

參、專題報告：人口販運 (Human Trafficking)

調查局洗錢防制處 調查官 徐藝珊

一、前言

APG本屆年會通過洗錢態樣工作組 (Typologies Working Group) 所提之「人口販運與人口走私所衍生的洗錢與資恐風險與方法」(Money Laundering and Terrorism Financing Risks and Methodologies arising from Trafficking in and Smuggling of Human Beings) 專題計畫，APG於2017年11月在釜山舉行之洗錢態樣研討會亦將安排本議題之研討，為使與會代表更瞭解人口販運之定義、範圍與挑戰等相關議題，秘書處於年會議程中安排「技術研討會：人口販運」議程，邀請自由亞洲 (Liberty Asia) 行動研究計畫 (Actionable Research Programmes) 主管Mr. Steve Farrer進行專題報告，並邀請澳洲總檢察長辦公室 (Attorney-General's Department) 跨境犯罪部門助理秘書 (Assistant Secretary) Mr. Adrian Breen及財經犯罪部門資深法律專員 (Senior Legal Officer) Ms. Lauren Hirsh就峇里進程 (Bali Process) 更新資訊進行報告。

二、人口販運

(一) 背景

自由亞洲 (Liberty Asia) 係設於香港之非政府組織 (Non-Government Organization, 簡稱：NGO)，成立宗旨為透過法令宣導、技術介入及與非政府組織、企業及金融機構進行策略協調的方式對抗東南亞的人口販運，Mr. Steve Farrer目前所主持的研究計畫即探討如何以防制洗錢之架構對抗人口販運，研究團隊認為，若能阻止不法份子將人口販運之不法所得導入金融體系，將能有效阻止人口販運的擴張，並進而終止人口販運的問題。

人口販運是成長快速的犯罪活動，根據相關研究，人口販運是目前犯罪收益前五名²的犯罪活動，其年度犯罪收益保守估計大約是1,500億美金，然而，各國公、私部門為打擊仿冒或毒品販運等犯罪活動均分配相當多的資源，分配予對抗人口販運的資源卻相對較少。

² 依全球金融誠信組織 (Global Financial Integrity, 簡稱：GFI) 2017年3月發佈的跨境犯罪與發展中世界 (Transnational Crime and the Developing World) 研究報告，犯罪收益前5名為仿冒、毒品販運、盜砍、人口販運及盜採。依經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, 簡稱：OECD) 打擊違法貿易小組 (Task Force on Countering Illicit Trade) 2017年3月之研究報告，犯罪收益前5名為仿冒、毒品販運、人口販運、私菸、野生動物及黃金買賣。

(二) 何謂人口販運

根據聯合國毒品暨犯罪辦公室的定義，人口販運係由作為、方法及目的3個基本要素組成，作為包括對象的招募、運輸、移轉、窩藏及接收，方法包括威脅、強迫、綁架、欺騙、濫用權力、利用弱點或利誘受害人等，而人口販運的目的包括性交易、勞力剝削、器官買賣或其他型式的剝削。

(三) 人口販運與人口走私

人口販運與人口走私可能牽涉相同的集團或路徑，但其實兩者是不同的，人口販運的受害人並不是自願被買賣，受害人因受騙、受脅迫而被不法集團基於某種目的買賣，而人口走私的被走私對象係自願選擇支付價金以違法的方式前往他處。

(四) 犯罪活動或商業活動

根據國際勞工組織（International Labor Organization，簡稱：ILO）2014年的統計，人口販運的受害人有21%係性交易的受害人，絕大多數的不法利益係由犯罪集團甚或恐怖組織獲得，78%係勞力剝削或器官買賣的受害人，其利益卻歸類於商業活動或由政府獲得部分利益。若是屬於商業活動就需要金融體系，自由亞洲因而著眼於此，希望藉金融體系的管控以阻卻人口販運。不論是歸類為犯罪活動或是商業活動，人口販運都是低成本高收益的活動，因此，有愈來愈多的集團加入，使得人口販運集團的組織愈來愈龐大及嚴密，受害人不限於低收入、低教育程度的族群，亦有高知識份子因受騙而成為人口販運的受害人，不法集團或受害人可能就在你我的周圍。

(五) 現階段防制策略成效

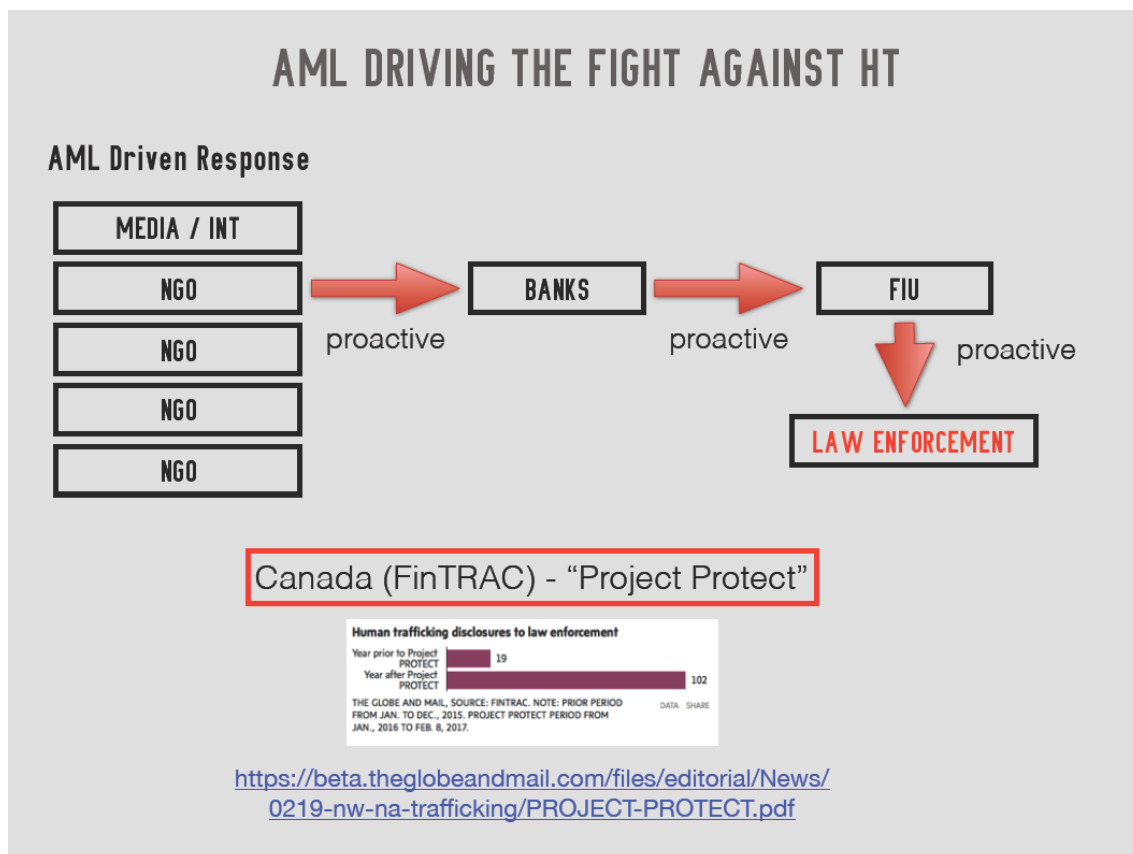
根據全球奴隸指數（Global Slavery Index）2016年的報告，全球生活在現代奴隸狀態的人估計約有4,580萬人，各國針對人口販運均採行相關因應措施，然而，根據美國國務院的統計報告，全球2016年與人口販運有關的起訴案件數有14,897案，受害人有66,520人，相較於全球奴隸指數的報告，仍有大多數的案件沒有被發現、有大多數的受害人仍處於被奴隸的狀態中，現有的制度仍需要修正以提升防制成效。全球奴隸指數的報告另指出，處於現代奴隸狀態的人約有66.4%位於亞太區，因此，身為亞太區成員的我們負有較大的責任去改變這個現狀，但僅以起訴人口販運集團或是拯救受害人無法達到這個目的，要採取有效的措施切斷不法集團的資金，使不法集團無法繼續進行犯罪。

(六) 防範人口販運新制

聯合國安全理事會在2016年12月間通過了2331號關於衝突地區人口販運的決議案，呼籲所有國家調查並起訴人口販運案件，強化國際社會反擊此問題的能力。FATF早將人口販運列為洗錢的前置犯罪，並於2011年7月時發表「人口販運及人口走私所引起的洗錢風險（Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants）」報告，但金融機構仍對其本身在人口販運中的重要性並不自覺。聯合國安全理事會2331號決議案亦鼓勵會員國與私部門建立合作關係，鼓勵FATF與FSRBs分析與人口販運或資恐有關的資金流向，衝突區人口販運的受害人應可被認為是恐怖主義的受害人。

非政府組織提供相關研究成果給執法機關後，由執法機關要求金融機構提供相關資訊，或金融機構自行自媒體等資訊來源得知相關資訊後申報金融情資予金融情報中心，再進行後續流程，這種由執法機關啟動的流程比較耗時。目前，加拿大金融情報中心所建置的保護計畫（Project Protect）係由公、私部門考量媒體與非政府或非營利組織的研究成果後發展出與人口販運有關的可疑表徵，金融機構及其他申報機構依據該等表徵在發現可疑交易時主動向金融情報中心申報金融情資，金融情報中心於分析後主動分享分析成果給相關執法機關展開調查，這種基於防制洗錢架構之機制使金融機構在提供服務及執行交易監控時，提高對人口販運相關資訊的注意，使權責機關即時自多方取得相關資訊，進而提升案件調查的能量。來自加拿大金融情報中心之與會代表補充表示，保護計畫施行後，金融機構申報與人口販運有關之金融情資數量明顯增加，因為對人口販運有關資金在金融機構的流動有所瞭解，也提升了金融情資之品質，使金融情報中心能分送更有價值的報告，且本機制之運作強化了權責機關對人口販運相關議題的瞭解，也提升了權責機關間的合作效能（機制及成果說明如下圖）。

Mr. Steve Farrer就其自身與金融機構接觸的經驗，若要求金融機構增加申報與人口販運有關的金融情資，金融機構的反應為無法得知涉嫌對象、缺乏可疑交易型態、如何整合新要求與原有的防制洗錢



／打擊資恐機制、缺少相關法令、缺乏辨識與人口販運有關之交易

的能力等，意即金融機構需要明確的紅旗指標、違法行為態樣、相關法令及主管機關的指示等。此時，非政府組織可提供相關領域專家的研究報告予權責機關參考，與不同地區相關非政府組織及與資料庫業者的合作使研究範圍更廣，可更正確地辨識與人口販運有關的指標或態樣，辨識出人口販運不法所得的受益人或團體，以提供權責機關更有價值的建議。

(七) 現階段觀察結果

根據非政府組織對勞力剝削型人口販運的觀察，此犯罪態樣可能涉及合法的企業，負責相關業務的營運及擁有資產，由合法或非法仲介招募可能的受害人，受害人的移轉可能透過一般的交通工具或方式，該等受害人可能從事合法的商業活動，產品分配至全球，販售商品的所得透過金融體系移轉，通常使用美金，部分案件發現公司的持有人為重要政治職務人士，也發現部分案件涉及當地的大型公司或上市公司。金融機構可能直接或間接參與不法所得的移轉，不法所得也可能透過跨境通匯的方式進行移轉，尤其不法集團通常使用美金，因此，執行美金清算交易之金融機構亦有牽涉其中的風險。FATF及幾個國家的研究成果列出可能的紅旗指標，具有重要的參考價值。

(八) 結論

人口販運是目前相當嚴重的犯罪問題，然而，目前相關的機制無法達到有效的防制效果，根據相關研究，藉由防制洗錢的架構阻斷犯罪收益是一個有效的方法。因此，Mr. Steve Farrer建議將人口販運列為防制洗錢的優先議題，強化金融機構申報與人口販運有關的可疑交易報告，並發展金融機構、非政府組織及執法機關間資訊交換的管道，除協助執法機關案件調查工作，亦協助非政府組織進行相關研究，並進而回饋金融機構，俾偵測出更多與人口販運有關的可疑交易。

三、峇里進程更新資訊

(一) 背景

峇里進程 (Bali Process) 全名為「人口走私、人口販運與相關跨境犯罪之峇里進程」(Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime)，該組織成立於2002年，由印尼及澳洲共同主持，目前有亞太區國家及相關國際組織等48個成員。峇里進程係一區域論壇形式之國際組織，成立之目的為討論政策溝通、情資分享及實務合作相關議題，以提升區域間對人口走

私、人口販運與相關跨境犯罪相關後果之意識，並解決執行本議題所面臨的挑戰。

(二) 峇里進程：追查金流論壇 (Bali Process: Following the Money Forum)

考量金流的追查在人口販運案件的重要性，峇里進程於2016年5月16日至17日在泰國曼谷舉行追查金流論壇，由澳洲與泰國共同主持，與會者來自30個會員國及5個國際組織的執法與司法官員共計88人，本論壇著重於以防制洗錢機制與資產返還架構阻斷人口販運犯罪網絡之不法所得，由泰國金融情報中心、斯里蘭卡警察局、印尼總檢察長辦公室、澳洲聯邦警察局及日本外交部進行相關案例分享。

(三) 追查金流的角色

人口販運是一種相當複雜的犯罪活動，犯罪者（尤其是組織層級較低的犯罪者）可能只持有片斷的資訊而無法據以建構完整的事實，而受害人可能因為時間久遠不復記憶或因被虐待而有記憶喪失或扭曲的問題，僅依靠罪犯或受害人的證詞無法成為案件起訴的有力證據。因此，人口販運及相關跨境犯罪的資金清查，可協助執法人員辨識與犯罪網絡有關之證據、犯罪者及受害者，也可作為洗錢罪起訴之參考，再者，資金流向的追查、不法所得的扣押與沒收對犯罪者或犯罪集團具有嚇阻的效果，使不法集團懼於將不法所得投入下次的犯罪。

(四) 峇里進程：追查金流論壇成果

本論壇完成了區域政策指引、訓練模組、人口販運有關資金流向之重要文獻概觀報告及區域人口販運網絡使用之商業模式分析報告等。區域政策指引及訓練模組係供負責人口販運案件的執法人員及檢察官及金融情報中心人員參考，以提升人口販運案件的偵辦及分析能力，建立渠等在案件偵辦的過程中使用金融調查工具的意識並擴大金融調查工具的使用範圍，協助渠等在金融調查的過程中發現更多的證據，加強執法人員、檢察官及金融情報中心的協調合作。而商業模式的分析藉分析人口販運相關資金流向之相關文獻及近期使用金融調查工具之案例，以瞭解區域內人口販運案件之資金流向趨勢，藉以提升各國使用金融調查工具於人口販運案件的能力。

(五) 結論

峇里進程未來計畫將前述成果翻譯成區域內主要使用的語言，相關文件完成後，將上傳至峇里進程網站 (www.baliprocess.net) 亦分送紙本予會員國或組織，並作為峇里進程相關訓練活動之教材。

四、意見交流

來自孟加拉執法機關之與會代表就自身偵辦有組織之人口販運案件經驗進行分享，依孟加拉警方的做法，人口販運案件的調查需要建構人流、金流、主要犯罪者的行動模式、犯罪集團的活動模式及證據，就該國觀察，各國的犯罪集團可以很容易的進行合作，但各國的執法機關卻無法有效共同合作，再者，金融機構通常在最後無法進行掩飾時才分享所持有的資訊，因此，孟加拉執法機關著重於人數較少的主謀者及主要犯罪者。Mr. Steve Farrer回應表示，渠可以理解執法機關在偵辦案件上面臨的困境，但就自由亞洲的研究發現，金融機構在人口販運案件逐漸占據重要地位，有些金融機構成立小組追查人口販運之不法所得，部分跨國銀行甚至指出人口販運的首腦。跨國銀行需面對全球性的風險，需要執行風險管控措施，因此，自由亞洲積極地與跨國銀行合作，使資料的蒐集延伸至全球的面向。

孟加拉代表隨後表示，金錢的流動可能表彰合法的商業活動，也可能是不法所得的移轉，金融機構在執行交易的同時辨識出與人口販運的嫌疑人或受害者有關的金流是相當困難的。Mr. Steve Farrer及APG秘書處代表均回應表示，要解決這個問題就需要犯罪態樣的研究，而犯罪態樣的研究需要大量的案件及研究者與實際從事犯罪調查工作者的共同合作，才能增加研究的深度與廣度，也才能歸納出具體的建議。

其他與會代表提問表示，據聯合國安全理事會針對衝突區人口販運議題之決議，各國應共同打擊發生在衝突區的人口販運行為，然而，各國對於人口販運案件所持有的資訊有一定的落差，仰賴資金清查是否足夠辨識出主要的犯罪者，或者需要其他資訊及執法機關之調查工具。兩位主講者回應表示，人口販運案件的偵辦及起訴僅依靠受害人或嫌疑人的證詞是不夠的，資金清查或許不是最快的方式，但可將金融調查工具視為可選擇的調查方式，因為，人口販運的流程有部分可能涉及合法的企業或是合法的商業活動，資金清查是辨識出犯罪集團、首腦甚或是不法所得之最終受益人的另一種方法。

FATF TREIN代表表示，人口販運是目前各國極為重視的議題，FATF與APG合作的專題計畫亦顯示國際組織意識到本議題的優先性，FATF TREIN與APG將於2017年11月間在釜山舉行之洗錢態樣研討會，人口販運即為其中一項討論議題，若在場的與會代表能提供人口販運的案例或對此議題的討論有任何的建議，都歡迎與FATF TREIN聯繫，使本次的洗錢態樣研討會更有價值，以強化出席洗錢態樣研討會之與會代表對此議題的瞭解，並提升打擊此類犯罪的能力。

部分與會代表建議與人口販運議題有關的研討會，應同時邀請人口輸出國與輸入國之執法人員、非政府組織及金融機構與會，以對相關議題建立共識，亦使執法人員在偵辦案件時，可以即時找到對等機關取得所需的資訊或建立合作機制。兩位主講者均表示認同。

來自東加的代表表示，在偵辦人口販運案件時若遇犯罪集團使用新興的虛擬貨幣，會使得資金流程的追查更顯困難，主講者表示，虛擬貨幣的使用不只增加人口販運案件調查的難度，它在每一種類型的犯罪都有一定程度的影響，此時，認識客戶程序（Know Your Customer，簡稱：KYC）就很重要，即使交易是不可見的，但仍可藉由認識客戶程序辨識嫌疑人或最終受益人。

五、心得與建議

我國早年自大陸地區及東南亞國家引進許多外籍勞工及配偶，除透過合法的人力仲介管道外，亦有部分係透由不法人蛇集團偷渡或販運來臺，嚴重傷害人權，美國人口販運問題報告多次要求我國改善人口販運問題，因此，人口販運不僅係單純的犯罪問題，亦嚴重損害我國國際形象。

為防制人口販運行為及保護被害人權益，我國係於2009年1月23日由總統公布「人口販運防制法」並自2009年6月1日開始施行，這部由內政部催生的人口販運防制法係自刑法獨立的特別法，除提高處罰刑度及範圍，亦設置多種被害人安置及保護措施等。人口販運防制工作包括人口販運的預防（Prevention）、被害人的保護（Protection）及對加害人的起訴（Prosecution）等3項核心工作，人口販運防制法施行近10年來，大幅改善我國人口販運問題，美國人口販運問題報告連續8年將我國列為第1級，為加強人口販運相關國際合作，權責機關也積極與國外對等機關簽署合作備忘錄，也與相關國際組織及非政府組織合作，俾更嚴謹的保護受害者的權益，使其能返回家庭或社會。

美國人口販運問題報告將我國列為第1級，不代表我國不存在人口販運問題，而是政府已認知其問題所在並著手執行相關措施，以改善人口販運問題。我國或許不是國際人口販運集團的主要標的，但仍可見到因受騙而被運往其他國家成為性剝削受害人之案例，尤其近年打工度假盛行，也出現因此成為勞力剝削受害人之案例。為拯救人口販運之受害人，國際合作占有舉足輕重的角色，透過官方或非官方的國際合作，使被害人能返國、返家。再者，除藉由相關措施落實受害人之人權保障外，為避免再出現受害人，應加強教育宣導，使民眾瞭解人口販運集團的手法及態樣，增加民眾對不法行為之意

識才不致輕易地落入陷阱而成為人口販運之受害人。

本技術研討之專題報告強調，對人口販運僅執行一般犯罪調查是不夠的，調查及司法程序或許可以把部分罪犯關進大牢，或許可以拯救部分受害人，但無法全面打擊人口販運，也不足以摧毀這個非法產業。主講者認為，對於這個利潤極高的全球性犯罪活動，應該多運用財富調查工具，與犯罪調查同時進行，才能追蹤人口販運罪犯並摧毀其集團網絡，進而使不法集團無法再自人口販運過程中獲得利益。

我國查緝人口販運之主要機關為海岸巡防署、調查局、警政署與移民署，建議該等權責機關於調查人口販運案件時，參考前述研究成果，考量運用金融調查工具併行財富調查，並建議檢察官適用刑法擴大沒收相關條文聲請法院宣告沒收不法所得，以達全面防制人口販運犯罪之成效。