

目次

壹、研究目的.....	2
一、前言.....	2
二、美國的大熔爐特色.....	3
三、被害人保護的重要性.....	4
貳、研究過程.....	6
一、擬定研究方向.....	6
二、人口販運被害人之鑑別程序.....	7
(一)人口販運之定義.....	7
(二)被害人的特質.....	9
(三)我國對於人口販運被害人之保障規範.....	11
(四)我國對於人口販運被害人之鑑別程序.....	13
(五)美國相關人口販運法案.....	14
(六)AIT 面談手冊.....	16
(七)美國之人口販運被害人鑑別作業.....	17
(八)被害人鑑別方面的挑戰與障礙.....	20
三、美國協助人口販運被害人之機構簡介.....	22
(一)國務院(U.S. Department of States).....	22
(二)健康與人權服務處(Health and Human Services).....	22
(三)國土安全部(Department of Homeland Security).....	24
(四)司法部(The Departments of Justice).....	25
(五)勞工部(The Departments of Labor).....	26
(六)美國的非政府組織.....	27
四、美國政府投入人口販運被害人保護之資金規劃.....	30
五、人口販運被害人之安置保護.....	32
(一)我國對於被害人之安置保護規範與檢討.....	32
(二)我國設置被害人安置處所現況.....	34
(三)美國就人口販運被害人之安置處所.....	34
(四)安置處所應注意之被害人健康議題.....	36
六、實地訪談紀錄.....	37
(一)2015/02/05 沙加緬度人口販運會議.....	38
(二)2015/02/10 眾議院議員辦公室會談.....	38
(三)2015/03/10 CORA 收容機構會談.....	39
(四)2015/03/20 訪談 SAN MATEO 檢察官.....	40
七、被害人居留權、簽證、工作許可議題探討.....	42
(一)我國現行制度.....	42
(二)美國制度.....	43
八、司法互助議題探討.....	48
參、研究心得與建議.....	48

美國現行人口販運被害人保護政策

邱曉華¹

壹、研究目的

一、前言

人口販運是目前全世界必須共同面對的課題，根據聯合國的統計數據²估計全球人口販運被害人數高達 250 萬人以上。被販運者每年約有 60 萬至 80 萬人次遭到跨國界販運，以及 200 至 400 萬人在其國內成為被害人。上述 60 萬至 80 萬被害人之中，有百分之 80 是女性，高達百分之 50 是兒童³，大部分的人口販運個案是為了從事性交易。而且據統計約百分之 56 的人口販運被害人來自亞洲與大洋洲，日本及其他亞洲國家包含泰國、菲律賓與緬甸是主要的性觀光事業國家⁴。東歐則是第二大性販運被害人的供應地，約佔被害人比例百分之 10，被害人主要遭販運至西歐或美國。另百分之 5 被害人分布於中南非地區，百分之 10.8 分布於開發中國家，在全球約有 161 國被指出受到人口販運犯罪影響，成為人口販運輸出國、目的國或轉運國，甚至三者兼具。人口販運造成的危害不容小覷，不僅破壞勞力市場秩序，也對公共健康、人權侵害形成負面影響。單就全球公共衛生層面而言，由於人口販運模式中的性交易助長了愛滋病與各類性病的傳播，嚴重危害公共健康，勞力販運則剝奪國家人力的運用，並使政府權威受到挑戰。人口販運不僅受販運者個人人權遭受踐踏，對於人身與社會造成傷害，甚至會加速社會解體，助長組織型犯罪滋長。人口販運犯罪所生的非法利益估計每年約有 130 億美金，約折合新臺幣 4030 億元。巨額利潤所可能引發的暴力犯罪、犯罪組織，自對全球公共安全形成威脅。由於人口販運已非單一國家內部事務，在全球化的風潮下，人口快速移動的結果，跨國人口販運已成為世界各國必須正視的重要人權議題。

個人任職檢察官期間，負責承辦婦幼案件已有多多年經驗，主要處理犯罪型態為性侵害、家庭暴力、兒少案件等，被害人多以女性為主，自民國98年6月1日「人口販運防制法」正式施行後，新增的人口販運犯罪可分為勞力剝削、性剝削型態，被害人主要來自與臺灣相鄰的中國大陸地區、印尼、越南、泰國、菲律賓等東南

¹ 現任士林地方法院檢察署檢察官。

² 資料來源：聯合國防制人口販運全球倡議站(Global Initiative to Fight Human Trafficking, 簡稱 UN.GIFT)。

³ 此數據資料來自「聯合國毒品與犯罪辦公室」(United Nations Office of Drug and Crime)於西元 2006 年發布的 *Trafficking in Persons Report*。

⁴請參見 Okech, David, Whitney Morreau, and Kathleen Benson. "Human trafficking: Improving victim identification and service provision." *International Social Work* 55.4 (2012): 488-503.

亞國家，且已打破性別限制，不分男女均有可能成為遭受人口販運集團出賣或不肖雇主剝削的被害人。該等外籍人士可能持合法或非法簽證，甚至以「假結婚」方式入境來臺，或合法入境後私自非法逃逸等方式滯留臺灣。顧名思義，人口販運行為具有跨區域的特性，尤其隨著兩岸與港澳地區交流日趨頻繁，加上兩岸四地的地緣相近、語言相通，大大增強了組織性的人口販運犯罪進行跨區域的活動。人口販運是嚴重侵犯人權的犯行，基於保障人權，並展現我國政府打擊人口販運犯罪的決心，我國訂有「人口販運防制法」，該法規明文規範對加害人從重求刑的刑事處罰，同時提供被害人停留、居留及工作許可、沒收犯罪所得補償被害人等內容，在追求遏止人口販運犯罪的目的之餘，亦設法提供被害人更實質的保護服務。然而目前針對此犯罪類型的外籍被害人，在臺灣司法體系採行無罪推定原則之下，極可能因為嚴重缺乏對臺灣法治的理解，以致未能獲得司法程序正義之充分保障，甚至受到司法二度傷害，因此，如何在克守犯罪嫌疑人的權益保障原則之際，同時避免被害人對於司法體系的失望，是所有專業人員的挑戰與期待⁵。由於人口販運犯罪為國際社會面臨的共同挑戰，已非單一國家內政問題，若我國對此部分能多所著力，必當有助於國際地位的提升。

二、美國的大熔爐特色

個人有幸獲得法務部遴選通過，於2014年6月啟程前往美國西岸名校史丹佛法學院(Sanford Law School)擔任Visiting Scholar從事研究。人口販運犯罪向來是美國政府與司法部門十分重視的環節，因為美國人民種族來自世界各地，其領土又偌大遼闊，向來是移民潮的主要遷徙目的地，如何建立一套有效管控國內人口的政策，已是十分不易，尤其在九一一恐怖攻擊事件發生後，美國政府對於人口管制政策的調整更是煞費苦心。以鄰近的墨西哥移民為例，該國人民為了追求更美好的生活，不少人士設法用盡各種管道非法偷渡至美國境內，依美國國土安全部的估算報告約有半數以上的非法移民來自於鄰國墨西哥，對美國的人口管制行政造成嚴重的威脅，甚至提供了人口販運份子從事犯罪的便利管道。大部分遭販運至美國的個人來自於亞洲與東歐國家，次則來自於拉丁美洲、中東地區及非洲，自西元2006年以來，每年自非洲被販運至美國的人口約有5萬人次⁶。美國現任總統歐巴馬(Barack Obama)曾說：「從我們的國家到世界的每一個角落，我們必須堅定捍衛自由，並為被現代奴役所剝削的人們見證這一切」⁷，美國國務卿約翰·凱瑞(John Kerry)也說：「人口販運不僅妨害法治，而且造成動盪；既使家庭破碎，又撕裂族群；既危害環境，又瓦解世界經濟繁榮所仰賴的全球供應鏈和勞動市

⁵ 參照司法院印行，「法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊」專論篇，「又愛又怕的一件事?!—談法庭中的人口販運被害人」，婦女救援基金會副執行長 王鴻英 著。

⁶請參見 Okech, David, Whitney Morreau, and Kathleen Benson. "Human trafficking: Improving victim identification and service provision." *International Social Work* 55.4 (2012), 第 491 頁.

⁷ 原文：「From every corner of our Nation to every part of the globe, we must stand firm in defense of freedom and bear witness for those exploited by modern slavery.」引自內政部入出國及移民署 2014 年防制人口販運通識教育訓練，美國在臺協會助理安全官調查員李德安 (DAVIN LEE)提供報告”Trafficking in Persons”中所摘錄內容。

場。」⁸。可見美國政府對於打擊人口販運犯罪的決心乃是提升至國際層級，對於被害人的保護方面，應是不遺餘力。然而全球執法機關普遍對於此種犯罪的反應過慢，時常無法有效訓練執法人員作出適當的鑑別人口販運案件或面對遭受創傷的被害人⁹。雖然此次赴美專以美國資料為主，有些問題可能只發生於美國，但由於美國在此方面的經驗已屬先驅地位，實不失為我國借鏡對象，本次研究成果盼能對我國未來法制與實務運作方面有所貢獻。

我國由於兩岸關係政治因素複雜、地緣關係緊密、經濟發展程度差異及社會結構因素影響，致使大陸地區人民偷渡來臺、虛偽結婚、人蛇集團、人口販運等情形交錯並存，臺灣成為人口販運的輸入國、輸出國及轉運站。不法人蛇集團進行非法偷渡或販運，從中牟利，嚴重傷害人權、影響國內治安。為防制此項跨國性犯罪，政府於96年2月間起即透過「行政院防制人口販運聯繫協調會報」¹⁰，整合各部會力量，並配合98年6月1日施行之人口販運防制法¹¹，統合各部會力量全力執行防制工作，期以查緝起訴、保護、預防、國際交流與合作¹²之整體防制策略，落實執行防制人口販運工作。

三、被害人保護的重要性

人口販運犯罪嚴重侵害被害人人權，基於我國憲法與兩公約內涵，我國應有維護其等人權的責任。希望藉由適當保護服務，減少被害人再度遭受被販運的風險。而人口販運案件蒐證困難，被害人證詞往往是唯一證據，需要其在司法程序中無所畏懼擔任證人始能將人口販子繩之以法。因此，被害人需要穩定身心狀況與能力，以面對漫長嚴酷的司法過程。

因此如何善加保護人口販運被害人，亦應列為司法工作內容之一環。然被害人保護方式主要可分為三大階段¹³：在被害人獲救之初，主要保護工作著重在執法人員對於被害人鑑別身分程序。第二階段是保障被害人於司法調查與偵審期間

⁸ 原文：「Human trafficking undermines the rule of law and creates instability. It tears apart families and communities. It damages the environment and corrupts the global supply chains and labor markets that keep the world's economies thriving.」引用來源同上。

⁹ 美國自西元2000年設立人口販運被害人保護專法以來，多有學者檢討其本國施行法律狀況與全球反人口販運執行情形之比較。請參閱 Amy Farrell, *Improving Law Enforcement Identification and Response to Human Trafficking*, 收錄於 John Winterdyk, Benjamin Perrin, Philip Reichel, *Human Trafficking: Exploring the International Nature, Concerns, and Complexities*(2012), p.182.

¹⁰ 由政務委員主持，邀集司法院、關注人口販運議題之學者專家及內政部、法務部、勞委會等相關部會副首長擔任委員，定期開會、督導各部會執行情形。

¹¹ 98年1月23日公布，98年6月1日施行，該法授權訂定之法規命令並配合於同日施行。

¹² 行政院於95年11月頒布「防制人口販運行動計畫」，內容包含「保護」、「預防」及「查緝及起訴」三大面向重點工作，動員各部會力量全力執行。另外夥伴關係即國際交流與合作部分，指示司法院、NGO、內政部、法務部、外交部、勞動部進行。

¹³ 婦女救援基金會專員陳禹先，「人口販運被害人保護安置」，收錄於內政部入出國及移民署103年舉辦「防制人口販運教育訓練」講義，p.72。

的作證能力問題，此期間係由庇護所或安置中心提供相關的保護服務。第三階段則是如何安排被害人返回其原籍國，及返國後應由該原生國政府或 NGO 負責其等再融入社區的服務。第三階段屬於司法程序結束後的保護與服務，偏向移民署與社會工作者的業務項目，至於對調查人口販運刑事案件的檢警機關而言，傾向以第一階段的「鑑別程序」與第二階段的「作證需求」為保護被害人的目的與重心。解讀我國人口販運防制法現行條文，可探知該部法律制訂過程實源於國際壓力與民間非政府組織團體之催生，然因該法條文多有定義不明之用語，如人口販運、剝削、不當債務約束、濫用脆弱境況等，以及與我國既存刑事法律之競合問題¹⁴，導致面臨執法挑戰。而人口販運犯罪案件能否順利偵辦成功，其重要證據往往端賴於被害人主動出面舉發作證不法販運集團之具體犯行。無奈偵審程序為求事證齊全並顧及符合刑事程序保障之要求，往往需時冗長，非數月甚至一年以上始能塵埃落定而使案件終結確定，對於被害人而言，實乃曠日費時之事，尤其當外籍被害人遭查獲安置後，竟因案件受制於我國偵審作證需求而無法返回原籍國¹⁵，致有被害人事後翻供之虞，有關外籍被害人之相關程序保障宜再細部檢討規範，以求周延。直言之，目前我國政府對於第一、二階段的被害人保護工作尚存在諸多問題有待解決，仍有設法建立相關健全制度的努力空間，期能達到充分保障被害人的目標。

目前我國實務運作模式係在查獲人口販運被害人後由執法人員進行鑑別程序，鑑別結果有「實質被害人」與「疑似被害人」兩種¹⁶，然並未就不同被害人設置符合其各別需求之制度，特別是收容或安置地點的設置方面，目前除了非法逃逸外勞經查獲後送往收容所依法強制收容外，其他經鑑別為人口販運被害人者，可能由民間單位、基金會或教會等設立的庇護所執行安置作業，然該等安置機構之地位為何¹⁷？各機構安置條件是否相同？被害人是否獲得平等對待？安置期間對於被害人是否構成另一種人身自由之拘束？主管機關是否需要另訂法令加以規範？再者，我國在非政府組織（以下簡稱 NGO）方面的運作法制與實務發展均未臻成熟，然美國 NGOs 制度發展行之有年，常有利用此類組織完成政府規畫之具體政策，有關 NGO 的組織架構、職權範圍與運用、人事安排、財務監督等實際操

14 有關人口販運防制法之立法背景與挑戰，及該法用語多有不明確法律概念，所造成後續執法人員認知不足，及與我國既存刑法、兒痛及少年性交防制條例、勞動基準法等刑罰規定競合問題等，可參見「談人口販運防制法之立法與執法挑戰」一文，陳佳秀 著。

15 人口販運防制法第 30 條規定，經司法機關認被害人無繼續協助偵查或審理必要時，中央主管機關（即移民署）得協調相關機關或民間團體，聯繫被害人原籍國之政府機關或使領館、授權機構、非政府組織或其家屬，儘速安排送返原籍國。法務部訂定之「檢察機關辦理人口販運案件應行注意事項」第 31 點亦規定檢察官應通知原移送案件之司法警察機關或安置權責機關，由移民署安排被害人送返原籍國，且於偵查中應訊問被害人有無返國意願等。旨在提示檢察官應加速偵查程序，以兼顧人道立場與偵審證據能力。

16 請參考 98 年 6 月 1 日行政院內政部公布施行之「人口販運被害人及疑似人口販運被害人安置保護管理規則」（以下簡稱「安置保護規則」）。

17 目前安置被害人之庇護所多有民間基金會以公益角色承擔負責，然是否應實質立法規範此類組織，而歸類為財團法人？民國 99 年行政院提出「財團法人法草案」擬送立法院審議，惟學界對於該草案規定仍有若干批評。政大法律系陳惠馨教授，曾於 95 年 11 月 3 日在網路發表「對『財團法人法』草案的建言」一文，當中提出對於當時草案內容諸多意見，嗣後草案經多次修改，最後行政院通過版本已差異甚大。

作面向，想必應有值得我國借鏡之處。因此亟思藉由此次出訪機會以習得美國對於人口販運被害人以非政府組織執行保護政策之法制與實務運作模式。

貳、研究過程

一、擬定研究方向

自西元 2003 年美國國土遭受 911 恐怖攻擊事件後，立即成立「國土安全部調查處」，防制人口販運即為該調查處的重點工作之一，美國為大宗外來移民組成之國家，人口販運案件甚多，該調查處亦訂出「被害人扶助計畫」以提供被害人具體服務與協助，亦與非政府組織及其他機構合作保護被害人，實有必要前往美國一探該制度運作模式，了解安置庇護地點的設施與處置，及提供被害人何等程度之服務與協助，被害人於偵辦個案是否因安置措施良劣而受影響等疑義。本年度赴美國西岸知名學府 Stanford Law School 從事研究上開議題，個人除選修相關課程研究上述課題之外，並取得本年度美國國會發布之人口販運白皮書，使之得以從事分析檢討美國與我國對於人口販運被害人之保護措施之異同。另因緣際會認識該校國際學生事務組的 Volunteer 輾轉介紹相關資源，進而有機會前往參訪美國眾議院議員 Jackie 位於 San Mateo 的辦公室訪問，了解眾議院對於美國人口販運法制方面的努力。此外，本人實地考查當地經政府認可運作良好之非政府組織，了解其規模、預算、與政府機關之配合模式等細項，了解政府如何利用非政府組織達成政策目標，以落實保護人口販運被害人於司法偵審程序中之程序與實質正義保障，期能運用所學回國，藉以提升我國在人口販運案件有關被害人人權保障方面之國際地位。以下則就本次研究重點結合書面研究資料與訪查情形加以分析討論。

如何建立健全的人口販運被害人保護政策，必須先行了解目前實務操作上所面臨人口販運被害人服務之挑戰，以及人口販運被害人的需求。被害人往往因經濟因素而遠離家鄉來臺尋求工作，過程中受人口販子介入而處於孤立無助、恐懼與不信任的脆弱處境，又因生活條件而極度依賴人口販子，心理層面複雜，如何切實保護被害人身心狀況，學者專家整理分析目前實務面臨的困難包含以下幾點：一、資源缺乏二、特殊需要族群三、多元文化及語言四、多位被害人五、多重創傷六、面臨複雜之法律問題七、政府及 NGO 之間缺乏信任和合作之關係八、法源缺乏九、長期個案十、缺乏經驗十一、危險性高十二、替代性創傷等。而被害人的需求則是從探討被害人遭販運來臺的模式、剝削型態以及受控制的方式從事研究後，分析出被害人具有基本生活需求、心理需求、人生規劃需求、法律需求、正義需求等需求層面¹⁸。本份報告謹就個人觀察我國司法機關對於人口販運案件被害人保障部分存在的幾點疑義，特別是被害人的鑑別程序、收容安置作業、被害人停居留權利及國際司法互助等方面，作為本次出國訪查美國政府政策與措施之主要研究方向。並分別整理我國現行制度之相關規範內容與實務操作情形，再就美國現制狀況予以介紹，繼而分析比較我國現行制度之優缺點，提出若干心得與建議，期能作為未來修法或實務運作之參考。

¹⁸ 請參考葉毓蘭，「國際與臺灣人口販運現況分析」簡報，收錄於「臺北 e 大」線上學習課程。

二、人口販運被害人之鑑別程序

(一)人口販運之定義

西元 2000 年，聯合國為有效防制國際間之人口販運犯罪，通過「預防、壓制及懲治販運人口（特別是婦女及兒童）議定書」，開放供會員國簽署¹⁹。該議定書全文共 20 條，主要內容針對刑事犯罪、人口販運被害人的協助與保護、遣返人口販運被害人、預防人口販運犯罪、邊界管制、證件安全、爭議解決等。該議定書於 2000 年 11 月 15 日經第 55 屆聯合國大會通過，至 2003 年 12 月 25 日正式生效。於西元 2000 年上開議定書成立之際，美國於同年度通過「人口販運被害人保護法」(the Victims of Trafficking and Violence Protection Act, 簡稱 TVPA)。且自 2000 年起多次基於 TVPA 訂定再授權法²⁰。於 2003 年，美國國會又通過人口販運被害人保護再授權法(the Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, 簡稱 TVPRA)，並責成國務院每年 6 月 1 日應遞交人口販運問題報告 (Trafficking In Persons Report, 簡稱 TIP Report)，根據各國政府打擊人口販運之努力程度進行評等分級。我國自西元 2010 年起至今連續五年獲得第一級評比的肯定。

聯合國與美國政府對於「人口販運」的定義大同小異，聯合國上開議定書第 3 條第 1 項將「人口販運」定義為「意圖剝削，利用強暴、脅迫、誘拐、詐欺、權勢濫用或濫用弱勢地位(脆弱境況)或授受酬金或利益之方法取得被害人的同意，使被害人受制於行為人，以進行招募、運送、轉移、藏匿或容留人口等行為。所謂剝削，至少包含利用他人賣淫進行剝削或其他形式的性剝削，強迫勞動或服務、奴役或類似奴役方式、勞役或摘除器官。」²¹議定書所指暴力威脅或使用暴力等強制手段不一定要直接施行在受害人身上，只

¹⁹ 有關該議定書的簽定過程，請參見聯合國毒品與犯罪辦公室網頁的詳細介紹 (<http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/>)。

²⁰ 有關美國 TVPA 立法過程與 TIP Report 由來，請參照 Harold J. Newton, *Human Trafficking: Scope and Response Efforts*, p3-5, p.136-137.(2012)

²¹ United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, "Annex 11: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime," Article 3, paragraph (a) defines Trafficking in Persons as 'the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.' 參見網頁 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>

要受害人能證明自己除了服從人口販子外別無他法，就應被視為符合該不法手段所涵蓋的範疇²²。

至於美國 TVPA 並未詳細定義每一種人口販運行為，僅列出幾種嚴重的人口販運形式，例如性販運與不當獲取他人勞力的行為。所謂嚴重形式的人口販運為「透過暴力、詐欺或脅迫手段導致發生商業性行為或使未滿 18 歲之人從事此類性行為的性販運；或意圖使人屈從於非自願性勞役、以勞役抵債、受債務約束或淪為奴隸，而透過暴力、詐欺或脅迫手段以進行招募、窩藏、運送、提供或獲得他人的勞務或服務。」²³綜上可見，美國與大部分國際社會咸認為未成年人的被害人不論是出於受迫或自願，行為人都構成人口販運犯行。例如援助交際案件，儘管未成年人本身同意進行性交易來換取金錢或其他形式的報酬，因未成年人沒有性方面的同意能力，因此即使加害人沒有使用強暴、詐術等強制力，該未成年人仍是人口販運被害人；不過非法收養²⁴在美國普遍不被認定為人口販運行為。

再者，美國與聯合國就境內與跨國界的人口販運定義無甚區別，易言之，在某國境內合法居留者，甚至美國公民，若有遭受加害人施以強制力從事性交易或其他非自願性勞務情事，也可能成為人口販運被害人。但美國法制並未將「摘除器官」列為嚴重的人口販運行為，另美國法制對於性交易與性販運有所區別，也強調將人口販運與人口走私²⁵的概念加以區分。以聯合國議定書內容來說，亦有提及人口走私的概念，強調行為人的運輸意圖而使

²² King, Lindsay. "International Law and Human Trafficking." *Topical Research Digest: Human Rights and Human Trafficking*. University of Denver . 2008. p. 88-90.

²³ Sec. 103(8) of Div. A of P.L. 106-386, TVPA of 2000; H.R. 3244, approved October 28, 2000; 22 U.S.C. 7102,法條原文相關內容為: "a)Sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform such act has not attained 18 years of age; or...b)the recruitment, harbouring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to in voluntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery."此外，美國聯邦法(Federal Law)18 U.S.C.§1589 對於強制勞動(Forced Labor)，§1591 對於幼童性販運(Sex Trafficking of Children or by Force, Fraud, or Coercion)另有類似的定義與說明。

²⁴ 美國國會在 1957 年訂定收養子女的規定，美國現行國籍法 INA ACT§101(b)(1)(e)要求小孩必須在未滿 16 歲前完成收養法定程序，且小孩在養父母監管同住 2 年以上始能以養子女名義申請綠卡。而收養海外孤兒必須符合下列條件：美國公民夫婦一起收養、未婚美國公民年滿 25 歲以上可單獨收養。至於養子女或孤兒將來成為美國公民後，養父母不得再由養子女或孤兒方面取得美國移民法上的任何利益。請參閱 謝立功、張先正等著，美國移民政策的發展，第 81 頁，2013 年出版。

²⁵ 「聯合國消除海陸空人口走私補充議定書」第 3 條第 1 款對於「人口走私」定義為直接或間接獲得財產或物質上利益，使不具該國家國民或永久居留身分之人非法進入該國而言。而美國法令對於「人口走私」係指**獲得被害人同意**而非非法入境他國從事勞動或其他活動，有時被走私的人口也會因為受到強暴、詐欺、脅迫而同時成為人口販運被害人。關於聯合國與美國法令對於人口販運定義的比較，請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts*, p.3-4, (2012)

人非法入境，且偷渡者必定出於自願而完成一次性的走私行為²⁶。依該議定書內容，不論人口販運與人口走私均須具備「跨國性質」(transnational in nature)與「組織犯罪集團」(organized criminal group)的特徵。而區別兩者概念的重點在於人口販運係以剝削為基礎，涉及基本人權之侵害，至於人口走私則以跨越國境的運送行為為基礎，以侵犯國境為必要。人口走私往往涉及利用偽造、變造旅行文件等不法手段運送人員跨越他國國境，被走私人口原則上對於被走私係有所認知並表示同意，因此單純人口走私行為並無被害人的概念，且通常為一次性行為。

既然國際間就「人口販運」之定義如上，則人口販運犯罪之被害人自然係指受到人口販子施以性剝削或勞力剝削之人，足見被害人之身心自由必遭受若干限制。

就我國法制而論，我國「人口販運防制法」於民國 98 年 1 月 12 日公布，並於同年 6 月 1 日施行，該法強調以被害人為中心(Victim Centered Approach)的立法及 3P(Prevention, Prosecution, Protection, plus Partnership)的政策目標。另外，該法是一套補充性法律，以「人口販運罪」統稱之。有關人口販運的定義，依人口販運防制法第 2 條第 1 款規定，包含性剝削、勞力剝削、器官摘除三種方式，且將人口販運歸納為三項要素：剝削目的、不法手段、人流處置行為。對於未滿 18 歲之人則不以不法手段為必要，亦即當被害人係未成年人時，不論手段是否出於強暴、脅迫、詐欺或濫用脆弱情境，均構成人口販運犯罪。

(二)被害人的特質

被害人多數基於本國經濟狀況不佳，為了尋求更好的經濟條件而出國謀生。以美國境內曾遭查獲的人口販運被害人為例，被害人常被迫從事賣淫、幼童性交易、脫衣舞、家庭幫傭、農場工人、工廠工人、旅館或餐飲服務業、夜店、乞丐等形式。人口販子為了性剝削與勞力剝削而從事現代化的全球性人口販賣活動，他們很擅長利用被害人的弱點，採取任何手段包含言語或行動上的暴力行為，藉由威脅或強制脆弱情境下的幼童或成年人的手段，將被害人侷限在可怕的居住環境，孤立被害人，使其經歷喪失安全或自由，甚至對第三人施暴，蓄以營造出恐懼氛圍來恫嚇被害人，而成功進行犯罪。因此判斷是否為人口販運案件時必須整體觀察犯罪人採取的手段及案件中所有存在條件以綜合判斷是否足以壓制被害人的意願，及被害人能否自主決定的可能性。

人口販運被害人心態與處境，與一般犯罪被害人相較，更為脆弱，前者由於被害人無法保護自我，往往為了求生存而服從性極高，使犯罪者得以在心理層面完全控制被害人，被害於遭受剝奪自由期間，往往是數月甚至數年的長時期與加害人共處，甚至彼此間可能是夫妻關係、情侶關係、同一家族成員，對於獲救可能無從期待，為了繼續生存與減輕被害痛苦，逐漸調整適應被害生活而自我解釋安慰為正常生活，極可能已對加害人發展出情感依

²⁶ 參照該議定書對於人口販運與人口走私的定義有下列區別：意圖不同、行為持續態樣不同、入境方式不同、手段不同、侵害法益不同，請參見周伽宇，防制人口販運之研究—以人口販運案件之查緝及其被害人之保護為中心，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2000 年 6 月。

附而產生斯德哥爾摩症候群，甚至會在查獲後為加害人的行為提出辯解。因此實務上最大困難點在於如何說明被害人自被害後陸續產生對於被告善意之行為只是類似斯德哥爾摩症候群的反應，該善意行為並不表示被害人已經同意被害的事實，亦不表示宥恕被告，只是為求生存而自我催眠暫時接受現狀的心理轉變。被害人於遭受長期的情感蹂躪之後，更易造成「創傷性症候群」(post-traumatic stress disorder, 簡稱 PTSD)的現象²⁷，因被害人身心受創嚴重，於長期洗腦威迫下，甚至查獲後仍恐懼加害人可能對其或家人不利而不敢對執法人員說出實情。

另有學者指出人口販運被害人的心理與家庭暴力犯罪被害人相比，加害人對於被害人所施加的權力控制關係十分相似，只是人口販運犯行加害人對於被害人所施加之各種手段比家庭暴力罪所出現之手段更為極端²⁸。

從被害人年紀而論，大部分被害人年齡在 18 至 24 歲間，每年約有 120 萬名兒童淪為人口販運被害人。以性別而言，約有 43% 被害人遭受性剝削，其中 98% 為婦女或少年，多數受過中等以上教育。人口販運份子的女性成員在人口販運犯罪中較其他國際型犯罪佔有重要地位，她們的角色多變，可能從管理者到協助男性成員訓練被害人，某些案例中，這些女性成員自己也曾經是被害人²⁹。遭受販運的女性被害人大部分是 25 歲以下，例如拉丁美洲的研究指出該地區的幼童是在國內進行販運，而 18 至 30 歲的女子常被販運至國外，有時是基於其等配偶或其他家庭成員的同意而遭受販運。

以我國情況而論，目前人口販運被害人主要來自中國大陸、印尼、越南，少數來自泰國、柬埔寨及菲律賓，因經濟條件不佳而希望出國工作或結婚，而其原生國網路資訊不發達，主要資訊來源為親友鄰居口耳相傳，無法驗證資訊可靠性，只能自己冒險賭運氣。被害人可能在原生國就受到人口販子之跨國販運，以假結婚、觀光、商務、留學、偷渡等方式來臺；或者持合法工作簽證入境來臺後，非法逃逸行方不明而逾期居留，在國內受人口販子招募至按摩院、卡拉 OK 店、酒站、賓館、妓院從事性交易，遭受性剝削，或被帶到工廠、農地果園、養雞場、工地工作或擔任家庭看護、幫傭遭受勞力剝削³⁰。被害人可能自行求助檢警司法機關或由公家單位、民間團體轉介至婦女救援基金會負責陪同偵訊流程，再由受理人口販運案件之檢警人員進行鑑別被害人身分，若鑑別結果非被害人，則送至移民署所屬收容所強制收容後，依法執行遣返程序；若鑑別結果為被害人或持有合法有效居留證件之疑似被害人，則進入保護安置作業。若鑑別結果是不具有合法居留證件之疑似被害人，則由移民署強制收容。

²⁷ 有關人口販運被害人可能具有的 PTSD 情狀，以及治療方面所應注意的事項，請參閱 Veronica M. Lugini, Human Trafficking and Post-Traumatic Stress Disorder, 收錄於 Mary C. Burke, *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, p.203 (2013)

²⁸ Amy Barasch and Barbara C. Kryszko, The Nexus Between Domestic and Trafficking for Commercial Sexual Exploitation, *Lawyer's Manual on Human Trafficking*, p.84

²⁹ The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking(簡稱 UNGIFT), *Global Report on Trafficking in Persons*, 2009 年 2 月。

³⁰ 王鴻英，司法體系中的人口販運被害人保護，檢察新論，第 11 期，2011 年 1 月。

(三)我國對於人口販運被害人之保障規範

人口販運防制法第三章(§12--§30)為被害人保護的相關條文，主要可分為兩種保護內容，一為被害人本身需求方面，包含通譯、生活、心理、醫療、安全返鄉、司法、就業、經濟等；二為被害人安置方面，即第 17 條、28 條規定。安置保護對象包含有臺灣戶籍國民、無戶籍國民、外國人、無國籍人、港澳居民及大陸地區人民有合法有效停居留許可者，若無合法有效停居留許可者則須暫時收容，除非其經鑑定為人口販運被害人則應提供安置保護。所提供安置內容依同法第 17 條第 1 項規定，「各級主管機關、勞工主管機關對於安置保護之人口販運被害人及疑似人口販運被害人，應自行或委託民間團體，提供下列協助：一、人身安全保護。二、必要之醫療協助。三、通譯服務。四、法律協助。五、心理輔導及諮詢服務。六、於案件偵查或審理中陪同接受詢(訊)問。七、必要之經濟補助。八、其他必要之協助。」此項各款內容幾乎涵蓋被害人所有方面的需求³¹，包含司法需求交由警政與司法機關處理，工作需求由勞工局、移民署與民間團體負責，安置與生活需求有勞政、社政單位與移民署、民間團體等協助，語言需求由通譯負責，返鄉需求由外交部、移民署與原籍國服務。有關司法程序方面的保障，可分為下列內容：

1. 人身安全之保護：

同法第 26 條規定，「司法警察、檢察官、法院於調查、偵查及審理期間，應注意人口販運被害人之人身安全，必要時應將被害人與其他犯罪嫌疑人或被告隔離。」為落實上開保障被害人人身安全相關規定，移民署頒布「治安機關執行人口販運被害人庭外安全護送工作作業程序」，檢察官或法官有傳訊被害人作證必要時，得以發函或電話通報方式交由移送案件之海巡署、調查局、警政署或移民署等治安機關執行安全護送證人之工作，護送對象包含人口販運被害人及陪同出庭之社工人員。

2. 身分資料之保密：

同法第 21 條規定，「因職務或業務知悉或持有被害人姓名、出生年月日、住居所或其他足資識別其身分資料者，除法律另有規定外，應予保密。」及政府機關公示人口販運案件文書時，不得揭露被害人之個人身分資訊。及同法第 9 條另規定應對於通報人之個人資料加以保密。對於上開應保密事項，若未依法定程式加以保密，違法之公務人員恐有涉犯洩密罪之虞³²。

3. 陪同偵訊制度：

陪同偵訊制度係指被害人到庭接受訊問或詰問時，得由其法定代理人、配偶、直系血親或三親等內旁系血親、家長、家屬、醫師、心理師、輔導人員、社工人員陪同在場並陳述意見。偵查中若涉及兒童及少年性交易案件或

³¹ 請參見 高玉泉，人口販運被害人之保護與安置，月旦法學雜誌，第 167 期，頁 15 以下，2009 年 4 月。

³² 請參照最高法院 95 年度臺上字第 1366 號刑事判決意旨。

性侵害案件，應通知社工或輔導人員在場³³，而其他案件依刑事訴訟法第 248 條之 1 規定，被害人於偵訊中得由社工人員陪同在場。因此檢察官若遇被害人提出請求，基於保護被害人之立法目的，原則上應同意社工在場陪同³⁴。為使被害人之陪同社工人員於執行職務時無自身安全疑慮，院檢均與社工單位達成共識得由社工人員僅以其所屬機關(構)及工作證號代替筆錄簽名。

4. 隔離訊問、詰問或對質：

同法第 25 條第 1 項規定，「於偵查或審判中對人口販運被害人為訊問、詰問或對質，得依聲請或依職權在法庭外為之，或利用聲音、影像傳真之科技設備或其他適當隔離方式將被害人與被告隔離。」同法第 26 條規定，「司法警察、檢察官、法院於調查、偵查及審理期間，應注意人口販運被害人之人身安全，必要時應將被害人與其他犯罪嫌疑人或被告隔離。」以確保被害人出庭與應訊過程的人身安全，並防止被害人面對加害人可能遭受的二度傷害。實務上對於勞力剝削案件較未注意到隔離訊問之必要，惟此類型案件被害人牽涉到加害人心理上脅迫力量作為控制手段，被害人可能仍隱藏自身憂慮而不善於表達恐懼³⁵，應視情形決定是否隔離訊問，非一味排除其必要性。為免被害人或其他身分應保密之人曝光，檢察官或法官宜另安排設有雙向電視系統、單面鏡指認牆及變聲等設備之專用法庭開庭。另「刑事訴訟遠距訊問作業辦法」亦規範得利用法庭與證人所在處所之聲音及影相互同步傳送之科技設備進行直接訊問、詰問或詢問。移民署為便利司法機關偵審涉案收容人或安置之被害人，已於臺北、新竹、宜蘭、南投收容所及花蓮庇護所建置完成遠距視訊系統，於民國 100 年 1 月 10 日正式啟用，以避免不必要之出庭往返或暴露被害人安置地點。

5. 證人保護法之準用：

考量人口販運犯罪為重大刑事案件，為順利偵查與審理該類案件，遂於同法第 23 條明定人口販運被害人協助作證並接受對質及詰問時，其不符證人保護法規定者，得準用證人保護法相關規定進行保護措施，以促使其勇於出面作證；另檢舉人、告發人、告訴人或被害人，經檢察官或法官認有保護之必要者，亦得準用證人保護法相關規定，俾利協助人口販運案件之查緝。

6. 法庭通譯服務：

刑事訴訟法第 99 條針對聾啞或語言不通之被告，提供通譯服務。法院組織法第 98 條亦規定「訴訟當事人、證人、鑑定人及其他有關係之人，如有不通國語者，由通譯傳譯之，其為聾啞之人，亦同。」實務上對於外籍人士皆應盡量安排專業中立之通譯人員輔助其發言，而人口販運被害人常有外國人之情形，此項權益保障十分受用。司法院於民國 95 年 4 月 21 日發布「高等法院及其分院建置特約通譯名冊及日費旅費報酬支給要點」，97 年 3 月 14 日發布「智慧財產法院特約通譯約聘辦法」，因此高等法院已建置特

³³ 兒童及少年性交易防制條例第 10 條、性侵害犯罪防治法第 15 條定有明文。

³⁴ 臺灣高等法院檢察署「防制人口販運督導小組」第 1 次督導會報提案第 1 號研討結論同此意見。

³⁵ 請參閱王鴻英，又愛又怕的一件事?!—談法庭中的人口販運被害人，收錄於法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊，2013 年 3 月，第 237 頁。

約通譯名冊並公告於網站³⁶，將通曉英語、日語、韓語、粵語、越南語、印尼語、泰語、柬埔寨語、馬來西亞語、西班牙語、葡萄牙語、法語、手語、客語、原住民語等語言並能以國語傳譯之人，列為特約通譯備選人，須提出具有合格語言檢測機構核發「中級」以上程度且連續居住滿5年之證明文件，並完成教育訓練經審查合格後，發給有效期間2年之特約通譯聘書。臺灣高等法院檢察署與各分署亦設有特約通譯名冊。另全國25個直轄市及縣(市)外勞諮詢服務中心亦可提供語言資源，協助外籍勞工接受鑑別訊問時之通譯服務。實務上需注意通譯與被害人之接觸，因國內通譯幾乎另有兼職，如開設餐廳、安置中心等，曾有通譯藉由參與案件而要求被害人向檢察官請求安排到其所經營之安置中心生活，再將被害人帶至其經營之餐廳工作且不給薪，無異變相再對被害人進行勞力剝削³⁷，值得偵審人員警惕。

(四)我國對於人口販運被害人之鑑別程序

疑似人口販運被害人是否經鑑別為真正的被害人，攸關其能曾否適用相關權益保障之規定。何人負責鑑別？人口販運防制法第11條明定由司法警察、檢察官為之。目前我國實務於查獲涉及人口販運案件之疑似被害人身分者，不論本國人或外國人，先由警察人員依據鑑別表判斷是否為被害人，若有疑義，可請教檢察官專業意見，再行於鑑別表上勾選項目後判斷是否被害人，將該鑑別表連同刑事卷證移送至檢察官手上。

如何鑑別？依據法務部頒布「人口販運被害人鑑別原則」第二點主要判斷其是否符合人口販運法要件，第三點為目前司法警察機關查獲非法入境或過境人口時判斷是否為「人流處置」被害人之參考指標，經司法警察機關初步認定為人口販運被害人，再區分其為合法居留或非法逃逸，安排至安置或收容單位。鑑別方法依據該原則第二、三點判斷被害人是否符合下列內容：

- (一) 為未滿十八歲之人。
- (二) 身體有遭受暴力或被虐待之跡象者。
- (三) 身分證明或旅行文件被扣留者。
- (四) 被限制自由，無法任意離開或出入均有他人陪同者。
- (五) 無法任意與他人通訊者。
- (六) 接受司法警察人員詢問之證詞顯係被人教導者。
- (七) 薪資或性交易所得遭到不當剋扣者。
- (八) 其他有可能遭受人口販運之跡象。

對疑似人口販運被害人應參照「人口販運被害人鑑別參考指標」，綜合判斷是否為人口販運被害人。

此外，依上開原則第八、九點規定，警察人員應「隨時」視案情進展鑑別是否符合被害人身分；檢察官於偵辦過程中，與警察人員先行認定結果不

³⁶ 請見司法院院內網站「審判資訊服務站」內「特約通譯專區」，列出臺灣高等法院及所屬分院所轄特約通譯名冊，以供法官、書記官、民眾或其他機關團體選用時參考。

³⁷ 請參見臺灣桃園地方法院101年度訴字第168號判決。

一致，亦即發覺其非屬人口販運被害人，或遭受強制收容之外國人可能為被害人時，應即通知原移送警察機關連繫移民、勞政、社政或衛政機關安排適當安置處所，此即所謂「動態鑑別」。依據上開規定，模糊之處在於動態鑑別的時間點，由於檢警人員對於司法案件的心證係逐漸形成，是否每次詢問或偵訊後對於被害人均須鑑別而更動其安置地點，或者等到偵結完畢再鑑別被害人身分？目前實務檢察官於偵辦人口販運案件過程中，可能會漸漸對於被害人有所心證，大部分均等到偵結作成起訴或不起訴處分時，再由檢察官製作一份鑑別表，自行勾選判斷是否符合被害人身分，附入卷宗內，再通知安置機構。

疑似被害人往往需要面臨語言隔閡、不諳台灣法令、畏懼檢警人員與司法程序、及回顧被販運歷程的重大創傷等種種壓力，使其無法清楚陳述其證詞，甚而打從內心排斥與檢警人員配合辦案。因此我國在初步鑑別階段創設社工陪同偵訊服務，提供疑似人口販運被害人偵訊說明及情緒支持等陪同服務，以穩定被害人身心狀態使偵訊及鑑別工作順利進展。服務對象包含在臺外國人、無國籍人民、大陸地區人民、香港澳門居民或在臺無戶籍國民等。備勤社工人員接獲調派提供陪同偵訊服務時，以立即赴現場提供陪同偵訊服務為原則，除特殊原因外，最遲應於 3 小時內抵達偵訊地點(花東地區及偏遠山區 6 小時，外島地區 12 小時內)。目前全國各地共有 12 名備勤社工員，透過專線調派出勤。

對於司法人員而言，較困難的認定在於「被害人的脆弱情境」存在與否，往往司法人員只能以自身日常生活經驗來判斷被害人有無自由離去的權利，例如被害人陳述其居所門窗沒有上鎖，並陳述其沒有想要逃跑，警詢筆錄很容易就放棄繼續詢問不逃跑的原因；對於勞力剝削案件被害人陳述簽約有通譯在場，警方也不會在問及當時簽約場所、環境、被害人不簽約的後果與其擔憂的事情等細節，以致筆錄易呈現為被害人自願的情狀³⁸。然而對被害人處境的理解需體會其來自教育程度與社會歷練不足，且對臺灣法治毫無概念的環境下，該外籍人士會有的擔憂與反應，這次筆者出訪至美國一年，在尋找租屋處、購車、辦理保險等異國生活經驗上的不熟悉，已認知到深處異地的恐慌感，也可謂對於人口販運被害人可能有的脆弱情境產生了同理心的體認。

(五)美國相關人口販運法案

有關人口販運議題，美國政府向來十分關注，由美國國會即眾議院與參議院提案通過並經總統簽署發布的重要相關法案如下³⁹：

*2000 年通過「人口販運與暴力犯罪被害人保護法」(Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000)：這是有關保護人口販運被害人最基本重要的立法，以全面多樣方式打擊人口販運犯罪，立法內容強調 3P--預防

³⁸ 請參閱王鴻英，又愛又怕的一件事?!—談法庭中的人口販運被害人，收錄於法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊，2013 年 3 月，第 243 頁。

³⁹ 此為美國學者整理之相關法案，請參見 Okech, David, Whitney Morreau, and Kathleen Benson. "Human trafficking: Improving victim identification and service provision." *International Social Work* 55.4 (2012): 第 494 頁。

、保護、起訴(Prevention, Protection, Prosecution)，預防層面為授權有關教育與公眾認知的計畫，保護層面包含提供安置、教育、健康服務、職業訓練與聯邦政府資助的社會福利予人口販運被害人；該法案首度建立 T 簽證制度使被害人得以暫時停居留於美國境內，並規定被害人獲得 T 簽證 3 年後得以獲得永久居留權，每年有 5000 名的永久居留員額。被害人取得主管機關 DHS 核發的認證函後即可申請獲得聯邦與州政府資助提供的相關社會福利，等同於難民程度的服務內容包括難民救助金、醫療協助與社會服務，至於未滿 18 歲的被害人則不須申請認證函，主管機關會主動核發，該法案也使被害人納入證人保護計畫的資格。起訴層面則加重人口販運犯罪的刑責，例如以綁架手段犯罪將終生監禁。然而該次立法主要目的仍著重在法令與起訴層面，而非著重於被害人的人道需求。

*2003 年通過「國際關係授權法」(The Foreign Relations Authorization Act of 2003)⁴⁰：該法案主要授權國務院及所屬機關從事外交活動，包含移民與難民協助、調查美國公民在國外非自然死亡之事證等，並在教育、文化與公共外交方面授權國務院所屬機關從事國際關係的活動。

*2003 年通過「人口販運被害人保護再授權法」(Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003)：此次授權法案擴張了美國政府反人口販運法的執行工作，撥給 2 億美元預算予行政機關執行，強制新興教育機構要對抗性觀光產業，並限制聯邦刑法的適用，以及創立新的民事手段使被害人得以在聯邦地區法院對人口販子提起民事訴訟。

*2004 年通過「情報改革與恐怖主義防制法」(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)⁴¹：此項法案係為因應 911 恐怖攻擊事件而訂定，法案中要求國土安全部負責搜集國際與國內航空旅客個資並提供予聯邦政府組織，且交通安全行政局推動所謂「安全飛航計畫」以執行該法案。航空機組人員為執行交通安全局之命令，有權要求乘客出示合法證件，但仍須注意保密義務。可知該法案雖未直接規範到保護人口販運被害人內容，然而人口販運犯罪具有跨國界性質，被害人常遭人口販子以空運方式送至美國非法滯留工作，依本法案飛航人員若發現可疑份子，即有助於早日查緝相關犯罪集團並拯救被害人。此外，依該法案成立人口偷渡及人口販運中心作為所有相關情資之交換中心，以供專門研究情報分析專家、執法單位合作。

*2005 年通過「人口販運被害人保護再授權法」(Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005)：此次授權法案增加了報告與處罰的要件。透過特定條款強化起訴效力，並作出重大努力以減少人口販運的需求，以及鼓勵州政府與地方的更多參與。

⁴⁰ 法案全文與摘要說明請參閱下列網址：

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c107:6:./temp/~c107G7C1yx::>

⁴¹ 法案全文與簡介請參閱下列網址：

http://en.wikipedia.org/wiki/Intelligence_Reform_and_Terrorism_Prevention_Act

*2007 年通過「911 委員會建言補充法」(The Implementing the 9/11 Commission Recommendations Act of 2007)⁴²：此法案是針對 911 委員會建言的補充內容，經眾議院提案後由參議院一致性同意通過，包括強制檢查所有入境美國的空運與海運貨物，及一項有關重行分配反恐怖主義基金的新措施。

*2008 年通過「威廉威伯福斯人口販運保護再授權法」(William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008)：此法案使打擊人口販運計畫與資金援助得以再延續四年，並且加強更多保護被害人措施與增加對於人口販子的起訴規定。

*2011 年通過「人口販運被害人保護再授權法」(Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2011)：該法案內容有關於人口販運方面，重新命名國務院內的「監督與打擊人口販運辦公室」為「監督與打擊現代奴隸與其他形式人口販運辦公室」，授權該辦公室主任得以在緊急情況下提供協助予重大人口販運犯罪的弱勢被害人。法案中包含以各式公私合作模式增加年輕人就業機會，使潛在人口販運被害人得以有更多經濟機會免於受害。另指示勞工部所屬國際勞工事務局要鑑別強迫勞工或童工所製造之產品，及涉有使用強迫勞工或童工之個人或公司。此外，修正上開 2008 年 William Wilberforce 法案內容關於 2013 年 9 月 30 日前執行的特定諮詢服務預算項目，終止該筆授權費用的增加⁴³。

(六)AIT 面談手冊

此次辦理簽證赴美過程中，知悉美國在臺協會(AIT)對於即將出境赴美的本國人持有非移民簽證者，提供了一本赴美權利小手冊，該手冊明白揭示其設計目的是「為了幫助在美工作者保護自己免於受到人口販運⁴⁴般的嚴重虐待」，同時說明「人口販運是現代社會的一種奴隸方式，在人口販運的地方，雇主或其他個人透過身體和心理虐待，致使一個人感覺無法自由離開那樣的處境」。甚至建議赴美工作者不要接受來自雇主、合約簽訂人、或仲介人的法律建議，只有一個代表您的律師能提供法律建議。該手冊載明其依據係美國聯邦法「公共法」(Public Law)110-457 所編輯。美國政府製發此手冊是為了尊重法律規定並維護所有赴美人員的尊嚴。並揭示美國政府堅決反對人口販運及侵犯勞動權利的態度。可見美國對於人口販運犯罪的重視，深怕外國人赴美後可能遭受不法集團的利用或控制而成為被害人，已事先在國外據點進行大眾教育提高認知，以防患未然。

⁴² 法案立法沿革與相關連結介紹請參閱網址：

http://en.wikipedia.org/wiki/Implementing_Recommendations_of_the_9/11_Commission_Act_of_2007

⁴³ 法案全文與摘要說明請參閱下列網址：

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:H.R.2830.IH>:

⁴⁴ 手冊中文翻譯為「人口走私」，然而法律用語上，「人口走私」與「人口販運」性質不同，前者係基於受害人的同意而進行跨國界的勞力、性交易工作；後者則強調違反被害人的意願，以脅迫等不法手段強迫被害人從事勞力或性交易，「出境」並非必要要件。同註 2 報告簡報第 4 頁。

手冊中提供若干受害人自我保護方法，例如當權利遭受侵犯時，可直接撥打免付費電話至全國人口販運資訊中心、人口販運及勞工剝削專責小組投訴專線⁴⁵，這兩個單位可以協助受害人找到當地能對受害人提供協助的組織。另外提供幾個具體方法提醒赴美工作者保護自身安全，例如將護照放置在安全易找到的地方、將護照、簽證及工作合約影本交付國內親友保存、時刻記住本國使館電話號碼、隨身攜帶此手冊以供參考、記錄並保留所有工作天數與時數及領薪金額與日期等。當然如果身處立即性危險時，應立即撥打美國當地警察專線 911 與警察聯絡。

(七)美國之人口販運被害人鑑別作業

今年的 TIP Report 在美國部分的報告內容提到美國聯邦政府建立了一套正式流程予執法人員進行被害人鑑別，並提供資金架設聯邦服務專線，以及提供金援予非政府組織提供服務予特定型態的人口販運被害人。然而被害人如何鑑別，乃執行層面的一大難題。

美國負責查緝人口販運犯罪的機關是「美國移民暨海關執行署」(US Immigration and Customs Enforcement, 簡稱 ICE)，該機關與美國與國外非政府組織合作共同打擊全球人口販運犯罪，並對被害人進行鑑別、救援與提供協助⁴⁶。為了能夠成功調查與起訴人口販運集團，人口販運被害人必須處於情緒平穩且免除恐懼與威脅的狀態下，才能在法庭上作出具有證據能力與證明力的有效證人證詞，然而這必須仰賴於被害人的鑑別與救援制度及適時起訴犯罪集團成員始能克盡其功。

何人負責鑑別被害人?根據美國實務狀況觀察，分別有下列幾類情形：一、由第一線執法人員例如警察、移民局官員等前線人員負責。二、由其他可能接觸到人口販運案件的政府官員負責鑑別，如勞動檢查員、工廠檢查員、食品業檢查員、領事館官員、農業檢查員、住宅檢查員、郵政人員等。三、可能接觸到人口販運被害人的私人單位員工，如旅館、餐廳、酒吧、美容院、雜貨店員工。四、經常接觸到人口販運被害人的交通專業人員，如卡車、計程車、公車司機，列車人員、飛機空服員及休息站人員等。五、可認定兒童是否遭受剝削的教育人員，如校長、諮詢人員、老師及校醫。六、經常接觸到人口販運被害人的醫療保健人員，如急診室人員、診所、醫生、護士、牙醫、家庭醫生及愛滋病治療診所等⁴⁷。有些研究指出約有 28% 的女性被害人遭受人口販運時會尋求健康方面的專家協助⁴⁸，社會工作者在鑑別被害人實務上拌演著關鍵性的

⁴⁵ 「全國人口販運資訊中心」係非政府組織機構，提供 24 小時免費諮詢服務專線：1-888-373-7888，人口販運及勞工剝削專責小組隸屬於美國司法部，投訴專線的服務時間是週一至週五上午 9 時至下午 5 時，專線電話：1-888-428-7581。

⁴⁶ ICE 官方網站(<http://www.ice.gov/human-trafficking>) 對於人口販運防制業務具有詳細介紹。

⁴⁷ 參見 DAVIN LEE(李德安, 助理安全官調查員)簡報“Trafficking in Persons”，收錄於內政部入出國及移民署 103 年舉辦的防制人口販運通識教育訓練課程。

⁴⁸ Dovydaitis, T. “Human trafficking: The role of the health care provider” *Journal of Midwifery & Women’s Health*, 55, (2010).462–467.

角色，例如醫院急診室、健檢診所與庇護中心人員等⁴⁹。雖然人口販運被害人並無特定病徵，但可自某些情況指標、個人情節、心理困境等判斷是否為人口販運被害人⁵⁰，並能加速發現潛在的被害人族群。但問題是這些人員經常缺乏訓練或經驗，隨著大眾認知的提升與特定訓練的實施，經由上開人員鑑別出被害人的數據已逐漸增加⁵¹。

對於執法人員與服務提供者而言，一份有效的檢視與面談草案是鑑別人口販運被害人的重要關鍵。這份草案必須時常作出有效的修正，以因應境內與來自境外的被害人。根據美國 HHS 部網頁所例示的面談問題，大別為詐欺脅迫類、生理受虐類、行動自由類、心理強制類等，茲列出如下⁵²：

- 如何獲得工作?
- 工作型態?
- 是否獲得支薪?
- 能否離職?
- 當你向雇主請求時，能否自由來去?
- 是否害怕某人?原因?
- 個人或家人有無遭受威脅?
- 工作與生活環境是否在相同地點?
- 睡眠與用膳地點?
- 須否獲得吃睡與上廁所的允許?
- 門窗有無另外的鎖頭致使你無法上鎖?
- 個人證件是否遭取走?

⁴⁹ Alvarez, M. B., & Alessi, E. J. "Human trafficking is more than sex trafficking and prostitution: Implications for social work". *Affilia*, 27(2012).142–152.

⁵⁰ David R. Hodge, "Assisting Victims of Human Trafficking: Strategies to Facilitate Identification, Exit from Trafficking, and the Restoration of Wellness". *Social Work Advance Access*(2014)

⁵¹ Clawson, Heather J., and Nicole Dutch. "Identifying victims of human trafficking: Inherent challenges and promising strategies from the field." *Retrieved December 27* (2008)，美國 HHS 部所屬主任秘書辦公室發布的研究評估計畫，第 4 頁。

⁵²美國 HHS 設計的鑑別被害人面談問題，請參見網址如下：
http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/screening_questions_to_assess_whether_a_person_is_a_trafficking_victim_1.pdf

當然上開問題仍有無法完全確認被害人身分之情形，美國專家則提供下列幾個問題以利於鑑別人口販運被害人之流程⁵³：

被害人是否曾被指導應如何回答執法人員的詢問？

被害人是否被迫從事當初接受招募的工作以外的工作？

被害人薪水是否全部或部分遭到剋扣，用以支付被害人旅行至目的國的相關費用？

被害人是否被迫從事性行為？

被害人是否得以自由行動？

被害人或其家人是否曾遭受威脅？

被害人是否曾被威脅會被遣返或受到執法人員的不利處分？

被害人是否曾被剝奪食物、飲水、醫療服務或其他基本生活需求？

被害人是否可以自由與親友聯絡？

被害人是否為從事性交易的未成年人？

被害人是否被允許從事社交活動、參與宗教活動或就學？

需注意者，當個案有上述任何一個指標性問題出現時，並非表示該案件一定就是人口販運案件，於進行鑑別被害人時，必須綜合觀察被害人所處整體情境進行全面性考量。

美國執法機關於查緝人口販運案件時，於規劃較大規模的出勤任務前，就會將負責扶助被害人的人員納入執行小組，預估個案有待救援的被害人人數、性別、年齡層、種族、語言、健康狀況與其他特殊需求等，於勤前教育中與其他執法人員進行討論準備，並適時備妥足夠的通譯人員、安全措施、運輸工具、醫療資源、衣食需求、宗教服務及其他生活基本資源，以落實以被害人為中心的查緝過程。為確保被害人陳述中立性，不致於受到不當教導或污染，經查獲同一地點之被害人必需分別安置。

另外，於鑑別被害人過程中會涉及被害人隱私保密問題，美國執法人員較注重對於媒體的保密措施，要求查緝程不要讓任何媒體記者在場，以免被害人或其親友身分曝光，而使犯罪人有機會鎖定辨識出被害人進而騷擾威脅。若有發布新聞需要，執法機關會事先決定發言人與準備新聞稿，且不會洩露被害人與參與行動的非政府組織成員身分與照片予媒體知悉⁵⁴。

此外，美國學者專家特別強調人口販運被害人鑑別能力的訓練，對於被害人出現在法庭後的狀況也是要經由正確的鑑別才能達到保護被害人的目的，特別是

⁵³ 請參見美國國土安全部調查處調查員朱帆於西元 2012 年 9 月 25 日發表之美國國土安全部調查處防制人口販運犯罪政策及被害人扶助計畫，收錄於「法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊」，p.315-316(2013 年 3 月)。

⁵⁴請參見司法院刑事廳編輯，法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊，2013 年 3 月，第 346-347 頁。

外國國籍被害人有語言、文化方面的種種障礙，若被害人進入司法機關後未能受到正確的鑑別，所面臨的往往是立即遣返的命運，遣返回其母國後還是可能難逃再度遭受人口販子販賣的命運，遑論是常遭人口販子販運從事性交易的未成年少女，由於其本身對於遭受販運的無知，不懂得權益所在，當其因為性交易案件而涉訟時，受理案件的司法人員更應提高注意其是否具有人口販運被害人的情形，因此加強聯邦層級對於相關執法人員的人口販運訓練與建立各法院內部有關鑑別被害人制度的參考機制、參考方針與基礎訓練乃刻不容緩的義務⁵⁵。

因此通譯部分也是查緝鑑別被害人過程中不可或缺的一環，美國執法人員會使用編制內人員或其他司法警察機關的編制內員，也會採用合格的特約通譯。重點是確保通譯立場中立無私，不能是認識被害人之人或來自與被害人相同社群之人，以免被害人受到通譯人員影響而不敢作證或作出與事實不符之證詞⁵⁶。

鑑別評估之有效性端賴於適當的運用該鑑別方式，由於人口販運被害人所面臨的創傷與恐懼非一般被害人所能比擬，因此鑑別方法必須更為敏銳地反應出被害人的特色。建立被害人的信任感，確保其人身安全與符合被害人的法律、社會與健康需求等，是從事鑑別被害人時的基本考量⁵⁷。

(八)被害人鑑別方面的挑戰與障礙

在美國有一項最常見且明顯的挑戰即是有關人口販運犯罪的本質⁵⁸。很多外國的被害人是被非法帶入美國境內，人口販子即以此非法入境作為控制手段，這些被害人通常不曉得身為被害人的權利，也不了解美國法令或不諳語言，所有因素都有助於人口販子控制被害人並使該項犯行得以隱藏。不論境內或來自國外的被害人都處於被孤立的狀態，且失去行動自由，與外界的聯繫管道遭到人口販子的控制，因此被害人十分依賴人口販子而不認為自己是被害人，即斯得哥爾摩症候群。人口販子也藉由利用被害人的恐懼心理而加以控制，例如被害人恐懼遭執法機關查獲、恐懼其家人安危、恐懼其行為使其自身或家人蒙羞。再者，社會大眾對於人口販運的認知不足，尤其是從事性交易的未成年人、男性被害人或遭受勞力剝削的苦力，特別是美國境內的本國籍被害人，往往受到忽視或誤解，致使該等人口販運犯行受到隱蔽。被害人自己不認為自己是被害人，及某些執法人員或社會工作者也不將被害人視為被害人，致使被害人的鑑別工作受到挑戰。此外，資源的缺乏也是鑑別工作的一大挑戰，由於資源欠缺往往限制執法人員對於

⁵⁵ Carr, Bridgette. "When federal and state systems converge: foreign national human trafficking victims within juvenile and family courts." *Juvenile and Family Court Journal* 63.1 (2012): 第 77-90 頁。

⁵⁶請參考司法院刑事廳編輯，法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊，2013 年 3 月，第 326 頁。

⁵⁷ 請參見 Laura Simich, Principal Investigator, Lucia Goyen, Andrew Powell and Karen Mallozzi, Research Associates. "Improving Human Trafficking Victim Identification— Validation and Dissemination of a Screening Tool." *VERA Institute of Justice Final Report*(June 2014), 第3頁。

⁵⁸ 請參見 Clawson, Heather J., and Nicole Dutch. "Identifying victims of human trafficking: Inherent challenges and promising strategies from the field." *Retrieved December 27* (2008): 2011 年美國 HHS 部所屬主任秘書辦公室發布的研究評估計畫。

案件的調查及對潛在的被害人進行面談，也限制了相關服務提供機構直接獲取資源，更限制了相關訓練工作的實施。

根據美國政府的統計，自西元2000年至2008年，每年遭受販運至美國境內的被害人人數自5萬人逐年降至1萬7千人，這可能顯示出未經鑑別的被害人部分有所增加，美國學者指出社會工作者應轉移焦點至需要關懷與保護而未經鑑別的被害人身上⁵⁹。由於TVPA法案仍著重於將被害人當成司法程序中的證人身份加以保護，而非強調其自身的人道需求，以至有些被害人根本不知該法令存在，也不知自己是被害人，也有很多被害人因為害怕自身或家人安危而選擇沈默。雖然鑑別被害人的工作落在地方社區成員、社會服務提供者、執法人員及其他第一線可能接觸被害人的人員，但由於教育與認知不足，目前仍由受訓不足的執法人員從事鑑別工作為主，然而執法人員多將其等視為非法移民者。雖然美國的各次授權法案均已作出積極改革，目前仍尚未落實正確的被害人鑑別工作。因此有學者指出美國應加強訓練第一線可能接觸被害人的所有人員從事鑑別工作，並教育大眾正確認知人口販運被害人的概念，且TVPA法案應修正延長與提供資金予相關的訓練計畫⁶⁰。且由於各機構成員經常變動，相關教育訓練亦應定期重複辦理。

此外，T簽證的取得要件嚴格，要求被害人必須配合協助所有調查與起訴階段的需求，導致被害人可能遭受阻隔於某些社會服務之外。設若被害人不諳英文，則無法自行填載T簽證的申請文件，反而可能轉向當地的非法移民集中地尋求協助，以致人口販子有機會再次接觸被害人。

如同聯合國報告與其他觀察家曾提到的，仍有一些重大障礙阻礙了減少人口販運犯罪的道路。實際上所有國家都不恰當地鑑別人口販運被害人的身分，可能忽視他們或將他們當作非法入境的外國人，最終目的就是遞解出境。就算是適當鑑別被害人的國家，也並不十分重視保護或協助被害人的流程，這些被害人極可能陷入起訴偵查人口販子的程序，並且必須決定是否要返回融入其原生國。很多國家著重在法令執行層面，而無法適切地保護到被害人的需求。甚且，至少有三項因素削弱了反人口販運活動的努力，第一，人口販子是非常有辦法的，能夠設法逃脫法律的追緝，第二，很多近幾年來發展出來的計畫、合作安排與創新策略還是無法阻止人口販運犯罪的發生，除非解決根源性問題，如貧窮、失業及廉價勞工的需求。最後，現今全球經濟蕭條已造成很多國家重新評估其預算支出項目的優先性，對於反人口販運活動的未來資金撥注抱持保留態度⁶¹。

⁵⁹ Okech, David, Whitney Morreau, and Kathleen Benson. "Human trafficking: Improving victim identification and service provision." *International Social Work* 55.4 (2012): 第 495 頁。

⁶⁰ 同上註，第 497 頁。在此提供一個網頁提供了美國人員鑑別被害人時可參考的相關問題，"the Administration for Children and Families' Campaign to Rescue and Restore Victims of Human Trafficking"(<http://www.acf.hhs.gov/trafficking/>)

⁶¹ Christien van den Anker and Ilse van Liempt, *Human Rights and Migration: Trafficking for Forced Labour*, p.204 (2012)

三、美國協助人口販運被害人之機構簡介

美國對於反人口販運犯罪之努力不遺餘力，不分聯邦、州政府或地方機關，甚至許多民間團體以基金會或協會等形式從事相關活動，各機構所提供被害人之保護或協助服務內容不一，惟目的均在提供人口販運被害人安全、安心的環境，使其足以繼續滯留美國提供有效資訊以打擊人口販子。該國政府機構中，以國務院、司法部(The Departments of Justice)、健康與人權服務處(Health and Human Services)與勞工部(The Departments of Labor)等行政機關為主要合作單位，各自編列計畫或以行政委託其他團體的方式提供人口販運被害人相關協助。另有非政府組織提供相關資源，茲分別羅列各機構概況如下。

(一)國務院(U.S. Department of States)：

美國國務院設有「人口難民與移民局」(the Bureau of Population, Refugees, and Migration, 簡稱 PRM)主要工作在於援助人口販運被害人、遣返與再融合的相關計畫，另設有「監視暨打擊人口販運辦公室」(the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons)⁶²及「歐洲與歐亞事務局」(the Bureau of Europe and Eurasian Affairs)負責預防與大眾認知、被害人援助與反人口販運法令執行工作，前者即是負責每年出版人口販運白皮書的單位，並提供一系列資源或資訊予持有非移民簽證或旅行簽證赴美的人士。「監督反人口販運辦公室」與教育局(the Bureau of Education)、文化交流協會(Cultural Exchanges, ECA)亦有贊助人口販運相關研究與交換計畫。USAID則支援防制計畫，包含教育有薪階級的潛在被害人、對檢警法官的教育訓練等⁶³。另國務院成立一個私人非營利性質的「法律服務公司」(Legal Services Corporation)以資助低收入戶人民進行民事訴訟，該公司也指導其所屬律師對於人口販運被害人提供法律扶助⁶⁴。於西元 2009 年，約有 700 名外國籍被害人獲得聯邦政府支持的非政府組織(NGOs)提供的援助服務⁶⁵。

(二)健康與人權服務處(Health and Human Services, 簡稱 HHS)：

HHS 轄內設立「難民安置辦公室」(Office of Refugee Resettlement, 簡稱 ORR)與「反人口販運局」(Anti-Trafficking Persons Division, 簡稱 ATIP)，主要資助對象為外國國籍被害人，並負責核發認證書予外國籍被害人，及資助相關服務。被害人要獲得政府機構的協助前，必須取得一個必要條件，即 HHS 核發的認證函，這是基於西元 2000 年施行的 TVPA(P.L.106-386, §

⁶² <http://www.state.gov/j/tip/>

⁶³ 請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts* (2012), p.11.

⁶⁴ 美國司法部於 2008 年公告，*Assessment of U.S. Activities to Combat Trafficking in Persons*, p.7.

⁶⁵ 參見美國國務院於 2010 年 6 月發布的 TIP Report, p.341.

107(b)(1), 22 U.S.C. §7105(b)(1)) 法條規定⁶⁶而來。認證函文係非公民身分的被害人得以獲得相關援助的必要程序，亦即由 HHS 核發一份認證函以使外國國籍的被害人獲得聯邦與州政府的相關利益與服務，如果被害人已取得停居留許可(CP)或人口販運情節嚴重確實或取得 T 級非移民簽證時，則可以獲得相當於難民等級程度的服務內容。

TVPA 法令要求 HHS 部門要擴充美國境內嚴重人口販運被害人的福利⁶⁷，但並不關注被害人的移民簽證資格。在該法規範之下，被害人必須至少 18 歲以上才能獲得相關福利與服務內容，且要經過 HHS 諮詢國土安全部後，予以認證通過，被害人才能成功申請 T 簽證或停居留許可，始能有效助益於國內司法機關對於人口販運的起訴審判程序⁶⁸。而 18 歲以下的被害人與幼童則不須獲得認證即可獲得相關福利與服務，但 HHS 仍會主動發給認證函予這些被害人。另該法並未區別美國公民與非公民被害人的申請條件，HHS 部門也認為美國公民被害人不須先經認證，因此仍會提供認證書予被害人。美國公民與獲得永久居留權(LPR)的人口販運被害人不用經過 HHS 的認證，因為上開認證是為了讓外國人取得移民身分(如 T 簽證或持續居留證)而得以繼續留在美國境內。此外，非公民的被害人另有資格獲得特定難民計畫的服務。相形之下，反而美國公民身分的被害人較未獲得緊密的個案管理服務⁶⁹。根據統計，於 2013 年度，美國 HHS 機關共核發 406 份認證函予外國國籍的成年被害人，共核發 114 份認證函予外籍幼童；而 2012 年度共發出 336 份認證函予成人被害人，103 份認證函予幼童被害人⁷⁰。

ORR 資助各式各樣的計畫以幫助難民在美國境內的經濟與社會自足地位，以及重大人口販運犯行的非公民身分被害人也能獲得相同內容的服務⁷¹。ORR 所資助的項目包含資金與醫療協助，難民計畫的核心就是特殊難民現金協助(Special refugee cash assistance, RCA)與難民醫療協助(refugee medical assistance, RMA)，這兩項服務是由州政府主管，目的是為了幫助無法獲得聯

⁶⁶ 法條原文：...For the purposes of this paragraph, the term “victim of a severe form of trafficking in persons” means only a person—(i) who has been subjected to an act or practice described in section 103(8) as in effect on the date of the enactment of this Act; and (ii) (I) who has not attained 18 years of age; or (II) who is the subject of a certification... [C]ertification... is a certification by the Secretary of Health and Human Service... that the person... (I) is willing to assist in every reasonable way in the investigation and prosecution of severe forms of trafficking in persons or is unable to cooperate with such a request due to physical or psychological trauma; and (II) (aa) has made a bona fide application for a visa under section 101(a)(15)(T) of the Immigration and Nationality Act... that has not been denied; or (bb) is a person whose continued presence in the United States the Secretary of Homeland Security is ensuring in order to effectuate prosecution of traffickers in persons.”

⁶⁷ 法規來源為 TVPA §107(b)(1)(B); 22 U.S.C. §7105(b)(1)(B).

⁶⁸ 法規來源為 TVPA §107(b)(1)(E); 22 U.S.C. §7105(b)(1)(E).

⁶⁹ 參見 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts*, p.37, (2012)

⁷⁰ 請參閱西元 2014 年 TIP Report 美國部分的報告內容。

⁷¹ 法規來源為 P.L.106-386, §107(b)(1)(A).

邦政府救濟的難民。此外，未成年的非公民身分被害人得加入 DHS 部門所設的 Unaccompanied Refugee Minor Program⁷²而獲得相關協助。TVPA 與相關再授權法令均有授權提供預算予 ORR 提供相同內容的協助予被害人。雖然美國公民與非公民均有權獲得一般聯邦政府提供的利益，但只有非公民身分被害人始能獲得上開特定的難民計畫服務項目⁷³。ORR 也授權予其他民間機構提供被害人有關臨時居所、獨立生活技能、文化交流、交通需求、適當的教育訓練及法律扶助等服務。但無法確定這些服務內容是否適用至具有美國公民身分的被害人身上。ORR 也應用了緊密的個案管理計畫於人口販運被害人，以幫助被害人尋找居所與就業，並提供心理健康諮詢與針對孩童的特定寄養關懷計畫。ORR 更擴大其服務範圍至通知被害人相關服務訊息及教育社會大眾有關人口販運的概念⁷⁴。

(三)國土安全部(Department of Homeland Security, 簡稱 DHS)：

DHS 的下屬機關「移民及海關執法局」(US. Immigration and Customs Enforcement, 簡稱 ICE)與「美國公民及移民服務局」(the United States Citizenship and Immigration Services, 簡稱 USCIS)⁷⁵為反人口販運主要機關。ICE 成立於 2003 年 3 月 1 日，為美國聯邦執法機構中第二大犯罪調查機構，負責案件調查業務及拘留、遣返任務，該局所屬「國土安全調查處」(Homeland Security Investigations)及「執法及遣返作業處」(Enforcement and Removal Operations)為負責執行上開主要業務工作之二大機關，該局所屬人員超過二萬名，分布於美國五十州及派遣至世界四十七個不同國家地區之美國駐外使領館⁷⁶。有關防制人口販運業務方面，該局內部另成立「人口走私與販運單位」(Human Smuggling and Trafficking Unit)及「兒童剝削調查單位」(Child Exploitation Investigation Unit)⁷⁷，與 FBI、DOJ 等機關合作調查人口販運或兒童性剝削、兒童色情與性觀光等案件。ICE 另有多達 300 名的協調員在非政府組織工作，協助提供被害人擔任證人過程中所需要的服務，並提供被害人於作證期間短期的移民簽證「停居留許可」(Continued Presence, CP)。而 USCIS 係於 911 事件發生後，為整合與強化移民事務管理與功能而整併原有「美國移民及歸化局」業務另成立 USCIS⁷⁸，對於人口販運被害人而言，該單位係以核發 T 型與 U 型簽證予外國國籍的被害人為主要業務

⁷² 法規來源為 P.L.110-457, §235(b)(2).

⁷³ 請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts* (2012), p.38.

⁷⁴ 請參見美國司法部於西元 2008 年 5 年，檢察總長對國會的年度報告，主題為「美國政府機關對抗人口販運的活動」，p.10.

⁷⁵ <http://www.uscis.gov/humanitarian/victims-human-trafficking-other-crimes>

⁷⁶ 有關 ICE 任務與業務職掌及人員編制部署等內容，請參見謝立功、張先正等著，美國移民政策的發展，2013 年出版，第 48 頁以下。

⁷⁷ 請參見網址 <http://www.ice.gov/predator/>

⁷⁸ 請參見謝立功、張先正等著，美國移民政策的發展，2013 年出版，第 43 頁以下。

。針對外國國籍的被害人，ICE 與美國公民及移民服務局可以提供執法者有關被害人移民問題方面的諮詢協助。由於外籍被害人往往因為畏懼遭到遣返出境而不願配合犯罪調查，上開機關即可確保被害人的相關權益。

DHS 為了有效打擊人口販運犯罪並拯救被害人，成立所謂「藍絲帶運動」(Blue Campaign)⁷⁹，以結合其所屬下級機關 ICE、USCIS、美國海關與國境保護局(U.S. Customs and Border Protection)、聯邦執法人員訓練中心(Federal Law Enforcement Training Center)與其他非政府組織，同時邀集大眾參與、受害者協助、執法訓練與倡議，啟動以「被害人為中心」(Victim-Centered Investigations)的調查方式，共同打擊人口販運，目的在共同保護被害人的基本自由人權並將人口販子繩之以法。該計劃內容為加強公務員的基本訓練，並提高大眾對於人口販運被害人的認知，且提供熱線電話予民眾發現可疑為被害人時的告知專線⁸⁰。被害人為調查與起訴人口販運案件的重要證人角色，為能使被害人作出有效證述而成功調查起訴人口販子，執法人員應特別注意被害人於案件中所表現創傷(trauma)現象，當面臨一位潛在性的被害人時，必須開始建立起被害人的信任感，方法如下：立即聯繫被害人專家以提供相關服務予被害人；花時間了解被害人的恐懼來源與告知其權益地位，並盡可能回答其問題；對於文化隔閡與語言差異應具有敏感度，有必要則請通譯幫忙；於滿足被害人基本需求之後再來製作面談筆錄；具備耐心使被害人得以穩定復元創傷情狀⁸¹。

(四)司法部(The Departments of Justice)：

TVPA 創設了一項由檢察總長(the Attorney General)主管的授權計畫，由其授權予各州政府、印地安人部落、地方政府與非營利被害人服務組織，以發展、擴充或強化人口販運被害人的服務內容⁸²。因此，司法部轄下主要以「犯罪被害人辦公室」(the Office for Victims of Crime, 簡稱 OVC)作為上開業務的主管機關，並提供緊急服務項目，包含臨時居所、醫療服務、危機諮詢與法律扶助等，提供時點自被害人遭遇上開緊急情況時起，至被害人獲得 HHS 部門的認證函為止⁸³。另外，司法部內有一項「國際犯罪訓練協助方案」(International Criminal Training Assistance Program, 簡稱 ICITAP)也對海外的執法者與司法人員提供反人口販運的訓練。此外，「兒童剝削與猥褻局」(Child Exploitation and Obscenity Section, 簡稱 CEOS)⁸⁴負責兒童性剝削、性觀光或親友誘拐等案件。民權司(Civil Rights Division)⁸⁵、司法協

⁷⁹ 請參見網址 <http://www.dhs.gov/end-human-trafficking>

⁸⁰ 專線電話號碼：1-866-347-2423。

⁸¹ 請參見 <http://www.dhs.gov/blue-campaign/victim-centered-approach>

⁸² 法規來源為 P.L.106-386, §107(b)(2).

⁸³請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts* (2012), p.39.

⁸⁴ 請參見 <http://www.justice.gov/criminal/ceos/index.html>

⁸⁵ <http://www.justice.gov/crt/>

助局(Bureau of Justice Assistance)內部均設有打擊人口販運工作組織，聯邦調查局(Federal Bureau of Investigation, 簡稱 FBI)亦分別針對成人與兒童人口販運案件成立相關單位或行動組織進行調查。FBI 設立了「被害人援助辦公室」(the Office of Victim Assistance)可提供聯邦刑法規範的犯罪被害人獲得相關權利與協助，FBI 並與超過 100 名具有證照的社會工作師合作，這些社會工作師會提供被害人有關其基本權益的法規諮詢、危機處理與其他適當服務，甚至是協助獲取相關資金援助。在犯罪調查階段，這些社會工作師在執法者與被害人之間搭起了重要的溝通橋樑，不僅得以使執法人員完成成功的犯罪調查，亦足以治療被害人所受傷害，這些社會工作師甚至必須接受訓練以鑑定遭受性剝削的幼童是否罹患創傷性症候群⁸⁶。

此外，有所謂「被害人扶助協調員」(Victim Assistance Coordinators, 簡稱 VACs)在執法機關與檢察署內任職⁸⁷，其任務為統合各種資源予人口販運被害人，使其獲得適當經濟補助，得到適當安置庇護、醫療服務、解決居留身分問題及其他服務等⁸⁸，照料被害人之生理需求與心理健康，對於被害人具有重要地位，且協助穩定被害人情緒並建立起被害人與執法人員間的友善互信關係，使被害人獲得足夠安全感而願意繼續留在美國協助人口販運犯罪的偵查起訴工作，且提供充分有效的證言以作為呈堂證供。司法統計局(Bureau of Justice Statistics)所設的人口販運報告系統係與西北大學合作追蹤與分析由司法部所屬反人口販運單位報告的人口販運犯罪案件數據資料。

(五)勞工部(The Departments of Labor)：

美國勞工部所屬「國際勞工事務局」(Bureau of International Labor Affairs, 簡稱 ILAB)支援著重於協助幼童被害人的計畫及防止人口販運與勞力剝削的政策與立法改革、公眾認知活動、收容建物起造等事務。另外，勞工部轄下所設「職業與訓練行政局」(Employment and Training Administration, 簡稱 ETA)的一站式職訓中心(One-Stop Career Centers)提供人口販運被害人有關工作尋求協助、就業諮詢與職業技能訓練等。此外，16 至 24 歲且具有工作證的被害人，不論是否美國公民或非公民身分，都有資格加入工會⁸⁹。勞工部有權針對違反美國勞動基準法(Fair Labor Standards Act)的情事加以調查⁹⁰。

⁸⁶ 請參閱 Bradley W. Orsini, *Law Enforcement Considerations for Human Trafficking*, 收錄於 Mary C. Burke, *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, p.203 (2013)

⁸⁷ 請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.402, 美國部分的報告內容。

⁸⁸ 以國土安全部所屬人口販運被害人協調員為例，其提供下列服務予被害人：庇護安置、食物衣物及其他基本生活需求、人身安全、交通運輸服務、醫療服務與鑑識採證、心理諮商服務、宗教服務、通譯服務、針對特別需求服務如手語、零用金、法律及移民服務、英文課程、職業訓練等，請參見朱帆發表之報告，收錄於「法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊」，p.321-322(2013 年 3 月)。

⁸⁹ 同上註。

⁹⁰ 請參見勞工部所屬「薪資與工時事務司」(Wage and Hour Division)網址 (<http://www.dol.gov/whd/>)。

雖然美國政府機關設下重重保護，分別有上開多個機關提供人口販運被害人相關協助與服務，但不免令人產生疊床架屋之疑慮，況且，今年度TIP Report 更具體指出由美國司法部(DOJ)和衛生與公眾服務部(HHS)所使用的被害人記錄保存系統並不允許相互參照資料，以確定哪些受害人在不同階段中同時受到這兩個機構的管理協助。非政府組織報告亦指出聯邦資金流向和提供予受害者的服務項目中，對於解決上述問題的狀況仍然非常有限。

(六)美國的非政府組織：

除了上開政府機關之外，美國境內有很多非政府組織(non-governmental organization, 簡稱 NGO)從事終結現代奴役現象以及追尋人口販運的根本原因⁹¹。現代網路資訊發達，亦多有網站列出美國境內人口販運相關非政府組織以供參考⁹²，以下列舉出幾個較具規模的非政府組織加以介紹。

1. American Anti-Slavery Group(AASG)：

該組織為設址於波士頓的非營利組織，宗旨在致力於消除現代奴役的人類約束，並促成一個非政治色彩、無偏見存在的人權社會⁹³。目前有與國際基督教組織合作，持續進行解放蘇丹黑奴的行動，且計畫成立博物館收藏有關蘇丹國奴隸被害人的歷史紀錄。

2. Break the Chain Campaign⁹⁴：

這是美國政策研究院(Institute for Police Studies)智庫⁹⁵所創立的計畫，址設華盛頓州，目的在縮小人口販運、現代奴役與剝削勞工所產生的負面效應，透過個案管理與建立多元文化中心，提供被販運、奴役或剝削的工人全面直接的服務、研究、提倡、延展性與技術性的服務，包含提供法律、社會、心理健康、醫療諮詢與服務等層面的管道及安全的教育環境。目前該組織服務對象以受販運或剝削的移民女性勞工為主。

3. The Polaris Project⁹⁶：

⁹¹ 參見 Kathryn Cullen-DuPont, *HUMAN TRAFFICKING*, p.61, (2009).該書中 p.276 以下特設章節介紹全世界較具規模的反人口販運相關組織機構，至於美國境內組織則以 American Anti-Slavery Group(AASG), the Break the Chain Campaign, Children of the Night, the Coalition of Immokalee Workers(CIW), Equality Now, Free the Slaves(FTS), the International Justice Mission(IJM), HRW, Physicians for Human Rights(PHR), the Polaris Project, and the SAGE Project. 等為主要代表。

⁹² 請參見網址：http://www.humantrafficking.org/countries/united_states_of_america/ngos

⁹³ 請參見 <http://www.iabolish.org/>, 設址在 198 Tremont St.#421, Boston, MA, 02116, USA.

⁹⁴ <http://www.ips-dc.org/projects/break-the-chain-campaign/>

⁹⁵ 請參見 <http://www.ips-dc.org/about/>，該智庫結合美國各界學者專家致力於和平、司法與環保議題，是美國歷史上成立時間最久、規模最大的智庫組織。

⁹⁶ 請參見 <http://www.polarisproject.org/>，目前該 NGO 的執行長 Bradley Myles 具有 Stanford University 心理學與政治科學學士學位。

「Polaris」是設址於華盛頓 DC 區的非營利組織，該組織創設一系列計劃以終結美國境內的人口販運、性販運活動為主要宗旨，於西元 2007 年 12 月 7 日起設立「全國人口販運資源中心」(The National Human Trafficking Resource Center, 簡稱 NHTRC)⁹⁷，NHTRC 所提供的免付費電話號碼 1-888-373-7888 為全年無休接線，已成為全球最具功能性的「反人口販運熱線」之一，並透過該熱線接獲的 8 萬 5 千通電話中，成功鑑別了多達 1 萬 1 千名被害人。NHTRC 只提供網路資源的諮詢，用以協助提供被害人與其親友相關人口販運的資訊，並於獲得來電者同意後加速使人口販運個案曝光至相關執法人員手上，資金來源係來自於美國聯邦政府 HHS 部門預算與其他私人捐款。

4. MISSEY(Motivating Inspiring, Supporting and Serving Sexually Exploited Youth)⁹⁸：

該組織於 2007 年成立於加州 Oakland，宗旨係終結幼童剝削事件與服務被害人，特別是針對未成年少女的性剝削情形，主要在加州境內進行宣導教育，並設立訓練課程提供予執法人員或社會工作者等單位參訓。

5. SAGE(Standing Against Global Exploitation)⁹⁹：

「對抗全球剝削組織」(SAGE)創設於 1992 年，址設舊金山市¹⁰⁰，創辦人 **Norma Hotaling** 本身就是在童年受到性剝削的人口販運被害人，以其自身經驗致力於拯救美國境內受到性剝削的被害人，是以該非營利組織之唯一宗旨是終結兒童與成人的商業性剝削，同時提供服務予受拯救的被害人。該組織成立一系列之活動提供心理健康治療予遭受性剝削或勞力剝削之人口販運被害人。

6. ASIAN ANTI-TRAFFICKING COLLABORATIVE¹⁰¹：

該組織係自西元 1990 年代起由四個機構合作致力於家庭暴力與人口販運議題，由「亞太島嶼法律延伸服務」(Asian Pacific Islander Legal Outreach)¹⁰²邀集「亞洲女性收容所」(Asian Women's Shelter)、「金美倫堂基督教收容中心」(Donaldina Cameron House)¹⁰³與「那瑞卡」(Narika)¹⁰⁴。所提供全面性服務內

⁹⁷ <http://traffickingresourcecenter.org/>，該資源中心並無具體設址辦公地點，僅架設網頁提供上開熱線電話、電子郵件信箱為聯絡方式。

⁹⁸ 請參見 www.misseey.org

⁹⁹ <http://www.sagesf.org>

¹⁰⁰ 地址：1385 Mission Street, Suite 300, San Francisco, CA 94103，電話：(415)9055050

¹⁰¹ www.endtrafficking.wordpress.com

¹⁰² 該組織以法律方面的研修為主，範圍包含婦女法案、移民法、人口販運議題等，保護對象為亞太島國人民包含臺灣人，以及美國西岸灣區受到不平等待遇之民眾。辦公室址設舊金山市與克蘭市，請參見 <http://www.apilegaloutreach.org/>

¹⁰³ 該組織係教會機構，服務對象為華裔美國人及其家庭，請參見 <http://www.cameronhouse.org/>

容包含法律代理人、社會福利及緊急安置處所，並在地方政府、州政府與聯邦政府進行政策與法令宣導，且對政府與非政府組織提供協助受販運被害人的技術性支援與訓練。

7. Children of the Night¹⁰⁵:

該組織係純粹來自私人捐款的非營利組織，服務對象為美國境內遭受性交易而無可歸的 11 至 17 歲青少年，址設加州，設有 24 小時熱線予待救援者使用，提供收容處所予受救援人，並為其安排網路課程使其等得以規律生活。

8. CAST(Coalition to Abolish Slavery and Trafficking)¹⁰⁶:

於西元 1998 年發生 72 名泰國籍外勞遭受奴役與債務約束事件而成立該非營利組織，址設在洛杉磯，是美國第一個專門服務人口販運被害人的非政府組織，服務內容包含社會福利、法律扶助與其他拓展性服務，該組織首度在美國境內建立收容中心及與免費醫療診所合作，以服務人口販運被害人。

9. Freedom Network¹⁰⁷:

這是一個網絡組織，成立於 2001 年，分布全美各州共有 39 個會員組織，都是來自致力於移民婦女或幼童權利、被害人人權與社會服務、農場外籍勞工、人權活動等倡議組織團體或個人，強調以保障權利為中心的方法來對抗人口販運，因此各會員組織的工作核心為以案主為中心的服務模式、提倡刑事與民事正義、社會正義的宣揚、訓練課程的安排等。

10. Freedom House¹⁰⁸ :

「自由之家」(Freedom House)非政府組織於 2009 年成立，以提供一個安全的居所與長期的創傷後照顧的方式為人口販運被害人帶來希望、重建與新生命，該組織於 2010 年 8 月在北加州成立第一個為女性人口販運被害人提供的收容所，同時針為未成年女子另外設置收容中心(The Nest)，因此是北加州最大的人口販運被害人收容機構。其所設置的收容所為被害人提供食衣住行等生活需求，也為被害人作全面性個案管理，及醫療、心理、法律與社會服務等；未成年女子的收容中心則提供專業諮詢、個案管理、學術與生活技能教育、娛樂活動等，以家庭教育的模式使中輟中學教育的被害人能再補回失落的青春。由於址設於加州舊金山灣區，「自由之家」得以與執法人員、社區團體密切合作從事被害人的鑑別工作，以及提供相關照料與服務，以打破人口販運的剝削網絡並為被害人創造新未來。

¹⁰⁴ 該組織係針對保護受到家庭暴力的婦女提供一系列的保護方案，請參見 <http://www.narika.org/>

¹⁰⁵ <http://www.childrenofthenight.org/>

¹⁰⁶ <http://www.castla.org/homepage>

¹⁰⁷ <http://freedomnetworkusa.org>

¹⁰⁸ <https://freedomhouse.org/>

11. SOAP(Save Our Adolescents from Prostitution)¹⁰⁹：

創辦人 **Theresa Flores** 本身即是人口販運被害人，創設該組織目的在於拯救美國境內受到性剝削的被害人，尤其是未成年人。致力於教育社會大眾如何鑑別被害人。

12. 若以加州境內而言，加州境內成立服務人口販運被害人的非政府組織如下¹¹⁰：
Asian Anti-Trafficking Collaborative, San Francisco; Asian Pacific American Legal Center, Los Angeles; Asian Women's Shelter, San Francisco; Bay Area Women Against Rape, Oakland; Coalition Against Sexual Exploitation, San Bernardino; Coalition to Abolish Slavery and Trafficking(CAST), Los Angeles; Community Service Programs, Santa Ana; Community Solutions, Morgan Hill; Courage to Be You, Rocklin; Fresno County Economic Opportunities Commission, Fresno; Marjaree Mason Center, Fresno; My Sister's House, Sacramento; Opening Doors, Sacramento; Operation SafeHouse, Riverside and Thousand Palms; Sacramento Employment and Training Agency(SETA), Sacramento; SAGE Project(Standing Against Global Exploitation), San Francisco; WEAVE, Sacramento。其中「終結美國境內幼童性交易、兒童色情與性販運活動」(Project of ECPAT USA, End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes)的議題近來逐漸受到重視，美國向來特別著重未成年人與兒童的保護，就人口販運被害人亦不例外。

這些非政府組織除了自行打擊人口販運與協助被害人之外，也與美國部門 ICE 合作。又例如很多反人口販運計畫由 TIP Office 出資但由非政府組織執行，又如某些非政府組織會協助 ICE 官員宣傳有關被害人特殊簽證與其他移民保護措施等。

綜上足見美國政府與非政府組織對於保護人口販運被害人之組織網絡廣布，足使被害人於需要時得以有效聯繫上救援機構，進而打擊人口販運犯罪，此不失為值得我國仿效之處。

四、美國政府投入人口販運被害人保護之資金規劃

美國政府部門在反人口販運犯罪方面的活動投入不少預算，主要是國務院管理運用此部分預算，而且不止運用在美國境內，甚至提供予相關的外國團體機構不少援助¹¹¹。根據美國預算管理辦公室(the Office of Management and

¹⁰⁹ www.traffickfree.com

¹¹⁰ 此資料來源為個人訪美期間認識史丹佛大學志工 Anne Galli 於 2015 年 5 月 15 日參加加州州政府緊急服務辦公室(the California Governor's Office of Emergency Service)舉辦的未成年人人口販運被害人課程(The Human Trafficking of Minors Course)議程，該課程又由加州 ACT NOW 組織承辦，請參考網址：www.actnowca.com。

¹¹¹ 根據美國國務院的統計資料顯示，於西元 2011 年提供了 35,800,000 美元至 19 個國家的反人口販運組織；於西元 2010 年則支出 36,300,000 美元予 27 個國家的相關組織。主要由國務院

Budget, 簡稱 OMB)於每年會計年度的追蹤統計結果, 支援人口販運被害人計畫的資金來源來自於下列政府機關¹¹² :

國務院內的「人口難民與移民局」(PRM)的預算主要投入在被害人的援助、遣返與再融入社會的工作, 另「監督反人口販運辦公室」與「歐洲與歐亞事務局」負責從事預防與大眾認知、被害人援助與反人口販運法令執行的工作。

司法部設有人口販運被害人補助、刑事與民事權利方案, 及聯邦調查局的資助。司法部所設「犯罪被害人辦公室」(OVC)為確定特定地理區域內的人口販運受害者所使用的綜合服務型式或特定服務措施, 能爭取到不少國家預算。OVC 的資金運用於服務外國國民與美國公民的被害人, 自上個報告年度(西元 2012 年)以來對於美國公民的服務人數增加了 25%。在 2013 財政年度期間 OVC 競相將新資金授予全美境內 19 個被害人服務機構, 其撥款總額約為 790 萬美元, 相較多於 2012 年度的撥款總額 570 萬美元¹¹³。

勞工部的國際勞工事務局則著重在提供援助予未成年的人口販運被害人及進行政策與立法改革以預防勞力剝削等工作。

聯邦政府援助被害人的資金在報告期間通常會增加, 且主要是由「健康與人權服務部門」(HHS)提供該筆資金。健康與人權部轄下的「難民重置辦公室」(the Office of Refugee Resettlement, 簡稱ORR)就外國國籍被害人採行依據人口數平均分配(*per capita*)的全面性個案管理系統, 可爭取到不少預算¹¹⁴。HHS於2013財政年度撥款共450萬美元至三個非政府組織, 用以作為對外國國籍被害人進行個案管理服務的預備金, 此筆撥款金額相對少於2012年度所撥款金額480萬美元。透過這些贈款, HHS支援了138個美國境內的非政府組織, 受支援的非政府組織利用這些資金總計服務了915名個案與其家庭成員, 此筆服務人數統計資料相較於前一個會計年度增加了20%¹¹⁵。

登載有案的被害人與其家庭成員人數的增加, 對於財政年度的最後三個月期間, ORR 資助的服務內容能否充分提供給新的和現有的被害人個案, 造成了相當的不確定性。為了因應此情況, ORR 對於三個非政府組織提供補助金共計 35 萬美元, 以及非政府組織對於家庭成員的援助予以設限, 並且, 在某些情況下, 在該段期間內減少對於次級的被害人給予補償。HHS 向人口販運被害人的個人與離家出走、無家可歸的青少年提供服務與家庭暴力計畫等等; 並給予大約 3800 萬美元用以作為補償逃家、無家可歸的青年計畫資金來源¹¹⁶。但是

轄下的 USAID, DOL 部門負責管理此預算內容。請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts*, p.10-13, (2012)

¹¹² 詳細內容請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts*, p.58-62 (2012)

¹¹³請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.400, 美國部分的報告內容。

¹¹⁴ 同上註。

¹¹⁵請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.400, 美國部分的報告內容。

¹¹⁶請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.400, 美國部分的報告內容。

HHS 部門目前並未收集任何有關人口販賣被害人藉由這些計畫處遇的人數統計資料。

國土安全部內的移民暨海關執行署亦投入若干預算至保護人口販運被害人的工作。美國政府單位去年增加資金於促進被害人家庭融合的工作方面，DOJ 有關婦女暴力防制單位的擴編就是為了加強社區協助人口販運被害人的能力，特別是針對遭受性剝削的原住民與未成年被害人¹¹⁷。

五、人口販運被害人之安置保護

(一)我國對於被害人之安置保護規範與檢討

人口販運法第 17 條規定為安置人口販運被害人或疑似被害人之依據¹¹⁸，及該條第 2 項授權訂定之「人口販運被害人及疑似人口販運被害人安置保護管理規則」(下稱「安置保護管理規則」)第 2 項規定，依被害人身分不同，分別由下列機關安置保護之：一、居住臺灣地區設有戶籍國民：地方主管機關，即社政單位。二、非持有事由為來臺工作之停留或居留簽證者：中央主管機關，即移民署。三、持有工作簽證者：中央勞工主管機關，即行政院勞工部。又各機關辦理被害人及疑似被害人之安置保護事項時，另得委任或委託其他機關、團體辦理¹¹⁹。而遭到器官摘取或性剝削之被害人則由社政單位安置保護。

若被害人為兒童或少年，應優先適用兒童及少年性交易防制條例予以安置。要之，疑似人口販運被害人為臺灣地區無戶籍國民、外國人、無國籍人民、大陸地區人民、港澳居民有合法停居留許可者，應依人口販運防制法第 17 條進行安置保護；若無合法有效之停居留許可者，應與違反入出國管理法規之收容人分別收容，並得依上開法規提供協助¹²⁰。

然而並非遇到被害人或疑似被害人，一律逕予安置，亦有例外不需安置之情形，依安置保護管理規則第 9 條第 1 項規定：「被害人及疑似被害人有下列情形之一者，得暫不予安置：一、拒絕接受安置。二、經依人口販運防制法第十二條指定傳染病篩檢有傳染之虞。」意即應尊重被害人意願為先，惟目前我國缺乏配套機制，無法解決被害人不願接受安置時之問題。個人以為可以考慮開放由個別雇主承擔安置保護責任，不僅得以減省政府機關預算、人事、組織等花費，同時得以保障被害人就業與生活自由。

¹¹⁷ 請參閱西元 2014 年 TIP Report 美國部分的報告內容。

¹¹⁸ 被害人之「安置保護」與移民法第 38 條、兩岸條例第 18 條第 2 項、港澳條例第 14 條第 2 項之「強制收容」概念不同，就發動要件、人身自由拘束程度、期間限制、折抵刑期、終結原因等，請參考司法院刑事廳編印，法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊，2013 年 3 月，第 29-35 頁。

¹¹⁹ 請參考「人口販運被害人及疑似人口販運被害人安置保護管理規則」第 2 條規定。所指「委任」或「委託」其他機關，應分別符合行政程序法第 15 條第 1、2 項規定；至於「委託」其他民間團體則指行政程序法第 16 條「委託行使公權力」之行政行為性質。

¹²⁰ 請參照人口販運防制法第 14 至 17 條。

安置處所能提供之資源為何?依據安置保護管理規則第 7 條規定,「安置處所應告知被害人下列事項:一、人身安全保護措施。二、提供必要之醫療協助、通譯服務、法律協助、心理輔導及諮商服務。三、於案件偵查或審理中陪同接受詢(訊)問。四、必要之經濟補助。五、其他必要之協助。」陪同偵訊是我國特有的保護被害人方式,社工人員有 24 小時陪偵專線¹²¹提供予檢警機關聯絡協助被害人。

有關安置保護機構之管理,依管理規則第 5 條規定,安置處所應訂定生活公約,就安全維護及保密義務、門禁管理及進出時間、通訊及訪客、安置保護秩序之遵守等事項明確規定並公告之。若被害人或疑似被害人違反武活公約,安置處所應先予制止,並得報請主管機關為必要處置,由主管機關依比例原則以書面處分訓誡、禁打電話、停止會見、勞動服務等¹²²。

若被害人或疑似被害人同意接受安置後,有擅離安置處所或其他違反法規情事,安置處所應將個案資料、違反時間、經過及後續處理情形報請各該主管機關審查,各該主管機關審查後認有違反情形者,準用管理規則第 6 條規定為必要處置。違反情節重大者,應報請移民署審酌情形廢止其臨時停留許可,並得予以收容或遣送出境。

有關保護安置期間則無具體明文,僅於人口販運防制法第 30 條規定「被害人經司法機關認無繼續協助偵查或審理必要時,中央主管機關得協調相關機關或民間團體,聯繫被害人原籍國(地)之政府機關、駐華使領館或授權機構、非政府組織或其家屬,儘速安排將其安全送返原籍國(地)」。表示被害人經安置後須經司法機關表示已無繼續協助偵審必要,始由移民署協調辦理返鄉事宜。實務上為保障被害人返鄉權益,移民署會按月函轉各月份安置逾 3 個月以上被害人名單予各級地檢署、法院參酌,提醒司法機關妥速偵審結案。目前合作民間團體多為基金會轄下設置庇護所¹²³,被害人於庇護期間雖可自由外出、就業,並獲得經濟、醫療與其他生活必要之協助,惟仍有團體生活應遵守之門禁規範,為配合偵審作證需要,受安置保護期間甚至可能無限延長,與刑期相較似不符比例,若能建立安置機構之基本設施與規範範本,使被害人於不同安置機構內享有相同或類似的待遇,至少得以避免遭受不當限制被害人人身自由之非議。

刑事證據方面,人口販運防制法第 27 條是傳聞法則的例外規定,但「被害人於審判中不能到庭,應以非可歸責於國家機關之事由所造成者,始有其適用」,故檢方若未盡其舉證責任,例如偵查中不為傳訊或僅由司法警察或檢察事務官詢問,之後任令被害人出境而無法於審判中到庭,法院為保障被告之對質詰問權,極可能排除被害人之筆錄證據能力¹²⁴。其實當我國司法互助管道建立完善後,即使被害人於境外,亦得依人口販運防制法第 25 條第 2 項規定以聲音、影像傳真等遠距訊問設備進行作證。另被害人在所內之心境變化,以所方專責社工最為了解,若能建立該安置機構與檢警之通報機

121 陪偵專線: 0988682381 / 0988682383。

122 請參照安置保護管理規則第 6 條。

123 如善牧基金會、婦女救援基金會、勵馨基金會、臺灣展翅協會(原名終止童妓協會)、新移民勞動權益促進會等。人口販運法立法之初,該等民間團體組成「反人口販運聯盟」催生立法。

124 請參照司法院 92 年 8 月 1 日刑事訴訟新制法律問題研討會第 8 號結論。

制，取得社工之證詞、被害人手寫紀錄等物證，將更能確保人口販運案件成功定罪之機率。

(二)我國設置被害人安置處所現況

我國政府機關考量地區平衡及就近安置原則，內政部與前勞委會(現改制為勞動部)結合民間團體於臺灣本島設置庇護處所安置被害人。目前臺灣共有 21 家庇護安置處所，其中 3 處為內政部移民署所屬，分別為宜蘭收容所、花蓮收容所、南投收容所，專為人口販運被害人所設置。其他則由行政院勞動部(前身為行政院勞工委員會)分別委託民間團體臺灣展翅協會、臺北市婦女救援社會福利事業基金會、財團法人天主教善牧社會福利基金會經營安置處所，地點分布於北部、中部、東部，仍由該主管機關負責監管，負責安置非持工作簽證入境的被害人，同時開放收容人口販運被害人。

這 21 家收容所全都是由政府出資，委由合作的非政府組織經營。此外，持工作簽證入境的被害人則需安置於經行政院勞工部合作簽約或管轄核准收容單位，主要是等待轉換雇主的外籍勞工，目前約有 19 個機構，同時兼收人口販運被害人。

這些收容所提供男女人口販運被害人醫療服務暨心理輔導、法律諮詢、職業訓練、小額津貼、與遣返協助。此外，收容所另雇用社工人員與口譯員陪同被害人於接受刑事案件偵查或審理期間出庭應訊。

上述三大移民署設立之收容所對於人口販運被害人皆有提供豐富的「技能學習訓練」課程，以免被害人出所後因知識或經驗不足而再度有機會成為受害人。南投收容所分別對男性或女性庇護人提供不同課程之技能訓練，男性為傳統美食、西點美食、小甜點美食、打包帶、木工、串珠、木工等教學課程。女性則提供串珠、拼布、中國結、美甲保養、指甲彩繪、瑜珈等教學課程。宜蘭收容所亦提供美語教學、網拍手工烘焙課程。花蓮收容所提供手工編織教學、DVD 教學、插花、美髮技藝、美容技藝課程。內容豐富多樣，可比專科技能學校的課程內容，相信足以讓收容人獲得不同體驗。

另陪同偵訊是我國特有的保護被害人方式，業如上述。實務上亦多有運用，只是因人口販運個案內容多涉及被害人隱私，因此是否由社工人員陪同出庭參與案件訴訟經過，個人以為宜賦予被害人決定權，操作方式可先行詢問被害人是否同意由社工陪訊，若被害人口頭或書面表示同意，再通知專責社工人員為妥。對於司法單位可作的努力，就是在發現疑似被害人之際，為其請求社工協助陪同偵訊，並保護其個人資料不外洩至保護網絡以外之人，尤其不讓記者媒體發現其身分或拍照，以確實保障其隱私。

(三)美國就人口販運被害人之安置處所

進行安置人口販運被害人作業時，必須考量各項因素，包含預算、安全性、可靠性、後勤支援等，美國執法機關常以旅館(hotels)、分租公寓(apartments)、家庭暴力庇護中心(Domestic Violence Shelters)作為安置被害人的地點，然各有不同優缺點必須視個案需要加以考慮。以旅館而言，其方便性最高，因旅館房間內部已有提供完整的基本生活設備，訂房措施亦

十分便利，且不以約定相當期間為必要，亦不必負擔維修設施的費用；但預算較高，特別是長期安置情形，另外也不易安排保全措施，旅館員工亦不具專業照料人口販運被害人之經驗與訓練，因此旅館通常只是臨時應急的安置處所。分租公寓的居住環境類似個人住家，屋頂與陽台與隔鄰共用，被害人得以於承租房間內自行照料生活，但預算仍然較高，亦乏足夠的保全措施，且尋找合適的公寓有其難度。若被害人是不諳美國生活的外籍人民，則不適合安置於公寓。而家庭暴力庇護中心是專門處理受暴婦女的非政府組織，請參考上述美國非政府組織之介紹，為被害人利益計，其特色自以安全性佳及免費服務為首選，美國幅園廣大，看似境內各地所成立之私人單位頗多，實則分配至各州比例而言，仍屬僧多粥少，通常無法滿足人口販運被害人的需求，加上外籍被害人資訊不夠發達，語言能力受限之下，想要爭取到非政府組織設立之收容中心實非易事。

再者，由於安置地點的不同，所提供予被害人使用之硬體設施自不相同，例如旅館、公寓內附設之休閒設備(健身房、遊樂場、健身房)即為被害人得以方便使用之休閒方式，因而影響被害人安置後生活的便利性與舒適性，而且每位被害人的需求不盡相同，能否達到其安心的標準，亦見仁見智，生活環境優劣與否是否進而影響其身心健康狀況與未來配合溜留境內為人口販運案件作證意願，實值得執法機關研究。

就受安置的被害人身分而言，美國特別重視未成年人的保護。聯合國兒童基金會指出，被販運的兒童及其家人一般以為境外會有更好的工作及生活條件，以致他們並不意識到被販運的危險性，聯合國兒童基金會近期估計全世界每年約有 120 萬兒童被拐賣，他們一般會被迫提供廉價勞動力或遭到性剝削¹²⁵。因此美國聯邦政府針對無監護人的外籍兒童(Unaccompanied alien children, 簡稱 UACs)處遇，係將其等安置在 HHS 所管理的收容所，由收容所檢視這些兒童是否在美國境內或國外足以達到成為人口販運被害人身分的程度。若是，HHS 將作成一個行政決定賦予其獲得相關利益與服務的資格，這項利益與服務甚至可能獲得長期援助。於西元 2013 年間，多達 2 萬 4 千名 UACs 兒童受到 HHS 機關的收容與保護。這些被 HHS 認定為人口販運被害人的未成年人，有 20 名是被安排在「無監護人的幼年難民計畫」(the Unaccompanied Refugee Minors Program)內，這份計畫基於州法律而對這些兒童具有法律責任，必須確保這些兒童能獲得全面的協助、保護與服務¹²⁶。

基本上美國各安置處所對於被害人的服務內容視提供機關的預算與政策規劃內容而定，以聯邦政府為例，其能資助的被害人保護措施包含個案管理與其他資源提供，例如基本醫療與牙齒保健、心理健康治療、毒物濫用治療、基本生計與庇護中心、翻譯與口譯服務、移民問題與法律諮詢、就業與訓練服務、交通援助，及其他服務項目例如犯罪正義的伸張等等¹²⁷。美國執

¹²⁵請參閱「聯合國兒童基金會」網址：

http://www.unicef.org/chinese/protection/index_exploitation.html

¹²⁶ 請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.400, 美國部分的報告內容。

¹²⁷ 請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.399-400, 美國部分的報告內容。原文如下：”... Federally-funded victim assistance includes case management and referrals to resources such as: medical and dental care, mental health treatment, substance abuse treatment, sustenance and shelter, translation and interpretation services, immigration and legal

法機關則就個案被害人人數與規模，視其能力而盡力提供所需，甚至以機關名義發動募捐衣物或生活必需品，令人感動者甚至細心照料來自不同國家的被害人而精心招標、簽約，為其提供符合被害人文化背景的餐食種類¹²⁸。人口販運協調員也協助了解各名被害人有無食物過敏現象，貼心保護被害人之身體健康安全。或許是西方文化使然，美國執法人員甚至可以和被害人打成一片，藉由規劃舒展被害人身心的文康活動，如伏地挺身大賽、足球對抗賽等活動，使檢察官、調查員及被害人、人口販運協調員一同參與分組比賽，以此建立起司法調查單位與人口販運被害人之間的友善關係¹²⁹。

(四)安置處所應注意之被害人健康議題

美國對於人口販運被害人之保護方面，除了提供上開安置地點確保其人身安全外，亦注意到維護被害人與公共健康之議題。此涉及國家人民之公共衛生教育、醫療水平程度，殊值我國借鏡學習，茲將美國文獻提及人口販運被害人查緝與安置過程所需注意之健康議題整理如下：

1. 性傳染病(Sexually Transmitted Infections, 簡稱STIs)：

SITs是透過人與人身體接觸或接觸其體液的傳染性疾病，主要是透過性行為而感染。由於人口販運被害人的人身自由遭受限制或語言不通，而造成其等毫無能力要求性行為對象全程使用保險套，也無法拒絕與疑似患有SITs的對象從事性交易，更無法即時獲得相關醫療，因此被害人不僅是處於受傳染的高風險中，更是易於受到傳染病併發症的痛苦。

而且在受迫從事性行為的狀況下，不僅是暴露在SITs與HIV的高風險中，也是罹患相關癌症的高風險來源。如子宮頸癌即是因為持續受到人類乳突病毒(human papillomavirus, HPV)的感染而誘發，根據2012年免疫行動協會(the Immunisation Action Coalition)的統計顯示至少百分之八十的女性在五十歲之前會感染到HPV病毒，而人口販運被害人正因長期受迫從事非自願性的性交活動，較正常性生活的女性更容易受到HPV病毒的感染而罹患子宮頸癌¹³⁰。加上許多被害人的教育程度低落，常有被害人是為了拯救家庭經濟而中斷學業，因此對於性病方面的知識顯然不足，很多女性被害人與未成年女子從小未能從母親或祖母身上獲得正確的性知識，人口販子也對其隱瞞性方面的健康，由於男性客戶常以為與幼女從事性交易比較不會受性病感染，這種想法正好造成更多的未成年女子遭受性販運，而十歲以下遭受性販運的男女幼童更是缺乏性病方面的知識，由於

assistance, employment and training services, transportation assistance, and other services, such as criminal justice advocacy.”

¹²⁸此為國土安全部調查處於2005年承辦某件兒童性觀光的人口販運案件中對於多名來自東歐國家的被害人處遇，請參見司法院刑事廳編輯，法院辦理違反人口販運防治法相關案件參考手冊，2013年3月，第371頁。

¹²⁹ 同上註，第374頁。

¹³⁰ 請參閱 Nicole Travis and Nurlanbek Sharshenkulov, Human Trafficking and Its Contribution to the Globalization of Infectious Diseases, 收錄於 Mary C. Burke, *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, p.245 (2013)

被害人的無知、無助與人口販子的漠視，皆使人口販運製造了全球的公共健康問題。

2. 傳染性疾病感染(Communicable Viral Infections)：

傳染性疾病可從人體媒介傳染至動物，可能直接或間接方式傳染。不論是受到性剝削或勞力剝削的人口販運被害人往往被集中管理於特定處所，其居住環境並不衛生且通風不良，而且人口擁擠絕對與傳染性疾病的傳播有關，一個社會對於貨物的消耗率與非法勞務的需求，均會提高該社會的流行性病疾病傳播風險¹³¹。

如何因應全球公共健康議題?美國HHS部門透過資助NGOs的方式提供予被害人「一站式服務」，服務內容包含食衣住行、基本醫療、法律服務、翻譯等，醫療方面主要著重在HIV/AIDS病毒的篩檢，至於政府機關方面，則有HHS, Department of Homeland Security, USCIS, ICE, DOJ設立的犯罪被害人辦公室(Office for Victim of Crime)，DOL設立的國際勞工事務局(International Labor Affairs Bureau)，國務院設立的監督打擊人口販運辦公室(Office to Monitor and Combat Trafficking)，FBI，疾病控制與預防中心(Center for Disease Control and Prevention)等等。此外，宗教團體如教會組織也會透過自身力量宣導對抗AIDS的方法，例如宣揚使用保險套是一種道德責任，並對遭受性販運的被害人提供協助¹³²。

儘管美國 TVPA 法令要求政府機關對於人口販運被害人建立諸多保護措施與制度，但仍有不及之處。例如收容機構方面，其實很多地區的收容中心是額滿狀態或地處交通不便，至於家庭暴力收容中心則是病菌集中散播的來源，實在不符合保障人口販運被害人的健康需求。

再者，諸多保護制度的目的在於讓被害人繼續留在美國境內協助人口販運案件的調查與起訴，但卻忽略了被害人原生家庭的安全，尤其當人口販子被遣送出境返回其原生國後，極可能使被害人的家人陷入生命安全的危險¹³³。因此實有必要建立某種機制以確保被害人家人在其原生國的安全，或是使其家人與被害人在美國重聚。

六、實地訪談紀錄

此行目的在於研究美國人口販運被害人保護政策，然而身處異地之語言與文化隔閡不在話下，對於遭受販運的被害人所處弱勢處境更能感同身受，本想除了文獻整理之外，應該把握機會至相關機關參訪。幸而在史丹佛大學國際學生事務中心志工 Anne Galli 的協助下，進行了以下訪談行程，使個人得以自各方訪談對象眼中了解美國相關制度現況，茲簡介訪談內容與心得如下。

¹³¹ 請參考上註，p.246.

¹³² 上註，p.249-250.

¹³³ Lisa Raffonelli. "INS Final Rule to Assist Victims of Trafficking." *Refugee Reports*, vol. 23, no. 3, April 2002, p.9.

(一)2015/02/05 沙加緬度人口販運會議

美國教會活動盛行，針對此項人口販運議題，恰巧於 2015 年 2 月 5 日起在加州首府沙加緬度(Sacramento)由附近地區基督教教會組織合作舉辦為期 4 天的會議，討論內容即為介紹人口販運與被害人保護方式。我於事後得知該會議訊息，於是輾轉透過友人取得該次會議書面資料，茲簡介說明之。該次會程邀請地方機關與人口販運被害人接觸經驗之警政人員、醫務人員發表報告，讓與會者了解美國人口販運定義包含性販運與勞力販運，以及介紹「全國人口販運資源中心」服務熱線，及美國西岸南灣地區人口販運犯罪相關統計數據，尤其美國年度橄欖球盛事(Super Bowl)舉行前，執法機關將會結合各社會網絡大力掃盪人口販運犯罪，今年度逮捕人數多達 600 人。藉由該會程提供有關人口販運相關組織、網站資源，並教育大眾遇到疑似人口販運情事或被害人的應變方式。也提供有關人口販運的網路報紙可以免費下訂¹³⁴。連美國教育部都有定期向中小學各級學校宣導人口販運概念。

此次會議規模雖小，但會程資料豐富，使原本不具人口販運概念的與會者得以迅速獲得人口販運相關基本知識，並習得如何面對與保護人口販運被害人的基本方式，此種普及教育與文宣效果似非我國一夕之間所能辦到。其實這應歸功於美國教會組織的貢獻，不只人口販運，很多知識性的大眾教育都仰賴教會發起的活動進行傳遞，我國文化國情不同，缺少政府機關以外的民間機構主動分擔大眾教育的責任，單單依靠政府機關實在力有未逮，不妨鼓勵相關團體、基金會等組織定期辦理人口販運議題的討論活動，以提升一般人民的認知與應變能力。

(二)2015/02/10 眾議院議員辦公室會談

透過 Anne Galli 的引薦，有機會於上開時日至美國加州眾議院議員 Jackie Speier 位於 San Mateo 的辦公室與其負責人口販運法案的主任 Katrina Rill 進行會談。Jackie Speier 已累積三十年的公職服務經驗，並著重於婦女議題的研究。於西元 2010 年間，Jackie Speier 發現美國大型網站 Craig's List 內存有被害人的情事¹³⁵，轉而關注性販運的問題。以下所提及為會談內容概要。

西元 2011 年，加州 San Mateo 縣啟動一項對於人口販運「零容忍」(zero tolerance)的行動。眾議院議員 Jackie Speier 促成並邀集各方相關人員組成會議討論，包含各級政府機關至民間非營利組織¹³⁶。執法機關與眾議院議員 Jackie Speier 合作制定一項關於人口販運的協定。會談中也提及對執法人員與非營利組織成員訓練的重要性，方能有效鑑別與介入人口販運案件。估計目前美國境內約有 10 萬至 30 萬不等的未成年人成為人口販運被害人。

¹³⁴ 美國網路資源發達，有不知名網友提供人口販運日報可供下載，只要寄電子郵件至 jeansds2008@yahoo.com 即可每月定期收到 **Stop Trafficking!newsletter**。

¹³⁵ 會談中得知曾有外國女子在 Craigslist 網站上刊登承租需求的訊息，結果受騙至某人口販運集團所出租的地點受到控制，經眾議院議員 Jackie Speier 多方努力而營救成功。

¹³⁶ 該會議所邀集的美國政府機關包含地方縣市政府、加州州府、聯邦政府；非營利組織如收容機構 Freedom House，因該收容機構在 San Mateo 縣內設有二個收容中心。

於西元 2015 年 2 月間，組成一個聯盟要應付明年在聖塔克拉拉(Santa Clara)縣 Levi 體育館舉辦的超級盃橄欖球賽前可能發生的重大人口販運事件。人口販運問題常隱藏於重大運動事件之中，亦即人口販運集團往往乘美國重大運動事件舉辦之機，不法偷渡人口販運被害人赴美後予以拘禁留滯遂行其營利方式。美國聯邦調查局、國土安全部、航空大使館¹³⁷與灣區聯盟共同合作打擊人口販運以落實上開人口販運協定。

舊金山、聖荷西與奧克蘭的航空公司人員正接受訓練以從事鑑別與報告相關單位所發現之疑似人口販運份子，及之後交付國土安全部調查該嫌疑犯之程序。該訓練措施之目的在於訓練所有機場與旅館人員。

The trafficking problem greatly increases during major sporting events.

The FBI, the Department of Homeland Security, TSA, Airline Ambassadors (<http://airlineamb.org>), and The Bay Area Coalition Against Trafficking worked to develop the protocol.

鑑別被害人方面主要由執法機關負責，被害人通常不會表達，若她(他)們願意表達，也一定會要求安置於特定安全隱密的地點。

收容中心方面，Freedom House 設有 3 個收容中心於聖塔克拉拉(Santa Clara)縣或聖馬提奧(San Mateo)縣內，其中一個是專門收容未成年人；而加州共有 9 個收容中心。收容期間最長約 18 個月。據其所知，Freedom House 與其他非政府組織都必須與執法機關配合以進行被害人保護安置的業務¹³⁸。

(三)2015/03/10 CORA 收容機構會談

Officer Granucci described the work of CORA (Community Overcoming Relationship Abuse) 機構是由退休警官 Jim Granucci 設立之非營利組織，該機構全年無休 24 小時提供服務，每年服務該 100 萬人口地區共計約 11000 通來電，其中 5000 通來自執法機關。所有服務不收取費用，該機構原以遭受特定親屬暴力之被害人為服務對象，其中也可能有遭受到人口販運的個案。於上開時日，史丹佛大學志工 Anne Galli 陪同至 CORA 與 Jim Granucci 及該機構內民事律師 Melissa 進行訪談，詢問了關於人口販運鑑別參考資料、收容機構相關規範、被害人收容期間與救濟、收容機構資金來源等問題。以下概要為訪談所得內容。

以家庭暴力被害人保護措施而言，諮詢人員與心理諮商師會提供安全計畫予被害人，律師安排緊急保護命令申請事宜，首先會申請「遠離命令」(Stay Away Order)直至施暴者進入法院審理程序，之後轉換為「暫時拘留命令」(Temporary Restraining Order)與「永久拘留命令」(Permanent Restraining Order)。收容方面，首先被害人得以獲得 8 週的緊急收容處置，之後將被安排至過渡性收容處所

¹³⁷ 原文全名為 Airline Ambassadors, 請參見網址 <http://airlineamb.org>

¹³⁸ Katrina Rill 於會談中並熱心提供了一位舊金山市南區警長 Jeff Azzopardi 的聯絡方式以供洽詢: [650-877-8900](tel:650-877-8900), web-pd@ssf.net

，最長可待 6 個月。CORA 中心內很多志工已取得 40 小時以上的訓練時數，並提供相關諮詢與服務，常建議被害人對加害人提出告訴。

司法調查程序之發動係由員警逮捕特定嫌犯開始，警方將所有卷證資料製作為刑案報告書呈送至檢察署，再由法院根據 911 警局報案紀錄、照片、被害人與嫌犯、目擊證人等陳述、員警製作之犯罪報告等資料決定是否已達相當足夠程度為有罪判決。

被害人收容期間方面，據其所知有長達一年的案例，若是重大犯罪被害人則長達 3 年。檢察官必須於收案後 2 日內對被害人進行訊問，通常要 3 至 4 個月後才會進入法庭審理程序。檢察官必須向法院證明已有足夠證據將該案件移審至法院，且除了嫌犯自白以外尚有其他事證佐證以起訴被告¹³⁹。審理期間則有 12 位陪審員組成陪審團，由陪審團決定嫌犯是否有罪，再由法官作成判決與決定刑度。此外還有聯邦法院的追訴與內部求償，因此被告可能面對二度審判。另人口販運被害人尚須接受移民方面的調查與遵守相關法令。法令中規範了此種案件的保密特性，每一個地區有一位專門與該地區內所有收容所合作的律師，例如加州有 52 個縣市，至少就有 52 名專責律師與收容所合作，其中有 5 個收容所位於舊金山市。至於收容期間的問題，視被害人的需求而定，因此沒有固定的期限規定。人口販運案件中，被害人可能會在收容所待上一段時間以獲取保護及協助她(他)們取得適當的諮詢服務。收容所人員會發放有關「慈悲法」(Mercy's Law)¹⁴⁰的多國語言範本給每一位被害人。而被害人於案件審理中亦享有多樣權利，以加州為例，被害人具有多項權利，如享有公平與尊嚴對待的權利、拒絕與被告或被調查官會面的權利、出庭權、宣判的聽審權等¹⁴¹。

就 CORA 收容中心而言，也有聘用律師分別負責處理中心內的民刑事問題，訪談當天就有一位專責家事與民事法令的律師 Melissa 與我對談，並清楚解說美國刑事制度的運作與人口販運案件的處理流程予我知曉。

資金來源方面，以 CORA 為例，該組織所獲得百分之六十的資金來自於聯邦政府、州政府與地方縣市政府的補助，其他百分之四十來自於私人或公司捐助。加州另設有被害人補償基金制度，該補償基金有助於解決被害人的醫療、搬遷或其他花費。

(四)2015/03/20 訪談 SAN MATEO 檢察官

透過上次參訪 CORA 機構，退休警官 Jim Granucci 熱心推薦了一名 SAN MATEO 檢察署檢察官 Al Serrato 供我進行這一次的會晤訪談。該檢察官態度和藹親切，花了一個多小時進行問答方式的會談。以下紀錄概要。

Sex trafficking is a specific crime. Others are “pimping” (a felony; arranging sex for money), and “pandering.”

¹³⁹ 美國司法制度稱此為 Probable Cause Hearing。

¹⁴⁰ http://oag.ca.gov/victimservices/content/bill_of_rights

¹⁴¹ 有關加州犯罪被害人權利規範，請參見 California Constitution Article 1, section 28(b)，及 Penal Code section 679。

該檢察官提及人口販運案件的特殊性質與背景，該類案件偵辦瓶頸往往在於缺乏被害人的配合，因此難以取證，不配合的方式例如被害人可能給檢警調查機關假地址或假電話號碼或隨時搬遷居所令調查機關找不到人等等情況。人口販運方式不是性剝削就是勞力剝削，兩種都含有脅迫要素，亦即自由遭受限制或剝奪。性剝削是一種特定型式的犯罪，與性交易或性交行為是不同的。偵查階段所有調查文件都是不公開的，只有當案件已起訴至法院才會公開。

問：檢察官有權為被害人選擇收容處所？收容有無期間限制？

答：檢察官會提供有關收容單位的資訊給被害人參考，所提供的服務包含一筆有限的資金供被害人於候審期間運用，及特定期間的住宿地點，但這無法完全確保其等人身安全無虞，這在偵辦期間會由檢察官明白告知被害人使其知曉。收容中心可以協助法院確定被害人的行蹤以及保障其等的安全，所提供的諮詢等服務內容也使被害人有機會得以脫離原本的生活模式，然而被害人有權選擇是否進入收容中心獲得安置。至於收容與拘留的意義不同，檢警機關不能在無法證明被害人犯罪前將其留置於拘留所內，除非被害人已遭起訴或判決有罪且應服刑期，始會遭受拘留。且家庭暴力與性侵害犯罪的被害人不能因為其等拒絕作證而予以拘禁，但被害人收到傳票時必須出庭作證。收容中心與檢察署的互動不多。被害人的收容期間並無明文限制規定。由於被害人往往不願配合人口販運案件的偵辦，因此這類犯罪難以起訴，是以收容所提供可以是引起被害人配合辦案的誘因之一。

人口販運是一種無法自外觀能看出的犯罪類型，現今更多的努力是放在廣大社區的教育方面，例如旅館人員必須受訓以鑑別可能的人口販運情事並適時通報受過專業訓練的警察單位。

問：檢方可以獲得哪些有關被害人的資訊？在資料庫共享方面有無困難？

資料庫方面，辦案資訊具有保密性，州政府的資料庫存有逮捕、判決有罪者與刑期等前科資料，縣市政府的資料庫則存有過去所有起訴案件的資料。檢察官於起訴前可以使用警方的司法機關的資料庫，而聯邦政府機關中以 **FBI** 和 **ICE** 的資料庫最為健全，因為資料內容包含來自全美各地的案件，而不侷限於特定縣市。各縣市政府之間並無互享資料庫的權限，但倘若知悉某特定人士曾居住於其他縣市，則該人現居住的縣市轄區得以請求前居所的縣市政府提供相關資訊。

問：目前對於司法人員或律師有無人口販運議題的強制訓練規範？

答：人員訓練方面，目前美國沒有明文法令強制在職律師接受人口販運案件的相關訓練，但該受訪檢察官認為這是一項重要的議題。特別是性方面的人口販運類型，律師可以接受的正式訓練約一年舉辦兩次，這是由司法部舉辦的，而美國的

律師公會與縣市政府也都會不定期舉辦此方面議題的訓練，所有的律師都有獲得參訓的機會。而司法人員僅有創傷症候群的訓練是強制性的，人口販運的受訓有最低時數要求，有點類似我國的公務員學習時數制度。至於非正式的內部訓練或講習也很多，建議可以由幾名律師自行組成研討會的模式進行。

七、被害人居留權、簽證、工作許可議題探討

(一)我國現行制度

有關人口販運被害人遭查獲後，如何合法繼續滯留在境內，無疑是各國移民行政上的重要課題。據估計目前全美約有 1130 萬缺乏合法移民證件的「無證移民」，或稱非法移民。日前美國總統 Obama 甫於西元 2014 年 11 月 20 日宣布將推出影響數以百萬計無證件移民者的行政令，擬允許符合特定條件者在美永久居留、工作，然因此舉涉及總統是否逾越法律授權權限的行政議題，在美國政壇上鬧得沸沸揚揚，以德州為代表等 17 州政府並表示已對聯邦政府提起訴訟¹⁴²。顯見美國政府就上開議題的處理十分棘手，為政者不可不慎。今年美國國務院所發布 TIP Report 指出「根據統計，於 2013 年間，臺灣共有 181 位人口販運被害人取得臨時居留證，292 位被害人取得工作許可證。」臺灣目前雖不至於像美國般充斥大量外來移民，然隨著跨國貿易、兩岸通婚情形漸增、外籍勞工需求人數逐年增加等因素，很可能未來也會成為多國移民的集散地，確有必要充實此部分法令內容。我國經鑑定為人口販運被害人者，若無合法有效居留許可，依人口販運防制法第 16 條規定，中央主管機關應核發六個月以下效期之臨時停留許可，依我國「人口販運被害人停留居留及永久居留專案許可辦法」(以下簡稱停居留專案許可辦法)規定，不分國籍的人口販運被害人可申請專案許可停留、居留或永久居留。若已取得 6 個月以下之臨時居留或其他合法居留許可，均得向主管機關申請工作許可，在臺從事工作¹⁴³。有關如何取得 6 個月以下臨時居留許可之要件係提出申請書、護照或旅行文件、返國後有危害人身安全之虞說明書等形式規定，而如何取得工作許可證部分則僅要求提出申請書、臨時居留許可證明、人口販運被害人文件。乍看之下，似乎申請條件寬鬆，然而實際上仍由受理申請的移民署官員依其行政裁量權限決定是否授與居留與工作許可資格，由於這部分議題尚未受到重視，因此被害人能否取得臨時居留與工作許可的執行層面益顯模糊曖昧。

有關被害人工作方面，「安置保護管理規則」第 14 條規定，「被害人持有合法有效之停(居)留許可或經中央主管機關核發之臨時停留許可，安置處所應依其意願協助向中央勞工主管機關申請工作許可。」同法第 7 條第 2 項規定，「安置處所對於已取得工作許可之被害人及疑似被害人，應記錄其雇主、聯絡方式、工作地點及工作性質等資料；對於未取得工作許可之被害人應告知其不得非法

¹⁴² 請參見新聞網頁

(<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141205/518778/>)。

¹⁴³ 參見行政院勞動部於 98 年 6 月 8 日公布並施行之「人口販運被害人工作許可及管理辦法」。行政院為配合組織法案立法時程，將原本勞工委員會改制為勞動部，於 103 年 2 月 17 日正式啟動施行，詳見 <http://www.ey.gov.tw/cp.aspx?n=B697705A371BAA6D>。

工作。」然被害人取得工作許可後的實際工作地點與內容為何，政府機關似未設有派員進行訪查統計的配套措施，致使被害人仍有可能遭受二度勞力剝削或繼續從事性交易而再度成為被害人，此部分仍有待我國持續拓展努力的空間。

(二)美國制度

美國移民法原則上對於外國人申請的海外簽證由國務院負責，但進入美國領土後全權交由國土安全部處理，且國會賦予海外美國領事絕對權力，只要認定簽證申請人有「移民意圖」就有權拒絕發給任何簽證。美國移民法就赴美工作者(即外籍勞工)設計了多種簽證，主要是非移民應聘工作簽證，以A、B、C、D等字母代號區分不同簽證類型，例如外交人員為A-1簽證、商務與旅遊為B-1簽證、D-1是船員、幫國際組織代表工作為G-5簽證、專門職業工作人員如工程師、會計師、律師、醫師或教師、時裝模特兒為H-1B簽證、臨時農業勞工為H-2A簽證、非農業臨時勞工(季節性)為H-2B簽證、交流訪客為J-1簽證、傑出人才為O-1簽證等¹⁴⁴。法務部遴選赴外國學校擔任訪問學者所持簽證即是J1簽證，必須由外國主辦單位先寄送基本文件DS-2019表格記載交換計劃類別與赴美起訖日期等¹⁴⁵，經審查符合得能赴美條件後始能取得該簽證¹⁴⁶。前述非移民簽證中真正允許外籍勞工入美工作的簽證只有H-1B、H-2A、H-2B、O-1四類，因此非技術性勞工如祕書、廚師、管家、清潔工、技工等均無合適的非移民簽證得以入美工作，才會有近千萬人次非法居留。美國在臺協會製作予非移民簽證者赴美權利手冊概括介紹了每一種簽證的持有人都應該注意的自身權益內容，特別是工作合約、加入工會、有權離開受虐環境、訴訟權、擁有健康安全工作環境的權利等，特別是婦女員工必須注意雇主有無性騷擾、性侵犯或言語冒犯等情形。

為保護犯罪被害人擔心其個人移民身分受影響，美國亦設計了相關簽證機制加以保護。針對人口販運被害人而言，有些被害人是非法滯留於美國境內的外國人，例如合法入境後卻逾期居留，俗稱「跳機」的外國人；有些外國人是走私入境或非法入境後成為人口販運被害人；另有外國人的移民居留證件遭到人口販子扣留作為控制手段。而不具備合法的移民資格可能阻礙被害人尋求協助且將影響其在犯罪審理過程中的作證能力。因此，於法令規範內，美國設計了幾種特定的保護措施予不具公民身分的人口販運被害人，以避免遭到立即的驅逐出境。若工作者認為自己是人口販運被害人，或其他嚴重犯罪事件受害者，例如遭受強姦或性侵害的被害人，可能有資格取得不同於一般的非移民簽證，如「T簽證」(T status or T-visa)專門設計給人口販運被害人申請，或U簽證是提供給其他嚴重犯罪事件

¹⁴⁴ 美國有關非移民簽證種類，參見美國國務院網站 (<http://travel.state.gov/content/visas/english/general/all-visa-categories.html>)

¹⁴⁵ 以個人前往的 Stanford Law School 為例，必須先與該校法學院承辦人員聯繫上，由該承辦人員呈報個人申請資料至學校另一個負責國際學生事務的單位 Bechtel International Center，再由該單位製作 DS-2019 表格寄送至臺灣，若有一同赴美之眷屬，亦須同時取得該表格，才能持至美國在台協會申請美簽。訪問學者本身申請 J1 簽證，眷屬是 J2 簽證。

¹⁴⁶ 至美國攻讀學位的國際學生必須申請 F1 簽證，而 J1 簽證申請者較為多元，包含各種文化交流名義赴美之學者、教授、教師、訓練者、專業人士、醫學畢業生、國際訪問者等，美國在臺協會另有傅爾布萊特計畫專門提供獎助學金機會予有意赴美進修訪問人士。請參閱 謝立功、張先正等著，美國移民政策的發展，第 120 頁以下，2013 年出版。

被害人¹⁴⁷。這兩種簽證都必須由被害人向國務院轄下的「公民與移民服務處」(U.S. Citizenship and Immigration Services, 簡稱USCIS)提出書面申請¹⁴⁸。

聯邦機構透過與民間慈善基金會的合作,以解決對於被害人提供持續性的居住、經濟問題和相關社會服務。美國提供兩種特定的移民資格予外國國籍的人口販運被害人,即短期繼續居留許可、及長期的「T代號非移民資格」(通常稱為 T 簽證)。這兩個移民資格均賦予持有者在美國合法工作的權利。

1. T簽證：

根據西元2000年制訂的TVPA法案,為重大人口販運犯罪的外籍被害人創造了一個新型的非移民類別,即「T簽證」¹⁴⁹。其實T非移民資格並非簽證,因為這是由國土安全部認定外國人的居留狀態後始予以核發該資格,而前揭機關並非實際核發簽證的主管機關,只有國務院才有權核發簽證,因此只有當外國人滯留美國境內時始能取得T status。獲得T簽證的外國人得以居留在美國4年¹⁵⁰,並於持續居留在美國3年後,得申請合法永久居留資格(lawful permanent residence status, 簡稱LPR)。每年核發T簽證的額度為5000名¹⁵¹。

有關取得T status的要件,除了申請人本人是重大人口販運犯罪的被害人之外,申請者尚必須符合下列條件:(一)確實停留在美國境內與所屬群島內,或因人口販運案件滯留境內而參與該犯罪調查或司法程序。(二)服從執法單位在調查或起訴人口販運案件所提出任何請求協助的合理要求,除非該申請人因為生理或心理創傷症候群而無法配合執法單位或未滿18歲之人,始能免除此項文件提出的責任¹⁵²。因此申請人可能提出法律執行機關(Law Enforcement Agency, 簡稱LEA)出具的證明文件,以證明申請人於調查程序中的配合程度,而TVPA法案原本要求

¹⁴⁷ 美國國務院網頁有關 Nonimmigrant visa categories 設計了 T visa for victim of human trafficking, and U visa for victim of criminal activity, 但這兩種簽證必須先向 U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) 提出申請獲准。

¹⁴⁸ 參考網址(<http://www.ice.gov/human-trafficking>)。

¹⁴⁹ 法規內容來源為該法 Section 107 of Division A of P.L. 106-386.而重大人口販運的定義為兩種：“(1)sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud or coercion or in which the person induced to perform such act has not attained 18 years of age, or (2) the recruitment, harbouring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery.”T 簽證的申請人負有證明上開兩項要件的责任。

¹⁵⁰ 「四年」的期限要件源自於 2006 年的「婦女暴力與司法部再授權法案」(The Violence Against Women and Department of Justice Reauthorization Act)P.L. 109-162, §821. 在此項法案制定之前,期限要件為 3 年,且僅以行政規則(8 C.F.R. 214.11)加以規範。

¹⁵¹ Okech, David, Whitney Morreau, and Kathleen Benson. "Human trafficking: Improving victim identification and service provision." *International Social Work*55.4 (2012): 第 493 頁。

¹⁵² 原本 2000 年的 TVPA 法案規定年齡要件為 15 歲以下,始能免除提出證明的責任;而 2003 年的修正案 TVPRA 修正年齡要件為 18 歲以下。

必須提出聯邦政府所屬LEA機關出具的證明，然而2003年的修正案TVRA已修正此部分規定，允許州政府與地方執法單位有權確認該人口販運被害人的配合調查程度。(三)在遣返過程中可能受到非尋常或嚴重傷害而處境極度艱困¹⁵³。

T status有效期限為4年，必須由被害人本人申請，亦可為其家人提出申請。若有聯邦政府、州政府或地方執法機關、檢察官、法官或其他主管機關於人口販運案件調查或起訴過程中確認該外國人有繼續居留美國的必要性，以協助調查或起訴人口販子，則該期限得以延長。若被害人取得T status，可以合法在美國境內工作，並得申請美國聯邦政府機關與州政府提供之相關社會福利；持有T status三年後，或在完成調查或起訴後，有資格申請永久居民身分，且最終可能有資格成為公民。

於法令規範內，誠實無欺(*bona fide*)申請T簽證的外國人能獲得如同難民地位的特定公共福利。難民通常可獲得來自聯邦、州政府或各地方機關提供的公共福利，以及得以於入境後獲得食物與供給安全收入(Food Stamps and Supplemental Security Income, 簡稱SSI)，以及有必要的家庭得以獲得相當醫療與臨時協助(Medicaid and Temporary Assistance for Need Families)，補助期間均為入境後7年內¹⁵⁴。在T簽證的申請程序中，被害人可以為特定家庭成員提出請求申請衍生性的T status，內容包含請求保護某特定家庭成員免於面對立即危險的報復；獲得簽證者與其衍生的家庭成員有權工作，並有資格享受聯邦政府提供的公共福利與服務。此外，法令要求聯邦政府官員要提供人口販運被害人有關其權利與服務得特定資訊，例如移民福利、聯邦與州政府的福利與服務、醫療服務、低花費的法律服務、被害人服務機構、被害人補償機制、返還獲利的權利、隱私與保密權利等¹⁵⁵。如上所述，T status每年核發上限為5000份配額，但平均每年僅核發不到1000份予被害人本人。於2013年度，「T非移民資格」共授予 848名被害人，及975名符合資格的被害人家庭成員，較去年度發出674名被害人與758名家庭成員的數據相比有所增加。美國政府主管機關處理 T 簽證申請程序的所需時間已較之前快速。非政府組織指出缺乏有關執法機關認證的 DOL 協定將限制某些被害人獲得相關公共利益的機會¹⁵⁶。

雖然大部分的人口販運被害人保護團體是採取支持 T 簽證的立場，但也是提出質疑 T 簽證的申請要件是否阻礙了被害人的申請而在符合條件中製造了相當難度？有些團體更質疑 T 簽證是否真能達到保護被害人的目的，或僅是執法機關的主要工具？因此，也有採取反對立場的團體，他們的主張認為 T 簽證反而有利於犯罪行為的增加，因為移民福利很少而且常被濫用，又保護被害人的方向常著重在公共福利而非有關其成為美國公民的地位。此外，有些外國人明知自身違法

¹⁵³ 以上請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts*, p.31, (2012)

¹⁵⁴ 請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts*, p.32, (2012)

¹⁵⁵ 上開內容乃基於行政規則的要求，法規來源為 28 C.F.R.§1100.3-§1100.33.

¹⁵⁶請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.400, 美國部分的報告內容。

入境卻於遭到 DHS 機關逮捕時宣稱自己遭受脅迫，而使 T 簽證有受到濫用的情形¹⁵⁷。

2. 停居留許可(Continued Presence，簡稱 CP)：

「停居留許可」是讓可能成為證人(potential witness)的重大人口販運犯罪被害人得以繼續停居在美國內的移民資格，一次最長效期為一年。受理重大人口販運案件被害人的聯邦執法官員為了取證被害人於案件中能夠作證，可能會請求 DHS 准許核發「停居留許可」予該外籍被害人。而審核停居留許可資格的主管機關是 DHS 所屬移民暨海關執行署(ICE)內的法律執行假釋分處。獲得停居留許可資格的被害人可以合法在美國境內停留且具有工作權，獲得 HHS 部門認證函後也能獲得公共福利，期間以一年為限，屆期可申請延展期限。此外，檢察總長享有斟酌權限以運用多種法令或行政機制來確保該外國人繼續居留境內，這些機制包含假釋、自願性出境、最終遣返命令或其他經法令授權的方式¹⁵⁸。大部分的機制都指向當被害人的居留無助於案件調查或起訴程序時就必須遭到遣返。在某些個案中，執法人員較偏好幫被害人申請停居留許可資格，而不是 T status，以避免該外籍被害人的證詞被法官認為是收買來的¹⁵⁹。美國政府機關並未控管核發停居留許可之上限額度。於西元 2013 年財政年度，美國政府共發給 171 名人口販運被害人「停居留許可資格」，這些被害人於調查中的人口販運案件是潛在性證人的角色，與 2012 財政年度共發出該資格予 199 名被害人相比，該數據有所減少。非政府組織報告的內部協定的不當應用和國土安全部存有延誤或拒絕該項申請的情形。國土安全部開始更新執法人員使用的工具以簡化該申請程序¹⁶⁰。

3. U 型非移民簽證資格：

根據西元 2000 年制定的 TVPA 法案中 Division B 部分「對婦女施暴法案」(The Violence Against Women Act)創立了「U 型非移民身分資格」(俗稱 U 簽證)予遭受生理或心理虐待的被害人。這是另一項對於人口販運被害人的移民福利政策，用來核發給符合 25 種特定犯罪的被害人：強姦性交、凌虐、人口販運、亂倫、家庭暴力罪、性侵害、性虐待、賣淫、性剝削、殘割女性陰蒂、挾持人質、債役勞動、使人從事非自願性勞務、買賣人口、綁架、和誘或略誘、違法行刑、私行拘禁、勒索、恐嚇取財、殺人、重傷、騷擾證人、妨害司法公正、偽證等¹⁶¹，而這些被害人對於案情必須有所幫助或已有助益或未來將有助於執法機關的調查。申請人必須提出請求與證明下列事項：(一)申請人本人實質上受到生理或心理虐待而成為特定犯罪的被害人。(二)經執法人員或移民官員認定其持有關於犯罪事件的消息。(三)申請人於聯邦、州政府或地方執法機關調查或起訴犯罪案件過程中具有助益或可能有助於案件之調查或起訴。(四)該犯罪事件違反美國

¹⁵⁷請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts*, p.46, (2012)

¹⁵⁸ 這些方式的依據來自於行政規則：28 C.F.R. Part 1000.35.

¹⁵⁹請參閱 Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts*, p.34, (2012)

¹⁶⁰請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.401, 美國部分的報告內容。

¹⁶¹司法院刑事廳編輯，法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊，2013 年 3 月，第 334-337 頁。

法令或發生於美國境內。原則上每個會計年度得能申請 U 簽證的外籍被害人名額為 1 萬名。持有 U 簽證三年後，被害人得申請合法永久居留資格。不同於 T 簽證之處在於，U 簽證持有人無法獲得來自 ORR 部門或聯邦政府提供的公共福利，只能獲得司法部所屬 OVC 所提供的協助。

每個財政年度約有 10,000 個法定最高限額的 U 簽證得以核發予被害人。於西元 2013 年內，共有九個業經核准的主要申請人是符合人口販運犯罪的條件。在 2013 年第 4 季，DHS 機關增加了額外資源用以裁決 U 簽證和提供就業授權予等候 U 簽證的申請人。在 2013 年間，一項政府資助的計畫將 240 名家庭成員帶至美國參加人口販運被害人的鑑定程序，多於 2012 年度的 209 名家庭成員，並對兩名倖存者提供援助使其返回自己的國家¹⁶²。

4. 合法永久居留資格(Lawful Permanent Residence, LPR)：

如上所述，T status 的有效期限一般為四年，若持有者的繼續滯留美國對於人口販運的調查或起訴程序並不具必要性，則該簽證資格無法更新為其他得以滯留的合法事由。惟該外籍被害人於持有 T status 三年後，符合下列條件者仍得以請求獲得合法永久居留地位，亦即取得俗稱的「綠卡」(Green Card)：(一)申請人為法令容許對象。例如申請的外國人具有犯罪紀錄、係恐怖份子或對美國社會造成危險者，即非法令容許對象。(二)實際停留於美國境內，且停留期間自獲得 T status 起連續滿三年，或於人口販運案件調查或起訴期間，具有連續停留境內的事實。(三)自獲得 T status 時起，具備良好道德人格。(四)證明於人口販運案件調查或起訴期間確有服從協助調查或起訴的合理要求，或證明被害人於遣返時將遭受重大困難¹⁶³。每年度成功申請 LPR 的人數統計數據係由國土安全部負責主管。取得 LPR 三年後具有申請成為美國公民的資格。

綜據上開美國法令與執法有關人口販運被害人保護政策羅列諸多內容，然而 TVPA 法令同時束縛了被害人享有權益的機會，因為在被害人尚未申請到 T 簽證之前，並無法確保其能享有相關服務或利益，況且若被害人不諳英語，根本無法獨立完成申請上開簽證的手續，導致被害人時常被迫回到原本地區性的移民社區內，繼續受到人口販子的牽制¹⁶⁴。

其實除了上開四種移民資格之外，另有其他方式的移民救濟管道可供人口販運被害人運用，如違反婦女法案的暴力行為(Violence Against Women Act, 簡稱 VAWA)，是指不論男女或幼童遭受美國公民或永久居留權之配偶或同居父母或養父母虐待時，被害人得以自行申請的移民資格，視條件得立即或將來申請為永久居留(LPR)。另有所謂 Deferred Action Status，這並非永久居留權，且不允准出境，但具有工作許可與社會安全碼、駕照，不會被驅逐出境等優惠。另特殊未成年移民資格(Special Immigrant Juvenile Status)是專門發放給 21 歲以下未婚的青少年，且經少年法院判決認定被害人重返原生家庭有不利利益的情事，則被害人得立即申請永久居留並取得州政府的公共福利。另有所謂重大公共福利暫予

¹⁶² 請參閱西元 2014 年 TIP Report, p.401, 美國部分的報告內容。

¹⁶³ 法規來源為 the Immigration and Nationality Act §245(1)。

¹⁶⁴ 同上註。

權(Significant Public Benefit Parole)暫時提供予任何形式案件的潛在可能證人申請，第一次申請獲准的有效期限為 90 日，且享有工作許可¹⁶⁵。

八、司法互助議題探討

國際有關人口販運防制政策的重點向來著重於 3P—預防犯罪、起訴不法、保護被害人(Prevention, Prosecution, Protection)，然而美國於西元 2011 年制定的「TVPA 再授權法案」則加入第 4P 元素—團隊合作(Partnership)的概念。該法案特別加強地方政府局處單位與國務院所屬「監視暨打擊人口販運辦公室」之間的合作關係，包括透過立法授權從事打擊人口販運工作之美國政府官員為調查或處理案件，得以在某些美國大使館內進行等規定。此舉將促進與外國政府的溝通以及強化有關人口販運方面的外交努力。

我國有關人口販運之司法互助議題，主要依靠司法互助條約協定或協議方式進行調查，如臺美刑事司法互助協定、海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議，內容皆強調跨國證據的相互提供，目的在查緝境外之人口販運份子，然有時不免忽略被害人資訊方面亦有加強境外蒐證之必要，例如被害人跨國工作所得、薪資匯款流向、被害人家庭狀況、經仲介來臺工作過程、被害人與家屬聯絡內容、原籍國仲介是否知情或涉案等均有調查空間，我國現制由承辦檢察官函請法務部轉交文件至他國請求提供相關事證，但跨國文件往返流程曠日費時，以大陸地區為例平均都要逾六個月以上才能取得回函，由於未能立即直接溝通，常有回覆資料不完全的情形發生。然辦案技巧應跟隨科技腳步前進，現代通訊為求迅速便捷，已走向電子化模式，除了電子郵件之外，更有國人愛用的行動通訊軟體 LINE, FACEBOOK MESSAGES 等，且通訊紀錄可列印為文書，若能採用這些迅捷方式進行跨國取證，似不失為爭取時效之偵辦利器。再者，獲取相關證據資料需要時間，無法一次到位，最好能有特定外國檢察官配合偵辦取證始能克盡其功，而我國往往礙於國際關係而無明文互助條約或協定可資遵循，個人以為不妨另創路徑，畢竟偵辦人口販運犯罪需要跨國界合作，相信全球司法單位不至於受到國際政治因素影響而停止犯罪偵查，因此有所謂國際檢察官協會、法官協會等組織定期擇一國家舉辦年會，我國每年均有代表參加，這是一個很好的國際交流管道，建議法務部與司法院多費心思積極著力每年度溝通主題，並主動派遣適當人員與會，建立起我國與他國司法機關穩固的溝通橋樑。若該溝通管道暢通，爾後當承辦人員遇及他國無法配合提供個案事證時，得與美國或聯合國之國際組織建立通報機制，載明偵辦瓶頸，以界定偵查界線，並突顯人口販運之國際犯罪性質，以求未來國際合作空間。

參、研究心得與建議

一、我國人口販運防制法之立法目的不僅在於查緝人口販運集團，亦有相關保障人口販運被害人的措施，首要關鍵即在於被害人的鑑別作業，如何才能真正鑑別出真實的被害人，此亦為檢警偵辦機關，甚至是全國民眾需要關注的議題。惟上開法令施行至今，不免出現非法逃逸外勞因不滿工作太累、薪資過低等條件，而肆意舉發雇主勞力剝削之案例，初經警察機關鑑別為人口販運被害人而移送至地檢署，經檢察官偵查終結後可能因事證不足而為不起訴處

¹⁶⁵ 資料來源為 www.actnowca.com

分，並於案件終結時填表重新鑑別告訴人或告發人是否具有人口販運被害人身分，而檢察官的鑑別結果當然為否定答案。然而在此種假性人口販運案件，若外籍勞工惡意指摘不實內容以陷雇主於罪，而於舉發後至案件終結前享有安置機關提供之所有資源，無異造成國家資源之濫用。因此原鑑別原則所強調的動態鑑別時點、方式是否不足應用於上開情事之案件，而有重新修正之必要，或有需要分別訂立司法警察機關、檢察機關之鑑別原則，均非無探討空間。

- 二、目前全球對於人口販運議題仍十分關注，有些議題對於我國而言，仍屬未開發的領域，例如船工勞力剝削的問題，兒童性交易與色情旅遊。泰國的非政府組織 ECPAT¹⁶⁶自 1990 年代初期已成立致力於消滅亞洲地區兒童性交易情況，其網絡已擴展至 70 多個國家。以本年度 TIP REPORT 內容觀之，亦不乏提及上述新興人口販運形式，我國相關政府單位宜儘早因應。
- 三、在法律執行層面上，針對人口販運犯罪類型確實面臨著獨特性的挑戰，尤其是當執法者在調查犯罪階段同時必須兼顧保護被害人的安全，避免其等受到二度傷害，執法者實負有相當義務與道德責任時刻觀察被害人在犯罪調查階段的身心健康狀況。在人口販運犯罪調查階段之初，應有專業諮詢人員提供有關遭查獲的被害人身心健康狀況的專業意見，此際，被害人必須儘速接受健康方面的完整檢查，一方面確認其自身健康狀況，另一方面亦足以保護執法者免於因為近距離接觸被害人而受到傳染性疾病感染。尤其國際社會交流頻繁，生物科技日新月異，病毒變異速度飛快，值此報告即將完成之際，又發生鄰國南韓出現新興致命型流感 MARS 的案例，我國的防疫措施與執法人員的防疫概念均須加強。
- 四、執法人員在查緝過程中最常面臨的問題是與外籍被害人語言溝通不良，往往必須尋求外部單位的翻譯人員協助，但翻譯費用的增加將造成機關財政負擔加重，導致警察機關常委由仲介或私下尋找認識的外籍新娘或由外語能力不錯的警員自行擔任通譯，但此舉對於通譯的公正性有礙，建議各級機關應針對內部接觸人口販運案件的通譯需求作出統計，進而編列預算，始能有餘裕針對被害人的食衣住行等基本生活需求方面提供足夠的協助。此可觀察美國政府自上至下，多層機關組織甚至非政府組織均有協助人口販運被害人的政策或計劃執行，美國的確視人口販運為大敵，且從安撫被害人身心做起，若我國能朝此方向邁進，必能獲得國際人權組織的肯定。
- 五、安置保護方面，目前我國對於被害人拒絕接受安置者缺乏配套機制，建議開放由個別雇主承擔安置保護責任，藉此減省國家預算、人事、組織等花費，同時達到保障被害人就業與生活自由之目的。
- 六、就服務內容而論，或許是文化背景使然，美國執法機關可以設法與被害人團體打成一片以建立友善關係，目的無非為使被害人對執法人員產生信賴，進而提供可靠的證據或證言以利人口販運案件偵查起訴。然而此種友善關係的建立過程，尺度拿捏不易，有時與被害人關係過於密切，極可能引來被告辯護人的質疑，認為被害人的陳述受到司法機關利誘或污染而產生反效果。因

¹⁶⁶ 為進一步了解該組織歷史與現況，請參見網址：

<http://www.ecpat.net>

此筆者抱持保留態度，建議我國執法機關於執行保護安置被害人過程中，仍宜謹守分際，以維持機關公正中立性為要，避免引發不必要的聯想與誤會。

- 七、由於全球化下人口快速移動，日益增多的外籍人士不論來臺工作、就學或結婚，都是我們大家庭的一份子，保障他們的基本權利不受侵害，是政府、企業與雇主的共同責任。總體言之，司法機關保護被害人的目的不要僅止著眼於案件的偵辦成功與否，無妨試著以「大愛」的角度，以同理心對待被害人，先使其獲得身心方面的安定，盡力以社會資源提供其基本生活需求，不失為實現「社會正義」的一種方式。畢竟無法單靠執法機關的努力就能成功對抗所有人口販運犯罪，這是全球化的問題，需要被害人、全世界執法人員、非政府組織團體與社會大眾一同關注，並建立緊密的伙伴關係，方能有效對抗人口販運。未來，我國在人口販運防制工作上，必須持續與世界各國並肩捍衛基本人權，落實兩人權公約的精神，樹立亞洲國家的典範，使臺灣儕身重視人權保障的已開發國度行列。

參考文獻

外文書目：

- *Kathryn Cullen-DuPont, *HUMAN TRAFFICKING* (2009)
- *Harold J. Newton, *HUMAN TRAFFICKING: Scope and Response Efforts* (2012)
- *Christien van den Anker and Ilse van Liempt, *Human Rights and Migration: Trafficking for Forced Labour* (2012)
- *Mary C. Burke, *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives* (2013)
- *John Winterdyk, Benjamin Perrin, Philip Reichel, *Human Trafficking; Exploring the International Nature, Concerns, and Complexities* (2012)

中文書目：

- *謝立功、張先正等著，美國移民政策的發展，2013年出版。
- *司法院刑事廳編輯，法院辦理違反人口販運防制法相關案件參考手冊，2013年3月。

期刊：

- *Lisa Raffonelli. "INS Final Rule to Assist Victims of Trafficking." *Refugee Reports*, vol. 23, no. 3 (April 2002)
- *David Okech, Whitney Morreau, Kathleen Benson, "Human trafficking: Improving victim identification and service provision."
- * Okech, David, Whitney Morreau, and Kathleen Benson. "Human trafficking: Improving victim identification and service provision." *International Social Work* 55.4 (2012)
- *Carr, Bridgette. "When federal and state systems converge: foreign national human trafficking victims within juvenile and family courts." *Juvenile and Family Court Journal* 63.1 (2012)
- *Amy Barasch and Barbara C. Kryszko, The Nexus Between Domestic and Trafficking for Commercial Sexual Exploitation, *Lawyer's Manual on Human Trafficking*
- * Laura Simich, Principal Investigator, Lucia Goyen, Andrew Powell and Karen Mallozzi, Research Associates. "Improving Human Trafficking Victim Identification— Validation and Dissemination of a Screening Tool." *VERA Institute of Justice Final Report* (June 2014)
- * Dovydaitis, T. "Human trafficking: The role of the health care provider" *Journal of Midwifery & Women's Health*, 55(2010)
- * King, Lindsay. "International Law and Human Trafficking." *Topical Research Digest: Human Rights and Human Trafficking. University of Denver* (2008)
- * Alvarez, M. B., & Alessi, E. J. "Human trafficking is more than sex trafficking and prostitution: Implications for social work". *Affilia*, 27(2012).142–152.
- * David R. Hodge, "Assisting Victims of Human Trafficking: Strategies to Facilitate Identification, Exit from Trafficking, and the Restoration of Wellness". *Social Work Advance Access* (2014)
- *高玉泉，人口販運被害人之保護與安置，月旦法學雜誌，第167期，2009年4月。

*王鴻英，司法體系中的人口販運被害人保護，檢察新論，第11期，2011年1月。

論文：

*周伽宇，防制人口販運之研究—以人口販運案件之查緝及其被害人之保護為中心，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2000年6月。

報告：

*內政部入出國及移民署103年舉辦「防制人口販運教育訓練」講義。

*Clawson, Heather J., and Nicole Dutch. "Identifying victims of human trafficking: Inherent challenges and promising strategies from the field." *Retrieved December 27* (2008): 2011年美國HHS部所屬主任秘書辦公室發布的研究評估計畫。