



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
16 July 2010
Chinese
Original: English

第五届会议

2010年10月18日至22日，维也纳

临时议程*项目2(b)

审查《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的执行情况：《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》

支助受害人、保护证人、受害人参与刑事司法系统，以及支持执行《预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》的其他活动

秘书处的报告

一. 导言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议题为“人口贩运活动”的第4/4号决定(m)段请秘书处向会员国提供有关支助受害人、保护证人和协助受害人参与刑事司法系统的成功做法和措施方面的信息。
2. 此外，技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组在2009年10月1日和2日举行的会议上请秘书处编拟一份关于现行技术援助方案和今后拟议方案的报告，并对这些方案的结果展开评价，以及一份关于技术援助项目应重视的优先活动的执行建议报告，以便提交拟在缔约方会议第五届会议期间举行的工作组会议。
3. 本报告介绍了毒品和犯罪问题办公室为落实上述请求而开展工作的情况。

* CTOC/COP/2010/1。



二. 缔约方会议第 4/4 号决定：人口贩运活动

A. 支助受害人方面的成功做法和措施

4. 关于向受害人提供保护和支助的问题，毒品和犯罪问题办公室在关于人口贩运问题的 19 个技术援助框架内，提倡以受害人为本的做法。例如，毒品和犯罪问题办公室与波罗的海国家理事会贩运人口问题工作队 2009 年协作实施了一个项目，题为“在预防和打击波罗的海地区及以该地区为来源地和目的地的人口贩运活动领域促进非政府组织的执法合作的区域筹备项目”。在该项目框架内开展了综合性区域评估，目的是通过加强各国与民间社会组织之间的合作，以便为采用目标明确的一致做法，向人口贩运受害人提供保护和帮助奠定基础。该研究力求设立一个现行合作机制知识库，找出不足与障碍，并就加强合作提出建议。

5. 研究旨在深入了解波罗的海国家理事会 11 个成员国（丹麦、爱沙尼亚、芬兰、德国、冰岛、拉脱维亚、立陶宛、挪威、波兰、俄罗斯联邦和瑞典）出台了何种制度化机制和工作做法，以此促进不同利益攸关方之间在向被贩运者提供支助和帮助领域的合作。

6. 研究的主要侧重点是，评估各国如何采用政策手段解决或处理不同行动方之间的合作问题，这些手段包括国家行动计划，设立国家协调机制，签订正式合作协定（例如，谅解备忘录），以及关键业务程序。贩运人口问题工作队设定的研究范围最初仅限于执法机构与向人口贩运受害人提供支助的非政府组织间的合作。鉴于打击贩运对策所涉诸多从业人员的重要作用，经工作队内开展进一步讨论后，对研究范围进行了拓宽，纳入了国家行动方与民间社会组织间的合作（见 www.cbss.org/Civil-Security-and-the-Human-Dimension/joint-tf-thb-and-unodc-project）。

7. 毒品和犯罪问题办公室已制定并散发各种工具，协助刑事司法从业人员应对人口贩运活动。以受害人为本的做法是对人口贩运活动作出任何应对的关键，毒品和犯罪问题办公室出版的各项工具经常着重介绍与对待和帮助此类贩运受害人及假定受害人相关的良好做法和建议。

8. 2009 年，毒品和犯罪问题办公室推出了《执法部门第一反应人处理人口贩运活动急救箱》（见 www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_1st_AidKit_English_V0981429.pdf），以支助侦破人口贩运案件，并向此类贩运受害人提供帮助。《急救箱》备有联合国所有正式语文，《急救箱》由 12 个宣传单组成，从而使可向贩运受害人提供“紧急援助”者易于获取并迅速了解相关信息。如同医疗急救，《急救箱》的目的是确保可能与潜在被贩运者进行初步接触的人采取初步措施，确定问题，稳定病情，并为病人接受专家的进一步治疗做好准备。

9. 基本而言，打击人口贩运活动的执法部门第一反应人履行的职能与医疗紧急情况最初应对人相似。特别是，他们必须能够：确定人口贩运活动；稳定和控制在贩运情况；帮助受害人做好准备并将信息传递给调查人员。使用《急救

箱》并非意在取代对人口贩运活动作出深入和专门应对，而是作为一项工具，帮助可能与被贩运者进行接触的人，采取至关重要的初步措施，保护受害者并抓获相关罪犯。

10. 宣传单 6 述及了与人口贩运活动假定受害人相关的初步行动。关于与假定受害人打交道，其建议如果有线索表明某人为被贩运者，或可能是此类犯罪受害人，第一反应人应使用平静和友好的语气，先谈一些很基本的问题，以此设法建立信任，并获得进一步线索，即使他们感觉到对方不会讲相同的语文。鼓励第一反应人设法让假定受害人相信你是来帮助他们的，并询问他们是否需要帮助，是否受伤，或饥饿或口渴，是否感到冷或热，但不要作出无把握能否兑现的承诺。

11. 此外，《急救箱》建议第一反应人避免询问“你是被贩运的吗？”之类的直接问题。被问及此类问题的人可能并不理解该问题，或贩运者已告诉他们要回答“不是”。相反，执法人员应以中立的方式，询问一些可自由发挥的问题（即不仅要求回答“是”或“否”的问题），以确定是否有所发生的人口贩运活动的进一步线索。可按照本人意愿行动或工作的人一般对旅行证件和身份证件拥有控制权，能够挑选旅伴和朋友，并能自由行动，有自由的时间。鼓励第一反应人设法问一些有助于了解人们是否行动自由的问题。一个人的回答表明其选择权、自由或控制权越少，其被贩运的可能性越大。通过收集谁有旅行证件、谁（如果有人的话）受了伤等方面的物证，确定群体中的各人所言是否属实。

12. 《急救箱》宣传单 7 就预测并处理人口贩运受害人可能作出的反应提供了咨询意见。建议执法官员在面对人口贩运受害人时，应谨记一些要点，其中包括：此类贩运受害人可能受到了心理上和（或）身体上的伤害；可能遭受过暴力和威胁，包括可能曾威胁向警察告发他们；以及他们可能属非法居留。人口贩运受害人还可能遭受贩运者的极端恐吓或控制，并可能由于执法人员在场而感到恐惧和威胁。

13. 此外，《急救箱》建议执法官员对人口贩运情况和此类贩运受害人作出反应时，采用以下方法：安慰受害人，不要针锋相对；尝试通过问一些无害和非冒犯性的问题来赢得信任，例如：“你怎么样？你需要帮助吗？你渴不渴，饿不饿”，并认真对待受害人。

14. 宣传单 8 述及了有关人口贩运儿童受害人的一些基本考虑，并强调任何影响儿童的决定和（或）行动都必须考虑到儿童的最佳利益。宣传单建议了执法官员在面对年龄不足 18 岁的贩运活动假定受害人之时，必须立即采取的一些行动，其中包括首先把未成年人带到安全舒适的环境，假定未成年人的需要和能力不同于成人，并假定他们不可能作出知情的决定。宣传单还指出，法官有时很难判断一个是否是未成年人；因此建议执法人员如果对一个人是成人还是儿童怀有疑问，就应假定他或她是儿童，并采取相应的行动。此外，告诫执法官员陪伴儿童的成人可能不是儿童的父母或监护人，而是贩运者，并告诫执法官员应设法尽可能取得更多的线索，以便在可能发生人口贩运活动的场景中确定成人和儿童之间的关系。

15. 宣传单 9 载有与人口贩运假定受害人打交道的一些重要的一般原则，其中包括在确定此类受害人、稳定和控制人口贩运情况以及传递信息方面应做和不应做的事情。除其他外，还告诉第一反应人认识到他们在有可能向人口贩运受害人提供安全和帮助方面发挥作用的重要性，并意识到看似非法移民的案件可能会是人口贩运案件。

16. 2009 年，毒品和犯罪问题办公室出版了《执行〈人口贩运议定书〉国际行动框架》（www.unodc.org/documents/human-trafficking/Framework_for_Action_TIP.pdf），该《框架》是一项技术援助工具，包括说明部分和一套表格。说明部分介绍了执行《联合国打击跨国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》¹方面的关键挑战，以及为进一步有效应对这些挑战可采取的一些一般措施。表格利用载有支持执行《人口贩运议定书》的实际行动的五大支柱，更加详细介绍了这些措施。

17. 《框架》表 2 详述了各缔约方在根据《人口贩运议定书》履行其向受害人提供帮助的法律义务方面可采取的具体和切实的措施，诸如：

- (a) 评估关于社会保护和受害人保护的现有立法；
- (b) 修正、完成或采取必要的法律措施，帮助和保护被贩运者；
- (c) 确保保护和帮助被贩运者的做法建立在尊重人权、保护难民和敏感注意到性别及儿童问题的基础上，无论他们是否与执法机关合作。

18. 此外，《框架》还提供了各缔约方可用于确定其执行措施是否有效的运作指标。例如，以下指标可表明有保护和帮助受害人的切实有效的措施：

- (a) 有与《人口贩运议定书》和其他国际和区域相关人权文书相一致的保护和帮助被贩运者的适当立法或其他措施；
- (b) 承诺的预算拨款；
- (c) 有帮助和保护被贩运者的适当法律措施；
- (d) 有证据表明对人口贩运受害人的保护和帮助是建立在尊重人权、保护难民和敏感注意到性别及儿童问题的基础上的，而不是以是否愿意或是否有能力给予合作而定；
- (e) 可获得保护和帮助措施的被贩运者人数，无论性别、年龄、国籍或剥削形式如何。

B. 协助受害人参与刑事司法系统方面的成功做法和措施

19. 毒品和犯罪问题办公室已制定并散发各种工具，协助刑事司法从业人员应对人口贩运活动，在受害人决定参与刑事司法系统的案件中，这些工具还解决帮助和保护受害人的问题。在这方面，毒品和犯罪问题办公室提倡各种以受害

¹ 联合国，《条约汇编》，第 2237 卷，第 39574 号。

人为本的原则和专题，其中包括及时、准确查明受害人；对受害人不予起诉和不予惩罚；提供刑事诉讼相关信息；参与任何司法程序的权利；保密；提供帮助，无论是否与刑事调查和（或）司法机关合作；以及法庭上向受害者和证人提供保护。

20. 例如，毒品和犯罪问题办公室 2009 年出版的《打击人口贩运示范法》²便载有旨在协助受害人参与刑事司法系统的多项条款，下文载列了其中一些条款。《示范法》关于查明人口贩运受害人的第 18 条指出，依据第 35 条设立的国家协调机构应制定查明此类受害人的国家准则/程序，并应为可能面对此类受害人的专家制定和散发与人口贩运活动相关的信息和材料，其中包括但不限于查明和移交此类受害人的程序手册。此外，为确保准确查明此类受害人，“[主管当局]应在查明受害人方面，与相关国家和非国家受害人援助组织开展合作”。

21. 关于对人口贩运受害人不予起诉和不予惩罚，《示范法》第 10 条指出：

1. 不应以其实施实际上由于其被贩运这一境况直接造成其卷入的罪行[非法行为]为由，对人口贩运受害人追究刑事或行政责任、[进行惩罚]、[不合理监禁、罚款或其他方式的处罚]。
2. 不应以国家法律规定的移民罪为由，对人口贩运受害人追究刑事或行政责任。

22. 《示范法》第 24 条载有一则关于受害人参与刑事司法系统的强制性条款：

[司法部][检察官]和（或）[法院]和（或）[其他主管当局]应在不损害被告人权利的情况下，向受害人提供机会，直接或通过他（或）她的代表表达其意见、需求、利益和关切，以在与犯罪有关的任何司法和行政诉讼适的当阶段得到考虑。

23. 可有助于协助受害人参与刑事司法系统的另一项重要原则确保，受害人能否获得临时居留许可并不取决于其是否与可能提起的任何诉讼予以合作。《示范法》第 31 条备选案文 1 指出：

1. 如果主管当局[列出当局名称]已将某人确定为贩运活动受害人，则应向他或她发放临时居留许可，期限至少为六个月并可延期，无论他或她是否与[主管当局]合作。

24. 此外，《示范法》多项条款（例如，保护数据和隐私；法庭上向受害人和证人提供保护；转移受害人和证人；受害人提起民事诉讼和获得赔偿的权利；决定给予受害人地位期间的恢复期和思考期）均旨在确保受害人最大限度地参与刑事司法系统。

² 联合国出版物，出售品编号：E.09.V.11。

C. 保护证人方面的成功做法和措施

25. 毒品和犯罪问题办公室 2008 年出版的《关于在涉及有组织犯罪的刑事诉讼中保护证人的良好做法》（www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf）详述了保护人口贩运受害人的各项适当措施。在听取证词期间，法庭可决定适用具体措施，确保作为证人的受害人作证不会遭受恐吓或担心其生命安全。还可在人口贩运案件中适用这些措施，通过禁止审判期间向公众或媒体暴露作为证人的受害人，防止其再度受害。这些措施包括：利用证人审判前所作陈述，替代法庭作证；让陪同人员在场，以提供心理支助；通过闭路电视或电视会议作证；采用声音或图像失真技术；让被告或公众退庭；以及匿名作证。

26. 该出版物指出，关于可采取此类措施的犯罪类型或证人类型，通常并没有法定的限制。可由检察官提出请求，法庭在听取辩护后决定予以适用。通常可对法院的决定提出上诉。在下令适用程序措施时，法庭一般会考虑到以下要素：犯罪性质（有组织犯罪、性犯罪、家庭犯罪等）；受害人类型（儿童、性骚扰受害人、共同被告等）；与被告的关系（亲属、被告所在犯罪组织的下属等）；证人的担心程度和压力程度；以及证词的重要性。

27. 可根据保护受害人证人的程序措施目的，将其归为以下三大类：

(a) 通过避免与被告面对面对质来减少恐惧的措施，其中包括以下措施：

(一) 利用审判前所作陈述（书面或录音或视频陈述），替代法庭作证；

(二) 让被告退庭；

(三) 通过闭路电视或电视会议等视频链接作证；

(b) 使被告或有组织犯罪集团很难或不可能追查证人身份的措施，其中包括以下措施：

(一) 利用屏幕、帘子或单向透明玻璃镜进行屏蔽作证；

(二) 匿名作证；

(c) 禁止向公众暴露证人及减轻心理压力的措施：

(一) 改变审判地点或审理日期；

(二) 让公众退庭（进行不公开审讯）；

(三) 让陪同人员在场，以此向证人提供支助。

28. 为产生更大效果，可单独或同时使用这些措施（例如，电视会议与屏蔽相结合或匿名与图像失真相结合）。在适用程序措施时，应适当考虑兼顾证人在人身安全方面的合理期望与被告享有的公平审判的基本权利。

29. 此外，上述措施在《人口贩运示范法》有关向受害人和证人提供一般保护的条款中也有所体现，这些条款尤其适用于审判前刑事调查期间的保护，以及法庭上对受害人和证人的保护。

三. 支持执行《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》的技术援助活动

30. 预防犯罪和刑事司法委员会题为“根据《关于应对全球挑战的综合战略：预防犯罪和刑事司法系统及其在不断变化的世界中的发展的萨尔瓦多宣言》，在人口贩运问题上取得进展的措施”的第 19/4 号决议强调了《联合国打击跨国组织犯罪公约》³和《贩运人口议定书》缔约国作出的承诺；特别强调《议定书》除其他事项外促请各国采取或加强各项措施，减缓使人特别是使妇女和儿童易遭贩运之害的各种因素，并通过双边或多边合作采取或加强立法或其他措施，以遏制助长各种形式的剥削的需求；还强调毒品和犯罪问题办公室在执行《公约》和《议定书》方面向会员国提供支助的重要性，并欢迎制定方便其执行的各种工具，特别是执行该《议定书》的总行动框架。

31. 毒品和犯罪问题办公室支持各国执行《贩运人口议定书》。2010 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室在全世界各地执行了 19 个技术援助项目，涉及《议定书》的所有方面。虽然每个项目都是根据相关国家或地区的具体需求专门制订，但所有项目都反映《议定书》的基本原则，即各国的全面应对措施应当平衡兼顾有效刑事司法行动与处理被贩运人作为犯罪受害人的需要。各个项目的重点有所不同，但核心的标准化活动包括拟订立法和国家战略，发展地方能力和专门知识。

32. 毒品和犯罪问题办公室注重成果的战略重点是，编制关于良好做法的材料和培训方案，以用于技术援助方案，并向各会员国和积极参与打击人口贩运工作的其他行动方散发，供其使用。毒品和犯罪问题办公室的一项核心职能是，为执法机构、受害人援助提供者、检察官、法官、决策者和管理人员等刑事司法行动方制定实用工具。

33. 在近年来为应对贩运人口而编制的诸多工具和出版物基础上，⁴并考虑到从中美洲和其他区域会员国收到的一些请求，毒品和犯罪问题办公室制定了一个宣传项目，项目目前正处于实施阶段。将开展一次彻底的需求评估，以便对毒品和犯罪问题办公室对应项目和美洲国家组织业已收集的信息作出补充。将通过宣传《人口贩运问题全球报告》等出版物，增进对人口贩运问题及其全球性质的认识，进而可为制定以知识为基础的打击贩运人口的战略提供依据，并就这种犯罪提供更多数据和开展更多研究。

34. 此外，《打击贩运人口活动工具包》、⁵《打击人口贩运：议员手册》⁶和最新公布的《刑事司法评估工具包》（www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html）等工具的宣传工作直接面向多个群体。刑事司法从业人员及处理人口贩运问题的所有相关政府当局都将从这些工具中受

³ 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

⁴ 见秘书处编写的关于开展技术援助活动以满足在缔约方会议确定的优先领域查明的需要的建议的工作文件（CTOC/COP/2008/16）。

⁵ 联合国出版物，出售品编号：E.08.V.14。

⁶ 联合国出版物，出售品编号：E.09.V.5。

益。重要的是，这些利益攸关方对这种犯罪及如何应对有更为深入的了解。广为传播《行动框架》、《工具包》、刑事司法从业人员打击贩运培训手册（www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/anti-human-trafficking-manual.html）及《急救箱》等工具可确保为根据综合战略实施打击贩运人口的切实措施提供技术支助。

35. 毒品和犯罪问题办公室认为，贩运人口这一复杂犯罪活动的程度和性质方面的数据对于制定和执行有效的打击措施至关重要。2010年6月，毒品和犯罪问题办公室发表了一份题为“犯罪全球化：跨国有组织犯罪评估”的报告，⁷其中载有一章，重点介绍欧洲出于性剥削目的实施贩运人口行为的情况。毒品和犯罪问题办公室开展的关于贩运人口和相关活动的评估与研究活动有助于增进对《贩运人口议定书》执行情况不足之处的了解。

36. 毒品和犯罪问题办公室与国家主管当局密切合作，制定打击贩运人口的政策和行动计划，并为建设相关基础设施提供技术援助。毒品和犯罪问题办公室支持各国和其他利益攸关方努力预防贩运人口，并针对不同群体开展全国性、区域和全球提高认识运动。

37. 2009年10月举行的技术援助问题不限成员名额政府专家临时工作组会议向缔约方大会建议，技术援助项目应当以下列优先活动为重点，其中包括：协助缔约国并酌情协助非缔约方通过实施《有组织犯罪公约》及其各项议定书⁸的各项条款努力推动就打击跨国有组织犯罪展开合作，特别是注重在司法协助和引渡方面展开合作（CTOC/COP/WG.2/2009/4，第2(c)段）。

38. 根据该建议，毒品和犯罪问题办公室于2009年11月为东南亚国家联盟（东盟）成员国举办了一次关于开展国际法律合作处理贩运人口案件的讲习班。讲习班的目的是，协助加强东盟成员国间在调查和起诉贩运人口相关案件方面的法律合作，具体方法是：

(a) 确保从业人员了解最近的法律和政策发展态势，以及在此类案件中开展国际法律合作的有效做法；

(b) 通过从业人员提供的意见，确保东盟关于国际合作打击贩运人口的手册草稿的相关性和技术质量。

39. 此外，毒品和犯罪问题办公室于2010年3月就贩运人口和偷运移民相关案件刑事事项上的国际刑事合作问题举办了两次区域培训班。第一次培训班在东南亚举行，由来自孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔和斯里兰卡的学员参加。第二次培训班是与南部非洲发展共同体合作举办，重点是加强南部非洲的合作。

40. 毒品和犯罪问题办公室还正在执行一项“加强偷运移民和贩运人口方面的执法能力（边境管制行动）和刑事司法对策（2009-2012年）”的项目，以支持南非边境管制行动协调委员会执行2008-2010年国家边境统筹管理战略中应对发

⁷ 联合国出版物，出售品编号：E.10.IV.6。

⁸ 联合国，《条约汇编》，第2225卷、第2237卷、第2241卷和第2326卷，第39574号。

生在南非境内及途经南非的偷运移民和贩运人口活动的措施，并提供法律援助，通过加强所有国家边境管理机构之间的合作，促进边境统筹管理，目的是促成上述机构之间的合作、协调、相互支助、信息共享和联合行动。

41. 大会第 61/180 号决议请秘书长委托毒品和犯罪问题办公室执行主任协调打击人口贩运机构间合作小组的活动。机构间合作小组目前正致力于一份关于努力打击贩运人口的联合出版物。

42. 毒品和犯罪问题办公室与联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国劳工组织、国际移民组织以及欧洲安全与合作组织合作，管理联合国打击人口贩运全球倡议。毒品和犯罪问题办公室还是几项区域协调举措的成员，如欧洲安全与合作组织打击贩运人口联盟专家协调小组和全球移徙问题小组。毒品和犯罪问题办公室努力减少工作上的重复，并促进这一领域的协调与合作。⁹

⁹ 关于联合国打击人口贩运全球倡议的更多工作详情，见秘书处关于打击人口贩运全球倡议的报告（CTOC/COP/2010/11）。