



安全理事会

Distr.: General
6 April 2020
Chinese
Original: English

安全理事会第 2491(2019)号决议的执行情况

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2491(2019)号决议第 3 段提交，安理会在该决议中再次请秘书长报告第 2240(2015)号决议，特别是决议第 7 段至第 10 段的执行情况。
2. 本报告述及自我 2019 年 9 月 5 日上次报告(S/2019/711)发布以来至 2020 年 3 月 20 日的情况发展。所载信息和意见基于会员国、相关国际和区域机构以及联合国实体提交的材料。

二. 利比亚沿海地中海的偷运移民和贩运人口情况

3. 地中海仍然是偷运贩运难民和移民的一条繁忙而致命的通道。在本报告所述期间，又有数百名男子、妇女、儿童在前往欧洲途中在海上丧生或失踪。更多的人又陷入可能遭受严重伤害、人权遭到侵犯的处境。2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，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，共有 65 797 名难民和移民经海路抵达欧洲，比 2018/19 同一时期增加近 20%，上一时期约有 55 017 名难民和移民经海路抵达欧洲。根据国际移民组织和难民署的记录，其中 11 043 名难民和移民通过中地中海路线抵达欧洲(8 889 人抵达意大利，2 154 人抵达马耳他)，上一时期为 4 329 人。他们主要来自利比亚，部分来自突尼斯和阿尔及利亚。同一时期，移徙组织和难民署记录了大约 39 339 人通过东地中海路线抵达希腊，大约 14 326 人通过西地中海路线抵达西班牙。
4. 利用中地中海路线的难民和移民人数大幅增加，并有证据显示这条路线仍然十分危险。从 2019 年 9 月至 2020 年 2 月，难民署估计有 124 名难民和移民在中地中海路线的海上丧生或失踪，其中 63 人从利比亚出发。这一数字低于上一时



期的 314 人，其中 298 人从利比亚出发。移民组织估计，2019 年 9 月至 2020 年 2 月，因一些难民和移民船只下落不明而出现的“隐形沉船”，地中海路线可能另有 318 人死亡。¹ 这些数字不包括返回利比亚后死亡或失踪的人数。在其他路线，移民组织和难民署记录了 330 多名难民和移徙者在西地中海路线、近 80 人在东地中海路线死亡或失踪，上一时期分别为 500 多人和 70 多人。

5. 2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，欧洲联盟在地中海中南部开展欧盟海军地中海索菲亚行动记录，有 143 艘装载难民和移民的船只取道地中海路线离开，72%发生在的黎波里以西的阿布坎马斯和扎维耶之间，祖瓦拉地区最为活跃，有 40 艘船只离开。据记录，在的黎波里以东的卡斯尔加罗贝利和胡姆斯之间沿海也有船只离开。索菲亚行动估计，2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，在行动区开展的 146 次行动中，约有 9 595 人被各种船只营救或拦截。² 索菲亚行动表示，利比亚海岸警卫队开展了 69 次行动。这一数字比上一 2018/19 时期大幅增加，当时在行动区开展了 30 次行动，营救或拦截了 2 252 人，其中 18 次由利比亚海岸警卫队和海军实施。³ 索菲亚行动注意到，与上一时期相比，本报告所述期间行动区内的非政府组织船只有所增加，记录了非政府组织船只 51 次救援行动，而上一时期为 4 次。

6. 欧盟海军地中海索菲亚行动继续支持安全理事会第 2240(2015)号决议及其后各项决议，并注意到挑战依然存在，在利比亚目前情况下，贩运偷运难民和移民的活动十分猖獗。索菲亚行动表示，移民偷运者和人口贩运者继续使用橡皮艇等船只，的黎波里到阿布坎马斯西部下水区的移民偷运团伙主要使用木船，在的黎波里到米苏拉塔东部下水区活动的团伙主要使用橡皮艇，偶尔使用玻璃钢船。索菲亚行动报告，前往欧洲的交通费与上一报告期间相同。橡皮艇费用从每人 500 欧元到 1 400 欧元不等，木船的价格在 800 欧元到 1 500 欧元之间。每艘橡皮艇最多可运载难民和移民约 120 人，偷运者每艘船最多可得到 168 000 欧元。

7. 欧盟海军地中海索菲亚行动报告，偷运者采用的战术与上个报告所述期间类似，地中海路线大多数人口偷运船只的燃料不足以抵达欧洲海岸，但可以抵达利比亚领海 12 海里界限以外的水域。难民署注意到，据报在本报告所述期间许多营救和拦截发生在利比亚领海以外很远的地方，超过三分之一的营救和拦截发生在利比亚搜索和救援区以外，即的黎波里以北 90 海里处。索菲亚行动报告，移民偷运者继续采用一些避免被利比亚海岸警卫队和海军拦截的战术、技术和程

¹ “隐形沉船”是指以下情况：载有难民和移民的船只下落不明，没有进行搜索和救援行动，非政府组织或家庭成员在船上的人失踪后至少一个月没有与他们接触。

² 欧盟海军地中海索菲亚行动表示，2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，在利比亚搜救区内执行了 125 次行动，在搜救区外进行了 21 次行动。执行 125 次行动的有：利比亚海岸警卫队和海军(69)、非政府组织(44)、意大利资产(2)、马耳他武装部队(10)。执行 21 次行动的有：非政府组织(7)、意大利资产(4)、马耳他武装部队(9)、商船(1)。行动指出，因为行动地点没有系统记录，往往被把首次发现和(或)报告船只的地点记录为行动地点。

³ 欧盟行动表示，其他行动分布如下：意大利资产(5)、非政府组织(4)、马耳他武装部队(1)和商船(2)。

序。在一些情况下，难民和移民只能独自旅行，得到使用全球定位系统在海上航行的基本指示，或者直接前往利比亚近海的石油钻井平台。根据全球定位系统的显示，在到达领海以外的某一地点，乘客使用卫星电话联系罗马的海上救援协调中心或其他机构，发出信号并等待救援。在本报告所述期间，索菲亚行动没有观察到利用渔船偷运的战术(与上一时期相反，特别是在祖瓦拉至兰佩杜萨的路线上)。

8. 我曾在以前的报告及相关报告(S/2019/711 和 S/2020/41)中多次强调，根据国际法，包括国际人权法、国际难民法和海洋法，不能认为利比亚是海上救援后上岸的安全地点。但是，难民和移民主要在被利比亚海岸警卫队拦截之后继续在利比亚上岸。也有报告称，会员国和商船在中地中海救援后，有时根据相关海上救援协调中心的指示，将获救人员移交给利比亚海岸警卫队。一些接到指示的人道主义非政府组织拒绝这样移交，表示根据国际法有义务让获救人员上岸并送到安全地方。2020 年 3 月，移民组织对报告的利比亚海岸警卫队从马耳他搜救区将移民和难民遣返利比亚的事件表示关切。

9. 移民组织和难民署表示，2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，有 5 156 名难民和移民在海上被拦截或营救，大多数被利比亚海岸警卫队和海军拦截或营救，并在利比亚上岸。其中 43%是从利比亚出发前往欧洲的。前往欧洲的船只往往不适航且过于拥挤，偷运者通常不提供足够的食物和水，也不发救生衣。还有报告称，存在使用武力等不安全的拦截和上岸做法。

10. 在利比亚上岸仍然非常危险。2019 年 9 月发生枪击事件，造成阿布西塔军港一名移民死亡。此后，利比亚海岸警卫队将所有上岸作业转移到了黎波里的主要民用港。2020 年 2 月，大约 200 名难民和移民在黎波里主要港口遭到猛烈炮击后几小时内上岸。移民组织和难民署与国际医疗团合作，继续在难民和移民上岸后并在被利比亚当局转移到拘留中心和其他地方前向其提供医疗援助和核心救济物品。难民署报告，在海上被利比亚当局拦截的分别来自苏丹(25%)、马里(11%)、孟加拉国(8%)、科特迪瓦(8%)、尼日利亚(6%)和索马里(6%)。⁴ 其余的来自撒哈拉以南非洲，主要是几内亚、加纳、塞内加尔、喀麦隆和厄立特里亚。超过 12%的来源国不详。根据现有数据，上岸的难民和移民中成年男子约占 81%，妇女占 11%，儿童占 8%。⁵ 由于上岸和随后转移速度较快，在利比亚上岸的人中有 9%没有年龄或性别信息。虽然没有系统记录被拦截难民和移民中的残疾人数据，但估计 15%有某种形式的残疾。

11. 移民和难民，包括严重移民偷运⁶和人口贩运的受害者，在上岸后继续遭到利比亚打击非法移民局的任意和无限期拘留。虽然利比亚的正式拘留政策依然存在，但移民组织报告称，在 2019 年 9 月 1 日至 12 月 31 日期间，约 29%在利比

⁴ 百分比根据有国籍信息的人数计算。

⁵ 百分比根据有年龄和性别信息的人数计算。

⁶ 如《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》第 6(3)条所述。

亚上岸的难民和移民已被释放、在上岸地点逃脱、或被卖给人口贩运者。难民署称，从 2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，大约 36.5% 海上拦截并上岸的难民和移民被转移到城市社区或被带到非拘留地点。但是，据移民组织报告，使用所谓“调查设施”的情况有所增加，在本报告所述期间，约 41% 的获救人员被临时安置在这种设施。人道主义行为体进入这些设施受到很大限制。

12. 利比亚仍然是偷运难民和移民的重要目的地和转运地。但是，利比亚没有将贩运人口定为刑事犯罪的单独法律，许多移民偷运者和人口贩运者继续受到众所周知的民兵的保护。利比亚问题专家小组在提交安全理事会的最近报告 (S/2019/914) 中指出，向利比亚和通过利比亚向欧洲偷运移民和贩运人口仍然有利可图，但与 2018 年前相比，这一贸易已经崩溃。邻国法规的变化以及贩运路线上的局部冲突，迫使人们改变既定路线。这造成前往利比亚的路途时间更长，成本更高，也更危险。抵达利比亚的难民和移民大多成为国内人口贩运网络的受害者。专家小组并报告，利比亚的人口贩运变得更加分散，个人、武装团体和犯罪网络都能利用弱势个人获取廉价劳力、其他个人利益或经济利益。个人和武装团体一直在利比亚各地开设拘留中心和其他非正式关押设施。他们充当了人口贩运路线上的节点，难民和移民在经济、身体和心理上受到进一步虐待。⁷

三. 利比亚近海检查和扣押船只及相关行动

13. 会员国继续防止和打击利比亚沿海的偷运移民和贩运人口活动，以此支持安全理事会第 2240 (2015) 号决议及包括第 2491 (2019) 号决议在内的其后各项决议。

14. 2019 年 9 月，欧洲联盟理事会决定将欧盟海军地中海索菲亚行动的任务期限延长至 2020 年 3 月 31 日。索菲亚行动暂停部署海军资产，造成搜索和救援能力继续下降。行动在提前 14 天通知的情况下保持海军船只的行动，以便在欧洲联盟理事会政治和安全委员会的要求和指示下保持海上反应。行动报告称，继续部署航空资产支持核心任务，在地中海中南部阻断移民偷运者和人口贩运者的商业模式。⁸ 在利比亚搜救区进行了空中巡逻，主要是在的黎波里塔尼亚和昔兰尼加以北地区。巡逻使用的航空资产并不与其他利益攸关方直接互动。在地中海中部观察遇难船只时，通过相关的海上救援协调中心传递所有信息。难民署指出，行动在利比亚搜救区发现的遇险船只经常被利比亚海岸警卫队和海军拦截，并且人员在利比亚上岸。

15. 2020 年 2 月 17 日，欧洲联盟外交事务委员会达成协议，将于 2020 年 3 月结束欧洲联盟海军地中海索菲亚行动，并在地中海推出新的共同安全和防卫政策行动。行动的主要目标是协助执行安全理事会对利比亚实施的武器禁运——这是柏林进程的核心目标，并得到了安全理事会第 2509 (2020) 号和第 2510 (2020) 号决

⁷ 更多信息见 S/2019/914，第 46-57 段。

⁸ 法国、意大利、卢森堡、波兰、葡萄牙和西班牙提供了用于直接支持的航空资产。飞机基本以意大利南部的锡戈内拉空军基地为基地，并从该基地起飞。意大利还提供了两个遥控飞机系统作为相关支持。

议的认可。欧洲联盟报告称，新的行动将发挥辅助作用，继续破坏人口偷运者的商业模式，并继续为利比亚海岸警卫队和海军提供培训。

四. 支持利比亚打击偷运移民和贩运人口行为并做出相关努力

16. 在本报告所述期间，打击利比亚沿海偷运移民和贩运人口的措施包括，通过能力建设和培训加强利比亚海岸警卫队和打击非法移民局等利比亚边境管制机构。此外，安全理事会关于利比亚的第 1970(2011)号决议所设委员会于 2018 年 6 月 7 日以参与偷运移民为由将 6 人列入名单，将其继续置于旅行禁令和资产冻结措施的限制之下。利比亚问题专家小组注意到，难以从会员国获得关于实施定向制裁的信息。此外，虽然在利比亚境内已经采取了必要的行政措施，但资产冻结尚未有效实施。这些措施的综合影响，特别是对流动民众安全的影响仍然难以确定。

17. 利比亚自 2004 年起一直是《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、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》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》的缔约国。为了创造条件推动利比亚海岸警卫队和海军逐步在利比亚领海自主执行这些议定书，欧盟海军地中海索菲亚行动自 2017 年 6 月起即逐步摆出退居二线的姿态，将工作重点转向通过提供设备支持能力建设。索菲亚行动报告，利比亚海岸警卫队和海军越来越多地在利比亚领海内外行使海岸警卫队的全部职能，包括执行搜索和拦截行动，主要的在黎波里、胡姆斯和米苏拉塔开展行动。

18. 欧盟海军地中海索菲亚行动还报告，2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，利比亚海岸警卫队和海军在利比亚搜救区域内执行了大约 65% 的救援和拦截行动。索菲亚行动评估认为，利比亚海岸警卫队和海军的能力得到了进一步加强。2019 年，利比亚海岸警卫队和海军开始在海上同时协调几艘巡逻船，巡逻时间更长，在距离海岸更远的地方实施了夜间行动以及多次救援行动，目前正在利比亚搜救区范围内定期开展行动。意大利以前根据意大利与利比亚海岸警卫队和海军之间的双边谅解备忘录提供的资产构成了这一能力的核心。⁹ 2019 年 11 月，意大利还为领海巡逻提供了 10 艘近岸巡逻船。

19. 在本报告所述期间，欧盟海军地中海索菲亚行动根据 2016 年与利比亚海岸警卫队和海军的谅解备忘录，继续对利比亚海岸警卫队和海军进行培训。截至 2020 年 1 月 15 日，索菲亚行动培训了 477 名利比亚军事人员，包括 265 名海岸警卫队人员和 212 名海军军官。索菲亚行动继续与欧洲联盟成员国以及欧洲联盟执法合作署、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、罗马国家中心局和欧洲边境和海岸警卫队机构等执法机构合作，对所有参与者进行审查，以确保入选者符合培训标准，特别是没有犯罪记录和非法活动嫌疑。培训包括关于急救、人权和与性别平等有关的课程。2019 年 12 月，作为压力适应培训课程的一部分，索菲亚行

⁹ 意大利在 2009 年至 2010 年期间捐赠了 4 艘巡逻船，2018 年捐赠了两艘巡逻船。

动首次在海上进行模拟，以使利比亚海岸警卫队和海军为某些行动和战术活动，例如搜救行动和瓦解偷运移民行动的复杂性和敏感性做好准备。

20. 除培训外，对利比亚海岸警卫队和海军进行监测仍然是欧盟海军地中海索菲亚行动能力建设方案的一个关键要素。监测机制继续依靠利比亚海岸警卫队和海军作战室每天提供的信息进行运作。作为索菲亚行动常备任务的一部分，尽可能地监测和报告了利比亚海岸警卫队和海军的救援行动。2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，监测了利比亚海岸警卫队和海军进行的 75% 的拦截行动(69 次行动中的 52 次)，至少在部分监测中使用了行动的空中资产。索菲亚行动称，利比亚海岸警卫队及海军舰艇和人员在事件监测过程中的表现和行为一贯是专业的，同时，也报告了不安全拦截和登岸的情况。行动注意到，通过监测获得的信息用于查找培训差距，并为今后的培训课程提供信息。在 2019 年 9 月地中海共享情报避免互扰机制会议上，也讨论了培训需求。虽然行动原本打算通过在岸上部署人员来加强监督，但因利比亚安全局势动荡，没有开展这项工作。

21. 我在上一份报告(S/2018/807，第 12 段)中谈及了利比亚海上救援协调中心的成立情况，预计该中心 2020 年达到全面作业能力。然而，欧洲联盟报告称，鉴于利比亚的安全局势，该中心的发展已被搁置，利比亚海岸警卫队正在协调塔霍伊拉港海岸警卫队作战室的搜救活动。欧洲联盟注意到，在本报告所述期间，利比亚海岸警卫队承担了处理海上事件的责任，越来越多地与罗马和马耳他的海上救援协调中心进行正式联络，并指导救援工作。利比亚海岸警卫队和海军继续依靠其他合作机制，包括欧盟海军地中海索菲亚行动、欧洲边境和海岸警卫队机构和区域海上救援协调中心，向利比亚海上救援中心提供的信息，探测利比亚搜救区内的船只。

22. 欧盟海军地中海索菲亚行动还通过信息共享和协调，加强了与欧警署、欧洲司法组织和欧洲边境和海岸警卫队机构等几个欧洲联盟机构的联系，并加强了与欧洲安全与合作组织、意大利国家反黑手党和反恐检察官办公室、国际刑事法院、移民组织、国际刑警组织、北大西洋公约组织、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)、联合国利比亚支助团和(联利支助团)利比亚问题专家小组等国家、国际和区域组织和实体的联系。索菲亚行动还与其他利益攸关方，特别是北约“海洋卫士行动”、欧洲边境和海岸警卫队机构和意大利“海洋安全行动”资产保持业务联系、信息共享和协调，以提高海上态势感知，更好地了解移民偷运者和人口贩运者的战术、技术和程序。索菲亚行动报告称，在 2019 年期间，它与欧洲海事安全局建立了有效的关系，其中包括共享海洋图片信息和空中安全信息，以及资产消除冲突和业务联络。索菲亚行动与非政府组织的联络是通过每六个月举行一次的地中海共享情报避免互扰机制进行的，最近一次会议于 2019 年 9 月在罗马举行，近 100 个组织与会。

23. 在索菲亚行动暂停部署海军资产后，我上一份报告提及的犯罪信息小组(S/2019/711，第 25 段)迁至欧洲联盟海事部门司令部，继续促进地中海中部犯罪活动信息共享。该小组搜集并处理资料，包括个人资料，以重建有关犯罪组织的作案手法。欧洲联盟报告称，借助于欧洲偷运移民和贩运人口活动观察站的分析，

索菲亚行动得以更好地了解偷运移民和贩运人口的现实情况。观察站还促进了军事情报和司法当局之间的信息交流和分析。其与意大利国家反黑手党和反恐局合作编写的第二份报告于 2019 年 9 月发布，其中分析了 2017 年 10 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日的的数据。第三份报告预计将在 2020 年 7 月底之前定稿。

24. 欧洲联盟驻利比亚综合边境管理援助团继续根据 2018 年 12 月 17 日的任务规定，协助利比亚当局建设国家安全架构。欧洲联盟报告称，援助团与利比亚国家边境安全和管理小组一起完成了拟定边界管理广泛框架草案的工作，为利比亚边境安全和管理全面体制改革做准备。援助团还继续制定海事战略、海上执法机构业务概念，并发展海岸警察的陆上和海上能力。为支持参与调查有组织犯罪的各机构之间的信息交流，援助团支持在利比亚设立了犯罪情报股，包括为未来的利比亚犯罪情报股工作人员制定个人资料要求，并为未来的犯罪情报股成员组织培训。援助团还与利比亚对口单位一起制定了一项关于犯罪情报股行动指挥室的计划。此外，援助团还扩大了金融犯罪领域的工作，包括调查贩运人口、偷运移民和恐怖主义案件及其这几个方面之间的联系。援助团在反恐、贩运和国际刑事法律互助领域与利比亚检察院密切合作，以加强对有组织犯罪的调查和起诉能力。援助团与国际和利比亚伙伴组织了几次圆桌会议和工作组，以解决打击偷运移民和贩运人口方面的能力问题。

25. 2020 年 1 月，移民组织、毒品和犯罪问题办公室和联合国儿童基金会开始了一项关于利比亚境内偷运移民和贩运人口问题的联合研究，旨在进一步了解此类贩运者和偷运者基本情况，并了解他们在该国的作案手法。该研究将审查因长期冲突而加剧的人口贩运潜在受害者所面临的脆弱问题，以及如何在促进区域和国际合作的同时，解决在应对这些挑战方面最终存在的法律、政策和体制差距。2019 年 10 月，毒品和犯罪问题办公室完成了利益攸关方摸底，确定了在利比亚打击贩运人口和偷运移民行为的相关团体。随后将进行人权风险评估，包括缓解措施和行动计划，将于 2020 年完成。

26. 作为支持建立一支具备对移民偷运和人口贩运打击技能的利比亚专业人员团队的倡议的一部分，移民组织向政府官员提供了四次关于打击人口贩运的培训，重点是国际法律框架、受害者保护和援助。2019 年 9 月，移民组织组织了一次关于打击偷运移民行为的区域培训，来自利比亚和尼日尔的人员参加了培训，还为利比亚当局举办了一次关于跨境合作的培训，来自利比亚、突尼斯和尼日尔的国家官员参加了培训。2019 年 8 月，欧洲联盟和毒品和犯罪问题办公室在欧洲联盟非洲稳定和铲除非正常移民和境内流离失所者根源紧急信托基金框架内启动了一个为期三年的项目，旨在瓦解在北非活动并参与偷运和贩运移民的犯罪网络。项目的目的是在利比亚和邻国加大工作力度，打击这两种罪行，加强国家刑事司法能力，维护移民、难民、寻求庇护者和其他弱势群体的权利。该项目重点加强在特定过境点和偷运路线沿线的主要枢纽城市的前线警察的侦察和拦截能力，同时保护贩运受害者和易受伤害的移民。

27. 截至 2020 年 2 月 28 日，难民署和移民组织确认，大约有 1 800 名难民和移民被拘留在利比亚的 11 个打击非法移民局拘留中心，其中大约 1 030 难民和移民

被拘留在冲突区附近，面临与冲突有关的严重伤害风险。移民组织和难民署仅对打击非法移民局管理的官方拘留中心进行探访。尽管有准入限制，2019 年难民署及其合作伙伴、国际医疗团、十万火急-国际人道主义援助和利比亚人道主义救济局，对该局的拘留中心进行了 1 224 次保护监测或医疗探视。大多数被拘留者在拘留期间都面临身体暴力和性暴力。移民组织、难民署和合作伙伴继续主张将难民和移民从拘留中心释放出来，并在海上拦截或营救之后确立替代办法。

28. 移民组织援助了 601 名被拘留和在城市地区的移民。根据移民组织自 2017 年以来一直由欧洲联盟资助的寄宿家庭制度，已有 38 个家庭收容了 788 名移民(572 名男性和 216 名女性)。移民组织一直在与国际拘留问题联盟合作，拟订国家路线图和行动计划，在利比亚各地推出有别于拘留的措施。它还支持了一项能力建设计划，为被拘留的最脆弱的移民寻找替代方案。世界粮食计划署(粮食署)注意到，对拘留中心的援助可能被偷运和贩运移民者所利用，因此根据“无害”原则优先对利比亚进行了干预。鉴于向关押任意拘捕难民移民设施提供人道主义援助的微妙性，联合国人道主义国家工作队议定了一份关于在拘留中心提供食物的指导性文件。该文件详细说明了允许在拘留场所提供短期粮食援助的特殊条件，以此作为拯救生命的行动。粮食署正在开展的活动包括与移民组织合作，向拘留中心以外的约 25 000 名移民上门分发即食口粮，并以即食口粮的形式向阿布萨利姆拘留中心释放的移民提供快速援助。粮食署和移民组织通过定期的“移民脉搏”监测报告，为关于利比亚移民需求情况的数据的收集和分析做出了贡献，最新一份报告于 2019 年 11 月发布。

29. 截至 2019 年 12 月，移民组织确认利比亚境内有 654 000 名难民和移民，其中大部分来自尼日尔(137 544 人)、乍得(102 754 人)、埃及(99 938 人)和苏丹(74 609 人)。截至 2020 年 2 月 29 日，难民署在利比亚的行动登记了 48 079 名难民和寻求庇护者，包括来自阿拉伯叙利亚共和国(38%)、苏丹(28%)和厄立特里亚(12%)的国民。2019 年 9 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日期间，难民署将 770 名难民疏散到尼日尔、意大利、罗马尼亚和卢旺达。1 147 名难民被重新安置到第三国，要么直接从利比亚，要么在从利比亚疏散到尼日尔、罗马尼亚和卢旺达等国后重新安置。在此期间，移民组织通过其人道主义自愿回返方案支助了 4 000 多名移民。

30. 在联合国人道主义事务协调厅确定的 2019 年利比亚需要人道主义援助的 823 000 人中，大约一半(413 000 人)是难民和移民。人道主义伙伴计划根据 2019 年利比亚人道主义应急计划，向其中 235 000 名难民和移民提供了援助，包括提供保护服务以及救命食品、非食品、住所、卫生和教育援助。截至 2019 年 11 月，至少 19 300 名移民和难民得到了某种形式的人道主义援助。2020 年，在估计需要人道主义援助的 324 000 名难民和移民中，将有 134 000 人(41%)成为人道主义伙伴的援助对象。

五. 打击偷运移民和贩运人口的国际努力

31. 持续的不稳定、薄弱和分裂的国家机构、武器扩散、掠夺性经济和日益增加的外部干预，为利比亚和该区域的移民偷运者和人口贩运者活动提供了肥沃的土壤。2019 年 9 月，联合国通过我的前利比亚问题特别代表加桑·萨拉梅先生和联利支助团，启动了与德国政府就利比亚问题进行协商的进程，以便有关会员国就利比亚危机达成国际共识，为利比亚内部关于该国未来的讨论铺平道路。这一进程导致了 2020 年 1 月 19 日举行的利比亚问题柏林国际会议。与会者商定了一份公报和行动文件，其中概述了结束利比亚冲突所需的六组一揽子活动。他们在会上敦促所有各方停止任意拘留，呼吁利比亚当局制定取代拘留的解决方案，特别是针对位于冲突高风险地区的拘留中心，逐步关闭移民和寻求庇护者拘留中心。与会者还呼吁利比亚当局修订利比亚关于移民和庇护的立法框架，使其符合国际法和国际公认的标准和原则。2020 年 2 月 12 日，安全理事会通过了第 [2510\(2020\)](#) 号决议，认可柏林公报和行动文件的原则。

32. 2019 年 12 月 16 日至 18 日在日内瓦举行的《难民问题全球契约》授权的第一届全球难民论坛上，宣布了对利比亚的两项承诺。马耳他承诺帮助改善利比亚难民和移民的保护环境，国际医疗团承诺加强从事卫生保健的国家行为者的能力，特别是精神保健。在论坛上作出的承诺旨在帮助减轻难民和收容社区的困境，通过可预测和公平的负担和责任分担制度支持收容国。

33. 为应对我在上次报告([S/2019/711](#))中提出的改善主要行为体之间信息共享的迫切需要，加强预防能力，毒品和犯罪问题办公室开设了联合国偷运移民观察站，最初为期两年。观察站将监测西非和北非偷运移民的趋势和路线，利比亚则是重要的目的地国和主要过境枢纽。观察站旨在提供关于移民偷运者作案手法的证据：偷运路线；使用偷运服务的人力成本，例如绑架勒索的风险；提高人们对移民路线危险的认识。自 2019 年年中以来，毒品和犯罪问题办公室一直通过在该区域原籍国、过境国和目的地国的实地工作，与流动人口、执法人员、民间社会和其他主要行为体一起收集初步信息和数据。除此之外，还在原籍国进行定期调查，重点是潜在移民的行程规划和与移民偷运者的潜在接触。

34. 突尼斯报告，它继续检查海上过境的商船和渔船，特别是从利比亚到突尼斯港口的商船和渔船，核实其货物和船员身份。突尼斯监测有可疑活动的船只，并报告，如有必要，突尼斯将与邻国协调，进行干预并为救援行动做出贡献。加拿大报告，它仍在努力打击偷运移民和贩运人口，2019 年通过联合国和合作伙伴提供 350 万美元，支持利比亚最弱势群体，包括难民和移民的人道主义需求。欧洲委员会报告，它一直制定一项行动计划，旨在克服与偷运移民相关案件中的起诉和司法挑战。该计划旨在促进相关利益攸关方之间的信息交流和知识交流，促进来源国、过境国和目的地国之间的合作。预计计划将于 2020 年 6 月提交欧洲犯罪问题委员会批准和通过。

六. 关键问题

35. 利比亚 2004 年加入了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，但如我以往报告指出，利比亚没有加入 1951 年《关于难民地位的公约》。它签署了 1969 年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》。与此同时，利比亚尚未通过庇护立法或建立庇护程序。我继续关切地注意到，根据利比亚法律，所有非正常入境、逗留或离境继续被定为犯罪。利比亚当局没有充分承认难民署在提供和监督国际保护的应用方面的任务。联合国与利比亚政府协商，在利比亚根据《1979 年国际海上搜寻救助公约》所做承诺的基础上，起草了海上救援标准作业程序。然而，在实践中，在采用这些标准作业程序方面进展甚微。

36. 对在利比亚上岸的难民和移民的持续、系统和任意拘留令人震惊。截至 2020 年 2 月 28 日，全国有 11 个官方拘留中心仍在运作，而一些拘留中心因冲突或政府部队失去领土控制而关闭。尽管民族团结政府内政部长 2019 年 8 月宣布关闭塔朱拉、米苏拉塔和胡姆斯三个拘留中心，但据报告其中至少有一个仍在运作。打击非法移民局拘留中心在内政部注册，由武装团体运营。在 2019 年 4 月哈夫塔尔将军的利比亚国民军部队袭击的黎波里之后，这些武装团体参与了支持民族团结政府的战斗。联合国继续收到关于一些拘留中心储存重型武器和弹药的报告。拘留中心的难民和移民继续被迫劳动，包括装载武器和修理属于武装团体的机关枪和汽车。2020 年 1 月 27 日，联利支助团和联合国人权事务高级专员办事处发布了关于 2019 年 7 月 2 日对塔朱拉拘留中心的空袭的报告，呼吁追究对导致至少 53 名难民和移民死亡的袭击负责的人的责任。

37. 拘留中心的条件仍然十分恶劣，普遍缺乏食物和医疗保健自 2019 年 12 月下旬以来，扎维亚、苏哈米(胡姆斯 2 号)和萨布拉塔哈的打击非法移民局拘留中心的食物非常有限。经常有报告称，该局的一些官员使用酷刑、强迫失踪以及性暴力和性别暴力，包括强奸等手段。难民和移民在试图逃离时遭到枪击，并且通常得不到医疗救助。还有报告称，被拘留者面临设施管理层的威胁和惩罚，联合国收到了涉及该局管理层的腐败指控。偷运截至 2020 年 2 月 28 日，扎维亚拘留中心仍有关于贩运人口、偷运移民和可能的强迫失踪的报告，该中心拘留了 373 名难民和移民。从拘留中心，包括在胡姆斯的一个非官方拘留中心失踪的大量移民仍然下落不明。关于利比亚残疾难民和移民的分类数据很少，他们在拘留中心特别容易遭受暴力。

38. 在利比亚被拘留的难民和移民，妇女和女童以及男子和男童，继续面临性暴力和性别暴力的高风险。实施性暴力者不受惩罚。包括强奸在内的性暴力被一些打击非法移民局的警卫和武装团体用作一种酷刑形式，并作为控制和羞辱难民和移民的常规方法。虐待和剥削妇女和女童以及男子和男童的目的是向其家庭勒索钱财。妇女通常被关押在没有女看守的设施。她们被男看守剥光衣服，或当着男看守的面被搜身。在卫生设施中，全然无视她们的隐私。妇女和女童仍然无法获得性健康和生殖健康服务，包括经期卫生用品和孕妇或哺乳妇女食品。拘留中心的难民和移民面临剥削和虐待的风险，包括性暴力和性别暴力。

39. 随着时间的推移，在没有强有力国家机构的情况下，移民偷运者或人贩子与拘留系统掌权者之间的关系产生了一种利润丰厚的商业模式，主要集中在该国北部和西部沿海地区。塞卜哈、库夫拉、塔济尔布、别拉克沙蒂、舒韦雷夫、巴尼瓦利德、纳斯马和扎维亚的贩运者和偷运者在利比亚人领导、常由外国人管控的武装犯罪团伙控制的营地里拘留了数百名难民和移民。在巴尼瓦利德，数十具难民和移民尸体被丢弃在干涸的河床和沙漠，他们死在人贩子和移民偷运犯的营地中，死于酷刑、疾病和枪杀。另外，出钱买通被偷运到欧洲的情况经常发生，越来越多的难民和移民遭到绑架被勒索赎金，或遭受酷刑被逼付钱。

七. 意见

40. 我仍对地中海的局势感到震惊，成千上万的难民和移民继续冒着生命危险试图到达欧洲。随着从利比亚到欧洲人数的增加，地中海中部有数百难民和移民死亡或失踪，仍然是一条致命的旅途。有证据显示，在妇女儿童尤其容易溺水。搜索和救援能力有限，进一步加剧了这条线路上难民和移民的危险。我呼吁会员国在地中海开展、支持和促进搜索和救援行动，确保安全上岸安排，维护不推回义务以及需要国际保护的人寻求和享受庇护的权利。

41. 我要再次感谢那些冒着巨大风险继续在海上拯救生命的人。我感谢允许载有难民和移民的船只在其港口迅速上岸的会员国，以及在上岸后接收难民和移民的会员国。然而，我关切地看到欧洲国家仍然没有可预测的和全面的上岸协议。接受大多数通过海路抵达欧洲的难民和移民的欧洲联盟成员国，应该得到其他成员国的声援。2018 年，国际移民组织和难民署发布了关于地中海获救人员区域上岸机制的联合提案。一些欧洲联盟成员国 2019 年 9 月商定的《马耳他宣言》，以及 2019 年 11 月制定从意大利和马耳他临时迁出的辅助标准作业程序，都是有希望的进展。我呼吁欧洲联盟在团结和责任的指导下，继续努力达成可信、可预测并包含所有会员国的协议。我重申，联合国系统仍有条件支持这种方法。并且，重要的是，在地中海作业的所有人道主义船只以及参与人道主义行动的商船的救生努力都得到承认，并确保取消和避免船只对上岸的任何限制和拖延。

42. 欧盟海军地中海索菲亚行动和其他飞机加强空中监视，在早期发现离开利比亚海岸的船只方面发挥了越来越大的作用。这使得在海上无助的船只能够得到快速反应。然而，船只被发现，包括在利比亚领海外的海域被发现，往往导致人们在利比亚上岸，陷入不安全境地。我谨提醒所有会员国履行国际法义务，将海上获救人员送到安全地方，在维护其人权的条件下，包括遵守不推回原则。正如我在以往报告中指出，鉴于利比亚动荡的安全局势，以及难民和移民经常遭受的严重侵犯和践踏人权行为，包括任意拘留，利比亚不具备作为安全地点或安全第三国上岸的资格。

43. 在本报告所述期间，利比亚海岸警卫队和海军拦截或营救了数千名试图穿越地中海前往欧洲的难民和移民。利比亚当局越来越多地承担起更多责任，显示出拯救海上遇险人员的决心，即使是在非常具有挑战性的情况下。我欢迎欧洲联盟、会员国和联合国行为体努力支持和培训利比亚海岸警卫队和海军，包括进行人权

和保护事务培训，确保难民和移民的安全继续成为拦截、救援以及上岸安置的优先事项。

44. 我注意到欧洲联盟外交事务理事会 2020 年 2 月 17 日达成协议，停止欧盟海军地中海索菲亚行动，并启动一项新的欧盟行动，包括空中、卫星和海军资产，以根据安全理事会第 2509(2020)号决议监测利比亚武器禁运的执行情况。我要感谢欧洲联盟自 2015 年以来为支持安全理事会第 2240(2015)号决议和随后的决议所做的努力。

45. 人口贩运者和移民偷运者继续利用利比亚动荡的安全局势，破坏和平努力。停止战斗并为利比亚冲突找到持久、可持续的解决办法仍然是首要目标。鉴于 2019 冠状病毒病大流行病在全世界迅速蔓延，曾发出实现全球停火的呼吁。根据这一呼吁，必须立即停止所有军事行动，所有行为者必须遵守人道主义休战，使国家和地方卫生当局能够应对病毒带来的公共卫生挑战。持久停火仍然至关重要，全面执行武器禁运仍是关键的短期目标。我呼吁所有会员国全面执行安全理事会第 2509(2020)号和第 2510(2020)号决议，支持联合国努力鼓励各方停止敌对行动，重返和平进程。我敦促所有会员国支持联合国努力结束利比亚冲突，恢复该国稳定，为利比亚全体人民创造和平繁荣的未来。我希望 2020 年 1 月 19 日利比亚问题柏林会议的所有与会者，按照安全理事会第 2510(2020)号决议履行承诺，包括对国际人道、人权和难民法方面的承诺。联合国仍然致力于支持所有利比亚人解决结构性治理和安全问题，包括支持当局结束对移民和难民的任意拘留，逐步关闭拘留中心。

46. 在利比亚监禁难民和移民是不可容忍的，也不符合国际法。我感到震惊的是，许多难民和移民继续被困在拘留中心，他们有可能继续受到国内战斗的严重伤害。所有难民和移民，尤其是妇女和女童，在穿越利比亚的旅途中，包括在拘留中心，面临的性暴力和性别暴力是不可接受的，迫切需要解决。我呼吁利比亚当局履行国际法规定的义务，与联合国各实体密切协调，努力关闭所有拘留中心，释放所有拘留的难民和移民，立即考虑以符合人权的非拘禁方法取代拘留。鉴于 2019 冠状病毒病大流行病的影响，这一呼吁变得更加紧迫，拘留中心过度拥挤、卫生条件差，将加快病毒的传播，并对被拘留者和利比亚人民产生灾难性影响。与此同时，我再次呼吁联合国各实体不受阻碍地进入拘留中心。

47. 通过利比亚的人口贩运者和移民偷运者继续依赖于便利向邻国和更广泛区域流动的物流和其他安排的人员网络。我深为关切地注意到，利比亚沿海对内对外的偷运移民和贩运人口活动仍然没有受到法律制裁，我呼吁有关当局确保区域内受移民偷运者和人口贩运者及其帮凶虐待的受害者能够诉诸司法和获得基本服务。我并呼吁有关当局确保追究残酷虐待利比亚境内难民和移民的人，包括拘留中心严重侵犯人权的人，确保受害者得到需要的援助。

48. 我高兴地看到一些极其脆弱的难民通过现有的人道主义走廊撤离了利比亚。鉴于目前 2019 冠状病毒病大流行病疫情，我希望这种撤出能够继续进行并尽可能

能扩大¹⁰ 可以通过增加重新安置、家庭团聚、私人赞助、人道主义签证和返回第一接纳国，或在适当情况下返回移民原籍国来实现扩大。联合国将继续支持难民和移民安全运送和撤离利比亚，同时要认识到 2019 冠状病毒病大流行病疫情带来的限制。在第一接纳国还迫切需要谋生机会。我们需要在安全、正常和有尊严的移民道路上取得进展，促进和保护人权。如果没有这些通道，难民和移民将继续进行危险的旅行，包括前往地中海，这使他们面临更大的人口贩运和移民偷运者虐待的风险。

49. 冲突、不安全、不平等与贫困以及环境退化和气候变化，显然产生了迫使人们前往地中海的严酷的社会经济条件。需要做更多工作，消除迫使人们以冒险进行大规模危险旅行的根本原因。要解决来源国的根本原因，就必须解决冲突，加强民主治理和法治，制定基于人权的政策，建立更强大、更有复原力和更负责任的国家机构，支持包容和可持续的经济发展，采取有效措施应对气候变化和建设国家应对自然灾害的复原力。《2030 年可持续发展议程》以及《安全、有序和正常移民全球契约》、《难民问题全球契约》在这方面提供了重要指导。联合国将继续尽一切努力支持会员国消除被迫流离失所的根本原因和非正常移民的驱动因素，并帮助来源国、过境国和目的地国执行这些契约，实现可持续发展目标。

¹⁰ 2020 年 3 月 17 日，国际移民组织和联合国难民事务高级专员公署宣布，因 2019 冠状病毒病大流行病，暂停难民安置旅行。