



第五十一届会议
临时议程·项目105

提高妇女地位

贩卖妇女和女童

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 2	3
二、 问题的性质	3 - 18	3
A. 《北京宣言》和《行动纲要》	3	3
B. 贩卖的概念	4 - 6	4
C. 贩卖儿童	7 - 14	5
D. 对问题严重性的数量估计	15 - 18	7

* A/51/150。

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
三、有关贩卖问题的国家和国际法律规范	19 - 33	8
A. 国家法律规范	20 - 22	8
B. 国际法律规范	23 - 33	8
四、目前处理贩卖问题的方针和措施	34 - 53	11
A. 妇女地位委员会	35 - 36	11
B. 人权委员会	37 - 42	12
C. 预防犯罪和刑事司法委员会	43 - 45	14
D. 国家措施	46 - 53	15
五、关于进一步汇报措施的建议	54 - 61	17

一、导言

1. 大会在其1995年12月22日第50/167号决议内,请秘书长向大会第五十一届会议提交关于该决议执行情况的综合报告,并适当考虑到改进汇报程序的可能措施。

2. 秘书长认为本报告是一份设法探讨本问题所有方面的综合报告。本报告是以他提交给大会第五十届会议的报告(A/50/369)为基础编制的。该份报告已提供人权委员会1996年的届会。为了评估第50/167号决议的执行情况,曾向所有会员国递送一份普通照会,要求提供决议执行情况的资料。截至1996年8月22日,已从19个会员国收到了答复。¹这些答复所载的资料已载入本报告各节内。也向联合国系统各组织要求资料,收到的资料也已载入本报告内。²

二、问题的性质

A. 《北京宣言》和《行动纲要》

3. 虽然贩卖问题是国际上多年来关注的一个问题,但是这种关注正日益增长。第四次妇女问题世界会议于1995年9月15日在北京通过的《行动纲要》³申明:

“有效禁止贩卖妇女和女孩从事性交易是国际所关注的紧迫事项。有必要审查和加强1949年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》(大会第317(IV)号决议,附件)以及其他有关文书的执行情况。在国际卖淫和贩卖网中利用妇女已成为国际有组织犯罪集团的一个主要重点。人权委员会关于对妇女暴力行为问题特别报告员已探讨这些行为,视其为侵犯妇女和女孩人权和自由的又一个原因,已请她在其任务范围内紧急处理国际贩卖人口从事性交易问题以及强迫卖淫、强奸、性虐待和性旅游等问题。成为这种国际交易的牺牲者的妇女和女孩遭受进一步暴力、意外怀孕和感染性传染疾病、包括HIV/艾滋病的

危险更大。

《行动纲要》在其战略目标《D.3⁴》内要求原籍国、过境国和目的地国政府以及各区域组织和国际组织酌情采取下述行动：

“(a) 考虑批准和执行关于禁止贩卖人口和奴隶制的各项国际公约；

“(b) 采取适当措施，消除各项根本因素，包括那些促成贩卖妇女和女童迫使她们从事淫业和其他形式的性交易、强迫婚姻和强迫劳动的各种外在因素，从而消除贩卖妇女活动：这些措施包括加强现有立法以期进一步保护妇女和女孩的权利并通过刑事和民事措施来惩处犯罪者；

“(c) 各有关执法当局和机构加强合作并采取一致行动，以期粉碎国内、区域和国际贩卖网络；

“(d) 拨出资源旨在通过职业培训、法律协助和隐密医护来协助贩卖行为受害者康复并恢复社会生活的综合方案，并采取措施同非政府组织合作，以便为贩卖行为受害者提供社会、医疗和心理方面的照料；

“(e) 制订教育和培训方案和政策，并考虑颁布立法，禁止性旅游和贩卖人口，特别强调保护青年妇女和儿童”。

B. 贩卖的概念

4. 1949年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》第一和第二条阐明了贩卖概念的内涵。⁵该公约提到了国家和国际两级的行动，表明这两级都必须重视该现象。联合国主要关注国际一级的行动，但国际行动与国家行动有明显关系。然而应该指出，自1949年以来贩卖的概念已扩大包括为了其他剥削妇女形式的目的而进行的贩卖行为。例如《消除对妇女一切形式歧视公约》第6条规定：“各缔约国应采取一切适当措施，包括制订法律，以禁止一切形式贩卖妇女及意图营利使妇女卖淫的行为”。

5. 这种对贩卖和剥削的较广义的看法反映在《北京宣言》和《行动纲要》

内,其中也将强制婚姻和强迫劳动包括在该概念内,而这种较广义的看法正是本报告所采取的观点。

6. 正如《行动纲要》所指出,对贩卖问题的关注已因若干因素增强。首先,国际旅行日益简便以及为工作暂时移徙的现象日增,⁷因此贩卖活动机会也相形增加。其次,各国内部和各区域之间的差距日益加剧,⁸因此许多妇女鉴于经济境况,希望增加其自身和家庭的收入,更易遭受贩卖之害。第三,介入各种贩卖活动(包括毒品贩卖)的国际犯罪组织的生长意味着这些网络已扩大延伸到以贩卖和其他形式的剥削为目的的贩卖活动。⁹

C. 贩卖儿童

7. 国际上对处理贩卖儿童这个特殊问题的关注也正在迅速增长,其部分原因是,这个问题显然是个严重违反国际人权法的情况。为任何目的贩卖儿童是《儿童权利公约》(大会第44/25号决议,附件)第34和第35条所明确禁止的行为,也是遭受普遍谴责的行为。该禁令明显延伸到女童。对此问题严重性的认识导致会员国开始着手拟订该公约的一项任择议定书草案,明确处理买卖儿童、儿童卖淫和儿童淫秽等问题。

8. 儿童权利委员会在它同《儿童权利公约》各缔约国的对话中,特别是在关于第34条(保护儿童免遭一切形式的性剥削和性虐待之害)和第35条(防止诱拐、买卖或贩运儿童)的讨论中,经常考虑到贩卖儿童的问题。该委员会在审议各国提交的关于公约执行情况的报告是,曾多次在其终结评论中表示它对此问题的关注,并作出各项建议,其中包括:法律措施(例如重新评估目前关于利用儿童从事儿童淫秽活动的法规是否有效;鼓励批准《禁止贩卖人口及取缔意图盈利使人卖淫的公约》);探讨性虐待的根本原因;制定提高认识 and 教育的措施以防止问题发生;培训该问题方面的专业人员,特别是执法人员和社会工作者;须优先调查涉及儿童卖淫的案件;为遭受性虐待和性剥削之害的儿童制定有利其康复和重新融入社会的措施。委员会也在

这方面强调国际合作特别是技术援助和建议的重要性。

9. 儿童权利委员会除了审议各缔约国的报告之外,也在其主题讨论过程中,特别是在专门讨论对儿童的经济剥削以及家庭在促进儿童(和女童)权利方面的作用等问题时,着重讨论了贩卖儿童的问题。委员会也参与了预定于1996年8月在斯德哥尔摩举行的反对利用儿童从事商业色情活动世界大会的筹备工作。委员会还参与了人权委员会工作组关于拟订《儿童权利公约》关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童淫秽任择议定书草案的工作,并在这方面强调该领域的不同联合国机构有加强合作的必要。

10. 此外,秘书长已向预防犯罪和刑事司法委员会第五届会议提交了一份关于作为罪行受害者和犯罪者的儿童的报告(E/CN.15/1996/10)。该报告载列了会员国对制订一项关于非法贩卖儿童的国际公约的意见。经济及社会理事会在其1996年7月24日第1996/26号决议中,除其他事项外,请秘书长继续收集各国政府对拟订一项或几项关于非法贩卖儿童的国际公约的意见,并根据现行国际公约进行一项调查,分析儿童在何种程度上受到保护不致成为非法国际贩卖的受害者,并将结果提交预防犯罪和刑事司法委员会第六届会议。

11. 国际劳工组织(劳工组织)已就贩卖儿童问题的若干方面进行了一些调查研究。它应秘书长的要求做答,提出资料指出,在亚洲,据报近年来有柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国和缅甸的儿童被贩卖到泰国,沦落于妓院或血汗工厂。劳工组织表示,它不能肯定这种增长的现象或关于该问题的报告,反映了问题正在加剧的事实呢,或者是由于国家、区域和国际各级提高注意这个问题所产生的结果。然而,有理由相信,亚洲近年来非常的经济增长可能加剧了问题的严重性。劳工组织表示,调查研究显示,在短期内发展可能使合法和非法移徙的现象加剧而不是减弱。

12. 劳工组织在其国际废除童工方案内制订了一个方案提议,预料将于1996年8月开始筹备阶段,处理如何在亚洲国家防止贩卖儿童的问题。它将制定和执行一个综合方案,在国家 and 分区域各级应付贩卖儿童问题。

13. 这项在亚洲制止贩卖儿童的综合方案将包括下述内容：

(a) 倾向行动的调查研究，以便加强认识该问题的性质和严重性；审查目前的对策并设计国家和分区域各级的防止贩卖儿童的战略；

(b) 调查惯例，援救行动，提供多部门的康复方案（保健、辅导、教育和培训、融入社会）；

(c) 在地方、国家和区域各级进行提高认识的宣传活动；

(d) 设立共同的国家间机制，用来在原籍国和接受国应付贩卖问题，其中包括提供安全、保护性的遣返方案，并对参与贩卖活动的人提出公诉；

(e) 为国家、区域和国际各级制止贩卖活动的社会运动创造环境。

14. 该方案的两项主要目标为：

(a) 为防止贩卖儿童施展一个综合方案，在国家和分区域两级制止贩卖儿童活动；

(b) 提高亚洲国家政府和非政府组织制止越界贩卖儿童活动的的能力，其办法是制定政策防止贩卖儿童并在地方、国家和分区域各级实施示范项目。

D. 对问题严重性的数量估计

15. 正如在讨论贩卖儿童的活动时所指出，关于有多少妇女被贩卖、以及她们从何处以至于到何处被贩卖，均无可靠的估计。举例来说，在联合国收集的犯罪统计资料内，贩卖人口本身不算是一个汇报的类别。

16. 不过，许多国家已开始收集有关此现象的资料。例如，乌克兰对秘书长提出的资料要求作答表明，该国发生若干贩卖妇女到西欧和中欧及东欧其他国家的事例。

17. 劳工组织在其答复中表示，虽然只有很有限的资料，但是在过去10年内，尼泊尔女童和妇女被卖到印度妓院的情况经常有报导。劳工组织的报告指出，尼泊尔政府估计，1992年不少于20万名尼泊尔妇女和女童沦落于印度各地的妓院。其中相

当多人是被绑架或被骗到印度而后被卖到妓院的。劳工组织援引非政府组织——尼泊尔儿童工作者的报告说,约有4万至5万名尼泊尔妇女和女童沦落于孟买和加尔各答的妓院。关于对妇女移徙工人暴力行为的早先报告也提到其他例子。¹⁰

18. 一些政府指出,没有关于该问题影响范围的充分资料而要处理问题确实有困难。例如,肯尼亚政府在其答复中说,需要进一步调查研究,确定问题的严重性,作为未来行动的依据。

三、有关贩卖问题的国家和国际法律规范

19. 不论在国家或国际一级,贩卖妇女和女童都是法律和条约所禁止的。

A. 国家法律规范

20. 从各国政府收到的答复都表明,已经采取步骤,确保其国家法律惩处贩卖行为。这种情况与《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国就该公约第6条提出的报告相符,所有这些报告都表明已经采取法律措施。

21. 为编制本报告而收到的答复显示,下列国家的宪法和刑法已做出各种规定,禁止贩卖妇女和女童:澳大利亚、巴林、比利时、哥伦比亚、塞浦路斯、德国、希腊、冰岛、科威特、马耳他、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其和美利坚合众国。

22. 若干国家将其国内法的管辖延伸到在其他国家的本国公民的行为——如果它们属于在本国犯下将受惩罚的那些行为,特别是那些与未成年人进行的性行为。

B. 国际法律规范

23. 秘书长提交大会第五十届会议的报告(A/50/369)已经指出,现有两项主要的国际公约处理贩卖问题。

24. 1949年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》仍然是关于这项

问题的主要国际公约。关于贩卖的许多决议都特别提到希望各国考虑批准或加入该公约；人权委员会及其附属机构以及第四次妇女问题世界会议也都一再如此建议。不过，47年之后，只有71个国家成为公约缔约国。1949年至1960年期间，有27个国家成为缔约国，1961年至1970年，有11个国家，1971年至1980年间有10个国家，1981年至1990年间有11个国家。自1990年以来，又有12个国家成为缔约国，尽管其中7个国家是原先缔约国的继承国。从1995年8月1日到1996年8月22日之间，仅有另外两个国家（阿塞拜疆和津巴布韦）加入公约。

25. 作为公约缔约国的国家按规定必须通过必要的立法和其他措施，确保公约的实施。

26. 对于其他国家来说，由于公约若干规定的显然作用，批准成问题。例如，澳大利亚在其答复中说：

“关于禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫，虽然此项公约不要求将卖淫行为定为有罪，但是公约的若干条款具有间接效力，使卖淫行为成为非法。这样的规定同有些州和领土的法律相抵触。澳大利亚政府认为这些规定也使自愿卖淫与被迫卖淫之间的区别变得模糊不清。把自愿的性工作和强制卖淫视为同一问题，因此要求宣布淫业本身为非法，即是将卖淫视为道德问题，并将性工作者视为不能对其生活做出明智决定的人。这种看法是家长式观点，引起严重的人权问题。此外，宣布自愿淫业为非法，助长了对妇女性工作者施暴的情况，助长了地下淫业，使工作时遭受伤害的妇女得不到或只得到极少的法律补救，阻挠这些性工作者在遭受伤害时寻找警察的干预。就劳资问题而言，宣布自愿淫业为非法，还制造了条件，使妇女在报酬和工作条件方面遭受雇主的剥削，因为劳资规则是被禁止的。特别鉴于性交传染的疾病的危险性，这对职业保健和安全法来说特别重要”。

27. 1949年的公约没有包括一个经常监测缔约国遵守情况的制度，其第二十一条规定：

“……本公约缔约国应将其前已颁布及嗣后每年或将颁布与本公约所述事项有关之法律及条例,以及为实施本公约所采取之一切办法,通知联合国秘书长。秘书长应定期印行所接获之消息并将其送达联合国所有会员国及……非会员国”。

28. 实际上,人权委员会的防止歧视及保护少数小组委员会当代奴隶制形式问题工作组已在若干不同场合从事审查根据1949年公约收到的资料。

29. 此外,秘书长为了执行1983年5月26日经济及社会理事会第1983/20号决议,已在1985、1990、1991、1992、1993和1994各年提出有关此问题的若干报告,其中载有各会员国、联合国各组织及其他政府间组织提供的资料。在这些报告中,有40多个会员国提供了某种的资料。

30. 前面已经指出,《消除对妇女一切形式歧视公约》第6条涉及贩卖问题。消除对妇女歧视委员会在审查大约153个公约缔约国的报告时,有权就缔约国遵守第6条的情况提出问题。在1991-1996年期间,有58个国家提出了63份定期报告,其中有80%的报告就有关第6条的事项提供了资料。然而,略少于半数的报告提及贩卖问题,不到四分之一提供了关于处理贩卖问题措施的资料。多数报告提到卖淫的情况而没有提及贩卖问题。

31. 作为缔约国报告内可能包括的贩卖分析类型的一个例子,伯利兹于1995年提交给消除对妇女歧视委员会的合并第一和第二个定期报告(CEDAW/C/BLZ/1-2)指出,伯利兹有法律惩处卖淫行为(作为行为失检论)和经营妓院的行为。然而,该报告说“没有直接立法明确禁止卖淫交易或剥削妓女。例外情况是,非法徙入伯利兹的性工作者会遭到拘禁,遭到拘禁是由于她们非法居留和就业,而非由于她们的活动性质”。报告研讨了导致淫业存在的若干经济因素,其中包括旅游业和军事基地的存在。

32. 委员会在其上一届会议审议若干定期报告从事建设性对话时,仅仅作为卖淫问题的一个组成部分简短地提到贩卖问题。委员会并未讨论贩卖问题本身。不

过,委员会通过了关于对妇女暴力行为的一般性建议12和19。虽然一般性建议12没有提到贩卖问题,但是在其关于第6条的评论中,一般性建议19¹¹提到:

“14. 贫穷和失业增加贩卖妇女的机会。除既有的贩卖妇女形式外,还有新形式的性剥削,例如性旅游,向发展中国家征聘家庭佣工到发达国家去工作,安排发展中国家妇女同外国人结婚。这些做法与妇女平等享有权利以及尊重其权利和尊严都不相容。它们使妇女特别容易受到暴力和虐待。

“15. 贫穷和失业还迫良为倡,包括年轻少女。妓女尤其容易受到暴力,她们由于地位不合法,往往受到排斥。她们需要平等的法律保护,使她们不被强奸和受到其他形式的暴力。

“16. 战争、武装冲突、占领领土等往往导致娼妓人数以及贩卖妇女和对妇女进行性攻击的行为增加,需要采取具体的保护和惩罚性措施。”

33. 在其特别建议中,¹²委员会建议:

“(g) 必须采取具体的预防和惩罚性措施,来消除贩卖妇女和性剥削的行为;

“(h) 缔约国报告中应叙述这些问题的严重程序以及为保护卖淫妇女或被贩卖妇女或受到其他形式性的妇女而采取的措施,包括刑罚规定以及预防性和康复性措施。也应说明这些的有效性”。

四、目前处理贩卖问题的方针和措施

34. 过去一年来,若干联合国机构已着手处理贩卖问题;从这些行动中涌现了新的方针和措施。妇女地位委员会、人权委员会、预防犯罪和刑事司法以及劳工组织都采取了各种不同的新行动。

A. 妇女地位委员会

35. 妇女地位委员会在其第四十届会议上通过关于贩卖妇女和女童的第40/4号

决议。¹³委员会在该决议中吁请原籍国、过境国和目的地的政府以及各区域和国际组织执行第四次妇女问题世界会议的《行动纲要》，¹⁴并重申《行动纲要》第130段所载的各项行动。

36. 在同一决议内，委员会鼓励各国政府、联合国系统各有关组织和机构、政府间组织和非政府组织收集和交换有关贩卖妇女和女童各方面的资料，以便利拟订禁止贩卖人口的措施，并采取适当措施使公众更广泛地认识到这一问题。它吁请各国政府采取适当措施，防止贩卖人口者滥用和利用诸如发展旅游业和出口劳工等经济活动。委员会决定继续处理此事，并在其第四十二届会议上审查两位特别报告员以及有关组织和机构的报告，以便通过经济及社会理事会向大会第五十三届会议提出适当建议。

B. 人权委员会

37. 人权委员会在其第五十二届会议上通过了两项与贩卖妇女和女童特别有关的决议。为便利执行和贯彻落实关于贩卖妇女和女童的大会第50/167号决议，委员会收到了秘书长提交大会第五十届会议的报告(A/50/369)。委员会在其第1996/24号决议内，欢迎其他政府间机构和会议的倡议和行动。它同意第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》内所载关于此问题的结论，并吁请各国政府执行《纲要》第130(a)至(e)段内载的各项行动。¹⁴委员会还邀请有关的政府间和非政府组织，经国家政府请求，在规划和设立贩卖行为受害者康复方案方面并在培训(特别是为那些将直接参与执行这些方案的人员提供人权培训)方面，向其提供咨询服务。委员会将在其第五十三届会议上继续审议本问题，它还要求秘书长将他提交给大会第五十一届会议的关于大会第50/167号决议执行情况的报告也提供给该委员会。

38. 委员会在其题为“当代奴隶制形式”的第1996/61号决议内，核可了当代奴隶制形式问题工作组在其1995年第20届会议上编制的防止贩卖人口及意图营利使人卖淫的行动纲领草案(E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1)。在核可行动纲领草案的同

时,委员会注意到各国之间在其刑事法规对特别是卖淫及制作、分发和拥有淫秽材料的适用范围方面有所差别。委员会还请所有会员国考虑是否可能采取适当行动,包括可能为实现此目的设立国家机构,以求保护那些特别容易受害的群体,例如儿童和移徙妇女,使其不致成为被迫卖淫和其他类似奴隶制做法的受害者。

39. 当代奴隶制形式问题工作组在1995年4月19日至28日举行的第二十届会议上,在审议贩卖人口及意图营利使人卖淫问题时讨论了贩卖妇女和女童问题。工作组成员审查了有关此问题的看法和评论,并根据从若干组织(包括劳工组织、反对奴隶制国际、国际和解友谊会和儿童宣传行动)收到的关于执行和贯彻落实《禁奴公约》和《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》的资料,讨论了该问题。工作组成员按照人权委员会第1995/27号决议¹⁵第13段的要求,从许多观点审查了防止贩卖人口及意图营利使人卖淫行动纲领草案,并发表了如下看法:国际社会必须关注贩卖人口及意图营利使人卖淫问题,不仅因为这种行径在世界各地猖獗泛滥,而且因为它们正以新的表现形式和正按照一种行业的规模发展到了危险的程序,因此有必要形成一种政治和社会意愿,阻止和消除这些现象。

40. 经人权委员会核可的《防止贩卖人口及意图营利使人卖淫行动纲领》(E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1)提议,为了防止贩卖人口及意图营利使人卖淫的行径,必须在资料和经济技术援助方面加强国际合作并且采取一致措施,以促进制定国家、区域和国际各级的发展和重新恢复社会生活的方案。并且,应采取法律措施并加强实施现行法律。在这方面,它建议《行动纲领》的协调工作应由人权事务中心与联合国秘书处的其他单位合作进行,特别包括提高妇女地位司、消除歧视妇女委员会及预防犯罪和刑事司法司,以及有关的政府间机构,特别是联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、劳工组织、联合国教育、科学及文化组织以及世界卫生组织。它还建议应和国际刑事警察组织加强合作。

41. 《行动纲领》就新闻宣传和教育、法律措施和法律执行、康复和重新融入社会以及国际协调等方面建议采取一些措施。

42. 就管制和国际行动问题方面,《行动纲要》表明(E/CN.4/Sub.2/1995/28/Add.1,第39至42段):

“39. 1949年的《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫公约》缔约国应采取一切必要措施,保证该《公约》得到贯彻执行。应鼓励它们定期向秘书长递交有关该《公约》执行情况的报告。尚未加入1949年《公约》的国家应研究加入的可能性。

“40. 所有国家都应该采取必要步骤,执行禁止和惩处贩卖人口及意图营利使人卖淫行为的准则和原则,并就其国家立法和此类标准和做法的实际执行情况提出报告。

“41. 所有审议有关贩卖人口及意图营利使人卖淫问题的联合国机构均应审查涉及实施有关这些做法准则和原则的问题。为此目的,人权事务中心应组织一次研讨会,请世界各地的专家、政府间组织(卫生组织、教科文组织、国际刑事警察组织、劳工组织、万国邮联和电联)和非政府组织以及诸如儿童基金会、消除对妇女歧视委员会、提高妇女地位司及预防犯罪和刑事司法处之类的联合国机构参加。

“42. 应请人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会、消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会以及其他根据人权条约建立的机构在审查各缔约国提交的报告时,对消除和禁止贩卖人口及意图营利使人卖淫活动的问题给予应有的充分注意”。

C. 预防犯罪和刑事司法委员会

43. 秘书长向委员会第五届会议提交了一份关于打击偷运非法移徙者的措施的报告(E/CN.15/1996/4和Add.1)。这份报告是关于该事项一系列报告的第三份报告;第一份报告(A/49/350和Add.1)载有关于偷运外籍人问题的背景和范围的综合性概览,以及关于已采取和设想的打击偷运外籍人的措施和行动的资料;第二份报告(E/

CN.15/1995/3)和第三份报告载有关于这些措施的补充资料,并吸取了各国政府提供的反馈意见。

44. 在讨论这项问题时,¹⁶委员会审查了世界各地偷运非法移徙者的一些表现的趋势。在这种活动中被用作过境点的国家越来越多,而被偷运的移徙者在继续移动前在这些过境点逗留的时间越来越长。在某些目的地国家,对移徙者的暴行据报已成为日益严重的问题,表现为种族主义和仇外犯罪活动。与贩卖妇女有关的问题也日益严重,包括对被贩卖妇女的暴行,这些妇女因为害怕被发现和被递解出境而没有向当局求援。

45. 提案国撤回了一份关于采取刑事司法行动打击有组织偷运非法移徙者跨越国界的决议草案,但是委员会将根据先前的任务规定在其下届会议上继续进行关于这项主题的工作。

D. 国际措施

46. 大会在其第50/167号决议第2至第6段内,吁请各国政府采取措施处理贩卖妇女和女童问题。在分析19个会员国对要求提供关于该决议执行情况资料请求所做的答复时,各国政府的评论和意见已按预防、保护和康复及其他行动等方面来加以考虑。

预 防

47. 大会在其第50/167号决议第2段,吁请各国政府采取适当措施,探讨助长贩卖妇女和女童从事卖淫和其他形式的色情交易、缔结强制婚姻和从事强迫劳动的根本原因,包括外在因素。在第3段中,大会请各国政府通过国家和国际协调一致的措施打击贩卖妇女和女童行为。做出答复的大多数国家确认有必要通过立法,采取措施打击该贩卖行为。有些国家表明已开展关于因果要素的探讨研究,目的是拟订适当的预防性法律,其他国家则提到宪法和刑法,认为它们可以提供措施制止贩卖行

为。不过,这些答复显示,这些法律主要是以贩卖未成年人和迫使其卖淫为重点。

48. 若干国家在其答复中确认了它们认为的这些贩卖行为的根本原因,较少的国家表明它们已针对消除这些根本原因采取了措施。只有少数几个国家报道已设立国家和国际预防性措施,以阻止其公民在其国内和国外贩卖妇女和女童并利用她们进行其他形式的色情剥削和色情交易活动。大多数国家表明已订立双方、区域性或双边协议,以处理贩卖问题,或表明愿意支持国际合作和协调努力,以处理该问题。

49. 只有两上作答的国家考虑采取预防性措施以处理构成贩卖行为的一系列活动,包括强制婚姻、强迫劳动、性交易、性旅游和其他剥削妇女和女童的形式。有几个国家表明已加强其刑法,以便惩处在其他国家对未成年人进行性剥削的本国国民。

保护和康复措施

50. 大会确认有必要保护和协助贩卖行为的受害者,因此在其第50/167号决议第3至第5段内,请各国政府设立或加强保护贩卖妇女和女童行为受害者的机构,并确保向受害者提供必要援助,包括语言上和文化上沟通无碍的法律支助服务,务求她们得到充分保护、治疗和康复。它又请各国政府考虑按照人权标准,制订标准的最低限度规则,使被贩卖者得到人道主义待遇;并支持国际社会采取综合、实际措施,以协助国际贩卖行为的妇女和女童受害者回家并重新融入其原社会。

51. 虽然许多作答的国家提到其保护本国公民不受剥削利用的国家法律,但是只有少数几个国家表明已采取措施,举办了对外籍人进行登记和每周检查的方案、设立辅导/活动中心、安全居处/家室或试验性康复项目,以便向贩卖行为受害者提供援助。

其他行动

52. 许多提供资料的国家表明,已重新做出努力,加强现行国家法律,培训警察

和其他执法人员,以便协助查明日益加剧的国际贩卖问题,并做出回应。有几个国家表明已建立工作队处理贩卖问题,有更多的国家表示愿意支持国际协调一致的措施,而又有几个国家正在研究该问题,以便制订国家措施处理贩卖和迫使卖淫的问题。

53. 若干国家的政府表明,除其他事项外,有必要审查、颁布和执行取缔贩卖行为的法律,严厉惩罚贩卖行为(包括没收资产),共同保有关于已知和嫌疑贩卖活动的资料,在原籍国和目的地国发动宣传方案。有些政府建议必须制定区域合作办法,以打击有组织的大规模贩卖活动。

五、关于进一步汇报措施的建议

54. 大会在其第50/167号决议内,请秘书长就可能改进汇报程序的措施做出建议。就国际文书的执行情况做出汇报,是鼓励和监测缔约国遵守国际规范的一项重要手段。

55. 就处理贩卖妇女和女童问题的两项主要国际公约--即1949年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》--而言,可以这么说,目前的汇报程序不足以监测问题的严重性亦不能反映缔约国遵守国际规范的情况。

56. 1949年的《公约》没有设立一个接受汇报的监测机构,而且,联合国会员国之中不到一半是其缔约国。可以公道的问一个问题,为什么这项公约不能实现其原先的宗旨。该条约本身显然含有一些要素,使许多国家很难签署、批准或加入条约。或许可以及时考虑修订该条约的可能性,使它更有效,既增加缔约国的数目,并且设立一个定期的汇报和监测机制。

57. 然而,必须认识到,修订这样的条约--修订国际公约往往都是这种情况--是一个漫长的程序,因为它意味着某种程度的谈判,其难度目前不能预估,而后跟着的是批准程序。作为临时措施,会员国不妨要求秘书长请求1949年公约的缔约国提供资料,并公布和分析这些资料,以便鼓励这些国家进一步实施公约规定。

58. 至于《消除对妇女一切形式歧视公约》--该公约没有定期汇报和监测的机制--它的问题是如何确保该公约缔约国就它们采取何种措施取缔贩卖活动做出汇报。这种汇报就象条约本身没有明确规定应采取何种措施的其他领域一样,可以由作为该公约监测机构的消除对妇女歧视委员会提供指示加以协助。

59. 秘书处内部有两个单位负责支助这两项公约,它们是:人权中心负责支助1949年《公约》;提高妇女地位司负责支助《消除对妇女一切形式歧视公约》。按照妇女地位委员会第39/5号决议和人权委员会第1996/48号决议的要求,作为上述两个秘书处单位之间联合年度工作计划的一部分,定期交流缔约国所汇报的资料,可以协助人权事务中心帮助执行《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫行动纲领》。

60. 就象贩卖儿童(按定义它应包括女童)的情况一样,关于贩卖问题的程度和地点方面只有很少可靠的观察资料。在国际一级,可以把贩卖活动列为会员国须汇报的犯罪统计数字的一个类别来部分解决这个问题。

61. 关于贩卖活动的现有资料大部分是由有关的非政府组织收集的。根据现行程序,这些组织应将这些资料提供给消除对妇女歧视委员会,以便于对该公约缔约国提出的报告进行监测,同时还提供给人权委员会及其附属机构,以便于对1949年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》及其他有关公约的执行情况进行监测。

注

¹ 澳大利亚、阿根廷、巴林、比利时、哥伦比亚、塞浦路斯、希腊、德国、冰岛、肯尼亚、科威特、马耳他、墨西哥、菲律宾、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、乌克兰、美利坚合众国。

² 预防犯罪和刑事司法司、人权事务中心、发展支助和管理事务部、提高妇女地位国际研究训练所、联合国人口基金和国际劳工组织。

³ A/CONF.177/20,第一章,决议1,附件二,第122段。

⁴ 同上,第130段。

⁵ 第一条规定:

“本公约缔约国同意:对于意图满足他人情欲而有下列行为之一者,一应处罚:

“一、凡招雇、引诱或拐带他人使其卖淫,即使得本人之同意者;

“二、使人卖淫,即使得本人之同意者。”

第二条规定:

“本公约缔约国并同意对于有下列行为之一者,一应处罚:

“一、开设或经营妓院,或知情出资或资助者;

“二、知情而以或租凭房舍或其他场所或其一部供人经营淫业者。”

⁶ 大会第34/180号决议,附件。

⁷ 秘书长在其关于对移徙女工的暴力行为的报告(A/49/354和A/50/378)记实地描述了暂时移徙的趋势。

⁸ 参看,例如《1996年人的发展报告》对国家内部及国家之间收入差距日益加剧情况的分析。

⁹ 参看大会第49/159号决议核可的《那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪全球行动计划》(A/49/748,附件,第一.A节),特别是该宣言和行动计划的序言部分第二和第三段及执行部分第12段。

¹⁰ 参看,例如,亚洲监测和妇女权利项目,“现代的奴隶制形式:缅甸妇女和女童被贩卖到泰国妓院”,纽约,人权监测,1991年。

¹¹ 《大会正式记录,第四十七届会议,补编第38号》(A/47/38),第一章,第13-16段。

¹² 同上,第24段。

¹³ 《经济及社会理事会正式记录,1996年,补编第6号》(E/1996/26),第一章,第C.2节。

¹⁴ A/CONF.177/20/和Add.1,第一章,决议1,附件二。

¹⁵ 《经济及社会理事会正式记录,1995年,补编第3号》(E/1995/23和Corr.1和2)。

¹⁶ 《同上,1996年,补编第10号》(E/1996/30),第23段。