



秘书长关于索马里沿海海盗和海上武装抢劫情况的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2246(2015)号决议第 33 段的规定提交。在该决议中，安理会请我报告该决议的执行情况以及索马里沿海海盗和海上武装抢劫的情况。
2. 本报告介绍了自我 2015 年 10 月 12 日的上次报告(S/2015/776)发布以来直至 2016 年 9 月 30 日的主要事态发展。报告中的评估和意见依据会员国和区域组织按照安全理事会第 2246(2015)号决议第 32 段提供的信息编写。提供信息的有：意大利、拉脱维亚、马达加斯加、阿曼、斯里兰卡、瑞典和土耳其，以及欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约)。此外还征询了联合国系统、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、国际移民组织(移民组织)以及索马里和厄立特里亚问题监测组的意见。

二. 索马里沿海海盗行为的主要事态发展和趋势

3. 自索马里海盗成功劫持并扣押一艘大型商船以勒索赎金至今已过去三年多。截至 2016 年 8 月，没有任何大型商船的海员被索马里海盗扣为人质。这些事态发展反映出索马里沿海的海盗活动呈总体下降趋势；但是，依然存在一些严峻挑战。海盗活动越来越多地转向为索取赎金而劫持道船和外国渔船。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)报告称，目前被囚禁的一些较小船只的海员为 39 人，其中包括 Naham 3 号船只(阿曼)的 26 名人质、Siraj 号船只(伊朗伊斯兰共和国)的余下 10 名人质和 Abdi Khan 号船只(也门)的 3 名人质。海盗团伙据信手中持有其他人质索要赎金，其中包括 5 名肯尼亚人。在本报告所述期间，向国际海事组织(海事组织)报告的以索马里为据点的海盗造成的事件总数，从 2014 年的 12 起略为增加到 15 起，但仍从 2011 年 237 起海盗袭击的高峰大幅下降。
4. 在索马里建立联邦国家方面的进展，加上国际社会海军的集体努力和邦特兰等联邦州采取的打击海盗活动的政策，帮助缩小了沿索马里海岸的岸上海盗避风港的范围。最近由联合国粮食及农业组织(粮农组织)和海上无盗组织进行的一次



调查结果显示，被视为海盗避风港的领土面积从 3 333 公里长的沿索马里海岸线的大片土地缩小到哈拉尔代雷和加拉阿德之间大约 150 公里长的地带。大多数国际船只通过掌握局势以及根据海事组织的指南和《阻止海盗行为的最佳管理做法》做出的果断应对，阻吓了海盗的袭击。显然，海军军舰的存在、《最佳管理做法》的实施、船舶上配备武装警卫以及通过支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金而得到支助的起诉和羁押方式综合在一起，成功遏制了对大型商船的袭击。针对这些船只的海盗活动已经得到有效的阻止。

5. 这一进展虽然重大，却仍然是脆弱和可逆的。可信的报告指出，索马里海盗具有寻机恢复攻击大型商船以及危及仍然特别容易受到伤害的较小船只的意图和能力。有报告称，海盗团伙正在穆杜格州和邦特兰博萨索以东非洲之角地区进行组织和装备。索马里中部地区不稳定的政治局势加之驻守在沿海的国际海军部队的任务规定有限，有可能会成为一种安全真空，可导致再次出现海盗行为。

6. 海盗行为与非法、未报告和无管制的捕捞活动之间的复杂联系，仍然令人关切。2015 年被海盗扣押的海员人数的增加，在很大程度上是由于劫持小渔船的行为。许多当地社区认为支付人质赎金是补偿他们认为这些船只因非法、未报告和无管制的捕捞而受到的渔业收入损失。因此，对非法、未报告和无管制的捕捞活动的认知及其现实，可能推动了海盗行为。

7. 2013 年索马里海洋资源和安全战略使索马里领导人能够开始纠正海洋治理问题并促进成立索马里联邦渔业管理局，以便能够对捕捞活动适当发放许可和进行管制，并由联邦政府和各联邦州分享收入。这一工作得到粮农组织、毒品和犯罪问题办公室和海上无盗组织安全渔业方案等方面的支助。不过，索马里仍然缺乏在本国水域巡逻和实施基本的渔业保护措施的能力。这一领域仍需要国际社会的大力支持。

8. 自 2005 年以来引发海盗行为的因素仍未改变，其中包括缺乏经济机会，而联邦政府和国际伙伴已经确定其为引起海盗招募活动的主要因素。同样明显的是，海盗活动背后的犯罪网络仍然未除，而海上无盗组织最近的研究显示，像穆罕默德·奥斯曼·穆罕默德这样的头目仍然逍遥法外。人们普遍认为，不改变这些基本因素和网络，海盗活动会重新出现。

三. 人质的释放和支助工作

9. 2016 年到目前为止，索马里海盗仅释放了一名人质。获释人质在岸上被绑架并与其肯尼亚女同事被海盗扣押在穆杜格州。在索马里安全人员开展了一次行动后，他于 2016 年 2 月被释放，并由人质支助伙伴关系在肯尼亚驻索马里使馆、海上无盗组织和毒品和犯罪问题办公室的帮助下返回肯尼亚。令人遗憾的是，那名肯尼亚妇女仍被扣押为人质。

10. 2012 年被劫持的阿曼渔船 Naham 3 号的 26 名船员仍被关押。与关押船员的海盗的对话一直持续举行，以争取使他们获得释放。最近获得的录像/照片等证据显示，船员仍然活着，但状况不断恶化。人质支助伙伴关系通过中介机构提供了粮食和医药，并希望通过有当地社区参与的积极对话使其获得释放。Siraj 号船只余下的 10 名伊朗船员也仍被关押，而 Abdi Khan 号的 3 名也门船员自 2011 年以来就下落不明。国际合作伙伴们继续支持各方努力实现索马里沿海海盗问题联络小组于 2014 年 5 月 14 日通过的零船只和零船员落入索马里海盗之手的目标。

四. 索马里打击海盗工作的进展情况

A. 法律和政策框架

11. 索马里联邦政府在捐助方和执行方联盟的帮助下，根据索马里海洋资源和安全战略制定了一项海事能力建设综合方针，由索马里副总理主持的海事安保协调委员会负责监督。2016 年 5 月 31 日至 6 月 3 日在维多利亚举行的索马里沿海海盗问题联络小组(海盗问题联络小组)第十九次全体会议批准海事保安协调委员会为执行索马里海洋资源和安全战略的唯一机制。

12. 该战略包括六项内容，由与索马里建立伙伴关系的国际组织和其他国际伙伴所倡导。海事组织主导其中三项内容：海洋治理、海上海事安全和海上应对和复原。其余三项内容是：毒品和犯罪问题办公室与欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团合作牵头的海上执法，联合国索马里援助团(联索援助团)牵头的海上安全及粮农组织牵头的海洋经济。海事保安协调委员会定期审查执法和其他海洋安全领域的政策和法律改革；这项工作是与海盗问题联络小组共同开展的。海事保安协调委员会仍然是“索马里兰”与索马里联邦和州行政当局之间某种积极合作的唯一机制。

13. 索马里联邦政府正在修订其海事法，并编写了用于设立港口和海洋运输部下属海事管理局的准则。这一工作正在海事组织的协助下进行。拟设的海事管理局将协助联邦政府承担其船旗国、港口国和沿海国的海洋责任。联索援助团正在推动批准经修订的 1959 年《索马里海事法》，此举将使海事管理局得以设立。

14. 索马里联邦政府还正在联索援助团和欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团的技术援助下制定索马里海岸警卫队的政策框架。联索援助团于 2015 年 10 月 12 日在海军海岸警卫队工作组下设立了一个工作分组。该工作分组的目的是制定一项称为索马里海岸警卫队校尉计划的“培训和装备”计划。然而，校尉计划未予执行，要等待联邦政府作出关于是否将海岸警卫队的管理权从国防部移交给国内安全部的决定。

B. 能力建设

15. 在本报告所述期间，索马里联邦政府和各州行政当局继续加强其海上安全能力，并得到国际合作伙伴与支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金

提供的一些援助。计划中的一系列海上行动中心的第一个在“索马里兰”的柏培拉设立，并由“索马里兰”海岸警卫队指挥，得到了海上无盗组织、欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团及毒品和犯罪问题办公室全球海上预防犯罪方案的帮助。这些中心的目的是使索马里海事机构更多地了解局势，改善沿海地区的通信，改善当地海事安全机构和国际海军部队之间的通信，同时增加对当地海上犯罪问题的了解。

16. “索马里兰”、邦特兰及索马里南部和中部的海上执法当局继续在毒品和犯罪问题办公室和欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团协助下发展其海上保安和司法部门。毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪方案提供了国内海上执法及工程和通信辅导人员，他们向索马里海事警察和海岸警卫部队提供在职培训和辅导。该方案支助了“索马里兰”哈尔格萨、邦特兰加罗韦监狱以及摩加迪沙中央监狱的运作，向其提供食品、保健服务及满足其他采购需求，而看守工作人员接受了安保和信息管理培训。辅导员与毒品和犯罪问题办公室合作，定期审查监狱安保状况，减少逃跑或虐待的风险，特别是与根据海盗囚犯移管方案移交的囚犯和其他高风险罪犯有关的此类风险。目前正在寻求资金，以在 2016 年之后继续实施该方案。

17. 在摩加迪沙，索马里警察部队海事股继续受益于毒品和犯罪问题办公室的辅导方案，其重点是海上和警务技能的建设。该股目前正在摩加迪沙海港和附近海岸线上定期巡逻，并支持非洲联盟驻索马里特派团海上部队在摩加迪沙国际机场附近水域巡逻。然而，安全不佳限制了针对摩加迪沙海港的方案。在陆地上，毒品和犯罪问题办公室继续实施其培训、采购和在摩加迪沙监狱和法院综合建筑群工程的多年方案，该建筑群将是中南地区技术上最先进和最安全的监狱设施。综合建筑群将为审判海盗、恐怖分子和前战斗人员等高风险囚犯提供一个安全的环境。在本报告所述期间，建筑群的施工在戒备森严牢房区、法院综合楼和法官办公房地方面取得了进展。索马里看管人员的培训继续展开，以期增强安全和专业精神。

18. 在邦特兰，新的博萨索港警察总部的施工于 2015 年开始，并已接近完成。该总部还将成为港口警察的培训和行动中心。博萨索港口警察同时在毒品和犯罪问题办公室的协助下更新了其装备和通信基础设施，定期拦截人口走私船只；在 2015 年 11 月的为期两周内，它们拦截了 12 船只，上面共载有 980 人。仍未解决的挑战包括博萨索港口缺乏船只维护的能力。在穆杜格州，在警察局遭到洪水破坏后，由支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金供资在南加勒卡约完成了警察局翻修的工作，增添了新的安全的军械库。

19. “索马里兰”海岸警卫队通过无线电报务员培训和毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪方案的其他支助而改进了其海上行动。培训和辅导工作促进了海岸警卫队拦截非法渔船和人口走私犯的工作。在本报告所述期间，“索马里兰”海岸

警卫队还在萨纳格州 Maydh 镇东岸海面成功地进行了一次救援行动，从一艘前往也门、已在沿海漂泊一个多星期的船上救出 72 名移民者。

20. 尽管作出了这些努力，但索马里各地海岸警卫队能力的发展仍处在早期阶段，面临的挑战包括不稳定的安全局势以及装备和业务费用的资源不足。培训和提高认识的工作继续展开。

21. 2016 年 4 月至 7 月，索马里联邦政府提名其两名工作人员参加由联合国秘书处法律事务厅海洋事务和海洋法司主办的特别战略研究员方案。预计两名研究员在返回索马里后，将被分配担任重点负责海上和海洋事务的政府职位。研究金由支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金供资(通过第 61 号项目)。海法司还向索马里联邦议会作了关于海事和海盗行为法律框架的通报，并将在即将举行的 2016 年选举进程后安排这种通报。

22. 在欧洲联盟重要海上通道东非执法机构项目的框架内，21 名索马里执法人员接受了国际刑警组织于 2015 年 10 月和 2016 年 8 月在内罗毕国际刑警组织区域局举办的两期培训。2015 年 10 月，4 名国际刑警组织摩加迪沙国家中心局干事接受了关于国际刑警组织的工具和服务的培训。2016 年 8 月，设在摩加迪沙索的刑事调查司的 17 名马里联邦警察接受了调查技术的培训。计划在 2016 年 10 月对另一组 20 名警官进行培训。

C. 消除海盗根源

23. 导致海盗行为的根本原因包括经济脆弱、缺乏替代生计、安全不佳和治理结构薄弱。目前正在《索马里建设和平和建设国家契约》框架内继续努力解决这些困难。在我分别向安全理事会提交的以下三份关于索马里的报告中反映了最近的事态发展：2016 年 1 月 8 日(S/2016/27)、2016 年 5 月 9 日(S/2016/430)和 2016 年 9 月 6 日(S/2016/763)。

24. 许多非政府组织参与了改善岸上经济状况的工作，在索马里全国各地提供小额信贷和发展商业的机会及开发替代生计。这些活动对于打击海盗活动及长期改善岸上生计至关重要。Adeso、公平渔业和 Shuraako 等非营利组织，具有独特渠道接触受影响社区，并帮助在沿海地区取得经济进步。

25. 为了努力处理非法、未报告和无管制的捕捞与海盗行为之间的复杂联系，索马里渔业和海洋资源部正在通过收集各种来源的信息，包括自动识别系统数据，并在粮农组织的帮助下，查明索马里专属经济区(专属经济区)的非法、未报告和无管制的捕捞活动。2015 年底，欧洲联盟开始与索马里渔业和海洋资源部分享欧盟海军打击索马里海盗行动船只收集到的关于在索马里专属经济区看到的“清楚查明”的渔船的信息。2016 年，索马里成为非洲捕捞信息工作队的第 8 个成员国。这是一个西印度洋国家组织，互相交流信息以打击和消除该区域的非法、未报告和无管制的捕捞活动。索马里当局已采取步骤，制止一些被查明船只的活动；然

而，薄弱的法律框架和执法能力不足往往阻碍有效的行动。索马里还加入了粮农组织《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动港口国措施协议》这一旨在通过港口国的措施打击非法、未报告和无管制的捕捞活动的第一项国际条约。该协议已于 2016 年 6 月 5 日生效，索马里联邦政府请粮农组织在执行方面提供援助。

26. 索马里联邦和州渔业主管机构正在实施若干项目，以加强打击非法、未报告和无管制的捕捞活动的力度并根据索马里海上保安和资源策略改进政府的管制。由粮农组织支助的项目包括采用生物鉴别技术登记渔民和渔船，建立持续提供资金的联邦渔业管理局，并在已登记的邦特兰沿海渔船上安装低成本的转发器自动识别系统。欧洲联盟也通过其促进区域海事保安方案宣布了一项将于 2016 年末开始的多年期项目。但是，这些方案的效力部分取决于能否在索马里联邦政府和各联邦州之间达成一项关于渔业管理和许可证收入分享的最终协议，而此举仍待完成。

五. 国际合作

A. 索马里沿海海盗问题联络小组

27. 索马里沿海海盗问题联络小组举行了第十九次全体会议，主题是“来自该区域，为了该区域：缔造持久的遗产”。全体会议由塞舌尔外交和运输部长乔尔·摩根主持。其他高级别与会者包括索马里副总理穆罕默德·奥马尔·阿尔特和索马里总检察长艾哈迈德·达希尔先生。与会者表示感谢塞舌尔政府愿意在 2017 年继续担任联络小组主席。

28. 除了获取最新情况和听取情况介绍，与会者还考虑了联络小组的未来。讨论的重点是三个可能的未来发展轨迹：扩大任务的地理范围；精简功能并逐步改为向海上犯罪问题印度洋论坛这样的区域组织报告；解散。与会者一致认为，联络小组的总体框架应与当前的威胁相当，因此应对海盗活动的力量均衡应逐步转向索马里和印度洋国家和组织。然而，有人强调指出，对打击海盗行动的国际支助一直是联络小组取得成功的关键，应在未来的架构下得到保持。与会者还商定，联络小组未来的架构应维持最低限度的必要威慑能力，以防止索马里沿海海盗活动死灰复燃。该小组还将需要保持监测职能，可评估海盗行为的威胁并在索马里海盗活动程度增加的情况下加强行动力度。

29. 与会者讨论了联络小组是否应解决非法、未报告和无管制的捕捞活动和其他海上犯罪等问题，或是继续重点关注遏制海盗行为。虽然有与会者呼吁扩大任务或地域重点，如其公报所述，联络小组决定保留对海盗活动的重点关注，但对联络小组的次级结构做了改动。联络小组决定将关于全体会议未来的决定推迟到 2017 年。联络小组还重申，海盗问题的解决取决于岸上，至关重要的是支持索马里毫不拖延地制定其海上、打击海盗行为和有关的立法。

30. 能力建设工作组建议重组该工作组，以采取简化的和可持续的能力建设方法，反映出索马里人拥有更大自主权的愿望，并反映出联络小组加强印度洋安全和亚丁湾区域领导能力的战略方向。毛里求斯和葡萄牙主持的法律论坛决定继续以其目前的形式开展工作，并继续与联络小组的利益攸关方合作，其中包括毒品和犯罪问题办公室和执行区域海事保安方案的各区域组织。塞舌尔、阿拉伯联合酋长国和日本主持的海上打击海盗行为和减轻影响行动工作组建议按 2015 年报告的商定，落实海上态势感知框架。意大利主持的破坏岸上海盗网络工作组建议，积极调查、起诉海盗头目和资助者并将其判刑，而该区域各国应当能够加强其监测和控制在其管辖范围内开展业务的、有许可证和非正式的金融实体的能力。

31. 联络小组在其第十九次全体会议之后的公报中，决定实施一项过渡战略，其中将涉及把各工作组的大部分协调工作转给索马里、印度洋各国和各区域组织，同时保持目前的区域方案支助机制，如区域海事保安方案和毒品和犯罪问题办公室等的相关项目。联络小组在公报中重申，海盗问题的解决取决于岸上，至关重要是支持索马里毫不拖延地发展其海上维持治安能力和关于海上犯罪的立法。联络小组成员同意分享数据并与索马里当局合作，以协助逮捕和起诉海盗头目和资助者，并继续监测海盗的威胁。2017 年将召开一次全体会议，审查过渡战略的进展情况。

B. 支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金

32. 到 2016 年 5 月 31 日，支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金共有 898 407 美元的余额。自 2012 年 12 月以来，该信托基金收到来自 18 个捐助方的共计 1 340 万美元。

33. 2016 年 6 月 2 日，信托基金理事会在维多利亚举行了第十八次会议，主持会议的是政治事务部。会上批准了数额达 914 883 美元的项目，其中 5 个项目由粮农组织和毒品和犯罪问题办公室提交。粮农组织的项目费用是 400 578 美元，并提供了一个自动信息系统，用以查明在邦特兰博萨索的渔船及其活动。毒品和犯罪问题办公室的 4 个项目的重点如下：用于支助监狱改革，特别是培训和辅导塞舌尔的被羁押海盗(176 560 美元)；用于支助海上执法和肯尼亚北部的安全(42 800 美元)；用于肯尼亚 Shimo La Tewa 监狱和 Kamiti 监狱被羁押海盗行为人的辅导和职业活动(145 520 美元)；用于支持索马里沿海海盗问题联络小组工作队的活动(149 425 美元)。在 6 月 2 日会议之前的过渡期间，信托基金理事会还核准了以下三个项目：海事组织和国际刑警组织人质汇报情况举措、信托基金战略审查以及为索马里提供 18 个月的支助以应对渔业犯罪行为。联络小组主席请参加国表示是否有意担任该信托基金的理事。2016-2017 年理事会成员如下：吉布提、德国、日本、肯尼亚、荷兰(与挪威共同担任)、塞舌尔、索马里、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。政府间发展管理局当选为观察员。

34. 支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金继续提供财政援助，以加强各联邦州打击海盗行为的司法能力。由信托基金资助的项目支持了广泛的活动，包括加强各州起诉犯有海盗行为嫌疑人的能力，促进囚犯最低待遇标准，并为肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔、索马里和坦桑尼亚联合共和国的警察部门提供能力建设支助。信托基金项目还促进将被定罪的海盗安全移交回索马里服刑的工作，并帮助少年犯恢复正常生活，以确保他们掌握重新融入社会所需要的技能。信托基金项目还将海盗活动产生的非法资金流动作为打击目标；让索马里的被羁押人和问题青年掌握谋生技能；并已经协助遣返了 40 名犯有海盗行为嫌疑人并被马尔代夫逮捕的索马里国民。

35. 在本报告所述期间，支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金项目的显著成就包括：登记邦特兰 8 个沿海地区的 4 468 名渔民和 1 470 艘渔船；穆杜格州和朱巴兰州的 1 244 名渔民和 156 艘船只；“索马里兰”的 1 244 名渔民。这些登记使当局能够将合法渔民与海盗区分开来。信托基金项目还帮助增加了在索马里水域巡逻的次数，这使“索马里兰”当局得以拦截至少 51 起非法捕捞活动和至少一起非法武器运输，并使邦特兰博萨索港口警察拦截了来自也门的非法燃料运输。在摩加迪沙，一个信托基金项目使海事警察部队在 20 年的中断后开展索马里水域的巡逻。然而，在索马里中南部的进展缓慢，那里的政治挑战和安全欠佳情况延迟了一个旨在加强司法机构进行海盗审判的能力的项目以及重建 2013 年 4 月遭到青年党袭击的贝纳迪尔法院建筑群的工程。起诉海盗行为方面也仍存在挑战，信托基金在这方面划拨了约 19% 的资金。尽管过去几年在海盗嫌疑人的逮捕、移交、起诉、拘留和审判后定罪方面取得了进展，但海盗首领仍然在逃，犯罪网络继续运转。这些挑战突显出国际社会必须继续支持信托基金在这一重要领域的工作。

C. 在起诉海盗方面的合作

36. 毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪方案于 2009 年成立，以应对成员国在海上逮捕海盗嫌疑人时所涉及的人权要求。毒品和犯罪问题办公室的参与确保了在联邦各州逮捕、拘留和起诉海盗嫌疑人并随后将他们转移到索马里的监狱时，充分尊重国际人权法。因此，人权是该方案工作的核心。

37. 毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪方案继续协助遣返和移交被判犯有海盗罪或被宣告无罪的索马里人，以着力减轻起诉国和拘留国的负担，同时促进海盗与家庭和祖国的联系。在本报告所述期间，该方案从塞舌尔遣返了 9 名索马里男子，其中 8 人为被宣告无罪，1 人为服刑完毕。毒品和犯罪问题办公室还协助将 14 名服刑完毕的索马里男子从肯尼亚遣返回索马里。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室没有协助移交任何犯人。随着海盗案审判的进行，预计 2016 年下半年和 2017 年会有更多的遣返和移交。

38. 毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪方案提供口译和庭审记录服务，为检察官和参加庭审的证人提供差旅资源，为证人远程提供证词提供视频设备，支

持了区域起诉工作。毒品和犯罪问题办公室还协助对被羁押者进行职业培训，并制订防止暴力极端主义的方案。目前正在为 2016 年之后继续实施该方案寻求资金。

39. 迄今为止，部署在索马里沿海地区的欧洲联盟海军已经扣留了 154 名海盗嫌疑人，其中 143 人已被定罪。共有 48 名男子被移交到塞舌尔受审，其中 11 人经上诉被宣告无罪。2016 年 4 月，塞舌尔最高法院就 Shane Hind 号和 Nave Atropos 号商船案作出有罪判决。所有五名索马里人被认定犯有两项海盗罪，罪行可追溯至 2014 年 1 月。每项罪行被各判 12 年监禁，两项监禁同期执行。

40. 上述塞舌尔余下的最后一项海盗案于 2016 年 7 月审结，5 名索马里嫌疑人各被判处 12 年监禁。此案显示出各国在寻找外国证人为起诉海盗行为作证方面面临困难。检方作出各种努力，包括提出司法互助请求，试图让被劫持为人质的船员作证，但未能成功。不过，日本海上自卫队、法国海军、私营承包的船上武装保安人员和专家证人的证词为法院提供了帮助。两起案件在等待上诉裁定，上诉法院将于 2016 年晚些时候作出裁定。

41. 在 2015 年 12 月检方上诉成功后，毛里求斯最高法院推翻了 Jasmine 号商船案 12 名涉案索马里人的无罪判决。毛里求斯最高法院将此案发回中级法院，以听取更多证据。2016 年 7 月，毛里求斯中级法院认定这 12 名索马里人犯有海盗罪，表示将于 2016 年 8 月 11 日判决。8 月 11 日，他们被判处监禁 5 年。不过，考虑到还押候审和上诉的时间，以及因表现良好而减刑等因素，他们当日即被释放出狱。毒品和犯罪问题办公室协助他们以自由身返回索马里。这是毛里求斯首次和迄今唯一一次海盗审判，也是欧盟海军的最后一项区域海盗案。

42. 欧盟海军现已完成对所有海盗案的审判。判处的刑期平均为 14 至 16 年。欧盟海军协助了六国的起诉，平均定罪率超过 92%。

43. 欧洲唯一仍在审理的案件是在法国审理的案件。该案涉及 2011 年对法国 Tribal Kat 号游艇的袭击，一名法国国民被杀害。2016 年 4 月，最高法院判定 7 名索马里人犯有海盗罪，判处 6 至 15 年不等的监禁，两名被认为是招募者的索马里人被处以最长刑期。

D. 索马里沿海的海军活动

44. 在本报告所述期间，欧洲联盟、北约和海上联合部队的国际海军特派任务根据第 2246(2015)号决议的授权，继续在亚丁湾和印度洋保护商船、阻止海盗活动，确保海上安全。此外，中华人民共和国、印度、伊朗伊斯兰共和国和俄罗斯联邦等联合国会员国继续在非洲之角沿海海域保护商船、阻止海盗活动，维护海上安全。本报告附件列举了其他会员国为打击海盗活动作出的额外贡献。

45. 欧洲联盟海军继续通过阿塔兰特行动阻止海盗行为，该行动通常由最多 5 艘战舰、3 架海上巡逻机和 1 000 多名人员组成，活动范围从红海起，经过阿拉伯

海和印度洋，一路延伸至莫桑比克海峡。自从 2008 年行动开始以来，欧盟海军成功保护了向索马里港口运输逾 130 万吨粮食和援助物资的世界粮食计划署船只，以及支助非洲联盟驻索马里特派团的船只。因此，为两个组织而营运的船只均免受海盗扣留。此外，欧盟海军紧靠海岸活动，并与沿海社区接触，强化了其威慑海盗的姿态和存在。欧洲联盟正在商讨将该行动的任务期限延长两年的提案，以便更好地支持综合解决办法。

46. 在本报告所述期间，北约海盾行动继续定期部署海军物资和海上巡逻机，在战术层面与欧盟海军和海上联合部队等其他打击海盗行为利益攸关方协调其行动。北约设在联合王国的航运中心继续及时提供安全方面的信息，为印度洋高风险海区的商船运输提供支持。北约还继续与海上联合部队和欧盟海军轮流主持共享情报，避免互扰机制的协调会议。在 2016 年 7 月北约华沙首脑会议上，北约国家元首和政府首脑一致认为海盾行动已经实现其军事战略目标，并决定于 2016 年底终止该行动，同时强调，北约将继续参与打击海盗行为，保持对海上态势的了解，并与国际上的打击海盗行为体保持密切联系。

47. 2016 年 6 月，欧盟海军、北约和海上联合部队向在塞舌尔举行的联络小组会议展示了其最新的海盗威胁评估结果。其中显示经济和人口的综合影响导致索马里仍有一些年轻男子愿意在条件允许时参加海盗活动，且至少有一个海盗组织仍然企图进行海上犯罪。该威胁评估还证实，从历史上看，索马里海盗倾向于寻机攻击目标，因此无法预测今后可能会在何处发生攻击。不过，对威胁的评估显示，如果维持集体应对机制，将很有可能继续成功地遏制索马里沿海的海盗行为。

48. 欧盟海军、北约和海上联合部队的威胁评估还指明，目前消除陆上想要成为海盗者的动机和能力的国际努力存在一些局限，因为海盗行为是一种低门槛的相对简单的活动，只需要小艇和小武器等基本装备。因此，国际军事和商业航运业的联合举措如能杜绝犯罪分子参与海盗活动的机会，便能产生最佳效果。多国打击海盗部队的继续存在、航运业继续应用最佳管理方法以及实施法治，将继续在杜绝想要从事海盗行为机会方面发挥至关重要的作用。

E. 国际能力建设

49. 在本报告所述期间，国际能力建设举措专注于改革和加强执法措施、制定政策框架以及共享区域信息。2015 年 10 月，海上犯罪问题印度洋论坛举行一系列技术会议，找出了该区域各国在打击贩毒、野生生物和林地资源非法贸易以及人口贩运方面法律和实践能力的差距。这些技术会议发现打击这些罪行的举措缺乏双边和多边协调行动，并敦促各国加强负责第一线应对的海上执法机构的能力建设。该论坛渔业犯罪小组与安全渔业方案和印度洋金枪鱼委员会合作，于 2015 年 10 月联合举办了首场会议，旨在优先考虑情报收集、信息共享、加强区域和国际公约等亟需关注的领域。2016 年 3 月，设立了隶属于该论坛的检察官网络，用以协助加强印度洋各国配合调查和起诉海盗和其他海上犯罪活动的的能力。

50. 作为其打击海盗能力建设举措的一部分，多国海上安全英才中心的流动教育小组在 2016 年 1 月 30 日至 2 月 6 号举行的代号 Cutlass Express 演习期间，对来自该区域 4 个国家的参与者进行了海上安全培训。培训活动惠及 56 名官员，其中 24 人来自吉布提，11 人来自肯尼亚，10 人来自卢旺达，11 人来自苏丹。

51. 为进一步明确私营承包的船上武装保安人员立法框架，毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪方案与航运业和安保业密切合作，编写了一本程序手册，为监管海上武装保安人员提供框架。该手册定于 2016 年下半年出版。

52. 国际海事组织继续与北约海上封锁行动培训中心、欧洲联盟、毒品和犯罪问题办公室和其他实体合作，协助关于打击西印度洋和亚丁湾海域海盗和武装抢劫船只的吉布提行为守则》(《吉布提行为守则》)签署国实施能力建设活动。2015 年 11 月，位于吉布提的吉布提区域培训中心正式启动。国际海事组织目前也在与签署国合作以扩大《吉布提行为守则》的范围，应对更广泛的海上保安问题，如打击非法捕捞、预防贩运毒品、武器和人口。

53. 6 年以来(2011 至 2016 年)，国际刑警组织一直在执行重要海上通道东非执法机构项目，目的是加强受益对象的法证和调查能力，重点为金融调查、起诉海盗行为及其他海上有组织犯罪。该项目惠及 9 个毗连西印度洋的国家：科摩罗、吉布提、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、塞舌尔、索马里、坦桑尼亚联合共和国和也门。

54. 在国际社会呼吁打击海盗网络赖以生存的资助、洗钱活动和支助结构后，国际刑警组织设计了一个旨在发展提高东南非共同市场成员国和索马里金融调查能力的项目。该项目将实施三年，侧重于向打击与海上犯罪相关的洗钱和恐怖主义筹资活动的主管执法机关提供不同程度的培训和能力建设。

55. 国际刑警组织正在实施一项人质汇报情况举措，其目的是约谈那些被索马里海盗绑架并劫持为人质的海员。被释放人质汇报的情况将有助于加强对海盗网络的认识，包括确定海盗所属部族，以及评估被释放人质所认定其他证据的相关性。

F. 环印度洋新出现的问题

56. 2015 年 1 月启动的海上犯罪问题印度洋论坛确立了其作为印度洋国家应对海上犯罪的区域网络地位。毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪方案执行安理会第 2182(2014)号决议和第 2244(2015)号决议，对该论坛提供支持。该论坛的代表曾参与 2015 年 2 月非洲联盟海上安全保障部长级会议和 2015 年 4 月第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会。

六. 国际法律和司法问题，包括人权方面的考虑

57. 在本报告所述期间，没有任何关于法律和司法问题的重大动态。原定于 2016 年 5 月召开的联合国私营军事和保安公司问题政府间工作组第五次会议，应会员

国要求推迟到 2016 年 12 月。自从 2015 年 6 月海事组织海上安全委员会更新其私营承包船上武装保安人员准则以考虑到国际标准化组织发布的《私营海事担保公司导则》以来，尚未出现任何新动态。海事组织正努力协助《吉布提行为守则》签署国加强其法律制度。

七. 意见

58. 我欢迎索马里和国际社会在打击索马里沿海海盗活动方面取得的显著进展。我特别注意到在阻止袭击大型商船方面实现的里程碑。这些成就证明，在应对这一对国际和平与安全的共同威胁方面，国际合作达到了空前水平。我赞扬索马里沿海海盗问题联络小组、国际海军以及联邦和各州当局在此方面的不断努力。

59. 我欣见索马里联邦政府和各联邦州在针对海盗行为制定治理机制方面值得称道的努力已取得重要成就。我赞赏地注意到目前修改索马里海事法、设立索马里海事管理局以及港口和海上交通部的努力。我还注意到以下举措：制定索马里海洋资源和安全战略，设立海岸警卫队，以及联邦政府承诺制定透明的渔业许可证制度并建立法律和资源共享框架，同时承认“索马里兰”的特殊地位。联合国认识到这些举措和防止海盗行为复苏的其他活动仍然十分脆弱、不成熟，因此随时准备按需要向索马里联邦政府提供帮助。

60. 但是，我仍然对小型船只不断遇袭以及海盗行为背后犯罪网络的抗打击能力感到关切。如果不能限制这些网络的活动范围，对大型商船的袭击就可能死灰复燃。目前的威胁评估表明，如果国际海军力量解散，船上私人保安和最佳管理方法等其他威慑松懈，则海盗活动更有可能死灰复燃。经海路移徙的也门难民也可能成为潜在的海盗们垂涎的目标。因此，我敦促继续在该区域派驻国际海军力量，在私人保安和遵守最佳管理方法方面保持警惕。

61. 尤其重要的是，国际集体努力的方向应是应对索马里沿海海盗行为的根本原因，尤其是沿海地区的贫穷问题。在这方面，外国渔船在索马里近海的持续存在仍在引发沿海社区的公愤和不满。粮农组织和海上无盗组织在 2015 年和 2016 年报告中均确认，外国船只距离索马里海岸最近处只有 10 海里之遥。遗憾的是，没有授权国际海军监测索马里海域捕捞活动的任务规定，加之海军、联邦政府、各联邦州和其他利益攸关方之间缺乏有效的沟通策略，助长了许多沿海社区关于国际海军保护非法、未报告和无管制的捕捞活动的看法。同一地球未来基金会近期一项调查结果显示，许多索马里人仍然同情海盗活动，如果经济前景仍然黯淡，海盗活动可能得到更多的支持。因此，当务之急是更好地认识并打击索马里海域的非法、未报告和无管制捕捞活动。我赞扬毒品和犯罪问题办公室、粮农组织和安全渔业方案在应对这一问题上的努力。

62. 国际上应对索马里沿海海盗行为的对策围绕两方面展开：阻止海盗攻击和起诉海盗。然而，除非不断通过国际努力打击海盗网络赖以生存的资助、洗钱和支

助结构，将无法实现长期成功。因此，必须在国际上继续支持索马里沿海海盗问题联络小组执法工作队。同样需要将国际社会的目标与近期出炉《国家发展计划》概述的联邦政府战略目标和各联邦州政府目标协调一致。海上犯罪问题印度洋论坛还为印度洋国家提供了亟需的机会，使其能够更广泛地协调应付海上犯罪的对策，特别是通过检察官网络协调对策。该网络帮助有效地起诉印度洋地区跨国海上犯罪。

63. 我再次呼吁索马里联邦政府执行国际标准，成为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的缔约国，加强执法能力，并加强与其他国家的合作，包括在引渡协定方面的合作。一些实体不断提供经济机会，为可能成为海盗的人创造替代陆上谋生手段。促进它们的工作同样重要。

64. 我赞赏地注意到，塞舌尔决定在 2016-2017 年期间继续担任索马里沿海海盗问题联络小组主席，发挥领导作用。

65. 我再次呼吁立即和无条件地释放所有在索马里被扣为人质的无辜海员和其他无辜平民，使他们能够与家人重聚。我赞扬人质支助伙伴关系在这方面的合作。我呼吁索马里当局和所有相关利益攸关方加倍努力，促成释放。在此方面，我还要再次呼吁政府、业界和人道主义组织协助减轻海盗活动幸存者及其家人的痛苦，途径包括向索马里沿海海盗问题小组海盗活动幸存者家庭基金捐款。

66. 索马里沿海海盗问题的最终解决，在于为索马里创造稳定、安全的未来。因此，绝不能孤立地应对海盗问题，而是将其作为向索马里联邦政府和各联邦州提供妥善协调的国际一揽子支援计划的一部分，以确保平稳实现 2016 年政治过渡、加强安全部门、向特别是年轻人和其他脆弱群体在内的人们创造经济机会，重点强调国家自主权。联合国仍然致力于支持消除索马里沿海海盗威胁的努力。

附件

由一些协助国在本报告所述期间为执行安理会第 2246 (2015) 号决议做出的双边贡献

意大利

意大利参加了欧洲联盟海军阿塔兰特行动，包括在 2015 年 10 月至 2016 年 3 月期间部署一名部队指挥官，以及将三个单位的文职人员借调至欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团。

拉脱维亚

拉脱维亚自 2011 年起参加阿塔兰特行动，目前向该行动部署了一名参谋。拉脱维亚还根据欧洲联盟商定的一项承担欧洲联盟军事行动共同费用的机制(“雅典娜”机制)，参与了对阿塔兰特行动的资助。

马达加斯加

马达加斯加维持其海上监测能力，并参与了 2016 年 1 月美利坚合众国海军在塞舌尔组织的国际海军演习。在马达加斯加设立区域海上信息汇集中心的举措得到了欧盟资助的区域海事保安方案的支持。2016 年 5 月 5 日《关于东部和南部非洲及印度洋区域安全和海上保安的吉布提宣言》第 10 段呼吁国际社会通过区域海上信息汇集中心和塞舌尔区域协调行动中心的运作，支持区域性海上监测机制的发展。

阿曼

阿曼近期设立了一个海事保安中心，并正在加强与参与打击海盗行为国家的合作。

斯里兰卡

斯里兰卡海军在斯里兰卡以南的专属经济区和海道巡逻，以威慑海盗行为。此外，其他多边海军的监测和护航活动使得高风险海区从东经 78 度西移至东经 65 度。斯里兰卡海军定期进行了训练演习，包括经常在其军舰停靠科伦坡港时与这些海军一同开展打击海盗行动演习。斯里兰卡正协助武装海警(商船的船上安保队)在加勒港和科伦坡海港外港界限的行动，并为海警安全保管武器、弹药和其他配件。这些行动补充了在索马里沿海打击海盗的举措。

瑞典

瑞典继续为在该区域打击海盗行动提供支持，将一名人员借调至欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团，并自 2011 年起向位于大不列颠及北爱尔兰联

合王国诺斯伍德的阿塔兰特行动总部派驻了 5 名参谋。瑞典还继续向欧洲联盟索马里培训团提供了约 10 名人员，包括一名副指挥官。

土耳其

土耳其在 2015 年 8 月 27 日至 12 月 21 日期间指挥第 151 联合海上特遣队；在此期间，土耳其海军盖姆利克号战舰担任特遣队旗舰。此外，土耳其海军加济安泰普号战舰护送了向索马里运输人道主义援助货物的 Sea Amore 号商船。

地图



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section