



经济及社会理事会

Distr.: General
3 February 2012
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十一届会议

2012 年 4 月 23 日至 27 日，维也纳

临时议程*项目 14

“对移民、移民工人及其家人的暴力”问题的专题讨论

“对移民、移民工人及其家人的暴力”专题讨论的讨论指南

秘书处的说明

摘要

本说明是秘书处依照委员会第 18/1 号决定，为预防犯罪和刑事司法委员会第二十一届会议专题讨论编的一份讨论指南。经济及社会理事会在其第 2010/243 和 2011/257 号决定中决定，委员会第二十一届会议的突出主题为“对移民、移民工人及其家人的暴力”。本文件就供委员会讨论的相关次主题提出了一系列问题，为形成讨论框架列出了一些议题，还提供了更多背景资料。本文件载有关于对移民、移民工人及其家人的暴力的主要挑战的描述，并提出了一些建议供委员会审议。

* E/CN.15/2012/1。



一. 导言

A. 预防犯罪和刑事司法委员会专题讨论准则

1. 经济及社会理事会在题为“预防犯罪和刑事司法委员会第十九届会议报告及其第二十届会议临时议程和文件”的第 2010/243 号决定中决定，委员会第二十一届会议的突出主题是“对移民、移民工人及其家人的暴力”，同时铭记《关于应对全球挑战的综合战略：预防犯罪和刑事司法系统及其在不断变化的世界中的发展的萨尔瓦多宣言》第 38 段（大会第 65/230 号决议，附件）。委员会在其题为“预防犯罪和刑事司法委员会第二十届会议报告及第二十一届会议临时议程和文件”的第 2011/257 号决定中对此予以重申。

2. 委员会在其题为“预防犯罪和刑事司法委员会专题讨论准则”的第 18/1 号决定中决定，关于突出主题的讨论将以一份讨论指南为基础，其中包括一份有待与会者处理的问题清单，此指南应由秘书处在届会的至少一个月之前以联合国六种正式语文编写。在该决议中，委员会还：

(a) 敦促各会员国和各区域组在委员会每届会议的至少两个月之前提出其小组成员提名，并决定小组成员将在届会前一个月选举产生，同时铭记各区域组将分得主席台席位中的五席；

(b) 决定可在经济及社会理事会议事规则框架内邀请独立专家，如私营部门代表和学者，以促进委员会的专题讨论，同时要特别考虑到区域因素和法律框架；

(c) 还决定委员会专题讨论的准则如下：

(一) 专题讨论应由委员会主席和主席团负责主持，并应在经济及社会理事会职司委员会议事规则所规定的主席职权下进行；

(二) 主讲人的介绍性专题报告发言应当简短，不得超过 10 分钟，鼓励小组成员提前分发其专题报告；

(三) 与会者应准备重点讨论委员会商定的主题和次主题，以便可以在专题讨论期间进行活跃的互动交流；

(四) 发言者在发言中应述及本国政府在次主题方面的国家经验。在委员会的适用议事规则框架内，欢迎来自政府间组织和非政府组织的意见；

(五) 与会者的发言应限制在五分钟内；

(六) 主持人应进行干预以强制实行时间限制，并应保持一份发言者名单，但可利用其酌处权根据讨论的进展挑选发言者；

(七) 在专题讨论结束时，主席应编写一份摘要，列入所讨论的最突出要点。

B. 专题讨论的专题和次主题

3. 委员会 2011 年 12 月 13 日重新召集的第二十届会议核可在非正式磋商期间所商定的以下次主题：

- (a) 上午会议：与该问题的预防有关的次主题：
 - (一) 移民、移民工人及其家人的受害和受剥削，以及解决其脆弱性的最佳做法，同时顾及移民妇女和儿童的特殊需要；
 - (二) 改进对犯罪和受害数据的报告和收集，以更好地了解对移民、移民工人及其家人的暴力的趋势、形式、原因和后果；
 - (三) 预防犯罪的战略、措施、机制和工具，包括进一步认清对移民、移民工人及其家人的暴力问题以及在执法、劳工、入境移民、领事官员、卫生和社会福利机构及民间社会之间进行协调的作用；
- (b) 下午会议：与可能的应对措施有关的次主题：
 - (一) 实施立法（包括刑法）战略和务实（包括执法）战略，以便防止和应对仇外主义、种族主义和其他有关形式的不容忍以及对移民、移民工人及其家人的暴力，包括对无证移民的暴力；
 - (二) 旨在帮助和保护移民、移民工人及其家人的措施，包括促进和保护他们的权利，不论他们的移民地位如何；
 - (三) 国际合作，引渡和司法协助，包括为涉及移民劳工的案件提供法律援助。

4. 本说明是秘书处编的一份讨论指南。提出了供委员会讨论的一系列问题，提供了背景资料以便于讨论。

二. 对移民、移民工人及其家人的暴力

A. 供讨论的问题

5. 建议各会员国考虑在本国参加委员会第二十一届会议的代表团中关于对移民、移民工人及其家人的暴力问题的专家，以处理所提出的供讨论的议题。

1. 受害和受剥削

移民、移民工人及其家人的受害和受剥削，以及解决其脆弱性的最佳做法，同时顾及移民妇女和儿童的特殊需要，有关于此的问题包括：

- (a) 何种情形及条件使移民、移民工人及其家人易受暴力和剥削之害？
- (b) 移民、移民工人及其家人遭受何种暴力及相关犯罪？移民妇女和儿童在这方面有哪些特殊的脆弱性？

(c) 何人对移民、移民工人及其家人施行暴力？有组织犯罪团伙是否对移民、移民工人及其家人施加特殊类型的暴力？

(d) 已经（或能够）采取哪些特别措施，以确保保护移民妇女和移民女工免遭暴力侵害？

(e) 依照《儿童权利公约》，¹已经（或能够）采取哪些特别措施，以确保移民儿童包括无人陪伴的未成年人免遭暴力侵害？

(f) 已经（或能够）采取哪些措施，以确保在处理偷运移民案件时维护移民权利，并查明人口贩运受害者的身份？

(g) 公众在预防暴力侵害和剥削移民工人及其家人中发挥何种作用？

(h) 刑事司法从业人员，包括一线工作人员，是否接受有关移民、移民工人及其家人的权利，以及偷运移民和人口贩运方面的培训？

(i) 可以采取哪些措施，以防止移民工人及其家人在与执法和司法机构联系时遭遇二次受害？

2. 加深对趋势、形式、原因和后果的了解的资料

7. 改进对犯罪和受害数据的报告和收集，以更好地了解对移民、移民工人及其家人的暴力的趋势、形式、原因和后果，有关于此的问题包括：

(a) 有哪些类型的数据和信息收集方式可以在国家一级衡量对移民、移民工人及其家人的犯罪的普遍性？这些数据是否分列？如果是的话，按何种类型分列？

(b) 目前从行政资源和样本调查中收集犯罪信息的工作中，是否收集了“移民背景”的信息？例如，在向警方报告犯罪时，是否收集了受害者的公民身份、原籍国和/或常住地位的信息？

(c) 受害调查或者其他记录犯罪的工具是否包括被告的移民地位的信息？

(d) 除了传统犯罪的受害情况之外，是否展开任何研究或调查，探索对移民实施犯罪的动机，特别是是否因种族、民族或宗教动机而将他们被列为目标？

(e) 哪些主管部门参与了信息收集工作？是否设有负责移民工人问题，同时保障信息收集工作的主管部门？

(f) 是否公布了对移民、移民工人及其家人的犯罪及其受害情况的研究结果？如果是的话，多久公布一次？

(g) 各国是否参与国际、区域或部门研究或是技术援助项目，以审查对移民、移民工人及其家人的犯罪的普遍性？其成果和/或吸取的教训是什么？

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

(h) 需要采取哪些措施，以改进对针对移民、移民工人及其家人的犯罪的报告？是否需要国际统一的技术说明，以支持各国收集对移民的暴力的数据？

(i) 是否将为更好地了解对移民、移民工人及其家人的暴力的趋势、形式、原因和后果而展开的研究结果作为制定循证战略的基础，以便预防并打击对移民、移民工人及其家人的暴力？

(j) 已经采取了哪些措施，以研究偷运移民和人口贩运与对移民、移民工人及其家人的暴力之间的联系？

(k) 各国是否收集刑事司法系统或其他国家主管部门正式侦查到的人口贩运受害者的信息？该信息是按日历年还是财政年分列？是否登记贩运受害者的性别、年龄和国籍？

(l) 各国收集何种信息，以评估受害者被贩运到何处？各国是否记录从第三方国家遣返的本国国民的信息？

(m) 收集何种信息，以评估受害者因贩运遭受了哪些形式的剥削？

(n) 各国是否收集被起诉和/或定罪的人口贩运罪犯的信息？该信息是按日历年还是财政年分列？是否正式登记贩运罪犯的性别和国籍？

3. 预防犯罪的战略、措施、机制和工具

8. 预防犯罪的战略、措施、机制和工具，包括提高针对移民、移民工人及其家人的暴力问题以及在执法、劳工、入境移民、领事官员、卫生和社会福利机构及民间社会之间进行协调的作用，有关于此的问题包括：

(a) 已经采取了哪些措施，以确保预防对移民、移民工人及其家人的暴力？哪些措施是特别针对移民妇女、移民女工、移民子女和无人陪伴的未成年人的？

(b) 已经采取了哪些措施，以确保移民政策对预防人口贩运和偷运移民产生积极作用？

(c) 已经采取了哪些措施，以预防对边缘化移民社区或团体的暴力？针对团体（例如，移民吸毒者、性工作者或无家可归的人）的措施和针对地点（例如，住区、火车站或红灯区）的措施分别有哪些优缺点？

(d) 已经采取了哪些措施，以促使警察和移民社区参与宣传方案、体育运动和发展积极的媒体关系，以及增加社区警察的人数？

(e) 预防战略的制定是否有据可依？各项战略是否反映了有关犯罪和社会科学、风险分析以及人权影响评估的研究？

(f) 是否分配充足的人力、体制或财政资源，用以实施预防对移民、移民工人及其家人的暴力的措施？

(g) 国际和各国非政府组织是否定期独立监测预防对移民、移民工人及其家人的暴力的政策的有效性？

(h) 是否增强可能接触移民、移民工人及其家人的工作人员（例如，边防卫兵、警察、社工、医疗服务或教育服务人员）的能力，包括语言方面的能力？

(i) 国际组织、非政府组织和民间社会行为者是否定期在地方、国家和国际范围内制定并提供有关预防对移民、移民工人及其家人的暴力的培训？

(j) 移民、移民工人及其家人是否参与设计和开展提高认识运动？是否为这些目标群体特别定制资料的内容和形式？

(k) 政府和非政府行为者、地方社区和民间社会团体是否合作共同设计并开展运动？

(l) 已经采取了哪些措施，以确定移民社区内的弱势群体和社区，从而制定目标明确的预防战略？

(m) 哪些措施在预防移民、移民工人及其家人的二次和重复受害上获得成功？

4. 立法战略和务实战略

9. 实施立法（包括刑法）战略和务实（包括执法）战略，以便防止和应对仇外主义、种族主义和其他有关形式的不容忍以及对移民、移民工人及其家人的暴力，包括对无证移民的暴力，有关于此的问题包括：

(a) 各会员国的国内立法在何种程度上纳入了有关判定对移民、移民工人及其家人的暴力为犯罪的条款？是否适用刑法应对仇外主义、种族主义和其他有关形式的不容忍？

(b) 国内法有哪些防止仇外主义、种族主义和其他有关形式的不容忍的其他规定？是否落实打击种族歧视的立法保障措施，这些措施是否适用于非公民，无论其移民地位如何？预期国内立法将采取哪些措施以确保尊重和保护移民工人及其家人？

(c) 各会员国的国内立法在何种程度上纳入了涉及移民妇女、移民女工、移民子女或无人陪伴的未成年人的特别条款？

(d) 已经采取了哪些措施，以确保执行相关立法？会员国能以何种方式确立或改进其针对这些问题的立法对策？

(e) 国内立法在何种程度上保障了移民、移民工人及其家人的权利？有哪些类型的资源和体制来帮助遭受暴力的移民工人了解并主张其权利？

(f) 执法机构在应对针对移民、移民工人及其家人的暴力时发挥何种作用？能够确定哪些针对这种暴力的执法对策的最佳做法？

(g) 已经采取了哪类措施，以防止重犯对移民、移民工人及其家人的暴力，？是否已经采取任何措施，以确保侵害移民工人或其家人的团伙遭到起

诉？各国以何种方式确保刑事司法系统不会对遭受暴力的移民、移民工人及其家人构成再次伤害？

(h) 是否已经有任何实际措施保护无人陪伴的未成年人？

5. 援助和保护

10. 旨在帮助和保护移民、移民工人及其家人的措施，包括促进和保护他们的权利，不论他们的移民地位如何，有关于此的问题包括：

(a) 已经采取了（或可以采取）哪些措施，以确保移民、移民工人及其家人的权利得到保护，不论他们的地位如何？

(b) 已经采取了哪些措施，以确保移民、移民工人及其家人获得援助和保护服务，不论他们的地位如何？已经采取了哪些措施，确保他们将侵犯其人权和劳动权利的行为诉诸司法？

(c) 已经采取了哪些措施，以确保为移民、移民工人及其家人（包括被偷运移民和人口贩运受害者）提供的保护和援助以尊重人权、移民、难民和人道主义法为基础？这些措施是否对特殊需要有敏感认识，并不依适用情况下与刑事司法进程的合作为定？

(d) 已经采取了哪些措施，在涉及移民、移民工人及其家人（包括被偷运移民和人口贩运受害者）的保护和援助措施中维护儿童的最大利益？

(e) 各国是否设有负责监督、促进和保护移民、移民工人及其家人的权利的人权机构和/或监察员？

(f) 已经采取了哪些措施，以增强执法和刑事司法人员在应对针对移民、移民工人及其家人的暴力时的能力？这类措施是否对他们（包括妇女和儿童）的人权和特殊需要有敏感认识？

(g) 已经采取了哪些措施，以提高包括在偷运过程中遭受暴力的移民、移民工人及其家人的识别度，并且改进对针对移民、移民工人及其家人的暴力行为的指控的调查和起诉？

(h) 已经采取了哪些措施，以确保移民、移民工人及其家人包括被偷运移民能够报告暴力行为，并对雇主或其他实施暴力者提起诉讼？

(i) 已经采取了哪些措施，以确保制裁对被偷运移民的暴力行为，并将暴力行为作为加重偷运移民案例情节的行为处理？

(j) 是否为执法工作人员制定了有关移民、移民工人及其家人事宜的适当行为标准？

6. 国际合作、引渡和司法协助

11. 国际合作，引渡和司法协助，包括为涉及移民劳工的案件提供司法援助，有关于此的问题包括：

- (a) 各国当局以何种方式在涉及对移民、移民工人及其家人的暴力的犯罪调查和起诉中利用国际合作？
- (b) 各国当局是否交流信息，以便于预防、查明及调查这些犯罪？
- (c) 各会员国是否采取措施，促使对针对移民、移民工人及其家人的暴力进行联合调查？
- (d) 各会员国是否设立充分的法律框架，以便能够在适当情况下为没收犯罪所得之目的进行引渡、司法协助和国际合作？
- (e) 在对移民、移民工人及其家人的暴力的适当案例中，各会员国是否为没收犯罪所得之目的有效利用引渡、法律互助或国际合作？
- (f) 各会员国在涉及海上偷运移民的案件中是否有效利用国际合作？
- (g) 各会员国是否缔结双边、区域或多边条约或协定，促进在对移民、移民工人及其家人的暴力案件方面的国际合作？
- (h) 原籍国与目的地国之间是否开展合作，以制定互利方法应对移民和发展问题及预防偷运移民和人口贩运？
- (i) 为原籍国潜在的移民工人提供了哪类法律援助信息（例如，在领事馆或通过劳务中介）？

B. 背景

1. 概览

12. 2010 年在巴西萨尔瓦多举行的第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会讨论了对移民、移民工人及其家人的暴力问题。大会第 65/230 号决议核可了《关于应对全球挑战的综合战略：预防犯罪和刑事司法系统及其在不断变化的世界中的发展的萨尔瓦多宣言》，各会员国在《宣言》中申明其决心消除暴力侵害移民、移民工人及其家人的行为，并吁请各会员国采取措施有效预防和处理这类暴力案件，确保他们受到各国的人道待遇和礼遇，不论其身份地位为何，又请会员国立即采取步骤，在国际预防犯罪战略和准则中纳入相关措施，以期预防、起诉和惩治暴力侵害移民以及与种族主义、仇外心理和相关不容忍行为有关的犯罪行为，还请预防犯罪和刑事司法委员会进一步全面审议这一问题。

2. 国际法律框架

13. 在规范方面，人权包括移民权利受各项相关国际文书保护。其中包括《世界人权宣言》（大会第 217A(III)号决议）、《经济、社会、文化权利国际盟约》和《公民及政治权利国际盟约》（第 2200A(XXI)号决议，附件）及其《任择议定书》（第 63/117 号决议，附件）。《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》²特别确立了保护移民不受有辱人格的待遇、歧视和剥削。更多相关条文载于《消除一切形式种族歧视国际公约》、³《消除对妇女一切形式歧视公约》、⁴《废止奴隶制，奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》⁵和《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》。⁶移民儿童进一步受到《儿童权利公约》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》⁷和《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》⁸的保护。其他公约也与之相关，例如《减少无国籍状态公约》⁹和《关于难民地位的公约》。¹⁰

14. 关于移民工人及其家人方面的特别规定载于《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》¹¹，它是保护合法和非法移徙工人权利的最全面的国际条约。《公约》规定，移徙工人及其家庭成员应有权受到国家的有效保护，以免遭到无论公务人员或个人、团体或机构施以暴力、身体伤害、威胁和恫吓（第 16 条第 2 款）；对于对身份不正常的移徙工人或其家庭成员使用暴力、威胁或恫吓的个人、团体或实体加以有效制裁的措施（第 68 条第 1(c)款）。但是，只有 45 个国家批准了该《公约》（截至 2012 年 1 月 24 日），其中大多数是移民原籍国。

15. 有一系列国际劳工组织的公约和建议旨在在就业领域保护移民，其中包括：《移民就业公约》（第 97 号）（1949 年修订）；《移民就业建议书》（第 86 号）（1949 年修订）；《关于移徙工人的建议书》（第 151 号）（1975 年）；《移徙工人（补充规定）公约》（第 143 号）（1975 年）；《就业和职业歧视公约》（第 111 号）（1958 年）；《强迫劳动公约》（第 29 号）（1930 年）；《废止强迫劳动公约》（第 105 号）（1957 年）；《禁止并立即采取行动消除最恶劣童工形式的公约》（第 182 号）（1999 年）；以及《关于家庭工人体面劳动的公约》（第 189 号）（2011 年）。

16. 跨国有组织犯罪领域的相关文书包括《联合国打击跨国有组织犯罪公约》¹²及其议定书，包括《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》¹³和《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》。¹⁴

² 联合国，《条约汇编》，第 1465 卷，第 24841 号。

³ 同上，第 660 卷，第 9464 号。

⁴ 同上，第 1249 卷，第 20378 号。

⁵ 同上，第 266 卷，第 3822 号。

⁶ 同上，第 96 卷，第 1342 号。

⁷ 同上，第 2173 卷，第 27531 号。

⁸ 同上，第 2171 卷，第 27531 号。

⁹ 同上，第 989 卷，第 14458 号。

¹⁰ 同上，第 189 卷，第 2545 号。

¹¹ 同上，第 2220 卷，第 39481 号。

¹² 同上，第 2225 卷，第 39574 号。

¹³ 同上，第 2241 卷，第 39574 号。

¹⁴ 同上，第 2237 卷，第 39574 号。

17. 《偷运移民议定书》(截至 2012 年 1 月 24 日得到了 129 个国家的批准)是国际上第一部含有与贩运人口相区别的偷运移民的商定定义的具有法律约束力的文书。它载有一系列预防和打击偷运移民并保护移民人权的規定。因此,在对偷运和相关犯罪进行刑事定罪时,要求各締约国将危及或可能危及有关移民的生命或安全、或使此种移民蒙受包括为剥削目的而实行的非人道或有辱人格的待遇的情形确立为犯罪的加重情节(第 6 条第 3 款)。《议定书》第 16 条规定,締约国有义务采取一切适当措施,以期维护和保護国际公认的被偷运移民权利,并在危及移民生命或安全的情况下为其提供适当援助。

18. 在移民、移民工人及其家人沦为人口販运受害者的情况下,《人口販运议定书》(截至 2012 年 1 月 14 日得到了 147 个国家的批准)对其适用。¹⁵締约国有义务预防和打击販运人口,同时特别关注妇女和儿童,并协助和保护这类販运的受害者。《议定书》第 6 条规定,这包括为人口販运活动被害人的人身安全、身心康复和重返社会提供条件的措施。

3. 政治承诺

19. 为解决移民问题并加强在这方面的合作,已经启动了多项国际和区域政策进程。¹⁶在《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)中,各会员国决定采取措施以确保尊重和保护移徙者、移徙工人及其家属的人权,消除许多社会中日益增长的种族主义行为和排外行动,并增进所有社会中人与人之间的和谐与容忍。

20. 在《关于犯罪与司法:迎接二十一世纪的挑战的维也纳宣言》(大会第 55/59 号决议,附件)中,各会员国注意到与种族主义、仇外心理和有关形式的不容忍相关连的犯罪仍在继续,认识到必须采取步骤,在国际预防犯罪战略和规范内纳入专门措施,防止和打击这种犯罪。这些规定已被纳入执行《维也纳宣言》的行动计划中(大会第 56/261 号决议,附件)。

21. 在关于移徙者保护的 66/172 号决议中,¹⁷大会表示关切跨国和本国有组织犯罪实体的活动以及其他在危害移徙者、特别是危害妇女和儿童的犯罪活动中谋利者的活动日趋猖獗,这些活动无视危险和不人道的状况,还表示关切人口販运者及其同伙和其他有组织犯罪实体成员往往有罪而不受惩罚;鼓励各国保护遭受本国和跨国有组织犯罪活动之害的受害人,包括通过保障医疗、心理和法律援助的提供;鼓励各会员国制定国内立法并加强国际合作,认识到这些犯罪行为有可能危害移徙者的生命,或使他们遭受伤害、劳役或剥削,其中还可能包括债役、奴役、性剥削或强迫劳动,从而打击此类販运和偷运行为。

¹⁵ “販运人口”的定义,见《販运人口议定书》第 3 条(a)款。

¹⁶ 秘书处编写的关于针对暴力侵害移徙者、移徙工人及其家属行为的预防犯罪和刑事司法对策的工作文件(A/CONF.213/11)第 18 段载有进程概览。

¹⁷ 另见大会第 54/166、55/92、56/170、57/218、58/190、59/194、60/169、61/165、62/156、63/184、64/166 和 65/212 号决议。

22. 在关于暴力侵害移徙女工行为的第 66/128 号决议¹⁸中，大会吁请各国政府与国际组织、非政府组织、私营部门和其他利益攸关方合作，为遭受暴力侵害的移徙女工提供立即、全面的援助和保护；又吁请各国政府制定刑事制裁措施，惩治暴力侵害移徙女工的行为人和中间人，并建立受害者可以切实加以利用的补救和司法机制，确保遭受暴力侵害的移徙女工不再受害，包括不再受当局之害。

23. 大会在题为“加强针对暴力侵害妇女行为的预防犯罪和刑事司法对策”的第 65/228 号决议中还强调预防暴力侵害移徙女工行为的重要性，敦促各会员国认识到移徙女工的需要和特殊脆弱性。

4. 联合国毒品和犯罪问题办公室的任务授权及其工作

24. 联合国系统不同实体正在根据其各自的任务授权处理对移民、移民工人及其家人的暴力问题。联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）通过促进联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的活动及与关于人口贩运和偷运移民的任务授权相关的活动，对该问题采取应对措施。

25. 对于预防和应对针对移民、移民工人及其家人的暴力来说，正常运行的国家刑事司法系统必不可少。毒品和犯罪问题办公室依照联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范，包括涉及儿童、妇女或总体犯罪受害者的标准和规范，协助增强刑事司法系统。

26. 部分标准和规范特别提到移民。¹⁹这些标准和规范承认妇女群体包括移民妇女尤其容易遭受暴力，还承认必须进一步开发和使用收集受害情况数据的方法。执行《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》的行动计划（经济及社会理事会第 1998/21 号决议，附件）载有扩大收集受害情况数据方法的具体指导，例如，标准化的受害情况调查，包括将这种调查扩大到针对妇女、儿童和移民的暴力受害者等受害者群体。

27. 《预防犯罪准则》（经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件）提出，各国政府和民间社会应当致力于分析和应对跨国有组织犯罪与国内和当地犯罪问题之间的联系，方法包括酌情设计犯罪预防战略，以保护处于社会边缘的群体，尤其是妇女和儿童，他们容易受到有组织犯罪集团的活动的伤害，比如贩卖人口和偷运移民。《联合国预防少年犯罪准则》（利雅得准则）（大会第 45/112 号决议，附件）提出，对受到经济、社会和文化上迅速而不平衡变化影响的家庭的儿童，尤其是土著、移民和难民家庭的儿童，应给予特别的关注。

¹⁸ 另见大会第 48/110、49/165、50/168、51/65、52/97、54/138、56/131、58/143、60/139、62/132 和 64/139 号决议。

¹⁹ 见，例如，《消除对妇女的暴力行为宣言》（大会第 48/104 号决议）和《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女暴力行为的示范战略和实际措施》增订本（第 65/228 号决议，附件）。

28. 一些有关儿童的标准和规范也应纳入考虑范围。《关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上坚持公理的准则》（经济及社会理事会第 2005/20 号决议，附件）包括不歧视原则²⁰，还可适用于诸如恢复性司法等非正规和习惯司法系统中的程序和非刑法领域中的程序，其中包括入籍、移民和难民方面的法律。

《刑事司法系统中儿童问题行动指南》（经济及社会理事会第 1997/30 号决议，附件）提出，应确保采取适当行动，减少这样一些需要特别保护措施的儿童的问题：少数民族、移民和土著居民的儿童和其他脆弱儿童群体，应按照《利雅得准则》的要求，将重点放在制定全面的预防计划上。

29. 作为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《人口贩运补充议定书》和《偷运移民补充议定书》的保存人，毒品和犯罪问题办公室的任务授权是：为国际社会提供帮助，以期预防和打击这些犯罪，起诉实施犯罪的罪犯，保护和协助人口贩运受害者，保护被偷运移民的权利，以及促进为此开展的合作。毒品和犯罪问题办公室还促进和协助各会员国成为《公约》及其议定书的缔约国并加以执行的努力。2011 年，新增 5 个会员国批准了《人口贩运议定书》，新增 3 个会员国批准了《偷运移民议定书》。

30. 为了提高各国刑事司法系统执行《议定书》各项条文的能力，办公室开发并公布了一些工具、手册和议题文件。《打击人口贩运示范法》自 2010 年起向各国政府提供。《关于调查和起诉偷运移民活动的深度培训手册》于 2011 年出版。办公室还开发了执法部门第一反应人处理人口贩运活动急救箱和受害者翻译援助工具，目的是支持可能会接触到人口贩运案件的工作在第一线的人员向人口贩运受害者提供基本援助。一些技术报告和议题文件侧重于具体问题，包括有组织犯罪在从西非向欧洲联盟偷运移民中的作用，以及对孟加拉国、印度、尼泊尔和斯里兰卡人口贩运问题的法律政策应对。

31. 毒品和犯罪问题办公室的工具和出版物通过多种途径广为传播，受众面积广泛。80 多个国家从人口贩运和偷运移民领域的技术援助中受益。毒品和犯罪问题办公室网站的电子资源下载量超过 80,000 次。此外，还在培训活动、正式会议和大会期间以及通过毒品和犯罪问题办公室各区域办事处分发相关资料。

32. 对于增强刑事司法从业人员打击人口贩运和偷运移民活动的能力来说，培训的作用同样重要。毒品和犯罪问题办公室通过其全球人口贩运问题培训倡议，对埃及、斐济、吉尔吉斯斯坦、马里、葡萄牙和乌克兰的刑事司法从业人员开展培训，以有效应对人口贩运受害者并进行相关调查、起诉和国际合作。办公室在埃及、加纳和摩洛哥组办了防止偷运移民培训方案，继续协助东亚和东南亚各国设立偷运移民问题数据协调和分析股。

33. 毒品和犯罪问题办公室是全球移徙小组成员，将在 2012 年下半年期间担任小组主席职务。全球移徙小组是一个有关移民问题方面的重要的机构内协调论

²⁰ 该原则内容（第 8 段(b)款）：

“不歧视。每个儿童都有权得到公平和平等的对待，而不因其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别。”

坛，它汇聚了许多机构的领导，推动更广泛地适用所有相关的国际和区域文书以及及与移民有关的标准，并鼓励采取更加一致、全面和协调的办法来解决国际移民问题。作为该小组的一员，毒品和犯罪问题办公室协助各会员国确保依照《人口贩运议定书》和《偷运移民议定书》，维护被贩运人口和被偷运移民的权利。

34. 第十二届会议达成了一些结论，其中包括毒品和犯罪问题办公室需要与相关合作伙伴开展合作，在收集和传播关于针对移民、移民工人及其家人的暴力侵害行为根源的相关数据和信息上发挥作用，继续开展打击人口贩运和偷运移民领域的技术援助工作（A/CONF.213/18，第 169 段）。

5. 目前的挑战²¹

35. 目前共有 2.14 亿国际移民，占世界人口的 3% 以上。²² 世界上大部分移民活动都发生在发展水平相同的国家之间：大约有 60% 的移民或者在发展中国家之间，或者在发达国家之间移徙，只有 37% 的移民活动是从发展中国家前往发达国家，余下的 3% 是从发达国家前往发展中国家。²³

36. 在整个移民过程中——从准备移民、离境、过境和整个逗留期直至返回原籍国或惯常居住地，移民、移民工人及其家人容易遭受虐待、暴力和剥削之害。暴力有多种表现形式，包括在人口贩运情况下的剥削，或者可能与偷运移民有关的对生命和安全造成的危险。特别容易遭受暴力的群体包括移民女工，她们有可能成为其雇主侵犯、虐待和性暴力行为的受害者，以及无证移民，特别是被偷运或贩运的无证移民。种族歧视、种族主义犯罪和伤害行为也可导致对移民、移民工人及其家人的暴力。

37. 了解对移民、移民工人及其家人的暴力的性质和程度并非易事。移民人口往往被认为漏报犯罪，包括暴力犯罪，从而阻碍了移民社区充分利用政策和执法资源。另外，并未对无证移民进行正式记录，因此不大可能将其纳入受害情况调查范围。即使可以得到成为犯罪受害者的移民的数据，要进行国际比较也很困难。由于缺乏国际一致商定的定义，各国使用不同的类型和概念来收集数据。适用立法发生变化，加上各国国内法和法律系统存在差异，因而加深了难度。

38. 除了与执法当局和刑事司法系统隔绝的人们，那些确实向执法当局报告受害情况的人，在调查或司法过程中可能遇到比非移民更大的困难。这些困难可能包括语言障碍、文化差异，以及不了解外国的刑事司法系统。对移民、移民工人及其家人所遭遇的暴力给予有效的刑事司法应对，可能需要制定专门的执

²¹ 秘书处编写的关于针对暴力侵害移徙者、移徙工人及其家属行为的预防犯罪和刑事司法对策的工作文件（A/CONF.213/11）载有对所涉各种挑战的详细概述。

²² 国际移民组织，《2010 年世界移民报告：移民的未来——加强应变能力》（日内瓦，2010 年），第 115 页。

²³ 《2009 年人类发展报告：跨越障碍——人员流动与发展》（联合国出版物，出售品编号：E.09.III.B.1），第 21 页。

法方案、政策或做法，包括多语种援助以及移民社区的警察和受害者支助推广。针对这些人群实施犯罪预防战略是一项特别挑战，需要采取创新方法，包括以社会为基础的各项倡议。对法律援助的获取通常十分有限。在许多情况下，特别是对于无证或非正规移民来说，由于害怕被遣返或监禁，他们将不会报告犯罪。

39. 无证或非正规移民特别脆弱并面临特殊挑战，包括无法从当局寻求保护或救济。正如全球移徙小组所强调的，非正规移民更有可能面临歧视、排斥、剥削和虐待。在许多情况下，他们无法获得基本劳工保护、正当诉讼程序保障、人身安全和保健。他们通常遭到长期监禁或虐待，在某些情况下遭到奴役、强奸甚至谋杀。非正规移民更有可能成为仇外分子和种族主义分子的目标，遭受无良雇主和性骚扰者的侵害，容易沦为贩运和偷运罪犯的猎物。

40. 调查涉及对移民、移民工人及其家人的暴力的主管当局也面临各种挑战。在有关种族歧视和仇外行为的犯罪案件中，通常很难证明仇外动机的存在。这可能是由于受害者在报告此类案件中的困难造成的，主管当局需要具备足够的的能力，以解决此类案件调查和起诉中的具体情况。

6. 预防措施和刑事司法对策

41. 对移民、移民工人及其家人的暴力是一个困扰许多国家的问题。针对该问题的对策必须是多部门和多学科的，并且涉及政府和民间社会的所有相关部门。应对措施还必须考虑到上文列举的国际法律框架和相关政治承诺。相关措施包括预防暴力的各种政策、方案和法律，以及利用刑法和执法制止犯罪者并将其绳之以法，从而有效执行立法和各项政策。

预防措施

42. 反对歧视和仇外主义的法律规定是预防对移民、移民工人及其家人的暴力的重要基础。虽然一些会员国有关于不歧视的宪法条款，但是这些条款并非总是适用于移民，或者在实际适用时会面临挑战。一些会员国已经通过了具体的反歧视法。其他会员国实施具体的法律条款，规定非公民不应遭受歧视。

43. 在预防对移民、移民工人及其家人的暴力中，执法对策发挥效力和刑事司法系统正常运行也发挥着重要作用。但是，单凭法律和执法措施还不足以预防包括偷运移民和人口贩运的相关犯罪。

44. 偷运移民是一个复杂的过程，必须对此加以分析，以制定有效的预防战略。加强边境管制措施可能造成路线向其他地方转移，从而促使偷运者更有可能利用会导致移民死亡的更加危险的路线。如果不考虑移民在其移民决定中涉及到更广泛的问题，就将他们遣返回原籍国，他们可能只会去尝试另一种途径。有重要的拉动因素使人成为移民或偷运移民者，必须处理所有的因素以防止偷运移民。

45. 预防人口贩运还需要采取协调、全面的对策。在解决导致贩运者实施贩运的根源从而对其进行威慑的同时，必须发挥刑事司法工作的威慑作用。打破贩运循环的受害者援助工作必须以下列两点为目标：防止受害者被再次贩运，防止受害者成为贩运者。应抓住一切机会收集数据。如果可以提供更多关于贩运者及其贩运方法的信息，预防贩运的努力就会更加明确。

46. 必须在多个层面包括政策层面开展预防对移民、移民工人及其家人的暴力的工作。以完善的统计数据为基础制定的明确、全面的移民政策可以帮助更好地融入移民，减少他们面对暴力和犯罪的脆弱性。进一步的预防措施可包括：打击歧视的提高认识运动；诉诸司法，包括取消语言、社会和文化障碍，以便于寻求司法公正；对移民受害者的支助和援助；增进移民与警察关系的措施；以及与移民社区之间的媒体关系。

刑事司法措施

47. 为了打击对移民、移民工人及其家人的暴力，各会员国应实行有效、公正和人道的刑事司法系统。对该问题的执法和刑事司法对策应以联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范为指导。以人权和法治为基础的各国刑事司法战略是全面解决该问题及相关问题的关键工具。

48. 应对受仇外主义或煽动仇恨罪驱使的暴力行为的特别措施包括：为警察、司法和其他相关工作人员提供各种资源和培训；警察和司法机关实施更加强有力的对策，以确保将煽动仇恨罪的罪犯绳之以法；将警察和司法统计数据作为监督与此类犯罪有关的趋势的手段；建立一个突出的、可予利用的机制，接收对外国国民的暴力的案件报告，或者成立一个专门机构，以确保关于社会融合的各项政府部门方案的有效协调；解决仇外行为问题；以及解决煽动仇恨罪问题。

49. 可应用刑法和其他措施，更加有效地保护移民、移民工人及其家人免遭歧视和暴力之害。尽管几乎没有国家判定基于民族、种族或国籍的歧视有罪，但是一些国家已经将基于个人民族、国际、宗教、种族、性取向或性别认同对个人或财产的犯罪确立为加重罪行的情节。

50. 一些会员国已经采取措施，将非正规移民行为定罪。在特别情况下，这会影响处理对移民、移民工人及其家人的暴力的努力。移民人权问题特别报告员多次表示关切的是，判定非正规移民行为有罪使得所有移民（不论其移民地位如何）都容易遭受可能的种族主义或仇外主义行为，许多旨在预防非正规或未经许可的移民行为的执法机制可能自身就对暴力问题负有责任，会造成鼓励扩大偷运和贩运网络的副作用。²⁴

²⁴ 例如，见第 A/65/222 和 A/HRC/17/33 号文件。

7. 国际合作

51. 国际合作对于解决包括涉及对移民、移民工人及其家人的暴力的跨国犯罪问题来说至关重要。各会员国应利用并增强所有正式和非正式合作渠道。在行动层面，非正式安排可帮助执法人员和调查员跨越边境迅速获得或传递信息。为引渡、司法协助和移交已决罪犯之目的进行的正式合作同样重要。在许多情况下，合作以双边或多边条约包括相关或区域协定为基础。

52. 毒品和犯罪问题办公室依照相关人权标准，协助各会员国合作并执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书²⁵以及联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的努力。毒品和犯罪问题办公室国际合作网络网页载有国家和区域联系方式，使各国当局能够相互建立联系。司法协助请求书写作工具和国家主管当局网上名录为起草和受理司法协助或引渡请求提供了便利。毒品和犯罪问题办公室继续订立关于跨国有组织犯罪问题的示范法和手册，为检察官及执法和司法工作人员进行国际合作各个方面的培训。

53. 为了进一步推动增强国际合作效力的信息交流，毒品和犯罪问题办公室开办了一个网上法律图书馆，提供经正式记载的人口贩运案件、相关立法及相关判例法检索。内容包括受害者及罪犯的国籍、贩运路线、判决和有关世界各地上诉案件的其他信息。

54. 办公室继续支持各会员国开展国际合作，依照请求并在其任务授权内提供技术援助，以期改进对针对移民、移民工人及其家人的暴力的有效司法对策，解决有关人口贩运和偷运移民的问题。

²⁵ 见秘书长关于开展国际合作打击跨国有组织犯罪和腐败的报告（E/CN.15/2012/9）。