



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
21 April 2009
Chinese
Original: English

贩运人口问题工作组

2009年4月14日和15日，维也纳

2009年4月14日和15日在维也纳举行的贩运人口问题工作组会议的报告

一. 工作组通过的建议

1. 依照联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第4/4号决定所设贩运人口问题工作组通过了下述建议，供缔约方会议第五届会议审议。

A. 一般性建议

2. 关于缔约方会议第4/4号决定所列工作组总体任务，考虑到各国作为来源国、目的地国和过境国而承担的共同责任。工作组建议，各国采取全面而均衡的办法打击人口贩运，尤其应为此展开相互合作。

B. 普遍加入

3. 关于普遍加入《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和有效执行议定书所列最低要求，以此作为打击人口贩运的最初步骤，尚未加入《联合国打击跨国有组织犯罪公约》²和《人口贩运议定书》的国家应当予以加入。

4. 为了更好地认识各国特别是《人口贩运议定书》签署国在加入《人口贩运议定书》方面可能遇到的障碍，缔约方会议应考虑在《有组织犯罪公约》及其各项议定书执行情况评估清单加入一个关于批准进程的现状的选答题。

¹ 联合国，《条约汇编》，第2237卷，第39574号。

² 同上，第2225卷，第39574号。



C. 各国适当立法

5. 关于各国适当立法问题，秘书处应加强其立法援助活动，以便对请求国的需要作出回应。
6. 缔约国应当：
 - (a) 将为贩运人口提供便利和支助的行为定为刑事犯罪；
 - (b) 颁布执行《有组织犯罪公约》的立法，特别是颁布立法，将参与有组织犯罪集团和腐败行为定为刑事犯罪，并将贩运人口定为清洗犯罪收益的上游犯罪。

D. 概念的定义

7. 关于可能需要进一步澄清的概念的定义，秘书处应与缔约国协商，编拟相关问题文件，协助缔约国更好地理解 and 解释《人口贩运议定书》中的关键概念，特别是相关法律定义，以协助刑事司法人员开展刑事诉讼工作。

E. 预防和提高认识

8. 关于预防和提高认识，缔约国应当：
 - (a) 考虑在公众教育课程中列入人口贩运的内容；
 - (b) 结合当地情况，面向公众、特殊群体和易遭贩运群体开展提高认识活动。在开展这项工作时，缔约国应当考虑有效利用大众传媒（能够为易遭贩运群体所欣赏的肥皂剧等广播电视节目和新闻媒体）和重要的公众活动或公众人物；
 - (c) 考虑与秘书处和已开展类似活动的其他缔约国讨论提高认识活动计划；
 - (d) 探讨如何对性服务、强迫劳动和其他各类剥削的用户或潜在用户加强教育并提高其认识，如何让他们进一步了解人口贩运及对妇女和儿童的暴力行为。

F. 培训

9. 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、劳动视察员、移民官和边防人员）、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，特别是为此查明人口贩运受害人。
10. 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。

G. 为剥削劳工而进行的贩运

11. 关于为剥削劳工而进行的贩运，缔约国应当：

(a) 加强与私营部门的伙伴关系，以便有效打击为剥削劳工而进行的贩运；

(b) 确保政府首先准确查明剥削性质的服务和强迫劳动产品，并随之提高公众对这类服务和产品的认识，以此劝阻对剥削性质的服务和强迫劳动产品的需求。

H. 对被贩运者不予惩罚和不予起诉

12. 关于确保不惩罚和不起诉被贩运者，缔约国应当：

(a) 确立查明人口贩运受害人并向这类受害人提供支助的适当程序；

(b) 考虑在与本国法律一致的情况下，不因被贩运者直接由于其作为被贩运者的处境或纯属被迫而实施的不法行为而惩罚或起诉被贩运者。

I. 对受害人的保护和援助

13. 关于对受害人的保护和援助，缔约国应当：

(a) 在保护和援助受害人方面，采取尊重人权的做法，这种做法并不取决于受害人的公民身份和移民地位；

(b) 拟订并适用保护和援助人口贩运行为受害人最低限度标准；

(c) 确保立即向受害人提供支助和保护，不管他们是否牵涉到刑事司法程序。这类支助可能包括在查明其身份的领土给予其临时居留权或在适当情况下给予其永久居留权；

(d) 确保实施适当程序以保护贩运受害人的秘密和隐私；

(e) 编写、向从业人员传播并系统地使用确定受害人身份标准；

(f) 确保本国打击人口贩运的立法将对人口贩运受害人或相关刑事诉讼程序中的证人进行威胁或胁迫定为刑事犯罪；

(g) 研究更为有效地分配受害人援助资金的必要性；

(h) 确保各级打击贩运儿童措施始终以儿童根本利益为重。

J. 对贩运行为受害人的补偿

14. 关于对贩运行为受害人的补偿，缔约国应当考虑是否可以制订适当程序，使受害人能够得到补偿和赔偿。

K. 对作为证人的受害人的保护

15. 关于对作为证人的受害人的保护，缔约国应确保采取保护受害人措施，包括提供安全的临时住处并在适当情况下遵守证人保护程序。

16. 秘书处已就涉及有组织犯罪的刑事诉讼程序中保护证人的良好做法开展工作，秘书处应当评价可否在打击人口贩运领域再开展一些工作作为补充。

L. 在国家一级协调各项工作

17. 关于在国家一级协调各项工作，缔约国应当：

(a) 建立国家协调机构或由政府相关部门官员组成的部际特别工作组（涉及司法、内政、卫生和福利、劳工、移民、外交等）以打击人口贩运行为。这类实体可以制订全面和协调的打击人口贩运政策，同时促进更好的合作，监测国家行动计划的执行情况，并促进人口贩运问题研究，在此过程中要考虑到国内有关非政府组织的工作；

(b) 在地方或地区一级建立协调机制，尽可能将非政府服务提供者包括在内。

M. 数据收集、研究和分析

18. 关于数据收集、研究和分析，缔约方会议应当：

(a) 探讨开发一个用来评价人口贩运趋势和规律的实时在线工具是否可取；

(b) 考虑联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）以通过现有数据收集机制收集的信息为基础继续增订《全球贩运人口问题报告》是否可取；

(c) 请缔约国给秘书处管理的数据库提供本国数据，用以衡量人口贩运问题应对措施。

N. 为执行《人口贩运议定书》提供技术援助

19. 关于为执行《人口贩运议定书》提供技术援助，秘书处应当：

(a) 继续应请求向缔约国提供技术援助，协助其执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书；

(b) 与缔约国协商，编写具有成本效益的措施和工具清单，用以应对人口贩运问题；

(c) 与缔约国协商，制订、传播并系统地使用确定受害人身份标准。

O. 缔约方会议在协调打击人口贩运国际行动方面的作用

20. 关于缔约方会议在协调打击人口贩运国际行动方面的作用，缔约方会议应当考虑：

(a) 建立一个在线实时机制，以更新缔约国通过《有组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况自评清单提交的信息；

(b) 请缔约方会议第 4/1 号决定提及的政府间专家会议注意取得进展和衡量进展情况的方式方法，并界定执行《人口贩运议定书》方面的技术援助需要；

(c) 与其他联合国条约机构和贩运人口问题特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员加强联系，增进信息交流；

(d) 请秘书处继续协调打击人口贩运问题机构间合作小组的工作并报告该小组的活动。

P. 采取区域做法打击人口贩运

21. 关于采取区域做法打击人口贩运，缔约方会议应当考虑并鼓励开展区域合作，共同应对人口贩运问题并推动执行《人口贩运议定书》，同时避免这方面的重复劳动。

22. 秘书处应当与从事打击人口贩运的区域和其他国际组织进行更多的信息交流。

Q. 行动层面的国际合作

23. 关于行动层面的国际合作，秘书处应以现有联络点为基础，建立打击人口贩运工作各国联络点网络，以便通过该网络努力推动及时展开区域和国际合作。

24. 缔约国应当：

(a) 利用《有组织犯罪公约》中促进使用联合侦查小组和特别侦查技术的条款，在国际一级侦查贩运人口案件；

(b) 利用《有组织犯罪公约》和其他多边法律文书，开展和加强国际司法合作，包括在引渡、司法协助和没收人口贩运收益方面相互合作；

(c) 为各国主管机关和参与区域或区域间司法合作的其他各方，特别是为作为人口贩运来源国、过境国或目的地国等因贩运行为而互有联系的缔约国组办相关培训班并参与这类培训班。

二. 导言

25. 缔约方会议第 4/4 号决定欢迎其第四届会议期间举行的政府专家协商的结

果，回顾《有组织犯罪公约》，尤其是《人口贩运议定书》及其他有关国际文书，强调需要通过适当的国家、区域和国际机制，继续致力于采取全面而协调的办法对付贩运人口问题。在该决定中，缔约方会议申明缔约方会议的一个主要目的是提高缔约国打击人口贩运的能力，吁请缔约国继续加强本国关于执行《人口贩运议定书》的立法和政策。缔约方会议鼓励会员国继续加强国内政策和与联合国系统的合作，以打击人口贩运。

26. 缔约方会议第 4/4 号决定还决定根据《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，设立一个不限成员名额的工作组，由一名主席团成员担任主席，就缔约方会议履行与《人口贩运议定书》有关的任务提供建议和协助。

27. 缔约方会议第 4/4 号决定决定工作组应在缔约方会议第五届会议期间举行会议，并在该届会议之前至少举行一次闭会期间会议。缔约方会议请秘书处协助工作组履行职能，并向工作组通报毒品和犯罪问题办公室的活动，包括其作为打击人口贩运问题机构间合作小组协调者的作用，以及为促进和支持执行《人口贩运议定书》而与有关国际和区域组织的秘书处进行协调的情况。

28. 缔约方会议第 4/4 号决定还决定，工作组主席应向缔约方会议提交一份工作组活动报告，缔约方会议将在 2012 年第六届会议上审查工作组的工作成效和未来，并就此作出决定。

29. 主席向工作组通报，依照大会第 4/4 号决定，经工作组充分讨论并予以通过的本报告第一章所载建议及本报告第二至六章都将提交大会第五届会议。

三. 会议安排

A. 会议开幕

30. 工作组于 2009 年 4 月 14 日和 15 日在维也纳举行了会议。

31. 工作组会议由缔约方会议副主席 Dominika Krois（波兰）主持。

32. 毒品和犯罪问题办公室条约和法律援助处处长在开幕发言中回顾了工作组的任务。他还提请工作组注意大会题为“改进工作协调，打击贩运人口”的第 63/194 号决议，大会在该决议中吁请秘书长收集所有利益攸关方的意见，了解如何全面、有效地协调打击贩运人口的工作，确保全面、有效地执行所有有关法律文书，特别是《有组织犯罪公约》和《人口贩运议定书》，并向大会第六十三届会议提交一份背景文件。在这方面，条约和法律援助处处长向工作组通报了背景文件的编写情况，该文件将于 2009 年 5 月提交大会。

33. 主席在开幕发言中回顾，第 4/4 号决定请求工作组履行下列职能：

(a) 通过这一领域的专家和从业人员之间交流经验和做法，包括通过协助查明弱点、差距和挑战，促进执行《人口贩运议定书》；

(b) 就缔约国如何更好地执行《人口贩运议定书》各项条款向缔约方会议提出建议；

(c) 就秘书处与执行《人口贩运议定书》有关的活动，协助缔约方会议向秘书处提供指导；

(d) 就缔约方会议如何在执行、支持和促进《人口贩运议定书》方面与各打击人口贩运国际机构进行更好的协调，向缔约方会议提出建议。

B. 通过议程

34. 4月14日，工作组通过了下列议程：

1. 组织事项：
 - (a) 会议开幕；
 - (b) 通过议程和工作安排。
2. 审议促进和支助执行《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》的方法。
3. 审议与打击人口贩运活动的有关机构和实体加强协调的方法。
4. 通过工作组会议报告。

C. 出席情况

35. 《人口贩运议定书》下列缔约国派代表参加了工作组会议：阿尔及利亚、阿根廷、奥地利、白俄罗斯、比利时、保加利亚、加拿大、佛得角、智利、哥伦比亚、克罗地亚、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、法国、德国、拉脱维亚、黎巴嫩、马来西亚、墨西哥、摩纳哥、纳米比亚、荷兰、尼日利亚、挪威、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和津巴布韦。

36. 欧洲共同体作为加入《人口贩运议定书》的区域经济一体化组织派代表出席了会议。

37. 《人口贩运议定书》下列签署国派观察员出席了会议：布隆迪、捷克共和国、希腊、印度尼西亚、爱尔兰、日本和泰国。

38. 下列国家也派观察员出席了会议：安道尔、安哥拉、中国、古巴、摩洛哥、巴基斯坦、卡塔尔、伊朗伊斯兰共和国、新加坡和苏丹。

39. 下列联合国实体和联合国预防犯罪和刑事司法方案网研究所派观察员出席了会议：联合国难民事务高级专员办事处、联合国区域间犯罪和司法研究所与联合国所属欧洲预防和控制犯罪研究所。

40. 下列政府间组织派观察员出席了会议：非洲联盟、亚非法律协商组织、阿拉伯国家联盟、欧洲理事会、欧洲联盟、欧洲司法组织、欧洲警察组织、国际移民政策发展中心、国际移民组织和国际刑事警察组织（刑警组织）。

41. 红十字会与红新月会国际联合会和马耳他主权军事教团作为设有常设观察员办公室的实体出席了会议。

四. 审议促进和支助执行《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》的方法

42. 4月14日，工作组审议了议程项目2：审议促进和支助执行《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》的方法。

43. 毒品和犯罪问题办公室有组织犯罪和刑事司法科科长介绍了工作组为审议议程项目2收到的文件。她告知工作组，2008年10月举行缔约方会议第四届会议以来，又有三个国家加入《人口贩运议定书》，它们是伊拉克、马来西亚和阿拉伯联合酋长国。议定书缔约国总数因此而达到127个。她向工作组简单介绍了毒品和犯罪问题办公室为执行《人口贩运议定书》所开展工作的一些最新进展情况。这项工作包括：在开发用来收集《有组织犯罪公约》及其各项议定书和《联合国反腐败公约》³执行情况信息的综合软件程序方面取得了进展，完成了毒品和犯罪问题办公室打击人口贩运示范法，这种工具的目的是便利毒品和犯罪问题办公室系统提供法律援助，并便利各国审查和改进现有法律。在此框架内，还提到一项新的举措，即编写打击偷运移民示范法，该示范法将在2009年底之前完成。还向工作组通报了在司法合作方面开展的活动，特别是毒品和犯罪问题办公室就如何使用《有组织犯罪公约》各种机制及毒品和犯罪问题办公室关于引渡、司法协助和在没收方面开展合作的各种工具，向各国主管机关、法官、检察官和其他人员提供培训的举措。

44. 几个秘书处代表专门介绍了最近开展的其他活动和举措。

45. 第一场专题介绍通报了毒品和犯罪问题办公室最近于2009年2月出版的《全球人口贩运问题报告》的主要结论。据指出《全球报告》载有2003年至2007年收集的关于贩运人口的官方数据，涵盖155个国家和领土。《全球报告》所载信息表明，《人口贩运议定书》的生效已经产生积极影响。到2008年11月，所涵盖的155个国家和领土中已有98个国家和领土将贩运人口（多以性剥削和强迫劳动为目的）定为刑事犯罪，而对受害人的年龄或性别未加限定。不过，《全球报告》还强调，贩运人口这一犯罪依然在很大程度上没有受到惩罚。在所涵盖的国家中，有40%尚未发生过一起专门因为贩运人口而予定罪的案件（直到2008年）。还提请工作组注意，许多非洲国家缺乏关于人口贩运的立法，为强迫劳动目的贩运人口与为性剥削目的贩运人口相比，被发现和受惩罚的机率要小，受害人往往被偷运到邻近国家。

46. 另一场专题介绍向工作组与会者通报了毒品和犯罪问题办公室向会员国提供技术援助的情况，指出目前毒品和犯罪问题办公室在非洲、亚洲、中欧和东欧、中东和拉丁美洲逾75个国家开展项目。毒品和犯罪问题办公室与各国当局

³ 同上，第2349卷，第42146号。

密切合作，制订打击人口贩运的政策和行动计划，并建立有关的基础设施。关于数据收集和研究，工作组获悉毒品和犯罪问题办公室打击人口贩运成套工具第二版已于 2008 年 10 月发布，该成套工具的网络版已于 2008 年 12 月启用。打击人口贩运刑事司法人员高级培训手册于 2008 年完成，将于 2009 年提供英文版。毒品和犯罪问题办公室很快将推出一个“紧急帮助箱”，用于侦查人口贩运案件和向人口贩运受害人提供援助。关于向受害人提供保护和支助问题，工作组获悉，在毒品和犯罪问题办公室开展的 26 个人口贩运问题技术援助项目的框架内，提倡以受害人为本的做法。毒品和犯罪问题办公室还报告了在预防和提高认识方面开展的活动，在这方面，提到目前正在制作一部关于人口贩运的电影，用于对刑事司法从业人员和其他专家进行培训。

47. 还向工作组简要通报了最近为支持实施《人口贩运议定书》而在打击人口贩运全球举措范围内开展的活动。提到由巴林谢哈·赛碧凯·宾特·易卜拉欣·阿勒哈利法主办的题为“处在十字路口上的人口贩运”的会议，这次会议于 2009 年 3 月 2 日和 3 日在麦纳麦举行，还提到将于 2009 年 5 月在保加利亚举行的高级别国际论坛。工作组获悉，毒品和犯罪问题办公室和国际劳工组织在打击人口贩运全球举措和全球契约（由各国政府、公司和联合国组成的网络）的框架内，针对企业进行了一次探讨性调查，以评估企业对人口贩运如何影响供应链的认知程度。此外，毒品和犯罪问题办公室在旅行者中间促进提高对人口贩运问题的认识和促进对受害人的直接支助，并协助人口贩运受害人重新融入正规劳动力市场。还提到毒品和犯罪问题办公室（在打击人口贩运全球举措的框架内）和各国议会联盟联手推出了《打击人口贩运：议员手册》；⁴ 该手册是各国议会联盟第 120 届大会之际于 2009 年 4 月 7 日在亚的斯亚贝巴推出的，全世界逾 1,500 名议员出席了这次会议。

48. 在宣布开始讨论议程项目 2 之前，主席提请工作组注意关于执行《人口贩运议定书》的具体问题，并请与会者发表意见。这些问题包括：

- (a) 加入议定书的现状；
- (b) 缺乏关于人口贩运的适当国内立法仍是影响有效实施议定书的障碍；
- (c) 为防止易受害者成为贩运受害人并降低对剥削性质的服务需求而提高对人口贩运的认识的重要性；
- (d) 对贩运者不予惩罚的问题；
- (e) 需要加强就打击为剥削劳工而贩运人口的行为所采取的措施；
- (f) 对被贩运者的刑事定罪问题；
- (g) 与保护受害人、受害人康复和重返社会有关以及与补偿和赔偿受害人有关的挑战；
- (h) 在国家和国际各级协调各项工作；
- (i) 对数据收集、研究和分析的需要；

⁴ 联合国出版物，出售品编号：E.09.V.5。

(j) 《人口贩运议定书》执行情况审查问题。

49. 在议程项目 2 下，工作组听取了下列国家的发言：安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、比利时、加拿大、中国、哥伦比亚、克罗地亚、埃及、法国、希腊、日本、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、纳米比亚、荷兰、挪威、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦、西班牙、瑞士、泰国、土耳其、联合王国和美国。欧盟委员会的代表、非洲联盟和阿拉伯国家联盟的观察员也作了发言。

50. 发言者讨论了下列问题：普遍加入《有组织犯罪公约》和《人口贩运议定书》；旨在落实这些文书的各国在执行方面的适当立法；界定这些文书所载概念的定义；预防人口贩运和提高对这一问题的认识；为剥削劳工而进行的贩运；对贩运人口不予惩罚和不予起诉问题；保护和援助受害人；对人口贩运受害人的补偿；保护愿意作为贩运人口行为的证人的受害人。工作组就议程项目 2 进行实质性讨论之后提出的建议载于本报告第二章。

五. 审议与打击人口贩运活动的有关机构和实体加强协调的方法

51. 4 月 15 日，工作组审议了议程项目 3：审议与打击人口贩运活动的有关机构和实体加强协调的方法。

52. 毒品和犯罪问题办公室有组织犯罪和刑事司法科科长介绍了工作组为审议议程项目 3 而收到的文件。一名秘书处代表告知工作组，毒品和犯罪问题办公室与参与打击人口贩运的国际、区域和非政府组织密切合作，促进采取综合性多学科办法，将打击人口贩运全球举措和全球移徙小组列入负责打击人口贩运机构间行动协调的主要国际论坛。该代表特别介绍了打击人口贩运问题机构间合作小组的活动和今后会议的最新情况。

53. 主席请工作组就如何加强行动层面的国际合作展开讨论并拟订建议，合作方式包括在警察当局之间展开合作、实施边境管制、进行联合侦查和就引渡、司法协助及其他缔约国要求的没收事宜进行司法合作和在遣返受害人方面开展国际合作。主席强调，就提供技术援助展开协调的问题是联合国反腐败公约缔约国会议技术援助问题不限成员名额政府间工作组受命讨论的重要问题，但贩运人口问题工作组可以结合为打击人口贩运提供技术援助的具体情况讨论这个问题。最后，她提醒工作组，工作组也可以讨论如何加强打击人口贩运问题机构间合作小组的影响、打击贩运人口全球举措的作用和缔约方会议在协调打击贩运人口国际行动方面的作用等问题。

54. 在议程项目 3 下，工作组听取了下列国家的代表的发言：阿尔及利亚、阿根廷、奥地利、白俄罗斯、比利时、加拿大、古巴、中国、哥伦比亚、克罗地亚、捷克共和国、埃及、法国、希腊、日本、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、墨西哥、纳米比亚、荷兰、挪威、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦、西班牙、土耳其、美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。欧洲理事会的观察员也作了发言。

55. 发言者讨论了下列问题：国家一级打击贩运工作的协调；数据收集、研究

和分析；为执行《人口贩运议定书》提供技术援助；缔约方会议在协调打击人口贩运国际行动方面的作用；采取区域办法打击贩运行为；行动层面的国际合作；以及打击人口贩运的全球战略。工作组就议程项目 3 进行实质性讨论之后提出的建议载于本报告附件二。

六. 其他事项

56. 工作组讨论了可否再举行一次闭会期间会议的问题，并一致认为，如果资源允许，并且各国又有兴趣，则不妨在缔约方会议第五次会议之前再举行一次工作组会议。
