



2011年1月24日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及我2010年8月25日的信(S/2010/451)通知安全理事会成员，我拟任命杰克·兰先生为我的索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问，并请其确定可以进一步采取哪些步骤，以在起诉海盗行为方面取得和维持实质性成果。

特此通知安全理事会成员，兰先生已向我提交了报告(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

潘基文(签名)



2011年1月24日秘书长给安全理事会主席的信的附件

[原件：法文]

秘书长关于索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问的报告

目录

	页次
缩略语	4
摘要：由 25 项建议构成的计划	6
导言	9
A. 特别顾问的任务和方法	9
B. 索马里沿海海盗行为——一个具有日益重大区域影响的现象	11
1. 海盗产业的兴起	11
这一现象的缘起	11
海盗逍遥法外造成这一现象长期存在	12
这一现象的产业化	12
2. 破坏政治、经济和社会方面稳定影响	13
对索马里的影响	13
区域影响	15
对国际海运贸易的影响	15
对受害者的影响	16
一. 在现有解决方案的基础上加以改进	16
A. 打击海盗的行动部分	16
1. 扩大自我保护措施的范围	17
2. 维持、加强和调整海上行动	17
B. 打击海盗行为的司法和惩戒组成部分	19
1. 克服起诉海盗嫌疑人存在的法律障碍	19
实质性国内法的改革	19

程序性国内法的改革.....	21
移交协定激增.....	23
2. 克服在起诉被指控海盗方面的能力限制.....	24
3. 克服起诉被指控海盗的政治障碍.....	24
二. 紧急部署新的解决方案.....	25
A. 防止海盗行为.....	26
1. 社会经济方面.....	26
2. 安保组成部分.....	28
沿海监测.....	28
打击和终止教唆者的活动.....	29
B. 打击海盗行为.....	30
1. 法律部分.....	30
2. 惩教部分.....	32
3. 管辖权部分.....	34
结论.....	41
附件	
一. 索马里地图.....	43
二. 所咨询人员名单.....	44

缩略语

AFP	法国新闻社
AIS	自动识别系统
AMISOM	非洲联盟驻索马里特派团
BMP	最佳管理做法
CGPCS	索马里沿海海盗问题联络小组
CMF	海上联合部队
CTF151	151 联合特遣部队
EEZ	专属经济区
EU	欧洲联盟
EUNAVFOR	欧洲海军(亚特兰大行动)
EUROPOL	欧洲刑警组织
TFG	联邦过渡政府
GPS	全球定位系统
GT2	第 2 工作组(侧重于海盗问题的法律方面)
IGAD	政府间发展管理局
INTERPOL	国际刑警组织
IMO	国际海事组织
IRTC	国际建议交通走廊
MSC-HOA	海事安全中心-非洲之角
NATO	北大西洋公约组织
GDP	国内总产值
SPU	特别警察股
SUA	制止危及海上航行安全非法行为公约
TFG	过渡联邦政府
UK-MTO	联合王国海上贸易行动
UN	联合国
UNCLOS	联合国海洋法公约

UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOPS	联合国项目事务厅
UNPOS	联合国索马里政治事务处
USD	美元
WFP	世界粮食计划署

摘要：由 25 项建议构成的计划

1. 本报告是秘书长按照安全理事会 2010 年 8 月 25 日讨论结果的要求编写的。本报告的目的是“查明能采取哪些更多的措施，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，并探讨该区域有哪些国家愿意作为潜在的东道国，实施任何潜在的新司法机制备选方案”。

2. 对威胁的评估显示情况严重。自从 2007 年索马里沿海海盗再次猖獗以来，海盗行为没有减少。2010 年，暴力升级，扣押时间更长，作案手法更加复杂，攻击范围向南延伸到更远的地方（远至莫桑比克），并向东延至印度洋。由于物价上涨、能源供应无保障和收入损失，核心位于邦特兰的海盗经济，正在对索马里和整个区域产生破坏稳定的影响。由于在提供安全方面发挥了关键作用的海军行动，全世界海运贸易似乎能更好地应对这一威胁，但受害者人数正不断上升，自 2008 年年底以来已有 1 900 人被扣为人质。从长远来看，整个世界经济可能会受到影响。

3. 打击海盗行为的努力存在许多缺陷。只有出台一系列合力措施来应对所有相关部分，这一努力才能取得成功。应保持这一努力，并在构成本报告重点关注的两个主要领域的两方面采取措施：加强目前正在执行的措施，并紧急采取新措施。

4. 加强现有措施主要涉及到业务部分。为了在航运界更广泛地落实保安措施，提议采取遵守某些良好做法的国际认证，规定在出现不遵守情况时通知船旗国。为了提高海军作战效能，建议更频繁地监测海岸线，并与索马里兰和邦特兰地方当局分享信息。

5. 加强现有的措施还包括司法和惩戒两个组成部分。

首先，应消除司法障碍。起诉会因为某些先决条件没有得到满足而失败。为确保可对被捕的个人进行审判，所有国家都必须确保，它们有强有力的法典，并在实质和程序两方面作出必要调整。

在实质方面，提议鼓励所有国家：

- 将《联合国海洋法公约》界定的海盗行为定为刑事犯罪；
- 要建立对海盗行为的普遍管辖权。

在程序方面，往往缺乏一个既符合国际人权法又与操作方面的限制因素相协调的海上拘押法律框架，而这个框架是很容易为参加打击海盗行为的国家通过的。三项进一步的建议可有助于促进收集证据及其在法庭上的可受理性：开发一种国际作证的模式，以便有可能对实施海盗行为的企图进行起诉，并鼓励受害者作证。

我还建议给予该区域各国适当支持，以增加移交协定的数量，从而能够移交犯罪嫌疑人，对其进行初审，然后将其监禁。

第二，只有通过加强对该区域国家的国际援助，才能克服惩戒能力不足造成的障碍。

第三，为克服起诉所指称的海盗面临的政治障碍，我提议普遍动员各国对海盗进行审判。

6. 加强打击海盗工作以及成功起诉被控海盗的新措施至关重要。所建议的解决办法是紧急执行针对邦特兰和索马里兰的多层面综合计划，该计划包括三个同时实施的部分：经济、安全和司法/惩戒组成部分。

7. 经济组成部分的目的是开展在海盗环境中无法兴旺发达的活动，保障索马里当局对其领土的主权，并规范服务活动，以确保服务活动的发展不会导致海盗行为的增加。有几个重点部门：港口和渔业、牲畜出口及电讯服务的规范发展。

8. 安全组成部分必须有助于加强索马里当局使用其主权力量确保其领土安全的能力。提出在没有法律的地区重建警察部队和发展陆基海岸警卫队支助功能的建议。

还需要打击海盗网络的源头，追究其资助者的责任，这些人已经被查明，但躲在他们受到保护的地区。为此，必须加强该区域各国的法证能力，必须让证据在法庭上更易被受理，必须对资助者进行个人制裁。

9. 关于管辖和惩戒部分，本报告主张，八个月内建立一个法院系统，由邦特兰特别法院、索马里兰特别法院和一个可能设在阿鲁沙(坦桑尼亚)的索马里特别境外法院组成。鉴于可能获得普遍管辖权，邦特兰特别法院和索马里境外法院是优先事项。

可立即修建两所监狱，一所在索马里兰，一所在邦特兰，以增强邦特兰和索马里兰的惩戒能力，每所监狱可关 500 名犯人，它们具有保护人地位，允许国际监督。第一座监狱可在八个月内使用。此后不久应在邦特兰建立第三所监狱。

这一组成部分 3 年的总费用估计将低于 2 500 万美元。

10. 向打击海盗努力提供的资金有几个来源：联合国开发计划署(开发署)的预算；国际海事组织(海事组织)设立的基金；索马里沿海海盗问题联络小组的信托基金，该基金应继续重点关注东非和印度洋地区正在起诉被控海盗的国家的司法和惩戒能力建设。

目前的资金需求依然远远低于海盗行为造成的总损失，考虑到保险费、保安措施、海军行动和区域经济关键部门的收入损失等，这一损失相当于几亿美元，更不用提对受害人造成的无法估量的损失，包括人命的丧失。

可通过高级别捐助方会议来为拟议的计划筹集所需资金。

11. 联合国应在促进和协调国际社会大力打击索马里沿海海盗行为方面，以及在动员各国和国际社会为此目的采取行动方面发挥作用。在本报告提出的 25 项建议中，那些根据其第 1918 (2010) 号决议提出的属于安全理事会职权范围的建议，可在一项新决议中加以阐述。秘书长应与他的索马里问题特别代表密切合作，考虑设立一个机构，由一位经验丰富的联合国高级知名人士指导，促进这一决议的执行。

导言

A. 特别顾问的任务和方法

任务

1. 本报告作为安全理事会 2010 年 4 月 27 日根据其第 1918(2010) 号决议发起的进程的一部分而提交，目的是“推动起诉和监禁那些应对索马里沿海海盗和武装抢劫行为负责的人”。

2. 作为第一步，安全理事会在其第 1918(2010) 号决议中注意到，未能起诉那些应对索马里沿海海盗行为和武装抢劫行为负责的人，请秘书长向大会报告可采用哪些方案来解决这一问题。秘书长在 2010 年 7 月 26 日的最新报告¹ 中提出了 7 种方案，并在政治协商阶段之前，“根据适用的一般考虑因素”，充分和精确地分析了这些方案的利弊。鉴于该报告所载法律分析的质量，它提供了供思考的基本材料。

3. 2010 年 8 月 25 日，安全理事会在审议了上述报告之后，表示欣见秘书长打算任命索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问(S/PRST/2010/16)。秘书长在 2010 年 8 月 26 日作出任命时，要求我更具体地“查明能采取哪些更多的措施，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，并探讨该区域有哪些国家愿意作为潜在的东道国，实施他根据安全理事会第 1918(2010) 号决议编写的报告中所阐述的潜在的新司法机制备选方案”。

4. 虽然在需要结束对海盗行为有罪不罚的现象上达成了共识，但在参与打击海盗行为的主要国家中，对应采用什么方法实现这一目标，存在意见分歧。提出了两种完全不同的方案：一种是建立一个国际刑事法庭，另一种是加强该区域各国的能力，但不增设任何额外机制。也提出了位于这两种极端之间的多种机制。没有一个方案是完美的：每个方案都既有利又有弊。鉴于这种背景，我的任务规定促使我进行了许多政治和法律协商，以寻求将获得各国普遍同意的有效解决方案。*

方法

5. 我两次访问了该区域，与索马里以及吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、马尔代夫、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国最高当局协商。我还与中国、丹麦、

* 诚挚感谢我的合作者、外交顾问 Camille Petit 女士，她出色的工作对我完成这些协商、分析、提议和起草工作是不可或缺的。我还感谢 Rachel Gasser 女士和 Vincent Astoux 先生陪同我前往东非等地，他们关于该区域的专门知识使我受益匪浅。

¹ 秘书长的报告：用以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的可能方案，特别是可用于以下方面的方案：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(S/2010/394)。

埃及、法国、德国、印度、意大利、日本、阿曼、葡萄牙、俄罗斯、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国当局进行了高级别会晤。此外，我咨询了有关这一问题的国际组织高级官员(国际刑警组织和一些联合国机构：联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)、国际海事组织(海事组织)和联合国开发计划署(开发署))，我还咨询了一些区域组织(政府间发展管理局(伊加特)、非洲联盟和印度洋委员会)以及欧洲联盟和在该区域作战的联盟的海军指挥官。我会见了国际法院的一位索马里法官，即以个人身份与我会见的优素福法官。我还会见了许多法律专家和索马里问题专家。最后，我会见了一些私营部门利益攸关方：船东、保险公司和航运公司员工权利保护协会。

6. 我几次与索马里过渡联邦政府，以及索马里兰和邦特兰地区当局进行协商。访问索马里对我关于这一问题的思考起了决定性作用。除了会见了地方当局，包括索马里兰总统西兰约和邦特兰总统法罗尔外，我还得以访问哈尔格萨和加罗韦的一些法院和监狱。我还在蒙巴萨的希莫拉泰瓦监狱与已移交给肯尼亚当局的(被指控的和已经定罪的)海盗进行了交谈。

7. 正在与负责索马里问题的秘书长特别代表奥古斯丁·马希格先生进行的合作非常具有建设性。我们从内罗毕一起前往亚的斯亚贝巴、吉布提、毛里求斯和纽约。我也觉得必须让索马里沿海海盗问题联络小组(海盗问题联络组)的法律工作小组主席托马斯·温克勒尔先生陪我一起前往索马里，这使得我们能更密切地合作。我两次前往哥本哈根，第一次是在9月3日，即我被任命几天后，第二次是出席11月3日举行的法律工作小组会议，在此次会议期间，与会各国审议了我的初步调查结果。最后，我特别感谢主管法律事务副秘书长、联合国法律顾问帕特里夏·奥布赖恩女士和主管政治事务副秘书长林恩·帕斯科先生，我们交换了意见，他们为确保我成功履行任务提供了宝贵支持。

8. 上述种种协商让我产生了一种巨大的紧迫感：

- 在海盗行为专业化、蔓延和升级达到无法逆转的程度之前，部署有效的打击海盗机制。
- 在海军产生挫折感之前，在打击海盗行为的作战部分与司法/惩戒部分之间建立连续性。
- 在海盗行为对整个区域的影响变得无法弥补之前，解决海盗行为所固有的不稳定因素。
- 采取新视野，以便不仅集中解决症状，而且还大力解决产生海盗行为的根本原因，并有目的地促进索马里兰和邦特兰的经济发展。

9. 因此，本报告将解决办法的司法和惩戒方面纳入一个多层面综合办法的框架之中，旨在加强打击、预防和遏制海盗行为的措施链中的每一环节。为了打击对海盗行为的有罪不罚现象，这一链条中绝不能有薄弱环节。

10. 在寻求解决方案时，我的指导标准考虑到尊重人权、实效、效率和符合联合国索马里政策等方面的目标。因此，可根据下列四条标准来评估每一方案的利弊：

- 安排的效力，它要转化为成功起诉在海军作战中或通过陆地警方调查而被捕的涉嫌策划或实施海盗行为的人。
- 对国际人权法的尊重，这要求在司法一级，由一个独立、公正的法庭在合理时间内并在适当保护被告权利的情况下作出判决，在惩戒一级，羁押条件符合国际标准，提供重返社会的机会和实行排除死刑的刑事处罚。
- 需要一项有助于加强索马里法治的解决方案，同时尊重该国的领土完整和主权。
- 在建立机制和投入运营所需的费用和时间方面要有效率。

11. 鉴于形势的严重性，继秘书长 2010 年 10 月 27 日的报告 (S/2010/556) 和我的开场白之后，我将在下文阐述对索马里沿海海盗问题的分析，这些分析是我关于这一问题的思考和起草有关建议的依托。

B. 索马里沿海海盗行为——一个具有日益重大区域影响的现象

1. 海盗产业的兴起

这一现象的缘起

12. 对索马里沿海出现大规模海盗行为²的一种解释是，索马里人需要保护本国领海和海洋资源，以免遭外国船只进行非法捕捞、不受控制的排气及倾倒有毒废物。早在 1997 年，由 Mahdi Gedi Qayad 先生率领的一个联合国评估团就这种行为的后果向国际社会提出警示，并建议设立索马里领海监测和保护机制。由于缺乏能够保护该国海洋资源以及打击海盗犯罪行为的国家机构，海盗行为再度兴起，特别是在 2005 年海啸之后，这一海啸严重破坏了从 Hafun 到嘎拉卡得之间的邦特兰海岸线，摧毁了 18000 栋住房，并暴露了在索马里沿岸大规模倾倒有毒废物的情况。³

² 在本报告其余部分，将广义使用“海盗行为”一词，以包括严格意义上的海盗行为（在公海或任何国家管辖范围以外的地点）以及海上武装抢劫。有鉴于此，对海盗的理解就是《联合国海洋法公约》第 101 条的规定，其中表示：“下列行为中的任何行为构成海盗行为：(a) 私人船舶或私人飞机的船员、机组成员或乘客为私人目的，对下列对象所从事的任何非法的暴力或扣留行为，或任何掠夺行为：(1) 在公海上对另一船舶或飞机，或对另一船舶或飞机上的人或财物；(2) 在任何国家管辖范围以外的地方对船舶、飞机、人或财物；(b) 明知船舶或飞机成为海盗船舶或飞机的事实，而自愿参加其活动的任何行为；(c) 教唆或故意便利(a)或(b)项所述行为的任何行为。”

³ 索马里快速环境案头评估，环境署，2005 年 3 月。

13. 尽管迄今没有得到证明，仍有人继续提起海盗行为同非法捕捞和倾倒有毒废物之间的关系，但海盗行为实际上已成为为达到令人发指的目的而从事的有组织、有利可图和有吸引力的犯罪活动。海盗行为从索马里沿岸进一步转移到更远地区则表明，这些行为与保护国家利益的愿望毫不相干。

海盗逍遥法外造成这一现象长期存在

14. 自 2007 年以来，这一威胁持续存在。鉴于暴力行为加剧以及扣留时间越来越长，不能说这一现象正在得到控制；相反，人们担心的是，死于自然原因、意外或处决的受害者人数⁴可能增加。袭击的最低成功率似乎稳定在 25% 左右 (2010 年为 26.6%)。⁵ 已查明某些重复犯罪的情况，被抓获的海盗是以前由于没有东道国提出起诉而被释放的人。在这方面，进行海洋巡逻的国家抓获的海盗，90% 以上都会在未被起诉的情况释放。⁶ 这些“抓了又放”做法造成的有罪不罚现象往往使得海盗的风险——回报比率微不足道，从而助长海盗行为。这种极具吸引力的犯罪活动被看作是万无一失的发财途径。

这一现象的产业化

15. 在这一现象的演变中，可以注意到三种趋势：

- 升级，特别是考虑到目前甚至来自内陆地区的海盗人数日益增多⁷ (过渡联邦政府认为，目前总数至少有 1 500 人)；⁸
- 袭击的暴力程度加剧 (首选武器是 AK-47 型自动阻击步枪和 RPG-7 火箭发射器)；
- 作案手法先进 (越来越多地利用为袭击小艇作后盾的“母船”、全球定位卫星、自动识别系统数据、卫星电话和反探测器；对被截获船只进行海上加油，以前往索马里)。由于在谈判赎金和扣留人质期间可提供后勤支援，不仅海盗的设备，而且主要是海盗在进行海上袭击期间的组织能力，都在陆地或母港得到加强。海盗目前有能力强管理大量截获船只，从而确保他们在全年、甚至在季风季节拥有固定收入。

⁴ 欧洲联盟海军提供的数据。这些数字同吉隆坡国际海洋局 (该局列出海运界报告的袭击，因此存在低估的风险) 和国际海事组织 (该组织对遭劫持船只的定义较为宽泛：凡其船员躲避在堡垒中、而后被海盗放弃或获得军队援救的船只，均被国际海事组织视为遭到劫持，然后获得解救。而欧洲联盟海军却将这种事件列为“袭击未遂”，原因是由于船员躲在堡垒里，海盗无法“控制船只”) 提供的数字存在很大差距。

⁵ 2010 年，在遭到袭击的 173 艘船只中，有 46 艘遭到劫持 (其定义是被海盗控制的船只)。

⁶ 欧洲联盟海军提供的数据。

⁷ 联合国开发计划署发现，一些海盗不仅来自沿海居民，还来自牧民和内陆居民。

⁸ 非洲联盟关于海洋安全和安保问题的研讨会作出的估计，2010 年 4 月 6 日至 7 日，亚的斯亚贝巴。

2. 破坏政治、经济和社会方面稳定影响

对索马里的影响

经济以海盗行为为驱动力

16. 随着这一现象的产业化、特别是新行业(中间人、谈判人和口译员)的出现,索马里人口对海盗的依赖日增。经济本来基本依赖向海湾国家出口家畜(骆驼、绵羊)、海外散居者汇款和港口业务,却正在逐步依赖于整村的人向海盗提供支援,这在目前得到一些部落首领、乃至一些海外散居者的首肯。随着货真价实的黑手党的成立、经济以海盗行为为驱动力,以及建立在脆弱地方安排基础之上的索马里社会深度解体,形式不可逆转的风险正在出现。

17. 同时,海盗行为造成日益严重的动荡局面,让索马里北部失去为创造就业可能进行的投资(港口业务、捕捞业和发展公共基础设施)。海盗行为的赞助者正在剥夺没有任何职业前景的居民。一些海盗远离海岸活动,并非总有足够的回程燃料,因此,他们的生存有时取决于袭击是否得逞。据禁毒办称,自这一现象再次兴起,已有 200 至 300 名海盗出海未归,赞助者欺骗海盗家属,谎称这些海盗已定居欧洲或其它地方。海盗行为还是食品交付的主要障碍之一,而食品是 200 多万索马里人(约占 27%的人口)的生命线。⁹ 世界粮食计划署(粮食署)正在越来越多地依赖价格昂贵的空运交货。¹⁰ 对护送船只的需求必不可少,但这也对粮食署后勤工作造成沉重负担。最后,海外散居者因自身收入受到怀疑和审查而遭到惩罚。

18. 由于支持海盗的活动在陆地上发展、广泛动荡的局势中缺乏创造就业的投资,而且海盗行为对索马里社会的破坏性影响造成恶性循环,以海盗行为为驱动力的经济正在逐步取代传统经济。

邦特兰——海盗行为的中心

19. 海盗袭击是从两个主要地点发动的:大多数海盗的家乡邦特兰;以及哈拉尔代雷和基斯马尤之间的索马里东南部地区,自 2010 年 9 月以来,随着发动袭击的地点转移到缺乏治理(以及存在青年党人员)的索马里南部,那里最近出现令人担忧的趋势。

20. 邦特兰依然是海盗行为的中心。赎金谈判期间船只停靠的大多数港口仍然位于霍比亚和嘎拉卡得(邦特兰东部海岸)之间以及Xabo(邦特兰北部海岸)。这是两个分离运动所致:伊斯兰党在 2010 年 4 月夺取哈拉尔代雷,导致向霍比亚和嘎拉卡得之间的较北地区撤退;¹¹ 邦特兰当局对Ey1基地发动打击海盗行动,迫使

⁹ 依照安全理事会第 1916(2010)号决议提交的联合国索马里驻地协调员兼人道主义协调员的报告(S/2010/580)。

¹⁰ 来源:粮食计划署。

¹¹ 霍比亚(和哈拉尔代雷)位于加姆杜德地区,该地区正在要求获得更多自治,但仍同邦特兰保持密切关系,并同邦特兰一样承认过渡联邦政府的权力。

海盗向嘎拉卡得方向南移。因此，尽管邦特兰公开承诺在其境内取缔海盗行为，那里依然是海盗的主要庇护区。

21. 索马里兰拥有(有限的)警察和海岸警备队能力，它决心勇敢对付海盗行为，以确保柏培拉港的发展不受阻碍。虽然这一地区相对而言未受到这种现象的影响，但也不是没有受到威胁，特别是在与邦特兰交界的控制较少地区。

海盗行为和部族结构

22. 海盗行为对索马里社会的部族结构造成破坏性影响。已聚敛财富的青年海盗目前正在挑战部族长老的权威，而海盗的私人民兵也在同效忠的安全部队一争高低。在嘎拉卡得，部族长老反对海盗，并让居民了解海盗行为产生的有害影响(酗酒、卖淫)，这些行为都是违背伊斯兰教义的。加罗韦当局表示，他们依赖部族首领在居民中开展宣传活动，以规劝任何可能成为海盗的人。据称，邦特兰海洋运输、港口和反海盗部部长曾在一次通信行动中被海盗绑架，据称是部族长老帮助其获释。¹² 其它部族首领选择站在海盗一边而不是疏远海盗，甚至(为了分享海盗收入)支持海盗。

海盗和地方当局

23. 海盗还破坏了地方政府的权威，使其陷入困境：地方政府要么支持海盗并因此受到损害，¹³ 要么反对海盗并因此轻易丧失已有资源。非洲开发银行认为，2009年邦特兰地区的年财政收入约为1600万美元，¹⁴ 而索马里问题监察组认为，同一年海盗行为带来的收入约为8200万美元。2010年3月，邦特兰地方政府改组，邦特兰当局采取打击海盗措施，对此应予赞扬。邦特兰政府申明，政府目前致力于打击海盗行为。除来自国际社会的压力外，国内也在对反对打击海盗的一些小部族和传统首领(长老)施加压力。打击海盗的斗争似乎还是一场权力争夺。

海盗和伊斯兰叛乱分子

24. 虽然海盗和青年党之间尚未结成主要联盟，但已经注意到当地存在同谋行为。(青年党和伊斯兰党)叛乱分子在正式场合表示反对海盗行为，因为这是受到伊斯兰教法严厉惩罚的一种犯罪。海盗行为于2005年再次兴起，然后在2006年趋于平静，因为当时在摩加迪沙是伊斯兰法院联盟在治理该国。今天，海盗转移到由青年党控制的索马里南部地区，这表明已达成临时协议，以保证海盗平安来换取部分海盗赎金(据称可能多达30%)。¹⁵ 这种消极勾结，例如在基斯马尤地区，进一步破坏了索马里的稳定，为招募反叛民兵和进行违反禁运的武器贸易大开方便之门。

¹² 来源：邦特兰地区当局。

¹³ 索马里问题监察组根据安全理事会第1853(2008)号决议提交的报告(S/2010/91)。

¹⁴ 非洲开发银行，索马里——简要报告，2010年5月18日。根据同一来源，2009年索马里兰的财政收入为2200万美元。

¹⁵ 在数次讨论中提供的资料，尚待确认。

区域影响

更多国家受到影响

25. 除索马里外，海盗行为祸及整个区域。海盗行动地区如同一个不断扩大的三角形，从也门和阿曼扩展到塞舌尔和坦桑尼亚，甚至远至莫桑比克。海盗越来越多地把被劫持船只用作“母船”，在远离海岸、距印度不到 200 英里和距马尔代夫 120 英里的地区发动其它袭击(2010 年 5 月)。他们不惜把被抓获的船员当作盾牌，挑战海军部队。坦桑尼亚总统指出，2010 年 9 月 25 日至 12 月 18 日，在坦桑尼亚沿海发动了 26 次袭击。袭击向印度洋南部和东部转移，反映了海盗有能力作出调整，以绕过海军部队建立的安全走廊。在南部，海盗现已在索马里沿岸建立基地，而后前往 Mwatara(坦桑尼亚)或分散进入辽阔的印度洋，穿行于主要航道。

收入损失、价格上涨和能源供应缺乏安全

26. 从经济角度看，海盗行为对该区域的主要经济部门、尤其是对旅游业和渔业造成危险的负面影响(1990 年塞舌尔国民生产总值下降 4%，¹⁶ 其中这两个部门占 90%)。在肯尼亚和坦桑尼亚以及借道东非海岸线的内陆国家(布隆迪、刚果民主共和国东部、埃塞俄比亚、马拉维、卢旺达、乌干达和赞比亚)，由于商品价格上涨，再加上保险费对最终用户产生的影响，当地工商业也受到影响。整个非洲之角的港口业务、海上交通和进口下滑，对非洲东部国家的能源供应造成随之而来的风险。事实上，只有 3 艘船只向科摩罗、马达加斯加、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚运送天然气。其中任何船只受到劫持都将对这些国家的天然气供应造成严重影响。对装载有毒材料的船只发动袭击也可能造成环境影响。

非法活动取代合法活动

27. 在整个区域，海盗行为不仅造成负面经济影响，而且与海盗行为有关的非法活动(洗钱、房地产部门缺乏稳定、武器贩运和移民)逐步增多，并部分取代合法活动。该区域一些国家(肯尼亚、塞舌尔和坦桑尼亚)担心，可能在其境内建立后勤基地，甚至在其人口中可能出现新的职业。

对国际海运贸易的影响

28. 海军行动有助于确保亚丁湾的安全；自 2009 年初建立国际推荐的过境通道和非洲之角海上安全中心以来，有 33 艘船只在该区域遭海盗劫持。¹⁷ 然而，每年有 22 000 至 25 000 艘船只通过苏伊士运河。每天有 330 万桶石油运经曼德海峡，占全世界石油供应的 30%。¹⁸ 因此，沿这些关键航道自由通行依然对整个国

¹⁶ 2010 年 7 月米歇尔总统在维多利亚举行的海盗问题研讨会上的讲话。塞舌尔总统还提到，保险费上涨 50%，捕捞业务收入降低 30%，打击海盗巡逻和监控的费用增加 200 万欧元。

¹⁷ 来源：欧洲联盟海军。

¹⁸ 来源：海事组织。

际社会具有重大经济意义。据称，由于该地区已被划为战区，通过该地区的保险费翻了两番。然而，保险费上升尚未对欧洲能源价格产生影响，¹⁹ 也没有导致交通改变航线，绕道好望角。由于会造成延误(绕过非洲大陆将增加 10 天航运时间，并视船只大小而增加 80 万至 270 万美元的燃料费)，所以只有少数海运公司利用那条航线而不是使用苏伊士运河。

对受害者的影响

29. 截至 2010 年 12 月 31 日，海盗共劫持 612 人和 26 艘船只。从 2010 年秋季风季节结束，海盗行动恢复，又有近 250 人被劫为人质。自 2008 年 12 月 12 日以来(两年期间)，海盗在索马里沿海共扣留近 1 900 人²⁰ 和 105 艘船只。²¹

30. 由于赞助方施加更大压力、活动地区地处边远以及索求赎金的数额增大，在袭击、扣留和赎金谈判期间所发生暴力行为的程度趋于加剧。由于索求赎金的数额不断增加，平均扣留期也在增加，目前为 120 天²² (钱德勒夫妇被扣留 12 个月)。一些受到心理创伤的受害人不愿对遭受的心理折磨和模拟处决作证。最后，被当做人肉盾牌和海盗奴隶的船员似乎有时被雇主、船东和承保人所遗忘。

31. 2010 年以来局势的严重性和海盗行动的事态发展(在青年党控制的索马里南部建立后勤基地；行动地区转移到靠近肯尼亚、坦桑尼亚和塞舌尔海岸线的东部和南部，因而危及到东非的能源供应；袭击的成功率没有再下降甚至升高；对受害人采取暴力行动等)，使得为控制这一现象所作的努力复杂化。国际社会正在同海盗进行一场冲刺比赛，它必须采取更加有效的对策。

32. 打击海盗工作存在许多弱点。只有针对链条的不同环节采取一系列一致措施，这一工作才能成功。在这方面，必须在两方面采取行动：

- 保持工作力度，加强目前正在执行的解决方案；
- 紧急采取新的解决方案。

一. 在现有解决方案的基础上加以改进

A. 打击海盗的行动部分

33. 在行动层面上，两类措施必不可少：

- 商船必须自我保护，有系统地遵守最佳管理做法；

¹⁹ 在 Sirius Star 号沙特油轮遭到劫持后，每桶石油价格据称上升一美元，但没有证明存在任何明确的因果关系。

²⁰ 准确数字据称为 1 890 人，但应谨慎看待这一数字，因为其依据除其他外是各个公司的说法。

²¹ 来源：欧洲联盟海军。据海军所知，这一数字反映了正在谈判支付赎金事项的船只的数字。这一总数可能不包括仅为后勤目的或用作“母船”而遭到劫持的某些单桅帆船。

²² 来源：欧洲联盟海军。

- 应开展海军行动，以护送易受攻击的船舶，劝阻和挫败攻击，并逮捕海盗，以便进行可能的起诉。

1. 扩大自我保护措施的范围

34. 由海运业界定并由海事组织特别传播的最佳管理做法仍是保护免受海盗行为伤害的最佳工具。其中包括劝阻攻击的被动保护措施以及在遭到攻击时采取的反海盗防御措施。遵守最佳管理做法的船舶能更容易地挫败攻击，或坚持到海军部队作出反应，从而避免被俘获。在 2009 年 2 月设立非洲之角海上安全中心的工作中，欧洲联盟方面发挥了中心协调作用，包括得到联合国海上贸易组织(海贸组织)的协作。²³

- 良好做法第一条就是预先向非洲之角海上安全中心登记。该中心对船舶的脆弱性(如速度低于 15 海里、最低出水高度低于 5 米、可操作性减弱、推进力弱或有缺陷)进行评估，并在到达该区后向海贸组织登记。然后，非洲之角海上安全中心安排适应该船舶脆弱性的编组通行护送，并在监控区域行驶，这取决于可用的海军能力。
- 其他最佳管理做法包括员工预先培训，并安装一个堡垒、铁丝网和其他非致命性的防御措施，这取决于船舶的特点及船长确定的需要。

35. 由于这些做法具有不断演变和适应性强的性质，最佳管理做法并不具有约束力。据报约有 20%比例的船舶没有遵守。²⁴ 必须认识到，由于缺乏足够的自我保护能力，这些船舶是海盗行为的主要受害者。

36. 可以考虑采取若干行动方案，以便至少鼓励公司向非洲之角海上安全中心登记。

建议 1：对遵守良好做法的某些规则建立国际认证

首先，保险公司可以规定登记作为支付与海盗行为有关的赔偿款的一项先决条件。有些保险公司已经在这方面采取了步骤。欧洲联盟海军驻索马里司令部阿塔兰特行动提议与海事组织和海运界合作，建立国际认证程序，促使发表有关遵守良好做法规则的声明。保险公司可要求出示该证书。

建议 2：如出现不遵守良好做法规则，向船旗国通报

其次，如有船舶没有在其门户登记，非洲之角海上安全中心可以向船旗国通报。该国便可以按照国家立法采取其认为适当的措施。

2. 维持、加强和调整海上行动

37. 打击海盗行为促使在创新法律范畴内制订前所未有的行动解决方案。安全理事会在第 1816(2008)号决议设想的“反向追捕权”允许与过渡联邦政府合作的国

²³ 海贸组织设在迪拜。

²⁴ 资料来源：有关船东。

进入索马里领海，以便追捕和扣留海盗嫌犯。一个共同目标在和平时期首次将以下海军部队汇集起来：欧洲联盟（目前最突出的欧洲联盟海上防御举措）；北大西洋公约组织（北约）；美国领导下的联盟——联合特遣部队 151；以及国家指挥下的以下国家的海军：中国、伊朗伊斯兰共和国、印度、日本、马来西亚、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯和也门。²⁵

38. 这些特派任务的存在主要是为了保护向索马里人民提供食品供应援助。这项任务正在全面执行。欧洲联盟承担其中 95%的工作，北约和俄罗斯联邦也发挥作用。欧洲联盟还为非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）护送补给船。

39. 在执行第二次任务期间，其中包括劝阻和挫败各种攻击，海军部队证明是有效的；2008 年挫败 126 起攻击，2009 年挫败 176 起，2010 年挫败 127 起。²⁶ 虽然攻击的成功率显著下降（2007 年下降 60%，2009 年下降 22%），然后持平（2010 年为 26.6%），但攻击的绝对数字持续增加，特别是在索马里水域（2007 年 9 起攻击得逞，2010 年为 31 起），由于其水域广阔，更难以监测。²⁷

40. 在行动层面上，为解散、起诉和囚禁更多海盗团伙，有若干行动方案可供采用。

建议 3：加强对海岸线密切监测

迄今为止，海盗大多数使用不需供给的小船，因此可以从 3 300 公里长的海岸线上的任何海滩出发。因此，海军部队难以监测这些活动。海盗越来越多地使用母船。这些船需要在少数一些有名的港口进行再补给。因此，海军部队应密切监测海岸线，以便进行军事干预。

建议 4：与邦特兰和索马里兰的索马里地区当局加强合作

可以在国际监督下，对海军部队与陆上海岸警卫职能部门之间的情报交换加以系统化，从而优化利用现有的海上能力。这种合作机制可建立在需要复兴的坎帕拉进程的基础上，包括邦特兰、索马里兰和过渡联邦政府。²⁸

41. 为了使现有范围的军事努力持续进行并取得成功，就必须辅之以司法行动。到目前为止，几乎所有犯罪嫌疑人都是在没有起诉的情况下获得释放，这强化了海盗逍遥法外。因此，风险和收益平衡无法形成一种威慑。

²⁵ 安全理事会第 1950(2010)号决议。

²⁶ 资料来源：欧洲联盟驻索马里海军。

²⁷ 资料来源：欧洲联盟驻索马里海军。2010 年，在索马里水域有 21 起攻击得逞，而亚丁湾则有 15 起。在索马里水域有 100 起攻击被挫败，亚丁湾则有 27 起。

²⁸ 从技术层面说，坎帕拉进程将过渡联邦政府、邦特兰和索马里兰聚在一起，以便在安全问题上进行合作。迄今为止，打击海盗行为是主要的侧重点。应积极支持这一合作进程，并在可能时将其扩大到其他地区。

B. 打击海盗行为的司法和惩戒组成部分

起诉海盗嫌犯的情况

42. 738 名海盗嫌疑人或罪犯已移交司法机关。他们目前被关押在 13 个国家。有些人关押在该区域(索马里 338 人,其中包括索马里兰 78 人和邦特兰 260 人;也门 120 人;肯尼亚 136 人;塞舌尔 47;阿曼 12 人;坦桑尼亚联合共和国 1 人;马尔代夫 34 人,有待驱逐到索马里,他们在那里不会受审)。另一些人关押在欧洲(法国 15 人、德国 10 人、荷兰 10 人、西班牙 2 人和比利时 1 人),美利坚合众国关押 12 人。²⁹

43. 然而,在自 2008 年 12 月以来抓获的 2 000 多名海盗中,738 名海盗只占有限的一部分,而且这个部分还在缩小。截至 2010 年 5 月,被俘的海盗 10 个有 9 个没有被起诉。以前,只有某些海军选择立即释放海盗,同时摧毁小船和武器。这种做法现在已成为惯例,司法起诉只是例外。从 2010 年 8 月中旬到 12 月中旬,阿塔兰特部队指挥部抓获了 51 名海盗,并立即将其释放。³⁰

有效起诉存在的障碍

44. 如对海盗嫌疑人进行有效起诉,必须具备若干条件,以确保从犯罪之时起到判决和监禁的连续性。然而,这一系列事件总是出现若干中断。鉴于存在行动制约因素,为了避免所谓“抓了又放”的做法,有必要简化向主管司法当局移交囚犯的手续。因此,需克服法律、政治和能力有关方面存在的障碍。

1. 克服起诉海盗嫌疑人存在的法律障碍

45. 缺乏一定的先决条件可能危及整个程序。为了能够对被拘留者进行判决,有义务合作的所有国家必须首先确保有坚实的立法机构,必要时作出这些实质性和程序性的修改。

实质性国内法的改革

将海盗行为定为刑事犯罪

建议 5: 鼓励所有国家将《联合国海洋法公约》规定的海盗行为定为刑事犯罪

46. 国内法未将海盗行为定为刑事犯罪,是阻碍有效起诉的第一个障碍。安全理事会重申,所有国家需将《联合国海洋法公约》有关海盗行为的规定纳入其国内法。现已有 17 个国家签署的《吉布提行为守则》³¹ 鼓励各方改革本国的立法。

²⁹ 资料来源:联合国毒品和犯罪问题办公室,截至 2010 年 12 月 31 日。

³⁰ 法新社新闻稿,2010 年 12 月 29 日。

³¹ 《关于打击西印度洋和亚丁湾海盗和武装抢劫船舶的行为守则》,2009 年 1 月 29 日在吉布提通过。在该区域 21 个国家中,目前已有 17 个国家签署改守则。

47. 一些国家(尤其是比利时、法国、日本、马尔代夫、塞舌尔、西班牙和坦桑尼亚联合共和国)已着手进行这一立法改革进程,以便使其刑法适应打击海盗的需要。有些国家将海盗罪纳入其刑法中,并将有关定义与《公约》的定义统一起来。

管辖权

建议 6: 鼓励所有国家对海盗行为采用普遍管辖权

48. 有足够的法律依据允许各国行使普遍管辖权。一般国际法规定在不确立优先权规则的情况下多种形式的管辖权。例子如下:沿海国对在领水犯下的行为行使属地管辖权;索马里起诉犯下海盗行为的索马里国民的主动属人管辖权;受害者所属国的被动属人管辖权;船旗国的管辖权;以及按照《公约》第 105 条实施抓捕的国家的管辖权。这些依据使许多国家得以根据《公约》第 100 条在制止海盗行为方面尽可能最大限度地履行合作的义务。安全理事会第 1918(2010)号决议重申了这一义务。

49. 但根据《公约》,行使这种管辖权是任择的。而根据安全理事会第 1918(2010)号决议,《公约》仍是打击海盗的主要法律框架。但应指出,《制止危及海上航行安全非法行为公约》载有起诉或引渡的义务,它可以为各国打击海盗行为提供一种有用的方式。在制止海盗行为方面合作的义务是用“尽可能最大限度地”等字加以限定。³² 不应利用这种灵活性程度作为不起诉的借口。

50. 肯尼亚是该区域第一个行使普遍管辖权的国家,2006 年以来就这样做。蒙巴萨下级法院(一审法院)通过其 2006 年 10 月 26 日的裁决宣布,它有权起诉一些因在公海攻击一艘悬挂印度国旗的船只而被美国军舰逮捕的索马里海盗。该裁决的依据是 1967 年《刑法典》第 69 款中有关国际法对海盗行为的定义,其中提到国际习惯法,但没有具体规定犯罪的构成要件。在此基础上,肯尼亚于 2009 年和 2010 年对 50 名海盗进行判刑。为了提供一个确切的犯罪定义,并将《联合国海洋法公约》和《制止危及海上航行安全非法行为公约》的规定纳入其中,肯尼亚于 2009 年底通过了新《商船法》。一旦其缺陷得到纠正,该法应成为肯尼亚行使其普遍管辖权的一个坚实的法律基础。³³

51. 虽然尚未加以充分利用,但比利时、法国、荷兰、塞舌尔、西班牙和坦桑尼亚联合共和国已确立普遍或接近普遍管辖权,对海盗嫌疑人进行起诉。必须鼓励和支持这种将国际法纳入国内法的做法。然而,确立普遍管辖权是不够的;各国还必须同意对海盗进行有效起诉。

³² 前引《联合国海洋法公约》第 100 条。

³³ 根据 2010 年 11 月 9 日的裁决,该裁决在上诉时得到确认,蒙巴萨高等法院释放九名被告,理由是对公海海盗行为缺乏普遍管辖权。人们担心,判例法出现逆转将永久地瘫痪肯尼亚对海盗采取法律行动。事实上,该裁决是根据 2009 年底新通过的《商船法》作出的,是法律缺失的结果,将很快予以纠正。新立法只是不完全地废除《刑法典》的现行规定。

52. 应注意两个程序性障碍。第一个是在海上拘押行动期间产生的；第二个是在审查证据和证词的起诉期间产生的。

程序性国内法的改革

建议 7：通过一项遵守国际人权法并与操作方面限制因素相协调的海上拘押法律框架

53. 海上拘押海盗嫌疑人涉及到若干操作方面的困难。军舰上并不总有一个安全的地方来关押这些人，因此，海军必须能够迅速将其移交出去。然而，相关的协定并不会自动适用，每个潜在的接收国必须启动一系列程序，而往往几天都没有积极的结果。此外，往往由于宪法的制约，从抓获到出庭受审，剥夺人身自由的时间只限于为一天或 48 小时（德国、³⁴ 肯尼亚、俄罗斯联邦和西班牙就是例子）。

54. 此外，大多数国家没有拟订海上拘押法律框架。即使欧洲联盟成员国受《欧洲保护人权与基本自由公约》第 5 条约束，情况也是如此。欧洲人权法院在 2008 年 7 月 10 日和 2009 年 3 月 29 日就 Medvedyev 一案作出裁决时重申需拟订海上拘押法律框架。

55. 因此，在宪法允许的情况下，进行旨在推行海上拘押程序的立法改革是可取的。这种改革必须通过外部控制保证在船上尊重人权。在期限违背操作上的限制因素时，这一程序不应受到期限的限制。为了简化程序，迅速确定管辖权是一个重要因素。

证据规则

56. 难以收集证据是海盗逃脱惩罚的主要原因。以下三个提议将有助于证据的收集，并确保其可受理。

建议 8：拟订关于海盗行为和海上武装抢劫船只行为的国际示范案例报告³⁵

57. 在收集和提出证据方面需保持连贯性，这是操作方面又一个限制因素。为了避免废止程序，操作起来必须避免破坏证据链，这是在将嫌疑人移交到另一艘船只或飞机上时可能发生的事情。此外，目前的移交协定框架要求海军部队掌握复杂的法律程序，而法律程序又因所涉国家不同而各不相同。

58. 作为第一步，塞舌尔和肯尼亚当局已制定了若干准则，它们类似于禁毒办的准则。再进一步就是拟订一份示范范案例报告，它将提高效率：海军可以更迅速地熟悉程序，并加强证据的有效性。将酌情确保案例报告不会自动启动拘留国的

³⁴ 德国《基本法》第 104 条规定，每个被拘留者必须在被捕后的当天送交法官审理。

³⁵ 案例报告 (proces-verbal) 将被理解为陈述案情的书面文件。它将作为提供给司法当局的证据，但不启动诉讼程序的司法阶段。

司法程序。此外，海事部门协议必不可少，以便收集证据，并在海员培训中推出具体的模块。

提议 9：协助起诉意图实施海盗行为的个人

59. 《联合国海洋法公约》第 103 条有关海盗船的定义包括意图实施海盗行为。但该罪的构成要件没有明确界定。除非当场抓获凶犯，否则，许多海盗行为都未予起诉。因此，国家司法系统也必须对意图作出解释。

案例研究：³⁶

2010 年 11 月 17 日，欧洲联盟海军阿塔兰特行动的直升机机组人员怀疑有人在亚丁湾准备实施攻击。

阿塔兰特行动部队的一艘战舰驶近可疑船只，并按照其接战规则准备登船实施控制。意识到已被发现后，可疑船只上的船员向船外扔出一些梯子。阿塔兰特行动队查获了可疑船只上的武器（两个导弹发射器、一支自动武器和弹药）。

阿塔兰特行动指挥部根据以往向肯尼亚和塞舌尔司法机关提出移送请求的经验，认为证据（即观察到的行动）不足以提出起诉，于是将可疑船只上的七名船员释放。

60. 为便于起诉，整理案件应从收集一系列证据着手，如船上有武器、全球定位系统、武器、大量燃油、船员的组成、空中行为观察、有关区域的船舶类型等等。打击海盗行为可借鉴涉及贩毒等其他类型有组织犯罪的现有文书。特别是可以编纂一个指纹数据库。最近至少在分别涉及移送比利时和荷兰的两个案件中，由于采集了指纹，所以能识别以前参加过攻击行动、目前企图再犯的凶犯。

建议 10：提高对需要受害者及其雇主作证的认识；鼓励以视频会议方式提供证词

61. 在提出起诉的多数国家中，法律制度的基础是普通法，并规定证人当面作证。这一规定对于迅速审判是一个重大障碍：受害者可能不愿无所顾忌地去作证，或者他们害怕，或其雇主不给他们机会。目前约有 100 多名海盗被临时拘留。有些海盗已被拘留近两年，在等待判刑或听取证词。

62. 安全理事会第 1950(2010)号决议规定，在刑事诉讼程序中，海员必须有机会出庭作证。在审判期间必须保证他们的安全，以消除对报复的任何担心。海员的合同可包括为作证提供补偿的条款，并规定有权这样做。可对雇主强制执行该规定。

63. 理想的解决办法是允许通过视频会议作证。可鼓励起诉国修改其刑事诉讼法，以便核准使用该方法。在审理海盗案件的审判室可安装适当的技术。

³⁶ 欧洲联盟驻索马里海军新闻稿，2010 年 11 月 17 日。

64. 也可修改国家刑事诉讼程序，以允许提供书面证词。

移交协定激增

建议 11：为移交嫌犯以供审判提供便利

65. 首先，国际社会一直在与该区域各国签署移交供审判的协定，这是本着全球分担负担的精神，也是出于行动方面的原因，以利用在离犯罪发生地较近的地点移交产生的优势。肯尼亚和塞舌尔同意，在国际社会支助下，在打击海盗的一些法律方面发挥带头作用。³⁷ 这两个国家已在该区域发挥了模范带头作用。它们应继续发挥这种作用，着眼于为该区域其他国家树立榜样。要做到这一点，不仅需要国际社会提供适当支助，还需要这些国家坦率地提出自己的需求。³⁸

66. 应支持设立某些国家、特别是塞舌尔提议建立的国内特别分庭，因为这些分庭原则上可迅速地投入运作。此类国家司法机制要想取得实效，不仅应为专门的机构，还应具有基于准普遍管辖权的区域职能。若将管辖权限于东道国的专属经济区，这些建议的影响力会大打折扣。缺乏落实此机制的主动性，也会成为一个严重的制约因素。应指出的是，关于此类步骤的讨论步伐缓慢。³⁹

67. 肯尼亚和塞舌尔继续参与打击对海盗的有罪不罚现象，这确实至关重要，但必须有越来越多来自该区域(马上将包括毛里求斯)以及来自巡逻国和船旗国的起诉国同这两个国家一道努力。向欧洲各国和美利坚合众国司法当局进行移交已传递出一个积极信号。

建议 12：为移交被定罪人以供监禁提供便利

68. 最近，索马里沿海海盗问题联络小组的法律工作组在探讨，在起诉国(塞舌尔、毛里求斯)和监禁国(索马里)之间，可以签订什么模式的移交协定。⁴⁰ 为便于进行连环移交(从逮捕国到起诉国、再到监禁国)，逮捕国和起诉国之间签订的最初协定必须规定在什么条件下，可以向索马里进行二次移交。欧洲联盟(欧盟)

³⁷ 欧洲联盟通过向禁毒办预算提供直接捐款，为提高肯尼亚和塞舌尔的法律能力和监禁能力提供财政支助。与毛里求斯正在进行讨论(包括修建一排能收容 60 名囚犯的新监舍)。此外，在索马里沿海海盗问题联络小组主持下建立的特别信托基金又向肯尼亚提供了 332 774 美元，向塞舌尔提供了 415 162 美元。

³⁸ 中国、丹麦、美国、法国和联合国大使，与欧洲联盟驻内罗毕代表一道，在 2010 年 9 月 23 日写信给齐贝吉总统，请肯尼亚当局澄清自己的需要，特别是为了向肯尼亚进行进一步移交，在所需的能力建设方面有什么需要。同样，也请坦桑尼亚当局提出自己的需要，以缔结移交协定。截至 2010 年 12 月底，这些请求没有得到任何答复。

³⁹ 主要难题仍是，如何建立向索马里移交被定罪人的机制。

⁴⁰ 塞舌尔当局和索马里过渡联邦政府当局马上将召开一次会议(2011 年 2 月 7 至 9 日)，禁毒办及索马里沿海海盗问题联络小组法律工作组的负责人将参加，会议着眼于谈判达成一项协定，把被定罪的海盗移交给索马里进行监禁。主要障碍仍是索马里的监狱能力不足(见下文)。

和肯尼亚之间的协定要求，随后进行的任何移交均需征得欧洲联盟的同意，这种协定可成为一种模式。至于征得囚犯同意这个有争议性的问题，我认为，若监禁国也是罪犯的国籍国，则并非一定要征得此类同意。

2. 克服在起诉被指控海盗方面的能力限制

69. 监狱能力不足是该区域各国审判海盗面临的主要障碍。这些国家担心，一旦国际社会的支助减退，自己将承担对囚犯的所有责任。刑期可能非常漫长(最近在塞舌尔一名海盗被判 22 年的刑期，另一海盗在阿曼被判无期徒刑)。

建议 13：加强提高该区域各国监狱能力的国际援助

70. 在加强提高该区域各国监狱能力的国际援助时，应确保各国参与。在欧洲联盟支助下，禁毒办在肯尼亚、塞舌尔和索马里的成绩斐然，并为毛里求斯制订出项目提案。⁴¹ 然而，监狱能力仍然有限，因此，既需要利用支助来激励更多国家同意对被指控海盗进行起诉，也需要发展索马里自身的能力。在索马里沿海海盗问题联络小组主持下，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，该基金应成为在此方面努力的一个主要杠杆工具。因此，应扩大基金的规模，使其超过当前的水平。⁴²

3. 克服起诉被指控海盗的政治障碍

71. 除法律障碍(可在短期解决)和能力问题(可通过国际社会提供适当支助，在中期解决)外，至关重要的问题仍是政治意愿。

72. 肯尼亚已出现一些令人沮丧的迹象，尤其是在 2010 年 3 月，肯尼亚宣布有意从其缔结的移交协定中撤出，理由是受到报复的威胁，以及需要其他国家分担负担。荷兰最近行使其普遍管辖权，尽管其中似乎没有直接涉及荷兰的国家利益。继续进行此类动员至关重要。在不分担负担的情况下，让一些国家继续努力，必然会产生问题。

建议 14：鼓励各国普遍动员以起诉被指控有海盗行为的人

73. 安全理事会第 1918(2010)号决议呼吁所有国家，包括该区域各国，根据本国法律将海盗行为定为刑事犯罪，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。

74. 只有所有国家参与，才能坚定每个国家的承诺。最近在欧洲和美国进行的起诉是令人鼓舞的，该区域东道国数量(包括毛里求斯、甚至马尔代夫)不断扩大也是如此。

⁴¹ 这些项目不仅针对海盗问题，其目标是提高监狱能力，不仅收押因海盗罪被监禁的人。

⁴² 截至 2010 年 12 月 31 日，捐款总额达到 5 088 917 美元。

75. 迄今为止，受海盗行为侵害船只的船旗国，对海盗行为进行的起诉微不足道，必须增加此类起诉的频率。应在全球范围内加强对分配负担的分担。短期来说，至关重要，包括受袭船只船旗国在内的各国应将海盗绳之以法。

76. 同时，这一进程在本质上必然是不断演变的，其范围是有限的，在执行中也缺乏自主性，正是因为这些因素，有必要设计创新的短期和中期解决方案，以应对行动需要。

二. 紧急部署新的解决方案

针对特殊情况特殊措施

77. 目前解决方案的好处，是使大约三分之一在 2008 年至 2010 年初被抓获的海盗迅速得到起诉，但这些解决方案现已陷于停顿，因为这一比例自 2010 年秋以来已固定在不到 10%。而且为了争取短期改善这些改善余地有限的当前措施，现在应该部署新的解决方案，以紧急建立行动与司法阶段之间的真正连续性。国际社会必须采取与局势的严重性和必要的实施速度相称的特殊措施。

没有达成共识的解决方案

78. 安全理事会对选择哪种解决方案没有达成共识，这意味着更为激进的方案应放在一边。设立国际刑事法庭(方案 6 和 7)因其国际地位受到保护而具有一定的优势，因此似乎是一个吸引人的建议，但多数国家认为它很难适应普通的海盗罪行。此外，这将造成其成立及随后的程序拖延过长，且费用非常高。同样，根据该区域几个国家之间的多边协定设立区域法庭(方案 5)，理所当然将需要时间来落实到位。另一方面，为一个位于索马里境外的索马里法庭提供国际保护一事值得研究，并在本报告中论及。

解决方案的索马里化

79. 对于既是海盗行为来源又是其受害者的索马里而言，迅速、有效地实施有关海盗行为管辖权的解决方案首先是一个需要。该解决方案应成为解决索马里危机和加强索马里的法治的努力的一部分。无论如何，设想一个与产生海盗的索马里无关的管辖权方案，将是徒劳的。只顾实施惩罚而不同时采取预防行动，也同样将是徒劳的。在这方面，值得指出，在执行我的任务与集体意识到形势的紧迫性和重新将索马里置于解决方案核心的必要性之间有一种巧合。因此，拟议计划是一个特殊的计划，其关键词是“索马里化”和“紧迫性”。

80. 拟议的极其紧迫的计划由经济、安全和管辖/惩戒三部分组成，目的是在索马里建立各种能力。通过扩展由美国制定的“索马里双轨办法”，它除了有使过渡联邦政府受益的行动外，还包括对索马里兰和邦特兰区域机构提供直接支持。⁴³继俄罗斯

⁴³ 这可能导致对没有完全相同需求的邦特兰和索马里兰采取不同行动。

联邦和德国提出的建议之后，建立一个国际组成部分似乎对实施这种支助不可或缺。最后，在全球办法的框架内，这一极其紧迫的计划必须以防止和制止海盗行为两点为轴心。

A. 防止海盗行为

1. 社会经济方面

81. 杜绝海盗行为需要发展替代经济，使“海盗经济”不致腐蚀索马里的整个经济体系，并给予往往认为自己没有前途的年轻人希望。过渡联邦政府与国际社会和私营部门协调，在 2010 年 5 月伊斯坦布尔会议上确定了 6 个优先行动领域：渔业、运输基础设施、牲畜出口、电信、替代能源和银行部门。联合国国家工作队也确定了一大批发展项目，一旦实施、特别是在沿海地区实施，将使上述目标得以实现。

82. 经济方面的目标是开展在海盗环境中无法兴旺发达的活动，以确保索马里当局对其领土的主权并规范服务活动，使这些服务活动的发展不会助长海盗行为的扩大。若干活动领域是优先领域：港口和捕鱼活动、牲畜出口和电信服务的规范发展。

83. 关键是要扩大这些轴心，目标针对邦特兰和索马里兰两地的北部地区，并优先开展那些其发展与海盗活动不容的经济和人类活动。此举的目标是使索马里民众认识到，海盗活动与社区的经济和社会发展相对立，并加以反对。此外，索马里对其土地和海洋资源的主权应当得到恢复。至少有三个方面的活动符合这些标准：渔业、港口活动和牲畜出口。这些部门也是非技术性就业的来源，因此能够利用否则可能被海盗头子利用的闲置人口。土地或海洋自然资源的勘探及以后的开采，需要索马里当局进行能力建设，因而能够利用主权力量，确保其领土的安全。最后，各项活动和服务必须加以规范，使其发展不会促进海盗活动的扩张。

建议 15：给予索马里兰和邦特兰利用其资源的手段。

发展渔业

84. 这方面有很大的增长潜力。渔业(出售渔业许可证和渔业活动)可带来类似于 2009 年支付的赎金总额的收益。⁴⁴ 为了在沿海地区创造就业，有关出售许可证的渔业协定可包括一项在索马里渔业中加工 30%渔业产品的义务。随着时间的推移，各渔区可得到索马里海岸警卫队在区域或国际支持下提供的保护。

⁴⁴ 第 1853 (2008) 号决议所设索马里问题监察组评估 2009 年赎金付款额为 8 200 万美元。在伊斯坦布尔会议(2010 年)上，联合国估算，每年因非法、未注册和未管制的捕捞活动而损失的渔业产品出口潜在收入为 9 500 万美元。

发展港口活动

85. 索马里北部的两个主要港口是博萨索和柏培拉的港口，其设备的供资来自对牲畜出口的私人投资。保障这些港口将使这些活动得到扩大。高质量的公路基础设施、特别是柏培拉走廊的基础设施，是确保港口投资项目为该地区带来利润的关键。

86. 开展这些活动，将需要实施透明的港口工作人员招聘政策及管理 and 操作方面的培训课程。在缺电的情况下(索马里 90%的人口得不到电力供应)，港口基础设施的供电可通过可再生能源(博萨索开发太阳能项目)部分解决。最后，随着时间的推移，将需要区域当局参与沿海的船舶护航。在索马里兰和邦特兰设立了在陆地上护送联合国机构工作人员的特警队，可将其责任扩大到包括海上护送。

发展牲畜出口

87. 骆驼和羊的养殖和出口对索马里经济至关重要(占国内生产总值的 40%、就业的 65%、货币的 80%)。在博萨索和柏培拉两个港口建立卫生基础设施也将有助于带来牲畜出口的新前景。

电信部门的规范发展

88. 电信部门是发展的一个重要领域。过去 10 年中，私营部门在该部门的投资超过 3.9 亿美元，使 200 万索马里人连接到互联网，使 150 万索马里人使用移动电话线。然而，这些资源也可以用于犯罪活动，特别是使用移动电话转移资金。私营部门已成立了电信管理局，用以在无政府机构情况下规范自己。加强对这些敏感活动的控制至关重要。

建议 16：促进索马里海洋疆域的宣布

89. 但是，在海洋空间划界的法律问题得到解决之前不能采取行动。目前，虽然索马里自 1989 年 7 月 24 日成为《联合国海洋法公约》的一个缔约方，但它在《1972 年法》中宣布，其领土延伸至 200 英里处，超出了公约规定的 12 英里。在没有按照国际法进行划界的情况下，索马里在法律上被剥夺了领海和专属经济区。挪威曾协助索马里划定其专属经济区和大陆架。在摩加迪沙的索马里议会尚未通过划界，也没有废除有关领海的法令。与三个邻国(肯尼亚、吉布提和也门)的海上边界必须划定。必须在联合国的协助下尽快结束这些敏感的努力。

建议 17：设立一个委员会调查非法捕捞和海洋污染

90. 鉴于存在许多关于在索马里水域非法捕鱼及倾倒在有毒废物的指控，且海盗以此为借口为其犯罪活动辩解，应设立一个独立调查委员会来确定如何保护资源并遏制利用这一借口。该委员会应包括科学专家在内，他们由联合国按照公平地域分配原则任命，这一任命是无可争议的。

2. 安保组成部分

91. 经济和社会组成部分必须辅之以有效的安保组成部分。索马里当局，包括邦特兰区域当局应作出肃清海盗主要基地和庇护所的坚决承诺，同时必须开展国际援助发展这些区域。因此，国际社会的做法必须分阶段进行，以便与索马里当局合作，逐步取得进展。

92. 任何旨在建立公共当局安保能力的努力必须尊重由安理会第 733(1992)号决议设立、由安全理事会第 751(1992)号决议所设制裁委员会执行的禁运制度。

沿海监测

建议 18：向没有法律的区域重新部署警察部队

93. 首要的优先事项是在已经采取与海盗有关的地面行动但没有法律的区域重新建立治理制度。作为法治和安保方案⁴⁵的一部分，开发署有意与地方当局和长老合作，以提高公共权力在这些区域的能见度。作为这些努力的后续行动，将在十个左右的脆弱沿海村庄设立警察部队。每支部队将包括一个检查组，该检查组是在内部控制部队基础上建立的一个包括长老代表在内的混合机制，同时立足于联合国系统。警察分局的开办费用将为 174 000 美元，⁴⁶其中 65 000 美元用于修建新设施。⁴⁷邦特兰和索马里兰警察人员专门培训以及为期三年的同伴系统将需要 1 090 000 美元，⁴⁸此外还需要 200 000 美元用于更新设施和设备。

建议 19：开发陆基海岸警卫队支助功能

94. 邦特兰和索马里兰要求国际社会提供支助，创建和培训海岸警卫队。作为包括过渡联邦政府、邦特兰和索马里兰在内、由联合国主持的坎帕拉进程的一部分，已经成立了一个关于索马里海盗问题的联络小组。该进程绝不能陷入停顿，区域当局绝不能选择雇用私人军事公司。过渡联邦政府、邦特兰和加姆杜德之间关于建立一支沿海监测部队的协议奠定了合作基础，国际社会必须为之提供全力支助。陆基沿海监测需要更有力的海上管理、用于监测活动的人力资源以及用于信息交流的基本技术资源。通过开发陆基海岸警卫队支助训练模块，并将最初重点放在教员培训方面，索马里本身可以利用吉布提区域培训和文献中心。该中心由海事组织在欧洲联盟的支助下建立，旨在加强该区域各国的海上能力。他们将从北部区域开始，开发索马里领土模块。最终，索马里海岸警卫队将具备海上能力。

⁴⁵ 《法治与安全》。

⁴⁶ 资料来源：开发署。

⁴⁷ 用于 250 平方米的警察分局。

⁴⁸ 资料来源：禁毒办。

打击和终止教唆者的活动

95. 教唆者的作用是从投资者处收集必要的资金，⁴⁹ 然后向各小组领导人派发行动任务，这些领导人反过来招募甚至强迫沿海居民为海盗。邦特兰以北和以南地区最初活跃着两个主要网络。在一些海盗再投资一定比例的赎金后，这些网络显然已经解体。目前活跃的教唆者大约有十个，主要在邦特兰。美国 2010 年 4 月 12 日行政命令的附件中提及了几名教唆者。

96. 2010 年，每艘船支付的赎金(以船载货物的价值而定)再次增加一倍；最近的数字是 900 万美元。与对资本的要求(70 000 美元)相比，这一投资回报率继续吸引人们参与海盗活动。这些资金大多离开索马里，在该区域其他国家洗白和再投资。通过打击这一祸患的根源以打击教唆者，是打破这一恶性循环的主要目标之一。

建议 20：在国际刑警组织的主持下建立该区域各国的法证警察调查能力

97. 为打击教唆者必须确定和收集证据。因此联合国安理会第 1950(2010)号决议中着重指出，“必须继续进一步收集、保存并向有关当局递交索马里沿海海盗和武装抢劫行为的证据”。正如国际刑警组织所述，这将需要该区域的警察部队得到更好的培训，他们的工作得到更好的支助。他们生成的刑事分析报告的质量完全取决于证据和情报如何收集，以及是否对照正确的数据库检查收集的信息。这对于成功提起诉讼至关重要，因为它将把海军采取的行动与起诉海盗嫌疑人的司法当局的行动联系起来。

98. 成立特殊区域小组来调查海盗⁵⁰ 必须采取协调和综合的方法，以提高在所有犯罪实施阶段的证据收集：

- 在海军部队刚刚挫败攻击之后，以便提取指纹或辨认犯罪嫌疑人(确认惯犯)，并确定母船和发动机信息(编号、寻找买家和卖家)，可将它们列入国际刑警组织和欧洲刑警组织的数据库。在确认有足够证据起诉犯罪嫌疑人的情况下，应尽量不击沉母船和小船。它们除了构成证据外，还可用于今后有控制地开发捕捞能力乃至海岸警卫队的工作。
- 在人质被劫持、谈判和支付赎金期间，由于与航运业、保险公司和银行业的合作，可对中介机构及其电话通信进行实时监控，并可对钞票序号进行追踪。
- 在人质刚刚获释后，分析犯罪现场并提取指纹和脱氧核糖核酸样本。

⁴⁹ 开展海盗行动所需的必要投资为 70 000 美元。这包括燃油、武器和弹药、雇用小船、发动机和通信设备、在陆地上看守被劫持船只和人质的海盗的薪酬、为人质提供膳食等。母船往往就是被劫持的船只，以降低投资成本。

⁵⁰ 该建议是在国际刑警组织和坦桑尼亚联合共和国当局 2010 年 12 月 10 日在达累斯萨拉姆举办的会议上提出的。

- 监测海盗的资金流动：⁵¹ 受益于反洗钱金融行动任务组的专业知识，与中央银行、传统银行体系、外汇局、办理资金转帐业务的公司和移动电话公司合作，进行银行监管并监测(通过互联网和移动电话进行的)电子资金转帐。这种努力需要该区域其他国家现有法规的适用和可能实现的统一；索马里最终也应制订类似法规。

建议 21：确保针对教唆者的证据的可受理性

99. 证据能否为法院受理是主要的困难所在。这要求保险公司、船东和银行部门之间加强合作。这一过程将不可避免地十分漫长。在调查阶段收集的某些证据必须能为法院受理。

建议 22：对教唆者实施个别制裁

100. 安全理事会应更迅速地根据第 1844(2008)号决议通过对教唆者的个别制裁，同时这些措施不应使支付赎金受到刑事处罚。这种制裁一旦获得通过，必须由该区域各国立即适用(如旅行禁令和资产冻结)。个别制裁不能取代国家的刑事起诉。

B. 打击海盗行为

101. 到目前为止，国际社会主张在该区域各国对海盗进行判决和监禁，而索马里则只作为一个附属渠道，或将之保留用于起诉索马里政府自行抓获的海盗。拟议计划的最后一个部分，除了经济和安全方面的考虑外，其目的是使索马里成为司法解决方案的重点。因此，需要有三个要素，才能打击并遏止海盗行为：在索马里设立可授权起诉海盗嫌犯、同时尊重国际人权规范的法律机构；及时加强索马里的司法能力；以及建立惩戒能力，以便在索马里对被定罪者有效实施刑罚。

1. 法律部分

适用的索马里法律

102. 索马里法律分三个层次：(1) 习惯法，由小部族的长老负责适用且为民众所肯定，因为它具有灵活性和采取协商一致的方式；(2) 伊斯兰教法，主要适用于民事领域，尤其是家庭事务；(3) 殖民化带来的法律，在索马里兰为英国法律，在邦特兰和索马里中部及南部(“索马里”)则为意大利法律。刑法遵行的是后者，而非伊斯兰教法。

103. 实现独立后，为了统一索马里，中央当局开始了统一法律的进程。按照 1962 年 1 月 30 日第 5 号法令，国民议会授权政府在六个月内通过在全国境内

⁵¹ 近期(1 月、2 月、3 月)将在国际刑警组织和禁毒办的主持下就该问题举办若干会议。

适用的索马里刑法和刑事诉讼法。由于最后期限极短，因而决定使用前意属殖民地的刑法，它直接取自意大利 1930 年刑法。索马里刑法于 1964 年 4 月 2 日生效，至今仍然适用，包括在索马里兰。⁵² 另一方面，1962 年通过的刑事诉讼法则直接取自在前英属殖民地生效的刑法，而这一刑法依据的是印度 1872 年的各项诉讼规范。⁵³ 如今，索马里仍然遵行源自意大利的刑法规范和习惯法的刑事诉讼规范。

通过索马里打击海盗行为法

104. 然而，索马里刑法没有关于海盗罪行的规定。⁵⁴ 这就是为什么要在联合国毒品和犯罪问题办公室的主持下，制定在整个索马里境内适用的将海盗行为定为刑事犯罪的法案。自 2010 年春以来，所有三个实体，即过渡联邦政府、邦特兰和索马里兰的最高法院院长、总检察长以及惩教事务总长一直在吉布提举行会议。

105. 这一打击海盗行为法由邦特兰议会于 2010 年 12 月 18 日通过，但至今仍未被摩加迪沙的议会通过。索马里兰政府已同意将该法案提交给哈尔格萨议会，以便在索马里兰生效，但仍对其法院的司法管辖权予以限制。

106. 这一打击海盗行为法案的实质内容在很大程度上取自塞舌尔的新法律（《刑法》第 65 条）。索马里的专家们赞成通过一项特殊法，而不是修改已生效的刑法，因为后者实施起来会更加复杂。该法律借鉴了《联合国海洋法公约》的内容，使用了后者关于海盗行为的定义（第 4 条和第 5 条）。该罪行包括组织、共谋和企图实施[犯罪]的行为（第 3 条）。按邦特兰通过的条文，该法律规定了普遍的司法管辖权（第 1 条和第 2 条），授予司法当局认定一切海盗行为的权力，无论犯罪地点以及犯罪人的国籍。其量刑范围是 5 至 20 年监禁的刑事处罚以及 5 万至 50 万美元的罚款，从而排除了死刑（第 1 条和第 3 条）。协助海盗行为或从海盗行为中获利的政府官员则受到更严厉的刑罚，即 10 至 25 年监禁以及 20 万至 100 万美元的罚款（第 11 条）。任何人一经判定犯有海盗罪，则终身不得担任公职（第 12 条）。这些规定是无可争辩的进展，也为起诉被指称的海盗提供了一个强有力的法律框架。

建议 23：通过缺失的法律规定，以完成索马里打击海盗的法律体系

107. 要完成索马里打击海盗的法律体系，仍然需要四项法律。尽管如此，鉴于在禁毒办主持下正在开展的工作的进展，立法改革进程可能会很快获得通过。

⁵² 索马里兰在 1991 年宣布独立后，决定继续适用 1964 年的《刑法》。

⁵³ 1872 年《印度刑事诉讼程序条例和印度证据法》。

⁵⁴ 迄今为止，均依据《刑法》第 486 条对被控犯有海盗罪的人进行审判。

- 一项打击海盗的刑事诉讼法律，这将使普通法的主要原则与海军在行动上受到的限制协调。应有一项关于授权以视频会议方式获取证词的关键条文。
- 一项以索马里兰议会 2007 年通过的第 36/2007 号法为蓝本的未成年人法律。⁵⁵ 废除并取代了 1970 年 3 月 13 日关于少年法院和儿童康复中心的法案。
- 一项关于将在第三国被判犯有海盗行为者移交到索马里服刑的法律。该法律的条文应规定，只有在判决国用尽其国内补救办法之后，才可进行移交。鉴于一罪不二审的规则，被移交者在任何情况下均不得再次受审。安全委员会机制应被排除在外。应规定设立一个有联合国或其机构参与的混合机制，监测刑罚的执行情况。
- 一项特殊的惩教法。此法废除目前在索马里全境，包括在索马里兰生效的 1971 年 12 月 7 日第 30 号法。此法应重申禁止所有不人道和有辱人格的待遇，并规定一个双管齐下的混合监督机制：一方面，禁毒办在监狱中设立一个惩教能力建设办公室(培训惩教人员)；另一方面，由定期探访的独立专家进行外部监测。

108. 立法改革进程必须允许为中央当局(过渡政府)和两个区域实体(邦特兰和索马里兰)通过相同的法案。这一法律体系必须是将于 2011 年 8 月完成的过渡进程的具体成果之一。鉴于打击海盗一事极端紧迫，这些法律应在相关区域当局通过后尽快在该区域生效。在其他领域存在这样一种情况，即索马里兰和邦特兰的区域当局适用了一些未获过渡政府通过的法律。最后，在 2009 年 8 月 23 日加尔卡尤框架协议启动的邦特兰和过渡政府全面协议框架中，双方已决定建立永久性工作关系(第 15 项)，并进行合作，特别是合作打击海盗活动(第 9 项)。

时间表+初步费用/初步最后期限/总的初步费用

支付索马里专家的咨询费、交通费和每日津贴；2011 年上半年 25 万美元⁵⁶

为介绍新的法律条文而开展的宣传运动。

2. 惩教部分

109. 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。20 年至 30 年甚至终生徒刑，会给监狱系统造成极大的负担，因此该地区各国不太

⁵⁵ 按照索马里法律，未满 15 岁的未成年人不能受审。15 岁以上者则与协同犯罪的其他成年人一并受审。然而，应规定设立一个专门的羁押制度，其所作处罚应更加灵活并特别强调重返社会方案。

⁵⁶ 这一数额包括在禁毒办主持下其余有待进行的所有立法改革。

愿意参与起诉在其领海逍遥法外的海盗。若有可能将在邻国定罪的索马里海盗移交索马里，则可消除对其进行有效起诉的一个主要障碍。此外，现关押在该地区的海盗们要求在索马里完成服刑。他们特别提出，希望离家人近一点。⁵⁷ 在索马里监禁也有助于他们日后重返社会。

110. 联合国开发计划署(开发署)和禁毒办修复的哈尔格萨监狱现有容纳 362 名囚犯的能力。⁵⁸ 2010 年 11 月下旬，该监狱接收了 78 名在索马里兰领海被捕后被判有罪并监禁于曼德拉的海盗，以及当时关押在索马里兰人满为患的监狱中的其他普通法罪犯。还将有 40 个宿位可用。在国际社会支持下，正在完成(邦特兰的Qardo)或考虑进行(邦特兰的博萨索⁵⁹ 和索马里兰的柏培拉)其他修复项目。

建议 24：短期内在邦特兰和索马里兰修建两所监狱

111. 必须立即提供惩教能力，以终止“抓了又放”的做法。在项目厅的支持下，禁毒办表示有能力两年内在索马里兰和邦特兰修建两所最低容量各为 500 人的监狱，项目庭将监督建筑施工。

112. 由于这些建筑项目的紧迫性，拟议计划希望将时间减至一年，即先集中精力于已同意审判在其领土外抓获的海盗的邦特兰，然后再开始进行所谓“一次一栋”的修建。⁶⁰ 作业应立即恢复，以便在两年内形成 1 500 个宿位的惩教能力，即邦特兰 1 000 个，索马里兰 500 个。

监测羁押条件

113. 监测囚犯的羁押条件不可或缺，这有助于保证对人权的尊重并让抓获国或判决国放心。这一监测将双管齐下：一方面，禁毒办在监狱内设有一个办公室，以加强惩教能力，特别是培训负责监视和管理工作的惩教人员，而且还要建立一个囚犯数据库；另一方面，在监狱外设立一个监督委员会，负责对监狱进行定期检查。禁毒办建议，该委员会由七名成员组成为宜。监狱将属于索马里，但处于被保护状态，以保证对国际人权标准的尊重。

⁵⁷ 在一般情况下，与囚犯家属的沟通至关重要，因为他们往往以为那些囚犯已经成功移居美国或欧洲。而这正是海盗头目们散布的信息，以便不妨碍招募新人马。除了仍为重中之重的人道主义关切外，向家属提供在押者命运的准确信息，将切实有助于打击海盗，因为这会促使家家户户对其家人施加压力，阻止他们离家参加海盗团伙。

⁵⁸ 应该指出的是，禁毒办为修复东非的几所监狱，特别是蒙巴萨的 Shimo la Tewa 监狱和哈尔格萨的监狱，做了卓有成效的工作。

⁵⁹ 博萨索监狱应作为优先事项。该监狱人满为患，关押的 240 名囚犯中有 205 人是海盗。禁毒办计划增设 200 个宿位。也可另建立一个监狱。

⁶⁰ 重要单位(如安全设施和厨房)修建完毕后，将一栋栋修建牢房，以便陆续接纳一批批囚犯，而不必等待整个工程竣工才开始接纳。

重返社会方案

114. 重返社会方案必须让囚犯在刑期结束后能够找到合法的就业机会。因此，重返社会方案必须符合该国的社会经济(轻工业、识字率)状况。此外，必须保证监狱惩教人员及囚犯有一定程度的粮食自给自足能力。正因如此，禁毒办的项目尽可能为每个监狱配了一个农场。应为 15 岁至 18 岁的少年设立一个特殊的重返社会方案，其中包括一项关于羁押后续的特别规定。

初步的费用和时间表⁶¹

115. 禁毒办估计，在邦特兰和索马里兰修建两所各有 500 宿位的监狱且保证其运作三年的费用不超过 675 万美元。⁶²

3. 管辖权部分

建议 25: 建立一个由邦特兰特别法院、索马里兰特别法院和索马里境外特别法院组成的法院系统，从而加强索马里的法治

打击海盗行为的努力推动索马里司法系统的全面改革

116. 虽然必须坚持把加强索马里的法治作为任何关于管辖权建议的指导原则，但当前的能力不足会导致无法实现全面改革和迅速见效。根据开发署 2008 年所作的一项研究，邦特兰的 76 名法官和 6 名检察官⁶³中，只有不到 5% 的人接受过法律培训。这些官员由于往往对适用的成文法一无所知，所以应用包括伊斯兰法在内的习惯法。此外，邦特兰仍未废除安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992) 号和第 1907(2009) 号决议所设委员会机制，该委员会属于行政部门，有权随时废除法院的裁定。索马里兰虽然已解散该机构，但接受过法律培训的法官人数仍较少(在 2010 年执业的 120 名法官和 40 名检察官中占 5%⁶⁴)。

117. 鉴于上述情况，任何短期解决方案必须满足三项要求：

- 索马里有限的司法能力决不能分流到第三国。相反，散居国外的索马里人、该区域积极起诉海盗的其他各国，以及拥有法律援助专门知识的各国际和区域组织，必须使索马里得以从它们的经验中获益。
- 大量国际支助对于将法律惯例提高到国际标准的水平至关重要。

⁶¹ 这些数据参考了禁毒办转移在押海盗和完善索马里刑事司法系统方案(2010 年 10 月至 2015 年 10 月)所作的估计。

⁶² 包括三年的工作人员费用、囚犯运输费用和羁押条件监测费共 5.25 万美元，以及每年不到 500 000 美元的惩教(和司法)基础设施运作费，详见下表。

⁶³ 除此之外，还有一些履行检察官职责的警官。

⁶⁴ 这些检察官大多数是警官。

- 特别法院必须在制订为公平审判提供所有保障的特别法的同时，协助迅速取得成果。

118. 鉴于打击海盗不受惩罚现象的迫切需要，拟议计划规定设立**审判海盗行为的特别法院**，作为**第一步**。这些法院可作为一个样板，从而推动刑罚制度、乃至最终整体司法系统的全面改革。⁶⁵

一个由邦特兰特别法院、索马里兰特别法院和索马里境外特别法院组成的法院系统

119. 目标是在邦特兰、索马里兰和索马里境外建立特别法院。境外法院最终将移至摩加迪沙。这些法院将拥有并行管辖权：

- 邦特兰特别法院和境外法院按照打击海盗行为法将拥有普遍管辖权。
- 另一方面，索马里兰已表示，它所能接受的管辖权仅限于来自索马里兰（不论犯法行为在哪里发生，也不论被哪个国家抓获）或其领水（不论嫌疑人原籍何处）的人的行为。

120. 国际支助对于下述事项至关重要：为该系统制订一个立法框架、培训法官适用新立法、对监测审判程序和审前羁押（在惩戒组成部分方面，还有此后的监禁）的混合机制作出贡献。因此，在安全条件改善到有可能在摩加迪沙建立一个由索马里当局负责的法院之前，一个由国际支助的索马里境外法院将是在索马里、特别是邦特兰进行法律能力建设的载体。根据索马里法律，由两个特别法院和一个境外法院构成的法院系统，将减少需要由海军处理的法律文书数量，并防止对海盗处理方式不一致。

121. 必须优先重视邦特兰特别法院和境外法院，因为有可能授予它们普遍管辖权。它们最迟必须在 8 个月内开始实际运作，届时邦特兰将已获得初步惩戒能力（见临时时间表）。

- 一个作为国际支助加强索马里法治的载体的境外法院

法院地点

122. 境外法院将临时设在索马里境外。这将是于 2011 年 8 月结束的索马里过渡进程的一个实际成果。为了尽可能实现成本效益，提议法院利用已实行 2011-2013 年期完成工作战略的卢旺达问题国际刑事法庭在阿鲁沙的设施（审判室和审前羁押设施）。在为此事与坦桑尼亚联合共和国总统协商时，他表示不反对根据有待确定的条件在阿鲁沙建立该境外法院。

⁶⁵ 尽管管辖司法系统的法律不同，特别是在邦特兰和索马里兰，但索马里法院系统的结构存在一定的统一性，包括三层管辖权：初审法院（地区或州）、上诉法院和最高法院。犯罪案件在州法院（索马里兰）或初审法院（邦特兰）的刑事分院的管辖权范围内。

法院的优势

123. 境外法院将有三个优势：

- 该法院为索马里法院，且最终将设在索马里境内，因此有助于加强索马里境内的法治；该法院在政治上站得住脚（将由索马里法官审判索马里人）；将具有审判实施海盗行为的索马里人的具体管辖权，由于国籍关联，这些人将服从索马里的管辖权；该法院遵守海军在行动方面受到的约束，在收到逮捕国发出的通知后开始有义务进行审判；
- 该法院作为境外法院将设在非洲的法律首都阿鲁沙，可起到接收机构的作用，接受区域及国际社会为促进索马里法治提供的支助；不一定获得索马里入境许可的国际专家可被派往该区域另一个国家，协助培训和指导法官、检察官和辩护律师，从而为在邦特兰而且可能在索马里兰设立特别法院提供必要的支助；⁶⁶
- 该法院可通过利用现有设施迅速准备就绪；因为没有联合国的参与，⁶⁷该法院的费用将大大低于其他国际法庭和混合刑事法庭；由于该法院通过各种临时安排开展工作，因此在实际运作中具有一定程度的灵活性。

法院的设立

124. 为了该法院的设立和运作，需要签订三项协议：

- 索马里与东道国的协议，以批准在东道国国土上设立一个索马里境外法庭，并确定东道国与索马里之间的责任分配（前往法院和从法院前往索马里境内关押地点的运输途中的责任；审前拘留和审判期间的责任）；
- 索马里、东道国与联合国之间的协议，除其他外，规定联合国提供支助，以确保法院以及审前拘留设施⁶⁸的安保和法官及其他人员的培训；应当指出，严格地说，联合国没有“参与”：法官是索马里人，由过渡联邦政府根据具有代表性的原则任命，而且尽可能从一份联合国索马里政治事务处（联索政治处）支助拟订的人选名单中挑选；
- 逮捕国、索马里和东道国的移交协议，参照目前依然有效的欧洲联盟与肯尼亚的移交协议。

⁶⁶ 散居国外的索马里法官可执行持续若干月的任务。

⁶⁷ 见 S/2010/394。

⁶⁸ 外部安保措施将以联合国与坦桑尼亚当局目前关于警察薪酬的安排为基础。

运作模式

125. 境外法院将分为两级，初审法庭三名法官；上诉法庭三名法官。法院有权判决少年案，适用作为上述立法改革(cf. 1/法律构成部分)的一部分而通过的专门法律。

126. 为了不消耗索马里境内已经很薄弱的的能力，最好利用散居国外的索马里人的资源。联索政治处可以索马里当局的名义发出关于应聘法官、检察官和书记官职位的呼吁。

127. 将加强检察官办公室，以确保为调查提交邦特兰特别法院审理的案件提供技术支助。另外，最好加强辩护能力，确保每个被告都有法院指定的律师作为代表，或得到法律援助。

128. 最后，审前拘留应在境外法院附近实施，直至上诉程序结束。鉴于境外法院可能附设的审前拘留设施能力有限，⁶⁹ 在努力确保公平、公正的审判的同时，诉讼程序持续的时间必须合理。

终止法院任务的程序

129. 将索马里法院设在境外，只是在索马里中部和南部具备必要的安全条件之前实施的一项临时措施。因此，必须为该法院关闭后迁往摩加迪沙做好规划。

- 设在邦特兰和索马里兰的两个特别法庭

与境外法院相同的部分

130. 就特别法院分为两级管辖权、判决少年案的可能性以及适用法而言，邦特兰法院与境外法院完全相同。

具体构成部分

131. 将从当地大学法律系招聘法官，⁷⁰ 然后对他们进行特定培训，培训由国际社会支助。

132. 在邦特兰和索马里兰建立的两个监狱均附设一个安全的审判室(仿照蒙巴萨 Shimo la Tewa 监狱附设审判室)，这将有助于减少被拘留者从审前拘留设施到审判地点之间的运输(和警卫)。审判室应安装电视会议设备，以便于收集证据。

⁶⁹ 设在阿鲁沙的卢旺达问题国际法庭的审前拘留设施最多能容纳 78 人，截至 2010 年 11 月 1 日的拘留人数大约为 32 人。

⁷⁰ 邦特兰有三个法律系：两个在博卡索(摩加迪沙大学外地分校，非洲之角大学)，一个在加罗韦，是开发署在三年前开设的(邦特兰大学)。法学教授均为索马里人。在索马里兰，哈尔格萨大学、博罗马的阿莫德大学和布劳大学都设立了法学院。开发署正在这些地区开展各种培训活动。

境外法院向邦特兰和索马里兰特别法院提供的协助

133. 邦特兰和索马里兰特别法院可得到包括检察官办公室在内的境外法院的协助。从该地区各国审理海盗案件得出的经验表明，必须加强调查能力。境外法院还可为邦特兰和索马里兰的法官提供短期培训。这三个管辖权将继续各自独立，分别发展。

134. 国际支助将有助于向这类新法院提供所有现有的专门知识，以增强法官、检察官和辩护律师的专门知识。⁷¹ 禁毒办可作为牵头机构。应让开发署参与，因为开发署熟悉索马里的司法制度并早已做了有关评估工作，包括在索马里兰和邦特兰。还应让区域组织参与。非洲联盟可以提供有关非洲司法制度的具体专门知识。⁷² 作为对索马里采取的综合方法的组成部分，欧洲联盟可以提供其其他国家获得的经验，以加强该国北部的法治，包括派遣特派团，作为其共同防御和安全政策的组成部分(改革刑事司法体系；培训警察、司法和惩教官员)。

预计时间表

135. 一年内需采取三套措施：通过建立特别法院所需的立法框架和适用的法律(6个月)；以这一立法框架为基础招聘和培训法官(4个月)；建造和装备两所监狱和审判室(8至10个月)。

	时限
立法改革和签署国际协议	2011年6月
招聘法官	2011年6月
培训法官	2011年8月
建造和装备审判室	2011年8月

估计费用

法院和惩教设施的费用估计数尽可能按照禁毒办提供的数字计算。⁷³ 可再做一次研究以确认索马里境外特别法院的费用估计数。

⁷¹ 辩护律师的能力建设工作同样至关重要：据报告，索马里兰现有19位律师，邦特兰有5位律师(包括由开发署支薪并指派给海盗嫌疑犯的2位在博萨索的律师)，而那里现在亟需法律援助。从最近建立的法学院新毕业的毕业生可能有助于大幅度增加辩护律师的人数。可向他们提供相关的短期培训。

⁷² 可利用来自设在阿鲁沙的非洲人权和人民权利法院的专家的协助。

⁷³ 在下表中，用星号(*)表明以逐字记录方式抄录的从禁毒办转移被监禁的海盗和改善索马里刑事司法体系方案(2010年10月至2015年10月)中得出的估计数。其他费用均以禁毒办的数字为基础。

法院和惩教部分 (以美元计的估计费用)	2011	2012	2013
立法改革^(一)			
共计^(一)250 000	250 000	0	0
共同费用^(二)			
邦特兰和索马里兰的监狱和审判室			
建造和装备两所监狱和特别法院	7 000 000	500 000	0
监狱和法院设施的管理费用	500 000	500 000	500 000
共计^(二)9 000 000			
拘留^(三)——两所监狱(在邦特兰和索马里兰)			
招聘和培训监狱工作人员	250 000	250 000	250 000
监狱工作人员费用	500 000	500 000	500 000
运送(转移)囚犯——30 000至60 000美元/航次 取决于距离的长短,每航次最多25个囚犯	250 000	250 000	250 000
监测监狱状况			
监督委员会	125 000	125 000	125 000
禁毒办常驻代表			
禁毒办工作人员的薪金、交通、安保	500 000	500 000	500 000
禁毒办办公室的行政费用	125 000	125 000	125 000
共计^(三)5 250 000	1 750 000	1 750 000	1 750 000
在索马里兰和邦特兰的起诉和审判: 两个特别法院^(四)			
招聘和培训工作人员	250 000	250 000	250 000
法官的报酬	200 000	200 000	200 000
检察官的报酬	200 000	200 000	200 000
书记官长的报酬	75 000	75 000	75 000
法律助理	200 000	200 000	200 000
证人出庭	100 000	100 000	100 000
共计^(四): 3 075 000	1 025 000	1 025 000	1 025 000
起诉和审判: 一个索马里境外特别法院^(五)			
改善设施	400 000	0	0
管理费用	400 000	400 000	400 000
改善安保	75 000	75 000	75 000
审判前拘留			
招聘和培训监狱工作人员	50 000	50 000	50 000
当地监狱工作人员的费用	200 000	200 000	200 000

法院和惩教部分 (以美元计的估计费用)	2011	2012	2013
运送囚犯(转移到阿鲁沙和从阿鲁沙转移到邦特兰和索马里兰)	350 000	350 000	350 000
起诉和审判			
招聘和培训工作人员(法官、检察官和书记官长办公室)	100 000	100 000	100 000
法官的报酬	450 000	450 000	450 000
检察官的报酬	300 000	300 000	300 000
书记官长的报酬	100 000	100 000	100 000
法律援助	200 000	200 000	200 000
证人出庭	100 000	100 000	100 000
共计(一+二+三+四): 24 950 000	2 725 000	2 325 000	2 325 000
共计(一+二+三+四): 24 950 000	13 250 000	6 100 000	5 600 000

筹资计划

136. 用于法律、司法和惩教部分的三年累计筹资需求至少达 2 500 万美元。

137. 即使再加上为加强短期警察能力所需的 200 万美元和用于经济发展项目的费用，这些资金需求仍大大低于海盗行为造成的总费用，因为海盗行为造成的费用高达数亿美元，包括保险费用、自我保护措施、海军行动和区域经济关键部门的收入损失，其中尚未计入受害者所受的无法计算的伤害，包括人命的损失。⁷⁴ 若不采取强力措施，尤其不对海盗有罪不罚的现象采取措施，则随着时间的推移**海盗行为造成的费用**只会越来越高。同样，随着为打击这一祸害所需采取行动的次数日益增加，打击海盗行动的费用也会继续增加。因此，必须刻不容缓坚定地采取行动。

138. 资金来源局限于已直接加强了包括禁毒办在内联合国一些机构预算的少数几个国家和欧洲联盟，以及向索马里沿海海盗问题联络小组于 2010 年 1 月设立的信托基金捐款的国家。⁷⁵ 该基金现已成为用以加强该区域各国司法和惩教能力的特别资金⁷⁶ 来源。

139. 信托基金已经资助索马里兰和邦特兰的一些项目：

⁷⁴ 在“一个地球的未来”基金会编写的一份报告中，估计海盗行为造成的损失总额约为 70 亿至 120 亿美元。《海上海盗行为造成的经济代价》，2010 年 12 月。

⁷⁵ 信托基金的捐助国为：塞浦路斯、丹麦、法国、德国、希腊、日本、荷兰、挪威、瑞典和美利坚合众国。

⁷⁶ 这不是唯一的资金来源。用于索马里哈尔格萨监狱翻新项目的大部分资金来自于欧洲联盟对禁毒办预算的直接捐款。

法律改革	205 225 美元
建造惩教设施和培训惩教人员	751 140 美元
协助起诉工作	224 786 美元
打击海盗通信	214 000 美元

140. 即使国家捐款有所增加,在目前水平上,信托基金仍不足以执行拟议计划,必须通过新资金来源得到加强。除来自其他国家的捐款外,这类资金可来自私营船运公司;必须使这些公司相信,支持国际社会的努力对它们自己有利,并摒弃如下借口:这类努力只有利于增强政府的权力。若不在此祸害造成灾难性后果包括对海上贸易造成灾难性后果之前就广泛宣传消除这一祸害的必要性,则任何捐助国都不会感受到提供足够资金的紧迫性,尤其在有关公海的问题上更是如此。促使公共和私营行为者提供捐助的是道德良知。

141. 举行一次高级别的区域捐助方会议将会创造机会,以便从国家、国际组织和区域组织及从私营部门获得为打击海盗而提供各种手段的集体承诺。

结论

由三部分组成、以索马里为重点的应急计划

142. 如果国际社会不持极端紧迫的态度采取行动,索马里的海盗经济就会继续增长,再无扭转的可能。国际社会应采取坚定行动,赢得与时间的赛跑,这一机会还剩的时间非常有限了。国际社会必须得到足够资源,以迅速而坚定地消除这一现象。

143. 如要改善国际社会的对策,最重要的就是要根据全球和多层面背景拟订新措施,要涵盖问题的三个组成部分:经济、安全和司法/惩教。若不为索马里人民创造能取代海盗行为的生存之道,则为打击海盗行为所作的努力就会徒劳无功。必须采取一种能在索马里人的内心找到解决途径的新方法,因为索马里人的内心既是海盗行为的首要起源之处,同时也是海盗行为的受害之处。

144. 拟议计划把索马里兰和邦特兰作为优先目标,将地方当局打击海盗行为的意愿当作依靠力量。作为对国际社会为该地区经济和社会发展提供援助的回报,这些当局在国际社会的支持下,将从主要的海盗基地开始,采取具体措施,抓捕海盗行为的幕后操纵者,在隐藏海盗的地区恢复法治,监测海岸情况。这些措施是实施强制解决方法最后手段,不应被排除在外。

总谱和指挥

145. 参与打击海盗行动的行为者数目之大,有时让人眼花缭乱。若用管弦乐队作比方,每一种乐器都需要一个与合奏相和谐的总谱,而合奏则需要指挥的领导。

146. 应在一个路线图中列出这 25 项建议，而这一路线图以各区域组织和国际组织的相关专门知识为基础并将这些组织包含在内。应急计划的每一个组成部分都需要广泛的行为者参与，并有一个牵头组织领头。应该通过一项核准这些主要建议的安全理事会决议，以履行安理会第 1918(2010)号决议；这将会突出所需措施的极端迫切性，亦将加快执行进程。本报告中载列的其他提议，包括有关发展的提议，可成为联合国有关机构的后续任务。

147. 联合国应在促进和协调国际社会大力打击索马里沿海海盗行为的努力方面发挥重要作用。秘书长应与他的索马里问题特别代表密切合作，考虑设立一个机构，促进安全理事会决议和本报告所载其他建议的执行。应由一位经验丰富的联合国高级知名人士负责协调国际社会的应对活动，并确保根据提出的建议采取具体步骤。此外，联合国应动员各国和国际组织为达此目的采取行动。

附件 1

索马里地图



资料来源：联合国制图科。

附件 2

所咨询人员名单*

一. 联合国系统

⇒ 联合国索马里政治事务处

- 负责索马里问题的秘书长特别代表奥古斯丁·马希格先生及其在联合国索马里政治事务处的同事(多次磋商)

⇒ 联合国索马里和厄立特里亚问题监察组

- 索马里和厄立特里亚问题监察组协调员马特·布赖登先生

⇒ 联合国毒品和犯罪问题办公室

- 维也纳

- 执行主任尤里·费多托夫先生及其同事，特别是综合方案和监督处的 Mark SHAW 先生和有组织犯罪和非法贩运处顾问 Candice WELSCH 女士

- 内罗毕

- 东非区域办事处代表 Loide LUNGAMENI 女士
- 打击海盗方案协调员 Alan COLE 先生(多次磋商)
- 国际发展、海洋法的应用和打击海盗问题顾问 Anne-Marie BRINKMAN 女士

⇒ 国际海事组织(海事组织)

- 秘书长埃夫西米奥斯·米乔普勒斯先生
- 法律事务和对外关系司司长 Rosalie BALKIN 女士
- 海上安全司司长 Koji SEKIMIZU 先生

⇒ 联合国开发计划署(开发署)

- 纽约

- 协理署长丽贝卡·格林斯潘女士

- 内罗毕

- 副国家主任 Marie DIMOND 女士

* 特别顾问特别感谢得到秘书处工作人员和联合国机构的支持，并热诚感谢可能未被列入名单但以奉献精神 and 优良素质提供一流专门知识的所有人。

- 开发署/法治和安全及伸张正义方案高级法律顾问 Tahlil Haji AHMED 先生

⇒ 联合国秘书处

- 主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问帕特里夏·奥布赖恩女士及其同事，特别是 Frank SMYTH 先生、Michele AMERI 先生和 Huw LLEWELLYN 先生
- 主管政治事务副秘书长林恩·帕斯科先生及其同事，特别是 Rachel GASSER 女士

二. 其他国际组织和机制

⇒ 索马里沿海海盗问题联络小组(海盗问题联络组)

- 第 1 工作组(海上行动协调和区域能力建设问题)主席 Chris HOLTBY 先生
- 第 2 工作组(法律问题)主席 Thomas WINKLER 先生和丹麦外交部主管法律事务副大臣(多次磋商)
- 以第 3 工作组(与行业关系问题)主席身份行事的美国高级代表(见下文)
- 以第 4 工作组(通信问题)主席身份行事的埃及高级代表(见下文)

⇒ 国际刑事警察组织(国际刑警组织)

- 法律事务局助理局长兼打击海盗工作队协调员 Pierre SAINT-HILAIRE 先生，里昂(法国)
- 警务执行主任 Jean-Michel LOUBOUTIN 先生，里昂
- 东非区域局主任 Awad DAHIA 先生，内罗毕

⇒ 北大西洋公约组织(北约)/海洋盾行动

- 海洋盾行动总部主管行动副参谋长 Bruce W. BELLIVEAU 海军准将，诺斯伍德(联合王国)
- 法律顾问 Dave GODDARD 海军中校

⇒ 非洲联盟

- 非洲联盟委员会主席让·平先生
- 和平与安全问题专员 Ramtane LAMAMRA 先生(两次磋商)
- 法律顾问 Ben KIOKO 先生

⇒ 欧洲联盟

- 布鲁塞尔

- 欧洲联盟委员会副主席兼外交和安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿女士

- 欧洲联盟委员会主席若泽·曼努埃尔·巴罗佐先生
- 发展问题专员 Andris PIEBALGS 先生
- 东非和印度洋区域
 - 欧洲联盟派驻亚的斯亚贝巴、达累斯萨拉姆、吉布提、毛里求斯、内罗毕高级代表*
- 欧洲联盟“阿塔兰特行动”
 - 欧洲联盟海军驻索马里司令部-阿塔兰特行动总部阿塔兰特行动指挥官 Buster HOWES 少将, 诺斯伍德
 - 欧洲联盟海军驻索马里司令部-阿塔兰特行动总部参谋长 Richard SPENCER 上校, 诺斯伍德(联合王国)
 - 阿塔兰特行动指挥官(2010年8月至12月,停靠蒙巴萨港的“De Grasse”旗舰)Philippe COINDREAU 海军少将

三. 各国

⇒ 中华人民共和国

- 胡锦涛先生, 中国国家主席
- 戴秉国先生, 国务委员
- 中国驻达累斯萨拉姆、吉布提和内罗毕的高级代表

⇒ 丹麦

- 外交部

- 托马斯·温克勒先生, 法律问题工作组(第2工作组)主席, 负责法律事务副大臣
- 梅特·克努森女士, 非洲部主任

- 国防部

- 克里斯蒂安·菲舍尔先生, 国防常务副大臣帮办

⇒ 吉布提

- 伊斯梅尔·奥马尔·盖莱先生, 共和国总统
- 艾哈迈德·阿里·锡莱先生, 外交部长的部长级代表, 负责国际合作事务部长
- 阿兰·马丁内先生, 律师、联合国禁毒办顾问

⇒ 埃及

- 瓦吉·哈纳菲先生，外交部副部长、法律事务司司长

⇒ 埃塞俄比亚

- 海勒马利亚姆·迪萨勒先生，副总理兼外交部长

⇒ 法国

- 共和国总统办公室

- 尼古拉·萨科齐先生，共和国总统
- 让-达维德·莱维特先生，共和国总统外交顾问

- 外交及欧洲事务部

- 米谢勒·阿利奥-马里女士，外交和欧洲事务部部长(自 2010 年 11 月)
- 贝尔纳·库什内先生，外交和欧洲事务部前部长

- 国防部

- 阿兰·朱佩先生，国防部长

⇒ 德国

- 联邦外交部

- 吉多·韦斯特韦勒先生，联邦外交部长
- 沃纳·霍耶先生，负责外交和欧洲事务国务部长
- 苏珊·瓦祖姆-赖纳女士，法律事务司司长
- 奥托·兰佩先生，联合国事务司司长

- 联邦总理府

- 罗尔夫·尼克先生，总理副外交顾问

- 联邦国防部

- 克里斯蒂安·施密特先生，国务秘书
- 安德烈亚斯·克劳斯海军少将，联合作战参谋长

- 联邦内政部

- 克劳斯-迪特里希·弗里切先生，国务秘书
- 拉尔夫·哥贝尔先生，主管联邦警察副司长

⇒ 印度

- K. V. 巴吉拉特先生，印度驻坦桑尼亚高级专员

⇒ 意大利

- 外交部

- 弗朗哥·弗拉蒂尼先生，外交部长

- 国防部

- 朱塞佩·科西加先生，国防事务副国务秘书

⇒ 日本

- 别所浩郎先生，外务副大臣
- 日本驻吉布提、内罗毕、巴黎和坦桑尼亚的高级代表

⇒ 肯尼亚

- 拉伊拉·奥廷加先生，总理
- 穆图拉·基隆佐先生，司法、民族团结及宪法事务部部长
- 阿米纳·穆罕默德女士，司法、民族团结及宪法事务部常务秘书
- 玛格丽特·瓦尼尼·克雷里女士，希莫拉泰瓦监狱监狱长
- 罗斯迈尔·莫托卡女士，蒙巴萨法院首席法官
- 肯尼亚驻联合国高级代表

⇒ 马尔代夫

- 阿米恩·费萨尔先生，国防和国家安全部长

⇒ 毛里求斯

- 纳文钱德拉·拉姆古兰先生，总理兼国防、内政和对外交通部长
- 阿尔文·布莱尔先生，外交部长
- 亚廷德拉·纳特·瓦尔马先生，总检察长兼司法部长
- 索姆杜思·索博伦先生，大使、毛里求斯常驻联合国代表
- 2010年10月7日海盗问题区域部长级会议——区域组织的高级代表

⇒ 阿曼

- 艾哈迈德·马基先生，国民经济大臣兼财经事务和能源资源委员会副主席

⇒ 葡萄牙

- 若泽·菲利佩·门德斯·莫赖斯·卡布拉尔先生，葡萄牙常驻联合国代表

⇒ 俄罗斯联邦

- 维塔利·丘尔金先生，俄罗斯联邦常驻联合国代表(两次协商)

⇒ 塞舌尔

- 乔尔·摩根先生，内政、环境和运输部长

⇒ 索马里

- 过渡联邦政府

- 阿卜迪拉希德·哈利法先生，公共工程和建设部长
- 法杜马·阿卜杜拉希·马哈茂德女士，国会议员
- 穆罕默德·阿里·努尔，索马里驻肯尼亚大使、索马里常驻联合国环境规划署(环境署)和联合国人类住区规划署(人居署)代表
- 埃尔米·艾哈迈德·杜阿莱先生，索马里常驻联合国代表
- 努尔·“阿德”·哈桑·侯赛因先生，索马里驻欧洲联盟、比利时和意大利大使

- 区域当局

索马里兰

- 艾哈迈德·穆罕默德·西兰约先生，总统
- 穆罕默德·奥马尔先生，外交事务和国际合作部长
- 穆罕默德·亚辛·哈桑先生，渔业和海洋资源及港口管理部长
- 伊斯梅尔·穆民·阿尔先生，司法和司法机构部长(两次协商)
- 穆罕默德·瑞吉·易卜拉欣先生，司法部司长
- 黎班·穆罕默德先生，外交事务和国际合作部，国家礼宾和国际合作事务主任

邦特兰

- 阿卜迪拉赫曼·穆罕默德·法罗尔先生，邦特兰总统
- 赛义德·穆罕默德·瑞吉先生，海运、港口和打击海盗部长(两次协商)
- 阿布迪里扎克·艾哈迈德先生，主管打击海盗事务司长、索马里打击海盗工作队成员，以邦特兰过渡联邦政府代表的身份

⇒ 苏丹

- 马约克·关栋先生，苏丹驻肯尼亚大使、苏丹常驻联合国环境规划署(环境署)和联合国人类住区规划署(人居署)代表

⇒ 乌克兰

- 尤里·谢尔盖耶夫大使先生，乌克兰常驻联合国代表

⇒ 大不列颠及北爱尔兰联合王国

- 亨利·贝灵汉先生，外交和联邦事务部议会副大臣

⇒ 坦桑尼亚联合共和国

- 加卡亚·基奎特先生，坦桑尼亚联合共和国总统
- 侯赛因·阿里·姆维尼先生，国防与国民服务部部长
- 马哈迪·马里姆先生，外交事务和国际合作副部长
- 扎拉·努如女士，总统外交顾问
- 姆贝尼·塞弗先生，坦桑尼亚联合共和国常驻联合国代表
- 贝古姆·泰吉女士，坦桑尼亚联合共和国驻法国大使

⇒ 美利坚合众国

- 国家安全工作人员

- 米歇尔·加文女士，非洲事务高级主任
- 肖恩·里根先生，海事安全政策主任

- 国务院

- 约翰尼·卡森先生，助理国务卿，非洲事务局
- 唐纳德·山本先生，首席助理国务卿帮办，非洲事务局
- 哈罗德·洪柱·高先生，法律顾问
- 尼瑞莎·库克女士，助理国务卿帮办，国际组织事务局
- 库尔特·阿门德先生，首席助理国务卿帮办，政治军事事务局(自 2010 年 9 月 27 日)
- 托马斯·康垂曼先生，首席助理国务卿帮办，政治军事事务局(至 2010 年 9 月 27 日)

- 国防部

- 维基·赫德尔斯顿先生，国防部长办公室，助理国防部长帮办

- 斯科特·奥尔根指挥官，国防部长办公室，南部非洲地区主任
- 国土安全部——美国海岸警卫队
 - 弗雷德里克·肯尼上校，海事和国际法办公室主任
- 美国常驻联合国代表团
 - 苏珊·赖斯女士，美国常驻联合国代表
 - 罗斯玛丽·迪卡罗女士，美国常驻联合国副代表
- 美国驻巴黎大使馆
 - 查尔斯·里夫金先生，美国驻法国大使

四. 私营部门

- 航运业
 - 菲利普·恩必利克斯先生，巴尔干和国际海事理事会上任主席，伦敦
 - 彼得·欣奇利夫先生，国际航运商会秘书长，伦敦
 - 罗布·洛马斯先生，国际干散货船东协会秘书长，伦敦
 - 扬·弗里茨·汉森先生，丹麦船东协会执行副总裁，哥本哈根
- 海运工人协会
 - 斯蒂芬·考顿先生，国际运输工人联合会海事协调员，伦敦
- 保险公司
 - 奈杰尔·卡登先生，船东互保协会国际集团安全小组委员会主席，英国船东互保协会副主席
 - 尼尔·罗伯茨先生，劳合社市场协会高级行政人员
 - 安迪·拉格先生，劳合社国际监管事务高级经理
- 银行业
 - 埃里克·瓦塔拉先生，非洲银行风险与信用管理副总经理，达累斯萨拉姆

五. 专家

- 知名人士
 - 阿布杜勒卡维·艾哈迈德·优素福先生，国际法院法官

- 艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉先生，前秘书长索马里问题特别代表，联合国驻地调解员
- 默罕默德·哈桑·乌尔德·勒巴特，毛里塔尼亚前外交部长、努瓦克肖特法学院前院长、法语国家国际组织驻乍得特使

– 研究人员

- 迈克尔·贝克先生，外交关系委员会驻地国际事务研究员
 - 布鲁顿·布朗温女士，“共同地球未来基金会”研究员
 - 詹妮弗·库克女士，战略和国际研究中心非洲项目主任
 - 安德烈·勒萨先生，国防大学非洲问题高级研究员
 - 马丁·墨菲先生，战略与预算评估中心高级专家
 - 彼得·范先生，美国外交政策全国委员会高级副总裁
 - 杰拉德·普鲁尼尔先生，东部和中部非洲问题专家，前国家科学研究中心研究员
-