



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
26 June 2020
Chinese
Original: English

贩运人口问题工作组

2020年9月10日和11日，维也纳

临时议程*项目3

联合调查和专门起诉方面的最佳做法

联合调查和专门起诉方面的最佳做法

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 本背景文件由秘书处编写，旨在便利贩运人口问题工作组第十次会议开展讨论。本文件载列了工作组似宜在审议过程中讨论的一系列问题，提供了有关该专题的背景资料，包括介绍主要挑战、良好做法以及工作组先前就相关事项开展的工作，并列出了各国制定贩运人口问题对策时可使用的具体参考资料、资源和工具。

二. 讨论议题

2. 各代表团在为工作组的审议做准备时，不妨考虑本国对下列问题的答复：

(a) 缔约国是否设有具体法律，管理针对跨境贩运人口案件的联合调查工作？

(一) 这些法律是否对联合调查小组和联合调查机构进行了区分？

(二) 如果缔约国有法律管理联合调查小组的任用，该法律是否就外国机关可在东道国行使权力的程度以及信息和证据收集等其他业务方面提供指导意见？

(三) 在联合调查框架内收集的证据是否可用于起诉？

* CTOC/COP/WG.4/2020/1。



(b) 有关机关是否设有专职单位，根据多边或双边协定提出和回应与其他国家开展联合调查的请求？如果未设专职单位，这些机关是否有能力使用这些机制并履行互惠义务？

(c) 是否允许非政府行为体参与联合调查？如果允许，参与程度如何？在国家一级是否有规范这些行为体参与的指导意见？

(d) 缔约国在哪些情况下启动联合调查？

(一) 是否就联合调查事项向刑事司法机关提供培训，包括介绍哪些情形适宜使用联合调查？

(e) 检察机关是否能够成立一个多学科专门小组或单位来起诉复杂的贩运人口案件？

(一) 如何为此类小组或单位选定检察官？

(二) 还可分配哪些人员加入此类小组或单位？

(三) 可为长期或复杂的调查提供哪些资源或机制？

(四) 如果没有上述资源或机制，那么此类案件是如何处理的？

(f) 专职负责贩运人口问题的检察官是否接受专门针对这些职能的培训？例如，检察官是否接受培训，学习以对性别和年龄有敏感认识的方式与贩运受害人互动？他们是否接受过培训，学习使用了解创伤和顾及性别特定需求的技巧进行面谈？

(g) 需要开展哪些类型的能力建设和技术合作活动，以协助各国加强对贩运案件开展联合调查和专门起诉？

(h) 在国家或区域一级有哪些成功的联合调查和专门起诉的最佳做法，包括具有成本效益的实例？

3. 工作组在讨论联合调查和专门起诉方面的最佳做法时，除其他外，不妨考虑缔约国采取的下列行动：

- 加强协调一致的国际刑事司法对策，调查和起诉国内和跨境贩运案件，包括为此促进启用联合调查、特殊侦查手段和专门起诉。
- 考虑制定明确的国家法律框架和相关指导意见，以建立和开展跨境贩运案件的联合调查，包括两个以上国家之间的联合调查。
- 确保国家主管部门得到充分培训，能够确定可能需要展开联合调查的案件，包括为此主动启动与其他有关国家的此类合作。
- 促进检察官和司法机构在贩运人口问题上的专业化和相关专门知识的积累，并考虑在这方面设立多学科专门单位，目的包括在调查跨境案件时加强与对口单位的合作。
- 确保为检察官和调查人员制定和定期举办最新培训课程，介绍法律、政策和准则以及贩运人口活动的趋势、模式和指征，包括新出现的贩运形式，同时特别关注当前的挑战，例如贩运者在剥削的不同阶段滥用技术。

- 确保相关检察官和执法人员接受适当的培训，了解人权，并学习采用以受害人为中心、对性别和年龄有敏感认识和了解创伤的办法，与包括儿童受害人在内的受害人进行面谈，包括酌情与服务和援助提供方协作。
- 促进建立和使用非正式沟通渠道，包括全球或区域检察官和执法网络，以加快交流知识、信息和良好做法，同时加强相关对口单位之间稳固的专业联系，促进国际合作。

三. 背景

4. 对贩运人口犯罪的调查和起诉可能特别复杂。其中一项主要挑战源于以下事实：虽然在最近报告的案件中，贩运活动发生在一国境内，但相当多的贩运案件是跨国进行的，¹因而嫌疑人、受害人、证人和证据可能会分处多个不同法域。在这种情况下，法律制度存在差异，而刑事司法对策从根本上来讲属于国内性质，从而可能构成障碍，例如阻碍收集证据和共享重要信息，最终阻碍成功调查和起诉贩运案件的跨境部分以及阻碍保护受害人。²

5. 此外，贩运人口犯罪往往是由复杂的跨国有组织犯罪网络实施的，该网络由一系列具有不同作用和分工的行为者组成，如招募者、运输者、当地代理人 and 实际的“最终剥削者”。查明和起诉所有环节上的罪犯，包括诸如在剥削前阶段行事的罪犯，可能特别困难，如果这些罪犯分处不同的国家，更是如此。³

6. 此外，由于贩运者与其受害人之间存在具有胁迫和虐待性质的关系，鲜有受害人能够或愿意向当局举报，告发和（或）指证伤害自己的罪犯。这一事实进一步增加了侦查、调查和起诉这一罪行的复杂性⁴。

7. 因此，要想克服这些障碍并产生深远影响，可能需要采取特别的国际合作与协调措施和工具，包括在有关国家之间开展联合调查，以加强信息共享，获取和证实分散在不同法域的证据，并找到嫌疑人、证人和受害人。此外，由于起诉贩运案件存在困难，包括证据方面的困难，检察官和法官具备高水平的专业知识，包括人权方面以及对性别和年龄有敏感认识和了解创伤的办法方面的专业知识，可能有助于开展起诉工作。

8. 针对贩运人口活动开展联合调查和专门起诉均是由来已久的做法，近年来越来越多地被缔约国采用。国际社会一再重申，需要并致力于通过国际合作以及国家、区域和国际各级的协作，并通过实现利益攸关方的专业化，来加强调查和起诉工作，虽然要成功利用这些工具仍然面临法律、实践和经济上的挑战，但在这两个领域都出现了大量有望成功的做法，包括具有成本效益的解决办法。

¹ 《2018 年全球贩运人口问题报告》指出，自 2010 年以来，侦查到的受害人属本国国民的稳步增多，反映出国内贩运活动总体呈上升趋势。查获的发生在区域和次区域两级的案件也很多，而在查明的受害人中，跨区域的受害人所占比例较小。更多信息见《2018 年全球贩运人口问题报告》（联合国出版物，出售品编号：E.19.IV.2），第 41 页。

² Pauline David、Fiona David 和 Anne Gallagher 著，*ASEAN Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases*（2010 年，雅加达），第 1 页。

³ 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），《贩运人口案件中的证据问题：案例摘要》（2017 年，维也纳），第 125-126 页。

⁴ 同上，第 12 页。

联合调查贩运人口案件

法律框架

9. 事实证明，在复杂的跨国贩运人口案件中，两个或更多有关国家的调查机构之间开展有时限的联合调查是成功瓦解犯罪网络和解救受害人的一种高效和有效的国际合作形式。

10. 大多数国家已经通过了国内法律，允许进行联合调查。然而，在没有拟定此类法律或法律受到限定的情况下，可以援引已批准的国际或区域文书的条款作为启动此类合作的法律依据。⁵

11. 例如，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 19 条载列了开展此类联合调查的法律框架。具体来说，该项文书鼓励但不要求缔约国通过缔结双边或多边协定或安排或者在个案基础上开展联合调查，并始终尊重调查活动开展地所属的缔约国的主权。

12. 第 19 条比照适用于《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》所涵盖的刑事犯罪，⁶从而将联合调查的法律依据扩大至囊括贩运人口案件。此外，《禁止贩运人口议定书》承认促进国际合作对预防、禁止和惩治这一犯罪的重要性，在第 2 条中将此列为其三大宗旨之一。

13. 还有一些其他国际和区域多边协定专司规范刑事事项国际合作事项，如司法协助和引渡，此类协定包括志同道合的东盟成员国之间的《东盟刑事事项司法协助条约》（2006 年）和《美洲刑事事项司法协助公约》（1996 年）。载有联合调查相关具体规定的文书包括《联合国反腐败公约》和《欧洲联盟成员国刑事事项互助公约》等，前者第四十九条反映了《有组织犯罪公约》第 19 条所载的关于联合调查的规定，后者与欧洲联盟理事会关于联合调查小组的第 2002/465/JHA 号框架决定⁷一道使用，就在司法协助请求框架内建立联合调查小组提供广泛的指导。⁸特别是，《欧洲联盟成员国刑事事项互助公约》第 13 条就相关方面作出了规定，包括小组构成、领导、行动条款、任务和权力划分以及其他程序事项和业务事项。

14. 《欧洲联盟成员国刑事事项互助公约》关于联合调查的规定体现在了《欧洲刑事事项互助公约第二附加议定书》第 20 条和《东南欧警务合作公约》第 27 条中。

15. 除多边条约外，各国之间经常签订双边条约来规范刑事事项国际合作，包括规范开展联合调查事宜。

⁵ 《打击贩运人口活动工具包》（联合国出版物，出售品编号：E.08.V.14），第 195 页。

⁶ 《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 1 条第 2 款。

⁷ 由于《欧洲联盟成员国刑事事项互助公约》获得批准的速度缓慢，通过了欧洲联盟理事会关于联合调查小组的框架决定，实施工作定于 2003 年 1 月 1 日前完成。一旦该公约在所有欧洲联盟国家生效，该框架决定将失效。

⁸ 这些联合调查小组属于“综合”类型，本文下一节“联合调查的类型”将进一步讨论这一问题。

联合调查的类型

16. 联合调查问题非正式专家工作组在联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第四届会议间隙举行了会议，确定了各国实践中出现的两种联合调查模式。第一种模式是分别在相关司法管辖区开展联合平行调查（故而在不在同一个国家，换言之，不在同一地点），工作人员彼此协调和交流信息，以实现共同目标。在这类平行调查过程中收集到的证据将用于各自的刑事诉讼程序。⁹

17. 第二种模式是所谓的“综合模式”，建立一个由有关国家的官员组成的混合小组。¹⁰一旦确定了联合调查的必要性和法律依据，通常情况下，有关国家会根据本国法律，针对这一模式下的具体行动条款和条件进行谈判，并签订特别协定予以规定。在这方面，各国谈判的事项可能包括调查目的、期限、方式、小组构成、行动地点、获取和交换信息和证据、拟采用的调查措施以及其他协调和沟通问题。¹¹

18. 该非正式专家工作组进一步确定了综合式联合调查的两种子类型：一种是“主动”型，即来自行动所在国之外的其他国家的成员在调查中发挥积极主动的作用，并在东道国拥有一定程度的行动权力；另一种是“非主动”型，即来自借调国的成员履行的职能多是提供建议或咨询，因此在调查中发挥较不主动的作用。综合式联合调查通常在行动所在国开展（“同地办公”）。

19. 据指出，当在邻国之间进行调查时，通常采取主动类型，而处在不同地理区域的国家通常倾向于采用非主动类型和平行调查模式。在贩运案件中，目的地国和受害人原籍国甚至可能位于不同的大陆，这使得有效协调各项活动变得更为复杂。

20. 就小组构成而言，实践表明，综合式联合调查成员的指定取决于有关国家的法律制度。例如，大陆法系除了指定执法人员之外，还经常指定法官和检察官，因为他们发挥积极的调查职能。¹²此外，各国不妨纳入其他参与者，例如国际或区域执法组织（即国际刑事警察组织（国际刑警组织）或欧洲联盟执法合作署（欧警署））的成员，或非政府组织的成员。事实证明，在某些情况下，与非政府组织的合作取得了积极成果，这些组织能够转介案件，提供情报，并在识别弱势受害人后向其提供援助。¹³不过，在参与的程度和方式方面需要更多的指导意见，包括新拟法律来全面规范这种合作。¹⁴

21. 关于上文所述的调查类型，毒品和犯罪问题办公室题为《贩运人口和偷运移民：国际合作准则》的出版物论述了设立联合调查机构的问题，这是《打

⁹ Roger Britton 等著，《贩运人口和偷运移民：国际合作指南》（维也纳，毒品和犯罪问题办公室东南欧区域方案办事处，2010年），第40页。

¹⁰ CTOC/COP/2008/CRP.5，第10-11页。

¹¹ 欧洲司法培训网络，“利用联合调查小组作为在欧盟范围内调查为性剥削目的贩运人口行为的法律工具”，第11-12页。联合调查小组国别专家网络于2017年制定了一项示范协定，为成立联合调查小组提供便利，见欧洲联盟理事会关于开展联合调查的示范协定的第2017/C 18/01号决议。

¹² 同上。

¹³ 大不列颠及北爱尔兰联合王国，内政大臣著，《First Annual Report of the Inter-Departmental Ministerial Group on Human Trafficking》（2012年10月），第49页。该出版物特别提到了联合王国与波兰和保加利亚之间开展的联合调查。

¹⁴ CTOC/COP/2008/CRP.5，第14页。

击有组织犯罪公约》第 19 条引入的一个概念，但对此没有正式解释。在这方面，非正式专家工作组将联合调查机构称为根据双边协定建立的永久性架构。该专家工作组还指出，联合调查机构可能更适合于调查特定犯罪，包括时间跨度较长和非孤立的案件，如贩运人口案件。¹⁵

优势和相关考虑因素

22. 如上所述，事实证明，联合调查在瓦解从事跨境贩运活动的犯罪网络方面非常成功。特别是，联合调查有助于有关官员在没有正式请求的情况下迅速交换信息，获得和证实证据，做出必要的战略决定，以确保调查的有效性，避免重复工作或管辖权问题，并加强实时协调的联合行动，包括为未来的起诉工作采取行动。¹⁶

23. 联合调查成员曾指出其中的裨益，例如能够更灵活地执行任务，包括面谈和搜查，并可立即采取相关行动；采用直接调查措施，无需再三收发请求函；为起诉工作更有效地收集证据；以及可以制定联合调查和起诉战略。¹⁷

24. 在目的地国和原籍国之间对贩运人口活动进行联合调查对于调查的成功至关重要。贩运人口者往往在目的地国会比较警觉地向执法机关隐匿他们的活动。这为原籍国创造了机会，便利就招募和移交受害人等剥削之前的活动收集证据，从而有助于促进调查和起诉在不同犯罪阶段行事的犯罪网络成员，并最终有助于瓦解犯罪网络。¹⁸

25. 同时，原籍国和目的地国一同参与贩运人口调查，加之有关机构开展更有效的协调和信息交流，以及具备迅速克服笔译/口译方面难题的能力，可促成及早查明受害人的身份并将其转介至保护和援助部门，这应成为所有打击贩运人口刑事司法对策的核心组成部分。

26. 联合调查的另一个优势是可使有关国家部门之间进行非正式的知识交流，促成更好地了解犯罪的各个方面。此外，通过建立信任和联系，到行动结束时，参与联合调查的人员将会与对口单位建立联络点，从而可推动在今后的案件中进一步开展正式和非正式合作。

专门起诉

贩运人口相关专门知识的重要性

27. 如上所述，在调查和起诉贩运案件时通常会遇到多重挑战。在国内一级，调查机关（包括执法、检察和司法机关）可能不熟悉这一犯罪类型及其指征和模式，这往往会导致破获和（或）起诉的案件数量较少。有时为了确保定罪，可能会不太准确地以较轻的罪名对贩运活动进行检控。¹⁹因此，缺乏经验可能会导致

¹⁵ Britton 等著，《贩运人口和偷运移民》，第 41 页。另见 CTOC/COP/2008/CRP.5，第 7 页。

¹⁶ 联合王国皇家检控署，“联合调查小组”，2020 年 3 月 10 日。可查阅 www.cps.gov.uk/legal-guidance/joint-investigation-teams。

¹⁷ 欧洲安全与合作组织，《警察培训指南材料：贩运人口问题》（2013 年，维也纳），第 166 页。

¹⁸ 《打击贩运人口活动工具包》，第 213 页。

¹⁹ 在这种情况下，有必要回顾《打击有组织犯罪公约》第 11 条第 2 款，该款涉及在起诉、判决和制裁跨国犯罪时使用法律裁量权，其中应考虑到所犯罪行的严重性。

无法适当惩罚罪犯，并对受害人获得必要保护和援助的能力产生负面影响。

28. 正如《2018 年全球贩运人口问题报告》所指出的，全球贩运人口案件的定罪数量尽管总体上有所增加，但在本报告所述期间仍处于相当低的水平，导致犯罪者在很大程度上逃脱了惩罚。²⁰

29. 因此，侦查贩运人口案件以及在国内和跨境进行调查和起诉方面的专业知识可能有助于加强打击这一犯罪的刑事司法对策。在这方面，缔约国可考虑针对贩运案件进行专门起诉，为此可设立专职检察单位或小组，这些单位或小组具备实质性的专门知识并对贩运人口犯罪有着全面了解，可将其资源专门用于调查和起诉此类犯罪。²¹在资源有限的情况下，在现有检察机关中安排一名或多名检察官专职负责也是一种可行的替代办法。

30. 总体来说，进行专门起诉是许多法域广泛采用的做法。除了贩运人口罪之外，还经常对特别复杂的犯罪提起专门起诉，如国内和跨国有组织犯罪，包括黑手党类型的犯罪、腐败、²²恐怖主义和网络犯罪，以及对涉及特别弱势受害人的犯罪提起专门起诉，如家庭暴力和性暴力以及虐待儿童等犯罪。²³

31. 对贩运人口案件而言，在国家或国家以下一级设立专职负责的检察官，并在资源允许的情况下设立相关专职机构或单位，可以对打击贩运对策的总体效力产生积极影响。《2018 年全球贩运人口问题报告》指出，报告国发展和加强体制框架，包括加强调查和（或）起诉方面的协作和能力，与过去几年记录的刑事司法对策的总体改进之间存在联系。²⁴

法律框架

32. 虽然《打击有组织犯罪公约》及其《禁止贩运人口议定书》没有具体规定为打击跨国有组织犯罪和贩运人口活动设立专门起诉，但《执行禁止贩运人口议定书国际行动框架》建议设立相关机构，例如专职单位，以此改进起诉工作和执行《禁止贩运人口议定书》的要求²⁵，该行动框架是毒品和犯罪问题办公室制定的技术援助工具，用以协助缔约国更好地执行《议定书》。

33. 此外还有其他国际和区域文书也述及这一具体措施。例如，《欧洲委员会打击贩运人口公约》第 29 条要求缔约国采取措施，确保从事打击贩运和保护受害人的人员或实体专职化。这些人员或实体应按照国家法律的规定保持独立性，并配备适足的培训和财政资源以便执行任务。为此，《欧洲委员会公约》设想两种主要模式：各国可以决定在现有机构内安排一些具备贩运人口专门

²⁰ 《2018 年全球贩运人口问题报告》，第 23-24 页。

²¹ 毒品和犯罪问题办公室，《检察官的地位和作用：联合国毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会指南》，《刑事司法手册丛书》（2014 年，维也纳），第 27 页。

²² 例如，《联合国反腐败公约》第三十六条要求缔约国确保设有一个或多个机构或者安排人员专职负责通过执法打击腐败。

²³ 见毒品和犯罪问题办公室，《检察官的地位和作用》，第 28 页；另见毒品和犯罪问题办公室，“诉诸司法：检察机关”，《刑事司法评估工具包》（2006 年，维也纳），第 15 页；Jennifer G. Long 和 John Wilkinson 著，“针对家庭暴力和性暴力案件设立专职检察单位的裨益”，《战略简报》，第 8 期（2011 年 12 月）。

²⁴ 《2018 年全球贩运人口问题报告》，第 21-22 页。

²⁵ 毒品和犯罪问题办公室，《执行禁止贩运人口议定书国际行动框架》，2009 年，第 10 页和第 17 页。

知识的专职官员，包括法官和检察官，或者设立专责打击贩运人口活动的单位或小组，可以采用单独实体的形式，也可以在现有机构内部设立。这些单位或小组除了具备专业知识，配备适足的资源，以便集中所有必要的信息以打击贩运人口活动之外，还可以与其他国家的对口单位建立伙伴关系和合作。

34. 此外，在欧洲委员会部长理事会向成员国提出的关于公诉在刑事司法系统中的作用的 Rec(2000)19 号建议中，建议 8 建议各国优先考虑在较大规模的部门或在区域或国家一级，使负责打击有组织犯罪等某些复杂犯罪的检察官实现专职化。此外，该项建议鼓励考虑建立专业人员小组，包括具有不同背景的多学科小组，以便提高业务效率。²⁶

35. 在拉丁美洲，伊比利亚—美洲检察官协会在毒品和犯罪问题办公室的支持下，于 2019 年通过了《伊比利亚—美洲检察官机构间合作议定书》，以加强对贩运人口和偷运移民罪行的调查、关注和受害人保护。该议定书第 17 条鼓励缔约方在每个公共部委设立专职检察官办公室，以便进行全国协调。

优势和相关考虑因素

36. 如上所述，专职检察官切实了解为不同剥削目的的贩运人口犯罪的主要要件、指征和模式，从而能够应对整个过程中出现的复杂情况，并最终向法院提起证据更加确凿的案件。还可向专职检察官讲授专门的法律和法医知识，作为其培训的一部分，以应对贩运人口案件中某些证据方面的典型挑战，例如犯罪现场存在的生物学证据，这在例如以性剥削为目的的贩运人口案件中可能发挥重要作用。²⁷

37. 由于贩运人口案件具有典型的跨领域特点，主要的贩运罪行往往与实施其他犯罪或违法行为有关，例如洗钱、移民或劳工犯罪，因此多学科的成员构成能够极大地为专职检察单位或实体提供帮助。缔约国可考虑设立具备贩运人口专门知识的多机构和多学科小组，其中专职检察官可作为成员加入，而其他成员可包括在相关事项上具备具体专门知识的金融调查人员、劳工官员或移民机关等。²⁸此外，这种专职小组应包括社会保障服务机构，如有可能，应包括医疗保健服务提供方，以及包括非政府利益攸关方（向受害人提供援助和保护服务，包括住所、医疗保健和法律援助），以确保刑事司法对策包括向受害人提供相关保护和援助。

38. 专职小组具备更广泛的专业知识有助于更有力和更主动地开展循证起诉工作（即在金融调查人员、网络犯罪专家和其他人员的支持下收集证据，包括关于可疑金融交易的证据），摒弃主要依据受害人证词的做法，在许多情况下，受害人可能不愿提供证词，以及（或者）证词缺乏证明力。

39. 此外，专职检察官可能比非专职检察官更擅于与贩运人口受害人接触。他们了解受害人经历的创伤类型以及与此类案件相关的特定犯罪动态，因而能

²⁶ 《欧洲委员会打击贩运人口公约》解释性报告，对《公约》第 29 条的评注，第 292-293 段。

²⁷ 毒品和犯罪问题办公室，《检察官的地位和作用》，第 36 页。另见毒品和犯罪问题办公室《贩运人口案件中的证据问题》，第 47 页，更多了解贩运人口案件中的证据种类。

²⁸ 毒品和犯罪问题办公室，《检察官的地位和作用》，第 27 页；美国国务院，“专职检察单位”，2020 年 6 月 20 日。

够更好地应对出现的某些挑战，包括不愿出庭带来的挑战。如果与受害人和证人建立了信任，他们可能更愿意配合调查，并在诉讼中提供证词。此外，专职检察官可确保及时提供保护和服务。²⁹

40. 此外，专职检察官常常会经年积累知识和专长，从而在贩运人口调查和起诉工作中发挥一种知识枢纽作用，这些知识和专长可在调查中与相关对口单位进一步分享。

41. 利用专门起诉也有助于在法庭上就某些与贩运相关的难题确定先例。³⁰例如，根据专门技能和知识对贩运活动提起有效起诉可能会促成更好地反映犯罪具体实情的量刑结果。这反过来可能在今后的案件中为类似的量刑裁定提供依据。另一个例子涉及法庭审议受害人可信度问题的方式。依据经验丰富的检察官进行的有力陈述，针对贩运受害人可能提供不一致证据等情况的原因做出强有力的司法宣告，这可能会促使法庭有效地处理未来涉及类似情况的案件。

42. 最后，这种做法带来的其他优势包括：鉴于调查和起诉工作将主要由全境少数一些具有专门知识的单位或个人开展（如果在国家一级设立了专职单位，则由该单位集中负责），故总体上能够在国家一级更好地协调贩运人口案件的起诉工作，以及更好地开展区域和国际合作与协调。由于拥有共同的专门知识和经验，负责专门起诉的实体能够很好地与其他国家的对口单位建立非正式的沟通和信息共享渠道。³¹

四. 联合调查和专门起诉方面出现的实际挑战

43. 虽然事实证明，联合调查和专门起诉是成功的做法，可改进对复杂的国内和跨境贩运人口案件的调查和起诉工作，但这些做法可能会面临一些实际挑战。

联合调查

44. 在联合调查贩运人口案件方面的一些障碍有：

立法方面

- 在国家一级缺乏明确的法律框架，并且缺乏有关如何开展联合调查的指导意义，包括没有规定来监管外国机构在联合调查综合模式下可以行使的权力范围，也没有规定来监管其他业务方面，例如行动控制和直接信息共享。
- 联合调查的目的之一是在不同法域收集可在今后起诉工作中采信的证据。但是据称存在一种担心，即法庭可能会质疑在联合调查框架内收集的证据的可采性（例如，原因包括使用的调查方法在一个法域是可行

²⁹ 美国国务院，“专职检察单位”。另见联合国促进性别平等和增强妇女权能署（联合国妇女署），“设立专职检察单位”，2011年12月23日，以及Long和Wilkinson著，“设立专职检察单位的裨益”，第2页。

³⁰ 美国国务院，“专职检察单位”。

³¹ Morten Bergsmo 主编，《国际性犯罪的专题起诉》，第二版，国际刑法和人道主义法论坛出版物丛书，第13期（托克尔·奥普萨尔学术电子出版社，2018年，布鲁塞尔），第243-244页。该出版物探讨了利用专职机构处理性犯罪案件的问题。但有关专门起诉的优势的结论也适用于贩运案件。

的，但在另一个法域是禁止的)。³²在这方面，法律文书没有提供足够的指导意见以说明收集法庭可接受证据的标准化方法。

- 规范有关各方联合调查行动和所用调查方法的国内立法存在差异，例如在监视、文件披露和保密规则、拦截和民事刑事渗透等领域存在差异，这可能对有效开展联合调查构成挑战。当有关国家的法律制度不同时，情况尤其如此。
- 外国执法人员在东道国境内行动时的民事和刑事责任。

程序方面

- 在大多数情况下，联合调查是在并行的各国国内调查已经开始后发起的。但是如果各国国内调查所处阶段不同，在启动联合调查程序方面可能会遇到一些阻力。³³

业务方面

- 未明确说明由哪一个主管部门负责授权启动联合调查，也未说明对口单位的联络点。
- 在综合式主动（联合调查小组）模式下，会指定一个领导者。在国家警察一级和联合调查小组一级分别设有领导者会导致出现双重领导，在下达的命令出现冲突时可能会造成混乱。
- 不同国家的执法人员之间的语言障碍可能会妨碍开展工作，在口译费用非常高昂的情况下更是如此。

一般事务方面

- 没有对刑事司法机关开展足够的具体培训。特别是，对联合调查在何种情形下是合适的工具以及有哪些开展模式缺乏了解可能会造成程序上的延误。
- 缺乏人力和财力资源可能会构成障碍，特别是在出席行动会议和外国成员参与方面构成障碍。
- 不同的法域对“小组”和“机构”缺乏统一的理解：在一些国家，联合调查是由有特定领导者的特定小组进行的，而在另一些国家，小组可能是临时成立的，这导致在小组构成和层级方面存在障碍。
- 贩运受害人对本国机关缺乏信任，这可能会对原籍国执法机关参与案件调查和起诉的程度带来挑战。

专门起诉

45. 在专门起诉方面，障碍和挑战可能包括以下方面：

³² 欧洲委员会，联合调查小组国别专家第十四次年度会议的结论，第 12133/18 号文件，第 4 页。

³³ 同上，第 7 页。

一般事务方面

- 普遍缺乏指导意见说明各国应如何以及以何种方式实现让检察官具备贩运人口案件相关具体专门知识这一目标。此外，尽管针对贩运人口案件设立专职检察官的好处得到广泛承认，但总体上对这一做法的效力缺乏研究。
- 设立专职起诉贩运人口行为的单位可能需要投入大量的经济和人力资源。在一些国家，这样的专职单位不是一个可取的办法，而实现一些检察官专职化可能是可行的替代办法。此外，即使存在这样的单位，检察官也可能不具备在执行任务的同时向其他非专职单位提供战术咨询意见的能力。
- 检察官专职化工作可能不会推进，原因是有意认为这可能会增加制度的复杂性。
- 检察官与执法机关在调查中的密切合作可能会损害起诉的公正性和客观性。为了应对这一挑战，一些法域选择在专职起诉单位之间划分任务，指定一个小组向调查人员提供法律咨询意见，而另一个小组接管案件并评估是否予以起诉。
- 专职检察官需要定期接受培训，以便能够处理贩运领域新出现的问题，并需要获得最新的调查工具。但经济方面的限制可能会妨碍提供和接受这种培训。

业务方面

- 随着在国家一级处理不同犯罪的专职单位数量激增，在任务授权重叠的案件（如有组织犯罪案件和贩运人口案件）中，这些单位之间缺乏协调可能成为一种挑战。在某些情况下，缺乏协调可能导致当地警察在未咨询专职检察官意见的情况下开始调查。

五. 联合调查和专门起诉方面的可行做法

46. 在联合调查和专门起诉贩运人口案件方面出现了一些可行做法。

47. 例如，在联合调查方面，主管部门之间展开协调和信息交流的做法可能有助于建立跨法域的联系，并促进进一步使用这一工具。协助开展联合调查的一个值得注意的区域网络是欧洲联盟刑事司法合作署（欧洲司法合作署）于2005年建立的联合调查小组国别专家网络。该网络举办国家机关年度会议，目的是鼓励使用联合调查小组，为建立联合调查小组提供便利，并促进在欧洲区域分享经验和最佳做法。³⁴这一举措的一项成果也是与欧洲司法合作署、欧洲联盟执法合作署和欧洲反欺诈办公室合作编写的“联合调查小组实用指南”，为从业人员建立联合调查小组提供实用信息和指导。³⁵

³⁴ 欧洲联盟刑事司法合作署（欧洲司法合作署），从业人员领域，“联合调查小组网络：联合调查小组国别专家网络”。可查阅 www.eurojust.europa.eu/。

³⁵ 见欧洲联盟理事会，联合调查小组国别专家网络，“联合调查小组：实用指南”，第6128/1/17 REV 1号文件，（2017年，布鲁塞尔）。

48. 毒品和犯罪问题办公室一直通过 TRACK4TIP 方案以及预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动等多年期技术援助举措，支持巩固伊比利亚—美洲检察官协会的伊比利亚—美洲打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络。毒品和犯罪问题办公室推动举办了 2017 年、2018 年和 2020 年的伊比利亚—美洲打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络年度会议，在这些会议上，该网络决定建立联合调查小组，处理该区域具体的贩运人口和偷运移民案件，这些小组于 2019 年开始运作。³⁶

49. 国际和区域组织在建立联合调查方面提供的技术合作也能够支持成功开展行动，并有助于建设国家能力。例如，在 2018–2020 年期间，毒品和犯罪问题办公室提供了支持，推动马拉维和赞比亚于 2019 年 9 月启动联合调查，促使于 2020 年 2 月起诉了四名贩运人口者。这项调查由马拉维警方通过 2018 年在毒品和犯罪问题办公室支持下成立的姆钦吉区打击贩运人口协调委员会，与赞比亚警方合作开展。此外，2018 年，欧洲司法合作署向 21 个调查贩运人口案件的联合调查小组提供了支持。³⁷

50. 还应寻求开展积极主动的联合调查，以此作为应对贩运人口问题的有效做法。及早查明需要开展联合调查的相关案件，并事先就整体起诉策略（例如需要哪种证据、最佳调查地点等）达成一致意见，这对瓦解贩运人口活动的整个犯罪链和确凿立案起诉而言至关重要，同时也会大力推动及早查明受害人的身份。³⁸从这个意义上说，将原籍国、过境国和目的地国纳入积极主动型的联合调查小组（以及非主动型的联合调查小组）效用显著。必要时应修订相关法律框架，以便能够予以纳入。

51. 此外，应进一步促进培训，以提高负责决定是否开展联合调查的机关和官员的认识和知识。国际和区域组织长期以来一直支持国际、区域和国家各级的此类努力，提供有关建立和开展联合调查的技术援助和能力建设培训课程，包括进行模拟演练和培训师培训——培训师培训是提高工作可持续性的一种尤为有用的形式。³⁹

52. 在对贩运案件进行联合调查时，有关国家机关还需考虑系统性地应用平行的金融调查、特殊侦查手段以及扣押资产和没收犯罪所得。为此，各国不妨考虑吸纳具有多学科专门知识的成员，并提供培训，以涵盖这些内容。最近一个成功的多学科联合调查的例子是欧洲联盟执法合作署支持的网络技术主管行动，在该行动中，芬兰、西班牙和瑞典成立了一个联合调查小组，促使在 2019 年 3 月逮捕了六名参与为性剥削目的贩运人口的贩运者。这一联合行动对犯罪所得展开了金融调查，促使冻结和扣押了价值 150 万欧元的犯罪资产。⁴⁰

³⁶ 更多信息见毒品和犯罪问题办公室，“支持受害人，加强国家应对：预防和应对贩运人口和偷运移民全球行动支持区域检察官网络”，2018 年 12 月 11 日。

³⁷ 更多信息见欧洲司法合作署，“通过联合调查小组打击网络犯罪”，2019 年 6 月 7 日。

³⁸ 见最近一个成功的主动型联合调查的例子，美国佛罗里达州中区检察官办公室，“Joint investigation nets multiple arrests in undercover sex trafficking operation”，2020 年 3 月 4 日。

³⁹ 例如，2020 年 2 月 18 日至 21 日，伊比利亚—美洲打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络在多民族玻利维亚国圣克鲁斯举行了会议，期间该网络请毒品和犯罪问题办公室提供支持，调整模拟审判培训方法，以促进建立一个贩运案件联合调查小组。

⁴⁰ 更多信息见欧洲联盟执法合作署（欧警署），“平行调查在 12 个国家摧毁了性剥削网络并冻结了犯罪收益”，2019 年 7 月 10 日。

53. 此外，实践表明，虽然联合调查中的调查部分通常被证明是有效和成功的，但并不总是能为受害人提供有效的保护和援助。应被视为一种良好做法的是自联合调查甫一开始就与其他行为体，特别是保护和援助服务部门的利益攸关方建立协同关系，以便确保受害人得到保护，并鼓励他们参与刑事诉讼程序。

54. 最后，为了应对建立联合调查的冗长程序，应尽力突出执法和司法机关之间非正式合作可发挥的作用。对口单位之间的这种非正式交流成本低，但对在提出正式合作请求之前确保更快、更有效的沟通来说至关重要。此外，个人接触可以建立一种信任和相互理解的关系，这最终有利于调查过程。因此，缔约国应考虑酌情促进各级相关部门之间建立非正式沟通渠道。

55. 关于专门起诉，最佳做法包括在人权以及对性别和年龄敏感且了解创伤的工作方法方面对专职检察官进行培训。这将有助于他们更好地接触此类犯罪的受害人，包括儿童受害人，一方面确保向受害人提供充分的保护和援助，另一方面增进了解其所经历的（身体和情感上的）创伤，避免发生再次受害的情况，并促进受害人和证人更积极地参与诉讼程序。

56. 关于贩运人口趋势、指征和模式的持续培训对于确保专职检察官掌握最新知识来说也至关重要，以便他们能够更好地处理与贩运有关的新问题，包括贩运者滥用技术招募和剥削受害人的问题。

57. 在区域和国际各级建立专职检察官网络也是分享知识和专长、学习他人经验和做法以及建立共识的有效途径。在国际一级，此类网络的一个实例是国际检察官协会的贩运人口问题检察官网络，该网络由世界各地专门处理贩运人口问题的检察官组成，他们聚集在一起交流经验和良好做法，并支持更好地开展正式合作。⁴¹在区域一级，除了上文提及的伊比利亚—美洲打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络外，另一个例子是西非打击有组织犯罪中央机关和检察官网络，该网络于 2013 年 5 月在毒品和犯罪问题办公室的支持下成立，由来自西非 15 个国家的专职检察官和治安法官组成，旨在加强负责刑事事项国际合作的机关的能力和彼此之间的业务合作，特别是为了更有效地打击一切形式的有组织犯罪，包括打击贩运人口活动。⁴²

58. 此外，专职检察官由于自身较高的知识水平，将在本国发挥贩运人口方面的知识枢纽作用，例如通过跟岗实习方案，他们能够很好地与希望专门处理贩运人口案件的初级检察官有效分享专门知识。这可成为一种具有成本效益的方式，保证专业知识和培训所需的连贯性。

59. 还有一种良好做法是专职检察官随时了解贩运人口相关法律（包括成文法和判例法）的潜在变动，以确保在整个程序中对案件的调查和起诉工作与时俱进。

60. 在那些既在国家一级设有集中式单位负责起诉贩运人口案件又在省一级设有专职检察官的法域，实践表明有必要确保开展协调工作，以确定哪一级检

⁴¹ 更多信息见 www.iap-association.org/TIPP/Home.aspx。

⁴² 更多信息见毒品和犯罪问题办公室，西非打击有组织犯罪中央机关和检察官网络。可查阅 www.unodc.org/。

察机关会取得最佳结果。

61. 最后，在国家法律允许的情况下，专职检察官应与执法部门一起参与联合调查，以发挥其专门知识，并帮助向执法人员提供法律咨询意见，例如，就证据在未来审判中的可采性提供咨询意见。此外，将专职检察官纳入这一进程将确保在联合调查行动结束之后提起检控。2019年，毒品和犯罪问题办公室支持了国际刑警组织领导的名为图尔奎萨行动（10月28日至31日）的联合调查，整个美洲20个国家的机关根据线索采取行动，在海陆空边境进行了近100万次检查，以瓦解把持通往美国和加拿大的主要偷运路线的有组织犯罪集团。这一行动除其他外，促使查明了贩运人口受害人的身份。⁴³目前，毒品和犯罪问题办公室正在与伊比利亚—美洲打击贩运人口和偷运移民专门检察官网络合作，促进在国家一级监测通过图尔奎萨行动建立的卷宗，以期确保在行动结束后迅速提起专门起诉。

六. 工作组以前就相关专题提出的建议

62. 贩运人口问题工作组迄今已拟订了250多项建议，就实施《禁止贩运人口议定书》向缔约国提供咨询意见。

63. 关于联合调查，工作组在2009年4月14日和15日、2010年1月27日至29日、2011年10月10日至12日和2019年9月9日至11日分别举行的第一次、第二次、第四次和第九次会议上提出了相关建议。工作组以往的建议特别再三强调以下几点：(a)必须促进利用《打击有组织犯罪公约》中关于在国际一级调查贩运人口案件时使用联合调查小组和特殊侦查手段的规定；(b)将联合调查用作向其他国家提供技术援助并加强贩运人口问题跨国刑事司法对策的一种切实手段，特别侧重在来源国和目的地国之间展开联合行动；(c)使用联合调查处理以摘取器官为目的的贩运人口案件；以及(d)在应对贩运人口案件，包括涉及犯罪所得的贩运人口案件时，需要建立联合调查小组展开专门调查，并需要高效地答复引渡和司法协助请求。

64. 虽然贩运人口问题工作组没有通过关于设立专门起诉以作为加大努力打击贩运人口活动的一种方式的具体建议，但工作组第二次会议通过了相关建议，内容涉及应当建立国家协调机制，并在调查和起诉层面建立这种机制，⁴⁴而且应向法院工作人员等刑事司法系统专门工作人员提供关于对创伤和相应的性别、年龄、文化以及其他考虑因素具备敏感认识的最新培训。此外，工作组在第五次会议上建议就持续存在和新出现的贩运相关问题，向包括执法人员和刑事司法应急人员在内的专门工作人员提供专门培训。⁴⁵

⁴³ 更多信息见国际刑警组织，“图尔奎萨行动重创贩运人口网络”，2019年11月14日。

⁴⁴ CTOC/COP/WG.4/2010/6，第15段。

⁴⁵ CTOC/COP/WG.4/2010/6，第61段，和CTOC/COP/WG.4/2013/5，第33段。（该建议提到贩运者越来越多地利用互联网招募受害人。）

七. 主要工具和推荐参考材料

1. 《执行禁止贩运人口议定书国际行动框架》

65. 《执行禁止贩运人口议定书国际行动框架》是一项技术援助工具，旨在支持会员国有效执行《禁止贩运人口议定书》。《行动框架》包括说明部分和一组表格。说明部分介绍了在执行《禁止贩运人口议定书》方面的主要挑战，并提出了为进一步有效应对这些挑战可采取的一般性措施。表格通过五大支柱详细地介绍了这些措施，这五大支柱载列了支持执行《禁止贩运人口议定书》的实际行动，包括调查和国际合作方面的实际行动。⁴⁶

2. 《打击贩运人口活动工具包》

66. 《打击贩运人口活动工具包》力图促进决策者、执法者、法官、检察官、受害人服务提供方以及民间社会成员之间共享知识与信息。具体来讲，《工具包》的目的是在各专题领域提供指导，介绍有望成功的做法，并推荐参考资料。《工具包》第五章涉及执法和起诉工作，包括联合调查，并提供了参考工具、成套清单、指标和培训材料，内容涉及贩运人口活动执法对策的核心考虑因素。第四章涉及刑事司法合作国际机制，包括执法合作。

3. 《检察官的地位和作用：联合国毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会指南》

67. 《检察官的地位和作用：联合国毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会指南》由毒品和犯罪问题办公室与国际检察官协会联合出版，旨在协助会员国按照国际标准和准则，审查或制定检察工作规则。该指南力求阐述这些标准和规范，并向读者介绍值得关注的不同实践，包括实现知识的专业化。

4. 《东盟贩运人口案件国际司法合作手册》

68. 《东盟贩运人口案件国际司法合作手册》由毒品和犯罪问题办公室、东南亚国家联盟（东盟）和澳大利亚政府联合出版，为国际司法合作措施提供指导，其中侧重东盟成员国。其中概述了各种类型的国际合作，包括警方与警方的非正式合作以及更具体的正式合作类型。该手册是一个实用工具，旨在使东盟地区的刑事司法从业人员，主要是执法人员、检察官、中央机关律师和其他人员能够通过充分调查和起诉贩运案件及执行国际协助请求，应对贩运活动带来的挑战。

5. 欧洲联盟理事会“联合调查小组：实用指南”

69. 欧洲联盟理事会“联合调查小组：实用指南”就欧洲从业人员组建联合调查小组提供信息、指导和咨询意见。该指南由欧洲联盟联合调查小组国别专

⁴⁶ 特别参见表 1 “起诉”和表 5 “国际合作/协调”。

家网络与欧洲司法合作署、欧警署和欧洲反欺诈办公室于 2017 年合作编写和发布，以欧洲联盟国家获得的实际经验为基础，借鉴了以前的一份手册。该手册还包含供各国使用的《联合调查小组示范协定》。
