



工作文件

大会 - 第 41 届会议

执行委员会

议程项目 13: 简化手续方案

机场运营人为预防和打击地区内人口贩运所采取的行动以及国际合作

(由阿根廷、巴拉圭和乌拉圭提交, 并得到多民族玻利维亚国、巴西、哥伦比亚、巴拿马和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的支持)

执行摘要

本工作文件反映地区内各国关于日益严重的困扰最弱势人口群体的问题的现实状况, 即贩运人口问题——这种罪行作为犯罪组织犯下其他相关罪行的渠道并成为这些犯罪分子利润丰厚的生意, 损害了受害者的自由和行使人权, 无论他们是直接还是间接受害者。简化手续专家组 (FALP) 已经认识到人口贩运是其关注的问题之一。因此, 国际民用航空组织 (ICAO) 大会第 41 届会议为强调国际民航组织必须在航空安全、简化手续和相关边境安保事务方面发挥领导作用提供了一个有利的环境。经验表明, 由于这种罪行所具有的特点, 个别国家在打击人口贩运方面的努力都徒劳无功, 这意味着各方必须联合采取行动, 使安全措施发挥效率和效用。

负责国际民用航空简化手续的官员明白, 他们的建议旨在继续实施在其主管领域采取的行动、拓宽初始范围以及简化旅客服务过程涉及的其他因素。

行动: 请大会:

- a) 注意到本工作文件包含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) 支持其人口群体易受此类祸害影响的国家;
- c) 加强国际合作和与航空运营人、机场运营人、旅行社和国家机构的跨部门协作;
- d) 鼓励国际民航组织制定有关培训机场运营人的指导准则, 以便在机场对被贩运者的识别和反应迅速采取行动;
- e) 鼓励为报告案件以及在联络点 (PoC) 之间交流记录和统计数据并通过国际民航组织地区办事处举办研讨会和讲习班为打击地区内人口贩运进行培训和提高认识制定规约和响应机制;

¹ 西班牙文本由阿根廷、巴拉圭和乌拉圭提供。

	f) 在附件 9 — 《简化手续》的定义列表中列入术语“贩运人口”、“人口走私”和“人员非法旅行”；和 g) 敦促各国将关于贩运人口的主题纳入其关于航空安全文化和航空简化手续的运动。
战略目标:	本工作文件涉及的战略目标...。
财务影响:	
参考文件:	

1. 引言

1.1 南美地区（SAM）内的一组国家，即阿根廷、巴拉圭和乌拉圭，已经警告指出，人口贩运问题日益严重，这一现实是对最脆弱人口群体的一个祸害。它指出有必要起草和颁布法规，支持有关国家机构采取行动打击这一祸患，采取旨在预防、禁止和惩治贩运人口的行动。

2. 阿根廷共和国的进展

2.1 阿根廷颁布了关于移民的 25.871 号法，在其第六章中规定了一系列构成违反移民法的行为，包括贩运人口。同样，它通过了第 26.364 号法和第 26.842 号法作为对其的修正案，它们对阿根廷刑法典作出修订，将这一罪行置于刑法典第 145 条之二和第 145 条之三。

2.2 它拟定了安保部第 635/2018 号决议，其中载有在安保和警察局办公室指控犯下贩运人口罪行的指导，以及列入安保部队人员培训在机场采取行动的规约。

2.3 此外，还建立了关于贩运人口罪的综合刑事信息系统（SISTRATA—安保部第 848/2011 号决议）。在开展安全文化运动时，阿根廷共和国还将人口贩运问题纳入了涵盖的主题。在这方面，机场安保警察（PSA）已将这项主题列入该机构新到任警察的课程，并自 2021 年以来，已用于 100% 的工作人员。

2.4 PSA 警察的能力建设包括有关及早发现机场人口贩运和关于贩运人口罪的看法的课程。此外，作为晋升计划的一部分，每年有 500 名警察接受此类能力建设培训。

2.5 在机场各部门间，PSA 推出了关于在机场及早发现人口贩运的基本概念培训讲习班，目前这个讲习班正处于实施阶段。

2.6 最后，根据其航空安全文化时间表，PSA 将举办一个国际网络研讨会，涵盖与在机场及早发现可能受此问题影响的人员有关的概念。

3. 巴拉圭共和国的进展

3.1 巴拉圭于 2004 年 5 月 13 日颁布了第 2396/2004 号法，其中批准通过《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的巴勒莫议定书》。

3.2 它颁布了第 4788/2012 号打击人口贩运的综合法，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。根据该法，它制定了预防、打击和援助人口贩运受害者的国家方案，并设立了机构间小组，该小组已被授予国家政府咨询机构的立法地位，讨论和协调巴拉圭国采取的行动；它还设立了在该方案下进行管理的国家预防和援助人口贩运受害者基金。

3.3 它还颁布了 2020 年 12 月 14 日的第 4473 号法令，并批准了《2020-2024 年巴拉圭共和国预防和打击人口贩运国家计划》（PNTF）。

3.4 国家民航局（DINAC）作为巴拉圭的航空局遵守附件 9 的各项规定，它根据一项行政令成立了国际航空运输便利化国家委员会，该委员会有常任成员，其中一些成员是机构间打击人口贩运委员会的成员，例如国家警局、移民局、旅行社和航空公司等的人员。

4. 乌拉圭东岸共和国的进展

4.1 根据 2004 年 12 月 28 日第 17.861 号法，它批准了 2000 年 11 月 15 日在纽约市通过的《联合国打击跨国组织犯罪公约》，并由《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民议定书》加以补充。

4.2 2008 年 1 月 6 日，它通过了《移民法》，其中将贩运和贩运人口罪单独列为刑事犯罪，尽管 2004 年第 17.815 号法第 6 条涵盖了贩运罪，其中涉及对男孩/女孩、青少年或残疾人实施商业或非商业的性暴力行为。此外，虽然司法系统的问责制在这方面有所改进，但第 18.494 号法在保护贩运人口和进行调查方面具有特殊优势。

4.3 2011 年 12 月 2 日第 18.849 号法规定与其他国家部门就包括贩运人口在内的各种罪行交换基因指纹数据，而 2012 年 11 月 7 日第 18.996 号法规定遣返处于不同情况下的国民，包括处于人口贩运情况下的国民。

4.4 2018 年 7 月 20 日第 19.643 号法对预防、起诉和惩罚贩运和剥削人口的行为以及对受害者的援助、保护和赔偿作出了规定，以及对《刑法典》作出了修订。

4.5 随后，根据 2021 年 5 月 19 日第 19.951 号法，批准了关于南方共同市场成员国和联系国之间在涉及家庭暴力受害者和人口贩运受害者等案件中的领事合作机制的协议。

5. 讨论

5.1 在最贫穷的国家，全球化产生了各种负面影响，例如非正规就业增加和体力劳动贬值，这伴随产生经济和社会不稳定、脆弱和不安全，为贩运人口创造了条件。

5.2 根据人权事务高级专员办事处的《原则和准则》，要有效促进和保护人权，必须“确保在打击人口贩运时系统地解决基于性别的歧视问题，以确保不以歧视性方式实施此类措施”（准则 1，第 4 段）。

5.3 重要的是回顾柳芳女士的发言，当她作为国际民航组织秘书长时曾表示，依照新的指导准则的指示，各民航机构有责任要求在其空域注册或运营的航空公司对其人员进行减少人口贩运方面的培训。

5.4 联合国人权事务副高级专员 Kate Gilmore 指出，这些规定确保旅客的安全和尊严以及航空公司工作人员对人口贩运幸存者有所帮助，因为这些准则使工作人员能够发挥潜力。

5.5 为解决该地区民用航空中的人口贩运问题，对国家机构和国际组织开展的研究进行了审查，并分析了预防和阻止这一问题的机制，因为继续需要在快速侦查和在人口贩运过程的第二步实际发生之前采取行动，即可能的受害者被运送之前采取行动。由于人口贩运的所有不同阶段都发生在这个地区，这取决于易受这一祸害影响的人口群体的国家的实际情况，研究表明，巴拉圭是人口贩运过程中的一个起源国（对于各种人口贩运类型而言）。

5.6 鉴于上述情况，本分析的重点是确定必要资源，以便国际机场的主管部门在可能发生人口贩运之前、在发生运送或实际运送之前采取必要行动。这得出结论，认为公务员和参与从售票到办理登机手续和登机过程的人员都需要培训。

5.7 由于负责培训的国家机关和机构时常需要参与强烈反对消除这一祸害的利益方的影响的程序，因此必须加强不受这一社会问题影响的独立机构提供的培训。

5.8 在大会第 A40-15 号决议：《制定和实施简化手续规定 — 打击人口贩运》中，国际民航组织在其第 3 段要求：“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”。同样，在第 352 号通告中，国际民航组织制定了《客舱机组关于人口贩运识别和响应培训指南》，其中规定各国必须利用该决议的扩展范围，包括专门针对机场运营人和利害攸关方的指导。

5.9 2020 年国际民航组织简化手续专家组第 11 次会议任命的人口贩运工作组（WGHT）拟定了于 2021 年 7 月提交的最后报告，其中审议了为打击民用航空贩运人口的全面简化手续战略制定指导准则。

5.10 因为“贩运”这个概念背后的争议及其与“偷运移民”和“劳务移民”等其他同样复杂和有争议的概念之间的相互关系，概念方法是一个复杂的问题。此外，当贩卖人口与性产业相关时，由于对卖淫有不同意识形态的看法，争议更会加深。概念性讨论似乎是一个抽象问题，仅在学术界或研究圈子具有意义；但在此并非这种情况。概念揭示了对审议中的问题的道德和政治立场，确定了方法的类型，并界定了谁被认为是受害者和贩运者以及在何种情况下。Marjan Wijers 指出了界定作为预防和打击人口贩运战略类型以及对待受害者的类型的指导的重要性。根据解决这个问题的方法，由此产生的定义将贩运视为：

- a) 道德问题；
- b) 有组织犯罪问题；
- c) 移徙问题；
- d) 公共秩序问题；
- e) 劳工问题；
- f) 人权问题；和

g) 少数社会群体的脆弱性问题。

6. 结论

6.1 各国越来越需要制定政策、从国际民航组织获得指导和/或援助，以使参与侦查和/或查明贩运人口疑似情况或案件的机场和团体能够迅速认清情况和作出反应。信息交流以及地区和/或国际合作对于打击此类犯罪作出高效和有效的反应至关重要。

6.2 对机场各个部门的参与者（包括航空运营人和停机坪人员）进行培训是侦查人口贩运不可或缺的工具。在推广有效的安全文化时，最好包括对这个问题的了解。

—完—