



# 联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
3 May 2018  
Chinese  
Original: English

## 贩运人口问题工作组

2018年7月2日和3日，维也纳

临时议程\*项目2

贩运人口案件中的国际合作：

考虑受害者的需求和权利

## 贩运人口案件中的国际合作：考虑受害者的需求和权利

秘书处编写的背景文件

### 一. 导言

1. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议在其第4/4号决定中承认，《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》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《禁止贩运人口议定书》方面的任务授权提供建议和帮助。

2. 工作组第一、第二、第三、第四、第五、第六和第七次会议分别于2009年4月14日和15日、2010年1月27日至29日、2010年10月19日、2011年10月10日至12日、2013年11月6日至8日、2015年11月16日至18日和2017年9月6日至8日在维也纳举行。

3. 本背景文件由秘书处编写，旨在为工作组在第八次会议期间的讨论提供协助。该文件载有工作组在审议过程中似宜解决的一系列问题，就该专题，包括工作组在有关事项方面的主要挑战、良好做法和先前工作做了简要的背景介绍，并列出了各国制定对策所可使用的具体参考资料、资源和工具。

\* CTOC/COP/WG.4/2018/1。



## 二. 供讨论的问题

4. 在讨论贩运人口案件中的国际合作时，工作组不妨讨论下文列出的问题，特别是考虑到贩运受害者的需求和权利。这些问题主要涉及作为刑事诉讼程序一部分的国际合作，还旨在促使对刑事司法程序之外的行为体、已确定的良好做法以及各国的差距和面临的挑战展开讨论。这些讨论应以一种基于人权的总体办法为参考，包括就正在审议的主题进行对性别和年龄敏感的分析。

### 受害者的权利

- 国际合作措施如何对受害者产生积极和（或）不利影响？
- 在参与贩运人口案件中的国际合作时，必须具体考虑到受害者的哪些权利，哪些行为体必须考虑这些问题？
- 参与国际合作考虑受害者的权利和需求时，面临着哪些实际和（或）法律挑战？

### 保护和援助，包括保护证人

- 现有的跨境移送机制是否能够充分维护贩运人口受害者的权利？在跨境移送方面可确定哪些良好做法？
- 哪种标准作业程序能够更好地在国际合作措施中满足受害者的权利和需求？

### 对性别和年龄问题有敏感认识的援助

- 在参与国际合作时，需要将贩运人口活动中对性别敏感的哪些方面纳入考虑？
- 在与贩运人口案件有关的国际合作中，如何将有关儿童最佳利益的考量因素纳入考虑？

### 国际合作的形式

- 哪些形式的国际作业已证明对维护人权和满足贩运人口受害者的需求特别有帮助？
- 在不同形式的国际合作中，例如在旨在从受害者和受害者-证人那里以及通过他们收集证据的司法协助中，如何将受害者的权利和需求放在优先位置并加以解决？
- 在联合调查小组的行动中如何考虑与受害者有关的问题？
- 与受害者有关的考量因素是否在引渡中发挥作用，如果是，这些考量因素有哪些？

- 哪些行为体通常参与涉及贩运人口案件的非正式国际合作？它们的作用和责任是什么？

#### 不予起诉和不予惩罚

- 如何将不予起诉或不予惩罚的原则纳入国际合作？在确定起诉贩运人口案件的管辖国时，这些原则（如果有的话）发挥了什么作用？

#### 援助、回返和重返社会

- 如何能够确保根据受害者的权利和（或）需求，协调一致地向他们提供跨境援助、保护和支助？
- 为了帮助贩运人口受害者对自愿回返做出知情决定而需要向其提供哪些类型的信息？
- 受害者和受害者-证人返回其原籍国的问题对应对贩运人口问题的刑事司法措施构成什么挑战？如何解决这些挑战？

#### 救济

- 关于向受害者提供救济，国际合作如何提供便利或构成阻碍？

#### 相关行为体

- 应当满足受害者需求并保障其权利，以此作为跨国应对措施一部分的相关行为体有哪些？
- 在以受害者为中心的国际合作中，外交机构工作人员可以发挥什么作用？
- 需要提供哪些类型的技术援助和能力建设，协助各国在参与国际合作时加强以受害者为中心的办法？

### 三. 背景

5. 尽管贩运人口案件可能完全在一国境内发生，但嫌犯、受害者和证据往往位于多个法域，这意味着要对此类罪行成功开展行动，通常需要采取协调一致的跨国应对措施，需要在多个法域进行刑事调查和起诉。<sup>1</sup>打击有组织犯罪网络的各项努力也必须具有跨境性质，以确保这些网络不只是将其活动转交给那些合作不力的国家或区域去完成，因为合作不力可能会导致刑事司法对策存在不足。有必要加强合作，在国家、区域和国际各级更有效地预防和打击贩运人口活动，这是《有组织犯罪公约》的关键要素之一。各缔约国通过这项公约重申其承诺拒绝为参与跨国有组织犯罪的人员提供避难所。

<sup>1</sup> A. 加拉格尔，《贩运人口国际法》（剑桥大学出版社，2010年）。

6. 在贩运人口案件中开展国际合作时，必须主要采取以受害者为中心的办法。在调查期间、在制定和实施援助和保护措施时，以及在自愿回返程序和提供补救措施期间，必须采取这种办法。包括国际合作在内的针对贩运人口问题的全面对策必须建立在人权基础之上，对性别和年龄问题有敏感认识，并遵循不歧视的原则，同时考虑到个人的不同需要和脆弱性。特别是，应当为贩运人口受害者提供保护、支助和援助措施，同时不得以任何理由，包括性别、种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、与少数族裔的联系、财产、出生或其他身份等理由歧视他们。

7. 正如《2016 年全球贩运人口问题报告》<sup>2</sup> 指出的那样，几乎获得普遍批准的《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》为缔约国提供了加强国际合作以解决贩运问题的一系列工具。更好和更频繁地使用这些工具，包括司法协助、联合调查和特殊侦查手段，可加强用以侦查和起诉复杂的跨境贩运人口案件的工作。

### 受害者的权利

8. 事实上，贩运人口涉及具有权利和需要的犯罪受害者的存在，这就将贩运人口与许多其他形式的有组织犯罪区别开来。正如《禁止贩运人口议定书》第 2 条(b)项所述，该《议定书》的宗旨之一是在充分尊重人权的情况下保护和帮助贩运人口的受害者。《议定书》规定了其他法律框架未能提供的有关贩运人口受害者的具体保护和援助标准。这些标准涉及隐私和保密问题、获得信息和支持受害者表达意见或关切，以及促进受害者身体、心理和社会康复的措施（如住房、咨询、医疗、心理和物质援助、就业、教育和培训机会、提供居留证、便利遣返和无责任）。在刑事诉讼背景下，具体措施包括利用视频技术采访面临风险的证人（特别是作为受害者作证的儿童），确保在刑事诉讼各阶段对证人的个人资料保密的协议，以及为受害者和证人提供法律援助。

9. 贩运人口受害者的基本人权不因其作为受害者的身份或对其受害者身份的承认而受到影响。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》（E/2002/68/Add.1）强调，被贩运者的人权应成为预防和打击贩运以及保护、帮助受害者和向其提供补偿等一切工作的核心，因为侵犯受害者的人权既是贩运罪的原因，也是其结果。以下人权与贩运受害者尤为相关：不受歧视的权利、生命权、自由权和安全权、不受奴隶、奴役、强迫劳动或债役工的权利、不受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利、免遭性别相关暴力的权利、结社和行动自由权、身心健康权、获得公正和有利的工作条件的权利、享有适当生活水准的权利、社会保障权，以及儿童享有特殊保护的權利。

10. 在这方面，应当维护受害者的权利，并在实施标准的国际合作措施过程中，例如在从另一个法域获得受害者证词时，或当受害者返回其本国时，考虑到他们的需要。此外，在采取对性别和年龄敏感的办法时所应考虑的问题包括保护和援助，其中包括保护证人；对受害者不予起诉或不予惩罚；援助、回返和重返社会；以及提供特别是补偿等救济。另外，为确保以受害者为中心的国际合作努力取得成功，应

<sup>2</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《2016 年全球贩运人口问题报告》（联合国出版物，出售品编号：E.16.IV.6），第 19 页，可查阅 [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016\\_Global\\_Report\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Persons.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf)。

考虑到参与这些努力的人员的作用、责任和潜在贡献；这方面的相关行为体包括执法人员、检察官和法官、移民官员、外交机构工作人员和民间社会行为体等。

11. 为进一步促进基于权利的方法，工作组在 2009 年的第一次会议上提出了以下建议（CTOC/COP/WG.4/2009/2，第 13 段）：

关于对受害者的保护和援助，缔约国应当：

- (a) 在保护和援助受害者方面，采取尊重人权的做法，这种做法并不取决于受害者的公民身份和移民地位；
- (b) 拟订并适用保护和援助贩运人口受害者最低限度标准；
- (c) 确保立即向受害者提供支助和保护，不管他们是否牵涉到刑事司法程序。这类支助可能包括在查明其身份的领土给予其临时居留权或在适当情况下给予其永久居留权；
- (d) 确保实施适当程序以保护贩运受害者的秘密和隐私；
- (e) 编写、向从业人员传播并系统地使用用于确定受害者身份的标准；
- (f) 确保本国打击贩运人口的法规将对贩运人口受害者或相关刑事诉讼程序中的证人进行威胁或胁迫定为刑事犯罪；
- (g) 研究更为有效地分配受害者援助资金的必要性；
- (h) 确保各级针对贩运儿童活动的对策始终以儿童的最佳利益为基础。

12. 这些建议仍然具有重要意义，应继续为有关贩运人口案件中国际合作的所有考虑因素和行动提供意见。

## 保护和援助

13. 受害者保护是《禁止贩运人口议定书》的一项核心内容。工作组之前曾大致讨论过受害者保护问题，但尚未详细讨论在国际合作中采取以受害者为中心的方法的重要性。2017 年，工作组在其第七次会议上讨论了冲突背景下的贩运人口等问题，并建议缔约国促进原籍国、过境国和目的地国之间跨境提供保护和协助（CTOC/COP/WG.4/2017/4，第 8(e)段），同时认识到特别是在冲突期间，保护和援助措施对保护有可能被贩运或已被贩运者的重要性。此外，打击人口贩运机构间协调小组指出，打击贩运活动的措施应被系统性地纳入人道主义行动，并且这些措施应当是保护性的、主动性的、预防性的和合作性的。<sup>3</sup>在冲突局势和人道主义行动的背景下，国际合作是这类对策的关键先决条件。

14. 另外，贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员指出，确保贩运受害者得到充分保护和救助，能够防止其再度成为受害者并避免再次被贩运（见 A/69/269）。工作组在其第一次会议上建议，关于对作为证人的受害者的保护，缔约国应确保采取措施保护受害者，包括提供安全的临时住处并在适当情况下提供保护证人程序（CTOC/COP/WG.4/2009/2，第 15 段）。这类保护措施有时应包括受害

<sup>3</sup> 打击人口贩运机构间协调小组，《问题简报》第 2 期“人道主义危机中的贩运人口活动”（2017 年 6 月），可查阅 [icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT-IB-02-Final.pdf](http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT-IB-02-Final.pdf)。

者的家属。2011年，工作组还建议按照《禁止贩运人口议定书》的规定，采取积极和有条不紊的办法来提供保护（CTOC/COP/WG.4/2011/8，第24段）。此外，在第七次会议上，工作组建议毫不拖延地将受害者安置在安全的收容所或其他适当住处，除非实际情况表明这样做可能会影响受害者的安全和安保（CTOC/COP/WG.4/2017/4，第7(c)段）。

15. 此外，《禁止贩运人口议定书》在其第6条第1款中强调，保护贩运活动受害者的隐私和身份非常重要，其中包括对此类贩运相关的法律诉讼程序进行保密。特别报告员还强调受害者享有隐私和保密的必要性（A/69/269，附件）。

16. 在2010年的第二次会议上，工作组建议，根据《有组织犯罪公约》第25条，缔约国应采取措施协助和保护受害者，无论他们是否与刑事司法机关合作。没有证词不能拒绝提供援助。另外，它建议各缔约国应认识到受害者—证人的自愿合作在寻求对贩运人口进行定罪方面具有重要性（CTOC/COP/WG.4/2010/6，第36段）。在这方面，工作组在第七次会议上建议缔约国努力收集相关的确凿证据，例如进行主动调查，而不仅仅依赖受害者的证词，目的是减轻受害者作为唯一证据来源的负担（CTOC/COP/WG.4/2017/4，第7(b)段）。此外，受害者愿意与执法机构合作并参与相关的刑事诉讼程序的做法不应以牺牲自己为代价。工作组在2010年的第二次会议上建议各缔约国应当确保其刑事司法系统的行为和程序不会造成二次伤害（CTOC/COP/WG.4/2010/6，第53段）。

#### 对性别和年龄敏感的做法

17. 《2016年全球人口贩运问题报告》重申，妇女在已查明的贩运人口受害者中占大多数，其次是儿童受害者。然而，已查明的男性受害者比例稳步上升。因此，在应对贩运人口问题时采取对性别和年龄敏感的做法非常重要。这一做法并不意味着只专注于妇女和儿童，但它确实要求在制定应对贩运人口活动的措施时也考虑到性别和年龄方面。这还包括必须充分考虑到妇女、男子、女童和男童的不同保护和援助需要。

18. 在2015年的第六次会议上，工作组建议缔约国在适用《禁止贩运人口议定书》关键概念时应考虑性别方针和儿童的最佳利益（CTOC/COP/WG.4/2015/6，第26段）。工作组在其第七次会议上重申了这一点，会上建议确保在适当收容所以对受害者的保护具有性别针对性，考虑到妇女、男子和儿童不同的脆弱之处，如有必要，提供适当的心理帮助，在适当情况下包括与非政府组织、其他相关组织及民间社会的其他方面开展合作（CTOC/COP/WG.4/2017/4，第8(c)段）。

19. 打击贩运的对策中有关对性别和年龄敏感的做法还应优先考虑受害者的需求和权利。在这方面，工作组在第二次会议上强调了以受害者为中心的方法的重要性，建议在就人口贩运问题拟订多方面综合对策的方面，缔约国应当采取以受害者为中心的方法，充分尊重此类贩运活动受害者的人权（CTOC/COP/WG.4/2010/6，第9段）。

## 国际合作和贩运人口案件

20. 除其他外,《有组织犯罪公约》的目的是促进就《公约》及其《议定书》所涵盖罪行开展相关国际合作。《有组织犯罪公约》及其《禁止贩运人口议定书》规定了正式和非正式的国际合作类型,以解决贩运人口问题。<sup>4</sup>

21. 正式的国际合作主要涉及司法协助和引渡。司法协助是各国用来请求和协助收集证据和信息供刑事案件使用的程序。在司法协助方面提出的共同请求涉及通过搜查和扣押收集证据、收集证词、为提供证词转移囚犯、视频会议、查找包括嫌疑人或证人在内的人员、提供文件或记录、追回犯罪所得、并协助在请求国的相关人员自愿出庭等。特别是,在这些措施可能影响到受害者和受害者-证人的情况下,考虑到其权利和需求应为重中之重。例如,这种考虑可能涉及因文件交换中披露敏感信息而导致保密权受到侵犯。

22. 正式的国际合作还有利于进行联合调查、采用特殊侦查手段以及开展合作,以没收和扣押贩运人口产生的非法资产。引渡是指一国请求从另一国接收人员,使其在请求国接受起诉或服刑的一种正式程序。在引渡方面,还需要考虑到与受害者和证人有关的考量因素。例如,被指控的犯罪人在引渡之后实际出现在一国之内(无论是在受害者的原籍国还是居住国),均可能会对受害者的人身安全造成危险,受害者可能面临威胁、报复或恐吓。这也增加了再次受伤的风险。

23. 非正式合作可包括可能与成功应对贩运人口的跨国措施相关的行动或举措,但这些行动或举措尚未被纳入正式的司法合作措施。这方面的例子包括警方与警方之间的非正式合作和其他类型的机构间合作、检察机关网络以及国外使馆警察专员之间的合作或国际刑事警察组织(国际刑警组织)国家中央局工作人员之间的合作。此外,民间社会组织可以加入与医疗保健、社会心理服务或职业培训的国际协调有关的工作中,这些方面都是与有关贩运人口受害者保护和援助措施的讨论特别相关的主题。非正式合作往往建立在信任和认真发展工作关系的基础之上,而主动共享信息可以加强这种关系。在这方面,必须完善国家一级主管部门之间的交流机制,以支持信息交流。无论采取何种形式,非正式合作都必须符合法律要求并尊重受害者的权利。

24. 工作组在第二次会议上建议,在协调方面,缔约国应当酌情采取更多使用联合侦查、信息共享和转让如何利用这些措施的知识等做法,加大跨境刑事司法行动的力度(CTOC/COP/WG.4/2010/6,第14段)。另外,工作组在2011年举行的第四次会议上建议缔约国应当承认在执行打击贩运人口措施上共担责任的概念,从而聚集来源国、过境国和目的地国共同拟订循证战略和活动(CTOC/COP/WG.4/2011/8,第30段)。因此,工作组强调了支持在国家 and 国际一级开展协调与合作的多层面措施。

## 不予起诉和不予惩罚

25. 贩运人口受害者有时被卷入非法活动,而他们在其中遭到剥削。正如联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办公室)《2016年全球贩运人口问题报告》

<sup>4</sup> 《有组织犯罪公约》第1、7、13、16、18、20、26、27、29、30和31条,《禁止贩运人口议定书》第2、6、9、10和11条。

所报告的，据发现贩运人口受害者被贩运的目的之一是实施各种非法活动。此外，作为贩运罪的一部分，有人可能会被非法带入一国或持有假文件。尽管《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》都没有明确要求缔约国不追究贩运受害者的刑事责任，但不予惩罚和不予起诉的原则现在已成为公认的国际标准。特别是，如《禁止贩运人口议定书》第 2 (b) 条所述，该《议定书》目的之一是保护和援助此类贩运的受害者，充分尊重其人权。在这方面，各国应在国际合作的背景下适用不予惩罚和不予起诉的原则。

26. 此外，2002 年《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》呼吁，只要受害者参与非法活动是由贩运罪直接造成的，便免于对其予以起诉和惩罚。2010 年，大会通过了《打击贩运人口的全球行动计划》，其中呼吁会员国确保贩运人口受害者获得犯罪受害者的待遇（大会第 64/293 号决议，附件，第 27 段）。另外，《欧洲委员会打击人口贩运公约》第 26 条规定，各方应根据其法律制度的基本原则，提供对受害者参与非法活动不予惩罚的可能性，只要他们是被迫这样做的。

27. 根据其他不具约束力的准则、行动计划、宣言和决议，工作组讨论了不予起诉和不予惩罚的问题。工作组在第一次会议上建议，关于确保对被贩运者不予惩罚和不予起诉的问题，缔约国应根据其国内法规，考虑不因被贩运者直接由于其作为被贩运者的处境或纯属被迫而实施的不法行为而惩罚或起诉被贩运者（CTOC/COP/WG.4/2009/2，第 12 段）。工作组分别于 2013 年和 2017 年举行的第五次和第七次会议重申了这一点。保护贩运人口活动受害者及其权利的一个基本要素必须是，各国不得因与贩运有关的罪行起诉或惩罚被贩运者，并且各国不得因被贩运者在贩运过程中所实施的罪行而对其予以起诉或惩罚（CTOC/COP/WG.4/2010/4，第 10 段）。

### 援助、回返和重返社会

28. 在一些贩运人口案件中，受害者可能因移民法要求或其个人意愿而返回本国。根据《禁止贩运人口议定书》第 8 条第 2 款，受害者返回本国应该是安全的，最好是自愿的。打击人口贩运机构间协调小组认为，在贩运受害者有可能被再次贩运，或者在返回本国既不安全也非长久之计的情况下，回返和遣返并非适当的选项。<sup>5</sup>受害者服务提供者之间以协作形式进行的非正式合作在贩运人口受害者的安全回返和遣返方面尤其重要。在第四次会议上，工作组建议缔约国应当与原籍国包括与民间社会展开合作，以便酌情向贩运人口受害者提供适当的保护和援助并促使其康复，并视需要协助他们在返回原籍国之后能够重新融入社会（CTOC/COP/WG.4/2011/8，第 42 段）。无论如何，国际法<sup>6</sup>下的习惯不驱回原则应始终为有关将贩运人口受害者送返本国的决定提供指导。这种办法也符合《禁止贩运人口议定书》第 14 条第 1 款。

29. 在其题为《提高贩运受害者回返和重返社会的安全和可持续性》的出版物中，国际移民组织概述了有关贩运受害者安全和可持续地回返的建议。<sup>7</sup>例如，这些建议

<sup>5</sup> 打击人口贩运机构间协调小组向大会高级别会议共同召集人提交的关于评估《联合国打击贩运人口的全球行动计划》的呈件。可查阅 <http://icat.network/sites/default/files/publications/ICAT%20submission%20to%20the%20GPA%20Appraisal%20Process.pdf>。

<sup>6</sup> 例如，见《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 3 条。不驱回原则是强行法原则的一部分，对所有国家具有约束力，不论其是否批准《禁止酷刑公约》。

<sup>7</sup> 国际移民组织，《提高贩运受害者回返和重返社会的安全和可持续性》（巴黎，2017 年）。

包括应当在重返社会进程中陪同贩运受害者，确保在整个过程中充分保护他们的人权。另外，受害者的回返应该由相关行为体精心策划和协调，还应包括风险评估和当地警方的参与，以确保回返的受害者及其家属的安全和安保。应考虑的其他因素包括执法机构对案件的起诉采取后续行动，提供经济和教育机会方面的援助以及获得赔偿。

30. 根据《禁止贩运人口议定书》关于贩运受害者获取信息的规定，国际移民政策发展中心在其《欧洲被贩运者跨国移送机制发展准则：欧盟跨国移送机制》<sup>8</sup>中强调了受害者在回返方面作出知情决定的重要性，可以对此理解为这意味着回返决定应当自由做出，同时考虑到关于所有选择的所有可用的详细信息，以及留在一个地方或返回家园的风险。决策过程应包括一段时间的思考，并应基于彻底的风险和社会包容评估。特别是应当考虑到获得系统性和强有力的国际合作支持的跨境保护和援助措施。还有必要考虑到这种可能性，即贩运人口受害者回返可能妨碍对贩运者的起诉，这不仅是因为受害者经常在未被确认身份的情形下被送返，还因为在他们的身份得到适当确认的情况下，他们的回返可能会使其无法进一步参与对贩运者的刑事诉讼。通常，刑事司法对策与有关移民法的措施脱节，这阻碍了相关行为体之间的协调。因此，移民和刑事司法系统行为体都应考虑到受害者的需要和权利，并协调其措施。

## 救济

31. 人权高专办强调，作为侵犯人权行为受害者的被贩运者有获得充足和适当救济的国际法定权利，其中可能包括恢复原状、赔偿、康复、满意和保证不再发生等一系列措施。特别报告员还呼吁提供这些救济，以支持贩运受害者（见 A/69/269）。但是，救济需要适应具体案件及受害者的需要和愿望以及基于条约的权利和国家法律。打击人口贩运机构间协调小组认为，救济对受害者康复和恢复以及保护他们免遭再次受害非常重要，并概述了以下有关救济和国际合作的具体建议，这些建议适用于一般国际合作，并不限于提供救济，因此应予以考虑，以加强整体的国际合作：

应加强国家之间以及与相关国际和区域组织之间的国际合作，这些组织应相互协助，以便有效和持续地向受害者提供有效的救济措施，具体做法包括：

- (a) 加强刑事执法机构与劳动执法机构之间的国际合作；
- (b) 调动资源用于国家行动方案和在国际技术合作与援助；
- (c) 合作解决和防止外交人员利用贩运活动；
- (d) 促进司法协助和技术援助，包括交流信息，分享在打击人口贩运方面的良好做法和经验教训；

<sup>8</sup> 国际移民政策发展中心，《欧洲被贩运者跨国移送机制发展准则：欧盟跨国移送机制》（维也纳，2010年），可查阅 [www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD\\_General/Publications/2010/TRM\\_EU\\_guidelines.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Publications/2010/TRM_EU_guidelines.pdf)。

(e) 通过国家数据收集认识到被贩运者的权利遭到侵犯和国家对犯罪者的相应制裁遭到违反的情况，以及为毒品和犯罪问题办公室判例法数据库收集的国际公共记录提供资料。<sup>9</sup>

32. 《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》没有具体要求缔约国向贩运人口受害者提供救济。但是，它们确实表明需要建立法律机制，以便使贩运受害者有机会提出索赔。这类机制通常为受害者提供了获得法律咨询意见的途径，以及获得赔偿和如何索赔的相关信息。

33. 在第一次会议上，工作组建议，关于对贩运行为受害者的赔偿，缔约国应当考虑是否有可能制订适当程序，使受害者能够得到补偿和赔偿（CTOC/COP/WG.4/2009/2，第 14 段）。工作组在其第三次会议上建议，在刑事调查的初始阶段，各缔约国应当努力在调查中设立一个部门，专门关注财产问题及扣押和没收通过犯罪手段所获货物的可能性（CTOC/COP/WG.4/2010/7，附件，建议(g)）。同样在关于国际合作的第三次会议上，工作组建议各缔约国应当确保受害者的移民身份、受害者返回本国或受害者因其他原因不在该法域不会妨碍支付赔偿款项（CTOC/COP/WG.4/2010/7，附件，建议(h)）。

34. 为了支持没收犯罪所得，可能还需要考虑与国家税务部门合作以及将财务调查单位作为整体调查和国际合作进程的一部分，这些所得可用于向受害者提供赔偿等。

### 相关行为体

35. 对贩运人口活动采取多学科、协调一致的对策的重要性一再得到强调。为了保护和尊重人口贩运受害者的权利和需求，需要包括国家和国际两级在内的不同行为体之间密切协调。事实上，要想成功开展跨境合作，往往需要以有效的国家协调做法作为先决条件。特别是，以受害者为中心的方法需要受害者服务提供者的参与，而这些服务提供者通常在刑事司法系统之外。此外，在考虑受害者的权利和需求时，参与回返决策的移民主管部门尤其重要。在国家一级设立国家移送系统和协调网络，以便明确角色和责任，并协调不同行为体应对贩运人口行为。理想的情况是，应当设立协调中心，参与国家和国际协调工作并处理合作请求。

36. 在 2010 年的第二次会议上，工作组鼓励缔约国注意到民间社会在打击贩运人口方面的重要作用，并建议缔约国应当根据本国的条例，寻求将民间社会有效纳入预防此类贩运的区域和国际战略及保护和救治此类贩运行为受害者的各项战略（CTOC/COP/WG.4/2010/6，第 11 段）。

37. 国际执法协调工作包括通过国际和区域执法和司法组织开展的合作。此外，工作组在 2015 年的第六次会议上建议各国不妨考虑在必要时对其相关外交和（或）领事工作人员下达指示和进行培训，并可视可能考虑建立一个防止贩运人口专业随员网络（CTOC/COP/WG.4/2015/6，第 14 段）。

<sup>9</sup> 打击人口贩运机构间协调小组，“议题文件——为贩运人口受害者提供有效补救”（纽约，2016 年）。

38. 国际移民政策发展中心 2010 年《欧洲被贩运者跨国移送机制发展准则》特别指出，需要明确规定不同行为体的角色和责任，需要将监测和评估作为这一机制的一部分，以及承诺采取基于人权和对性别和年龄问题有敏感认识的办的重要性。

## 四. 应对指南

### A. 指导原则

39. 诸多条约和决议颁布了指导在整个国际合作努力中考虑受害者的需求和权利的总括原则，这些原则直接源自《世界人权宣言》。毒品和犯罪问题办公室《执行人口贩运议定书国际行动框架》<sup>10</sup>阐明了这些指导原则，以全面解决应对贩运人口过程中面临的挑战。如前所述，这些指导原则包括不歧视原则，以及采取基于人权和对性别和年龄敏感的做法来解决贩运人口问题。

40. 《禁止贩运人口议定书》赞成基于人权的方法，不会缩小或减少国际人道主义法、国际人权法或与难民地位有关的国际文书及其所载不驱回原则而享有的任何权利、承担的义务或责任（见《议定书》第 14 条第 1 款）。此外，第 14 条第 2 款重申了涉及贩运人口受害者的身份的不歧视原则。

### B. 《有组织犯罪公约》和《禁止贩运人口议定书》

41. 《禁止贩运人口议定书》将受害者保护和援助的国际合作和措施联系起来。在《议定书》序言部分，缔约国宣布“采取有效行动预防和打击国际贩运人口特别是妇女和儿童，必须在原住地国、过境国和目的地国采取综合性国际做法，包括预防这种贩运、惩治贩运者和保护这种贩运活动被害人的措施，包括通过保护被害人国际公认的人权对他们进行保护”。

42. 此外，《议定书》的规范性文本，特别是其第 6、7 和 8 条涉及保护贩运人口受害者。第 6 条列明的保护措施涉及隐私和保密、获取信息、法律代表、支持受害者身体、心理和社会康复的措施（住房、咨询、信息、医疗、心理和物质帮助等）；以及获得补偿的可能性。第 7 条涉及受害者暂时或永久留在接受国的可能性，第 8 条涉及受害者的遣返。

43. 《有组织犯罪公约》在其第 24 和 25 条中述及证人保护以及援助和保护受害者的各个方面。第 24 条确定了适当措施，以保护证人免受可能的报复或恐吓，包括保护亲属或与受害者关系密切者，第 25 条具体规定了适当的援助和保护措施，包括获得赔偿和恢复原状以及参与刑事诉讼。

44. 大会第 55/25 号决议通过了《有组织犯罪公约》，在这项决议中，大会表示深信亟需在国家、区域和国际各级加强合作，以更有效地预防和打击有组织犯罪活动。另外，会员国表示决心让那些从事跨国有组织犯罪的人无藏身之处，无论他们在什么地方犯罪都要对其罪行起诉，并在国际一级开展合作。

<sup>10</sup> [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Framework\\_for\\_Action\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Framework_for_Action_TIP.pdf).

45. 《有组织犯罪公约》第 1 条明确阐明其宗旨，即促进合作，以便更有效地预防和打击跨国组织犯罪。因此，《公约》载有关于以下方面的规定，分别是引渡（第 16 条）、司法协助（第 18 条）、被判刑人员的移交（第 17 条）、联合调查（第 19 条）、特殊侦查手段（第 20 条）、刑事诉讼的移交（第 21 条）和没收的犯罪所得或财产的处置（第 14 条）。关于不同形式国际合作的一系列相关规定的存在使缔约国有机会将《禁止贩运人口议定书》和母公约作为加强贩运人口案件中国际合作的实用工具。

46. 第 16 条关于引渡的特别相关款项包括第 3、第 4 和第 17 款，其中第 3 款强调《公约》及其各项《议定书》所确立的犯罪应可引渡；第 4 款解释说，在没有具体的引渡协定的情况下，《公约》可以作为引渡的法律依据；第 17 款呼吁缔约国缔结双边或多边协定以支持有效的引渡。

47. 关于第 18 条，有必要特别注意第 1 款（述及互惠问题）、第 2 款（尽可能充分地提供司法协助）、第 3 款（具体列明了司法协助的形式）和第 30 款（缔结双边或多边协定）。关于作为司法协助一部分的保护受害者的具体措施，第 18 条第 18 款允许在证人不可能或不宜亲自到请求国出庭时利用视频会议提供证据。

48. 另外，第 14 条第 2 款述及在有关没收的犯罪所得或财产的处置的国际合作背景下，还要考虑到受害者的权利，该条要求缔约国优先考虑将没收的犯罪所得或财产交还请求国，以便其对犯罪被害人进行赔偿。

49. 此外，第 21 条所述的刑事诉讼的移交也可能有助于确保刑事诉讼程序在最有利的会员国进行，同时保护受害者的权利和利益。必须以透明和客观的方式选择法域，以保障公民的法律确定性，规避违反一罪不二审原则的风险，并加强可能行使并行权限的主管部门之间在刑事事项方面的司法合作。

50. 《有组织犯罪公约》第 27 条第 2 款明确规定，缔约国可以将《公约》作为相互执法合作的依据。该条还确保在受害者和受害者-证人的遣返和安置方面进行跨境合作。

### C. 其他国际指南

51. 《2030 年可持续发展议程》<sup>11</sup>中提出的一些可持续发展目标与考虑人口贩运受害者的需求和权利的国际合作的讨论特别相关。其中特别包括要求加强执行手段和重振可持续发展全球伙伴关系的目标 17，以及旨在实现性别平等和增强所有妇女和女童权能的目标 5。此外，可持续发展目标的下列具体目标与解决贩运人口问题有关：消除针对妇女和女童一切形式的暴力行为（具体目标 5.2）、根除强制劳动、奴隶制和贩卖人口（具体目标 8.7）、促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动（具体目标 10.7）、制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑（具体目标 16.2）、大幅减少非法资金和武器流动（具体目标 16.4）；以及加强国际社会对开展有效的、有针对性的能力建设活动的支持力度（具体目标 17.9）。

<sup>11</sup> 大会第 70/1 号决议。

52. 大会关于《联合国打击贩运人口的全球行动计划》的第 64/293 号决议再次强烈谴责贩运人口行为，并指出这种行为对人类尊严、人权和发展构成严重威胁。《行动计划》包括以下目的：

(a) 在国家、区域和国际层面促进全面、协调一致应对人口贩运活动的措施；

(b) 提倡以基于人权和敏感注意性别和年龄问题的方法，处理使人们易受贩运人口活动伤害的所有因素，加强刑事司法对策，因为这是防止人口贩运、保护受害者和起诉贩运行为人所必需的；

(c) 考虑到现有的最佳做法和经验教训，加强包括会员国、国际组织、民间社会组织和私营部门在内的所有利益攸关方以及联合国系统各实体的合作和协调。

53. 《全球行动计划》的若干段落特别强调受害者保护和援助以及国际合作的重要性，特别着重于下列问题：受害者的权利、作为犯罪受害者的地位以及是否总体有国家服务（第 26-28 段）、不予惩罚和不予起诉（第 30 段）、隐私和安全（第 31 段）、复原和康复（第 32 段）、可能有权在境内停留（第 33 段）、遣返（第 34 段）、专业服务（第 36 段）、儿童的最佳利益（第 37 段）、赔偿（第 39 段）、民间社会组织的重要作用（第 40 段）；以及提供信息（第 41 段）。此外，一些段落具体涉及国际合作，其中指出了以下方面的必要性，即协调与合作（第 48 段）、交换资料（第 49 段）、司法协助（第 51 段）、引渡（第 52 段）、执法合作（第 54 段）和技术援助（第 55 段）。

#### D. 区域指南

54. 欧洲委员会《打击人口贩运公约》第三章介绍了保护和促进受害者权利的措施，保证性别平等和采取对年龄问题有敏感认识的办法，特别是对儿童受害者而言。欧洲委员会《公约》第 12 条第 1 和第 2 款确定了应为贩运人口受害者提供的某些保护和支助措施。这些措施包括支持身体、心理和社会康复的援助措施，例如安全住宿、心理和物质援助、医疗、口译和笔译、咨询、获取信息、法律代表和儿童接受教育的机会。《公约》第 13 条第 1 款规定在有合理理由相信有关人员是受害者的情况下，至少给予其 30 天的恢复和延缓期。另外，第 14 条涉及提供居留证和提供居留证的条件。第 15 条和第 16 条分别涉及赔偿和法律救济以及受害者的遣返和返回。第 27 条和第 28 条概述了刑事诉讼期间受害者的保护措施。具体而言，第 28 条第 5 款指出需要考虑开展国际合作以实施这些措施。《公约》第六章述及国际合作以及与民间社会的合作。本章概述了一般原则和措施，以及更具体的程序。

55. 西非国家经济共同体（西非经共体）《关于打击人口贩运宣言》第 6 段提请注意需要采取具体的国际合作措施，并将这些措施直接与受害者的福祉联系起来，表示承诺与原籍国、过境国和目的地国以及受害者本身密切协商，采取措施，照顾和遣返在成员国内或在西非经共体次区域以外沦为贩运受害者的任何公民。

56. 《东南亚国家联盟（东盟）打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》也将国际合作和受害者保护直接联系起来，认为合作对于对犯罪人和共犯进行成功调查和起诉并根除其安全避难所，从而切实保护和援助贩运受害者非常重要。《东盟公约》第 13 条涉及旨在预防和侦查贩运人口活动的跨境合作。第 14 条概述了有关受害者的

具体保护措施。第 15 条涉及受害者的遣返和回返。第 18 至 22 条分别具体涉及司法协助、引渡、执法合作和没收犯罪所得。

## 五. 关键工具和推荐的参考资料

### 《打击人口贩运示范法》

57. 毒品和犯罪问题办公室《打击人口贩运示范法》<sup>12</sup>旨在协助各国执行《禁止贩运人口议定书》所载的各项规定。该法旨在便利审查和修订现行法规以及通过新的法规。《示范法》中的每一项条款都附有一个详细评注，其中酌情向立法者提供了若干备选案文，并提供法律来源和实例。其中最具有相关性的是关于无责任的第 10 条（第五章），关于受害者和证人的保护、援助和补偿的第七章，以及关于移民和回返的第八章。《示范法》第 26 条的评注强调，根据《有组织犯罪公约》第 24 条，缔约国应考虑就受害者和证人的安置与其他国家缔结协定。另外，第 26 条规定，可以根据受害者或证人的请求或与他们协商，在必要时对其进行安置，以保护受害者或证人的的人身安全。第 31 条的评注概述了就在贩运受害者提交的居留身份申请做出决定时要考虑的某些因素，包括遭报复或迫害的风险、社会包容的前景以及独立、可持续和人道的生活，以及原籍国是否提供充分、保密和非侮辱性的支助服务。第 27 和 28 条重申了受害者的移民身份或返回本国不应影响其获得赔偿的权利和赔偿的提供。

### 《刑事司法从业人员打击人口贩运手册》

58. 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》<sup>13</sup>是全球合作进程的成果，来自全球各地的学术界、非政府组织和国际组织的专家代表以及执法人员、检察官和法官介绍了其专门知识和经验。根据《禁止贩运人口议定书》，《打击人口贩运手册》的目的是支持刑事司法从业人员预防贩运人口、保护贩运受害者、起诉罪犯以及进行必要的国际合作来实现这些目的。模块 6 专门述及国际合作，尤其强调国际法律合作。模块 11、12 和 13 分别述及刑事司法诉讼中受害者的需求、对受害者-证人的保护和援助以及对受害者的赔偿。

### 《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》

59. 人权高专办《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》<sup>14</sup>为预防贩运和保护贩运受害者提供了基于权利的实用政策指南。其目的是促进和便利将基于人权的方法纳入国家、区域和国际反贩运法、政策和干预措施。建议的 11 条准则旨在促进和保护与贩运人口有关的人权，并确定和保护贩运受害者，其中特别关切儿童受害者。它们还侧重于查明和起诉贩运者，防止贩运人口，并确保为获得救济提供适当的法律基础。《建议原则和准则》要求加强打击贩运人口中的国际合作。

<sup>12</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.09.V.11。

<sup>13</sup> [www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2009/anti-human-trafficking-manual.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2009/anti-human-trafficking-manual.html)。

<sup>14</sup> [www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf)。

**国际保护准则：《1951年公约》第一条第(一)款(乙)项和/或1967年《关于难民地位的议定书》对贩运活动受害者和面临遭受贩运危险的人的适用**

60. 难民署《国际保护准则：〈1951年公约〉第一条第(一)款(乙)项和/或1967年〈关于难民地位的议定书〉对贩运活动受害者和面临遭受贩运危险的人的适用》<sup>15</sup>强调，与国际难民有关的文书适用于贩运人口的情况。这些文书特别申明，被贩运者，担心在被遣返回国或被贩运后遭到迫害、符合难民定义的人应被认为是难民并得到相应的保护。

**《东南亚国家联盟人口贩运案件国际司法合作手册》**

61. 《东盟人口贩运案件国际司法合作手册》<sup>16</sup>是毒品和犯罪问题办公室与东盟和澳大利亚政府出版的一本联合出版物，为以东盟成员国为重点的国际法律合作措施提供指导。其中概述了各种类型的国际合作，包括警方与非警方的非正式合作以及更具体的正式合作类型。它被设计成一个实用工具，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援助请求，应对贩运带来的挑战。

**《欧洲被贩运者跨国移送机制发展准则：欧盟跨国移送机制》**

62. 国际移民政策发展中心《欧洲被贩运者跨国移送机制发展准则》旨在通过整个东南欧多个反贩运利益攸关方采用的制度化合作机制和程序，促进对跨国受害者的支持。为了努力打击和减少贩运人口行为，制定了贩运案件适用的五项标准作业程序。程序的重点是查明、协助、保护、纳入和送返被贩运者以及起诉程序。《准则》的每一部分都包含良好做法、实用指南和实施方面的内容。B部分提供了实施准则的实用工具。

**贩运人口判例法数据库和关于贩运人口案件中证据问题的案例摘要**

63. 毒品和犯罪问题办公室贩运人口判例法数据库 ([www.unodc.org/cld](http://www.unodc.org/cld)) 旨在使法官、检察官、决策者、媒体、研究人员和其他相关各方能够提高其对不同国家如何利用各自法律打击贩运人口活动的了解，最终目标是促进加强全球刑事司法对策。2016年10月，毒品和犯罪问题办公室发布了题为《贩运人口案件中的证据问题：案例摘要》<sup>17</sup>的出版物，其目的在于协助世界各地的刑事司法从业人员处理贩运人口案件中经常出现的典型证据问题。《案例摘要》分析了来自31个法域的135个案例，为读者提供了一系列应对特定证据挑战的备选方案和可能性。《案例摘要》中的大多数案例来自贩运人口判例法数据库。

<sup>15</sup> [www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html](http://www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html)。

<sup>16</sup> [www.unodc.org/documents/humantrafficking/ASEAN\\_Handbook\\_on\\_International\\_Legal\\_Cooperation\\_in\\_TIP\\_Cases.pdf](http://www.unodc.org/documents/humantrafficking/ASEAN_Handbook_on_International_Legal_Cooperation_in_TIP_Cases.pdf)。

<sup>17</sup> [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2017/Case\\_Digest\\_Evidential\\_Issues\\_in\\_Trafficking.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2017/Case_Digest_Evidential_Issues_in_Trafficking.pdf)。

《为贩运人口受害者提供有效救济》

64. 题为“为贩运人口受害者提供有效救济”的议题文件<sup>18</sup>由打击人口贩运机构间协调小组各成员机构联合制定，其依据是对国际法和判例的文献综述，其中规定了国家有义务为贩运人口受害者提供有效救济。它确定了在国家一级执行这些国际标准方面的机遇和障碍，并确定了贩运人口受害者在获得救济方面所面临的一些共同挑战。

---

<sup>18</sup> [www.unodc.org/documents/human-trafficking/ICAT/ICAT\\_Policy\\_Paper\\_3\\_Providing\\_Effective\\_Remedies\\_for\\_Victims\\_of\\_Trafficking\\_in\\_Persons\\_2016.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/ICAT/ICAT_Policy_Paper_3_Providing_Effective_Remedies_for_Victims_of_Trafficking_in_Persons_2016.pdf)。