

歐洲聯盟反海上恐怖主義之研究 ——以Atalanta行動為例

張福昌*

目次

前 言	參、歐盟Atalanta行動之法律依據與 執行程序
壹、海上恐怖主義的定義	一、Atalanta行動之法律依據
貳、索馬利亞海盜威脅之嚴重性與 國際反應	二、Atalanta行動之執行
一、索馬利亞海盜威脅之嚴重性	肆、歐盟Atalanta行動的成效與問題
二、國際對索馬利亞海盜威脅 的反應	結 論

前 言

歐洲聯盟（European Union, 以下簡稱歐盟）在共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy; CFSP)下建構了共同安全與防衛政策(Common Security and Defence Policy; CSDP), 做為歐盟發展全球安全角色的核心政策。截至2010年12月為止, 歐盟總共執行了24項CSDP行動, 其中包括16項民事行動(Civilian Operations)、7項軍事行動(Military Operations)及1項民事與軍事混和行動(Civilian and Military Operation)¹而歐盟首次的海軍任務「歐盟海軍武力行動」(EUNAVFOR), 又稱為Atalanta行動, 是一項打擊索馬利亞海盜的軍事行動。歐盟自911事件起, 即不遺餘力地在歐盟境內及國際上打擊恐怖主義, 2005年11月所公佈之「3P1R反恐戰略」² 即是歐盟反恐行動的最高指導方針。本文將以歐盟Atalanta行動為例, 解析歐盟對索馬利亞海盜活動的反應, 並詳細探討Atalanta行動的架構、運作及執行成效, 最後嘗試檢討歐盟Atalanta行動與國際合

* 淡江大學歐洲研究所助理教授

¹ 詳細內容請參見: Consilium: EU Operations. Available from: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en>. (Accessed 03.12.2010)

² 「3P1R」反恐戰略指的是歐盟理事會於2005年11月30日決議通過「歐盟反恐戰略」(European Union Counter-Terrorism Strategy), 該戰略完整規範四大範疇的反恐戰略, 包括「預防」(Prevent)、「保護」(Protect)、「追捕」(Pursue)與「反應」(Respond)等四階段戰略。詳細內容請參見: (1) Council of the European Union: The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05 REV 4, DG H2, Brussels, 30.11.2005, pp. 1-17; (2) Mark Rheinard, et al.: Managing Terrorism: Institutional Capacities and Counter-Terrorism Policy in the EU, in: David Spence (ed.): The European Union and Terrorism, UK: John Harper Publishing, 2007, p. 91.

作打擊索馬利亞海上恐怖主義的機制建構與未來發展。

壹、海上恐怖主義的定義

國際社會對海上恐怖主義並無一致的定義，其根本問題實出自於國際上對恐怖主義(Terrorism)的定義並不盡相同。³ 舉例而言，聯合國(United Nations; UN)將恐怖主義定義為「為達成某種政治目的之犯罪行為，而意圖對一般大眾、一群人或特定人群挑起恐怖氣氛。」⁴ 聯合國安理會在2001年9月12日第1368號決議文中更強調：「任何國際恐怖主義的行為皆威脅國際和平與安全，所有恐怖行動的執行者、組織者與資助者都應該繩之以法。」⁵ 而美國聯邦調查局(FBI)於1999年將恐怖主義定義為：「恐怖主義是一個團體或個人為追求政治或社會目標，使用非法或威脅性的暴力，意圖威嚇個人生命或財產，以迫使政府屈服，並使民眾受到威脅。」⁶ 中國則以底下標準界定恐怖組織與恐怖份子⁷：「恐怖組織」為：1. 以暴力恐怖為手段，從事危害國家安全，破壞社會穩定，危害人民群眾生命財產和群眾生命財產安全的恐怖活動的組織(不論其總部在國內還是國外)；2. 具有一定的組織領導分工或分工體系；3. 符合上述標準，並具有下列情形之一：(1) 曾組織、策劃、煽動、執行或參與執行恐怖活動，或正在組織、策劃、煽動、執行或參與執行恐怖活動；(2) 資助、支持恐怖活動；(3) 建立恐怖活動基地，或有組織地招募、訓練、培訓恐怖份子；(4) 與其他國際恐怖組織相勾結、接受其他國際恐怖組織資助、訓練、培訓，或參與其活動。「恐怖份子」為：1. 與恐怖組織發生一定的聯繫，在國內外從事危害國家安全與人民群眾生命財產安全的恐怖活動的人員(不論其是否加入外國國籍)；2. 符合上述條件，並具有下列情形之一：(1) 組織、領導、參與恐怖組織；(2) 組織、策劃、煽動、宣傳或教唆實施恐怖活動；(3) 資助、支援恐怖組織和恐怖份子進行恐怖活動；(4) 接受上述恐怖組織或其他國際恐怖組織資助、訓練、培訓或參與其活動。

德國聯邦憲法保護局(Bundesverfassungsschutzamt)將恐怖主義視為：「為了達到政治目標，意圖經由攻擊他人之生命與財產，所採取的持續性鬥爭行為，特別是透過根據刑法第129條第a款所定義的重大犯罪攻擊，或是透過其他攻擊行為。」⁸ 歐盟則將恐怖攻擊界定為：「意圖進行的行動將嚴重危害國家或國際組織，其可能使用的手段包括威脅大眾、非適當之強制行為或破壞政治、憲政、經濟或社會基礎建設。」⁹ 而恐怖攻擊的手段則有底下8種：(1)危害人身安全或肢體健全；(2)綁架或強制拘禁；(3)製造大型的危

³ 有關恐怖主義的發展、定義與類型，請參見：張福昌：《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》，台北：臺灣商務印書館，2011年1月，頁92-162。(第4-5章)

⁴ Christopher L Blakesley: *Terrorism and Anti-Terrorism: A Normative and Practical Assessment*, New York: Transnational Publishers Inc. 2006, p. 32.

⁵ *Ibid.*, p. 33.

⁶ Alex Schmidt: *Terrorism-The Definitional Problem*, in: *Case W. Res. J. Int'L L.*, Vol. 36, 2004, p. 377.

⁷ 鄭洪廣：《中國與恐怖主義》。資料來源：<http://www.xingbian.cn/template/article.jsp?ID=5778&CID=681988566>。(Accessed 25.03.2009)

⁸ Markus Rau: *Country Report on Germany*, in: Christian Walter, et al. (eds.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin: Springer-Verlag, 2004, p. 321.

⁹ Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) OJ L 164, 22.06.2002, p. 4. (Article 1.1)

害公眾或私人設備的破壞行為，包括資訊系統；(4)強制佔領公眾交通工具，如空中運輸機或船隻；(5)強行製造、掠奪、佔有或運輸核子及生化武器；(6)釋放危險物質或製造火災、炸彈或洪水；(7)干預或破壞水源、電力或基本自然資源供應的行為；(8)威脅要從事上述的行為。¹⁰

上述國家或國際組織對恐怖主義的定義莫衷一是，因此當我們要對「海上恐怖主義」下一個統一的定義時就會產生困難。亞太安全合作理事會(Council For Security Cooperation in the Asia Pacific; CSCAP)對海上恐怖主義提出一個較為接受的定義如下：海上恐怖主義是指：「恐怖份子的行動與行為發生在(1)海洋的環境；(2)對海上或港口的船隻或固定平臺發動攻擊，或是攻擊上面所搭載的乘客及人員；(3)攻擊沿海的設施，包括：旅遊景點、港口或港口城市。」¹¹而海上恐怖主義研究中心(Maritime Terrorism Research Center)認為海上恐怖主義意指：「對民用與軍用船隻上的船員、旅客、貨物或港口設施，使用暴力或威脅使用暴力，以達其政治目的。若將此定義擴大則概括所有非法使用海上運輸系統運送恐怖份子或大規模毀滅性武器進入目標國；而海上恐怖攻擊據有明顯的政治動機，而非單純的攻擊海上目標或以利益為目標的海盜行為。」¹²

自美國發生911事件以來，如何打擊與防止恐怖份子的攻擊已成為重要的國際議題。近年來，國際社會越來越關注海上恐怖主義的發展及海事安全等議題。傳統上，海洋並不是恐怖份子主要的活動範圍，然而，最近恐怖份子有向海上發展的趨勢，其原因有三¹³：第一、許多海盜攻擊所利用的弱點也可應用在恐怖攻擊上，包括：不嚴密的海岸偵查、鬆散的港口安檢、大量的攻擊目標、海上貿易過度依賴狹隘通道（船隻易於此遭受攻擊）及船隻上僅編制基本機組人員的趨勢；第二、專精海上運動與設備之商業公司的增加，使恐怖份子越來越容易取得其從事海上行動所需之訓練與資源；第三、海上攻擊是恐怖份子製造經濟不穩定的另一手段。

關於國際海上恐怖主義，目前討論的焦點多集中在索馬利亞外海的航行安全問題。索馬利亞附近海域海盜猖獗已引起各國的關注，並紛紛派出軍艦護航，然而，正如彌德頓(Roger Middleton)所言：索馬利亞海盜攻擊行為有發展成恐怖攻擊的趨勢，並可能成為恐怖主義的武器。¹⁴東非船員協助計劃(East African Seafarers' Assistance Programme)主席曼谷拉(Andrew Mwangura)亦指出：部份索馬利亞海盜其實是穆斯林聖戰士(Islamic Jihadists)，其所得贖金常用於資助與蓋達組織有密切關聯的伊斯蘭青年軍(al-Shabaab)。¹⁵再者，索馬利亞海盜亦試圖將人質轉賣給恐怖份子，這些人質對恐怖組織來說是很

¹⁰ 詳細內容請參見(1) Ibid.; (2) 張福昌：歐洲聯盟反恐政策初探，刊載於：歐洲國際評論，第五期，2009年7月，頁112。

¹¹ Michael D. Greenberg, et al.: Maritime Terrorism: Risk and Liability, in: RAND. org, 2006, p. 9. Available from: http://www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND_MG520.pdf. (Accessed 10.11.2010)

¹² MaritimeTerrorism.com: Defining Maritime Terrorism. Available from: <http://www.maritimeterrorism.com/definitions/>. (Accessed 27.09.2010)

¹³ Peter Chalk: The Maritime Dimension of International Security-Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States, in: RAND. org, 2008, pp. 19-22. Available from: http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG697.pdf. (Accessed 10.11.2010)

¹⁴ Roger Middleton: Piracy in Somalia, Threatening global trade, feeding local wars, paper presented at the Chatham House, UK, October 2008, p. 3.

¹⁵ Robert Spencer: The Somali Pirates Are Jihadists, in: Human Events, 15 April 2009. Available from:

好的宣傳品與談判籌碼。¹⁶ 由此可見，索馬利亞海盜活動的本質已轉變成一種海上恐怖主義的行動了。如上所述，索馬利亞的海盜已非單純爲了謀生而劫持船隻，而是與恐怖組織相關聯，並爲恐怖主義的活動提供資金。索馬利亞周遭頻繁的海域安全問題也因此引聯合國、歐盟與其他國家的高度關切。

貳、索馬利亞海盜威脅之嚴重性與國際反應

索馬利亞民主共和國(Somali Democratic Republic)位於非洲東北海岸，北臨亞丁灣(Gulf of Aden)，西北與吉布地((Republic of Djibouti)相臨，東南瀕印度洋，南接肯亞，西臨衣索比亞，正處於各國貨輪進出蘇伊士運河之國際航運線上，地理位置重要。然而，索國歷經長期內戰後，雖已設立過度政府政府，但該政府無力控制全局，導致致國內政治、經濟與社會失序，造成國民流離失所的嚴重問題。¹⁷ 人民生活貧窮，使得海上勒索取財成爲他們的生計來源；同時，貧窮問題亦迫使索國人民與恐怖組織合作遂行海上恐怖行動的刺激因素。因此，索國優良的地理位置，讓其國內在動盪不安的狀況之下，爆發嚴重的海盜行爲，藉此方式以謀生存。上述這些因素，導致索國外海之恐怖行動層出不窮。

一、索馬利亞海盜威脅之嚴重性

如圖〈一〉所示，2009年發生在東非沿岸一帶的海盜或是持械脅持事件超過兩百件以上，居世界之冠，遠高於其他海盜警戒區域，包括過去一直是海盜問題最爲嚴重的南中國海海域。再者，根據國際海事組織(International Maritime Organization; IMO)的統計，2009年在索馬利亞及亞丁灣海域遭到海盜攻擊的船舶超過200艘。¹⁸ 行經此海域的船隻容易遭受攻擊乃是因爲，航經此處的大型船舶，靈活度無法與索馬利亞海盜所駕駛的之小而快的船艇相比，估計此海域的海盜大約15分鐘就能劫持一艘船；此外，貨輪上的防衛武器大多是非致命武器，而海盜卻持有自動步槍與火箭筒等殺傷力較強的武器，因此，即使有軍艦在此執行護航工作，仍有許多船隻遭到劫持。¹⁹ 由於索國海盜行動之高成功率與高報酬性，使得此海域的海盜攻擊事件層出不窮，而直接影響東非和平進程與國際經濟發展。首先，有關東非和平進程方面：有鑑於索馬利亞嚴重的難民與內部衝突不斷，因此，聯合國決議對索國執行的「世界糧食計劃」(World Food Programme; WFP)²⁰，試圖以糧食援助的方式解決索國嚴重的飢餓問題，並藉此減少飢餓人民與恐

<http://www.humanevents.com/article.php?id=31458&keywords=%E3%80%82Robert+Spencer%2C+%E2%80%9CThe+Somali+Pirates+are+Jihadists.> (Accessed 10.11.2010)

¹⁶ 索馬利亞海盜劫英夫婦擬轉賣給恐怖分子，Sina全球新聞，2009年10月28日。Available from: <http://dailynews.sina.com/bg/news/int/ausdaily/20091028/0234816993.html>. (Accessed 10.11.2010)

¹⁷ 據聯合國統計，長期離開家園且居無定所者約有27萬人；需要他國人道援助及協助維持生的人數有320萬人之多。請參見：United Nations S/2008/709 Security Council: Report of the Secretary-General on the situation in Somalia, 17.11.2008, p. 12.

¹⁸ International Marine Organization: Reports on acts of piracy and armed robbery against ships annual report- 2009, Annex 5, pp.1-10. Available from: <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Monthly%20and%20annual%20piracy%20and%20armed%20robbery%20report/152-Annual2009.pdf>. (Accessed 27.10.2010)

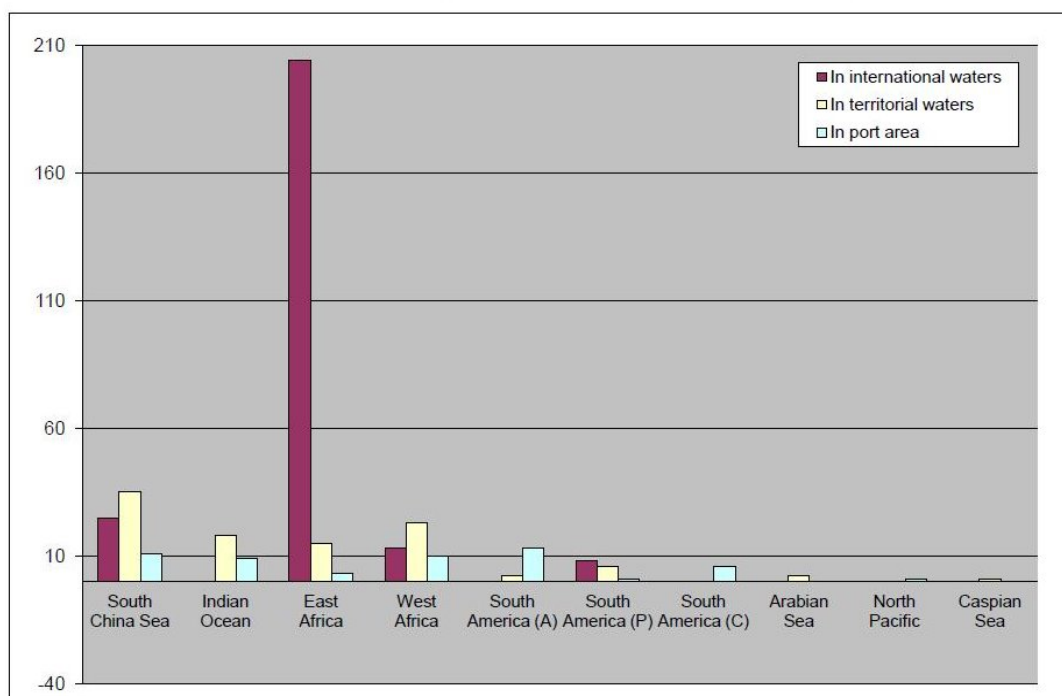
¹⁹ Roger Middleton, op. Cit., p. 4.

²⁰ 1961年11到12月間，聯合國糧食與業組織（糧農組織）和聯合國大會通過建立世界糧食計劃署(The United Nations World Food Programme)的決議。原定於1963年1月啟動。但卻提前幾個

佈組織合作的可能性。不幸的是，索國猖獗的海盜活動卻破壞了聯合國的運糧計劃，使「以糧食援助創造東非和平」的戰略計劃受到嚴重挑戰。²¹ 其次，有關國內經濟發展方面：索馬利亞海盜使國際貨輪在此海域航行的危險性提高，因此，航運的保費隨之增加；然而，若是想避開索國海盜威脅此而繞道航行，則會增加航運成本。²² 更嚴重的是，由於運送原油的大型油輪常航經這條國際航線，在海盜的武裝攻擊下，倘若油輪遭到海盜襲擊而沉沒，不僅是海洋生態會受到嚴重破壞，同時亦會造成無法估計的後續處理成本，並對全球的經濟造成一定程度的衝擊。

〈圖一〉 2009年海盜與持械搶劫事件統計圖

REGIONAL ANALYSIS OF REPORTS ON ACTS OF PIRACY AND ARMED ROBBERY AGAINST SHIPS WHICH WERE REPORTED TO HAVE BEEN ALLEGEDLY COMMITTED OR ATTEMPTED DURING 2009



資料來源：Reports on acts of piracy and armed robbery against ships annual report- 2009, IMO, 29.03.2010.

二、國際對索馬利亞海盜威脅的反應

2007年11月9日，索馬利亞政府對聯合國安理會提出，希望國際社會對存在的海盜問題共同進行協助與解決；2008年2月27日，索國政府駐聯合國代表，針對安理會欲提供於索國領海與國際水域間的緊急協助表示同意的立場，來確保所有船隻在航經此區域的安全。²³ 從安理會第1814號決議案實行至今，即使索國內戰已然結束，境內與鄰國邊境上，仍有具敵意的叛亂部隊佔據城鎮，顯示索馬利亞國內政局仍舊不穩定，此外，

月就開始運作，原因是伊朗發生了地震、泰國被颶風肆掠、剛獨立的阿爾及利亞面對500萬返回的難民不知所措。各地迫切需要糧食的情況下，世界糧食計劃署奉命提供援助。有關世界糧食計劃署的內容，請參見：<http://www.wfp.org/>. (Accessed 27.09.2010)

²¹ Ibid.

²² Roger Middleton, op. Cit., p. 9.

²³ United Nations S/RES/1816(2008) Security Council: Resolution 1816 (2008), 02.06.2008.

政府無法有效控管國內物價，甚至亦無法支付員警薪資，皆導致海盜問題日益嚴重。²⁴ 在此狀況下，單以索國本身的力量已經無法有效的嚇阻海盜的行為。因此，不難發現安理會希望以協助建立完善民主建制的索馬利亞共和國的方法，藉強而有力的政府對社會秩序之控管成效不彰。而後，聯合國在2008年6月2日通過了1816決議案，確定了聯合國對索馬利亞海盜局勢的處理模式與態度。因為海盜行為對於聯合國在索馬利亞所實施的人道主義援助物資構成了威脅，這些攻擊事件所造成的威脅，也直接影響索國人民的安危。第1816號決議案是聯合國安理會在對於索馬利亞海盜問題上，首次架構出確切的執行方法的決議案。藉此，聯合國敦促於索國沿岸公海和空域擁有本國海軍艦隻和軍用飛機活動的國家，對海盜和持械搶劫行為保持警覺，並鼓勵有意使用索馬利亞沿海海上商業航線的國家加強並協調，與索馬利亞政府合作，制止海盜和海上持械搶劫行為。此外，此決議案也呼籲各國回應索馬利亞及附近沿岸其他國家的請求，向其提供技術協助，確保沿岸和海上的安全，包括打擊索馬利亞及附近地區海岸沿線的海盜和持械搶劫行為。²⁵

鑒於對索馬利亞海盜問題的相關決議案，並未針對亞丁灣所發生的海盜武裝擄人及攻擊事件有詳盡的處理方式，即使第1816號決議案勾勒出執行方式的草圖，檢視此區域局勢的發展，不難發現此決議案似乎仍然無法有效阻制海盜在亞丁灣的發展。因此，聯合國在隨後的第1838及1846號決議案中，將以往決議案的相關內容進行調整，除了希望各國以組織合作，確保各國的船艦皆能得到適當的訓練，並且使其可以掌握規避和自衛技巧，以及提出預警盡可能地避開這一區域；除此之外，呼籲會員國應索馬利亞聯邦政府的請求，協助加強其運作能力，協助或從事海盜及海上持械搶劫犯罪行為者繩之以法。²⁶ 決議案通過後六個月內與索馬利亞政府共同執行，因此，歐盟的Atalanta行動也就在這樣的氛圍之下，在決議案通過後的六個月內，與索馬利亞政府共同行動，且允許這些協助打擊海盜的國家²⁷：

- (一) 可進入索國領海，制止海盜及持械搶劫行為，但依照相關國際法在公海打擊海盜行為的此類行動。
- (二) 以相關國際法令允許在公海打擊海盜行為之行動一致的方式，在索馬利亞領海內採用一切必要手段，制止海盜行為。

〈表一〉 聯合國安理會有關索馬利亞海盜之重要決議案

法規名稱	通過日期	重要內容
聯合國安全理事會第1814號	2008.05.15	-尊重索馬利亞的主權、領土完整、政治獨立與統一。 -在秘書長特別代表辦公室設立一個聯合規劃單位，以切

²⁴ United Nations S/2008/709 Security Council, op. cit., pp. 4-5.

²⁵ United Nations S/RES/1816(2008) Security Council, op. cit.

²⁶ United Nations S/RES/1851(2008) Security Council: Resolution 1851 (2008), 16.12.2008.

²⁷ United Nations S/RES/1816(2008) Security Council, op. cit.

決議案		實、有效地執行綜合戰略。 -呼籲各國和各區域組織，在索國過渡政府提出要求時，採取行動保護向索馬利亞運送人道援助的航運和聯合國授權的活動。
聯合國安全理事會第1816號決議案	2008.06.02	-敦促各國及國際海事組織互相合作打擊索馬利亞沿海的海盜和持械搶劫行為，並分享此方面情報。 -各國及海事組織要向受到海盜或武裝劫匪威脅或攻擊的船隻提供支援。 -確認任務目標：依據安理會決議案打擊海盜行為。
聯合國安全理事會第1838號決議案	2008.10.07	-呼籲有能力的國家與索國過渡政府合作，依照第1816(2008)號決議的規定，打擊海盜和海上持械搶劫行為。 -呼籲在索國沿岸公海和空域有本國海軍艦艇和軍用飛機活動的國家在索國沿岸公海和空域採用必要手段，打擊海盜行為。
聯合國安全理事會第1846號決議案	2008.12.02	-呼籲各國和國際海事組織在內的國際組織在索馬利亞和鄰近沿海國提出請求，向其提供技術援助。 -呼籲各國和各區域組織彼此協調，並與國際海事組織、國際航運界、船旗國和索國過渡政府合作，協力制止索馬利亞沿海的海盜和海上持械搶劫行為。 -呼籲有能力的國家和區域組織積極參與打擊索馬利亞沿海的海盜和海上持械搶劫行為，部署海軍艦艇和軍用飛機，並且沒收和處置被用於或有充分理由懷疑被用於在索國沿岸實施海盜和持械搶劫行為的船隻、艦艇、武器和其他相關裝備。
聯合國安全理事會第1851號決議案	2008.12.16	-鼓勵在索馬利亞沿岸打擊海盜和海上持械搶劫行為的所有國家和區域組織建立一個國際合作機制，作為各國及組織的溝通平台。 -鼓勵在索國沿岸打擊海盜和海上武裝搶劫行為的所有國家和區域組織考慮在該區域設立一個中心，以便協調有關索國沿岸海盜和海上持械搶劫行為的資訊。 -呼籲聯合國會員國在索國過渡政府的請求下，協助加強其運作能力，將協助或從事海盜及海上持械搶劫犯罪行為者繩之以法。

資料來源：作者自製，資料參考自：<http://www.un.org/documents/scres.htm> (Accessed 19.11.2010)

綜觀而言，聯合國初期關注索馬利亞的國內局勢發展之時，強調的是區域間的和平維持，以及協助索馬利亞建立一個獨立、領土完整及統一的國家，並且在這樣的情勢之下，針對其因內戰所產生的民生問題，進行必要的援助行動。然而，在民生問題以及其他相關因素之下導致的海盜行為，乃是因為索馬利亞的局勢遲遲未獲得有效的改善而越演越烈。而後，由於世界糧食署提供的糧食援助船隻在亞丁灣遭受到海盜的威脅後，聯合國安理會開始針對亞丁灣以及索國海域上的海盜問題進行相關方案之研擬與反應，並且在短時間之內參考各國際組織與各會員國的建議，以及索馬利亞政府的要求之下做出相關決議，藉以呼籲國際對此國際重要航道上的安全負起相當的責任。

如〈表二〉所示，主要有兩個國際組織及11個國家響應聯合國的呼籲，派出軍艦參與保護航經亞丁灣及索馬利亞海域的船隻及人員安全並保護國際組織運送人道救援物資的船隻的安全。這些主要參與國的共同任務特色是 (1)協助聯合國執行保護世界糧

食計劃署等國際組織運送人道救援物資的船舶安全；(2)共同打擊、預防、抑制海盜行爲；(3)保護航經索國海域的該國籍船舶。在這些主要的參與國家裡，俄羅斯爲最早對索馬利亞派出軍艦的國家，其積極的參與打擊索馬利亞海盜的行動，並多次成功的阻止了海盜的行動。²⁸ 中國也先後派出了七批的護航編隊在索馬利亞一帶執行護航任務。²⁹ 歐盟的應運而生的Atalanta行動也派駐了相當多的人力在打擊亞丁灣及索國一帶的海盜及持械搶劫行爲並對經過索國海域的船隻進行護航的工作

〈表二〉 參與打擊索馬利亞海盜之主要國家與國際組織

參與國家與國際組織	主要任務
歐洲聯盟	-保護聯合國在索國外海海域上作業之船舶安全 -保護世界糧食計劃署等國際組織運送人道救援物資船舶的安全。 -協助打擊、抑制及預防海盜或持械搶劫
北約 *	-保護為世界糧食計劃署運送糧食的船隻 -打擊索國沿海的海盜
中國	-保護中國航經亞丁灣和索國海域的船舶和人員安全 -保護世界糧食計劃署等國際組織運送人道救援物資船舶的安全
俄羅斯	-打擊索國沿海海盜活動 -保護俄羅斯船隻安全
印度	保護經過此海域的印度船舶
日本	保護航經此海域的船舶
澳洲	協助打擊海盜
伊朗	打擊海盜
南韓	保護航經此海域的國際商船
馬來西亞	保護馬來西亞馬士基航運公司的船隻(MISC Berhad Vessels)
巴基斯坦	打擊海盜
新加坡	打擊海盜及保護航經此海域的船隻
泰國	保護泰國的漁船及貨船

* 參與的北約會員國有：美國、丹麥、荷蘭、英國、義大利、西班牙、葡萄牙、加拿大、希臘、土耳其。

資料來源：作者自製，資料參考自：

(1) http://www.manw.nato.int/page_operation_ocean_shield.aspx;

(2) <http://www.un.org/chinese/focus/somalia/pirates.shtml> ;

(3) <http://search.bbc.co.uk/search?go=toolbar&uri=%2Fsearch%2Fsomalia&q=Somalia+escort>.

(Accessed 30.11.2010)

參、歐盟Atalanta行動之法律依據與執程序

歐盟對於索馬利亞所爆發的海盜行爲，進行了首次的海軍任務，即所謂的Atalanta行動。在索馬利亞外海地區的海盜問題日益嚴重的情況之下，導致索國外海的航線因此更加地危險，同前文所述，這條國際航線是維繫印度洋與地中海的重要海路，無庸置疑

²⁸ 蔡萬助／陳冠宇：海盜治理與亞丁灣海上安全合作機制，論文發表於第五屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會，中央警察大學，桃園，2009年11月26日

²⁹ 中國海軍第六第七批護航編隊進行任務交接，華夏經緯，2010年11月29日。Available from: <http://www.huaxia.com/zt/js/08-069/2186783.html>. (Accessed 30.11.2010).

地，在國際貿易蓬勃發展及有世界糧食計劃署的船隻航行於該海域上的同時，此航線上的穩定性將是歐洲聯盟所關注的焦點之一。

一、Atalanta行動之法律依據

聯合國安全理事會1814、1816、1838、1846及1851決議案提供了歐盟Atalanta行動基本的法源依據要素。決議案中指出在索馬利亞海域範圍中，不僅國家須對海域的安全問題提出改善的方法，甚至鄰近的國家或區域間組織都應對此採取應有的行動，以協同合作的方式，進一步的保護此海域的航線安全與聯合國在此執行的人道援助計劃。³⁰

(一) 聯合國的決議案

聯合國決議案是歐盟Atalanta行動的基礎法源。鑒於海盜問題嚴重威脅聯合國在索國境內所執行的人道援助計劃，於是，安理會進而鼓勵任何對於此海域的商業航線具有利益者，都應該與索馬利亞政府合作打擊索國外海的海盜行爲。³¹ 另外，國際間注意到海盜行爲的暴力程度愈演愈烈，而且動用了較重型的武器，攻擊方式更加無法預測。基於上述原因，歐盟Atalanta行動旨在保護航經索國外海之聯合國運糧船隻安全；而後聯合國針對索國提出的要求，進而授權歐盟將層級擴大到此海域上作業的所有船隻；第三國船艦在此海域上作業時，或是經由國際航道經過索國外海地區，可依安理會1816決議案，要求歐盟Atalanta的武裝護衛艦進行護送；且於索國的領海與外海區域執行監控性任務，特別針對在航路上曾有威脅行爲的海域進行控管。³² 並且依據1982年12月10日的「聯合國海洋法公約」中所體現的國際法，以及其他海洋活動的法律框架，再次確立了執行任務之立場。聯合國海洋法公約第100條提到：「所有國家應盡最大可能進行合作，以制止在公海上或在任何國家管轄範圍以外的任何其他地方的海盜行爲。」換言之，在執行Atalanta行動之時，歐洲聯盟行動須依照以往的國際法來做為處理海盜問題之規章，這也符合了聯合國以往對於海盜問題上的基本訴求。

(二) 歐盟與索國及其鄰國間的協議

Atalanta行動在具備安理會決議案的基礎後，協調第三國軍艦在此區域上的共同安全防衛，並且歐盟理事會與鄰近國家，例如：肯亞、吉布地政府簽署引渡條約和共同打擊海盜的條約。此外，在歐盟與索馬利亞政府簽署了共同行動的協議之後³³，Atalanta行動不僅擁有實施的合理性，並且讓其掌握充沛的資源與運用空間。Atalanta行動因此而規模擴大，並且可擁有近亞丁灣之陸路基地與空軍、海軍基地，進而藉由索國境內的陸路基地支援，指揮空域行動與境內水路等方法，協調軍隊的任務調派與協同作戰，藉此更有效率的打擊海盜，除此之外，索國境內陸域基地的後備補給，也是這共同行動之中，重要的任務之一。因Atalanta行動的後備補給、陸上基地以及海空基地之需求，歐

³⁰ United Nations S/RES/1816(2008) Security Council, op. cit.

³¹ Ibid.

³² 關於Atalanta行動的主要任務詳見：<http://www.eunavfor.eu/about-us/mission/> (Accessed 19.11.2010).

³³ Council Decision 2009/29/CFSP of 22 December 2008 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and the Somali Republic on the status of the European Union-led naval force in the Somali Republic in the framework of the EU military operation Atalanta, OJ L10, 15.01.2009, pp. 27-28.

盟在2008年年底與索馬利亞政府簽訂協定，詳盡地規定行動中所有國家人員在索國內所擁有的權利，且提供歐盟海軍總體性支援，舉例而言，索國提供歐盟使用的設備不得索取費用，在此協定架構下，Atalanta行動獲得索馬利亞極大的幫助。³⁴

另外，歐洲聯盟同時透過歐盟理事會與索馬利亞、吉布地政府簽署條約，共同打擊在其領海與其領海北緣亞丁灣海域的海盜，相關的條約中讓Atalanta行動的參與國與其部署於在索馬利亞領土上的部隊擁有特許的權利，諸如：人員出入境規定之免除、使用陸路、空域與海域的自由權利等；除此之外，歐盟理事會與肯亞政府簽訂了引渡條款，假使行動的會員國艦艇逮捕了海盜犯罪行為者，將擁有權利可以引渡回國進行司法審判。歐盟與索國鄰近國家所簽署的這些條款讓Atalanta行動將可享用在他國領土內一切資源，並且設立陸面基地、使用他國的海軍基地等。³⁵

〈表三〉 歐盟Atalanta行動之相關決議

決議名稱	通過日期	公佈日期	重要內容
歐盟理事會聯合行動 2008/749/CFSP	2008.09.19	2008.09.20	-支持聯合國安理會決議進行歐盟聯合軍事行動 -建立「歐盟協調小組」(EU Coordination Cell) -針對聯合軍事行動進行準備
歐盟理事會聯合行動 2008/851/CFSP	2008.11.10	2008.11.12	-確認任務目標：依據安理會決議案打擊海盜行為並進行護航 -「歐盟協調小組」關閉，資源重組予「政治與安全委員會」(Political and Security Committee; PSC)
歐盟理事會決定 2008/918/CFSP	2008.12.08	2008.12.09	執行歐盟聯合軍事行動打擊海盜行為
歐盟理事會決定 2009/29/CFSP	2008.12.22	2009.01.15	歐盟與索馬利亞政府簽署協定，由此架構下執行Atalanta行動
歐盟理事會決定 2009/88/CFSP	2008.12.22	2009.02.03	歐盟與吉布地政府 (Republic of Djibouti) 簽署協定，以Atalanta行動打擊海盜行為
歐盟理事會決定 2009/293/CFSP	2009.02.26	2009.03.25	歐盟與肯亞政府討論海盜引渡條款
政治與安全委員會決定 Atalanta/1/2009	2009.03.17	2009.03.24	行動指揮官指派 Juan GARAT CARAMÉ為戰區指揮官
政治與安全委員會決定 Atalanta/2/2009	2009.04.21	2009.04.30	接受挪威參與Atalanta行動
政治與安全委員會決定 Atalanta/3/2009	2009.04.21	2009.05.06	成立「參與國委員會」(Committee of Contributor; CoC)

資料來源：作者自製，資料參考自：<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1518&lang=en>. (Accessed 22.05.2009)

(三) 歐盟理事會相關決議

2008年10月7日聯合國安理會的1838決議案，再次確立了Atalanta行動的合法正當

³⁴ AGREEMENT between the European Union and the Somali Republic on the status of the European Union-led naval force in the Somali Republic in the framework of the EU military operation Atalanta, OJ L 10, 15. 01. 2009, pp. 29-34.

³⁵ Ibid.

性，並讚揚歐盟的作為。³⁶ 因此，Atalanta行動依照上述提及的決議案內容，以及歐盟理事會所通過的相關法規，於亞丁灣海域以及索馬利亞沿岸進行對「世界糧食計劃」和國際貿易航線運輸進行保護任務。〈表三〉顯示，歐盟理事會通過的一系列決定裡，替Atalanta行動建立起行動的雛形。從一開始歐盟理事會的聯合行動，即建立協調小組以針對軍事做準備。接著，歐盟理事會針對實際的執行任務與過程有多項的決定，並從而確立指揮鍊。最後藉著與索國及其鄰近國簽署合作協定，確立了整個 Atalanta行動的完整軍事及後勤架構。

二、Atalanta行動之執行

(一) 歐盟行動能力之建構

歐盟於2008年5月26日表達對於索馬利亞海盜攻擊，導致影響人道援助成果與國際水域安全的關切，因此，理事會委託各會員國協助聯合國任務。³⁷ 2008年6月16日，歐盟理事會徵求其秘書處與執行委員會的意見，探討執行行動的可能性後，在2008年的8月5日由歐盟理事會批准了危機管理的基本概念，使得歐盟在此海域間採取的行動中，可以更具合法性，進而執行聯合國的決議案，維持這個區域的和平與國際安全。³⁸

Atalanta行動的前身名為「歐盟海軍聯合行動」(EU NAVFOR)。³⁹ 於此架構之下，爲了確保行動中各會員國順利運送物資與裝備進入戰區，因此，在布魯塞爾設立了「歐盟協調小組」(EU Coordination Cell)，協調小組主要的任務即是替軍事行動做好事前的準備工作，由其指揮執行歐盟理事會之計劃，並且對歐盟理事會報告行動準備的成果。各會員國的軍需物品的輸送，以及軍隊的部署皆須依據歐盟聯合行動公報，由協調小組指揮參與執行。⁴⁰

其次，歐盟理事會也決議「歐盟軍事委員會」(EU Military Committee; EUMC)應監督此聯合行動的執行過程，並定期聽取「歐盟協調小組」指揮官的報告。⁴¹ 「政治與安全委員會」(Political and Security Committee; PSC)則須對行動的策略方向提出建議並可做出相關的決定。⁴² 理事會賦予「政治與安全委員會」權力去修改執行計劃並有權指派「歐盟協調小組」的指揮官，以便「歐盟協調小組」可以確切執行Atalanta行動之前的事前準備工作。此外，「政治與安全委員會」亦需定期向理事會報告。⁴³ 兩個月之後，歐盟理事會發布了第二份公報表示協調小組的主要任務已經達成，因此將「歐盟協調小組」關閉。「政治與安全委員會」於協調小組結束工作之後，負責主要的政治面的控制與策略上的方向，並可針對執行計劃進行修改。⁴⁴ 「政治與安全委員會」在歐盟

³⁶ United Nations S/RES/1838 (2008) Security Council: Resolution 1838 (2008), 07.10.2008.

³⁷ Council Joint Action 2008/749/CFSP of 19 September 2008 on the European Union military coordination action in support of UN Security Council resolution 1816 (2008) (EU NAVCO), OJ L 252, 20.0. 2008, p. 39.

³⁸ Ibid., p. 39.

³⁹ Ibid., p. 40.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid., p. 39.

⁴³ Ibid., p. 40.

⁴⁴ Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribution to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast, OJ L 301, 12. 11. 2008, p. 35.

理事會的授權之下，將可任命歐盟行動指揮官(EU Operation Commander)或是戰區行動指揮官(EU Force Commander)。⁴⁵ 行動指揮官需要負責整個行動運作之下的總指揮工作；另外，將軍對指揮的權力移交給戰區行動指揮官進行統籌，因此，戰區行動指揮官擁有權力可派遣各會員國在行動中所派遣的分隊。⁴⁶ 歐盟將行動指揮部(Operational Headquarters; OHQ)設於英國諾思伍德(Northwood)，由行動指揮官輪流領導。⁴⁷

行動指揮部也負責非洲之角海事安全中心(Maritime Security Centre—Horn of Africa; MSCHOA)的運作，並有其他國家參與其工作。非洲之角海事安全中心提供商船許多資訊，包括海盜攻擊行動的警戒通知、風險評估、區域及世界的航海新聞等。⁴⁸ 為了更有效的預防海盜事件的發生，非洲之角海事安全中心在2009年2月1日與他國的艦隊共同設立了國際薦用通行走廊(Internationally Recommended Transit Corridor; IRTC)，在這條建議的航線上會有軍事部署以保護航經之商船。⁴⁹

如同上述「政治與安全委員會」之功能，委員會可確切掌握Atalanta行動的資訊，且能依據各會員國間協調及交流之意見行動，以及下達行動指導方針；此外，「政治與安全委員會」執行運作之時，除了對歐盟理事會負責，也提供行動政治監督，像是在理事會授權下，除可指派行動指揮官和戰區指揮官外，委員會還可確立行動的策略方向。⁵⁰ 除此之外，在歐盟理事會的授權下，「政治與安全委員會」決議設立「參與國委員會」(Committee of Contributor; CoC)。此委員會由歐盟會員國的代表及願意參與行動的第三國代表組成，可以安排第三國參與共同行動，且「政治與安全委員會」需考量「參與國委員會」的意見。⁵¹

歐盟理事會藉「政治與安全委員會」，邀請第三國在行動中共盡一份心力，但須由「歐盟軍事委員會」和歐盟行動指揮官的建議之下邀請。第三國共同行動所派遣的人員或是其他附屬的設施與船艦等，同樣擁有歐盟行動中在索國所享有的特殊權利。除此之外，歐盟必須與聯合國以及其他參與國家交換資訊。⁵²

軍事行動的指導方針除了由「政治與安全委員會」提供方向之外，「歐盟軍事委員會」也扮演一個相當重要的角色。例如：「歐盟軍事委員會」主席可以對歐盟行動指揮官列出優先行動重點，聽取行動指揮官對其的報告內容，且與二指揮官進行定期的會

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Political and Security Committee Decision ATALANTA/1/2008 of 18 November 2008 on the appointment of an EU Force Commander for the European Union military operation to contribute the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Atalanta) (2008/888/CFSP), OJ L 317, 27. 11. 2008, p. 24.

⁴⁷ Damien Helly: EU NAVFOR Somalia- The EU military operation Atalanta, in: Giovanni Grevi, et al. (eds.): European Security and Defence Policy The First 10 Years (1999-2009), EUISS, 2009, p. 395.

⁴⁸ Ibid., p. 396.

⁴⁹ Piracy Prone Areas and Warnings, [icc-ccs.org](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=58). Available from: http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=58. (Accessed 28.11.2010).

⁵⁰ Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008, op. cit., pp. 34-37.

⁵¹ Political and Security Committee Decision ATALANTA/3/2009 of 21 April 2009 on the setting up of the Committee of Contributors for the European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Atalanta) (2009/369/CFSP), OJ L 112, 06.05 2009, pp. 9-10.

⁵² Council Joint Action 2008/851/CFSP, op. cit., p. 37.

議，藉以對執行面的適當性進行監控。⁵³

歐盟Atalanta行動藉由歐盟共同安全與防衛政策架構的引導下，在2008年12月13日，Atalanta行動具備基本的防衛部署力量，且歐盟會員國所提供的軍艦或是軍機已經完成協同訓練，並且通過演習檢測，對協同任務行動具有初步行動能力(Initial Operating Capability; IOC)；而後，歐盟於2009年2月，Atalanta行動已經擁有了足夠的強度與能力。⁵⁴ 歐盟的Atalanta行動也就在行動具備了初始行動能力之後開始執行其行動計劃，而在2009年6月15日歐盟理事會決議延長行動時間到2009年12月13日，換言之，從原先依據聯合國安理會的相關決議行動期限六個月，後因索國政府對聯合國的要求延長到一年的時間。其後，基於Atalanta行動成功地打擊、預防及瓦解海盜的活動，在2010年6月14日，歐盟理事會決定將任務延長至2012年12月12日。⁵⁵

(二) Atalanta行動之參與國結構

Atalanta行動的任務範圍顯示它已不只是一個單純軍事行動，派駐在當地的軍隊須執行多樣性任務，包括護航、與他國艦隊及商船間的資訊交換及聯絡、監視海域，亦需逮捕、拘留及運送海盜，這都需要借助各會員國的經驗及力量，彼此緊密的合作。⁵⁶ 目前的參與國有19個歐盟會員國及四個第三國。⁵⁷ 其中，德、法、荷、義、比、盧、西與希臘皆對Atalanta行動做出永久貢獻的承諾，其餘國家多在位於諾思伍德的行動指揮部提供人力支援。⁵⁸ Atalanta行動一開始，指揮權掌握在英、法及希臘手裡，後來才加入德、西、義、荷、比等國。⁵⁹ 目前的行動指揮官為英國籍的海軍少將豪斯(Major General Buster Howes OBE)，副指揮官則為德國籍恩斯特(Rear Admiral Thomas J. Ernst)。戰區指揮官則為法國籍的海軍少將昆德(Rear Admiral Philippe COINDREAU)。歐盟目前投入在Atalanta行動中的人員約有1,928人，為歐盟目前仍在執行的軍事任務中，部署最多人員的任務，可見歐盟對於此行動及海盜問題的重視。再者，根據〈表四〉，歐盟目前約有14艘的船艦在索馬利亞海域附近執行打擊海盜及護航的任務，其中尤以法國派駐最多的船艦在該海域執行Atalanta行動，德國其次。此外，法國、西班牙及盧森堡亦於區域部署海上偵察機。⁶⁰ 法國身為最早參與行動的國家，在這整個行動上投入了最多的軍

⁵³ Ibid., p. 35.

⁵⁴ Consilium: EUNAVFOR Somalia. Available from: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1518&lang=en>. (Accessed 24.11.2010)

⁵⁵ Council of the European Union: Council conclusions on piracy off the coast of Somalia 3023rd FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 14.06. 2010. Available from: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/115182.pdf. (Accessed 24.11.2010)

⁵⁶ Damien Helly, op. cit., pp. 395-396.

⁵⁷ 19個會員國分別有：法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、愛爾蘭、英國、希臘、西班牙、芬蘭、瑞典、立陶宛、波蘭、匈牙利、斯洛維尼亞、馬爾他、賽普勒斯、羅馬尼亞及保加利亞。四個第三國分別是：蒙地內哥羅、烏克蘭、克羅埃西亞與挪威。詳細資料詳見：(1) Ibid., p. 392; (2) CSDP: EU naval operation against piracy (EUNAVFOR Somalia - Operation ATALANTA). Available from: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/mission/Press/files/101116%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%2023_EN01.pdf. (Accessed 25.11.2010)

⁵⁸ 詳細資料請參見：<http://www.eunavfor.eu/about-us/mission/> (Accessed 25.10.2010)

⁵⁹ Damien Helly, op. cit., p. 397.

⁶⁰ Consilium: Current total strength of EU-NAVFOR ATALANTA. Available from: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/naviresnov.pdf>. (Accessed 25.11.2010)

事人力。英國則為Atalanta行動提供位於諾思伍德的行動指揮部，行動指揮官也多為英國籍，並在行動開始階段，提供一艘驅逐艦執行護航的工作。⁶¹ 挪威雖為非歐盟會員國，但也積極參與Atalanta行動，並於2009年派駐一艘驅逐艦前往執行護航任務。⁶² 直到2012年12月任務結束前，歐盟於此海域至少維持12艘船艦及1架海上偵察機的軍事部署。⁶³

〈表四〉 歐盟Atalanta行動主要參與國支援項目表

參與國	支援項目		
	船艦	飛機	人員
西班牙	1艘船塢登陸艦(Landing Platform Dock) 1艘遠洋巡邏艦(Ocean Patrol Vessel)	1架海上偵察機	244人
德國	2艘驅逐艦(Frigate) 1艘補給艦(Auxiliary Oil Replenishment)		230人
法國	3艘驅逐艦 1艘補給艦	3架海上偵察機	
荷蘭	1艘補給艦		175人
義大利	1艘驅逐艦		141人
瑞典	1艘遠洋巡邏艦		152人
希臘	1艘驅逐艦		192人
比利時	1艘驅逐艦		160人
盧森堡		1架海上偵察機	
英國	1艘驅逐艦*		
挪威	1艘驅逐艦**		
總數	16	5	1,294

*該驅逐艦已在2009年3月撤回英國。

**該驅逐艦已於2010年10月撤回挪威。

資料來源：作者自製，資料參考自：

(1) <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1692&lang=E>; (2) <http://www.eunavfor.eu/>; (3) <http://en.mercopress.com/2009/03/25/hms-northumberland-helped-feed-2.5-million-in-somalia> (Accessed 24.10.2010)

(三) 歐盟與其他行為者的協調與合作

在有法源依據及聯合國的大力呼籲下，在索馬利亞及亞丁灣附近海域上進行護航的國家及國際組織超過了20個，包括中國、印度、美國、加拿大、俄羅斯、北約及歐盟等。參與護航的國家及國際組織眾多，國家與國家間及與組織間的合作及協調工作也就格外

⁶¹ EU NAVFOR Somalia: British warship completes 1st EU NAVAL Mission. Available from: <http://www.eunavfor.eu/2008/12/british-warship-completes-1st-eu-naval-mission/>. (Accessed 30.11.2010)

⁶² EU NAVFOR Somalia: EU NAVFOR Norwegian Warship HNOMS FRIDTJOF NANSEN Heads Home. Available from: <http://www.eunavfor.eu/2010/01/eu-navfor-norwegian-warship-hnoms-fridtjof-nansen-heads-home/>. (Accessed 30.11.2010)

⁶³ EU NAVFOR Somalia: Mission. Available from: <http://www.eunavfor.eu/about-us/mission/>. (Accessed 25.11.2010)

的重要。歐盟及以美國為首的「聯合海軍武力」(Combined Maritime Forces; CMF)一直有密切的合作,並成立了「信息共享與降低衝突」(Shared Awareness and De-confliction; SHADE)的機制,每月召開一次協調會議,幾乎所有在索馬利亞及亞丁灣附近海域上進行護航工作的艦隊代表都會出席。⁶⁴ 於Atalanta行動中,歐盟另創設了一個名叫「水星」(Mercury system)的系統,這是一個以網路為基礎的安全聯絡平台(Internet-based Secured Communication Platform),主要是為了促進各護航艦隊間的資訊交換。⁶⁵

藉由這兩個機制,歐盟能夠與其他國家及國際組織有對話的機會,並交換資訊。美國、英國、賽普勒斯、日本與新加坡等五國亦於2009年9月9日簽署紐約宣言,計劃要共同打擊索馬利亞海盜的行為。雖然,此文件為非強制性質,但其參與5國還是認為,這項文件仍能促使海運註冊國採用「最佳的處理方式」(Best Management Practice)來保障貨輪的安全,例如:加強警戒、提高扶梯等,以防止海盜攻擊。⁶⁶ 中國常駐聯合國副代表劉振民於2009年11月18日在安理會有關索馬利亞問題的會議上建議各國海軍力量實行「分區護航」(Areas of Responsibility),以期提高護航效率。⁶⁷ 2010年1月28日,在紐約召開的聯合國「索馬利亞海盜問題聯絡組」全會,批准了中國與歐盟海軍、多國海上力量和北約等就在「國際推薦通行走廊」內實施分區護航的共識。⁶⁸ 雖各國對於分區護航達成共識,但去未能達到有效打擊海盜的目的,其原因在於各國與國際組織拘泥於主導權及其國家利益問題。大部分國家與國際組織的主要認知為「先保護本國船隻通過該海域,再打擊海盜」。這種為自己本國利益著想且爭奪主導權的問題,使得合作難以達成。訊息的交換除了仰賴上述歐盟的兩個機制外,民用船舶主要仰賴「海盜報告中心」(IMB Piracy Reporting Centre; PRC)居中聯絡及協調以防制和抵禦海盜襲擊,當船隻通知海盜報告中心遭到襲擊時,海盜報告中心須居中聯絡護航的船艦,然而護航的船艦是否出動等都需反覆的聯絡,勢必會拖延時間,甚至延誤救援,這也影響了護航的成效。⁶⁹

Atalanta行動在開始的一年內花費了840萬的歐元,接下來估計每年要花400萬的歐元。⁷⁰ 所有在聯合行動中所花費的支出,依據歐盟條約中第28條規定,由各參與國進行分擔;在特殊狀況下由「雅典娜機制」(ATHENA mechanism)⁷¹負責處理行動過程中

⁶⁴ Damien Helly, op. cit., p. 399.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ 美英等5國宣示合作打擊索馬里海盜,中國新聞網。Available from: <http://news.qq.com/a/20090911/002569.htm>. (Accessed 28.11.2010)

⁶⁷ 中國早於11月6日至7日在北京舉行亞丁灣護航國際合作協調會議,主要討論在亞丁灣實行分區護航合作,以期形成亞丁灣護航國際合作的最佳做法。俄羅斯、日本、印度、歐盟海軍等國家或國際組織皆派代表參加。詳細內容請參見:(1)中國在安理會建議在索馬里沿海實施“分區護航”,聯合國網站。Available from: <http://www.un.org/chinese/focus/somalia/newsdetails.asp?newsID=12565>; (2) 中國關於各國海軍分區護航倡議有望今年實施,你好台灣網。Available from: http://www.hellotw.com/gfxg/mnxy/201001/t20100122_534201.htm. (Accessed 28.11.2010)

⁶⁸ 中國將首次參與亞丁灣反海盜協調機制,華夏經緯,2010年2月2日。Available from: <http://www.huaxia.com/xw/gdxw/2010/02/1742416.html>. (Accessed 30.11.2010)

⁶⁹ 蔡萬助/陳冠宇,前揭文,頁138。

⁷⁰ Damien Helly, op.cit., p. 391.

⁷¹ Council Decision 2007/384/CFSP of 14 May 2007 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) (codified version), OJ L 152, 13. 06. 2007, pp. 14-33.

的財務分擔。⁷²「雅典娜機制」是歐盟理事會爲了執行歐盟共同安全與防衛政策的行動而建立的財務管理機制⁷³，在Atalanta行動中，歐盟軍事行動的共同費用需要830萬歐元，而「雅典娜機制」負擔三成的軍費，另外七成的費用則由歐盟參與國負責籌措。⁷⁴

肆、歐盟Atalanta行動的成效與問題

Atalanta行動主要的執行範圍包括了紅海、亞丁灣、及一部分的印度洋。根據上圖，從2008年12月18日至今，歐盟已成功保護89艘世界糧食計劃署的船隻經過這些索馬利亞海盜可能出沒的海域，這些世界糧食計劃署的船隻所運送的糧食每天可提供超過160萬的索馬利亞人食物來源，歐盟護航的軍艦可謂功不可沒。除此之外，參與Atalanta行動的會員國船隻也經常對經過此危險海域的商船或漁船進行護航。此外根據歐盟統計，目前由歐盟逮不到的海盜中已有43人，而正在等待審判的則有49人，成功逮捕⁷⁵到的海盜人數也是相當的多。

〈表五〉 歐盟Atalanta行動護航世界糧食計劃署船舶數

時間	護航船舶數	運送的糧食
2008.12.08-2010.11.18	96	約481,026 噸
運送之糧食每日平均供給1,350,000以上索馬利亞人		

資料來源：作者自製，資料參考自：<http://www.eunavfor.eu/wp-content/uploads/2010/11/2010-11-18-EUNAVFOR-Media-Brochure.pdf>

然而，歐盟的Atalanta行動及他國的護航行動也面臨了一些挑戰。首先，索馬利亞海盜的活動範圍約有250萬平方英里⁷⁶，最近甚至擴大到印度洋上，相較於過去在索馬利亞沿海及亞丁灣附近活動，目前有一些海盜活動甚至離印度比較近。⁷⁷最好的例子爲今(2010)年4月18日發生的三艘漁船被劫持事件。這三艘漁船在距離索馬利亞沿岸東方1,200海哩的地方被海盜持械劫持，距離索馬利亞沿岸已有相當的距離。索馬利亞海盜的活動範圍過大本已造成護航之不易，而範圍的擴大造成護航的艦隊更難以掌握海盜的行蹤，也造成打擊及抑制海盜任務上的困難。如果要擴大佈署的範圍，資金也會成爲一個問題。⁷⁸

⁷² Council Joint Action 2008/749/CFSP, op. cit., p. 39.

⁷³ 「雅典娜機制」在2004年2月23日由歐盟聯盟理事會所建構而成，主旨負責歐盟軍事或是防禦行動之中，所需的共同花費之財務管理，形成主因是2003年在馬其頓共和國執行CONCORDIA任務時，對合法財務架構的需求而產生。有關「雅典娜機制」，請參閱：<http://www.assembly-weu.eu>. (Accessed 29.10.2010)

⁷⁴ Council Joint Action 2008/851/CFSP, op. cit., p.36.

⁷⁵ EU NAVFOR: Facts and Figure. Available from: <http://www.eunavfor.eu/wp-content/uploads/2010/11/2010-11-18-EUNAVFOR-Media-Brochure.pdf> (Accessed 29.11.2010)

⁷⁶ James Kraska/Brian Wilson: Fighting Pirates: The Pen and the Sword, in: World Policy Journal, 2008, Vol. 25 Issue 4, p. 42.

⁷⁷ EU NAVFOR Somalia: Breakthroughs along with challenges during first month of Swedish command. Available from: <http://www.eunavfor.eu/2010/05/breakthroughs-along-with-challenges-during-first-month-of-swedish-command/>. (Accessed 29.11.2010)

⁷⁸ Peter Chalk: Piracy Off the Horn of Africa: Scope, Dimensions, Causes and Responses, in the Brown Journal of World Affair, volume 16, Issue 2, Spring/Summer 2010, p. 100.

其次，Atalanta行動僅能治標不能治本。⁷⁹ Atalanta行動雖能有效的降低並抑制海動行動，但並不能完全的杜絕這種行爲，而在其任務中也沒有明確的解釋對索馬利亞的外交政策，而只有一個概括性的說明表示Atalanta行動可以扮演一個打擊海盜的角色。⁸⁰ 此外，聯合國安理會秘書長潘基文(Ban Ki-moon)表示⁸¹：海盜不能只在海上解決，因爲水域範圍過大，而海盜又似乎源源不絕。因此，要完全杜絕海盜的行爲，還是要從協助索馬利亞過渡政府去改善其沿岸安全開始做起。⁸²

再者，海盜與一般漁民該如何區隔的問題。海盜與當地廣大的社群都會有所聯繫，海盜有可能就打扮得像一般漁民一樣，且海盜船隻外觀跟普通民船沒有顯著區別⁸³，因此如何區別海盜與漁民，而不導致捕抓甚至殺害到一般平民是一項大挑戰，若造成一般平民死亡，可想而知會造成反彈及反西方的情緒，有關這項議題的可能影響，打擊海盜的參與國應該要格外謹慎。⁸⁴

此外，Atalanta行動對於人力的需求大於供給，此行動是在人力不足的情況下執行。⁸⁵ 如同上述，索馬利亞海盜的活動範圍有擴大的趨勢，打擊、抑制海盜及護航的工作相形之下變得更爲困難，雖然歐盟成功地透過非洲之角海事安全中心與航運業者合作，但如何接觸到那些最脆弱、易受害的船隻，例如：一些登記在弱小國家的由家族所經營的商船，對歐盟來說能是個挑戰。很顯然地，現有的人力並不足以有效執行Atalanta行動的任務。因此，應該要部屬更多的人力及加強國際合作以因應索馬利亞海盜的活動範圍擴大的趨勢。⁸⁶

最後，安理會的秘書長潘基文曾經強調⁸⁷：「海盜應該被繩之以法，而不是輕易的放走或是讓他死亡。」然而，由第三國來起訴海盜嫌犯將是個大挑戰，尤其是當嫌犯變多時，對某些國家會變成沉重的負擔，例如：肯亞的法院功能不彰且腐敗，超過80萬的案子仍未判決，在這種情況下，肯亞法院實無暇顧及海盜的審判。⁸⁸ 因此，如何透過與吉布地、肯亞及席塞爾(Seychelles)間的司法協定來起訴、逮捕、拘留、運送這些犯人及尋求替代方案仍是個挑戰。⁸⁹ 更值得擔心的是，至今尚無審判海盜的專門性國際條約，聯合國的相關決議就成爲審判海盜最具權威的國際法律文件，國際間能否依照聯合國既存法規來審理海盜深值觀察。⁹⁰

⁷⁹ Damien Helly, *op cit.*, p. 400.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ United Nations: New York, 14 May 2010 - Secretary-General Remarks to the General Assembly Informal Meeting on Piracy. Available from: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=4542> (Accessed 01.12.2010)

⁸² Damien Helly, *op.cit.*, p. 401.

⁸³ 歐盟今起正式啟動“阿塔蘭塔”打擊海盜行動，中國網。 Available from: http://big5.china.com.cn/international/txt/2008-12/08/content_16913077.htm. (Accessed 01.12.2010)

⁸⁴ Peter Chalk (2010), *op. cit.*, p. 100.

⁸⁵ Damien Helly, *op. cit.*, p. 401.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Secretary-General Remarks to the General Assembly Informal Meeting on Piracy , *op. cit.*

⁸⁸ Peter Chalk (2010), *op. cit.*, p. 100.

⁸⁹ Damien Helly, *op. cit.*, p. 401.

⁹⁰ 蔡萬助 / 陳冠宇，前揭文，頁130。

結 論

恐怖主義是現在國際社會所關心的重要議題，恐怖主義往海洋擴張其勢力的趨勢也令人關注。其中尤以與恐怖份子有所掛勾的索馬利亞海盜的登船協持人質問題，引起國際社會的大力撻伐。針對這個問題，聯合國的安理會的秘書長潘基文也表達雖然各國在打擊索馬利亞海盜的問題方面反應快速，且在各國的打擊下，海盜劫持的成功從1/3降到1/10，但海盜的數目仍在繼續且人數仍在增加當中。⁹¹ 歐盟外交與安全政策高級代表(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)亦針對海盜行為表示：「海盜是國際禍害。它影響了我們的船隻航行安全與對該地區的援助成果。我們要合作找出解決方法。」⁹²

國際社會已經針對索馬利亞的海盜行為派建軍艦至該區域進行保護航經此處的船隻及打擊、抑制、甚至逮捕海盜。歐盟也派駐了海軍及空中的海上巡邏機加強監視這海域的海盜行為。藉由建立連絡機制及多次成功的護航及逮捕海盜，歐盟在打擊索馬利亞海盜上作出了貢獻。然而，就這兩年來的行動經驗來看，未來仍面臨許多挑戰，例如：執行人力不足、如何聯絡及保護較弱勢的船隻、如何與他國的艦隊及政府更緊密的合作及如完全杜絕索馬利亞的海盜問題等，這些問題皆有待歐盟內部不斷地檢討與改善。若不能成功的解決上述這些問題及挑戰，對歐盟打擊索馬利亞海盜的成效不免大打折扣，也不免影響到其在全球軍事安全角色上的地位。

因此，為了解決上述的問題外，歐盟除應繼續派遣軍艦護航及用海軍的力量打擊海盜外，最根本的還是要從協助索馬利亞國內做起。例如：協助與提供索國海岸偵防的科技、人才及設備；協助索國改善其政治、經濟及社會環境，才是徹底能夠杜絕海盜問題的方法。⁹³ 此外，各參與行動的歐盟會員國間是否能緊密合作，以及歐盟與其他護航國家和國際組織間的合作與互動關係，則是另一個徹底解決索國海盜問題的關鍵因素。Atalanta行動仍是個執行中的任務，歐盟將如何正視與突破這些問題與挑戰，乃是未來研究與觀察的焦點。

參考文獻

一、中文資料

張福昌：《歐盟司法與內政合作—反恐議題解析》，台北：臺灣商務印書館，2011年1月。
 蔡萬助／陳冠宇：《海盜治理與亞丁灣海上安全合作機制》，論文發表於第五屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會，中央警察大學，桃園，2009年11月26日，頁123-142。

二、英文資料

Blakesley, Christopher L: *Terrorism and Anti-Terrorism: A Normative and Practical Assessment*, New York: Transnational Publishers Inc. 2006, p. 32.

Chalk, Peter: *The Maritime Dimension of International Security-Terrorism, Piracy, and*

⁹¹ Secretary-General Remarks to the General Assembly Informal Meeting on Piracy, op. cit.

⁹² Consilium : EUNAVFOR Somalia, op. cit.

⁹³ Peter Chalk (2010), op. cit., pp. 101-102.

- Challenges for the United States, in: RAND. org, 2008. Available from: http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG697.pdf. (Accessed 10.11.2010)
- Chalk, Peter: Piracy Off the Horn of Africa: Scope, Dimensions, Causes and Responses, in the *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 16, Issue 2, Spring/Summer 2010, pp. 89-108.
- Greenberg, Michael D., et al.: Maritime Terrorism: Risk and Liability, in: RAND. org, 2006. Available from: http://www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND_MG520.pdf. (Accessed 10.11.2010)
- Helly, Damien: EU NAVFOR Somalia- The EU military operation Atalanta, in: Grevi, Giovanni, et al. (eds.): *European Security and Defence Policy-The First 10 Years (1999-2009)*, EUISS, 2009.
- Kraska, James/Wilson, Brian: Fighting Pirates: The Pen and the Sword, in: *World Policy Journal*, 2008, Vol. 25 Issue 4.
- Less, Steve: Country Report on the USA, in: Walter, Christian, et al. (eds.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin: Springer-Verlag, 2004.
- Middleton, Roger: Piracy in Somalia, Threatening global trade, feeding local wars, paper presented at the Chatham House, UK, October 2008.
- Rau, Markus: Country Report on Germany, in: Walter, Christian, et al. (eds.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin: Springer-Verlag, 2004.
- Rheinard, Mark, et al.: Managing Terrorism: Institutional Capacities and Counter-Terrorism Policy in the EU, in: Spence, David (ed.): *The European Union and Terrorism*, UK: John Harper Publishing, 2007.
- Schmidt, Alex: Terrorism-The Definitional Problem, in: *Case W. Res. J. Int'L L.*, Vol. 36, 2004, pp. 375-391
- Spencer, Robert: The Somali Pirates Are Jihadists, in: *Human Events*, 15 April 2009. Available from: <http://www.humanevents.com/article.php?id=31458&keywords=%E3%80%82Robert+Spencer%2C+%E2%80%9CThe+Somali+Pirates+are+Jihadists>. (Accessed 10.11.2010)

三、官方文件

- AGREEMENT between the European Union and the Somali Republic on the status of the European Union-led naval force in the Somali Republic in the framework of the EU military operation Atalanta, OJ L 10, 15. 01. 2009, pp. 1-35.
- Council Decision 2007/384/CFSP of 14 May 2007 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) (codified version), OJ L 152, 13. 06. 2007, pp. 14-33.
- Council Decision 2009/29/CFSP of 22 December 2008 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and the Somali Republic on the status of the European Union-led naval force in the Somali Republic in the

- framework of the EU military operation Atalanta, OJ L10, 15.01.2009, pp. 1-35.
- Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) OJ L 164, 22.06.2002.
- Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast, OJ L 301, 12. 11.2008, pp. 33-37.
- Council Joint Action 2008/749/CFSP of 19 September 2008 on the European Union military coordination action in support of UN Security Council resolution 1816 (2008) (EU NAVCO), OJ L 252, 20.09.2008, pp. 39-42.
- Council of the European Union: The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05 REV 4, DG H2, Brussels, 30.11.2005, pp. 1-17.
- Political and Security Committee Decision ATALANTA/1/2008 of 18 November 2008 on the appointment of an EU Force Commander for the European Union military operation to contribute the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Atalanta) (2008/888/CFSP), OJ L 317, 27. 11.2008, p. 24.
- Political and Security Committee Decision ATALANTA/3/2009 of 21 April 2009 on the setting up of the Committee of Contributors for the European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Atalanta) (2009/369/CFSP), OJ L 112, 06.05.2009, pp. 9-10.
- United Nations S/2008/709 Security Council: Report of the Secretary-General on the situation in Somalia, 17.11.2008, pp. 1-22.
- United Nations S/RES/1816 (2008) Security Council: Resolution 1816 (2008), 02.06.2008, pp. 1-4.
- United Nations S/RES/1838 (2008) Security Council: Resolution 1838 (2008), 07.10.2008, pp. 1-3.

四、網路資料

- Consilium: Current total strength of EU-NAVFOR ATALANTA. Available from: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/naviresnov.pdf>. (Accessed 25.11.2010)
- Consilium: EUNAVFOR Somalia. Available from: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1518&lang=en>. (Accessed 24.11.2010)
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: Council conclusions on piracy off the coast of Somalia 3023rd FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 14.06.2010. Available from: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/115182.pdf. (Accessed 24.11.2010)
- CSDP: EU naval operation against piracy (EUNAVFOR Somalia-Operation ATALANTA). Available from: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/101116%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%2023_E

- N01.pdf (Accessed 25.11.2010)
- International Marine Organization: Reports on acts of piracy and armed robbery against ships annual report- 2009, Annex 5, pp.1-10. Available from: <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Monthly%20and%20annual%20piracy%20and%20armed%20robbery%20report/152-An>
- EU NAVFOR Somalia: Breakthroughs along with challenges during first month of Swedish command. Available from: <http://www.eunavfor.eu/2010/05/breakthroughs-along-with-challenges-during-first-month-of-swedish-command/>. (Accessed 29.11.2010)
- EU NAVFOR Somalia: British warship completes 1st EU NAVAL Mission. Available from: <http://www.eunavfor.eu/2008/12/british-warship-completes-1st-eu-naval-mission/>. Accessed 30.11.2010)
- EU NAVFOR Somalia: EU NAVFOR Norwegian Warship HNOMS FRIDTJOF NANSEN Heads Home. Available from: <http://www.eunavfor.eu/2010/01/eu-navfor-norwegian-warship-hnoms-fridtjof-nansen-heads-home/>. (Accessed 30.11.2010)
- EU NAVFOR Somalia: Mission. Available from: <http://www.eunavfor.eu/about-us/mission/>. (Accessed 25.11.2010)
- MaritimeTerrorism.com: Defining Maritime Terrorism. Available from: <http://www.marimeterrorism.com/definitions/>. (Accessed 27.09.2010)
- NATO: Operation Ocean Shield. Available from: http://www.manw.nato.int/page_operation_ocean_shield.aspx. (Accessed 30.11.2010)
- Piracy Prone Areas and Warnings, [icc-ccs.org](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=58). Available from: http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=58. (Accessed 28.11.2010)
- Wood Food Programme: <http://www.wfp.org/>. (Accessed 27.09.2010)
- 中國海軍第六第七批護航編隊進行任務交接，華夏經緯。 Available from: <http://www.huaxia.com/zt/js/08-069/2186783.html>. (Accessed 30.11.2010)
- 中國在安理會建議在索馬里沿海實施“分區護航”，聯合國網站。 Available from: <http://www.un.org/chinese/focus/somalia/newsdetails.asp?newsID=12565>. (Accessed 28.11.2010)
- 中國關於各國海軍分區護航倡議有望今年實施，你好台灣網。 Available from: http://www.hellotw.com/gfxgx/mnxy/201001/t20100122_534201.htm. (Accessed 28.11.2010)
- 中國將首次參與亞丁灣反海盜協調機制，華夏經緯。 Available from: <http://www.huaxia.com/xw/gdxw/2010/02/1742416.html>. (Accessed 30.11.2010)
- 王崑義：中共反恐作為及對區域情勢之影響。資料來源：<http://trc.cpu.edu.tw/meeting/paper/94/0926/3.doc>. (Accessed 25.03.2009)
- 美英等5國宣示合作打擊索馬裡海盜，中國新聞網。 Available from: <http://news.qq.com/a/20090911/002569.htm>. (Accessed 28.11.2010)
- 索馬利亞海盜劫英夫婦擬轉賣給恐怖份子，Sina全球新聞， Available from: <http://dailynews.sina.com/bg/news/int/ausdaily/20091028/0234816993.html>. (Accessed 10.11.2010)
- 聯合國：關注索馬里局勢。 Available from: <http://www.un.org/chinese/focus/somalia/>

pirates.shtml. (Accessed 28.11.2010)

歐盟今起正式啓動“阿塔蘭塔”打擊海盜行動，中國網。 Available from:
http://big5.china.com.cn/international/txt/2008-12/08/content_16913077.htm.

(Accessed 01.12.2010)

鄭洪廣：中國與恐怖主義。資料來源：<http://www.xingbian.cn/template/article.jsp?ID=5778&CID=681988566>. (Accessed 25.03.2009)