



2016年12月2日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信

谨向你转交关于将于2016年12月20日就“冲突局势中贩运人口问题”这一主题举行的安全理事会部长级公开辩论的概念说明(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

罗曼·奥亚尔孙(签名)



2016年12月2日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信的附件

关于将于2016年12月20日就“冲突局势中贩运人口问题”这一主题举行的安全理事会部长级公开辩论的概念说明

背景

冲突扩大了人口贩运的风险。武装团体和犯罪网络在其活动的领土内以及跨界从事贩运活动。贩运妇女和女童一般是为了牟利、婚姻和性奴役，而贩运男子和男童则往往是为了强迫他们到采矿部门做工，充当搬运工、士兵和奴隶。逃离战争和迫害的人们特别容易成为人口贩运的受害者。在当前大规模移民危机的背景下，难民和境内流离失所者的境况确实使他们成了贩运者的主要目标。

2015年12月，安全理事会就冲突中的人口贩运问题举行首次专题通报会，随后于2015年12月16日通过了关于在冲突局势中贩运人口问题的主席声明(S/PRST/2015/25)，请秘书长向安理会报告12个月内在改进现有的打击贩运人口行为机制和采取该主席声明提出的步骤方面取得的进展。

将人口贩运问题纳入安全理事会议程，部分是为了应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，又称达伊沙)¹和博科哈拉姆公开宣扬和实行奴役的做法，特别是为性奴役而奴役妇女和女童，以及奴役儿童作为劳工、战斗人员和自杀炸弹手。伊黎伊斯兰国和博科哈拉姆组织对人口贩运的态度与许多其他非国家武装团体不同：它们不仅将贩运人口作为一种提供免费劳动、服务和利润的手段，而且将其作为一种羞辱特定平民人口、使他们流离失所和屈服的办法。

武装冲突

武装冲突和人道主义危机使陷入炮火中的人们在冲突区内外被贩运的风险增加，使个人和群体更容易遭贩运的许多因素被放大，并且对妇女、儿童、移民、难民和境内流离失所者等本已缺乏社会权力和地位的群体造成的影响极大。秘书长关于冲突中贩运人口问题的第一次报告(S/2016/949)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)²和贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员的报告，³以及国际移民组织的研究报告⁴等最近的一些报告都证实了这一点。

¹ 不同利益攸关方交替使用伊黎伊斯兰国/达伊沙及伊拉克和沙姆伊斯兰国的名称。

² 联合国毒品和犯罪问题办公室，2014年全球贩运人口问题报告，联合国出版物，出售品编号：C.14.V.10，可查阅：http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf。另见2016年12月即将出版的毒品和犯罪问题办公室全球报告。

³ 贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员的报告，玛丽亚·格拉齐亚·加玛丽纳洛，2016年5月3日的A/HRC/32/41号文件和2016年8月5日的A/71/303号文件。

⁴ 国际移民组织，应对危机时期的贩运人口和剥削问题：证据和保护脆弱的流动人口的进一步行动建议，2015年7月，日内瓦。

秘书长 2016 年有关冲突中性暴力的报告(S/2016/361/Rev.1)确认了冲突中的性暴力与人口贩运及其跨界态势之间的关系，其中写到，偷运者要求用性“支付通行费”，而且犯罪基础设施不断演变，目的是通过人口贩运、商业性行为 and 性奴役、包括目前大规模移民潮背景下的此类行为剥削难民。

一些武装团体把平民看作是一种可贩运的资源或商品，最近叙利亚和伊拉克妇女儿童被绑架和跨境贩运就是证明，秘书长关于冲突中性暴力的报告中也载述了这一点(同上)。伊黎伊斯兰国控制地区的境内流离失所及难民妇女和女童被出售或强迫嫁给武装团体的战斗人员或富有的外国人。

在冲突过程中，包括在灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪等暴行罪的风险或发生率很高时，可能出现特定的、有时是新的贩运形式。

恐怖主义团体

近年来，伊黎伊斯兰国(又称达伊沙)和博科哈拉姆等恐怖主义团体公开鼓吹并参与通过人口贩运对妇女和女童进行性奴役和交易。还应指出，秘书长已对一些极端主义团体将性暴力作为一种用来推进其目标和意识形态的恐怖主义策略表示关切，并强调指出贩运和冲突中的性暴力之间的关联，特别是在伊黎伊斯兰国、博科哈拉姆和其他极端主义团体犯下的罪行中的关联。⁵ 秘书长 2016 年关于儿童与武装冲突的报告(A/70/836-S/2016/360)注意到，据报告，伊黎伊斯兰国强迫女童嫁给战斗人员，并贩运女童到阿拉伯叙利亚共和国充当性奴。

秘书长在 2016 年关于冲突中性暴力的报告中还着重指出，关于阻止资金流向暴力极端分子的全球讨论和行动应涵盖恐怖主义团体使用性暴力并通过贩运人口来增强势力、扩大招募基础和提高收入的行为。贩运妇女和女童仍然是流向伊黎伊斯兰国及其附属组织的资金的一个关键组成部分。⁶ 手法包括通过向妇女和女童的家人勒索赎金以及买卖妇女和女童来筹集资源和资助行动，而且恐怖主义分子利用加密通信等现代技术保持网上竞买过程的隐秘性。⁷

关于会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议情况的第四次全球调查(S/2016/49，附件)指出，恐怖主义团体与有组织犯罪网络合作，利用贩运人口特别是妇女和女童来获得资金和资源。因此，各国边境管控措施容易遭到与恐怖主义团体紧密协作行事的人口贩子的系统性利用。在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员在其最新报告(A/71/384)中提出了这样一种关切，

⁵ 秘书长关于冲突中的性暴力的最近两次报告(S/2016/361/Rev.1 和 S/2015/203)中已经阐述了其中一些关切。

⁶ 秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的报告，2016 年 1 月 29 日的 S/2016/92 号文件和 2016 年 5 月 31 日的 S/2016/501 号文件。

⁷ 同上。

就是会员国的某些行动，例如赶回行动和将非正规移民定为刑事罪，导致人员流动(包括通过贩运人口进行的流动)混乱、隐秘，最终可能帮了那些想实施恐怖主义行为的人。

利用反洗钱和打击资助恐怖主义行为的工具等现有机制以及制裁制度来监测和制止与冲突有关的各种形式人口贩运行为，对于加强应对冲突中的人口贩运问题至关重要。

冲突后环境

各方还发现，由于执法和司法机构缺失或无法正常运作，当地民众倍加脆弱，因此，冲突后环境中也存在贩运人口行为。民间社会和妇女群体参与支持冲突后环境中的受害者，也可以在建设和平社会中发挥重要作用。

主要问题

安全理事会如何更好地将所有形式的冲突中人口贩运问题纳入其工作？安理会如何将贩运人口、冲突中的性暴力和暴力极端主义之间的关联的认识整合起来？

联合国系统各组织如何密切合作，在完成各自任务的同时应对冲突中和恐怖主义环境下的贩运人口问题？我们如何将贩运人口问题纳入主流，将其作为预防冲突战略、冲突分析、综合特派团评估和规划以及建设和平支助的一个因素？

会员国如何更好地履行适用的法律义务，将人口贩运定为刑事罪、防止人口贩运并以其他方式打击人口贩运，包括冲突中的性暴力背景下的人口贩运和作为一种恐怖主义策略的人口贩运？

我们如何更好地落实健全的受害者识别机制，并向确定身份的受害者、特别是与冲突有关的受害者提供保护和援助？在满足人道主义需要时，人道主义行动如何有效地支持并优先考虑贩运人口和性暴力受害者？

我们如何确保保存证据为调查和起诉所用？我们如何确保追究那些在冲突局势中贩运人口者的罪责？

减少公共采购和供应链助长冲突中贩运人口的风险的最好方式是什么？我们如何才能使全世界认识到这一情况？

形式

采用的形式是向联合国会员国开放的安全理事会部长级公开辩论会，由西班牙总理马里亚诺·拉霍伊·布雷先生阁下主持。

西班牙认为，公开辩论应为安全理事会和联合国广大会员国之间的交流和互动提供一个有效平台，因此，辩论将按照下列方式开展：

(a) 通报人介绍性发言将限制在 5 分钟；

(b) 大力鼓励会员国提交联合声明，而不是单独陈述。本着这种精神，协调一致的团体联合发言将在发言人名单上列为优先。请发言篇幅较长的代表团散发完整书面文稿，在会议厅内则作简略发言。

通报人

秘书长潘基文先生、联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任尤里·费多托夫先生、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表扎伊娜卜·班古拉女士及一位民间社会代表(待确认)将在公开辩论会上向安全理事会做通报。

成果

我们希望安理会通过一项决议，支持通过各项努力消灭冲突局势中的人口贩运问题。