



## 大会 — 第 41 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 13：简化手续方案

#### 预防和打击人口贩运 — 地区机场运营人和国际合作行动

(由阿根廷、巴拉圭和乌拉圭提交)

#### 执行摘要

本工作文件反映了南美地区国家的现状，这涉及对弱势人口而言的一个日益严重的问题：人口贩运，一种由通常还从事其它相关违法活动的犯罪组织犯下的罪行。人口贩运对犯罪分子而言成为了一本万利的生意，却直接和间接地损害其受害者的自由和人权。简化手续专家组（FALP）已对人口贩运问题给与关注，国际民航组织大会第 41 届会议提供了机会，以忆及根据其战略目标，本组织需要展示在航空安保、简化手续和边境安保相关事项上的领导力。经验表明，单个国家的努力未能阻止人口贩运，这是由于这一罪行的固有性质使然。因此，安保措施必需是协作性的以便更具成效和效率。

我们对国际民航简化手续负有责任，希望建议采取我们在本国管辖范围内已经实施的行动，以期扩展简化手续活动的范围并在对旅客的关爱中包括更多因素。

#### 行动：请大会：

- a) 注意到本工作文件的信息以及阿根廷共和国、巴拉圭共和国和乌拉圭东岸共和国实施的措施；
- b) 支持人口群体存在人口贩运风险的国家；
- c) 加强国际合作及与航空和机场运营人、旅行社和国家公共实体的部门间协作；
- d) 请国际民航组织为机场运营人制定指南，使其能快速发现和应对在机场的人口贩运情况；
- e) 推动报告案件的规程和应对机制，以及在联络人（PoC）之间分享清单和统计资料，并由国际民航组织地区办事处举办关于反贩运培训和意识的研讨会和讲习班；
- f) 在附件 9 — 《简化手续》的定义中包括贩运人口、偷运人口和偷运人员<sup>2</sup>这些词条；和
- g) 鼓励各国将关于人口贩运的相关问题纳入其航空安保和简化手续文化运动中。

<sup>1</sup> 西班牙文文本由阿根廷、巴拉圭和乌拉圭提供。

<sup>2</sup> 西班牙文为 tráfico de personas、trata de personas 和 tránsito ilegal de personas。

## 1. 引言

1.1 阿根廷、巴拉圭和乌拉圭等南美地区若干国家，注意到人口贩运是一个越来越严重的问题，困扰其最为弱势的人口，认为需要采取行动，以预防、禁止和惩治这一罪行。这些国家已实施和建议一系列法规，赋权国家主管机构打击人口贩运。

## 2. 阿根廷的发展情况

2.1 阿根廷通过了关于移民的第 25.871 号法律，其中第 VI 章列有被归类为违反有序移民的犯罪行为清单，包括人口贩运。国家还通过了第 26.364 号法律，及其对第 26.842 号法律的修订，因而修改了阿根廷刑法，将这些犯罪行为包括在第 145 条之二和第 145 条之三中。

2.2 起草了安全部第 635/2018 号决议，其中包括《警察部门和公安部队处理人口贩运的报告的指南》，还包括一份关于在机场采取行动的议定书，这已被编入安保人员培训课程。

2.3 通过安全部（MS）第 848/2011 号决议，创建了人口贩运犯罪综合情报系统（SISTRATA）。阿根廷已将人口贩运问题包括在其安全文化运动中。机场安保警察（PSA）部门已将其增加作为对新员工、并自 2021 年起作为面向所有人员的一个培训题目。

2.4 每年向 550 名官员讲授《在机场的早期发现》和《关于人口贩运罪的观点》的课程，作为实现事业发展而提升的技能的一部分。

2.5 机场安保警察部门为机场社团创建了一个培训讲习班，讲授在机场早期发现人口贩运的基础课程，目前这一讲习班正在推出中。

2.6 最后，作为航空安保文化计划的一部分，机场安保警察部门将编排一期国际网络研讨会，探讨在机场早期识别可能的人口贩运受害者问题。

## 3. 巴拉圭共和国的发展情况

3.1 2004 年 5 月 13 日通过的第 2396/2004 号法律通过了巴勒莫议定书，这是一份关于预防、禁止和惩治贩运人口、特别是妇女和儿童的议定书。

3.2 通过了第 4788/2012 号法律：《打击人口贩运的全面法律》，作为打击人口贩运的国家战略的一部分，并制定了《预防和打击人口贩运的国家政策》。该法律创建了“预防和禁止人口贩运并支助受害者的国家方案”，并建立了一个机构间办公室，作为具有立法地位的政府咨询实体，协调巴拉圭国家在这一领域的行动。该项法律还设立了预防人口贩运并支助受害者国家基金，由上述方案管理。

3.3 2020 年 12 月 14 日颁布了第 4473 号法令，批准了《2020 年至 2024 年巴拉圭共和国预防和打击人口贩运的国家计划（PNTP）》。

3.4 国家航空当局（DINAC）发布了一项行政令，按照附件 9 —《简化手续》的规定，创建了国家国际航空运输简化手续委员会。委员会由来自构成上述机构间办公室的一系列机构，例如国家警察局、移民局、旅行社和航空公司等的常务成员组成。

#### 4. 乌拉圭东岸共和国的发展情况

4.1 2004 年 12 月 28 日的第 17.861 号法律批准了 2000 年 11 月 15 日在纽约通过的《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其《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》和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。

4.2 2008 年 1 月 6 日通过了移民法，将人口买卖和贩运归类为一项明确的罪行，而 2004 年第 17.815 号法律：《针对儿童、青少年和残疾人的商业性和非商业性暴力》第 6 条已规定人口贩运入罪。这项立法赋权司法机关处理这一问题，第 18.494 号法律为调查目的向被贩运人员提供特殊保护。

4.3 2011 年 12 月 2 日的第 18.849 号法律允许为包括人口贩运在内的若干种刑事案件与其他国家的当局分享基因资料，2012 年 11 月 7 日的第 18.996 号法律规定可遣返身处困境的国民，包括在人口贩运的情况下。

4.4 2018 年 7 月 20 日的第 19.643 号法律允许预防、起诉和惩治人口贩运并援助、保护和补偿受害者，同时修订了刑法。

4.5 最近，2021 年 5 月 19 日的第 19.951 号法律批准了 MERCOSUR 成员国和相关国家经商定的领事合作机制，以帮助家庭暴力受害者、人口贩运受害者及其他人。

#### 5. 讨论

5.1 最贫穷的国家正在遭受全球化的诸多负面影响，例如非正规工作增多和劳动力贬值，这些可能造成不稳定性、脆弱性和社会与经济上的保障不足，继而为人口贩运埋下祸根。

5.2 根据联合国人权高级专员办事处《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》，有成效地增进和保护人权需要“特别注意确保在提出反贩运措施时系统地解决基于性别的歧视问题，以便确保不以歧视性方式应用此类措施”（准则 1 第 4 段）。

5.3 重要的是应忆及国际民航组织前任秘书长柳芳博士所说：“我们每个成员国的民航当局，都有责任要求所登记或在其空域运行的航空公司为其人员提供这些新指南中详述的减缓贩运现象的培训”。

5.4 联合国人权事务副高级专员 Kate Gilmore 表示，这些规章保证旅客的安全与尊严，航空公司人员已经在为人口贩运的幸存者作出改变，而这些指南就是为了赋权雇员。

5.5 为了解决在本地区机场的人口贩运问题，审查了国家和国际组织所做的研究，内容涉及预防和威慑机制，在人口贩运过程发展到下一步之前迅速发现和应对的重要性，以及受害者的运送。南美

地区经历着人口贩运的不同阶段及其对有关国家最弱势人群的影响。研究表明，巴拉圭是不同类型的人口贩运的一个源头国。

5.6 鉴于以上，我们的重点一直是确定在国际机场采取必要行动的资源，在受害者被运送之前解决可能的人口贩运案件，并在我们的职权范围之内开展工作。这需要我们培训从售票到值机直至登机的旅行过程中涉及的官员和人员。

5.7 由于开展培训的国家机关和机构通常也同样是那些提供旅行服务的机关和机构，很多受到企图继续人口贩运这一祸害的强大对抗利益的影响，因此必需在这样的组织之内加强培训和赋权，采用独立批判性分析的方法，助其抵御被这一问题的始作俑者策反。

5.8 国际民航组织大会第 A40-15 号决议：《制定和实施简化手续规定 — 打击人口贩运》执行条款 3 要求“理事会确保与打击人口贩运问题相关的指导材料与时俱进并符合成员国的需要。”有鉴于此，国际民航组织第 352 号通告制定了《客舱机组关于人口贩运识别和响应培训指南》。因此，至关重要是，各国应该利用上述决议范围的扩展，包括对于机场运营人和直接相关人员的指南。

5.9 2020 年举行的国际民航组织简化手续专家组第 11 次会议创建了人口贩运问题工作组（WGHT），该工作组于 2021 年 7 月发布了最后报告，其中提及将为打击民航领域人口贩运问题的简化手续综合战略制定一份指南。

5.10 对待这一问题的做法，由于就贩运这一概念的分歧及其与例如偷运移民和劳工移徙等其它同样复杂和争议性的形式之间的相互关联性而复杂化。此外，贩运如果与性产业相关，就由于对卖淫的不同意识形态和立场而更具争议。关于概念的讨论看似抽象，纯属学术性或为调查之目的法律意义，但其实不然。使用什么概念就表达了对于相关事项的道德和政治立场、决定了所采用的做法，并影响着对谁是受害者、谁是贩运者的思考，这些都将视情而定。Marjan Wijers 强调了定义的重要性，认为这是预防和打击人口贩运并为受害者提供支助的战略的决定性因素。根据对待问题的不同角度，不同定义已将人口贩运界定为：

- a) 道德问题；
- b) 有组织犯罪问题；
- c) 人口迁徙问题；
- d) 公共秩序问题；
- e) 劳工问题；
- f) 人权问题；和
- g) 弱势少数群体问题。

## 6. 结论

6.1 国家越来越需要制定政策并从国际民航组织获得指导和/或协助，以使机场人员能迅速发现和应对，有关人员也能在可能发生了人口贩运的情况时识别可疑情形。在地区和/或国际一级开展信息共享和合作极为重要，以确保有成效和高效地应对这一罪行。

6.2 对机场社团各成员（包括航空运营人、机坪人员及其他）的培训是发现人口贩运的一个必需工具。这样的知识和技能应该纳入强有力的安保文化之中。

— 完 —