



## 秘书长依照安全理事会第 1897(2009)号决议提出的报告

### 一. 引言

1. 安全理事会 2009 年 11 月 30 日第 1897(2009)号决议执行部分第 17 段要求我报告该决议的执行情况以及索马里沿海海盗和武装抢劫情况,本报告是根据该段提交的。报告更新了我 2009 年 11 月 13 日根据安全理事会第 1846(2008)号决议提交的报告(S/2009/590)中的评估,以截至 2010 年 10 月 11 日收到的信息为依据。

2. 与上次报告一样,以下评估和建议以会员国和区域组织按照第 1846(2008)号和第 1897(2009)决议第 16 段提供的信息为依据。下列国家和组织提供了信息:比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、捷克共和国、丹麦、埃及、德国、希腊、意大利、日本、立陶宛、马耳他、新西兰、阿曼、菲律宾、葡萄牙、大韩民国、塞舌尔、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、欧洲联盟、阿拉伯国家联盟和北大西洋公约组织(北约)。下列航运组织和相关组织也就此提供了信息:波罗的海和国际海事理事会(海事理事会)、国际独立油轮船东协会(独油船协)、国际海运公会和国际航运联合会。还在联合国系统内并同国际刑事警察组织(国际刑警组织)和第 1916(2010)号决议所设索马里-厄立特里亚问题监察组,进行了磋商。

3. 报告阐述了海盗情况和会员国、区域组织联合国及其伙伴为打击索马里沿海的海盗和武装抢劫行为开展的政治、法律和业务活动。报告最后谈到国际社会在该区域增派海军舰船产生的影响,因为这些舰船在遏制海盗威胁方面取得了进展。报告认为,需要做出更大努力,特别是在索马里恢复稳定和法治以消除问题根源方面。反海盗工作应是《吉布提和平协议》的全面战略的一部分,并有助于索马里寻找长期解决办法。

### 二. 接报的在索马里沿海发生的海盗事件

4. 国际海事组织(海事组织)的报告表明,在 2010 年头 9 个月中,索马里沿海海域发生了 164 起袭击船舶事件,有 37 艘船被劫持。2010 年期间致使船只被劫



的袭击(25次)大都发生在西印度洋。2009年接报193次袭击,33艘船被劫持。有关报告意味着,海盗使用的暴力在增加。海军阻截行动的效力也在增加。全面采用海事组织的准则和海运业制订的最佳管理方法的船只遭劫持的风险大大低于不这样做的船只。截至2010年10月11日,尚有389人和18艘船被劫持。

5. 用逐步升级的方式进行军事干预的战略被证明是有用的,但问题仍然存在。在亚丁湾国际推荐使用的过境航道上部署海军船舰有助于减少袭击和实际劫持。但是,海盗仍然能在那里行动,在季风季节进出曼德海峡和红海南端,并在气候好时,一直跑到马尔代夫。在亚丁湾加强监测和控制迫使海盗扩大活动范围,进入印度洋,在距索马里海岸1000多海里的海域活动。海盗活动向东和向南的延伸,使更多的海域受到威胁。

6. 在报告所述期间,通过组建由一艘大的母船和两到三只系在母船后面的攻击舟组成的海盗行动组,海盗的能力有所加强,能够在远离海岸的地方(远达1300海里),对更大的货船发动袭击。有证据表明,从事海盗活动的人还参与其他犯罪活动,例如走私和贩卖人口。

7. 目前被劫持在索马里领土上的389名人质的境况尤其值得关注。他们是来自亚洲、非洲、中东和欧洲的船员和来自西欧的游客。许多国家政府、船主和船员协会正大力做出努力,争取他们获释。在这方面,我欣见在一些被劫持者获释后为他们及其家人提供援助。但是,我们大家都需要加倍努力,确保仍被关押的人也获释。

### 三. 同索马里过渡联邦政府和区域当局的合作

8. 安全理事会2009年11月30日第1897(2009)号决议延长了第1846(2008)号和第1851(2008)号决议中对索马里沿海国际水域反海盗活动的授权截至2010年10月11日,没有其他国家或区域组织递交关于与索马里过渡联邦政府合作打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的预先通知。

9. 2010年1月,过渡联邦政府、“邦特兰”和“索马里兰”在坎帕拉举行的反海盗技术会议上商定设立一个三人技术委员会,即索马里反海盗问题联络小组,以协调各自反海盗部门的活动。会议是联合国索马里政治事务处(联索政治处)在海事组织、联合国毒品和犯罪问题办公室(联合国毒品和犯罪问题办公室)、联合国开发计划署(开发署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际刑警组织和欧洲刑警组织的支助下召开的。联络小组担任海事组织2009年1月开会通过的吉布提行为守则规定的索马里国家协调中心,是一个发展区域反海盗能力的重要工具。

10. 索马里反海盗联络小组后来举行的会议亦称为“坎帕拉进程”,是2010年2月3日至5日在吉布提和2010年4月12日至16日在坎帕拉举行的。这两次会

议都是由海事组织召开并提供资金的。技术委员会制订了职权范围、交流沟通程序和标准作业程序。在过渡联邦政府、“邦特兰”和“索马里兰”的法律官员在联合国毒品和犯罪问题办公室的协助下在吉布提举行的一系列会议上，三方商定了一份索马里反海盗法的草稿，并开始起草有关移交囚犯的法律。

11. 在报告所述期间，过渡联邦政府内罗毕联络处继续发挥作用，为使团和海军部队提供协助。此外，由于“邦特兰”和“索马里兰”的官员增加了同国际海军部队的接触，信息交流有所增加，对建立信任起到帮助作用。索马里的政治家、宗教和社区领导人公开发表反海盗讲话，包括在电台发表讲话，详细讲述海盗对社会产生的有害影响。“邦特兰”和“索马里兰”都拦截和逮捕海盗嫌犯，并接受嫌犯以便对其进行审判。此外，过渡联邦政府和“邦特兰”在2009年8月《加勒卡约协议》的基础上，于2010年4月签署了关于反海盗问题的合作备忘录。

#### 四. 为处理索马里沿海海盗问题开展国际合作

12. 2010年5月14日，大会举行非正式会议讨论国际海盗问题，我在会上强烈谴责了这一祸害，并探讨了消除这一祸害可以采用的方法。大会主席最后说，海盗问题如果不迅速有效地解决，就会失去控制，产生更加严重的国际后果。他在谈到索马里时说，会议的讨论证实国际社会迫切需要协调做出重大努力，让索马里恢复和平与稳定，因为海盗只是不稳定的一个表现。会议要求制订更有力和更加协调的战略来消除海盗行为的复杂根源，并将其作为综合性做法的一部分。

13. 2010年5月21日至23日举行的索马里问题伊斯坦布尔会议欢迎采取各种举措，支持起诉海盗嫌犯。2010年9月23日，联合国总部索马里问题小型首脑会议的与会者确认海盗行为带来的挑战，欢迎国际社会和过渡联邦政府下决心消除问题的根源，特别是通过改善有关居民的生活和谋生手段和索马里沿海海盗问题联络小组开展工作。

14. 索马里问题国际联络小组2009年9月28日在马德里呼吁通过索马里各方联合做出努力来实施《坎帕拉纲要》。国际联络小组还对区域为解决这一问题做出的努力和国际海军部队开展的工作，表示欢迎。

##### A. 索马里沿海海盗问题联络小组

15. 索马里沿海海盗问题联络小组是2009年1月14日根据安全理事会第1851(2008)号决议设立的，以便于各国和各组织开展讨论和协调行动，打击索马里沿海的海盗活动。联络小组在2009年9月14日的公报中表示，它将定期向安全理事会报告它的进展。截至2010年6月，小组有53个成员。

16. 联络小组设立后举行了六次会议。在报告所述期间，小组 2010 年 1 月 28 日在挪威主持下和 2010 年 6 月 10 日在希腊主持下召开会议。下一次会议将由大韩民国主持，2010 年 11 月在纽约举行。

17. 联络小组设立了四个工作组，开放供所有成员参加。大不列颠及北爱尔兰联合王国担任第 1 工作组主席，在海事组织协助下讨论协调和区域能力建设问题。丹麦主持的第 2 工作组在联合国毒品和犯罪问题办公室协助下重点讨论海盗行为涉及的法律问题。第 3 工作组在海事组织协助下处理提供航运业自我认识和其他能力问题，由美利坚合众国主持。埃及主持的第 4 工作组则力争在海盗涉及的所有问题上加强外交和新闻工作。

18. 在报告所述期间，第 1 工作组继续推动在索马里沿海打击海盗行为的各国海军部队切实开展军事协调。它还协助进一步建立区域能力，讨论能否增加该区域陆地上的选择。第 2 工作组建立了供会员国使用的列有来源和先例的法律“工具箱”。它正在审查以下方面的进展：制订相关国家立法，起诉海盗嫌犯，审查移交被定罪和判刑的海盗的方案以及保护人权。第 3 工作组已经审查了在收集和分发经验教训和索马里沿海航行的船只采用国际公认的最佳管理方法方面的进展。它还制订了相关的劳工指南，协助开展船员培训和事发后活动。第 4 工作组商定由联索政治处协助执行一项宣传战略。战略的主要目标包括阻止索马里人参加海盗活动；鼓励国际社会支持国际反海盗行动；推动更多的利益攸关方参加；向国际海事界通报潜在风险。

19. 联合国积极参加联络小组的工作。它参加小组半年一次的会议，通过提供专业知识为其四个工作组提供支助，并协助小组成员开展对话。

## B. 区域合作

20. 《吉布提行为守则》是一个通过交流信息、拦截船只、起诉海盗嫌犯和协助照料遭受海盗袭击的人来打击海盗行为的区域合作协议，已经有 16 个国家签署了这一协议。海事组织设立了一个项目执行单位来帮助协调和管理能力建设活动，以协助落实这一守则。有关活动的经费目前来自海事组织吉布提守则信托基金，该基金现有 1 380 万美元。项目目前的重点是在坦桑尼亚联合共和国的达累斯萨拉姆、肯尼亚的蒙巴萨和萨那建立三个区域反海盗信息交流中心，并在吉布提建立一个区域培训设施。此外，海事组织还就涉及海洋法执法、交流沟通和其他关注事项的机制提供区域培训，帮助会员国做到本国立法与《吉布提行为守则》保持一致。

21. 在报告所述期间，东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)、政府间发展管理局、印度洋委员会、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织、南部非洲发展共同体将本报告所述问题列入其议程。

22. 塞舌尔于 2010 年 5 月 21 日主办了海盗问题区域部长级会议，于 7 月 12 日和 13 日主办了海上安全国际研讨会，并于 7 月 19 日和 20 日主办了西印度洋海盗问题技术讲习班；在这些会议后，制订一个区域行动计划的呼声不断加强。该区域的区域间协调委员会现任主席印度洋委员会将在执行区域行动计划的初期负责同所有参加计划的区域经济体联系，直至有关国家和组织都批准该计划。东南非共同市场在 2010 年 9 月 1 日的第十四次首脑会议上认可了制订反海盗区域计划的工作。

23. 2010 年 10 月 7 日举行的第二次海盗问题区域部长级会议通过了一项区域战略，提出了防止和打击海盗行为的纲要，促进海事安全。部长们还通过了一个滚动区域行动计划，以便据此拟订一个将信息交流、合作、联合行动和能力建设视为共有原则的战略。

### C. 索马里沿海的海军活动

24. 在报告所述期间，参加打击索马里沿海海盗行为的三支多国海上盟军部队继续在本区域进行重要部署。欧洲联盟海军部队的阿塔兰特行动、北大西洋组织的海洋盾牌行动和海上联合部队的第 151 号联合特遣舰队继续在亚丁湾和索马里沿海巡逻。它们护送商船和联合国委托为非索特派团运送后勤支助和向索马里运送人道主义援助的船只。此外，一些会员国还在该区域单独部署海军舰船，作为国际反海盗努力的一部分，其中有些舰船同多国盟军进行了协调。

#### 欧洲联盟

25. 欧洲联盟的首个海军行动阿塔兰特行动继续在国际社会阻止、防止和打击索马里沿海海盗和武装抢劫行为的工作中发挥重大作用。自 2008 年底开始作业以来，阿塔兰特行动成功地阻止了 60 多次袭击。欧洲联盟成员国和提供部队的非欧洲联盟国家已经部署了 45 艘/架海军舰船和飞机和 1 800 人，参加这一行动或补充在欧洲联盟行动总部的人员。

26. 阿塔兰特行动的行动区域包括亚丁湾和印度洋，其中包括塞舌尔，最近进一步在印度洋向东延伸。行动的一个重点是保护粮食计划署的船只以及联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)的海上运输。

#### 北大西洋组织

27. 北约通过海洋盾牌行动协助国际社会打击索马里沿海海盗行为的工作。有关举措包括五艘北约军舰在非洲之角和在国际推荐使用的过境航道沿线进行巡逻。此外，作为海洋盾牌行动的一部分，北约正在探讨它是否可以协助能力建设工作，在接获区域国家要求时，帮助它们建立自己的能力，在全面配合现有国际努力的情况下，打击海盗行为。

28. 在报告所述期间，北约成功地阻止了 148 次海盗袭击。在亚丁湾保障国际推荐使用的过境航道安全的战舰平均至少有三分之一是北约提供的。此外，现在轮到北约担任亚丁湾国际推荐使用的过境航道的协调员，在 2010 年 12 月起的六个月中，北约战舰将负责协调索马里水域的行动。北大西洋理事会还批准将联合国租用的船只护送到摩加迪沙港的入口处。

### 海上联合部队

29. 如上一份报告所述，海上联合部队是一个由美国牵头和 25 个国家组成的国际海军联盟，在亚丁湾、阿曼湾、阿拉伯海、阿拉伯湾、红海和印度洋部分海域统一协调采取行动。海上联合部队由三个不同部分组成：第 150、151 和 152 联合特遣舰队。联合部队通过第 151 联合特遣舰队开展反海盗行动，第 150 和 152 联合特遣舰队则开展海上安全行动和反恐行动，并在行动区域帮助建立区域能力。在报告所述期间，联合部队通过第 151 联合特遣舰队成功地阻止了多起海盗袭击，解救了一艘有海盗登船的机动船，对遇险船只发出的求救呼叫做出反应，扣押了大批违禁物品，其中包括武器、毒品和吸毒用具。此外，第 151 联合特遣舰队还发挥重要作用，鼓励亚丁湾所有船只和会员国在策略上采用降低冲突措施。在报告所述期间，第 151 联合特遣舰队担任国际推荐使用的过境航道的协调员，目前担任索马里水域协调员。联合部队 2010 年 6 月主持召开了索马里水域规划会议，制订了一份 2010 年下半年季风季节打击海盗行为的联合计划。海上联合部队继续同其他会员国合作，通过联合部队、欧盟海军部队和北约主导的共享共识和降低冲突小组 (SHADE)，改进军事协调。

### 会员国的其他努力

30. 在各国联盟部队做出努力的同时，会员国也在索马里沿海各自开展活动。日本、中国、俄罗斯联邦、印度、马来西亚、大韩民国、沙特阿拉伯、伊朗伊斯兰共和国和也门都在该地区部署了军舰和/或飞机，以打击海盗行为。它们的军舰同联盟部队进行了不同程度的协调，护送数百艘商船，为指定的商船、包括海盗释放的船只提供贴近保护，援救遇险船只和收缴大量武器和其他违禁物品。

### 军事和军民举措的协调

31. 目前有几个协调索马里沿海海军舰船活动的机制。在报告所述期间，海上联合部队、北约和欧盟海军部队主导的共享共识和降低冲突小组有所扩大，沿海国家和其他会员国也加入。30 个会员国、3 个联盟和航运业代表出席了小组于 2010 年 9 月 21 日举行的最后一次会议。

32. 军民协调是保护经由索马里沿海水域的国际海上贸易的战略的一个要点。保护进出亚丁湾商船的主要机制仍然是航运业与海军舰船开展合作，使用海事组织 2009 年 7 月认可的国际推荐使用过境航道。这样就能对商船进行事先登记，以便它们在该地区巡逻的军舰的保护下，在适当的时候通过高风险海域。

33. 除了这些努力外，还需要扩大有关机制并使其制度化，有效地收集海上船舰获得的信息，并将其提供给各个执法和司法机构，例如索马里问题监察组和国际刑警组织，以便进行调查和起诉。海事组织、国际刑警组织和航运业团体目前正在制订提供给海员的关于在发生海盗行为后收集证据和保护犯罪现场的指南。

#### D. 法律问题，包括人权方面的考虑

34. 安全理事会在 2010 年 4 月 27 日第 1918(2010)号决议中重申，1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》(《海洋法公约》)中体现的国际法确立了适用于打击海盗和海上武装抢劫行为以及其他海洋活动的法律框架。安理会还在决议中多次提到国际人权法适用于索马里沿海海盗问题。各国打击海盗行动各阶段的活动，包括逮捕、拘留和起诉海盗嫌犯以及监禁已定罪的海盗，都要继续顾及人权方面的考虑。打击海盗行为涉及的国际人权法问题是 2010 年 5 月索马里沿海海盗问题联络小组第二工作组第 5 次会议讨论的问题之一。应第二工作组主席的请求，法律事务厅在会上提交了关于有关的国际人权法的非正式文件。

35. 令人沮丧的是，在“邦特兰”沿海行动的海盗团伙继续招募儿童，监察员 2010 年 1 月和 2 月记录了 10 起此类事件。2010 年有数起儿童逃离青年党加入“邦特兰”和索马里中南部海盗团伙的事件。

36. 安全理事会在第 1918(2010)号决议中申明，“如不起诉那些要对索马里沿海海盗行为和武装抢劫行为负责的人，就会破坏国际社会打击海盗的努力”。如我在 S/2010/394 号文件所述，目前在 10 个国家中起诉海盗行为：法国、德国、肯尼亚、马尔代夫、荷兰、塞舌尔、索马里(“索马里兰”和“邦特兰”地区)、西班牙、美利坚合众国和也门。<sup>1</sup> 尽管在该区域内外，提起起诉的国家越来越多，但据说仍有海盗嫌犯未经审判就获释的情况。<sup>2</sup> 联合国正通过联合国毒品和犯罪问题办公室和其他实体开展的工作，协助愿意提起起诉的国家建立必要的能力，包括通过支持各国打击索马里沿海海盗行为举措国际信托基金这样做。

37. 安全理事会在第 1918(2010)号决议中要求我提交一份报告，列出可采用哪些方案来推动起诉和监禁那些要对索马里沿海海盗和武装抢劫行为负责的人，特别是可用于开展以下工作的方案：建立可能有国际单位的国内特别分庭、一个区域法庭或一个国际法庭以及相应的监禁安排，同时考虑到索马里沿海海盗问题联络小组的工作、建立国际法庭和混合法庭的现行做法以及取得和维持实质性成果所需要的时间和资源。按照这一要求，我起草了一份报告(S/2010/394)，提出了七个供安理会审议的方案。

<sup>1</sup> 见 S/2010/394，第 19 段。

<sup>2</sup> 同上，第 20 段。

38. 2010年8月25日，安全理事会审议了这份报告。在辩论期间，提出了适用于海盗行为的国际法框架，并详细介绍了七个方案。安全理事会发表了一项主席声明(S/PRST/2010/16)，请我在考虑到索马里沿海海盗问题联络小组的工作的情况下，在本报告中列入新的信息和意见，说明可以采取哪些方式来促进当前在起诉和监禁要对索马里沿海海盗和海上武装劫船行为负责的人方面的合作，包括与该区域各国的合作。

39. 为确定另外可以采取哪些步骤来起诉海盗行为并取得实质性成果，我在2010年8月25日任命法国的杰克·兰先生担任我负责索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问。他正在与法律事务厅、政治事务部和联索政治处密切合作。

40. 提交上述报告后的近期事态发展包括，毛里求斯与欧洲联盟关于可否做出移交海盗嫌犯安排的讨论已进入后期阶段。关于囚犯移交问题，联络小组负责处理法律问题的第二工作组的主席和联合国毒品和犯罪问题办公室一直在推动塞舌尔当局与过渡联邦政府及“邦特兰”和“索马里兰”地区当局等索马里当局进行讨论。这些讨论重点表明，必须寻找长期监禁已定罪海盗、最好是在索马里监禁他们的安排。

41. 安全理事会第1918(2010)号决议关切地注意到“一些国家的国内法中没有将海盗行为定为犯罪的条款和/或对海盗嫌犯提起有效刑事起诉的程序条款”，吁请所有国家，包括该区域各国，根据本国法律将海盗行为定为犯罪，并积极考虑按照适用的国际人权法，起诉在索马里沿海抓获的海盗嫌犯，并监禁被定罪者。比利时、日本和塞舌尔分别报告说，它们最近已通过关于海盗行为的新立法。联合国毒品和犯罪问题办公室已援助区域各国审查、更新自己的打击海盗行为的立法。海事组织和开发署等其他联合国实体随时愿意协助各国审查、更新打击海盗行为的立法。例如，开发署与禁毒办协作审查索马里的打击海盗行为立法。有关草案目前正在等相关主管部门核准。

42. 法律事务厅、海事组织和联合国毒品和犯罪问题办公室继续合作汇编各国关于海盗行为的立法，以便公开提供，供各国参考。法律厅海洋事务和海洋法司的网站上有各国立法以及会员国向秘书处提交的其他资料的链接。<sup>3</sup>

43. 开发署继续向包括“邦特兰”和“索马里兰”在内的索马里警察力量提供援助和能力建设。此外，开发署支助在索马里各地实施一个综合司法方案。开发署的法律援助方案扩大到包括“索马里兰”和“邦特兰”在内的所有地区以及摩加迪沙过渡联邦政府控制的地区。正在调动更多援助，确保对所有因涉及海盗行为的罪行而被捕的人有法律辩护和适当的法律程序。

<sup>3</sup> 见 [www.un.org/Depts/los](http://www.un.org/Depts/los)。

## E. 加强区域海事和执法能力

44. 起诉海盗不仅给索马里及其邻国，也给国际上更多国家带来了严峻挑战。第一，如我先前所述，许多国家的国内法在海盗问题上有很多空白。第二，开展调查、交流信息、寻找并在审判期间留住证人，是困难的任务，因为大部分证人是海员，经常变换船只和公司。第三，各国不愿意提供长期监禁的方案，而不是不愿意提起起诉，这已成为限制起诉的一个主要因素。第四，需要打破资助海盗行为的国际网络。

45. 我赞扬会员国为起诉海军移交给它们的海盗大胆做出努力。国际刑警组织等国际刑事警察组织认为，在大多数被起诉的人背后，有从海盗行为中获益的复杂的犯罪网络或若干网络。若不携手做出目标明确的共同努力来摧毁这些网络、它们的领导架构和为其提供物质支助的人，就可能继续发生这些袭击。起诉这些案件的会员国要积极开展调查，进行缜密分析，加强相互之间的信息交流，才能查明和摧毁这些网络。

46. 海洋环境给收集证据带来独特的困难，国际海军通常是犯罪现场最初的调查者。这些海军部队收集的海盗行为相关数据可以帮助增加今后未成功起诉，特别是起诉资助这些海盗袭击并从中渔利的头目和网络的几率。打击海盗行为的区域举措可在这方面发挥关键作用，特别是用于打击东非和西印度洋海盗行为的海事组织《吉布提行为守则》和得到欧盟支持的区域行动计划。

47. 一个海盗案件可能涉及多个国家。商船船员通常来自多个国家，船只的船旗国、所属国和经营方所在国可能各不相同。海盗、抓获海盗的海军所属国家可能与愿意调查和起诉案件的国家不同。有鉴于此，军方、执法部门和司法机构相互交流信息和开展协调至关重要。

48. 国际刑警组织与欧洲刑警组织已缔结协定，以联合采取国际刑警组织-欧洲刑警组织全球警察举措，打击亚丁湾的海盗行为。这包括分享和分析海盗行为相关证据和数据。这一伙伴关系有助于在欧洲的调查与非洲的调查之间建立联系。已建立一个海盗问题分析工作文档，重点关注与海盗有关的有组织犯罪的结构和资金活动。

49. 目前正努力阻断资助海盗行为的国际网络，包括通过东非和西印度洋的各金融情报中心这样做。此外，7国集团为制订打击洗钱和资助恐怖主义的全球政策和框架，在1989年建立了一个有34个成员的政府间机构，即反洗钱金融行动工作队，工作队已通过执行一个关于海盗和与海盗有关的绑架勒索赎金的项目，开始重点关注这一问题。

50. 联合国系统正在支助建立区域海事、执法和起诉能力。联合国毒品和犯罪问题办公室正在向肯尼亚和塞舌尔提供支助，包括为执法人员、起诉人员和司法机构提供立法协助和支助，建立它们的能力。支助审判海盗嫌犯的方式包括，为证

人出庭提供便利、提供口译以及向没有法律辩护的被告提供辩护律师。联合国毒品和犯罪问题办公室向肯尼亚和塞舌尔的监狱工作人员和管理人员提供能力建设并改善监狱的条件。肯尼亚已判定 25 人犯有海盗罪行，另有 98 人正在接受审判。在塞舌尔，当前正对 21 名海盗嫌犯进行审判，另有 11 人在 2010 年 7 月被判犯有海盗罪行。

51. 毛里求斯已表示，若国际社会提供支助，它愿意接受移交给它的海盗嫌犯，以进行起诉。联合国毒品和犯罪问题办公室正在为努力打击海盗的马尔代夫提供支助。

52. 与毛里求斯、马尔代夫、塞舌尔和该区域其他国家进行的讨论表明，它们愿意拘留海盗嫌犯以进行审判，但不愿意或拒绝在上诉完成后，将罪犯关押在本国监狱中。在最近的定罪中，判处的刑期很长，从 5 年到 20 年不等，漫长的刑期正在成为严重阻碍区域国家继续起诉海盗的一个因素。目前，各国不提供长期监禁方案，而不是不愿意提起起诉的国家，是阻碍起诉海盗行为的主要因素。该区域没有一个国家(除索马里外)有意为被定罪的索马里海盗维持一个长期拘留设施。

53. “邦特兰”当局当前正在采取措施加强司法能力。还值得注意的是，“邦特兰”和“索马里兰”正在起诉和监禁海盗嫌犯，需要提高它们的能力和标准。

54. 一些监狱修缮项目正在进行。在开发署和联合国毒品和犯罪问题办公室的援助下，哈尔格萨监狱的修缮工作已完成大半，该监狱应能在 2010 年 11 月中旬启用。开发署正在协助加尔多监狱的修缮工作，继续向“邦特兰”的看管部门提供设备和培训，并在“邦特兰”支助一个囚犯扫盲项目。禁毒办正在开展工作，以期改善“邦特兰”博萨索监狱的条件和过度拥挤状况。开发署正在执行一个法律辩护项目，包括每周探访“索马里兰”、“邦特兰”和摩加迪沙的监狱，为包括海盗行为相关罪行嫌疑人在内的被羁押者和正在上诉的人提供法律辩护。

55. 海军或海岸警卫队对打击海上犯罪十分重要，但索马里在这方面的能力非常有限，国家在陆地上的权力没有扩展到有海盗基地的地区。非洲之角区域的其他国家继续努力建立和维持基本的海军部队，保障港口安全。但加强区域海事安全至关重要，需要进一步加强与联索政治处安全部门发展计划相结合的能力建设举措。

56. 一些会员国和其他组织，包括日本、大韩民国和阿拉伯国家联盟，向索马里和区域海岸警卫官员提供了培训和能力建设。

57. 迟发、甚至不发薪金或津贴，是妨碍索马里警察和军事力量发展的问题之一。不发津贴很可能导致开小差，或导致新近接受培训的官员加入反政府民兵、甚至海盗团伙。

## F. 支持各国打击索马里沿海海盗行为举措信托基金。

58. 我在 2010 年 1 月的上一次报告(S/2010/394)中报告说,索马里沿海海盗问题联络小组建立了支持各国打击索马里沿海海盗行为举措国际信托基金。信托基金旨在帮助支付起诉海盗嫌犯的相关费用,以及支付为实现联络小组打击一切海盗行为的目标开展的其他相关活动的费用,其中包括能力建设和媒体活动。会员国和私营部门都可以补充信托基金的资金。信托基金可以支付起诉和拘押海盗嫌犯的相关费用,并是一个应急基金工具,以支付起诉在海上逮捕的海盗嫌犯所涉及的费用,包括证人的差旅费、法庭设备以及押送嫌犯的费用。

59. 已证明信托基金是一个快速和有效的工具,主要用于支助与起诉相关的举措。我赞同按照基金职权范围第五款的规定,建立信托基金董事会。董事会由 10 个会员国和 3 个无表决权的董事会成员(海事组织、联索政治处和联合国毒品和犯罪问题办公室)组成,主席是联合国主管政治事务副秘书长,联合国毒品和犯罪问题办公室是基金管理者。截至 2010 年 10 月 11 日,信托基金共收到 2 930 758 美元。截至 2010 年 6 月 10 日,董事会一致建议支付 2 413 373 美元,资助 7 个支助肯尼亚、塞舌尔和索马里起诉和拘留活动的项目,以及 1 个落实联络小组全体会议早先核可的沟通交流战略部分内容的的项目。我敦促会员国和航运业慷慨捐款给信托基金。

## G. 进一步努力保障索马里沿海国际航运的安全

60. 2010 年 5 月,海事组织海事安全委员会核准了一个机制,以便在亚丁湾和印度洋开展行动的军舰能够对船舶系统进行远程识别和跟踪,从而极大提高了军舰知悉商船活动位置的能力。海事组织正在推动更强的“海域知悉能力”,即切实了解可对塞舌尔、马达加斯加、毛里求斯、科摩罗、坦桑尼亚和肯尼亚之间的安保、安全、经济或环境产生影响的国际海域的一切相关情况。这样可以减轻国际海军目前的负担。

61. 已经发现,易受海盗袭击的船只通常不遵守海事组织的准则,包括航运业制订的最佳管理做法,而且没有一个按航运业标准核证的保护计划。海事组织海事安全委员会已将订正后的第 3 号最佳管理做法作为海安会的通知进行颁布,以便向全球航运界广泛分发。

62. 会员国和航运业为确保完全遵守最佳管理做法开展的工作对提供第一道保护线至关重要。措施包括:修改船只的安保计划;设计或改动船体结构,以便在海盗登船后,阻止或延缓船只被其控制;并使用适当的非致命性措施来阻止登船,包括网、铁丝网、电篱笆、远距离定向声音驱散装置、消防水龙头等。

63. 还必须制订便于执行的用于培训、认证船上不携带武器的专业安保顾问和提供安保的第三方的国际标准。正越来越多地使用仅由会员国提供的经过认证的船只保护分遣队,这包括在靠近索马里海岸航行的粮食署和非索特派团支助办包租

的船只。但要减少海盗活动升级的风险，就要进行充分的培训，采用经核准的标准作业程序。此外，应采取措施，确保对一起提供船上安保的非国家行为者的行动进行充分监督和问责。

64. 许多会员国报告说，它们已采取必要步骤，尽可能地向航运业和其他各方广泛分发相关的打击海盗准则和海事组织建议。埃及报告说，苏伊士运河管理局已为此分发了海图、地图和小册子。比利时和大韩民国报告说，在本报告所述期间，它们已安排召开关于海盗问题的会议和讨论会。

65. 海事组织理事会 2010 年 6 月决定，2011 年世界海洋日的主题是“海盗行为：协同应对”。这将有助于提高进一步认识，希望它能激励人们行动起来，采取有效措施打击海盗行为。理事会商定，需要更多关注使所有目前扣押在索马里的人质获释的问题。

66. 在 2010 年 9 月 23 日的世界海洋日，一份有近一百万个签名的电子请愿书送交海事组织，以表明航运业普遍严重关注海盗问题。

#### H. 消除索马里沿海海盗活动的根源

67. 我先前曾说过，索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为是索马里不稳定和缺乏法治的一个表现。过渡联邦政府正试图建立自己的治理结构和实现法治，包括为此发展安全部门和司法部门。但这受到整个安全局势的阻碍。海盗袭击正严重限制该国货物进口。食品价格上涨，由于建筑材料和其它原材料越来越少，对当地经济的投资受到影响。失业现象普遍。这些情况导致了许许多年轻的索马里人加入武装团体和民兵，或者卷入犯罪活动，包括海盗行为。

68. 为解救人质和船只支付的赎金吸引索马里人从事海盗行为，或从索马里沿岸一些地方由此产生的海盗经济中获利。本报告所述期间支付的赎金额没有一个正式的估计数，但专家猜测，赎金即使没有数亿美元，也有数千万美元。要指出的是，船主可以办理私人保险，以便在发生绑架勒索事件时，支付谈判费用和赎金。

69. 已发现在海盗建立基地的地方，当地的经济围绕劫持船只运行。在索马里的这些地方，海盗行为已成为日常社会经济生活的一部分。当地的现实有时使地方行政当局对海盗团伙的活动视而不见。因此，国际社会面临困境：一方面，支付赎金通常是解救人质和船只唯一可行的可行办法；而另一方面，由此产生的经济影响对沿海地区的其他谋生方式和社会经济恢复形成重大挑战。

70. 海盗问题的根源存在陆地上，要消除根源，当地就要有安全。需要继续在海上做出一致努力，同时还必须保障索马里领海的安全，首先阻止海盗进入海上。至关重要的是组建安全部门，特别是组建警察和海岸警卫队，还必须确立其他有用的谋生手段和恢复方案。

## 五. 定向制裁

71. 安全理事会第 1853(2008)号决议所设索马里问题监察组调查和报告了在海上从事海盗和武装抢劫的索马里海上民兵的活动。监察组 2010 年 3 月的报告(S/2010/91)描述了在博萨索和哈拉尔代雷之间活动的已有坚实基础的海盗网络,并指明一个在 Laasqoray(索马里萨纳格州东部一个沿海城镇)活动的新的海盗民兵团伙。在 2005 年到 2009 年期间,这些民兵组织多次进行劫持,威胁到和平与安全,第 1844(2008)号决议第 8(a)段对其规定了禁令。在一些事件中,海盗行为还阻碍运送人道主义援助物资,而同一决议第 8(c)段禁止这样做。从 2009 年 7 月到 2010 年 3 月,索马里问题监察组在调查基础上,确定并提出四名索马里海盗头目,供安全理事会第 751(1992)号和第 1907(2009)号决议所设委员会指认。

72. 第 1916(2010)号决议所设索马里和厄立特里亚问题监察组从 2010 年 8 月开始工作,继续调查并报告海盗民兵以及为其提供资助、便利、积极支助和从其活动中受益的各方的活动。可能会另外提出人供委员会指认。

## 六. 向世界粮食规划署和非索特派团支助办提供的援助

73. 海上运输仍是向索马里运送粮食救济的主要和成本最低最快捷的方式。现在,粮食署向索马里提供的所有粮食和非索特派团支助办为支助非索特派团运送的物资均通过海运送达。

74. 在 2008 年年中到 2009 年年中行动的高峰期,由于有充足的资源以及海军护送,粮食署向索马里运送的粮食平均每月有五至七个船次。2010 年每月平均有三个船次抵达索马里,因为索马里南部因缺乏资源以及无法在青年党控制地区开展行动,出现“行动暂停”。

75. 尽管该区域海盗活动增多,但自 2007 年 11 月以来,海军为粮食署装载粮食和其他人道主义援助物资的船只提供护航,保护运往索马里的物资不受海盗攻击。我感谢会员国和区域集团,尤其是欧洲联盟,免费提供护航。自我上次报告以来,欧盟海上部队、北约和俄罗斯联邦提供军舰,为粮食署的货船和非索特派团支助办物资运送船护航。若没有护航,粮食署为索马里 180 万弱势群体提供挽救生命的粮食援助的海上供应线将受到威胁。自海军开始提供护航以来,没有一艘驶向索马里的载有粮食署粮食的船只受到海盗攻击。

76. 自 2007 年 11 月以来,总共装载 586 256 公吨粮食署粮食的 110 艘船只被安全护送到索马里。欧盟阿塔兰特行动共安全护送了 68 艘粮食署索马里国家办事处包租的装载 366 065 公吨粮食的船只。此外,还有 5 艘装载 120 570 吨粮食的粮食署总部包租的船只得到安全护航。

## 七. 联合国的协调和领导作用

77. 联合国继续致力全面解决索马里沿海的海盗和武装抢劫问题。能否协调各部门、方案和专门机构的各种打击海盗活动，是联合国能否切实做到这一点的核心。必须把索马里沿海海盗问题联络小组、过渡联邦政府总理的海盗问题工作队、各项海上行动以及发展方案综合起来，变成一个索马里综合战略。

78. 在本报告所述期间，联合国索马里问题综合工作队建立了一个关于海盗问题的工作小组。工作小组由 16 个实体组成，其中包括海事组织、国际刑警组织、联合国毒品和犯罪问题办公室和索马里问题监察组，由政治事务部领导。工作小组的主要目的是围绕打击海盗的问题分享信息，交流看法，开展合作与协调。

## 八. 意见

79. 在报告所述期间，会员国做出重大努力并动用大量资源，以控制索马里沿海海盗和武装抢劫行为造成的威胁，包括部署军舰和军机巡逻。此外，还进一步采取措施让通过这一区域船只进行自我保护。建立了一些合作机制，加强了国际海军和军事设施之间信息分享与合作。我尤其希望再次感谢欧洲联盟、北约和参加海上保护粮食计划署运送人道主义物资的船只和给非索特派团运送后勤支助物资的联合国船只的所有会员国。

80. 虽然海上拦截行动的效力有所提高，抓获和起诉了更多的海盗，但海盗行动并未因此停止。海盗更多地使用武力和他们活动的范围不断扩大令人感到沮丧。我呼吁所有经过索马里沿岸公海海域的船只采用海事组织的建议和航运业制订的最佳管理做法，因为已证明它们可以降低遭受劫持的风险。

81. 我欢迎采取重大步骤来起诉海盗嫌犯和关押被判有罪者。我感谢目前承受这一负担的国家，尤其是肯尼亚和塞舌尔，欣见毛里求斯也打算成为一个起诉海盗的中心。一些会员国为这些活动提供了资源，包括如前所述，为信托基金捐款。但是，还有很多工作要做，包括在海上进行抓捕后更好地收集证据和其他调查资料，建立这方面的能力，从法律上寻找有助于遏制海盗行为的长期解决办法。在这方面，我期待讨论我负责索马里沿海海盗行为涉及的法律问题的特别顾问对有关国家首都以及索马里和该区域有关国家进行访问的结果。

82. 国际刑警组织和欧洲刑警组织正同会员国合作，揭露从索马里沿海海盗行为中获益的国际犯罪网络。我们需要进一步了解海盗行为是否与资助索马里和其他地方的民兵或反叛团伙有关。海盗行为对妇女，特别是对居住在海盗活动地区的妇女的影响也知之不多。对此进行的调查应继续进行并予以加强。我敦促索马里-厄立特里亚问题监察组继续进行调查，报告海盗民兵和资助、协助、积极支持他们的人及他们的受益者的情况。

83. 该区域的海盗行为对东非的经济，并对世界其他地区的经济，产生了重大影响。国际贸易通道受到威胁，该区域以及索马里境内的物品越来越贵。世界经济举步维艰使情况变得更糟糕。因此，我赞扬会员国广泛开展工作，在军事和政治上协调应对海盗行为的国际和双边行动。在这方面，海事组织通过《吉布提行为守则》开展的工作很有用。我呼吁所有会员国、国际组织和非政府组织与海事组织、《吉布提行为守则》签署国、联合国毒品和犯罪问题办公室和索马里沿海海盗问题联络小组一起协调它们的工作。

84. 索马里沿海问题日趋严重是一个近期的现象。但我担心的是，问题不仅会长期存在，而且除非索马里和国际社会消除其根源，问题有可能变得更为严重。迫切需把本报告所述的重大海上和司法反海盗举措同寻找整体解决索马里问题的办法结合起来，以支持《吉布提和平协议》。执法是阻止海盗行为的一个必要条件。会员国还必须直接向过渡联邦政府提供资金和资源，因为政治哲学资金和资源有助于支持过渡联邦政府的反海盗工作。

85. 在这方面，我敦促“索马里兰”和“邦特兰”的地方当局不要小看海盗团伙的活动，更加努力同时促进政治和安全稳定。坎帕拉进程是协调索马里反海盗政策和行动的一个重要工具，应予以促进和加强。

86. 实现索马里海上安全，除了在公海开展反海盗活动外，还需要在海岸与国际水域之间的近海水域采取辅助行动。就安全部门而言，索马里沿海海盗问题联络小组正在开展重要工作，建立索马里在陆地上和近海水域中的能力。必须如索马里安全评估报告所述，结合安全部门的改革开展这一工作。联络小组、联合国毒品和犯罪问题办公室和《吉布提和平协议》规定负责安全部门改革的机构的工作需要结合起来。此外，需要更多考虑反恐与发展之间的联系。过渡联邦政府必须采取步骤促进海上安全，寻找其他海上谋生手段。这一工作应与安全部门的改革方案和其他经济复兴工作协调进行。索马里人民，尤其是青年，需要有更多的鼓励措施来摆脱海盗经济的吸引。我已经指示我的特别代表同过渡联邦政府和其他行动者进一步探讨这些问题。

87. 最后，我希望强调指出，我非常关切身为索马里海盗行为直接受害者的数百名遭劫持的海员的境况。他们继续被关押，其中有些人已被关押很长时间，这是不能接受的。在许多情况下，不知道受害者在何处，也没有独立实体能够核实他们的健康情况和处境。我敦促过渡联邦政府和地区当局竭尽全力，根除这种劫持人质以换取赎金的行为。我呼吁各国政府、私人公司和非政府组织寻找帮助人质获释的最好办法。