



秘书长根据安全理事会第 2240(2015) 号决议提交的报告

一. 引言

1. 安全理事会在第 2240(2015)号决议第 18 段中要求我报告该决议执行情况，特别是第 7 至 10 段的执行情况。本报告就是根据这项要求提交的。
2. 报告述及自 2015 年 10 月 9 日该决议通过以来、直至 2016 年 8 月 31 日的事态发展，其中所载信息和意见以会员国、各区域安排及其他相关利益攸关方提交的资料为基础，并与联合国系统作了广泛协商。

二. 利比亚沿岸地中海偷运移民和贩运人口情况¹

3. 虽然我多次呼吁消除导致民众通过非正规渠道穿越地中海的起因和驱动因素，并将拯救生命作为优先事项，但国家及区域努力并未带来局势的立即改善。2014 年以来，已有 1 万多名男子、妇女和儿童在前往欧洲的海途中死亡或失踪。2016 年截至 8 月 31 日，联合国难民事务高级专员公署(难民署)已记录到 3 169 例发生在地中海的死亡和失踪事件，同时记录到 281 740 人通过海路抵达欧洲。
4. 绝大多数从北非沿岸通过海路偷运和贩运到欧洲的男子、妇女和儿童是从利比亚出发，特别是从紧邻的黎波里的东西两侧出发，到达意大利。这通常被称为“地中海通道”。2015 年，难民署记录到超过 15 万人通过海路抵达意大利，其中大约 90%是从利比亚出发。根据难民署和欧洲联盟中南地中海军事行动提供的资料，2016 年截至 8 月 15 日，已有超过 10 万人抵达意大利，其中大多来自撒哈拉以南国家，包括逃离冲突和迫害的寻求庇护者和难民。他们的抵达路线和人员组成变化不定。关于这一动态，欧洲联盟军事行动指出，近几个月在埃及去往意大利和阿尔及利亚去往意大利的海路沿线，人员流动大幅增加。从土耳其和突尼斯前往意大利的也有不少。欧洲联盟军事行动评估认为，加强对一些通道的控制，

¹ 文中称“偷运和贩运”。



包括从利比亚到意大利的通道，可能会导致其他通道被更加频繁的使用。2016年通过海路抵达意大利的无人陪伴或离散儿童与2015年相比也有显著增加，2016年1月至6月期间增加了大约116%。

5. 有组织犯罪网络，包括参与偷运和贩运的犯罪网络，利用利比亚安全局势扩大了活动范围，导致局面更加动荡。这些有利可图的活动可能已经直接或间接地为武装团体和恐怖组织提供了资金，这进一步损害了安全局势，并削弱了政府的控制。还有迹象显示，犯罪团体助长腐败，使得治理结构愈发脆弱。

6. 偷运移民者的运营模式是以满足寻求庇护者、难民和移民横渡到欧洲的需求为基础。随着控制力度加大，加上缺乏相称的安全和正规通道，非正规横渡正变得越来越难，导致偷运服务市场日渐扩大。因此，需求预计会有增加。据欧洲刑警组织估计，在2015年通过非正规渠道前往欧洲联盟成员国的人当中，超过90%使用了便利化服务。该组织还估计，参与偷运移民的犯罪网络2015年交易额在50亿到60欧元之间。

7. 为了从北非横渡到欧洲，各种船只和船只组合都派上了用场，从单人使用的橡皮筏和简陋船只，到木船和稍大一些的渔船，不一而足。这些船可能不只是用于横渡，还会被用来将人摆渡到其他船只，并为偷运者和贩运者进行放哨或警卫。除了不适合航行及缺乏救生设备之外，这些船大多没有带足能够驶抵欧洲海岸的燃油。欧洲联盟军事行动评估认为，令人尤为关切的是，利比亚境内的移民偷运网络似乎已找到一个不适航橡皮船的稳定来源。这一鲁莽举动的后果就是，我们不断看到巨大的人命损失。虽然偷运者通常不与被偷运者同行，但他们有时候会乘坐其他船只监视横渡情况。被偷运者通常会学着操纵船只，船只上也常常备有通信设备，可以直接向意大利海事救援协调中心等救援机构发出遇险呼叫。

8. 偷运网络在主要流动通道沿线的连接很松散，规模和活动范围也各有差异，据国际刑警组织和欧洲刑警组织估计，牵涉到100多个国家的国民。这些网络有着不同的关键结构，包括领导人、地方管理人、中间人、收钱和转钱人、地方协调人以及伪造身份和旅行证件等特定犯罪服务提供者。据欧洲联盟估计，乘充气筏从北非海岸到欧洲的人均费用为1 000欧元至3 000欧元以上不等，视船只类型和所提供的服务而定。偷运者每运一趟的利润在7万至40万欧元之间，如果用渔船则更多。偷运移民并非孤立而为。个人和网络还参与其他形式的犯罪活动。国际刑警组织和欧洲刑警组织认为，现有网络、偷运基础设施和物流设备，都可能被用于运送其他非法货物，例如药品或武器。

9. 自安全理事会第2240(2015)号决议通过以来，为了打击利比亚沿岸的偷运和贩运行为，并加强地中海搜救工作，会员国单方面或通过双边和多边途径，包括通过区域组织采取了措施，包括加强边界管制机构和边界管理、能力建设和培训，以及有针对性地在地中海部署海上军事资产和行动。

三. 检查和扣押利比亚沿岸船只并作出有关努力

10. 为了预防和打击利比亚沿岸的偷运和贩运行为，会员国按照适用的国际法和第 2240(2015)决议的具体授权，独自或通过各区域组织采取行动，对船只进行了检查和扣押。此外，据报 2016 年利比亚当局还在利比亚领海内营救或拦截了大约 10 246 名男子、妇女和儿童。

11. 特别是，除丹麦以外的欧洲联盟成员国于 2015 年 6 月 22 日发起了欧洲联盟海上军事行动，系统地识别、查获和处置被偷运者或贩运者使用、或者涉嫌被他们使用的船只和资产，以便为欧洲联盟阻断偷运和贩运网络运营模式的广泛努力作出贡献，防止海上出现更多的人命损失。

12. 欧洲联盟军事行动在地中海中南部展开，其任务授权包括三个行动阶段。第一阶段于 2015 年 9 月完成，涉及通过信息收集和公海巡逻，为侦查和监测移民网络提供支助。根据欧洲联盟理事会 2015 年 5 月 18 日(CFSP)2015/778 号决定，第二阶段将按照相关国际法规定的条件，在公海上对涉嫌偷运或贩运的船只进行登船搜查、实施扣押并强制改道。如果通过安全理事会相关决议获得授权，或者经有关沿海国同意，该军事行动还可在领海内开展活动。在第三阶段，该军事行动将根据安全理事会相关决议或者经有关沿海国同意，并按照该决议规定的或经该沿海国同意的条件，对该国境内涉嫌偷运或贩运的船只及有关资产采取一切必要措施，包括予以处置或拆除。

13. 据通报，除丹麦以外的欧洲联盟成员国已在始于 2015 年 10 月 7 日的欧洲联盟军事行动第二阶段中执行第 2240(2015)号决议第 7 至 10 段所阐述的措施。2016 年 6 月 20 日，欧洲联盟理事会将该军事行动的任务期限延长至 2017 年 7 月 27 日，并将授权范围扩大到协助在海上执法特别是防止偷运和贩运方面，对利比亚海岸警卫队和海军进行能力拓展和培训。截至 2016 年 8 月 31 日，该军事行动已在海上营救了 25 400 多名男子、妇女和儿童，并通过其资产，协助营救了更多人。

14. 据通报，欧洲联盟军事行动于 2016 年 7 月 9 日和 18 日首次侦查和扣押了涉嫌偷运移民者所驾驶的船只，并在利比亚岸外公海上对船员实施了拘押。该军事行动表示，有合理理由认定相关船只是被利比亚境内参与偷运移民和贩运的有组织犯罪团体所使用。该军事行动指出，检查并扣押的所有船只都未挂旗。截至 2016 年 8 月 9 日，根据该军事行动提供的信息或采取的行动，意大利当局已逮捕 84 名涉嫌偷运或为偷运提供便利的人。

15. 截至 2016 年 8 月 9 日，欧洲联盟军事行动已处置了 241 艘船只，其中 198 艘为橡皮筏，38 艘为木船，5 艘为渔船。该军事行动表示，已将这些船只尽可能拖往或运往意大利，一方面也是为了看看是否有助于调查和起诉，如果没有帮助，则会按照相关国际法和国际标准予以处置，以避免海员安全、海上航行和海洋环境遭遇风险。

16. 关于会员国根据适用的国际法或第 2240(2015)号决议的授权，独自或通过参与打击偷运和贩运行为的区域组织采取行动，对利比亚岸外公海上任何未挂旗或有挂旗船只实施的其他检查或扣押情况，秘书处没有收到更多资料。
17. 安全理事会促请根据第 2240(2015)号决议第 7 和 8 段采取行动的会员国相互配合，包括为此作出有诚意的努力，在使用第 7 段所述授权之前征求船旗国同意，并促请上述行动所涉船旗国快速且及时地审查和回应此类请求。在这方面，欧洲联盟军事行动认为，规定在四个小时内努力征求船旗国同意才算有诚意，这一时限是适当的，虽然迄今从未提出过此类请求。
18. 据通报，欧洲联盟军事行动根据第 2240(2015)号决议的授权开展的所有活动都已考虑到与保护人权有关的法律义务，包括不驱回原则。
19. 此外，鉴于安全理事会呼吁将船上人员安全作为最高优先事项并避免危害海洋环境和航行安全，欧洲联盟军事行动指出，关于防止性剥削和性虐待、依照相关国际法处置船只以及在船上治疗海上获救人员的标准作业程序已经或即将发布。
20. 欧洲联盟军事行动在检查和扣押涉嫌偷运和贩运的船只时，在具体行动上与欧洲联盟各执行机构，包括负责刑事司法合作的欧洲司法合作组织、负责执法的欧洲刑警组织和负责边境管理的欧洲联盟成员国外部边境行动合作管理局保持密切合作。后者还在地中海开展两个海上联合行动，即地中海中部的“特里同行动”和地中海东部的“波塞冬行动”。为此目的，这些实体以各种形式通过了关于合作、协调、知识和信息交换以及相互支持的协议，并部署了联络员。此外，该军事行动还与国际刑警组织及联合国毒品和犯罪问题办公室等其他实体讨论建立类似安排。该军事行动通过逐案交换信息，设法避免与利比亚海岸警卫队和意大利“Mare Sicuro”海上军事行动在具体行动上发生冲突。该军事行动还与美国非洲司令部、美国欧洲司令部和北大西洋公约组织(北约)海洋司令部开展合作。
21. 在协助调查和起诉海上偷运和贩运行为的责任人方面，欧洲联盟军事行动与行使刑事管辖权的意大利当局开展密切合作。2015 年 10 月 22 日，意大利国家反黑局就意大利对该军事行动在海上拘押者行使管辖权的法定要求发布了指导原则。
22. 欧洲联盟军事行动、包括联合国及其各机构在内的国际组织、会员国和非政府组织之间也继续开展广泛合作。为理顺和协调相关活动，会员国和参与海上安保行动的其他实体建立了称为“地中海共享情报、避免互扰”的机制。

四. 支持利比亚打击沿岸偷运和贩运行为并作出有关努力

23. 安全理事会在第 2240(2015)号决议中促请会员国应利比亚要求，协助该国建设确保边境安全以及预防、调查和起诉在其领土或在领海内发生的偷运和贩运行为所需的能力。

24. 2016年5月23日,欧洲联盟理事会承诺应利比亚民族团结政府的请求开展工作,与其结成伙伴关系,采取全面办法管理移徙问题,包括努力打击偷运者和贩运者,并向利比亚海岸警卫队和海军提供能力建设和培训。8月23日,欧洲联盟军事行动与利比亚当局签署了关于培训海岸警卫队和海军的谅解备忘录。
25. 2016年8月4日,欧洲联盟理事会将欧洲联盟驻利比亚综合边境管理援助团的任务期限延长至2017年8月21日。该援助团与联合国利比亚支助团(联利支助团)保持密切合作。为了支持利比亚,应利比亚请求,该援助团正计划让欧洲联盟在今后参与刑事司法、移徙以及偷运和贩运等领域的咨询和能力建设活动。
26. 2016年7月9日,北约宣布将其“积极奋斗”海上反恐行动转变为更广泛的“海洋卫士”海上安保行动,视需要全面履行海上安保行动任务。在7月8日和9日于华沙举行的北大西洋理事会会议上,与会国家元首和政府首脑发表公报,记录了关于北约在地中海中部发挥作用,为欧洲联盟军事行动提供补充和支持的原则协议,包括可能为此协助建设利比亚海岸警卫队和海军的能力。
27. 联合国系统及其他实体也向民族团结政府提供支持,并与援助利比亚的会员国开展合作。联利支助团监测被拘押移民的处境,并特地向利比亚打击非法移民局提出关切,敦促停止普遍和严重的虐待行为。
28. 联利支助团与欧洲联盟军事行动合作,开展面向利比亚海岸警卫队和海军的能力建设等活动。自2015年以来,联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和难民署为地中海欧洲联盟军舰上的工作人员举办了关于执法过程中的人权、移徙者人权、所有海上获救或截获人员的待遇标准以及难民保护和人权等问题的培训班。在2016年6月该军事行动延长任务期限之后,难民署与其就支持相关培训活动、特别是关于国际法难民法和人权法的培训活动进行了初步讨论。毒品和犯罪问题办公室也与该军事行动的代表进行了多次协商,在处理偷运和贩运行为的能力建设活动框架内拓展协同增效作用。
29. 自2015年年中以来,难民署和国际移民组织与利比亚海岸警卫队、利比亚打击非法移民局和非政府组织举行了三次技术磋商,讨论了与海上救援有关的问题。目前还在努力建立一种机制来增进利比亚当局、国际组织和非政府组织之间的沟通,为相互合作提供便利,从而加强国家的行动反应,并提高在海上获救人员上岸后提供人道主义援助和支持的可预测性。
30. 国际移民组织通过在利比亚的多个项目开展人道主义遣返活动,作为采取全面移民管理办法,让没有能力或不愿意留在发生冲突或自然灾害的收容国,以及希望自愿返回原籍国的移徙者有序且人道地回返并重新融入社会的一项内容。移民组织还为陷入困境的移徙者安全且有尊严的回返提供便利。

五. 打击偷运和贩运行为的国际努力

31. 在国际层面，目前正在政治、人道主义及其他领域作出新一轮努力，以全面应对难民和移民大规模流动问题，包括偷运和贩运行为。大会 2016 年 9 月 19 日关于这个问题的高级别全体会议将是一个界定和推动集体应对办法的绝佳机会。联合国通过下文所述各种方式，配合并支持会员国打击偷运和贩运行为：

32. 2015 年，毒品和犯罪问题办公室宣布了打击跨地中海偷运移民行为战略，旨在提供战略、统筹和全面的回应。为执行这一战略，毒品和犯罪问题办公室根据与欧洲联盟达成的 2015-2019 四年期防止和应对贩运和偷运行为全球行动框架，与埃及和摩洛哥开展合作，对两国应对贩运和偷运行为的办法作了评估。为加强国家能力和立法框架，毒品和犯罪问题办公室在北非和中东、包括在地中海沿岸的过境国举办了 10 多场能力建设活动。

33. 在促进区域及跨区域合作方面，毒品和犯罪问题办公室于 2015 年 10 月 14 日至 16 日在意大利锡拉库萨举办了关于防止和打击地中海区域通过海路偷运移民行为的跨区域培训班，这是第 2240(2015)号决议通过以来推出的首批技术援助举措之一。参加培训班的有来自欧洲联盟成员国、地中海盆地国家以及埃及、厄立特里亚、黎巴嫩、利比亚、马里、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、索马里、苏丹、突尼斯和土耳其的前线官员、刑事司法人员和决策者。

34. 毒品和犯罪问题办公室还向原籍国和通往地中海的沿途过境国提供支助，于 2016 年 4 月举办了关于应对空中偷运移民行为和侦查证件欺诈行为的专门培训。在东非，该办公室提供了关于贩运和偷运问题的立法支助和培训。在西非，该办公室向多个国家的警察和宪兵培训机构提供支助，以便将关于偷运和贩运问题的培训单元纳入国家培训课程。这些活动都以该办公室的 2015-2020 年打击贩运和偷运行为区域战略为框架。

35. 毒品和犯罪问题办公室通过其区域方案、战略和专门项目，向会员国提供全面支持。其中有 40 多项主要技术援助活动向大约 70 个国家提供了支助，并对 1 100 多名刑事司法人员和政府官员进行了关于有效防止和起诉贩运和偷运行为的培训。该办公室为 2015 年 11 月 18 日至 20 日在维也纳举行的贩运移民问题工作组第三届会议提供了实质性支助，促成通过了关于海上偷运移民问题的针对性建议（见 CTOC/COP/WG.7/2015/6）。这些建议解决了对公海上未挂旗船只偷运移民事件的管辖权问题，规定不让海员因为协助、营救海上遇险移民或将移民送到岸上而承担刑事责任，并向被偷运的移民提供援助和保护。

36. 经济及社会理事会关于加强国际合作应对偷运移民问题的第 2014/23 号决议以及 2015 年第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的《关于将预防犯罪和刑事司法纳入更广泛的联合国议程以应对社会和经济挑战并促进国内和国际法治及公众参与的多哈宣言》，都鼓励各国考虑在调查和起诉偷运和贩运行为的同时进行金融调查。为此目的，毒品和犯罪问题办公室协助会员国打击有组织犯

罪团体的运营模式，提高各国追踪、冻结和没收偷运和贩运所得收益的能力，并加强相关机构之间的协调和信息分享。

37. 2016年1月，人权高专办提出了具体措施，以解决过境移徙者面临的保护空白，包括他们容易受到暴力、虐待和剥削的问题(见 [A/HRC/31/35](#))。

38. 2015年9月，26个国际海事组织成员国以及其他国际组织和非政府组织得出结论认为，针对难民和寻求庇护者等混合移徙流人员的海上救援国际法律框架是可靠的，但框架的设计或构想没有考虑到大规模的海上难民和移民流动，因此，减少人命损失的关键是防止严重超载和明显不安全的船只出海。2016年4月26日和27日，世界海洋大学在瑞典马尔默举办了为期两天的研讨会，也讨论了与不安全海上混合移徙有关的复杂问题。海事组织在研讨会上指出，海事等部门可通过加强发展中国家的海事部门和可持续蓝色经济，着眼于为增加就业、繁荣和稳定创造条件，促进减少不安全海上混合移徙的根本起因。

39. 2015年10月和2016年2月，国际刑警组织与欧洲刑警组织联合举办了两期打击偷运移民网络的行动论坛，推动受目前前往欧洲的难民和移民流动影响的原籍国、过境国和目的地国增强信任，加强行动合作。国际刑警组织还开展了国际搜捕和逮捕逃犯行动，协助成员国找到并逮捕参与偷运移民的通缉犯，促进全球交换有关他们下落的信息，加强调查人员和专门单位之间的联络，并推动使用国际刑警组织的通告和通报。

40. 联合国还支持会员国重新安置回归的移民，并处理邻国和更广泛区域流动的根本起因和驱动因素，例如政治和经济排斥、边缘化、歧视或暴力极端主义。改善社会经济状况，包括扩大获得基本服务和政治参与的机会，加强安全和司法系统，建立相称的安全正规的移徙渠道，这些是有助于确保移民不会被迫寻找危及生命的危险移徙路线的关键因素。

41. 必须将打击偷运和贩运行为纳入到应对流离失所和移徙问题的全球努力中。联合国有一个由常务副秘书长担任主席、由联合国相关实体组成的指导委员会，从2015年年中开始指导全系统应对难民和移民大规模流动问题，包括如何以最佳方式支持会员国努力界定管理各种形式人员流动的协调一致办法，并确保保护移民和难民的权利。

42. 2015年9月30日，我召集了关于从新发展议程的角度加强移徙和难民流动方面的合作的大会高级别会外活动，旨在鼓励增强合作与集体行动，应对移徙和人员流动的挑战。我强调，需要在应对行动中拯救生命并确保保护和不歧视，并且以分担责任与合作的原则为依据。此次活动发出的一个关键讯息是，只有建立安全正规的流动渠道，才能终止偷运移民者的运营模式，停止人贩子的剥削。

43. 2015年11月20日，大会主席召开了关于全球认识地中海盆地非正规移徙者的悲剧、特别注重叙利亚寻求庇护者的大会全体会议，继续思考这些重要问题。大会在关于海洋和海洋法的年度决议中，继续就海上移徙问题提供政策指导。大

会第 70/235 号决议除其他外, 严重关切地注意到近来海上偷运移民行为大幅增加, 危及人的生命, 并着重指出有必要根据适用的国际法处理这种情况。此外, 大会还确认所有国家均需按照包括《联合国海洋法公约》在内的国际法履行搜救责任。

44. 2015 年 12 月 16 日, 安全理事会在其关于贩运人口问题的首次会议后发表主席声明(S/PRST/2015/25), 促请会员国加强政治承诺, 更好地履行有关法律义务, 将贩运人口定为刑事犯罪, 防止并以其他方式打击贩运行为, 并加大侦测和阻断的力度。安理会着重指出, 贩运行为破坏法治, 助长了其他形式的跨国有组织犯罪, 可能会加剧冲突和制造不安全局势。安理会在 2015 年 4 月 22 日的新闻谈话中针对利比亚沿岸海上悲剧事件表达了关切。安理会对贩运和偷运等跨国有组织犯罪和非法活动影响区域稳定表示关切, 并谴责和痛斥此类行为破坏利比亚稳定进程, 危及人的生命。

45. 2016 年 1 月 5 日, 我任命了一名特别顾问, 负责领导联合国筹备将于 2016 年 9 月 19 日举行的难民和移民大规模流动问题大会高级别全体会议。为筹备此次高级别会议, 我在题为“有安全和尊严: 应对难民和移民大幅流动问题”的报告(A/70/59)中重申, 需要在全球应对此类大规模流动的同时打击偷运和贩运行为。在这方面, 我强调, 只有在分担责任和协助开展有序、安全、正规和负责任移徙的基础上全面处理强迫流离失所和全球流动问题, 才能形成有效战略。

46. 2016 年 3 月 30 日, 难民署在日内瓦召开了关于通过叙利亚难民接纳途径分担全球责任的高级别会议, 确定了增加叙利亚难民接纳机会的重要承诺。

六. 关键问题

47. 生命和人身伤害风险不仅在横渡地中海的实际过程中存在, 而且在横渡前后也存在。在整个横渡过程中, 财物遭抢和受到不断虐待的风险很高。抵达利比亚的男子、妇女和儿童通常仍要依赖将他们带到那里的犯罪网络。偷运者和移民之间以及人贩子和受害者之间的不平等权力关系, 常常导致后者极易遭受暴力、虐待和剥削, 尤其是处境危险的妇女、儿童、老年人和残疾人。他们常常无法讨回公道和获得补救。与此同时, 他们面临被强行送回原籍国或第三国的风险。打击贩运人口的行动必须确保为所有人提供有效的警察和刑事司法保护, 确保他们的权利得到保障。

48. 利比亚不是《1951 年难民地位公约》和《1967 年议定书》的缔约国。利比亚已批准《1969 年非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》, 但仍未通过庇护立法或建立庇护程序。利比亚法律规定, 所有非正规入境、停留或出境均为刑事犯罪。

49. 利比亚过渡当局面临多重挑战, 包括政治分裂、不稳定、暴力极端主义以及需要改善公共服务。与此同时, 男子、妇女和儿童继续在该国过境。利比亚当局在海上救援或拦截的难民和移民在登岸后被移送到利比亚的拘留中心, 他们可能

在那里被无限期任意拘留，无法求助于司法审查。这些设施由利比亚当局管理，非国家团体也有运营，被拘留者在这些设施中常常面临不人道和有辱人格的条件，还可能遭受酷刑、虐待、敲诈、强迫劳动、性暴力和性别暴力与虐待、宗教歧视和谋杀。被拘留者能够获得的基本物品和服务常常很少。拘留中心长期人满为患。卫生设施不足而且经常损坏，营养不足现象普遍存在，缺少保健设施和娱乐机会带来了不应有的痛苦。利比亚的冲突加剧了寻求庇护者、难民和移民本已脆弱的状况，除利比亚官员外，他们还可能被武装团体、偷运者和人贩子绑架、施用酷刑以及其他形式的虐待、剥削、敲诈和杀害。例如，人权高专办收到可信报告，涉及警卫以及偷运者和人贩子等更广泛的非国家行为体对移民拘留设施中的妇女和女童实施性暴力，包括强奸。

50. 除面临这些风险外，有些群体甚至更加脆弱。实地人道主义伙伴提供的信息显示，与来自其他区域的人员相比，来自撒哈拉以南非洲的人往往会被拘留更长时间。难民署尤其对人数众多的无人陪伴儿童和离散儿童表示关切。与 2015 年相比，2016 年在横渡地中海的人员流动中，妇女和儿童的比例上升，发生性暴力和性别暴力、强迫劳动和童工以及其他形式剥削和歧视的风险也随之增加。

51. 对于在利比亚沿岸拦截或营救的男子、妇女和儿童，必须依照国际法，包括禁止驱回原则，确保他们的持续安保和安全。2015 年 10 月，难民署更新了关于遣返利比亚问题的立场，敦促所有国家在该国安全和人权状况大幅改善之前，暂停强行遣返人员。这项建议仍然有效，而且不妨碍根据国际、区域或国家法律履行进一步义务，为认定符合难民地位标准的人提供国际保护，或按照《1951 年公约》或其他相关文书的规定，提供其他形式的国际保护。难民署还敦促各国避免向利比亚遣返在海上拦截的第三国国民，并确保需要国际保护者能够在登陆后立即获得进入公平有效庇护程序的机会。

52. 人权高专办呼吁利比亚民族团结政府及其他会员国和区域组织在合作向利比亚海岸警卫队和海军提供能力建设支助时充分尊重所涉人员的人权。例如，此类合作不应助长将获救人员送回他们将面临任意拘留和虐待风险的局势。鉴于有会员国通过区域组织采取行动，将能力建设等方面的活动扩大到利比亚领海，这一考虑因素必须保持高度相关。

53. 国际法还规定，海上获救人员应在安全地点离船登岸。海事组织海事安全委员会尚未根据《1974 年国际海上人命安全公约》和委员会关于海上获救人员待遇准则的 MSC.167(78)号决议，审议利比亚的相关问题。不过，鉴于利比亚安全局势动荡，第三国国民面临特别的保护风险，难民署认为，利比亚目前不符合可指定为安全地点的标准。

54. 欧洲联盟指出，出于法律原因，欧洲联盟不能登临、检查并扣押利比亚沿岸所有涉嫌偷运和贩运的船只，因为安全理事会在第 2240(2015)号决议中并未提及利比亚以外的其他推定出发地点。欧洲联盟评估认为，随着去往欧洲的路线不断

变化和出现，其军事行动将无法以最佳方式应对这个问题。该军事行动认为，虽然其存在和活动限制了偷运移民者的行动自由，影响了他们的行动和策略，但必须同时在陆地和海上采取有效措施。

55. 海上大规模移徙给海事部门和海员带来一系列挑战。在法律上，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆海空偷运移民行为的补充议定书》规定，缔约国对涉嫌在海上偷运移民的船只采取措施时，要适当考虑不损害船旗国或其他任何有关国家商业利益或合法利益以及不危害船只或其货物安全的必要性。

56. 全球超过 80% 的贸易通过海路完成。以任何方式中断供应链中的海洋部分都会给国家和区域经济带来风险。2014 年和 2015 年，仅地中海就有大约 1 300 艘商船改变航线，参加了 392 次救援行动，拯救了 57 515 名男子、妇女和儿童的生命。

57. 商船海员继续勇敢地履行救援义务，但他们和商船上获救人员的安全风险不容低估。商船船员人数通常不多，也没有条件搭载和照顾大量人员或为他们提供餐饮，许多获救人员因此感到绝望和紧张，可能会躁动不安。商船也没有配备受训人员，可以应对海难幸存者的医疗需求和其他创伤。商船侧面往往很高，没有适当的登船设备，船员未接受在海上安全救援大量人员的培训，所以并不适合履行这一职能。在记录的海上移民死亡事件中，许多事件发生时，小艇在潜在救援船只的可见范围内倾覆，但船员无力拯救艇上人员。海员遵守严格的安全标准，如果船只运载危险货物，还需采取额外措施，对于没有受过此类培训的人，船只存在固有危险。海事组织、难民署和国际海运公会已制定关于海上救援和大规模救援行动的指南。

58. 偷运和贩运行为对利比亚渔业部门、包括捕鱼船队的运作也有影响。联合国粮食及农业组织表示，渔业部门目前对国家经济的贡献远低于预期。据报告，2015 年全国大约有 3 000 艘渔船。秘书处未发现根据第 2240(2015)号决议第 7 和 8 段采取的行动对海洋环境造成的任何影响。

七. 意见

59. 我高度赞扬各国当局、商船队、民间团体和社区的男女勇士们在地中海沿岸冒着生命危险拯救他人，包括通过欧洲联盟军事行动，开展宝贵的搜索和救援工作。与此同时，我深感关切的是，在地中海死亡或失踪的男子、妇女和儿童没有减少。在预防措施取得成果前，我呼吁会员国进一步加强专门的搜索和救援能力，并采取措施，减轻偷运和贩运行为对海员、商业航运和贸易的影响。

60. 只有采用多层次办法，努力消除民众离开家园的起因和驱动因素，才能形成真正可持续和有效的战略，解决利比亚沿岸偷运和贩运行为扩散的问题。与此同时，必须依靠国际团结，特别是原籍国、过境国和目的地国之间的合作，满足安全通行和保护方面的需求。确保民众不被迫求助于非正规越境的便利化服务，不仅能够摧毁偷运者的运营模式，还可防止受制于有组织犯罪团体的男子、妇女和儿童遭受死亡、苦难和剥削。

61. 这一战略包括开展执法活动，特别是打击有组织犯罪行为体，防止武装冲突和暴力，努力结束迫害和系统侵犯人权行为，弥补治理和法治方面的不足，并创造经济机会，实现可持续和包容性发展。在采取更有效预防和控制非正当越境的措施的同时，必须扩大难民和移民安全正规的流动渠道。在执行任何打击偷运和贩运行为的措施时，必须全面遵守国际人权法和有关标准。我认识到，这一战略所需的努力超越了国家和区域措施，与再次做出的全球承诺密切相关，即承诺努力解决难民和移民的大规模流动问题，防止暴力冲突和暴力极端主义，满足日益增长的人道主义需求，实现人人享有可持续发展。在这方面，可持续发展目标提供了适当的框架，可用来解决一些难民和移民非自愿流动的根源问题，并促进制订管理完善的移徙政策。

62. 从利比亚向欧洲大规模偷运和贩运男子、妇女和儿童的活动继续通过海上进行。会员国应承担首要责任，防止偷运和贩运行为扩散，包括在利比亚沿岸扩散。与此同时，会员国之间以及同其他相关行为体之间的合作至关重要。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于打击陆海空偷运移民行为的议定书》和《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》规定了一般和具体的合作与援助形式，以预防、调查并起诉文书涵盖的犯罪。这些规定涉及缔约国开展合作并采取措施加强相互协调；采用多边、区域和双边协定与安排，设置响应请求的合理时限；在什么情形下可登临涉嫌偷运移民的船只；对于在有挂旗船只或未挂旗船只上实施的犯罪，如何处理管辖权问题。我鼓励会员国为打击偷运和贩运行为开展密切合作，并利用相关国际文书提供的合作途径。此外，我赞同安全理事会呼吁会员国考虑批准、加入并有效落实《关于打击偷运移民行为的补充议定书》以及《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》。

63. 我欢迎会员国努力同利比亚民族团结政府合作，并相互配合，消除偷运和贩运行为对和平与安全构成的威胁。在加强努力的同时，必须继续将这些努力纳入到利比亚实现稳定、安全和善治的更广泛工作当中。必须密切监测偷运和贩运行为与金融犯罪等其他犯罪活动的联系，并对此进行问责。

64. 偷运和贩运行为还影响到政治过渡，影响到 2015 年 12 月 17 日在摩洛哥斯希拉特签署的《利比亚政治协议》的落实工作。犯罪和恐怖组织越来越壮大，导致安全威胁升级，使该协议所述临时安全安排的落实受到阻碍。民族团结政府总理委员会在 2016 年 3 月 30 日抵达的黎波里后一直在建立对国家机构的有效控制，目前正面临越来越大的民众要求改善服务交付的压力。除面临国际上和本国要求遏制过境利比亚的男子、妇女和儿童流动的压力外，过渡当局还面临其他诸多挑战，包括弥合政治分歧，改进安全和公共服务，打击恐怖主义，推动民族和解。我赞扬国际社会大力支持总理委员会努力解决这些问题。

65. 我特别赞扬会员国支持建设民族团结政府的能力，以防止偷运和贩运行为扩散，包括在海上扩散。此类能力建设活动必须支持确保保护人权，包括保护寻求

庇护者、难民和移民的权利和需求。特别是，这些活动不应助长将人员送回他们将面临任意拘留和其他虐待风险的局势。在这方面，弱势者或受到创伤人员的需求特别令人关切。此外，必须确保保护涉嫌偷运移民或贩运人口者的权利，包括他们诉诸司法的权利。我敦促政府改善在利比亚为难民和移民提供的保护和条件，特别是努力改善拘留设施的条件，结束任意拘留现象。我还促请政府考虑加入相关国际文书，包括《1951年难民地位公约》及其《1967年议定书》，制订庇护政策，不再将非正规移徙定为刑事犯罪。

66. 在预防和打击偷运和贩运行为的所有努力中，必须纳入政策和程序，敏感应对在途中面临人身或心理危险的所有人的急迫需求，不管他们途经陆地还是海上，也不论他们的移徙身份为何。必须满足他们的急迫需求，保护他们的人权。同样，提供免受驱回的保护，应对寻求庇护者的特殊需求，这些也是至关重要的考虑因素。应制定标准程序，确保快速、准确地识别处境特别脆弱的移民，并把他们转交给适当的服务机构。在流动过程的每个部分，包括开展救援行动，检查和扣留船只，转移至安全地点并离船登岸，以及在确定身份的整个过程中，处境脆弱的儿童和妇女都面临特别的风险。我关切地注意到，今年通过海路抵达意大利的无人陪伴或离散儿童显著增加，我鼓励采取具体措施，确保满足他们的特殊保护需求。我欢迎欧洲联盟军事行动为防止性剥削和性虐待采取步骤。我促请会员国、特别是在地中海开展行动的国家，将这些关切问题置于各方面应对行动的核心，审查现行政策，并在建设和加强打击海上偷运和贩运行为能力的工作中纳入这些考虑因素。

67. 我欢迎会员国和包括欧洲联盟军事行动在内的其他实体通过各种机构和法律安排开展合作，交流信息，相互支持，并协调在海上的活动，包括检查和扣押船只的活动。我鼓励会员国继续加强相互配合，加强同所有其他相关行为体的合作，特别是考虑到打击地中海偷运和贩运行为的互动协作正在不断加强。要制订相辅相成的有效对策，关键是就应对这个问题的相关挑战达成共识。

68. 在偷运和贩运过程中实施的犯罪十分复杂并具有跨国性，因此，会员国必须开展合作，调查并起诉应负责任者。我欢迎现有的举措，鼓励会员国加倍努力，结束对这一罪行所涉网络的有罪不罚现象，中断它们的运营模式，包括为此追踪、冻结并没收非法所得。我认识到腐败是助长偷运和贩运行为的关键因素，促请会员国在相关努力中纳入反腐败措施。

69. 最近的出发地点已不限于利比亚，这表明难民和移民前往欧洲的路线并非一成不变。当情况发生变化时，偷运移民者也会作出调整。船只从新的地点出发，新的路线正在出现。我促请原籍国、过境国、目的地国、安全理事会以及在利比亚沿岸地中海开展打击偷运和贩运行动的会员国加强合作，灵活应对上述移徙流动的动态变化，确保继续进行有效努力，包括调查和起诉对偷运和贩运行为负有责任的人。