



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
29 June 2012
Chinese
Original: English

第六届会议

2012年10月15日至19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》

关于联合国毒品和犯罪问题办公室为促进和支持《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》的实施而开展的活动

秘书处的报告

一. 导言

1. 本报告依照联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议题为“《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》的执行情况”的第5/2号决议而编制。本报告寻求向缔约方会议第六届会议介绍联合国毒品和犯罪问题办公室旨在促进和支持执行《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》的活动。

2. 自2010年10月缔约方会议第五届会议召开以来，随着2011年希腊、海地、印度、密克罗尼西亚联邦和摩洛哥以及2012年布隆迪、埃塞俄比亚、越南相继批准《贩运人口议定书》，《议定书》缔约国数量增至150个。

二. 协助会员国执行《议定书》的各项活动

3. 在全球范围内通过检举、预防、保护和伙伴关系共同打击贩运人口的努力中，毒品和犯罪问题办公室继续发挥多方面的作用，对会员国给予支持。打击

* CTOC/COP/2012/1。



贩运人口始终是毒品和犯罪问题办公室在报告期内的工作重点，而建立伙伴关系则是国家、区域和国际层面开展这项工作的共同主要特色。

4. 2012年2月，毒品和犯罪问题办公室发布了“一项打击贩运人口和偷运移民的综合战略”，以阐明其在下列领域开展的活动与优先任务：(a)为执行《贩运人口议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》提供支持；(b)支持机构间合作与协调；(c)管理联合国贩运人口特别是妇女和儿童行为受害者自愿信托基金。这项综合战略列出了毒品和犯罪问题办公室旨在预防和打击贩运人口和偷运移民工作的互补性以及今后毒品和犯罪问题办公室在这些领域的行动和活动的方向。

5. 在实际行动层面，毒品和犯罪问题办公室向所有区域的80多个国家提供旨在解决贩运人口和偷运移民问题的技术援助，并促进区域和区域间对这两个问题做出反应。毒品和犯罪问题办公室编制并出版了多个技术工具、手册和议题文件，以提高各国刑事司法系统执行《贩运人口议定书》各项规定的的能力。这些工具、手册和文件是毒品和犯罪问题办公室通过其总部的专题和区域方案和各外地办事处所开展工作与活动的核心组成部分。已通过不同的渠道散发这些工具和出版物，包括各类网站（迄今为止下载次数已超过80,000多次）、培训活动、邮寄、在正式会议和大会上散发以及通过毒品和犯罪问题办公室外地办事处持续传播。

6. 毒品和犯罪问题办公室继续与其他联合国机构和非政府组织密切合作，在承认贩运人口问题多面性的基础上，促进《议定书》的各项目标，推动采取综合、多学科办法。

7. 毒品和犯罪问题办公室继续协调打击人口贩运机构间合作小组的工作，该小组为增进协作与合作之目的，将所有参与预防和打击贩运人口活动的主要联合国机构和国际组织团结起来。大会已委托毒品和犯罪问题办公室执行主任协调机构间合作小组的各项活动，该小组目前关注的重点是促进国际社会打击贩运人口方面政策的一致性。

8. 工作组成立于2010年，旨在提高机构间合作小组的成果。该工作组由承诺定期参与机构间合作小组磋商的会员机构组成。2011年6月，该工作组在日内瓦人权理事会第十七届会议期间为会员国召开了一次情况简报会，并且同意编制一系列有关努力打击贩运人口工作所面临的新兴挑战的文件。2011年，该工作组在对近年来开展的一系列旨在打击贩运人口的活动进行审查的基础上，通过积极磋商明确了需要优先解决的问题。

9. 2012年5月在纽约举行的会员国情况简报会上概要介绍了五份计划实施的系列政策文件。这些计划实施的系列文件将为国际组织今后十年解决打击贩运人口过程中产生的重大挑战时用同一个声音说话提供了机会。希望该系列文件能够作为促进共同的战略重点和加强政策和方案一致性的催化剂。前两份文件将于2012年10月公布。

10. 继续在《全球打击人口贩运举措》下开展工作，其目标是动员国家和非国家行动方消除贩运人口的现象，尤其是通过促进伙伴关系，采取联合行动以打

击该项犯罪活动。在报告期内，毒品和犯罪问题办公室在《全球打击人口贩运举措》框架内开展了一系列联合业务活动，其中包含一系列国家联合技术援助方案，这些方案至少涉及国际组织和国家伙伴《全球打击人口贩运举措》指导委员会的两名成员。2011年11月，毒品和犯罪问题办公室与国际移民组织在卢旺达启动了一项联合方案，旨在：(a)增强政府和民间主要利益关系方对贩运人口问题的认识和了解；(b)建设执法官员和移民官员识别和处置贩运人口案件的能力；(c)增强卢旺达公众和地方领导人对不同形式贩运人口及其相关风险的认识；(d)通过培训和支持建立人口贩运活动受害人转诊和协助机制。报告期内，编制和（或）在多民族玻利维亚国、埃及、巴基斯坦、塞尔维亚和中亚实施了类似的技术援助联合方案。

11. 毒品和犯罪问题办公室是2012年下半年全球移徙小组的主席，并且在加强对会员国的机构间支持促成即将于2013年举行的“国际移民与发展高级别对话”中发挥了关键作用。全球移徙小组是一个机构间小组，将不同机构负责人团结起来，促进更广泛地应用所有与移民相关的国际和区域文书与规范，鼓励采取更一致、更全面、更协调的方法解决国际移徙问题。毒品和犯罪问题办公室主席的一个主要成果是2012年末将出版关于保护移徙者和移徙活动免受犯罪盘剥的专题文件。

12. 此外，毒品和犯罪问题办公室与主要国际合作伙伴缔结了一系列双边合作协定。人口贩运是毒品和犯罪问题办公室与世界旅游组织（世旅组织）2012年4月签署的一项谅解备忘录所涵盖的领域之一，在这项备忘录中，双方同意采取联合行动打击旅行和旅游行业内部的贩运人口犯罪活动。2012年4月，毒品和犯罪问题办公室与欧盟成员国欧洲外部边界行动合作管理局（欧盟边防局）签署了一份旨在加强双方在犯罪预防和人的安全方面合作的工作协议。此外，2012年4月，毒品和犯罪问题办公室与国际移民组织签署了一份协议，承诺开展更密切合作，处理贩运人口和偷运移民问题，加强边境管理。

13. 除通过上述全球机构间合作机制开展工作外，毒品和犯罪问题办公室关于贩运人口和偷运移民的全球方案还根据会员国的请求，在下列关键领域提供专门知识和专业技术：(a)立法协助；(b)刑事司法对策与国际合作；(c)信息收集与研究；(d)预防与增强认识；(e)受害人保护与支持。

A. 立法协助

14. 毒品和犯罪问题办公室继续为会员国提供一系列立法协助措施，帮助会员国根据《议定书》要求制定有效的国内立法。毒品和犯罪问题办公室在立法协助领域的活动包括评估立法需求、就立法草案提供实质意见、在立法起草研讨会期间提供实质技术意见和支持以及评估其与现行国内法的一致性。

15. 在向各地区提供技术援助时，毒品和犯罪问题办公室继续不间断地散发和运用关键技术资料，比如判例法和民法管辖领域都可采用的《打击贩运人口示范法》（2009年出版）。

16. 2011 年 1 月，毒品和犯罪问题办公室完成了对哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的国内法律评估，评估打击贩运人口立法与国内法律框架的一致性，以便提供有针对性的法律援助，包括为立法起草提供能力建设。

17. 毒品和犯罪问题办公室与联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）在《全球打击人口贩运举措》的支持下委托开展了区域法律与政策审查，促成 2011 年 4 月发表了一份题为“应对孟加拉国、印度、尼泊尔和斯里兰卡的贩运人口活动”的报告。报告审查了国家法律，查明并分析了主要的立法和政策缺陷，为更有效地应对贩运人口活动提供建议。

18. 2012 年 3 月在佛得角举行了一次区域讲习班，以支持贝宁、几内亚和多哥的行动方起草立法打击贩运人口。

19. 2012 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室与布隆迪当局完成了旨在起草新的立法打击贩运人口活动的准备工作。

B. 刑事司法对策与国际合作

20. 为了确保执行解决贩运人口问题的国家法律框架，毒品和犯罪问题办公室继续开发、编制和散发工具与资料，协助会员国弥补它们在应对贩运人口问题方面存在的差距。在这方面，已对这些工具进行了必要的修改，以满足不同国家的特殊需求、培训相关行动方有效利用这些工具。

21. 毒品和犯罪问题办公室关注的核心问题是一线执法人员对贩运人口案件和贩运人口犯罪可能受害人的对策。从收集证据和（或）保护受害人的角度来看，如果不承认他们是人口贩运活动的受害人，执法对策可能不起作用。

22. 2011 年开发、启用和分发的“供执法机构使用的毒品和犯罪问题办公室贩运人口急救工具箱”确保一线响应人员（尤其是执法机构）具备正确识别和营救人口贩运活动受害人所需的基本知识。一线响应人员的行动可能会影响举证的数量和质量，影响诉讼的成败，并且影响受害人的后续治疗。

23. 能力建设培训活动一直是上一个报告期内毒品和犯罪问题办公室所提供援助的主要组成部分。毒品和犯罪问题办公室在其《全球打击贩运人口方案》下制定了一项全球培训倡议，以增强所有相关培训的一致性与实施性。这项倡议是通过一个由来自不同背景（包括执法、刑事司法与心理学）、具有人口贩运问题专业知识并且具有丰富经验的从业人员组成的团队实施的。此外，该倡议还在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》的基础上，充分利用毒品和犯罪问题办公室的课程培训未来的培训员。该倡议的目标是通过向培训员提供在国家机构内部开展进一步培训所需的必要工具和知识，增强各国打击人口贩运的能力，与地方刑事司法专家和受害人服务机构做出的贡献互补。2011 年向来自斐济、马里、葡萄牙、乌克兰的从业人员提供了此类培训。2012 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室在委内瑞拉玻利瓦尔共和国举办了训练培训员研讨班。

24. 警官、边防卫队和移民官员、检察官、司法人员、打击贩运人口国家联络官、受害人服务提供机构也根据《贩运人口议定书》要求参加了培训。培训主题包括甄别人口贩运案件；与受害人交谈的技巧；犯罪现场和物证的调查；为受害人和证人提供保护与帮助。报告期内，毒品和犯罪问题办公室组织并举办了超过 23 场讲习班（和（或）向其提供实质性技术建议），提供与刑事司法相关的培训，重点强调打击人口贩运。

C. 数据收集与研究

25. 国家、区域和国际层面与贩运人口的特定环境相关的知识和研究是制定、执行和评估打击该项犯罪各项战略以及制定循证政策的先决条件。上述信息对于努力克服对这种犯罪以及相关侵犯人权问题的认识严重不足而言必不可少。

26. 此外，数据收集和研究使毒品和犯罪问题办公室能够向会员国提供建议并协助其执行各项议定书，集中力量解决需要关注的问题。此外，上述研究还促成了为便利会员国执行《议定书》而开发的工具和资料的内容。

27. 继大会在其第 64/293 号决议中通过《联合国打击贩运人口全球行动计划》后，毒品和犯罪问题办公室于 2011 年开始采取措施，编制下一期毒品和犯罪问题办公室关于全球贩运人口问题的全球报告，该报告将于 2012 年第四季度发表。

28. 2011 年 10 月毒品和犯罪问题办公室贩运人口判例法数据库启用，为弥补这一认识差距做出了新的重大贡献。该数据将使法官、检察官、决策者、媒体、研究人员和其他利益关系方能够随时了解有案可查的案件以及法院的裁决，并且在处理与人口贩运相关的问题和案件时充分考虑这些信息。此外，该数据库还将促进对《议定书》和国家法律的统一解释和应用，使用户能够咨询不同管辖领域的惯例，增强人们对与人口贩运相关犯罪的认识。数据库自启用以来，一直在更新升级；目前，信息库共收录了 400 多宗案件。通过与无国界律师组织合作，到 2012 年末，毒品和犯罪问题办公室预计将额外上传 300 多起案例简介供公众使用。

29. 毒品和犯罪问题办公室继续编制并公布一系列议题文件，以探讨与贩运人口相关的特定主题，这些主题要求解决执行《贩运人口议定书》过程中已确定的差距或可能的障碍。2011 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室发表了一份标题为“渔业领域的跨国有组织犯罪：重点关注贩运人口、偷运移民和非法贩运毒品”的议题文件。研究讨论了渔业是否存在跨国有组织犯罪联系以及渔业在这方面的特殊脆弱性。

30. “UN.GIFT.HUB”是一个旨在增强人们对人口贩运问题的认识和交流这方面知识的虚拟互联网知识共享机制（可访问 www.ungift.org/knowledgehub），该机制于 2010 年底启动。毒品和犯罪问题办公室始终致力于将该机制建设成为应对人口贩运问题的重要技术知识公共平台。除向网站增加内容外，毒品和犯罪问题办公室还开发了相关技术基础设施和功能。2011 年 1 月，该网站作为一个

旨在增强认识和交流信息的有效工具，荣获“知识管理/信息和通信技术”类 21 世纪联合国奖。

D. 预防与增强认识

31. 《贩运人口议定书》要求缔约国采取一系列预防措施，例如专门针对贩运人口活动潜在受害人以及被贩卖的人口所服务的潜在消费群体而开展的社会和经济举措、研究与宣传活动等。解决贩运人口方面的问题呼吁一系列行动方合作，共同制定并实施此类举措。毒品和犯罪问题办公室支持会员国和其他利益关系方的预防努力，支持其开展国家、区域和全球运动以增强不同群体对人口贩运问题的认识。

32. 越来越多的国家将“毒品和犯罪问题办公室蓝心运动”作为增强本国公民对人口贩运问题认识的国家倡议。在国际层面，这项运动被用于支持呼吁为联合国救助贩运人口特别是妇女和儿童行为受害者自愿信托基金捐助。

33. 为了预防人口贩运案件的发生和增强对这一问题的认识，毒品和犯罪问题办公室继续参与运动、展会和其他媒体活动，并且与会员国、主要国际公共部门行动方、私营部门、非政府组织和其他伙伴合作。

34. 2012 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室与世旅组织为会员国举办了一场题为“建设更强的应对能力：旅游业背景下贩运人口现象”的活动。本次活动旨在增强人们对色情旅游行业贩运人口背后事实的认识，同时标志着毒品和犯罪问题办公室与世旅组织承诺开展合作，从而共同打击贩运人口活动。

E. 受害人保护与帮助

35. 毒品和犯罪问题办公室通过对受害人救助服务进行国家评估、培训讲习班和增强认识活动，加强对贩运人口受害人的保护与支持。此外，在提供技术援助方面，毒品和犯罪问题办公室还倡导以受害人为中心的方法。

36. 毒品和犯罪问题办公室是向贩运人口受害人提供帮助的主要行动方，不仅在政策和技术援助层面，还在履行其作为联合国救助贩运人口特别是妇女和儿童行为受害者自愿信托基金管理人的职责方面与民间团体合作。该信托基金的捐款来自各国政府、私营部门和一般公众，为人口贩运活动受害人提供人道主义、法律和经济援助。

37. 小额赠款机制是信托基金的一项倡议。2011 年 3 月 8 日第一次招标，2011 年 4 月 30 日结束招标。非政府组织或由符合条件的非政府组织牵头的联营集团或联合会每年可向该机制申请最高 25,000 美元的小额赠款，期限最高为 3 年。2011 年该机制设定了竞标方案必须满足的两个标准：必须涉及跨区域和跨境受害人支助倡议；必须包含针对人口贩运活动受害人的有效救济。迄今为止，该机制共收到 250 多个申请，共向 11 家在全球范围内向人口贩活动受害人提供直接援助的非政府组织发放了赠款。

38. 2011 年 12 月，毒品和犯罪问题办公室与国际移民组织在阿尔巴尼亚为在邻国和欧盟成员国工作的阿尔巴尼亚领事馆官员和联络官以及在阿尔巴尼亚工作的外国领事馆官员举办了联合讲习班。讲习班强调有必要采取多方面协调统一办法打击贩运人口活动，在任何可能的情况下，重点关注预防问题并为受害人提供支助服务。开办讲习班的目的是通过增强外交专业人员和联络官对免除签证背景下与移徙和人口贩运相关问题的认识，支持他们的职业发展和服务。此外，讲习班还打算改进原籍国、过境国和目的地国之间的合作与信息交流。

三. 结论

39. 毒品和犯罪问题办公室有组织犯罪和非法贩运处新近设立的贩运人口与偷运移民科主要负责打击贩运人口和偷运移民综合战略的实施。该科将继续实施一系列旨在增强认识、建设能力和推动执行《贩运人口议定书》以及《偷运移民议定书》的各项方案。此外，该科还将继续促进机构间的合作，通过毒品和犯罪问题办公室积极参加机构间论坛和倡议（特别是全球打击人口贩运举措、打击人口贩运机构间合作小组和全球移徙小组），共同致力于打击人口贩运的工作。