



秘书长关于索马里沿海海盗和武装抢劫情况的报告

一. 引言

1. 安全理事会在其 2012 年 11 月 21 日第 2077(2012)号决议第 34 段中请我报告本决议的执行情况以及索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的情况。本报告就是根据这一规定提交的。此外，安理会在 2012 年 11 月 19 日的主席声明(S/PRST/2012/24)中，要求我在向安理会提交的相关报告中列入有关该声明执行情况的信息，包括关于如何能够促进国际努力，打击海盗和海上武装抢劫及与此相关的劫持人质行为的任何信息和意见。

2. 本报告提供最新资料，说明自 2012 年 10 月 22 日我前次报告(S/2012/783)发布以来在这些问题上出现的主要事态发展。报告中的评估和意见依据会员国和区域组织按照第 2077(2012)号决议第 33 段提供的信息编写。提供信息的有：芬兰、德国、希腊、以色列、日本、立陶宛、马达加斯加、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国，以及欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约)。编写本报告时还与联合国系统、国际刑事警察组织(国际刑警组织)以及索马里和厄立特里亚问题监测组进行了协商。

二. 索马里沿海海盗行为的主要事态发展

3. 已报告的索马里沿海的海盗事件次数急剧下降，达到了 2006 年以来的最低水平。国际海事组织(海事组织)的最新报告显示，同 2012 和 2011 年相比，2013 年的海盗袭击和劫持事件大幅减少。2012 年前 9 个月中发生了 99 起袭击事件；而 2013 年前 9 个月中，索马里沿海水域发生了 17 起袭击船只事件，其中海盗仅短暂地劫持了两艘独桅帆船。最近一次被索马里海盗劫持并索要赎金的大型商船是 2012 年 5 月被劫持的 MT Smyrni。

4. 袭击事件减少是因为采取了若干措施：加强了在打击海盗行为方面的国际和区域合作，包括加强了情报和信息共享，派往此地的国际海军采取有针对性的行



动挫败和扰乱索马里海盗的行动，更多运用海事组织的指导原则和航运业制订的《防范索马里海盗袭击的最佳管理做法》，以及起诉海盗行为嫌疑人和关押被定罪的海盗。据信，商船采取自我保护并加强对态势的认识的措施，包括在船上部署私营承包的武装安保人员以及部署船舶保护分遣队也是导致海盗袭击减少的原因。

5. 尽管如此，船只仍然不能顺利从索马里沿海通过。该地区海盗行为和海上武装抢劫行为继续危及海员、渔民和乘客的安全，以及人道主义援助的运输。索马里海盗采用了一种“商业模式”，目的是劫持船只和船员，将他们扣为人质数月，以索要赎金。截至 2013 年 10 月 7 日，索马里海盗仍扣押了两艘小船和 60 名海员，这些人大多数在岸上，一些人的下落不明。

6. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)提供的情况显示，据报 2012 年索马里海盗拿到了 3 600 万至 4 050 万美元的赎金，据估计，平均支付的每笔赎金的数额都超过了 400 万美元。据报，2013 年年初释放的 MT Smyrni 的赎金共计 1 300 万美元。非政府组织“剿清海盗的海洋”估计，2012 年，包括交付赎金费用、船只被扣押期间受损、谈判人员费用、咨询人和律师的费用以及赎金数额在内发生的支付费用为 6 350 万美元。毒品和犯罪问题办事处和世界银行估计，2005 年 4 月至 2012 年 12 月，索马里海盗收到的赎金在 3.39 亿美元至 4.13 亿美元之间。

7. 世界银行题为《索马里海盗：消除威胁、重建国家》的报告指出，截至 2012 年 5 月，125 个国家的约 3 741 名海员被索马里海盗劫为人质，其中一些人被扣押长达 1 178 天。索马里的海盗行为导致世界经济每年估计损失 180 亿美元。2006 年以来，每年到访受影响的东非沿海国家的游客几乎减少了 6.5%，而受影响地区的金枪鱼渔获量每年下降 26.8%，年渔业出口量下降了 23.8%。

8. 从海盗行为的资助者收到大笔赎金来看，估计海盗很可能还有袭击船只的能力。据报，若干海盗行为的资助者正在从事其他犯罪活动，并已经在陆地上建立了不可小觑的准军事能力，因而有可能会破坏区域稳定。

三. 释放人质和支助的工作

9. 被索马里海盗劫持的人质在被关押期间忍受恶劣的条件，而海盗为拿到尽可能多的赎金，有时还折磨和威胁人质。由于索要的赎金数额巨大，而且为了打消海盗劫持船只的念头，一些船主协助解救人质的动力不够。有时，船主因船只长期被扣押而无法出租而破产。船旗国和船员的国籍国往往不愿意介入。在这种情况下，让海盗释放和归还人质的工作可能就留给了人质的家人、朋友和福利组织。

10. 由非政府组织、海盗行为人道主义应对方案和“剿清海盗的海洋”以及非营利组织国际海洋局编写的题为《2012 年海盗行为造成的人的代价》的工作文件指

出，索马里海盗到文件编写时所劫持的所有人质已被扣押了一年多，且由于直接遭到身体虐待以及一年多来食物、水和医疗支助有限导致的健康问题，被认为面临很高的风险。绝大多数船员在获释后称，他们经历了某种形式的殴打和精神虐待，另一些人称受到了被处死或其他极端高压的直接威胁。由于工资支付中断或停止，船员及其家人也面临着财务困难。

11. 为解决这些人道主义难题，2012年11月，支持各国打击索马里沿海海盗行为的举措信托基金董事会作为例外核准了人质支助方案，向获释阶段处于孤立的人质群体提供医疗护理、住处、食物、衣服和福利物品，并支持他们迅速返回家园。在联合国索马里政治事务处(联索政治处)的任期在2013年6月到期前，该方案一直由毒品和犯罪问题办事处和联索政治处执行，迄今已为93名人质提供了人道主义援助和康复和返家支助。为确保留住关于人质的数据和他们的经历叙述与证词，该方案开始实施一个项目，收集人质的经历讲述，以便制订最佳做法，向那些被扣为人质或容易被抓的海员提供援助。事实证明，国际刑警组织让前人质介绍情况，在若干正在开展的调查中取得了成功。国际刑警组织还制定了一个让获释人质介绍情况的项目，以支持调查，以最终起诉人质绑架者，鼓励各国对犯罪人进行公开调查。

12. 2012年11月，人质支助方案为在索马里被关押一年的两名塞舌尔渔民遣返提供了援助。11月下旬，荷兰皇家海军将19名人质从索马里海盗截获的一艘船中解救出来，该方案向这些人提供了人道主义支助。12月下旬，该方案协调来自加纳、印度、巴基斯坦、菲律宾、苏丹和也门的22名海员返回家园，他们作为人质已在Iceberg-1号轮船上被扣押了1 000多天。为帮助那些没有资源的国家救回人质，该方案为赎回人质花费了约50 000美元。2013年1月10日，该方案在摩加迪沙救回了Orna号轮船上的1名斯里兰卡人质和2名叙利亚人质。这名斯里兰卡海员搭乘联合国飞机前往内罗毕，而2名叙利亚人搭乘商业航班飞往贝鲁特。2013年1月12日，余下的3名叙利亚人质在Adado获释，并被送上飞往贝鲁特的飞机，再从那里返国。

13. 2013年7月6日，2010年11月以来一直被索马里海盗扣押的Albedo号轮船沉没。尽管这艘船的状况很危险，不稳定，但作为人质的15名海员还是被扣押在船上。来自孟加拉国、印度、伊朗伊斯兰共和国和斯里兰卡的11名人质被转移到了另一地点，据报，4名船员下落不明。人质支助方案正在与索马里联邦政府、区域行政当局、地方领导人、海盗行为和人道主义应对方案、欧洲联盟、国际刑警组织，以及有关会员国一道确定海员确的详细情况和状况，并向他们的家人通报最新情况。2013年8月和9月，通过当地联系人首次向这些海员提供了医疗支助，包括1名医生两次前去问诊。人质支助方案还设法与均被扣押3年多的Asphalt Venture号轮船和Prantalay-12号轮船上的船员重新建立联系，并与其他人质建立联系。经过两年的努力，这一既敏感又艰难的工作最近取得了成

果，与一些海员取得了联系。会员国、国际和区域组织、人质的家人感谢和赞扬该方案提供的支持和定期通报最新情况。

四. 索马里所做的努力

14. 被称为“坎帕拉进程”的索马里反海盗问题联络小组已成为有用的手段，使用索马里联邦政府及邦特兰、贾穆杜格和“索马里兰”当局在技术层面参与解决海上保安和打击海盗问题，并着手制定政策和战略。2013年6月，“索马里兰”当局告知我的索马里问题特别代表，联合国索马里援助团(联索援助团)不应在“索马里兰”开展行动，理由是他们认为该领土并非索马里联邦共和国的一部分，而联索援助团只受权在索马里开展行动。因此，目前各方正在讨论如何进一步完善坎帕拉进程，以协助索马里打击海盗行为。

15. 在坎帕拉进程范围内，分别于2013年3月在亚的斯亚贝巴和及2013年6月在内罗毕举行了两次会议，这两次会议由联合国粮食及农业组织(粮农组织)、海事组织、毒品和犯罪问题办公室以及联索政治处与欧洲联盟合作协办。会议制订了确定了六个职能领域的索马里海上保安和资源战略，并于2013年9月确定战略的终稿。这些领域是：海事组织领导的海洋治理、毒品和犯罪问题办事处领导的海上执法、联合国索马里援助团领导的海上保安、海事组织领导的海事安全、联合国教育、科学及文化组织和海事组织领导的海上应对和海上恢复以及粮农组织领导的海洋经济。

16. 2013年5月1日，索马里总统哈桑·谢赫·马哈茂德在给索马里沿海海盗问题联络小组第十四次全体会议录制的录像发言中，敦促在该区域开展反海盗行动的国际海军部队协助索马里在其水域巡逻并加强索马里海洋安全部队。总统指出，落实索马里海洋资源和海上保安战略将需要在全国各地建立能力，以建立治理结构、港口、人力资源及海上安保和安全部门，并欢迎国际社会支持这一努力。

17. 在2012年12月开展的营救行动中，邦特兰部队营救了Iceberg-1号轮船上的22名人质。2013年3月11日，索马里总理阿卜迪·法拉赫·希尔敦和邦特兰总统阿卜迪拉赫曼·穆罕默德“法罗尔”在加罗韦举行了邦特兰内阁和索马里联邦政府代表团之间的联席会议。双方商定共同打击恐怖主义和海盗行为。2013年3月21日，邦特兰和“索马里兰”代表在内罗毕举行会议，并商定了联合安全合作措施，在打击恐怖主义、海盗行为和其他形式有组织犯罪方面交流信息，开展合作。

18. 2013年7月30日，索马里联邦政府与一个国际海上保安公司签署了协议，以便建立一支海岸警卫队，打击海盗行为，并在索马里水域进行巡逻以保障安全。邦特兰和“索马里兰”批评了该协议；邦特兰当局说该协议破坏了坎帕拉进程成员为维护索马里主权和控制索马里领海所做的努力。

19. 索马里和厄立特里亚问题监测组 2013 年 7 月 12 日的报告(S/2013/413)注意到，马哈茂德总统打算大赦“年轻”海盗，但不打算大赦海盗“头目”。监测组认为，将一个复杂的跨国有组织犯罪降级为“头目”和“年轻男孩”的问题，未免过于简单化，而且总统说明的各项步骤可能会导致对索马里海盗行为实行普遍赦免的政策。该小组还指出，迄今，索马里政府、邦特兰行政当局或其他任何地方当局都没有认真调查和起诉任何高级海盗头目、资助者、谈判人员或协助者，且主要海盗网络的头目及其同伙继续逍遥法外，其旅行或转移资金的能力未受阻碍。

五. 国际合作

A. 索马里沿海海盗问题联络小组

20. 2012 年 12 月 11 日，索马里沿海海盗问题联络小组在纽约举行第十三次全体会议，印度担任会议主席。与会者强调，由于海盗行为的根本根源持续存在，海盗行动团体仍然活跃，因此有必要继续进行国际协调与合作。他们强调必须释放被劫为人质的海员，表示赞赏人质支助方案，鼓励索马里当局立即通过打击海盗行为的综合立法，并支持继续执行审判后移交制度。

21. 2013 年 5 月 1 日，第十四次全体会议由美利坚合众国担任主席。会议商定，将联络小组的工作与索马里联邦政府等索马里正式机构行为体的工作更好地融为一体。这将确保联络小组工作的实效和可持续性，加强和重视执法工作，以打破岸上的海盗网络，积极处理与在商船上使用武装警卫和自卫武器有关的复杂的政策和法律问题。在这方面，联络小组注意到必须遵守适用法律，以及进一步协调介入这些问题的相关组织所做的努力。主席开设了季度通讯，以便更有效地向全球公众介绍联络小组为打击索马里海盗行为正在开展的多方面工作。为强调区域合作的重要性以及必须解决打击海盗行为方面的专题问题和跨领域问题，吉布提和美国政府宣布它们将于 2013 年 11 月在吉布提共同主办首个“打击海盗行为周”，一周活动的最后是联络小组第十五次全体会议。

22. 在本报告所述期间，由联合王国主持、由海事组织提供支持的第一工作组促进有效地协调海军部署和国际社会所做的努力，以支持建设该区域各国的司法和海洋能力。该工作组于 2012 年 11 月在伦敦举行会议，随后于 2013 年 3 月在亚的斯亚贝巴及 2013 年 6 月在内罗毕举行了会议，以促进该区域更多介入和参与。该工作组致力于促进最大限度的透明度和对能力建设活动的认识，以便尽量减少重复，确保在索马里和该区域产生尽可能大的积极影响。2012 年 12 月，联络小组核可成立一个新的能力建设协调小组，用以促进协调区域能力发展和确定今后国际行动的优先事项。该小组向第一工作组报告并支持其工作，后者赞扬共享情

报，避免互扰机制使国际海军的海上行动发挥了最大影响和支持区域伙伴建设自身能力。

23. 由丹麦主持并由毒品和犯罪问题办公室提供支持的第二工作组继续努力就有关打击海盗行为的所有法律问题，包括根据国际标准起诉海盗行为嫌疑人和监禁被定罪的海盗等问题，向各国和各组织提供法律指导。该工作组详细讨论了人权问题和计划，以便分享该领域中包括如何处理青少年海盗行为嫌疑人问题在内的最佳做法。该工作组继续重视进一步实施审判后移交制度、起诉，包括起诉海盗行为组织者的国际法律框架，以及在船上使用私营承包武装安保人员和使用船舶保护分遣队等问题。

24. 大韩民国主持的以各国、海运业和劳工团体为保护船只在索马里沿海免遭海盗袭击所作的努力为重点的第三工作组。在本报告所述期间，该工作组加紧努力制定受索马里海盗影响的海员及其家人福利指导方针。第三工作组还侧重于高风险海区问题，并将在 2013 年晚些时候举行一次特别会议，审议海军的威胁评判，利益攸关方立场的任何改变以及缩小高风险海区范围的可能性。

25. 在埃及的主持下，第四工作组的侧重点是打击索马里沿海海盗行为的公共外交方面。该工作组提高了公众对海盗行为危险的认识，并强调了消除这一行为的最佳做法。该工作组编写了向国际社会传递有效打击海盗行为信息的指导方针，并将其提交联络小组传播。第四工作组成员一致同意支持索马里联邦政府的打击海盗信息传递工作，并酌情将这项工作与联络小组发送的信息联系起来。

26. 由意大利主持的第五工作组继续着力于截断与海盗行为有关的非法资金流动，促进国际信息分享、合作与协调，以打破海盗网络。第五工作组制定了《为查明和起诉海盗而共享信息十大原则》，联络小组第十四次全体会议核可了这些原则。该工作组支持政府与海员、船主、律师事务所、保险公司及谈判者等海盗行为受害者进行战略合作。根据第五工作组的建议，联络小组敦促各国指定人质谈判和信息交流方面政策和行动的国家联络点，并认识到国际刑警组织在收集和分析与海盗行为有关数据以及与有关当局共享此类信息方面发挥的关键作用。

27. 2013 年 3 月，第一工作组和第四工作组先后在亚的斯亚贝巴举行会议，2013 年 4 月，第二工作组和第五工作组先后在哥本哈根举行会议。同在 4 月份期间，第二工作组主席和第五工作组主席还同国际刑警组织一道主办了海盗行为检察官和调查人员特别会议，目的是方便执法机构之间共享信息，以便打击海盗活动的主要组织者和资助者。联络小组在第十四次全体会议上认为这些会议都很好，使得各工作组的与会者能够更好地利用相关技术和政策专家合用办公地点的做法，以讨论共有问题。

B. 支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金

28. 由联合国秘书处政治事务部主持的支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金仍然是支持国际社会努力打击索马里海盗活动的一个有效机制。信托基金为以下五个联合国实体采取的举措提供了资助：粮农组织、海事组织、联合国开发计划署(开发署)、毒品和犯罪问题办公室和联索政治处。总体上讲，信托基金支助开展广泛活动，包括加强区域能力以起诉海盗行为嫌疑人和处罚被定罪者，为囚犯提供基本的舒适和最低处遇标准，加强司法和检察机关的能力，增强肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔、索马里和坦桑尼亚联合共和国警察部门，提高公众对从事海盗活动的后果的认识。

29. 本报告所述期间，信托基金董事会召开两次会议，批准了总价值为 490 万美元的 10 个项目。2012 年 11 月，信托基金董事会例外地核准了人质支助方案，以向人质提供人道主义援助。12 月 10 日，董事会第十二次会议批准了海事组织、开发署、联索政治处和毒品和犯罪问题办公室提交的 4 个项目，总价值 268 万美元，并决定补充加速机制的资金，以支付短期意外开支。2013 年 4 月 30 日，信托基金董事会举行第十三次会议，会上核准了由粮农组织和毒品和犯罪问题办公室提交的价值 200 万美元的 5 个项目。这些新项目旨在打击源自海盗活动的非法资金流动，支助肯尼亚监狱达到囚犯待遇最低限度标准规则，在邦特兰建立采用生物鉴别技术的渔民数据库系统，为索马里被拘留者和风险青年提供谋生技能，协助遣返涉嫌从事海盗活动并被马尔代夫抓获的 40 名索马里国民。

30. 自 2010 年 1 月成立以来，信托基金已收到来自会员国和海运业约 1 750 万美元的捐款，批准了近 1 690 万美元资金用于 31 个项目，以及 700 000 美元用于支付短期意外开支。毒品和犯罪问题办公室收到的资金在信托基金拨款中所占份额最大，共计 1 116 万美元。2012 年 12 月 21 日，开发署多伙伴信托基金办公室成为新的信托基金管理机构。政治事务部作为信托基金秘书处，被指派负责编写年度综合叙述式报告。

C. 区域合作

31. 由海事组织供资和管理的《关于打击西印度洋和亚丁湾海盗和武装抢劫船舶的吉布提行为守则》的执行工作在信息交流、培训、国家立法和能力建设四个专题领域继续取得切实成果。签署《守则》的会员国承诺交流关于海盗和武装抢劫船只行为的相关信息，确保逮捕和起诉海盗行为嫌疑人，帮助为遭遇海盗侵袭的海员、渔民和其他船上人员提供适当照料、治疗和遣返服务。在萨纳、蒙巴萨(肯尼亚)和达累斯萨拉姆(坦桑尼亚联合共和国)设立了三个信息交流中心，以管理包括邦特兰和“索马里兰”在内的整个区域的国家协调中心网络。该网络提供有关海盗活动和独桅帆船行动情况的资料，从而协助国际海军部队确定海盗母船。海事组织推动审查和修订科摩罗和莫桑比克国家立法中的反海盗规定，并确定索马里有关海盗问题的法律。海事组织通过吉布提区域培训中心开办了 25 次关于

打击海盗行为的培训课和讲习班，共培训了 600 多名官员。按照《守则》要求，与美国合作在坦桑尼亚联合共和国建立了沿海海上监视制度。

32. 在 2013 年 5 月 7 日举行的第二次索马里问题伦敦会议上，与会者表示支持索马里联邦政府不断努力确定国际公认的索马里水域，支持合作伙伴努力发展索马里海上安全能力，并将参与海盗活动的幕后人物绳之以法。联合王国承诺为保护索马里海岸线支付 230 万美元。

33. 在 2013 年 6 月举行的第五次非洲发展问题东京国际会议上，与会者一致认为，解决海盗等跨界问题对实现非洲大陆的稳定极为重要。日本宣布将支助索马里邻国海岸警卫队的能力建设，包括提供巡逻艇。

34. 第三次反海盗问题高级别会议于 2013 年 9 月 11 日和 12 日在迪拜举行，主题为“打击海盗行为：继续努力促进区域能力建设”。与会者赞扬索马里主导的商定《索马里海洋资源和安全战略》的努力，并指出，该战略是一个全面和包容性的战略框架，旨在帮助索马里建立和平和有经济价值的海域。

35. 2013 年 9 月 16 日，索马里联邦政府和欧洲联盟在布鲁塞尔共同主办了题为“索马里新政”的会议，会上核准了《索马里契约》。《契约》指出，当务之急是在《索马里海洋资源和安全战略》框架内制定一项有效的索马里海上安全战略，从而为查明海上执法、海事保安、海事安全和海上反应/恢复等领域的具体需求提供一个机制，并将海洋治理与海洋经济联系起来。

36. 在 2013 年 9 月 26 日于纽约举行的政府间发展管理局伙伴论坛部长级会议上，与会者强调了索马里和平与稳定的区域层面所面临的挑战，并指出，非洲之角国家之间更系统化的合作对解决恐怖主义、海盗和非法贩运等跨界问题至关重要。

D. 索马里沿海的海军活动

37. 在安全理事会第 2077(2012)号决议授权下，来自欧洲联盟、北约和海上联合部队的三支打击海盗活动海上部队以及中国、印度、印度尼西亚、日本、大韩民国、马来西亚、巴基斯坦和俄罗斯联邦等会员国的海军反海盗特别任务一直在亚丁湾进行合作，共有十几个国家的多达 20 艘军舰开展打击海盗行动。

38. 欧洲联盟海军部队开展的代号为“阿塔兰特”的第一次行动包括多达 5 艘舰船、4 架飞机和 900 多名人员。该行动挫败了多起海盗袭击，并将 21 名海盗行为嫌疑人移送塞舌尔和毛里求斯进行起诉。它还支助该区域国家发展反海盗能力。2007 年以来，会员国和区域集团、包括通过“阿塔兰特”行动，护送 171 艘船只向索马里和更广大区域运送了 1 729 180 吨世界粮食计划署(粮食署)的援助粮食和人道主义援助物资。在过去 12 个月里，粮食署包租的 23 艘船运载了 353 657 多吨人道主义援助物资，在“阿塔兰特”行动的保护下航行，没有发生任何事件。自“阿塔兰特”行动部署以来，运载粮食署食品的船只没有一艘遭到海盗袭击。

39. 北约的“海洋盾牌行动”包括在非洲之角沿海水域和亚丁湾国际推荐航道沿线巡逻的多达五艘舰船。北大西洋理事会将在“海洋盾牌行动”当前任务期结束时，审议 2014 年后北约参与打击海盗活动的各种备选方案。“海洋盾牌行动”力求将因海盗行为被拘留的所有人移交指定的国家执法机构。

40. 海上联合部队是有 29 个国家参加的一个多国海军伙伴关系，该部队包括三支联合特遣部队。其在亚丁湾、阿拉伯海、印度洋、索马里盆地和红海开展的反海盗工作由 151 联合特遣队经管。本报告所述期间，151 联合特遣队由澳大利亚、法国、巴基斯坦指挥；联合王国的指挥权到 2013 年底结束。2012 年 10 月至 2013 年 5 月，派往 151 联合特遣队和北约 508 特遣队的美国船只总共参加了 240 天的反海盗行动，而美国海上巡逻机在海盗活动区域上空进行了 80 次飞行。

41. 非洲联盟在索马里开展的工作以及南部非洲发展共同体(南共体)成员国在该区域派驻的海军部队，也有助于打击海盗活动。南共体常设海事委员会尽管面临资源有限和船只短缺的困难，也采取措施解决海盗问题。

E. 进一步努力保障索马里沿海的国际航行

42. 海事组织成员国一致认为，是否允许在船上部署私营承包武装保安人员，应由船旗国决定。在这方面，忆及《联合国海洋法公约》第九十四条要求各国对悬挂其旗帜的船舶有效行使行政、技术及社会事项上的管辖和控制。因此，存在着不同的国家法律框架来规范在船上部署私营承包武装保安人员的事宜。海事组织得到索马里沿海海盗问题联络小组及其各工作组提供的资料，制定了船东、船舶营运人和船长在高风险海域使用私营承包的船上武装保安人员临时指南，以及对船旗国、港口国和沿海国的临时建议。2012 年 5 月，海事组织还通过了《在高风险海域提供私营承包船上武装保安人员的私营海上保安公司临时指南》，为国际标准化组织(标准化组织)制订于 2012 年 12 月公布的其《关于提供私营承包船上武装保安人员的私营海上保安公司准则的可公开提供的规范 28007》的工作提供了基础。标准化组织可公开提供的规范 28007 的一个重要组成部分是《关于使用武力的规则指南》。联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)也在开展一个与船上使用私营承包武装保安人员有关的项目，目的是编制一套准则和商定标准。美国将在 2013 年 11 月举行的联络小组第十五次全体会议上用一部分时间专门讨论有关使用私营承包武装保安人员的政策问题。使用雇佣军侵犯人权和阻挠行使人民自决权问题工作组在 2012 年 12 月其赴索马里的任务结束时，呼吁国际社会商定关于在船上使用武装警卫的法规，以及保证适当记录和向有关当局报告海上事件的程序。

六. 法律问题，包括人权方面的考虑

43. 国家当局和法院应在包括逮捕、拘留、起诉、审判和转交海盗行为嫌疑人及监禁被定罪海盗在内的打击海盗行动的各个阶段履行国际人权义务。索马里沿海海盗问题联络小组第二工作组正在编写关于抓获国或起诉国确定被抓获者年龄和处理少年嫌疑人的导则，以及关于对少年海盗招募者进行拘押和起诉的导则。应酌情将再培训、再教育和改造少年海盗的可能性作为一项重要考虑因素。为此，各国应以《儿童权利宣言》及儿童权利委员会对其标准的解释为指南。

44. 毒品和犯罪问题办公室打击海盗方案继续为索马里和该区域其他国家(即肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国)的警察、检察官和法院及监狱官员开展建设能力，并提供实质性技术支助。该方案的目的是确保在逮捕和拘留海盗嫌疑人以及起诉和随后监禁被定罪海盗方面的做法符合国际人权法和刑事司法标准。该方案根据国际标准和规范，在肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和索马里建立了法院和惩教设施。它正在为被判犯有海盗罪的囚犯提供福利支助，移送和遣返涉嫌或被判犯有海盗罪的个人回国，向被释放的人质提供支持，培训警察和海岸警卫队员以及法官和检察官。该方案通过为政府法律援助律师或非政府组织提供资金，确保海盗行为嫌疑人在肯尼亚、毛里求斯和塞舌尔受审期间能得到律师辩护。

45. 在打击海盗方案的支助下，该区域国家继续接收海盗行为嫌疑人以进行起诉。目前共有 53 名嫌疑人在肯尼亚、毛里求斯和塞舌尔还押候审，打击海盗方案支持对他们进行审判。另外 153 名被定罪海盗正在肯尼亚和塞舌尔服刑。对这些囚犯的监狱条件继续进行必要监测和改善。

46. 该区域以外的会员国也继续开展起诉工作。例如，2012 年 10 月 19 日，德国一个法院在 400 多年来德国法院审理的第一起海盗案件中判处 10 名索马里人监禁。2013 年，日本一所法院对 4 名索马里海盗判刑。2013 年 8 月，美国联邦陪审团建议，对因参与在 S/V Quest 船上杀害四名美国公民而被定罪的 3 名索马里人判处终生监禁。11 名同案犯先前对海盗行为的指控认罪，正在美国监狱长期服刑。

47. 犯罪司法所与海事组织合作建立了关于索马里沿海海盗行为的法院裁决数据库。迄今已有的数据表明，因海盗行为受审的个人平均年龄为 23 岁，被判处的刑期为 2 至 24 年不等，平均为 12 年监禁。大多数受到审判的人来自摩加迪沙和加尔卡尤这两大城市。国际刑警组织借助其海盗行为全球数据库，能够对成员国和与之签有信息共享协定的组织提出的日益增多的询问做出答复。

48. 该区域一些接收海盗行为嫌疑人进行起诉的国家，要求将被定罪者移送回索马里服刑。毒品和犯罪问题办公室在邦特兰和“索马里兰”的执行海盗囚犯转移

方案，确保对移送回索马里监禁的被定罪海盗的待遇符合适用国际标准。该方案为监狱管理人员和工作人员提供有关国际人权法的培训。由毒品和犯罪问题办公室协助进行的审判后移交基于以下五个条件：起诉国同意；逮捕国同意；被逮捕人同意；拟移交的个人年龄应在 18 岁以上；被告人已用尽所有上诉。这种移交可使囚犯接近其家庭、文化、语言和宗教，同时增加他们成功重返社会的可能性。

49. 该方案将继续帮助移交那些愿意并且符合在索马里服刑的资格要求的囚犯。毒品和犯罪问题办公室帮助塞舌尔政府将 67 名被定罪的索马里海盗移送回索马里。这些移交表明，由以下步骤构成的“诉链是可行的：国际海军部队实施逮捕、该区域国家进行起诉、审判后将定罪海盗移交索马里。

七. 该区域的建设能力和对起诉海盗工作的支持

50. 联合国、会员国和区域组织继续支持索马里建立海事保安和执法能力的努力。联合国毒品和犯罪问题办公室在邦特兰加罗为司法部建造了一座新大楼，在“索马里兰”哈尔格萨为司法部建造的新大楼也即将竣工。通过部署辅导员、培训新招聘人员、建造新的监狱设施及修缮旧设施，毒品和犯罪问题办公室继续改善邦特兰加罗韦和博萨索的监狱以及“索马里兰”哈尔格萨和曼德拉的监狱的条件。毒品和犯罪问题办公室制定了一项索马里海事执法机构能力建设方案。该方案将协助索马里人保护、管理和利用其海域内的自然资源及经济机会。

51. 欧洲联盟通过 2012 年下半年启动的其文职特派团“欧洲联盟非洲之角区域海洋能力建设特派团”力求发展吉布提、肯尼亚、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国的航海海事能力，并支持在“邦特兰”和“索马里兰”建立一支海岸警察部队。该特派团正在为索马里联邦政府提供战略咨询意见，并在支助坎帕拉进程的法律工作。

52. 2013 年 5 月，欧洲联盟启动了耗资 3 750 万欧元的区域海事保安方案，以期在包含东部和南部非洲和印度洋在内的区域中打击海盗行为并促进海事保安。该方案由 4 个区域组织负责实施，即印度洋委员会、政府间发展管理局、东非和南部非洲共同市场及东非共同体，将有助于解决索马里海盗问题，加强区域和国家逮捕、拘留、起诉和移交海盗行为嫌疑人的司法能力，处理与海盗问题有关的经济影响和资金流动，改进海事保安工作，包括监测和海岸警卫职能。

53. 毒品和犯罪问题办公室一直同欧洲联盟一道在毛里求斯实施一项联合支助方案，该方案于 2013 年 1 月首次同意接收海盗行为嫌疑人进行起诉，并于 2013 年晚些时候将首次进行海盗审判。毒品和犯罪问题办公室一直通过起草法律和程序、培训司法官员及提供必要的基础设施来支助毛里求斯。

54. 2013 年 2 月，在联合王国的财政支持下，塞舌尔开设了一个区域反海盗起诉和情报协调中心。该中心将发展区域专门知识以追踪与海盗行为有关的资金流动

并支持收集可用于起诉的证据和情报。毒品和犯罪问题办公室正为该中心提供后勤和培训支持。在挪威的支助下，国际刑警组织借调 1 名干事到该中心以对海盗网络组织者立案。2013 年 6 月，挪威与塞舌尔签署了一项协定，规定如何将挪威船只逮捕的海盗行为嫌疑人移交给塞舌尔提出起诉。

55. 在由欧洲联盟供资的属于重要海上通道的东非执法能力建设项目框架内，国际刑警组织为肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国执法官员开展有关海上海盗行为及犯罪现场调查方面的培训。此外，国际刑警组织向吉布提、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国提供了犯罪现场调查设备，并向塞舌尔提供了一套自动指纹识别系统。它还协助肯尼亚、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国建立调查海上海盗事件的联合调查小组。

八. 支持建立打击非法资金流动的区域能力

56. 2012 年，毒品和犯罪问题办公室通过其打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义全球方案向埃塞俄比亚、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国的警察、金融情报部门、海关当局及其他执法机构提供了有关海盗行为及其他形式有组织犯罪资金流动的技术援助。毒品和犯罪问题办公室已收到吉布提、索马里联邦政府和“索马里兰”提出的类似援助请求，并正在为此调动资金。

57. 2013 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室在维也纳组织了一次为期三天的关于“索马里资金或价值转移服务”的讲习班，索马里财政部及超过 16 家索马里哈瓦拉公司的代表参加。汇款机构成立了索马里资金服务协会，以协调落实讲习班期间商定的各项活动。在毒品和犯罪问题办公室的支助下，该协会正在制订一项行为守则，以确保索马里汇款服务符合国际标准。2013 年 8 月，毒品和犯罪问题办公室还在邦特兰加罗韦组织了一次讲习班，以便为建立国家反洗钱和打击资助恐怖主义框架起草特定区域准则。这些努力的目的是在各国当局与资金或价值转移服务机构之间建立有效的业务关系，从而有利于有效收集财务信息并支持针对海盗资助者的调查。

九. 关于在索马里沿海非法捕捞和非法倾倒、包括倾倒有毒物品的指控

58. 在我关于保护索马里自然资源和水域的报告(S/2011/661)中，我指出宣布专属经济区，以及通过授权法律，将可明确保护索马里自然资源主权权利及其对海洋环境管辖权的法律基础。2013 年 5 月 1 日，在致索马里沿海海盗问题联络小组的咨文中，穆罕默德总统强调指出，在索马里水域的非法、无管制及未报告的捕捞及有毒废物倾倒的行为必须停止。他宣布，索马里 1988 年的一项法律已使该

国完全遵守了《联合国海洋法公约》，并表示索马里将很快向联合国转递上述立法。

59. 由于缺乏系统性监测和报告制度，仍然难以提供在索马里沿海非法捕捞和非法倾倒、包括倾倒有毒物品的准确细节。关于船只在该区域内外非法捕捞的指控继续提出，但目前无法核实。应该向国际刑警组织报告任何非法倾倒或非法捕捞事件，以便适当执法机构对此进行调查。虽然常常将非法捕捞与过度捕捞及索马里渔民可获种群枯竭联系起来，但世界银行在其报告“索马里海盗：消除威胁，重建国家”中所作的数据分析并未反映出索马里沿海存在这种相关关系。此外，该报告的结果称，海盗问题已经对东非各国渔业的产出和贸易造成不利影响，海盗对索马里邻国渔业的影响很可能高于对索马里自身的影响。鉴于在索马里的实际和潜在渔获量间存在巨大差距，非法捕捞不太可能导致索马里水域出现过度捕捞。因此，不应夸大捕捞作为在索马里增长动力和收入来源的潜力。

60. 索马里海盗行为是一种跨越国界的犯罪活动，受追求非法利润的驱动。大多数被海盗劫持的商业船只是行驶缓慢的货轮和油轮，与渔业部门没有关联。对于非法捕捞和倾倒有毒物品的指控不能成为扣押商船和海员以勒索赎金的理由。

61. 索马里和厄立特里亚问题监测组在其 2013 年 7 月的报告(S/2013/413)指出，随着海盗活动的普遍减少，包括已知海盗头目参加的一个个人网络正参与为索马里水域的无证渔船提供私营保安，并与索马里东北部的武器走私和青年党网络有关联。

62. 坎帕拉进程列入了旨在改进对索马里海域非法捕捞进行监测和报告的重要举措，其目的不仅要打击海盗行为，还要创造安全的海洋环境。这些举措将促进制订海上资源及安全战略，并协调各项海事执法及反海盗法律。这将通过索马里反海盗协调员实现，这些协调员将成为跨政府及机构间协调人，将海军、海岸警卫队、警察、司法机关、监狱、港口、渔业和发展结合起来。

十. 解决索马里沿海海盗问题的根源

63. 在我关于索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的有关情况的上一份报告(S/2012/783)中，我提到在索马里境内不稳定、无法治和缺乏有效治理等海盗活动根源得到解决之前，反海盗工作绝不能松懈。一个能有效管理国家的政府将有助于恢复该国的基本治理、稳定及国家安全。此举将解决就业不足、贫穷和缺乏合法就业机会的问题。迄今这些问题被利用来招募愿意冒险劫持船只和海员以索取赎金的失业青年。在过去一年里，索马里人民和联邦政府在巩固安全方面取得了巨大进展，并开始建立可信的国家机构。联合国继续为索马里和平进程提供政治支持，并推进与国际社会合作的新阶段。虽然已经实现了很多成绩，但取得的进展可能会被逆转。

64. 安全理事会 2013 年第 2102(2013) 号决议决定, (联索援助团的任务应包括在治理、安全部门改革、法治、战斗人员脱离接触、海上保安和地雷行动领域支助索马里联邦政府及非索特派团。这一多层面的任务规定将有助于索马里解决海盗问题的根源。联索援助团正在鼓励索马里联邦政府向联合国交存界定索马里专属经济区的法律文书。联索援助团还积极支持联邦政府确保议会通过一套现代反海盗法律。

65. 联合国正与索马里沿海海盗问题联络小组密切合作, 以便对索马里海盗问题作出全面应对, 包括开展能力建设、支持各国通过符合特别是《联合国海洋法公约》等国际法的现代反海盗法律、协助发展海上执法和海上犯罪调查能力及支持区域网络和知识交流等活动。

66. 粮农组织正在为索马里提供咨询和支助, 以加强其渔业部门的治理、建立强有力的机构并为发展可持续渔业制订政策和法律框架。此外, 粮农组织正为成立索马里联邦渔业管理局, 创建渔民身份证和船只登记制度, 支助沿海城市埃勒当地青年的替代生计和能力发展, 提高邦特兰和“索马里兰”渔业部门的能力, 并建设鱼类加工、贸易和销售能力。

67. 粮食署与粮农组织及联合国儿童基金会协调, 在索马里采取了定点干预措施, 以改善弱势民众的生计, 增进其复原力并增加创收活动。通过粮食换资产活动, 粮食署在索马里修复了约 600 公里的支线道路, 清理了 185 公顷的农业用地, 种植了 11 500 棵抗侵蚀树苗, 并修建了 179 个集水池和 101 口浅井。这些努力加强了生产者抵达市场的能力, 可使收入提高并改进生产系统。此外, 粮食署通过粮食换培训活动为 150 家培训中心提供协助, 参加培训者收到了作为临时安全网的口粮, 同时学习有助于求职、创业和实现自力更生的新技能。

68. 2013 年 4 月 17 日, 穆罕默德总统在摩加迪沙发起了一项促进可持续木炭生产及替代生计的联合方案, 该方案由联合国环境规划署与开发署及粮农组织合作编制。除了满足当地能源需求外, 该方案将鼓励经济上可行的农业和畜牧业生产活动, 为私营部门提供支助以推动农业企业, 并扩大当地的经济机会。

69. 同样在 2013 年, 联索援助团启用索马里反海盗信息中心提供支助, 将其作为一项为期 18 个月的反海盗行为宣传运动的组成部分。该中心是一个索马里社区方案, 在索马里中南部和肯尼亚达达布难民营推出一项有关海盗行为有害影响的多媒体宣传运动。这项运动传播有关替代生计和收入来源的信息及有关地方和国际组织打击海盗行为的努力。

十一. 意见

70. 我欣见在索马里人民和国际社会的协同努力下, 所报告的索马里沿海海盗事件大幅减少。然而, 索马里滋生海盗问题的法治、安全和治理情况并未显著改变,

无法震慑那些袭击船只并将海员作为人质来勒索赎金的犯罪分子。一旦国际海军力量削减或商业船只放松自我保护措施，海盗袭击可能会再度增加。因此，国际社会必须继续在索马里沿海开展有重点及协调一致的努力，以消除海盗问题和海上武装抢劫行为。

71. 海盗的恢复能力突显了一个主要挑战：存在着海盗用来活动的岸上法治和治理真空。随着海盗袭击次数减少以及国际社会重新承诺支持索马里境内的建国与和平努力，现在有机会开展打击海盗问题的长期和可持续的努力，包括建设可行和负责任的索马里国家机构、重建反应迅速的海上和岸上执法能力以及为索马里公民创造充分的经济机会。为此，我再次各会员国继续支持索马里联邦政府，包括履行在过去一年中向索马里做出的承诺。

72. 根据国际法对索马里海洋资源进行可持续开发和利用，应能提供可解决一些海盗问题根源的经济惠益。我赞扬索马里海洋资源和安全战略的制订，这为促进整个区域的经济增长及稳定提供了更多的机遇。我鼓励索马里联邦政府根据《联合国海洋法公约》通过专属经济区执行法律。秘书处随时准备为索马里联邦政府执行《公约》规定提供咨询意见和援助。

73. 我强烈谴责索马里海盗非法及强行扣押无辜海员的行为，并对海员及其家属的痛苦表示最深切的同情。应该立即无条件释放所有人质。有关船旗国和船主应确保适当关注被囚禁海员及其家属的福祉，并继续努力以确保海员迅速获释。我赞扬人质支助方案跟踪和监测被索马里海盗扣押的人质，尽可能提供人道主义援助并遣返被遗弃在索马里海岸上的人员。该方案现在打算收集详细的人质经历和数据，以期帮助海盗行为受害者，并推动研究、培训和制定政策。此举应继续得到国际社会和海运业的支持。

74. 必须向海盗表明，特别是依照安全理事会第 2077(2012)号决议第 16 段，将对其进行起诉并将其绳之以法。我鼓励索马里当局通过所有相关立法，促进起诉海盗行为嫌疑人及在该国监禁被定罪的海盗。此外，还应考虑多边和双边法律安排，以便依据和按照国际人权法对案件进行调查，共享关于被定罪海盗的证据，并将其逮捕、移交和监禁。国际社会应该支持索马里当局打击在岸上推动这一猖獗犯罪活动的个人。

75. 索马里沿海海盗问题联络小组第二工作组对保护未成年海盗嫌疑人权利所作的承诺值得赞赏。起诉、拘留和审判海盗行为嫌疑人必须遵守适用的国际准则，包括国际人权标准。继续向警察、检察官、法院和监狱提供技术支助，对从逮捕之刻到起诉和适时监禁期间成功整合和应用国际人权标准至关重要。

76. 耗资 6 000 万美元的毒品和犯罪问题办公室反海盗方案继续提供强有力的实例，说明有效、务实和注重参与的多边方案可实际取得的成果。侧重于可持续性和人权的上述方案继续取得切实成果，例如促进移交海盗行为嫌疑人以进行起

诉，加强该区域和索马里的调查、起诉和监禁能力以及关注人质的迅即护理和遣返。我赞扬这些举措以及粮农组织、海事组织、人权高专办、开发署、联索援助团、粮食署以及联合国人权事务高级专员办事处为全面解决海盗问题做出的重大努力。

77. 航运业应继续实施自我保护措施，特别是已被证明可在很大程度上成功防止海盗登船、并使海军能够营救被扣船只的《免受索马里海盗侵害提供保护最佳管理方法》。值得关注的是，海事组织、索马里沿海海盗问题联络小组及其各工作组正在开展工作，以建立确保对船上部署私营承包的船上武装保安人员进行适当管制和问责的框架。

78. 参与反海盗努力的各国及各机构之间的信息共享和信任建设至关重要。我赞扬索马里沿海海盗问题联络小组促进在各国、国际和区域组织以及私营企业之间建立非正式伙伴关系以解决海盗祸患的努力。联络小组继续调整其工作方法，为解决海盗问题背后复杂的跨领域问题寻求富有创意和切合实际的办法。

79. 打击海盗斗争中的近期成果表明，国际社会可以通过共同努力，采用解决问题的办法来有效应对复杂的跨国挑战。要保持这些成果，就应继续努力改进信息共享，加强起诉能力并在索马里及该区域建立有效的海事保安能力。