非政府组织和国际机构的需要。鉴于贩运儿童及其对策的动态和不断变化的性质，手册定期予以更新。

#### **儿童基金会《保护人口贩运活动儿童被害人准则》**

这些准则以国际人权文书为基础，描述被贩运儿童从身份鉴别直到恢复和重返社会的保护标准。该准则的目的是协助各国政府和国家行动方、国际组织和非政府组织或其他服务提供者作为促进制定国家、双边和国际各级政策和做法的平台。

#### **儿童基金会《保护人口贩运活动儿童被害人权利参考指南》**

本《参考指南》意在作为儿童基金会《保护人口贩运活动儿童被害人权利准则》的一个执行书，因为它提供了在保护和援助人口贩运儿童被害人方面构成“良好做法”的步骤和程序的信息。就这点来说，《指南》是负责保护和援助整个欧洲人口贩运儿童被害人的各政府组织、非政府组织和国际组织的决策者和从业人员的实用工具。

---

<sup>6</sup> 可查阅：[www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html)。