



## 秘书长根据安全理事会第 2312(2016)号决议提交的报告

### 一. 引言

1. 安全理事会第 2312(2016)号决议第 15 段要求我报告该决议执行情况，特别是第 7 段的执行情况。本报告就是根据这项要求提交。
2. 本报告介绍了自我 2016 年 9 月 7 日上次报告(S/2016/766)以来直至 2017 年 8 月 31 日的事态发展。本报告中的资料和意见依据的是会员国、区域安排和其他相关利益攸关方提交的材料，同时还咨询了联合国系统、国际刑事警察组织(国际刑警组织)和依照安全理事会第 1973(2011)号决议设立的专家小组的意见。

### 二. 利比亚沿岸地中海偷运移民和贩运人口情况<sup>1</sup>

3. 自我上次报告发表以来，男男女女、大人小孩继续在前往欧洲途中死亡，在海上失踪。截至 2017 年 8 月 31 日，联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际移民组织(移民组织)的记录显示，2017 年已有超过 2 410 人在地中海死亡和失踪，123 994 人经海路抵达欧洲。从利比亚前往意大利的所谓“地中海中部路线”仍是移民进入欧洲的最活跃路线。2016 年，难民署和移民组织的记录显示，超过 181 500 人经海路抵达意大利，其中大约 90% 的人是从利比亚出发的。截至 2017 年 8 月 31 日，约 99 105 人在 2017 年抵达意大利，其中大多数人来自撒哈拉以南非洲国家。
4. 欧洲联盟海军行动(欧洲联盟地中海中南部军事行动)报告称，自 2015 年 6 月其任务开始直至 2017 年 8 月 31 日，该行动在地中海中南部解救了 39 818 人。欧洲联盟地中海中南部军事行动估计，2016 年 10 月以来，约 140 210 人被地中海中部不同的船只解救。

<sup>1</sup> 文中称“偷运和贩运”。



5. 欧洲联盟地中海中南部军事行动指出，国际非政府组织运营的船只仅在 12 海里的利比亚领海范围内进行搜救行动。欧洲的一些官员认为，防止人员海上遇难的搜索和救援行动可能会陷入一个两难境地，可能会助那些不正当过境者一臂之力，帮助只要求他们的船只到达公海的走私者完成任务。推拉因素，加上跨越地中海的行动环境仍然很复杂，因此，应对这一问题需要严格采用以证据为依据的方法。强调首要任务一定始终是救人，强调搜救行动的存在无疑避免了无数人丧生，这一点至关重要。

6. 截至 2017 年 7 月 19 日，移民组织估计，利比亚海岸警卫队、沿海安全部队和渔民在 2017 年截获并救出了 11 122 人，同时在利比亚海岸发现了 348 具遗体。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)对利比亚海岸警卫队在搜救行动中对这些人的侵权行为表示关切，这些行为在某些情况下进一步危及了海上遇险人员的生命。被截获或被解救的移民很少能拿到救生衣。联合国利比亚支助团(联利支助团)的记录显示，海岸警卫队官员在利比亚领海内外开展搜索和救援行动时使用火器，拳打脚踢、并使用言语威胁，使得待在不适合出海船只上求救的人们非常恐慌。记录的其他行为包括未经事先警告便跳上移民船只，以及撞击遇险船只。此种行为会使已经不适航的船只有倾覆危险，引起遇险人们的恐慌，有些人没穿救生衣便跳入了水中。根据联利支助团和人权高专办的说法，海岸警卫队官员在紧急救援或海上拦截后，经常未能发现并满足处境脆弱移民和寻求庇护者的特殊需求，这些人员包括怀孕妇女、孤身未成年人以及残疾人或身患疾病人员。

7. 有组织的跨国犯罪网络继续利用利比亚的冲突和安全局势进行偷运和贩运活动，这反过来又加剧了不稳定，破坏了治理结构。用于偷运移民和难民以及走私基础设施和后勤的现有网络也可用于秘密运输燃料、毒品或武器等非法物品。根据安全理事会第 1973(2011)号决议设立的专家小组还根据其任务向安全理事会单独报告(见 S/2017/466)了利比亚武装团体和犯罪网络偷运移民、武器和燃料等各种非法资金来源。利比亚的制裁制度，特别是其武器禁运制度、旨在防止包括原油和精炼石油产品在内的石油非法出口的措施以及制裁指定标准可适用于偷运者和贩运者的行为和活动。

8. 根据欧洲联盟地中海中南部军事行动的信息，充气船上的个人票价可以达到 1 000 欧元，而木船的旅费据报取决于船的大小和船上的人数，1 500 欧元起价，可高达 3 000 欧元。每艘橡皮船可容纳约 120 人，使得移民偷运者可从每艘启航的橡皮船违法获利高达 12 万欧元。使用更大的木船通常可容纳 400 人，估计移民偷运者和贩运者每艘船可获利 60 万到 120 万欧元。偷运者通常一次会让多达五艘或以上的船只同时下水。

9. 人们在海上丧命主要是由于偷运者使用的船只不适合海上航行且过度拥挤，没有抵达欧洲海岸的能力。偷运者利用安全、正常的移民途径稀缺以及想要逃离冲突或迫害的人的绝望心境，继续从寻求前往欧洲的移民中获利。妇女和女童以及男子和男孩在利比亚以及在前往利比亚途中人权都会遭到偷运者、贩运者及其他犯罪团体的严重侵犯，包括受到暴力侵害。

10. 安全理事会第 2312(2016)号决议认识到，在地中海，特别是利比亚沿海被偷运的那些人很可能符合 1951 年《关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》中对难民的定义，并强调必须依照国际人权和难民法尊重移民和寻求庇护者的权利。根据欧盟统计局的数据，2016 年欧盟对从七个最常见西非国家(尼日利亚、几内亚、科特迪瓦、冈比亚、塞内加尔、马里和加纳)前往意大利人员得到保护的**平均比率为 27%**，来自厄立特里亚、索马里和苏丹人员得到保护的**比率为 70%**。这相当于 2016 年来自这些国家的超过 68 500 个国民得到了欧盟成员国的保护，包括 54 000 多人获得了难民地位或辅助保护。这些团体的抵达路线和人员组成仍在不断变化，其中包括弱势人群，且大多数儿童抵达时都无人陪伴。

11. 自安全理事会第 2312(2006)号决议通过以来，会员国已在单边、双边和多边，包括通过区域组织采取了措施，打击利比亚沿岸的偷运和贩运活动，同时加强地中海的搜救工作。采取的措施包括通过能力建设和培训加强边界管制机构和边界管理，同时在地中海有针对性地部署海军力量和行动。

### 三. 检查和扣押利比亚沿岸船只并做出有关努力

12. 为预防和打击利比亚沿岸的偷运和贩运活动，会员国依照适用的国际法和第 2312(2016)决议规定的具体授权，独自或通过各区域组织采取了各项行动，包括对船只进行检查和扣押。欧洲联盟成员国除丹麦外，都正在南地中海中部地区开展海军行动，即欧洲联盟地中海中南部军事行动，以便发现、捕获和处置被偷运者使用或涉嫌被偷运者使用的船只和资产。此外，为确保更好地遵守适用的人权标准，2016/2017 年期间，该行动培训了 133 名履行海岸警卫队职能的利比亚海岸警卫队和利比亚海军人员，培训内容包括海上执法、安全搜救行动以及人权问题。该行动还正在提供非军事训练，使利比亚海岸警卫队和利比亚海军人员能够阻断利比亚领海一切形式的非法贩运活动，拯救生命。欧洲联盟成员国、难民署、移民组织、联利支助团、欧洲边境和海岸警卫队机构等为培训提供了专家。

13. 2017 年 7 月 25 日，欧洲联盟理事会将该行动的任务期限延长至 2018 年 12 月 31 日，委任该行动再额外完成以下任务，即：按照人权高专办和联利支助团 2016 年 12 月 13 日报告的建议，设立受训人员监测机制，确保利比亚海岸警卫队培训的长期效率；提高与欧洲联盟成员国执法机构、欧洲边境和海岸警卫队机构和欧洲刑警组织共享有关贩运人口信息的可能性；根据安全理事会第 2146(2014)号和第 2362(2017)号决议，开展新的监督活动，收集有关从利比亚非法贩运石油出口的资料。安理会第 2362(2017)号决议将对利比亚非法石油出口制裁扩大至包括精炼石油产品，偷运精炼石油产品也有助于偷运移民和贩卖人口。

14. 2017 年 7 月 4 日，意大利国家反黑法组织检察官和欧洲联盟地中海中南部军事行动指挥官发起了欧洲首个监测偷运移民和贩运人口观察站。为进一步协助调查和起诉海上偷运和贩运行为的责任人，欧洲联盟地中海中南部军事行动与行使刑事管辖权的意大利当局密切合作，并向意大利当局提供信息。截至 2017 年 8 月 31 日，根据该行动提供的信息或采取的行动，意大利当局已逮捕 117 名涉嫌偷运移民或为偷运提供便利的人。该行动报告称，鉴于调查和起诉的潜在附加值，

还尽可能地通过将船只拖到或运到意大利处置了 477 艘船只。如若不然，就按照有关国际法和标准对它们进行了处置，避免海员、航海和海洋环境安全面临任何风险。

15. 国际法规定，海上获救人员应在安全地点离船登岸。欧洲联盟指出，被欧洲联盟地中海中南部军事行动救出或逮捕的任何人都不会被移交给非欧盟成员国当局，也不会在这些国家下船。此外，欧洲联盟地中海中南部军事行动发布了若干标准作业程序，内容涉及防止性剥削和性虐待、依照环境法处置船舶、海上获救者的待遇以及如何处置涉嫌偷运移民者和贩运人口者。这些作业程序尤其关注弱势群体，如伤员或病人、妇女和孤身儿童。欧洲联盟地中海中南部军事行动与国际刑事法院保持联系，分享有关利比亚侵害移民罪行以及参与为通过利比亚非法移民提供便利和资助的个人的资料。

16. 2016 年 11 月 24 日，为查明和分析参与偷运移民和贩运人口的有组织犯罪团体，破坏他们的业务模式，欧洲联盟地中海中南部军事行动与联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)签署了一项合作和信息共享协议。与此同时，加强了与国际刑警组织的接触，为加强意大利国家中心局的合作与信息交流，商定了一项工作安排。在业务层面，欧洲边境和海岸警卫队机构的海神行动仍是欧洲联盟地中海中南部军事行动的主要对话方。欧洲联盟地中海中南部军事行动通过逐案交换信息，设法避免其行动与利比亚海岸警卫队和意大利代号为“海上安全”的海上军事行动发生冲突。自 2015 年以来，“海上安全”一直在地中海中部开展海上安全行动，履行制止和打击非法贩运犯罪组织等任务。2017 年 5 月 30 日，还就欧洲联盟地中海中南部军事行动与海上守护者行动之间合作问题与北大西洋公约组织(北约)海上司令部签署了行政安排。

17. 欧洲联盟地中海中南部军事行动与包括联合国及其机构在内的国际组织、航运公司、成员国和非政府组织在该行动 2015 年成立的“地中海共同意识和消除冲突”论坛下继续开展更广泛的合作。该论坛在自愿基础上集结了参与地中海海上安全行动的有关国家和组织的代表，他们交流信息，协调各项活动，避免活动发生冲突。2017 年 6 月 8 日和 9 日，欧洲联盟地中海中南部军事行动主办了第四次此类论坛，来自 37 个国家和 98 个组织的 188 人参加了论坛。

#### 四. 支持利比亚打击偷运和贩运行为并做出有关努力

18. 安全理事会第 2312(2016)号决议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。

19. 2017 年 1 月 25 日，欧洲委员会和欧洲联盟外交与安全政策高级代表发表关于地中海中部航线联合声明，列出了 2017 年的一系列优先事项，其中特别关注与保护利比亚和北非的移民和难民有关的项目。2017 年 2 月 3 日的《马耳他宣言》又重申了这一点。项目内容包括加强打击移民路线上的偷运和贩运活动，帮助更有效地管理移民流动，挽救生命，改善难民和移民的生活条件。作为第一步，欧

洲联盟非洲信托基金批准了一项 9 000 万欧元的方案，其中包括两部分：第一，为所有有需要的人提供保护和援助，目的是扩大在利比亚的保护空间，且专门针对难民和移民，这一部分由移民组织、难民署和联合国儿童基金会(儿基会)执行；第二，实现稳定，旨在支持地方治理和城市一级的社会经济发展，以便帮助移民更好地融入社会和稳定东道社区，这一部分由开发署、德国国际合作机构、移民组织和儿基会执行。为加强利比亚的边境管制，7 月 28 日，欧洲联盟非洲信托基金通过了一项 4 600 万美元的方案。除了这些共同努力外，欧洲联盟及其成员国继续与移民组织、难民署和其他行为方合作。合作开展的活动包括立即提供人道主义援助、保护易受伤害的难民和移民、绘制和分析利比亚移民和流离失所的 trends 和模式，以及推动从利比亚向原籍国的自愿人道主义回返。

20. 6 月 19 日，欧洲联盟外交事务理事会确认其致力于根据瓦莱塔行动计划的 5 个支柱和伙伴关系框架，在移民问题上与萨赫勒 5 国集团国家 (布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)接触。特别是，其表示支持为打击偷运移民和贩运人口开展的各项举措，同时努力为主要路线上的社区提供经济替代办法，监测可能的替代路线，解决非法移民和被迫流离失所的根本原因。区域办法也建立在萨赫勒五国集团内合作的基础上。例如，2017 年 6 月 6 日，欧盟和萨赫勒五国集团在巴马科举行第三次部长级会议，会议讨论的核心议题是五国集团联合部队确保敏感边界地区的安全，欧洲联盟在会上宣布为支持此类合作提供 5 000 万欧元的财政捐助。联合部队将有助于打击恐怖主义、有组织跨国犯罪和人口贩运活动。

21. 7 月 4 日，欧洲委员会提出了一项支持意大利的行动计划，减少地中海中部路线沿线的压力。该行动计划还设想增加资金，提高利比亚当局的能力，加强搜索和救援行动的协调以及加强利比亚的边界管制。

22. 2017 年 7 月 17 日，欧洲联盟外长理事会将欧洲联盟驻利比亚综合边境管理援助团(欧洲联盟边境援助团)的任务期限延长至 2018 年 12 月 31 日。为支持利比亚，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。欧洲联盟边境援助团目前正在向的黎波里派驻少量人员。外长理事会还对向利比亚出口和供应充气船和艇外发动机实行限制。

23. 北约名为“海上监护人”的海上安保行动目前正在地中海履行三项任务：支持海上态势感知、协助海上反恐、促进海上安全能力建设。北约正在通过开展这三项工作为维护海洋环境的安全和安保做贡献，同时支持联盟的三个核心任务：集体防务、危机管理和合作安全。

24. 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。2017 年，加拿大向联合国开发计划署和民族团结政府共同管理的利比亚稳定基金捐款 150 万美元。

25. 联利支助团在拦截期间、拦截之后、拘留期间等各个时段监测移民的状况，并一直向利比亚海岸警卫队、利比亚打击非法移民事务局和欧洲联盟等有关对话方提出关切，敦促杜绝广泛且严重的侵权行为。联利支助团在欧洲联盟地中海中

南部军事行动培训方案下向利比亚海岸警卫队开展了性别平等意识培训。联利支助团还一直在按照联合国关于联合国支持非联合国安全部队的人权尽职调查政策，审查其向利比亚海岸警卫队提供的支持。自 2015 年以来，人权高专办和难民署为欧洲联盟地中海海军舰艇工作人员组织了培训，培训内容涉及执法中的人权问题、保护难民和移民及他们的人权以及所有在海上被救出或被截获人员的处理标准。难民署还为欧洲联盟地中海中南部军事行动组织的利比亚海岸警卫队培训贡献了力量。

26. 2017 年，移民组织向利比亚官员提供了一系列培训班，内容涉及人权、人口贩运和偷运、确定脆弱性和其他人道主义问题。移民组织、丹麦难民理事会和难民署向利比亚当局提出了替代拘留的其他办法。难民署干预之后，除 2016 年 600 人获释外，2017 年迄今又共有 376 名难民和寻求庇护者获释。在此方面，与利比亚内政部和司法部等主管部门举办了一系列讲习班和讨论会。但是，为确保迅速查明和照顾贩运人口、性暴力和性别暴力以及其他严重侵犯人权行为的受害者，并向他们提供适合他们年龄和性别的服务，需要做的工作还很多。

27. 难民署和移民组织与利比亚海岸警卫队、海岸安保、利比亚打击非法移民局以及非政府组织进行了若干技术磋商和能力建设活动，审议与海上救援以及获救/被拦截人员下船后待遇有关问题。其中包括通过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，从而加强对海上受困人员的行动反应，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。由移民组织和难民署提供支持、由利比亚各主管部门组成的技术工作组制定的标准作业程序加强了这一机制。

28. 作为全面管理移民办法的一部分，移民组织通过若干项目在利比亚开展了自愿人道主义回返活动。截至 2017 年 8 月 14 日，移民组织已协助 6 321 名移民返回原籍国。其中包括无法或不愿留在遭受冲突或自然灾害的东道国以及愿意自愿返回原籍国的滞留移民有序、人道地回返并重新融入社会。移民组织还在向人口贩运受害者和无人陪伴儿童提供有针对性的援助，在他们返回原籍国前向他们提供住房援助、找寻家人和医疗支助，抵达后提供重新融入社会援助。

29. 难民署在会员国的支持下，依照全面的区域战略，大幅扩大了在利比亚的行动，加强了应对，以降低主要移民路线上的保护风险。在利比亚，无论是在下船点，拘留设施还是通过社区发展中心，难民署都在确定、登记和记录需要国际保护的人员，提供挽救生命的人道主义援助，并寻求通过全面解决办法帮助最弱势群体。难民署正在与利比亚当局合作，促进逐步发展国家保护框架，倡导替代拘留的其他办法。难民署还通过速效项目和当地伙伴方提供人道主义援助，向境内流离失所者、回返者和收容社区提供援助。2017 年 8 月，难民署与联合国人口基金签署了一项协定，剖析人口和城市情况，以便进行区域分析，为人道主义稳定工作和恢复措施提供依据。在区域层面，难民署正在与邻国的官员合作制订保护解决办法，包括为有特定需要和脆弱难民提供紧急转运设施。

## 五. 为打击偷运和贩运行为而开展的国际努力

30. 在国际层面，联合国配合并支持会员国为打击偷运和贩运行为所做的各项努力。2016年9月19日大会通过的《关于难民和移民的纽约宣言》承诺2018年之前制定一项安全、有序、正常移民全球契约。《宣言》附件二指出，《全球移民契约》将应对国际移民问题的“各个方面”。我的国际移民问题特别代表领导联合国系统在此方面的各项努力，移民组织提供密切支持。作为筹备工作的一部分，2017年5月至10月间在日内瓦、纽约和维也纳共举行了6场非正式专题会议，其中日内瓦3场、纽约2场、维也纳1场，同时还与区域和多方利益攸关方进行了磋商。评估阶段结束之后，会员国将于2018年2月开始谈判全球契约。《纽约宣言》进一步呼吁各国考虑制定不具约束力的自愿准则，以便保护处境脆弱的移民。

31. 《纽约宣言》还让各国承诺通过与各国和所有相关利益攸关方磋商，制定难民问题全球契约。《纽约宣言》附件一是《难民问题全面响应框架》，其中概述了根据国际合作和责任分担原则全面应对难民流离失所问题的各项要素。《宣言》呼吁难民署根据具体情况拟订并启用《难民问题全面响应框架》，目前若干国家已经启动这项工作。还要求联合国难民事务高级专员在2018年向大会提交的年度报告中提出难民问题全球契约。

32. 2016年12月20日，安全理事会一致通过第2331(2016)号决议，最强烈地谴责所有在武装冲突影响地区贩运人口的行为，强调贩运人口行为破坏法治，助长其他形式的跨国组织犯罪，可加剧冲突，加剧不安全和不稳定，并破坏发展。安理会强调指出，武装冲突中的贩运人口以及冲突中的性暴力和基于性别的暴力行为，包括为了性奴役、性剥削和强迫劳动等目的的这些行为，都可能成为某些恐怖团体战略目标和意识形态的一部分，并被他们当成一种战术。他们鼓励会员国除了承认包括难民在内因武装冲突流离失所人员尤其容易被贩运外，还考虑，武装冲突中一切形式的贩运行为，会造成难民和移民的大量流动。参加公开辩论的会员国认识到，冲突地区的贩运人口问题威胁到了国际和平与安全，由于该行为也被用来资助恐怖团体的活动，因此应分析实施人口贩运罪行人员和团体的资金流动情况，并对这些人员和团体实施有针对性的制裁。

33. 大会还在其关于“海洋和海洋法”的年度决议中继续对海上移民问题提供政策指导。各国除有义务根据《联合国海洋法公约》和其他有关和适用的国际文书提供援助以及建立和提高搜救能力外，海洋法还规定，各国在可行的情况下在国家管辖范围内解决不适合海上航行船只和小型船只问题，发现并制止跨国组织犯罪活动，包括偷运移民和贩运人口行为。大会继续强调必须通过加强各级国际合作，制订全面办法处理国际移民问题，同时必须依照适用的国际法充分尊重不驱回原则。

34. 2017年5月，毒品和犯罪问题办公室在马耳他组织了一次法庭和检察官区域讲习班，主题是加强司法合作，应对地中海偷运移民问题。包括利比亚在内的地中海盆地沿岸国家的治安法官以及负责国际合作的国家主管当局官员也参加了此次讲习班。在执行处理跨地中海偷运移民问题战略过程中，在毒品和犯罪问题办公室-欧洲联盟全球预防和处贩运人口和偷运移民行动框架(2015-2019)内，

毒品和犯罪问题办公室与埃及和摩洛哥合作评估了他们的应对措施，并协助埃及制定了新的反偷运移民法，该法于 2016 年 11 月 7 日颁布。为加强国家能力和立法框架，毒品和犯罪问题办公室 2016 和 2017 年在北非和中东、包括在地中海沿岸的过境国举办了约 15 场能力建设活动。此外，为提高利比亚处理和预防偷运移民的能力，2017 年 2 月，毒品和犯罪问题办公室在突尼斯对 24 名利比亚官员进行了培训，内容涉及立法框架、贩运移民案件的诉讼以及寻求庇护者和难民的权利和保护需要。毒品和犯罪问题办公室还向原籍国和地中海沿岸路线过境国提供支持。在东非，毒品和犯罪问题办公室向刑事司法专业人员提供了调查和起诉人口贩运和偷运移民案件方面的能力建设援助，向索马里提供了法律援助，与厄立特里亚政府展开初步能力建设活动。在西非，毒品和犯罪问题办公室正在为数个会员国的警察和宪兵训练机构提供支持，以便将偷运和贩运问题的各个组成部分纳入国家培训课程，并致力于加强西非检察官合作处理该路线沿线偷运移民案件的能力。这些活动都是在毒品和犯罪问题办公室 2015-2020 年打击西非和中非贩运和偷运行为区域战略框架内开展的。

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，也向会员国提供全面支持。其中 2016 年 6 月至 2017 年 7 月间，通过 20 多项主要技术援助活动向大约 70 个国家提供了支助，并对 770 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。毒品和犯罪问题办公室进一步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。

36. 难民署正在全球和整个地中海帮助各国加强防止其任务下的人员沦为人口贩运受害者的能力。作为其努力的一部分，难民署支持国家当局建立公平有效的庇护程序，建立或维护对保护敏感的输入制度，包括适当的身份查验和移案机制，确保能够发现寻求庇护者和处境危险的难民或贩运受害者，并将他们移交给难民署，向他们提供保护和解决办法。难民署根据《偷运和贩运战略和区域行动计划》以及通过参与区域协商进程如拉巴特和喀土穆进程和非洲联盟-非洲之角打击贩运举措，在东非和非洲之角开展这些活动及其他活动。2017 年 7 月，难民署发起两项补充呼吁，以加强其在利比亚和地中海中部路线各国的行动能力。在这两项呼吁中详细列出的举措中，难民署计划从利比亚找到更多重新安置脆弱难民的机会，扩大对该国难民和境内流离失所者人道主义干预措施的范围，为保护通往利比亚沿途国家的难民和寻求庇护者提供有效的方式和途径。

37. 2016 年，人权高专办对欧洲的过境点和边界地点进行了监测访问，以便监测和发现移民在过境点和目的地，包括从利比亚进入欧洲的移民所面临的人权保护漏洞。

38. 国际海事组织(海事组织)坚持认为，救援海上人员的国际法律框架是健全的，但没有设想到大量难民和移民会选择海运，该框架也不是为此设计的。虽然海事组织、难民署和国际海运公会已经就海上救援和大规模救援行动制定了指导意见，但海事组织成员国认为，在移民海上遇险前管理海上情况，解决不安全的各种情况混杂的移民问题的根源在于侧重通过加强发展中国家海运部门和可持续蓝色经济为增加就业、繁荣稳定创造条件，这些是解决该问题的关键。



39. 国际刑警组织通过其脆弱社区项目向利比亚提供了协助，该项目内容包括偷运移民、贩运人口和侵害儿童行为等，项目范围涵盖包括利比亚在内的北非国家。该项目的宗旨是提高执法和其他刑事司法从业人员的技能和专长，建立和巩固打击偷运人口专家全球网络，并根据改进的技能和最佳做法开展行动。2017 年 5 月，利比亚 3 名警官参加了在马德里举办的为期一周的培训课程。

## 六. 关键问题

40. 男男女女、大人孩子在跨越地中海的整个行程中，在上船前和下船后受到虐待的风险都很高。人权高专办和联利支助团指出，被利比亚沿岸利比亚海岸警卫队在海上救出或拦截的移民和难民被移交给打击非法移民事务局，据报他们在恶劣、不人道条件下被无限期拘留，且根本没有司法审查的可能性。

41. 这些拘留设施或由打击非法移民事务局控制，或由武装团体直接控制，移民和难民在这里遭到酷刑和其他虐待、强迫劳动、性暴力和性剥削的风险极大。被拘留者也有可能没经过任何适当程序或考虑他们个人情况的前提下被强行赶回原籍国或第三国。妇女和女童特别容易遭到官员、武装团体成员、贩运者和走私者的性暴力和性剥削。

42. 大多数设施的拘留条件的特点是长期过度拥挤、卫生条件差、不提供基本的必需品或适当的医疗护理。成人和儿童营养不良现象极其严重，的黎波里以外的设施尤其如此。一些设施的拘留条件本身可能就相当于酷刑或其他虐待行为。据报，被拘留者通常被剥夺了与亲属交流的机会，领事代表的访问也被一拖再拖。

43. 除拘留情况外，难民和移民在利比亚也面临剥削、绑架、强迫劳动、勒索、酷刑，包括致死的酷刑和其他暴力行为。利比亚各地的医院和陈尸所经常收到撒哈拉以南非洲移民的尸体，这些尸体都是在沙漠、森林、街道发现的。一些尸体身上有枪伤；一些人似乎是死于饥渴或窒息。移民组织报告了多起来自撒哈拉以南非洲地区人员被武装团体拘留在所谓“连接房屋”之后被卖给贩运者的案件。打击贩运人口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。

44. 利比亚的民族和解进程继续进行，但冲突和不安全局势使利比亚移民和难民的状况更加不稳定，而犯罪团体就利用了这一安全局势。因此，要想帮助利比亚境内的移民和难民摆脱危险境地，就需要解决造成他们有不安全感的原因，其中既需要解决推动因素，包括本国的贫穷和冲突，又需要解决利比亚本身的问题，目前利比亚的政治进程缺乏广泛的支持，且依然未取得进展。为了顺利实现可持续和平与安全，必须重新推动包括民间社会、妇女和青年在内的国际、区域和国际行动者的融合。利比亚的冲突和暴力行为导致大量人员在境内流离失所。根据移民组织的数据，截至 2017 年 6 月 29 日，约 240 000 人在利比亚境内流离失所。约 249 300 之前流离失所者已返回家园。尽管冲突对平民造成了如此影响，但只有数量有限的利比亚人迄今作为难民在国外寻求保护。

45. 正如我在上次报告中所指出的，利比亚仍未加入 1951 年《关于难民地位的公约》。但利比亚是非洲统一组织 1969 年《关于非洲难民问题具体方面公约》的

签约国。尽管如此，但利比亚尚未通过庇护立法或建立庇护程序。利比亚还是《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》缔约国，但自批准以来还未向移民工人问题委员会提交过报告-利比亚的初次报告自 2005 年以来逾期未交。利比亚法律规定，所有非正规入境、逗留或出境均属刑事犯罪。利比亚有几项规范利比亚移民问题的法律和法令，但目前还没有关于移民管理，包括偷运和贩运的统一法律框架。人权高专办和联利支助团呼吁利比亚当局释放被拘留的最脆弱移民，不再拘留任何移民，修正利比亚法律，不再将非正规移民定为刑事犯罪行为。

46. 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。难民署敦促各国避免向利比亚遣返在海上拦截的第三国国民，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。难民署认为，利比亚目前未达到海上获救后安全登陆地点标准。

47. 鉴于在利比亚的移民男子、妇女和儿童的人权依然被侵犯，人身依然遭虐待，因此，对利比亚海岸警卫队和处理移民和难民的国家其他行为方缺乏系统的人权监测和报告综合机制，以及联合国和非政府组织开展独立人权监督的途径有限尤为关切。

48. 海事组织指出，海上大规模人口迁移给海事部门和海员带来一系列挑战。由于 80% 以上的全球贸易都通过海上运输，因此，供应链中的海上环节遭到任何破坏都会给国家和区域经济构成风险。尽管政府资助了更多资源，而且非政府组织船只的活动增多，令人欣喜，但自 2015 年以来，参与救援行动的商船数量保持相对稳定，每艘商船救出的平均人数仍超过 110 人。2016 年，共有 381 艘商船改变了航道，其中 121 艘商船参与营救了 13 888 人。尽管船上出现未经训练的落难人员给海员和获救人员都带来了风险，但商船海员依然继续勇敢地履行救援职责。

49. 偷运和贩运行为对利比亚渔业部门、特别是捕鱼船队的运作也有影响。根据联合国粮食及农业组织的统计，对渔业部门的负面影响往往发生在船舶遭破坏时，这违反多项国际环境公约。

## 七. 意见

50. 我高度赞扬各国当局、商船队、民间社会 and 社区的男女勇士们在地中海沿岸冒着生命危险拯救他人，包括通过欧洲联盟地中海中南部军事行动开展宝贵的搜索和救援工作。与此同时，我对大量男子、妇女和儿童在地中海遇难或失踪依然深感关切。一些会员国在管理该情况方面应承担不成比例的责任，我呼吁发达国家对第一收容国和过境国表示更强烈的声援。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。在此方面，同样重要的是强调与非政府组织建设性接触的必要性，同时考虑到他们对这些努力的重要贡献。

51. 打击偷运和贩运工作必须植根于全球合作努力，应对流离失所和移民问题应解决造成这些问题的结构性驱动因素，特别是原籍国的问题。在 2016 年 9 月 19

日大会高级别全体会议通过的《关于难民和移民的纽约宣言》中，会员国青睐的方法是能够解决长期的危机，降低社区的脆弱性，消除贫困，提高自力更生和恢复能力。因此，不再拖延地防止和解决这些危机至关重要。预防意味着早期行动，预防同时需要包容、可持续的政策。不尽早采取行动只会增加痛苦，而持续的流离失所加剧了需要缓解的政治紧张局势。原籍国的根源问题迫使许多人走上这一危险旅程，而解决这些根源问题需要加强民主；建立更强大、更有复原力、接受问责的国家机构；确保适当制衡；支持包容各方的、可持续经济发展；促进法治；以及致力于通过有效民主控制武装部队。

52. 尽管在民主巩固方面取得了可喜进展，但恐怖主义和暴力极端主义加剧了西非和萨赫勒地区的安全局势，仍然令人关切。这些因素，再加上气候变化，青年人口增多、失业、城市化进程不加控制，构成了非正规移民和人口贩运激增的一些主要驱动因素。因此，今后的行动也应着眼于按照国际人权标准处理源头国和过境国贩运人口问题，支持可持续经济发展和善政。《2030年可持续发展议程》为理解和组织各项工作，维持和平，尽量减少驱动不正当移民因素提供了一个关键框架。此外，执行诸如结束暴力和歧视、打击一切形式的有组织犯罪和贩运，促进法治以及确保所有人都能平等诉诸司法等具体目标将有助于解决被迫流离失所的根本原因。

53. 我敦促民族团结政府加强对利比亚难民和移民的保护，改善他们的境遇，特别是确保只有在符合国际标准和正当法律程序的情况下才能进行拘留，且拘留条件能够满足基本标准和需求。与此同时，努力建立适当的接待条件和替代拘留方式，优先释放最脆弱人员。我还呼吁民族团结政府有效执行《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，并定期报告该《公约》执行情况，同时考虑加入其他相关的国际文书，包括1951年《关于难民地位的公约》及其1967年议定书，通过庇护框架，不再将非正规移民定为刑事罪行。

54. 我呼吁利比亚以外的目的地国确保向与移民和难民接触的利比亚机构提供任何培训时都要进行谨慎审查，同时进行全面努力，保护移民和难民的人权，包括努力终结任意拘留的做法，改善他们被拘留时的待遇，并建立培训后监督机制。我呼吁会员国管理边境时对保护有敏感认识，根据国际人权和难民法，不拒绝寻求庇护的人和需要保护的人入境，不将任何人送回他们可能会遭到迫害、酷刑、任意拘留和其他侵犯人权行为的地方，增加移民安置配额和其他保护途径，为逃离迫害、武装冲突或暴力的人提供国际保护，并向处境脆弱的移民提供适当形式的保护。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。我赞扬会员国支持建设民族团结政府的能力，防止偷运和贩运行为扩散，包括在海上扩散。这种能力建设努力必须包括通过建立协调一致的监测机制等途径，在寻求庇护者、难民和移徙者在海上被拦截后，确保他们的人权得到保护。

55. 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，也不论他们的身份为何。在移民过程的每个环节，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风险。应向他们提供量身定做的做法，并提供对性别问题有敏感认识的设施。从保护的角度来看，拘留中心缺少女警卫，以及应对移民问题机构中普遍缺少女性工作人员，是问题的一部分。还需开展更多工作，在贩运活动的受害者，特别是妇女和女童到达欧洲后，能够找到他们并向他们提供保护。

56. 我呼吁所有会员国不仅要考虑到各国的合法利益，还要考虑到难民保护机制的法律义务以及人类流动所产生的机会，在此前提下，积极参与制定难民和移民问题全球契约，确定整个国际社会承担的适当政策，同时尊重《联合国海洋法公约》、相关的国际法和人权文书。虽然并非所有难民和移民都属于难民的范畴，但难民和移民都享有同样的普遍人权和基本自由，同行的许多人中，不管他们的法律地位如何，也不论迫使他们迁移的原因是什么，他们个人所面临的艰辛和处境的艰难都是一样的。移民需要的具体保护措施可能与国际难民法所提供的保护不同。只有加强移民治理，为建立定期、安全的移民路线进行国际合作，以及保护敏感的入境程序，我们才能更好地应对那些走上险程的人们的需要。与此同时，必须充分满足所有难民和移民，包括处境不利的移民的人权和保护需要，挽救生命必须是我们的头等重要大事。

---