



**安全理事会第 2380(2017)号
决议的执行情况****秘书长的报告****一. 导言**

1. 本报告是依照安全理事会第 2380(2017)号决议第 15 段的规定提交的，安理会在该段中要求我报告该决议特别是第 7 段的执行情况。
2. 本报告介绍了 2017 年 9 月 7 日我提交上次报告(S/2016/761)以来直至 2018 年 8 月 31 日的事态发展。本报告所载信息和意见均以会员国、区域安排和联合国系统提交的文件为依据。

二. 利比亚沿岸地中海偷运移民和贩运人口情况

3. 自我上次报告发布以来，仍有男女老幼继续在前往欧洲的途中死亡或在海上失踪。记录显示，截至 8 月 27 日，2018 年在地中海死亡的人数已有 1 530 人，其中有 1 103 人是在所谓的“地中海中线通道”沿线丧生。截至 8 月 27 日，2018 年经海路到达欧洲的记录人数接近 67 100 人。2017 年，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和国际移民组织(移民组织)的记录显示，经海路到达意大利的超过 119 300 人，占离开利比亚人数的 91%。难民署注意到，在 2018 年头八个月，从海上到达意大利的人数已经下降了超过 80%，但是伤亡率却有所增加：记录显示每 19 个抵达的人中就有 1 人死亡，而 2017 年同期穿越地中海中部的每 41 人中才有 1 人死亡。
4. 据欧洲联盟在地中海中南部的军事行动(欧洲联盟地中海中南部军事行动)估计，2017 年 10 月至 2018 年 7 月 31 日之间，约有 29 785 人在地中海中部区域被各种船只援救，该数字与前一个报告期相比大幅减少。在获救人员中，被欧洲联盟地中海中南部军事行动援救的计 4 665 人。根据该行动报告，国际非政府组织运营的船只仍在利比亚西海岸之外的公海进行搜索和救援作业，但与以往报告期相比，数量减少。然而，在 2018 年头六个月中，非政府组织援救的人数在得到救助并送注意大利的总人数中仍占 34%。



5. 国际海事组织(海事组织)指出,大规模海上移民给海事部门和海员带来了一系列挑战。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。虽然政府资助的资源有所增加令人欣喜,而且非政府组织船只的活动仍在继续,但自2015年以来,参与救援行动的商船数量保持相对稳定。2017年,共有416艘商船偏离航线;其中,119艘商船参与救援了11350人,每艘商船救援的人数平均为95人。在2018年头六个月,商船救援了1329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,但商船海员继续勇敢地履行救援职责。

6. 欧洲联盟地中海中南部军事行动报告说,移民偷运者在本报告所述期间越来越多地使用木船。截至8月1日,移民组织和难民署注意到,利比亚海岸警卫队、海岸安全部队和渔民在2018年头八个月中救援或拦截了近12945人。尽管当地努力进行能力建设,但联合国利比亚支助团(联利支助团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)所作记录显示,利比亚海岸警卫队在利比亚领水和国际水域中实施的搜索和救援行动中使用了武器、暴力行为和威胁性语言。仍然没有足够条件按照国际人权保护标准接收大量被拦截人员并应对他们的需要。目前在利比亚被拦截的人员未经适当程序而直接受到拘押,并且面临严重的侵犯人权行为。由于在利比亚受拘押的被拦截人员数量继续增加,羁押设施的压力增加,条件恶化。联合国安全理事会第1973(2011)号决议所设专家小组之前报告了武装团体和犯罪网络参与利比亚偷运移民的情况,该小组关于这个专题的下一份报告至迟将于2018年9月15日转递给安理会。在另一个国家马里,也有武装团体参与偷运移民并从中获取经济利益。安全理事会关于马里的第2374(2017)号决议所设专家小组的最后报告将详细说明专家小组关于这一问题的调查结果。

7. 根据欧盟统计局的数据,在2017年抵达意大利的人员中,对于来自最常见的西部非洲7个原籍国(尼日利亚、几内亚、科特迪瓦、马里、塞内加尔、冈比亚和加纳)的人员,欧洲联盟成员国给予某种形式保护的平均比例为25%,而对于来自厄立特里亚、索马里和苏丹的人员,给予保护的比例为74%。抵达人群所走的路线和人员组成仍在不断变化,其中包括处于脆弱处境的人,也包括数量很高、遭受了性暴力和基于性别暴力的幸存者以及人口贩运受害人。大多数儿童在抵达时没有亲人陪同。

8. 各国已采取措施打击利比亚沿岸的偷运和贩运行为,加强在地中海的搜索和救援工作力度。这些措施包括通过能力建设和培训加强边境管制机构和边境管理,同时在地中海有针对性地部署海军力量和行动,并对利比亚的6个贩运者进行定向制裁。但仍然难以确定这些措施的综合影响。

三. 检查和扣押利比亚沿岸船只以及相关努力

9. 欧洲联盟在其共同安全与防务政策框架内,在南地中海中部区域开展海军行动,即欧洲联盟地中海中南部军事行动,其目的是发现、捕获和处置移民偷运人使用的船只和资产。该行动报告说,自行动开始以来,已处置偷运嫌疑人使用的

551 艘船只。2018 年,除丹麦已选择默认退出所有的共同安全和防务政策合作外,欧洲联盟所有成员国都提供海军部队、航空资产和人员参与该行动。

10. 鉴于该行动将持续到 2018 年 12 月 31 日,欧洲联盟委托其履行以下额外任务:建立一个受训学员监测机制,以确保对利比亚海岸警卫队进行培训的长期效果;增加与欧洲联盟成员国执法机构、欧洲边境和海岸警卫队机构及欧洲刑警组织共享贩运人口情报的可能性;根据安全理事会第 2146(2014)和 2362(2017)号决议开展新的监测活动,收集关于从利比亚非法出口石油,包括原油和精炼石油产品的情报。安理会第 2362(2017)号决议把旨在防止利比亚非法出口原油的措施扩大至包括精炼石油产品,因为偷运精炼石油产品也会助长偷运移民和贩运人口。

11. 虽然欧洲联盟地中海中南部军事行动的任务不包含搜索和救援业务,但该行动的全部资产都受国际法约束,必须对涉及《国际海上人命安全公约》的事件作出应对,并有义务将幸存者带离并运至安全地点。该行动报告说,它遵循难民地位问题公约所规定的不推回原则以及国际人权法和人道主义法,因此从未将被其救援或拘捕的人员移交给非欧洲联盟成员国当局或将他们遣送至非欧洲联盟成员国。

12. 2017 年 12 月 14 日,利比亚当局向海事组织发送了一份公文,告知海事组织,利比亚民族团结政府已宣布的黎波里飞行情报区是“利比亚搜索和救援区域”,此事之前已告知国际民用航空组织并得到该组织批准。此外,海事组织已于 2018 年 6 月在全球综合航运信息系统网站上公布了这个区域。意大利海岸警卫队正在欧洲联盟促进非洲稳定和从根源上解决非洲非正常移民和流离失所者问题紧急信托基金框架下,领导欧洲联盟援助利比亚当局建立全面运作的海上救援协调中心项目,目的是有效协调利比亚搜索和援救区域内的搜索和救援工作。利比亚中心预计将在 2020 年取得全面作业能力。

四. 支持利比亚打击偷运和贩运行为并做出有关努力

13. 欧洲联盟地中海中南部军事行动自开始行动以来,协助拘捕了超过 151 名涉嫌偷运移民和贩运人口的嫌疑人。2018 年 5 月 14 日,欧洲联盟理事会通过了一项决定,从而可以在该行动内部试点设立一个犯罪情报小组,促进欧洲联盟司法和内政事务网络的各组成机构、欧洲联盟成员国、欧洲边境和海岸警卫队机构以及欧洲刑警组织之间分享关于人口偷运和贩运、联合国对利比亚武器禁运的执行工作以及威胁该行动自身安全的犯罪活动的情报。其目的是最大限度地利用收集到的情报来预防、调查和起诉犯罪。

14. 2017 年 11 月 29 日和 30 日在阿比让举行的第五次非洲联盟-欧洲联盟首脑会议期间,组建了非洲联盟、欧洲联盟和联合国移民问题联合工作队,以期沿着各条移民路线,特别是在利比亚境内,拯救和保护移民和难民的生命,加快协助他们自愿返回原籍国,并且重新安置需要国际保护的人员。工作队在欧洲联盟的支持下,促成 26 000 人次藉由移民组织的安排实现自愿人道主义回返,1 600 名需

要国际保护的人员通过在尼日尔和其他国家的难民署应急过境机制脱离拘押，以待其他解决办法，包括重新安置。

15. 2018年5月29日，欧盟委员会宣布了非洲紧急信托基金项下价值4.67亿欧元的新方案和项目，将在萨赫勒/乍得湖地区和非洲之角援助弱势移民和难民并处理非正常移民的根源问题。这些资金专用于改善就业机会，特别是增加青年的就业机会。约有1000万欧元用于支持在难民署应急过境机制项下加速重新安置，6000万欧元用于支持移民组织提供的自愿回返和重新融入社会援助。

16. 欧洲联盟驻利比亚综合边境管理援助团当前的任务授权将持续至2018年12月31日。该援助团和联合国专门机构现已在黎波里建立存在，支持利比亚民族团结政府并应其要求参与执法、刑事司法和边境管理。援助团在欧盟地中海中南部军事行动的支持下，为利比亚当局主导的关于利比亚边境安全和管理改革白皮书的起草工作提供协助。欧洲联盟关于利比亚的海事工作分组将帮助逐步拟定利比亚海岸警卫队和海军的目标、需求和要求，而利比亚海岸安全总局目前正在接受援助团的能力建设支助。

17. 欧洲联盟地中海中南部军事行动还加强了与欧洲联盟一些机构，如欧洲边境和海岸警卫队机构、欧洲刑警组织和欧洲司法协调机构，以及与下列国际和区域组织之间的合作：联利支助团、难民署、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、移民组织、欧洲安全与合作组织、国际刑事警察组织(刑警组织)、北大西洋公约组织、意大利国家反黑手党和反恐检察官办公室、国际刑事法院。欧洲联盟非洲紧急信托基金之下设立了专门项目，专注于在边境管理的若干领域为利比亚海岸警卫队的文职和军事人员提供支持。整个一揽子计划由负责管理支持利比亚边境和移民综合管理方案的指导委员会来管理。该方案由欧盟委员会和意大利内务部领导，目的是在欧洲联盟各行为体和成员国之间实现协同增效，并且协调欧洲联盟和国家机构依照安全理事会第2380(2017)号决议参与能力建设所作的一切努力。

18. 意大利司法当局确保，一旦完成救援行动并安全返回港口后，就起诉偷运人和贩运人。为了进一步巩固这一进程，欧洲联盟地中海中南部军事行动与意大利反黑手党和反恐检察官办公室设立了关于偷运移民和人口贩运的第一个欧洲观察站。该项目旨在分享数据和信息，以期通过联合分析由军事情报部门和司法当局提供的文件，更深入地了解偷运人的商业模式。有了观察站，就可以将该行动内部收集的资料与意大利检察官收集的600多份记录进行比对。对欧洲联盟地中海中南部军事行动拘捕的28名偷运和贩运嫌疑人截至2017年9月30日的相关数据所作的初步分析表明，有13名偷运人/贩运人已被定罪并判处三至十年监禁，总共罚款2400万欧元；6人受到审理；有1个案件的偷运人/贩运人未满18岁，该案件已移交给意大利检察官办公室，由意大利卡塔尼亚未成年人法院处理；3名嫌疑人在撤案后被释放；1人宣布无罪释放；4人未列入嫌疑人登记册。至于上述行动拘捕的其余偷运人/贩运人，由于正在进行调查，没有披露相关的主管检察官办公室提供的信息。

19. 欧洲联盟地中海中南部军事行动支持利比亚通过培训和监测工作开展能力建设,从而更好地对付移民偷运人和人口贩运人以及其他犯罪活动。该行动在希腊、意大利、马耳他和西班牙以及欧洲联盟、难民署、移民组织、联利支助团和非政府组织的支持下协调并提供培训,使得利比亚海岸警卫队和海军的能力不断增强。培训侧重于海岸警卫和执法职能,包括用专门的模块讲解人权和难民权利以及对性别问题的认识。自 2016 年底开始培训以来,该行动已培训了 237 人。

20. 该行动报告说,其与欧洲联盟成员国和执法机构一起,对利比亚受训人员开展了一个审查进程,并监测为利比亚海岸警卫队和海军提供的培训。审查进程得到了利比亚海岸警卫队和海军的同意,在审查过程中,欧洲刑警组织、国际刑警组织设在罗马的国家中心局、国际刑事法院、欧洲边境和海岸警卫队机构以及国家安全机构提供了合作。进行审查的合作伙伴将利比亚提供的信息和数据与自身数据库中可获得的资料进行交叉核对。交叉核对能确保选定的候选人符合参加培训应达到的标准,包括没有犯罪记录或支持暴力极端主义组织的嫌疑。对利比亚海岸警卫队和海军的监测侧重于了解其以专业方式履行已分配任务的能力。监测工作不包括视察移民登陆后的状况,这不是欧洲联盟地中海中南部军事行动的授权任务。

21. 欧洲联盟地中海中南部军事行动表示,利比亚海岸警卫队和海军在海上打击非法活动和拯救生命过程中越来越多地发挥积极作用,就是得益于培训以及欧洲联盟提供的额外装备和一些国家的双边努力,尤其是意大利提供了四艘巡逻艇并由意大利海军提供维护支助。

22. 联合国儿童基金会(儿基会)协助为该行动的工作人员制作培训材料。在海上被拦截的一些装载移民的船舶上,儿基会合作伙伴为儿童提供信息、心理社会支持以及保健和卫生服务。儿基会建议为接触移民妇女和儿童的边境官员、警察和军事部队提供《儿童权利公约》培训。

23. 联利支助团继续监测侵犯人权行为,包括利比亚境内侵犯移民和难民人权的行爲,并向利比亚有关当局,包括利比亚海岸警卫队和海军以及利比亚打击非法移民局提出关切事项。联利支助团继续强烈倡议结束侵犯人权行为,摧毁犯罪网络并就所有侵犯行为和罪行追究责任。联合国继续努力执行人权尽职政策,以期减缓所查明的风险,防止接受联合国支助的机构和人员实施严重违反国际人道主义法、人权法或难民法的行为。为此,利比亚境内的联合国系统实施了风险评估和缓解措施,目的是防止侵犯人权,增加对国际法和标准遵守情况的监测,加强对侵犯行为责任人的追责。

24. 难民署报告说,有 54 644 名登记在册、主要来自阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和厄立特里亚的寻求庇护者和难民生活在利比亚境内。由于难民署可以接触难民的机会有限,其采取行动开展难民保护活动的的能力因此受到限制。难民署正在努力寻求利比亚境外解决方案,以便为需要国际保护的人员,尤其是最易受伤害的人员,通过重新安置解决困境。已经为 482 名难民提交了直接离开利比亚进行重新安置的请求,其中有 70 人已重新安置到第三国。约有 1 536 名难民被疏散到难民署在尼日尔的疏散过境机制: 392 人重新安置到第三国, 10 人转移到罗马尼

亚的紧急中转中心。此外，312 名难民直接从利比亚疏散到意大利。难民署还倡议向更多国家进行人道主义疏散。难民署通过的黎波里的社区发展中心，为关切对象登记庇护申请并提供文件、保护和人道主义援助。

25. 难民署定期与利比亚当局开展国际难民法有关的能力建设活动。难民署与移民组织一同为利比亚海岸警卫队和海军制定了一套标准作业程序，以应对难民和移民登陆后的需求。难民署进一步倡议利比亚当局建立一个登记系统，以便记录被利比亚海岸警卫队和海军救援或拦截的人员及其基本信息。

26. 移民组织目前正与利比亚各个部和其他主要行为体密切合作，就打击人口贩运的两个关键组成部分开展工作。人道主义组成部分旨在提供有效的预防和保护措施，具体做法是加强人道主义政策、方案制定和业务框架，从而解决贩运受害人和面临风险者眼前和长期的人道主义需求，并制定系统、全面的措施。发展组成部分旨在建立国家机制，通过推动制定国家法律和政策框架，加强机构能力和结构，动员和增强社区权能，来解决眼前和长期的应急需求。

27. 利比亚 2018 年人道主义应对计划寻求获得 3.127 亿美元，作为采取人道主义和保护对策的资金。该计划的目标是帮助利比亚各地 94 万需要帮助的人，截至 2018 年 8 月初，只有 22.3% 的资金到位。

五. 打击偷运移民和贩运人口行为的国际努力

28. 联合国配合并支持会员国打击偷运移民和贩运人口行为。大会继续在每年关于海洋和海洋法的决议中提供与海上救援、偷运移民和贩运人口问题有关的政策指导。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，会员国将在 2018 年结束前制订一项促进安全、有序和正常移民的全球契约，其中包含旨在打击偷运和贩运行为的行动，该契约将于 2018 年 12 月 10 日和 11 日在摩洛哥举行政府间会议时通过。

29. 《纽约宣言》还请难民署就制订难民问题全球契约与各国接触，并与所有相关利益攸关方协商。根据大会的要求，联合国难民事务高级专员在其 2018 年 8 月提交给大会的年度报告中一并提交了拟议的难民问题全球契约。拟议契约呼吁加强国际社会防止和打击偷运和贩运人口行为的努力，协助收容难民的国家查明贩运行为的受害者并将其转至适当的进程和程序，包括查明是否需要国际保护和(或)受害者支助。

30. 安全理事会在其第 2388(2017)号决议中以最强烈的措辞谴责受武装冲突影响地区的人口贩运行为，并重申贩运人口、性暴力和恐怖主义与其他跨国有组织犯罪活动之间存在联系，且这种联系可延长并加剧冲突和不稳定，或加重对平民人口的影响。决议促请会员国加强与难民等因武装冲突而被迫流离失所者互动的专业人员，如难民和流离失所者接待设施中执法人员、边境管制官员及刑事司法系统人员的相关能力，以查明贩运受害者或易受贩运行为伤害的个人，并采取顾及性别和年龄的援助政策，包括提供适当的社会心理支持和保健服务，而不论他们是否参与刑事调查和诉讼。

31. 2018年6月7日,安全理事会关于利比亚的第1970(2011)号决议所设委员会将6名个人列入名单,根据利比亚制裁制度对他们实施冻结资产和禁止旅行措施。这6个人是根据安理会第1970(2011)、2174(2014)和2213(2015)号决议所载制裁指认标准进行列名的。这是第一次将移民偷运人和人口贩运人列入安全理事会制裁名单。

32. 非洲联盟和平与安全理事会在其2018年6月27日关于非洲安全与移民局势的决定中谴责贩运人口和偷运移民行为、跨国组织犯罪网络及其帮凶。该决定要求非洲联盟成员国整合努力,为促进和加强现有机制而进行更多的协调与合作,以改进移民治理和管理。该决定还请非洲联盟委员会加快在喀土穆设立区域业务中心,以便就贩运人口和偷运移民问题分享情报,并在马里设立和运作非洲大陆移民、研究和数据研究中心,在摩洛哥设立和运作移民观察站,为其成员国之间共享非洲大陆移民数据和信息提供一个平台,以加强移民治理和管理。

33. 毒品和犯罪问题办公室支持加强采取跨国对策,应对东部、北部和西部非洲的偷运移民行为和海上犯罪。2018年,来自利比亚打击非法移民局和利比亚检察官办公室的14名执法人员和8名检察官接受了培训,内容包括查明、调查和起诉贩运和偷运移民案件并同时确保向贩运受害人和被偷运移民提供协助和保护。培训涉及先进技术以及调查期间使用适合利比亚实际情况的法医工具。毒品和犯罪问题办公室还在欧洲联盟非洲应急信托基金框架下与欧洲联盟合作进行区域干预,目的是采取有效措施,摧毁在埃及、利比亚、摩洛哥和突尼斯参与偷运移民和贩运人口的犯罪网络。这项全面干预措施的旨在帮助北非各国的相关执法机构和刑事司法从业人员采取一个定性执法办法,着重摧毁超出低级犯罪活动的犯罪网络。

34. 联利支助团在对拘留中心进行持续监测时记录到在拘留场所不断发生侵犯和践踏人权行为,缺乏对移民的保护和协助,包括那些遭受偷运人和贩运人虐待的人也无法得到保护和协助。联利支助团利用有限的的能力,试图在利比亚境内以及穿越利比亚的各主要路线沿线的来源国和过境国进行实况调查和人权监测访问。2018年6月进行了这样一次访问,在采访从利比亚返回的移民或在该国遭遇各种侵犯人权行为后继续其行程的移民基础上编写的报告即将完成。

35. 人权高专办制作了符合人权的边境治理培训模块,目前正协同各区域的边境当局推出一系列能力建设活动。人权高专办不断进行实况调查和人权监测访问,并基于对移民的访谈编写报告。联合国人权事务高级专员在各次发言中谴责由政府运作的各中心强制羁押移民的做法。高级专员在2017年9月8日强调指出,将人们送回拘留中心显然违反了国际法不推回原则,人们在这些中心被强制羁押并遭受酷刑、强奸和其他严重侵犯人权的行。

36. 海事组织坚持认为,海上人员救援的国际法律框架是健全的,但没有预见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,必须在移民面临海上风险之前,在陆地上对局势进行管理,并且解

决不安全的混合移民根源问题，具体方式是加强发展中国家海运部门和可持续的蓝色经济，着重为增加就业、繁荣稳定创造条件。

37. 在业务层面，欧洲联盟地中海中南部军事行动主办了两期地中海共同认识和化解冲突论坛。最近一次论坛于 2018 年 6 月 19 日和 20 日在罗马举行，出席会议的有来自 37 个国家以及包括难民署、毒品和犯罪问题办公室、移民组织、人权高专办和非政府组织在内的 127 个组织的 242 名代表。论坛的主旨是每年两次在直接涉及地中海中部局势、非正常移民或稳定利比亚局势的各利益攸关方之间增进理解并分享最佳做法。

六. 主要问题

38. 无论男女，不管是大人还是孩子，在整个行程中遭受贩运、勒索、任意羁押、酷刑、强迫劳动和性虐待等侵犯人权行为的风险都很高。虽然在移民过程中，贩运和偷运的情况都大量存在，但两者是截然不同的现象。移民和难民在途中可能遭到贩运，利比亚的特定情况包括对非正常入境、逗留和出境的移民、难民和贩运受害人不加区分地进行刑事定罪，理所当然地拘押无证移民和难民，不给他们诉诸司法、获得援助和法律途径的机会，这些情况导致许多移民和难民容易遭受侵犯人权行为、性暴力、剥削和虐待。在穿越利比亚的整个行程中，无论是在陆地还是海上，这些风险都同样紧迫且严重，难民和移民在前往利比亚和欧洲途中过境其他国家时也面临同样的风险。

39. 据移民组织报告，利比亚打击非法移民局开办了 52 个拘留中心，但并非都在运作。该局最近报告说关闭了 25 个拘留中心，因此估计目前正在运作的有 16 个中心，还有几个中心目前不能运作或正在维修。目前约有 8 000 人被拘押在这些中心内，其中约一半来自 7 个国家，利比亚当局已准许难民署将这 7 个国籍的人员登记为利比亚境内的“受关切人士”。超过 680 000 非本国国民住在该国，但未被拘留。打击非法移民局运营的各个中心不按利比亚法律或国际标准运作。据难民署称，各中心的住所、营养和环境卫生条件低于标准，由于在利比亚被拦截、获救和登陆的人数增加，造成严重拥挤，条件会进一步恶化。警卫实施酷刑和其他虐待、性暴力和基于性别的暴力、强迫劳动和剥削的事件常常记录在案。妇女被关押在没有女警卫的地方，孤身儿童与成年人关押在一起。国际组织进行有意义的接触要经过专门安排，且往往难以获准。

40. 联利支助团继续观察和报告的黎波里和周边地区各中心的拘留条件。由于目前的安全局势以及利比亚东部和南部地区的出入限制，联利支助团无法访问打击非法移民局在这些地区运营的移民拘留中心。2018 年 4 月以来，访问必须经过行政程序核准，这也限制了联利支助团进入西部各拘留中心。移民组织、难民署及其他人道主义行为体倡导关闭所有拘留中心，并寻找采取替代拘留的措施，包括安全庇护所。

41. 难民署在打击非法移民局运营的各拘留中心内开展的工作包括向被拘留人提供医疗救助和人道主义救济，以及倡导释放被拘留人员。难民署正在的黎波里

为需要国际保护的人员敲定过境和离境设施的各项安排。该机制是与内政部一起制定的，目的是便利并加快将弱势难民转移到第三国的进程，具体做法是通过重新安置、家庭团聚或将难民疏散到难民署在其他国家开办的应急设施，或者促进难民自愿回返。到 2018 年底，过境和离境设施可能可以收容 1 000 名这类人员。

42. 许多难民和移民在利比亚面临剥削、绑架、强迫劳动、勒索、酷刑、其他暴力行为和死亡。一些人报告说，他们到达利比亚之后不久就被劫持以索取赎金，或被从事偷运的人运过沙漠被迫成为抵押劳工。据报，酷刑常被用于迫使被劫持的人支付赎金。同样，另一些人则报告在利比亚时被绑架勒索赎金和遭受酷刑。难民和移民还报告说，武装人员对其强行劫持的妇女和女童、有时也对男子和男童进行性侵犯。此外，据报有妇女被迫卖淫，男子则被迫劳动。在前往目的地途中被杀害或被遗弃在沙漠中等死的移民人数不详。联利支助团记录了移民在利比亚境内途中遭到包括偷运人的竞争对手或身份不明的武装团体等人员袭击的案件。

43. 利比亚实现民族和解的努力仍在继续，但无处不在的武装冲突和普遍的不安全局势使利比亚移民和难民的处境更加不稳定。由于中央政府机构缺乏对利比亚境内大片领土的有效控制，导致国家无力恢复法治，实施边境管制以及追查和摧毁参与偷运或贩运的犯罪网络。犯罪网络和武装团体能够利用安全局势保障非法商业活动带来的收入。执法机构的脆弱状况使得利比亚各机构容易滋生腐败，在移民和难民行程的各个阶段、特别是在移民和难民被拘留期间，个人大发横财。鉴于整体安全局势动荡不定，非本国国民面临特别的保护风险，包括拘留条件不符合标准，对寻求庇护者、难民和移民的虐待行为时有记录，因此，人权高专办、难民署和联利支助团认为，利比亚没有达到海上获救后安全登陆地点的标准。他们促请所有国家暂停强迫遣返利比亚，包括的黎波里，直至安全和人权状况得到显著改善。

44. 正如我在上次报告(S/2017/761)中所指出的，利比亚仍然不是 1951 年《关于难民地位的公约》缔约方。但利比亚是 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》的签字国。尽管如此，利比亚尚未通过庇护立法或建立庇护程序。利比亚还是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》缔约国，但自批准以来从未向移徙工人问题委员会提交过报告，该国本应在 2005 年提交初次报告。利比亚法律规定，所有非正常入境、逗留或出境均构成刑事犯罪。

45. 禁止酷刑委员会强调指出，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的缔约国应采取一切必要的法律、政治和外交措施，确保缔约国根据双边或区域移民管理协定向利比亚提供的任何合作和(或)支持符合《公约》和绝对禁止酷刑的宗旨，并符合国际人权和难民法规定的义务。

七. 意见

46. 我要赞扬参与地中海搜寻与援救行动的男女勇士，包括欧洲联盟地中海中南部军事行动、国家海军和海岸警卫队、商船和非政府组织船只上的人员作出的努

力。我关切地注意到，尽管抵达欧洲的绝对人数有所下降，但去年地中海中部的相对死亡人数上升了。必须继续努力与利比亚当局接触，并在欧洲和国际一级加强团结，才能找到持久的解决办法。我感到关切的是，随着人权保护被削弱，难民保护空间可能会不断缩小。虽然我认识到会员国有权管理其边境，也有权制订自己的移民政策，但我强烈呼吁会员国采取对移民和难民保护具有敏感性的方式，并充分尊重适用的国际法和最佳做法。我呼吁地中海区域内外所有国家在这方面开展合作。

47. 我回顾《国际海上人命安全公约》2004 年各项修正案和《1979 年国际海上搜寻救助公约》，这些公约涉及协调与合作的义务，以便在合理可行的情况下尽快让幸存者登陆并将其送到安全地方。拒绝和拖延登陆可能对难民和移民以及救援者的身体和心理健康带来严重风险。我促请所有有关国家协助获救者在真正安全的地点迅速登陆，并为这样做而制订更可预测的合作安排。在这方面，我注意到移民组织/难民署有关区域合作安排确保海上获救者可预测登陆及随后的处理的联合提议。不论是利比亚当局还是其他行为体所开展的所有搜寻与援救活动，都应将拯救生命和保护危难中人的安全当作首要目标。有必要加强各项机制，以便充分和迅速地识别并移交登陆获救者，确保国际难民法和国际人权法规定的所有保护需要得到逐一和充分的评估。登陆安排必须确保获救难民和移民在所去之地受到保护，人权不会受到严重侵犯，需要国际保护的人员在那里能够获得保护。

48. 虽然抵达欧洲的人数有所减少，但利比亚难民和移民面临的人道主义和人权局势依然严峻。由于海上被拦截的移民人数增加，且移民离境面临的地中海封锁越来越严，被拘留的人数不断增多，局势进一步恶化。我关切的是，难民和移民在严酷的条件和虐待之下遭受长期的心理和身体伤害。任何时候都不应当因移民原因而拘留儿童，任何人都不应被任意拘留。羁押移民应当作为最后手段。考虑到利比亚实行自动拘留登陆后的移民、寻求庇护者和难民的做法，还必须注重创设替代拘留的措施，并解决极其困难、必须得到显著改善的羁押条件问题。作为优先事项，必须按照国际公认的原则和标准建立登记制度，说明被拘留者的下落。与此同时，应当制订有关程序，允许被拘留者有权获得公平审判和诉诸司法的机会。

49. 难民署的报告指出，许多通过海路抵达的人在途中、包括在被拘留期间经历了性暴力和基于性别的暴力，对此我深感关切。此外，妇女和女童人数，特别是来自尼日利亚和撒哈拉以南其他非洲国家的妇女和女童，在 2016 年和 2017 年大幅增加，她们可能是贩运和性剥削行为的受害人。难民署和意大利关于庇护程序的主管部门联合制订了有关识别和移交贩运受害人和潜在受害人的导则。贩运人口是一种邪恶罪行，会助长不平等、不稳定和冲突。联合国致力于推动采取行动将贩运人绳之以法，同时保护和支​​持受害人，并致力于防止一切形式的性暴力和基于性别的暴力。

50. 欢迎各国支持利比亚打击偷运移民和贩卖人口，同时需要确保尊重人权。包括利比亚海岸警卫队和海军在内的所有行为体应遵守人权义务，包括与需要海上援助的人进行互动并与参与救援行动其他船只进行合作。在这方面，我想重申，

如明知移送可能导致个人遭受国家行为体或非国家行为体的侵犯人权行为，各国应避免将在其羁押或控制之下的个人移送给这些行为体。各国应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的人员能够在登陆后立即有机会按照国际人权法的规定进入公平有效的庇护程序。同样，各国不应通过其协调搜寻与援救的努力、提供物质支持或其他支持会而推动一系列事件发生，从而导致个人被移送到可能面临酷刑、虐待或其他严重侵犯人权行为的地方，或被移送到无法获得必要国际保护的地方。难民和移民保护及人权监测机制需要得到进一步加强。

51. 联合国系统通过执行《2030年可持续发展议程》和注重预防工作，正在为解决迫使人们大规模迁移的根源问题作出贡献。难民问题全球契约以及促进安全、有序和正常移民的全球契约将于2018年通过，这是会员国广泛支持的结果，是因为会员国认为必须寻找基于人权且对性别问题有敏感认识的可持续解决办法来应对人口流动造成的挑战并从这些解决办法中受益。上述契约的一些目标包括加强国际合作以打击偷运人和人口贩运人，在国际移民背景下防止、打击和消除人口贩运行为，并且保护受害者。因此，我呼吁所有会员国和区域组织继续合作开展这些工作。