



经济及社会理事会

Distr.: General
10 February 2011
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十届会议

2011 年 4 月 11 日至 15 日，维也纳

临时议程*项目 5(d)

统一并协调联合国毒品和犯罪问题办公室与会员国

在预防犯罪和刑事司法领域的工作：预防犯罪

和刑事司法方面的其他事项

打击索马里沿海的海盗行为

执行主任的报告

摘要

本报告是按照预防犯罪和刑事司法委员会题为“打击索马里沿海的海盗行为”的第 19/6 号决议提交的。在该决议中，委员会请执行主任向其第二十届会议提交关于该决议执行情况的报告。

本报告概括介绍了联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在其任务授权范围内与国际反应相协调，对索马里沿海海盗威胁作出的反应。本报告还从为加强东非和非洲之角区域以及索马里本身的刑事司法系统而提供的技术援助和能力建设方面，解释了毒品和犯罪问题办公室的战略和主要成就。

本报告还回顾了毒品和犯罪问题办公室作为 2010 年 1 月设立的支助各国打击索马里沿海海盗举措信托基金的基金管理者所采取的行动。

* E/CN.15/2011/1。



目录

	页次
一. 引言	3
二. 背景：索马里沿海的海盗问题	3
A. 索马里沿海海盗行为的趋势	3
B. 索马里海盗行为的驱动因素和影响	5
三. 针对索马里沿海海盗行为的国际对策	6
A. 国际协调	6
B. 国际法律框架	7
C. 海上行动	7
D. 刑事司法对策	8
四. 联合国毒品和犯罪问题办公室的对策	9
A. 对正在进行的起诉和拘留提供的支助	10
B. 支助各国打击索马里沿海海盗行为举措信托基金	16
五. 结论和建议	17

一. 导言

1. 本报告是按照预防犯罪和刑事司法委员会第 19/6 号决议第 3 段提交的，其中委员会请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）执行主任向其第二十届会议提交关于该决议执行情况的报告。
2. 在该决议中，委员会注意到，毒品和犯罪问题办公室的任务授权是，通过提供技术援助和能力建设加强请求国的刑事司法系统，协助会员国打击海盗行为。委员会还注意到毒品和犯罪问题办公室在管理支助各国打击索马里沿海海盗行为举措信托基金方面发挥的作用。

二. 背景：索马里沿海的海盗问题

A. 索马里沿海海盗行为的趋势

3. 海盗行为是令全球日益关切的犯罪。在 2011 年的头三周便记录了 31 次海盗袭击，其中有 6 次袭击成功，劫持新人质 136 名。2007 年以来，海盗袭击的次数稳步上升。自 2000 年至 2007 年，所报告的索马里沿海海盗活动平均每年为 26 次。¹2008 年这一数字猛增到 111 次，2009 年国际海事局报告全球共发生 400 多次海盗袭击，并认为这一增长是因为索马里沿海、亚丁湾以及远至红海和印度洋上的“袭击次数之多前所未有”。²如图一所示，这一数字在 2010 年仍有上升，全球袭击总数达 445 次。³
4. 尽管袭击次数仍然居高不下，但在受影响的海域加强了海军巡逻，过往船只也采取了自我保护措施，因而有效降低了袭击的成功率。2007 年，袭击成功率为 63%，2008 年为 34%，2009 年为 21%。但 2010 年这一数字回升至 26.6%，原因是海盗袭击的组织性和暴力程度有所增强。
5. 索马里海盗实施的海盗事件在地理范围上逐渐扩大，这也是一个负面指标。最初大多数袭击是在距索马里海岸 50 海里的范围之内发生的，但随着该区域海军力量的增加，2009 和 2010 年便有袭击发生在距海岸 1,000 多海里的区域、印度洋，还侵入了肯尼亚、马达加斯加、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国的领海。为这些长距离袭击提供便利的是“母船”，用于装载补给，通常进行攻击

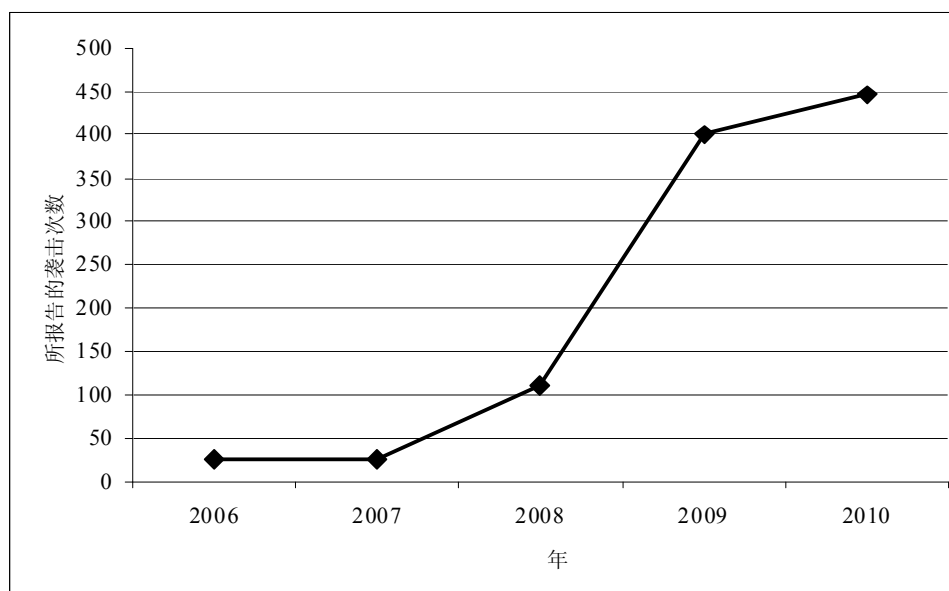
¹ 《犯罪全球化：跨国有组织犯罪威胁评估》（联合国出版物，出售品编号：E.10.IV.6），第 193 页。

² 国际商会，国际海事局，*Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report — 1 January-31 December 2009* (London, January 2010), p.25。据出版物 *The Globalization of Crime* 称，全球海盗盛行率在 1999 至 2003 年期间达到最高点，每年报告的袭击次数在 350 至 450 次之间，主要发生在南中国海和马六甲海峡。由于有效而协调的国际反应，此后几年海盗事件大为减少（见 *The Globalization of Crime*, p.193）。

³ 国际商会，国际海事局，*Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report — 1 January-31 December 2010* (London, 2011), p.6。

用的小船也从“母船”下水。海盗的武装也日益增强；据报告，他们越来越常配有自动武器和火箭推进榴弹。⁴

图一
全球海盗袭击^a



资料来源: *Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report — 1 January-31 December 2010* (见上文脚注 3), pp.5-6。

^a 国际海事局记载的袭击次数仅限于向其报告的数目；索马里沿海的欧洲海军所估计的数目更高。这些数字无可置疑地表明，海盗袭击次数显著增加，几乎完全是索马里沿海的海盗行为所致。

6. 海盗行为通常是为了盗窃船只或其上的货物而实施的，而索马里沿海海盗活动的重点却是劫持船只，以扣留船只和人质索要赎金。⁵据国际海事局称，一旦海盗劫持了船只，便会将船只驶往索马里海岸，并索要释放船只和船员的赎金。⁶2010 年，约有 790 名船员被扣为人质，如前所述，在 2011 年的头三周，又有 136 名人质被劫持。尽管进行了几次成功营救，一些人质也在赎金支付后立即得到释放，但据认为目前仍有 746 名船员和旅客被扣为人质。

⁴ *Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report — 1 January-31 December 2009* (见上文脚注 3), pp.21-23。

⁵ A/CONF.213/3, 第 1 段。

⁶ *Piracy and Armed Robbery against Ships: Annual Report — 1 January-31 December 2009* (见上文脚注 2), p.22。

B. 索马里海盗行为的驱动因素和影响

7. 据报告，索马里沿海的海盗行为最初是对在该国领海非法捕鱼和倾倒垃圾的活动采取的警戒反应。但时至今日，大多数海盗袭击的主要动因则是索马里社会经济局势所造成的经济因素。⁷

8. 索马里海盗猖獗是该国广泛缺乏治安且法治薄弱的表现。20 多年来，索马里一直没有一个中央政府；政权分散于半自治的邦特兰地区、独立的索马里兰国和索马里过渡联邦政府。该政府对其领土和首都摩加迪沙并无有效的控制权。该国无力维持其海岸线和领海的治安，在行政、司法和执法上也无力针对海盗采取足够的行动。

9. 索马里持续的不安全状况阻碍了该国的经济发展，也使其国民很少有机会得到有报酬的合法就业。据报告，2008 年有 1,400 名索马里年轻男子参与了海盗活动。⁸2009 和 2010 年海盗事件增多似乎表明现今参与海盗活动的人数更多。所招募的男子中有的熟练的渔民；还有的只是寻找机会脱离绝望境地的人，如从索马里国内流离失所者难民营里招募的人。一名被定罪的海盗曾说，一次袭击若能得到 100 万美元赎金，每个海盗最多能分得 10,000 美元，这比当地合法职业三年的工资还多。⁹虽然每次支付的赎金数额并不公开，但其平均值似乎在上升；据报告，2010 年许多赎金在 300 万至 900 万美元之间。¹⁰鉴于潜在的回报，而且没有其他选择，这一非法活动并非执法所产生的微弱威胁所能震慑的。

10. 安全理事会已经注意到，海盗活动不仅因索马里的不稳定局势而猖獗，还使该国的发展问题迟迟得不到解决。¹¹过渡联邦政府建立法治的努力不仅因海盗的目无法纪而受到削弱，还受到据认为从赎金中获利的武装团伙的威胁。⁹越来越多的证据表明，实施海盗行为的人正在开始参与其他形式的严重犯罪活动，如走私违禁品和贩运人口，安全理事会对此也表示关切。¹²由于索马里沿海海域的海盗威胁，提供该国近 70% 的人口所依赖的基本人道主义援助和维持和平援助的工作已经中断，¹³在世界最重要的一些航线上发生的袭击继续对该区域各国、航运业和国际贸易造成负面的经济影响。

⁷ *The Globalization of Crime* (见上文脚注 1), p.196。

⁸ 索马里沿海海盗问题国际专家组，《索马里沿海的海盗问题》(2008 年 11 月，内罗毕)，第 32 页，秘书长索马里问题特别代表授权举办的讲习班(2008 年 11 月 10 日至 21 日，内罗毕)的最后报告。

⁹ *The Globalization of Crime* (见上文脚注 1), p.199。

¹⁰ 国际海事组织海事知识中心，*Current Awareness Bulletin*: vol. XXII, No. 1 (January 2010), vol. XXII, No. 2 (February 2010), vol. XXII, No. 4 (April 2010), vol. XXII, No. 9 (September 2010), and vol. XXII, No. 10 (October 2010)。

¹¹ 见安全理事会第 1950/2010 号决议。

¹² S/2010/556, 第 6 段。

¹³ 世界粮食计划署，“Countries: Somalia”，可在 www.wfp.org/countries/somalia 查阅。

三. 针对索马里沿海海盗行为的国际对策

A. 国际协调

11. 海盗活动是一个复杂而严重的问题，要解决这一问题，需要在国际层面的高度参与和协调。安全理事会注意到索马里沿海的海盗行为对国际和平与安全的威胁，并通过了若干决议，旨在使国际社会参与应对这一问题。安全理事会在其第 1816 (2008)、1838 (2008)、1846 (2008)、1851 (2008)、1897 (2009) 和 1950 (2010) 号决议以及其他决议中，呼吁有能力的国家部署海军舰艇和军用飞机在受影响的海域巡逻，在国内法中将海盗行为定为刑事犯罪，并参与调查和起诉有嫌疑的海盗。安全理事会在其第 1950 (2010) 号决议中鼓励会员国应过渡联邦政府的请求，协助索马里加强该国能力，将那些利用该国领土策划、协助或从事海盗和海上武装抢劫行为者绳之以法。大会第 63/111 号决议除其他外也承认有必要进行国际合作打击海盗行为，并吁请各国按照本国法律采取适当步骤，协助抓捕和起诉有嫌疑的海盗。

12. 按照安全理事会第 1851 (2008) 号决议，于 2009 年 1 月设立了索马里沿海海盗问题联络小组，这是一个自发组织的特设国际论坛，其任务是协调打击索马里沿海海盗行为的国际努力。该联络小组通过以下四个专题工作组开展行动：第一工作组负责军事和行动协调、信息共享和能力建设；第二工作组负责法律问题；第三工作组负责加强运输船只的自我意识和其他能力；第四工作组负责新闻工作。已有多个国家和相关国际组织参加了该联络小组。¹⁴ 2010 年 1 月，秘书长在联络小组成员国的请求下，设立了支助各国打击索马里沿海海盗行为举措信托基金。

13. 毒品和犯罪问题办公室是负责法律问题的第二工作组的秘书处，已经提供了各种形式的支助，其中包括对起诉有嫌疑的海盗所涉及的复杂法律问题进行分析，以及收集相关国内法律制度的有关信息。

14. 海盗行为既是索马里不稳定局势的加重因素，也是其结果，因此，要为索马里找到可持续的解决办法，必须处理海盗行为所造成的威胁，并尽量减少陆地上造成海盗行为的因素。秘书长在其按照安全理事会第 1897 (2009) 号决议所提出的报告中指出了打击海盗的努力在《吉布提和平协议》¹⁵ 执行工作的总战略范围内以及在恢复索马里正常局势方面¹⁶ 必须发挥的作用。

¹⁴ 截至 2010 年 11 月，联络小组共有 53 个参与方。国际组织包括非洲联盟、阿拉伯国家联盟、欧洲联盟、国际刑事警察组织（刑警组织）、国际海事组织、北大西洋公约组织和联合国秘书处。

¹⁵ 《和平与和解协议》（《吉布提和平协议》）是索马里过渡联邦政府和索马里再次解放联盟在联合国协助下于 2008 年 5 月 31 日至 6 月 9 日举行的会议取得的成果。该协议的主要目标有：确保停止所有武装对抗，进行政治解决以实现持久和平；促进和平环境；避免安全真空；以及为保护人民、畅通无阻地提供人道主义援助和举行重建与发展会议提供便利。

¹⁶ S/2010/556，第 3 段。

B. 国际法律框架

15. 适用于海盗问题的主要国际法律框架是 1982 年《联合国海洋法公约》¹⁷，其中第 100 条规定，所有国家都有义务尽最大可能进行合作，以制止海盗行为。¹⁸按照该《公约》第 101 条，海盗行为包括私人船舶的船员或乘客为私人目的，对另一船舶，或对另一船舶上的人或财物所从事的任何非法的暴力或扣留行为，或任何掠夺行为。只有在公海，即在任何国家管辖范围以外实施的这类行为才构成海盗行为，但其中也包括在各国的专属经济区实施的这类行为。在一国领海上实施的这类行为称为“海上武装抢劫”。¹⁹某些海盗行为还可能构成如《制止危及海上航行安全非法行为公约》²⁰、《反对劫持人质国际公约》²¹和《联合国打击跨国组织犯罪公约》²²等其他一些国际法律文书所规定的犯罪。

16. 海盗行为是受普遍管辖的犯罪，意思是，在公海上，或在其他任何国家的专属经济区内，每个国家均可扣押海盗船舶、逮捕船上人员并对其进行起诉。²³因此，在该地区拥有海军力量的国家可以积极参与，将海盗行为责任人绳之以法。

C. 海上行动

17. 国际海军部队，包括欧洲联盟的阿塔兰特行动、北大西洋公约组织的联合保护者行动和海洋盾牌行动、多国联合舰队的第 151 联合特遣舰队，以及以本国名义行动的各国部队，一直在索马里沿海水域巡逻，以制止海盗行为和海上武装抢劫。安全理事会在其第 1846 (2008)号决议中，授权与过渡联邦政府合作的各国和区域组织进入索马里领海并采取所有必要手段，镇压海盗行为和海上武装抢劫，从而扩大了可能的巡逻范围。安全理事会第 1897 (2009)和 1950 (2010)号决议延长了这一授权的期限。

¹⁷ 联合国，《条约汇编》，第 1833 卷，第 31363 号。1958 年《公海公约》（联合国，《条约汇编》，第 450 卷，第 6465 号）所载的关于海盗的条款与《海洋法公约》中这方面的条款相似。

¹⁸ 国际法委员会在其评注中指出，“任何有机会对海盗行为采取措施却忽视这样做的国家，将意味着未能履行国际法规定的义务。显然，必须给予国家一定程度的自由空间以决定为此目的而应对任一情况采取何种措施。”（《国际法委员会年鉴》，1956 年，第二卷（联合国出版物，出售品编号 1956.V.3 (第二卷)），第 282 页。）

¹⁹ “海上武装抢劫”的一个定义载于国际海事组织大会 2009 年 12 月 2 日 A.1025(26)号决议（《调查海盗和武装抢劫船舶罪行实用规则》，第 2.2 段）。

²⁰ 联合国，《条约汇编》，第 1678 卷，第 29004 号。

²¹ 大会第 34/146 号决议，附件。

²² 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

²³ 见《联合国海洋法公约》第 58 条第 2 款和第 105 条。

18. 海军行动的有效性逐渐增强，由此而逮捕和起诉的人数也逐渐增多。²⁴秘书长和国际海事局注意到国际海军部队在防止海盗活动方面发挥的关键作用，并赞扬了其在遏制该区域海盗威胁方面取得的进展。²⁵

19. 但是，正受到起诉的近 740 名海盗只是 2008 年以来逮捕的估计 2,000 多名海盗中的一小部分。据估计，海军部队逮捕的海盗中有 90%并未被起诉，²⁶而是在缴获了其枪支和其他装备后释放了。据称主要原因是缺乏证据支持起诉，而通常只有在有明确的海盗袭击证据时才能起诉。²⁷秘书长关于索马里沿海海盗的法律问题特别顾问指出，“逮捕后释放”政策使海盗不经起诉便得到释放，更使他们得以逍遥法外，而且因潜在利益之故，其中涉及的风险并不能起到震慑作用。²⁸

D. 刑事司法对策

1. 国内起诉

20. 在索马里沿海逮捕有嫌疑的海盗后，拘留机构必须决定是否以及在何处对嫌疑人进行审判。²⁹由于在这一区域拥有海军部队的许多国家对索马里司法程序缺乏信任，一般不认为将拘留的海盗交还索马里是可行的办法，尽管一些国家已经将海盗嫌疑人释放回邦特兰或索马里兰。由于索马里国内的执法努力，也有很多海盗嫌疑人受到了审判。据估计，在索马里兰和邦特兰关押的有嫌疑的海盗和定罪的海盗共有 350 名。

21. 在多数情况下，如果不是涉及其他国家利益，在海上拘留海盗嫌疑人的国家并不愿在本国审判嫌疑人。迄今为止，比利时、法国、德国、荷兰、西班牙和美利坚合众国均已进行了起诉，一般是有关袭击的对象是挂本国国旗的船只或本国海军部队的情形。在这些案件中受审判的人有 7 名被判犯有海盗罪，目前正继续对 43 名嫌疑人进行诉讼。

22. 该区域的国家为起诉海盗做出了重大的贡献。肯尼亚、马尔代夫、阿曼、塞舌尔、坦桑尼亚联合共和国和也门均已对有嫌疑的海盗进行了起诉，有的是根据国内法对海盗行为行使普遍管辖权，有的是在本国领海逮捕有嫌疑的海盗之后进行起诉。在编写本文之时，在这些国家关押的有嫌疑的和被定罪的海盗约有 328 名。³⁰一些巡逻国家与该区域愿意接受有嫌疑的海盗进行审判的国家签

²⁴ S/2010/91，第 122 段。

²⁵ 见 S/2009/146 和国际海事局《年度报告》，2009 年，第 25 页。

²⁶ S/2011/30，附件，第 14 段。

²⁷ S/2010/394，第 20 段。

²⁸ 见 S/2011/30。

²⁹ 许多国家出于政策原因，选择不参与抓捕行动，而是没收装备并释放人员，以避免造成国内法律问题，并避免驶往起诉国所带来的不便之处和为随后进行的审判提供证人的义务。由于缺乏充足的证据提出刑事指控，海军部队不得不释放海盗嫌疑人。

³⁰ 在肯尼亚，因海盗行为受害的又有 17 人被释放。

署了移交协议，但这并非是移交的前提条件。加拿大、中国、丹麦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国和欧洲联盟均与肯尼亚签署了移交协议，但这些协议后来都正式废除了。³¹联合王国、美国和欧洲联盟与塞舌尔签署了移交协议，这三方还正在寻求与毛里求斯签订移交协议。

2. 其他起诉方案

23. 安全理事会第 1918 (2010)号决议请秘书长提交一份报告，列出可采用哪些方案来推动起诉和监禁索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为责任人。秘书长提交的报告³²探讨了起诉海盗行为的七种方案，其中包括国内起诉模式。其他方案包括设立索马里域外法院和各种模式的特别分院和专门法庭。2010 年 8 月 26 日，秘书长任命杰克·兰为其索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问，其任务是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。³³

24. 2010 年 1 月 25 日发表的特别顾问报告提出了若干建议，目的是为“协助该区域的国家以及其他国家起诉和监禁从事海盗行为的人”提供直接的步骤。特别顾问称，“在索马里以及该地区其他国家，惩教能力不足是起诉海盗的主要障碍”。³⁴

25. 特别顾问报告吁请毒品和犯罪问题办公室支助并参与与以下方面有关的三项建议：通过所欠缺的立法条文以完备索马里打击海盗法；在邦特兰和索马里兰修建两所监狱；建立一个由邦特兰专门法院、索马里兰专门法院和索马里域外专门法院组成的法院系统，从而加强索马里的法治。³⁵提供这类支助需要对打击海盗方案进行实质性的提高，但这与该方案的战略相一致，即在毒品和犯罪问题办公室在刑事司法和打击严重犯罪领域的任务授权范围内，提供刑事司法对策处理索马里沿海的海盗问题。

四. 联合国毒品和犯罪问题办公室的对策

26. 索马里沿海的海盗行为是一种严重犯罪，毒品和犯罪问题办公室负责协助各国打击毒品和犯罪并在法治框架内加强各国刑事司法系统，因此可在确保对这一问题采取有效的刑事司法对策方面发挥重要的作用。

27. 安全理事会在其第 1851 (2008)、1897 (2009)、1918 (2010)和 1950 (2010)号决议中承认毒品和犯罪问题办公室在以下方面发挥作用：向各国提供技术援助

³¹ 2010 年 9 月 1 日，肯尼亚提前 6 个月进行通知后，废除了所有移交协议，但目前正在积极地重新谈判协议条款，并且仍在视案情而定接受移交的海盗。欧洲联盟正在主导为确定协议现状而进行的工作，已经开始与肯尼亚政府进行讨论，以了解为确保继续向肯尼亚移交嫌疑人进行审判需要做哪些修改。

³² S/2010/394。

³³ 见 S/2010/451。

³⁴ S/2011/30，附件，第 109 段。

³⁵ 同上，第 119-135 段。

打击海盗活动，特别是在制定必要的法律框架和提高必要的司法和执法能力以便能够起诉有嫌疑的海盗和监禁定罪的海盗方面。大会在其第 64/179 号决议中鼓励会员国支持毒品和犯罪问题办公室继续提供有针对性的技术援助，以加强受影响国家打击海盗行为的能力，包括协助会员国制定有效的执法对策，并加强其司法能力。预防犯罪和刑事司法委员会在其第 19/6 号决议中注意到毒品和犯罪问题办公室在刑事司法部门和各项公约实施工作的能力建设领域根据请求提供技术援助打击索马里沿海海盗行为方面的作用。

28. 《联合国打击跨国组织犯罪公约》缔约方会议第五届会议第 5/6 号决议请毒品和犯罪问题办公室提供技术援助，协助会员国对包括海盗行为在内的新形式跨国组织犯罪适用该《公约》的各项规定。

29. 索马里沿海海盗问题联络小组第七次会议注意到，毒品和犯罪问题办公室在该区域开展的能力建设工作方案正在取得“出色的成果”，并鼓励国际社会全力支助这些活动。³⁶

30. 分别于 2010 年 2 月 11 日、5 月 10 日和 12 月 6 日在维也纳向会员国简要介绍了毒品和犯罪问题办公室打击海盗方案的工作。

A. 对正在进行的起诉和拘留提供的支助

1. 战略

31. 2009 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室在其设在内罗毕的东非区域办事处启动了打击海盗方案，其目的是在东非区域方案的框架内提高在起诉海盗方面的刑事司法能力。打击海盗方案的三阶段战略旨在立刻加强针对海盗行为的区域刑事司法对策，同时努力寻找在索马里保持自给自足的长期解决办法。

32. 该方案的短期目标是为愿意对海盗进行起诉的国家建设刑事司法能力，以确保其他国家移交的有嫌疑的海盗得到公正而有效的审判和人道的监禁。在实现这一目标方面已经取得了很大进展。在该方案的这一方面开展的活动主要集中在肯尼亚和塞舌尔，但毒品和犯罪问题办公室继续与该区域对其支助有兴趣的其他国家积极合作，以使这些国家作好准备对海盗进行审判。

33. 该方案的中期和长期目标侧重于在索马里建设刑事司法能力。第一步，毒品和犯罪问题办公室希望将索马里的监狱条件提高到符合最低国际标准的程度，以便可以将被定罪的索马里海盗移交到其祖国服刑。该方案的最终目标是协助索马里恢复其刑事司法系统的能力，使之能够通过索马里法院进行的公正审判将索马里海盗绳之以法。

34. 毒品和犯罪问题办公室打击海盗的各项举措力求确保在海盗问题上的投入也会对该区域的刑事司法系统产生深远而可持续的影响。毒品和犯罪问题办公室认识到，需要在毒品和犯罪问题办公室任务授权范围内的领域（如反腐败和

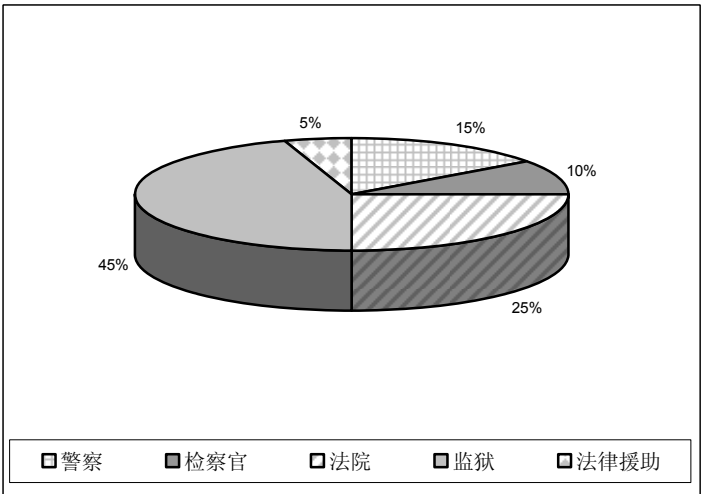
³⁶ 索马里沿海海盗问题联络小组的说明，2010 年 11 月 10 日，联合国总部。可在美国国务院网站查阅（www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/151795.htm）。

法治)，在索马里和其他东非国家进行范围更广的能力建设，并希望通过打击海盗方案开展的工作将为拓展毒品和犯罪问题办公室在该区域的方案制定工作创造机会。图二显示了按刑事司法系统部门分列的毒品和犯罪问题办公室方案制定工作所用资金的比例。

35. 毒品和犯罪问题办公室打击洗钱、犯罪收益和资助恐怖主义行为全球方案将与感兴趣的国家以及国际刑事警察组织（刑警组织）密切合作，于 2011 年 5 月 17 日至 19 日在内罗毕主办一次关于与索马里沿海海盗活动有关的非法金融流的会议。这次会议将汇集索马里沿海海盗问题联络小组的成员、相关国际组织和区域组织以及来自公共和私营部门的有关各方，讨论如何有效利用反洗钱工具协助瓦解该区域的海盗行动。

36. 在执行打击海盗方案时，毒品和犯罪问题办公室与国际海事组织、联合国开发计划署（开发计划署）、刑警组织、秘书处法律事务厅，包括其海洋事务和海洋法司，以及政治事务部等其他相关组织和机构密切合作，以确保采取协调而有效的对策。

图二
联合国毒品和犯罪问题办公室的方案制定工作，按部门分列
(所用资金比例)



2. 区域起诉

37. 那些希望通过接受对在该区域展开行动的外国海军俘获的有嫌疑的海盗进行起诉而参与国际应对海盗行为工作的国家，其国内制度框架和法律框架必须具备必要的能力。一俟该区域的国家提出请求表示愿意起诉有嫌疑的海盗，毒品和犯罪问题办公室即就该请求进行综合需要评估，衡量该国承担这一任务的刑事司法能力。然后会根据所确定的需要提供援助。

38. 迄今为止，肯尼亚和塞舌尔是毒品和犯罪问题办公室在该区域的能力建设举措的主要接受国。已经通过技术援助、改进基础设施和提供基本设备，在协助进行必要的法律改革以及提高执法机构、司法机构和监狱部门的能力方面做了投入。

39. 自 2009 年 5 月以来，毒品和犯罪问题办公室向肯尼亚和塞舌尔的刑事司法系统分别提供了约 500 万美元和 400 万美元的援助，以支助对海盗的起诉。与此同时，肯尼亚接受了移交的 136 名海盗嫌疑人，进行了 6 次审判，有 50 人被定罪。³⁷在塞舌尔，自 2010 年 1 月以来完成了三次对海盗的审判，³⁸有 31 人被定罪，另外还有塞舌尔海岸卫队抓获的 16 名嫌疑人正在接受审判。毒品和犯罪问题办公室的目标是促进这些审判的公正性和有效性。

40. 毒品和犯罪问题办公室促进了移交协议双边谈判、遣返、证人提供和保护，以及对国际法律文书的有效和适当的使用。毒品和犯罪问题办公室的法律专家还提供了有针对性的支助，以便为起诉海盗而对各国的法律框架进行评估并作出必要的修订。

(a) 对肯尼亚的支助

41. 向肯尼亚提供的支助一直受该国国内打击海盗战略的指导：外国海军在沿海城市蒙巴萨向肯尼亚当局移交有嫌疑的海盗，与海盗行为有关的警察调查工作、刑事审判和审判前拘留都在该城市进行。被定罪的海盗将移交到肯尼亚监狱部门指定的肯尼亚另外 5 所监狱中的一所服刑。自 2009 年 5 月该方案启动以来，已经在该国的整个刑事司法系统中，对其警察、检察部门、法院和监狱作了重大改进。

42. 毒品和犯罪问题办公室已经协助蒙巴萨的肯尼亚警方作好准备处理海盗案件。他们接受了现代侦查技术培训，还得到了必要的设备和知识，以便进行针对海盗行为的侦查和案件管理。对蒙巴萨警察总部的证据保存室和枪支安全储藏库作了修缮，还整修了若干辆警车，以便能够在内罗毕对证据进行法医检验。

43. 毒品和犯罪问题办公室对肯尼亚检察部门的成员进行了海洋法、辩护和刑事证据方面的培训，并为其参加国际海盗问题会议提供了资助。通过订购电子法律数据库、肯尼亚判例法复制件和国际法方面的文章，补充了法律研究资源。向检察机关提供了基本办公设备和一辆轿车，以及检察官在内罗毕和蒙巴萨之间来往出差的机票费用。这些检察官所获得的技能、知识和资源还可用于对海盗的审判之外。

³⁷ 已经完成了其中两次审判，美国于 2006 年移交的 10 名海盗每人被判 8 年监禁，联合王国移交的 8 名海盗每人被判 20 年监禁。还有一个案件涉及美国逮捕的 17 名海盗，其结果是宣告无罪释放，上诉后维持原判。

³⁸ 其中有一次审判涉及欧洲联盟移交的嫌疑人，有两次审判涉及塞舌尔逮捕的嫌疑人。所判刑期从 6 年到 22 年不等。

44. 毒品和犯罪问题办公室还与检察长办公室在法律问题上进行了合作。与肯尼亚检察部门协力制定了海军指南，以简化海盗嫌疑人的移交程序并确保按照肯尼亚的证据规则收集证据。毒品和犯罪问题办公室支助肯尼亚检察官评估了对海盗进行起诉所依据的 2009 年《商业运输法》，³⁹并草拟了该法的立法修正案，目前正在对修正案进行审议。

45. 向肯尼亚法院提供了大额援助。为了减轻蒙巴萨法院的工作量，毒品和犯罪问题办公室支助肯尼亚官员审查了蒙巴萨附近的 Shimo La Tewa 监狱的所有还押候审案件。审查后立即释放了 517 名被拘留者，不仅是对获得自由的人，还在其他方面造成了广泛影响：释放了法院资源和检察资源，缓解了监狱人满为患的问题。鉴于该方案取得的成功，毒品和犯罪问题办公室正在向该国政府提供支助，使其能够在肯尼亚其他监狱当局成功进行类似的还押候审案件审查工作。

46. 为了提高肯尼亚法院的硬件能力，毒品和犯罪问题办公室对 Shimo La Tewa 监狱拥有的一间废弃的审判室进行了大翻修。2010 年 6 月，肯尼亚司法部长为 Shimo La Tewa 法院揭幕，此后在该法院审理了海盗罪和其他严重犯罪。该法院是肯尼亚最先进的，拥有现代水平的安全设施和视频证据设备。还为各法院配备了计算机，以协助进行案件管理，并对法庭的临时囚房作了整修，以改善通风、卫生、光线和消防安全。监督海盗案件的司法官员参加了多次国际会议和学习交流，还得到了所提供的法律研究资源。

47. 毒品和犯罪问题办公室不断为起诉海盗的工作提供支助，以提高其效力并确保被起诉者得到公平的审判。毒品和犯罪问题办公室为受审的索马里海盗嫌疑人提供口译服务，使他们听懂并参与听审。在肯尼亚，没有国家支助的法律援助机制；毒品和犯罪问题办公室为没有代理人的海盗嫌疑人安排了辩护律师并为此提供了资金。毒品和犯罪问题办公室支助平民证人到肯尼亚提供证词，已经实现这些证人 100%出席对海盗的审判，并在必要时提供口译服务。

48. 在肯尼亚的监狱援助的重点是改善关押候审海盗嫌疑人的 Shimo La Tewa 监狱的条件。出于安全和人权原因，并且在该国当局的指导下，毒品和犯罪问题办公室的工作力求平等惠及监狱中所有的人。通过毒品和犯罪问题办公室的支助，已经可以将该监狱洗涤用水和饮用水的供应量增加一倍，排污能力提高一倍，改造厨房设施，并对监狱进行清洁和粉刷。向所有囚犯提供了床垫和毯子，在该监狱的教室和车间配备了新图书和资料，还为监狱保健设施提供了新的设备和用品。已经着手在被定罪的海盗可在其中服刑的另外 5 所肯尼亚监狱对监狱水供应、卫生系统和保健设施作类似的改进。毒品和犯罪问题办公室还为这些监狱的女子牢房作了投入，以确保女性囚犯及其携带的幼儿与男性囚犯一样享受到更好的条件。

49. 为了改善工作人员的居住条件，毒品和犯罪问题办公室已经着手建设工作人员住房以及医疗和休闲设施。已经安排监狱高级工作人员考察联合王国的监狱，以建设监狱管理能力。

³⁹ 在实行 2009 年《商业运输法》之前，肯尼亚的海盗案件是根据《刑法典》起诉的。

50. 毒品和犯罪问题办公室了解到索马里囚犯会被关押在离家很远的地方，因此安排了当地一个非政府组织定期探访他们，给他们分发肯尼亚囚犯亲属通常提供的基本用品，如牙刷和凉鞋，并帮助囚犯与其在索马里的家人通信。为了促进索马里囚犯与其他囚犯融合，为他们提供了英语和斯瓦希里语课程。

(b) 对塞舌尔的支助

51. 在塞舌尔，毒品和犯罪问题办公室的援助集中在马埃岛，那里设有该国唯一的监狱、法院和警察刑侦单位。一个优先事项是提高塞舌尔警察和海岸卫队的能力和技能。已经提供了海盗案件处理方面的初步培训，并与刑警组织联合完成了一个需求评估，该评估的目的是制定更全面的培训方案，以可持续的方式处理所发现的一些制度弱点。为了支助工作人员培训，招聘了一名专门负责警察培训的协调员，在塞舌尔警务署长的请求下，毒品和犯罪问题办公室安排了两名警官加入塞舌尔警方，协助侦查海盗和其他犯罪。随着人员能力的增强、设施的改善，再加上毒品和犯罪问题办公室提供的设备，塞舌尔进行侦查和处理证据的执法能力将由此获益。

52. 已经在海洋法、刑事证据和辩护等方面对塞舌尔检察官进行了培训，还向他们提供了所需的办公设备和法律资源。但检察官所面临的更大的问题是工作量问题，因为该岛国的检察人员不多，而海盗案件不断增加，使其不堪重负。在塞舌尔政府的请求下，毒品和犯罪问题办公室在捐助国的支持下，为检察长办公室加派了检察官。这一额外支助有助于确保在塞舌尔进行的所有刑事审判都是以应有的谨慎和勤勉进行的。还与塞舌尔当局合作编写了关于移交海盗嫌疑人和证据的海军当局移交指南。

53. 最高法院的法官已经做好审理海盗案件的准备。已经使他们提高了对海洋法和与海盗有关的证据问题的认识。向他们提供了他们必要的法律研究资源，并支助他们参加了海盗问题国际会议。在法庭配备了记录设备。

54. 像在肯尼亚一样，毒品和犯罪问题办公室为受审的索马里海盗嫌疑人提供口译服务并协助平民证人出庭。毒品和犯罪问题办公室还为塞舌尔的国家法律援助基金提供了资金，用于为索马里海盗嫌疑人得到的服务支付报酬。

55. 毒品和犯罪问题办公室已经着手对塞舌尔唯一一所监狱进行实质性的改进和扩建。应塞舌尔政府的请求，已经派出了一名专门的监狱顾问，协助制定现代监狱管理做法。最近，毒品和犯罪问题办公室支助了一次培训活动，在各种看守技能和做法方面对塞舌尔 90% 的监狱工作人员进行了培训。

(c) 区域扩展

56. 尽管在肯尼亚和塞舌尔取得了成功，但要进行可持续的区域努力，需要各国共同承担起诉有嫌疑的海盗的责任。因此，毒品和犯罪问题办公室继续与该区域正在考虑进行与海盗有关的起诉的其他国家接洽。

57. 在马尔代夫和毛里求斯政府的请求下，毒品和犯罪问题办公室评估了这两

个国家在审判海盗和关押海盗方面的准备情况。坦桑尼亚联合共和国已经宣布可以接受有海军在索马里沿海巡逻的国家移交的有嫌疑的海盗。已经评估了也门对海盗进行起诉的能力，正在与毒品和犯罪问题办公室范围较广的国别方案相协调，制定一项打击海盗举措。已经制定了对毛里求斯的援助方案，正等待该国签署移交协议。

3. 索马里

58. 毒品和犯罪问题办公室打击海盗方案在索马里（目前在邦特兰和索马里兰）的方案已经执行到第二阶段。其目标是确保安全而人道地监禁被当地法院判刑的人，并改进监狱制度，以使被定罪的海盗可以从该区域各国移交回索马里服完剩余的刑期。索马里的局势给方案执行工作造成了很大困难，但毒品和犯罪问题办公室仍认为，要使打击海盗的努力行得通，这一工作是至关重要的；索马里不仅仅是大多数海盗嫌疑人的来源国，该国（在索马里兰和邦特兰）起诉和监禁的海盗和海上武装抢劫行为责任人的人数也比其他任何国家都多。海盗问题的长期解决办法有赖于索马里对这一问题采取可靠而有效的执法对策。

(a) 对索马里的支助

59. 在索马里建设能力的方案目前正在监狱改革、法律改革和与起诉有关的能力建设等领域提供至关重要的技术援助。

60. 在过渡联邦政府以及邦特兰和索马里兰当局的全力支持下，毒品和犯罪问题办公室于 2010 年 1 月开始在索马里开展惩教方面的工作。毒品和犯罪问题办公室与联合国开发计划署（开发计划署）合作，正在改善两所监狱（一所在索马里兰，一所在邦特兰）的物质条件。索马里兰的 Hargeisa 监狱具有最先进的设施，于 2010 年 11 月 22 日启用。已经商定再对监狱车间、女囚监禁设施和工作人员住房进行改进。索马里兰全境的囚犯通常没有足够的衣物，现在第一次向他们发放了囚服，目前还正在开展囚犯学习缝纫技能的方案。

61. 监狱工作人员的能力得到了提高，监狱管理做法也有所改进。已经散发了毒品和犯罪问题办公室一名监狱专家制定的工作常规，还对监狱工作人员和管理人员提供了现代惩教做法方面的培训，如按照国际监狱管理标准进行囚犯分类。

62. 毒品和犯罪问题办公室的起诉工作培训方案于 2010 年 10 月启动，内容是与海盗有关的起诉，但也包括在索马里进行较通常的起诉的能力。这一能力建设方案的制订将对开发计划署正在向警察、司法官员和辩护律师提供的援助起到辅助作用。

63. 在索马里，对海盗进行起诉所必需的立法框架改革已经得到推进。2010 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室召集了来自过渡联邦政府、邦特兰和索马里兰的法律专家，协助他们草拟打击海盗的新法规。该法规已在邦特兰获得通过，其他两个立法机关目前正在予以审议。立法工作继续进行，重点是监狱法和囚犯移交协议。

(b) 今后在索马里的安排

64. 毒品和犯罪问题办公室拟定了一项囚犯移交方案，将按照联合国最低标准和规范，为被判刑的索马里海盗移交到索马里并在人道条件下服刑提供必要的条件。索马里沿海海盗问题联络小组和索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问强调了这类方案至关重要的作用，因为该区域很多国家已经规定，继续进行起诉的一个条件是能够在对被判海盗罪的索马里人判刑后将其移交回索马里。

65. 因此，毒品和犯罪问题办公室打击海盗举措的下一阶段的一个目标是，确保索马里监狱的住宿条件符合国际最低标准。这项工作将包括在索马里（索马里兰和邦特兰）建设新监狱并由独立专家监督，以及指导工作，需要长期参与和大量捐助。特别顾问呼吁国际社会确保优先为这项工作提供资金。

66. 已经制订了计划，要汇集该区域的起诉国和索马里的看守部门，以了解是否可在将被定罪的海盗移交回索马里方面取得进展。这是毒品和犯罪问题办公室在另一个关键领域对联络小组第二工作组的请求和特别顾问报告的建议所作的回应。

67. 毒品和犯罪问题办公室还着手开展一项方案，将建设必要的能力和基础设施，以便能够在索马里境内的索马里兰和邦特兰对海盗进行审判。捐助国正在审议该方案的构想，特别顾问已将其确定为重建索马里法治这一长期目标的一个重要组成部分。

B. 支助各国打击索马里沿海海盗行为举措信托基金

68. 2010 年 1 月，应索马里沿海海盗问题联络小组的成员国的请求，秘书长设立了支助各国打击索马里沿海海盗行为举措信托基金。该基金的职权范围规定，其目标是协助支付起诉有嫌疑的海盗的相关费用，以及与贯彻联络小组在全面打击海盗行为方面的目标有关的其他活动。毒品和犯罪问题办公室以两种不同的角色参与该信托基金的工作：毒品和犯罪问题办公室是信托基金管理方，也是该基金为执行实质性项目提供的资金的接受方。

69. 该基金的秘书处是联合国秘书处政治事务部。通过一个理事会进行管理，该理事会的成员以轮换方式由联络小组中的 10 个成员国担任，主席由政治事务部担任。⁴⁰截至 2011 年 1 月 15 日，该信托基金收到了 12 个成员国提供的总共 6,521,217 美元。

70. 该基金自设立以来共审议了 20 个项目，批准了 10 个，总价值为 4,220,371 美元。所批准的项目包括毒品和犯罪问题办公室旨在加强肯尼亚、塞舌尔和索马里刑事司法系统以打击海盗行为的各项举措、开发计划署的一个支助索马里

⁴⁰ 理事会的席位分配如下：该区域各国和受海盗影响的国家占 3 个席位，捐助方占其余 7 个席位。国际海事组织、联合国国别工作组及毒品和犯罪问题办公室在理事会占有无表决权席位，基金管理方是当然成员。原定理事会成员任期两年，但由于在该基金成立头几年会员国表示出极大的兴趣，因此一致商定了任期分享安排，这样理事会成员每年轮换一次。

平民治安能力的项目，还有联合国索马里政治事务处开展的加强联络小组第四工作组工作的通信与传媒举措。

71. 按照该基金的职权范围，基金管理方将与秘书处共同编写年度综合叙述性进展报告和财务报告，于 2011 年 5 月提交理事会和每个捐助方。

五. 结论和建议

72. 随着海盗问题及其对全球安全、贸易和发展的影响日益紧迫，毒品和犯罪问题办公室在打击海盗行为方面的活动也相应迅速增加。应对工作的性质一直符合毒品和犯罪问题办公室现有的任务授权，即在法治框架内促进刑事司法改革，此外还竭尽一切努力确保所开展的各项举措扩大范围并对整个区域的刑事司法系统产生更广泛的影响。

73. 毒品和犯罪问题办公室目前正在合并和缩减开支，同时确保将打击海盗行为的努力纳入毒品和犯罪问题办公室在该区域的核心工作，包括东非区域方案，并为索马里制定综合性的国别方案，其中将包括毒品和犯罪问题办公室范围更广的技术援助专门知识。这样一来，毒品和犯罪问题办公室可能会进一步增加在该区域的投入和支助。毒品和犯罪问题办公室打击海盗方案将继续积极行动并以国际社会的对策为指导。

74. 委员会似宜考虑以下事项：

(a) 鼓励会员国和其他捐助方提供预算外资源，用以支助毒品和犯罪问题办公室协助会员国打击索马里沿海海盗行为的工作，并为信托基金捐款；

(b) 鼓励该区域更多国家对在索马里沿海逮捕的有嫌疑的海盗进行起诉；

(c) 请毒品和犯罪问题办公室增加在索马里开展的活动量并制定综合性的索马里国别方案；

(d) 请毒品和犯罪问题办公室评价可从其快速应对索马里沿海海盗行为的工作中吸取哪些经验教训，以及如何加以应用；

(e) 请毒品和犯罪问题办公室研究，从打击海盗方案吸取的经验教训如何应用于提供援助以预防和打击其他形式的海上犯罪，如贩毒和偷运移民；

(f) 请毒品和犯罪问题办公室研究，其通过打击洗钱、犯罪收益和资助恐怖主义行为全球方案积累的在反洗钱方面的专门知识如何协助会员国和索马里沿海海盗问题联络小组追踪源自索马里沿海海盗行为的金融流动情况；

(g) 请毒品和犯罪问题办公室向委员会第二十一届会议报告打击海盗方案的执行情况和信托基金的管理情况，并请毒品和犯罪问题办公室继续就这些专题定期向会员国作技术简介。