



大会 — 第42届会议

执行委员会

议程项目 12: 简化手续方案

国际民用航空关于人口贩运的条款的法律整合

(由多米尼加共和国提交，拉丁美洲民航委员会（LACAC）17个成员国²支持)

执行摘要

人口贩运是一种主要针对妇女和儿童的跨国犯罪，根据联合国毒品和犯罪问题办公室（2020年）的数据，受害者超过2500万之众，人口贩运也是最具暴利性的非法活动之一。航空运输因其速度快、能见度低等特点，经常被犯罪网络利用。尽管国际民用航空组织（ICAO）制定了若干非约束性文书，诸如附件9—《简化手续》第8.49条和第8.50条；Circ 352号通告：《客舱机组关于人口贩运识别和响应培训指南》；Circ 357号通告：《飞行机组和客舱机组关于报告人口贩运的指南》；以及Doc 10171号文件：《关于打击航空业中人口贩运的全面战略手册》等，这些文书以促进培训、报告规程和机构间合作为主旨，缺乏强制执行力，造成对这些文书的实施参差不齐，从而产生了法律和运作方面的漏洞，阻碍了协调一致的全球响应（ICAO，2024年）。

贩运活动利用民用航空是因其高效、不引人注目的特点使然。尽管国际民航组织的指导方针有其作用，但它不具约束力的性质造成了实施的不平衡，为犯罪网络留下可乘之机。若赋予附件9第8.49条和第8.50条法律约束力，此举将设定全球最低标准，从而改善协调和受害者保护，确保机场侦测工作统一化，减少对政治意愿的依赖性，弥补法律漏洞以防贩运网络利用航空运输；而通过效仿多米尼加共和国等的模式协同各主管当局和运营人的行动，更将加强对《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》（《巴勒莫议定书》）的遵守，实现民用航空与国际标准的衔接一致。

行动：请大会：

- a) 注意到本文件中的信息；

¹ 西班牙文文本由多米尼加共和国提供。

² 伯利兹、多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭。

	b) 承认制定具有约束力的最低标准对于促进各国采取更有效、更协调一致的应对措施的重要性; c) 建议国际民航组织理事会评价将《芝加哥公约》附件9中关于防止和报告人口贩运的第8.49条和第8.50条升级为具有约束力的标准的可行性; 和 d) 鼓励各国按照其在《巴勒莫议定书》项下的国际承诺协调统一本国法律框架, 出台民用航空领域的具体措施。
战略目标:	本工作文件涉及战略目标: 航空实现无缝、无障碍和可靠的全民出行
财务影响:	拟议的行动可在经常预算内或通过拨给人权保护和安全举措的预算外资源加以实施。
参考文件:	附件 9 — 《简化手续》 联合国《打击跨国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》 关于偷运移民和贩运人口的第137 - 03号法 Doc 10171号文件: 《关于打击航空业中人口贩运的全面战略手册》 FALP/13-WP/18号文件: 国际民航组织打击航空业中人口贩运的规定的演变情况 联合国毒品和犯罪问题办公室(2020年): 《2020年全球人口贩运问题报告》 Circ 352号通告: 《客舱机组关于人口贩运识别和响应培训指南》 Circ 357号通告: 《飞行机组和客舱机组关于报告人口贩运的指南》

1. 引言

1.1 人口贩运是最严重的有组织犯罪形式之一, 对妇女和儿童的影响尤甚。根据联合国毒品和犯罪问题办公室(2020年)的数据, 全球受害者估计超过 2500 万人。航空运输因其高效性和低运作能见度, 被认定为跨国转运受害人的常用渠道。

1.2 国际民用航空组织(ICAO)制定了若干工具, 以协助各国侦测和防止人口贩运, 其中包括附件 9《简化手续》第 8.49 条和第 8.50 条; Circ 352 号通告: 《客舱机组关于人口贩运识别和响应培训指南》; Circ 357 号通告: 《飞行机组和客舱机组关于报告人口贩运的指南》; 以及 Doc 10171 号文件: 《关于打击航空业中人口贩运的全面战略手册》等, 这些文书基于提高认识、培训、报告规程、机构间合作和受害者支持, 提出了一套全面的响应战略。

1.3 但是, 这些文书不具有法律约束力, 导致全球执行情况参差不齐。其采纳和执行与否, 全看各国的政治承诺和运营人的善意。

1.4 由于缺乏执行力, 导致监管和运作漏洞, 被犯罪网络所利用。国际民航组织简化手续专家组在 FALP/13-WP/18 号文件: 国际民航组织打击航空业中人口贩运的规定的演变情况中承认这一事实, 建议赋予有关人口贩运的现行建议法律约束力。

1.5 多米尼加共和国通过了第 137 - 03 号法，从而使其法律框架与《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》（巴勒莫议定书）衔接一致，并推动其航空当局（IDAC）、移民总局、国家警察、机场和民航安保特警队以及运营人之间的协作行动，旨在防止航空业中发生此类犯罪。

2. 讨论

2.1 航空业中人口贩运现象痼疾难除，与没有确保统一响应的具有约束力的法律标准相关。虽然有些国家已实施先进措施，但其他国家仍缺乏相关规程或专业培训，导致整体响应不成系统。

2.2 若将附件9第8.49条和第8.50条升级为具有约束力的规则，则将使所有国家得以建立最低标准，从而克服目前对政治意愿的依赖。

2.3 此举将加强受害者的早期发现，弥补法律和运作方面的漏洞，促进航空、移民、安全和司法当局之间的合作，产生出类似于多米尼加共和国已形成的协同增效的效果。

2.4 这还将加强国际民航组织法律制度与《巴勒莫议定书》项下所作国际承诺之间的政策统一性，特别是在预防、培训和受害者保护方面。

2.5 预期成果

2.5.1 将附件 9 第 8.49 条和第 8.50 条升级为标准将带来若干法律、运行和人道主义方面的效益。首先，这将可建立一个有约束力的法律基础，确保全体成员国统一应用预防和响应措施来处理人口贩运问题，纠正当前监管不成系统的状况。此外，通过程序、报告规程和航空人员培训的标准化，还将有助于在机场环境下和飞机上及早发现可能的受害者。这种协调一致的做法还将促进民航、移民、安保、警察和刑事司法当局之间的机构间合作，从而产生更协调、更有效的响应举措。最后，订立这类标准将强化航空业对人权和《巴勒莫议定书》等现有国际文书的承诺，推动建立一个更加安全、更有爱心、更负责任的民用航空业。

3. 结论

3.1 人口贩运继续利用民用航空体系的弱点，特别是具约束力的统一监管框架的缺失。将附件9第8.49条和第8.50条升级为标准，将建立健全的法律基础，促进有效的国际合作，并加强对数百万潜在受害者的保护。

3.2 多米尼加共和国鼓励各成员国支持本提案，这是朝向整合出一个更公平、更安全且坚定维护人类尊严的民用航空体系，迈出的坚实一步。