



经济及社会理事会

Distr.: General
15 February 2013
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十二届会议

2013 年 4 月 22 日至 26 日

临时议程*项目 5

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

打击在海上实施的跨国有组织犯罪问题

执行主任的报告

摘要

本报告是依照预防犯罪和刑事司法委员会题为“打击在海上实施的跨国有组织犯罪问题”的第 20/5 号决议而编写的。该报告还遵行了题为“打击特别是索马里沿岸和几内亚湾的海盗行为”的委员会第 21/2 号决议所载报告要求。它载有联合国毒品和犯罪问题办公室在这些决议所涵盖的领域内开展的工作情况摘要，特别是在支持全球努力打击在索马里沿岸及最近在几内亚湾的海盗行为上的情况。

* E/CN.15/2013/1。



一. 导言

1. 本报告载有联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）依照预防犯罪和刑事司法委员会第 20/5 和 21/2 号决议而开展的工作的信息，它介绍了为便利打击在海上实施的跨国有组织犯罪以及海盗行为而提供的技术援助和就此而正在开展的国际合作。该报告载有供委员会审议的若干结论和建议，以及 2012 年 11 月在维也纳举行的关于在海上实施的有组织犯罪问题专家会议的建议。
2. 毒品和犯罪问题办公室就为处理打击审查期间在海上实施的跨国有组织犯罪问题所作的主要努力侧重于根据其打击海盗方案而开展的技术援助活动。该方案继续就起诉包括肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国等国海盗行为向各国提供的大力支持。该方案力求确保对海盗行为进行公平有效的审判，确保海盗嫌疑人和被定罪的海盗享有人道和安全的拘留条件。
3. 此外，毒品和犯罪问题办公室已经着手探寻在经常具有海上要素的其他主题领域实施干预的机会，其中包括洗钱、贩毒、人口贩运、偷运移民、捕鱼业的有组织犯罪及其他形式的环境犯罪。
4. 还需要同涉及海上事务的其他相关机构展开合作开展进一步工作，目的是协助会员国填补在实施和强制执行法规方面的空白以及在对海上环境下实施或实施同海上环境有关的所有各类犯罪提出起诉的能力上的空白。

二. 为便利实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书而提供的技术援助

5. 与索马里沿岸海盗行为有联系的非法资金流动问题来势迅猛，因为海盗行为产生了大量现金。2010 年，向海盗支付的赎金在 7,000 万美元至 9,000 万美元之间。2011 年，索马里海盗由于被劫持的船只和船员而得到大约 1.53 亿美元的赎金。2011 年支付的金额平均在 500 万美元左右，但是为了解救一艘油轮而支付的金额最多即为 1,000 万美元。赎金是以美元支付的，迄今为止，执法调查人员尚未追回任何已经支付的赎金。虽然由于海盗海上行为的成功率下降，2012 年的海盗收益大幅度减少（估计在 2,500 万美元至 3,400 万美元之间），但是由来自海盗行为的资金所资助的民兵及类似陆上非法活动仍将继续对索马里的稳定和安全构成威胁¹。
6. 对海盗行为所得的洗钱造成非洲之角及其周边地区的物价急剧上升。虽然有些资金提供人投资于利润极高的出售卡塔叶的行当，但有的也将资金再投资

¹ 这些数字摘自联合国毒品和犯罪问题办公室与世界银行的联合成套数据，其中积聚了发生于 2005 年至 2012 年期间的与索马里沿岸海盗行为有关的海上事件详细信息。该信息是通过毒品和犯罪问题办公室打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义全球方案以及世界银行首席经济学家办公室的相关工作而收集的，该相关工作即为非洲地区收集公开来源的数据、进行实地研究并且与工作在打击洗钱领域的个人和军方人士展开接触。

于并不局限于海盗行为的犯罪活动。例如贩毒、偷运武器和烈酒以及贩运人口等非法活动也因为海盗行为的所得而更形猖獗。

7. 非洲之角和东非的海盗及其他犯罪分子利用多种方法转移和隐匿资金。典型的方法包括：使用现金运送人、私人车辆和货运工具跨境转运大量现金；基于贸易的洗钱以及通过例如哈瓦拉地下钱庄和电信企业等替代资金和价值转移系统供应商转移资金。

8. 可以通过警察和边境管制主管机关禁制现金和价值转移并且查明和调查可疑公司、资金提供人及其账户的高质量工作捣毁这些资金转移渠道。在向海盗和潜在恐怖分子关闭融资渠道上还可采取的一个关键步骤是，主动与替代资金或价值转移系统供应商和哈瓦那地下钱庄接洽，提醒他们注意让那些给海盗和恐怖主义提供资金者滥用这类系统所造成的风险，并鼓励其遵行打击洗钱和资助恐怖主义的国际标准。

9. 毒品和犯罪问题办公室相信，该地区打击非法资金流动的能力的增强，是打击索马里沿岸海盗行为的一个必要组成部分，并且还可能有助于限制非洲之角和东非资助恐怖主义的潜力。自从 2010 年下半年以来，毒品和犯罪问题办公室一直通过其打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义全球方案努力加深国际上对与海盗行为有联系的资金流动的了解，并且着力解决这一来势迅猛的洗钱问题。

10. 在实施全球方案方面，毒品和犯罪问题办公室采取三头并进的做法协助会员国：(a)提高认识；(b)开展法律、监管和机构能力建设；以及(c)就在打击洗钱和资助恐怖主义领域的行动事项向金融情报单位、执法主管机关和司法主管机关提供专项技术援助。

11. 毒品和犯罪问题办公室 2011 年 5 月在内罗毕组织了关于因海盗行为而产生的非法资金流动问题的首次国际会议。这次会议产生的建议随后得到索马里沿岸海盗问题联络小组第五工作组的通过，并且构成该工作组工作的基础。根据合作伙伴和参与方的积极反应，毒品和犯罪问题办公室于 2011 年 12 月在吉布提组织了关于同索马里沿岸海盗行为有联系的非法资金流动问题的第二次会议。该次活动侧重于改进资金或价值转移服务运营人与该地区各执法机构之间的合作和信息共享。

12. 除了提高认识外，毒品和犯罪问题办公室还与该地区各国合作并通过东非和南部非洲反洗钱小组等机构努力确保反洗钱立法符合国际标准，并确保监管条例得到落实，金融情报单位等机构富有成效。

13. 毒品和犯罪问题办公室还就反洗钱与打击资助恐怖主义问题在东非和非洲之角提供专项能力建设和技术援助。该方案力求帮助会员国建立在查明、冻结和扣押海盗行为所产生的非法资金流动及打击其他犯罪问题上的高效机制和程序。毒品和犯罪问题办公室还帮助各国建立就海盗及其支持者所犯金融犯罪而向他们予以起诉取得成功所需能力。毒品和犯罪问题办公室通过其东非区域办事处并且与索马里沿岸海盗问题联络小组第五工作组合作，还便利在金融情报单位、监管机关和执法主管机关之间交流信息并展开区域合作。

14. 毒品和犯罪问题办公室向该地区的警方、金融情报单位、海关主管机构及其他执法机构提供技术援助和能力建设。具体措施包括如下内容：

(a) 通过毒品和犯罪问题办公室驻亚的斯亚贝巴的〔国别办事处〕向埃塞俄比亚金融情报单位提供关于金融分析的培训；

(b) 通过与东非区域办事处之间的联合行动向坦桑尼亚联合共和国金融情报单位提供关于金融情报行动和金融分析的培训；

(c) 于 2012 年 10 月向埃塞俄比亚并且于 2012 年 11 月和 12 月向肯尼亚提供关于预防现金和可携带流通票据非法跨境转移的培训；

(d) 2012 年 9 月在内罗毕派驻一名辅导导师，就与海盗行为有联系的洗钱和非法资金流动问题，提供有针对性的专家辅导、咨询意见和技术援助。

15. 除了能力建设外，毒品和犯罪问题办公室如今与世界银行和国际刑事警察组织（国际刑警组织）协力展开关于同海盗行为有联系的非法资金流动问题的联合研究，研究结果将在 2013 年上半年公布。

三. 在刑事司法部门提供的技术援助

16. 由于东非和西印度洋地区很少有国家具有有效的深水海军或海上警视能力，就只能由该地区之外国家的海军在索马里海盆提供打击海盗的巡逻。然而，为了确保由外国海军所抓获的嫌疑犯被绳之以法，并且有鉴于索马里没有能力根据国际公认的标准审判本国公民，外国海军要求该地区有能力对海盗嫌疑人提供公平有效的起诉和审判的国家予以介入。自从 2009 年 5 月以来，毒品和犯罪问题办公室与该地区各国、捐助方、其他机构和组织以及整个国际社会展开合作，以便加强该地区准备对海盗嫌疑人提出起诉的国家的刑事司法能力。

17. 由于得到的国际关注史无前例，而且自从 2008 年下半年以来，30 多个国家持续提供资金、军队、设备和船只以便打击海盗活动，索马里海盗的情况开始彻底改观。袭击的频率急剧下降，2012 年上半年发生的事件较之于 2011 年上半年减少了 54%，2012 年第三季度只发生一次袭击，这是 2008 年以来第三季度袭击事件发生次数最少的一年²。索马里自内战开始以来首次选出了固定的中央政府，该迹象表明，该国全境有希望实现逐步稳定，并且发展有望。然而，这些收益是脆弱的，没有持续的支持，就很容易扭转。因此，这项总体努力的关键是，继续实施打击海盗的方案，在更大范围内重视区域海上犯罪问题，从长远的视角重视处理索马里内部更大的挑战。

18. 毒品和犯罪问题办公室继续通过其打击海盗的方案向警方、检察官、法院和监狱提供多种支持，包括专家咨询、培训（针对警察、检察官、法官和监狱工作人员的学习交流）；后勤支助（向被控海盗行为的个人提供法律救助、给审

² 国际商会、国际海事局“海盗行为和针对船舶的武装抢劫：2012 年第三季度报告”，2012 年 9 月。

判和监狱提供口译人员并且移送外国证人在审判中作证)；为警察采购证据分析包；为法院采购信息技术设备；给囚犯采购制服并且建造与修缮法院和监狱。

19. 在毛里求斯同意接受对海盗嫌疑人予以起诉后，2011 年 8 月在毛里求斯启动了欧洲联盟与毒品和犯罪问题办公室之间的一个联合支助方案。毒品和犯罪问题办公室就以下方面提供了专家咨询：起草该国海盗行为和海事暴力行为法、移交证据指导方针并且给毛里求斯监狱系统拟订十年期战略计划。海盗和海事暴力行为法于 2012 年 6 月 1 日生效，得以使毛里求斯人首次于 2013 年 1 月接受海盗嫌疑人的移管。毒品和犯罪问题办公室就改革坦桑尼亚联合共和国海盗法和培训该国警察、检察官、法官和监狱工作人员提供了专家咨询。

20. 毒品和犯罪问题办公室海盗行为囚犯移管方案开始于 2012 年，该方案建立在毒品和犯罪问题办公室向索马里兰和普特兰的监狱和刑事司法系统已经提供的支持基础上。海盗行为囚犯移管方案这项努力得到了安全理事会第 2015 (2011 年) 决议的鼓励，力求确保囚犯享有人道安全的监禁条件，并便利将其其他国家被判定犯有海盗犯罪的个人让索马里移管。该方案包括建造或修缮若干监狱，在监狱中进行导师辅导，法律改革，支助作业能力，国际监督并支助搭乘飞机实现移管。普特兰监狱学院和司法部新的大楼均在执行主任于 2012 年 11 月访问普特兰期间揭幕。毒品和犯罪问题办公室还就博萨索和哈尔格萨监狱展开了大量工作，在来自塞舌尔的被定罪的海盗移管（2012 年有 30 名囚犯被送往索马里兰，五名囚犯被送往普特兰）之后，给这两个监狱配备了全时制的辅导导师。计划在 2013 年第一季度，再把一批来自塞舌尔的被定罪的海盗让索马里兰和普特兰移管。

21. 在支持打击索马里沿岸海盗行为各国举措信托基金的资助下，毒品和犯罪问题办公室与联合国开发计划署（开发计划署）协作实施海盗审判方案，开展索马里刑事司法机构的能力建设，目的是让警察、总检察长办公室、法院和辩护律师有能力确保被控犯有海盗相关罪行的人享有正当程序。

22. 毒品和犯罪问题办公室与联合国索马里政治事务处合作，进一步扩大了打击海盗方案的范围，纳入了对人质获释后的支持。迄今为止，已经向 30 多人质，包括向被索马里海盗扣押三年之久的一些人质提供了援助并使其返回了家园。然而，在这方面需要做进一步的工作，包括收集、核对和分析关于人质经历的报告。建立起一套关于该问题的有益数据将有助于针对海盗犯罪的主要受害者：海上航行者展开更加细致的政策和规划。

23. 毒品和犯罪问题办公室还协同国际海事组织（海事组织）和联合国索马里政治事务处，着手支持有关索马里海上警视的能力建设。开发索马里着手实施海上警视基本职能的能力是确保该国对其海域和海上资源实施长期可持续管理的一项重要因素。此外，毒品和犯罪问题办公室还与海事组织联手设计并执行针对遵行《打击西印度洋和亚丁湾地区海盗及武装抢劫船只的行为准则》（《吉布提行为准则》）的国家的海事法执法培训。如今正在利用这一经验拟订关于海上犯罪和海上警视的方案，该方案应当既有其区域重点，又与国际做法保持一致。

24. 在贝宁总统 2011 年 7 月吁请提供援助之后，秘书长于 2011 年 11 月派团访问了几内亚湾，该考察团由毒品和犯罪问题办公室以及秘书处政治事务部联合牵头，寻求评估该地区海盗行为的泛滥程度，考量确保该地区海上安全的既有能力，探寻联合国高效回应的可能选项。作为一项后续行动，毒品和犯罪问题办公室正在努力支持实施评估团的各项建议以及安全理事会关于几内亚湾海盗行为的第 2008（2011 年）和第 2039（2012 年）号决议，主要侧重于提供执法培训并支持进行立法改革。正与在该地区活动的其他机构展开协调工作。

25. 毒品和犯罪问题办公室继续向会员国定期通报打击海盗方案的实施情况，通报是通过若干机制进行的：

(a) 时事通信季刊，提供打印本，也在毒品和犯罪问题办公室网站上张贴；

(b) 执行主任每 6 个月向各国常驻维也纳代表团进行一次最新情况通报（最新一次是在 2012 年 9 月，下一次最新情况通报定于 2013 年 3 月进行）；

(c) 在会员国参加的论坛进行定期报告，最为突出的是索马里沿岸海盗问题联络小组的年度全体会议以及其工作组每年举行两次的会议。

四. 国际合作

26. 毒品和犯罪问题办公室积极参与了索马里沿岸海盗问题联络小组的工作，并且继续是其关于法律问题的第二工作组的秘书处。毒品和犯罪问题办公室还与联络小组因海盗行为造成的非法资金流动问题第五工作组展开了密切合作。毒品和犯罪问题办公室向联络小组第一工作组（海军和能力建设的协调）作了若干专题介绍，并且参加了第四工作组的会议。毒品和犯罪问题办公室始终出席了在纽约举行的联络小组的全体会议。

27. 毒品和犯罪问题办公室还积极与东非和印度洋地区的若干区域网络接洽。尤其是，毒品和犯罪问题办公室还积极参加并推动欧洲联盟与该地区以外若干国家和该地区起诉国之间达成的安排，以及该地区若干起诉国与索马里兰和普特兰之间达成的安排。此外，毒品和犯罪问题办公室参与了坎帕拉进程这一索马里打击海盗工作的论坛，同时加强了与越来越全面参与索马里自身能力建设的其他行动方之间的联络和合作，例如欧洲联盟在非洲之角的地区海上能力建设任务。

五. 关于在海上实施的跨国有组织犯罪的专家会议

28. 2012 年 11 月 12 日至 13 日在维也纳召集了一次非正式专家会议，目的是确定毒品和犯罪问题办公室究竟能够在哪些方面便利会员国调查和起诉在海上实施的跨国有组织犯罪。

29. 总共有外地的 26 名专家出席了这次会议，其中包括海上作业、执法和海事立法方面的专家以及学术机构、国际组织和区域组织的代表。与会者审议了与海上环境有关的各种形式的有组织犯罪及其刑事司法对策，以及地域性考虑和互为

交织的各种问题，以便寻找差距，确定有可能加以协调统一的方面以及尤其在发展中国家加强国家能力的措施，目的是更加有效地打击跨国有组织犯罪³。这次专家会议产生的各项建议载于本报告的附件。

六. 新的协作方法

30. 犯罪分子日益为非法目的滥用海运集装箱和其他货运集装箱，以便偷运繁多不一的非法货物，例如毒品、前体化学品、武器、濒危物种、文化产品、危险材料和放射性材料以及假冒产品。这类集装箱不难获得，能够填满几吨的非法货物和危险材料，而一般很少有关于检查其内容的保障措施。

31. 集装箱的挑选和检查是执法机构面临的一个挑战，其原因是，世界各地所运送的集装箱数量庞大，执法主管机关缺乏识别和检测遭到犯罪分子和恐怖分子滥用的集装箱的适当能力。

32. 最好设在港口内部，其工作人员来自不同的相关执法机构的第一线。将对官员提供培训，并确保其有能力适用现代工作技术和风险管理，毒品和犯罪问题办公室与世界海关组织合作，拟订了集装箱管制方案，以便协助各国政府处理该安全问题。该方案的核心是，创设负责集装箱特征分析的机构间单位，这些单位在海港或无水港的若干集装箱码头设立，所处环境安全，以便系统地检测和检查高风险集装箱，同时便利合法贸易的顺利开展。这些单位将能使用称作“ContainerCOMM”的可靠通信应用软件与其他国家对等同事交流信息，该应用软件由世界海关组织开发，立足于海关执法网络通信系统。

七. 结论和建议

A. 海上犯罪应对措施

33. 鉴于不仅在索马里沿岸，而且在西非和几内亚湾等其他地理区域，海盗行为均再度成为海上执法的一个主要问题，显然需要有一个更具全球意识并且更加协调统一的应对措施。此外，在打击海盗领域所做工作表明，需要在海上犯罪和海上执法的更广背景下更加广泛地持续开展能力建设。

34. 毒品和犯罪问题办公室正在应对这一挑战，将扩大其逐步建立海上执法框架的工作，最初重点是(a)东非和印度洋，(b)索马里海上警视方案，(c)西非及(d)与海事组织等拥有该领域专业知识的其他行动方开展协作行动。委员会不妨请毒品和犯罪问题办公室继续与会员国合作加强受海盗行为影响的各地区的刑事司法能力，建立既敏于区域情况又同国际做法保持一致的海上执法能力，展开相互合作并对多方面的海上犯罪作出回应。

³ 这次会议产生的议题文件将提供给委员会第二十二届会议。

B. 打击洗钱和非法资金流动

35. 委员会不妨请毒品和犯罪问题办公室推进对非法资金流动、洗钱及偷运现金和可携带流通票据的问题的认识，推进加深理解与有组织犯罪、贩毒或海盗行为有联系的非法资金流动的规模及其性质，因为这类理解是朝着解决跨国有组织犯罪问题而迈出的关键一步。
36. 委员会不妨请毒品和犯罪问题办公室增加对会员国的技术援助，以便帮助其改进打击洗钱和资助恐怖主义的法律与监管机制。为了成功地打击洗钱、非法资金流动和资助恐怖主义，所有各国采纳并实施内容全面并且在国际上协调统一的相关条例刻不容缓。
37. 委员会不妨请毒品和犯罪问题办公室增加对会员国的实际技术援助，以便帮助建设执法机关、金融情报单位和检察部门并向其提供适当的设备，目的是执行关于打击洗钱和资助恐怖主义的法律，调查非法资金流动，对从事金融犯罪并从中获益的犯罪分子提出起诉。
38. 委员会不妨鼓励会员国有效收集并交流与打击洗钱和资助恐怖主义有关的信息，并请毒品和犯罪问题办公室与会员国合作，以便加强其有效开展这类工作的能力。
39. 委员会还不妨鼓励会员国改进本国各系统的内部协调，扩大其就反洗钱和资助恐怖主义相关问题而在区域和国际各级展开合作的范围。
40. 委员会不妨请毒品和犯罪问题办公室增加对会员国的技术援助，帮助其开发关于没收和追回海盗行为所得的系统和方法。这类措施得以将资金返还各国政府并剥夺海盗行为所得收益，从而能够阻遏实施进一步的海盗行为，有助于减少招募新的海盗，因为这些个人不然就会受到有望大发横财的诱惑。

附件

2012 年 11 月 12 日和 13 日在维也纳举行的关于在海上实施的 跨国组织犯罪专家会议的建议

1. 2012 年 11 月 12 日和 13 日在维也纳举行的关于在海上实施跨国组织犯罪的专家会议与会者商定了下述建议，供预防犯罪和刑事司法委员会审议。

法律和概念问题

2. 就联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的任务授权而言，应当把由有组织犯罪集团⁴进行的捕鱼业的跨国组织犯罪同非法的、未经报告的和不加管制的捕鱼明确区分开来。

3. 应当吁请会员国充分行使国际法赋予船旗国的责任和义务。

4. 应当核对并分析关于保证实施海上禁制的现行规则，以便求得其协调统一。

5. 应当鼓励尚未采取这类行动的《联合国海洋法公约》缔约国：

(a) 使其关于海区的国家法律与《公约》的规定协调统一；

(b) 按照《公约》的规定向秘书长交存专属经济区地理坐标图或地理坐标清单，最好使用最新的大地基准，例如 1984 年世界测地系统（WGS 84）。

实施、强制执行和起诉

6. 会员国应当述及处理国内立法在《联合国海洋法公约》和《联合国打击跨国组织犯罪公约》实施工作上的差距。

7. 应当鼓励毒品和犯罪问题办公室向执法主管机关和检控部门提供技术援助，其中适当顾及国际人权法和难民法，特别是在登船检查、获取证据（包括利用专业化单位和发展在获取犯罪现场最佳管理做法上的业界伙伴关系）、逮捕和拘留涉嫌犯罪分子并保护受害者。

8. 加强国内机构间合作与区域和国际合作，包括就此交流情报和信息，其中更加重视以情报为主导的巡逻和执行；

9. 应当让《联合国海洋法公约》缔约国中央主管机关不受限制地查阅本国船舶登记册。

10. 毒品和犯罪问题办公室应当酌情与其他相关实体，例如国际海事组织（海事组织）及秘书处法律事务办公室海洋事务与海洋法司等展开合作，承担制作涵盖、纳入和更新多项既有文书和资源的相关资源的任务，即以下资源：

⁴ 按照《联合国打击跨国组织犯罪公约》第 2(a)条的定义。

(a) 以实际参考和培训为目的的一份手册，其中列举打击在海上实施的跨国组织犯罪执法行动的相关指导方针。这份文件应当适当考虑查明具体脆弱之处并确保对这类个人和团体予以保护的需要；

(b) 关于收集在海上实施的跨国组织犯罪相关情报的手册。这份手册应当列入对海上犯罪所作的威胁评估，并且应当涵盖陆地情报搜集，特别是有关查明和追踪船只获益所有人，并且应当纳入关于在执法机关和其他利益攸关者机关之间适当交流信息的建议；

(c) 纳入了以关于调查海上跨国组织犯罪最佳做法和可适用国际标准为依据的标准作业程序的实际指导意见，特别是关于证据收集、保存和管理，对法医学证据的利用，证人作证（特别是民事证人和使用视频会议）以及逮捕嫌疑犯和金融调查及其他特别侦察技能；

(d) 在拟订上述文件时，应当考虑区域差异以及各执法实体的多种能力、资源和知识。这些文件必须在取得最低公约数与所建议的程序和流程的复杂和详细性适度之间保持微妙的平衡。

11. 专家组建议毒品和犯罪问题办公室通报和支持非洲联盟的政策议程，包括为此与非洲联盟委员会、非洲经济委员会、各区域经济共同体展开合作，加强毒品和犯罪问题办公室在西非的导师辅导制，建立并便利区域与国际伙伴关系和合作。