



大会

Distr.: General
1 July 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议
暂定项目表*项目 107
预防犯罪和刑事司法

改进工作协调，打击贩运人口

秘书长的报告

摘要

本报告是依据大会题为“改进工作协调，打击贩运人口”的第 64/178 号决议编写的，其中概要介绍了联合国毒品和犯罪问题办公室在执行该决议方面所做的工作，并载有关于加强该办公室高效履行其协调职能方面各项能力的建议。

* A/65/50。



一. 引言

1. 大会在其题为“改进工作协调，打击贩运人口”的第 64/178 号决议中，确认各国政府及政府间组织和非政府组织处理贩运人口问题，尤其是处理贩运妇女和儿童问题的双边、次区域、区域和国际合作机制和倡议的重要性，包括交流最佳做法的重要性。
2. 大会又确认，会员国和相关政府间组织和非政府组织之间开展广泛国际合作，对有效对付贩运人口和其他当代形式奴隶制的威胁至关重要。
3. 在这方面，大会鼓励包括私营部门在内的所有利益攸关方通过机构间打击贩运人口协调小组以及促进合作与协作的区域和双边举措等途径，加强工作协调。
4. 大会赞赏地注意到大会第六十三届会议主席决定任命共同主持人，以便开始由会员国进行协商并考虑制定一项防止贩运人口、起诉贩运者及保护和协助贩运受害者的联合国全球行动计划，强调必须以公开、包容各方和透明的方式进行这些协商，同时顾及会员国所表达的所有意见。
5. 在该决议中，大会请秘书长酌情邀请区域组织分享关于协调努力防止和打击贩运人口方面各种挑战和最佳做法的信息，并向联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议和大会第六十五届会议提交一份报告，说明该决议的执行情况。

二. 机构间打击贩运人口协调小组

6. 机构间打击贩运人口协调小组于 2006 年 9 月在东京成立，2007 年在纽约举行了两次会议，并在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的组织下，分别于 2009 年 4 月和 2010 年 1 月在维也纳举行了会议。

机构间协调小组的建议

7. 在横向合作方面，机构间协调小组商定轮流担任主席，并在不同的地点举行会议，以提高参与组织的主人翁意识。会议将视主席而定，侧重于贩运人口活动的不同方面，以便充分发挥不同的任务职能。毒品和犯罪问题办公室在协调小组中将保持大会第 61/180 号决议所述的职责，大会在该决议中请秘书长委托毒品和犯罪问题办公室执行主任负责协调各项活动，同时考虑到是否有预算外资源。
8. 在纵向合作方面，机构间协调小组应当（采用分阶段办法）不仅在全球层面，也在区域和国家层面开展协调活动。此外，协调小组还正在寻求与所有层面现有的协调机制形成协同效应。
9. 在工作计划方面，协调小组将继续每年至少举行一次会议。毒品和犯罪问题办公室将主持下次会议，并在定于 2010 年 10 月在维也纳举行的联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第五届会议期间协助举办一次关于协调小组的

附带活动。为支助这次附带活动，协调小组将编写一份简短的背景文件，介绍与每个成员在人口贩运问题上的具体工作相关的任务规定、优先事项和知识差距。

10. 计划开展的其他活动包括：向协调小组成员的外地办事处和国别办事处传播信息，解释协调小组的作用和任务；编写小组轮值主席的职权范围，概述该职位的职责和任期；在协调小组的联络人之间交流贩运人口问题全球行动计划的有关发展情况。

11. 请会员国慎重考虑增加经常资源和预算外资源，使联合国预防犯罪和刑事司法方案能够按照大会第 64/178 号决议，充分履行其打击贩运人口活动的任务规定。

三. 预防贩运人口、起诉贩运者、保护和援助贩运受害者的全球行动计划

12. 2010 年 3 月 19 日，佛得角和葡萄牙两国大使作为联合主持人，召集了一次会议，使会员国开始协商和审议联合国预防贩运人口全球行动计划。联合主持人已经起草了一份题为“打击贩运人口活动全球计划：可能的目标和要素”的文件，以供审议。该文件的意图是在协商进程的第一次会议上发起讨论。其中介绍了大会为打击贩运人口活动所作的努力，并概述了全球行动计划的一些目标和可能的要素，这些内容均已列入为 2009 年 5 月举行的大会贩运人口问题专题辩论所编写的背景文件。

13. 这次会议有许多会员国参加。大会第六十四届会议主席、毒品和犯罪问题办公室执行主任等在会上作了讲话。随后联合主持人请会员国和国际组织就该文件提交各自的材料和意见，这些材料和意见将纳入行动计划初稿，并分发给会员国。

14. 2010 年 4 月 21 日，联合主持人就贩运人口问题全球行动计划召集了第二次会议，以便分发行动计划初稿，就其内容作进一步解释，并征求对草案文本的一般性初步意见。收到这些意见后，对草案作了相应的修改，并于 2010 年 5 月 26 日召集了第三次会议，就全球行动计划草案文本进行谈判。这次会议的结果是，截至 6 月中旬，已经对全球行动计划草案的所有部分制定了建议，正在与会员国进行谈判，预计将在以后几周内取得成果。

四. 区域组织提供的关于协调努力防止和打击贩运人口方面各种挑战和最佳做法的信息

15. 毒品和犯罪问题办公室邀请 50 个区域组织分享有关信息，收到了以下几个组织的答复：欧洲委员会打击贩运人口专家小组、欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局、欧洲安全与合作组织（欧安组织）和国际移民政策发展中心。

A. 打击贩运人口活动工具包：世界范围的各种举措

16. 2008 年，毒品和犯罪问题办公室出版了《打击贩运人口活动工具包》第二版。¹在该工具包中，毒品和犯罪问题办公室举例说明了世界各地在贩运干预措施方面有成功希望的做法，以展示可供打击贩运活动的工作人员使用的一系列资源。该工具包包含区域组织提供的协调努力防止和打击贩运人口活动方面各种挑战和最佳做法的许多实例。

17. 例如，2004 年 10 月，协调打击贩运活动湄公河部长级倡议签署了《进行合作打击大湄公河次区域人口贩运的谅解备忘录》。经过一年的谈判，柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国、越南等国的部长级代表签署了综合谅解备忘录，并承诺采取联合行动打击贩运人口活动的各个方面。这是亚洲太平洋区域的第一个此类谅解备忘录，明确列出了在法律框架、执法、刑事司法、保护、受害人恢复和重新融入社会以及预防性措施等方面国家和国际两个层面的政策与合作的方法和领域。

18. 在法律框架、执法和司法领域，六国承诺做到以下几点：

- (a) 迅速通过并执行打击贩运人口活动的适当立法；
- (b) 为官员提供培训以便迅速而准确地查明被贩运者的身份；
- (c) 增进刑事司法系统内的高效合作；
- (d) 加强六国之间的跨国界执法合作，以便通过刑事司法程序打击贩运活动；
- (e) 为提高国内执法机关应对贩运活动的能力提供必要的人员和预算支助；
- (f) 促进参与国之间订立双边或多边协议，在司法程序方面相互协助。

19. 此外，东南亚国家联盟（东盟）各成员国的警察首长参加定期举行的会议，且已商定合作打击贩运人口活动。在 2005 年 5 月 16 日至 20 日于印度尼西亚巴厘举行的东盟警察首长第 25 次年度会议上，与会者确定了以下目标：进一步增进警务专业化、加强警务工作上的区域合作，并促进东盟各国警官之间持久的友谊。参加这次会议的有以下国家的代表：文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南。会上通过了关于贩运人口问题的以下决议：

- (a) 加强成员国之间就参与贩运人口的跨国犯罪组织的身份、动向和活动交流信息；
- (b) 为了进行联络和交流贩运人口活动的有关信息，指定、更新和公布每个成员国的联络点；

¹ 联合国出版物，出售品编号：E.08.V.14。

(c) 鼓励成员国订立关于打击贩运人口活动的双边或多边协议并增进边境控制管理方面的合作。

20. 欧洲司法组织的各项举措以实例说明了支助现行区域体系的方式。欧洲联盟已经建立了一个检察官联络网（欧洲司法组织），以便更高效地处理跨国界犯罪问题，特别是跨国有组织犯罪集团实施的犯罪。成员国各自指定一名检察官参加设在海牙的欧洲司法组织，该组织目前正在参与以下活动：

(a) 激励并改进欧洲联盟成员国主管机关之间在侦查和起诉方面的协调；

(b) 考虑成员国主管机关按照在各项条约框架内通过的条款所提出的任何请求以及任何机构按照这些条款所提供的任何信息；

(c) 改善成员国主管当局之间的合作，尤其是促进实施国际法律协助和执行引渡请求；

(d) 支助成员国的主管当局，使其在处理跨国界犯罪时更有效地进行调查和起诉。

21. 通过实现上述目标，欧洲司法组织将增进各国侦查和起诉机关之间的合作与协调，使所有执法机关在处理国际犯罪时更有效地开展单独或集体行动，更重要的是更迅速地将犯罪分子绳之以法。

22. 在协调努力预防和打击贩运人口活动方面的另一个区域最佳做法实例是波罗的海区域有组织犯罪特别工作组。按照 2006 年 5 月第三次政府首脑会议通过的远景说明，该工作组“是欧洲打击有组织犯罪跨学科行动执法合作的区域最佳做法实例”。在工作组行动委员会 2003 年 11 月举行会议之后，非法移民问题专家组和贩运妇女问题专家组合并成为贩运人口问题专家组，其成员包括成员国执法机关的专家以及国际刑事警察组织（国际刑警组织）和欧洲警察组织的专家。专家组的首要任务是评估波罗的海区域贩运人口方面的情况，并针对这一情况协调和介绍各国行动和国际行动。专家们定期会晤，讨论工作组各项决定的执行情况。专家组还与波罗的海国家总检察长网络、欧洲司法组织和巴伦支海欧洲—北极区域打击贩运人口活动工作组建立了密切的联系。

23. 《南亚打击贩运妇女儿童并对其进行经济剥削和性虐待行为的区域受害人/证人保护议定书》是改进妇女儿童保护法实施问题区域行动论坛为在孟加拉国、印度、尼泊尔和斯里兰卡确立受害人/证人保护规范所作的尝试。虽然这些国家的法律（刑法、刑事诉讼法和宪法）提及了证人保护，但该议定书的起草者认为，现行法律不足以充分保护被贩运以供性剥削的妇女儿童受害人/证人。有鉴于此，该议定书注重权利且有区域针对性，目的是在诉讼过程中保护和促进因参与了刑事司法系统而在生命、身心安全和财产方面遭受威胁的犯罪受害人和证人的权利。需要一种通用办法和通行原则指导保护受害人和证人的工作，该议定书即是对这一需要的回应。

B. 欧洲委员会

24. 欧洲委员会《打击人口贩运公约》²是欧洲在这一领域的第一项公约，被视为欧洲委员会成立 60 年来的重要成就之一。

25. 欧洲委员会公约具有一个监督机制，该机制由两大支柱组成：其一是打击贩运人口专家小组，该技术机构由高素质的独立专家组成，其二是缔约方委员会，该政治机构由欧洲委员会部长委员会中的公约缔约方代表以及非欧洲委员会成员的缔约方代表组成。打击贩运人口专家小组将按照分两轮进行的程序，评价缔约方的公约执行情况。第一轮评价已于 2010 年启动，将于 2013 年底完成。

26. 欧洲委员会公约强调各国、国际组织、民间社会和国家实体之间合作伙伴关系的重要性。欧洲委员会公约第四章的内容是国际合作和与民间社会的合作。贩运人口顾名思义是一个跨领域的问题，因而关系到大多数国家政策和行动方。所以，打击贩运人口活动的任何国家行动都必须是全球性、跨部门的，必须让必要的跨学科人才参与。这种综合性国家行动要取得成效，必须如欧洲委员会公约第 29 条所述，通过特定的政府机关或实体加以协调。

27. 协调行动的一个相关实例是 2006-2008 年在“人—不可买卖”的口号下开展的欧洲委员会打击人口贩运运动。这一运动的主要目标有：提高人们对贩运人口问题的认识，并确定可行的解决办法，促进欧洲委员会公约得到尽可能广泛的签署和批准。共举行了 11 次信息和宣传研讨会，目的是强调可采取哪些措施预防这一形式的奴役、保护受害人人权并起诉贩运分子及其同谋。共有 41 个成员国参加了其中的一次或几次研讨会。这次运动是欧洲委员会开展的最为成功的运动之一，不仅是在宣传方面，还因为这次运动促使许多国家立即批准了欧洲委员会公约，从而使公约迅速生效。

28. 此外，欧洲委员会还支助了废除奴隶制国际和 La Strada International 同 13 个国家的合作伙伴定于 2010 年 7 月启动的泛欧被贩运者补偿运动。这次运动是依据欧洲委员会公约关于对人口贩运受害人的补偿和法律赔偿的第 15 条的规定开展的。

29. 打击贩运人口的不同国际组织之间协调的另一个最佳做法实例是欧洲委员会/联合国联合研究报告《贩运器官、组织和细胞的活动以及以摘取器官为目的贩运人口的活动》。欧洲委员会和联合国的这一联合研究报告是依照大会 2008 年通过的题为“联合国同欧洲委员会的合作”的第 63/14 号决议编写的。这一联合研究的成果之一是建议制定国际法律文书，对“贩运器官、组织和细胞”进行定义，规定措施预防这类贩运并保护受害人，并规定刑法措施对犯罪予以惩罚。

² 欧洲委员会，《条约汇编》，第 197 号。

C. 欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局

30. 欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局是欧洲联盟设在华沙的机构，这一独立的专门机构负责协调成员国之间在边境安全领域的行动。其活动以情报为主导。该局是成员国国家边境管理系统的补充，并为之增添了专业价值。

31. 该局在协调努力预防和打击贩运人口活动方面经历了许多挑战并确定了最佳做法。它承认，在成员国的国家一级存在着各种各样的新举措和最佳做法，涵盖了贩运人口问题的所有方面，但有关这类举措和最佳做法的信息往往得不到交流。其中一些信息可能对边境控制机关打击贩运人口活动十分有用。建立一个中央体系并在欧洲联盟成员国之间交流所确定的良好做法和成功新举措的详细资料是十分有益的，彼此提供帮助执行这些举措也是有益的。

32. 并非所有欧洲联盟成员国都批准了《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》³或签署了欧洲联盟《打击人口贩运公约》。欧洲联盟各成员国在贩运人口方面的立法各不相同，在实务中，也没有处理这类贩运活动的统一程序。程序上的差异不仅降低了成员国合作的效力，在该局框架内开展联合行动的过程中还可能造成风险。

33. 在收集人口贩运各方面信息的工作中，主要的困难是国内数据库和数据收集措施分散于不同的主管机关。因此，所掌握的情况仍然支离破碎，一些预防和打击这一现象的机会也没有得到利用。

34. 按照该局成员国的经验，对嫌疑人和受害人进行特征分析并确定身份十分重要。一些成员国成立了在机场进行特征分析的小组，或责成各行动和分析股拟定经过特征分析的的人口贩运受害人和从犯的名单，以供在过境点使用。若有迹象表明在一边境控制站正在发生贩运人口活动，便会进行彻底的特征分析，以核实是否正在实施该犯罪。此外，边境控制警官还在移民程序过程中对旅客进行特征分析。这种特征分析既包括受害人也包括嫌疑人。可能会将特定的特征分析送交一线警官，特别是在确定了一种新趋势时。

35. 大多数欧盟成员国都在打击非法移民方面加强了与欧洲警察组织等国际组织的协作努力，建立联合数据档案，交流并评价数据，特别是在各成员国之间确定犯罪手法，以便利信息流通。此外，正在设立国际联合侦查组。已经设立了专门的跨机构组织，作为打击贩运人口活动的情报、分析和行动的中央协调方。这些组织与全国各地乃至国外的执法机关密切合作。有时，这些组织与非政府组织合作，协助打击贩运人口和相关犯罪。

D. 国际移民政策发展中心

36. 国际移民政策发展中心于 1993 年由奥地利和瑞士的发起成立，作为非正式协商的支助机制，并在移民和庇护问题多边合作新形势下提供专门知识和高效服务。国际移民政策发展中心最近在捷克共和国、匈牙利、意大利和葡萄牙发

³ 联合国，《条约汇编》，第 2237 卷，第 39574 号。

表了《贩运后经历研究报告》，概要介绍了被贩运者对该报告所述国家现行的跨国转送框架有怎样的理解、认识和经历。此外，该报告还以打击贩运人口活动的工作人员的视角，探讨了以下问题：确定身份；初步援助和保护；长期援助和社会包容；刑事和民事诉讼；返回和社会包容。

37. 该研究的结果所依据的是对被贩运者和打击贩运人口活动的工作人员的采访，可为在日常工作中与被贩运者打交道的服务提供者以及制定国内和跨国转送机制及打击贩运战略和行动计划的政策制定者提供指导。

38. 该研究发现，总体来说，需要进一步加强身份确定程序，因为这仍然是转送程序中的弱点。关于援助和保护方案的信息要为更多人所知，更易于获取。大多数被贩运者既无从了解也不知道如何脱离剥削环境以及如何获得援助。此外，应使用文化调解人促进被贩运者与服务提供者和主管机关之间的沟通。文化调解人的存在十分有益，有利于被贩运者的福祉。与被贩运者的适当沟通在打击人口贩运干预工作的所有阶段都是至关重要的。文化调解人不仅能够为语言不同的人进行翻译，还理解被贩运者以及服务提供者和目的地国主管机关的文化中的风俗、价值观和习惯。

39. 为了满足被贩运者的基本需要，必须提供适当而充分的初步援助和保护，其形式通常是收容所。此外，需要对长期援助和社会包容努力作适当规划。这类援助的提供者应当努力帮助和保护被贩运者，同时增进其自主和自信。必须记住，向被贩运者提供保护还意味着增进他们的能力和技能。

40. 为了能够充分确定被贩运者的身份并为其提供适当的援助和保护，打击贩运人口活动的工作人员必须进行良好的合作和沟通，不仅是在国内，在来源国、过境国和目的地国之间也应如此。所有相关的政府行动方、非政府行动方和国际行动方都应有适当的联系。只有跨国转送机制运转良好，送返程序才能以适当方式进行，被贩运者在到达来源国或第三国之时和之后才能得到适当的援助和保护。由于大多数贩运人口案件都具有跨国因素，来源国、过境国和目的地国的使馆应当加强彼此之间的合作。

E. 欧洲安全与合作组织

41. 2004 年，欧安组织发起建立了打击贩运人口联盟，该联盟以欧安组织合作安全纲领为基础，同时考虑到欧安组织议会的《爱丁堡宣言》，其中议会鼓励欧安组织与联合国和其他国际组织合作，在欧安组织区域内，在总部和外地牵头对打击贩运人口活动的所有区域性工作进行协调。

42. 该联盟的宗旨是，为了联盟合作伙伴和欧安组织参与国的利益，实现以下目标：交流最佳做法和信息，分享经验，探索新办法以更好地处理贩运人口问题，确定共同的优先事项并开展共同举措，从而确保国际组织之间更好地协调并消除重叠之处。此外，该联盟还将向欧安组织参与国和合作伙伴提供统一的以证据为基础的办法和国际专门人才，并成为与民间社会对话的平台。

43. 该联盟一直通过以下两种互补的形式运作：(a) 由负责提请注意人口贩运中最紧迫问题的特别代表主持，每年举行一次或两次高级别会议，(b) 联盟专家协

调小组，该小组汇集了主要国际组织和非政府组织的代表，并为在欧安组织区域结成战略性网络和进行联合行动提供业务性和磋商性论坛。联盟专家协调小组的成员还包括欧安组织各机构和研究所的代表，如打击贩运人口特别代表兼协调员办公室、战略警务股、欧安组织经济和环境活动协调员办公室、性别问题高级顾问办公室、民主制度和人权办公室。该小组每年举行两次会议，由特别代表主持，向合作伙伴介绍为打击人口贩运所开展的活动的最新情况，交流今后的计划，讨论棘手的问题，确定优先事项，并制定联合举措。

44. 从 2004 年到 2010 年，特别代表组织并主持了该联盟的高级别会议和研讨会，专门讨论打击贩运人口活动的工作人员认为属于优先问题的专题。最近开展的举措包括：不受保护的工作，无形的剥削；为家庭奴役目的进行的贩运问题会议（2010 年 6 月 17 日至 18 日，维也纳）；为剥削劳力而进行的贩运问题技术研讨会，侧重于农业部门（2010 年 4 月 27 日至 28 日，维也纳）；以及关于预防现代奴役的会议（2009 年 9 月 14 日至 15 日，维也纳）。

45. 联盟的各项活动通常有来自 56 个欧安组织参与国的几百名代表参加，其中包括来自这些国家首都的从业人员、非政府组织代表、杰出专家、学者、议员和媒体代表。这些活动为提高认识、交流最佳做法、建立网络、建设能力和审议建议提供了最好的平台。重要的是，这些活动还确保了地域上的均衡。许多这类活动的成果还成为欧安组织部长理事会拟定决定时的考虑因素和依据。

46. 联盟的各项活动促成发表了关于为剥削劳力而进行的贩运人口活动（包括在农业部门为剥削而进行的贩运人口活动）的多篇论文和立场文件，作为不定期文件系列的一部分。其中说明了联盟合作伙伴在特别适应儿童需要的受害人保护方面和被贩运者保护方面的一致观点。特别代表计划于 2010 年发表一篇关于家庭奴役的论文，作为不定期文件系列的一部分。

五. 结论

47. 大会在其 64/178 号决议中再次请秘书长为联合国预防犯罪和刑事司法方案提供足够的资源，使该方案能够依据其高度优先事项，全面执行其打击贩运人口的任务规定，还请秘书长向预防犯罪和刑事司法委员会提供充分的支持，并邀请会员国向毒品和犯罪问题办公室提供自愿捐助，使其能够应要求向会员国提供援助。

48. 对于捐助方为加强毒品和犯罪问题办公室在协调职能方面的能力而提供的自愿捐助，毒品和犯罪问题办公室表示感谢，并请会员国积极考虑增加经常预算资源，使毒品和犯罪问题办公室得以履行其打击贩运的任务规定。