

جهود مجلس الأمن لتعزيز الإصلاحات الإجرائية المتصلة بالجزءات

سردوك جمال، باحث في الدكتوراه

أستاذ مؤقت بجامعة الجزائر 1

مقدمة:

يعتمد المجتمع الدولي بانتظام متزايد على نظام جزاءات الأمم المتحدة بوصفه الأداة غير العسكرية الأكثر فعالية التي تتيحها هذه المنظمة من أجل معالجة التنوع المتزايد للتهديدات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليان، والتي تشمل الإرهاب، وانتشار أسلحة الدمار الشامل، والانتهاكات التي ترتكب ضد حقوق الإنسان.

وإن الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان وكذلك التبعات الإنسانية للجزاءات الاقتصادية الشاملة، حفزت مجلس الأمن والدول بزيادة الجفوح إلى اعتماد ما يسمى بالجزاءات المحددة الهدف أو الذكية¹، التي ترمي إلى تفادي الجزاءات الاقتصادية الشاملة العشوائية الأثر، من خلال استهداف أفراد تحديدا يعتبر دورهم حيويا في اتخاذ القرارات المتأثرة قصدا بالتدابير القسرية².

كما يعترف على نطاق واسع³ أن الجزاءات المحددة الهدف والموجهة ضد الأفراد المشتبه في تورطهم في نشاط إرهابي، تشكل أداة فعالة في الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي في محاربة الإرهاب، وعلى الرغم من ذلك فإن الجزاءات الفردية أثارت العديد من الشواغل المتصلة بحقوق الإنسان. نظرا لافتقارها إلى الشفافية وإلى مراعاة الأصول في إجراءات الإدراج في القوائم والشطب منها.

¹ تمت صياغة فكرة العقوبات الذكية على المستوى الدولي في تسعينات القرن العشرين، وذلك بمشاركة العاملين في المراكز العلمية والمسؤولين في الدوائر السياسية. راجع: بيتر رودولف، ترجمة عدنان عباس علي، العقوبات في السياسة الدولية، دراسات علمية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2007، ص7.

² ينظر إلى الجزاءات المحددة الأهداف أو الذكية بوصفها أشكالا جديدة من التدابير القسرية الرامية إلى ممارسة الضغط على أشخاص أو كيانات يعتقد أنها تملك سلطة صنع القرار في الحكومات المستهدفة، أو على أشخاص يعتبرون ضالعين في الإرهاب أو غير ذلك من أشكال العنف، ويعتقد أن سلوكهم غير محبذ، وقد تشمل هذه الجزاءات تجميد الأصول أو حظر السفر على الأفراد أو جماعات أو كيانات في البلدان المستهدفة، وقد استهدف أيضا سلعا محددة لتمنع تصديرها من الدول المستهدفة أو دخولها إليها مثل الماس أو السلع الكيماويات، أو الحظر على الأسلحة. الوثيقة رقم A/HRC/28/74، ص7.

³ لاسيما المحاكم الإقليمية والوطنية وهيئات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة.

واستجابة لتلك الشواغل، انضمت الجهود الدولية على تحسين نظام الجزاءات المحددة الهدف من خلال إدخال عملية مراعاة الأصول القانونية في نظامه. ولاشك أن مجلس الأمن هو هيئة فريدة، يمارس صلاحيات متميزة في مجال فرض الجزاءات، وبالتالي أليس من الواجب أن يكون النظام الدولي للإجراءات القانونية الواجبة فيما يتصل بالجزاءات فريداً أيضاً؟ وما مدى فعالية النظام الخاص بالجزاءات؟. وعلى ضوء الإشكالية تقسم موضوع الدراسة إلى مبحثين؛ إشكالية تطبيق معايير حقوق الإنسان المتعلقة بالإجراءات في سياق الجزاءات (مبحث أول)، تعزيز مجلس الأمن للإصلاحات الإجرائية المتصلة بالجزاءات والتحديات الناشئة (مبحث ثاني).

المبحث الأول: إشكالية تطبيق معايير حقوق

الإنسان المتعلقة بالإجراءات في سياق الجزاءات

يحاول هذا المحور، أن يسلط الضوء على حدود وسلطات مجلس الأمن في مراعاة الضمانات الإجرائية، والمعايير الدولية ذات الصلة، وهذا ما سأعرضه في النقاط التالية:

المطلب الأول: حدود وسلطات مجلس الأمن في

مراعاة الضمانات الإجرائية

إن التنازع في حدود وسلطات مجلس الأمن في مراعاة الضمانات الإجرائية، يجد أساسه في الجدل القائم بين الاتجاهين المتقابلين المتعلقين بهذه الجزاءات. وهذا ما أبينه فيما يلي:

الفرع الأول: السلطة التقديرية لمجلس الأمن

تشكل الجزاءات المحددة الأهداف أداة هامة، يستعين بها مجلس الأمن في ممارسة مسؤوليته الرئيسية عن صون السلام والأمن الدوليين بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

ووفقاً للمادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة، يمكن لمجلس الأمن أن يفرض تدابير تنطوي على استخدام القوة أو لا تنطوي عليه في الحالات التي تشكل على الأقل تهديداً للسلام والأمن الدوليين.

وعلى الرغم من أن مجلس الأمن هيئة سياسية في المقام الأول وليس هيئة قانونية، فهو يضطلع بمهام شبه تشريعية وشبه قضائية على حد سواء في السياق الحالي¹. وتنص المادتان 25 و 103 من الميثاق على

¹ Voir: Jeremy Matam Farrall, United Nations sanctions and the rule of law,

امثال الدول للمقررات الملزمة الصادرة عن المجلس المتخذة بموجب الفصل السابع، وإن استتبع ذلك انتهاك التزاماتها بموجب معاهدة دولية أخرى². ونظراً إلى وجود قرينة في القانون الدولي ضد تنازع المعايير³، فقد وضعت الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان مبدأ تفسير يهدف إخضاع قراءة قرارات مجلس الأمن لافتراض مفاده أنه لم تكن في نية المجلس انتهاك الحقوق الأساسية⁴.

وبناء على ذلك، فإن التدابير التي تتخذها الدول بصفة غير انفرادية، بل على أساس قرار يستند إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة يمكن أن تبرر قانونياً حتى وإن تعارضت مع الالتزامات التعاهدية أو

(Cambridge, Cambridge University Press, 2007); Jose Alvarez, International Organizations as Law-Makers (New York, Oxford University Press, 2005).

² Voir Cour internationale de Justice, Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis d'Amérique et Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni, C.I.J. Recueil 1992, vol. 1, p. 16, par. 42, et p. 113, par. 39; Cour internationale de Justice, Nicaragua c. États-Unis d'Amérique, C.I.J. Recueil 1984, p. 392, par. 107; Her Majesty's Treasury (Respondent) v. Mohammed Jabar Ahmed and others (FC) (Appellants) [2010] UKSC 2, [2010] 2 AC 534, par. 11.

³ انظر الوثيقة رقم A/CN.4/L.682، الفقرة 37.

⁴ Voir: CCPR/C/94/D/1472/2006, (Sayadi et Vinck c. Belgique), opinion individuelle de Sir Nigel Rodley; Cour européenne des droits de l'homme, Al-Jedda c. Royaume-Uni, demande n° 27021/08, arrêt, 7 juillet 2011 (Grande Chambre), par. 101 et 102.

فالتأخر في تنفيذ الجزاءات لا يؤدي إلا إلى منح فرصة للتحايل على الجزاءات².

فان هذا الاتجاه ليس مقتنعا بان الآلية الوحيدة لتحقيق هذه الغاية تنحصر في التدابير التقليدية المستخدمة في أي نظام، ولاسيما الإجراءات المرتبطة بوجه عام بالعملية الجنائية أو العقابية.

وبالنسبة لهذا الاتجاه، فان اقتراح احد أشكال الاستعراض أو مشاركة هيئة خارجية في قرارات مجلس الأمن ينظر إليه بأنه يخالف الطبيعة الأساسية والجلية لسلطات المجلس³.

الفرع الثاني: منظور حقوق الإنسان

هناك مخاوف من أن سلطة مجلس الأمن على اتخاذ قرارات بشأن إدراج أسماء في القائمة، دون قيامه باستعراض مستقل، سيمكن فرادى الدول الأعضاء من اتخاذ قرارات تنفيذية ذات عواقب بعيدة المدى دون الخضوع لاستعراض قضائي محلي ودون التقيد بمعاهدات حقوق الإنسان الملزمة لها. فقد قامت بعض الدول في الماضي بطرح أسماء أفراد وكيانات لإدراجها في القائمة الموحدة وسيلة لقمع المعارضة السياسية. ونتيجة لذلك، تعرض نظام الجزاءات للنقد الشديد لسنين عديدة، من قبل المفوضية السامية لحقوق الإنسان، والمقرر الخاص، وطائفة واسعة من المحاكم والهيئات القضائية الوطنية والإقليمية.

فالجزاءات الفردية قد تخرق من خلال تجميد الحسابات المصرفية للأفراد المشتبه فيهم بالإرهاب أو زعماء النظام المستهدفين، حقهم في محاكمة عادلة إذا لم تكن لديهم الإمكانيات المناسبة للاعتراض على هذه

قواعد القانون الدولي العرفي في حد ذاته، إلا إذا بلغ هذا التعارض حد انتهاك القواعد الآمرة.

ومع التسليم على نحو واسع أن سلطات مجلس الأمن خاضعة لميثاق الأمم المتحدة والقواعد الآمرة. فإن غياب آليات استعراض رسمية قد يبدو مشكلة مستعصية أمام وضع أي ضوابط عملية على توسع المجلس في تفسير سلطاته.

وعلى ضوء هذه الخلفية فإن هذا الاتجاه يرى في سياق الجزاءات المفروضة على حقوق الأفراد، أنها تماثل غيرها من الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن، إلا فيما يتعلق بالجهة التي يستهدفها، وعند وضع تلك التدابير في ذلك السياق، يكون من الصعب القبول بفكرة أن هذا العنصر الواحد يغير بشكل ما من الطابع الأساسي للجزاءات أو العملية المحيطة بها. ومن ثم فان هذا الاتجاه يبدي رفضه لأي نوع من القيود الإجرائية الخاصة أو الاستعراض الخاص، وخاصة إشراك هيئة خارجية لا تندرج ضمن إطار ميثاق الأمم المتحدة.

ولقد أكدت لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1267 (1999) بان تجميد الأصول لا يستلزم تطبيق الإجراءات الجنائية الوطنية، وان الدول ملزمة بتجميد الأصول فور إضافة اسم فرد أو كيان إلى القائمة، وأنه لا توجد سلطة تقديرية للمحاكم الوطنية في هذا الصدد¹. أي أن الإدانة أو الاتهام لأسباب جنائية ليسا شرطين سابقين للإدراج في القائمة، وليست الدول بحاجة إلى الانتظار ريثما يتسنى الشروع في إجراءات إدارية أو مدنية أو جنائية على الصعيد الوطني بحق الفرد أو الكيان، أو ريثما يتسنى استكمال تلك الإجراءات حتى تقترح إدراج اسم في القائمة،

² انظر الوثيقة رقم S/2005/760.

³ يرى البعض أن كل محاولة لمناقشة مشروعية قرارات مجلس الأمن، يشكل عائقا على مهام المجلس لإحلال السلم الدولي. انظر: باسيل يوسف باجك، العراق وتطبيقات الأمم المتحدة للقانون الدولي (1990، 2005)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص ص 72.70.

¹ انظر الرسالة المؤرخة 1 ديسمبر 2005 الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1267 (1999) بشأن تنظيم القاعدة وحركة الطالبان وما يرتبط بهما من أفراد وكيانات، الوثيقة رقم S/2005/761، ص 3.

لا) esse judex in propria sua causa

يجوز لأحد أن يكون قاضياً في دعواه⁴.

إذ ينظر هذا الاتجاه بصفة أساسية إلى النتائج المترتبة على إجراءات مجلس الأمن، أي الجانب العملي للإجراءات، وهذا النوع من التدابير يستدعي وجود أنواع من الحماية وإجراءات الطعن التي تحيط عادة بهذه الإجراءات مهما كان أصل الجزاء. ويرى أن آثاره تطابق الآثار المترتبة على الأحكام التي تصدرها المحاكم المحلية. وبالتالي ينتظر أن تكون الأسس الإجرائية والأصول القانونية التي تجب مراعاتها مشابحة للإجراءات المحلية، إن لم تتطابق معها.

فهذا الاتجاه مقتنع بأن الآلية الوحيدة لتحقيق الإجراءات القانونية الواجبة تنحصر في التدابير التقليدية المستخدمة في أي نظام داخلي، ولا سيما الإجراءات المرتبطة بوجه عام بالعملية الجنائية أو العقابية.

المطلب الثاني: المعايير الدولية الخاصة

بالضمانات الإجرائية

يمكن أن نحصر أهم هذه المعايير الدولية الخاصة بالضمانات الإجرائية بما يلي:

الفرع الأول: المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان

هناك اعتراف متزايد من المحاكم الإقليمية والوطنية وهيئات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، أن غياب ضمانات حقوق الإنسان في النظام الدولي للجزائر

القرارات، وكذلك حقهم في الخصوصية وفي الملكية. فضلاً على رفض منحهم استحقاقات الضمان الاجتماعي، وتقييد قدرتهم على العمل، وقدرتهم على السفر محلياً ودولياً. وتتداخل هذه الجزاءات بشكل كبير مع الحق في حرية التنقل، وحق الملكية، والحق في الخصوصية بجميع مظاهرها. وقد يكون تأثير الجزاءات على الشخص المدرج اسمه في القائمة وعلى أسرته شديداً¹، كما لا يمكن قياس ما يتكبده هؤلاء الأشخاص من تكلفة فادحة جراء تشويه سمعتهم. وعلاوة على ذلك، ولما كان إدراج أسماء الأفراد في القائمة بموجب النظام الحالي غير محدد المدة، فقد ينجم عن ذلك، في واقع الأمر، استمرار إدراج أسمائهم إلى ما لا نهاية.

وبالتالي يمكن أن ينتهك الأثر المستهدف لهذه الجزاءات "الخاصة بكل فرد" حقوق هؤلاء الأفراد أكثر من أن تنتهكها الجزاءات الاقتصادية الشاملة².

وبما أن مجلس الأمن هيئة سياسية³، فهياكله التقليدية لصنع القرار تفتقر إلى الآليات الإجرائية اللازمة لحماية الأصول القانونية الواجبة للفرد. وهذه الحقوق مكرسة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، وهي تتجلى عموماً في النظم القانونية الوطنية والإقليمية. وبعض الحقوق "الأساسية" المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية معترف بها حالياً باعتبارها من قواعد القانون الدولي العرفي، بما في ذلك المبدأ الأساسي nemo debet

⁴ Voir CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994), par. 8; Theodor Meron, Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law, p. 96 et 97 (Clarendon, 1989); Association internationale du barreau, International Terrorism: Legal Challenges and Responses: A Report by the International Bar Association Task Force on Terrorism, p. 71 (2004); Luis Condorelli, « Conclusions » in Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens – développements récents. G. M. Palmieri, éd., p. 359 (Bruxelles, 2012); rapport intersectoriel du Conseil de sécurité.

¹Voir Her Majesty's Treasury (Respondent) v. (Mohammed Jabar Ahmed and others (FC) (Appellants) [2010] UKSC 2, [2010] 2 AC 534, par. 6; Cour européenne de justice, affaire C-340/08 R (M et al.) c. Trésor britannique, arrêt du 29 avril 2010 (4^e Chambre).

²انظر الوثيقة رقم A/HRC/19/33، ص 10-11.

³ Voir : Hans Kelsen, "Collective Security and Collective Self-Defence under the Charter of the United Nations", 42 American Journal of International Law, (1948).

وجود” سلطة تنفيذية لإلغاء قرار تصدره هيئة شبه قضائية لتجريد ذلك الجهاز من “مظهر” الاستقلال اللازم مهما كان انخفاض الوتيرة التي تمارس بها تلك السلطة، وبغض النظر عما إذا كانت ممارستها كانت، أو يمكن حتى أن تكون، محل خلاف في أي قضية بعينها⁴.

الفرع الثاني: المعايير التي اقترحها الأمين العام

ووفقا للورقة غير الرسمية للأمين العام فإنه لضمان عدالة وشفافية الإجراءات، يجب أن تشمل المعايير الأساسية الأربعة التالية:

أولاً: يحق للشخص الذي اتخذ المجلس تدابير ضده أن يبلغ بهذه التدابير وان يعرف أسباب اتخاذها في اقرب وقت ممكن ويقدر الإمكان. وينبغي أن يشمل الإخطار بيانا بالحجج المقدمة ضده ومعلومات بشأن تقديم طلبات إعادة النظر والاستثناءات. ويتطلب تقديم بيان واف بالوقائع تحديد مسبق وواضح لمعايير الإدراج في القائمة.

ثانياً: يحق لهذا الشخص تقديم دفاعه على الهيئة المختصة باتخاذ القرار، بتقديم دفع خطية في حدود مهلة زمنية معقولة. وينبغي أن يشمل ذلك الحق القدرة على الاتصال المباشر بالهيئة المختصة باتخاذ القرار، وربما عم طريق مركز تنسيق في الأمانة العامة، وكذلك الحق في أن يساعده أو يمثله محام. وينبغي وضع حدود زمنية للنظر في القضية.

ثالثاً: لهذا الشخص الحق في إعادة نظر تجريها آلية إعادة نظر فعالة. وستتوقف فعالة تلك الآلية على نزاهتها ودرجة استقلالها وقدرتها على توفير وسيلة انتصاف فعالة، بما في ذلك إلغاء التدابير و/أو التعويض، بشروط معينة تحدد فيما بعد.

رابعاً: ينبغي بمجلس الأمن، ربما عن طريق لجانه، أن يعيد النظر بصورة دورية ومن تلقاء ذاته في الجزاءات

ضد الأفراد يمكن أن يشكل انتهاكا لحقوقهم، مما يثير هذا الوضع مسائل خطيرة متعلقة بحقوق الإنسان. وقد حدد الفقه القانوني الدولي المعايير الإرشادية المتصلة بذلك، لضمان عدالة وشفافية الجزاءات الفردية، التي تقتضي من الإجراءات المتعلقة بنظام الأمم المتحدة للجزاءات المحددة، أن تتميز بالشفافية وتستند إلى معايير واضحة وتلتزم بمعايير أدلة مناسبة وواضح ومطبق بشكل موحد، بالإضافة إلى وجود آلية إعادة نظر فعالة ومستقلة من شأنها تسهيل وصول الأفراد والدول المعنية إليها. ويجب أن تشمل الإجراءات العادلة والواضحة حق الفرد في أن يبلغ بالتدابير المتخذة ضده، وان يعرف الحجج المقدمة ضده، وحقه في تقديم دفاعه إلى الهيئة المختصة باتخاذ القرار في حدود مهلة زمنية معقولة، والحق في إعادة نظر فعالة تقوم بما آلية إعادة نظر تتميز بالكفاءة والاستقلال، وحق الشخص في وجود من يمثله في جميع الإجراءات، وحقه في وسيلة انتصاف فعالة.

ومع ذلك، ففيما يتعلق بمظهر الاستقلال، ذهبت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة إلى أن خضوع الجهاز القضائي لـ “سيطرة أو توجيه” الجهاز التنفيذي “تعارض مع فكرة المحكمة المستقلة”¹. وذهبت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بالمثل إلى أن وجود شرط يقضي بتصديق جهاز تنفيذي على الأحكام التي تصدرها هيئات شبه قضائية وامتلاكه لسلطة تغييرها أو إلغائها يتعارض مع “أساس فكرة” المحكمة المستقلة². ولا يعتمد هذا المبدأ على التصور بأن وجود تلك السلطة يمكن أن يؤثر بشكل غير مباشر على الطريقة التي يقوم بها ذلك الجهاز بمعالجة القضايا والبت فيها³. ويكفي “مجرد

¹ انظر CCPR/C/GC/32، الفقرة 19.

² انظر ECHR, Findlay v. United Kingdom (1997), 24 EHRR 221.

³ انظر ECHR, Van de Hurk v. Netherlands (1994), 18 EHRR 481، الفقرة 45.

⁴ انظر ECHR, Bryan v, United Kingdom (1995), 21 EHRR 342، الفقرة 38.

ففي أعقاب إضافة الكثير من الأسماء في عام 2001 إلى القائمة، ما يقرب من 200 من أسماء الأفراد والكيانات، جلب النظام المتبع على مجلس الأمن انتقادات وشكاوي سياسية²، ركزت على انعدام الشفافية بشأن تحديد الأفراد والكيانات وإدراج أسمائهم على القائمة، وعلى عدم مراعاة الأصول القانونية الواجبة.

ووردت مخاوف المجتمع الدولي بصورة موجزة عام 2009 في تقرير فريق الحقوقيين البارزين المعني بالإرهاب ومكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان التابع للجنة الحقوقيين الدولية³. فقد أشار هذا الفريق إلى "وجود إجماع تقريباً على انتقاد النظام بالطريقة التي يُطبق بها حالياً"، ووافق مجلس الجمعية البرلمانية الأوروبية الرأي بأن نظام الجزاءات "يخرق المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان وسيادة القانون" ولذلك فهو "غير جدير" بمؤسسة دولية⁴.

فمنذ عام 2001 اعتمد مجلس الأمن كثيراً من الإجراءات الجديدة الرامية إلى تحسين كفاءة وفعالية نظام الجزاءات المفروض على القاعدة. وبعض هذه الإجراءات تصدّت إلى ما يساور الدول الأعضاء من شواغل بشأن عدالة النظام. كما أصبح الكثير من هذه الإجراءات الجديدة ممارسة راسخة بالنسبة إلى نظم الجزاءات الأخرى الصادرة عن مجلس الأمن. والحق أن نظام القاعدة بات أقرب إلى نموذج يُحتذى

الفردية المحددة الهدف، وبخاصة تجميد الأصول، بغية تقليل خطر انتهاك الحق في الملكية وما يتصل به من حقوق إنسان. وينبغي أن يتناسب توتر عملية إعادة النظر هذه مع الحقوق والمصالح المتأثرة بالجزاءات. وتشير الورقة غير الرسمية أيضاً إلى انطباق تلك العناصر على الكيانات، مع إدخال التغييرات الضرورية¹.

المبحث الثاني: تعزيز مجلس الأمن للإصلاحات

الإجرائية المتصلة بالجزاءات والتحديات الناشئة

إن نظام الجزاءات الذي وضعه مجلس الأمن قد تطور على مر الزمن، وقد أدخلت عليه تحسينات كبيرة من حيث الإجراءات القانونية الواجبة. غير أن هناك شواغل كثيرة تشكل تحديات لتنفيذ الجزاءات، وهذا ما سأناقشه فيما يلي:

المطلب الأول: الإصلاحات الإجرائية المتصلة

بالجزاءات

يطبق في الوقت الحاضر ستة عشر نظاماً للجزاءات عملاً بقرارات مجلس الأمن المتخذة في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

وإن التحسينات الإجرائية المتصلة بالجزاءات المفروضة بموجب قرارات مجلس الأمن، قد نشأت في ضوء الجدل الدولي الدائر بشأن نظم الجزاءات التي فرضها مجلس الأمن، لاسيما نظام الجزاءات الدولي الذي يطبق على الأفراد المرتبطين بالقاعدة وطلبان الذي أنشئ بموجب قرار مجلس الأمن 1267 (1999)، وعدل بمجموعة من القرارات المتلاحقة، وكلها تطلب إلى جميع الدول، في تعاملها مع أي شخص أو كيان مرتبط بالقاعدة أو بأسماء بن لادن أو طالبان وفق ما حددته لجنة القرار 1267، أن تنفذ الجزاءات، بما فيها تجميد الأرصدة والحظر الدولي على السفر وحظر توريد الأسلحة.

² انظر الوثيقة رقم A/HRC/16/50، الفقرات 17-22 و 44؛ و A/63/223، الفقرة 16؛ و A/65/258، الفقرتان 55-57.

³ لجنة الحقوقيين الدولية، تقييم الضرر والحث على اتخاذ إجراءات: تقرير فريق الحقوقيين البارزين المعني بالإرهاب ومكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان (جنيف، لجنة الحقوقيين الدولية، 2009).

⁴ المرجع نفسه، ص. 116-117.

¹ الوثيقة رقم S/PV.5474

1267 (1999) عند نظرها في الطلبات الواردة من أفراد وكيانات يطلب فيها مقدموها شطب أسمائهم من قائمة الأفراد والكيانات الخاضعين للجزاءات. وينص القرار 1904 على جدول زمني صارم لإجراء المراجعة بمجرد حصول مكتب أمين المظالم على طلب برفع أسماء من القائمة، مع مرحلة أولية لجمع المعلومات تستلزم من أمين المظالم، في جملة ما تستلزم، الإقرار بتلقي طلب رفع الأسماء، وإبلاغ الملتمس بالإجراء العام لتجهيز طلبات رفع الأسماء، والجواب عن الأسئلة المحددة من الملتمس بشأن إجراءات لجنة القرار 1267، وإحالة طلب رفع الأسماء إلى فريق الرصد المنشأ عملاً بالقرار 1267 للاستزادة من المعلومات، وتدوم العملية بعد ذلك شهرين من اللقاءات تشمل إمكان إجراء حوار بين أمين المظالم والملتمس والدول الأعضاء. وعلى أمين المظالم من ثم أن يقدم تقريراً شاملاً إلى اللجنة يوضح فيه أهم الحجج المتعلقة بالطلب ويلخص جميع المعلومات، ويحدد مصادرها "عند الاقتضاء". وينص القرار أيضاً على أن التماسات رفع الأسماء من القائمة التي لم تعد إلى الملتمس ستحال إلى هيئات منها هيئات الأمم المتحدة المعنية بالموضوع.

أما الإجراءات المتبعة لرفع الاسم من القائمة من قبل مركز التنسيق المنشأ عملاً بالقرار 1730 (2006) في إطار نظم الجزاءات غير نظام الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة، فهي تعتمد اعتماداً شديداً على موافقة أو معارضة الدول القائمة بالاستعراض (الدولة صاحبة اقتراح الإدراج، دولة المواطنة، دولة الإقامة)، ولا تخصص فيها مرحلة لجمع المعلومات، ولا يتخذ فيها قرار رسمي، ولا تقدم فيها أي أسباب للفرد أو الكيان الذي قدم الالتماس. ولذلك السبب، فإن عدد الالتماسات المقدمة التي تم قبولها يعد قليلاً للغاية. مما يستوجب القول أن هذه النظم تفتقر إلى مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة.

لوضع المعايير، سواء فيما يتصل بتطوير إجراءاته أو في صقل تدابيرها الخاصة بالجزاءات¹، والتي تمثل بالتأكيد أكثر التغييرات التي أدخلها مجلس الأمن حتى الآن، سواء من ناحية الابتكار أو من ناحية الجساسة بالنسبة لسائر التغييرات الإجرائية.

وفي أعقاب دعوة الجمعية العامة لمجلس الأمن عام 2005 بان يضمن وجود "إجراءات عادلة وشفافة" لتطبيق نظامه الدولي للجزاءات على الأفراد، أدخلت تحسينات عدة على نظام القرار 1267 سعياً إلى التغلب على مواطن الضعف. وتشمل تلك التحسينات إنشاء المجلس مركز تنسيق مكلف برفع الأسماء من القوائم². وضرورة أن تقدم الدول الأطراف بيانات مفصلة عن الحالة قبل إدراج الأسماء في القوائم³، وضرورة أن تقدم اللجنة موجزاً سردياً لمبررات إدراج الأسماء في القائمة، وبذل المزيد من الجهود لمحاولة إبلاغ الفرد بإدراجه في القائمة، واستعراض جميع الأسماء المدرجة في القائمة بحلول 30 يونيو 2010⁴.

ويمثل آخر تدبير اتخذ لتحسين إجراء مجلس الأمن المتعلق بوضع أسماء في القائمة ورفعها منها في اعتماد القرار 1904 في ديسمبر 2009. فقد أنشأ المجلس في المادة 20 بمقتضى هذا القرار، مكتب أمين المظالم⁵ ليساعد لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار

¹ على نحو ما طرحه قرار مجلس الأمن 1904 (2009).

² قرار مجلس الأمن 1730 (2006).

³ قرار مجلس الأمن 1735 (2006).

⁴ قرار مجلس الأمن 1822 (2008).

⁵ الدائم اقتترحت سنة 2006 أن تنشئ اللجنة آلية مراجعة مستقلة في شكل أمين للمظالم يمكنها أن تقبل الالتماسات مباشرة من الأطراف المدرجة أسماؤها في القائمة والتي تدعي أنها أدرجت ظلماً في القائمة وأنها غير قادرة على الحصول على شطب اسمها من القائمة. وتكون لأمين المظالم سلطة النظر في هذه الالتماسات وكذلك الحالات الأخرى التي تثار بمبادرة منه وتقدم توصية لتتخذ اللجنة إجراء بشأنها.

ضده، مشيرة بالخصوص إلى أن مجلس الأمن لا يرى من المناسب الآن إنشاء هيئة مستقلة ونزيهة تكون مسؤولة عن النظر والبت في الإجراءات المتخذة ضد قرارات منفردة للجنة الجزاءات عندما يتعلق الأمر بالمسائل القانونية والوقائية. كما لا تؤثر آلية جهة التنسيق ولا ديوان المظالم في المبدأ القائل بان رفع اسم شخص من قائمة لجنة الجزاءات يستلزم توافق آراء أعضاء اللجنة. وتظل مسألة الأدلة التي يمكن الكشف عنها للشخص المعني ترجع برمتها لتقدير الدولة التي اقترحت أن يدرج في قائمة لجنة الجزاءات، ولا توجد أي آلية تضمن توفير معلومات كافية للشخص المعني تسمح له بالدفاع عن نفسه بفعالية، بل لا يحتاج إلى إبلاغه بهوية الدولة التي طلبت إدراجه على قائمة لجنة الجزاءات¹.

وقالت المحكمة أن اعتبارات القرار السابق لمحكمة العدل الأوروبية تظل صحيحة رغم إنشاء مجلس الأمن آلية تنسيق ومكتب أمين مظالم لأنه لا يمكن مساواة ذلك بتوفير إجراء قضائي فعال لمراجعة قرارات لجنة الجزاءات". ووجدت المحكمة أيضا أن هناك خرقا لحق مقدم الطلب في الملكية نتيجة التطبيق العام لتدابير التجميد ومدتها.

كما أكدت كل من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، في أحكام أخرى تتعلق بنظام الجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة وتتصل أيضا بنظام جزاءات مفروضة على احد البلدان، انه لدى تنفيذ تدابير الأمم المتحدة، تظل الإجراءات التي تتخذها الدول الأعضاء خاضعة لاستعراض قضائي كامل للتثبت من مدى اتفاقها مع القواعد الأساسية للإجراءات القانونية الواجبة. وتشمل تلك القواعد الأساسية، ضمن ما تشمله،

¹ القضية رقم: T-85/09، قاضي ضد المفوضية الأوروبية، المحكمة الأوروبية العامة (الدائرة السابعة)، 30 سبتمبر 2010، الفقرة 128.

ولقد عزز مجلس الأمن مكتب أمين المظالم باتخاذ القرارات التالية 1989 (2011) و2083 (2012) و2161 (2014). ويقدم أمين المظالم توصيات بشأن طلبات الرفع من القائمة إلى اللجنة المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة. وفي حالة توصية أمين المظالم بشطب أسماء أفراد من القائمة، ترفع تلك الأسماء ما لم تقرر اللجنة، بتوافق الآراء، إبقاءها في القائمة أو ما لم تحل المسألة إلى المجلس للتصويت بشأنها.

وعلى الرغم من هذه الإصلاحات فقد أقرت الجمعية العامة بضرورة مواصلة ضمان تعزيز الإجراءات العادلة والواضحة بموجب نظام جزاءات الأمم المتحدة المتعلق بالإرهاب قصد فعاليتها وشفافيتها، ورحبت وشجعت جهود مجلس الأمن الجارية لدعم هذه الأهداف، بما فيها عن طريق إنشاء مكتب أمين المظالم ومواصلة مراجعة جميع أسماء الأفراد والكيانات في النظام.

المطلب الثاني: التحديات التي تواجه نظام الجزاءات

أدى التضارب بين إجراءات مجلس الأمن والتزامات الدول الأعضاء بحماية الحقوق المدنية والاقتصادية على حد سواء إلى نشوء عوائق سياسية وعقبات قانونية أمام تنفيذ جزاءات الأمم المتحدة.

ودفعت هذه الشواغل إلى تقديم طعون قانونية أمام هيئات قضائية وطنية في أنحاء مختلفة من العالم.

ويوضح القرار الذي اتخذته المحكمة الأوروبية العامة في قضية قاضي ضد المفوضية الأوروبية هذه التحديات عمليا. فقد ألغت المحكمة لائحة المفوضية الأوروبية المنفذة لقرارات مجلس الأمن ومقرراته المتعلقة بنظام الجزاءات المحددة الهدف التي انطبقت على مقدم الطلب، السيد قاضي، لان اللائحة انتهكت حقه في الدفاع. وقالت المحكمة أن حق السيد قاضي في مراجعة قضائية فعالة قد انتهك بسبب عدم الحصول على النحو الواجب على المعلومات والأدلة المستعملة

بمراعاة الأصول القانونية كما ينبغي². وهي شواغل أفضت إلى تلك الانتقادات والتحديات.

وما دامت المحاكم الوطنية والإقليمية ترى أن جزاءات الأمم المتحدة المزمع فرضها على أفراد تقصر عن الوفاء بالمعايير الدنيا للإجراءات القانونية الواجبة، فإن السلطات الوطنية قد تجد نفسها غير قادرة، من الناحية القانونية، على تنفيذ هذه الجزاءات تنفيذا كاملا على الصعيد الوطني. وهذا الوضع يهدد التطبيق الموحد والمعمم لجزاءات الأمم المتحدة.

فزيادة تعزيز ضمان إجراءات نزيهة وواضحة في تدابير الجزاءات الصادرة عن مجلس الأمن، يمكن أن يساعد الدول على تجنب التحديات الماثلة أمام تنفيذها لتدابير الجزاءات والتغلب عليها.

ولاشك أن فعالية الجزاءات تتأني من مشروعيتها، وبالتالي فإن المشروعية تتوقف على عدالة الإجراءات وتوفر سبل الانتصاف للأشخاص الذين يلحق بهم الضرر ظلما من جراء هذه الجزاءات³.

وفي هذا السياق أكد المقرر الخاص أنه لا يزال يشعر بالقلق من أن الإجراءات المنقحة للشطب من القوائم لا تفي بالمعايير اللازمة لضمان جلسة استماع عادلة وعلنية أمام محكمة مختصة ومستقلة وحيادية تكون منشأة بموجب القانون. وبموجب القرار 1904 (2009)، لا تتمتع أمانة المظالم بسلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق بإلغاء قرار إدراج في القائمة اتخذته اللجنة. وكذلك فإن أمانة المظالم غير مكلفة بتقديم توصيات إلى اللجنة، ولا تزال قرارات الشطب من القائمة تتخذ بشكل سري وبتوافق آراء هيئة سياسية (لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1267

² انظر تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، الوثيقة رقم A/HRC/16/50، ص 11.

³ انظر الوثيقة S/PV.5474، ص 5.

احترام حق الدفاع في أن يستمع إليه وحقوقه الأخرى، الحق في الاطلاع على الملف، رهنا بمراعاة ما تستلزمه المصالح المشروعة من حفاظ على السرية، والحق في التثبت من أسباب أي قرار، والحق في وسيلة انتصاف فعالة. ويمكن الحد من تلك الحقوق شريطة أن يتوخى هذا الحد غاية مشروعة، وان يحترم مبدأ التناسبية، فيما يتعلق بأمور عدة من بينها مدة التدابير، وألا يخل بجوهر الحق المعني¹.

وقد بدأ أيضا أشخاص مدرجون في قوائم نظم الجزاءات يطعنون في إدراج أسمائهم وفقا للإجراءات القانونية التي اتبعت تنفيذا لقرارات المجلس التي تناولتهم. وفي نوفمبر 2013 فصلت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية الدليمي وشركة مونتانا مانغمانت ضد سويسرا المتصلة بقرار مجلس الأمن 1483 (2003). وأعلنت دائرة المحكمة أن الإجراءات التي يتبعها مركز التنسيق لم توفر حماية مكافئة للحقوق الأساسية. وأحيلت القضية لاحقا إلى الدائرة العليا لتنظر فيها.

وإذا كانت التحسينات الإجرائية التي أدخلت بموجب القرار 1904 وتعيين أمين المظالم وعمله الجاري تمثل تطورات إيجابية ومهمة، وتشكل إقرارا بالشواغل التي أعربت عنها المحاكم الوطنية والإقليمية بشأن الحقوق الأساسية للأشخاص والمؤسسات الذين فرضت عليهم الجزاءات، فإنها لم تستطع تبديد الشواغل المتعلقة

¹ Voir : Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), Nada c. Suisse, Requête n° 10593/08, arrêt du 12 septembre 2012; Cour européenne des droits de l'homme (Deuxième Section), Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse, Requête n° 5809/08, arrêt du 26 novembre 2013; Cour de justice de l'Union européenne, Commission européenne et autres c. Yassin Abdullah Kadi, affaires jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, arrêt du 18 juillet 2013.

الوطني يقيدتها التزام الدول الأعضاء بموجب المادتين 25 و 103 من ميثاق الأمم المتحدة².
فالمحاكم الوطنية والإقليمية والهيات المنشأة بمعاهدات، إذ تسلّم بأن لا اختصاص يخول لها مراجعة قرارات المجلس في حد ذاتها³، فهي قد ركزت بالأحرى اهتمامها على التدابير التنفيذية، بتقييم توافقها مع المعايير الأساسية للإجراءات القانونية الواجبة. وقد أبرزت سلسلة من الطعون القانونية الناجحة المشكّلة بإبطال تشريعات التنفيذ، أو إعلان عدم مشروعيتها، ولهذا السبب تحديداً.

ولئن لم يطعن حتى الآن أي حكم من الأحكام القضائية في قرارات المجلس بشكل مباشر، فإن أثرها تمثل في جعل تلك القرارات غير قابلة للتنفيذ فعلياً. وإذا تعذر تنفيذ التدابير قانونياً على الصعيدين الوطني والإقليمي، فإن منطق الطابع العالمي للجزاءات يتهاوت. وقد أقر المجلس إقراراً صريحاً بأن الطعون القانونية المحلية والإقليمية على تنفيذ نظام الجزاءات تهدد فعاليته⁴.

² انظر A/HRC/16/50، الفقرة 19.

³ انظر القضيتين المشتركين C-402/05 و C-415/05، P، ياسين عبدالله القاضي ومؤسسة البركات الدولية ضد مجلس الاتحاد الأوروبي ومفوضية الجماعات الأوروبية، محكمة العدل الأوروبية (الدائرة العليا)، 3 أيلول/سبتمبر 2008، الفقرة 287؛ و CCPR/C/94/D/1472/2006 (الصيادي وفينك ضد بلجيكا)، الفقرة 7-2؛ والجدّة ضد المملكة المتحدة، الطلب رقم 08/27021، الحكم، 7 تموز/يوليه 2011 (الدائرة العليا)، الفقرة 76؛ وندى ضد سويسرا، القضية رقم 08/10593، محكمة حقوق الإنسان الأوروبية، 10 أيلول/سبتمبر 2012، والرأي الموافق للقاضي ماليفيري، الفقرة 20، وخزانة صاحبة الجلالة (المدعى عليه) ضد محمد عبدالجبار أحمد وآخرون (جهة متحدة)، [2010] (المدعون)

UKSC, [2010] 2 AC 534، الفقرة 151.

⁴ انظر قرار مجلس الأمن 1989 (2010)، الفقرة الحادية عشرة من الديباجة.

(1999)، لا نتيجة لإجراء فحص قضائي أو شبه قضائي للأدلة. وعلاوة على ذلك، لا تزال إمكانية حصول أمانة المظالم على المعلومات تتوقف على مدى استعداد الدول للكشف عن معلومات، فالدول قد تختار حجب المعلومات لضمان أمنها أو مصالحها الأخرى. ولا يزال النظام يفتقر إلى الشفافية نظراً لعدم إلزام اللجنة بنشر تقرير أمانة المظالم بالكامل أو الكشف عن المعلومات بشكل كامل إلى مقدم الالتماس. ومن دون صلاحيات اتخاذ القرارات لا يمكن أن تعتبر أمانة المظالم محكمة بالمعنى المقصود في المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹.

ولقد أكدت أمانة المظالم من جهتها أيضاً على أنه لا تزال هناك مجالات للتحسين على آلية أمين المظالم، وأنه ينبغي مواصلة الجهود المبذولة نحو إقامة آلية أكثر انفتاحاً، يتاح لها قدر كاف من الإفصاح عن المعلومات، التي تخضع دائماً لحماية السرية، مما سيظهر قوة وعدالة آلية أمين المظالم. كما أكدت على أن أكبر تهديد للآلية هو تهديد داخلي يتمثل في عدم وجود مكتب دائم داخل هيكل الأمم المتحدة وعدم توافر أوجه الحماية المؤسسية لاستقلاليتها، وبالتالي فإن مواطن الضعف الهيكلية يمكن أن تسيء إلى الحقوق الهامة التي ينبغي أن تصونها الآلية، سواء كانت حقوق جماعية في الأمن أو حقوقاً فردية، ويمكن أيضاً أن تضر عموماً بعدالة وفعالية ومصداقية هذا الانجاز الهام لمجلس الأمن.

وبصورة أعم، وعلى نحو ما لاحظت المفوضة السامية لحقوق الإنسان، فإن قدرة الأفراد والكيانات على الاعتراض على إدراج أسمائهم في القائمة على الصعيد

¹ الوثيقة رقم A/65/258، ص 23.

خاتمة:

إن العواقب الوخيمة المحتملة للجزاءات المحددة الهدف على حقوق الإنسان، تؤكد أهمية ضمان أن تتقيد إجراءات إدراج أسماء الأفراد والكيانات في القوائم ورفعها منها تقيداً صارماً بمقتضيات الأصول القانونية المرعية.

وإذا كانت إجراءات رفع الأسماء من القائمة، التي استحدثت مؤخراً، تمثل خطوة مهمة في اتجاه وضع إجراءات عادلة وواضحة، فإن الهوة بين نظام القرار 1267 والمتطلبات المتعلقة بالأصول القانونية في القانون الدولي لحقوق الإنسان والحاجة إلى المزيد من الإصلاح الشامل تظل قائمة. إن اللجوء إلى مراجعة قضائية أو شبه قضائية مستقلة لا يزال منعماً، سواء

تعلق الأمر بمراجعة قرار بإدراج أسماء في القائمة أو رفض طلب رفع أسماء منها.

وقد أفضت عدة أحكام قضائية سلبية ضد نظام الجزاءات، بما فيها الحكم الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، إلى تقويض الشرعية المفترضة للنظام وإنفاذه الفعلي. فإن لم يكن بالإمكان تنفيذ التدابير بصورة قانونية على الصعيدين الوطني والإقليمي، فإن منطق الطابع العالمي للجزاءات سيصبح غير فعال. ولذلك لا بد لمجلس الأمن من إيجاد حل يتفق مع معايير حقوق الإنسان الملزمة للدول الأعضاء.