



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
16 August 2006
Chinese
Original: English

第三届会议

2006年10月9日至18日，维也纳

临时议程*项目3

审查《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

《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：第二个报告周期从各国收到的资料

秘书处的分析报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-11	3
A. 缔约方会议的任务授权	1-2	3
B. 报告过程	3-7	3
C. 报告的范围和结构	8-11	4
二. 经报告的各国为执行审议中的议定书条款而采取的行动概况	12-56	5
A. 与帮助和保护贩运人口行为被害人以及此类被害人在接收国的地位有关的事项	12-38	5
1. 被害人身份和（或）隐私的保护	12-16	5
2. 信息的获取以及被害人参与诉讼	17-19	6

* CTOC/COP/2006/1。



3.	恢复措施.....	20-23	7
4.	被害人特别是儿童的特殊需要.....	24-26	8
5.	被害人的人身安全.....	27-29	8
6.	获得赔偿的可能性.....	30-34	9
7.	被害人在接收国的地位.....	35-38	10
B.	与贩运人口行为被害人的遣返有关的事项.....	39-44	11
C.	与边境措施有关的事项.....	45-51	12
1.	商业承运人的责任.....	45-47	12
2.	边境管制措施.....	48-49	13
3.	与其他国家的边境管制机构进行合作.....	50-51	14
D.	与证件的安全与管制及其合法性和有效性有关的事项.....	52-56	14
1.	证件的安全与管制.....	52-55	14
2.	证件的合法性和有效性.....	56	15
三.	结束语.....	57-58	15

一. 导言

A. 缔约方会议的任务授权

1. 缔约方会议在 2005 年 10 月 10 日至 21 日于维也纳举行的其第二届会议通过的第 2/3 号决定中决定，其在《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》（以下分别称为“《有组织犯罪公约》”和“《贩运人口议定书》”）执行情况审查方面的工作方案将包括以下方面：

(a) 与帮助和保护贩运人口行为被害人（第 6 条）和此类被害人在接收国的地位（第 7 条）有关的事项的审议；

(b) 与贩运人口行为被害人的遣返（第 8 条）有关的事项的审议；

(c) 与边境措施（第 11 条）、证件的安全与管制（第 12 条）以及证件的合法性和有效性（第 13 条）有关的事项的审议；

(d) 对与国际劳工组织（劳工组织）合作制定强迫劳动指标的重要性的审议。

2. 缔约方会议在同一项决定中要求秘书处利用秘书处专门制定并得到缔约方会议第二届会议批准的问卷，向《贩运人口议定书》缔约国和签署国收集信息；敦促《贩运人口议定书》缔约国对秘书处散发的问卷立即做出回复；请签署国提供所要求的信息；并要求秘书处向缔约方会议第三届会议提交以收到的回复为基础的分析报告。

B. 报告过程

3. 《贩运人口议定书》执行情况调查问卷草案在缔约方会议第二届会议（CTOC/COP/2005/L.8）上提交审议和评论。问卷的最终案文由缔约方会议根据其上述工作方案批准后，向议定书缔约国和签署国散发，并附有日期为 2006 年 2 月 10 日的普通照会，以期获得根据第 2/3 号决定要求的信息。

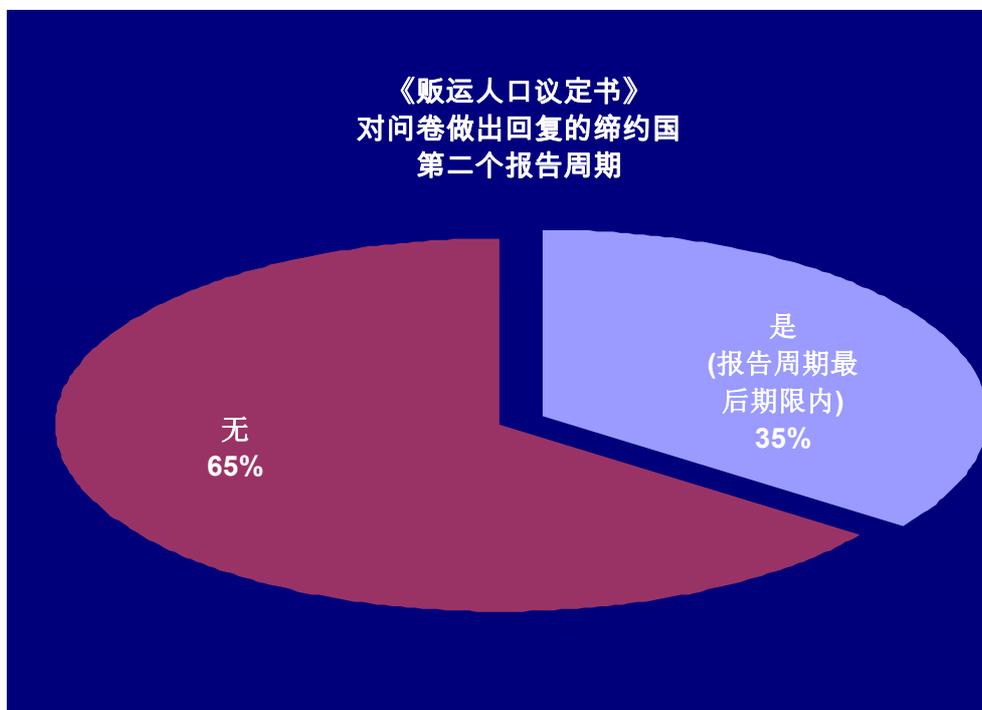
4. 依照 2005 年缔约方会议第一个报告周期的做法，秘书处还向非签署国寄送了问卷，以期鼓励它们参加缔约方会议的信息收集系统，以此了解《贩运人口议定书》缔约国是如何调整其法律和机构框架以便解决讨论中的问题，并从中取得经验。

5. 秘书处通过 2006 年 5 月 4 日的一份情况通报，提醒《贩运人口议定书》缔约国它们有义务提供信息并邀请签署国尽早、但不晚于 2006 年 5 月 20 日提供信息。

6. 截至 2006 年 7 月 24 日，秘书处收到 43 个国家的回复，其中 35 个为《贩运人口议定书》缔约国，5 个为签署国，3 个为非签署国。许多回复的国家还提供了其相关立法的副本。截至同一天，议定书已得到 101 个国家的批准。因此，如以下图所示，只有 35% 的缔约国对问卷作了回复。¹

图

《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》：第二个报告周期对问卷作出回复的缔约国



7. 截至 2006 年 7 月 24 日对《贩运人口议定书》执行情况问卷做出回复和未提交回复的联合国会员国按区域组的划分情况见载于 CTOC/COP/2006/13 号文件的表格。

C. 报告的范围和结构

8. 本分析报告包括概要和对国家回复的分析，并突出强调了朝着满足《贩运人口议定书》制定的要求所取的进展，以及各国在执行议定书规定的过程中不时遇到的困难。

9. 报告的结构遵守缔约方会议在其第 2/3 号决定中确定的指导。因此，报告包含有关于立法、行政或其他在国家层级采取的 help 和保护贩运人口行为受害人的实际措施。报告还涉及到与贩运人口行为受害人的遣返以及他们在接收国的地位相关的问题，并提供了有关旨在加强边境措施和保证涉嫌用于贩运人口目的的证件的安全与控制以及合法性和有效性的国家做法的概况介绍。

10. 如前文所述，与国际劳工组织²合作制定强迫劳动指标的重要性是供缔约方会议第三届会议进一步审议的缔约方会议工作方案所列第四个项目。然而，这个问题没有在问卷中给与讨论，因此也就没有在本报告中得到反映。缔约方会议认为，继续加强其第一个报告周期完成的工作、继续收集有关国家层级立法和行政框架的信息，以确保审议中的《贩运人口议定书》相关规定得到遵守是重要的。此外，缔约方会议第三届会议将是最后一次年度会议的事实，被认为是先加强收取有关‘标准’方面的全面信息的额外原因，然后在未来的会议上再行收集执行政策和战略或其他技术方面的信息，例如确认强迫劳动做法的主要因素和特点的信息。但是，在缔约方会议第二届会议的相关讨论中，有发言者坚持认为，应当进一步审议以剥削劳工为目的的贩运问题，其中包括对各种劳工剥削形式指标的确定（见 CTOC/COP/2005/8, 61 段）。为此，将那一方面包括在缔约方会议工作方案中被认为是恰当的，目的是促成对这一问题的意见交换，并形成对影响潜在被害人以及与强迫劳动情况相关的广泛因素的认识。这种意见交换也可能有助于缔约方会议在其第 2/6 号决定中设立的技术援助工作组的有关讨论，该工作组将在缔约方会议第三届会议期间举行首次会议。

11. 本报告不力求全面或完整，因为它反映的只是大约三分之一议定书缔约国的情况。

二. 经报告的各国为执行审议中的议定书条款而采取的行动概况

A. 与帮助和保护贩运人口行为被害人以及此类被害人在接收国的地位有关的事项

1. 被害人身份和（或）隐私的保护

12. 《贩运人口议定书》第 6 条为贩运人口行为被害人规定了一系列保护措施。尤其是第 1 款要求议定书缔约国采取措施保护被害人的隐私和身份。几乎所有对问卷做出回复的国家都确认，其国内法律体系均包括此类措施，有些国家还提到其立法有关保护被害人的一般性规定。厄瓜多尔、葡萄牙和津巴布韦在报告中提到，对有关这一问题的国家立法进行修改和更新的程序即将开始。

13. 多数缔约国申明，它们已经制定了保护被害人身份的规定，并具体列举了这方面的相关措施。几乎所有做出回复的国家都突出强调了对未成年人身份的保护，一些国家报告说保护还包括人口贩运被害人的亲属。不过，有报告说，向被害人及其亲属提供保护的范范围、水平或程度，取决于这些人是否作为证人参与涉及人口贩运的刑事诉讼（保加利亚）。

14. 就隐私权来说，几乎一半的回复国家报告说，存在旨在确保涉及人口贩运的诉讼程序得到保密的措施（闭门听证、视象作证、以及不对媒体披露信息的司法裁量权或拒绝公众或媒体的代表旁听诉讼等）。

15. 大多数对问卷做出回复的国家还表明，其法律体系中存在着确保罪犯基本权利得到保护的宪法要求或其他基本的法律要求。在这方面，数个国家提到其宪法框架或其他国内立法、甚至政府机构的指导方针和做法，以保护并平衡被

告的权利与媒体的言论自由权和被害人的权利（加拿大和新西兰），特别是保证披露可能有助于释罪或辩护的信息的权利（意大利）或得到充分法定代理的权利（斯洛伐克）。

16. 缔约方会议似宜审查议定书第 6 条第 1 款（以及相关关联的第 5 款；见下文的进一步讨论）在国家层级的执行情况，同时顾及对《有组织犯罪公约》问卷的相应回复，特别是有关证人保护的部分。公约问卷的该部分集中于收集相关措施的信息。这些措施允许在适当的情况下不披露或限制披露有关被害人、他们的亲属以及其他与他们关系密切的人的身份和处所的信息。问卷还探寻了有关允许这类人以保证其安全的方式作证的证据规则的信息（见公约第 24 条第 2 款，以及载于 CTOC/COP/2006/2 号文件的第 68 和 69 两段的相关信息）。

2. 信息的获取以及被害人参与诉讼

17. 还要求各国报告本国采取措施执行以下强制性要求的情况：向贩运人口行为被害人提供有关法院和行政诉讼程序的信息（《贩运人口议定书》第 6 条第 2 款），并向其提供在此类诉讼程序中表达其意见和关切的机会（《贩运人口议定书》第 6 条第 2(b)款）。大多数做出回复的国家申明，向被害人提供了此类信息，只有几份回复是否定的（摩洛哥、葡萄牙和津巴布韦）。葡萄牙解释说，对有关该问题的相关立法的修改即将进行。具体来说，多数国家报告说，已具备向被害人通知谁是其权利的证人以及帮助他们了解诉讼状况的机制。有的报告还提到翻译服务，以及向贩运人口行为被害人提供为恶性贩运被害人制定的打击贩运方案的信息（美利坚合众国）。不过，总的来说，没有收到在被害人不是与人口贩运有关的刑事诉讼中的证人时情况是否如此的信息。一些国家（保加利亚和意大利）提交了向被害人提供信息帮助的具体组织和中心（政府机构和非政府组织）的详细情况。此外，数个国家（加拿大、捷克共和国、德国和瑞典）报告说，它们让被害人有能力作为当事人参加诉讼并提出其观点。

18. 忆及《有组织犯罪公约》第 25 条第 3 款还要求为被害人提供机会在相关的刑事诉讼中表达意见和关切，已收到的各国有关此项被害人特定权利的答复，可以如公约执行情况报告反映的那样，与就《有组织犯罪公约》的规定作出的相应回复合并（见 CTOC/COP/2006/2，第 72 段）。

19. 缔约方会议似宜考虑将此信息作为起点，对有关推广使贩运人口行为被害人有能力积极参与对罪犯的诉讼并行使其权利的赋权措施的必要性和手段作进一步的讨论。此类赋权措施应当是非歧视性的，并应当包括并且以帮助被害人的规定为起点，无论被害人是否愿意参与针对罪犯的刑事诉讼。与此相关的是，或许应当同时考虑到许多被害人在寻求获得信息和参加此类诉讼时因为法律地位、文化、种族、语言、资源、教育、年龄或公民地位等原因而遇到的障碍。此外，还可强调向贩运被害人提供免费翻译和免费法律援助和法定代理的重要性，包括通过为他们加强法律援助机制的有效性来作此提供。

3. 恢复措施

20. 依照《贩运人口议定书》第 6 条第 3 款，该款包括一系列旨在减轻贩运人口行为被害人承受的痛苦和伤害并帮助他们复原和康复的支持措施，多数国家在报告中提到使刑事犯罪被害人得到恢复的总的措施。三个国家没有提供任何信息（秘鲁、波兰和土库曼斯坦）。数个国家（保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、芬兰、印度尼西亚、意大利、缅甸和斯洛文尼亚）在报告中特别提及帮助贩运被害人恢复的措施，基本上是通过国家行动计划或立法和执行法令来采取此种措施。一个国家指出，根据联邦或州计划，恶性贩运人口行为被害人有权享受与作为难民被接受的外国人所享受的同样的各种福利和服务（美国）。在多数情况下，指明了参与执行行动计划相关部分的政府主管部门，主要包括卫生部、教育或社会服务部等。一些做出回复的国家在报告中提及，它们正在制定行动计划（新西兰和泰国）。

21. 关于促成恢复的具体措施，数个国家在报告中提及临时住所的提供、接待中心或其他适当的住房安排（阿尔及利亚、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、印度尼西亚、罗马尼亚、南非、泰国和美国）。其他一些国家提到了向被害人提供咨询和信息帮助，包括配备电话口译服务的具体的帮助热线（捷克共和国、危地马拉、南非和美国）以及国家法律援助（爱沙尼亚）。此外，凡提供医疗和心理帮助的国家，通常是在一般卫生服务范围内提供这些帮助。多数国家还强调，它们向被害人提供就业、教育和培训的机会，但没有提供进一步的细节。一个国家指出，没有用于就业或培训的资源（南非）。最后，多数做出回复的国家确认，国家主管部门与非政府组织和其他公民社会组织进行合作以支持有助于贩运人口行为被害人的恢复的机制。数个国家列举了这方面的具体例子（保加利亚、萨尔瓦多、印度尼西亚、缅甸、斯洛文尼亚和南非）。在一个国家，一个非政府组织受命执行由政府资助的部际贩运问题行动计划（斯洛文尼亚）。另有一个国家指出，向被害人提供的许多服务是通过联邦政府向非政府组织的赠款来提供的（美国）。

22. 缔约方会议可以在其第三届会议上提供一个平台，就贩运人口行为被害人恢复措施方面实质性和建设性的意见和国家经验交流进行讨论。应当强调的是，在这方面，针对被害人的帮助、支持和恢复方案中最关键的因素是，这些方案首先应当随时可以提供并且综合全面。医疗、心理和法律服务，以及住房、教育和培训的提供，如果孤立进行就不会产生预期的效果。以一种协调和协作的方式规划和提供服务才必定符合被害人的最大利益。就恢复措施的可利用性来说，应当强调的是帮助的提供不应当取决于被害人在刑事诉讼中作证，而且获得帮助服务的标准不应当人为地制造一种官方认可的被害人。

23. 当然，《贩运人口议定书》缔约国采用恢复措施的确不是强制性的，这是由于它造成的成本以及它不分社会经济发展水平或资源的供给情况如何而适用于所有发现有被害人的国家这一事实的缘故。然而，各国同时应当认识到这种恢复措施通过增强被害人作证的意愿从而促成对贩运分子的起诉而带来的直接益处。其他方式不可能产生的有益结果包括，对贩运分子进行有关其他形式有组织犯罪的起诉以及金融资产的没收。

4. 被害人特别是儿童的特殊需要

24. 大多数作出回复的国家报告说，在执行贩运人口行为被害人保护措施时，考虑到了此类被害人的年龄、性别及特殊要求（见《贩运人口议定书》第 6 条第 4 款）。作出否定回复的国家有葡萄牙（有待于对现行立法进行修改），摩洛哥（未提供说明）和厄瓜多尔（财政资源不足）。

25. 具体来说，几乎所有国家都提供了有关这一问题的详细信息，特别涉及到被贩运儿童的特殊需要。两个国家（印度尼西亚和泰国）提及妇女和儿童被视为弱势被害人群体，需要特殊对待。为了保持与缔约方会议第一个报告周期中报告的有关议定书第 3 条的内容相一致，许多国家强调了保护被贩运未成年人的立法规定的存在。此外，经报告的还有一系列保护被贩运未成年人的具体措施，例如包括制止贩运儿童的国家计划（克罗地亚）或避免未成年人再受害的计划（萨尔瓦多）；允许未成年人通过视频会议作证的法庭命令（爱沙尼亚和南非）；录像和闭门听证以保护未成年人（瑞典）；以及在法庭问询及提出相关的债权时提供负责保护未成年人人权的代表（斯洛文尼亚）。经提及的还有保护未成年人隐私和身份的措施（哥斯达黎加、克罗地亚、萨尔瓦多和意大利）。一个国家（缅甸）指出，未成年人在找到并与家人团聚前，被暂时留在青少年培训学校，并可以得到身体、思想和道德训练以及教育和职业培训。罗马尼亚报告了由地方当局监管的未成年人居住中心和弱势避难寻求者（被贩运的妇女和无陪伴的未成年人）的特殊接待和住宿中心的存在。美国表明依照文化、语言和宗教等背景提供住房，并提及更为广泛的保护措施，包括医疗和精神健康服务、教育、独立生活和就业技能培训、就业和就学咨询以及法律援助。此外，美国还强调，18 岁以下的贩运被害人不必与调查和检控当局合作以获得各种福利。

26. 在讨论满足被贩运儿童最大利益的国家行动和做法时，缔约方会议似宜考虑到 2002 年 5 月 20 日联合国人权事务高级专员报告所载的“建议的人权与贩运人口问题原则和准则”的准则 8（保护和支助儿童贩运被害人的特别措施）（见 E/2002/68/Add.1）。

5. 被害人的人身安全

27. 多数国家提及旨在保障贩运人口行为被害人人身安全的措施（见议定书第 6 条第 5 款）。在这方面，提及了一般性证人保护条款和方案，包括警方保护、安全居住乃至新的身份。经提及的还有重新安置贩运人口行为被害人的次区域级协议（爱沙尼亚）。保加利亚还申明，在审判前的诉讼中，向被害人迅速提供了有关其特殊保护的措施的信息。提供此类信息取决于被害人同意在调查中进行配合。数个国家（阿尔及利亚、厄瓜多尔、摩洛哥、斯洛伐克和津巴布韦）对此问题作了否定的答复，但没有进一步的说明。

28. 同样，还可以从会员国有关《有组织犯罪公约》第 25 条第 1 款（涉及保护被害人不受报复威胁或恐吓）执行情况的相应答复的角度，并结合该答复，来

看待从回复国家得到的有关贩运人口行为被害人人身安全问题的信息。上述答复已在公约执行情况报告中得到反映（见 CTOC/COP/2006/2，第 70 段）。

29. 尽管《贩运人口议定书》各缔约国的义务仅仅是为贩运人口行为被害人“努力提供”人身保护，鉴于公约的要求经适当变通后也适用于议定书，缔约方会议似宜将注意力集中在《有组织犯罪公约》与《贩运人口议定书》的相关规定之间的相互关系。在那方面，相关的讨论可以将重点放在加强和简化贩运人口行为被害人及其安全也有可能受到威胁的家人和关系密切的人的人身安全措施。应当注意，在这方面，被害人持续的——即延至刑事诉讼期之后的一——人身安全对于得到其在诉讼中的合作至关重要。

6. 获得赔偿的可能性

30. 《贩运人口议定书》第 6 条第 6 款要求缔约国采取措施为贩运人口行为被害人提供获得因贩运而蒙受的损失的赔偿的可能性。关于该条款的执行，大多数国家的答复都反映了一种共同的做法，即通过民事诉讼程序确定要求赔偿的权利。只有几个国家做出不同的答复，其中葡萄牙和印度尼西亚强调有关这一问题的立法有待于制定，而津巴布韦则没有提供进一步说明。厄瓜多尔强调缺乏得以提出赔偿要求的相关机制，因为其本国打击人口贩运的立法行动刚刚过去，因此尚未完全得到执行。

31. 就这一点，多数国家确认其法律制度通常是在刑事诉讼结束后通过民事诉讼提供赔偿。虽然多数做出回复的国家提及获得身体、精神和道义痛苦赔偿的权利，有些国家则在报告中提及对所受损害的区分。例如，在南非贩运人口行为被害人在财产受到损害或损失的情况下，可以向法院申请赔偿，但不得要求得到任何身体和心理损害的赔偿。不过南非指出，正在考虑一种判决的立法框架，这一框架规定任何犯罪行为都可能必须进行赔偿，而且无论蒙受的损害是身体、心理还是其他性质的，必须逐案考虑。

32. 一个国家强调，其国内立法为贩运人口行为被害人规定了强制性的赔偿，被害人也可能有资格从国家犯罪被害人赔偿基金获得赔偿（美国）。另有几个国家确认了从国家基金得到赔偿的可能性。在这些国家中，德国强调，福利根据被害人的国籍以及在该国境内滞留的时间而有所区别。罗马尼亚澄清说，如果犯罪是在该国境内实施或在外国境内实施而被害人是该国国民或合法居民，被害人会得到赔偿金。萨尔瓦多报告了目前有关设立特别被害人基金的法规制定工作。最后，瑞典申明，如果犯罪是在其境内实施或被害人为该国国民或居民，可以从国家基金中得到赔偿。

33. 鉴于议定书第 6 条第 6 款应当与《有组织犯罪公约》的第 25 条第 2 款合并解释，而且后者也规定应具备适当的程序或机制供被害人寻求或要求损失的赔偿或复原，对于所收到的各国答复，可以结合会员国有关执行公约该项规定的相应答复给予进一步考虑。关于执行公约的答复在公约执行情况报告中得到了反映（见 CTOC/COP/2006/2，第 71 段）。

34. 缔约方会议可以提供一论坛，就支持供被害人寻求赔偿要求的国家层级机制的方法进行意见交换。建立此类机制的立法框架必须充分全面，以确保贩运人口行为被害人不分国籍均有权寻求充分和适当的救济措施，例如，包括通过使其得到有关为此目的而必须进行的过程的可靠信息而获得的赔偿。

7. 被害人在接收国的地位

35. 关于贩运人口行为被害人在接收国际的地位（《贩运人口议定书》第 7 条），大多数国家的回复表明，向此类被害人签发了临时居住许可，以便使他们能够参加相关的诉讼。只有七个国家提供了否定的回复（阿尔及利亚、萨尔瓦多、爱沙尼亚、危地马拉、摩洛哥、葡萄牙和瑞典）。有些确认签发临时居住许可的国家提及一个具体的考虑期，在此期间向被害人提供适当的帮助，使他们恢复对其生活的控制并考虑他们的选择，包括做出是否帮助刑事诉讼的知情性决定（捷克共和国、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚）。一个国家具体报告说，临时居住许可的签发，不以是否与执法当局合作为条件（克罗地亚）。多数国家提及为了进行中的刑事诉讼的目的而延长居住许可的可能性，同时一个国家确认在需要将人道和同情因素加以考虑的情况下有此种可能性（埃及）。美国提及针对遭受实质性身心摧残的被害人及其家人的签证安排，以便他们合法地在该国生活、工作四年。

36. 永久居留许可的签发给报与避难、授予难民地位的申請和一般人道和同情因素相联系（加拿大、萨尔瓦多、爱沙尼亚和芬兰），或适用于特殊或例外情况（捷克共和国、南非）。也有报告提及被害人与执法当局的合作为永久居留的条件（德国和斯洛伐克）。斯洛文尼亚申明，在因之而允许临时居住的诉讼结束后，被害人可以其他理由（工作、学习或与国民的婚姻）申请永久居留。

37. 在回复国所报告的国家行动的基础上，缔约方会议拟将注意力专注于进一步讨论《贩运人口议定书》第 6 和第 7 条之间的互补性，以及后一条认识到的为贩运人口行为被害人确立合法地位的必要性。被害人常常被滞留在目的地国或中转国，没有恰当的身份文件或旅行文件或在该领土上停留的基本法律权利。虽然议定书缔约国方面没有义务采取有关被害人地位的措施，令人鼓舞的是，至少根据现有的资料和信息，为此采取了相关的措施，产生了被害人站出来针对贩运分子作证、非政府组织鼓励它们为之服务的被害人向政府报告事件的积极效果。

38. 虑及联合国人权事务高级专员的“建议的人权与贩运人口问题原则和准则”（E/2002/68/Add.1），缔约方会议还可审议有关因素，这些因素可能被认为与决定是否因人道原因向贩运人口行为被害人签发永久居留许可相关。此类因素有可能包括以下几项：被害人及其家人遭到报复的风险及其本国当局针对此类报复提供保护和意愿；被本国当局予以刑事或行政起诉指控犯有与地位相关犯罪的风险；在原籍国缺少社会融入的前景；缺乏充分、保密和不带成见的支助服务；儿童的存在。在此方面，应当忆及《贩运人口议定书》既不影响国家和个人依照国际人权法而具有的权利、义务和责任，也不影响 1951 年《关于难民地位的公约》³和 1967 年《关于难民地位的议定书》⁴所含的不违规

原则，后两个文书适用于属于其范畴和保护范围的贩运人口行为被害人。此外，《贩运人口议定书》规定的措施不得以一种因其为贩运人口行为被害人而对其歧视的方式解释和应用（见《贩运人口议定书》第 14 条）。

B. 与贩运人口行为被害人的遣返有关的事项

39. 会员国被要求提供关于为使贩运人口行为被害人在没有不适当或不合理的迟延的情况下返回其国籍国或永久居留地而在国家层级采取措施的信息（《贩运人口议定书》第 8 条）。数个国家没有提供此种信息（阿塞拜疆、厄瓜多尔、科威特、摩洛哥、秘鲁、波兰和葡萄牙）。此外，爱沙尼亚指出，相关立法的准备以及行动计划的制定正在进行。其他一些国家报告说，为了使贩运人口行为被害人回国，它们对风险和安全进行评估，并提前调查原籍国在安全和此类被害人可能重新融入等方面的情况（智利、克罗地亚、缅甸、新西兰和斯洛文尼亚），或检查被害人的身心状况（萨尔瓦多）。另外，许多国家强调指出已有为制定遣返计划而与国际移民组织（哥斯达黎加、捷克共和国、萨尔瓦多、德国、缅甸、斯洛伐克和美国）、联合国儿童基金会（萨尔瓦多）和国际刑警组织（危地马拉）进行合作的机制。做出回复的会员国没有提供遣返过程时间框架的具体信息，特别是关于贩运人口行为被害人返回原籍国是否在有不适当或不合理的迟延情况下进行的信息。

40. 除数个做出回复的国家（阿尔及利亚、德国、意大利、南非、泰国和大不列颠及北爱尔兰联合王国）外，多数回复的国家确认，在遣返的过程中，被害人的同意得到了考虑。不过，有些国家指出，这一做法并不一定意味着同意被视为遣返被害人的必要条件。其他一些国家（白俄罗斯、克罗地亚和瑞典）强调指出了在被害人未表示同意遣返的情况下授予居留或避难地位的可能性。加拿大报告了本国的做法，即如果贩运人口行为被害人不符合临时居留许可或难民地位的标准，或在没有人道原因的情况下，无论其同意与否，均下令将其递解出境。

41. 关于根据接收国的要求对被害人国籍或永久居留权进行核查（见《贩运人口议定书》第 8 条第 3 款），几乎所有作出回复的国家均提及一般性的此类义务。一个国家（土耳其）提及本国的赋能做法，即使没有具体义务也采取此种做法。葡萄牙（有待于对其现有法律框架进行修改）和摩洛哥（没有进一步说明）是仅有的两个报告相反情况的国家。另外，外交领事当局和移民当局据报告说具有关于此类核查的职权。其他提到的备选做法包括通过国际刑警组织的核查（捷克共和国，厄瓜多尔和斯洛文尼亚）或在双边协议或安排以及司法互助的机制内进行核查（意大利）。

42. 关于《贩运人口议定书》缔约国帮助和接受身为其国民或居民的被害人返还的义务（议定书第 8 条第 4 款），多数国家（阿尔及利亚和葡萄牙除外）在回复中确认它们这样做了，并进一步报告了为身为其国民的被害人签发必要的文件或其他授权，同时有些国家申明，它们可能为非本国国民签发临时旅行证件（印度尼西亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚）。另外还提及了被害人在遣返过程

中的适当安全措施（加拿大）。数个作出回复的国家没有就这一事项提供任何信息（危地马拉、摩洛哥、秘鲁、波兰和土库曼斯坦）。

43. 一半的回复国家报告了有关被害人返还和重新准入的双边或多边协议、安排或备忘录的存在，而另一半则表明没有缔结任何这方面的国际协议。罗马尼亚强调说，本国当局至今一直在有关国家的使馆或东南欧打击跨国界犯罪合作举措区域中心的支持下，逐案解决遣返的问题。不过，罗马尼亚还报告说，已经与其他欧洲国家签订了有关国民和无公民身份的个人重新准入的双边协议。在这方面，提及了区域合作安排，例如波罗的海国家或湄公河次区域的此类安排。捷克共和国做出澄清说，该国不完全受任何管理贩运人口行为被害人遣返的协议的约束，但同时确认该国内政部和国际移徙组织合作，为此类被害人实施针对避难申请失败者自愿遣返的帮助计划。

44. 缔约方会议似宜对所提供的上述信息进行审查，并探讨推动目的地国和原籍国之间为安全遣返被贩运受害者而进行双边、区域和区域间合作努力的方法和手段。这种努力可以集中于确保在完全尊重被害人人权的情况下进行遣返的标准过程的建立，而且可以通过例如区域内和区域间的行动计划框架建立此类过程。不过，关键的问题是，通过推动为此目的的有效支持计划，以原籍国适当的恢复措施配合安全返还。此类计划应当以遣返前进行的风险评估的结论为基础。在可能的情况下，在目的地国和原籍国之间应当例如通过介绍机制，建立和达成包括监督、案件管理和反馈在内的沟通渠道和协议。此外，与非政府组织合作在接收国帮助被害人并在原籍国继续这种合作，会有利于帮助被害人在遣返过程完成后重新融入社会。这种合作应当通过建立非政府组织、地方当局和会员国之间的网络给与促进。

C. 与边境措施有关的事项

1. 商业承运人的责任

45. 要求会员国提供有关在可能的范围内防止商业承运人被用于人口贩运目的的立法或其他措施的信息（见议定书第 11 条第 2 款）。作为回复，许多国家报告了通常属于其移民立法范围的立法措施和行政做法。多数国家还列举了规定此类承运人核查乘客身份和（或）向有关当局提交乘客名单的具体要求。例如，埃及表明其国内立法要求船长或机长在抵达后提交乘务人员和乘客名单以及那些未持有有效或现行护照的人的名单。新西兰报告说，该国的移民法要求商业运载工具向有意前往该国的人收取身份证件和资料，包括作为旅行者的地位的资料，惩罚为罚款或监禁。斯洛文尼亚具体提及了商业承运人的责任和处罚，商业承运人有义务仅向持有有效旅行证件和签证或居住许可的旅客提供运输。美国提及在具体入境点执行证件预检计划。

46. 另外提及的还有对违反此领域相关刑事或行政规定的处罚（见《贩运人口议定书》第 11 条第 4 款），包括刑事处罚措施（加拿大、爱沙尼亚、科威特和新西兰）、罚款（捷克共和国、意大利、科威特和南非）、由承运人付费将有

关人员送回始发港的义务（爱沙尼亚、德国、意大利和新西兰）以及吊销执照（意大利）。萨尔瓦多报告了针对承运人的预防措施宣传活动。

47. 阿塞拜疆、危地马拉、秘鲁和波兰没有对此问题作任何回复。白俄罗斯是唯一提供否定回复又没有进一步说明的国家。厄瓜多尔确认本国为采取相关措施作出了努力，但也强调了在对利用商业承运人实施广泛犯罪进行控制方面遇到的困难。缅甸强调说不具备此领域的具体立法，但又提及移民当局用以控制承运人以防止其被用于人口贩运目的的本国行政措施。芬兰申明，在人口贩运案件中不存在承运人的具体责任，但承运人的一般责任可加以扩展至涵盖此类案件。最后，葡萄牙提及了预计一般是针对非法运输工具经营人的并也可在贩运案件中采用的预防措施。

2. 边境管制措施

48. 作出答复的绝大多数国家报告了强化边境管制以防止和侦查人口贩运的措施（见《贩运人口议定书》第 11 条第 1 款）。此类措施包括，例如，与毗邻国家建立边境合作联合委员会（印度尼西亚）；增强海军巡逻、领水管制和船只搜查（科威特）；在机场进行公众宣传活动（哥斯达黎加）；移民官的培训（芬兰和缅甸）；边境检查点更严格的出入境检查并强化国家警察力量的反贩运部门（缅甸）；为边境管制增强人力资源和技术设备（斯洛伐克）；为调查和执法当局开设的以被害人识别为核心的培训课程（斯洛文尼亚和美国），并辅以包括刑事调查人员、拘留、遣送和避难事务官员、边境巡逻人员和被害人一证人协调官的准则的网络培训课程（美国）；通过使用航空公司联络官和侦察丢失、被盗或无效旅行证件的前置乘客保护系统，强化离岸边境（新西兰）；新近成立的国家移民署控制国家领土上的出入境以及建立相关的试验项目（南非）；在边境警察一级建立部门，专责打击人口贩运并为边境警方设立电话预警系统（罗马尼亚）；以及强化申根签证机制（捷克共和国、德国、意大利、斯洛伐克和斯洛文尼亚）。美国还报告了偷运和贩运人口问题中心的建立，该中心作为信息集散和交流中心使涉及贩运分子和组织的信息得以传播，并将检控、执法、情报、警察、外交和领事等领域的代表联系在一起。

49. 多数作出回复的国家确认，根据本国移民法制定了措施，拒绝总的参与实施了犯罪而不一定仅仅是人口贩运犯罪的人员入境或吊销其签证（见议定书第 11 条第 5 款）。一个国家报告说，不仅针对贩运分子，而且针对从其非法活动中获益的知情家人，实施此类措施（美国）。一些国家提及在采取此类措施时使用的评估因素和标准，包括重新犯罪的危险和可能性（斯洛文尼亚），以及对公共和平与安全的威胁或在一般情况下（萨尔瓦多、波兰和斯洛伐克）或在人口贩运或有组织犯罪方面（加拿大和洪都拉斯）构成对公众利益的威胁。还有报告说，根据合理怀疑的理由（克罗地亚、爱沙尼亚、芬兰和瑞典）或根据判决（白俄罗斯、加拿大、克罗地亚、捷克共和国、德国、意大利、缅甸和新西兰）或根据这两者（南非）而采取此类措施。

3. 与其他国家的边境管制机构进行合作

50. 关于旨在加强与其他国家的边境管制机构的合作的措施，包括直接联系渠道的建立和保持（见议定书第 11 条第 6 款），多数国家提供了有关现有合作机制的信息，包括双边层级（德国、缅甸、罗马尼亚和斯洛文尼亚）或区域层级（新西兰）和次区域层级（瑞典）的联系和信息共享、潜在贩运组织的识别以及对涉及被害人的服务的帮助。经提及的此类合作机制的具体例子包括，波罗的海国家理事会下辖的波罗的海地区边境管制合作机制（由瑞典报告）和南锥地区共同市场范围内的区域安全相互合作与协调总计划（由智利报告）。新西兰具体提及与澳大利亚和美国设立了区域流动预警清单机制，使得能够就丢失或被盗护照的资料进行信息交换。保加利亚、科威特、新西兰和斯洛文尼亚提到了边境管制机构之间建立的直接联系渠道，而智利则强调了与国际刑警组织在此领域的合作。美国提及为外国要人作的简要介绍，以及通过国际培训团与外国边境管制机构的合作，培训的重点是调查人口贩运案件的方法、人口贩运的指标、环球网络、被害人面谈和服务及任务小组方法。美国还报告了与墨西哥之间涉及跨境犯罪企业的合作与协作具体计划。

51. 可以结合各国就《有组织犯罪公约》中关于执法合作的第 27 条的执行所作的回复，对从作出回复的国家收到的边境措施相关问题的信息作进一步审议（见 CTOC/COP/2006/2，第 56-63 段）。

D. 与证件的安全与管制及其合法性和有效性有关的事项

1. 证件的安全与管制

52. 《贩运人口议定书》第 12 条要求采取措施确保旅行或身份证件的质量、完整和安全。要求缔约国采取措施使此类证件更加难以被滥用、伪造或非法改变、复制或发行，以及采取不仅保护此类证件的使用，而且保护其制作和签发过程免受腐败、盗窃或其他转用手段影响的措施。⁵多数作出回复的国家报告说采取了此类措施，包括对制作和签发过程的定期审查、所使用技术和设备的升级以保证证件的安全与管制。

53. 在这方面，提到了具体的措施，尤其是在这一领域采用的安全标准。因此，数个国家（加拿大、智利、克罗地亚、捷克共和国和爱沙尼亚）提及采纳了国际民用航空组织建议的标准，⁶或欧盟理事会关于成员国所发护照和旅行证件的安全特征与生物测定标准的第 2252/2004 号条例所列的欧盟标准（捷克共和国、爱沙尼亚、德国、意大利、斯洛伐克、斯洛文尼亚和瑞典）。还有报告提及将多重安全特征加入旅行证件（美国）以及采纳生物测定标准（印度尼西亚和新西兰）或为采纳此标准而作的准备（罗马尼亚）。

54. 就上述事项从会员国收到的信息有可能提供机会，进一步讨论尤其是由设法执行保证证件安全和管制的措施的发展中国家可能遇到的潜在财政和技术问题。因此，计划在上文提到的缔约方会议第三届会议期间举行会议的技术援助

工作组有必要考虑到技术援助的相关需求，就相关优先事项提供指导，并帮助调动潜在资源。

55. 缔约方会议似宜在今后利用秘书处目前正在根据 2004 年 7 月 21 日经济及社会理事会第 2004/26 号决议编写的一份关于诈骗、非法滥用和伪造身份及相关犯罪的研究报告所含的其他信息。

2. 证件的合法性和有效性

56. 《贩运人口议定书》第 13 条规定了一项义务，即应根据另一国的请求并在合理时间内对涉嫌用于人口贩运目的的旅行或身份证件合法性和有效性进行核查。大多数作出回复的国家报告说，它们是在与其他国家的合作协议框架内进行此类核查，其中一些国家确认了在没有相关义务情况下的这种做法。此外，执法和移民机构被重点提及负责此类核查。还报告了为核查目的而使用国际刑警组织的渠道和机制的情况（克罗地亚、斯洛伐克，斯洛文尼亚和美国）。

三. 结束语

57. 以上介绍的各国为执行目前缔约方会议正在审议的《贩运人口议定书》各项条款而采取的措施和做法的概要表明，大多数对问卷做出回复的议定书缔约国基本上并在其能力范围内采纳了保证执行这些条款的立法和机构框架。然而，鉴于会员国全面执行正在讨论中的领域的现有和未来措施的不同能力水平，不可避免地需要做更多加以协调的努力，帮助有需求的回复国制定有效的多领域反贩运战略并开发执行此战略的专用和可持续的资源。为此原因，缔约方会议，特别是技术援助工作组，似宜进一步考虑并确定运用量身定做的方法的具体领域，以满足回复国所报告的与《贩运人口议定书》的要求相关的技术援助需求。这样，可能的技术支助领域可以覆盖为以下目的开展的活动，即改进现有措施或帮助建立新的打击人口贩运及保护和帮助被害人的机制，或甚至在基本的层次上帮助缺乏能力的国家这样做，以充分地向秘书处报告反贩运的措施和政策（在缔约方会议第二个报告周期做出回复的国家中，厄瓜多尔报告说，其国家当局需要在收集和向秘书处提交相关信息以及完成诸如《贩运人口议定书》执行情况问卷等技术文件方面得到帮助）。

58. 尽管如此，缔约方会议应当对审查议定书条款过程中遇到的存在已久的报告不充分的问题给予特别注意，因为在缔约方会议第二个报告周期中收到的议定书缔约国的回复的比率低于第一个报告周期，在那期间已经指出了这一具体问题。来自具有代表性取样的缔约国的信息持续不足，严重影响缔约方会议有效审查议定书条款执行情况的工作，并进一步损害本组织在各国提供的信息基础上评估各国需求后所能够提供的帮助。秘书处就这一问题向联合国会员国各区域组的主席提出了关注，请求他们发挥积极作用，并呼吁其各自区域尚未对相关问卷做出回复的成员国做出回复。CTOC/COP/2006/13 号文件所载表格提供了每个区域组的国家回复情况概述。缔约方会议似宜查询这些表格，以便清楚地了解报告不充分的问题在何处更为严重。此外，缔约方会议可审议脱离其以

问卷为基础的方法而采用其他获得审查议定书执行情况所需信息的方法是否适当。

注

- ¹ 2006年7月24日后收到的回复没有在本分析报告中得到反映，但将在晚些时候会员国向秘书处提供进一步更新的信息材料的情况下加以考虑。
- ² 见国际劳工局的《反强迫劳动全球联盟》（日内瓦，2005年），可在以下网址上查到：
http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=5059。
- ³ 联合国《条约汇编》，第189卷，第2545号。
- ⁴ 同上，第606卷，第8791号。
- ⁵ 本文须解释为不仅包括伪造证件的制作，还包括对合法证件的篡改以及被盗空白证件的填写。意图是将伪造的证件和已经有效签发、但被合法持有人以外人员使用的真实证件同时包括在内（见《联合国打击跨国组织犯罪公约及其各项议定书拟定工作谈判准备工作文件》（联合国出版物，出售品编号：E.06.V.5），第二部分，《联合国打击跨国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》，第12条，C节，解释性说明(b)。
- ⁶ 如在里昂八人组/罗马组主持下编写的与处理和签发机器可读护照和其他护照最低安全标准相关的指导材料，以及处理外国护照和其他旅行/身份证件诈骗的准则。