



人权理事会
第十五届会议
议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

研讨会报告：“以人权为本打击贩运人口活动的举措：挑战与
机会。执行《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》”
(2010 年 5 月 27 和 28 日，日内瓦)*

增编

对《关于人权与贩运人口问题拟议原则和准则》的看法

内容提要

本报告按人权理事会关于贩运人口，特别是贩运妇女和儿童问题第 11/3 号决议的要求，汇编了各利益攸关方对《关于人权与贩运人口问题拟议原则和准则》的看法。

汇编按研讨会的探讨形式提交，旨在辩明制订以权利为本应对贩运人口问题方面的机会与挑战，以期明确新兴的良好做法，并按第 11/3 号决议所述，深入推动切实运用《原则和准则》。研讨会于 2010 年 5 月 27 和 28 日在日内瓦举行。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 介绍《关于人权与贩运人口问题拟议原则和 准则》.....	5-9	4
联合国各机构及其他机构对《原则和准 则》的运用.....	9	4
三. 适用《拟议原则和准则》方面呈现出的经验和 良好做法.....	10-57	5
A. 采取以人权为本甄别、保护和支持受害者 举措的良好做法和机会.....	22-32	7
B. 采取以人权为本刑事司法应对措施的良好 做法和机会.....	33-37	11
C. 采取以人权为本预防措施的良好做法和 机会.....	38-46	12
D. 以人权为本应对挑战的举措.....	47-57	14

一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会关于贩运人口，特别是贩运妇女和儿童问题第 11/3 号决议编纂的。理事会决议请高级专员办事处组办一次为期两天的“研讨会，查清制定以权利为本应对贩运人口活动的举措方面存在哪些机会和挑战，以期确认新出现的良好做法，并进一步推动《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》的实际适用工作”（第 9 段）。根据决议，2010 年 5 月 27 日至 28 日，在日内瓦举行了研讨会。

2. 此外，人权理事会还请高级专员办事处“散发《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》，收集各利益攸关方、包括各国政府、联合国观察员、联合国各相关机关、专门机构和计(规)划署、区域机构、非政府组织和国家人权机构对《拟议原则和准则》以及适用《原则和准则》的经验及新兴良好做法的意见，并将这些意见汇编成提交人权理事会的增编”，附于载于为期两天的研讨会报告(A/HRC/15/27)。

3. 2009 年 7 月，人权事务高级专员办事处(高专办)为通报汇编消息，向各类利益攸关方发出了普通照会。本报告汇编依据的资料由下列各成员国提供，名单如下：¹ 阿尔及利亚、阿根廷、奥地利、巴林、孟加拉国、比利时、加拿大、哥伦比亚、捷克共和国、爱沙尼亚、芬兰、德国、希腊、危地马拉、圭亚那、印度尼西亚、牙买加、哈萨克斯坦、拉脱维亚、黎巴嫩、马达加斯加、毛里求斯、墨西哥、新西兰、巴拿马、卡塔尔、塞尔维亚、斯洛伐克、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国、多哥、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚和众国和乌干达。其它各方也提供了资料，包括：联合国各实体，诸如联合国毒品和犯罪问题办事处(禁毒办)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金)和联合国区域间犯罪和司法研究所(区域间罪、法研究所)；各政府间组织如下：国际移徙组织(移徙组织)、欧洲安全与合作组织(欧安组织)，包括欧安组织民主体制和人权事务办公室、欧洲委员会和伊斯兰会议组织；一些非政府组织诸如：杜绝亚洲旅游业儿童卖淫现象国际运动、反对贩运妇女全球联盟、反对贩卖妇女联盟和地球社国际联合会；还有印度、爱尔兰、伊朗伊斯兰共和国、卢森堡、尼泊尔和西班牙的国家人权机构。本报告还注意到了两天研讨会的贡献。

4. 报告结构层次如下：第二节简要介绍了《关于人权与人口贩运问题拟议原则和准则》及其背景；第三节汇编了在甄别、受害者保护、应对刑事犯罪及预防方面，采纳以人权为本的经验和正在呈现的良好做法。汇编最后还着重指出了，各利益攸关方就以人权为本应对人口贩运问题方面辩明的一些挑战。

¹ 人权事务高级专员办事处可供查询各成员国提供的资料。

二. 介绍《关于人权与贩运人口问题拟议原则和准则》

5. 2002年7月，人权事务高级专员向经济及社会理事会转送了一套《关于人权与人口贩运问题拟议原则和准则》(E/2002/68/Add.1)。高级专员报告随附文件中解释，编撰《原则和准则》显然是高专办为应对贩运问题之需，推出了以权利为本切实可行的政策指导。她指出，高专办通过的《原则和准则》系为其就此问题开展本职工作的框架和参照点，并鼓励各国和政府间组织在各自预防贩运人口和保护遭贩运者的工作方面利用《原则和准则》(E/2002/68, 第62段)。

6. 《原则和准则》是各位专家和实践者，以及联合国各机构和方案，及其它从事有关贩运和相关问题工作的政府间机构之间展开广泛非正式磋商的结果。《原则和准则》的目的是为了便于将人权观融入国家、区域和国际反贩运政策和法律。

7. 《原则和准则》如标题所示，分为两部分。第一部分载有17条原则，所有这些原则都意在奠定一个坚实的基础，以针对贩运问题，制定、执行和评估以权利为本的应对措施。《原则》的制定是用于核实各项法律、政策和干预措施的尺度。这些原则按四个标题划分：人权的首要地位、预防贩运、保护和援助，以及刑事追究、惩罚和纠正。第一标题下所列各项原则可对贩运周期的任何一个阶段：招揽、运输和受剥削阶段采取干预措施。此后，三个标题下所列的原则系按贩运周期的各不同时机，确定对象和干预幅度：在人被贩运之前采取预防措施、对已遭贩运的人采取保护和援助措施；并对蛇头提出刑事或民事诉讼。

8. 本文件的第二部分载有一系列的11项准则，其中大部分准则与上述原则相关，或系为一项原则或多项原则的扩展。这些准则旨在为各国、政府间组织、非政府组织及其它方提供切实的指导，阐明可采取的每一个步骤，以保证关键性的原则，落实为有效且现实的应对措施。《原则和准则》为良好做法划定了一个框架，并利用国际法律标准，为各国提供诸如立法、刑事司法应对措施、受害者扣留和受害者保护和支​​持领域更具体细致的指导。

联合国各机构及其他机构对《原则和准则》的利用

9. 自2002年起，无数政策文件和解释性案文，包括最有意义的是在“执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书的法律指导”² (禁毒办)和欧洲委员会《打击人口贩运行动公约》³ 条款的评注均援引了《原则和准则》。欧洲各机构和美洲国家组织通过的各项决议均推荐利用《原则和准则》融合各项人权，以作为反贩运工作的规范框架。利用《原则和准则》得到联合国大部分从事

² 联合国出版物，销售号E.05V2。

³ 欧洲委员会条约系列，第197(2005)2008年2月1日《公约》生效。截止2009年11月30日，26个国家批准了《公约》，而《公约》向所有欧洲委员会的成员国和非成员国开放。

贩运问题工作的机构，包括提高妇女地位司、儿童基金、妇发基金、联合国大湄公河区域打击人口贩运机构间项目、联合国开发署、联合国区域间犯罪和司法研究所、⁴ 禁毒办和劳工组织的广泛支持。⁵ 贩卖人口问题、特别是贩卖妇女和儿童问题特别报告员把《原则和准则》列为她开展工作的基础和框架，并用以作为评估和审查国家层面情况和评定国家、区域反贩运战略实效的手段。国家间组织，包括大赦国际、反奴隶制国际、人权观察社、全球权利、杜绝亚洲旅游业儿童卖淫现象国际运动、医生促进人权协会、救助儿童和反对贩运妇女全球联盟均在各自的调研和倡议工作中提及了《原则和准则》。

三. 适用《拟议原则和准则》方面呈现出的经验和良好做法

10. 大部分答复方在他们在回复时确认，如今立足人权打击贩运问题赢得了广泛的支持，而且人们日趋认同以权利为本的有效应对贩运问题的一些关键要素。总之，答复表明《原则和准则》有助于指导制定以权利为本的应对措施，广泛用于拟订反贩运的战略和行动，并确保将人权方针融入法律和政策。

11. 在法律发展方面，阿尔及利亚、危地马拉、圭亚那和阿拉伯叙利亚共和国等各国均普遍以权利为本的方针为指南，在制订和修订反贩运立法时即具体以《原则和准则》为指南。例如，圭亚那以《原则和准则》为指南，执行诸如 2005 年《打击人口贩运问题的法案》。

12. 在政策制订方面，巴林、芬兰、西班牙和卡塔尔及其他各国均称以《原则和准则》为指南。芬兰政府修订了 2008 年行动计划，将人权方针全面融入反贩运行动。少数民族事务监察专员——自 2009 年 1 月起，任全国人口贩运问题报告员——表示，《原则和准则》是评估芬兰反贩运战略和活动，并制订改善建议的有益指导。《原则和准则》将指导制订 2010 年底前推出的各项行动建议，以深入发展反贩运立法和措施。西班牙报告称，《原则和准则》激励了国家政策的发展，包括 2008 年 12 月通过的《打击为色情剥削目的从事人口贩运的综合计划》。

13. 其他诸国，包括比利时、哥伦比亚、爱沙尼亚和斯洛伐克均强调，《原则和准则》在国家层面指导了执行了一些现行反贩运政策框架。

⁴ 联合国区域间犯罪和司法研究所尤其在制订培训课程时，执行了《原则和准则》见“人口贩运问题与支持和平行动：国际执法人员就职前/在职培训方案”。

⁵ 劳工组织广泛运用了《原则和准则》，见：“人口贩运和对强迫劳动的剥削：立法和执法指导准则”（2005 年，日内瓦，劳工组织）；B. Olateru-Olagbegi and A. Ikpeme 编撰的“对尼日利亚人口贩运和强迫劳动问题立法和政策的观察”（2006 年，日内瓦，劳工组织）；“打击贩运儿童剥削劳动行为：向决策者和实施者举荐的一组良策”。（2008 年，日内瓦，劳工组织）。

14. 尽管《原则和准则》得到如上所述的运用，作出回复的各国人权机构普遍强调，考虑到各国不同的社会和经济状况，就国家层面运用《原则和准则》的实效发表评论为时尚早。

15. 据报，《原则和准则》和立足人权的方针还在制订政府间一级的标准和政策方面发挥了重大的作用。例如，欧洲委员会运用《原则和准则》加强了欧洲委员会的《打击贩运人口公约》，包括以《原则和准则》所载的若干条款为具有法律约束力的规范。对《公约》的“解释性报告”确认，人权高专办《原则和准则》的第一条原则确实规定，“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”（第 125 段）。这项法律文书以规定各缔约国须严格恪守法律义务，覆行《公约》所载要求和措施的方式，保障和增强了《原则和准则》所载的同样价值和原则。2008 年 2 月 1 日，该《公约》生效。2009 年 11 月 30 日，《公约》获得了欧洲委员会 26 个成员国⁶的批准，并获得另有 15 个国家⁷的签署，但尚未予以批准。《公约》不仅限于欧洲委员会成员国；非成员国和欧洲共同体也不妨加入为《公约》缔约国。

16. 经合组织提倡以人权为核心的观念，且推动人权核心观融入国家法律、政策和干预措施。经合组织还支持人权核心观融入区域和国际层级。人权核心观一直是基于 2000-2008 年经合组织相关政治承诺开展的所有经合组织反贩运务实活动的核心。自 2002 年起即在给予人权高专办《原则和准则》应有考虑情况下达成的各项承诺。经合组织民主机构和人权办公室的相关大部分工作致力于促进在一些参与国内构建起国家受理机制，形成以权利为本应对贩运问题举措的组成部分。伊斯兰会议组织报告称建立起了一个独立的常设人权委员会，重点处理保护所有人权，包括在打击人口贩运情况下保护人权的问题。

17. 联合国五个给予回复的实体认定《原则和准则》，尤其与其它人权文书并举切实彼有助益。儿童基金认为，《原则和准则》简洁明了，通俗易懂，且可轻而易举地形成可实施的活动。《原则和准则》切切实实有助于同成员国开展工作，而儿童基金结合《原则和准则》与其它人权文书，尤其是那些有关儿童权利的文书一并推举。

18. 劳工组织运用《原则和准则》并参考《原则和准则》的条款，编纂了一些关键性指南和出版物，例如，2005 年，劳工组织出版了《人口贩运和剥削强迫劳动：立法和执法指南》。《指南》着重阐述了一些劳工组织公约与可否圆满实施《联合国打击跨国组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女

⁶ 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、法国、格鲁吉亚、拉脱维亚、卢森堡、马耳他、黑山、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、前南斯拉夫马其顿共和国和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

⁷ 安道尔、芬兰、德国、希腊、匈牙利、冰岛、意大利、爱尔兰、立陶宛、荷兰、圣马力诺、瑞典、瑞士、土耳其和乌克兰。

和儿童行为的补充议定书》(《反贩运问题议定书》)关系重大,并提及了《原则和准则》,重点突出了人与基本劳动权之间的关联关系。2008年,劳工组织推出了《打击贩运儿童剥削劳动行为:向决策者和实施者举荐的一组良策》。该出版物提及了《原则和准则》,从原则和准则获得了启迪,并强调了在处置贩运儿童进行剥削劳工问题方面的重要意义。2009年,劳工组织还与儿童基金和联合国打击人口贩运全球倡议合作依据《原则和准则》,进一步推出了《为打击为了劳工、色情及其他形式剥削,贩运儿童问题的培训手册》。

19. 妇发基金和禁毒办也运用《原则和准则》编制了应对世界各区域贩运问题的政策和方案。例如,禁毒办提倡禁毒办所有的方案和项目执行《原则和准则》,特别是禁毒办的《一套打击贩运人口良策:为议员编纂的手册》。《手册》系以联合国打击人口贩运全球倡议为框架,与议会联盟合作编纂(2009年4月)的;而且禁毒办与其它各国际组织,包括人权高专办合作制定了切实执行《联合国打击跨国组织犯罪公约关于防止、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》的行动框架。

20. 《原则和准则》对于一些作出回复的非政府组织也彼有助益。禁止贩运妇女联盟、杜绝亚洲旅游业儿童卖淫现象国际运动和反对贩运妇女全球联盟感到《原则和准则》和制定立足人权应对贩运问题的举措致为关键,尤其欢迎诸如有关执法机构与非政府组织结成合作关系的条款,并强调要用《原则和准则》为基准分析各种良好做法。例如,地球社国际联合会在开展运动工作和实地项目时,既考虑到了《原则和准则》,又兼顾了儿童基金《保护被贩运儿童被害人的准则》。国际联合会的实地项目,遵循人权高专办《原则和准则》第8条准则,着重为遭贩运儿童提供照顾和支持,从而确认儿童的具体权利和特殊需要。此外,为了避免国际联合会反贩运工作,特别是反跨界贩运工作的负面影响,起草了欧洲“遣返无人陪伴外籍儿童问题”的政策文件。这份政策文件深入阐述了《原则和准则》,确立了向原籍国遣返儿童是否符合儿童最佳利益的评估标准。

21. 以下分节着重阐述了,关于在以人权为本实施甄别、保护受害者、刑事司法应对和预防举措方面更具体的经验及新兴的良好做法。

A. 采取以人权为本甄别、保护和支持受害者举措的良好做法和机会

22. 各利益攸关方的回复确认,保护和支持受害者是以人权为本反贩运的核心。这应在无条件和不歧视的基础上提供此类保护和援助。《原则和准则》业已阐明,受害者不得因与罪行相关的境遇遭刑事追究。受害者也不应被关押在移民营、监狱或收容所里。各答复方指出,不能甄别出贩运的受害者是确认和保护受害者权利的最大障碍。受害者还必须就其所蒙受的伤害,诉诸补救办法,包括得到赔偿途径。遭贩运的受害者有权得到免遭今后再次伤害的保护。对儿童受害者易受害的境况及其特殊的权利都必须给予特别的关注。

1. 成员国

23. 捷克共和国采取了一些步骤刻意要提高意识并着重关注对受害者的保护。哈萨克斯坦努力为受害者个人提供支持，并且还在支助过程中与民间社会行为方配合。斯洛伐克强调必须支持调研和拟订援助受害者的有效模式。保护受害者是联合王国的首要关注点，然而，鼓励受害者向当局报案仍是一个挑战性的问题。联合王国的答复罗列了若干个深入推进保护受害者业务项目和措施(诸如，国家衔接机制、POPPY 项目和‘蓝色蒙眼布’运动以及联合王国(2005 年)发起的“欧洲贩运问题联合行动计划”)，并且拟定了联合王国人口贩运问题中心的核心作用。美国凭其经验感到，“受害者的身心康复会有递增的收益，让他们能更全面参与对有成效的追究曾剥削过他们的人”。美国强调，在美国就此所面临的众多挑战之中，要让受害者与接手受害者案情的主管人之间建立起信任其本身即困难重重，因此，政府要确保训练有素的专职协调员和专家促进为受害者提供的服务。美国指出，提供经培训的翻译和受害者错综复杂的需求，依然是一挑战性问题。

24. 乌拉圭最近主办了两场国际研讨会，集中探讨了如何制订支助遭贩运受害者方案。然而，乌拉圭难以扩大为受害者提供特殊服务的数量。若干国家开设了收容遭性虐待和贩运的受害者。卡塔尔指出必须为受害者提供住所、法律支助和向法院上诉的权利，并寻求改正和补救、医疗和心理支持，以及翻译服务。阿拉伯叙利亚共和国特别关注弱势者，以确保他们融入社会，支持他们的权利并予以尊重，以恢复其人的体面和尊严。多哥正在呈现的良好做法是与各类行为方合作，为受害者提供援助。

25. 黎巴嫩的公安总局与黎巴嫩明爱社一直保持着有效的合作，由明爱社为受害者提供钱款和医药援助，设置了一家 24 小时诊所，协助为遭贩运的女受害者提供临时的庇护所以及解决她们基本需求的服务。明爱社还力争为她们今后实现永久的解决，包括自愿遣返回其祖国。除了移徙工人的来源国，诸如菲律宾、斯里兰卡和孟加拉国的使馆代表之外，在劳工组织及其他各方的监督之下，形成了由内务部和各议事厅、公安总局、社会事务部和劳工部和黎巴嫩明爱社成员组成的全国促进委员会。该委员会的目的是确立适用的立法，依据黎巴嫩法律，保障家庭女佣的权利。由此，黎巴嫩拟定了一个雇佣合范本，并译成各种语言，以便让外籍家庭雇工在前往黎巴嫩应聘之前，提高对雇用条件和依黎巴嫩法律应享有权利的认识，以及协助拟雇用外籍家庭佣人的主雇。

26. 马达加斯加的主要问题是，贩运家庭雇工进行劳务剥削和家庭奴役，以及以领养形式贩运儿童。政府采取了各类应对贩运问题的行动，包括摄制了一部名为“*Fandrika*” 的影片，以提高对马达加斯加境内各种类型贩运形式，特别是贩运乡村地区女童问题的认识。巴拿马一直有效地利用《原则和准则》打击人口贩运；巴拿马在铭记《原则和准则》的同时，制订了保护受害者和刑事司法，包括调查和追查罪行领域，反贩运活动、方案和战略。

2. 政府间组织

27. 经合组织强调贩运应被视为一个人权问题，而不是执法或移民管控问题；执法和移民管控使得受害者不得返回其原籍国，既得不到司法补救办法，也不了解自己的权利。受害者不寻求健康或其他援助，是因为担心遭到刑事追究，或遭揭发，或被遣返(经合组织民主机构和人权办公室)。国际移徙组织派往乌克兰的工作团与非政府组织和医疗康复中心合作，为遭贩运受害者提供全面的重新融合援助。

28. 欧洲委员会《公约》旨在防止贩运人口，保护遭贩运的受害者并追究贩运蛇头的主要特点和措施如下：

(a) 《公约》是第一个具有法律约束力的文书，确认了贩运人口构成违犯人权的行为，并且是一项侵犯人的尊严的罪行，因此，尊重人权和保护受害者是《公约》的各项首要目标。受害者不能只被视为追究蛇头的手段——相反，受害者恰恰是为何要遏制这种当代奴役形式的根本原因；

(b) 国际案文未界定过何为受害者，然而，这应由每个国家来界定谁是受害者，从而对之采取保护和援助措施。据欧洲委员会《公约》所列，凡遭受本《公约》所界定贩运行为之受害者即为受害者。这与受害者是否同意剥削毫无关系——遭贩运的人就必定为受害者，以防警察和国家当局把他们视为非法移民或罪犯对待；

(c) 遭贩运的受害者有权得到一系列广泛的法定援助措施，特别是心身援助，及其重新融入社会的支助。受害者有权获得赔偿，而缔约国必须通过保障赔偿的立法及其它措施。受害者必须被准予至少 30 天的恢复和考虑期，以得到康复和摆脱人贩蛇头影响的空间，且他们可与执法当局配合作出决定；不论是基于人道主义原因，还是/或者出于受害者与执法当局的合作原因，都不妨向受害者颁发可延期的居住证；

(d) 《公约》规定，雇用受害者的人若知道，受雇人为遭贩运的受害者，则可对雇主进行刑事追究。

3. 联合国实体

29. 儿童基金指出，在制订反贩运计划方面出现新兴良好做法之一是，儿童对方案和计划制订工作的实质性(而不是形式化)的参与。《原则和准则》的第 8 条准则加强了《儿童权利公约》第 12 条关于考虑到儿童意见权的规定。此外，聆听受害者声音及其经历，确保各方案和项目立足于解决蒙受贩运之受害者阐明的需求及匮乏。

30. 劳工组织力求通过一系列广泛的技术合作项目，增强和实施国际劳工标准，包括与贩运人口问题相关的标准。劳工组织通过对这些项目的评估，收集到了有关预防人口贩运和受害者保护方面的一些良好做法的资料，诸如：(a) 在规划行动前，掌握造成易遭贩运风险因素的重要性；(b) 改善遭排斥群体获取基本

服务途径的重要性；(c) 制定防止所有贩运形式的国家行动计划，并提供专门保护和赔偿的措施(包括预算拨款)；(d) 管制和监督私营招聘机构，包括打着各种幌子招牌的招聘机构；(e) 开设一位独立的贩运人口问题报告员；(f) 向面临遭贩运风险的具体年龄儿童伸出援助之手，包括教育不满最低招工年龄的儿童，以及为工作年龄青少年开设技能培训、寻职服务和体面工作的重要性；以及(g) 在给予受害者权利应有关注之际，努力增强资料收集工作。

4. 非政府组织

31. 据反对贩卖妇女联盟称，来源国与目的地国之间必须达成谅解协议；针对商业性剥削的需求应针对性地采取抑制性措施和不对受害者进行刑事追究的做法；举措成功程度如何，应按对新立法的监督力度、受害者可在多大程度上获得各方面的服务，以及服务本身的质量来衡量。

5. 国家人权机构

32. 各国家人权机构着重关注如下各问题：

(a) 国家人权机构是否被允许向联合国各人权条约监督机构，诸如，消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会等报告贩运和对受害者的保护问题，并且还参与人权理事会以探讨贩运人口问题为重点的各届实质性会议(印度国家人权机构)；

(b) 人权高专办率先推行一系列广泛的倡议行动，奉行第 11 条准则确立的各目标(西班牙监察专员)；

(c) 根据贩运事件的发生区域，辩明导致贩运人口行为的根源和因素，并制订出解决和预防贩运的具体战略；定期审议和评估预防和打击贩运的现行法律能力，以期采取以受害者为核心的方针，调整和修订不适宜的法律和做法(伊斯兰人权委员会——伊朗伊斯兰共和国)；

(d) 受害者往往得不到满足他们需求的适当住所安置，然而，爱尔兰司法、平等和法律改革事务司下设一个反贩运人口事务股则是加强努力，为受害者提供更佳保护的良好做法实例(爱尔兰人权委员会)。

(e) 在利用潜在的受害者被暂时收容在一些行政中心，诸如边境检查站或移民临时居住中心之际，必须特别着重增强甄别潜在受害者的早期预警系统；采取辨明和援助无人陪伴儿童的特别措施，并将此问题列入区域行政管理议程；以确保各机构和国家当局改变观念和更加重视打击对人的剥削，别首先着重检查是否违反移民法并因与犯罪有牵连的境况而惩罚受害者。(西班牙监察专员)；

(f) 尼泊尔的国家人权机构设立了一个负责预防和保护遭贩运的受害者，并出版有关贩运情况，特别是妇女和儿童情况的体制性机制，成了监测反贩运法、政策和方案对人权的影响，特别是监查这些策略对受害者有何影响的监督机制。

B. 采取以人权为本刑事司法应对措施的良好做法和机会

33. 各利益攸关方的答复强调要增强应对贩运问题的刑事司法措施与受害者保护之间的基本联系。大部分答复方强调，应对贩运问题的刑事司法措施的目的，既要终止贩运蛇头不受惩罚现象，又要保障为受害者伸张正义。本节概要介绍了各利益攸关方关于采取以人为本的刑事司法应对措施方面相互交流的一些理念、经验和新兴的良好做法。

1. 成员国

34. 牙买加重点介绍了在国家警察内设立了一支专门缉查贩运人口罪行的特别行动小队，以及强有力的反贩运立法，以确保政府拨出更多的款项用于调查和加大对罪犯的追查力度。德国称，《原则和准则》与德国的标准相吻合，并早已融入了日常警备工作。警方与一些非政府专门机构的配合证明是一成功之举，进一步加强了人权观融入，实践运用《原则和准则》打击贩运妇女行为。例如，每年通过贩运人口问题年度报告，衡量反贩运措施对犯罪情况的影响。这是德国联邦刑事警察厅(www.bk.de)发表的年度报告。联邦刑事警察厅还启动了由犯罪研究所或委派的机构承担的调研。毛里求斯设立了儿童保护股，与各省警察配合酌情提供现时援助，并保护遭虐待，特别是遭性虐待的儿童受害者。同时，2003年12月，在毛里求斯的贝尔村(Bell Village)开设了日托/临时照管所，协助遭性虐待和剥削的儿童，包括遭贩运的儿童，支助这些儿童重新融入社会，并解决他们康复的需求。贝尔村开设了一条电话热线，以便公众向当局举报儿童卖淫案情。

35. 2009年10月，墨西哥外交部与 Promujer 非政府组织合作为联邦、州和市政厅各级，举办了一次“侵害妇女暴力与警察作用的国际研讨会”。研讨会包括了一个应对贩运人口问题的模式，意在提高警察队伍对维护罪行受害者人身安全和直接的福祉首要职责的认识。乌干达设立了铲除对儿童商业性和非商业性色情剥削问题委员会，直接探讨编纂法律工作，以支持制订保护妇女、儿童和青少年免遭贩运问题的计划，尤其关注以人权为本实施刑事司法。哥伦比亚设立了一个专门处置人权问题的跨体制委员会，此外，还向国家政府提出为遏制贩运问题需采取哪些行动的咨询意见。阿根廷特别重视处置贩运受害，特别是妇女和儿童受害者的刑事司法体制。阿拉伯叙利亚共和国提议执法队伍雇用更多的女性，协助对贩运案情的调查工作。据黎巴嫩称，执法队伍与民间社会，特别与服务提供商之间签订建立密切合作关系的正式谅解备忘录是至为关键之举。

2. 政府间组织和联合国实体

36. 经合组织说，目前并非所有的利益攸关方都把贩运视为人权问题处理，基本则列为执法和移民控制问题处置。禁毒办强调，《原则和准则》详细列明了若干应作为应对贩运人口问题国家战略刑事司法组成部分的要素。要想有效执法，不仅得解决对个体案件的适用法律问题，而且还得解决一些与贩运人口问题的根源、原因和影响相关的更广泛的多层面和高度复杂的问题。这就需要运用来自从

社会、地方社区和非政府组织到移民事务官员和检察官所有各层面参与和奉献，采取多重机构相互配合、长期协调的战略性行动。遭贩运的受害者的人权必须成为打击贩运工作的核心，而且在每一个执行分阶段都必须得到保护。执法人员非但绝不可将被贩运者列为罪犯对待，而且在检察官追查责任者时，则应尊重保护遭贩运者的权利并解决他们的具体需求。

3. 非政府组织和国家人权机构

37. 杜绝亚洲旅游业儿童卖淫现象国际运动指出，诸多国家一直存在着对受害者追究刑事的问题。印度的国家人权机构指出，由“行动调研”推举的良好做法只解决了极少几列跨境贩运案。全国邦/省设立了各类驻点人员与各福利机构配合，处置调查和追究贩运问题。这些驻点人员接受过如何运用《原则和准则》的培训。

C. 采取以人权为本预防措施的良好做法和机会

38. 各答复方确认，他们的理解是，各国依据国际法律义务预防贩运问题，而这这就要求各国考虑并处理好如下诸多因素，包括不公正和限制性的移民制度；加剧恶化国家间不平衡现象的全球贸易政策；对包括妇女、儿童、移民和少数民族在内弱势群体的歧视；和对通过贩运生产提供的商品与服务的需求等因素，由这些因素酿成的弱势境况滋生了相当多的贩运问题。各答复方强调，各方为致力于解决贩运问题，采取了以人权为本的预防对策，包括着重于诸如赋予妇女实权、解决贫困以及教育和就业机会匮乏问题、提高认识、让更广大的族群参与、同商界携手工作和培训官员等措施。这些都是防止贩运和相关剥削行为的重要战略。

1. 成员国

39. 爱沙尼亚尤其重视防止贩运的预防性行动，而且该国的预防工作在总体上取得了成功。2004年，危地马拉的司法和立法机关，与民间社会和政府间组织的代表们组建起了打击贩运人口问题的体制间委员会。该委员会的目标是要成为一个体制间机构，磋商、管理和制订各项计划并促进达成一致，依照国际和国家法律，有效打击贩运人口问题。由于上述协作与合作，危地马拉制订了一项禁止贩运人口和保护受害者的综合国策，并且出台了2007至2017年的战略行动计划。墨西哥国家安全秘书处设有一项针对公务员、旅游服务业和商业港口区域、机场、轨道运输公司和边境官员的“预防和援助贩运受害者方案”，旨在制订并创建此类机构反击和防范贩运的战略和能力。

40. 2009年，加拿大公共安全部长宣布与加拿大犯罪制止者协会结成合作伙伴关系，发动一场全国意识运动。通过这种伙伴关系为犯罪制止者协会开通了全国1-800举报电话。加拿大还报告其承诺全面履行北大西洋公约组织(北约)关于打击贩运人口问题的政策。这项政策代表了一项禁止由北约指挥部部署的军队和文职人员参与或协助贩运人口的政治义务。加拿大正在努力确保向所有履行国际任

务的加军方成员和文职合同人员都获得必要的认知、价值观和技能，诸如所有被选派参与海地和科特迪瓦国际维和团的执法人员均接受过反贩运问题的培训。

41. 2004 年，美国政府，通过卫生与人类服务部(卫生部)，全国协力发起一场“拯救遭贩运受害者及其康复”运动，通过媒体宣传、建立联盟和培训方式，提高对贩运人口问题的认识。这场运动还有全国贩运人口问题资源中心(贩运问题中心)、援助贩运受害者的全国 24 小时热线电话和热线电子邮件、执法人员、社会服务提供商和好撒玛利亚人等参与。仅 2007 年 12 月至 2008 年 9 月，贩运问题中心总共接到了 4,147 个电话，包括 553 条关于可能贩运人口问题的举报线索、398 个受害者照管中转要求、949 个询问一般贩运人口问题资讯和 167 个要求培训和技术援助的电话。所有举报可能的贩运案情电话中，40%涉及贩运外籍国民案情，将近 18%涉及贩运美国公民或合法长期居民的案情。卫生部还启动了“美国境内贩运人口通报试行方案”，以提高公众认识到那些沦为贩运受害者的美国公民和合法长期居民并为受害者提供援助。“通报试行方案”为被怀疑为贩运受害者的人通报美国公民仅凭其公民身份应有资格可享受的福利与服务。参与此方案的八个非政府组织由此辨认出了 240 名被怀疑为美国境内遭贩运受害者的人，他们都接到了卫生部“通报方案”关于可诉诸援助的通告。

42. 各利益攸关方提出了下列具体的问题：印度尼西亚强调首位重要的是预防措施；拉脱维亚针对此问题开展教育和援助受害者活动；卡塔尔在其预防工作中利用宗教作为一种教育形式；宗教首领在清真寺里传授为何伊斯兰禁止贩运的教义；新西兰的主要重点是预防，预防构成了“防止贩运人口问题行动计划”的基础；哈萨克斯坦强调，执法队伍与非政府组织之间必须就预防形成强有力的合作，特别是联合通报情况和开展提高认识的运动；2009 年，内务部、司法部、教育及科学部，以及美国驻哈萨克斯坦大使馆和“女性联盟”，即一个非政府组织，根据遭曾沦为人口贩运受害者的证词，联手为阿斯塔纳的学生编组了一个舞台剧，剧名为“夜星”、以“向奴役制说：‘不’”命名的运动，散发了有关贩运问题的传单、宣传册和光盘；希腊交流了其预防贩运，在教育、培训和、提高认识、国内和国际合作领域采取的一些措施的经验的良好做法。

2. 政府间组织和联合国实体

43. 欧洲委员会《打击人口贩运公约》设立起了监督机制，以评估打击行动的成果；国际移徙组织派往摩尔多瓦共和国的工作团通过定期监察和评估反贩运项目来衡量成果。《公约》所载的一些防止人口贩运的主要措施是，提高易遭贩运受害者的认识，并采取旨在遏制“消费者”的行动。

44. 妇发基金设的南亚的分区域办事处广泛运用了《原则和准则》，制订并执行了其题为：“增强对贩运幸存者和弱势妇女和儿童的保护——力争防范贩运的人权”项目。

3. 非政府组织

45. 2007年，反对贩运妇女全球联盟出版了一本名为《反贩运措施对世界各地人权影响》的出版物，其以人权高专办《原则和准则》第3条原则为坚实依据。该条原则阐明，反贩运措施“不应损害人们的人权和尊严，特别是那些被贩运者、移民、境内流民、难民和寻求庇护者的权利”。第3条准则针对提问列明了“附带损害”问题，要求各国、政府间组织和非政府组织监督和评估“反贩运法、政策和措施的意向与其实际影响之间的关系”，并区分“那些实际上减少了贩运现象的措施，与那些有能产生将某地或某个群体的问题转嫁至异地或其他群体效应的措施”。据报告，反对贩运妇女全球联盟通过这样的调研发现，迄今为止，从事反贩运领域工作的政府机构、政府间组织、非政府组织及其他方面根本没听说过《原则和准则》的咨询意见。

4. 国家人权机构

46. 尼泊尔称，一些证据表明贩运问题日趋加剧，并尤其强调有效报案和监督活动的重要意义(尼泊尔全国人权委员会)；西班牙监察专员概述的部分西班牙活动的重点是，增强早期预警，并保护可能遭贩运的受害者。监察专员报告，西班牙执行了以防止贩运以及援助和保护受害者为重点的行动计划。西班牙采纳了各类建议，将对受害者的预防和待遇，以及援助分开，以作为精简预防、为受害者提供服务以及刑事司法体制工作的一种方式。

D. 以人权为本应对挑战的举措

47. 尽管在反贩运领域取得了一些重大的进展，但在全面运用《人权与贩运人口问题和拟议原则和准则》方仍面临重重挑战。本节概要介绍了各利益攸关方阐明的一些具有挑战性的问题。

1. 成员国

48. 德国的主要挑战是就打击贩运问题拟采取的措施达成政治上的协调一致。在确保以人权为本的方针为所有措施的指导原则的同时，就实施反贩运政策问题，在各不同利益领域之间达成平衡是，一项时常不断面临的挑战问题。

49. 各利益攸关方在答复中提出的一些形成挑战的具体问题包括如下：收集可靠和可比较统计数据是一项挑战(奥地利、塞尔维亚、西班牙)；收集可靠数据和信息交流，特别是有关为剥削劳动力的贩运问题的资料收集和交换必须予以加强(德国)；切实提高意识(奥地利、孟加拉国、乌拉圭和卡塔尔)和解决一些根源问题，诸如铲除贫困问题(孟加拉国)；当受害者只是从所涉国穿越/或过境时，如何甄别受害者、如何援手尚未得到承认的受害者、如何调查和追查贩运的蛇头(芬兰)；应当加大力度提高民间社会行为者对贩运人口问题的认识，强调这不只是涉及色情剥削范围的问题，并且应受害者认识到这一点(哥伦比亚)；甄别贩运与其它类似罪行，诸如移民偷渡之间的难度，形成了不必要的开支；由于传媒人员

更替频繁，必须举办年度培训研讨会(圭亚那)；一些经济上受到重大掣肘的发展中国家面临的困难，很可能阻碍为应对贩运问题所采取的必要步骤(牙买加)。

50. 印度尼西亚指出广大民众对人权和贩运问题的认知和认识程度低，且缺乏训练有素且合格的人员参与反贩运工作；鉴于问题所涉及的广阔地域面积，得增进各部门和区域机构之间的合作；缺乏充足和专门用以反贩运活动的基金，为制订支助遭贩运女性和儿童受害者社会重新融合特设方案的资金尤为有限；尤其是遭贩运受害者的重新融合需较长的进程和时间；各区域和各区的本地专职人员的数量有限；各当地政府对执行中央政府反贩运战略的参与度更有限；必须为社会工作者设置建设方案；和必须深入发展对返回家庭受害者的监察工作。

51. 各答复方还辩明了如下问题：融资不足阻碍了对《原则和准则》的全面实施(拉脱维亚、乌克兰移徙组织)；政治不稳定限制了各国通过应对贩运问题的立法(黎巴嫩)；解决一些致使妇女和儿童在男性面前低人一等地位的现行社会文化环境和铲除贫困(多哥)；加强各国类似机构间的横向合作；设立以受害者为核心的专门方案；确保惯常幅度具备更高水平培训素质的人力资源；争取资金并确保充分实施本国移民法(巴拿马)；社会和文化价值观往往致使受害者不愿报案揭发罪行；在武装冲突期间，在移民背景下，尤其为色情剥削进行的贩运猖獗(叙利亚)；自 2000 年以来日趋高涨的移民潮，驱使越来越多的人因贫困和生活所迫落入贩运蛇头的魔爪；增强广大民众对贩运危险性的认识，以树立起“零容忍”态度；建立起应包括社会、劳工和法律等方面保护在内的援助受害者体制(西班牙)；从事运用反贩运立法事务的官员须接受以受害者为核心的方针培训，以便为受害者提供更大的援助(卡塔尔)；难以鼓励受害者报案了，或支持进行刑事诉讼并揭露罪行的隐蔽性质(联合王国、马达加斯加)；不开展经济调查程序，就无法没收资产(乌克兰)；若受害者讲的本地母语，越是不太为人所知，翻译就越难找；若要在受过心理创伤的受害者与其案件承办人之间建立起信任具有内在的复杂性；受害者复杂的需求，当一组受害者把某个非政府组织服务提供商的能力压得无法喘气时尤甚；而确保各级执法队伍都接受培训，学会甄别和保护潜在受害者，但不将受害者视为罪犯对待(美国)；创建充实的数据库以记录贩运现象。

2. 政府间组织和联合国实体

52. 驻摩尔多瓦和格鲁吉亚的国际移徙组织指出，鉴于《原则和准则》通过了《贩运问题议定书》以刑事诉罪为定向的定义，甄别贩运受害者和界定贩运行为本身的困难。儿童基金指出，富有挑战性的问题在于，未向受命负责打击贩运行为任务的实施方充分宣传和推广，如何利用这么一项《原则和准则》实用的举措。妇发基金在运用《原则和准则》时遇到了源于多层面和不同级别相关权利的重重困难。例如，有些国家的法律体制将贩运列为犯罪，这就让性工作者感到惧怕，因而规避当局。不让民间社会组织为甄别贩运受害者献计献策，证明并非所有的国家都视贩运为人权问题；有些人认为，这更多的系属执法或移民管控问题。全球经济危机加剧了贩运劳工问题的恶化，而不采取甄别和调查贩运劳工问

题的措施，让许多受害者被错误的判定为非法移徙者(经合组织民主机构和人权办公室)。

53. 对于劳工组织，下列问题原以尤为相关：**(a)** 各成员国承诺支持衡量贩运人口，包括贩运儿童问题；**(b)** 甄别遭劳务剥削的受害者，并转给特别援助措施处置；**(c)** 过分热衷于适用移徙法律，阻碍了潜在受害者诉诸司法；**(d)** 未切实执行法律追究人口贩运犯的刑事罪责；**(e)** 执法机构(包括劳务监察员)对贩运劳工和强迫劳动问题尚无认识；**(f)** 缺乏有效的合作机制；**(g)** 未充分推广和提供服务，以引导难以接触到的风险儿童和家庭；和**(h)** 未采取充分防止贩运人口的措施。

3. 非政府组织

54. 杜绝亚洲旅游业儿童卖淫现象国际运动辩明了下列在执行人权和儿童权利方针应对贩运问题方面的各项挑战：有效监督和评估反贩运活动；其他利益攸关方(政府、执法队伍、私营部门)对儿童权利方针的不理解，致使儿童问题被置于不重要的地位，并缺乏为遭贩运儿童提供的专职化服务；尽管作出了针对儿童的承诺，但在调查和法律诉讼期间，对追究贩运犯罪责的执法和侧重维护儿童程序的执行软弱无力，若干国家仍习以为常地对遭贩运儿童进行刑事追究；由于目前不断蔓延的金融危机，正在加剧最受排斥人口，包括儿童的易受害性，既恶化了各国政府及其他利益攸关方本身资金匮乏的现状，无法推行增强儿童权利并实现体制化方案和计划，也致使捐助国为反贩运工作提供传统支助能力的递减；各国政府亦未充分力争铲除，出于色情剥削目的，对贩运儿童的“需求”。

55. 据地球社国际联合会称，许多挑战问题仍阻碍着全面贯彻《原则和准则》。辩明遭贩运儿童受害者的工作尤其薄弱。执法当局仍未展开适当的调查，以查清从事乞讨和/或非法活动的儿童是否因遭剥削儿童和/或遭贩运之害所致。此外，尽管各国越来越多地谈论要对贩运儿童问题采取以人权为本的举行，但有些国家仍采取诸如拘留和遣送儿童的做法。每个国家都必须加强努力，解决社会排斥和社会歧视现象，以保证对本国公民更佳的保护，防范贩运及其它严重侵犯人权的行。反对贩运妇女联盟承认，挑战问题在于，即使各国颁布了适用的法律和法律框架，然而，下一步——执法和拨出支持反贩运法的资金——却往往没有着落；需求往往不被当作优先问题处置；各国颁布确认贩运人口为犯罪的法律并不够。该联盟还感到，《原则和准则》尚未清楚确定关于贩运定义等之类若干要点的任务。联盟认为，《原则和准则》的贩运定义，与《贩运问题议定书》的定义脱节。因此，有些国家的法律采纳了部分或有限度的贩运定义，将许多受害者排斥在外，得不到援助。

56. 反对贩运妇女全球联盟指出，不推出人权框架，改变执法人员和民间社会的规范观念，认清该如何看待贩运受害者和那些通过创造需求以扩大市场的方式参与剥削的人，反贩运政策就不可能奏效。全球联盟指出，促进国家层面合作有力的方式之一是，通过联合国各类机构，例如，具体为禁毒办和高专办之间携手推行以人权为本的反贩运应对措施，展示出国际层面的协调一致。在任何所设的机制内纳入《原则和准则》为基准，审议《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，将会是实现上述协调一致的显著有效方式之一。此外，全球联盟叙及，有些国家在其应对反贩运的实际举措方面，谈论如何执行“以权利为本的应对举措”，闭口不提维护人权问题，如此“权利”之说是否妥当。贩运移徙者问题甚为泛滥的现象若得不到解决，则将越演越烈。

4. 国家人权机构

57. 爱尔兰人权委员会感到，移徙问题的法律和政策，未与同贩运问题相关的法律和政策区别开来，是一个挑战性的问题。该委员会还注意到，适用贩运受害者的指标既无前后一致性，也无解释可言。伊斯兰人权委员会面临若干挑战问题，包括没有任何关于预防的全面法律、无培训班、现行歧视性法律、没有监督而且还缺乏收集资料的综合数据库。伊斯兰委员会本身无充分的筹资之策，可采取有效行动。尼泊尔全国人权委员会报告其面临的挑战问题，包括缺乏技能有素的人员和协作、非政府组织网络薄弱、政策与实际脱节，而且尚无全国性的数据库。