



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
2 August 2011
Chinese
Original: English

贩运人口问题工作组

2011年10月10日至12日，维也纳

临时议程*项目5

开展国际合作打击贩运人口活动：

关于供应和需求；能力建设和提高认识

开展国际合作打击贩运人口活动：
关于供应和需求；能力建设和提高认识

由秘书处编写的会议室文件

目录

	页次
一. 导言	2
二. 制定适当的措施	2
三. 问题概述	2
A. 关于供应和需求方面的国际合作	3
B. 提高认识和能力建设方面的国际合作	4
四. 应对指南	4
附件	
关键工具和推荐的参考资料	6

* CTOC/COP/WG.4/2011/1。



一. 导言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约（有组织犯罪公约）缔约方会议第 4/4 号决定承认《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》（《人口贩运议定书》）是打击人口贩运的有法律约束力的主要全球性文书。缔约方会议还决定根据《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 款设立一个由一名主席团成员担任主席的不限成员名额临时工作组，为缔约方会议履行其在《人口贩运议定书》方面的任务授权提供建议和帮助。
2. 缔约方会议第 5/2 号决议决定工作组应在缔约方会议第六届会议之前至少举行一次闭会期间会议，并就工作组是否应加以扩展，以及如果应加以扩展的话，就拟议的未来工作领域向缔约方会议提交建议。
3. 本工作组分别于 2009 年 4 月 14 日至 15 日、2010 年 1 月 27 日至 29 日和 2010 年 10 月 19 日在维也纳举行了第一、第二和第三届会议。
4. 本背景文件由秘书处编拟，旨在为工作组第四届会议的讨论提供帮助。

二. 制定适当的措施

5. 在促进国际合作打击贩运人口方面，会员国不妨考虑以下几点：
 - 进一步研究能够缓解为寻找更好的条件而进行迁移的需要和愿望的因素以及能够抑制那种助长对人的一切剥削形式从而导致贩运需求的因素。
 - 审查一切形式的国际合作，尤其是：正式和非正式的国际合作；国家当局之间的国际合作；国家当局与受害人服务提供者之间的国际合作；国家当局与私营部门之间的国际合作；国家当局与媒体之间的国际合作；
 - 审查所有目的的国际合作：处理国际司法合作框架内的跨国贩运人口案件（引渡；司法协助；没收、联合调查、风险评估）；当考虑某个受害人的安全返回和遣返时（风险评估；受害人服务提供者之间的协作）；设计来源国、过境国和（或）目的地国之间有效的提高认识活动；区域当局以及主要来源国和目的地国当局参与的能力建设国际培训；
 - 积极参加数据收集演练，以期按照《联合国全球行动计划》（A/RES/64/293）的授权，出版未来的《全球人口贩运问题报告》，确保了解人口贩运模式和趋势，并且来源国、过境国和（或）目的地国之间能够在此基础上制定有针对性的合作战略；

三. 问题概述

6. 《人口贩运议定书》和《有组织犯罪公约》是打击贩运人口和跨国有组织犯罪的主要国际文书。《公约》为打击跨国有组织犯罪提供了一个多边国际合作框架。它赋予会员国将跨国犯罪的罪犯绳之以法的手段，并为 163 个缔约国之

间开展国际合作创建一个基础。通过合作重整的司法系统不再由于罪犯越过国境而束手无策。

7. 《公约》论述了以下国际合作问题：为没收；引渡；移交被判刑人员；司法协助；联合调查；特殊侦查手段；刑事诉讼的移交；执法合作；以及收集、交流和分析关于有组织犯罪性质的信息等事项进行的国际合作。《公约》规定缔约国有义务就与《公约》及其各项议定书所涵盖的犯罪有关的司法协助和引渡事项开展合作。在未订有双边协议的情况下，《公约》可作为国际合作的依据。

8. 《人口贩运议定书》载有关于缔约国之间进行司法合作和信息交流的措施。这些措施包括：执法当局、移民当局及其他有关当局为各种目的进行非正式合作和信息交流，这些目的包括查明受害人和犯罪者；为受害人的遣返提供便利，进行合作以有助于了解和熟悉关于有组织犯罪集团为贩运目的而使用的手段和方法；边境管制机构之间进行合作，包括通过建立和维护直接沟通渠道开展合作；以及在核查旅行证件和身份证件方面的合作。

A. 关于供应和需求方面的国际合作

9. 在减缓使人易遭贩运之害的各种因素和抑制需求方面需要进一步开展国际合作。¹可从供应（推动）和需求（拉动）两个方面来应对贩运人口问题。《人口贩运议定书》第 9 条第(4)款呼吁缔约国采取或加强措施以减缓使人易遭贩运之害的各种因素。《人口贩运议定书》第 9 条第(5)款呼吁缔约国抑制那种助长对人的一切剥削形式从而导致贩运的需求。

10. 被贩运人口是贩运的供应方。贩运人口的一些共同推动因素是由于当地条件恶劣，促使人口想要迁移以寻找更好的条件，这些恶劣的条件包括：贫困、压迫、缺乏人权、缺乏社会或经济机会、冲突或不稳定以及类似状况所产生的危险。政治上的不稳定、军国主义、内乱、国内武装冲突和自然灾害都可能导致人口贩运的增加。人口的居无定所和流离失所使他们更容易通过被贩运和被迫劳动遭受剥削和虐待。这些因素往往对脆弱人群造成压力，将他们“推入”迁移，从而有可能被贩运者控制。

11. 对于人口贩运背景下的“需求”一词尚无商定的定义。需求通常是指期望获得特定商品、劳动或服务，但在人口贩运背景下，需求系指期望获得剥削劳动或享用侵犯提供者人权的的服务。

12. 被贩运者劳作或服务成果的消费者属于需求方面。必须对消费需求或基本需求²与剥削者的派生需求进行区分，并认识到其发生在贩运链的不同阶段。消费需求直接产生于人们主动或被动购买被贩运者的产品或服务，研究表明，大多数此类需求并非决定因素，因为一般来说这些消费者没有特别要求获得被贩运者提供的劳动或服务。

¹ CTOC/COP/WG.4/2010/3；CTOC/COP/WG.4/2010/6。

² 劳工组织，消除贩运儿童进行劳动剥削的做法，第 30-31 页。

13. 派生需求则另当别论，因为这是交易的必然获利者产生的需求。这些人可能包括皮条客和妓院老板、贩运所涉的不同中介人，以及为降低成本和价格并保持利润源源不断而对被贩运劳工进行剥削的黑心工厂老板或农场主。³

14. 在跨国贩运案件中，来源国、过境国和目的地国之间进行国际合作与协调非常重要，以解决贩运的供应和需求两个方面问题。

B. 提高认识和能力建设方面的国际合作

15. 贩运人口经常是由不同国籍的犯罪分子跨境进行。国家刑事司法系统在区域和国际一级合作的局限性对有效应对人口贩运问题构成重大挑战。尽管存在着一个共同的贩运人口定义，但各国当局在与那些订有略微不同的犯罪定义和（或）有不同的刑事司法制度的国家合作时面临各种挑战。它们还可能面临沟通困难带来的挑战。

16. 在处理贩运人口案件的国际合作中，特别存在以下一些主要的挑战：各国法律对贩运人口采取不同的刑事定罪做法，这可能使得难以区分贩运人口与有关的罪行；对其他国家的实体法和程序法缺乏了解或存在理解上的困难；对一些国家的反人口贩运法缺乏了解，这些方面从世界各地对贩运人口进行定罪的数量较少得以表明。

17. 其他一些挑战与有关国家当局之间缺乏交流基本信息和犯罪情报的沟通渠道有关；执法机构与受害人服务提供者之间缺乏信息和正式的合作机制，这妨碍受害人得到适当的援助和保护，从而导致受害人更少有机会在刑事诉讼中合作；国际司法合作中通过司法协助、引渡或没收事宜上的国际合作的过程缓慢；以及各国在有关程序和保护措施的国家立法上的差异。

18. 关于加强国际合作打击贩运人口的措施的例子包括：采取措施增加加入或批准《人口贩运议定书》的国家数目；加强统一立法；指定负责贩运人口问题的中央国家机关以开拓适当的信息流渠道；培养执法官员处理贩运人口案件的能力，促进各种非正式和正式的合作方法，包括与受害人服务提供者合作，确保在预先风险评估的基础上进行适当的援助、返回和重返社会；联合开展提高认识活动；促进领事当局之间的合作；加强国家当局与受害人服务提供者之间的合作以便对跨境贩运的受害人提供适当的援助和保护。

四. 应对指南

19. 会员国在许多决定和决议中认识到有必要加强国际合作与协调，努力防止和打击贩运人口和保护贩运受害人。⁴除了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《人口贩运议定书》，其他相关国际文书也强调要促进国际合作。

³ 劳工组织，消除贩运儿童进行劳动剥削的做法，第 30-31 页。

20. 《建议的人权与贩运人口问题原则和有关准则》关于刑事诉讼中引渡和其他形式合作的原则 14 及有关准则承认贩运人口罪在实施和效果两个方面往往都是跨国性的。因此，必须确保罪犯的国际流动性不会使他们能够通过在其他国家避难而逃避被起诉，并且缔约国能够开展合作确保成功起诉所必要的证据和信息可从一国传送到另一国。《建议的人权与贩运人口问题原则和有关准则》的评注⁵认为，引渡、司法协助和非正式业务合作方面的法律、政策和实践是开展国际合作、结束对贩运者有罪不罚和确保为受害人讨回公道的手段。

21. 2011 年 4 月 5 日欧洲议会和理事会关于防止和打击贩运人口以及保护贩运受害人的第 2011/36/EU 号指令，⁶尤其是第 5、第 9 和第 15 序言段。该指令取代理事会第 2002/629/JHA 号框架决定。

22. 《南盟防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫问题公约》⁷。该公约目的是促进成员国之间尤其是南盟区域中那些是来源国、过境国和目的地国的国家之间的合作，使它们能够有效处理预防、拦截和遏制贩运妇女和儿童行为；贩运受害人的遣返和康复以及防止国际卖淫网对妇女和儿童的利用等各方面问题。

23. 《东南欧警务合作公约》。该公约⁸设想了缔约国之间一些现代合作形式，如联合进行威胁分析、设立联络官、紧追、证人保护、跨境监视、控制下交付、进行卧底调查以调查犯罪和防止刑事犯罪、传输和比对 DNA 图谱及其他鉴定材料、采取技术措施促进跨境合作、开展边境搜查行动、建立混合分析工作组、联合调查组、国家边境沿线的混合巡逻队以及在共同的中心进行合作。因而充分实施该公约将有助于那些不是欧盟成员的签署国加快其最终加入欧盟的步伐。

24. 欧安组织打击贩运人口行动计划⁹。通过该计划是为了将最佳做法和先进的方法纳入其打击贩运人口政策并促进参与国之间的合作，责成欧安组织所有机构加强参与国际社会的打击贩运人口努力。该计划还要求所有国家，无论是来源国还是目的地国，采取并加强立法、教育、社会、文化或其他方面的措施，并在适用的情况下进行刑事立法，包括通过双边和多边合作进行立法，以抑制那种助长对人尤其是妇女和儿童的一切剥削形式的需求以及导致贩运的需求。另见上文关于建议在国家一级采取的提高认识行动。

⁴ 经社理事会第 2003/20 号决议；经社理事会第 2006/27 号决议；A/RES/58/137 号决议；A/RES/61/180 号决议；A/RES/63/194 号决议；A/RES/64/178 号决议；《联合国打击贩运人口的全球行动计划》；A/RES/64/293 号决议和缔约方会议第 5/2 号决议。

⁵ www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf。

⁶ 可查阅 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>。

⁷ www.saarc-sec.org/userfiles/conv-trafficking.pdf。

⁸ www.pccseesecretariat.si。

⁹ 该行动计划作为欧安组织常设理事会第 557/Rev.1 号决定的附件，可在以下网站查阅：www.osce.org/documents/pc/2005/07/15594_en.pdf。

附件

关键工具和推荐的参考资料**毒品和犯罪问题办公室打击人口贩运示范法**

制定《打击人口贩运示范法》是为了帮助各国执行《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》所载的各项规定。其旨在便利审查和修正现行立法及通过新增立法。《示范法》不仅包括将人口贩运及相关罪行定为刑事犯罪，还涵盖援助受害人及与各国当局和非政府组织建立合作关系方面的不同内容。其中的每一条款均附有一个详细评注，其中酌情向立法者提供了若干任择案文，并提供了法律来源和实例。

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

《刑事司法从业人员打击人口贩运手册》是开展全球合作进程的成果，在这一进程中来自学术界、非政府组织、国际组织的专家代表，以及世界各地的执法官员、检察官和法官贡献了自己的专业知识和经验。根据《人口贩运议定书》，《刑事司法从业人员打击人口贩运手册》旨在帮助刑事司法从业人员预防人口贩运，保护其受害人，起诉罪犯，并为实现上述目标开展所需的国际合作。

该手册的整个模块 6 论述处理贩运人口案件方面的国际合作。¹⁰

毒品和犯罪问题办公室，法律互助请求书写工具

毒品和犯罪问题办公室开发了法律互助请求书写工具，目的是协助各国起草请求书以促进和加强国际合作。法律互助请求书写工具分步骤指导个案工作人员使用一系列模板通过每种类型的互助请求过程。在从一个屏幕进展到下一个屏幕前，如果省略了必要的信息，会对起草人进行提示。最后，该工具将所有输入的数据合并，同时自动生成一份正确、完整和有效的请求书供最后编辑和签署。¹¹

毒品和犯罪问题办公室，刑事事项互助示范法（2007 年）

毒品和犯罪问题办公室示范法¹²使各国政府能够将各项毒品和犯罪问题公约规定的义务转化为将其运用于实践所必要的详细的权力和业务框架。在各项毒品和犯罪问题国际公约所允许的范围内，各国可能需要对示范法文本作出调整，以便更准确地反映其法律制度和宪法的基本原则。制定示范法是为了满足每个世界的主要法律传统——英美法系、民法和伊斯兰法的法律传统需要。拟定示

¹⁰ 见 www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_module6_Ebook.pdf。

¹¹ 见 www.unodc.org/mla/index.html。

¹² www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf。

范法以最大限度地减少不同法律传统的合作国家之间在国际个案工作中的法律冲突。示范立法附有评注，可作为解释和实施指南。

毒品和犯罪问题办公室，国家主管当局网上名录

国家主管当局网上名录允许为下述目的方便地访问根据 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书指定的国家主管当局的联系信息。

该名录载有 400 多个授权接收、响应和处理有关以下方面请求的国家主管当局的联系信息：引渡；刑事事项司法协助；移交被判刑人员；海上非法贩毒；海上偷运移民；贩运枪支。

www.unodc.org/compauth

毒品和犯罪问题办公室打击贩运人口活动工具包（2008 年）

为争取实现预防和打击人口贩运、保护并帮助其受害人，以及就此促进国际合作的目标，毒品和犯罪问题办公室打击贩运人口活动工具包¹³力图在致力于实现这些共同目标的各级政策制定者、执法者、法官、检察官、受害人服务提供者，以及民间社会成员中间促进信息与知识共享。具体来讲，工具包的用意是在专题领域提供指导，介绍有望成功的做法，并推荐参考资料。关于国际刑事司法合作的第 4 章，推荐工具 4.1、4.4、4.5，关于执法和起诉的第 5 章，工具 5.10 特别令人感兴趣。关于预防的第 9 章，特别推荐关于需求的概念定义的工具 9.12 和努力抑制需求的工具 9.14。

人权高专办《建议的人权与贩运人口问题原则和准则》——评注

评注¹⁴通过确定《贩运人口问题原则和准则》中能够与已确立的国际法律权利和义务相关联的那些方面，力求就法律地位问题提供明确的方向。利用《原则和准则》详细概述贩运人口的法律方面问题，特别侧重于（但不是专门论述）国际人权法。它提供法院和法庭的判决以说明如何将《原则和准则》用于实践。

¹³ www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2008/electronic-toolkit/electronic-toolkit-to-combat-trafficking-in-persons---index.html。

¹⁴ www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf。

东盟关于人口贩运案件方面的国际司法合作手册

该手册¹⁵目的是向东盟区域内的刑事司法官员介绍国际合作尤其是司法协助和引渡方面的关键工具，并就这些工具如何用于贩运人口案件的调查和起诉提供指导。该手册针对的是刑事司法从业人员，主要是执法官员、检察官、中央当局律师以及其他可能参与调查和起诉贩运人口案件或参与处理或考虑跨境援助请求的人员。

刑警组织，[双边]警务合作协议范本

该建议的范本¹⁶是关于双边协议的，因为总秘书处认为在这一级的合作，缔约国最有可能就范本中的所有条款达成一致。但只需作几处修改，该范本可用于缔结对少数缔约国具有约束力的区域协议。这就是为什么在方括号中使用“双边”一词的原因。在某种意义上说，协议范本一般提供若干不同的警务合作方法。虽然应该鼓励最广泛的合作，但这一总体框架可被那些希望限制可以进行合作的方式（例如，通过不包括关于特殊侦查手段的条款）、限制合作的理由（通过制定一个协议所涵盖的犯罪的详尽清单）或者既限制合作的方式又限制合作的理由的缔约国所采用。协议范本包括一些注释，解释每条的含义和范围。这些注释意在使缔约国更容易理解和采用建议的条文，并作可能的修改。这些注释在这方面是极为重要的，因为它们应起到鼓励灵活和连贯地使用协议范本的作用。

应对贩运人口的刑事司法对策：东盟从业人员准则（2007年6月）

东南亚国家联盟（东盟）通过跨国犯罪问题高级官员会议，制定了一套从业人员准则¹⁷，其中反映在提供这样一个路线图方面的区域优先事项和政策。该准则是参照普遍接受的国际法律和实践并与来自东盟所有成员国的从业人员和决策者讨论后编写的。经过成员国广泛的讨论和审议，该准则由东盟贩运人口问题特设工作组最后定稿。《东盟从业人员准则》的总体目标是协助东盟成员国的刑事司法机构确保为受害人讨回公道和结束对贩运者有罪不罚。《从业人员准则》侧重于对人口贩运案件的起诉和判决并围绕证据事项与国际合作两大主题加以阐述。

第二部分——国际业务和法律/司法合作

¹⁵ www.artipproject.org/ic-handbook/ASEAN%20Handbook%20on%20International%20Legal%20Cooperation%20in%20TIP%20Cases_Aug2010.pdf。

¹⁶ www.interpol.int/public/ICPO/LegalMaterials/cooperation/Model.asp。

¹⁷ www.artipproject.org/artip-tip-cjs/tip-cjr/recent_developments/ASEAN-PG_Web_English_Final.pdf。