

Distr.: General
26 July 2010
Arabic
Original: English

مجلس الأمن



تقرير الأمين العام عن الخيارات الممكنة للمساعدة في بلوغ هدف محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، وأن يضمه على وجه الخصوص خيارات لإنشاء دوائر محلية خاصة مع إمكانية أن تشمل عناصر دولية، أو تأسيس محكمة إقليمية أو دولية مع ما يلزمها من ترتيبات متصلة بالإيداع في السجن، آخذاً في اعتباره أعمال فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، والممارسات المتبعة حالياً في إنشاء محاكم دولية ومختلطة، وما يلزم من وقت وموارد لتحقيق نتائج ملموسة والحفاظ عليها

موجز

طلب مجلس الأمن، في قراره ١٩١٨ (٢٠١٠) المؤرخ ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٠، إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً عن الخيارات الممكنة للمساعدة في بلوغ هدف محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، وأن يضمه على وجه الخصوص خيارات لإنشاء دوائر محلية خاصة مع إمكانية أن تشمل عناصر دولية، أو تأسيس محكمة إقليمية أو دولية مع ما يلزمها من ترتيبات متصلة بالإيداع في السجن، آخذاً في اعتباره أعمال فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، والممارسات المتبعة حالياً في إنشاء محاكم دولية ومختلطة، وما يلزم من وقت وموارد لتحقيق نتائج ملموسة والحفاظ عليها.



واستجابة لذلك، حدد الأمين العام سبعة خيارات كي ينظر فيها مجلس الأمن:

الخيار الأول: تعزيز المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة لبناء قدرات دول المنطقة

على محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال
القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال

الخيار الثاني: إنشاء محكمة صومالية تنعقد في إقليم دولة أخرى من دول المنطقة،

سواء بمشاركة الأمم المتحدة أو بدونها

الخيار الثالث: إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة أو دول في المنطقة،

بدون مشاركة الأمم المتحدة

الخيار الرابع: إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة أو دول في المنطقة،

بمشاركة الأمم المتحدة

الخيار الخامس: إنشاء محكمة إقليمية على أساس اتفاق متعدد الأطراف فيما بين

دول المنطقة، بمشاركة الأمم المتحدة

الخيار السادس: إنشاء محكمة دولية على أساس اتفاق بين إحدى دول المنطقة

والأمم المتحدة

الخيار السابع: إنشاء محكمة دولية بقرار من مجلس الأمن بموجب الفصل السابع

من ميثاق الأمم المتحدة

والخيار الأول مستمر بالفعل، وقد حقق قدراً من النجاح. وعلى وجه الخصوص،

افتتحت كينيا، في ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠، قاعة محكمة جديدة تتوفر لها تدابير أمنية مشددة في شيمو لا تيوا، ممباسا، قام بتشبيدها برنامج مكافحة القرصنة التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وستستخدم قاعة المحكمة هذه لنظر قضايا القرصنة ومحاكمة الجرائم الجنائية الخطيرة الأخرى. وقد يرغب مجلس الأمن في أن ينظر في مواصلة وتطوير الدور الذي يقوم به في قراراته لتعزيز الخيار الأول. أما بالنسبة للخيارات الأخرى، فسيلزم تحديد الدولة التي يمكن أن تستضيف كل من تلك الخيارات. كما سيلزم التيقن من أفضليات تلك الدولة المحتملة، بما في ذلك ما إذا كانت ستقبل مشاركة دولية في مثل هذه الآلية، وبأي شكل ستكون تلك المشاركة إذا قبلتها الدولة. ولذلك، يجري تحليل مزايا الخيارات وعيوبها في ضوء الاعتبارات العامة التي تنطبق عليها.

وقد تكون ضرورة توفر ترتيبات كافية للإيداع في السجن في المنطقة، وحبذا لو كان في الصومال، عاملاً على نفس القدر من الأهمية الذي تتسم به الخيارات المتعلقة بالمحاكمة. ويتضح ذلك بصفة خاصة في ضوء الأعداد الكبيرة من المشتبه فيهم الذين أوقفتهم الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية. ومن المرجح أن تكون الحاجة لوضع هذه الترتيبات للإيداع في السجن عاملاً هاماً في أي عملية للسعي لتحديد الدولة التي يمكن أن تستضيف الآلية القضائية الجديدة.

ويؤكد الطلب الموجه من مجلس الأمن على الهدف الهام المتمثل في تحقيق نتائج ملموسة والحفاظ عليها. وأحد الاعتبارات الرئيسية في هذا الصدد يتمثل في الحاجة لتوفر ما يكفي من الالتزام السياسي والمالي فيما بين الدول، في أوقات اقتصادية صعبة، لا لإنشاء الآلية القضائية الجديدة فحسب، وإنما لاستمرارها أيضاً. والآلية القضائية الجديدة المخصصة للتصدي لأعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال ستعالج حالة تختلف عما تعالجه محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة. فهذه الآلية ستواجه نشاطاً إجرامياً متواصلاً، ويمكن أن يكون حجم القضايا المعروضة عليها كبيراً دون أن يكون من الممكن التنبؤ بمواعيد لانتهاء منها.

الخيار الأول: تعزيز المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة لبناء قدرات دول المنطقة على محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال

ينطوي هذا الخيار على تعزيز وتطوير النجاحات التي تحققت بالفعل، مثل افتتاح قاعة محكمة جديدة تتوفر لها تدابير أمنية مشددة في شيمو لا تيوا، ممباسا، لنظر قضايا القرصنة ومحاكمة الجرائم الجنائية الخطيرة الأخرى. وينطوي تعزيز قدرات دول المنطقة على مواصلة وزيادة قدرات الدول التي تجري محاكمات بالفعل، وتشجيع الدول الأخرى في المنطقة على قبول نقل المشتبه فيهم إليها لمحاكمتهم. وسيطلب ذلك تفاعلاً سياسياً، بما في ذلك من خلال فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، ومواصلة تمويل برامج الأمم المتحدة، بما في ذلك من خلال الصندوق الاستئماني لدعم مبادرات الدول لمكافحة القرصنة قبالة سواحل الصومال. كما يُرجح أن يتطلب وجود ترتيبات لإيداع المدانين في السجون في الدول الأخرى، وإعادة من لم تتم إدانتهم إلى بلدانهم. ومن المرجح أن يكون تحسين معايير السجون في الصومال، ولا سيما في منطقتي بونتلانند وصوماليالاند، عاملاً رئيسياً في تحقيق تقدم. وسيكون توفر التمويل الكافي لبرامج المساعدة في الصومال عنصراً لازماً في التوصل إلى حل طويل الأجل لإتمام المحاكمة والإيداع في السجن في الصومال. وقد يرغب مجلس الأمن في النظر

في مواصلة وتطوير الدور الذي يقوم به في قراراته لتعزيز الخيار الأول.

الخيار الثاني: إنشاء محكمة صومالية تنعقد في إقليم دولة أخرى من دول المنطقة، سواء بمشاركة الأمم المتحدة أو بدونها

يتمثل الغرض من هذا الخيار في توفير بيئة آمنة يمكن للصومال أن يجري المحاكمات فيها. وسيطلب ذلك اتفاقاً بين الصومال والبلد المضيف، واتفاقاً مع الأمم المتحدة في حالة إنشاء المحكمة. بمشاركة الأمم المتحدة. ورغم أن المحكمة الخاصة ستكون ضمن الولاية القضائية الوطنية للصومال، فإن الإطار الإجرائي التشريعي والجنائي اللازم للمحاكمات المتعلقة بالقرصنة هو إطار مفكك في الوقت الراهن، وسيلزم تقديم مساعدات كبيرة للتمكين من إجراء المحاكمات وفقاً للمعايير الدولية. كما أن تحديد دولة من دول المنطقة تكون على استعداد لتوفير التسهيلات لاستضافة محكمة صومالية، وتكون قادرة على ذلك، قد ينطوي على تحديات. وتقديم المساعدة إلى المحكمة الصومالية في إطار هذا الخيار ليس من شأنه أن يفيد نظام العدالة الجنائية في الدولة المضيفة. غير أن مزايا هذا الخيار يمكن أن تشمل: تمكين الصومال من القيام بدور في حل مشكلة القرصنة؛ وبناء قدرات النظام القضائي الصومالي، بما يسهم في تعزيز سيادة القانون في الصومال. أما العيوب، فيمكن أن تشمل: الوقت اللازم لإنشاء المحكمة؛ وارتفاع التكاليف مقارنة بالخيار الثالث، نظراً للمساعدة التي يُرجح أن تكون لازمة. وقد أسفرت المناقشات التي دارت في الفريق العامل الثاني حول المسائل القانونية المتعلقة بفريق الاتصال عن إثارة مسائل تتعلق بمدى كفاية قوانين مكافحة القرصنة في الصومال وقدرة النظام القضائي الصومالي. وقد يلزم معالجة هذه المسائل كي يصبح هذا الخيار ممكناً. كما ينبغي المفاضلة بين مزايا هذا الخيار ومزايا مساعدة المحاكم الصومالية على إجراء المحاكمات داخل الصومال، إذا أمكن.

الخيار الثالث: إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة أو دول في المنطقة، بدون مشاركة الأمم المتحدة

يتمثل الاعتبار الأول في إطار هذا الخيار فيما إذا كانت الدولة المعنية تجري أو يمكن أن تجري عدداً من محاكمات القرصنة يكفي لتبرير تكريس دائرة خاصة لهذه المحاكمات. وقد تكون الصومال هي الدولة الوحيدة حالياً التي قد تتوفر فيها، في منطقتي بونتلاندي وصوماليالاند، قدر من المحاكمات يكفي لتبرير وجود دائرة خاصة. غير أنه يبدو حالياً أن ثقة المانحين في معايير هذه المحاكمات لا تتوفر بالقدر الكافي لتمويل برامج الأمم المتحدة للمساعدة بنفس المستويات التي تتوفر بها في الدول الأخرى في المنطقة. وإنشاء دائرة خاصة في دولة من دول المنطقة سينطوي على مزايا: كون الدائرة جزءاً من ولاية قضائية قائمة

تتضمن جرائم وإجراءات منصوص عليها؛ وفعالية التكلفة؛ والقرب اللازم لقيام الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى لإيداعهم السجون. أما العيوب المحتملة، فيمكن أن تشمل: سحب الموارد من نظام العدالة الجنائية بالدولة بشكل أعم؛ ووجود "عدالة من مستويين"؛ ومحدودية القدرة.

الخيار الرابع: إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة أو دول في المنطقة، بمشاركة الأمم المتحدة

من شأن مشاركة قضاة و/أو مدعين و/أو موظفين تختارهم الأمم المتحدة أن يتطلب اتفاقاً بين الدولة المعنية والأمم المتحدة. وكما هو الحال مع الخيار الثالث أعلاه، فإن الاعتبار الأول سيتمثل فيما إذا كانت الدولة المعنية تجري أو يمكن أن تجري عدداً من المحاكمات المتعلقة بالقرصنة يكفي لتبرير تكريس دائرة خاصة لهذه المحاكمات. ويمكن أن تشمل مزايا هذا الخيار: كون الدائرة جزءاً من ولاية قضائية قائمة تتضمن جرائم وإجراءات منصوص عليها؛ وبناء قدرات الدولة المضيفة، وربما دول أخرى في المنطقة؛ والقرب اللازم لقيام الدول التي تقوم أساطيلها بدوريات بحرية بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى لإيداعهم السجون. ورغم أن هذا الخيار سيكون فعالاً بصورة نسبية من حيث التكلفة، فإنه سيكون أكثر تكلفة من الخيار الثالث. وإذا كانت الدولة المضيفة هي سيشيل أو كينيا، فسيستفيد هذا الخيار مما لديهما من خبرة فنية في هذا الميدان. أما العيوب، فيمكن أن تشمل: سحب الموارد من نظام العدالة الجنائية بالدولة بشكل أعم؛ ومحدودية القدرة. كما أن مشاركة قضاة الأمم المتحدة في دول المنطقة التي تجري محاكمات القرصنة، أو التي تفكر في إجرائها، قد يستلزم في حالات عديدة إدخال تغييرات على الإجراءات الجنائية حيث أن دول المنطقة هذه تأخذ حالياً بنظام محاكمات القاضي الواحد.

الخيار الخامس: إنشاء محكمة إقليمية على أساس اتفاق متعدد الأطراف فيما بين دول المنطقة، بمشاركة الأمم المتحدة

سيطلب هذا الخيار عقد معاهدة متعددة الأطراف يتم التفاوض بشأنها فيما بين دول المنطقة، وحبذا لو شمل ذلك الصومال. وسيكون من شأن مشاركة قضاة و/أو مدعين و/أو موظفين تختارهم الأمم المتحدة أن يتطلب اتفاقاً مع الأمم المتحدة. أما الممارسة المتمثلة في أن يشكل القضاة الذين تختارهم الأمم المتحدة أغلبية في الدوائر التي يشاركون فيها، فسيلزم تقييمهما في سياق محكمة إقليمية تضم قضاة من المنطقة. ويمكن أن تشمل مزايا هذا الخيار: بناء قدرات الدول المشاركة من المنطقة؛ والقرب اللازم لقيام الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى لإيداعهم السجون؛

وربما التمتع بقدرات تفوق ما تتمتع به دائرة خاصة يتم إنشاؤها ضمن إحدى الولايات القضائية الوطنية. ويمكن أن تشمل العيوب: الحاجة لإنشاء الولاية القضائية للمحكمة الجديدة، بما في ذلك النص على الجرائم والإجراءات؛ والوقت اللازم لإنشاء المحكمة؛ والتكاليف التي يُرجح أن تفوق تكاليف إنشاء دائرة خاصة ضمن إحدى الولايات القضائية الوطنية. وثمة خطر من أن مثل هذه المحكمة الإقليمية قد تستترف الخبرات الفنية والموارد من الولايات القضائية لدول المنطقة التي تجري المحاكمات.

الخيار السادس: إنشاء محكمة دولية على أساس اتفاق بين إحدى دول المنطقة والأمم المتحدة

سيطلب هذا الخيار عقد اتفاق بين الأمم المتحدة والدولة المعنية لإنشاء محكمة دولية تضم عناصر من الأمم المتحدة وعناصر وطنية على حد سواء. وقد جرى العرف على تشكيل مثل هذه المحاكم بحيث يشكل القضاة الذين تختارهم الأمم المتحدة الأغلبية. وللأسباب المبينة فيما يتصل بالخيار الثالث، فقد تكون هناك تحديات تواجه إنشاء محكمة مع الصومال في الوقت الحالي. أما السعي لإنشاء مثل هذه المحكمة مع أي دولة أخرى في المنطقة، بدلا من متابعة الخيار الثالث أو الخيار الرابع، فسيستلزم إجراء تقدير دقيق للموقف. وإذا ما وقع الاختيار على سيشيل أو كينيا لاستضافة المحكمة، فإنها ستستفيد مما تمتلكه من خبرات فنية متنامية، غير أنها قد تسحب هذه الخبرة الفنية والموارد من المحاكمات التي تجري ضمن ولايتيهما القضائيتين الوطنيتين. ويمكن أن تشمل مزايا هذا الخيار: بناء قدرات الدولة المضيفة، وإن كان بدرجة أقل مما في الخيار الرابع على الأرجح؛ والقرب اللازم لقيام الدول التي تقوم أساطيلها بدوريات بحرية بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى لإيداعهم السجون. ويمكن أن تشمل العيوب: الحاجة لإنشاء الولاية القضائية للمحكمة الجديدة، بما في ذلك النص على الجرائم والإجراءات؛ والوقت اللازم لإنشاء المحكمة؛ والتكاليف التي يُرجح أن تفوق تكاليف إنشاء دائرة خاصة ضمن إحدى الولايات القضائية الوطنية.

الخيار السابع: إنشاء محكمة دولية بقرار من مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة

المحكمة الدولية التي ينشئها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع ستألف بالكامل من قضاة ومدعين وموظفين تختارهم الأمم المتحدة، ويمكن أن يوجد مقرها في المنطقة أو خارجها. ومن شأن إشراك قضاة تختارهم الأمم المتحدة من المنطقة، بما في ذلك الصومال، في تعزيز بناء القدرات في المنطقة. وإذا ما تمت الاستعانة بقضاة و/أو مدعين

و/أو موظفين من سيشيل أو كينيا، ستستفيد المحكمة مما يمتلكونه من خبرة، غير أن إشراكهم قد ينطوي على خطر تقليص قدرة هاتين الدولتين على إجراء المحاكمات على الصعيد الوطني. ورغم أن الوقت الذي يحتاجه المجلس للتفاوض بشأن القرار اللازم بموجب الفصل السابع قد يكون وقتاً قصيراً نسبياً، فإن تقدير الوقت الإجمالي اللازم فيما يتصل بهذا الخيار سيضمن الوقت اللازم لتحديد الدولة التي يمكن أن تستضيف المحكمة والتفاوض معها. ويمكن أن تشمل مزايا هذا الخيار: تمتع المحكمة بقدرات تفوق ما تمتلكه دائرة خاصة تعمل ضمن إحدى الولايات القضائية الوطنية؛ وقدرة المجلس، من خلال قراره الصادر بموجب الفصل السابع، على تأمين تعاون الدول الأخرى مع المحكمة. ويمكن أن تشمل العيوب: ارتفاع التكاليف؛ وفي حالة اتخاذها موقفاً خارج المنطقة، عدم توفر القرب اللازم لقيام الدول التي تقوم أساطيلها بدوريات بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى، إذا ما لزم إيداعهم السجن في المنطقة.

خيارات أخرى طرحها أعضاء فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال

طرح بعض أعضاء فريق الاتصال أيضاً خيارات تعديل النظم الأساسية للمحكمة الجنائية الدولية، والمحكمة الدولية لقانون البحار، والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. غير أن الدول الأطراف في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لم تأخذ بإمكانية تعديل النظام الأساسي في مؤتمر الاستعراض الأول المعقود في حزيران/يونيه ٢٠١٠ في كمبالا. أما المحكمة الدولية لقانون البحار والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، فهما محكمتان تفصلان في المنازعات بين الدول، ولا تتمتعان بأي ولاية قضائية جنائية. وبالتالي، فإن تعديل نظاميهما الأساسيين لا يُعد خياراً مطروحاً.

دور الصومال

وأياً كان الخيار الذي سيستقر عليه مجلس الأمن، إن استقر على أي من هذه الخيارات، فإن الضرورة الأطول أجلاً لمساعدة الصومال والمنطقة على تطوير قدراتها على إجراء المحاكمات والإيداع في السجن وفقاً للمعايير الدولية ستكون هي العامل الرئيسي في مواصلة إحراز النتائج في مكافحة الإفلات من العقاب لأولئك الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال.

المحتويات

الصفحة

| | | |
|-----------------|---|----|
| أولا - | مقدمة | ١٠ |
| ثانيا - | طبيعة ونطاق أعمال القرصنة والسطو المسلح قبالة سواحل الصومال | ١١ |
| ألف - | الحالة في الصومال | ١١ |
| باء - | حوادث القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال والعمليات البحرية | ١٢ |
| ثالثا - | القانون الواجب التطبيق | ١٤ |
| ألف - | الصكوك الدولية والإقليمية | ١٤ |
| باء - | قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة | ١٦ |
| جيم - | القوانين الوطنية وتنفيذ النظام الدولي | ١٨ |
| رابعا - | النهج المتبع حالياً لمحاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال | ١٨ |
| ألف - | المحاكمات الوطنية | ١٨ |
| باء - | المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة | ٢٠ |
| جيم - | السجن والإعادة إلى الوطن | ١٣ |
| دال - | فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال والصندوق الاستثماري الدولي لدعم مبادرات الدول لمكافحة القرصنة قبالة سواحل الصومال | ٢٤ |
| خامسا - | النظر في الخيارات على النحو الذي طلبه مجلس الأمن | ٢٥ |
| ألف - | الاعتبارات المشتركة بين الخيارات التي تنطوي على مشاركة الأمم المتحدة في الآليات القضائية الجديدة | ٢٥ |
| باء - | النظر في خيارات بلوغ هدف محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال قرصنة و سطو مسلح في البحر قبالة سواحل الصومال | ٣٣ |
| الخيار الأول - | تعزيز المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة لبناء قدرات دول المنطقة على محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال | ٣٣ |
| الخيار الثاني - | إنشاء محكمة صومالية تنعقد في إقليم دولة أخرى من دول المنطقة، سواء بمشاركة الأمم المتحدة أو بدونها | ٣٧ |

| | |
|--|----|
| الخيار الثالث - إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة أو دول في المنطقة، بدون مشاركة الأمم المتحدة | ٣٩ |
| الخيار الرابع - إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة أو دول في المنطقة، بمشاركة الأمم المتحدة | ٤٠ |
| الخيار الخامس - إنشاء محكمة إقليمية على أساس اتفاق متعدد الأطراف فيما بين دول المنطقة، بمشاركة الأمم المتحدة | ٤٣ |
| الخيار السادس - إنشاء محكمة دولية على أساس اتفاق بين إحدى دول المنطقة والأمم المتحدة. . . | ٤٥ |
| الخيار السابع - إنشاء محكمة دولية بقرار من مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة | ٤٨ |
| جيم - خيارات أخرى طرحها أعضاء فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال . | ٥٠ |
| سادسا - الخلاصة | ٥١ |
| المرفق الأول الممارسات التي تتبعها حاليا الأمم المتحدة في إنشاء محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة، وتجربة غيرها من الآليات القضائية ذات الصلة | ٥٢ |
| المرفق الثاني فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال | ٧٠ |

أولا - مقدمة

١ - يُقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس الأمن ١٩١٨ (٢٠١٠) المؤرخ ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٠. وقد طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً عن الخيارات الممكنة للمساعدة في بلوغ هدف محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال قرصنة وسطو مسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، وأن يضمنه على وجه الخصوص خيارات لإنشاء دوائر محلية خاصة مع إمكانية أن تشمل عناصر دولية، أو تأسيس محكمة إقليمية أو دولية مع ما يلزمها من ترتيبات متصلة بالإيداع في السجن، آخذاً في اعتباره أعمال فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، والممارسات المتبعة حالياً في إنشاء محاكم دولية ومختلطة، وما يلزم من وقت وموارد لتحقيق نتائج ملموسة والحفاظ عليها.

٢ - ويصف التقرير، في فرعه الثاني، طبيعة ونطاق مشكلة القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، بينما يحدد الفرع الثالث القانون الواجب التطبيق. ويصف الفرع الرابع النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة حالياً في مساعدة الدول في محاكمة الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح وإيداعهم السجن ضمن ولاياتها القضائية الوطنية. ويتناول الفرع الخامس التحليل مختلف الخيارات المطروحة لبلوغ هدف محاكمة الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال وإيداعهم السجن. ويتضمن الفرع السادس الاستنتاجات التي يخلص إليها التقرير. ويتضمن مرفقا التقرير معلومات مفصلة عن الممارسة الحالية التي تتبعها الأمم المتحدة في إنشاء محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة والمشاركة فيها (المرفق الأول)، وعن المناقشات المتعلقة بذلك في فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال (المرفق الثاني).

٣ - وفي هذا التقرير، تستخدم عبارة "مشاركة الأمم المتحدة" للإشارة إلى المشاركة في آلية قضائية بقضاة و/أو مدعين و/أو موظفين تختارهم الأمم المتحدة. ويجب التمييز بين هذا المعنى وبين "مساعدة الأمم المتحدة"، التي تشير إلى المساعدة التقنية التي تقدمها الأمم المتحدة لمساعدة دولة ما أو آلية قضائية ما في بناء قدراتها. ويشار إلى المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا باعتبارهما من "محاكم الأمم المتحدة"، لأنهما هيئتان فرعيتان تابعتان لمجلس الأمن، وتشكلان بالتالي جزءاً من منظمة الأمم المتحدة. أما المحاكم التي لا تشكل جزءاً من منظمة الأمم المتحدة، وإن كان قد تم إنشاؤها على أساس اتفاق بين الأمم المتحدة والدولة المعنية، فيشار إليها باعتبارها من "المحاكم المدعومة من الأمم المتحدة". ويشار أحياناً إلى هذه المحاكم المدعومة من الأمم المتحدة على أنها محاكم

”مختلطة“، أو ”مشتركة“، على نحو ما ورد في طلب مجلس الأمن المذكور أعلاه، نظراً لأنها تضم مزيجاً من العناصر الدولية والوطنية.

ثانياً - طبيعة ونطاق أعمال القرصنة والسطو المسلح قبالة سواحل الصومال

ألف - الحالة في الصومال

٤ - إن أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال هي عرض من أعراض عدم الاستقرار وانعدام سيادة القانون في الصومال. وقد استمر الافتقار إلى نظام حكم فعلي منذ الإطاحة بحكومة سياد بري في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩١. وقد تركت هذه الحالة أثراً سلبياً ممتداً على السكان، الذين لم يتمتعوا بمزايا سيادة القانون على مدار عقدين من الزمان. وتحاول الحكومة الاتحادية الانتقالية في الصومال إنشاء هياكل للحكم وإقرار سيادة القانون، بما في ذلك من خلال تطوير قطاعي الأمن والعدالة. غير أن جماعات الميليشيات لا تزال تسيطر على معظم المناطق الجنوبية والوسطى من الصومال، مما يحد من القدرة على فرض القانون والنظام. كما أن هجمات القراصنة تحد بصورة حادة من استيراد السلع إلى البلد. وارتفعت أسعار المواد الغذائية، وتأثر الاستثمار في الاقتصاد المحلي حيث أصبحت مواد البناء وغيرها من المواد الأولية أكثر ندرة، كما انتشرت البطالة. وأدت هذه الأوضاع بكثير من الصوماليين إلى الانضمام إلى الجماعات المسلحة والميليشيات، أو إلى الانخراط في الأنشطة الإجرامية، بما في ذلك القرصنة.

٥ - وقد جعل انعدام الأمن في المناطق الجنوبية والوسطى من الصومال عمل النظام القضائي أمراً يكاد أن يكون مستحيلاً. ويعكف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع وزارة العدل في الحكومة الاتحادية الانتقالية ومع المحكمة العليا، على تحديد الاحتياجات الفورية والقصيرة والطويلة الأجل في نظام العدالة، بما في ذلك تعيين القضاة، وتوفير التدريب للعاملين في الهيئات القضائية. وعلى مدار السنتين الماضيتين، تعمل الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والحكومة الاتحادية الانتقالية، وسائر الشركاء على تعزيز الشرطة وقوات الأمن. ويعمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والبرنامج الإنمائي على تحسين معايير السجون في منطقتي بونتلاندي وصوماليلاند الصوماليتين.

٦ - والتصدي المستمر للحالة في الصومال، وبالتالي لأعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر، يستلزم إنشاء نظام حكم فعال، وإقرار سيادة القانون، ووجود مؤسسات يوثق بها في قطاع الأمن، وتوفير سبل بديلة لكسب العيش للشعب الصومالي. ويتطلب ذلك من الحكومة

الاتحادية الانتقالية ومن السلطات في المنطقة المبادرة بوضع أولويات الجهود وتنسيقها. ولهذا الغرض، قام مكتب الأمم المتحدة للصومال وإدارة الشؤون السياسية بالأمانة العامة للأمم المتحدة والمنظمة البحرية الدولية، في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، بالمساعدة في إنشاء "آلية التنسيق الفنية الصومالية لمكافحة القرصنة" في كمبالا، وهي التي يشار إليها باسم "عملية كمبالا"^(١). وتضم عملية كمبالا ممثلين فنيين من الحكومة الاتحادية الانتقالية، ومن منطقتي بونتلانند وصوماليالاند، فضلاً عن ممثلين من مكاتب الأمم المتحدة المختصة، وهي تهدف إلى تحسين تدفق المعلومات بين سلطات المناطق الجنوبية والوسطى من الصومال وتعاونها مع المجتمع الدولي في مبادرات مكافحة القرصنة. وتسعى إلى إرساء نهج موحد يُتبع فيما بين السلطات عن طريق تبادل المعلومات وتنسيق الأنشطة في مجالات استعراض التشريعات، والسجون، ومصادد الأسماك، والسلامة البحرية، والأمن البحري.

باء - حوادث القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال والعمليات البحرية

٧ - استمر في السنوات الأخيرة تصاعد هجمات القراصنة في أنحاء العالم، وهو ما يُعزى في مجمله تقريباً إلى ازدياد حوادث القرصنة قبالة سواحل الصومال. فقد أخذ عدد الهجمات التي تقع قبالة سواحل الصومال يزداد بصورة مطردة منذ عام ١٩٩١، وارتفع على مدى العامين الماضيين عدد السفن التي تعرضت للهجمات من ١١١ سفينة في عام ٢٠٠٨ إلى ٢١٧ سفينة في عام ٢٠٠٩^(٢). وإذا ما أخذنا في الاعتبار أن كل حادث كان يشمل عدداً من الأفراد، سيتضح أن هناك أعداداً كبيرة من الأشخاص المشاركين في هذه الهجمات. ووقع ٣٠ هجوماً في الربع الأول من عام ٢٠١٠^(٣). ووفقاً لما ذكره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، يعمل القراصنة انطلاقاً من حوالي ٧٠ معسكراً على شواطئ الساحل الصومالي، الذي يبلغ طوله قرابة ٨٠٠ ميل. وقد ازداد تعقيد الأساليب التي يتبعونها، بما يبين زيادة التخطيط والتمويل والتنظيم. فللوصول إلى مسافات بعيدة داخل البحر، أصبحوا يستخدمون سفناً أكبر حجماً قاموا بالاستيلاء عليها لتكون بمثابة "السفن الأم"، لقطر الزوارق الأصغر والأسرع قريباً من نقطة الهجوم. وكثيراً ما يتم تحميل السفن

(١) انظر البلاغ الصادر عن الاجتماع العام الخامس لفريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، المؤرخ ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، الصفحة ١، الفقرة ٦، التي تشير إلى ترحيب فريق الاتصال بالاتفاق الذي أسفر عن إنشاء الآلية.

(٢) أتيحت هذه الإحصاءات في مؤتمر سيشل الإقليمي المعني بالقرصنة، المعقودة في أيار/مايو ٢٠١٠.

(٣) انظر: المكتب البحري الدولي في غرفة التجارة الدولية، "أعمال القرصنة والسطو المسلح ضد السفن، تقرير عن الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ آذار/مارس ٢٠١٠" (متوفر على العنوان www.icc-ccs.org على شبكة الإنترنت).

الأمم بالوقود والمياه والطعام. وكثيراً ما يمتلك القراصنة الآن معدات النظام العالمي لتحديد المواقع عن طريق السواتل والأسلحة الأثقل، بما في ذلك القاذفات الصاروخية RPG.

٨ - وفي حين يظل عدد الهجمات مرتفعاً، فإن ازدياد الدوريات البحرية قبالة القرن الأفريقي وفي خليج عدن قد حد بصورة فعلية من معدلات نجاح هذه الهجمات. ففي عام ٢٠٠٧، نجح ٦٣ في المائة من الهجمات؛ وفي عام ٢٠٠٨، نجح ٣٨ في المائة منها؛ وفي عام ٢٠٠٩، لم ينجح منها سوى ٢١ في المائة؛ ومن المرجح أن تنخفض النسبة عن ٢٠ في المائة في عام ٢٠١٠^(٢). ويُعزى تراجع معدلات نجاح تلك الهجمات إلى التدابير الدفاعية الإضافية التي اتخذتها السفن التجارية، واتباعها طرقاً ملاحية أكثر توخيّاً للحذر، فضلاً عن فعالية العمليات البحرية. ومع ذلك، فحتى ١٥ أيار/مايو ٢٠١٠، كان هناك حوالي ٤٥٠ بحاراً لا يزالوا محتجزين كرهائن على متن سفن استولى القراصنة عليها قبالة سواحل الصومال. وتمثل مشاركة قطع بحرية من أكثر من ٣٠ دولة واحدة من أكبر العمليات البحرية في وقت السلم على الإطلاق. وتشارك دول عديدة في واحدة من العمليات البحرية الثلاثة في المنطقة: عملية أتلانتا البحرية التابعة للاتحاد الأوروبي (وتتم قيادتها من نورثوود، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)، وعملية منظمة حلف شمال الأطلسي - الناتو (وتتم قيادتها من نورثوود أيضاً)، وعملية تحالف القوى البحرية (وتتم قيادتها من البحرين). وبالإضافة إلى ذلك، أرسلت دول كثيرة قطعاً بحرية إلى المنطقة تحت قيادة دولية.

٩ - ورغم العدد الكبير للدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، فإن عدد السفن التي تقوم بالدوريات قبالة سواحل الصومال لا يزيد في أي وقت من الأوقات عن عشر سفن. وذلك يرجع إلى أنها تكون بحاجة إلى إعادة التزود بالوقود والمؤن، وكثيراً ما تكون المسافة طويلة إلى دولتها الأم. ونظراً لاتساع المساحة الواجب تغطيتها في المحيط، تلعب طائرات الدوريات البحرية دوراً هاماً في تحديد أماكن القراصنة وتوجيه السفن البحرية لمنعهم، وتنبه السفن التجارية لكي تغير مساراتها. وترابط هذه الطائرات في سيشيل وكينيا وجيبوتي. ولكي تكون العمليات البحرية فعالة، يجب أن تؤدي عمليات القبض على المشتبه فيهم إلى محاكمتهم، وإلا سيكون هناك خطر من إطلاق سراح المشتبه فيهم من جديد إلى البحر أو إعادتهم إلى وطنهم وعودتهم إلى ارتكاب المزيد من أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر.

ثالثاً - القانون الواجب التطبيق

١٠ - يتألف النظام القانوني الدولي الواجب التطبيق على القرصنة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢^(٤)، والصكوك الدولية والإقليمية الأخرى، وقرارات مجلس الأمن والجمعية العامة ذات الصلة، والتشريعات التنفيذية الوطنية.

ألف - الصكوك الدولية والإقليمية

١١ - يرد النظام القانوني الدولي الواجب التطبيق على القرصنة في المقام الأول في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، التي تقنن القانون الدولي العرفي^(٥). ووفقاً للمادة ١٠٠ من الاتفاقية، فإن جميع الدول يقع عليها التزام أولي بأن تتعاون إلى أقصى حد ممكن في قمع القرصنة^(٦). ويرد تعريف القرصنة في المادة ١٠١ من الاتفاقية^(٧)، وهو يشمل أي عمل غير قانوني من أعمال العنف أو الاحتجاز أو أي عمل سلب يرتكب لأغراض خاصة من قبل طاقم أو ركاب سفينة خاصة، ويكون موجهاً ضد سفينة أخرى، أو ضد أشخاص أو ممتلكات على ظهر تلك السفينة. ولكي تشكل هذه الأفعال أعمال قرصنة، يجب أن تكون قد ارتكبت في أعالي البحار، خارج نطاق الولاية القضائية لأي دولة من الدول، أو داخل المنطقة الاقتصادية الخالصة لأي دولة من الدول^(٨). كما يتضمن التعريف أي عمل يجرى على ارتكاب أحد الأعمال المذكورة سابقاً أو يسهل عن عمد ارتكابها^(٩). كما أن بعض أعمال القرصنة يمكن أن تشكل جرائم بموجب صكوك قانونية دولية أخرى، مثل

(٤) تتضمن الاتفاقية المتعلقة بأعالي البحار لعام ١٩٥٨ أحكاماً تتعلق بالقرصنة مشابهة للغاية مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

(٥) اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار في مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار، وفتحت باب التوقيع عليها في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ (وهي متاحة على العنوان التالي: www.un.org/Dept/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm).

(٦) انظر لجنة القانون الدولي، المواد المتعلقة بقانون البحار مع التعليقات، ١٩٥٦، حولية لجنة القانون الدولي، المادة ٣٨؛ وقد لاحظت لجنة القانون الدولي في تعليقها أن "أي دولة تتاح لها فرصة اتخاذ تدابير ضد القرصنة، وتتقاعس عن اتخاذها، تكون قد أخلت بواجب يفرضه عليها القانون الدولي. ومن الجلي أنه لا بد من السماح للدولة بهامش من الحرية فيما يتعلق بالتدابير الواجب اتخاذها وصولاً لتلك الغاية في كل حالة على حدة".

(٧) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة ١٠١، للاطلاع على تعريفها للقرصنة (متوفر على العنوان www.un.org/Dept/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm على شبكة الإنترنت).

(٨) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحر، المادة ٥٨، الفقرة ٢.

(٩) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحر، المادة ١٠١، الفقرتان (ب) و (ج). ولا يشير التعريف إلى محاولات ارتكاب أعمال القرصنة، أو إلى التآمر المتصل بارتكاب أعمال القرصنة.

اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية (”اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة“^(١٠)، الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن لعام ١٩٧٩^(١١)، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(١٢).

١٢ - وهناك ولاية قضائية عالمية على أعمال القرصنة المرتكبة في أعالي البحار وفي المناطق الاقتصادية الخالصة للدول^(١٣). ويعني ذلك أنه يجوز لأي دولة ضبط أي سفينة قراصنة في أعالي البحار أو في المنطقة الاقتصادية الخالصة لأي دولة، وإلقاء القبض على الأشخاص الموجودين على ظهرها، ومحاكمتهم^(١٤). والولاية القضائية العالمية ولاية ”اختيارية“، بمعنى أنه يجوز للدول ممارسة الولاية وإن لم تكن ملزمة بذلك. وعندما تُرتكب داخل البحر الإقليمي لدولة من الدول أعمال مما يدخل في عداد القرصنة لو ارتكبت في أعالي البحر، يُشار إليها باعتبارها ”سُطواً مسلحاً في البحر“، أو ”هَباً مسلحاً ضد السفن“^(١٥). ولا تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار أية أحكام بشأن السطو المسلح في البحر، ولا تنطبق الولاية القضائية العالمية على هذه الأعمال. وتتمتع الدولة الساحلية بالولاية القضائية على هذه الأعمال عند ارتكابها في بحرها الإقليمي^(١٦).

١٣ - وعلى الصعيد الإقليمي، فإن مدونة جيبوتي لقواعد السلوك المتعلقة بقمع أعمال القرصنة والسطو المسلح ضد السفن في غرب المحيط الهندي وخليج عدن هي صك غير ملزم يهدف في المقام الأول إلى التعاون فيما بين دول المنطقة. وقد وُضعت المدونة برعاية المنظمة البحرية الدولية في ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩^(١٧). والتزم الموقعون على هذه المدونة باستعراض تشريعاتهم الوطنية لكفالة وجود قوانين وطنية لتجريم أعمال القرصنة والسطو

(١٠) اعتمدتها المنظمة البحرية الدولية في روما في ١٠ آذار/مارس ١٩٨٨؛ وترى بعض الدول أن المقصود أن يقتصر تطبيق هذه الاتفاقية على الأعمال الإرهابية وحدها.

(١١) انظر قرار الجمعية العامة ١٤٦/٣٤.

(١٢) انظر قرار الجمعية العامة ٢٥/٥٥.

(١٣) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحر، المادة ١٠٥.

(١٤) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحر، المادة ٥٨، الفقرة ٢، والمادة ١٠٥.

(١٥) انظر قرار المنظمة البحرية الدولية، A/26/Res. 1025 (2009)، للاطلاع على تعريف السطو المسلح.

(١٦) يشكل السطو المسلح في البحر جريمة أيضاً بموجب اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية (”اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة“).

(١٧) تحمل المدونة توقعات ١٥ طرفاً: إثيوبيا، والأردن، وجزر القمر، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجيبوتي، والسودان، وسيشيل، والصومال، وكنيا، ومدغشقر، ومصر، ومليديف، والمملكة العربية السعودية، وموريشيوس، واليمن.

المسلح في البحر، والمبادئ التوجيهية الكافية لممارسة الولاية القضائية، وإجراء التحقيقات والمحاكمات لمن يُدعى ارتكابهم للجرائم. كما التزموا ببناء القدرات من خلال التعاون فيما بينهم في قمع أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر، وتقاسم المعلومات. واضطلعت المنظمة البحرية الدولية بمبادرة واسعة لبناء القدرات لمساعدة الدول التي وقعت على مدونة جيبوتي لقواعد السلوك^(١٨) في تنفيذ المدونة. كما اعتمدت سلسلة من الوثائق التوجيهية الأخرى المتعلقة بكيفية منع حوادث القرصنة والسطو المسلح في البحر والتأهب لها والتصدي لها^(١٩)، بما في ذلك مدونة ممارسات التحقيق في جرائم القرصنة والنهب المسلح المرتكبة ضد السفن^(٢٠).

باء - قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة

١٤ - أنشأ مجلس الأمن إطاراً إضافياً للدول التي تتعاون مع الحكومة الاتحادية الانتقالية قمي مكافحة أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر. ففي القرار ١٨١٦ (٢٠٠٨) المؤرخ ٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، دعا مجلس الأمن جميع الدول إلى "أن تتعاون في إثبات الولاية، والتحقيق في أمر الأشخاص المسؤولين عن أعمال القرصنة والسطو المسلح قبالة سواحل الصومال، ومقاضاتهم"، وفقاً للقانون الدولي المنطبق. وفي نفس القرار، قرر مجلس الأمن أنه يجوز، ولمدة ستة أشهر اعتباراً من تاريخ ذلك القرار، أن تقوم الدول التي تتعاون مع الحكومة الاتحادية الانتقالية على مكافحة القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، والتي تقدم الحكومة الاتحادية الانتقالية إشعاراً مسبقاً بشأنها إلى الأمين العام، "دخول المياه الإقليمية للصومال بغرض قمع أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر، بشكل يتسق مع الإجراءات المتعلقة بالقرصنة التي تسمح الأحكام المناسبة من القانون الدولي باتخاذها في أعالي البحار"، و "استخدام جميع الوسائل اللازمة داخل المياه الإقليمية للصومال، وبشكل متسق مع الإجراءات المتعلقة بالقرصنة التي تسمح الأحكام المناسبة من القانون الدولي باتخاذها في أعالي البحار، لقمع أعمال القرصنة والسطو المسلح". وتم تمديد هذا الإذن لفترات متعاقبة مدة كل منها سنة واحدة عملاً بقراري مجلس الأمن ١٨٤٦ (٢٠٠٨) المؤرخ ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، و ١٨٩٧ (٢٠٠٩) المؤرخ ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

(١٨) أنشئ في هذا الصدد الصندوق الاستئماني لمدونة جيبوتي، وهو صندوق يضم عدة مانحين.

(١٩) انظر الموقع: www.imo.org؛ وقد اعتمدت المنظمة البحرية الدولية صيغة منقحة من توصياتها الموجهة إلى الحكومات لمنع وقمع أعمال القرصنة والسطو المسلح ضد السفن، والتوجيهات الموجهة إلى السفن ومشغليها وربانها وأطقمها بشأن منع وقمع أعمال القرصنة والسطو المسلح على السفن، ومدونة ممارسات التحقيق في جرائم القرصنة والنهب المسلح المرتكبة ضد السفن.

(٢٠) انظر قرار المنظمة البحرية الدولية، (2009) A/26/Res. 1025.

١٥ - وفي القرار ١٨٤٦ (٢٠٠٨)، أشار مجلس الأمن أيضا إلى أن اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية لعام ١٩٨٨ (اتفاقية سلامة الملاحة البحرية) تنص على أحكام بشأن قيام الأطراف فيها بتحديد الجرائم الجنائية وإقامة الولاية، وقبول تسليم الأشخاص المسؤولين عن الاستيلاء على سفينة أو السيطرة عليها باستخدام القوة أو التهديد باستخدامها أو باستعمال أي نمط آخر من أنماط التخويف أو المشتبه في قيامهم بذلك. وحث الدول الأطراف في تلك الاتفاقية على أن تنفذ التزاماتها بموجب الاتفاقية بالكامل، وأن تتعاون مع الأمين العام والمنظمة البحرية الدولية، من أجل بناء قدرات قضائية للنجاح في مقاضاة الأشخاص المشتبه في قيامهم بأعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال. وفي القرار ١٨٥١ (٢٠٠٨) المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، قرر مجلس الأمن أنه يجوز، لمدة ١٢ شهراً، أن تقوم الدول والمنظمات الإقليمية التي تتعاون في مكافحة القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال على أساس إخطار مسبق توجهه الحكومة الاتحادية الانتقالية إلى الأمين العام، "باتخاذ جميع التدابير المناسبة في الصومال، من أجل قمع أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر"، وفقا "للقانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان الدولي المنطبق". كذلك، دعا قرار مجلس الأمن ١٨٩٧ (٢٠٠٩) الدول إلى مساعدة الصومال، بناء على طلب الحكومة الاتحادية الانتقالية وبإخطار الأمين العام، لتعزيز قدرة البلد، بما في ذلك السلطات الإقليمية، على تقديم من يستخدمون الأراضي الصومالية لتدبير أو تسهيل أو ارتكاب جرائم القرصنة والسطو المسلح في البحر إلى العدالة، ويشدد على أن تتماشى أي تدابير تتخذ عملاً بهذه الفقرة مع القانون الدولي المنطبق لحقوق الإنسان.

١٦ - وأهابت الجمعية العامة أيضا بالدول اتخاذ الخطوات المناسبة بموجب قوانينها الوطنية لتسهيل القبض على من يدعى ارتكابهم لأعمال القرصنة ومحاكمتهم^(٢١)، وحثت جميع الدول على القيام، بالتعاون مع المنظمة البحرية الدولية، بمكافحة القرصنة والسطو المسلح في البحر على نحو فعال، عن طريق اعتماد تشريعات وطنية^(٢٢). وكان مجلس الأمن قد لاحظ مع القلق، في قراره ١٩١٨ (٢٠١٠)، أن "القوانين المحلية لعدد من الدول ليس فيها أحكام تجرم القرصنة و/أو أحكام إجرائية لإقامة محاكمات جنائية فعالة للقرصنة المشتبه فيهم".

(٢١) انظر قرار الجمعية العامة ٧١/٦٤، الفقرة ٧٢.

(٢٢) المرجع السابق، الفقرة ٧٤.

جيم - القوانين الوطنية وتنفيذ النظام الدولي

١٧ - القرصنة جريمة مدرجة في الولايات القضائية الوطنية منذ فترات تمتد لمئات السنين في بعض الحالات^(٢٣). والعناصر اللازمة في الولايات القضائية الوطنية لنجاح المحاكمات هي: النص على جرمي القرصنة والسطو المسلح الجنائيتين؛ والنص على المسؤولية الجنائية لمن يشاركون في هذه الجرائم، أو يحاولون ارتكابها؛ ووجود أحكام تنشئ الولاية القضائية الجنائية الوطنية على جرائم القرصنة المرتكبة في أعالي البحار؛ ووجود الأحكام المتعلقة بالأدلة والإجراءات اللازمة لإجراء المحاكمات.

١٨ - وتحدد تقاليد الدولة المعنية الإطار القانوني العام الذي ينطبق على إجراءات المحاكمات الجنائية وقواعد الإثبات. فقد أجريت في دول محاكمات لأشخاص اشتبه في ارتكابهم لجرائم القرصنة انطلاقاً من تقاليد القانون العام، والقانون المدني، والشرعية الإسلامية. وهذا التباين هو نتيجة طبيعية لوجود ولاية عالمية على أعمال القرصنة. وفي حين أشير إلى أنه قد لا يكون مرضياً أن يواجه الأفراد الذين يرتكبون جرائم متشابهة أشكالاً مختلفة من المحاكمات، فإن نفس هذا التباين ينطبق على الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم أخرى خارج الحدود الوطنية، بما في ذلك الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية والإرهاب والتهريب. وعلاوة على ذلك، فإن أي محكمة وطنية تصدر أحكامها وفقاً لتقاليدها الخاصة. وعموماً، فإن معظم النظم القانونية تتعامل مع خطورة جريمة القرصنة بتوقيع عقوبة مشددة بما فيه الكفاية.

رابعاً - النهج المتبع حالياً لمحاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال

ألف - المحاكمات الوطنية

١٩ - تجري حالياً محاكمات لأعمال القرصنة في عشر دول: كينيا، وسيشيل، والصومال (في منطقتي بونتلاند وصوماليلاند)، وملديف، واليمن، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، وإسبانيا، وألمانيا. وتأتي المحاكمات التي تجري في دول المنطقة عقب قيام الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية بالقبض على المشتبه فيهم ونقلهم، أو عقب إلقاء القبض عليهم من قبل أجهزة إنفاذ القانون أو قوى الأمن في الدولة القائمة بالمحاكمة. ويبين الجدول التالي أعداد كل فئة من الفئتين في أيار/مايو ٢٠١٠^(٢٤):

(٢٣) يزيد عمر التشريعات المتعلقة بالقرصنة في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، عن مائة عام، في حين لا يزيد عمر قانون القرصنة في سيشيل عن شهرين.

| محاكمات تعقب التوقيف من قبل الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية | | محاكمات تعقب التوقيف من قبل قوات الدولة المعنية | | المجموع |
|--|-------------------------------------|--|------------|---------|
| كينيا | ١٢٣ | صفر | ١٢٣ | |
| الصومال (صوماليلاند) | ٢٠ | ٨٠ | ١٠٠ | |
| الصومال (بونتلاندا) | ٦٠ | ١٤٨ | ٢٠٨ | |
| سيشيل | ١١ | ٢٠ | ٣١ | |
| اليمن | غير معروف، ولكن تم الإبلاغ عن البعض | غير معروف | ٦٠ (تقدير) | |
| المجموع | | ٥٢٨ | | |

٢٠ - ولا تبين الأرقام الواردة في الجدول أعداد المشتبه فيهم الذين أوقفتهم الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، وإن كان قد تم إطلاق سراحهم. ويقدر قادة القوات البحرية الأوروبية والتابعة للناو قباله سواحل الصومال أنه تم في الفترة بين كانون الثاني/يناير وحزيران/يونيه ٢٠١٠ إطلاق سراح حوالي ٧٠٠ من المشتبه فيهم الذين أُلقت القبض عليهم السفن الخاضعة لقيادتهم. وكان السبب الرئيسي الذي ساقوه لذلك هو عدم كفاية الأدلة لمحاكمتهم. ويبدو أنه قد أطلق سراح هؤلاء المشتبه فيهم لعدم كفاية الأدلة لمحاكمتهم. وهذه مسألة ستثار بغض النظر عما إذا كانت محاكمتهم ستجري أمام محكمة وطنية أم من خلال آلية قضائية جديدة. وبعضهم أطلقت سراحه الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية التي ليس لديها ترتيبات نقل المشتبه فيهم مع دول المنطقة، والتي تتبع سياسة الاستيلاء على الأسلحة ثم إطلاق سراح المشتبه فيهم. كما أطلق سراح بعض المشتبه فيهم نظراً لعدم تمكن الدولة التي تقوم بتسيير دوريات بحرية من العثور على دولة، سواء في المنطقة أو خارجها، توافق على قبول نقل المشتبه فيهم إليها لمحاكمتهم.

٢١ - وفي كينيا، أُجريت ١٤ محاكمة لـ ١٢٣ من المشتبه فيهم منذ عام ٢٠٠٦. وكانت ٩ من المحاكمات لمشتبه فيهم قام الاتحاد الأوروبي بنقلهم؛ و ٣ محاكمات لمشتبه فيهم قامت بنقلهم المملكة المتحدة. واكتملت محاكمتان: وحُكم على ١٠ قراصنة نقلتهم الولايات المتحدة بالسجن ٨ سنوات، وعلى ٨ قراصنة نقلتهم المملكة المتحدة بالسجن ٢٠ سنة. وسيؤدي افتتاح قاعة محكمة جديدة تتوفر لها تدابير أمنية مشددة، في ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠، في شيمو لا تيوا، ممباسا، قام بتشغيلها برنامج مكافحة القرصنة التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، إلى تعزيز قدرة كينيا على محاكمة أعمال القرصنة والجرائم الجنائية الخطيرة الأخرى. وفي سيشيل، أُجريت ٣ محاكمات منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. وتعلق إحدى المحاكمات بمشتبه فيهم نقلهم الاتحاد

الأوروبي، بينما تتعلق محاكمتان بمشتبه فيهم أُلقت سيشيل القبض عليهم. وقد بدأت الإجراءات القضائية في كل هذه القضايا.

٢٢ - وهناك نحو ٤٠ محاكمة بحري خارج المنطقة. وبوجه عام، تعيد الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية المشتبه فيهم إلى الولايات القضائية الخاصة بهم لإجراء المحاكمات حيثما تكون هناك مصلحة قوية لبلد من البلدان، كأن تُهاجم سفينة ترفع علمه، أو أن يكون أفراد طاقم السفينة من رعاياه. غير أنه في الواقع العملي، تجري معظم المحاكمات في دول المنطقة المذكورة أعلاه. وتواجه الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية تحديات لوجيستية في إعادة المشتبه فيهم لمحاكمتهم ضمن الولايات القضائية الخاصة بهم. وثمة جوانب للقلق إزاء الآثار المترتبة على احتجاز المشتبه فيهم لمدة طويلة في البحر من زاوية حقوق الإنسان، وإزاء التحديات التي ينطوي عليها كفالة إمكانية وصولهم فوراً إلى المشورة القانونية والتدقيق القضائي أثناء وجودهم في البحر. كما أن هناك قلق إزاء تقدم المشتبه فيهم بطلبات للجوء إذا ما تم نقلهم إلى إقليم الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لمحاكمتهم. وأخيراً، تعتقد بعض الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية أنها، بتوفير السفن الحربية الباهظة التكلفة والتي تنطوي على كثافة استخدام الموارد، تسهم بما فيه الكفاية في الجهود الدولية لمكافحة القرصنة.

٢٣ - ولهذه الأسباب، قام عدد من الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية والاتحاد الأوروبي بالتفاوض مباشرة مع دول المنطقة بشأن ترتيبات تسمح بنقل المشتبه فيهم وكل ما يتصل بهم من أدلة إلى دول المنطقة. وحتى الآن، لدى كل من كندا، والصين، والدانمرك، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي ترتيبات مع كينيا لنقل المشتبه فيهم^(٢٤)، ولدى المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي ترتيبات لنقل المشتبه فيهم مع سيشيل. وبموجب هذه الترتيبات لنقل المشتبه فيهم، تقوم الدولة التي تقوم بتسيير دوريات بحرية أو المنظمة بتوقيف واحتجاز المشتبه فيهم في البحر، وتطلب نقلهم إلى الدولة المتلقية. وتقرر الدولة المتلقية ما إذا كانت ستقبل نقلهم أم لا، بما في ذلك على أساس تقدير أولي للأدلة المتاحة^(٢٥). وتنص الترتيبات أيضاً على معاملة المشتبه فيهم وفقاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية. كما تسعى الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية والمنظمات الأخرى حالياً إلى الاتفاق على مثل هذه الترتيبات مع دول المنطقة. وتظل هناك حاجة قوية لإيجاد دول إضافية

(٢٤) وقعت المملكة المتحدة، في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، مذكرة تفاهم مع كينيا بشأن نقل القراصنة.

(٢٥) رفضت كل من سيشيل وكينيا نقل مشتبه فيهم إليهما في حالات لم تكن فيها الأدلة كافية لأن توفر احتمالات واقعية للإدانة.

تقبل نقل المشتبه فيهم إليها. وقد جعلت سيشيل، التي لا تملك سوى قدرة سجون محدودة للغاية، قبول القراصنة المشتبه فيهم مرهوناً بنقلهم إلى الصومال لقضاء مدد الأحكام الصادرة بحقهم.

٢٤ - ويشترك عدد من مكاتب الأمم المتحدة في الميدان في مساعدة الدول على محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، ومن بين هذه المكاتب مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة السياسي للصومال، والمنظمة البحرية الدولية.

باء - المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة

٢٥ - يدير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة برنامجاً للمساعدة في كينيا، وسيشيل، وفي منطقتي بونتلانند وصوماليلاند الصوماليتين. كما تستفيد سيشيل وكينيا من المساعدة المقدمة من الاتحاد الأوروبي ومن الدول التي أبرمت اتفاقات ترتيبات معهما. ويتم تقديم الجانب الرئيسي من المساعدة المقدمة من الاتحاد الأوروبي ومن هذه الدول من خلال برنامج مكافحة القرصنة التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وإن كان بعضها يقدم أيضاً كثيراً من المساعدات على أساس ثنائي. وتقدم المنظمة البحرية الدولية مساعدات إلى السلطات البحرية في المنطقة من أجل وضع تدابير للحد من فرص وقوع هجمات القراصنة، وتدعم المساعدة التي قدمها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى الدول في المنطقة لاستعراض وتحسين تشريعاتها المتعلقة بمكافحة القرصنة. كما أن جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المحاكم الصومالية، وفيما يتعلق بالتشريعات الصومالية لمكافحة القرصنة مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمنظمة البحرية الدولية، تلعب دوراً بالغ الأهمية في الجهود الطويلة الأجل من أجل إجراء محاكمات تتسم بالزاهة والكفاءة هناك.

٢٦ - وتتركز برامج المساعدة وبناء القدرات التي يقوم بها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى حد بعيد على سيشيل وكينيا، وترتبط في الواقع العملي بترتيبات نقل المشتبه فيهم المبرمة بين هاتين الدولتين وبين الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية والاتحاد الأوروبي، لأن الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية والاتحاد الأوروبي هي التي توفر التمويل. وتتوقف المساعدة المقدمة إلى كل دولة على ما يتم تحديده من احتياجات خاصة في تلك الدولة. وتفيد المساعدات المقدمة النظام الوطني للعدالة الجنائية بكامله، وليس مجرد محاكمات القرصنة التي تجري للمشتبه فيهم الذين تنقلهم الدول صاحبة الأساطيل، وهي تهدف إلى كفالة نزاهة وكفاءة المحاكمات وعمليات الاحتجاز. والعناصر الرئيسية للبرنامج

هي: استعراض التشريعات والمساعدة في هذا الصدد، ودعم الشرطة وأجهزة الادعاء والقضاء، وتكنولوجيا المعلومات، ودعم الشهود وإجراء المحاكمات، وترميم السجون وتجديدها، وتدريب السلطات البحرية، وإدارة السجون وشؤون الضباط، وتطوير وتقاسم المعارف الفنية في هذه المسائل على الصعيد الإقليمي. وسيؤدي افتتاح قاعة محكمة جديدة تتوفر لها تدابير أمنية مشددة، في ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٠، في شيمو لا تيوا، ممباسا، قام بتشبيدها برنامج مكافحة القرصنة التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، إلى تعزيز قدرة كينيا على محاكمة أعمال القرصنة والجرائم الجنائية الخطيرة الأخرى. كما أن قيام مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بوضع أدلة إرشادية لتسليم المشتبه فيهم مع سيشيل وكينيا قد حسن من نوعية الأدلة التي تجمعها وتنقلها الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، وهو ما ينبغي أن يساعد في كفاءة نجاح المحاكمات. كما بدأ المكتب برنامجاً في كينيا بتمويل قدره ٢,٣ مليون دولار، مُخطط له أن يستمر لمدة ١٨ شهراً وأن يغطي ٣٠ محاكمة، يضم كل منها عدة متهمين. كما بدأ برنامج المكتب في سيشيل بتمويل قدره ١,١ مليون دولار، مُخطط له أن يستمر لمدة ١٨ شهراً وأن يغطي محاكمة نحو ٤٠ من المشتبه فيهم.

٢٧ - كما يعمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة حالياً مع جمهورية تنزانيا المتحدة وموريشيوس وملديف، التي تدرس إجراء محاكمات للقرصنة. وقد أوفد المكتب بعثة تقييم إلى موريشيوس وإلى ملديف، وطلب منه إفاد بعثة تقييم إلى جمهورية تنزانيا المتحدة. ومن المتوقع أن يسفر البرنامج الجاري في جمهورية تنزانيا المتحدة عن قدرة على إجراء عدد من محاكمات القرصنة مماثل لما يجري في كينيا. ويقدر المكتب أنه إذا تسنى لسيشيل وكينيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وموريشيوس أن تشارك جميعها وأن تتمتع بالدعم الكامل، فإن قدراتها على إجراء المحاكمات ستصل إلى محاكمة ما يتراوح بين ٦٠٠ و ٨٠٠ من المشتبه فيهم كل سنة.

٢٨ - وتتألف المساعدة المقدمة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى الصومال من ثلاث عناصر رئيسية: إصلاح السجون، والإصلاح القضائي، وبناء القدرات فيما يتصل بالمحاكمات، بما يكمل عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي ينشط في تدريب رجال القضاء والشرطة، فضلاً عن تحديد البنية الأساسية للمحاكم، في كل منطقة من مناطق الصومال. ويتم تمويل عمل المكتب حالياً بحوالي ١,٢ مليون دولار من الصندوق الاستئماني الدولي لدعم مبادرات الدول لمكافحة القرصنة قبالة سواحل الصومال. ومما تجدر ملاحظته قيام الصومال، في منطقتي بونتلانند وصوماليلاند، بمحاكمة وسجن أعداد من الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة تفوق أعداد من حوكموا في كل الدول

الأخرى مجتمعة. غير أن المكتب خلّص إلى ضرورة تقديم مساعدات إضافية كبيرة لهذه المحاكمات للوفاء بالمعايير الدولية، وبخاصة فيما يتصل بمعايير الإثبات المطروحة وتوفير التمثيل القانوني للمتهمين.

جيم - السجن والإعادة إلى الوطن

٢٩ - تعتبر مسألة سجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال مسألة بالغة الأهمية. ويقدر أن احتياجات السجن قد تصل بحلول نهاية عام ٢٠١١ إلى ٢٠٠٠ شخص^(٢٦)، وهو عدد يزيد عن ما نتج عن كل المحاكم القائمة. وحالياً، تقوم الدول التي تجري محاكمات باحتجاز المشتبه فيهم لحين محاكمتهم، وسجن من يُدانون منهم. ويمكن أن تكون مدد الأحكام طويلة. ففي كينيا، على سبيل المثال، تم توقيع عقوبات بالسجن لمدة ٨ سنوات و ٢٠ سنة. ومثلما قال رئيس الفريق العامل الثاني التابع لفريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال في كلمته أمام الجمعية العامة في ١٤ أيار/مايو ٢٠١٠، فإنه يتبين من خبرة العام المنصرم أن "العبء الطويل الأجل للمحاكمات لا يتمثل في المحاكمات ذاتها، وإنما في السجن الذي يعقبها".

٣٠ - وفي المناقشات التي دارت مع الفريق العامل الثاني التابع لفريق الاتصال، رأت دول عديدة أنه من مصلحة المدانين، ومن مصلحة الدولة القائمة بالإنفاذ، أن يقضوا مدة عقوبتهم في المنطقة، نظراً للاعتبارات الثقافية واللغوية والأسرية. وبالنسبة للدول الصغيرة في المنطقة، مثل سيشيل، يكون العبء النسبي للسجن أكبر مما في الدول الأكبر حجماً. فالمشتبه فيهم الـ ٣١ المحتجزين حالياً احتياطياً لحين محاكمتهم يشكلون قرابة ١٠ في المائة من مجموع نزلاء السجون في البلد. أما في كينيا، فلا يشكل الـ ١٢٣ فرداً المحتجزين، إما كمشتبه فيهم أو كمدانين، سوى ٠,٢ في المائة من مجموع نزلاء السجون.

٣١ - وقد أثارت كل دول المنطقة التي تجري محاكمات، أو التي تنظر في إجراءاتها، مسألة ضرورة تقاسم أعباء السجون مع دول أخرى. ونظراً لمنشأ معظم المشتبه فيهم، فإن السجن في الصومال سيكون الحل الأمثل. ومن المرجح أن تسعى الدول القائمة بالتوقيف والمحاكمة التي تفكر في الدخول مستقبلاً في اتفاقات مع الصومال لإنفاذ الأحكام إلى الحصول على تأكيدات بشأن معايير الاحتجاز. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الترتيبات القائمة بين الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية ودول المنطقة لنقل المشتبه فيهم تشترط حصول دول المنطقة على إذن من الدولة التي تقوم بتسيير الدوريات قبل نقل أي مشتبه فيه إلى أي دولة أخرى. ورغم

(٢٦) هناك قرابة ٦٠٠ من القراصنة المشتبه فيهم أو المدانين محتجزين في أنحاء العالم في الوقت الراهن.

أن الصومال، وبخاصة منطقة بونتلاندا، قد أوضح استعداده لقبول المدانين أمام الولايات القضائية الأخرى لقضاء أحكام السجن فيه^(٢٧)، فإن هناك حاجة للمساعدة للارتقاء بالسجون إلى مستوى المعايير الدولية^(٢٨).

٣٢ - والإعادة إلى الوطن مسألة هامة أخرى تثيرها دول المنطقة التي تجري محاكمات، أو التي تنظر في إجراءاتها. وتنشأ هذه الحالة إما في الحالات التي لا تستمر فيها المحاكمة، لعدم كفاية الأدلة أو لتبرئة المتهمين، على سبيل المثال. وتطلب هذه الدول تأكيدات بأنه سيكون من الممكن إعادة هؤلاء الأفراد إلى وطنهم، وهو الصومال في الغالب، وبأنها لن تتحمل تكاليف حالات الإعادة إلى الوطن هذه.

دال - فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال والصندوق الاستثماري الدولي لدعم مبادرات الدول لمكافحة القرصنة قبالة سواحل الصومال

٣٣ - أنشئ فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال^(٢٩) في ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ لتيسير مناقشة وتنسيق الإجراءات فيما بين الدول والمنظمات من أجل قمع القرصنة قبالة سواحل الصومال. وقد شجع مجلس الأمن، في القرار ١٨٥١ (٢٠٠٨)، "جميع الدول والمنظمات الإقليمية التي تكافح القرصنة وأعمال السطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال على إنشاء آلية تعاون دولية تكون نقطة اتصال مشتركة بين الدول والمنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية وتعنى بجميع جوانب مكافحة القرصنة وأعمال السطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال". ويتولى فريق الاتصال قيادة وتنسيق الجهود التي تضطلع بها الدول والمنظمات المعنية لمكافحة القرصنة وأعمال السطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال.

٣٤ - وتم التفاوض في فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال على اختصاصات الصندوق الاستثماري الدولي، وأيدها رسمياً كل من المراقب المالي للأمم المتحدة

(٢٧) أوضحت منطقة بونتلاندا أيضاً أنها ستقبل نقل المشتبه فيهم الصوماليين إليها لمحاكمتهم.

(٢٨) تعاني السجون من الاكتظاظ الشديد بالتزلاء، وهو ما يرجع في جانب منه إلى تدهور أو انهيار المباني التي يرجع عهدها إلى حقبة الاستعمار.

(٢٩) يضم فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال حالياً ٤٧ دولة و ٧ منظمات حكومية دولية (الاتحاد الأفريقي، والاتحاد الأوروبي، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، والمنظمة البحرية الدولية، وجامعة الدول العربية، ومنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)، والأمانة العامة للأمم المتحدة)، تشارك جميعها في اجتماعاته؛ كما تحضر الاجتماعات مجموعات من صناعة الشحن البحري كمراقبين. انظر المرفق الثاني للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن فريق الاتصال والصندوق الاستثماري الدولي لدعم مبادرات الدول التي تكافح القرصنة.

وفريق الاتصال في ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. ويتمثل الغرض الأساسي من الصندوق الاستثماري الدولي في تغطية المصروفات المرتبطة بمحاكمة واحتجاز القراصنة المشتبه فيهم، فضلا عن الأنشطة الأخرى المتصلة بتنفيذ أهداف فريق الاتصال، بما في ذلك دعم الأنشطة ذات الصلة ببناء القدرات القانونية. وقد تلقى الصندوق ما مجموعه ٩٠٠ ٩٧٣ ٢ دولار منذ إنشائه، وأنفق ٣٧٢ ٤٣٧ ٢ دولاراً لتمويل ما مجموعه ٦ مشروعات لدعم الأنشطة المتصلة بالمحاكمات والاحتجاز في سيشيل وكينيا والصومال، ومشروعاً لتنفيذ استراتيجية لتمكين الحكومة الاتحادية الانتقالية من رفع مستوى وعي السكان الصوماليين بالمخاطر المرتبطة بالمشاركة في أي أنشطة إجرامية، فضلا عن الخيارات البديلة لكسب العيش.

خامسا - النظر في الخيارات على النحو الذي طلبه مجلس الأمن

ألف - الاعتبارات المشتركة بين الخيارات التي تنطوي على مشاركة الأمم المتحدة في الآليات القضائية الجديدة

الاعتبارات الأولية

٣٥ - يلزم تحديد الدولة المضيفة لأي من الآليات القضائية الجديدة المبينة في الفرع بـأدناه. ثم سيلزم التيقن من أفضليات تلك الدولة المضيفة المحتملة، بما في ذلك ما إذا كانت ستقبل المشاركة الدولية في أي آلية قضائية جديدة، وبأي شكل ستكون تلك المشاركة إذا قبلتها الدولة. وبالتالي، يتم تحليل مزايا وعيوب الخيارات في هذا التقرير في ضوء الاعتبارات العامة المنطبقة عليها. وقد تكون ضرورة توفر ترتيبات كافية للإيداع في السجن في المنطقة، وحبذا لو كان في الصومال، عاملاً على نفس القدر من الأهمية الذي تتسم به الخيارات المتعلقة بالمحاكمة. ويتضح ذلك بصفة خاصة في ضوء الأعداد الكبيرة من المشتبه فيهم الذين أوقفهم الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية. ومن المرجح أن تكون الحاجة لوضع هذه الترتيبات للإيداع في السجن عاملاً هاماً في أي عملية للسعي لتحديد الدولة التي يمكن أن تستضيف الآلية القضائية الجديدة.

٣٦ - ويؤكد الطلب الذي وجهه مجلس الأمن على الهدف الهام المتمثل في تحقيق نتائج ملموسة والحفاظ عليها. وأحد الاعتبارات الرئيسية في هذا الصدد يتمثل في الحاجة لتوفر ما يكفي من الالتزام السياسي والمالي فيما بين الدول، في أوقات اقتصادية صعبة، لا لإنشاء الآلية القضائية الجديدة فحسب، وإنما لاستمرارها أيضاً. والآلية القضائية الجديدة المخصصة للتصدي لأعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال ستعالج حالة تختلف عما تعالجه محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة. فهذه الآلية

ستواجه نشاطاً إجرامياً متواصلاً، ويمكن أن يكون حجم القضايا المعروضة عليها كبيراً دون أن يكون من الممكن التنبؤ بمواعيد لانتهاء منها.

٣٧ - وإذا ما أنشئت آلية قضائية جديدة، فإن قراراً رئيسياً سيتمثل في تقرير ما إذا كان الغرض منها هو محاكمة أكبر عدد ممكن من المشتبه فيهم الذين يتم توقيفهم قبالة سواحل الصومال، أم التركيز على من يمولون أو يخططون أعمال القرصنة والسطو المسلح، أم كلاهما. وحتى يُعرف المزيد من المعلومات عن ما إذا كانت أعمال القرصنة والسطو المسلح أعمالاً منظمة أم عفوية حسب ما يسمح من فرص، سيظل من الصعب تحديد ما إذا كان تركيز المحاكمات على من يمولون أو يخططون هذه الأعمال سيساعد في الحلولة دون وقوعها. وعلاوة على ذلك، فإذا ما تقرر أن تكون للآلية الجديدة ولاية قضائية على الممولين والمخططين، فإنها ستعتمد على تعاون الدول التي يوجد بها هؤلاء الأشخاص في جهود التحقيقات ونقل المشتبه فيهم.

الولايات والأسس القانونية

٣٨ - إذا ما تقرر إنشاء آلية قضائية جديدة بمشاركة الأمم المتحدة، أيّاً كان الخيار الذي سيستقر عليه الرأي، سيكون الأمين العام بحاجة إلى ولاية تصدر من هيئة سياسية من هيئات الأمم المتحدة. وسيتوقف الأساس القانوني للآلية القضائية الجديدة على الخيار المحدد الذي سيستقر عليه الرأي، غير أنه سيأخذ عموماً شكل قرار يتخذه مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، أو اتفاق يتم التفاوض بشأنه بين الأمم المتحدة والدولة أو الدول المعنية. وفي الحالة الأخيرة، يمكن أن تبدأ العملية بقرار من مجلس الأمن يطلب إلى الأمين العام الدخول في مناقشات أو مفاوضات مع الدولة أو الدول، ورفع تقرير عن ذلك إلى المجلس. ولتحديد نوع مشاركة الأمم المتحدة في الآلية القضائية، ستمثل الخطوة الأولى في تقدير احتياجات الآلية و/أو الدولة أو الدول المعنية.

الولاية القضائية

٣٩ - الجريمة التي تشكل أساس الولاية القضائية للآلية الجديدة هي القرصنة بتعريفها الوارد في المادة ١٠١ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، التي تعبر عن القانون الدولي العرفي. ويجب أن تجد هذه الجريمة مكانها في القانون الوطني للدولة المضيفة، أو في الولاية القضائية للآلية الجديدة، تبعاً للخيار المعني. كما يجب تحديد ما إذا كانت الولاية القضائية ستشمل أيضاً جريمة السطو المسلح في البحر. وباعتبارها جريمة تقع داخل البحر الإقليمي لدولة ما، فإن القانون الدولي لا يضع تعريفاً لها، بل أن تعريفها يأتي ضمن الولاية القضائية الوطنية

لفردادى الدول، ومن الطبيعي أن تدخل في الولاية القضائية للدولة الإقليمية التي تقع فيها الجريمة. ولذلك، إذا أريد إدخال هذه الجريمة ضمن الولاية القضائية لآلية جديدة، سيلزم تحديد ما إذا كان الجريمة تقتصر على الأفعال التي تقع داخل البحر الإقليمي للصومال، أم ستمتد، على سبيل المثال، إلى الأفعال التي تقع داخل البحر الإقليمي للدولة المضيفة وغيرها من دول المنطقة. وفي أي من هذه الحالات، ستثار مسألة موافقة دولة الإقليم.

الأولوية والتكامل

٤٠ - وثمة اعتبار هام آخر يتمثل فيما إذا وجب أن يكون لأي آلية قضائية جديدة الأولوية على الولايات القضائية الوطنية، أو ما إذا كان ينبغي تطبيق مبدأ التكامل. وفيما يتعلق بأعمال القرصنة في أعالي البحار، أو في مناطق خارج الولاية القضائية الإقليمية لأي دولة، تمتلك جميع الدول بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار والقانون الدولي العرفي بالولاية القضائية التي تخول لها توقيف القراصنة المشتبه فيهم ومحاكمتهم. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يكون هناك، على سبيل المثال، من الأسباب القوية ما يخول لدولة من الدول أن تؤكد ولايتها القضائية، مثلما في حالة وقوع رعاياها أو السفن التي ترفع أعلامها ضحية لعمل من أعمال القرصنة. وفيما يتعلق بأعمال السطو المسلح في البحر، التي تحدث داخل البحر الإقليمي لدولة من الدول، يمكن أن يكون من الطبيعي أن ترغب دولة الإقليم في تبني الخيار الأول بالمحاكمة.

٤١ - وفي ضوء ما تقدم، وبالنظر إلى أن هناك أعداد كبيرة من المشتبه فيهم، يتعين النظر فيما إذا وجب أن يكون لأي آلية قضائية جديدة بمشاركة الأمم المتحدة الأولوية على الولايات القضائية الوطنية. وقد يكون من الأنسب بدرجة أكبر تطبيق مبدأ التكامل. وفي تلك الحالة، لن يكون للآلية الجدة ولاية قضائية إلا إذا لم تكن هناك دولة على استعداد لإجراء التحقيقات والمحاكمات وقادرة على ذلك. ونظرا للظروف التي تقوم فيها السفن البحرية بتوقيف المشتبه فيهم ونقلهم، فقد تواجه الآلية القضائية صعوبات عملية حقيقية في أن تقرر بسرعة ما إذا كانت هناك أي دولة على استعداد لإجراء التحقيقات والمحاكمات وقادرة على ذلك.

الحدود الجغرافية للولاية القضائية

٤٢ - إذا تقرر ألا تكون ولاية الآلية القضائية ولاية عالمية، فإن تعريف الحدود الجغرافية لتلك الولاية سيكون أمراً لازماً. ويشير قرار مجلس الأمن ١٩١٨ (٢٠١٠) إلى أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر "قبالة سواحل الصومال"، غير أن هذه الإشارة العامة

لن تكفي لتحديد الحدود الجغرافية لولاية الجنائية للآلية القضائية. واحتمالات تحديد الولاية القضائية الجغرافية ستشمل تعيين منطقة محددة من المحيط قبالة سواحل الصومال، تمتد إلى خليج عدن ثم إلى المحيط الهندي، وتحديدًا بإحداثيات خطوط الطول والعرض. وتقع أعمال القرصنة الآن على مسافات تصل إلى ٢٠٠ ميل بحري من الساحل، وبالتالي إذا أريد إدخال كل هذه الأعمال في ولاية أي آلية قضائية، فإن المنطقة المحددة ستكون بالغة الاتساع.

٤٣ - وقد ناقش الفريق العامل الثاني طريقة بديلة لتحديد الولاية القضائية الجغرافية، تتمثل في تحديدها من حيث أعمال القرصنة أو السطو المسلح التي تتم انطلاقاً من الصومال. ورغم أن هذا النهج يبدو ممكناً، فإنه ينطوي على صعوبات حمة في تعريف العناصر التي تحدد ما إذا كان الفعل قد تم انطلاقاً من الصومال. فمن شأن هذا التعريف أن يتطلب إثباتاً لمنشأ الفعل حتى يصبح بمقدور الآلية القضائية أن تؤكد ولايتها.

الولاية القضائية الزمنية

٤٤ - سيلزم أيضاً لأي آلية قضائية جديدة وضع حدود زمنية لولايتها القضائية. وسيشمل ذلك تحديد موعد لبدائها. وكانت إحدى المسائل التي أثّرت في سياق الفريق العامل الثاني المعني بالمسائل القانونية التابع لفريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال تتمثل فيما إذا كان يمكن لآلية قضائية أن تحاكم جرائم ارتكبت قبل إنشائها. وقد اتضح من تجربة المحاكم القائمة أن هذا هو الحال. فبالنسبة للجرائم المنصوص عليها، مثل القرصنة، لن يكون ثمة خطر من أن تحاكم الآلية أفعالاً لم تكن تشكل جرائم وقت ارتكابها. وإذا ما تقرر أن يكون للآلية القضائية ولاية على أي جرائم يُنص عليها بعد ذلك، فلا بد من توخي الحرص على كفالة عدم قيام الآلية الجديدة بمحاكمة أعمال وقعت قبل إنشاء الآلية وولايتها، وهو ما قد يتعارض مع مبدأ 'لا جريمة إلا بنص'. ويصعب في هذه المرحلة تصور موعد لانقضاء الولاية الزمنية لمثل هذه الآلية القضائية. فقد يلزم الانتظار إلى المستقبل للبت في هذه المسألة، في سياق النظر في وضع استراتيجية لإنجاز عمل الآلية وتصريف الأعمال المتبقية، وأخذاً في الحسبان قدرة الصومال على إجراء المحاكمات بنفسه مستقبلاً.

الولاية القضائية الشخصية

٤٥ - يقع كل سنة مئات من حوادث القرصنة قبالة سواحل الصومال، ويشارك عدداً من الأفراد في كل حادث منها. وإذا امتدت الولاية القضائية للآلية الجديدة لتشمل كل المشتبه فيهم المقبوض عليهم، فإن قدرتها على محاكمة أعداد يمكن أن تكون كبيرة ستكون عاملاً

رئيسياً. وثمة فارق بالغ الأهمية بين المحاكم القائمة والآلية القضائية المحتمل إنشاؤها لأعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، يتمثل في أن المحاكم القائمة تقوم أولاً بالتحقيق، ثم تقرر ما إذا كانت ستصدر قرار اتهام قبل أن تصدر أمر القبض وتطلب نقل المشتبه فيه إلى المحكمة. ولذلك، سيتعين على الدولة المضيفة المحتملة و/أو الآلية القضائية أن تنظر فيما إذا كانت ملزمة بقبول كل هؤلاء المشتبه فيهم من الدولة التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، أو ما إذا كانت تتمتع بالحق في رفض عمليات نقل بعينها أو تحديد حد أقصى لمجموع أعداد المشتبه فيهم الذين تقبلهم في أي فترة زمنية محددة.

الأحداث

٤٦ - وقد يكون هناك عدد كبير من المشتبه فيهم المقبوض عليهم من الأحداث، أو ممن يدعون أنهم أحداثاً. ويجب أن ينظر مجلس الأمن فيما إذا كان ينبغي وضع أحكام خاصة لمعاملتهم. وإذا ما اتبعت سابقة المحكمة الخاصة لسيراليون^(٣٠)، فإن الآلية القضائية الجديدة لن تكون لها ولاية قضائية على أي شخص يقل عمره عن ١٥ سنة وقت ارتكاب الجرائم المزعومة. وسيلزم معاملة الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٨ سنة وقت ارتكاب الجرائم المزعومة بما يحفظ كرامتهم واعتبارهم، ووفقاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية، ولا سيما حقوق الطفل. كما ينبغي قدر الإمكان مراعاة استصواب تشجيع إعادة التأهيل وإعادة الإدماج، وتجنب أحكام السجن. وكثير من المشتبه فيهم لا يحملون أوراق هوية، ولا يعرفون في بعض الأحيان عمرهم بدقة. ولذلك، قد تكون هناك صعوبات عملية حقيقية في تحديد أعمارهم بأي قدر من الدقة.

الوقت اللازم لإنشاء الآلية وبدء عملها

٤٧ - تبين الخبرة المستقاة من ما هو قائم من محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة^(٣١) أن الوقت اللازم لإنشاء وبدء عمل أي آلية قضائية بعد صدور الولاية المسندة إليها من أحد الأجهزة السياسية في الأمم المتحدة هو وقت متفاوت، ويمكن أن يكون طويلاً. ويتراوح ذلك الوقت بين عام واحد وتسعة أعوام لحين بدء العمل. وأشارت المناقشات التي دارت في الفريق العامل الثاني إلى أن سرعة إنشاء أي آلية جديدة ستمثل أحد الاعتبارات الرئيسية. ورغم أن رأياً طُرح في تلك المناقشات أفاد أن إنشاء دائرة خاصة ضمن إحدى الولايات القضائية الوطنية قد يكون من بين أسرع الخيارات، إلا أن خبرة الأمم

(٣٠) انظر المرفق الأول للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن المحكمة الخاصة لسيراليون.

(٣١) انظر المرفق الأول.

المتحدة تشير إلى أن الأمر ليس كذلك بالضرورة. وكانت أقصر المدد الزمنية التي تحققت هما في حالة إنشاء مجلس الأمن لكل من المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا كهيئتين فرعيتين^(٣٢).

التكاليف والتمويل

٤٨ - تظهر التجربة ضرورة توفر قدر كبير من الالتزام السياسي والمالي من جانب الدول لإنشاء ومواصلة آلية قضائية جديدة^(٣١). وتتراوح التكاليف السنوية للمحاكم وغيرها من الآليات القضائية القائمة بين حوالي ١٤,٣ ملايين دولار (للهيئات الخاصة في تيمور الشرقية لمدة سنتين)^(٣٣) و ٣٧٦,٢ مليون دولار للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة^(٣٤). وكانت المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا أكثرها تكلفة، حيث أهما محكمتان دوليتان قامتتا بمحاكمة عدد كبير نسبياً من المتهمين بارتكاب جرائم دولية معقدة. وقد ثبت أن الآليات التي تتأسس على الولاية القضائية الوطنية لدولة من الدول تكون أقل تكلفة نسبياً. وكانت التكاليف المحتملة من الشواغل الرئيسية التي أثرت في الفريق العامل الثاني.

٤٩ - ونظراً لأن جرائم القرصنة والسطو المسلح في البحر ليست بالجرائم الدولية المعقدة، فإن ذلك قد يعني أن إجراءاتها تكون أقصر مما في حالة الجرائم المنظورة أمام المحاكم والدوائر الخاصة القائمة. ومع ذلك، فإن ارتفاع أعداد المشتبه فيهم والطبيعة المستمرة للمشكلة سيتركبان أثراً على تكاليف أي آلية قضائية جديدة والمدة التي يمكن أن تستغرقها. كذلك، ورغم عدم تعقيد الجرائم، تبين التجربة أنه قد تكون هناك تحديات صعبة فيما يتعلق بالأدلة مما يتعين التغلب عليه عندما تقوم الدول التي تقوم أساطيلها بدوريات بحرية بجمع الأدلة ونقلها إلى الدولة التي تجري المحاكمة في المنطقة. وقد يترك هذا العامل المتعلق بالأدلة تأثيره على تكاليف ونجاح أي آلية قضائية جديدة.

٥٠ - كما أن أساس التمويل سيمثل اعتباراً هاماً هو الآخر. فمن شأن التمويل من الأنصبة المقررة للأمم المتحدة أن يكفل توزيع العبء المالي، ويوفر تمويلاً يمكن التنبؤ به مما يمكن من التخطيط المسبق. وفي الواقع العملي، وقعت مسؤولية تمويل المحاكم الممولة من التبرعات على عاتق مجموعة صغيرة نسبياً من الدول، وهو ما يخلق تحديات إدارية عندما تشح الأموال.

(٣٢) انظر المرفق الأول للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن الوقت اللازم لإنشاء مختلف المحاكم القائمة.

(٣٣) انظر المرفق الأول للاطلاع على معلومات عن الهيئات الخاصة في تيمور الشرقية.

(٣٤) انظر المرفق الأول للاطلاع على معلومات عن المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة.

لذلك، فإن توفر الالتزام المالي الكافي والمستمر من جانب الدول هو من بين المسائل الرئيسية التي يجب النظر فيها عند إنشاء أي آلية قضائية جديدة. وتشترط بعض المحاكم القائمة مساهمة الدولة المتضررة في التمويل. وفي حالة أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، يطال الضرر كثيراً من الدول، ولا سيما دول المنطقة، والمجتمع الدولي ككل. وأي دولة تكون على استعداد لاستضافة آلية قضائية جديدة ستضطلع، في واقع الأمر، بمهمة تفيد المجتمع الدولي. ولذلك، قد تكون هناك أسباب قوية تدعم الرأي القائل بأن أي دولة تكون على استعداد لاستضافة الآلية يجب ألا تتحمل تكاليف مالية غير معقولة أو غير ذلك من الأعباء.

٥١ - وتبين الترتيبات الثنائية المبرمة حالياً بين الدول التي تقوم أساطيلها بدوريات بحرية والاتحاد الأوروبي ونيشيل وكينيا أن التمويل يمكن أن يتوفر في واقع الأمر من هذه الدول والمنظمات التي يكون بمقدورها نقل القرصنة المشتبه فيهم لمحاكمتهم بموجب هذه الترتيبات^(٣٥). وإذا ما دخلت الآلية القضائية الجديدة في ترتيبات لتلقي المشتبه فيهم من الدول التي تقوم أساطيلها بدوريات بحرية ومن المنظمات، فسيتم النظر فيما إذا كان ينبغي ربط عمليات النقل هذه بالتمويل الذي توفره تلك الدول والمنظمات. وثمة مسألة أخرى تناولتها المناقشات في الفريق العامل الثاني، وهي إمكانية مساهمة صناعة الشحن البحري في تكاليف بلوغ هدف محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال. وقد تمت صياغة اختصاصات الصندوق الاستئماني الدولي بالشكل الذي يسمح بذلك^(٣٦).

٥٢ - ولما كانت تكاليف الآلية القضائية لا يستهان بها، حتى بالنسبة لأقل الخيارات تكلفة، فإن من الواضح أن استخدام الصندوق الاستئماني الدولي لتمويل أي من هذه الآليات يمكن أن ينطوي على خطر استنفاد موارد الصندوق بصورة بالغة. ولذلك، يتعين النظر في كيفية حماية الأموال الموجودة في الصندوق الاستئماني الدولي والمخصصة لدعم المشاريع الوطنية المتعلقة بالمحاكمة والسجن. كذلك، فبقدر ما يستخدم الصندوق الاستئماني الدولي من أجل مشاريع تعزيز سيادة القانون في الصومال، فإن السماح باستخدامه لتمويل الآلية القضائية الجديدة سينطوي على خطر تحويل الأموال من معالجة قضية انعدام الاستقرار في الصومال إلى معالجة عرض من أعراض انعدام ذلك الاستقرار.

(٣٥) من المفهوم أن ترتيبات النقل الثنائية تخلو من مثل هذا الشرط، غير أنه في الواقع العملي تقوم الدول البحرية بتمويل المساعدات الفنية وبناء القدرات في الدول المتلقية.

(٣٦) وإن كان من الملحوظ أن الصندوق الاستئماني الدولي لم يتلق حتى الآن أية مساهمات من هذا النوع.

التعاون

٥٣ - بالنسبة لأي آلية قضائية جديدة، أو في حالة إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لبلد من البلدان، هناك اعتبار رئيسي آخر يتمثل في أنه سيتعين على الدولة المضيفة أن تتفاوض وتدخل في اتفاقات مع دول أخرى بشأن إنفاذ الأحكام، ونقل من تتم تبرئة ساحته ونقل الشهود، إذا ما كانت هناك ضرورة لذلك^(٣٧). وسيكون من الأنسب إبرام اتفاقات لإنفاذ الأحكام مع دول في المنطقة، وحبذا لو كان الإنفاذ بالقرب من الصومال أو داخلها. وسيلزم لأي آلية قضائية تنشأ بمشاركة الأمم المتحدة أن تكفل توفر المعايير الدولية في أوضاع السجون، وأن تتضمن اتفاقات الإنفاذ المبرمة بين الآلية القضائية أو الدولة المضيفة والدول الأخرى أحكاماً تحقق هذا الغرض وتكفل حماية حقوق الإنسان. كما سيتعين النظر فيما إذا كانت السجون التي يجري إنشاؤها في منطقتي بونتلاندا وصومالييلاند الصوماليتين، بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تفي بالمعايير الدولية. وينبغي أن تكفل اتفاقات الإنفاذ قيام الآلية أو الدولة المضيفة برصد تنفيذ الاتفاقات في الدول الأخرى. كما سيلزم إبرام اتفاقات بين الآلية القضائية أو الدولة المضيفة والدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لتوفير أساس قانوني لنقل المشتبه فيهم إلى الآلية، ولمعالجة نقل الأدلة إلى الآلية، ولتوفير حماية حقوق الإنسان المكفولة لمن يتم توقيفهم واحتجازهم في البحر ونقلهم.

إنجاز عمل الآلية وتصريف الأعمال المتبقية

٥٤ - إن الالتزام السياسي والمالي اللازم لإنشاء آلية قضائية وممارستها لعملها لا ينتهي بإغلاق هذه الآلية. وتبين خبرات المحاكم القائمة أن ثمة مهام جوهرية معينة لا بد وأن تستمر إلى ما بعد انتهاء مدة أي آلية قضائية جنائية. وتشمل هذه المهام الإشراف على إنفاذ الأحكام، واستعراض الأحكام، ومواصلة حماية الشهود، وإدارة محفوظات الآلية. ويمكن أن تكون هذه المهام طويلة الأجل مما قد يستلزم شكلاً لآلية لتصريف الأعمال المتبقية تخلف الآلية القضائية. ويمكن أن تقتضي هذه المهام مشاركة الأمم المتحدة بغية كفالة إنجازها وفقاً للمعايير الدولية. وحتى في الخيارات القائمة على إحدى الولايات القضائية الوطنية، حيث تستمر المحكمة أو الدائرة الخاصة إلى أجل غير مسمى، فإن إنهاء مشاركة الأمم المتحدة في مرحلة من المراحل سيقتضي على الأرجح استمرار وجود الأمم المتحدة بعد ذلك الإنهاء من أجل رصد تنفيذ المهام وفقاً للمعايير الدولية.

(٣٧) لن تشارك الأمم المتحدة في أية ولاية قضائية وطنية أو في أية آلية قضائية جديدة توقع عقوبة الإعدام.

باء - النظر في خيارات بلوغ هدف محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال قرصنة وسطو مسلح في البحر قبالة سواحل الصومال

الخيار الأول: تعزيز المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة لبناء قدرات دول المنطقة على محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال

الدعم السياسي

٥٥ - الخيار الأول مستمر بالفعل، وقد حقق قدراً من النجاح. وستؤدي قاعة المحكمة الجديدة، التي تتوفر لها تدابير أمنية مشددة التي قام بتشيدتها برنامج مكافحة القرصنة التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، إلى تعزيز قدرة كينيا على محاكمة قضايا القرصنة والجرائم الجنائية الخطيرة الأخرى. ويتسم الدعم السياسي القوي لدوري سيشيل وكينيا بالأهمية، وسيكون عاملاً رئيسياً في استمرار تطوير تعاونهما مع المجتمع الدولي. ولزيادة القدرة على محاكمة أعداد كبيرة من المشتبه فيهم ممن توقفهم الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، يجب تشجيع المزيد من دول المنطقة على قبول نقل المشتبه فيهم إليها لمحاكمتهم. وسيتطلب ذلك من المجتمع الدولي تفاعلاً سياسياً مع دول المنطقة، ويمكن أن يكون ذلك من خلال فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال. وفي حين يتوفر من التمويل ما يمكن أن يكفي برامج المساعدة المقدمة إلى سيشيل وكينيا للعام القادم، سيظل من اللازم ضمان إمكان استمرار هذه البرامج، وضمان إمكان توسيع تلك المساعدة لتشمل الدول الأخرى في المنطقة ممن على استعداد لقبول نقل المشتبه فيهم إليها لمحاكمتهم. ويظل من الضروري أن يظل اهتمام المجتمع الدولي منصباً على هذه المشكلة، وأن يستمر ذلك الدعم المالي.

المزايا والعيوب

٥٦ - تتمثل إحدى المزايا الرئيسية للخيار ١ في أنه يعمل بالفعل، وأنه قد أثبت فاعليته. فعلى مدار العامين الماضيين، حوكم قرابة ٦٠٠ من القراصنة المشتبه فيهم، أو تجري محاكمتهم، في عشر ولايات قضائية وطنية. وترجح كفة هذه القدرة عند مقارنتها بالمحاكم القائمة. كما أن المحاكمات الوطنية تتسم بالسرعة نسبياً، حيث يستغرق إنجازها ما يتراوح بين ١٢ و ١٨ شهراً من وقت القبض على المشتبه فيهم. وتعتبر التكاليف المالية لمساعدة تنفيذ المحاكمات وأحكام السجن وطنياً متواضعة بالمقارنة بتكاليف أي خيار من الخيارات الأخرى. فالمساعدة المقدمة للولايات القضائية الوطنية تفيد نظام العدالة الجنائية للدولة ككل، وليس محاكمات أعمال القرصنة فحسب. وتحقيق ذلك في الصومال في الأجل الطويل

سيلعب على الأرجح دوراً رئيسياً في تمكين الصومال من الاضطلاع بدور في حل مشكلة أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحلها. وتنطوي كل الخيارات الأخرى على إنشاء آليات قضائية جديدة، حتى في حالات تأسيسها على الولايات القضائية الوطنية، وقد يكون من شأنها استنزاف الموارد والخبرات الفنية من نظم العدالة الجنائية الوطنية القائمة.

٥٧ - أما العيوب المحتملة لهذا الخيار، فمن بينها أن الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لا تعرف وقت توقيف المشتبه فيهم في البحر ما إذا كان بمقدورها نقلهم إلى دولة من الدول لمحاكمتهم. وأكثر أسباب إطلاق سراح المشتبه فيهم هو عدم كفاية الأدلة لمحاكمتهم وليس عدم وجود تقبلهم في المنطقة. غير أن ذلك قد يكون هو الآخر عيباً بالنسبة لأي من الخيارات الأخرى المبينة أدناه، وسيلزم على الأرجح وجود توجيه بشأن جمع الأدلة ونقلها إلى أي آلية جديدة. وليس لدى جميع الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية ترتيبات لنقل المشتبه فيهم إلى دول في المنطقة، وقد تتبع بالتالي سياسات تجريدتهم من السلاح، ثم إطلاق سراحهم في البحر. وإنشاء آلية قضائية جديدة بموجب أي من الخيارات المبينة أدناه قد يفتح احتمالات دخول المزيد من الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية في ترتيبات لنقل المشتبه فيهم لمحاكمتهم. وكون الترتيبات الحالية لا تعتمد إلا على دولتين في المنطقة فحسب يجعل الوضع محفوفاً بالمخاطر إذا ما تغيرت الظروف السياسية. فثمة ضرورة لزيادة عدد الدول التي تجري محاكمات في المنطقة، وأيضاً لتقاسم أعباء إجراء المحاكمات وتنفيذ أحكام السجن على حد سواء.

التعاون

٥٨ - لمساعدة دول المنطقة على إجراء المحاكمات، ولتشجيع المزيد من دول المنطقة على قبول نقل المشتبه فيهم لمحاكمتهم، يتعين الاهتمام على سبيل الأولوية بمعالجة مشكلة سجن أعداد كبيرة من المدانين، من الصوماليين بالدرجة الأولى. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين إعادة من لم يُحاكموا ومن تتم تبرئتهم إلى أوطانهم. ولمعالجة هذه المشكلة، لا بد من إيجاد دول أخرى تكون على استعداد لقبول هؤلاء الأشخاص ومساعدتها، حسب الاقتضاء، في تحسين أوضاع السجناء بها. والوضع الأمثل هو أن تقبل الصومال هؤلاء الأشخاص؛ ولبلوغ هذه الغاية، يقدم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مساعدات لتحسين معايير السجناء في منطقتي بونتلاند وصوماليلاند الصوماليتين. وسيلزم لهذا الغرض إبرام اتفاقات بين الدول القائمة بالمحاكمة والدول الأخرى، وهي الصومال في المقام الأول. كما سيكون من الضروري استمرار تمويل هذه المشروعات إذا ما أريد لمشكلة تنفيذ السجناء في المنطقة أن تُحل بصورة فعالة.

٥٩ - والاتفاقات التي أبرمتها المحاكم القائمة بشأن إنفاذ الأحكام هي على أساس الطلب والقبول فيما يتصل بكل حالة على حدة. وليس ثمة إلزام بقبول أي شخص مدان بعينه، أو حتى بقبول أي شخص مدان أصلاً. ونظراً للعدد الكبير من الأشخاص المدانين، ليس من الواضح ما إذا كانت هذه الاتفاقات ستكون فعالة في تخفيف العبء الواقع على الدول التي تجري المحاكمات، وتشجيع المزيد من الدول على قبول المشتبه فيهم لمحاكمتهم. ولذلك، فإن إحدى المسائل الجديرة بالنظر هي ما إذا كانت اتفاقات إنفاذ الأحكام مع الدول الأخرى، ولا سيما مع الصومال، يجب أن تلزم هذه الدول بقبول كل من يتم إرسالهم لإيداعهم السجن.

دور الصومال

٦٠ - إن الحل الطويل الأجل لمشكلة محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر يجب أن يكمن في الصومال نفسها. وتضطلع منطقتا بونتلاندا وصوماليالاند الصوماليتين بإجراء المحاكمات وتنفيذ أحكام السجن، غير أنه يلزم تقديم مساعدات كبيرة لتحسين المعايير. وحالياً، لا يتوفر لبرامج المساعدة في الصومال إلا قدر أقل بكثير مما يتوفر لسيشيل وكينيا. فلدى المانحين من الثقة في إجراء المحاكمات وتنفيذ أحكام السجن في سيشيل وكينيا بما يكفي لتوجيه تمويلهم إلى هاتين الدولتين، ولكن نظراً للطبيعة المفككة للقانون المتعلق بالقرصنة في الصومال، وللمسائل التي لا يستهان بها التي تتعلق بقدرات القضاء والادعاء في الصومال، لا يبدو أن لديهم من الثقة ما يكفي لتوجيه نفس القدر من التمويل إلى الصومال. ورغم أن منطقتا بونتلاندا وصوماليالاند الصوماليتين تواجهان تحديات كبيرة في الوفاء بالمعايير الدولية، فقد يكون من الأفضل للمجتمع الدولي أن يزيد من تمويله لمساعدة الصومال على استيفاء المعايير الدولية بدلاً من المخاطرة بحدوث أي تراجع في الجهود التي تبذلها الصومال نفسها لتحقيق في أعمال القرصنة ومحاكمة مرتكبيها.

مجلس الأمن

٦١ - قد يرغب مجلس الأمن في النظر في مواصلة وتطوير الدور الذي ظل يلعبه في قراراته^(٣٨) لتعزيز الخيار الأول، على النحو التالي:

١' الإشادة بسيشيل وكينيا وغيرهما من الدول التي تجري محاكمات على ما تقوم به من دور؛

(٣٨) انظر قرارات مجلس الأمن ١٨١٦ (٢٠٠٨)، و ١٨٤٦ (٢٠٠٨)، و ١٨٥١ (٢٠٠٨)، و ١٨٩٧ (٢٠٠٩)، و ١٩١٨ (٢٠١٠).

- ٢' الإشادة بعمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمساعدة دول المنطقة على إجراء المحاكمات وسجن المدانين؛
- ٣' الإشادة بالجهود التي يبذلها فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال في قيادة وتنسيق الجهود الدولية لمحاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح، وتشجيعه على مواصلة هذه الجهود؛
- ٤' الإشادة بالدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لما تقوم به من دور في قمع أعمال القرصنة، وتشجيعها على العمل مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ودول المنطقة لكفالة جمع الأدلة الكافية لتوفير أساس سليم للمحاكمات؛
- ٥' حث مزيد من الدول في المنطقة على قبول نقل المشتبه فيهم من الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لمحاكمتهم؛
- ٦' حث جميع الدول، ولا سيما دول العلم والميناء والدول الساحلية والدول التي يحمل جنسيتها الضحايا ومرتكبو أعمال القرصنة والسطو المسلح، على إجراء المحاكمات؛
- ٧' دعوة جميع الدول إلى كفالة وجود الولاية القضائية والجرائم المنصوص عليها والإجراءات اللازمة لتمكينها من محاكمة أعمال القرصنة قبالة سواحل الصومال؛
- ٨' تشجيع الدول على النظر في تمويل المساعدة المقدمة إلى الدول في المنطقة، بما في ذلك من خلال الصندوق الاستئماني الدولي، لإجراء المحاكمات وإيداع المدانين في السجون؛
- ٩' تشجيع الدول على النظر في تمويل المساعدة المقدمة إلى الدول في المنطقة، بما في ذلك من خلال الصندوق الاستئماني الدولي، لتعزيز معايير إجراء المحاكمات وإيداع المدانين في السجون في الصومال ومناطقها؛
- ١٠' تشجيع صناعة الشحن البحري على المساهمة في الصندوق الاستئماني الدولي.

الخيار الثاني: إنشاء محكمة صومالية تنعقد في إقليم دولة أخرى من دول المنطقة، سواء بمشاركة الأمم المتحدة أو بدونها

٦٢ - ثمة خيار لم يرد ذكره تحديداً في قرار مجلس الأمن ١٩١٨ (٢٠١٠)، وإن كان قد نوقش في فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال^(٣٩)، يقضي بإنشاء محكمة صومالية تنعقد في إقليم دولة أخرى من دول المنطقة، سواء بمشاركة الأمم المتحدة أو بدونها^(٤٠). وستكون مثل هذه المحكمة، شأنها في ذلك شأن محكمة لوكربي^(٤١)، نموذجاً لمحكمة وطنية تمارس ولايتها القضائية الوطنية، وإن كانت تنعقد في إقليم دولة أخرى. وفي هذه الحالة، تكون الولاية القضائية للصومال، وليس للدولة المضيفة. وتقوم الدولة المضيفة بتهيئة بيئة آمنة لإجراء المحاكمات في ظل القانون الصومالي. وتتفاوض الصومال والدولة المضيفة على الترتيبات اللازمة للتمكين من إنشاء هذه المحكمة. وإذا ما أنشئت بمشاركة قضاة و/أو مدعين و/أو موظفين مختارهم الأمم المتحدة، سيتطلب ذلك أيضاً اتفاقاً بين الأمم المتحدة والصومال والدولة المضيفة.

٦٣ - والأنسب أن تكون الدولة المضيفة واحدة من دول المنطقة، بحيث تتوفر ميزة القرب اللازم لقيام الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى لإيداعهم السجون. وقد ينطوي تحديد مثل هذه الدولة المضيفة على تحديات. وتوفر تلك الدولة جميع المرافق اللازمة لعمل المحكمة الصومالية من إقليمها، دون أن تحصل بالضرورة على أية فوائد فيما يتصل ببناء قدرات ولايتها القضائية الجنائية الخاصة.

المزايا والعيوب

٦٤ - ينطوي هذا الخيار على ميزة المساعدة في تعزيز القضاء الصومالي، بما يسهم في الجهود الطويلة الأجل لتحقيق السلام والاستقرار في الصومال. ورغم أنه قد يكون من المتوقع، من حيث المبدأ، أن يكون هذا الخيار من بين أكثر الخيارات فاعلية من حيث التكلفة، شأنه في ذلك شأن خيار إنشاء دائرة خاصة أدناه، فإن نطاق المساعدة المحتمل أن تلزم من الأمم المتحدة سيكون كبيراً في الواقع الفعلي. ولذلك، يُرجح أن تكون التكاليف

(٣٩) وهو ما أثارته البرتغال في ورقة غير رسمية أثناء مناقشات الفريق العامل الثاني وفي الاجتماعات غير الرسمية التي استضافتها هولندا، وما أثارته فرنسا في ورقة غير رسمية في اجتماع فريق الاتصال المعقود في ١٠ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

(٤٠) طرح أحد أعضاء فريق الاتصال بصورة غير رسمية فكرة تقديم دعم من الاتحاد الأوروبي لمثل هذه المحكمة الصومالية أو الدائرة الخاصة.

(٤١) لم تشارك الأمم المتحدة أو أي منظمة إقليمية في محكمة لوكربي.

أعلى مما في خيارى الدائرة الخاصة، كما قد يكون الوقت اللازم لبدء عمل المحكمة طويلاً بدرجة لا يستهان بها.

٦٥ - وقد أثارَت المناقشات التي دارت في الفريق العامل الثاني^(٢٢) مسائل هامة تتعلق بمدى كفاية قوانين مكافحة القرصنة الصومالية وبقدرة النظام القضائي الصومالي. ورغم أن هذا الخيار ينطوي على ميزة تمكين الصومال من الاضطلاع بدور مباشر في حل مسألة محاكمة أعمال القرصنة، فإنه ربما لا يكون ممكناً في الوقت الراهن. وتؤيد هذا الاستنتاج أيضاً النتائج التي خلصت إليها بعثة التقييم الموفدة إلى المنطقة من الفريق العامل الأول التابع لفريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال^(٢٣). وعلاوة على ذلك، شدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الفريق العامل الثاني على طائفة عريضة من التحديات التي لا يزال النظام القضائي الصومالي يواجهها^(٢٤). ورغم وجود قدر من القدرات القضائية في الصومال وفيما بين صوماليى الشتات، فإن تحدي إنشاء محكمة صومالية تتوفر فيها المعايير الدولية في دولة أخرى يُعد تحدياً هائلاً في الوقت الحالي. وعلاوة على ذلك، فإن استنزاف الموارد القضائية المحدودة من المحاكم الصومالية قد يفوق في أثره أية مزايا قد تتمتع بها هذه المحكمة.

التعاون وتصريف الأعمال المتبقية

٦٦ - لما كانت مثل هذه المحكمة محكمة وطنية صومالية، فمن الطبيعي تماماً أن تُنفذ أحكامها في الصومال. غير أنه لأسباب تتعلق بالقدرة، قد تظل هناك ضرورة لإبرام اتفاقات لإنفاذ الأحكام مع دول أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، وباعتبارها محكمة وطنية تمارس ولاية قضائية وطنية، لن تكون ثمة حاجة لآلية خَلَف لتصريف الأعمال المتبقية.

دور الصومال

٦٧ - لكي يصبح هذا الخيار ممكناً، سيلزم معالجة المسائل المذكورة أعلاه. ويمكن أن يؤخذ في الاعتبار مستقبلاً عندما تزداد قدرة النظام القضائي الصومالي بما فيه الكفاية. وسيلزم عندئذ النظر فيما إذا كان من الأفضل محاولة إنشاء محكمة صومالية في إقليم دولة أخرى

(٤٢) انظر المرفق الثاني.

(٤٣) انظر تقرير الفريق العامل الأول التابع لفريق الاتصال، المعنون "بعثة تقييم احتياجات تنمية القدرات الإقليمية على مكافحة القرصنة ووضع أولوياتها، الموفدة إلى شرق أفريقيا وخليج عدن"، الصفحة ١٢ (٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩) (غير منشورة).

(٤٤) انظر استنتاجات رئيس الفريق العامل الثاني التابع لفريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، الاجتماع الخامس (كوبنهاغن، ١٧ و ١٨ أيار/مايو ٢٠١٠).

أم التركيز على العمل من أجل الهدف الطويل الأجل المتمثل في مساعدة المحاكم الموجودة في الصومال على الوفاء بالمعايير الدولية، واستقبال نقل المشتبه فيهم من الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية.

الخيار الثالث: إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة أو دول في المنطقة، بدون مشاركة الأمم المتحدة

٦٨ - يتضمن هذا الخيار قيام دولة أو أكثر من دول المنطقة بإنشاء محكمة أو دائرة خاصة ضمن هيكل محاكمها الوطنية لمحاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال. ولا يشمل هذا الخيار مشاركة من جانب قضاة و/أو مدعين و/أو موظفين تختارهم الأمم المتحدة، وإن كان من المرجح أن يكون بحاجة إلى مساعدة تقنية من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وغيره من مكاتب الأمم المتحدة ذات الصلة. ولذلك، فإنه لن يكون بحاجة إلى أي ولاية من أي هيئة سياسية من هيئات الأمم المتحدة، ولا إلى التفاوض على اتفاق مع الدولة المعنية.

٦٩ - وليس لدى أي من دول المنطقة التي تجري محاكمات أي دائرة خاصة للنظر في أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر. وكما أشير أعلاه، افتتحت كينيا قاعة محكمة جديدة تتوفر لها تدابير أمنية مشددة في شيمو لا تيوا، ممباسا. وستستخدم قاعة المحكمة هذه للنظر في قضايا القرصنة، وأيضاً محاكمة الجرائم الجنائية الخطيرة الأخرى، وبالتالي فهي ليست دائرة خاصة بمحاكمات القرصنة. وسيتمثل أحد الاعتبارات فيما إذا كان هناك، أو يمكن أن يكون هناك، من محاكمات القرصنة ما يكفي لتبرير وجود دائرة خاصة تقتصر على نظر أعمال القرصنة. فحتى في كينيا، التي تجري فيها حالياً ١٢ محاكمة لأعمال القرصنة، لن تقتصر محكمة شيمو لا تيوا على نظر محاكمات القرصنة وحدها. فالدولة التي يوجد بها في المنطقة عدد من المحاكمات يرر إنشاء دائرة خاصة هي الصومال. وتنتظر محاكم منطقتي بونتلان و صومالييلاند الصوماليتين في قضايا قرصنة بدرجة أكثر انتظاماً مما في الدول الأخرى التي تجري محاكمات.

المزايا والعيوب

٧٠ - ستمتتع الدولة المضيفة في المنطقة بميزة القرب اللازم لقيام الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى لإيداعهم السجن. ومن المرجح أن يكون هذا الخيار من بين أكثر الخيارات فعالية من حيث التكلفة، كما سيتمتع بميزة إضافية تتمثل في وجود الدائرة وعملها ضمن ولاية قضائية قائمة ونشطة، بما في ذلك

من جرائم وإجراءات جنائية منصوص عليها. كما أن المساعدات المقدمة من الأمم المتحدة قد تساعد الدولة في النظر فيما إذا كان يلزم إدخال أية تحسينات أو تعديلات على القوانين/مثل تحديد الحدود الجغرافية للولاية القضائية، أو استحداث جرائم تمويل أعمال القرصنة والسطو المسلح أو تنظيمها. وسيمثل أحد الأسئلة الهامة فيما إذا كان ينبغي توسيع نطاق الولاية القضائية لتشمل الجرائم المرتكبة داخل البحر الإقليمي للصومال، وضرورة الحصول على موافقة الصومال.

٧١ - ويتمثل أحد المخاطر في احتمال سحب الدائرة الخاصة للموارد من نظام العدالة الجنائية بالدولة بشكل أعم، كما قد تؤدي إلى خطر قيام "عدالة من مستويين" إذا ما كانت معايير النزاهة والكفاءة في الدائرة الخاصة تفوق ما هو موجود في المحاكم الجنائية الأخرى. كما أن محدودية مثل هذه الدائرة قد يكون من العيوب الأخرى.

التعاون وتصريف الأعمال المتبقية

٧٢ - إذا لم تكن الدولة المضيفة هي الصومال، سيكون من الأمور الحاسمة لها أن تتفاوض وتبرم اتفاقات مع دول أخرى لإنفاذ الأحكام. كما سيلزم التوصل إلى ترتيبات أو اتفاقات بين الدولة المضيفة والدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لتوفير أساس قانوني لعمليات نقل القراصنة المشتبه فيهم ونقل الأدلة، وأيضاً لحماية حقوق المحتجزين. وستشمل الاعتبارات الهامة ما إذا كانت الدولة المضيفة ملزمة بقبول نقل المشتبه فيهم من الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، وما إذا كان يحق للدولة المضيفة رفض أي عملية نقل بعينها، أو ما إذا كان ينبغي فرض حدود قصوى للأعداد التي يتم نقلها في أي فترة محددة. ولما كانت الدائرة الخاصة ستنشأ ضمن الولاية القضائية الوطنية لدولة من الدول، بدون مشاركة الأمم المتحدة، فلن تُطرح مسألة استراتيجية الإنجاز وتصريف الأعمال المتبقية.

الخيار الرابع: إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة أو دول في المنطقة، بمشاركة الأمم المتحدة

٧٣ - هذا الخيار الذي يقضى بإنشاء دائرة خاصة ضمن إحدى الولايات القضائية الوطنية يمكن، على سبيل المثال، أن يتضمن مشاركة قضاة تختارهم الأمم المتحدة في تلك الدائرة، و/أو مدعين و/أو موظفين تختارهم الأمم المتحدة. ويكون الأساس القانوني لمشاركة الأمم المتحدة في دائرة خاصة ضمن إحدى الولايات القضائية الوطنية اتفاقاً يُبرم بين الأمم المتحدة والدولة المضيفة. وقد يلزم صدور تشريع تنفيذي من جانب الدولة المضيفة. وإذا كانت

الدولة المضيفة واحدة من الدول التي تجري محاكمات بالفعل، مثل سيشيل وكينيا، ستتوفر ميزة إضافية تتمثل في الاستفادة من خبراتهما الفنية المتنامية.

٧٤ - وسيتعين على الأمم المتحدة في بادئ الأمر أن تحدد مع الدولة المضيفة الشكل الذي تقبله للمشاركة الدولية. ويتضمن ذلك أن يؤخذ في الاعتبار تماماً بحمل ثقافتها وتقاليدها القانونية، وليس مجرد احتياجاتها من بناء القدرات. وقد أظهرت التجربة أنه في الظروف التي تتطلب مشاركة دولية، يكون من المرجح للمشاركة أن تتجاوز مجرد المشاركة بالقضاة، لتمتد إلى تبني نهج أكثر شمولاً يضم المدعين و/أو الموظفين. وتبين خبرة الأمم المتحدة كذلك أنه في الحالات التي تقبل فيها دولة ما مشاركة قضاة دوليين، يتعين وضع إطار يمكن من خلاله تحقيق المعايير الدولية للمحاكمات العادلة. وكان أحد سبل تحقيق ذلك يتمثل في كفالة أن يشكل القضاة الدوليون الأغلبية في الدوائر التي يشاركون فيها، لتكون مساهمتهم فعالة في العملية وفي صنع القرار. وإذا ما تعززت، بمرور الوقت، قدرات العناصر الوطنية في الدائرة الخاصة وتوفرت المعايير الدولية بما فيه الكفاية، فقد يكون من الممكن سحب العناصر الدولية تدريجياً.

٧٥ - وليس من الواضح الطريقة التي يمكن بها لقضاة تختارهم الأمم المتحدة العمل، على سبيل المثال، في سياق سيشيل وكينيا، أو في سياق جمهورية تنزانيا المتحدة وموريشيوس. وحتى إذا ما كانت هذه الدول على استعداد لقبول المشاركة الدولية، فإن ولاياتها القضائية جميعاً تقوم على أساس القانون العام الذي تجري فيه المحاكمات بقاض واحد. ولا يمكن لمشاركة الأمم المتحدة، بطبيعة الحال، أن تأتي على حساب استبعاد القضاة الوطنيين. ولذلك، فإن إنشاء دائرة خاصة بمشاركة الأمم المتحدة يمكن أن ينطوي على خروج على الهيكل الطبيعي للإجراءات الجنائية في الدولة المضيفة. وسيتعين توخي الحرص، في حالة نشر مدعين وموظفين دوليين، على ضمان أن يقتصر ذلك على تلبية احتياجات الدولة المضيفة، وألا يكون هناك تكرار للجهود الدولية والجهود الوطنية، مما سيزيد من التكاليف. والوضع الأمثل أن يسعى القضاة و/أو المدعون و/أو الموظفون الدوليون إلى نقل معارفهم وخبراتهم الفنية بحيث يمكن في الأجل الطويل تصفية مواقعهم تدريجياً وتولي العناصر الوطنية لها.

المزايا والعيوب

٧٦ - ستتوفر للدولة المضيفة في المنطقة ميزة تطوير النظام القضائي القائم بالفعل بولايتيه القضائية المنصوص عليها، بما في ذلك الجرائم والإجراءات الجنائية. وعلاوة على ذلك، ستتوفر لها ميزة القرب اللازم لقيام الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى لإيداعهم السجون. وبالإضافة إلى المساعدة الفنية المقدمة

بالفعل إلى الدول التي تجري محاكمات في المنطقة، ستساعد مشاركة الأمم المتحدة ضمن إحدى الولايات القضائية، إذا ما كانت هناك حاجة إليها، في بناء قدرات تلك الولاية القضائية. وعلاوة على ذلك، إذا ما قامت الأمم المتحدة باختيار قضاة و/أو مدعين و/أو موظفين لنشرهم في دائرة خاصة، فإن ذلك سيعزز بناء القدرات على صعيد المنطقة. وإذا ما أمكن أن يشمل ذلك الاختيار قضاة و/أو مدعين و/أو موظفين صوماليين، فإن من شأن ذلك أيضا أن يعزز النظام القضائي الصومالي، وأن يشكل جزءاً من الجهود الطويلة الأجل لتحقيق السلام والاستقرار في الصومال. ومثلما في الخيار الثالث، فإن ثمة ميزة أخرى تتمثل في إنشاء الدائرة الخاصة ضمن ولاية قضائية قائمة ونشطة. ومن الأرجح أيضا أن يكون ذلك الخيار من بين أكثر الخيارات فعالية من حيث التكلفة، وإن كان يُحتمل أن يكون أقل فعالية من حيث التكلفة من الخيار الثالث، الذي لا يتضمن مشاركة الأمم المتحدة.

٧٧ - وقد يكون هناك خطر محتمل يتمثل في سحب الدائرة الخاصة للموارد من الدولة المضيفة وغيرها من دول المنطقة. وعلاوة على ذلك، فإن محدودية قدرة مثل هذه الدائرة على محاكمة أعداد كبيرة قد تمثل عيباً آخر. ومثلما هو الحال في الخيار الثالث، قد ينشأ خطر من سحب المساعدة والتمويل من نظام العدالة الجنائية بالدولة المضيفة بشكل أعم، مما يؤدي إلى نشوء "عدالة من مستويين". كما سُنَّار نفس المسألة المتعلقة بما إذا كان يجب توسيع نطاق الولاية القضائية لتشمل الجرائم المرتكبة داخل البحر الإقليمي للصومال، وضرورة الحصول على موافقة الصومال. وقد تكون قدرة الدائرة الخاصة على محاكمة أعداد كبيرة قدرة محدودة بنفس القدر، وسيظل من الضروري اتخاذ نفس القرار الحاسم المتعلق بما إذا كانت الدولة المضيفة ملزمة بقبول نقل المشتبه فيهم من الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، وما إذا كان بمقدور الدولة المضيفة فرض حدود قصوى للأعداد التي يتم نقلها في أي فترة محددة.

التعاون وتصريف الأعمال المتبقية

٧٨ - لن يوفر الاتفاق الثنائي بين الأمم المتحدة والدولة المضيفة أساساً للاتفاق على التعاون وتقاسم الأعباء فيما بين الدول. بل سيتعين على الدولة المضيفة التفاوض مع الدول الأخرى وإبرام اتفاقات معها بشأن إنفاذ الأحكام. كما سيلزم التوصل إلى ترتيبات أو اتفاقات بين الدولة المضيفة والدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لتوفير أساس قانوني لعمليات نقل القراصنة المشتبه فيهم ونقل الأدلة، وأيضاً لحماية حقوق المحتجزين.

٧٩ - ولما كانت الدائرة الخاصة ستنشأ ضمن الولاية القضائية الوطنية لدولة من الدول، دون أن تكون هناك حالياً نهاية منظورة للمشكلة المستمرة لأعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، فإن الأمر سيكون متروكاً للدولة المضيفة لتحديد ما إذا سيكون للدائرة الخاصة عمر محدد، أم أنها ستستمر إلى أجل غير مسمى. وفي حالة تحديد الدولة المضيفة مدة محددة للدائرة الخاصة، فإن الدائرة الخاصة لن تكون بحاجة إلى استراتيجية للإنجاز وتصريف الأعمال المتبقية، بل قد لا تكون هناك ضرورة إلا لشكل من أشكال الوجود المستمر للأمم المتحدة لضمان استيفاء المعايير الدولية.

الخيار الخامس: إنشاء محكمة إقليمية على أساس معاهدة متعددة الأطراف فيما بين دول المنطقة، بمشاركة الأمم المتحدة

٨٠ - إن إنشاء محكمة إقليمية على أساس اتفاق متعدد الأطراف فيما بين دول المنطقة يجب، في شكله الأمثل، أن يشمل الصومال. ومن شأن مثل هذا الاتفاق أن يوفر أساساً قانونياً لإنشاء المحكمة الإقليمية، وأن ينشئ ولايتها القضائية. وإذا ما كان هناك احتياج وطلب لمساعدة الأمم المتحدة أو مشاركتها، سيلزم إجراء مناقشات مع دول المنطقة لتحديد ما إذا كان ذلك سيقصر على المساعدة الفنية، أم سيشمل أيضاً مشاركة قضاة و/أو مدعين و/أو موظفين تختارهم الأمم المتحدة. وينبغي أن تجري كل هذه المناقشات بالتشاور الوثيق مع الاتحاد الأفريقي.

٨١ - وستطلب مشاركة الأمم المتحدة في مثل هذه المحكمة الإقليمية صدور قرار من مجلس الأمن يطلب إلى الأمين العام الدخول في مفاوضات مع دول المنطقة بغية الدخول كطرف في اتفاق متعدد الأطراف. وستتبع على الأمم المتحدة أن تحدد مع دول المنطقة شكل المشاركة الدولية الذي ستحتاجه المحكمة. ورغم أن الخبرة تبين أنه يجب في حالات المشاركة الدولية أن يكون هناك إطار يمكن من خلاله كفالة توفر المعايير الدولية، وهو ما يتحقق عادة من خلال تشكيل القضاة الذين تختارهم الأمم المتحدة للأغلبية في المحكمة، فإن من الواجب النظر فيما إذا كان ذلك سيكون ملائماً في حالة المحكمة الإقليمية.

المزايا والعيوب

٨٢ - ينطوي هذا الخيار على ميزة بناء القدرات في المنطقة إذا ما تمت الاستعانة بقضاة و/أو مدعين و/أو موظفين من الولايات القضائية في المنطقة. وإذا ما أمكن أن يشمل ذلك رعايا صوماليين، فإن ذلك سيساعد أيضاً في تعزيز النظام القضائي في الصومال، وسيشكل جزءاً من الجهود الطويلة الأجل لتحقيق السلام والاستقرار في الصومال. ولما كانت المحكمة

تتخذ مقررًا لها في المنطقة، فإن ذلك سيوفر لها ميزة القرب اللازم لقيام الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى لإيداعهم السجن.

٨٣ - وباعتبار المحكمة الإقليمية آلية قضائية جديدة، فإنها لن تدخل ضمن أي ولاية قضائية قائمة، بجرائمها وإجراءاتها المنصوص عليها. فلن يكون بمقدور المحكمة أن تستفيد، على سبيل المثال، من الخبرة الفنية التي تطورت لدى النظامين القضائيين في سيشيل وكينيا، لأنها لن تدخل ضمن أي من هاتين الولايتين القضائيتين. وسيكون بمقدورها فقط أن تستفيد من تلك الخبرة الفنية في حالة استعانتها بقضاة و/أو مدعين و/أو موظفين من هاتين الولايتين القضائيتين. غير أن ذلك قد يستترف الخبرة الفنية الموجودة في سيشيل وكينيا ويحد من قدرتهما على إجراء المحاكمات على الصعيد الوطني.

٨٤ - ويجب أن ينص على الاتفاق المتعدد الأطراف المنشئ للمحكمة الإقليمية على الجرائم، وعلى أية حدود جغرافية قد تُحدد لولايتها القضائية. وجريمة القرصنة جريمة منصوص عليها بشكل جيد في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار وفي القانون الدولي العرفي، ولن تكون هناك صعوبة في وضع تعريف لها. غير أنه إذا أُريد للولاية القضائية أن تشمل جرائم تمويل وتنظيم أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر، غير المنصوص عليها في تعاريف الاتفاقية، فإن الأمر سيتطلب التفاوض بشأن التعاريف فيما بين الدول المشاركة، ومع الأمم المتحدة في حال مشاركتها.

٨٥ - وخلافاً للدائرة الخاصة المنشأة ضمن الولاية القضائية الوطنية لدولة من الدول، لن يكون للمحكمة الإقليمية ولاية إقليمية سابقة على وجودها. وسيتعين على الدول المشاركة والأمم المتحدة أن تحدد الحدود الجغرافية للولاية القضائية، وما إذا كانت البحار الإقليمية للدول المشاركة، بما يمكن أن يشمل الصومال، ينبغي أن تدخل ضمن الولاية القضائية للمحكمة أم لا. ونظراً للأعداد الكبيرة من المشتبه فيهم المحتملين الذين يتعين محاكمتهم، قد تتمتع المحكمة الإقليمية بقدر أكبر من الموارد البشرية والمالية، ويمكن بالتالي أن تتمتع بقدرة أعظم بالمقارنة بالدائرة الخاصة المنشأة ضمن الولاية القضائية لدولة من الدول. ومع ذلك، سيظل من الأهمية للدول المشاركة، وللأمم المتحدة في حال مشاركتها، أن تحدد ما إذا كانت المحكمة ستكون ملزمة بقبول نقل المشتبه فيهم من الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، وما إذا كان يحق لها وضع حد لعدد المشتبه فيهم المقبولين.

٨٦ - وليس مرجحاً أن تكون المحكمة الإقليمية فعالة من حيث التكلفة بقدر فاعلية الدائرة الخاصة المنشأة ضمن الولاية القضائية لدولة من الدول. وسيلزم أن يعتمد تعيين القضاة و/أو المدعين و/أو الموظفين من المنطقة أو بصورة دولية على ما هو متبع في منظومة الأمم

المتحدة بالنسبة للتوظيف ومستويات المرتبات، أو على ما يعادله من النظم الإقليمية المماثلة. وقد تكون المحكمة، باعتبارها مؤسسة جديدة، بحاجة إلى مقار، وقد تتكبد تكاليف أخرى لا تحتاجها الدائرة الخاصة المنشأة ضمن الولاية القضائية لدولة من الدول.

التعاون وتصريف الأعمال المتبقية

٨٧ - سيوفر الاتفاق المتعدد الأطراف فيما بين دول المنطقة أساساً للاتفاق على التعاون وتقاسم الأعباء فيما بين الدول. وإذا كانت إحدى الدول المشاركة هي أيضاً الدولة المضيفة، فقد يوفر الاتفاق المتعدد الأطراف أساساً يمكن تلك الدولة من الحصول على موافقة الدول الأخرى على إنفاذ الأحكام في أقاليمها. ومن شأن ذلك بطبيعة الحال أن يعقد المفاوضات، ويمكن أن يطيل من الوقت اللازم لإتمامها. وكما لاحظنا في فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، فإن الوقت اللازم للتفاوض بشأن اتفاق ملائم متعدد الأطراف يمكن أن يكون طويلاً.

٨٨ - وفي حين يمكن أن يوفر الاتفاق المتعدد الأطراف فيما بين دول المنطقة أساساً للتعاون وتقاسم الأعباء فيما بينها، فإنها لن توفر أي أساس لطلب التعاون من الدول الأخرى. وسيلزم التوصل إلى ترتيبات بين المحكمة الإقليمية والدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لتوفير أساس قانوني لنقل القراصنة المشتبه فيهم، ويمكن أن تنظم هذه الترتيبات أيضاً نقل الأدلة إلى المحكمة، والمعايير الدنيا لمعاملة المحتجزين والمنقولين. كما يمكن أن تنص هذه الترتيبات على مساهمة الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية في تمويل المحكمة.

٨٩ - وحيث أنه من غير المرجح أن ترغب دول المنطقة في إنشاء محكمة إقليمية إلى أجل غير مسمى، سيلزم في مرحلة من المراحل وضع استراتيجية للإنجاز وتصريف الأعمال المتبقية. وسيلزم أن يكون هناك شكل من أشكال آليات تصريف الأعمال المتبقية للاضطلاع بالمهام المتبقية عقب إغلاق المحكمة. وفي حال مشاركة الأمم المتحدة في المحكمة، سيستمر على الأرجح دورها بعد انقضاء مدة المحكمة بغية كفاءة استيفاء المعايير الدولية.

الخيار السادس: إنشاء محكمة دولية على أساس اتفاق بين إحدى دول المنطقة والأمم المتحدة

٩٠ - لإنشاء محكمة دولية من خلال اتفاق يُعقد بين الأمم المتحدة ودولة من الدول، يجب أن يطلب مجلس الأمن إلى الأمين العام التفاوض وإبرام اتفاق مع دولة محددة. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى إنشاء محكمة مدعومة من الأمم المتحدة بمشاركة وطنية، على غرار المحكمة

الخاصة لسيراليون والمحكمة الخاصة لليبيريا^(٤٥). كما قد يلزم أن تصدر الدولة المضيفة تشريعاً تنفيذياً. وجميع اتفاقات إنشاء محاكم مدعومة من الأمم المتحدة تم إبرامها مع الدول المتضررة. ويترتب على ذلك أن الوضع الأكثر طبيعية هو استكشاف هذا الخيار مع الصومال، باعتبارها الدولة التي نشأت منها مشكلة القرصنة في الأصل. غير أن الطبيعة المفككة للقانون في الصومال، والشواغل الهامة المتعلقة بقدرات القضاء والادعاء في الصومال، تعني أن مشاركة الصومال في محكمة مدعومة من الأمم المتحدة قد لا يكون ممكناً في الوقت الراهن، على نحو ما ورد في الخيار الثالث. ولذلك، فإن الوضع الأنسب هو السعي لتنفيذ هذا الخيار مع دولة أخرى، حبذا لو كانت من دول المنطقة، تكون هي أيضاً الدولة المضيفة. ونظراً لأن هذه الدولة لن تكون في واقع الأمر سوى واحدة من الدول العديدة المتضررة من مشكلة القرصنة والسطو المسلح في البحر، فإن تحديد ما إذا كان ينبغي السعي وراء إنشاء مثل هذه المحكمة وليس السعي لتنفيذ الخيار الثالث أو الخيار الرابع، اللذين يتضمنان إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة من الدول، هو أمر يتطلب تقييماً دقيقاً.

المزايا والعيوب

٩١ - عادة ما تتضمن المحكمة المنشأة وفقاً لهذا الخيار على حد سواء مشاركة قضاة مختارهم الأمم المتحدة وقضاة وطنيين، ومدعين دوليين ووطنيين، كما تضم من حيث الواقع العملي موظفين دوليين ووطنيين. وينطوي ذلك على ميزة بناء القدرات في الدولة المضيفة، ربما بدرجة أقل مما في الخيار الرابع. وإذا ما كانت الدولة المضيفة من الدول التي تجري محاكمات، مثل سيشيل وكينيا، ستكون هناك ميزة أخرى تتمثل في إمكان الاعتماد على ما لديهما من خبرة فنية متنامية. غير أنه يمكن تحقيق هذا الهدف بقدر أكبر من الفعالية من خلال اتباع الخيار الثالث أو الخيار الرابع مع أي من تلك الدول، إذا ما كانت على استعداد لقبول الدائرة الخاصة. وفي تلك الحالة، قد لا تكون هناك أي ميزة إضافية لإنشاء محكمة مدعومة من الأمم المتحدة، حيث يمكن على الأرجح أن تستغرق وقتاً أطول في إنشائها وأن تكون أقل فعالية من حيث التكلفة. وسيكون من المفيد بناء القدرات الإقليمية من خلال مشاركة قضاة و/أو مدعين و/أو موظفين من ولايات قضائية أخرى في المنطقة، ولكن قد لا يكون ذلك مرجحاً في إطار هذا الخيار ما لم يعد على الدولة المضيفة بفائدة واضحة.

(٤٥) انظر المرفق الأول للاطلاع على مناقشة للمحكمة الخاصة لسيراليون والمحكمة الخاصة للبنان.

٩٢ - ومثلما هو الحال في الخيار الرابع، أظهرت التجربة أنه إذا ما كانت هناك ضرورة لمشاركة الأمم المتحدة، فإن من المرجح أن تمتد هذه المشاركة إلى ما هو أكثر من مجرد المشاركة بقضاة في دوائر المحاكمة، لتشمل نهجاً شاملاً يضم مدعين و/أو موظفين. وعلاوة على ذلك، فإن إنشاء إطار يمكن من خلاله الوفاء بالمعايير الدولية لتزاهة المحاكمات قد يقتضي ضرورة أن يشكل قضاة الأمم المتحدة الأغلبية في الدوائر التي يشاركون فيها، لكي تكون مساهمتهم فعالة في العملية وفي صنع القرار. وفي حالة المحكمة المدعومة من الأمم المتحدة، وخلافاً للخيار ٤، لن تكون هناك عملية تصفية تدريجية أو نقل لمقاييد الأمور إلى قضاة وطنيين. مرور الوقت.

٩٣ - أما مسألة ما إذا كان ينبغي للاتفاق المنشئ لمثل هذه المحكمة أن يتضمن جوانب من القانون الوطني للدولة المضيفة من أجل تحديد الولاية القضائية، بما في ذلك النص على الجرائم، فتلك مسألة متروكة للنقاش والتفاوض بين الدولة المضيفة والأمم المتحدة. فإذا لم تُدرج الجرائم المنصوص عليها في القانون الوطني في الولاية القضائية للمحكمة، سيتعين تحديدها في الاتفاق. وعلاوة على ذلك، إذا ما أريد إدراج جرمي التمويل والتنظيم في الولاية القضائية للمحكمة، فيجب تحديدهما في الاتفاق، ما لم يكن منصوصاً بالفعل على الجرائم المناسبة في الولاية القضائية الوطنية. وسيلزم أن ينص الاتفاق على الحدود الجغرافية للولاية القضائية للمحكمة، وما إذا كانت ستشمل البحر الإقليمي للدولة المضيفة. وإذا عُقد الاتفاق مع دولة أخرى غير الصومال، ستتمثل نقطة هامة أخرى فيما إذا كان ينبغي أن تمتد الولاية القضائية إلى الجرائم المرتكبة داخل البحر الإقليمي للصومال، وضرورة الحصول على موافقة الصومال.

٩٤ - وقد تتمتع المحكمة المدعومة من الأمم المتحدة بموارد بشرية ومالية أكبر، وبالتالي بالقدرة على محاكمة أعداد من المشتبه فيهم أكبر مما يمكن محاكمته في دائرة خاصة منشأة ضمن الولاية القضائية لدولة من الدول. غير أنه نظراً لضخامة عدد المشتبه فيهم، سيظل من الأهمية البت فيما إذا كانت المحكمة ملزمة بقبول نقل المشتبه فيهم من الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، أم ما إذا كان بمقدورها وضع حد أقصى لعدد المشتبه فيهم المقبولين.

التعاون وتصريف الأعمال المتبقية

٩٥ - لن يوفر الاتفاق الثنائي بين الأمم المتحدة والدولة المضيفة أساساً للاتفاق على التعاون وتقاسم الأعباء فيما بين الدول. بل سيتعين على المحكمة التفاوض مع الدول الأخرى، وحذاً لو كانت في المنطقة، وإبرام اتفاقات معها بشأن إنفاذ الأحكام. كما سيلزم التوصل إلى ترتيبات أو اتفاقات بين المحكمة والدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية لتوفير

أساس قانوني لعمليات نقل القراصنة المشتبه فيهم ونقل الأدلة، وأيضا لحماية حقوق المحتجزين.

٩٦ - وطالما لم تكن الأمم المتحدة مستعدة لإنشاء محكمة مدعومة من الأمم المتحدة لأجل غير مسمى، سيلزم في مرحلة ما وضع استراتيجية للإنجاز وتصريف الأعمال المتبقية، بما في ذلك إنشاء آلية لتصريف الأعمال المتبقية للاضطلاع بالمهام المتبقية للمحكمة عقب إغلاقها.

الخيار السابع: إنشاء محكمة دولية بقرار من مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة

٩٧ - لكي ينشئ مجلس الأمن محكمة دولية كهيئة فرعية تابعة له، يلزم صدور قرار أو قرارات يتخذها بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ولذلك، فإن إحدى المسائل الأولية التي يتعين على المجلس النظر فيها هي ما إذا كانت أعمال القرصنة والسطو المسلح المرتكبة في البحر قبالة سواحل الصومال تشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين في المنطقة. بما يقتضي من المجلس أن يتصرف بموجب الفصل السابع. وقرارات مجلس الأمن القائمة^(٤٦) تقرر أن الحالة في الصومال تشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين في المنطقة، وأن حوادث القرصنة والسطو المسلح في البحر تزيد من تفاقم تلك الحالة.

المزايا والعيوب

٩٨ - إذا ما تصرف مجلس الأمن بموجب الفصل السابع لإنشاء محكمة، فإنها ستكون دولية بالكامل، بحيث تختار الأمم المتحدة كل قضاها ومدعيها وموظفيها. غير أن المحكمة يمكن أن تضطلع بمهام لبناء القدرات إذا ما اختارت الأمم المتحدة بعض القضاة والمدعين والموظفين من بين أبناء المنطقة، وحذا لو شمل ذلك رعايا صوماليين. وسيكون من المفيد للمحكمة أن تستفيد من الخبرة الفنية التي تراكمت في سيشيل وكينيا على سبيل المثال، غير أن تعيين أفراد من هاتين الولايتين القضائيتين قد ينطوي على خطر الحد من قدرتيهما على إجراء المحاكمات الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون من المزايا أن توجد المحكمة في المنطقة للاستفادة من ميزة القرب اللازم لقيام الدول التي تقوم أساطيلها بدوريات بنقل المشتبه فيهم، ونقل المدانين إلى دول أخرى، إذا ما لزم إيداعهم السجون في المنطقة.

٩٩ - والأمر متروك لمجلس الأمن للتفاوض واعتماد نظام أساسي ينظم الولاية القضائية للمحكمة، بما في ذلك النص على الجرائم. وجريمة القرصنة جريمة منصوص عليها بشكل

(٤٦) آخرها قرار مجلس الأمن ١٨٩٧ (٢٠٠٩).

جيد في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار وفي القانون الدولي العرفي، ولن تكون هناك صعوبة في وضع تعريف لها. غير أنه إذا أريد للولاية القضائية أن تشمل جرائم تمويل وتنظيم أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر، غير المنصوص عليها في الاتفاقية، فإن الأمر سيتطلب قيام مجلس الأمن بالتفاوض حول هذه التعاريف. كما سيلزم تحديد الحدود الجغرافية للولاية القضائية للمحكمة، وما إذا كانت البحار الإقليمية لدول المنطقة، بما في ذلك الصومال، تدخل في الولاية القضائية أم لا. وحيث أن المجلس سيتصرف في هذه الحالة بموجب الفصل السابع، سيكون بمقدوره البت في هذه المسائل.

١٠٠ - وسيتمين أيضاً تحديد الحدود الزمنية للولاية القضائية للمحكمة، وما إذا كانت هذه الولاية القضائية تمتد إلى جميع الأشخاص الذين يرتكبون أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر، أم أنها ستقتصر على فئة "الأشد مسؤولية"، أي من يقومون بتمويل أو تدبير أعمال القرصنة. وتتصل بذلك، في حالة إذا لم تكن الولاية القضائية محدودة بهذه الدرجة، مسألة ما إذا كانت المحكمة ستكون ملزمة بقبول نقل جميع المشتبه فيهم الذين توقفهم الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية. وبالمقارنة بخيار إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة من الدول، فإن من المرجح أن تتمتع المحكمة الدولية المنشأة بموجب الفصل السابع بموارد بشرية ومالية أكبر، وبالتالي بالقدرة على محاكمة أعداد أكبر من المشتبه فيهم.

١٠١ - وليس من المرجح لخيار إنشاء مجلس الأمن لمحكمة دولية أن يكون من بين أكثر الخيارات فعالية من حيث التكلفة. فباعتبارها آلية جديدة، ستحتاج إلى مبانٍ، وقد يتطلب الأمر تكاليف أخرى قد لا تكون الدائرة الخاصة المنشأة ضمن الولاية القضائية لدولة من الدول بحاجة إليها. وبالإضافة إلى ذلك، وباعتبارها هيئة فرعية تابعة لمجلس الأمن، سيتعين عليها اتباع النظام الموحد للأمم المتحدة فيما يتصل بالتوظيف والمرتبات. ومن المرجح أن تتجاوز التكاليف الإجمالية تكاليف إنشاء دائرة خاصة ضمن الولاية القضائية لدولة من دول المنطقة. والأمر متروك للجمعية العامة للنظر في الآثار المتعلقة بالموارد التي تترتب على إنشاء المجلس محكمة بموجب الفصل السابع.

١٠٢ - وإقدام مجلس الأمن على التصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة يمكن أن ينطوي على ميزة سرعة التحرك في إنشاء المحكمة الدولية. غير أن تقدير الوقت الإجمالي اللازم فيما يتصل بهذا الخيار سيشمل الوقت اللازم لتحديد الدولة التي يمكن أن تستضيفها والتفاوض معها.

التعاون وتصريف الأعمال المتبقية

١٠٣ - سيتعين على المحكمة الدولية الدخول في اتفاقات مع دول أخرى لإنفاذ الأحكام. كما يتعين البت فيما إذا كان ينبغي أن تدخل المحكمة الدولية في اتفاقات لنقل المشتبه فيهم مع الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، أو ما إذا كان مجلس الأمن يرغب في أن يبت في هذه المسألة في القرار الذي يصدره بموجب الفصل السابع.

١٠٤ - وما لم يكن مجلس الأمن ينوي إنشاء محكمة دولية دائمة، فإن الأمر سيتطلب في مرحلة ما وضع استراتيجية للإنجاز وتصريف الأعمال المتبقية. وسيتعين إنشاء آلية لتصريف الأعمال المتبقية للاضطلاع بالمهام المتبقية للمحكمة عقب إغلاقها.

جيم - خيارات أخرى طرحها أعضاء فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال

١٠٥ - طرح أعضاء في فريق الاتصال خيارات أخرى، ولكن رئي أنها مما يتعذر تنفيذه. فقد أثبتت إمكانية تعديل نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليشمل القرصنة، غير أنه رئي أن ذلك ليس بالأمر الممكن. وأشار إلى أن مؤتمر الاستعراض الأول لنظام روما الأساسي المعقود في حزيران/يونيه ٢٠١٠ في كمبالا لم يأخذ بهذا التعديل.

١٠٦ - ونوقشت أيضاً في الفريق العامل الثاني المعني بالمسائل القانونية التابع لفريق الاتصال إمكانية تعديل النظام الأساسي للمحكمة الدولية لقانون البحار، وهي محكمة منشأة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار للفصل في المنازعات بين الدول التي تنشأ عن الاتفاقية. ولما كانت الاتفاقية هي اتفاقية متعددة الأطراف استغرق الأمر سنوات عديدة للتفاوض بشأنها ودخولها حيز النفاذ، فقد رئي أن التعديل ليس بالأمر الممكن.

١٠٧ - وأثيرت أيضاً مسألة تعديل النظام الأساسي للمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب^(٤٧)، التي تتخذ مقراً لها في أروشا، تنزانيا، وهي محكمة تبت في امتثال دول الاتحاد الأفريقي للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. ومن شأن تعديل ولايتها القضائية لكي يصبح بمقدورها محاكمة أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال أن يتطلب إدخال تعديلات جوهرية على المعاهدة المنشئة للمحكمة من جانب الدول الأطراف فيها. وذلك أمر متروك لدول الاتحاد الأفريقي للبت فيه. ولا يبدو أن ثمة مناقشات تجري فيما بين دول المنطقة، ولا فيما بين الدول الأفريقية بوجه عام، للنظر في مثل هذا التعديل.

(٤٧) بدأت هذه المحكمة عملها في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ بتصديق ١٥ دولة من الدول الأعضاء على البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

سادسا - الخلاصة

١٠٨ - طلب مجلس الأمن إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً عن الخيارات الممكنة للمساعدة في بلوغ هدف محاكمة وسجن الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال قرصنة وسطو مسلح في البحر قبالة سواحل الصومال، وأن يضمنه على وجه الخصوص خيارات لإنشاء دوائر محلية خاصة مع إمكانية أن تشمل عناصر دولية، أو تأسيس محكمة إقليمية أو دولية مع ما يلزمها من ترتيبات متصلة بالإيداع في السجن، آخذاً في اعتباره أعمال فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، والممارسات المتبعة حالياً في إنشاء محاكم دولية ومختلطة، وما يلزم من وقت وموارد لتحقيق نتائج ملموسة والحفاظ عليها.

١٠٩ - واستجابة لذلك، حدد الأمين العام سبعة خيارات كي ينظر فيها مجلس الأمن. ومع عدم وجود دولة مضيفة محتملة، جرى تحليل هذه الخيارات في ضوء الاعتبارات العامة المنطبقة. كما أخذت في الحسبان جهود فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، والممارسات المتبعة حالياً في إنشاء المحاكم، والوقت والموارد اللازمة.

١١٠ - وسيلزم تحديد الدولة التي يمكن أن تستضيف أي آلية قضائية جديدة. كما سيكون من الضروري تحديد أفضليات تلك الدولة المضيفة، بما في ذلك ما إذا كانت ستقبل مشاركة دولية في مثل تلك الآلية، وبأي شكل ستكون تلك المشاركة إذا قبلتها الدولة. وقد تكون ضرورة توفر ترتيبات كافية للإيداع في السجن في المنطقة، وحبذا لو كان في الصومال، عاملاً على نفس القدر من الأهمية الذي تتسم به الخيارات المتعلقة بالمحاكمة. ويتضح ذلك بصفة خاصة في ضوء الأعداد الكبيرة من المشتبه فيهم الذين أوقفهم الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية. والآلية القضائية الجديدة المخصصة للتصدي لأعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال ستعالج حالة تختلف عما تعالجه محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة. فهذه الآلية ستواجه نشاطاً إجرامياً متواصلاً، ويمكن أن يكون حجم القضايا المعروضة عليها كبيراً دون أن يكون من الممكن التنبؤ بمواعيد لانتهاء منها.

١١١ - وأياً كان الخيار الذي سيستقر عليه مجلس الأمن، فإن مساعدة الصومال ومناطقها في الأجل الطويل على تطوير قدراتها على إجراء المحاكمات والإيداع في السجون وفقاً للمعايير الدولية ستكون هي العامل الرئيسي في مواصلة إحراز النتائج في مكافحة الإفلات من العقاب لأولئك الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال.

المرفق الأول

الممارسات التي تتبعها حاليا الأمم المتحدة في إنشاء محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة، وتجربة غيرها من الآليات القضائية ذات الصلة

١ - المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا هما هيتان فرعتان تابعتان لمجلس الأمن، وبالتالي فهما محكمتان من محاكم الأمم المتحدة. وفيما يلي المحاكم المدعومة من الأمم المتحدة: المحكمة الخاصة لسيراليون، والمحكمة الخاصة للبنان، وهما محكمتان دوليتان مستقلتان تشتملان على عناصر هامة من المشاركة الوطنية؛ والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، التي تشكل جزءا من بنية المحاكم الوطنية في كمبوديا، ولكنها تشتمل على عناصر هامة من مشاركة الأمم المتحدة.

٢ - والآليات القضائية الأخرى ذات الصلة بالموضوع التي تتناولها المناقشة أدناه هي الهيئات الخاصة في تيمور الشرقية، وهيئات المحاكمة في كوسوفو، ودائرة جرائم الحرب في محكمة الدولة في البوسنة والهرسك، ومحكمة لوكربي. وصدرت التشريعات الخاصة بالمشاركة الدولية في هيئات تيمور الشرقية وكوسوفو عن إدارات الأمم المتحدة التي كانت مخولة للسلطة التشريعية والتنفيذية فيما يخص هذين الإقليمين - إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو. أما دائرة جرائم الحرب في البوسنة، فهي دائرة خاصة تدخل ضمن الولاية الوطنية للبوسنة، وقد أنشئت بموجب القانون الوطني. وأدرجت محكمة لوكربي في المناقشة نظرا لأهميتها كمثال على محكمة وطنية تعقد جلساتها في إقليم دولة ثالثة.

ألف - لماذا أنشئت المحاكم وغيرها من الآليات القضائية القائمة؟

٣ - تختلف الملاحظات الخاصة، غير أن كل محكمة من محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة أنشئت كتدبير مؤقت في ظرف كانت فيه الدولة أو الدول المعنية غير قادرة على إجراء محاكمات بنفسها أو غير راغبة في ذلك لأسباب تتصل بتزاع مسلح نشب مؤخرا أو بأعمال إرهابية. وقد أنشئت هذه المحاكم بغرض تحقيق المساءلة عن جرائم دولية خطيرة ارتكبت خلال نزاعات، أو نتيجة لأعمال إرهابية، كانت في قلب الوضع في الدول المتأثرة بذلك، وهي الجرائم والأعمال التي جعلتها غير قادرة على إجراء المحاكمات أو غير راغبة في ذلك. والغرض من كل محكمة على حدة هو تحقيق المساءلة عن هذه الأعمال، غير أن هناك غرضا أوسع أيضا وهو الإسهام في إحلال السلام

والاستقرار وتحقيق المصالحة الوطنية في الدولة المعنية. ففي حالة المحكمة الخاصة لسيراليون والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، وكلاهما موجود داخل البلد المعني، تنص القرارات ذات الصلة على أن الغرض من إنشائهما يشمل أيضا تعزيز النظام القضائي الوطني.

٤ - واستُحدثت المشاركة الدولية في هيئات المحاكمة في تيمور الشرقية وكوسوفو لإتاحة استيفاء المحاكمات للمعايير الدولية للجرائم الدولية الخطيرة التي وقعت خلال النزاعات التي اندلعت هنالك. وقد أنشئت الهيئات بعيد انتهاء النزاعات، في ظروف كانت قد استترفت خلالها بشدة قدرات معظم النظم القضائية المحلية، فكانت تفتقر إلى القدرة على التعامل مع الجرائم الدولية الخطيرة، وكان ينظر إليها على أنها غير مستقلة. وقد كان بناء القدرات أحد الأهداف الرئيسية المرجوة. وكان الغرض أيضا من إنشاء دائرة جرائم الحرب في البوسنة يتمثل في المقام الأول في تزويد السلطة القضائية الوطنية بالقدرة على إجراء محاكمات للجرائم الدولية الخطيرة وفقا للمعايير الدولية. وكان عدد كبير جدا من الجرائم الدولية الخطيرة قد ارتكبت في البوسنة خلال النزاعات العرقية التي دارت رحاها هنالك، وهي الجرائم التي كانت الدولة غير قادرة على مقاضاتها في حالة ما بعد انتهاء النزاع. ولم يكن ليتسنى للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة إجراء محاكمات في جميع هذه القضايا، وهكذا أنشئت دائرة جرائم الحرب في البوسنة في إطار استراتيجية الإنجاز للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة بعد مرور حوالي عشر سنوات على انتهاء النزاعات. وقد كان الهدف من ذلك هو بناء قدرات القضاة والمدعين العامين والموظفين. ويجري سحب المشاركة الدولية تدريجيا بمرور الوقت.

٥ - وأما محكمة لوكربي، فهي محكمة اسكتلندية تعقد جلساتها في إقليم هولندا من أجل توفير "موقع" محايد لمحاكمة المتهمين الليبيين. ومن ثم، فهي تختلف كثيرا عن الآليات القضائية الأخرى التي وردت مناقشتها أعلاه، ولكنها أدرجت في هذا التقرير كمثال على محكمة وطنية تعقد جلساتها في إقليم دولة ثالثة.

باء - محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة

١ - المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا

٦ - أنشأ مجلس الأمن المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا مباشرة وأقر نظاميها الأساسيين بموجب قرارين^(١) في إطار الفصل السابع من

(١) انظر قرار مجلس الأمن ٨٢٧ (١٩٩٣) بالنسبة للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، وقرار مجلس الأمن ٩٥ (١٩٩٤) بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا.

ميثاق الأمم المتحدة. وتنتخب الجمعية العامة قضاة المحكمتين من قائمة يقدمها مجلس الأمن^(٢). ويعين مجلس الأمن المدعي العام لكل من المحكمتين بناء على ترشيح الأمين العام. وخلافا للمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة، لا تتضمن القرارات والنظامان الأساسيان أي حكم خاص ينص على مشاركة الدول المتأثرة. وبهذا المعنى، فإن المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا هما محكمتان دوليتان تهما^(٣).

٧ - ولكل من المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا ولاية إقليمية وزمنية محدودة. فللمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة ولاية قضائية على الأشخاص المسؤولين عن الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب^(٤)، التي ارتكبت في إقليم يوغوسلافيا السابقة منذ عام ١٩٩١. ولديها ولاية قضائية مشتركة مع المحاكم الوطنية، ولكن لها أن تؤكد الأولوية التي تحظى بها. وقد أصدرت لوائح اتهام بحق ١٦١ فردا. وعمليا، لن تصدر لوائح اتهام أخرى بهذه الجرائم لأن المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة تمضي قدما في تنفيذ استراتيجيتها للإنجاز^(٥). وللمحكمة الجنائية الدولية لرواندا ولاية قضائية على الأشخاص المسؤولين عن الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب^(٦) التي ارتكبت في إقليم رواندا، وعلى المواطنين الروانديين المسؤولين عن الانتهاكات المماثلة المرتكبة في أراضي الدول المجاورة بين ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٤ و ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤. وللمحكمة الجنائية الدولية لرواندا أيضا الأولوية على المحاكم الوطنية. وقد أصدرت لوائح اتهام بحق ٩٢ فردا. كما أنها تمضي قدما في تنفيذ استراتيجيتها للإنجاز، وهي لن تصدر لوائح اتهام أخرى بهذه الجرائم. ومنذ عام ٢٠٠٤، صدرت توجيهات للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا بتركيز جهودهما على كبار القادة المشتبه في اضطلاعهم بأكبر قدر من المسؤولية عن ارتكاب جرائم في نطاق ولايتهما، على أن يحال المتهمون الذين لا يتحملون هذا المستوى من المسؤولية إلى

(٢) وإن كان مجلس الأمن والجمعية العامة قد مددا، في السنوات الأخيرة، فترات خدمة القضاة دون إجراء انتخابات نظرا لأن المحكمتين شارفتا على استكمال مهمتهما.

(٣) وإن كان هناك من الناحية العملية رعايا من الدول المتأثرة يعملون في المحكمتين.

(٤) الانتهاكات الجسيمة لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، وانتهاكات قوانين أو أعراف الحرب.

(٥) انظر قرار مجلس الأمن ١٥٠٣ (٢٠٠٣) و ١٥٣٤ (٢٠٠٤).

(٦) انتهاكات المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ وانتهاكات بروتوكولها الإضافي الثاني لعام ١٩٧٧.

المحاكم الوطنية المختصة^(٧). ومن ثم، فإن المحاكمات تركز عمليا على القادة العسكريين أو السياسيين الذين خططوا للجرائم أو أمروا بارتكابها بدلا من التركيز على الذين ارتكبوا جرائم على أرض الواقع.

٢ - المحكمة الخاصة لسيراليون

٨ - جرى التفاوض بشأن الاتفاق المعقود بين الأمم المتحدة وحكومة سيراليون فيما يتعلق بإنشاء المحكمة الخاصة لسيراليون^(٨) بناء على طلب مجلس الأمن^(٩). وتحظى المحكمة الخاصة لسيراليون بولاية إقليمية وزمنية وشخصية محدودة، حيث تقتصر على الأشخاص الذين يتحملون القسط الأكبر من المسؤولية عن الجرائم المنصوص عليها في نظامها الأساسي، والتي ارتكبت في إقليم سيراليون منذ ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦. والجرائم المنصوص عليها في النظام الأساسي تشمل الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي وفي قوانين سيراليون: أي الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب^(١٠)، والجرائم ضد الفتيات الصغيرات. ونظرا لانتشار الجنود الأطفال في النزاع الدائر في سيراليون، يتضمن النظام الأساسي للمحكمة الخاصة لسيراليون حكما خاصا لمعاملتهم^(١١). وللمحكمة الخاصة لسيراليون اختصاص مشترك مع المحاكم الوطنية في سيراليون، ولكنها تتمتع بالأولوية، شأنها في ذلك شأن المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا. وقد أصدرت لوائح اتهام بحق ١٣ فردا. وكما هو الحال بالنسبة للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا

(٧) انظر قرار مجلس الأمن ١٥٣٤ (٢٠٠٤)؛ بموجب كلا النظامين الأساسيين، تمتد المسؤولية الجنائية لتشمل أولئك الذين خططوا لتنفيذ الجرائم أو حرضوا على التخطيط لها أو الإعداد لها أو تنفيذها، أو أمروا بذلك، أو ساعدوا وشجعوا على ذلك.

(٨) المبرم في فريتاون يوم ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

(٩) انظر قرار مجلس الأمن ١٣١٥ (٢٠٠٠).

(١٠) انتهاكات المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف وانتهاكات بروتوكولها الإضافي الثاني لعام ١٩٧٧، وغيرها من الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي.

(١١) انظر المادة ٧ من النظام الأساسي للمحكمة الخاصة لسيراليون. ليس للمحكمة أي ولاية قضائية على أي شخص يقل عمره عن الخامسة عشرة وقت ارتكاب المزعوم للجرائم محل النظر. أما أولئك الذين كانت تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٨ عاما وقت ارتكاب المزعوم للجرائم، فيتعين معاملتهم بكرامة ومنحهم الشعور بقيمتهم، وذلك وفقا لمعايير حقوق الإنسان الدولية، ولا سيما حقوق الطفل. ويجب أن يؤخذ في الاعتبار استصواب تشجيع إعادة التأهيل وإعادة الإدماج وتولي دور بناء في المجتمع. ولا يعاقب الأحداث المدانون بالسجن، ولكنهم قد تصدر أوامر بإخضاعهم للرعاية أو الإشراف، أو بالمشاركة في خدمة المجتمع، أو في جلسات لتقديم المشورة، أو بالذهاب إلى دور الكفالة، أو ببرامج التدريب، أو إلى مدرسة معتمدة، أو الاستفادة من برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في المجتمع.

السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، فإن شرط محاكمة الذين يتحملون القسط الأكبر من المسؤولية يعني أن المحاكمات تركز على القادة العسكريين والسياسيين الذين خططوا للجرائم أو أمروا بارتكابها^(١٢). وعملياً، لن تصدر لوائح اتهام أخرى بالجرائم المذكورة أعلاه لأن المحكمة الخاصة لسيراليون تمضي قدماً أيضاً في تنفيذ استراتيجيتها للإنجاز. ويحتمل أن تكون بصدد إجراء آخر محاكمة لها، وهي محاكمة تشارلز تايلور، رئيس ليبيريا السابق^(١٣).

٩ - وتضم الدائرة الابتدائية ودائرة الاستئناف في المحكمة الخاصة لسيراليون غالبية من القضاة المعيّنين من قبل الأمين العام وأقلية معينة من قبل حكومة سيراليون. ويعيّن الأمين العام المدعي العام، بينما تعيّن حكومة سيراليون نائبا للمدعي العام من سيراليون. وينص الاتفاق على التشاور بين الأمين العام وحكومة سيراليون بشأن كل هذه التعيينات.

٣ - المحكمة الخاصة للبنان

١٠ - جرى التفاوض بشأن الاتفاق بين الأمم المتحدة والجمهورية اللبنانية فيما يتعلق بإنشاء المحكمة الخاصة بناء على طلب مجلس الأمن^(١٤). وعلى إثر العقوبات في العملية الدستورية التي واجهت تصديق مجلس النواب اللبناني على الاتفاق، واستجابة لطلب تقدم به رئيس وزراء لبنان، تصرف مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لإدخال الاتفاق حيز النفاذ^(١٥).

١١ - وللمحكمة ولاية قضائية على الأشخاص المسؤولين عن الهجوم الذي وقع في ١٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥ وأدى إلى مقتل رئيس الوزراء اللبناني الأسبق رفيق الحريري وإلى مقتل أو إصابة ٢٢ شخصا آخرين. وللمحكمة أيضاً ولاية على الأشخاص المسؤولين عن الهجمات ذات الصلة، رهنا بشروط معينة. وتتميز المحكمة الخاصة للبنان عن سائر محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة بكونها تنص على أن القانون الواجب التطبيق هو القانون الجنائي اللبناني، وليس أي من أحكام القانون الدولي^(١٦). وتملك المحكمة

(١٢) تمتد المسؤولية الجنائية لتشمل من خططوا لتنفيذ الجرائم أو حرضوا على التخطيط لها أو الإعداد لها أو تنفيذها، أو أمروا بذلك، أو ساعدوا وشجعوا على ذلك.

(١٣) على الرغم من وجود لائحة اتهام معلقة بحق جوني بول كوروما، يشتهب في كونه قد مات.

(١٤) انظر قرار مجلس الأمن ١٦٦٤ (٢٠٠٦).

(١٥) انظر قرار مجلس الأمن ١٧٥٧ (٢٠٠٧).

(١٦) انظر المادة ٢ من النظام الأساسي للمحكمة الخاصة بلبنان. تمتد الجرائم لتشمل الضالعين كشركاء فيها، أو القائمين بتنظيمها أو بتوجيه الآخرين إلى ارتكابها، أو بالمساهمة بأي طريقة أخرى في ارتكاب هذه الجرائم من قبل مجموعة من الأشخاص الذين يعملون بقصد مشترك. وقد يكون أيضاً الرؤساء في تسلسل قيادي مسؤولين جنائياً عندما لا يتخذون جميع ما في وسعهم من تدابير لازمة ومعقولة لمنع تلك الجرائم.

الخاصة للبنان والمحاكم الوطنية في لبنان اختصاصا مشتركا، غير أن الأولوية للمحكمة الخاصة للبنان. وهي لم تصدر أي لوائح اتهام حتى الآن. وكما هو الحال مع المحكمة الخاصة لسيراليون، يشكل القضاة الدوليون الأغلبية في كل دائرة من دوائر المحكمة الخاصة للبنان. ويعيّن الأمين العام جميع القضاة، غير أنه يعيّن القضاة اللبنانيين من قائمة تتألف من اثني عشر شخصا تقدمها حكومة لبنان بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى اللبناني. ويعيّن الأمين العام المدعي العام، بينما تعيّن حكومة لبنان نائبا لبنانيا للمدعي العام. وخلافا لأي من محاكم الأمم المتحدة والمحاكم الأخرى المدعومة من الأمم المتحدة، يشكل مكتب الدفاع أيضا هيئة من هيئات المحكمة. ويعيّن الأمين العام رئيس مكتب الدفاع. وينص الاتفاق على التشاور بين الأمين العام والحكومة بشأن كل هذه التعيينات.

٤ - الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية

١٢ - جرى التفاوض بشأن الاتفاق المعقود بين الأمم المتحدة وحكومة كمبوديا الملكية فيما يتعلق بالدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية^(١٧) بناء على طلب الجمعية العامة^(١٨). وخلافا لغيرها من محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة، تشكل تلك الدوائر جزءا من بنية المحاكم الوطنية. وهي عبارة عن محكمة وطنية كمبودية، تستند إلى نظام القانون المدني الفرنسي، وتتمتع بولاية قضائية خاصة، وذلك بمشاركة الأمم المتحدة. وهي مثال للدائرة الخاصة المنشأة ضمن ولاية قضائية وطنية.

١٣ - وأنشئت الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية بموجب حكم من أحكام القانون الوطني الكمبودي ينص على إنهاؤها عند إنجاز ولايتها. وهي تطبق مزيجا من القانون الدولي والقانون الكمبودي. وتقتصر ولايتها القضائية على كبار قادة كمبوتشيا الديمقراطية، والذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية عن جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية والانتهاكات الجسيمة لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، ومختلف الجرائم المرتكبة في إطار قانون العقوبات الكمبودي، بما في ذلك القتل والتعذيب والاضطهاد الديني وتدمير الممتلكات الثقافية. ويتمثل الحد الزمني لولايتها القضائية في الفترة من ١٧ نيسان/أبريل ١٩٧٥ إلى ٦ كانون الثاني/يناير ١٩٧٩. ونظامها الداخلي مستمد من القانون الكمبودي، مع إدخال بعض التعديلات لضمان الاتساق مع المعايير الدولية. ولا مجال هنا للولاية القضائية المشتركة

(١٧) الاتفاق بين الأمم المتحدة وحكومة كمبوديا الملكية بشأن المحاكمة، بموجب القانوني الكمبودي، على الجرائم التي ارتكبت في عهد نظام كمبوتشيا الديمقراطية، وهو الاتفاق الذي أبرم في بنوم بنه في ٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٣.

(١٨) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٨/٥٧ ألف و ٢٢٨/٥٧ بء.

أو للأولوية على المحاكم الوطنية لأن الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية هي محكمة من المحاكم الوطنية في كمبوديا. وعملياً، فإن الولاية القضائية المحدودة للدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية تعني أنه من المرجح أن تحاكم حوالي عشرة أفراد يعتبرون من كبار القادة وممن يتحملون أكبر قدر من المسؤولية عن الجرائم المدرجة في نطاق ولايتها القضائية، والذين هم من الناحية العملية من القادة السياسيين أو العسكريين الذين يُزعم أنهم خططوا للجرائم أو أمروا بارتكابها. وحتى الآن، أصدرت الدوائر الاستثنائية لوائح اتهام بحق خمسة أفراد.

١٤ - ويعين المجلس الأعلى للقضاء في كمبوديا جميع القضاة، وإن كان القضاة الدوليون يرشحهم الأمين العام. وخلافاً للمحاكم الأخرى المدعومة من الأمم المتحدة، يشكل القضاة الدوليون أقلية في كل دائرة من الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية. وهناك قاضيان للتحقيق، أحدهما دولي والآخر وطني؛ ومدَّعيان عامَّان، أحدهما دولي والآخر كمبودي. وقد أدت الشواغل إزاء مدى كفاية الأحكام الخاصة بالمشاركة الدولية بالمستشار القانوني للأمم المتحدة في ذلك الوقت إلى الانسحاب من المفاوضات مع حكومة كمبوديا في عام ٢٠٠٢، مما أدى إلى طلب الجمعية العامة في مطلع عام ٢٠٠٣ استئناف المفاوضات دون تأخير^(١٩). وقد عولج هذا الشاغل في الاتفاق من خلال ما يسمى بقاعدة اتخاذ القرارات "بالأغلبية الساحقة"^(٢٠). وفي الواقع، يعني هذا أنه في الحالات التي تنقسم فيها آراء القضاة وفقاً للانتماءات الوطنية والدولية، يستلزم تنفيذ القرار حصول القضاة الوطنيين على تصويت بالإيجاب من جانب أحد القضاة الدوليين على الأقل.

١٥ - ومما تنفرد به الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية عن محاكم الأمم المتحدة أو المحاكم المدعومة من الأمم المتحدة أن مشاركة الأمم المتحدة في تلك الدوائر تدار باعتبارها مشروعاً للمساعدة التقنية، وذلك من خلال المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة من أجل إجراء محاكمات الخمير الحمر، التي تشكل العنصر الدولي في إدارة الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية. ويحمل مدير شؤون الإدارة الجنسية الكمبودية، بينما يحمل نائب المدير صفة دولية، وهو أكبر مسؤولي المساعدة المذكورة. وبهذا المعنى، فإن إدارة شؤون الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية لها رئيسان، كما هو حال مكتب قاضي التحقيق ومكتب المدعيِّ العامين. وذلك يطرح حتماً تحديات من حيث الكفاءة والاختلافات في النهج

(١٩) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٨/٥٧.

(٢٠) انظر المادة ٤ من الاتفاق.

والتركيز، ولكنه يقدم أيضا فرصا كبيرة لبناء القدرات ولإجراء تبادل حقيقي للآراء والأفكار.

جيم - الهيئات الخاصة المنشأة في تيمور الشرقية وفي كوسوفو، ودائرة جرائم الحرب في البوسنة، ومحكمة لوكربي

١ - الهيئات الخاصة المعنية بالجرائم الخطيرة في تيمور الشرقية

١٦ - عقب فشل اقتراح إنشاء محكمة دولية للجرائم التي ارتكبت في تيمور الشرقية في عام ١٩٩٩، أنشأت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية هيئات خاصة داخل المحكمة المحلية ومحكمة الاستئناف في ديلي لمحكمة المسؤولين عن ارتكاب جرائم دولية خطيرة، وجرائم مختارة من بين جرائم القانون العام التي وقعت في تيمور الشرقية منذ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩. وقد استمدت الإدارة الانتقالية سلطتها من قرار مجلس الأمن ١٢٧٢ (١٩٩٩) المؤرخ ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، الذي اتخذ بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وقد أنيطت بالإدارة الانتقالية المسؤولية العامة عن إدارة تيمور الشرقية، وحولت لها إمكانية ممارسة جميع السلطات التشريعية والتنفيذية، بما في ذلك إقامة العدل. وبذلك تمكنت الأمم المتحدة من وضع تشريعات من أجل المشاركة الدولية في الولاية القضائية المحلية لتيمور الشرقية دون الحاجة إلى إبرام اتفاق عن طريق التفاوض بين الأمم المتحدة وسلطات تيمور الشرقية.

١٧ - وأنشئت الهيئات الخاصة لمعالجة نظام قضائي تعرضت قدراته لاستنزاف شديد، حيث كان يفتقر إلى القدر الكافي من التشريعات الجنائية والهيكل الأساسية للمحاكم، وإلى القضاة والمدعين العامين والقائمين بإدارة المحاكم المدربين. وكانت الهيئات الخاصة تتكون من هيتين للمحاكمة وهيئة للاستئناف، كل منهما تتألف من قاضيين دوليين وقاض واحد من تيمور الشرقية. وبالنسبة للقضايا التي تتسم بأهمية أو خطورة خاصة، كانت هناك إمكانية إنشاء هيئات خاصة تتألف من ثلاثة قضاة دوليين وقاضيين من تيمور الشرقية في محكمة الاستئناف. وقدمت لجنة انتقالية للخدمات القضائية تتألف من ثلاثة أعضاء من تيمور الشرقية وعضوين دوليين توصيات بمرشحين لمناصب الهيئات الخاصة إلى مدير الإدارة الانتقالية، الذي قام بالتعيينات. وابتداء من عام ٢٠٠٠، أنشئت دائرة للدعاء العام يعمل بها نائب دولي للمدعي العام. وكان على رأس نظام الدعم الإداري للهيئات الخاصة القاضي المنسق، وهو موظف دولي. ونص قرار مجلس الأمن ١٥٤٣ (٢٠٠٤) على التركيز على عشر من القضايا ذات الأولوية، وعلى استكمال المحاكمات والأنشطة الأخرى في أقرب وقت ممكن، وفي موعد لا يتجاوز ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٥. وبحلول ذلك التاريخ، أي في

غضون خمس سنوات، أصدرت لوائح اتهام بحق ٣٩١ شخصا، وأجريت ٥٥ محاكمة طالت ٨٧ متهما.

٢ - هيئات المحاكمة التابعة لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو

١٨ - جرى في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ التخلي عن مقترح بإنشاء محكمة لجرائم الحرب والجرائم العرقية في كوسوفو، وهي محكمة مخصصة تعقد جلساتها في كوسوفو على غرار المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، وذلك لأن الدول الأعضاء أضحت تشعر بقلق متزايد بشأن تكلفة إنشاء محكمة قائمة بذاتها، وأعربت عن خشيتها من تعذر توفير الأمن اللازم في كوسوفو. وابتداء من عام ٢٠٠٠، جرى في إطار سلطة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، إيفاد قضاة دوليين إلى هيئات المحاكمة في محاكم كوسوفو، وأوفد مدعون عامون إلى مكاتب المدعين العامين في كوسوفو، وذلك بهدف تعزيز استقلال القضاء وحسن سير العدالة. وقد خلّف رحيل القضاة ومزاوولي المهن القانونية أثناء النزاع الذي دار في كوسوفو نظاما قضائيا يفتقر إلى الخبرة، وتحيطه شبهات التحيز العرقي. وركز القضاء والمدعون العامون الدوليون على القضايا التي تنطوي على جرائم الحرب، والعنف بين الجماعات العرقية، وغيرها من الجرائم الخطيرة. واستمدت السلطة لإجراء عمليات النشر تلك من قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩) المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٩، الذي اتخذ بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، والذي أذن للأمين العام بإنشاء إدارة مؤقتة لكوسوفو تخول لها السلطان التشريعية والتنفيذية. وتمكنت الأمم المتحدة باعتبارها الإدارة المؤقتة من وضع التشريعات لهذه المشاركة الدولية في الولاية القضائية المحلية لكوسوفو دون الحاجة إلى التوصل إلى اتفاق عن طريق التفاوض بين الأمم المتحدة وسلطات كوسوفو.

١٩ - ولم تكن التجربة المبكرة لعمليات النشر تلك لقضاة ومدعين عامين دوليين إلى هيئات للمحاكمة داخل كوسوفو مشجعة من حيث تأثيرها على حسن سير العدالة. إذ كان يعتبر أن كون القضاة الدوليين أقلية في هيئات المحاكمة يجعل تأثيرهم هامشيا على العملية القضائية وعلى معايير العدالة. ومن ثم عدّلت البعثة تشريعاتها لتمكين ما لا يقل عن اثنين من القضاة الدوليين من الجلوس في هيئات للمحاكمة تتألف من ثلاثة قضاة عند الاقتضاء. وقد أصبحت هذه الهيئات الدولية عمليا هي القاعدة، وجرى التخلي عن الهيئات السابقة التي تضم أغلبية من القضاة الوطنيين. وفي آذار/مارس ٢٠٠٣، أنشئت شعبة جنائية داخل البعثة تتألف حصرا من مدعين عامين دوليين ومحامين دوليين يدعمون المدعين العامين، وهي تعمل بالتوازي مع دوائر النيابة العامة المحلية. وما زالت المشاركة الدولية في المحاكمات جارية

حتى يومنا هذا. ومنذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، أناطت البعثة المسؤولية عن ذلك بالاتحاد الأوروبي.

٣ - دائرة جرائم الحرب في محكمة الدولة في البوسنة والهرسك

٢٠ - تعد دائرة جرائم الحرب في محكمة الدولة في البوسنة مثالا آخر على الدائرة الخاصة المنشأة ضمن الولاية القضائية الوطنية لدولة من الدول، بمشاركة دولية، وإن لم يكن بمشاركة الأمم المتحدة. وينص قرار مجلس الأمن ١٥٠٣ (٢٠٠٣) المؤرخ ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٣ على أن إنشاء دائرة خاصة في إطار محكمة الدولة في البوسنة والهرسك شرط مسبق لا غنى عنه لتحقيق الأهداف المتوخاة من استراتيجية الإنجاز للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة لتلقي القضايا الحالية من المحكمة ضد الرتب الأدنى أو المتوسطة التي يوجه لها الاتهام. وتأسست دائرة جرائم الحرب في البوسنة عام ٢٠٠٣. بموجب تشريع وطني، مع اعتراف سحب عناصرها الدولية تدريجيا لتصبح في نهاية المطاف دائرة وطنية. وقد بدأت عملها في عام ٢٠٠٥، وسوف تستمر كمحكمة وطنية إلى أجل غير مسمى، بما في ذلك بعد سحب العناصر الدولية تدريجيا.

٢١ - وتتألف دائرة جرائم الحرب في البوسنة من ست محاكم ابتدائية ومحكمتي استئناف. وفي البداية، كانت كل محكمة تتألف من قاضيين دوليين وقاض وطني، مع تولي القضاة الوطنيين الرئاسة. ومنذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، عكست معظم المحاكم التي تنظر في جرائم الحرب هذه التركيبة ليكون هناك قاضيان وطنيان وقاض دولي واحد. وكان الهدف من ذلك هو تغيير تركيبة جميع دوائر المحاكمة والاستئناف بهذا الشكل. وهناك مدعون عامون وطنيون ودوليون يعملون داخل الإدارة الخاصة لجرائم الحرب، التي تقع ضمن مكتب المدعي العام للدولة في البوسنة والهرسك. ويتألف أيضا قلم محكمة جرائم الحرب، الذي يقدم الدعم الإداري والمالي واللوجستي، وينسق الأنشطة التي تضطلع بها محكمة الدولة، من موظفين وطنيين ودوليين. ويعمل في مكتب الدفاع الجنائي مواطنون يترأسهم مدير دولي. ويحتفظ المكتب بقائمة من محامي الدفاع، وينظم تدريبهم، ويقدم المشورة القانونية والبحث والدعم.

٢٢ - وفي البداية، قام الممثل السامي للاتحاد الأوروبي في البوسنة والهرسك بتعيين القضاة والمدعين العامين الدوليين. ومنذ عام ٢٠٠٦، تتم التعيينات على المستوى الوطني من قبل المجلس الأعلى للقضاء والادعاء العام في البوسنة والهرسك، وذلك بالتنسيق مع رئيس محكمة الدولة ورئيس الادعاء العام. ويتنوب القضاة الدوليون من قبل حكوماتهم، ويمنحون عقود قصيرة المدى وقابلة للتجديد، عادة لمدة سنة أو سنتين.

٢٣ - والقانون الموضوعي والإجرائي الواجب التطبيق هو القانون الوطني. ولدى دائرة جرائم الحرب في البوسنة ولاية على أربع فئات من جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية. وتقتصر الولاية على الجرائم المرتكبة في البوسنة والمهرسك، وتشمل لوائح الاتهام الحالة من المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة وفقا لأحكام المادة ١١ مكرر من القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة (أي، المتهمون الذين لا ينطبق عليها الحد الأدنى المتمثل في كونهم من القادة الكبار الأكثر مسؤولية)، وحالات أخرى يحقق فيها المدعي العام للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة ولكن لم توجه فيها اتهامات، والحالات التي حققت فيها على الصعيد الوطني السلطات البوسنية. وتبت دائرة جرائم الحرب في البوسنة في مجموعة كبيرة من القضايا. واعتبارا من ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٠، كانت هناك ٤٣٩ قضية منظورة أمام دائرة جرائم الحرب في البوسنة. وتشير التقديرات إلى أن حوالي ٦٠٠٠ متهم يقعون ضمن ولايتها القضائية إجمالا.

٤ - محكمة لوكربي

٢٤ - محكمة لوكربي هي محكمة العدل العليا الأسكتلندية التي أقيمت في كامب زيبست، وهي جزء من قاعدة سويسريبرغ الأمريكية الجوية التي أوقف تشغيلها خارج أوترخت في هولندا. وقد حاكمت ليبين مشتبه بهم متهمين في تفجير طائرة شركة بان أميركان - الرحلة رقم ١٠٣ فوق لوكربي باسكتلندا. وأبرمت حكومة المملكة المتحدة وحكومة هولندا اتفاقا ينظم إنشاء محكمة لوكربي وسير عملها في هولندا. وبموجب الاتفاق، تعهدت هولندا باستضافة محكمة لوكربي، وتوفير مقر للمحاكمة، مع تمتع محكمة لوكربي بشخصية قانونية كاملة. وسمحت هولندا باحتجاز المتهمين في مقر محكمة لوكربي وفقا للقانون والممارسة الأسكتلندية لأغراض المحاكمة، وكذلك في حالة إدانتهم، ريثما يتم نقلهما إلى المملكة المتحدة لسجنهما. واقتصرت الولاية القضائية لمحكمة لوكربي على محاكمة المتهمين. واتهما بارتكاب جرائم التآمر للقتل والقتل ومخالفة تشريعات أمن الطيران في المملكة المتحدة. وكان القانون الموضوعي والإجرائي الواجب التطبيق هو القانون الاسكتلندي. وتحملت المملكة المتحدة جميع التكاليف المتعلقة بإنشاء محكمة لوكربي وعملها في هولندا، وسددت كل التكاليف التي تكبدها البلد المضيف.

دال - اعتبارات عملية في إنشاء وتشغيل محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة، وغيرها من الآليات القضائية ذات الصلة

٢٥ - يعرض هذا الفرع عدة اعتبارات عملية نشأت فيما يتعلق بإنشاء محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة وتشغيلها، وغيرها من الآليات القضائية ذات الصلة التي نوقشت أعلاه.

التعاون

٢٦ - يعد تنفيذ الأحكام في الدول الأخرى من نماذج التعاون المهمة بشكل خاص لأي محكمة. ولدى محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة مرافق احتجاز للمشتبه فيهم، ولكن ليس لديها مرافق لسجن المدانين. وعلاوة على ذلك، عادة ما تكون الدول المضيفة لهذه المحاكم غير مستعدة لإنفاذ الأحكام. ولذلك تعتمد كل محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة، باستثناء الدوائر الاستثنائية بمحاكم كمبوديا، على استعداد الدول الأخرى وقدرتها على الدخول في اتفاقات معها بشأن إنفاذ الأحكام. وقد حددت المحاكم القائمة الدول الأخرى، وتفاوضت بشأن هذه الاتفاقات بعد إنشائها، ولكنها تواجه صعوبة متزايدة في القيام بذلك. وعلاوة على ذلك، لا تلزم تلك الاتفاقات التي تبرمها المحاكم القائمة الدولة الأخرى بقبول أي شخص مدان بعينه، ولكن بالنظر في الطلب فحسب. وفي الواقع العملي، لا يسهل العثور على الدول الأخرى المستعدة والقادرة على الدخول في اتفاقات من هذا القبيل، والقادرة على توفير أوضاع السجون التي تفي بالمعايير الدولية. وتتطلب المحاكم أيضا تعاوناً من الدول الأخرى من أجل الدخول في اتفاقات بشأن نقل الشهود، إذا كان ذلك ضرورياً.

٢٧ - كما تعتمد كل من محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة اعتماداً كبيراً على التعاون من جانب الدول لتكون قادرة على التحقيق في اعتقال المتهمين ونقلهم وتأمينهم. وتلتزم جميع الدول التزاماً قانونياً بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بأن تتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة^(٢١) والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا^(٢٢). وفيما يتعلق بالمحكمة الخاصة لسيراليون والمحكمة الخاصة للبنان والدوائر

(٢١) انظر: قرار مجلس الأمن ٨٢٧ (١٩٩٣) والمادة ٢٩ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية ليوغوسلافيا.

(٢٢) انظر: قرار مجلس الأمن ٩٥٥ (١٩٩٤) والمادة ٢٨ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية لرواندا.

الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، تلتزم كل من الدول المعنية بواجب التعاون مع المحكمة ذات الصلة وفقا لأحكام اتفاقها مع الأمم المتحدة^(٢٣).

الفترة الزمنية اللازمة لإنشاء الآليات القضائية وتشغيلها

٢٨ - تتفاوت الفترة الزمنية اللازمة من توجيه الطلب الأولي أو صدور قرار من هيئة سياسية من هيئات الأمم المتحدة بإنشاء المحاكم حتى تشغيلها، ولكنها عادة ما تقاس بالسنوات وليس بالأسابيع أو الأشهر. وكانت الفترتان الزمنتان للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا أقصر من غيرهما. وقام بصياغة نظاميهما الأساسيين الأمين العام في غضون فترتي ٦٠ يوما، ورفعهما إلى مجلس الأمن استجابة لطلب المجلس^(٢٤). وقد بدأ العمل في غضون سنة من ذلك. وبالنسبة للمحكمة الخاصة لسيراليون، استغرق الأمر عامين من المفاوضات من طلب مجلس الأمن الأولي حتى إبرام الاتفاق بين الأمم المتحدة وحكومة سيراليون بشأن إنشاء المحكمة^(٢٥). وقد بدأت عملها في تموز/يوليه ٢٠٠٢، بعد مرور حوالي سنتين على الطلب الأولي^(٢٦). وبالنسبة للدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، استغرق الأمر ست سنوات من الطلب الأولي للجمعية العامة حتى إبرام الاتفاق بين الأمم المتحدة وحكومة كمبوديا الملكية بشأن الدوائر الاستثنائية^(٢٧). وقد بدأت عملها في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، أي بعد حوالي تسع سنوات من الطلب الأولي للجمعية العامة. واستغرق التفاوض على الاتفاق بين الأمم المتحدة

(٢٣) انظر: المادة ١٧ من الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة سيراليون بشأن إنشاء المحكمة الخاصة لسيراليون؛ والمادة ١٥ من الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والجمهورية اللبنانية بشأن إنشاء المحكمة الخاصة للبنان؛ والمادة ٢٥ من الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة وحكومة كمبوديا الملكية بشأن الدوائر الاستثنائية.

(٢٤) طُلب إلى الأمين العام إعداد تقارير في قرار مجلس الأمن ٨٠٨ (١٩٩٣) للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا، و ٩٣٥ (١٩٩٤) للمحكمة الدولية لرواندا.

(٢٥) من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٢.

(٢٦) طُلب إلى الأمين العام التفاوض بشأن اتفاق مع حكومة سيراليون لإنشاء محكمة خاصة مستقلة في قرار مجلس الأمن ١٣١٥ (٢٠٠٠). وأبرمت الأمم المتحدة وحكومة سيراليون هذا الاتفاق في ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

(٢٧) حث الجمعية العامة، في قرارها ١٦٩/٥٦، الحكومة الكمبودية والأمم المتحدة على إبرام اتفاق دون تأخير. وأبرم هذا الاتفاق في ٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٣. ومع ذلك، أبقت الجمعية العامة على النظر في هذه المسألة منذ حزيران/يونيه ١٩٩٧، عندما طلب رئيس الوزراء الكمبودي المشارك من الأمم المتحدة المساعدة في تنظيم عملية محاكم الخمير الحمر.

والجمهورية اللبنانية بشأن إنشاء المحكمة الخاصة للبنان سنة واحدة^(٢٨). وقد بدأت عملها في ١ آذار/مارس ٢٠٠٩، أي بعد حوالي ثلاث سنوات من الطلب الأولي لمجلس الأمن.

تكوين أي آلية قضائية جديدة

٢٩ - يتفاوت تكوين ومركز كل من محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة. وفي كل منها، يشكل القضاة الذين تختارهم الأمم المتحدة مجمل القضاة (المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا)، أو غالبية القضاة في الدوائر التي يكلفون بها (المحكمة الخاصة لسيراليون والمحكمة الخاصة للبنان). وفي حالة الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية، تعني قاعدة تصويت "الأغلبية الساحقة" أنه لا يمكن اتخاذ قرار دون تأييد أحد القضاة الدوليين على الأقل. وتواجه المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، ذات الطبيعة الدولية تماما، والتتان تعملان من خارج البلدان المتأثرة، تحديا يتمثل في كفالة أن تترك إرثا قويا لقدرة معززة على محاكمة مرتكبي الجرائم الدولية الخطيرة، وسيادة قانون معززة في البلدان المتأثرة. وتوضح التجربة من دائرة جرائم الحرب في البوسنة أنه يمكن، في إطار نظام قضائي وطني توفر له الوقت للتعافي من النزاع، نجاح نهج شامل جيد التخطيط لبناء قدرات النظام الوطني، مقترنا بالمشاركة الدولية في كل جهاز من أجهزة المحكمة. كما يمكنه تحقيق الانتقال التدريجي إلى الملكية الوطنية من خلال تشكيل القضاة الوطنيين للأغلبية في الدوائر، ومن ثم الاستغناء التدريجي عن العناصر الدولية بالكامل. بمرور الوقت. وفي المقابل، المشاركة الدولية في هيئات المحاكمة في كوسوفو تعتبر كافية، عندما استحدثت فور انتهاء النزاع، عندما كان النظام القضائي يعمل بالكاد، ولم يكن القضاة الدوليون يشكلون الأغلبية في هيئات المحاكمة، وكان يعتبر من الضروري زيادة التدويل لتحسين إقامة العدالة.

الولاية القضائية

٣٠ - لدى محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة الحالية ولاية قضائية زمنية محدودة، وولاية قضائية جغرافية محدودة أو ولاية قضائية تقتصر على أحداث معينة.

(٢٨) طلب مجلس الأمن، في قراره ١٦٦٤ (٢٠٠٦)، إلى الأمين العام أن يتفاوض على اتفاق مع الحكومة اللبنانية بهدف إنشاء محكمة ذات طابع دولي. وتم توقيع الاتفاق بين الأمم المتحدة والجمهورية اللبنانية بشأن إنشاء محكمة خاصة للبنان من جانب حكومة لبنان في ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ والأمم المتحدة في ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٧. وأبقت الأمم المتحدة هذه المسألة قيد نظرها منذ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، عندما اتخذ مجلس الأمن القرار ١٥٩٥ (٢٠٠٥) بإنشاء لجنة التحقيق الدولية المستقلة في مصرع رئيس الوزراء اللبناني السابق رفيق الحريري ومصرع أو إصابة ٢٢ آخرين.

وخلافا لدائرة جرائم الحرب في البوسنة وغيرها من الآليات القضائية ذات الصلة، لا توجه كل من محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة الاتهام سوى لعدد محدود من الأفراد، وفي المقام الأول لكبار القادة أو الذين يتحملون معظم المسؤولية عن الجرائم التي تدخل ضمن الولاية القضائية. ولا تقتصر الولاية القضائية الشخصية للمحكمة الخاصة للبنان على كبار القادة والأشخاص الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية، وإن كان يرجح أن يكون عدد المتورطين في الاعتداءات التي تدخل (والمحتمل أن تدخل) ضمن ولايتها القضائية عددا محدودا في الواقع العملي. ولدى كل من المحاكم، ما عدا الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية (التي هي محكمة وطنية)، ولاية قضائية مشتركة مع المحاكم الوطنية، ولكن يمكنها التأكيد على أولويتها في أي مرحلة من مراحل الإجراءات الوطنية.

الأولوية أو التكامل

٣١ - يمكن تنظيم العلاقة بين الولاية القضائية الجنائية الدولية والوطنية، إما بالنص على الولاية القضائية المشتركة، ولكن مع حق المحكمة الدولية تأكيد أولويتها على قضايا معينة، أو من خلال مبدأ التكامل. ولدى كل من المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا والمحكمة الخاصة لسيراليون والمحكمة الخاصة للبنان ولاية قضائية مشتركة مع المحاكم الوطنية، ولكن يمكنها التأكيد على أولويتها. ويكفل حق تأكيد الأولوية تجنب ازدواج ممارسة الولاية القضائية على المتهم، وهو ما تنافي مع مبدأ عدم جواز المحاكمة على ذات الجرم مرتين. ولدى المحكمة الجنائية الدولية، وهي محكمة أنشئت بموجب معاهدة متعددة الأطراف، ولاية قضائية على أساس مبدأ التكامل. ويعني هذا المبدأ أنهما لا يمكنهما التحقيق مع مرتكبي الجرائم الدولية التي تدخل في نطاق اختصاصها ومحاكمتهم إلا عندما تكون الولايات القضائية الوطنية غير قادرة أو غير راغبة في القيام بذلك. ومسألة الأولوية أو التكامل ليست واردة في حالة الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية لأنها جزء لا يتجزأ من بنية المحاكم الوطنية في كمبوديا.

التمويل

٣٢ - تحتاج محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة إلى دعم مالي كبير سواء في مرحلة البدء أو لمواصلة عملياتها. وقد بلغت التكاليف السنوية الأولية ما يلي: المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة: ١٠,٨ مليون دولار؛ والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا: ١٣,٤ مليون دولار؛ والمحكمة الخاصة لسيراليون: حوالي ١٩,٤ مليون دولار (٧٨١ ٤٢٥ ١٩ دولار)؛ والمحكمة الخاصة للبنان: ٥١,٤ مليون دولار. وبلغت التكاليف الأولية للدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية: ١٠٠,٤ مليون دولار للسنوات الأربع

الأولى، أي من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٩ (منها ٧٨,٧ مليون دولار للعنصر الدولي، و ١٨,٧ مليون دولار للعنصر الوطني). وبلغت تكاليف كل من هذه المحاكم ذروتها حتى الآن بالمبالغ التالية: المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة: ٣٧٦,٢ مليون دولار (لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩)؛ والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا: ٢٩٢,٩ مليون دولار (لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩)؛ والمحكمة الخاصة لسيراليون: ٣٦ ١٢٤ ٢٠٠ مليون دولار (لميزانية عام ٢٠٠٨)؛ والمحكمة الخاصة للبنان: ٥٥ ٣٤٧ ٧٣٠ دولار (لميزانية عام ٢٠٠٩)؛ والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية: ٩٢,٣ مليون دولار (لفترة السنتين ٢٠١٠ و ٢٠١١، منها ٦٩,١ مليون دولار للعنصر الدولي و ٢٣,٢ مليون دولار للعنصر الوطني). وتبلغ التكاليف الحالية لهذه المحاكم ما يلي: المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة: ٢٩٠,٩ مليون دولار (لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١)؛ والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا: ٢٤٥,٣ مليون دولار (لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١)؛ والمحكمة الخاصة لسيراليون: ٦٠٠ ٦٧٤ ٢٠ مليون دولار (لميزانية عام ٢٠١٠)؛ والمحكمة الخاصة للبنان: ٥٥ ٣٤٧ ٧٣٠ مليون دولار (لميزانية عام ٢٠١٠)؛ والدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية: ٩٢,٣ مليون دولار (لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١).

٣٣ - ويتم توفير التمويل اللازم لدائرة جرائم الحرب والإدارة الخاصة لجرائم الحرب في البوسنة من قبل المفوضية الأوروبية وحكومة البوسنة والهرسك وفي تبرعات الدول. وتتولى لجنة للإدارة مهام الإدارة الداخلية لدائرة جرائم الحرب في البوسنة، ولكن يضطلع ممثلون للسلطات البوسنية وممثلون دبلوماسيون للدول المانحة في سرايفو بمهام مراقبة التمويل. وبلغ متوسط التكلفة السنوية لدائرة جرائم الحرب في البوسنة ١٣ مليون يورو في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩. وتحمل حكومة البوسنة تدريجياً نسبة أكبر من التمويل، وفي عام ٢٠٠٨ تجاوزت مساهمتها (٨,٦ مليون يورو) التمويل الدولي (٥,١ مليون يورو) لأول مرة. ومن المتوقع أن تبدأ حكومة البوسنة والهرسك في تمويل دائرة جرائم حرب البوسنة وإدارة الادعاء العام بالكامل من عام ٢٠١٠.

٣٤ - وقد مُولت الهيئات الخاصة في تيمور الشرقية عن طريق إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم في تيمور الشرقية في وقت لاحق، التي تلقت الاشتراكات المقررة للأمم المتحدة والتبرعات المقدمة من الدول. وبلغ مجموع التكاليف التشغيلية للهيئات الخاصة في تيمور الشرقية ١٤,٣ مليون دولار تقريباً في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٥. أما تمويل هيئات المحاكمة في كوسوفو، بما في ذلك القضاة الدوليون، فقد تم تقسيمه بين ميزانية بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو، التي تمول من الاشتراكات المقررة للأمم المتحدة، وميزانية كوسوفو المحلية. وجاءت رواتب المدعين العامين الدوليين والموظفين

الإداريين وغيرهم من موظفي الدعم (المرجّمون الفوريون ومسجلو المحكمة وموظفو الشؤون القانونية) من ميزانية البعثة.

٣٥ - وتمول المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، بصفتها هيئتين فرعيتين تابعتين لمجلس الأمن، من الاشتراكات المقررة للأمم المتحدة. وتمول جميع المحاكم المدعومة من الأمم المتحدة من التبرعات^(٢٩). وقد ثبت في الواقع العملي، أن هذا أساس غير متين لتمويل العدالة الدولية. فقد تسبب في تحديات للتمويل العادي، وصعوبات للتخطيط المسبق. ويشكل عدد صغير نسبيا من الدول الجهات المانحة الرئيسية لهذه المحاكم، التي تتحمل لذلك الجزء الأكبر من المسؤولية المالية، وهي تفعل ذلك الآن في أوقات اقتصادية صعبة يشتد فيها التنافس على الموارد الشحيحة.

الرقابة

٣٦ - تتخذ الرقابة على التمويل والجوانب غير القضائية في محاكم الأمم المتحدة والمحاكم المدعومة من الأمم المتحدة في مقر الأمم المتحدة أشكالاً مختلفة أيضاً. وبما أن المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا تمولان عن طريق الاشتراكات المقررة، فهما خاضعتان للرقابة المالية للجمعية العامة من خلال لجنتهما الخامسة. ويضطلع مجلس الأمن أيضاً، بوصفه الهيئة الأمّ لهما، بدور مهم في النظر في مسائل مثل إدخال أي تعديلات ضرورية على نظاميها الأساسيين، وتمديد فترة ولاية القضاة والمدعين العامين. وينظر الفريق العامل غير الرسمي المعني بالمحكمتين الجنائيتين الدوليتين في جميع هذه المسائل بالتفصيل على مستوى العمل وهو يقوم، بمساعدة مكتب الشؤون القانونية، بصياغة جميع القرارات الضرورية ليعتمدها مجلس الأمن. ويشارك الفريق العامل غير الرسمي المعني بالمحكمتين الجنائيتين الدوليتين حالياً بشكل كبير في النظر في استراتيجيتي الإنجاز للمحكمتين والحاجة إلى آلية لتصرف الأعمال المتبقية في المستقبل لمواصلة مهام أساسية معينة للمحكمتين بعد إغلاقهما.

٣٧ - ولدى المحكمة الخاصة لسيراليون والمحكمة الخاصة للبنان لجتان للإدارة تتألفان من ممثلين للبعثات الدائمة للحكومات التي تشكّل الجهات المانحة الرئيسية للمحكمة المعنية. وتحدد هاتان اللجنتان ميزانيتي المحكمتين، وتوفّران التوجيه والمشورة في مجال السياسات المتعلقة بجميع الجوانب غير القضائية لعمليات المحكمتين. كما أن لجنة إدارة المحكمة الخاصة

(٢٩) تقع مسؤولية تمويل العنصر الوطني في الدوائر الاستثنائية على حكومة كمبوديا الملكية، وتحمل الحكومة اللبنانية نسبة ٤٩ في المائة من تمويل المحكمة الخاصة للبنان.

لسيراليون تشارك بشكل كبير في النظر في استراتيجية الإنجاز للمحكمة وإنشاء آلية لتصريف الأعمال المتبقية في المستقبل. وليس لدى الدوائر الاستثنائية في المحاكم الكمبودية لجنة للإدارة، ولكن لديها لجنة توجيهية ليست لها سلطة في مجال الميزانية. وتتألف أيضا من ممثلين للبعثات الدائمة للحكومات التي تشكل الجهات المانحة الرئيسية، وتقدم التوجيه في المسائل غير القضائية. ويملك السلطة المتصلة بالميزانية مجموعة أوسع نطاقا من الدول المعنية التي تجتمع في حالات قليلة. ويسدي مكتب الشؤون القانونية المشورة إلى هذه اللجان ويساعدها في علاقتها مع المحاكم المعنية. وتوحي التجربة بأن وجود صلة قوية بين المحكمة ولجنة إدارة نشطة لها سلطة في مجال الميزانية يشكل أكثر الوسائل كفاءة وفعالية للرقابة على الميزانية والتوجيه في مجال السياسات للمحاكم الممولة من التبرعات وغيرها من الآليات القضائية.

الإنجاز والمسائل المتبقية

٣٨ - فيما يتعلق بجميع المحاكم ذات الطابع غير الدائم، ستكون هناك حتما ضرورة للنظر في استراتيجية لإنجاز أعمال المحكمة وللاضطلاع بالمهام المتبقية بعد إغلاقها. وتشمل هذه المهام حماية الشهود، ورصد إنفاذ الأحكام، والنظر في طلبات مراجعة الأحكام، وإدارة المحفوظات. وحسب الظروف، تتطلب بعض المحاكم أيضا سلطة محاكمة الفارين الذين لم يقدموا إلى العدالة قبل إغلاق المحكمة. ومن الواضح أن بعض هذه المهام، مثل حماية الشهود ورصد إنفاذ الأحكام، يمكن أن يستمر لعدة عقود. ويتطلب إنشاء محكمة من المحاكم التزامات سياسية ومالية مستمرة تتجاوز العمر المتوقع للمحكمة نفسها. وفيما يتعلق بالدوائر الخاصة المنشأة ضمن الولاية القضائية الوطنية لدولة من الدول، قد تكون الدائرة الخاصة نفسها أو قد لا تكون محددة الأجل، حسب رغبة تلك الدولة. وستواجه الدائرة ذات العمر المحدد نفس المسائل المتبقية شأنها شأن المحكمة، وستتطلب أيضا شكلا ما من أشكال آليات تصريف الأعمال لإنجاز المهام المتبقية. ولن تتطلب الدائرة الخاصة ذات العمر غير المحدد استراتيجية للإنجاز أو آلية لتصريف الأعمال المتبقية؛ ولكن ما لم تكن الأمم المتحدة على استعداد للتعهد بالتزام مفتوح بالمشاركة في أي دائرة من هذا القبيل، فسيلزم وضع حد لمشاركتها في وقت من الأوقات. وفي هذا الظرف، قد يلزم شكل من أشكال استمرار وجود الأمم المتحدة بغية كفالة أن تنفذ الدائرة الوطنية المهام المتبقية وفقا للمعايير الدولية.

المرفق الثاني

فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال

١ - أنشئ فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال في ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ لتيسير المناقشات وتنسيق الإجراءات بين الدول والمنظمات لمكافحة القرصنة قبالة سواحل الصومال. وقد أنشئ بعد أن شجّع مجلس الأمن في قراره ١٨٥١ (٢٠٠٨) "جميع الدول والمنظمات الإقليمية التي تكافح القرصنة وأعمال السطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال على إنشاء آلية تعاون دولية تكون نقطة اتصال مشتركة بين الدول والمنظمات الإقليمية والدولية وتعنى بجميع جوانب مكافحة القرصنة وأعمال السطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال".

٢ - ويعمل فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال من خلال أربعة أفرقة عاملة: الفريق العامل الأول (عقدته المملكة المتحدة بدعم من المنظمة البحرية الدولية) يتناول الأنشطة المتصلة بالتنسيق العسكري والعملياتي وتبادل المعلومات وإنشاء مركز التنسيق الإقليمي؛ والفريق العامل الثاني (عقدته الدانمرك بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة) يتناول المسائل القانونية المتصلة بالقرصنة؛ والفريق العامل الثالث (عقدته الولايات المتحدة بدعم من المنظمة البحرية الدولية) يتناول الوعي الذاتي وغيره من القدرات في قطاع الشحن البحري؛ والفريق العامل الرابع (الذي عقدته مصر) يعمل على تعزيز الجهود الدبلوماسية والإعلامية المبذولة بشأن كافة جوانب القرصنة.

نظر فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال في المحاكمات الوطنية والسجن من جانب الدول والمساعدة المقدمة من الأمم المتحدة

٣ - تناول الفريق العامل الثاني التابع لفريق الاتصال، في الاجتماعات الخمسة التي عقدت منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، عدداً من المسائل القانونية الهامة ذات الصلة بالجهود التي تبذلها الدول لمكافحة القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال. وتمثل الهدف الرئيسي من هذه المناقشات في التشجيع على محاكمة المشتبه فيهم وسجنهم في إطار الأنظمة القانونية الوطنية. وجررت مناقشة مسائل من قبيل الإطار القانوني الدولي الساري على القرصنة، والقوانين الوطنية المتعلقة بالقرصنة والسطو المسلح في البحر، والتحديات القانونية والعملية التي تواجه المحاكمات الوطنية، واعتقال واحتجاز القراصنة المشتبه فيهم في عرض البحر، وبناء القدرات، واستخدام القوة، واعتبارات حقوق الإنسان الواجبة التطبيق. وركزت المناقشات على أن تكون عملية قدر الإمكان، وأسفرت عن مجموعة أدوات من الموارد والسوابق المهمة التي يمكن للدول والمنظمات أن تستخدمها لتعزيز قدرتها على مكافحة القرصنة والسطو المسلح في البحر.

٤ - وقام مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بإعداد وتعميم تقرير يستند إلى الردود على استبيان عن التحديات القانونية والعملية التي تواجه المحاكمات الوطنية المتعلقة بالقرصنة. ويقدم التقرير تحليلاً لمختلف العناصر القانونية اللازمة، بما في ذلك تجريم القرصنة والسطو المسلح في البحر أو الجرائم الأخرى ذات الصلة بالموضوع، ومسؤولية الأشخاص عن هذه الجرائم في حالة المشاركة أو الشروع فيها، والأحكام التي تنشئ ما يكفي من الولاية القضائية الجنائية لإتاحة المحاكمات الوطنية عن ارتكاب الجرائم التي تقع في أعالي البحار، والشروط المتصلة بالأدلة والشروط الإجرائية في القوانين الوطنية. ويمكن لجمع هذه العناصر أن تؤثر على اعتقال المشتبه فيهم ونجاح محاكمتهم.

٥ - وحدد الفريق العامل الثاني وعالج سلسلة من العوائق التي تحول دون المحاكمات الوطنية للمشتبه في ارتكابهم أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر، بما في ذلك العوائق القانونية و/أو العملية التي تعترض الدول التي تقوم بتسيير دوريات بحرية، والدول المتضررة من القرصنة والسطو المسلح في البحر، والدول التي على استعداد لمحاكمة القراصنة المشتبه فيهم. فمثلاً جرى تبادل الأدوات العملية، مثل التوجيه بشأن جمع ونقل الأدلة من جانب الدول البحرية التي تقوم بالدوريات، وجرى مناقشات بشأن أفضل السبل لكفالة حضور الشهود خلال المحاكمات. وتوفر المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) معلومات عن جهودها الرامية إلى كفالة جمع المعلومات ونشرها. وتبلغ الدول التي تحاكم حالياً مشتبهين فيهم عن التقدم المحرز في هذه القضايا، وعن أي تحديات تواجهها.

٦ - وتستخدم الدول الاجتماعات كمنتدى لحث دول أخرى على ممارسة ولايتها القضائية في الحالات التي تكون لديها مصلحة فيها، مثلما في الحالات التي تهاجم فيها سفن تحمل أعلامها أو يوجد فيها رعايا لها من بين الضحايا. وشكّلت حاجة الدول على الصعيد الإقليمي إلى بناء القدرات عنصراً من العناصر الرئيسية في المناقشات، وقدم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى الفريق العامل الثاني إحاطة واسعة النطاق عن برامج الرامية إلى دعم المحاكمات الجارية والاحتجاز والسجن. وقدمت المنظمة البحرية الدولية إحاطة عن تنفيذها مدونة جيبوتي لقواعد السلوك. وتتعلق المسائل الأخرى التي تُنظر فيها باستخدام القوة في سياق إنفاذ القانون البحري، وتنفيذ الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان المتمثلة في إلقاء القبض على المشتبه في ارتكابهم أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر واحتجازهم ونقلهم.

نظر فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال في الآليات القضائية الممكنة

٧ - أسفر النظر في الآليات القضائية الممكنة في الفريق العامل الثاني عن إعداد الدول عدداً من الأوراق غير الرسمية، وعن عقد اجتماعين غير رسميين استضافتهما حكومة هولندا،

وعن ورقة مناقشة أعدها رئيس الفريق العامل الثاني نظر فيها فريق الاتصال في جلسته العامة المعقودة في ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. وفي هذه الجلسة، لاحظ الرئيس أن وجهات نظر الدول والمنظمات ما زالت مختلفة بشأن الحاجة إلى إنشاء أي آلية إضافية للمحاكمة، وشدد على أن الفريق العامل الثاني وافق على أن المناقشة المتعلقة بنماذج هذه الآليات ينبغي أن تجري دون المساس بموقف الدول والمنظمات بشأن الحاجة إلى أي آلية من هذا القبيل. وكتب الرئيس إلى مكتب الشؤون القانونية في ٩ حزيران/يونيه ٢٠١٠، وأرفق استنتاجاته من اجتماعي الفريق العامل الثاني وورقة المناقشة التي أعدها وغيرها من الأوراق غير الرسمية والوثائق ذات الصلة بالموضوع.

٨ - وأبرزت ضرورة إيجاد دولة مضيفة لأي آلية قضائية جديدة، وكذلك ضرورة أن تكون لدى أي دولة من هذه الدول ترتيبات مع الدول الأخرى كي لا تصبح "ملاذا"، ولكن لتكون قادرة على إعادة الأشخاص الذين حُكم ببراءتهم، والذين يقضون فترات عقوبة، والذين قضوا فترات عقوبتهم إلى أوطانهم أو نقلهم إلى دول أخرى. وجرى الإشارة إلى أن القرصنة جريمة ذات طابع ونطاق مختلفين عن الجرائم الدولية الخطيرة التي عادة ما تنظر المحاكم الدولية فيها، وأن القرصنة المشتبه فيهم الذين يعرضون على أي محكمة دولية جديدة من هذا القبيل من المرجح ألا يستوفوا معيار "الأشد مسؤولية" عن الجرائم المعنية، وهي العتبة التي تطبقها معظم المحاكم الدولية الحالية. وكان هناك اتفاق واسع النطاق على أنه ربما لن يكون من المجدي توسيع نطاق الولاية القضائية للمحكمة الجنائية الدولية لتشمل جريمة القرصنة، ولا تعديل الولاية القضائية للمحكمة الدولية لقانون البحار.

٩ - وجرى تحديد ثلاث فئات من النماذج الممكنة لآلية قضائية جديدة وهي: محكمة دولية؛ أو محكمة إقليمية؛ أو محكمة تُنشأ ضمن الولاية القضائية الوطنية لدولة من دول المنطقة. ففي إطار الفئة الأولى، تمثلت الاحتمالات التي حُددت في إنشاء محكمة دولية بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، أو محكمة "مختلطة" تتبع مثلاً نموذج المحكمة الخاصة لسيراليون أو المحكمة الخاصة للبنان، بناء على اتفاق مع الأمم المتحدة. وفي إطار الفئة الثانية، تمثلت الاحتمالات التي حُددت في إنشاء محكمة إقليمية من خلال اتفاق متعدد الأطراف يُتفاوض عليه بين دول المنطقة، أو استخدام محكمة قائمة، مثل المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب التي تتخذ مقراً لها في أروشا، تنزانيا. وجرى الإشارة إلى أن الوقت اللازم للتفاوض على الأساس التعاهدي المناسب لأي من هذه الخيارات قد يكون طويلاً. وفي إطار الفئة الثالثة، تمثلت الاحتمالات التي حُددت في إنشاء محكمة صومالية تنعقد في دولة من دول المنطقة، أو دائرة متخصصة في القرصنة ضمن الولاية القضائية الوطنية لدولة من دول المنطقة. واعترف بأن خيار المحكمة الصومالية ستكون له ميزة تمكين الصومال من أداء دور مباشر في حل مسألة محاكمة مرتكبي أعمال القرصنة. غير أن الطابع المفكك

للقانون المتعلق بالقرصنة في الصومال، والمشاكل الكبيرة المتصلة بقدرة الصومال في مجال القضاء والادعاء العام، يعني أن هذا الخيار من غير المرجح أن يكون مجدياً في الوقت الحاضر.

١٠ - واعتُبر أن خيار إنشاء دائرة متخصصة في القرصنة ضمن الولاية القضائية الوطنية لدولة أو أكثر من دول المنطقة، مدعومة بمساعدة مالية أو تقنية من المجتمع الدولي، يأتي على غرار سابقة دائرة جرائم الحرب في البوسنة. وأشار الرئيس في استنتاجاته من الاجتماع المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ إلى أن ذلك سيكون النموذج الأكثر جدوى، شريطة أن تبدي دولة واحدة أو أكثر من دول المنطقة، بما في ذلك الصومال، استعدادها لإجراء المحاكمات، عندما يصبح ذلك ممكناً.

١١ - وسافر الرئيس إلى المنطقة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ لإجراء مشاورات مع الدول والمنظمات. واختلفت وجهات النظر فيما يتعلق بضرورة إنشاء أي آلية قضائية جديدة. ولم يتلق إشارة واضحة من أي دولة إلى استعدادها لاستضافة آلية قضائية جديدة. وأكدت الدول والمنظمات في المنطقة أن التركيز ينبغي أن ينصب على دعم الآليات القائمة من خلال بناء القدرات أو غير ذلك من أشكال المساعدة. وينبغي أن يتوقف النوع المعين من الدعم المقدم على احتياجات دول المنطقة التي على استعداد لإجراء المحاكمات، وينبغي أن يضيف قيمة إلى الآليات القائمة بالفعل. وستشكل إمكانية نقل السجناء من الدولة التي أجرت المحاكمة لسجنهم في دولة أخرى سبيلاً من السبل المهمة لتقاسم الأعباء.

الصندوق الاستئماني الدولي لدعم مبادرات الدول لمكافحة القرصنة قبالة سواحل الصومال

١٢ - أنشئ الصندوق الاستئماني الدولي لدعم مبادرات الدول لمكافحة القرصنة قبالة سواحل الصومال في ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ بتأييد من فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال والمراقب المالي للأمم المتحدة. والهدف العام من هذا الصندوق هو دعم تنفيذ مبادرات الدول الأعضاء المتعلقة بمكافحة أعمال القرصنة والسطو المسلح في البحر قبالة سواحل الصومال. كما يشكّل وسيلة للدول وقطاع النقل البحري لتقديم المساهمات المالية.

١٣ - وتلقى الصندوق الاستئماني الدولي ٩٠٠ ٩٧٣ ٢ دولار منذ إنشائه، وأوصى بصرف ٣٧٢ ٤٣٧ ٢ دولاراً لتمويل ما مجموعه ستة مشاريع تدعم أنشطة متصلة بالمحاكمة والاحتجاز في كينيا وسيشيل والصومال، واستراتيجية لتمكين الحكومة الاتحادية الانتقالية من زيادة الوعي بين السكان الصوماليين بصفة عامة، والشباب بصفة خاصة، بالمخاطر المرتبطة بالضلوع في القرصنة وغيرها من الأنشطة الإجرامية.