



人权理事会

第三十八届会议

2018 年 6 月 18 日至 7 月 6 日

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利、包括发展权

贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员玛利亚·格拉兹亚·吉阿姆玛丽纳罗根据理事会第 35/5 号决议编写的专题报告。

国家管理国际移民的努力往往与查明贩运人口受害者的法律义务相脱离，从而给保护受害者和起诉贩运者造成不良后果。遗憾的是，重在防止非正规移民的国际政治议程以及某些国家和地区的民粹主义和仇外性反移民运动进一步导致从预防犯罪角度对移民流动进行管理，而这种管理未把人权保护放在核心位置。

在混合移民流动中，人们被分为不同类别，并被相应予以不同类型的援助。但在实践中，很难明确区分每次移民旅程的具体情形，而通过严格的分类加以识别可能会导致受害者保护和援助方面的差距。

在本报告中，特别报告员分析了在混合移民背景下查明、移交和保护贩运人口受害者及潜在受害者方面的挑战。根据诸多组织的调查结果和反馈，她提出了一些建议，帮助各国、国际组织和民间社会组织调整应对措施，确保有效保护贩运的受害者和潜在受害者。这些应对措施必须侧重于查明因其特点和情况而处境脆弱的群体和人员，而不论对其个案如何定性。在确定脆弱性之初就启动保护程序，可能是援助贩运受害者并避免受害者和潜在受害者再次受害及遭到拘留和驱逐的最有效方法之一。



目录

	页次
一. 授权活动	3
二. 报告方法	3
三. 导言.....	3
四. 国际和政策框架.....	4
五. 混合移民流动中人口贩运受害者和潜在受害者的及早识别、移交和保护	5
A. 在首个抵达地区对贩运受害者或潜在受害者的识别	5
B. 在过境国的识别.....	9
C. 在目的地国的识别.....	11
D. 遣返程序对识别人口贩运受害者和潜在受害者的影响	13
E. 移交机制在及早识别和援助贩运受害者方面的作用	14
六. 结论和建议.....	16
A. 结论	16
B. 建议	17

一. 授权活动

1. 2017 年 9 月 5 日，贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员以讨论嘉宾身份参加了安全、有序和正常移民全球契约的第五次非正式专题会议，会议题为“偷运移民、贩运人口和当代形式的奴役，包括对移民和贩运受害者的适当识别、保护和援助”。她在专题小组讨论期间作了关于“适当识别、保护和援助移民和贩运受害者”的发言。
2. 2017 年 10 月 10 日，她与买卖儿童和儿童性剥削(包括儿童卖淫、儿童色情制品和其他儿童性虐待材料)问题特别报告员一起，向大会第七十二届会议提交了一份专题报告。两位特别报告员在报告中讨论了冲突和人道主义危机情况下儿童易遭买卖、贩运和其他形式剥削的问题。
3. 2018 年 3 月 1 日，贩运人口问题特别报告员在日内瓦召开了一次关于通过自愿标准和多利益攸关方举措处理供应链中贩运的专家组会议。会议的重点是增强工人在这些举措的管理、监测和申诉机制中的发言权以及对这些机制的参与。

二. 报告方法

4. 为了给本报告收集一手资料，特别报告员于 2017 年 10 月 12 日至 13 日对意大利卡塔尼亚进行了专题访问，以更好地了解登陆地点的识别程序。她还于 2018 年 2 月 1 日至 2 日前往葡萄牙，在那里了解到查明以劳工剥削为目的的贩运活动受害者的良好做法。2018 年 3 月 26 日，她与欧洲边境和海岸警卫局就该局在查明欧洲边境外贩运活动受害者方面的作用和相关人权问题交换了信息。本报告还基于合作伙伴和利益攸关方提供的材料。
5. 根据上述投入，特别报告员认识到目前的甄别工具和方法不足以有效确定潜在的受害者和易遭贩运指标。虽然关于提供投入的呼吁收到了大量答复，但地理范围有限，主要来自欧洲，这反映了当前的移民对话情况。令人担忧的是，某些地区缺乏答复也可能是由于公民社会空间缩小。特别报告员感谢为报告提供反馈的组织。她感谢卡塔尼亚检察官办公室、葡萄牙贩运人口问题国家报告员和欧洲边境和海岸警卫局在组织三次专题访问方面起到的作用，这些访问的调查结果丰富了本报告。

三. 引言

6. 虽然《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》)明确界定了偷运和贩运之间的法律区别，但在混合移民流动中这两种罪行的差别日益模糊。
7. 特别报告员认为，贩运人口，特别是贩运妇女和儿童，主要是侵犯人权行为，但常常与混合移民流动相联系，涉及各类移徙人群，包括难民、寻求庇护者和移民，他们大多没有正常身份，沿着相同路线，使用类似交通工具，出于不同却往往相互关联的原因而迁徙。¹ 人们不一定以被贩运者的身份加入混合移民大

¹ 见 A/HRC/29/38, 第 11 段。

潮，可能在旅途中或到达过境国或目的地国时才遭到贩运。他们的移徙在开始时可能是独立的，也可能利用了偷运者的服务，但后来变成了贩运。

8. 在目前的移徙情况下与查明和保护人口贩运受害者有关的挑战在国家、区域和国际层面均未得到妥善处理，会员国目前正在国际层面谈判一项关于难民问题的全球契约和一项安全、有序、正常移民全球契约。具体而言，欧洲和其他地区的所谓移民“危机”暴露了严重的保护差距，各国的对策表明，当国家面临非正常移民流动时，对人口贩运受害者或潜在受害者的保护往往不是优先事项，而且只考虑特定类别受害者(主要是对妇女和儿童的性剥削)的需求。

9. 及早识别被界定为既包括积极主动的非正式进程，也包括对人员进行甄别的正式进程，以查明贩运人口迹象或易遭贩运和(或)剥削的脆弱性。不应将及早识别视为一个一步到位的进程。实地的经验表明，受害者往往不会在首次与援助提供者接触时就表明其受害者身份，更不用说首次与执法当局接触的时候了，特别是在他们遭到严重剥削的情况下。在建立了安全空间和信任关系，使受害者能够讲出其痛苦经历时，才有可能查明其身份。因此，很难在抵达地区——例如搜救行动的登陆地点、热点地区或机场——以及过境国成功识别被贩运的受害者，因为第一反应人员对贩运人口的指标和受害者的需求认识不足，潜在受害者本身也不愿在不是其预期目的地的国家被查明和进行登记。

四. 国际和政策框架

10. 根据《巴勒莫议定书》，各国必须防止贩运人口、调查和起诉贩运者，并在充分尊重被贩运者人权的情况下协助和保护被贩运者。未能正确识别被贩运者可能导致其权利被进一步剥夺。因此，联合国人权事务高级专员办事处的《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》² 要求各国确保进行这种识别。区域公约也规定了必须制定识别准则和程序的类似义务。³

11. 《儿童权利公约》及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》禁止为任何目的贩运儿童。它们呼吁各国制定和采取积极的识别措施，以迅速查明被贩运的儿童，并确立以下推定：在核实其年龄之前，将其当作儿童对待。

12. 此外，1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》规定为寻求庇护者和难民——其中可能包括贩运的受害者和潜在受害者——提供具体保护，特别是禁止将其遣返或驱逐到其生命或自由因种族、宗教、国籍、政治见解或属于某一特定社会群体等原因而会受到威胁的领土。⁴ 此外，国际劳工组织 1930 年《强迫劳动公约议定书》(第 29 号)也明确规定了国家查明和保护强迫劳动受害者的义务。根据该议定书，会员国必须采取有效措施，查明、释放和保护所有强迫或强制劳动的受害者，实现他们的恢复和康复，并提供其他形式的援助和支持。

² 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf。

³ 《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》和《欧洲委员会打击人口贩运公约》。

⁴ 见联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《第 7 号国际保护准则》(2006 年)，可查阅 www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html。

五. 混合移民流动中人口贩运受害者和潜在受害者的及早识别、移交和保护

A. 在首个抵达地区对贩运受害者或潜在受害者的识别

1. 在搜救行动中和登陆地点的识别

13. 自 2014 年以来，地中海中部航路一直被认为对移民和难民而言最致命的一条路线。值得注意的是，从意大利海上救援协调中心协调在地中海中部地区实施救援的比例来看，大多数人是被非政府组织船只拯救的。⁵

14. 在搜救行动的具体情况下，自 2014 年以来，非政府组织在地中海的作用和活动有所扩大，并更加专门化。非政府组织在试图减少死亡人数和填补欧洲国家在履行其国际义务方面留下的空白的同时，还努力挽救生命，尽管其手段十分匮乏。这些组织面临的签署“行为守则”(该守则事实上要求它们的船只上必须要有警察)的压力⁶，以及所遭受的多次攻击和诽谤严重限制了它们在地中海的活动，这影响到对移民的保护。⁷ 2018 年 3 月，非政府组织在搜救行动中的作用进一步受到质疑，当时西班牙非政府组织 Proactiva 拥有的一艘船只“Open Arms”被卡塔尼亚检察机关扣押，该非政府组织的工作人员因涉嫌推动非正常移民而受到调查。这艘船只随后依据司法命令被释放，但对非政府组织活动的调查仍在继续。

15. 特别报告员赞赏地注意到国际移民组织(移民组织)、警察局和卡塔尼亚检察官办公室的一个专门小组合作制定的登陆后识别程序，这些程序有助于更好地保护遭受性剥削的儿童，并大幅增加了与贩运案件有关的起诉。但她强调，在处理移民问题的所有活动中必须始终贯彻人权方针。这意味着旨在拯救生命的人道主义行动决不应受到影响或被视为推动非正常移民。

16. 特别报告员在专题访问期间并通过所收到的材料，注意到普遍缺乏专门的程序，在登陆点和热点地区查明和保护人口贩运受害者和潜在受害者。她特别关切的是，现有程序主要不是为了查明包括遭受贩运在内的脆弱性，而是为了查明所谓的“经济移民”，这些移民被排除在国际保护框架或任何其他保护计划之外。特别报告员还注意到，缺乏对后勤限制的认识和理解，例如缺乏进行保密访谈的适当场所。

⁵ 见 www.guardiacostiera.gov.it/en/Pages/search-and-rescue.aspx。据意大利海岸警卫队介绍，在意大利海上救援协调中心协调下，参与地中海中部地区搜救行动的利益攸关方有意大利海岸警卫队、意大利海军、商船(商业船只和非政府组织的船只)，外国军舰、欧盟地中海海军“索菲亚行动”，以及意大利金融警卫队和宪兵队。

⁶ 例如，《意大利关于在海上移民营救行动中开展活动的非政府组织的行为守则 1》(2017 年)。可查阅 www.avvenire.it/c/attualita/Documents/Codice%20ONG%20migranti%2028%20luglio%202017%20EN.pdf。

⁷ 杜克大学国际人权诊所提交的材料，题为“地中海上的搜救活动与贩运人口”。

17. 此外，欧洲为减少地中海中部的移民流动而作出的努力，特别是执行欧洲委员会关于采取措施支持意大利、减轻地中海中部航路压力和加强团结的行动计划⁸的工作，以及与原籍国和过境国签署的谅解备忘录，在保护移民和人口贩运受害者的权利方面产生了不良后果。行动计划主要基于加强利比亚海岸警卫队，实践证明它从人权角度看是有问题的。最近在利比亚海岸警卫队参加的搜救行动中所发生的事件包括如果非政府组织船只不交出被救人员就对其进行射击的威胁，这再一次证明该警卫队在根据国际人权标准履行此类职能方面表现不稳定。在救援行动之后，不应将移民强行送回利比亚，因为该国的拘留中心和“中转所”存在系统的大规模侵犯人权行为，包括酷刑、性暴力、贩运和奴役。⁹ 最后，特别报告员感到震惊的是，越来越倾向于将移民问题置于执法范围内，并将与移民有关的措施作为打击包括贩运人口在内的有组织犯罪的一部分，而甚少关注人权问题。这一点清楚地反映在欧洲边境和海岸警卫局通过其“泰米斯行动”所发挥的作用中，这种作用的执法重点被加强，并被赋予三倍的可用资源和人员，但没有新的人员和资源专门用于保护基本权利和促进对人口贩运采取以受害者为核心的方法。

2. 在热点地区的识别

18. 在登陆地区或首个抵达地区，应对识别挑战的主要措施一直是采用热点办法，特别是在欧洲南部国家如希腊和意大利。这种办法由欧盟委员会推荐，并自2015年5月起得到欧洲委员会的认可，¹⁰ 其中指出了可快速查明无证件移民的地点。但是，所记录的做法包括在事实上的拘留中心强留指纹——这违反基本权利保障——随后为处理庇护申请目的将移民分开，或将其遣返原籍国。¹¹ 这种身份识别的强制性，以及甄别进程在移民因其危险旅程而仍然惊魂未定时匆忙进行，¹² 现场严重拥挤，缺乏警察保护，条件不卫生和存在虐待和剥削，特别是对妇女和儿童的虐待和剥削等等，在希腊和意大利受到广泛报道和批评。¹³

⁸ 可查阅 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1882_en.htm。另见欧盟委员会提交欧洲议会的材料，题为“地中海中部航路上的移民：管理流动，拯救生命”，可查阅 <http://www.refworld.org/docid/588ef8764.html>。

⁹ 联合国利比亚支助团，“*Detained and Dehumanised: Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*” (2016)，pp. 14–23，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf；以及 C. Healy and R. Forin，“What are the protection concerns for migrants and refugees in Libya?”，International Centre for Migration Policy Development policy brief (2017)。

¹⁰ 欧盟委员会，“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A European Agenda on Migration” (2015)，p. 6。可查阅 https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf。

¹¹ 大赦国际，《*Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugees and migrant rights*》(2016)，p. 5。

¹² 同上，第5–7页。另见 Oxfam，“Hotspot: Rights Denied”，Briefing Paper (May 2016)。

¹³ 虽然特别报告员欢迎欧洲边境和海岸警卫局在发生侵犯基本权利行为的情况下建立个人申诉机制的努力，但这仅限于该局的活动，有人对是否在弱势群体之间进行了有效的广泛传播以及是否对该工具有切实的了解表示怀疑，同时也指出并未提出这方面的投诉，尽管有广泛的证据表明侵权事件经常发生，特别是在热点地区。另见 www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary。

19. 应当重申的是，在热点地区的识别主要是以留指纹的方式在 Eurodac 系统中对个人进行登记，而不是查明脆弱性，脆弱性通常在稍后阶段确定。在希腊和意大利，在热点阶段确定脆弱性的挑战包括：降低贩运的优先级，尤其是在移民大量涌入期间；对某些类型受害者的过度关注，这可能会使其他潜在的弱势群体得不到保护；住所分配制度薄弱，导致弱势群体在热点地区长期逗留；缺乏与被查明受害者有关的可靠数据；移民群体对性别暴力和人口贩运事件不可接受度的认识有限；犯罪人不受处罚；警察在夜间对热点居民区的巡逻次数不够；未及时对抵达人员进行医学筛查等。

20. 意大利的一个良好识别做法是，登陆地点和热点地区有诸如联合国难民事务高级专员公署(难民署)、移民组织及非政府组织“救助儿童会”等专门机构驻扎，它们与警察和检察官办公室合作，确保查明抵达移民中的人口贩运受害者或可能受害者，并进行移交。

21. 关于希腊热点地区，一个积极的动态是将贩运纳入了预防和应对性暴力和性别暴力的标准作业程序，该程序于 2017 年 6 月完成，由移民政策部、内政部、国际组织和民间社会共同商定。¹⁴ 但是，由于当局宣传不力和收容能力有限，导致不愿向适当的服务部门报告人口贩运或性别暴力事件。¹⁵

22. 在查明被贩运者或潜在的被贩运者不是登陆点优先事项的情况下，这一阶段查明和保护的受害者和潜在受害者人数很少，即便传闻证据和有限但重要的研究表明混合移民流动中有很多人在旅途中遭到贩运和剥削，并且/或者很可能在最终目的地遭到贩运。由于缺乏对脆弱性的识别以及随后向非专业接待中心的转移，可能会导致再次受害及面临各种形式的剥削，如以强迫卖淫/性工作或劳动剥削为目的的招聘。¹⁶

3. 在机场的识别

23. 机场在查明乘飞机抵达一国的人口贩运受害者或潜在受害者特别是儿童方面发挥着一定的作用。欧洲边境和海岸警卫局及欧盟执法合作机构(欧洲刑警组织)指出，机场被认为是最有可能发现被贩运或偷运到欧盟以及在护照查验压力最大的的高峰期为被贩运者和偷运者所用的儿童的地方。¹⁷ 因此，机场受益于一些针对交通运输部门的举措、培训和宣传活动。

24. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和国际民用航空组织为航空公司制定了训练机组人员查明和报告被贩运人员的指导方针。¹⁸ 此外，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)在墨西哥实施的“注意迹象”倡议

¹⁴ 基本权利机构提交的材料。

¹⁵ C. Healy and R. Forin, “Trafficking along migration routes to Europe: Bridging the gap between migration, asylum and anti-trafficking”, International Centre for Migration Policy Development policy brief (May 2018)。

¹⁶ 欧洲安全与合作组织(欧安组织), *From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows* (2017), p. 30。

¹⁷ 欧洲边境和海岸警卫局, *VEGA Handbook: Children at Airports*, p.23。可查阅 <https://euagenda.eu/publications/vega-handbook-children-at-airports>。

¹⁸ 见 www.icao.int/safety/airnavigation/OPS/CabinSafety/Documents/Cir.352.alltext.en.pdf。

通过提供关于如何发现可能的人口贩运情况的信息和指标，提高了与航空部门接触人员，包括高级管理人员、航空公司职员、机场管理人员、行李处理人员、信息员、机组人员、移民和海关官员、免税销售人员以及一般旅客的能力。¹⁹ 此外，毒品和犯罪问题办公室的“蓝心”和“AQUIESTOY”运动与墨西哥的主要航空公司合作，促进了对贩运活动的发现和预防。培训的另一个例子是欧洲边境和海岸警卫局编制的“VEGA”机场儿童手册。在尼日利亚，阿布贾的机场官员与国家禁止人口贩运机构一起，查明了 14 名前往沙特阿拉伯的潜在贩运受害者，并逮捕了贩运人员。²⁰

25. 然而，如毒品和犯罪问题办公室访问移民高发的边境领土(包括波哥大的 El Dorado 国际机场)期间对移民点进行监测时所指出的，在需要加强查明人口贩运受害者、特别是孤身和离散儿童有关的机构框架方面，仍然存在关切。对于孤身未成年人和贩运受害者的情况缺乏明确应对措施，以及缺乏对这些情况的登记和技术专长，被认为是主要挑战。²¹ 限制边境官员识别潜在受害者能力的另一个因素是在机场和其他入境口岸保持队列移动的压力。²² 此外，在机场增加使用电子护照通道意味着许多乘客不会与边境官员有直接接触。

4. 在陆地边境控制点的识别

26. 在陆地边境控制方面有很多挑战，其中包括：无形和松懈的边境；语言和文化障碍；缺乏教育；害怕向有关当局报告；经济困难；缺乏适当的访谈场所；缺乏资源和物流，例如交通和儿童支助；存在武装团体和其他犯罪组织；缺乏标准化程序和相关部门的专业知识等。

27. 例如，哥伦比亚和巴西、厄瓜多尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国之间边境控制的松懈性以及有关行政当局之间缺乏协调，妨碍了对可能遭到性剥削或劳动剥削的孤身和离散儿童的识别和援助，这是该地区日益受到关注的问题。另外还报告了为性剥削目的将儿童从哥伦比亚贩往巴西和秘鲁的案件，并提出了对一些社区在文化上接受童婚以及主管当局的专业偏见或在儿童保护方面缺乏回应等问题的关切。²³ 对于中美洲移徙路线和陆地边境这类案件的及早识别表示了类似的关切，原因包括无形的边境、各国边境控制官员之间缺乏协调或边境控制人员轮换度高等，从而使得虽然在区域、双边或国家层面开展了培训和能力建设，但仍难以建立多学科和跨国小组。²⁴

28. 同样，孟加拉国和邻国罗兴亚难民贩运案件数量的日益增加引起了严重关切。²⁵ 对于这些难民来说，其旅程的秘密性质、蛇头及合作者往往不道德和腐败的行为，以及一些国家为防止他们离开、过境或抵达所采取措施的力度等因素

¹⁹ 毒品和犯罪问题办公室提交的材料。

²⁰ 见 www.today.ng/news/nigeria/79507/human-trafficking-naptip-rescues-14-victims-abuja-airport。

²¹ 毒品和犯罪问题办公室提交的材料。

²² FLEX 提交的材料。

²³ 毒品和犯罪问题办公室提交的材料。

²⁴ 同上。

²⁵ 见 A/HRC/32/18，第 11 段。

共同作用，为利用这些人的危险处境的贩运者创造或增加了机会。例如，来自缅甸的罗辛亚人通常通过海路和陆路，途经泰国，非法进入马来西亚。他们起先偷渡出境，有些人随后被贩运到渔船上或棕榈油种植园进行劳动剥削。²⁶

29. 特别报告员还收到关于在孟加拉国边境的印度西孟加拉邦地区只因没有证件而逮捕和拘留孟加拉国和罗辛亚妇女和女童的指控。在这方面，必须进行适当调查和及早识别，以确定是否为剥削目的而以胁迫、绑架、欺诈、欺骗、滥用权力或脆弱地位等方式使她们进入印度领土。

B. 在过境国的识别

30. 欧洲的最近移民情况主要包括叙利亚人、伊拉克人和阿富汗人的涌入，其中许多人试图通过巴尔干半岛(通常称为“巴尔干路线”)抵达欧洲。一路上，在旅程和航行的不同阶段，许多移民和难民面临不同的风险、脆弱性和剥削，有时包括人口贩运。²⁷

31. 在中美洲，试图抵达美利坚合众国的移民不得不依赖日益危险的路线，最终往往落入偷运者和贩运者手中。被偷运的移民容易遭到贩运，包括虐待、性剥削、威胁、恐吓和行动自由限制。大多数陆地移徙涉及来自萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的移民经由墨西哥来到美国。²⁸ 移民组织驻墨西哥代表处指出，人口贩运受害者通常在以支付赎金、设法自行逃脱或在特殊情况下被贩运者释放或放弃等方式摆脱剥削时被查明。

32. 同样，撒哈拉以南非洲妇女和孤身儿童的旅程特别危险。有数千名这样的妇女和儿童失踪，可能是为与贩运有关的剥削目的遭到绑架。逃离冲突的索马里和苏丹难民及寻求庇护者，包括许多孤身儿童被绑架或受到引诱离开难民营，有的在途中受到引诱，他们后来被卖掉或被关在利比亚或西奈沙漠，以通过勒索对其进行剥削。²⁹

33. 所有过境国共同面临的主要挑战是在贩运和偷运之间经常出现混淆，法律框架和标准作业程序不当或没有得到正确实施，从而导致未能识别过境前往目的地的人口贩运受害者和潜在受害者，或发生错误识别。³⁰ 移民案件官员和其他主管部门、卫生保健提供者和非政府组织之间对反贩运问题的了解程度不同以及利益攸关方之间缺乏沟通，进一步影响到标准作业程序所设想活动的实际执行。

34. 此外，过境国的难民和移民往往不愿报告他们受剥削的情况，因为他们的优先事项是继续前往目的地国。那些非正常移民者在发生剥削时寻求补救的渠道有

²⁶ 见 A/HRC/29/38/Add.1 第 19 段和 A/HRC/32/41 第 24 段。

²⁷ FAFO, *Vulnerability and exploitation along the Balkan route: Identifying victims of human trafficking in Serbia* (Oslo, 2017), 可查阅 www.faf.no/images/pub/2017/20620.pdf。另见 Healy and Forin, “Trafficking along migration routes”。

²⁸ 见毒品和犯罪问题办公室, “Smuggling of Migrants from the Northern Triangle to the United States”, 可查阅 www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/English/TOCTA_CACaribb_migrantsmuggling_to_US.pdf。

²⁹ 见 A/HRC/32/41 第 21 段。

³⁰ Healy and Forin, “Trafficking along migration routes”。

限，因为他们或家人受到贩运者的威胁。被困、被捕、被拘留或被驱逐的风险也使他们不愿投诉或寻求有关当局或其他利益攸关方的支持。³¹

35. 这些挑战由于对移民(包括寻求庇护者和难民)的敌对政治气氛以及在混合移民情况下查明被贩运者不被视为保护优先事项而进一步加剧。³² 由于移民因缺乏经济手段和继续前往目的地国的安全合法途径而被困在过境国，或因无法进入正规劳动力市场而被困在目的地国，因此，他们唯一的选择往往是求助于向他们提供剥削性工作条件的贩运者或可疑的中间人。

36. 据报告，各个地区面临特定的挑战。在许多欧洲国家，甄别和识别程序/活动仍然不足，且不够全面。此外，各国似乎鲜有关于目标群体脆弱性的具体指标。移民和难民的及早识别也不是强制性的，不是正式程序的一部分。³³ 其他挑战包括设施缺乏，为被贩运者颁发的临时居留许可——以及相应的保护和援助措施——与警方调查和犯罪的法律性质有关。导致错误识别的其他因素包括：庇护和移民的行为者和程序与反对贩运的行为者和程序之间的脱节；在庇护或家庭团聚程序中收到驳回决定；庇护程序的漫长等待期；无证移民身份；旅途中的法律地位不明确；以及任命监护人方面的拖延和/或监护人没有足够的能力对孤身和失散儿童予以适当的专门照顾等。³⁴

37. 在萨尔瓦多，一些与缺乏识别，特别是在强迫劳动和劳动剥削案件中缺乏识别有关的挑战，源于工人阶级、尤其是最弱势的工人阶级如土著群体、妇女、儿童和移民受剥削状况的“正常化”，他们由于害怕报复而不愿举报剥削案件。³⁵

38. 缺乏对贩运活动受害者或潜在受害者的识别还与特征分析有关，这种分析往往将妇女和儿童归为受害者，而将男性排除在保护措施之外。例如，在黎巴嫩，叙利亚的单身男性难民过多地成为政府当局和收容社区的目标，因为他们被认为是对安全的威胁。因此，他们依靠消极的应对策略来维护他们当下的安全，这使他们面临剥削和虐待，尤其是在劳动力市场上。无论是在个人安全受到威胁还是遭到剥削的情况下，男性难民都报告说，由于不相信他们会得到正义，他们没有向当局寻求帮助。³⁶

39. 总的来说，移民的脆弱性与劳动剥削和贩运之间的联系尚未得到承认。相反，它遭到忽视或在文化上被接受，例如所报道的南欧农业部门和其他非正规部门剥削移民工人的案例，在非正规部门，移民，特别是非正规移民更易面临剥削性条件，包括农业、建筑业和纺织业。在这些部门，妇女也是劳动剥削的目标。

³¹ 同上，以及 La Strada 国际反贩运人口协会提交的材料。

³² Healy and Forin, “Trafficking along migration routes”。

³³ La Strada 国际反贩运人口协会提交的材料。

³⁴ Healy and Forin, “Trafficking along migration routes”。

³⁵ 移民组织, “Trata de Personas con fines de explotación laboral en Centro America: El Salvador” (2011), p. 29。可查阅 http://plataformadeaprendizaje.iom.int/pluginfile.php/12468/mod_resource/content/11/Trata_de_personas_el_salvador.pdf。

³⁶ 国际救援委员会, “Vulnerability assessment of Syrian Refugee Men in Lebanon” (2016)。可查阅 www.rescue.org/sites/default/files/document/464/irclebanonrefugeemensvulnerabilityassessment.pdf。

事实上，也有报告说妇女白天在地里受到劳动剥削，夜间则受到性剥削。³⁷ 此外，招聘中介机构的业务做法基本上不受监管或具有非正式性，例如向移民工人收取费用或做出不明确和非正式的工作安排，但这些做法仍在很大程度上被视为普遍而不是虐待性的工作条件。

C. 在目的地国的识别

40. 目的地国处境脆弱的移民仍然让援助提供者感到关切。所提出的问题包括缺乏保护、住房解决方案不足以及合法居住或就业有限等，这些问题影响到对移民中的贩运活动受害者和潜在受害者的识别。这种保护或援助资源的缺乏导致移民受剥削的风险继续增加，在某些情况下构成贩运人口。³⁸

41. 关于儿童的识别问题，儿童保护部门往往没有经过关于如何查明遭贩运儿童和制定针对他们的具体保护方案的培训。结果是，陪伴儿童的成年人被认定为家庭成员或监护人，虽然他们实际上可能与贩运者有联系，或者儿童被安置在几乎没有保护措施的中心，并在稍后被贩运者接回。³⁹

42. 此外，目的地国缺乏适当的反应也增加了难民和移民被遣至首个抵达国家或原籍国的风险。因此，流动中的人们往往宁愿处于非正常状况，也不愿被查明并通过正式程序进行登记。⁴⁰ 同时，庇护程序还有利于发现贩运迹象，以此作为确定获得国际保护的理由的补充措施或其他措施，最终促使以贩运或贩运风险为由移交服务部门。因此，按照现有的良好做法，绝对有必要对庇护工作人员进行培训，以发现贩运迹象并与非政府组织服务提供者进行合作。⁴¹

43. 如上所述，难民和移民不可能在首个抵达地区的访谈期间，或在经由过境国的旅途中遇到的不同的服务部门讨论他们的情况。在许多情况下，只会在旅程的稍后阶段，但不一定是抵达目的地国时说出遭受剥削和贩运的经历。这种信息更有可能在与服务提供者建立长期稳定关系的情况下分享，而该服务提供者可能原先未被授权进行识别，例如保健提供者或保护机构。完全侧重于边境官员或其他一线官员所作的识别，可能无法提供理想结果。相反，对包括医务人员、社会工作者和其他民间社会行为者在内的一大批社会服务专业人员以及在不同情况下与移民接触并且能够随着时间的推移与潜在的贩运受害者建立安全空间和信任关系的当地社区进行培训并提高其意识，会更加有益。⁴²

44. 一般而言，即使在有包括所有相关利益攸关方的机制或程序的情况下，培训需要也是在目的地国查明人口贩运受害者的一个主要关切。缺乏适当培训也是分配给这些服务部门的资源不足的结果，而后者反过来又是政治意愿的结果，政治

³⁷ 非政府组织 Proxima 提交的材料。

³⁸ La Strada 国际反贩运人口协会提交的材料。

³⁹ 瑞典反人口贩运民间社会平台提交的材料。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 例如见 www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/02/Linee-Guida-identificazione-vittime-di-tratta.pdf。

⁴² La Strada 国际反贩运人口协会和 FLEX 提交的材料。

意愿侧重的是打开移民。⁴³ 其他需要培训的群体包括执法人员、边防警察、庇护案件工作者、移民服务部门、难民咨询中心、专门的移民中心、青年福利办公室、劳动监察员、移民服务机构、保健支持组织、接待中心、移民拘留中心、法律服务机构、市政官员、劳工当局、移民组织、机场人员、其他运输提供者以及原籍国的传统、宗教和社区领袖。⁴⁴

45. 关于司法机构，援助提供组织还对将劳工虐待或剥削性工作条件中的某些指标进行细微分类，作为以劳动剥削为目的的人口贩运案件指标表示关切。一个好的做法涉及援助组织和检察机关通过公开听证会在内的交流进行合作，这可以提高司法机构的认识水平。因此，检察机关和司法机关在接下来的案件中更加关注相关指标，从而增加所审查案件的数量，成功取得对受害者有利的结果。⁴⁵

46. 来自目的地区域的反馈表明，需要加强多学科小组查明脆弱性和援助需求的能力。例如，在确定劳动剥削案件时，这种做法意味着要加强劳动监察员并将贩运问题纳入从事移民工人保护工作的服务提供者的工作范围。

47. 为了增加对以劳动剥削为目的的贩运活动的识别，除了评估用于查明诸如向移民工人收取征聘费、没有劳动合同或扣押护照和其他个人证件等做法的指标之外，强制执行劳动标准应当成为打击贩运政策的一个关键要素，并确保将上述做法纳入识别程序的指标。通常，以劳动剥削为目的的贩运与小规模的劳工虐待有关，在这种情况下，劳动监察员更能就可能掩盖严重违法行为(如强迫劳动或贩运人口)的劳工虐待发出预警。由于移民工人面临的一些障碍，包括害怕报复、语言障碍、缺乏关于他们权利的信息、不安全的状况等，对劳动剥削的隐蔽性往往报告不足，因此应加强监察。⁴⁶ 积极主动的劳动监察不应局限于工作场所，还应包括招聘代理。雇主和劳工虐待管理局在大不列颠及北爱尔兰联合王国实施的许可方案就是一个很好的例子，该局对农业、园艺和贝类采集部门的劳动力提供机构进行规范。该组织的许可标准反映了强迫劳动的主要指标，并通过积极的监察予以监督和执行。2016 年《移民法》扩大了其职责范围，涵盖对劳动剥削犯罪的调查。⁴⁷

48. 为了给移民工人创建一个值得信赖的空间，将劳动监察与移民管制分开的必要性也至关重要。自 2014 年以来，移民人权问题特别报告员一直在倡导这样一种防火墙，因为身份不正常或法律地位不稳定的移民工人不愿举报，除非有防火墙防止劳动监察员就可能的非正常移民身份信息通报给移民执法部门。

49. 为编写本报告而在葡萄牙进行访问时，审查了一种良好做法。贩运人口问题特别报告员认为，该国根据 2008 年以来的立法和体制改革调整合作机制程序的做法堪称典范。2014 年，国家转介机制经协调国家行动计划活动的葡萄牙工

⁴³ La Strada 国际反贩运人口协会提交的材料。

⁴⁴ 同上。另见西非经共体委员会，“Annual Synthesis Report on Trafficking in Persons in West Africa 2016” (2017)。

⁴⁵ Ruelle 提交的材料。

⁴⁶ FLEX 提交的材料。另见 www.icmpd.org/fileadmin/user_upload/WP11_PolicyBrief_LabourInspection_FINAL.pdf。

⁴⁷ FLEX 提交的材料。

作组修订，确保将新出现的以劳动剥削、强迫乞讨和犯罪活动为目的的贩运形式纳入其中，这也是为了处理作为贩运活动过境国和目的地国的葡萄牙境内越来越多与移民有关的贩运活动。

50. 葡萄牙的成功有两个原因。一方面，识别和移交是基于区域多学科小组的工作，这些小组的组成可根据案件情况和剥削类型加以调整，并包括社会工作者和心理学家等广泛的参与者。此外，这些小组还建立了帮助受害者的区域网络，其中包括相关公共机构和民间社会行为者。另一方面，一项被查明受害者融入方案(包括进入劳动力市场)进一步加强了这些努力。不过，与其他区域或国家相比，这种方法是在人口流动有限的情况下采用的，应当对其处理混合移民流动和大量人员抵达的可扩展性和适应性进行检验。

D. 遣返程序对识别人口贩运受害者和潜在受害者的影响

51. 在当前的国际保护制度下，那些国际保护申请遭拒绝的人可能会被遣返原籍国。在欧盟层面，根据《都柏林第三号规则》，即使在案件裁定之前，也可将其转移到所抵达的第一个欧盟国家。⁴⁸ 在这种情况下，人口贩运受害者和潜在受害者未被查明的风险增加，因为许多国家没有制定主动查明程序，特别是需在国际保护申请人进行第一次面谈之前对都柏林标准的适用情况进行评估时。

52. 根据所收到的反馈，人口贩运受害者遭受报复和再次受害的风险增加，因为贩运网络很可能在他们被遣至所抵达的第一个欧盟国家后再次与之联系。在确定由哪个欧盟成员国负责审查国际保护申请时，原则上不会考虑这些风险。所提交的资料还提出了如下普遍关切，即缺乏对官员开展的旨在了解这些危险和安全问题的培训。⁴⁹ 在许多情况下，并不进行积极的贩运指标甄别，因为往往认定在这一进程的早期阶段，在适用都柏林程序之前就已做了适当甄别。⁵⁰ 即使发现了贩运案件，在社会援助系统内也缺乏明确的指导，因为仍然进行了都柏林转移。⁵¹

53. 一般来说，被驱回原籍国的贩运受害者的待遇令人关切。受害者受到羞辱、歧视，有些人还存在精神健康问题，妨碍他们交流和信任他人。⁵² 遣返、尤其是大批遣返对人权的影响不可低估。例如，在发布关于奴隶贸易市场的令人震惊的视频之后，3,480 名年轻的尼日利亚人，主要是女孩和妇女被驱出利比亚，结

⁴⁸ 可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0604>。另见：www.icmpd.org/fileadmin/user_upload/Policy_Brief_Relocation-20062017_FINAL.pdf。

⁴⁹ 瑞典反人口贩运民间社会平台提交的材料。

⁵⁰ 欧洲移民网，“Synthesis report: Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures” (March 2014), p. 7。可查阅 www.refworld.org/docid/5326b50a4.html。另见 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, “Fifth General Report on GRETA’s activities” (2015), p. 34。可查阅 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063093c>。

⁵¹ 瑞典反人口贩运民间社会平台和 La Strada 国际反贩运人口协会提交的材料。

⁵² 亚洲原籍国和庇护研究与文件中心，*Nigeria: COI Compilation on Human Trafficking* (December 2017), p. 36。可查阅 www.refworld.org/pdfid/5a79c7114.pdf。

果表明一些人口贩运受害者在返回家园时遇到很大障碍——他们在抵达机场时，由于从事了卖淫/性工作而被视为没有尊严的人，并遭到社区隔离。⁵³

54. 欧洲国家事实上将遣返移民的工作交给欧洲边境和海岸警卫局，该局的预算最近几乎翻了一番还多，特别是在执行遣返程序方面。该局在履行任务时，除其他外在其整个活动中考虑到不驱回原则，不允许无人陪伴的未成年人返回，并向负责监测强行遣返的小组提供基本权利培训。但令人担忧的是，各国或区域机构缺乏关于强行遣返其可能没有查明的潜在贩运受害者的明确指导方针，而且在大规模混合移民流动中，识别工作的速度很快，而不够充分。更加令人担忧的是，各国将此类程序的实施交给欧洲边境和海岸警卫局等区域机构，而这些机构无法干预对具体案件的决定。因此，最终决定权仍在国家当局，这可能会使欧洲边境和海岸警卫局专业小组为纳入人权部分而做的努力付诸东流。

55. 在世界其他地区，例如东南亚，将非正常移民强行遣返原籍国也面临类似的挑战。大量疑似遭到贩运的受害者可能被纳入了强制遣返方案，但由于缺乏甄别贩运指标的适当机制而未被查出。⁵⁴

E. 转介机制在及早识别和援助贩运受害者方面的作用

移交人口贩运受害者的合作机制

56. 各国采用各种方法履行其保护和促进被贩运者人权的义务，包括颁布禁止贩运的立法和政策，如国家行动计划，以及建立多学科协调机构和框架，如国家转介机制和标准作业程序，来执行《巴勒莫议定书》和其他禁止贩运的区域文书。虽然这些合作机制旨在通过国家机构和民间社会组织之间的协调努力，提供一种将被贩运者移交综合服务机构的有效方式，但在实际应用中不乏缺陷。在混合移民流动的特定背景下，尽管国际组织在识别方面发挥了突出作用，但缺乏具体的国际合作机制阻碍了将受害者移给当地的援助提供者。⁵⁵ 此外，合作机制通常以警方行动为基础，援助只能在执法官员正式识别人口贩运受害者之后才能提供，从而形成了一个以刑事调查而不是贩运活动受害者的权利和需要为核心的制度。

57. 因此问题在于合作机制可在从混合移民的大批人群中及早识别和援助人口贩运受害者方面发挥什么样的具体作用。在这方面，特别报告员在访问意大利时赞赏地注意到，国家打击贩运框架和难民保护制度的合并使用，从而使之相互补充，并加强对大规模混合移民流动中的权利保护。⁵⁶ 不过，由庇护地区委员会及国际移民组织驻登陆点和热点地区机构移交打击贩运国家网络并随后安置在专

⁵³ 同上。p. 32。

⁵⁴ 东盟，*Regional review on Laws, Policies and Practices within ASEAN relating to the Identification, Management and Treatment of Victims of Trafficking, especially Women and Children* (2016)，p. 134。可查阅 <http://asean.org/storage/2016/09/ACWC-Regional-Review.pdf>。

⁵⁵ 移民组织，“National Referral Mechanisms for Victims of Human Trafficking: Deficiencies and Future Development” (2017)，p. 4。可查阅 https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_referral_mechanisms.pdf。

⁵⁶ 见 www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/02/Linee-Guida-identificazione-vittime-di-tratta.pdf。

门的庇护所，取决于为弱势群体，如人口贩运受害者及孤身和离散儿童提供的有限位置。结果这些弱势群体往往在热点地区停留很长时间，因为专门庇护所的收容能力仍然有限。⁵⁷

58. 此外，据指出，当移民大规模抵达时，合作机制由于各种原因往往不会在较早阶段参与查明人口贩运的受害者。⁵⁸ 在欧洲联盟的热点地区、移民接待中心和其他机构中，对贩运可能而且经常发生在混合移民流动情况下的认识不足导致贩运问题未被放在优先地位。结果使贩运活动的受害者和潜在受害者未被识别出来或被误认，且没有得到有效保护和补救。

59. 在大规模抵达前没有移交机制或指导方针的国家，及早为被查明的贩运受害者提供援助甚至更加困难。在这种情况下，对于不在营地或移民机构的移民来说，识别和协助机会更小。例如，在约旦，在难民营以外的叙利亚难民中发现的被贩运者人数微不足道。⁵⁹

60. 为了解决这个问题，特别报告员赞成从业人员和民间社会的观点，即及早识别不仅应把重点放在国家的入境点，如边境地区或过境中心，还应放在移民和难民可能会生活或聚集以及可以到达的地点。识别不一定能一步到位，而可能需要较长的时间。⁶⁰

跨境贩运案件中的合作

61. 跨境贩运案件中的合作涉及在两个以上的国家保护贩运受害者或可能的受害者。

62. 在许多欧洲国家，这还意味着交流做法并学习如何从法律上对在据都柏林程序下转移贩运受害者提出质疑，因为这种转移没有考虑到再次遭到贩运的风险，也没有必要的保障。⁶¹

63. 在东南亚国家联盟(东盟)区域内，⁶² 大量的跨境贩运提出了一个国家承认另一国授予的受害者地位的实际问题。⁶³ 跨国移交⁶⁴ 中的其他移交和合作问题包括：不提供援助情况下的返回，这可能会给被贩运者带来压力，特别是当他们害怕遭到剥削者的报复时；案件的不当移交，可能导致在目的地国家被确认为贩运受害者的人在返回家园后得不到确认，从而无法获得援助；如果一个国家的当局将受害者送回原籍国，则其将切断与已建立的援助服务机构的联系；当贩运受害者在海外时缺乏合作性的案件规划和管理，意味着受害者回国后不一定总能得到连续的照顾。

⁵⁷ Dutch Council for Refugees, “*The implementation of hotspot in Italy and Greece: A study*”, p. 16. 可查阅 www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016.pdf.

⁵⁸ Healy and Forin, “*Trafficking along migration routes*”; and ASEAN, *Regional review*, pp. 44 and 63.

⁵⁹ 见 A/HRC/32/41/Add.1。

⁶⁰ La Strada 国际反贩运人口协会提交的材料。

⁶¹ 同上。

⁶² 东盟, *Regional review on Laws*, p. 62。

⁶³ 同上, p. 44。

⁶⁴ 同上, p. 63。

64. 在中美洲，区域协调机制——通过打击贩运和偷运的区域机制、移民问题区域会议、加勒比理事会和中美洲公共部门理事会——编制了关于这一问题的区域和国家规则，以跟踪该区域的人口贩运和移民问题。毒品和犯罪问题办公室设在巴拿马的中美洲和加勒比区域办事处通过编写哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯和巴拿马的边境地区贩运信息共享准则，与这些机制进行合作。它还开展双边和区域能力建设活动和关于这些国家间移民流动(正常和不正常的移民路径)的信息交流，目的是更好地查明脆弱性并规划协调的应对措施。

六. 结论和建议

A. 结论

65. 目前对移徙和查明人口贩运受害者和潜在受害者采取的做法有着这样的背景：有害的政治言论正导致许多国家采取反移民甚至种族主义立场。在这种情况下，许多国家政府，包括许多欧洲国家政府在内，其主要关切是大力限制甚至阻止移民流动，而很少关注这些政策对人权的影响，但迄今在与首个抵达国家分担责任方面，并没有提供重大解决方案。

66. 现在，一些保护渠道已部分确立，即庇护和国际保护、儿童保护以及针对被贩运者和在很有限的方面针对被偷运者的援助措施。但目前的国际保护制度、甄别程序和国家合作机制难以适应当今大量混合流动的人群通过一个入境点同时抵达的复杂现实。

67. 更具体而言，在难民和移民大量涌入的首个抵达地点，并没有系统建立以在友好环境中由受过培训的社会工作者进行的个人访谈和评估为基础的准确的及早甄别程序，以及向适当机构移交的机制。虽然在改进贩运脆弱性指标以便在抵达后的早期阶段进行识别和移交方面开展了有希望的工作，例如国际移民组织在地中海中部和东部路线开展的调查，⁶⁵ 但也有人对在援助和保护机制以及标准化的指标集中使用特定的特征分析技术表示担心，因为这可能不全面，并且有可能会忽视未明确列出的其他类型脆弱性。过度的分析可能会使目标群体进一步受辱，其有效性也没有得到证明，因为在首个抵达国家被查明和保护的受害者人数极少。

68. 此外，首个抵达地区的官员往往缺乏快速和及早查明脆弱性(包括易遭贩运)的实际指标并对个人叙述的可信度予以评估的能力。应当对这些官员进行培训，以使其采用适当和基于人权的方法与个人进行访谈，核实其叙述的可信度，并在不侵犯其申请庇护或其他形式国际保护的权利的情况下，确定最适当的保护渠道。另一方面，应对寻求庇护者中被贩运者和具有此种风险的人的识别纳入庇护程序。

⁶⁵ 移民组织，“Flow monitoring surveys: The human trafficking and other exploitative practices indication survey” (2017)，可查阅 http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_and_Human_Trafficking_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_26_April_2017.pdf。

69. 最后，特别报告员希望提醒的是，在混合移民流动背景下，查明和援助贩运受害者和潜在受害者的工作所取得的成果非常有限。因此，需要采取一种创新的模式，这种模式主要不是基于警察行动或移民当局的决策，而是基于与民间社会组织合作对每个人的背景和个人状况进行的评估。这就需要考虑新的保护计划，不仅注重人口贩运受害者的及早识别，还注重建立一个及早移交和保护弱势群体的机制。处于弱势地位的难民、寻求庇护者和移民始终面临被贩运的巨大风险。

B. 建议

70. 鉴于各国负有在任何情况下，包括在混合移民流动中查明、保护和援助人口贩运受害者和可能的受害者、特别是妇女和儿童的法律责任，特别报告员兹提出以下建议。

71. 关于处境脆弱的难民、寻求庇护者和移民，包括人口贩运受害者和潜在受害者的保护问题，各国应：

(a) 通过批准和执行国际和区域人权文书，确保人权成为各阶段处理移民问题的努力的核心，包括在应对大规模混合移民时；

(b) 建立安全合法的移民渠道，遵守不驱回原则，并与联合国机构和计划(规划)署以及国际组织合作，确保移民进入东道国的正规劳动力市场；

(c) 确保制定适当的法律和程序，使各行为方能够保护并援助难民和移民，并审查、中止、修改或废除对难民和移民人权产生消极或不成比例影响的任何法律或其他措施；

(d) 根据国际法和国际标准，确保国家法律框架和政策以及双边/多边合作机制能够维护和加强搜救制度的有效性。确保对迁徙人口实施救援的组织和个人不会因此而被定罪或受到其他处罚。确保在海上或陆地获救的人不会被遣返到具有被贩运或其他侵犯人权风险的国家。

72. 特别报告员还提出以下建议，以改进在抵达、过境或目的地国对贩运受害者和潜在受害者的识别。

73. 关于识别或甄别工具、程序和设施，各国、国际组织和民间社会应：

(a) 除国际保护和儿童保护计划外，优先考虑和确定专门的标准化程序，在人员大量涌入的抵达地区识别脆弱性指标，并通过移交保护服务机构，援助贩运受害者和潜在受害者。在移民抵达后尽快实施个人甄别和评估程序。确保边境地区有身份识别专家，以完成基于人权的甄别和移交。向有关边境、移民和庇护当局提供关于使用这些指标和移交措施的培训；

(b) 制定非常详细的标准甄别表格，以便第一反应人员及早识别处境脆弱的移民并将他们移交适当的渠道。确定所有可能与移民接触的利益攸关方，特别是保健提供者、移民社区领导人、社会工作者、劳动监察员和庇护个案工作者，并确保他们接受过有关识别和甄别工具以及识别和移交方面协调机制的培训；

(c) 根据国家机构、国际组织和民间社会获得的经验，扩大贩运人口识别程序中使用的当前指标，以解决特征分析问题并系统地纳入可能导致被贩运风险的移民脆弱情况指标。这些指标应考虑移徙途中或由于移徙而产生的风险和/或

在目的地产生的风险，例如由于缺乏财政资源、身份不正常、利用移民偷运服务、酷刑和勒索、性暴力及性剥削和劳动剥削而产生的风险；

(d) 通过在搜救行动期间和登陆点创建安全保密的个人访谈空间，促进对受害者的识别。这种访谈应由训练有素的工作人员和口译进行，他们可以及时评估脆弱性指标并提供充分支持，以便将潜在受害者与贩运者区分开来；

(e) 根据人权高专办和全球移民小组关于保护处境脆弱移民的人权原则和准则，划拨足够的资源，确保抵达、登陆地点、接待中心和场所符合接待和援助的人权标准；⁶⁶

(f) 确保在抵达时以及在过境国和目的地迅速识别易受性剥削和/或劳动剥削的妇女、女童、男子和男童，并将其移交对性别敏感的服务部门；

(g) 在过境国和目的地的劳动监察、移民管理和执法部门之间建立一个明确的防火墙。确保劳动监察工作积极主动，资源充足；

(h) 用移民理解的语言编写适当的基于人权和性别敏感的信息资料，以确保获得专业服务。

74. 关于儿童，各国、国际组织和民间社会应：

(a) 确保儿童，特别是孤身和离散儿童被及时识别、登记和移交儿童保护系统；并确保这种识别程序考虑儿童的年龄、性别和成熟程度，以及其旅行情况；

(b) 按照国际法以及儿童权利委员会关于儿童将其最大利益列为一种首要考虑的权的第 14 号一般性意见(2013 年)，采取符合儿童最大利益的积极主动的保护措施，包括任命经适当培训并有足够财力的监护人，以及制定保护和向成人过渡的措施；

(c) 确保只在对儿童年龄有疑问的情况下进行顾及儿童特点的年龄评估。在年龄不确定的情况下，应将其视为儿童。

75. 为改善在机场、海上和陆地过境点对被贩运儿童或处境危险儿童的识别工作，各国应加强执法官员和诸如航空公司工作人员、其他运输提供者、儿童保护服务机构以及处理其他弱势群体问题的机构等实体之间的协调。

76. 关于在寻求庇护的人群中确定受害者和潜在受害者，各国应：

(a) 将贩运受害者和潜在受害者的识别纳入庇护程序，包括加速程序；

(b) 根据难民署《第 7 号国际保护准则》，考虑将原籍国、目的地国或过境国的贩运以及遭受贩运、再贩运或贩运者报复的风险作为获得国际保护的理理由；

(c) 在庇护程序和贩运保护系统之间建立经常性协调，以确保庇护程序中确认面临遭贩运危险的人被移交贩运保护系统，并在两种理由均得到承认的情况下获得难民地位和作为贩运的受害者或潜在受害者而应得到的保护。

⁶⁶ 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf。

77. 关于遣返程序中受害者和潜在受害者的识别问题，各国应确保在作出遣返决定时充分评估贩运和再贩运风险，包括将该人遣返抵达的第一个国家或第三国时的这种风险。确保任何人，无论其身份如何，均不得被遣返有充分理由相信他们有遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚或其他严重侵犯人权行为的危险的地方，包括被贩运或受到贩运者及其网络报复的风险。

78. 关于合作和移交机制，各国应：

(a) 建立人口贩运受害者移交合作机制，明确机制内所有利益攸关方的作用和责任，包括国际组织与国家和地方保护部门之间的协调。确保提供援助是无条件的，具有非歧视性、文化适当性，并顾及性别、残疾和年龄；

(b) 加强或建立多学科流动小组，以便识别和移交贩运的受害者或潜在受害者，其组成可根据具体情况加以调整；

(c) 制定或加强措施，确保不同保护系统之间的协调和移交，包括免遭贩运的保护、儿童保护和国际保护。确保在登陆及登记和接待程序期间及时采取这些措施。

79. 国家和地方社会当局和民间社会组织应参与侦查贩运案件和发现贩运风险迹象的程序，以及为大批人员身份被查明的案件的受害人或潜在受害人提供援助、保护和支持。这些措施不得以启动刑事诉讼、犯罪的法律性质或受害者与执法当局的合作为条件。
