



安全理事会

Distr.: General
15 June 2011
Chinese
Original: English

秘书长关于设立索马里反海盗特别法庭的模式报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会 2011 年 4 月 11 日第 1976(2011)号决议第 26 段的规定提交，安理会在该段请秘书长报告将采取何种模式，“依循适用的人权法，按秘书长索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问杰克·兰先生的报告(S/2011/30 号文件附件)在建议中所述，设立索马里特别法庭，包括在索马里境外设立一个反海盗特别法庭，以审判索马里和该区域海盗嫌犯”。这一要求还另外明确指出，应包括可能的国际人员参与和其他国际支助和援助，同时顾及索马里沿海海盗问题联络小组的工作，并与有关区域国家协商。

2. 正如特别顾问在其报告中指出的那样，¹ 加强索马里的法治仍然是设立索马里反海盗特别法庭的提案的指导原则。要设立此类法庭，应在法律和实践方面考虑到索马里的宪法和法律依据、起诉海盗的适当刑事立法和程序立法、人数充足的受过培训的法官和其他法律专业人员、安保、监禁设施、资金以及设立此类法庭的时间表。这些考虑对于设立索马里境外法庭同样重要。这些就是作为本报告主题的“模式”。

3. 索马里当局目前正在处理其中一些问题，联合国开发计划署(开发署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)和联合国索马里政治事务处(联索政治处)在其加强“索马里兰”和“邦特兰”法院的海盗案件诉讼能力的工作中为此提供了协助。本报告第二节在评估设立索马里反海盗特别法庭的模式以及第三节在评估于该区域另一国家设立索马里境外反海盗特别法庭的模式时，借鉴了这方面的经验。

4. 本报告还有五个附件。附件一更新了秘书长 2010 年 7 月 26 日报告(S/2010/394)和 2010 年 10 月 27 日报告(S/2010/556)所载关于索马里沿海海盗事件和各国提出的起诉数目的资料。附件二阐述了索马里的政治和法律框架以及安全局势。附

¹ 见 S/2011/30，第 116-118 段。

件三载有开发署提供的资料，其中说明了索马里各地区法官、检察官、辩护律师和警方调查人员的人数及其培训程度，并载有关于散居国外的索马里人当中的法律专业人员的资料。附件四载有关于海盗行为资助者和策划者的资料，并说明了针对此类行为分享信息、开展调查和进行起诉的范围。附件五提供了最新资料，说明该区域其他国家对海盗行为进行起诉以及联合国对这些国家提供援助的情况。

5. 在编写本报告时，法律事务厅(“法律厅”)的法律顾问和其他高级官员进行了多次征求意见的活动，包括两次访问该区域。² 征求意见的对象有索马里过渡联邦政府(“过渡联邦政府”)、索马里境内的“索马里兰”、“邦特兰”和“加姆杜德”地区当局、该区域的若干其他国家、起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭(卢旺达问题国际法庭)(因为特别顾问在其报告中确定该法庭可能是设立索马里境外反海盗特别法庭的一个地点)以及联合国秘书处安全和安保部(“安保部”)。通过这些征求意见的活动获取了过渡联邦政府和索马里各地区当局对可能设立索马里境外反海盗法庭一事的看法以及该区域其他国家对其境内设立此类法庭的初步看法。另外，还就拟设立索马里特别法庭以审判索马里海盗嫌犯的事宜征求了过渡联邦政府和索马里各地区当局的意见。

6. 在本报告中，“联合国参与”一词指的是联合国甄选的法官、检察官和(或)工作人员参与某一司法机制。这一词语应与“联合国援助”一词相互区别，后者指的是联合国为协助某国或某一司法机制建设其能力而提供的技术援助。

二. 在索马里设立索马里反海盗特别法庭的模式

7. 联合国正在通过开发署和禁毒办与过渡联邦政府和索马里各地区当局合作，为“索马里兰”和“邦特兰”反海盗诉讼提供援助。这项援助工作的目的是在地区法院和上诉法院拥有管辖权且目前正在对海盗行为开展诉讼的那些地区建设这些法院巡回分庭的能力。巡回分庭也有权管辖其他重罪。目标是协助每个地区的法院按照国际标准，特别是保证公平审判和适当程序方面的标准，对海盗罪和其他重罪开展诉讼，从而使海军巡逻国能够将海盗嫌犯移送“索马里兰”和“邦特兰”受审。

8. 特别顾问在编写报告期间与开发署和禁毒局协商的重点是这两个机构与“索马里兰”和“邦特兰”法院的合作。在这方面，开发署和禁毒办认为，这一工作涉及特别顾问关于拟设索马里反海盗特别法庭的建议。

² 这些咨询活动是在 2011 年 4 月 18 日和 19 日于迪拜、2011 年 5 月 4 日在纽约通过电话以及 2011 年 5 月 26 日在内罗毕进行的。

9. 另一方面，如果在索马里设立反海盗特别法庭涉及到可能在联邦或地区一级另设专门审理海盗案件的索马里新法庭，过渡联邦政府和索马里各地区当局在与法律事务厅进行协商时表示，它们的理解是，预计不另设新的反海盗法庭。³

10. 联合国目前所提供支助的总体目标是协助索马里司法系统根据国际标准，特别是保证公平审判和适当程序方面的标准，开展针对海盗嫌犯的诉讼，并根据国际人权标准拘禁被定罪的人，从而使海军巡逻国能够将海盗嫌犯移送索马里。该方案特别致力于建设“索马里兰”哈尔格萨和柏培拉以及“邦特兰”博萨索和加罗韦的法院。开发署和禁毒办估计，这一支助将使“索马里兰”和“邦特兰”每年能够多起诉大约 20 起案件。总体而言，每起典型的海盗案件涉及大约 10 名被告人。这些地区的起诉重点针对“低级”嫌犯，而不是更为复杂的资助和策划海盗活动的案件。⁴

11. “索马里兰”和“邦特兰”反海盗法庭的有效运作模式包括：考虑此类法庭的法律依据和管辖权；需要为海盗案件诉讼建立适当的刑事立法和程序立法框架；需要重建法院房舍和其他基础设施；培训法官和其他法律专业人员；安保；证据和有关事项；使诉讼达到国际标准所需要的时间；与第三国，特别是与海军巡逻国进行合作；费用和筹资；监禁安排。

A. 法律依据和管辖权

12. 接受开发署和禁毒办援助的巡回分庭属于“索马里兰”和“邦特兰”现有地区法院和上诉法院。这些分庭已经在索马里现行宪法和立法框架中建立。另一方面，要想在索马里联邦⁵或地区一级设立新的专门或特别起诉海盗案件的法庭，或在现有法庭内设立新的分庭，将需要在索马里找到宪法或立法依据。过渡联邦政府和索马里有关当局需要确立此类宪法和立法依据，并考虑是否与 1960 年《索马里共和国宪法》和 2004 年《索马里共和国过渡联邦宪章》的有关规定相一致的问题。⁶修正《过渡联邦宪章》的权力属于过渡联邦议会。修正动议至少需要

³ 这次协商是 2011 年 5 月 26 日在内罗毕进行的。

⁴ 见附件四。

⁵ 《过渡联邦宪章》第 60 条规定的联邦级法院是过渡最高法院和过渡上诉法院。不过，在通过新的《索马里宪法》和议会通过组建联邦司法机构的立法之前，这些法院将不发挥作用。

⁶ 《1960 年宪法》第 95 条第 1 款(司法机构的统一)和 2004 年《过渡联邦宪章》第 57 条(司法原则)禁止设立“非常法院或特别法院”；《1960 年宪法》第 95 条第 2 款规定：“只能在普通法庭内设立审理具体事项的特别分庭……。”2004 年《过渡联邦宪章》第 57 条则没有同样的规定。

三分之一议员支持，通过动议至少需要三分之二议员支持。联索政治处表示的意见是，在当前的政治气氛下要做到这一点可能存在困难。⁷

13. 虽然“索马里兰”和“邦特兰”的巡回分庭均对海盗罪拥有管辖权，但其管辖的领土和人员范围各不相同。“索马里兰”法院仅对与“索马里兰”有关的罪行行使管辖权。例如，这其中包括在“索马里兰”境内犯下的罪行，以及来自“索马里兰”的犯罪人犯下的罪行。如果情况仍然如此，今后与海军巡逻国签署的关于将嫌犯移送“索马里兰”受审的任何协议将受到同样限制。另一方面，“邦特兰”法院的管辖权则更加广泛。这些法院可能还对与索马里或“邦特兰”无关的海盗行为拥有管辖权。如设立专门负责海盗案件诉讼的新法庭，则将由过渡联邦政府和过渡联邦议会以及有关地区当局酌情确定其管辖的领土和人员范围。

B. 在索马里起诉海盗行为的刑事立法和程序立法框架

14. 开发署和禁毒办的评估结果⁸显示，索马里三个地区的刑法典和程序法典严重过时，且存在大量前后不一之处和缺陷。只有“邦特兰”有反海盗法，但该法对海盗行为的定义不符合《联合国海洋法公约》的规定。迄今为止，索马里各地区的诉讼一直是以非法持有武器等其他刑事罪为依据进行。索马里中南部地区近30年来几乎完全没有进行法律改革。因此，需要在通过适当的刑事立法和程序立法方面取得进展，以便为在索马里起诉海盗行为提供合理的依据。“索马里兰”和“邦特兰”为了能够接收海军巡逻国移送的嫌犯，需要按照国际标准开展针对这些海盗嫌犯的诉讼。联索政治处正在通过“坎帕拉进程”鼓励各过渡联邦机构在过渡期结束之前通过反海盗立法。

15. 开发署和禁毒办将“索马里兰”、“邦特兰”和索马里中南部的法律起草专家聚集在一起，让他们在联合国法律专家的指导下起草与海盗案件诉讼有关的立法。长期目标是确保与调查、起诉、审判和监禁有关的所有法典均提供充分的法律和程序依据。尽管专家们在起草过程中商定了反海盗立法草案，但只有“邦特兰”通过了该立法。过渡联邦议会决定不颁布该立法，“邦特兰”议会于2010年颁布了这部法律，但更改了“海盗行为”的定义，将非法捕鱼包括在内，⁹“索马里兰”议会仍在考虑这部法律。作为必要的第二步，法律专家制订了新的《囚犯移送法》，并且正在制订《监狱法》。

⁷ 《过渡联邦宪章》第71条第2款规定，“1960年《索马里宪法》和其他国家法律适用于所有本《宪章》没有做出规定的事项，但不得与本《宪章》有抵触之处。”过渡期于2011年结束后的宪法立场仍有待观察。

⁸ 其评估见附件二。

⁹ “邦特兰”2010年12月18日第6号法律。

C. 房舍

16. “索马里兰”和“邦特兰”缺少可用的审判室和其他必要基础设施，当地工作条件很艰苦。¹⁰ 因此，开发署和禁毒办方案的一个重要内容就是修建或翻修每个地区的法院房舍。在“索马里兰”哈尔格萨新建一座安全的法院以及修缮柏培拉地区法院和上诉法院的工作已经完成。在“邦特兰”，修缮博萨索地区法院和上诉法院的工作已经完成。迄今为止，大部分海盗案件的起诉是在这些法院审理。禁毒办将在“索马里兰”哈尔格萨和“邦特兰”加罗韦修建更多新的法院。预计这些法院将于 2012 年初建成。下一步将是提供必要的设备，包括记录审判的设备、办公家具、计算机和信息技术设备以及安保扫描机。

D. 培训法官和其他法律专业人员

17. 开发署对索马里每个地区法官、检察官、辩护律师和警方调查人员人数和培训程度的评估结果见附件三。索马里的法官和检察官中接受过任何正式法律培训的人不到 10%。大多数法官对刑法和法庭程序的了解有限，也不具备审理海盗案件等重大刑事案件的能力。

18. 为了解决索马里合格法律专业人员人数有限的问题，开发署和禁毒办与当地法学院合作，开始提供培训，以加强“索马里兰”和“邦特兰”的法官、检察官、警方调查人员和辩护律师的有关能力。该方案以基础培训为起点，包括实体法、程序和基本技能培训。由当地法学院和一名国际法律教育专家协助举办的高级课程将于 2011 年中期开始。优先领域将是对法官进行刑法方面，特别是海盗罪、程序规则和证据、从海军巡逻国移送的安排、法律和法规分析、案件管理和司法伦理学方面的培训。一名国际司法专家还将支持“索马里兰”和“邦特兰”高级司法委员会的工作，以协助这两个委员会了解其根据国际标准在监督司法机构、制订最佳做法和加强公平审判方面的作用。

19. 检察官将在海盗行为和有组织犯罪的起诉、案件准备和宣传方面接受培训。目前正在对警察进行调查技术和法证学方面的培训。“索马里兰”和“邦特兰”有大量警方调查人员接受了培训，如今已达到有能力为审理海盗案件作准备的水平。¹¹ 为了支持所有培训，将提供法律方面的参考材料，并提供交通手段，使法官和检察官能够参加审判。

20. 已经开始通过索马里境内的律师协会和高校法学院对辩护律师进行培训。受过培训的辩护律师人数仍然很低，在“邦特兰”尤其如此。这一点导致该地区大多数海盗嫌犯没有法律代理人。为了改善这一局面，开发署计划提供律师助理，

¹⁰ 见附件二。

¹¹ 见附件三。

让他们在拘留中心和监狱开展工作，在辩护律师为案件做准备时为其提供咨询和协助。开发署正在通过法律援助系统协助为这两个地区的辩护律师筹资。

E. 国际社会的参与

21. 鉴于当地的合格法律专业人员人数有限，安排国际专家协助调查和起诉可加快审判工作达到国际标准的步伐。迄今为止，这一点尚未成为开发署和禁毒办索马里方案的一部分，这些方案的重点仍是提供培训以加强当地法律专业人员的能力。国际专业人才被用于培训目的，而不是通过协助诉讼程序得到利用。禁毒办开展的咨询活动表明，“索马里兰”和“邦特兰”当局均欢迎国际专家提供此类协助，以协助和辅导各法院巡回分庭的工作和警方调查工作。不过，它们不愿意外国国民以司法或检察人员的身份参与诉讼程序，现行立法中也没有为此类参与活动提供依据。¹²

22. 禁毒办认为，国际专家的协助和辅导可加快“索马里兰”和“邦特兰”法院达到国际标准的步伐，是对目前开展的能力建设培训的补充。这些个人将需要具备审理重大刑事案件的丰富经验，并了解索马里法院系统。能讲流利的索马里语将是一个优势，因为所有诉讼程序均以这一语言开展。由非洲联盟提名适合的法律专业人员或许是一个可能的专业人才来源。

23. 特别顾问建议利用散居国外的索马里人的国际专业人才。为了确定可能在何种程度上查明和联络散居国外者中的法律专业人员，法律事务厅向特别顾问咨询的“知名人士”和有大量索马里人的欧洲、中东和非洲国家的 17 个律师协会和法律协会发出调查表。¹³ 通过这些调查，法律事务厅得以确定，有很多有适当资格且有经验的个人生活在欧洲、美国和加拿大，可与这些人取得联系，以确定他们是否愿意帮助和辅导当地专业人员，或在境外法庭任职。其中很多人在 1990 年代之前曾在索马里从事法律专业。设在伦敦的索马里法律委员会已经与索马里（摩加迪沙和加罗韦）的律师以及欧洲的联合王国、意大利和瑞典等国的律师取得联系，并已确定了 36 名愿意加入索马里境内或境外反海盗法庭的男女法律专业人员。

24. 荷兰律师协会指出，该协会或欧洲联盟的任何其他律师协会都很难通过查询律师的原籍找出其成员中的适当律师。加拿大律师协会同样回复说，其保存记录的方式不允许其查找索马里籍的律师。其他律师协会和法律协会的回复率很低。

¹² 这与塞舌尔的状况不同，塞舌尔人口少，法律专业人员也少，因此，该国有接受从其他英联邦管辖区借调来的法官、检察官和警察的传统。

¹³ 这些咨询活动的细节见附件三。

25. 如果国际社会通过联合国甄选的法官或检察官参与索马里法院，¹⁴ 那么，将有必要由安全理事会授权秘书长为此通过谈判与过渡联邦政府达成适当的协定。此类协定将需要规定联合国参与国家法院的必要模式。应该强调的是，虽然联合国援助的目的是使索马里法院在适当程序方面逐步达到国际标准，联合国参与索马里国家法院的前提条件是该国家法院符合国际标准。为此，联合国与各国之间就联合国参与法院达成的协定毫无例外，都为此类参与建立了其中的司法决策程序使得国际法官能够保证，适当程序方面的国际标准得到遵守的框架。

F. 安保

26. 索马里，包括“索马里兰”和“邦特兰”的安全局势见附件二。海盗得到了某些人群一定程度的支持，起诉海盗嫌犯也曾导致恐怖威胁。因此，法院以及法官、其他法律专业人员和证人的安保问题应予以解决。在修建和修缮“索马里兰”和“邦特兰”的法院时，安保方面的考虑一直是主要因素。已提出为“索马里兰”的哈尔格萨和“邦特兰”的加罗韦修建法院，因为这两个地点是每个地区最安全的地点。将嫌犯运至法院的工作必须在全副武装警卫的护送下进行。

27. 在考虑由国际专家在“索马里兰”和“邦特兰”提供援助时，提供安保和有关费用也是需要考虑的问题。开发署和禁毒办认为，在目前阶段，摩加迪沙和索马里中南部的安全局势使其无法向位于该地区的法院提供与拟为“索马里兰”和“邦特兰”提供的援助同等规模的援助。

G. 监禁

28. 要想加强“索马里兰”和“邦特兰”根据国际标准起诉海盗嫌犯的能力，从而使其能够接收海军巡逻国移交的嫌犯，如果没有足够的符合国际标准的相应监狱安排，就可能遇到瓶颈。一个区域起诉国已把索马里是否具备可用的监禁设施作为从海军巡逻国接收更多海盗嫌犯并对其提出起诉的前提条件。¹⁵

29. 禁毒办已获得一些资金，用于修建两座新监狱，一座在“索马里兰”，另一座在“邦特兰”，以便为在索马里境外定罪的海盗提供共计 1 000 个监狱空间。将修建这两座监狱，并对其运营进行辅导，以确保其符合国际标准。该方案将包括培训、法律改革、协助移送囚犯和对标准进行独立监测。这两座监狱将需要近两年的时间方可投入使用。

30. “索马里兰”和“邦特兰”目前的监狱能力不足，落后于国际标准。¹⁶ 禁毒办正在翻修现有监狱设施，其中大部分监狱缺少基本医疗设施、供水、卫生条

¹⁴ 依循柬埔寨法院特别法庭。

¹⁵ 塞舌尔。

¹⁶ 本节对监狱条件的评估是由开发署和禁毒办进行的。

件和受过培训的工作人员。另外，禁毒办还正在对“索马里兰”的监狱工作人员进行现代关押做法方面的广泛培训，并且已开始在“邦特兰”的博萨索监狱进行类似的培训。

31. 禁毒办近期在“索马里兰”的哈尔格萨开设了一座新监狱，开发署正在“邦特兰”的加尔多开展工作，以开设一座新的监狱。需要这两个设施来容纳目前关押在维护不善和过于拥挤的监狱的现有囚犯。在“邦特兰”博萨索监狱服刑的人口中，有少数人是外国海军巡逻部队移交来的。他们在受审之前和之后被关押在这里，关押条件极差。虽然条件正在改善，但将增加的符合国际标准的监狱容量有限。所有这些监狱均主要是为关押这些地区现有的监狱服刑人口而设计的。因此，这些监狱将无法容纳更多被索马里法院或该区域其他国家的法院判处犯有海盜罪的人。

H. 与第三国的合作

32. 要让正在“索马里兰”和“邦特兰”筹建的法院能够接收海军在海上抓获的嫌犯进行起诉，并且让“索马里兰”和“邦特兰”的监狱能够接受在第三国定罪的罪犯在此服刑，将需要索马里有关当局和第三国签订协议。海军巡逻国和索马里之间尚无任何协议。不过，有一些关于海军巡逻国和各组织将嫌犯移送该区域其他国家进行起诉的协议先例。这些协议提供了有关国家和组织之间的法律和程序框架，以供移交对嫌犯的羁押，并根据适用的国际人权标准对待和审判他们。索马里当局可以利用这些先例，以此为基础通过谈判签订类似的移送协议。

33. 塞舌尔、索马里过渡联邦政府、“索马里兰”和“邦特兰”最近签署的关于将被定罪者从塞舌尔移送索马里监狱，特别是“索马里兰”和“邦特兰”监狱的谅解备忘录，是索马里当局达成的第一批这样的安排。与各国同联合国以及联合国协助的刑事法庭达成的安排类似，这些谅解备忘录规定，索马里当局同意逐案审议任何移送被定罪者的请求。但这些备忘录并不等同于规定所有在塞舌尔被定罪的人都将按索马里接受的协议，而是提供了一个法律和程序框架，使这样的移送得以进行，并按照适用的国际人权标准来对待被定罪者。索马里当局和塞舌尔就谅解备忘录进行的谈判得到了索马里沿海海盜问题联络小组第2工作组主席¹⁷及禁毒办的协助。

I. 证据及相关事项

34. 索马里沿海海盜问题联络小组第2工作组在进行内部讨论的过程中，确定了国家起诉面临的若干制约和困难，并讨论了改进建议。其中包括：海军巡逻国收集证据并将其移交给该区域的起诉国；确保证人出庭的困难，以及证人通过视频链接作证的可能性。

¹⁷ 丹麦外交部主管法律事务次长托马斯·温克勒尔大使。

35. 与海军收集证据和向该区域的起诉国，特别是肯尼亚和塞舌尔移交证据有关的一些初始问题看来得到了解决，原因是这些国家在禁毒办的协助下制订了指导原则。有关国家报告说，海军收集的证据的质量问题不再是成功开展海盗案件诉讼的障碍。在实践中，由于这些国家均为普通法司法管辖区，程序和证据方面的要求大同小异，没有因为各国的程序和证据要求不同而给海军收集证据造成很大的困难。由于索马里刑法的程序是建立在普通法传统基础上，希望“索马里兰”和“邦特兰”新的刑事立法也能制定出与肯尼亚和塞舌尔的相类似的程序和证据规则，并且希望将同禁毒办共同制定的指导原则能确保海军在实践中不会面临多重证据要求。

36. 在实践中，确保军方证人出席该区域国家庭审的任务落在有关海军巡逻国的身上，禁毒办则承担了协助平民证人出庭的任务。预计“索马里兰”和“邦特兰”的庭审将采用类似的安排。尽管可能相当费时费力，但迄今为止，在肯尼亚和塞舌尔进行的审判中，所有证人都能到庭。在第2工作组讨论期间，也鼓励航运业提供协助，考虑是否可能采用合约方式为商船海员的出庭提供便利。

37. 在第2工作组的讨论以及特别顾问的报告中多次提出的一项建议(S/2011/30)是，应当更多地利用视频连接作证。预计有待同索马里各地区当局共同制订的刑事诉讼法将允许采用这类证据。然而，允许采用视频证据的肯尼亚和塞舌尔的经验表明，这种证据在实践中的用处有限。普通法的传统是，有争议的证据一般应当面提出，以允许在法官面前进行交叉诘问。是否允许采用视频证据是一个由法官逐案斟酌裁定的问题。此外，视频证据还受到一些技术上的挑战，因为该区域包括索马里在内的许多国家缺少适当的宽带基础设施，还要确保证人所在地有兼容的基础设施和设备。

J. 时限

38. 根据这些援助“索马里兰”和“邦特兰”的方案应立即采取的步骤均已启动，这些步骤包括：法律改革工作；开始对法官、检察官和其他法律专业人员进行培训；提供更多的基本基础设施；修建新的监狱。一年内还将采取更多的初始步骤，例如对法官和其他法律专业人员进行基础培训。增加的监狱容纳能力大约将在两年后投入使用。“索马里兰”和“邦特兰”的全面协助方案将持续三年，开发署和禁毒办估计，在这之后这些地区的海盗案件审判将达到国际标准。可考虑举办另一个方案，由具备适当经验的国际专家为各巡回分庭提供协助，也许可以在某种程度上缩短这一时限。如果除开发署和禁毒办请求提供的资金外再提供更多资金，也会有助于加快方案的执行和缩短时限。

39. 如果决定由联合国甄选的法官或检察官参加这些法庭，则秘书长需要获得安全理事会的授权，同有关的索马里地区当局协商，通过谈判与过渡联邦政府就此达成协议。这种参与将需要宪法和立法上的依据，应由过渡联邦政府和索马里有关当局确定这是否与《1960年宪法》和《过渡联邦宪章》的有关规定存在抵触问

题，如有必要，应考虑由过渡联邦议会对该《宪章》进行修正。联合国参加国家法庭将需要特殊的决策规则，以提供一个框架，使国际法官可以在该框架内确保关于适当程序的国际标准得到遵守。目前尚无法预测这种谈判会耗费多长时间。以往联合国同各国为达成协议举行的谈判耗时一至九年不等。¹⁸

K. 费用和经费筹措

40. 未来 12 个月在“索马里兰”和“邦特兰”实施上述方案的费用情况估计如下。开发署提高司法机构和警察、高级司法委员会、辩护律师的能力以及为各法院提供基础设施的方案的费用估计为 8 500 000 美元，为期三年。其中第一年 2 686 000 美元，第二年 3 261 000 美元，第三年 2 561 000 美元。开发署的费用可细分如下：人事和培训 190 万美元；司法和法院改革 90 万美元；立法改革 50 万美元；法律辩护 80 万美元；起诉 110 万美元；司法人员保护 140 万美元；审判程序独立监督 15 万美元；开发署人员、安保和旅行 120 万美元；开发署支助费用 55.8 万美元。开发署已收到信托基金拨付的 908 567.59 美元，用于启动这项方案的一期工程。

41. 禁毒办方案的费用估计第一年为 12 406 640 美元，第二年 1 964 040 美元，第三年 1 564 040 美元。到目前为止，已认捐 800 万美元。禁毒办的费用可细分如下：人事和培训 100 万美元；监狱和法院建设 1 100 万美元；业务活动 80 万美元；法律改革 10 万美元；监狱独立监督 15 万美元；移送嫌犯的航班费 75 万美元；禁毒办项目支助费用 300 万美元。

42. 因此，开发署和禁毒办三年内建设“索马里兰”和“邦特兰”法院和监狱设施的所有方案的总费用将达 24 434 720 美元。这些数字不包括索马里工作人员的薪金和其他费用，那些费用由索马里当局承担。联索政治处强调，将需要持续提供资金，以确保新设施和更新后的设施在方案结束后能维持下去。

43. 如由国际法律专家进行或通过联合国甄选的法官或检察官参加这些法庭来提供的任何协助，其所需薪金和安保费用均不包括在这些数字内。可比性最强的有国际参与的其他法院或法庭可能是在东帝汶设立的特别审判小组以及波斯尼亚的战争罪行分庭。东帝汶特别审判小组在 2003-2005 年期间的费用为 1 430 万美元。波斯尼亚战争罪行分庭在 2005-2009 年期间的年平均费用为 1 300 万欧元。¹⁹ 如果由联合国甄选法官和检察官参与索马里国内法庭，最相近的情况可能是柬埔寨法院特别法庭。该法庭属于柬埔寨国内法院，有联合国甄选的多位法官和一位检察官以及联合国工作人员参与。该特别法庭 2010 至 2011 两年期的预算总额(包括国际和国内部分)为 9 230 万美元。

¹⁸ 见 2010 年 7 月 26 日秘书长报告 S/2010/394 附件一。

¹⁹ 同上。

44. 开发署和禁毒办建设索马里兰和邦特兰法院的各项方案的资金来自自愿捐助，已要求联合国管理的支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金拨付。该信托基金已成为支持这一领域各种项目的一个重要机制。信托基金的目标是支持与诉讼和拘留有关的活动，并支持其他与落实联络小组关于从所有方面入手打击海盗活动的各项目标有关的优先事项。如果联合国甄选的法官或检察官参与索马里国内法庭，则应由会员国决定这类法庭国际部分的相关费用是由自愿捐助还是由联合国会费摊款支付。

45. 自成立以来，信托基金已为 15 个项目提供了支助，总额约 700 万美元。核准的项目包括旨在为打击索马里、肯尼亚和塞舌尔的海盗活动而加强刑事司法和执法系统的各项举措。该信托基金是落实特别顾问报告所载各项建议的一个核心筹资工具。安全理事会第 1976(2011) 号决议敦促通过该信托基金为所建议的司法和羁押相关项目提供支助。

三. 在该区域另一国设立一个索马里境外反海盗特别法庭的模式

46. 特别顾问认为，境外法庭的好处是有助于加强索马里的法治，可作为区域和国际上为此提供的支助的协调中心，并且如果设在坦桑尼亚阿鲁沙卢旺达问题国际法庭的房地内，而且联合国不参与，建立起来会很快，成本也不高。安全理事会第 1976(2011) 号决议第 26 段请秘书长与该区域可能成为境外法庭东道国的有关国家协商。为此，法律顾问和法律事务厅其他高级官员进行的协商包括过渡联邦政府及索马里各地区当局、肯尼亚、坦桑尼亚、塞舌尔、毛里求斯和吉布提。还咨询了卢旺达问题国际法庭、安全和安保部、开发署、禁毒办、联索政治处和政治事务部。

47. 该建议是设立一个索马里境外反海盗特别法庭。这可能是指一个设在境外的现有的索马里法庭，也可能是指一个专门为此设立的法庭或分庭。从实际情况来看，索马里现有的法庭是地区法庭。尽管《过渡联邦宪章》规定了联邦一级的法庭，但这些法庭在《索马里宪法》获得通过及索马里议会组建司法机构之前无法开始运作。禁毒办在特别顾问编写报告期间同其进行了协商，提出：境外法庭也许可以是索马里中南部的一个设在境外的法庭，²⁰ 而不是“索马里兰”或“邦特兰”的法庭，因为这两个地区的法庭还正在当地进行建设。“索马里兰”或“邦特兰”的安全形势允许设立法庭，而索马里中南部的安全形势目前则不允许。²¹

²⁰ 特别顾问建议，境外法庭可暂时设在索马里境外，最终迁往摩加迪沙(S/2011/30，第 119-120 段)。此外，他还建议，法官应由过渡联邦政府根据代表性原则任命(见 S/2011/30，第 124 段)。这些因素可能暗示其意图是设立一个联邦一级的法院。

²¹ 见附件二。

48. 另一方面，如果该境外法庭将是一个新设立的联邦一级或地区一级的索马里法庭，或者是在现有法庭内新设的分庭，专门或特别从事海盗案件的起诉，则应由过渡联邦政府和索马里有关当局首先决定如何确立其在索马里的宪法和立法依据。他们还需要考虑是否与《1960 年宪法》和《过渡联邦宪章》关于设立非常或特别法庭的条款相抵触的问题，以及是否应对《过渡联邦宪章》进行修正。

49. 境外法庭的设立和有效运作的模式问题包括对以下因素的考量：索马里当局和潜在东道国的意见；法庭的法律依据和管辖权；海盗案件起诉需要有适当的刑事和程序立法框架；房地；安保；需要训练有素的法官、检察官和其他法律专业人员；与第三国的合作；证据和其他问题；羁押和监禁安排；法庭的建立和运作所必要的时间；费用和筹资。

A. 有关国家的意见

50. 由于该建议是在第三国设立一个索马里法庭，因此，需要得到过渡联邦政府的支持，而且，如果打算使之成为索马里某个地区的法庭(可能是中南部地区)，则还需要同该地区的有关当局协商。实际上，鉴于“索马里兰”和“邦特兰”当局在监禁被定罪者方面可能发挥的作用，他们的同意和合作也必不可少。由于该法庭将设在境外，这项建议也将取决于该区域承纳该法庭的第三国的意愿和能力。

51. 在同有关国家进行的每一次协商中均解释说，设立境外法庭的建议在许多方面势必还不确定。例如解释说，一些出现的问题是，尚未确定该法庭是有权审判涉嫌在索马里沿海犯下海盗行径的为数众多的“低层”人员，还是有权审判人数更有限的涉嫌资助和策划海盗行径者，或者该法庭的司法管辖权是否涵盖以上两种可能。此外，还解释说，另一些出现的问题是，尚未确定该法庭是完全由索马里法官、检察官和工作人员组成，还是会得到国际法官、检察官或工作人员(可能选自散居国外的索马里人)的协助或参与。

与过渡联邦政府和索马里地区当局的协商

52. 过渡联邦政府副总理兼外交部长²² 2011 年 4 月 18 日在迪拜同法律顾问协商时表示，索马里完全反对设立一个境外法庭，没有任何理由在索马里境外设立这样的机构。他认为，“索马里兰”是为索马里全国进行起诉的一个切实可行的选择。“邦特兰”海运、港口和反海盗事务部长²³ 以及“贾穆杜格”的总统²⁴ 一致认为，索马里反对设立境外法庭，并表示，他们明确倾向于将法庭设在索马里

²² 穆罕默德·阿卜杜拉·奥马尔。

²³ 赛义德·穆罕默德·拉吉。

²⁴ 穆罕默德·艾哈迈德·阿利姆。

境内。“邦特兰”海运、港口和反海盗事务部长指出，这一问题已在索马里人之间讨论过多次，他们从未同意关于境外法庭的构想。

53. 随后，过渡联邦政府副总理兼发展事务部长²⁵在2011年5月4日通过电话与主管法律事务助理秘书长进行协商时确认，过渡联邦政府反对在索马里境外设立任何索马里法庭。在这些协商中，“邦特兰”副总理兼海运、港口和反海盗事务部长确认，“邦特兰”反对在索马里境外设立任何索马里法庭。他表示，“邦特兰”当局随时准备在“邦特兰”接纳一个索马里法庭，并已为此发表了一项声明。²⁶他还说，“邦特兰”的加罗韦市是接纳一个索马里法庭及相关监狱设施的适当地点。“贾穆杜格”渔业部长²⁷确认，“贾穆杜格”反对在索马里境外设立任何索马里法庭。任何这样的法庭均应设在索马里境内，最好是在“贾穆杜格”。他表示，有一种可能是在加尔卡尤市设立一个索马里法庭，该市局势平静，并且横跨“贾穆杜格”与“邦特兰”的边界。从讨论中还清楚地看出，人们反对把这样的法庭设在“索马里兰”，因为该地区宣称自己不属于索马里。

54. 法律事务厅海洋事务和海洋法司(“海法司”)司长就这些磋商采取了后续行动，利用联索政治处在坎帕拉进程框架内提供的协助，于2011年5月26日在内罗毕再次与过渡联邦政府和索马里各地区当局²⁸举行会议。过渡联邦政府反海盗工作组主席、²⁹“邦特兰”反海盗总干事³⁰以及“贾穆杜格”司法部长³¹和“贾穆杜格”渔业部长³²重申，他们反对设立一个索马里境外法庭。他们认为法庭最好设在索马里境内，并表示担心会从索马里分流能力建设资源。每个人都建议在各自辖区设立索马里法庭。他们表示愿意共同商定一个地点。“索马里兰”外交部长³³表示，“索马里兰”原则上不反对设立一个索马里境外法庭的设想，但认为这并不是一个好主意。他还表示，“索马里兰”尚未准备好接纳这样一个法庭，但对继续在“索马里兰”各法庭进行海盗案件起诉持开放态度。

²⁵ 阿卜迪·韦利。

²⁶ 2011年4月25日的声明。

²⁷ 穆罕默德·瓦尔萨马。

²⁸ 会议包括“坎帕拉进程”的参与方。

²⁹ Muyadin Ali Yusuf。

³⁰ Abdirizak M. Ahmed。

³¹ Sheikh Hijazi Malm。

³² 穆罕默德·瓦尔萨马。

³³ Mohammed Abdillahi Omar。

55. 过渡联邦政府反海盗工作组主席、“邦特兰”反海盗总干事、“贾穆杜格”渔业部长、“贾穆杜格”司法部长和“索马里兰”外交部长确认，他们的理解是，根据特别顾问的建议，不应在索马里境内另设一个新的反海盗专门法庭。他们倾向于加强现有的法院结构，就像目前开发署和禁毒办在“索马里兰”和“邦特兰”所做的那样。“索马里兰”外交部长表示，在同特别顾问的讨论中已设想这一点。

与该区域其他国家的协商

56. 坦桑尼亚联合共和国外交和国际合作部长³⁴在2011年4月18日同法律顾问的协商中表示，该国对可能设立境外法庭表示欢迎。坦桑尼亚愿向国际社会表达其在适当条件下提供协助的意愿。坦桑尼亚的首要关切是安全问题以及必须达到国际标准。他表示，该国政府已收集了司法机构、监狱当局和海军对达到这些要求所需条件的意见。监狱需要足够的设施，海军需要舰船来保卫海岸。必须将海盗活动的嫌犯和被定罪犯人分散在全国各地，以确保更加安全，因此需要四、五座新设施。初始阶段可以租赁一艘军舰。

57. 在2011年5月5日给法律顾问的信中，坦桑尼亚外交与国际合作部长表示，坦桑尼亚在原则上欢迎设立一个索马里境外反海盗特别法庭的提议。设立这样一个法庭最好是一项暂行措施，增强当前受影响国家的起诉海盗行为的区域能力。坦桑尼亚政府表示，愿意成为东道国，把该法庭设在阿鲁沙卢旺达问题国际法庭的房地内。该国政府认为，应授权该法庭宣判在海上犯罪的海盗以及向索马里沿海海盗行为提供后勤支持、情报和资金的嫌犯。该法庭应该由索马里、国际和坦桑尼亚本地法官、检察官和法庭人员混合组成，以便受惠于广泛的经验和多元化。坦桑尼亚希望，抓获的海盗嫌犯在抵达坦桑尼亚后将被移送该国警察部门。该部长进一步表示，法庭的成功关键是有有一个联合国的框架内的明确供资机制和资金本身，并可以得到具有说服力和/或直接的证据。还必须准时完成当前在“邦特兰”进行的建筑工程，以避免长期在坦桑尼亚关押嫌犯和被定罪的罪犯。

58. 塞舌尔内政、环境和运输部长³⁵表示，塞舌尔希望专注并加强本国的起诉工作，包括最近起诉海盗活动头领和资助者的工作。塞舌尔此前已同索马里过渡联邦政府、邦特兰和索马里兰达成了遣返被定罪的海盗，使其索马里服刑的协议。在2011年5月12日给法律顾问的信中，塞舌尔内政、环境和交通部长进一步表示，塞舌尔仔细考虑了在索马里境外设立一个索马里反海盗法庭的提议，认为需要就这个问题进行大量讨论和协商，然后才能为安全理事会起草任何实质性答

³⁴ 伯纳德·卡米利卢斯·门贝。

³⁵ 乔尔·摩根先生。

复。塞舌尔将提交一份详细的讨论文件，讨论起诉机制的模式、国际人员的参与以及其他国际支持和援助问题。

59. 毛里求斯总理办公厅首席助理秘书³⁶表示，毛里求斯也希望专注于本国的起诉工作。与欧洲联盟签订接收海军所抓获嫌疑人的协议的谈判已到了最后阶段。³⁷在2011年5月20日给法律顾问的信中，外交、区域一体化和国际贸易部长表示，毛里求斯支持设立索马里境外反海盗法庭。然而，毛里求斯面临多重的实际困难和能力限制，在现阶段无法成为该境外法庭的东道国。然而，如果把这样一个设在该区域的另一个国家，毛里求斯愿意与法庭合作。

B. 法律依据和管辖权

60. 设立索马里境外反海盗法庭需要在索马里的宪法和立法框架内有法律依据，并在东道国有法律依据使其得以在该国境内运行，同时需要索马里与东道国达成协议以规管各自的权利和义务。

61. 设立境外法庭可以是将某个现有索马里法庭迁往第三国，或在联邦或地区一级新设一个专门或特别开展海盗案件诉讼的法庭或现有法庭内的分庭。实际上，现有法庭是地区法庭。它们在索马里的宪法和立法框架内有其法律依据。要将这样一个法庭，比如中南部地区的一个法庭迁往第三国，需要有关地区当局采取行动，并且需要在索马里境内有法律依据，因而需要过渡联邦政府和过渡联邦议会的支持。联索政治处提出的意见是，在目前的政治气候下颁布必要的立法可能会遇到困难。过渡联邦政府和索马里有关当局需要考虑，将这样的法庭迁至第三国是否涉及遵守《1960年宪法》和《过渡联邦宪章》有关规定的规定，同时要考虑是否需要由过渡联邦议会修正《过渡联邦宪章》。

62. 如在联邦或地区一级新设一个专门或特别开展海盗案件诉讼的法庭或现有法庭内的分庭，同样要求在索马里有宪法和立法依据。这又需要由过渡联邦政府和索马里有关当局考虑设立此类法庭或分庭以及将其设在第三国是否会涉及遵守《1960年宪法》和《过渡联邦宪章》有关规定的规定，同时要考虑是否需要由过渡联邦议会修正《过渡联邦宪章》。

63. 关于任何此类境外法庭的管辖权、设立地点以及它是现有法庭、新法庭、还是新的分庭问题，一开始就要确定的一个关键问题是该法庭到底是应该对数目可能众多的涉嫌在索马里沿海施行海盗行为的人拥有管辖权，还是仅对数目有限的涉嫌资助或策划此类行为的人拥有管辖权，抑或是对两者皆有管辖权。对于迁往第三国的现有索马里地区法庭，其目前的管辖权可能已对这些问题做了规定。对

³⁶ Motichah Seebah 先生。

³⁷ 尚未收到肯尼亚和吉布提对书面征求意见的答复。

于新设立的境外法庭或某个法庭的新境外分庭，过渡联邦政府和过渡联邦议会可在为其确立宪法和立法依据时对这些规定做出规定。

64. 与一些会员国、国际刑警组织、禁毒办、政治部和安全理事会第 751(1992)号决议所设委员会监察组(“监察组”)³⁸ 进行的磋商表明，海盗网络主要头目的身份以及他们的所在地点和政界关系众所周知。据报道，其中很多人身在索马里。此外，磋商表明，更加重视调查和起诉相对而言比较少的领导海盗活动和为其提供财务管理的个人，是在战略上有效、又具有成本效益的补充现有起诉工作的手段。被征求意见的各方确认，对这些更为复杂的犯罪行为需要采用更先进的侦查、起诉和司法专业技术。此外，安全理事会鼓励交流有关海盗行为的总体情况、特别是海盗行为的协助者、资助者和策划者的信息。³⁹

65. 2011 年 5 月 17 日至 19 日，禁毒办在内罗毕举办了与索马里沿海海盗行为有关的非法资金流动问题会议。会上讨论了是否可以制订何种业务准则，以加强私人部门、执法机构和相关国际和区域组织之间的协调和信息交流，同时讨论了关于强化该区域的反洗钱能力的提议。会上提出的一些建议特别着眼于促进对海盗行为的领导者、组织者和资助者的调查。索马里沿海海盗问题联络小组非法资金流动问题特设小组定于 2011 年 6 月 29 日在大韩民国首尔举行第二次会议，进一步讨论这些建议。

66. 除了在索马里为境外法庭确立宪法和立法依据外，还需要在索马里法律中规定索马里警察可以行使境外逮捕和调查权。该区域其他国家正在进行的海盗案件诉讼表明，海军向起诉国移交证据后，需要起诉国警察机关采取后续行动，之后才能开始审判。例如，警方询问指控的海盗袭击事件嫌犯，并对缴获的在事件中使用的武器或其他财产进行法证检验。在索马里境外的诉讼当中，这些警察调查活动是进一步行使境外权力，需要在索马里有立法依据。

67. 东道国也需要有允许在其领土上设立和运行索马里法庭的国家立法依据。这类立法所规管的事项源自两国为规定各自在境外法庭方面的权利和义务而谈判订立的协定条款。英国曾与荷兰就为起诉泛美航空公司 103 号航班爆炸案嫌犯而在荷兰设立苏格兰法院一事缔结协定，⁴⁰ 参照这一先例，所涉事项可能包括在东道国某一指定地点内行使索马里管辖权、经由东道国领土接收并向法庭移送嫌犯、索马里警察在东道国领土上行使调查权、房地和人员安保、特权和豁免权、两国之间的合作以及费用承担责任等。东道国有必要确保具有国家立法依据，使其能够依照与索马里缔结的此种协定履行责任。

³⁸ 见附件四。

³⁹ 见安全理事会第 1950(2010)号决议和第 1976(2011)号决议。

⁴⁰ 1998 年 9 月 18 日在海牙缔结的《大不列颠及北爱尔兰联合王国与荷兰王国关于在荷兰进行苏格兰审判的协定》。

68. 如果境外法庭需要有国际参与，比如采用从其他司法管辖区借调专家的形式，则东道国要决定是否需要有接受这些专家在其领土内执业的任何立法或其他依据。如果有联合国甄选的法官或检察官参与境外法庭的工作，则秘书长首先要获得安全理事会授权，就此与索马里和东道国谈判达成必要协定。参照柬埔寨法院特别法庭的先例，这种协定的主要内容将包括要求按照国际标准进行审判，并且要依程序建立司法决策框架，使国际法官能确保国际标准得到遵守。东道国应确保有充分的国家立法依据，使联合国人员能在其境内的境外法庭工作，其中包括房地不可侵犯性和联合国官员和工作人员享有的特权和豁免权等事项。

C. 刑事和程序立法框架

69. 关于适用的刑法和程序法问题，境外法庭仍然是索马里法庭，行使索马里管辖权并适用索马里刑法和程序。索马里立法中的矛盾和缺陷仍有待解决。⁴¹ 过渡联邦政府和各地区议会至今尚未通过符合国际法规定的打击海盗立法，这对境外法庭的设立和运行以及索马里境内法庭的发展都构成挑战。禁毒办将继续与过渡联邦政府和地方当局合作，推动在这方面取得进展。

70. 如果获得安全理事会授权，秘书长有可能与过渡联邦政府谈判达成适当协定，确定一个刑事和程序“规约”，作为境外法庭运作的基础。但如果该法庭是索马里法庭，则该协定和规约需要在索马里有立法依据。也需要过渡联邦议会审议通过，使之成为索马里法律。

D. 房地和安保

71. 在该区域第三国开展海盗案件诉讼涉及安全方面的考虑，因为一些索马里人社社区支持海盗行为嫌犯。⁴² 安保措施要包括对证人的保护。在索马里，开展海盗案件诉讼的所有法庭都由武装警察提供保护，包括在车辆上装载重型武器。⁴³

72. 在尚未确定东道国的情况下，不可能做具体说明，但要考虑到对房地、法官、检察官和其他工作人员、证人和受害人以及经由东道国运送嫌犯直至移送境外法庭收押过程中的安保要求及相关费用。境外法庭的安保工作可能需要国际援助和支持。

73. 特别顾问建议将境外法庭设在坦桑尼亚阿鲁沙卢旺达问题国际法庭的房地内。坦桑尼亚政府也表示，愿意把这样一个法庭设在该地点。法律事务厅已就此与卢旺达问题国际法庭和联合国安全和安保部协商。考虑因素包括安全、可使用

⁴¹ 见附件二。

⁴² 本段中的资料由禁毒办提供。

⁴³ 在肯尼亚起诉海盗行为有可能受到未经确认的恐怖主义威胁。由于安全形势严峻，禁毒办不得不在蒙巴萨附近的 Shimo la Tewa 监狱区内新建一个安全的审判室，并向肯尼亚当局提供资金，以聘用私人安保公司保护蒙巴萨的主要法院。由武装警卫将嫌疑人送至蒙巴萨法院。

的审判室、可使用的办公空间、可使用的拘留设施、卢旺达问题国际法庭剩余案件审判进度对上述每一项的影响，以及预期卢旺达问题国际法庭与 2010 年 12 月 22 日安全理事会第 1966 年 (2010) 号决议所设刑事法庭余留事项国际处理机制于 2012 年 7 月 1 日起同地办公所产生的影响。

74. 卢旺达问题国际法庭认为，现阶段难以有把握地对这一提议发表意见，因为其可行性主要取决于该法庭和拟议中的境外法庭的预计工作量以及全面安全风险评估的结果。卢旺达问题国际法庭租用的是阿鲁沙国际会议中心的房地，并与其他国际机构共用。随着法庭工作接近尾声，其工作量正在减少。因此，可以为索马里境外反海盗法庭提供审判室和办公空间。但是，卢旺达问题国际法庭担心，将此种法庭设在阿鲁沙国际会议中心内会使该法庭和联合国官员及工作人员面临严重安全威胁。必须进行全面安全风险评估。国际法庭的初步评估认为，需要在阿鲁沙国际会议中心和该法庭的拘留设施的安保能力方面进行重大投资。

75. 卢旺达问题国际法庭的房地内有四个审判室。1 号和 3 号审判室完全在用，预计这种状况将持续到 2013 年 12 月底。2 号审判室已被拆除，其空间已返还国际会议中心。可以极低的成本将其改装为审判室。4 号审判室将用于存放卢旺达问题国际法庭的档案，直至建造一个永久档案建筑。如果国际法庭审判分庭拒绝接受目前提出的将 Uwinkindi 案转交卢旺达的申请，则需要全面使用该审判室审理这一案件，直到 2012 年第三季度末。现阶段尚不知道余留事项处理机制的潜在工作量有多大。不过，预计其工作包括可能对两个高级别逃犯进行审判、对 7 宗案件进行证据保全听讯、审理一些藐视法庭案件的上诉以及如由卢旺达问题国际法庭审判 Uwinkindi 案，则有可能审理其上诉案。总之，似乎只有已返还国际会议中心的 2 号审判室可供索马里境外反海盗法庭立即使用。

76. 到 2011 年最后一个季度，将有 800 至 1 000 平方米的办公空间可供使用，到 2012 年 6 月，另有 800 至 1 000 平方米可用。除非另有决定，依照卢旺达问题国际法庭缩编和完成工作战略，腾出的空间将返还国际会议中心。出于安全及安保理由，海盗嫌犯将与卢旺达问题国际法庭的嫌犯分开拘押。因此，尽管拘留所有 90 间牢房，目前共有 36 名犯人，但可用空间仅能容纳 30 个海盗嫌犯。随着卢旺达问题国际法庭做出更多判决，2012 年和 2013 年期间，将有更多牢房可供使用。

77. 安全和安保部赞同需要进行全面安全风险评估。但是，为便于规划，安全和安保部认为，可以假定将索马里境外反海盗法庭设在卢旺达问题国际法庭内会大大增加该法庭的风险，乃至可能给联合国带来风险。余留事项处理机制与卢旺达问题国际法庭合用同一地点将是安保规划中的一个重要内容。需要大幅增加安保基础设施，同时安保费用也会显著增加。如果境外法庭是索马里法庭而不是联合国法庭，则其安保责任不应由安全和安保部承担。极有可能需要坦桑尼亚联合共和国政府提供更多安保。房地是共同租用的，而不是一个独立设施，这限制了安

保升级的能力。如果着手建立索马里境外法庭，安全和安保部建议为其寻找独立房地。这种独立房地可以是对现有审判室做必要翻修，或是将某个处所改建后用作审判室。不管是哪种情况，都需要提供适当安保。还需要有房舍作拘留设施并配备适当安保。

78. 坦桑尼亚当局提出了一些安全关切，就此需要与其讨论并与海军巡逻国进行讨论的另一个问题是，如何将嫌犯送往离海岸大约 500 公里远的阿鲁沙。许多海军舰艇上载有直升机，需要与他们探讨他们是否在原则上愿意承担运送任务，以及他们是否有看守嫌犯的能力，能否应付从坦桑尼亚海岸到阿鲁沙的航程。另一个选择是海军巡逻国将嫌犯送到达累斯萨拉姆港，从那里将其陆运到阿鲁沙(大约需要八个小时)，或者空运，两者涉及不同的费用考虑。不论采用哪种方法，都要考虑安全问题。

79. 达累斯萨拉姆可能远离有关军舰的巡逻区域。因此，另一种选择可以是在吉布提将嫌犯从军舰上卸下，⁴⁴ 并从那里将他们空运到阿鲁沙。这也需要在有关国家之间就费用和安保问题进行讨论。吉布提、坦桑尼亚和索马里三国可能需要达成协议，确定进行这种转运的条件，其中包括安安排、嫌犯的拘押、运送过程中发生逃跑或紧急医疗事件等，并确定应由谁承担费用。

E. 法官、检察官、调查员和辩护律师

80. 由于索马里境外法庭将行使索马里管辖权并适用索马里法律，所以法官、检察官、辩护律师和其他法律专业人员最好是索马里人，有索马里法律专业资质并有索马里法律执业的专业经验。如附件三所述，⁴⁵ 索马里法律专业人员短缺。因此，我们探讨了以下前景：(a) 由国际专家提供协助；(b) 由联合国进行参与。

81. 已开始在索马里兰和邦特兰进行法官、检察官、调查员和辩护律师的培训。开发署和禁毒办认为在一年内可以取得进展，估计需要三年左右的培训才能在“索马里兰”和“邦特兰”开展符合国际标准的审判工作。现阶段还不可能在索马里中南部进行同等规模的培训，因为在该地区工作面临安全挑战。对境外法庭而言，如果能让它优先使用在索马里境内第一批完成开发署和禁毒办培训的法官、检察官和其他法律专业人员，则该法庭的时间表可能会在一定程度上缩短。

82. 可以从散居国外的索马里人⁴⁶ 中抽选国际专家提供协助或进行参与，这样也可以帮助境外法庭更快地达到国际标准。就像“索马里兰”和“邦特兰”的法庭发展一样，这种参与可以给在境外法庭工作的索马里法律专业人员带来能力建设效益。这些专家需要有处理重大刑事案件的适当经验，了解索马里法院系统，

⁴⁴ 截至目前，已在吉布提转运过三次。

⁴⁵ 附件三载有开发署和禁毒办所作的评估。

⁴⁶ 关于散居国外的索马人的资料，见附件三。

并且最好掌握索马里文。同样，由非洲联盟提名合适的法律专业人员可以是专业人才的一个来源。出于安全考虑，招聘国际专家，包括从散居国外的索马里人中招聘专家来协助设在索马里境外的法庭工作可能更为容易。

83. 如果境外法庭达到有关适当程序的国际标准，可以由联合国选定法官和检察官参与其工作，这要求有司法决策程序，使国际法官能确保这些国际标准得到遵守。

F. 与第三国的合作

84. 正如索马里境内的反海盗法庭一样，索马里境外反海盗法庭需要海军巡逻国提供合作，以向法庭移送嫌犯和证据。此外，也需要与东道国和所有邻国开展合作，以便通过其领土转送嫌犯，同时需要过渡联邦政府、“索马里兰”和“邦特兰”提供合作，接收被定罪的人以便监禁和接收那些被释放或宣告无罪而遣返的人。

85. 这需要海军巡逻国、索马里和东道国之间谈判做出移送安排。这些安排将规定有关国家各自的权利和义务、嫌犯和所收集证据的移送事宜，以及嫌犯的待遇标准。有一些关于海军巡逻国与该区域其他国家之间达成移送安排的先例，可为有关索马里境外法庭的此种安排的谈判进程提供参考。对许多海军巡逻国而言，关于移送安排的谈判是以审判程序和随后的任何监禁均符合国际标准为条件，从而使嫌犯的权利得到尊重。

86. 这些海军巡逻国也经常要求起诉国必须在征得许可后方能将被定罪者移送第三国。如果起诉国和监禁国都是索马里，则这后一项规定可能是不必要的。有关将被定罪者移送索马里的安排将在下一节讨论。

G. 拘留和监禁安排

87. 任何愿意接纳境外法庭的国家都必须有配备适当安保措施的拘留设施供审前和审判期间拘押嫌犯。无论任何国家，是否愿意接纳索马里境外法庭几乎肯定取决于是否有国际资助建造大量符合国际标准的拘留和监狱设施，并提供培训来为这些设施配备工作人员；或是否达成协议，规定那些被定罪者将返回索马里服刑，而那些被释放或宣告无罪者将被遣返索马里。开发署和禁毒办报告说，大概需要两年时间，才能启用为接纳更多被定罪者而增建的符合国际标准的设施。现有的很多监狱缺乏基本医疗设施、水、卫生设施和训练有素的工作人员。

H. 证据和有关事项

88. 索马里沿海海盗问题联络小组的第2工作组讨论的证据及有关问题⁴⁷与设立索马里境外法庭也有关系。索马里当局和禁毒办可制定指南，协助海军巡逻国收集证据并将其移交境外法庭。为该区域其他起诉国制定的此类指南帮助大大提

⁴⁷ 上文第32至35段做了阐述。

高了海军巡逻国收集的证据的质量，从而使证据收集不再是成功开展海盗案件诉讼的一个障碍。由于索马里的刑事诉讼法以英国的程序和证据规则为基础，⁴⁸ 禁毒办认为，这一有关证据问题的指南应类似于为肯尼亚和塞舌尔等普通法司法管辖区编制的指南，因此在实践中不会对海军部队提出繁多的证据要求。

89. 需要考虑证人在境外法庭出庭的责任由谁承担。该区域其他国家的做法是，军人证人出庭由有关海军巡逻国负责，而禁毒办负责协助平民证人出庭。通过这些安排，迄今确保了在肯尼亚和塞舌尔进行的审判中所有证人都会出庭。可能也需要考虑是否允许通过视频联接向境外法庭提供证据。如果境外法庭的诉讼程序确实是以普通法为基础，则该区域其他起诉国的经验表明，这种证据在实践中的用处有限。普通法的传统是，有争议的证据通常应由证人亲自提出，以便在法官面前进行交叉质证。应由法官根据每个案件的具体情况决定是否允许通过视频提供证据。还需要考虑东道国是否有宽带基础设施支持使用视频链接。

I. 时间表

90. 现阶段不可能订出有关设立索马里境外法庭及其运作的明确时间表。影响这一时间表的各种考虑因素包括：索马里当局与设立法庭的东道国之间的谈判；设立境外法庭需有索马里宪法和立法的依据；海盗案件诉讼需有索马里的刑事和程序性立法；海军巡逻国、索马里当局和东道国之间有关移送嫌疑人的谈判；索马里法官、检察官和其他法律专业人士的培训以及可能征聘国际专家；需找到合适的房地、修建或翻修审判室和拘留设施，并将安保安排落实到位；需确保索马里有符合国际标准、容量足够的监狱。

J. 费用和经费筹措

91. 特别顾问估计，索马里境外法庭第一年运作的年度费用将达 2 725 000 美元，此后每年为 2 325 000 美元。禁毒办了解，这些数字是禁毒办就在“索马里兰”和“邦特兰”运作法庭预测的费用估计数。在此阶段尚不可能就这些费用数字作出权威性评论。安全和安保部的初步评估表明，如法庭设在坦桑尼亚阿鲁沙国际会议中心大楼，则应考虑到安保费用可能大幅增加，但根据安保评估的结论，法庭可能应该设在单独的场所。如果不能为索马里境外法庭提供像卢旺达问题国际法庭那样的联合国房地和安保，则必须考虑到其他场所和必要安保所涉及的费用。此外，如有必要吸引散居国外的索马里法律专业人士在法庭工作，甚至可能吸引其他国际专家前来，则应考虑到吸引这些专业人士的必要报酬。

92. 就在“索马里兰”和“邦特兰”建立法庭而言，情况最相近的有国际参与的其他法院或法庭可能是设在东帝汶的特别审判小组和波斯尼亚战争罪分庭。⁴⁹ 东

⁴⁸ 见附件二。

⁴⁹ S/2010/394，附件一。

帝汶特别审判小组 2003-2005 年的费用约为 1 430 万美元。波斯尼亚战争罪分庭在 2005-2009 年期间每年的平均费用为 1 300 万欧元。如有联合国甄选的法官和检察官参与索马里境外法庭，则情况最相近的是柬埔寨法院特别法庭，它是一个有联合国甄选的若干法官和一名检察官以及联合国工作人员参与的柬埔寨国家法庭。柬埔寨法院特别庭 2010 至 2011 两年期的总预算(用于国际和本国组成部分)为 9 230 万美元。

93. 索马里境外法庭的设立和运作的经费属自愿捐款供资，并可能要求联合国管理的支持各国打击索马里沿海海盗行为举措国际信托基金提供经费。如有联合国甄选的法官或检察官参与索马里境外法庭，将由会员国确定该法庭的国际组成部分的费用到底是由自愿捐款解决，还是由联合国分摊会费解决。

四. 结论

94. 有关在索马里设立索马里特别法庭，目前“索马里兰”和“邦特兰”法院正在联合国协助下进行海盗审判，这些审判预计三年左右达到国际标准。如可以找到并聘用适当的国际专家，包括散居国外的索马里人士，则这个时间表可以加快。这将使海军巡逻国得以签订协定，将在海上抓捕的嫌犯移送索马里这些地区的法院进行起诉。索马里法律仍有必要加以修订，以便为这些起诉提供坚实的刑法和程序依据。约两年后，修建、翻修和培训工作将增加“索马里兰”和“邦特兰”符合国际标准的监狱空间。开发署和禁毒办今后三年在“索马里兰”和“邦特兰”的法院和监狱设施方面提供援助的总费用将达 24 434 720 美元。

95. 本阶段尚无法确定在该区域另一国家建立并运作索马里境外反海盗法庭的时间表。影响这一决定的因素包括有关国家和索马里有关地区当局的意见、设立该法庭需要有索马里的宪法和立法依据、对海盗的起诉在索马里法律上需有适当的刑法和程序依据、需与东道国谈判达成一项适当的协议以管理法庭运作的所有相关事项以及需要提供符合国际标准的足够监狱空间，最好是在索马里提供。通过提供足够的资金和安保，以吸引包括散居国外的索马里人在内的国际法律专家，可有助于缩短法庭设立和运作的所需时间。

96. 关键问题之一是，境外法庭到底是应该有管辖权起诉大量低层次的海盗行为实施者、仅有管辖权起诉为数有限的海盗行为资助者和策划者、还是有权对两者都进行起诉。无论境外法庭的管辖权为何，法律事务厅进行的协商表明这样一种普遍的看法：各国通过交流信息，对海盗行为资助者和策划者进行调查和起诉，将是一个战略上有效又具备成本效益的补充目前起诉工作的手段。

附件一^a

索马里沿海海盗事件和各国起诉的数目

1. 自秘书长发表2010年7月26日(S/2010/394)和2010年10月27日(S/2010/556)的报告以来,索马里沿海海盗袭击不断增多,袭击的地域范围也扩大,使用暴力的程度升级。自2011年1月1日以来,已发生177起袭击事件,其中18起得逞。截至2011年5月,海盗挟持了26艘船只,人质共有601人。袭击的地域现已延伸到280万平方英里。海军力量在这一地域巡逻越来越难。
2. 海盗通过使用母船来扩大袭击范围。海盗目前使用大型船只为实施袭击的小型海盗船只提供补给,船上还有多达100名海盗看守人质和阻止救援行动。海盗袭击目前还经常使用占压倒优势的武力来制服商船上的安保人员。被劫持的船员被用作对抗军事干预的“人体盾牌”,并受到威胁,以阻止军事攻击。2011年1月26日,一名菲律宾籍船员被当场处死,4名美国公民于2011年2月22日也遭杀害。要求的赎金数目不断增加。自2010年年末以来,获释的船员报告称在被关押期间受到蓄意威胁和暴力侵犯,在赎金谈判旷日持久的情况下尤其如此。
3. 海军估计,大约有50名海盗主要头目,海盗袭击团伙约有300名头目,还有约2 500名一般成员。据认为,资金是由约10至20名个人提供。此外,还有大量的武装个人看守被挟持的船只,并有不少赎金谈判人员。
4. 自秘书长发表2010年7月26日的报告(S/2010/394)以来,在本国法院起诉索马里沿海海盗行为的国家数目从10个增加到20个,起诉的总数几乎倍增,即从528起增加到1 011起。下表对这些数字进行了分列。

^a 本附件中的资料来自国际海事组织提供的局势报告和联合国秘书处维持和平行动部提供的补充资料。

国家	关押人数	注
比利时	1	
科摩罗	6	
法国	15	
德国	10	
印度	119	
日本	4	
肯尼亚	119	50 人定罪
马达加斯加	12	
马来西亚	7	
马尔代夫	34	由于起诉没有法律依据，正等待驱逐
荷兰	29	5 人定罪
阿曼	12	全部定罪
塞舌尔	64	41 人定罪
索马里		
邦特兰	290	约 240 人定罪
索马里兰	94	68 人定罪
中南部	18	审判情况不明
大韩民国	5	
西班牙	2	
坦桑尼亚	12	6 人定罪
阿拉伯联合酋长国	10	
美国	28	8 人定罪
也门	120	全部定罪
国家共计：20	1 011	

附件二^a

索马里政治和法律背景

1. 自 1991 年西亚德·巴雷政权结束以来，索马里再也没有一个有效的中央政府。从那时起，索马里一直在逐步尝试建立一个中央政府。但由于该国许多地区的内部冲突持续不断，且没有法治，这一进程面临挑战。目前，根据 2008 年《吉布提协议》以及过渡联邦议会 2004 年 2 月通过的《过渡联邦宪章》建立的过渡联邦政府是国际上承认的索马里共和国政府。过渡期将于 2011 年 8 月结束，目前正在就过渡期之后的政治安排进行讨论。
2. 索马里是由 18 个行政州组成。位于索马里北部的“邦特兰”自认为索马里境内一个独立的国家，而位于索马里西北部的“索马里兰”则在 1991 年西亚德·巴雷政权结束之后不久宣布独立。在“邦特兰”以南的索马里中部，“加姆杜德”已成为另一个事实上的地区实体。
3. 联合国继续支持索马里努力起草新宪法。已拟订一个政治路线图，其中详细制定这一进程各组成部分的广泛步骤，并正在讨论这份路线图，它需要国家和地区两级的政治领袖的积极参与和支持、索马里人民的认同和支持以及对和平进程的承诺。
4. 2011 年 2 月，过渡联邦议会决定自我延期三年。过渡政府总统拒绝签署有关议会法案。“邦特兰”谴责议会自我延期的决定，指出这可能妨碍索马里进入一个成功的过渡后时期。合作伙伴和国际利益攸关者指过渡联邦议会的延期是单方面行为，因为决定是在没有协商和进行必要的改革的情况下作出的。这一决定促使过渡政府部长理事会宣布打算将其自己的任期延长一年，直至 2012 年 8 月。秘书长的索马里问题特别代表奥古斯丁·马希格先生正牵头与过渡联邦机构、地区利益攸关方和国际合作伙伴就结束过渡的安排进行讨论。
5. 过渡政府和索马里境内主要地区当局之间的关系非常复杂。过渡政府和国际上均未承认索马里兰为国家，但它却是事实上的自治。半自治的“邦特兰”的过渡地区宪法规定，它将帮助建立和保护基于联邦制度的索马里政府，如不稳定状况持续下去，或索马里人不认同联邦制度，则保留审查这一规定的权利。过渡联邦政府与“邦特兰”当局的关系在今年恶化，原因是后者 2011 年 1 月 16 日断绝关系并禁止过渡联邦政府政治领导人和公务员进入“邦特兰”领土。
6. 索马里中南部许多行政州是在反对过渡联邦政府的青年党控制之下。2011 年 2 月，在过渡联邦政府部队凭借非洲联盟驻索马里特派团的支持对青年党发动军事进攻之后，过渡联邦政府占据了大片领土。摩加迪沙整体的安保局势仍动荡

^a 本附件载有联合国政治事务部、禁毒办和开发署提供的资料。

不安，因而影响了联合国行动的安全开展。最近占据大片领土大大减少了摩加迪沙机场及其周边地带遭到炮火和迫击炮直接袭击的风险。“索马里兰”相对稳定，但“邦特兰”仍不安全。据称，“邦特兰”是一个贩运人口和海盗的基地。

7. 禁毒办对索马里的法律制度进行了一次综合评估，其中包括三个部分：正式法律部门、伊斯兰教法和习惯法。这三个部分并行运作，其适用的区别并非总是很清楚。正式司法制度并没有系统地实施。“索马里兰”和“邦特兰”即使设有较为正式的政府机构，情况也是如此。部族和小部族关系对于索马里的社会和法律文化仍是至关重要的。

8. 在其正式法律制度框架内，索马里法律是多元化的，反映出从双重殖民地历史(联合王国和意大利)继承的普通法和大陆法传统的结合。在 1960 年独立时，通过的新法典反映了这种混合传统。目前的《索马里刑法》是根据《意大利刑法》制订的，而其《刑事诉讼法》是根据联合王国的程序和取证规则制订的。这两部法典继续成为今天索马里全国的刑法基础。这些法典尚未更新，仍没有索马里文版本。

9. “索马里兰”由于声称独立，将其宪法视为该地区的最高法律。另一方面，“邦特兰”过渡地区宪法强调索马里联邦共和国宪法和伊斯兰教法至高无上。索马里的宪法和《过渡联邦宪章》以及“索马里兰”和“邦特兰”的宪法都显示伊斯兰教法的重要性。下级法院的法官往往不了解正式法律，在适用中把伊斯兰教法纳入“Xeer”(索马里的习惯法)。

10. Xeer 是以口述惯例为基础，由长者制订，用来通过调解维持索马里的各个相互争夺的部族和小部族之间的和睦关系。这一法律的适用约占所有纠纷和刑事案件的 80-90%。它在实践中使用是为了填补国家的行政空白，被认为极为高效实用，受到当地广泛的支持。Xeer 由于是基于集体责任而非个人权利的思想，有时会与国际人权法发生冲突。

11. 《过渡联邦宪章》建立了一个由过渡最高法院和过渡上诉法院组成的联邦法院结构。但这些法院将在通过索马里新宪法和议会组建了司法机关之后才运作。因此，索马里的法院结构实际上由自治的州法院组成。索马里各州都设有自己的法院结构，各州之间只有细微的差别。一般来说，有区法院、州法院(包括巡回分庭)、上诉法院(也包括巡回分庭)和最高法院(审理上诉法院提交的所有案件)。巡回分庭审理海盗案件，因为它们对判处十年以上徒刑或死刑的犯罪拥有管辖权。

12. 各州的司法管理机构称为司法事务委员会，在“索马里兰”和“邦特兰”则称为高级司法委员会。这些机构执行司法，并监督纪律问题以及其他事项，如标准和最佳做法。

13. 索马里各地的刑事法和程序法支离破碎而且过时，其中存在许多矛盾和缺陷。开发署和禁毒办曾协助过渡联邦政府、“索马里兰”和“邦特兰”的法律专

家成立一个索马里法律改革方案专家组。小组起草并商定了一项反海盗法律，并提交给过渡联邦政府及“索马里兰”和“邦特兰”地区当局，供各自的议会讨论。过渡联邦议会没有通过该法律。“邦特兰”议会通过了这项反海盗法律，尽管通过时作了修改，致使其不符合《联合国海洋法公约》（“《海洋法公约》”）。它修改了有关“海盗”的定义，将非法捕鱼纳入其中。“索马里兰”议会仍在审议中。小组随后起草并商定了一项囚犯移送法，目前正在拟订监狱法。囚犯移送法已提交“索马里兰”议会审议。随后将对有关处理海盗问题的其他法典进行审议，以努力加强过渡联邦政府和各地区的法律框架。

附件三^a

索马里三个地区各自的法律专业人员人数和培训程度以及有关散居国外的索马里人当中的法律专业人员的资料

A. 索马里三个地区各自的检察官、法官和辩护律师的人数和培训程度

“索马里兰”

1. 有 36 名检察官，其中 6 人是法律专业毕业生，14 人已完成开发署认可的哈尔格萨大学的法律培训。目前有 120 名法官，其中 7 人有法律专业资格，10 人已完成联合国认可的哈尔格萨大学的法律培训。“索马里兰”目前有 162 名注册律师，其中 72 人是法律专业毕业生，其余的人根据其在司法或检察机关的工作经验获得执业证书。目前“索马里兰”有 312 名法律院校毕业生，其中 141 人是妇女。

2. “索马里兰”正在各法律院校的协助下执行一项培训方案。该方案旨在让每一个法官和检察官完成一个包括实体法和程序以及必要的法律和审判技能在内的基础方案的培训。各法律院校和一名国际法律教育专家协助提供的高级课程将于 2011 年年中开始。

3. 为了寻求更多信息，以了解是否有索马里律师愿意参加境外法庭以及有多少这样的律师，法律事务厅联络了索马里兰律师协会。索马里兰律师协会表示，其 120 名成员将有兴趣参与设在索马里境内和境外的反海盗法庭，并表示该组织过去 5 年在为被指控犯有海盗罪的人免费提供法律辩护服务方面有广泛的经验。

“邦特兰”

4. 目前有 86 名法官，^b 其中 5 人有法律学位(法学士)，10 人有伊斯兰教法学位，17 人完成了联合国认可的法律培训。目前有 6 名法官参加法律学位课程(法学士)，并将于 2012/2013 年完成他们的学位。目前有 6 名检察官，但都没有法律学位。有 14 名律师在邦特兰律师协会注册，这些人均都有法律学位。

5. “邦特兰”正在法律院校协助下执行一项培训方案。该方案旨在让每一个法官和检察官完成一个包括实体法和程序以及必要的法律和审判技能在内的基础方案的培训。各法律院校和一名国际法律教育专家协助提供的高级课程将于 2011 年年中开始。预计第一批法律专业学生将于 2012 年毕业。

^a 本附件 A 部分根据开发署提供的资料编写，而 B 部分则载有根据法律事务厅进行协商获得的资料编写的资料。

^b 2011 年 5 月 21 日，“邦特兰”总统颁布一项总统令，撤去 21 名法官。这些法官对这一决定提出抗议，并打算将其案件提交“邦特兰”议会，因为他们认为议会是有权决定此事的唯一机构。

索马里中南部

6. 目前有 43 名法官，其中 20 人有法律学位(法学士)，5 人有伊斯兰教法学位，其余的人有非正式的法律背景。摩加迪沙有 11 名检察官/副检察长，他们都有法律学位。索马里中南部有 38 名有法律学位的律师，都在摩加迪沙。

7. 正利用各法律院校的协助在摩加迪沙执行一项培训方案。该方案旨在让每一个法官和检察官完成一个包括实体法和程序以及必要的法律和审判技能在内的基础方案的培训。各法律院校和一名国际法律教育专家协助提供的高级课程将于 2012 年年中开始。

索马里三个地区各自的警方调查员的人数和培训程度

8. “索马里兰”的 30 名警方调查员和“邦特兰”的 60 名警方调查员接受了新近推出的由开发署制定的索马里警方调查管理模型提供的培训。他们现在有能力准备为海盗审判做准备。2011 年 2 月，与“邦特兰”30 名警方调查员进行了一些具体的海盗案例研究。未来 12 个月内，“索马里兰”和“邦特兰”将分别总共有 100 名警方调查员接受培训。这种培训将包括洗钱犯罪调查。在资金和安全局势允许的情况下，索马里中南部将通过一项计划来培训警方调查员和中级警务人员。

B. 散居国外的索马里人当中法律专业人员

9. 为了寻求更多信息，以了解散居国外的索马里人当中是否有法律专业人员愿意参加境外法庭以及有多少这样的人，法律事务厅与特别顾问将其作为专家征求意见的“知名人士”进行了非正式接触，并向有大量索马里人居住的欧洲、中东和非洲各国的 17 个律师协会和法律学会发出调询。

10. 特别顾问征求意见的专家之一^c以个人身份表示，有些居住在欧洲、美国 and 加拿大的人具有适当的资格和经验，他们愿意为境外法庭服务。该专家了解的其中许多人在 1990 年代之前在索马里担任法律专业人员。该专家提供了旅居国外的若干索马里裔法律专业人员的姓名和详细联络资料，这些人表示愿意担任查找和联络其他这些专业人员的协调人。

11. 设在伦敦的索马里人法律理事会向法律事务厅通报说，它与索马里(摩加迪沙和加洛威)和欧洲(包括联合王国、意大利和瑞典)的律师进行了联络，并查明有 36 个法律专业人员(男女均有)有兴趣参与设在索马里境内和境外的反海盗法庭。索马里人法律理事会秘书相信，随着出现更多有关这些安排的信息，会有更多的法律专业人员感兴趣。

^c 国际法院法官阿布杜勒卡维·艾哈迈德·优素福是索马里国民。

12. 荷兰律师协会指出，对它或欧洲联盟任何其他律师协会而言，很难在其欧洲联盟合格的成员中按原籍国查找律师。这是因为欧洲律师协会只接纳欧洲联盟成员国内合格的成员律师。因此，任何先前在索马里从事法律工作的人，都必须在欧洲联盟获得资格，在这样做的时候与协会任何其他成员没有区别。再者，欧洲律师协会不会保存其成员任何有关原籍国的信息。加拿大律师协会作出同样的回应，表示其记录保存方式无法查搜索马里裔的律师。其他律师协会和法律学会的答复率很低。

附件四^a

海盗行为的资助者、协助者、领导者和策划者

1. 在设立或发展索马里反海盗特别法庭时，而且对于其他起诉海盗行为的国家来说，考虑因素之一是，起诉到底是应该侧重于海盗行为的实施者，还是侧重于这些行为的资助者和策划者，还是把他们都作为重点。在这方面，法律事务厅就索马里沿海海盗行为的资助者、协助者和策划者问题征求了一些会员国、禁毒办、政治部和安全理事会关于索马里的第 751(1992)号决议所设委员会监察组的意见。
2. 监察组不仅查明了海盗武装团伙和网络的主要领导者，而且查明了这些武装团伙和网络的所在地和政界关系。其中很多据称在索马里境内。已发现，赎金是由若干行为方分享，这些行为方包括：资助者和支持者、海上武装团伙、在交付赎金前看管被劫船只的陆地武装团伙以及当地社区的合作者。^b
3. 所有被征求意见的方面都认为，虽然海上的反海盗行动有助于保护航海者以及拘捕和起诉那些参与袭击的人，但各国还必须采取行动瓦解陆地上的海盗活动，打断相关的资金流动。大家认为，通过更加注重调查和起诉相对而言人数较少的海盗行为领导者和资金管理者，将找到一个既战略上切实有效，又具有成本效益的办法，来补充当前的起诉努力。

在索马里法庭进行起诉

4. 安全理事会第 1950(2010)号决议吁请所有国家应过渡联邦政府的请求，在知会秘书长的情况下，协助索马里、包括该国地区当局加强其能力，将那些利用索马里领土策划、协助或从事海盗行为者绳之以法。安全理事会第 1976(2011)号决议更为具体地请各国和区域组织各自或与禁毒办和国际刑警组织及其他方面合作，协助索马里和该区域其他国家加强其反海盗执法能力，包括执行反洗钱法，建立金融调查机构和加强刑侦能力，以此打击参与海盗行为的国际犯罪网络。安理会为此强调，需要支持对那些非法资助、策划、组织索马里沿海海盗袭击或非法从中获益的人进行调查和起诉。
5. 面对这些比较复杂的犯罪行为，需要更为先进的调查、起诉和司法专门知识。根据禁毒办的评估，在现阶段，由“索马里兰”和“邦特兰”各法院的巡回分庭审理这些案件是不可行的。特别是需要以后的阶段提供必要的培训，即，在某个较为后期的阶段提供与起诉海盗行为有关的培训。此外，为了使起诉发挥效力，

^a 本附件载有从一些会员国、国际刑警组织、禁毒办和安全理事会关于索马利的第 751(1992)号决议所设委员会监察组收到的资料。

^b 见 S/2008/769 和 S/2010/191。

需要较为广泛的刑事立法，把敲诈、绑架、合谋和洗钱罪行包括在内。鉴于过渡联邦政府和地区议会迄今尚未通过有效的反海盗立法，禁毒办认为，在现阶段不大可能通过把这些较为复杂的犯罪包括在内的立法。

在其他国家管辖区内进行起诉

6. 安全理事会第 1950(2010)号决议敦促所有国家根据本国法律采取适当行动，防止非法资助海盗行为和为海盗行为收入洗钱。安理会还强调，需要支持对非法资助、策划、组织索马里沿海海盗袭击或非法从中获益的人进行调查和起诉。安全理事会此后在第 1976(2011)号决议中强调，必须将挑唆、协助、合谋和试图施行海盗行为定为犯罪。安理会还强调需要调查和起诉那些非法资助、计划和组织索马里沿海海盗袭击的人或从中非法获益的人，确认按国际法的界定，个人和实体挑唆或故意协助海盗行为即是参与海盗行为。

7. 各国内管辖区已经开始在起诉海盗行为的资助者、策划者和协助者方面发挥作用。美国已经正式起诉两个被指控的海盗谈判人员。^c 国际刑警组织也发出了三份“红色通缉令”，寻求暂时逮捕被指认资助或协助海盗行为的个人，以将其引渡。此后，其中一个人已被某个中东国家逮捕，正在等待引渡到某个欧洲国家。还有几个国家也在对海盗行为的资助者和协助者进行调查。

交流信息

8. 安全理事会鼓励交流关于海盗的所有信息，尤其是关于协助者、资助者和策划者的信息。安全理事会第 1950(2010)号决议敦促各国同国际刑警组织和欧洲刑警组织合作，进一步调查参与索马里沿海海盗行为的国际犯罪网络，包括非法提供资助和协助的责任人。安理会还吁请所有国家合作调查和起诉索马里沿海海盗和武装抢劫行为的所有责任人，包括任何挑唆或协助采取海盗行为的人。最近，安全理事会第 1976(2011)号决议特别敦促各国和国际组织为反海盗执法目的，交流证据和信息，以便确保有效起诉。

9. 在索马里沿海海盗问题联络小组的框架内，联合国最近主办了一次海盗资金流动问题专家特别会议，以讨论国际社会可以用来处理索马里海盗现象在这个方面所涉问题的机制。2011 年 3 月 21 日在纽约举行了该联络小组的全体会议。该次会议核准了特别会议的建议，并邀请意大利向愿意参与解决这个问题的国家分发一份路线图。作为后续行动，将由一个非正式工作组制定可付诸行动的项目，用以切断海盗资金流动，并将于 2011 年 6 月 29 日在首尔举行另一次特别会议，以便为联络小组第 9 次全体会议通过并核准工作组的工作成果奠定基础。

^c 美利坚合众国诉 Ali Mohamed Ali(又名 Ismail Ali 和 Ahmed Ali Adan)，哥伦比亚特区美国区法院，刑事案第 11-106(PLF)号；美利坚合众国诉 Mohammad Saaili Shibin(又名 Khalif Ahmed Shibin 和 Shibin)，弗吉尼亚东区美国区法院，刑事案第 2:11cr33 号。

10. 在这些进展的基础上, 为了帮助非正式工作组的工作, 索马里沿海海盗问题联络小组于 2011 年 5 月 17 日至 19 日主办了一次大型会议, 以确定对海盗所涉资金流动以及过境国和目的地国的了解情况。来自 30 个国家、各种国际组织和区域组织的 90 多个代表以及来自私人部门的与会者参加了会议。会议通过了一系列行动建议, 其目的是加强私人部门和公共部门行为者以及相关执法机构之间的信息交流与合作。这些建议包括了在该区域进行具体反洗钱能力建设的主要领域。为禁毒办规定的任务是, 详细地综述现有的追踪海盗所涉非法资金流动的区域措施, 并与世界银行密切合作, 进一步研究这些非法流动使用的渠道, 特别是替代汇款系统和货币服务提供者。

定向制裁

11. 索马里问题监察组指出, 某些参与资助和策划海盗行为的主要人物须对违反军火禁运负责, 应考虑对他们实行安全理事会第 1844(2008)号决议规定的定向制裁。^d 安全理事会第 1976(2011)号决议表示, 安理会打算不断审查当非法资助、策划和组织索马里沿海海盗袭击或从中非法获益的个人和实体符合第 1844(2008)号决议第 8 段规定的列名标准时, 对其采取定向制裁的可能性。

^d S/2008/769, 第 123 段。

附件五^a

联合国向该区域各国提供诉讼和监禁方面的援助的最新情况

1. 2009年5月,联合国开始通过联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)执行一个方案,向该区域各国提供针对被怀疑参与海盗行为者的诉讼和监禁方面的援助。这个方案特别集中于那些已同意接收被海军逮捕的嫌犯的国家。该方案旨在通过以下活动加强这种诉讼能力:立法援助;法官、检察官、警方调查人员、辩护律师和监狱工作人员培训;法院房舍、监狱和其他基础设施投资。正在向肯尼亚和塞舌尔提供援助,不久将把援助范围扩大到毛里求斯。已经应坦桑尼亚联合共和国政府的请求,针对该国的海盗案件诉讼能力完成了一次需要评估。

2. 没有在任何上述国家提供建立专门的海盗分庭或法庭的援助。有关海盗案件的诉讼能力建设是在各国现有的法院结构内进行,有关法官和检察官也负责其他严重犯罪的诉讼。这符合有关国家的愿望。

肯尼亚

3. 2010年3月,肯尼亚提前六个月通知说,它将撤出与加拿大、中国、丹麦、欧洲联盟、联合王国和美国达成的移送海盗嫌犯的安排。然而,该国继续以个案方式接收海军移送的海盗。已在六起审判中完成针对50个被告的诉讼,当前正在进行九起审判,涉及69个海盗嫌犯。肯尼亚有六个法官和六个检察官专门负责海盗案件,但并非办理所有这些案件。对法官、检察官和警察进行了培训,以帮助他们按照国际标准对海盗行为开展调查和诉讼。向警察提供了现代调查程序、情报分析、从蒙巴萨的海军部队接收海盗嫌犯和处理证据方面的培训。肯尼亚拒绝了向其提供国际专家来协助这些诉讼的建议。禁毒办在被告缺乏法律代表的案件中提供辩护律师的费用。

4. 诉讼是在以下两个地点进行:禁毒办在蒙巴萨附近的Shimo la Tewa监狱建造的新法庭;经过禁毒办翻修的蒙巴萨法院中心。由于担心安保问题,Shimo la Tewa法庭是建造在安全的监狱围墙之内。肯尼亚监狱管理局负责把嫌犯带往法庭(在Shimo la Tewa须步行100米,前往蒙巴萨法院中心则须驱车12公里),禁毒办为此向其提供了车辆。禁毒办还出资聘请一家私人安保公司,在审判期间为蒙巴萨法院中心提供警卫。所有接受审判的海盗嫌犯都关押在Shimo la Tewa监狱,被定罪者关押在肯尼亚中部的另外三个监狱,禁毒办也对这几个监狱进行了翻修。肯尼亚尚未同索马里达成任何把在该国定罪的囚犯引渡回索马里服刑的协议,但预计不久将在禁毒办的协助下开始讨论。

^a 本附件载有从禁毒办收到的信息。

塞舌尔

5. 塞舌尔与丹麦、欧洲联盟、联合王国和美国达成了移送海盗嫌犯以供起诉的安排。塞舌尔按照这些安排接收移送的嫌犯的意愿有一个先决条件，即，能够把被定罪的人移送到索马里服刑。因此，塞舌尔最近与过渡联邦政府、“邦特兰”和“索马里兰”签署谅解备忘录，使这种移送被定罪者的做法成为可能，是一项重大进展。这些谅解备忘录阐明，索马里当局同意，以个案方式考虑任何移送被定罪者的请求。备忘录并不是关于索马里兰或邦特兰将接收所有被定罪者的协议。此外，索马里兰和邦特兰当前的监狱容量不足，能够接收的被定罪者人数有限。禁毒办正在寻求资金，以建造两座新监狱，一座在“索马里兰”，另一座在“邦特兰”，以接纳在索马里境外被判定犯有海盗罪行的人。一旦得到充分资金，这两座监狱将可在大约两年后启用。

6. 塞舌尔已在四起审判中完成针对 41 名被告的诉讼，现正进行另外三起诉讼，其中涉及 23 名被告。禁毒办的援助方案从 2010 年 1 月开始，包括起草立法修正案以及向法官、检察官和警察提供培训，以帮助他们按照国际标准对海盗行为开展调查和诉讼。和对肯尼亚的援助一样，向警察提供了现代调查程序、情报分析、从海军部队接收海盗嫌犯和处理证据方面的培训。

7. 有两个法官和一个检察官专门负责海盗案件的诉讼，但并非办理所有这些诉讼。通过法律援助系统提供辩护律师的费用也来自禁毒办。塞舌尔有从其他英联邦国家借调法官和律师的传统，法律规定允许这些法官和律师执业。禁毒办提供了协助，安排向塞舌尔警察和检察长办公室借调这些人员。

8. 对塞舌尔的监狱工作人员进行了培训，主要监舍的返修工程正在进行。新监舍的建设工程已经开始，将在 2011 年 7 月完成。然而，监狱容量有限，塞舌尔能否在诉讼当中发挥重大作用，取决于该国与过渡联邦政府、“邦特兰”和“索马里兰”签订的谅解备忘录是否收效。塞舌尔与海军巡逻国达成的大多数移送安排都规定，在把被定罪者移送第三国之前，需要寻求许可。

毛里求斯

9. 毛里求斯就接收移交的海盗嫌犯以对其起诉的问题与欧洲联盟进行的谈判处于最后阶段。在这些谈判进行的同时，禁毒办和欧洲联盟举办了一个备有充分资金的方案，将在移送协议签署之后立即执行。该方案的内容与肯尼亚和塞舌尔的方案相似。

坦桑尼亚联合共和国

10. 坦桑尼亚联合共和国已对六名海盗开展诉讼并对其定罪，当前正在进行针对另外六名嫌犯的诉讼。这些人都是坦桑尼亚执法人员抓获的。禁毒办应坦桑尼亚政府的请求，审查了该国从外国海军那里接收海盗嫌犯，以对其进行起诉的能力。

这项评估已经完成，评估报告已送交坦桑尼亚政府。该国政府关切的主要问题之一是安全，既包括有关本国诉讼的安全，也包括可能设立一个境外索马里法庭而引起的安全问题。一些潜在捐助者已表示，愿意为一个援助坦桑尼亚的方案提供资金。

马尔代夫

11. 马尔代夫当前关押着 34 个索马里人，该国怀疑这些人参与海盗活动。马尔代夫没有关于海盗行为的法律，无法起诉，因此，禁毒办正在协助将这些人遣返索马里。马尔代夫已请求禁毒办协助颁布一项关于海盗的法律，并就协助海盗案件诉讼的问题进行了一些讨论。开发署参与了马尔代夫的司法能力建设。该国与过渡联邦政府和“邦特兰”签署了一项遣返被定罪者，使其在“邦特兰”服刑的谅解备忘录。
