

Distr.: General
14 June 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة مجلس الأمن



مجلس الأمن
السنة الحادية والستون

الجمعية العامة
الدورة الستون

البند ١٢٠ من جدول الأعمال
متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

رسالتان ممتاثلتان مؤرختان ١٩ أيار/مايو ٢٠٠٦ وموجهتان من الممثلين
الدائمين لألمانيا والسويد وسويسرا لدى الأمم المتحدة إلى رئيس الجمعية العامة
ورئيس مجلس الأمن

كلف حكومات سويسرا وألمانيا والسويد ومعهد واطسن للدراسات الدولية، التابع
لجامعة براون في بروفيدانس برود آيلند، بوضع مشروع الجزاءات المحددة الأهداف، لتحليل
الممارسات الراهنة للجان الجزاءات، والتوصية باقتراحات لتعزيز إجراءات جزاءات الأمم
المتحدة المحددة الأهداف.

ووضع معهد واطسن، نتيجة للتحليل الذي أجراه، وثيقة بيضاء معنونة "تعزيز
الجزاءات المحددة الأهداف من خلال إجراءات عادلة وواضحة" في آذار/مارس ٢٠٠٦
(انظر المرفق). ونود إتاحة هذه الوثيقة للجمعية العامة، على سبيل المساهمة في المناقشات
الحالية المتعلقة بمتابعة نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، ومجلس الأمن لدعم جهوده
المستمرة من أجل تعزيز أداة الجزاءات المحددة الأهداف.

ومعهد واطسن هو المسؤول عن محتويات الوثيقة البيضاء. والآراء والتوصيات
والاستنتاجات الواردة في الوثيقة البيضاء لا تعكس بالضرورة مواقف الحكومات الثلاث التي
كلف بوضع الوثيقة.



وسنكون ممتنين لو عملتم على توزيع هذه الرسالة ومرفقها باعتبارها من وثائق الجمعية العامة تحت البند ١٢٠ من جدول الأعمال، ومن وثائق مجلس الأمن.

(التوقيع) السفير أندرس ليدن
الممثل الدائم للسويد لدى
الأمم المتحدة

(التوقيع) السفير غونتر بلوغر
الممثل الدائم لألمانيا لدى
الأمم المتحدة

(التوقيع) السفير بيتر مورير
الممثل الدائم لسويسرا لدى
الأمم المتحدة

مرفق الرسالتين المؤرختين ١٩ أيار/مايو ٢٠٠٦ والموجهتين من الممثلين
الدائمين لألمانيا والسويد وسويسرا لدى الأمم المتحدة إلى رئيس الجمعية العامة
ورئيس مجلس الأمن

تعزيز الجزاءات المحددة الأهداف من خلال إجراءات عادلة وواضحة

وثيقة بيضاء من إعداد
مشروع معهد واطسن للجزاءات المحددة الأهداف
جامعة براون

٣٠ آذار/مارس ٢٠٠٦

معهد واطسن للدراسات الدولية، جامعة براون

111 Thayer Street, Box 1970 Providence, Rhode Island 02912-1970

Tel 401.863.2809 • Fax 401.863.1270 • Email Watson_institute@brown.edu • www.watsoninstitute.org

شكر وإعلان عدم المسؤولية

يود المؤلفون الاعتراف بدعم حكومات سويسرا وألمانيا والسويد في تسهيل البحث المطلوب لهذه الوثيقة وإعدادها، وشكر هذه الحكومات على استضافة حلقة عمل لاستطلاع الآراء بشأن مشروع سابق. ويعكس ما يرد في هذه الوثيقة من تعليق وتحليل آراء المؤلفين ولا يحظى بالضرورة بدعم حكومات سويسرا وألمانيا والسويد.

وقد حررت لاريسا فان دن هيريك ونيكو شريفير من جامعة ليدين التحليل القانوني الوارد في القسم الثاني. ونحن ممتنون لمساهمتهما ومساعدتهما في صياغة اختيارات آلية المراجعة الواردة في القسم الرابع. وساعد جوناتان ليو وبيتر بيرستيكرو وكاتي رول في الأبحاث المجراة من أجل هذه الوثيقة. وتستحق كاتي رول، مساعدة شؤون البحث في معهد واطسن، تقديراً خاصاً لجهودها الدائبة، وخصوصاً لوضعها للجداول في القسم الثالث التي توجز الممارسات الراهنة للجان مجلس الأمن للأمم المتحدة المعنية بالجزاءات المحددة الأهداف. وقد قدم زميلنا بيتر رومانويك تعليقات ثاقبة، وأعد الأرقام الواردة في التذييل.

إن المسؤول عن هذه الوثيقة البيضاء هو مشروع الجزاءات المحددة الأهداف الذي وضعه معهد واطسن للدراسات الدولية في جامعة براون الكائنة في بروفيدانس في رود آيلند. وقد ناقش الخبراء نسخة أولية في اجتماع عقد في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. وقد تكلم جميع المشاركين في هذا الاجتماع بصفته الشخصية لا الرسمية. ويود المؤلفون إزاء الشكر إلى المشاركين على تعليقاتهم، وإلى أكثر من ستة وثلاثين من ممثلي البعثات لدى الأمم المتحدة، وموظفي الأمانة العامة، وأعضاء الأفرقة الفرعية، وغيرهم ممن جرت مقابلتهم في غضون البحث المطلوب لهذه الوثيقة وكتابتها. ونحن ممتنون لما قدموه من وقت ومن مدخلات. كما أننا نعرب عن تقديرنا بوجه خاص للعديد من التعليقات الرزينة والوافية التي تلقيناها بشأن مشروع الوثيقة. والمؤلفون مسؤولون عن أي خطأ أو إسقاط. ونرحب كل الترحيب باستمرار ورود الآراء في هذه الوثيقة وما يتصل بها من مسائل.

سو.إ. إيكرت

توماس ج. بيرستيكرو

مشروع الجزاءات المحددة الأهداف

معهد واطسن

111 Thayer Street

Providence, RI 02912

البريد الإلكتروني: Thomas_Biersteker@brown.edu

Sue_Eckert@brown.edu

المحتويات

الصفحة

٦	موجز تنفيذي
٩	القسم الأول
	مقدمة
١٤	القسم الثاني
	شواغل حقوق الإنسان في النظم الحالية للجزاءات المحددة الأهداف من منظور القانون الدولي والقانون الأوروبي
٣٥	القسم الثالث
	الممارسات الراهنة للجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة
٥٣	القسم الرابع
	توصيات وخيارات لتعزيز الإجراءات العادلة والواضحة
٦٧	القسم الخامس
	استنتاجات
٦٩	الحواشي
٧٧	التذييل ألف
	مخطط سير عمل المنسق الإداري وآلية المراجعة
٧٩	التذييل باء
	موجز التوصيات والخيارات لتعزيز الإجراءات العادلة والواضحة

موجز تنفيذي

منذ مطلع التسعينات ظلت الأمم المتحدة باطراد تحدد أهدافا للجزاءات من أجل تحسين فعاليتها والحد من التكاليف الإنسانية. وفي الوقت الذي تحسّن فيه الجزاءات المحددة الأهداف بقدر كبير من الجزاءات الشاملة من حيث الحد من الأثر الإنساني، فإن التحول من الجزاءات المفروضة على الدول إلى الجزاءات التي تستهدف أفرادا وكيانات من غير الدول قد طرح قضايا جديدة، ولا سيما فيما يتعلق بحقوق ومواقف الأطراف التي يمكن أن تُدرج في القوائم بطريق الخطأ. ومع أن الجزاءات المحددة الأهداف ذات طبيعة سياسية وإدارية، فإنها يمكن أن تؤثر في حياة الشعوب بشكل يماثل الأفعال الإجرامية.

الطعون القانونية – إن الطعون القانونية الأخيرة المعروضة على مختلف المحاكم قد طرحت مسائل مهمة تتعلق بالجزاءات المحددة الأهداف المفروضة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ومع أنه ليست هناك محكمة وطنية أو إقليمية قد أبطلت التدابير المتعلقة بتنفيذ القوائم التي تضعها لجنة جزاءات تابعة للأمم المتحدة، فإن هذه الإجراءات القانونية يمكن أن تثير تحديات واسعة لفعالية الجزاءات المحددة الأهداف. وهذا الأمر يثير قلقا بالغا، نظرا إلى تزايد أهمية الجزاءات المحددة الأهداف في الجهد الذي يبذله المجتمع الدولي للتصدي للإرهاب العالمي وصون السلام والأمن الدوليين.

إن قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة (مجلس الأمن) محصّنة إلى حد كبير من المراجعة القضائية. على أن المحاكم بدأت، في الدعاوى الأوروبية الحديثة، تراجع تنفيذ الجزاءات المحددة الأهداف من زاوية الاتساق مع نظم القواعد الآمرة (مجموعة قواعد عليا في القانون الدولي لا يمكن خرقها). ويمكن للمحاكم مستقبلا مراجعة الجزاءات في ضوء متطلبات الحق في الانتصاف الفعال.

إن الحق في الانتصاف الفعال هو في صميم المناقشة المتعلقة بالجزاءات المحددة الأهداف وحقوق الإنسان. والعوامل التي تجعل الانتصاف فعالا هي: '١' وجود سلطة مستقلة ونزيهة، و '٢' وجود سلطة لصنع القرار، و '٣' إمكانية الوصول. ويمكن لتحسين إجراءات تطبيق الجزاءات، بما يكفل أن تكون عادلة وواضحة في تطبيقها، أن يحد من خطر القرارات القضائية التي يمكن أن تصعب الجهود المبذولة لتعزيز السلام والأمن الدوليين.

ممارسات لجان الجزاءات – أدخلت لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة، مع مرور الوقت، تحسينات مهمة، وبخاصة لجنة مجلس الأمن للأمم المتحدة المنشأة عملا بالقرار ١٢٦٧ (١٩٩٩) بشأن تنظيم القاعدة وحركة طالبان والأفراد والكيانات المرتبطة بهما

(لجنة ١٢٦٧). وما زالت الانتقادات توجه إلى الإجراءات ذات الصلة بتصنيف الأفراد أو إدراجهم في القوائم، وإلى عمليات اللجان، وإجراء رفع الأفراد والكيانات من القوائم. إن المشاكل الناجمة عن عدم إخطار الأفراد والكيانات المدرجين في القوائم وعن عدم وجود معلومات عن أساس الإدراج تُسهم في تصور وجود إححاف. وبدون مراجعة دورية للمدرجين في القوائم، فضلا عن الأطر الزمنية المحدودة المتاحة لتسوية المسائل العالقة، ومنها طلبات الرفع من القوائم، فإن الطبيعة المفتوحة للجزاءات تثير قلقا شديدا بشأن عدالة الإجراءات. ويُضاف إلى ذلك أن الإجراءات الراهنة، في معظم الحالات، لا تسمح بطلب الرفع من القوائم إلا لبلد إقامة أو جنسية الطرف المستهدف، مما يؤدي إلى مشاكل محتملة تتعلق بعدالة الإجراءات للأطراف المدرجة في الدول التي تُعارض أو ترفض تقديم طلبات للرفع من القوائم. وأخيرا فإن عدم شفافية إجراءات اللجان وصعوبة الحصول على معلومات يُسهمان في التصور العام لوجود إححاف.

التوصيات - نوصي بالمقترحات التالية لعلاج النقص في الإجراءات الراهنة للجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة:

الإدراج في القائمة

- ١ - يجب أن تكون معايير الإدراج مُفصّلة ولكن غير جامعة في قرارات مجلس الأمن.
- ٢ - وضع قواعد ومعايير عامة لبيانات الحالة.
- ٣ - تمديد الوقت المتاح لمراجعة اقتراحات الإدراج من يومين أو ثلاثة أيام عمل إلى خمسة أو عشرة أيام عمل لجميع لجان الجزاءات.
- ٤ - العمل بقدر الإمكان على (أ) قيام إحدى هيئات الأمم المتحدة بإخطار الأطراف المستهدفة بإدراجها في القوائم وبالتدابير المفروضة، وتوفير المعلومات المتعلقة بإجراءات الإعفاء والرفع من القوائم، و (ب) تزويد هذه الأطراف ببيان منقح للحالة وتوضيح لأساس الإدراج.

المسائل الإجرائية

- ١ - تعيين منسق إداري في الأمانة العامة للتعامل مع جميع طلبات الرفع من القوائم والإعفاء، وكذلك لإخطار المستهدفين بالإدراج في القوائم.
- ٢ - تحديد مراجعة للقوائم تُجرى كل عامين.

- ٣ - تعزيز فعالية لجان الجزاءات بوضع حدود زمنية للرد على طلبات الإدراج في القوائم والرفع منها والإعفاء، وكذلك بتعميم مقاييس ومعايير واضحة للرفع من القوائم.
- ٤ - زيادة شفافية ممارسات اللجان من خلال مواقع محسنة على الإنترنت، وإصدار نشرات صحفية أكثر تواتراً، وتعميم أوسع لإجراءات اللجان.

خيارات لآلية للمراجعة

هناك حاجة، أكثر من التحسينات الإجرائية، إلى شكل من أشكال آلية للمراجعة يمكن أمامها للأفراد والكيانات الطعن في القرارات المتعلقة بإدراجهم في القوائم. وتشمل الخيارات المطروحة للنظر ما يلي:

- ١ - آلية للمراجعة تحت سلطة مجلس الأمن للنظر في اقتراحات الرفع من القوائم.

(أ) فريق للرصد - تمديد ولاية الفريق الراهن.

(ب) أمين للمظالم - تعيين شخص مرموق ليكون همزة وصل مع الأمم المتحدة.

(ج) فريق خبراء - تشكيل فريق للاستماع إلى الطلبات.

- ٢ - فريق تحكيم مستقل للنظر في اقتراحات الرفع من القوائم.

- ٣ - المراجعة القضائية لقرارات الرفع من القوائم.

القسم الأول

مقدمة

”ونُهيّب أيضا بمجلس الأمن أن يكفل ... وجود إجراءات عادلة وواضحة يتم بموجبها إدراج الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات وشطبهم منها، فضلا عن منح استثناءات لأسباب إنسانية“.

الجمعية العامة للأمم المتحدة، وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥^(١)

إن الجزاءات أداة لا غنى عنها في جهود الأمم المتحدة من أجل صون السلام والأمن الدوليين. ومنذ تجربة الجزاءات الشاملة ضد العراق في مطلع التسعينات، زادت الأمم المتحدة باطراد من استخدام الجزاءات المحددة الأهداف^(٢) لتحسين فعالية الجزاءات والحد من العواقب الإنسانية السلبية للجزاءات على السكان المدنيين الأبرياء. وفي الوقت الذي تحسن فيه الجزاءات المحددة الأهداف بقدر كبير من الجزاءات الشاملة من حيث الحد من الأثر الإنساني، فإن التحول من الجزاءات المفروضة على الدول إلى الجزاءات التي تستهدف أفرادا وكيانات من غير الدول قد طرح قضايا جديدة، ولا سيما فيما يتعلق بحقوق ومواقف الأطراف التي يمكن أن تُدرج في القوائم بطريق الخطأ.

إن الجزاءات المحددة الأهداف تطبّق إجمالا إما بوصفها دافعا إلى تغيير السلوك، أو باعتبارها تدابير وقائية، كما في حالة الجزاءات ضد أفراد أو كيانات يُسهّلون القيام بأعمال إرهابية. وقد أصبحت الجزاءات المفروضة لوقف تمويل الإرهاب أو حرمان الإرهابيين من الملاذ الآمن أو السفر أدوات ثمينة في الجهد العالمي للتصدي للإرهاب. وبمرور الوقت ازدادت أهمية الجزاءات المحددة الأهداف في صون السلام والأمن الدوليين، مع الجهود الواسعة المبذولة لدعم هذه الآلية. وجرى الاضطلاع بعمليات إنترلاك وبون - برلين واستكهولم - التي رعتها على التوالي حكومات سويسرا وألمانيا والسويد - لتدعيم فعالية ومصادقية الجزاءات المحددة الأهداف^(٣).

وإذا طبقت الجزاءات المحددة الأهداف تطبيقا فعالا^(٤)، فإنها تحدث احتلالا اقتصاديا وعسرا ماليا لدى الأطراف المستهدفة. وتخفف بعض الشيء من هذه العواقب الإعفاءات الممنوحة لتلبية الاحتياجات الأساسية حسب المقتضى، التي تمنحها لجان الجزاءات ذات الصلة. ومع ذلك فإن الشعور بالصدمة والأثر النفسي الناجمين عن الإدراج الخطأ في القوائم يمكن أن تكون لهما آثار أكبر وأبعد من آثار العسر الاقتصادي والمالي. ومن وجهة نظر

الأفراد المنخرطين في عمليات تجارية، فإن السمعة الملوثة يمكن أن تكون الأثر الأهم والأدوم للإدراج في القوائم. ومع أن الجزاءات المحددة الأهداف تركز على الأفراد أو الكيانات، فإنه يمكن أيضا أن تكون لها آثار إضافية كبيرة على أسر الأفراد المستهدفين، وعلى عمال الكيانات المستهدفة أو على المستفيدين من خدماتها، كما في حالة الجزاءات المفروضة على "البركات" في عام ٢٠٠٢^(٥). ونشأت أيضا في بعض الحالات مشاكل متصلة بسرعة الإخطار، وعدم وجود مبرر للإدراج في القوائم أو معلومات عن طريقة الطعن في التصنيف.

وقد أدرجت لجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة تدابير ترمي إلى تحسين هذه الآثار، وتتراوح بين توحيد الإعفاءات لأسباب إنسانية ووضع إجراءات للرفع من القوائم ذات أشكال وصيغ مختلفة (انظر الجدول الثالث في القسم الثالث). ولا يرد ذلك بشكل أوضح مما يرد في حالة لجنة ١٢٦٧، التي شكلت فريقا للرصد لمساعدة اللجنة، ونمّطت الإعفاءات، ووضعت إجراءات للرفع من القوائم (انظر الرسم البياني الأول في القسم الثالث). ومع ذلك فإن هناك تصورا واسع القاعدة يذهب إلى أن الإجراءات الراهنة ليست "عادلة وواضحة"، بما فيه الكفاية، وهو ما نحدده بأعم الألفاظ ليشمل كلا من عدالة الإجراءات (التطبيق التزيه للتدابير، التناسبية، الحق في الإخطار المناسب، فرصة إبداء الرأي) والانتصاف الفعال للأطراف المدرجة في القوائم بطريق الخطأ.

وهناك خمس قضايا حديثة معروضة على محكمة العدل الأوروبية، مع طعون قانونية أمام المحاكم الوطنية في أوروبا وأمريكا الشمالية وغيرها (منها قضيتان في تركيا وواحدة في باكستان)، أثارت أسئلة مهمة بشأن تدابير مجلس الأمن المتخذة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة والتي تستهدف أفرادا وكيانات. ومع أنه ليست هناك محكمة وطنية أو إقليمية أبطلت حتى الآن التدابير الوطنية لتنفيذ قرار لإحدى لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة، فإن هذه الإجراءات القانونية يمكن أن تثير تحديا كبيرا لفعالية الجزاءات المحددة الأهداف. وهذا الأمر يثير قلقا بالغاً، نظرا إلى تزايد أهمية الجزاءات المحددة الأهداف في الجهد العالمي لمكافحة الإرهاب الدولي.

وهذه المسألة ليست جديدة تماما. فرغم أن مجلس الأمن للأمم المتحدة لم يعتد التعامل مع أفراد وكيانات من غير الدول، فإن الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان وعدالة الإجراءات كانت حاضرة في العمليات الثلاث المتعددة الأطراف التي ساهمت في وضع الجزاءات المحددة الأهداف. فقد عاجلت عملية إنترلاكين بشأن الجزاءات المالية المحددة الأهداف الحقوق المتعلقة بالتماس الرفع من قائمة المستهدفين، ونظرت عملية بون - برلين

في الطعون ذات الصلة بمنع السفر، واعترفت عملية استكهم لم بشأن تنفيذ الجزاءات المحددة الأهداف بالحاجة إلى احترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

وفي فترة أقرب، أشار الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، إلى أن "الطريقة التي تُضاف بها الكيانات أو الأفراد إلى قائمة الإرهابيين التي يحتفظ بها المجلس، وعدم تمتع المدرجين فيها بإمكانية المراجعة أو الطعن في إدراج أسمائهم فيها، يثيران مسائل خطيرة تتصل بواجب الكشف عن الحقائق، وينطويان على احتمال انتهاك القواعد والاتفاقيات الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان"^(٦). وفيما بعد، طلبت الجمعية العامة إلى مجلس الأمن، في وثيقتها المتعلقة بنتائج مؤتمر القمة العالمي والمؤرخة أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، "أن يكفل وجود إجراءات عادلة وواضحة يتم بموجبها إدراج الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات وشطبهم منها، فضلا عن منح استثناءات لأسباب إنسانية"^(٧). وردا على ذلك، كلف الأمين العام مكتب الشؤون القانونية أن يبدأ عملية مشتركة بين الإدارات لوضع مقترحات ومبادئ توجيهية للنظر في هذه الشواغل^(٨).

وقد ولّد تصور وجود إححاف في تطبيق الجزاءات المحددة الأهداف معارضة عامة في عدة بلدان وحرّجا سياسيا من حين إلى آخر في بلدان أخرى، وقد أبدى بعض الدول الأعضاء ترددا متزايدا في إضافة أسماء إلى قوائم الأفراد والكيانات المستهدفين بجزاءات مجلس الأمن بسبب هذه الشواغل. وأعرب أكثر من ٥٠ دولة عضوا عن القلق إزاء عدم وجود أصول قانونية وغياب الشفافية في الإدراج في القوائم والرفع منها^(٩).

ورغم أن هذه الشواغل مشروعة، فإن من المهم ألا يغيب نطاق المشكلة وحجمها عن البال. فليس هناك الآن سوى ٩٢٥ فردا وكيانا أدرجتهم على نطاق العالم لجان الجزاءات الست التابعة للأمم المتحدة التي تتولى الإدراج، ورفع ٤٦ منهم من القوائم حتى الآن. وذكر فريق الرصد ١٢٦٧ في آخر تقرير له أنه على الرغم من أن ثمة ٣٤٥ فردا مدرجا في القائمة، فإن "طلبات [الإعفاء]. لم تقدم إلا فيما يخص ٢٣ فردا منهم، ومن ثماني دول فقط (كلها من أوروبا ما عدا دولتين)"^(١٠). ومن المهم أيضا ملاحظة أن معظم القضايا المعرّضة للطعون القانونية تنبع من التصنيفات التي جرت في الشهور التالية مباشرة لهجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. ومن شأن التحسينات المدخلة منذئذ على اشتراطات الإدراج في القوائم وبيانات الحالة أن تقلل من احتمال استمرار الخطأ في الإدراج.

وحتى إذا كان الرقم الإجمالي صغيرا وكانت إجراءات اللجان قد تحسنت، فإن استمرار تصور وجود إححاف والانتهاك المحتمل للأصول القانونية المرتبطة بالجزاءات المحددة الأهداف يعنّيان وجود مشكلة سياسية لا بد من معالجتها. والإخفاق في إضفاء مزيد من

الشفافية على عملية الجزاءات وجعلها أيسر استخداما وإحضاءها لشكل من أشكال المراجعة يهدد بتقويض مصداقية وفعالية جزاءات الأمم المتحدة بشكل عام.

وفي بعض الجوانب تسهم الأمم المتحدة ذاتها في خلق تصور الإجحاف. فعدم شفافية إجراءات لجان الجزاءات، حتى ولو كانت قد تحسنت في الأعوام الماضية، هو جزء من المشكلة. ومداولات اللجان سرية على النحو الواجب، ولكن المعلومات العامة عن أساس القرارات المتعلقة بالإدراج في القوائم والرفع منها والإعفاءات لا تزداد في العادة. والإجراءات ذات الصلة بالتماسات للإعفاء أو طلبات الرفع من القوائم موجودة بصفة عامة في المبادئ التوجيهية للجان، ولكن هذه المبادئ التوجيهية ليست موجودة لدى كل اللجان. وهناك حالات صُنفت فيها لجان الجزاءات أفرادا وكيانات ذكروا أنهم علموا من مصادر غير رسمية بإدراجهم في القوائم.

ومع أن التحول إلى الجزاءات المحددة الأهداف في التسعينات كان المقصود به خفض التكاليف الإنسانية والعواقب غير المتعمدة للجزاءات الشاملة، فإن لجميع الجزاءات، حتى المحددة الأهداف منها، أثرها، وهي باستمرار مقيدة لبعض الحقوق (يرد وصف أوفى لها في القسم الثاني من هذا التقرير). ومن المهم أن نتذكر أن فرض الجزاءات عملية سياسية وإدارية أكثر منها عملية قانونية. فالجزاءات تُفرض في غياب المعايير ذاتها المتعلقة بالبيئة، وعبء الإثبات، والوصول إلى الانتصاف من العمليات القانونية، وإن كانت في الوقت نفسه محكومة إلى حد ما بإجراءات القانون الإداري^(١١). وكون الجزاءات المحددة الأهداف قد تؤثر على حياة الناس بما يماثل العقوبات المفروضة في القضايا الجنائية يزيد من التصور العام لغياب العدالة.

إن أكثر من نصف الأفراد والكيانات المدرجين في قوائم لجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن يعاقبون في إطار الجهد العالمي المبذول لمنع أعمال الإرهاب. والتوصية بالعمل بإجراءات عادلة وواضحة جزء من الجهد الأوسع المبذول لإيجاد توازن مناسب بين الحقوق والأمن. إن الإرهاب حالة خاصة للجزاءات المحددة الأهداف، إذ قد يكون هناك تردد في تأكيد أولوية شواغل حقوق الإنسان في قضية إرهاب. ولا ينبغي النظر إلى هذه المسألة من زاوية المقايضة بين الأمن والعدل؛ بل يجب بالعكس النظر إلى كليهما باعتبارهما متعاضدين. فتعزيز عدالة الإجراءات يمكن أن يُعزز الأمن، والعكس بالعكس. وسيؤدي تحسين العدالة والوضوح في تطبيق الجزاءات المحددة الأهداف إلى تدعيم الجهد العالمي المبذول لاستخدام وتنفيذ الجزاءات المحددة الأهداف من أجل التصدي لأعمال الإرهاب.

وفي التحليل الأخير فإنه إذا عارض حكم لمحكمة إقليمية أو وطنية تطبيق تدابير وطنية لتنفيذ إدراج في القوائم تقوم به لجنة للجزاءات تابعة لمجلس الأمن، فإن هذا القرار يمكن أن يقوض التنفيذ الفعال للجزاءات الأمم المتحدة. ويمكن أيضا لهذا القرار أن يطعن في المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تذكر أنه إذا تعارضت الالتزامات التي ترتبط بها الدول الأعضاء وفقا لأحكام الميثاق مع أي التزام دولي آخر ترتبط به، فالعبرة بالالتزامات المترتبة على الميثاق. ويمكن للتدابير الحكيمة الرامية إلى تحسين الحالة أن تمنع الطعون القانونية، المنظوية على أضرار محتملة، في الجزاءات المحددة الأهداف - وهي طعون يمكن في النهاية أن تضعف الجهد العالمي الراهن لمكافحة الإرهاب.

وتستقصي هذه الوثيقة البيضاء المسائل القانونية، وتحلل الممارسات الراهنة للجان الجزاءات، وتوصي باقتراحات لتعزيز إجراءات جزاءات الأمم المتحدة المحددة الأهداف. ويبحث القسم الثاني الجوانب القانونية للمسألة، مع استقصاء للمبادئ العريضة، والطعون القانونية الحديثة، وآثارها. ويصف القسم الثالث الإجراءات والممارسات الراهنة في ست لجان مختلفة للجزاءات. ويقدم القسم الرابع توصيات محددة وطائفة من الخيارات للرد على الانتقادات الموجهة إلى الممارسات الراهنة، ولضمان وجود إجراءات عادلة وواضحة لتنفيذ جزاءات الأمم المتحدة المحددة الأهداف. ويحتوي القسم الخامس على استنتاجات عامة.

القسم الثاني

شواغل حقوق الإنسان في النظم الحالية للجزاءات المحددة الأهداف من منظور القانون الدولي والقانون الأوروبي

لاريسا فان دن هيريك ونيكو شريفير*

يُحدد الجزء الأول من هذا القسم، بوجه عام، حقوق الإنسان التي يمكن أن تتضرر من الجزاءات المحددة الأهداف. ويحلل الجزء الثاني الحقوق التي تبدو الأكثر صلة في ضوء التحديات الأخيرة، وبخاصة الحق في محاكمة عادلة والحق في الانتصاف الفعال. ويستعرض الجزء الثالث مجاهات حقوق الإنسان لنظم الجزاءات، مع إشارة خاصة إلى حماية حقوق الإنسان بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وفي سياق قانون الاتحاد الأوروبي. وأخيرا يُقيّم الجزء الرابع آثار مجاهات حقوق الإنسان هذه على الإجراءات الراهنة للأمم المتحدة.

أولا - الجزاءات المحددة الأهداف وحقوق الإنسان بوجه عام

جرى منذ عام ١٩٤٥ الاتفاق على إطار لقانون حقوق الإنسان مثير للإعجاب. واستنادا إلى الأحكام القليلة الواردة في ميثاق الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان^(١٢)، جرى في عام ١٩٤٨ اعتماد الإعلان العالمي المرجعي لحقوق الإنسان^(١٣). وفيما بعد، تمت الموافقة على عهدتين دوليين رئيسيين خاصين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) وبالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) على التوالي، فضلا عن سلسلة من معاهدات محددة لحقوق الإنسان، كتلك المتعلقة بالتمييز العنصري (١٩٦٥)، وحقوق المرأة (١٩٧٩)، والتعذيب (١٩٨٤)، وحقوق الطفل (١٩٨٩)، والعمال المهاجرين (١٩٩٠). وكان هناك، منذ مؤتمر فيينا العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٣، قبول واسع لاعتبار قواعد حقوق الإنسان الواردة في هذه المجموعة عالمية وغير قابلة للتجزئة^(١٤).

واعتمدت، فضلا عن ذلك، صكوك إقليمية لحقوق الإنسان. وأهم هذه الصكوك الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان (١٩٥٠)، وميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (٢٠٠٠)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (١٩٦٩) وبرتوكولها الإضافي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٨٨)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١).

* لاريسا فان دن هيريك ونيكو شريفير هما، على التوالي، محاضر وأستاذ للقانون الدولي العام في جامعة ليدن بهولندا. البريد الإلكتروني: l.van.den.herik@law.leidenuniv.nl و n.j.schrijver@law.leidenuniv.nl.

وفي مطلع التسعينات انتُقدت الجزاءات الشاملة، كما ورد في القسم الأول، لما لها من أثر إنساني سيئ. ومع أن الجزاءات المحددة الأهداف قد وُضعت، إلى حد ما، استجابة للشواغل في مجال حقوق الإنسان، فإنها هي أيضا، بحكم تعريفها، تؤثر في حقوق الأفراد.

إن الجزاءات المحددة الأهداف يمكن، مثلها مثل الجزاءات الشاملة، أن تتعدى على عدة أنواع من حقوق الإنسان. فمنع السفر، على سبيل المثال، يتعارض أساسا مع حرية الحركة^(١٥)، وتؤثر الجزاءات المالية على حقوق الملكية^(١٦)، ويمكن أن تؤثر أيضا على خصوصية الفرد وسمعته وحقوق الأسرة^(١٧). وإذا طبقت هذه الجزاءات بطريق الخطأ على الأفراد المدرجين في القوائم دون أن تتاح لهم إمكانية إبداء رأيهم أو الطعن في التدابير المتخذة ضدهم، فإنها يمكن أيضا أن تعتبر انتهاكا للحق في اللجوء إلى المحاكم، والحق في محاكمة عادلة^(١٨)، والحق في الانتصاف الفعال^(١٩).

ويمكن للجزاءات في حدها الأقصى أن تعتبر انتهاكا للحق في الحياة^(٢٠)، إذا أدى المنع من السفر، على سبيل المثال، إلى الحيلولة دون خروج الشخص المستهدف من البلد طلبا للمساعدة الطبية^(٢١)، أو إذا كانت الجزاءات المالية من الصرامة بحيث تحرم الشخص المستهدف الموارد اللازمة لشراء السلع الأساسية كالغذاء. على أن نُظم جزاءات الأمم المتحدة الراهنة تنطوي دائما على إمكانية منح إعفاءات لتفادي هذه الحالات تحديدا^(٢٢). ويمكن أيضا أن يتعارض المنع من السفر مع حقوق وحريات من قبيل حرية الدين^(٢٣) إذا كان الحج من متطلبات هذا الدين، والحق في اللجوء. وجدير بالذكر أن لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة قد نمّطت الإعفاءات فيما يتعلق بالسفر لأغراض دينية^(٢٤).

ثانيا - حقوق إنسان معينة معرضة للخطر: الحق في محاكمة عادلة وفي انتصاف فعال

تتصل أكثر شواغل حقوق الإنسان إلحاحا في الوقت الراهن، فيما يتعلق بالجزاءات المحددة الأهداف، بما يلاقيه الأفراد من صعوبة ملحوظة في الطعن في الجزاءات الموقّعة عليهم. وهناك ١٥ حالة لمستهدفين من الأفراد والمنظمات شرعوا في اتخاذ الإجراءات القانونية لدى المحاكم الوطنية والإقليمية. فقد قدمت طعون قانونية إلى المحاكم الوطنية في إيطاليا وباكستان^(٢٥) وبلجيكا وتركيا وسويسرا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية^(٢٦). وقد شكوا الأفراد لهذه المحاكم الوطنية من إدراج الأمم المتحدة لهم في قوائمها أو شكوا مباشرة من الجزاءات ذاتها. وفي حالات أخرى جرى الطعن في الإدراج الوطني في القوائم، أو طُلب إلى المحكمة حمل دولة المنشأ على الشروع في اتخاذ إجراء الرفع من القوائم. ومن هنا فإن طابع الدعاوى الوطنية يتغير. ولا يزال معظم هذه الدعاوى معلقا. وبالإضافة إلى هذه

الدعوى الوطنية، اتجه المدعون أيضا صوب المحاكم الأوروبية الإقليمية. ويرد أدناه تحليل أوفى لبعض هذه الدعاوى الأوروبية.

ويقع الحق في محاكمة عادلة والحق في الانتصاف الفعال في صميم المناقشات. ولذلك يجري البحث في هذين الحقين بالتفصيل في هذا القسم. ولما كان عدد من الطعون المهمة المقدمة إلى محاكم إقليمية قد حدث في أوروبا وكانت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (١٩٥٠) من أنظمة حقوق الإنسان القليلة التي تمنح الأفراد حق التقدم بالتماس مباشر، فإن التركيز في الاستقصاء الوارد أدناه سيكون على الحقوق والإجراءات بموجب هذه الاتفاقية الأوروبية. ومن المناسب البدء بتناول الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦)، وبوجه خاص المادتان ٢ (٣) و ١٤ من هذا العهد. وهناك أيضا تحليل للمادتين الأوروبيتين المناظرتين، وهما المادتان ٦ و ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

الحق في محاكمة عادلة وانتصاف فعال على نطاق العالم (المادتان ١٤ و ٢ (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)

يرد الحق في محاكمة عادلة والحق في الانتصاف الفعال بوجه عام في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ويرد الحق في محاكمة عادلة في المادة ١٠ من هذا الإعلان:

لكل إنسان الحق، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة نظرا عادلا علنيا للفصل في حقوقه والتزاماته وأي تهمة جنائية توجه إليه.

وفيما يلي نص المادة ٨ من الإعلان بشأن الانتصاف الفعال:

لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه من أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون.

والحق في محاكمة عادلة مسجل في المادة ١٤ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وفيما يلي الجزء ذو الصلة من هذا الحكم:

... ويكون لكل إنسان الحق في أن تنظر قضيته محكمة مختصة مستقلة نزيهة تكون منشأة بحكم القانون وتتولى الفصل في أي تهمة جنائية توجه إليه أو أي دعوى مدنية تتناول حقوقه والتزاماته

وعلى غرار المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، فإن المعيار الذي أرسته المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (أي "الحق

في أن تنظر قضيته محكمة مختصة مستقلة نزيهة تكون منشأة بحكم القانون“ لا يُطبق إلا في دعاوى معينة يلزم فيها تحديد “التهمة الجنائية”، أو يكون مطروحا “دعوى مدنية تتناول الحقوق والالتزامات”^(٢٧). ولم تحدد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هذين المفهومين بالتفصيل في تعليقها العام على المادة ١٤ في عام ١٩٨٤^(٢٨). وأدى ذلك بالباحث مانفريد نوواك إلى تمييز التفسير المستقل لهذين المفهومين في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بصرف النظر عن التصنيفات الوطنية، وبذلك يحد من إمكانية تحايل الدول الأطراف على العهد^(٢٩).

غير أن الاجتهاد القضائي للجنة المعنية بحقوق الإنسان لا يسعف كثيرا في معرفة كيفية تفسير مفهوم “التهمة الجنائية” تفسيراً مستقلاً. والمفترض بوجه عام أن جوهر الدعوى المدنية في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية ينطبق بنفس القدر في سياق المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (انظر أدناه)، ما دام الحكمان يتضمنان الألفاظ ذاتها بالضبط^(٣٠).

وفيما يتعلق بـ “الشق المدني” في المادة ١٤، يلاحظ أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية يستخدمان ألفاظاً مختلفة، فـ “الدعوى المدنية التي تتناول الحقوق والالتزامات” في المادة ١٤ من العهد يقابلها “الحقوق والالتزامات المدنية” في المادة ٦ من الاتفاقية. وقد يُتعلل بأن العهد والاتفاقية يتناولان مفهومين مختلفين بعض الشيء^(٣١). ومع ذلك فإن التفريق غير موجود في النص الفرنسي لكلا المعاهدتين، حيث يتحدث النصان عن “منازعات بشأن حقوق والتزامات ذات طابع مدني”، ويمكن أيضا افتراض أن المطروح بوجه عام مفهومان متماثلان.

وفي قضية آيفون لاندري ضد كندا (١٩٨٦)، أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى التفاوت في عبارة “الدعوى المدنية” بين النص الإسباني والانكليزي والروسي والفرنسي. وذكرت اللجنة على أي حال أن:

... مفهوم “الدعوى المدنية” أو ما يعادلها في نصوص اللغات الأخرى يقوم على طبيعة الحق المعني لا على مركز أحد الأطراف ... ويجب في هذا الصدد النظر في كل رسالة في ضوء سماها الخاصة^(٣٢).

ومن هنا جاء تفضيل التحليل الذي يتناول كل حالة على حدة والمماثل للسوابق القضائية في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، على النحو الوارد أدناه. وتقول اللجنة المعنية

بحقوق الإنسان إن المكون المدني للمادة ١٤ (١) يشمل الدعاوى المتعلقة بالمعاش التقاعدي الخاص بالعجز لفرد سابق في الجيش^(٣٣) وخلافات العمل للموظفين المدنيين^(٣٤). ومع ذلك تذكر اللجنة أيضا أن المادة ١٤ لا تنطبق بالضرورة على اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظفين المدنيين^(٣٥). وعلى عكس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، لم تحدد اللجنة حتى الآن هل تشمل عبارة "الدعوى المدنية التي تتناول الحقوق والالتزامات" أم لا إجراءات اللجوء أو الطرد^(٣٦) والقضايا الضريبية^(٣٧). وفي ضوء هذه السوابق القضائية المتباينة وغير المحددة، يُصبح من غير المؤكد أن تعتبر اللجنة جزاءات الأمم المتحدة بمثابة التزامات في دعوى مدنية، وبالتالي لا يكون من المؤكد تماما انطباق المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ويرد الحق في الانتصاف الفعال في المادة ٢ (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وينص هذا الحكم على ما يلي:

تتعهد كل دولة من الدول الأطراف في هذا العهد بالقيام بما يلي:

(أ) تأمين الانتصاف الفعال لأي شخص تنتهك حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر هذا الانتهاك عن مرتكبيه أداء منهم لوظائفهم الرسمية؛

(ب) تأمين قيام السلطات القضائية أو الإدارية أو التشريعية المختصة، أو أي سلطة مختصة أخرى يقررها نظام الدولة القانوني، بالبت في حقوق أي شخص يباشر إجراء هذا الانتصاف، وتنمية إمكانيات الانتصاف القضائي؛

(ج) تأمين قيام السلطات المختصة بتنفيذ القرارات المؤيدة لتلك الحقوق.

إن الحق في الانتصاف الفعال، بالشكل المكرس به في المادة ٢ (٣)، ليس له نطاق عام، بل لا يطبق إلا إذا تعلقت المسألة بحق آخر من الحقوق الواردة في العهد. فجزاء الأمم المتحدة الذي يقضي بتجميد الأصول فيه اعتداء، في المقام الأول، على حق الاستفادة من الممتلكات. ومع ذلك فإن هذا الحق غير وارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مما يمكن أن يكون له عواقب على انطباق المادة ٢ (٣). وعلى العكس من ذلك، تنص المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في الانتصاف الفعال من الأعمال التي فيها اعتداء على طائفة واسعة من الحقوق الأساسية إذا منحها الدستور أو القانون.

وهناك اختلاف واسع آخر بين الحكمين، فالمادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تنص على الانتصاف باللجوء إلى محكمة وطنية مختصة، في حين أن المادة ٢ (٣) من

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تتحدث عن السلطات القضائية أو الإدارية أو التشريعية المختصة، مما يتيح مجالا أوسع لسبل الانتصاف غير القضائي.

وعلى غرار المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، تحدد المادة ٢ (٣) معيارا أدنى، إذ إنها لم تنص على مراجعة تقوم بها سلطة قضائية. وتوفر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مبادئ توجيهية أكثر تحديدا تتعلق بما يمكن أن يترتب عمليا على هذا الحق، وهو ما يرد أدناه.

الحق في محاكمة عادلة بموجب الاتفاقية الأوروبية

تشمل المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الحق في محاكمة عادلة. وفيما يلي نص الجملة الأولى من الفقرة ١:

لكل إنسان الحق في أن تُنظر قضيته نظرا عادلا علنيا خلال فترة زمنية معقولة أمام محكمة مستقلة نزيهة تكون منشأة بحكم القانون وتتولى الفصل في حقوقه والتزاماته المدنية أو في أي تهمة جنائية توجه إليه.

وتحدد المادة ٦ معايير عالية ("النظر العادل العلني"، "خلال فترة زمنية معقولة"، "أمام محكمة مستقلة تكون منشأة بحكم القانون")، ولكن هذه المعايير لا تنطبق إلا على الدعاوى المدنية والجنائية. والسؤال مرة أخرى هو هل يمكن للإدراج في القوائم وفرض الجزاءات، مثل التجميد، أن يوصفا بأتهما مدنيان أو جنائيان، ومن ثم يندرجان في نطاق المادة ٦، أم أنهما بالأحرى من التدابير الإدارية أو التدابير ذات الطابع الخاص التي تظل خارج نطاق المادة ٦.

وقد قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن مفهوم التهمة الجنائية ينطوي على "معنى مستقل بذاته" منفصل عن وصف تدبير من التدابير وفقا للقانون الوطني^(٣٨). والاعتبارات ذات الصلة لتحديد هل يعتبر تدبير معين تهمة جنائية أم لا هي: "طبيعة الجريمة المتهم بها، شدة الجزاء المعني (فيما يتعلق خصوصا بفقد الحرية، وهو من سمات المسؤولية الجنائية)، الجماعة التي يطبق عليها القانون (تشير جماعات المجرمين المحتملين الصغيرة والمحددة بشكل دقيق إلى جريمة جنائية سلوكية أو إدارية لا جريمة عادية)"^(٣٩).

وكانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أقل وضوحا في تحديد المقصود بالحق أو الالتزام المدني. فمفهوم الحق أو الالتزام المدني أيضا، على غرار مفهوم التهمة الجنائية، ينطوي على معنى مستقل بذاته في إطار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، مستقل عن التصنيفات الوطنية^(٤٠). ومع ذلك فإن المحكمة الأوروبية لم تحدد

مبادئ توجيهية عامة لتحديد هل ترد الحقوق أو الالتزامات المدنية في الدعوى أم لا، بل اختارت التعامل مع هذه المسألة على أساس كل حالة على حدة. ونتج عن ذلك أن نزع الملكية^(٤١) وبعض أشكال الضمان الاجتماعي^(٤٢) اعتبر داخلا في نطاق هذا الجزء من المادة ٦ (١)، في حين أن الخلافات المتعلقة بالمسؤولية الضريبية^(٤٣) ظلت تعتبر حتى الآن من مسائل القانون العام وغير مشمولة بالمادة ٦ (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

إن مسألة مركز الجزاءات المحددة الأهداف مهمة للغاية فيما يتعلق بجزاءات لجنة ١٢٦٧، لأن الأفراد المستهدفين يدرجون في قوائم هذا النظام على أساس ارتباطهم بمنظمة إرهابية. وتنطوي معايير الإدراج في القوائم على إشارة ضمنية إلى القانون الجنائي، وبخاصة في حالة جزاءات كوت ديفوار التي يمكن فيها إدراج أفراد في القوائم على أساس معلومات ذات صلة عن مسؤوليتهم عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، أو عن تحريضهم علنا على الكراهية والعنف^(٤٤).

وبالإضافة إلى هذه الإشارة الجنائية الضمنية لمعايير الإدراج في القوائم، احتج بعض الناس بأن هدف الجزاءات يبدو عقابيا أيضا، وأن آثار الجزاءات يمكن أن ترتفع إلى مستوى يماثل العقوبات الجنائية. على أن فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات، المنشأ عملا بقرار مجلس الأمن ١٥٢٦ (٢٠٠٤) بشأن تنظيم القاعدة وحركة طالبان والأفراد والكيانات المرتبطة بهما (فريق الرصد ١٢٦٧)، ما فتئ يردد أن الجزاءات "مقصود بها منع الأعمال الإرهابية وليس تقديم خلاصة وافية لأسماء المجرمين المدانين"^(٤٥)، وأنه لا يمكن اعتبار الجزاءات جنائية في طبيعتها. وقال فريق الرصد ١٢٦٧ أيضا في هذا الصدد: "... وعلى أي حال، لا تفرض الجزاءات عقوبات أو إجراءات جنائية من قبيل الاعتقال أو التوقيف أو التسليم، بل إنها تسعى بدلا من ذلك إلى تطبيق تدابير إدارية مثل تجميد الأصول، والمنع من السفر الدولي، والحيلولة دون شراء الأسلحة"^(٤٦). وعلى ذلك فإن احتمال وجود إشارة ضمنية إلى القانون الجنائي لا يعني وجوب اعتبار الجزاءات عقوبات جنائية.

وليس من السهل القول، بدلا من ذلك، إن الجزاءات المحددة الأهداف يمكن أن توصف بالالتزامات المدنية، نظرا إلى عدم وضوح السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في هذه النقطة. والمفترض أن الإجابة على هذا السؤال ستكون مختلفة أيضا بالنسبة إلى مختلف أنواع الجزاءات. ويمكن وصف تجميد الأصول بأنه مدني، ولكن من غير المحتمل إطلاق هذه الصفة على منع السفر.

ويمكن مما سبق الخلوصل إلى أن الجزاءات المحددة الأهداف لا تعتبر في أكثر الأحوال عقوبات جنائية. وحتى عند إدراج أفراد في القوائم على أساس معايير تقترب فيما يبدو من وصف الجريمة، فإن الجوانب ذات الصلة التي يجب النظر فيها هي أيضا طبيعة الجزاءات والهدف منها. وللهذه الأولى لا يدعم هذان الجانبان القول إن الجزاءات يجب أن تساوى بالثهم الجنائية. ويضاف إلى ذلك أن من غير المؤكد أيضا أن تعتبر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الجزاءات التزامات مدنية.

إن وصف الجزاءات بأنها إما تُتهم جنائية أو التزامات مدنية أو تدابير ذات طابع مختلف أمر مهم لسببين تحديدا. فأولا، يشير الوصف إلى الدليل المطلوب لبيان الحالة الذي يمكن أن يقود إلى الإدراج في القوائم. وإذا وصفت الجزاءات بأنها تُتهم جنائية، فإن الدليل المطلوب لإدراج الفرد في القوائم لا بد من أن يفني بمعيار "فوق الشك المعقول". ومن ناحية أخرى، إذا وصفت الجزاءات بأنها إدارية، فإن عبء الإثبات للإدراج في القوائم يقل. وفي هذه الحالة يمكن تأكيد أنه كلما طالبت مدة بقاء اسم الشخص على القائمة وطالت فترة تجميد أصوله، كان الأثر أفدح. ويمكن على هذا الأساس التذرع بوجوب زيادة معيار الإثبات بعد إدراج اسم الفرد في القائمة لفترة محددة، ولتكن خمسة أعوام مثلا.

وهناك سبب ثان لأهمية الوصف، وهو أن اعتبار الجزاءات إما تهما جنائية أو التزامات مدنية ستكون له عواقب مباشرة على متطلبات أي آلية مراجعة ممكنة. فإذا طبقت المادة ٦، وجب أن تكون آلية المراجعة ذات طابع قضائي. أما إذا لم تطبق المادة ٦، فإن الحق في الانتصاف الفعال (المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية) يظل ساريا، ولكن هذا الحكم يحدد معيارا أدنى لأن الانتصاف لا يحتاج إلى أن يكون قضائيا بالضرورة (انظر أدناه).

وقد سبق في هذا القسم بيان أن هناك مجالا لمناقشة هل تدرج الجزاءات أم لا في نطاق المادة ٦ (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية بشأن الحق في محاكمة عادلة. وحتى إذا طبقت المادة ٦، فقد يظل في الإمكان الحد من انطباقها على أساس الأمن القومي. إن الحق في محاكمة عادلة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية غير مصوغ بعبارات قاطعة كما صيغ، على سبيل المثال، حظر التعذيب في المادة ٣ من هذه الاتفاقية. ولذلك يمكن التذرع بمسائل الأمن القومي لتبرير تقييد حقوق معينة في إطار المادة ٦ من الاتفاقية. ويسمح نص المادة ٦ بالنطق بالحكم في جلسات مغلقة لأسباب تتعلق بالأمن القومي. ومع ذلك لا تشير هذه المادة إلى إمكانية تقييد جوانب أخرى من الحق في محاكمة عادلة لأسباب تتعلق بالأمن القومي. وبالنسبة إلى تقييد أو استبعاد اللجوء إلى

المحاكم لأسباب تتعلق بالأمن القومي، فإن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لم تقدم مبادئ توجيهية واضحة تنطبق مباشرة على مسائل الأصول القانونية التي تنشأ في سياق جزاءات الأمم المتحدة. ومع ذلك فإن هذه المحكمة قالت، في قضية تينيلي:

٧٢ - تشير المحكمة إلى أن الفقرة ١ من المادة ٦ تشمل "حق اللجوء إلى المحكمة"، ومن جوانبه الحق في الوصول، أي الحق في رفع دعاوى أمام المحكمة في المسائل المدنية.

على أن هذا الحق ليس مطلقاً، بل قد يتعرض لبعض القيود؛ وهذه القيود مسموح بها ضمناً ما دام الحق في الوصول يحتاج بطبيعته إلى تنظيم الدولة له. وفي هذا الشأن تحظى الدول المتعاقدة بهامش معين من التقدير، على الرغم من أن للمحكمة القرار النهائي فيما يتصل بمراعاة متطلبات الاتفاقية. ويجب أن تقتنع المحكمة بأن القيود المطبقة لا تقيد أو تحد من مجال الوصول المتاح للفرد بالشكل أو إلى المدى الذي يتعطل به جوهر الحق ذاته. وبالإضافة إلى ذلك، لن يكون القيد متسقاً مع الفقرة ١ من المادة ٦ إذا لم تكن له غاية مشروعة أو لم تكن هناك علاقة معقولة من التناسب بين الوسائل المستخدمة والهدف المبتغى الوصول إليه (انظر ضمن المراجع الحكم في قضية ستاينغز وآخرون ضد المملكة المتحدة، الصادر في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، التقارير ١٩٩٦ - الرابع، ص ١٥٠٢، الفقرة ٥٠)^(٤٧).

وحتى إذا افترضنا أن تطبيق الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة يوفر أسباباً لإعلان حالة الطوارئ، فإنه بمجرد تطبيق المادة ٦ (١)، يجب أن يتاح قدر ما من اللجوء إلى المحكمة. غير أنه، كما لوحظ أعلاه، قد لا يتسنى إطلاقاً تطبيق المادة ٦ (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. فإن كان الأمر كذلك فإن هذه الاتفاقية يمكنها تحديد اشتراطات إجرائية في إطار المادة ١٣ تحديداً التي تتضمن الحق في الانتصاف الفعال.

الحق في الانتصاف الفعال بموجب الاتفاقية الأوروبية

فيما يلي نص المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية:

كل من تُنتهك حقوقه وحرياته الواردة في هذه الاتفاقية يحق له الانتصاف الفعال أمام سلطة وطنية، حتى لو صدر هذا الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفة رسمية.

وكما هو الحال في المادة ٢ (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن الحق في الانتصاف الفعال، كما هو مكرس في المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، ليس له نطاق عام، ولا يتصل بالموضوع إلا مع وجود حق آخر من الحقوق الواردة في الاتفاقية^(٤٨). وعلى خلاف العهد الدولي، فإن الحق في الممتلكات يرد في في البروتوكول ١ للاتفاقية الأوروبية، وانطلاقاً من هذا المنظور، لا يكون هناك شك في انطباق المادة ١٣ من الاتفاقية. وعلاوة على ذلك فإن المادة ١٣ من الاتفاقية، شأنها شأن المادة ٢ (٣)، لا تتطلب مراجعة قضائية، بل تتحدث عن سلطة وطنية، وهو ما يتيح على ما يبدو مجالاً أوسع لسبل الانتصاف غير القضائي.

ما الذي يمكن أن يوصف بالانتصاف الفعال؟ ما دام الانتصاف لا يحتاج إلى أن يكون قضائياً، فإن هذا الوصف يمكن أن يُطلق أيضاً على أمين المظالم وعلى الإجراءات الإدارية وغيرها من الإجراءات غير القضائية ما دامت تعتبر سبيل انتصاف فعال. ويقتضي تحديد هل الانتصاف فعال أم لا تقييم السلطات والضمانات والإجراءات وسلطة المؤسسة الداخلة في الموضوع^(٤٩). وبالإضافة إلى ذلك، يتوقف أيضاً على سياق الدعوى المطروحة تحديد هل الانتصاف فعال أم لا. ولأغراض هذا التحليل، هناك دعويان يمكن اعتبارهما بالغتي الأهمية: دعوى كلاس ودعوى ليندر. ففي دعوى كلاس المتصلة بالمراقبة السرية، ذكرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن الانتصاف يجب أن يتسم "بأقصى قدر ممكن من الفعالية بالنظر إلى النطاق الضيق للانتصاف الذي ينطوي عليه أي نظام للمراقبة السرية"^(٥٠). وفي دعوى ليندر المتعلقة بنقاط الفحص الأمني، ذكرت المحكمة أيضاً أنه حتى ولو لم يتسن للانتصاف أن يكون فعالاً بذاته في إطار النظام الوطني، فإن مجموع سبل الانتصاف ككل يمكن أن يوصف مع ذلك بأنه فعال^(٥١).

وهناك مبادئ توجيهية أكثر تحديداً بشأن المقصود بالانتصاف الفعال يمكن الاطلاع عليها في توصية للجنة وزراء مجلس أوروبا تحدد حق طالبي اللجوء المرفوضة طلباتهم في الانتصاف الفعال من قرارات الطرد^(٥٢). وذكرت اللجنة، في التوصية (٩٨) ١٣^(٥٣)، أن الانتصاف المعروض على سلطة وطنية يعتبر فعالاً:

- إذا كانت هذه السلطة قضائية؛ فإذا كانت سلطة شبه قضائية أو إدارية، وجب أن تكون ذات صفة تتحدد بوضوح وأن تتألف من أعضاء يتصفون بالزاهة ويتمتعون بضمانات الاستقلالية؛
- إذا كانت هذه السلطة ذات اختصاص في البت في توافر الشروط [...] وفي منح الإعفاء المناسب؛
- إذا كان الانتصاف في متناول طالب اللجوء المرفوض طلبه.

وهذه التوصية، وإن كانت بالطبع غير قابلة للتطبيق بشكل مباشر، يمكن مع ذلك أن تكون معينا نافعا على معرفة ما المطلوب بمقتضى المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

وهذا القسم يوضح إجمالاً أن العديد من حقوق الإنسان يمكن أن يتعرض للخطر عندما يتعلق الأمر بجزاءات محددة الأهداف. إن تحديد تعدي بعض الجزاءات على حقوق إنسان معينة يتوقف إلى حد كبير على نوع الجزاءات المعنية. وتتعلق أكثر المسائل إثارة للمشاكل بالإجراءات المتبعة في تطبيق الجزاءات المحددة الأهداف. وفيما يتعلق بهذه الجوانب الإجرائية، فإن المسائل الأساسية ذات الصلة بتطبيق الجزاءات المالية والمنع من السفر تتعلق بإجراءات الإدراج في القوائم والرفع منها، والنظام الإجرائي لمنح الإعفاءات، وهل هناك أم لا مراجعة دورية لفعالية وضرورة الجزاءات المفروضة. ويتطلب الحق في محاكمة عادلة مراجعة قضائية للجزاءات، وإن كان بإمكاننا أن نسأل هل ينطبق هذا الحق على الإجراءات الإدارية التي بها تفرض جزاءات الأمم المتحدة أم لا. ومن المحتمل، على العكس من ذلك، انطباق الحق في الانتصاف الفعال. ويتيح هذا الحق مجالا أوسع لشتى سبل الانتصاف ما دامت تتسم بأقصى قدر ممكن من الفعالية في سياق الحالة التي تطبق فيها.

ثالثا - مجاهبات حقوق الإنسان لنظم جزاءات الأمم المتحدة

جرى في مناسبات عديدة، حتى قبل فرض الجزاءات على حركة طالبان وأسامه بن لادن وتنظيم القاعدة، الإعراب عن الشكوك في أسس إدراج أفراد، كانوا خاضعين عندئذ لجزاءات الأمم المتحدة، في القوائم. وقد أعرب عن هذه الشواغل بصفة خاصة أفراد أدرجتهم في القوائم اللجان اللاحقة للجزاءات المفروضة على ليبيا^(٥٤). وفي تقرير تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ لفريق الخبراء المعني بليبيا، ذكر الفريق أنه تلقى عدة شكاوى من أفراد يدعون أنهم أدرجوا في القوائم بغير مبرر، وبالتالي منعوا بغير حق من السفر. وأكدت الشكاوى أنهم غير مذنبين، وأنهم لم يحصلوا على معلومات عن سبب إدراجهم في القوائم، وأن تقارير الفريق غير موضوعية. بل إن الشكاوى هددت بمقاضاة الأمم المتحدة والفريق^(٥٥).

وبصفة عامة فإن الأفراد الذين يدعون أنهم أدرجوا في القوائم بطريق الخطأ لا يمكنهم، وفقا للمبادئ التوجيهية لأغلب لجان الجزاءات، سوى تقديم التماس للرفع من القوائم من خلال دولة جنسيتهم أو إقامتهم، وبالتالي من خلال شكل حديث من أشكال الحماية الدبلوماسية^(٥٦).

وقد حدثت في أوروبا الطعون القانونية الأولى المقدمة إلى المحاكم الدولية في الإدراج في القوائم وفيما بعد في فرض جزاءات الأمم المتحدة، إذ قدمت هذه الطعون إلى المحكمة الابتدائية الأوروبية التابعة للجماعات الأوروبية في لكسمبرغ في قضيتي يوسف و القاضي. وقبل هاتين القضيتين، تناولت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في استراسبورغ طعونا تتعلق بانتهاكات محتملة لحقوق الإنسان ناجمة عن نظام أشمل للجزاءات استهدف يوغوسلافيا في قضية البسفور، وطعونا تتعلق بتطبيق قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) على مستوى الاتحاد الأوروبي في قضية منظمة سيغي (SEGI). ويجري تحليل هذه القضايا الثلاث بترتيب زمني.

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان: قضية البسفور

شملت الجزاءات المفروضة على يوغوسلافيا في عام ١٩٩١، في قضية البسفور، حظرا على الأسلحة، ومصادرة للطائرات التي يملك أغلبية رأس المال المستثمر فيها أو يسيطر عليها شخص أو مؤسسة في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (صربيا والجبل الأسود) أو يعمل من داخلها^(٥٧). وجرى في النهاية مصادرة طائرتين في أيرلندا كانت شركة البسفور التركية قد استأجرتهما من شركة JAT اليوغوسلافية، على أساس قواعد الجماعات الأوروبية لتطبيق جزاءات الأمم المتحدة. وطعنت شركة البسفور في هذه التدابير أمام المحاكم الأيرلندية الوطنية التي طلبت إلى محكمة العدل الأوروبية إصدار حكم أولي. وقالت محكمة العدل الأوروبية في ردها:

٢٢ - أي تدبير لفرض جزاءات تكون له، بحكم ماهيته، عواقب تؤثر على الحق في الممتلكات وعلى حرية مزاولة حرفة أو عمل تجاري، وبذلك يلحق الضرر بأشخاص ليسوا مسؤولين بأي حال عن الحالة التي أفضت إلى إقرار الجزاءات.

٢٣ - ويضاف إلى ذلك أن أهمية الأهداف المنشودة في النظام المعني ترقى إلى حد تبرير العواقب السلبية، حتى ولو كانت واسعة النطاق، التي تنعكس على بعض المشغلين^(٥٨).

وخلصت المحكمة إلى أن الطائرتين يمكن أن تخضعا لتدابير الجزاءات، ومن ثم لم يتم الإفراج عنهما. وعندئذ تقدمت شركة البسفور بشكوى إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بدعوى انتهاك حقها في الممتلكات. وأجازت هذه المحكمة أيضا إجراءات أيرلندا لمصادرة الطائرتين تبعا لقواعد الجماعات الأوروبية. وقالت المحكمة^(٥٩):

١٥٥ - ترى المحكمة أن الإجراء الذي تتخذه الدولة امتثالاً لمثل هذه الالتزامات القانونية له ما يبرره ما دامت المنظمة المعنية تُعتبر حامية للحقوق الأساسية، فيما يتعلق بالضمانات الموضوعية المقدمة والآليات التي ترصد الالتزام بها، بطريقة يمكن أن تُعتبر مساوية على الأقل للطريقة التي تنص عليها الاتفاقية (انظر قرار M. & Co. المذكور أعلاه في صفحة ٤٥، وهو نهج اتفقت عليه الأطراف والمفوضية الأوروبية). وبلطفة "مساوية" تعني المحكمة "مشابهة": أيّ اشتراط لأن تكون حماية المنظمة "مطابقة" يمكن أن يضر مصلحة التعاون الدولي المنشود (الفقرة ١٥٠ أعلاه). ومع ذلك فإن أي وجود للتساوي لا يمكن أن يكون نهائياً وسيخضع للمراجعة في ضوء أي تغيير ذي صلة في حماية الحقوق الأساسية.

١٥٦ - إذا رئي أن المنظمة توفر مثل هذه الحماية المساوية، فسيكون من المفترض أن الدولة لا تكون قد خرجت على مقتضيات الاتفاقية عندما لا تفعل أكثر من الوفاء بالالتزامات القانونية المترتبة على عضويتها في المنظمة.

غير أنه يمكن تفنيد مثل هذا الافتراض إذا رئي، في ملابسات حالة معينة، أن حماية الحقوق الواردة في الاتفاقية قاصرة بشكل واضح. وفي هذه الحالات سترجح كفة دور الاتفاقية باعتبارها "أداة دستورية للنظام العام الأوروبي" في ميدان حقوق الإنسان على كفة مصلحة التعاون الدولي (لوي زيدو ضد تركيا) (اعتراضات أولية)، الحكم الصادر في ٢٣ آذار/ مارس ١٩٩٥، المجموعة ألف، العدد ٣١٠، الفقرة ٧٥).

واكتفت المحكمة، في تطبيق معيارها على القضية، ببحث هل عرضت الجماعات الأوروبية حماية "مساوية"، ولم تطبق التقييم المساوي على الأمم المتحدة. وابتعدت المحكمة عن كون مجلس الأمن للأمم المتحدة في صميم الأمر كله، فقالت:

١٤٥ - من الصحيح أن "أصل" قاعدة الجماعات الأوروبية ٩٣/٩٩٠ هو قرار لمجلس الأمن للأمم المتحدة اتخذ في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (وهذه النقطة توسعت فيها الحكومة وبعض الأطراف الأخرى بشيء من التفصيل). ورغم أهمية القرار لتفسير القاعدة (انظر رأي المدعي العام وحكم محكمة العدل الأوروبية، الفقرات ٤٥-٥٠ و ٥٢-٥٥ أعلاه)، فإن القرار ليس جزءاً من القانون الأيرلندي المحلي (السيد جستس مورفي، في الفقرة ٣٥ أعلاه)، وبالتالي لا يمكن اعتباره أساساً قانونياً لمصادرة وزير النقل للطائرتين.

وإجمالاً فإنه على الرغم من أن شركة البسفور، بادعاء كونها طرفاً ثالثاً بريئاً، قد تأثرت بشكل واضح تأثراً سلبياً بالجزاءات المفروضة على يوغوسلافيا، فإن ذلك الأمر كان في عدة مناسبات له ما يبرره في نظر المحكمتين الأوروبيتين الرئيسيتين اللتين انتهتا إلى أنه ليس هناك انتهاك لحقوق الإنسان.

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان: قضية منظمة سيغي

كانت قضية منظمة سيغي المعروضة على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تتعلق بالتدابير التي اتخذها الاتحاد الأوروبي لتنفيذ قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٣٧٣ (٢٠٠١)^(٦٠). ويلزم هذا القرار الدول الأعضاء باتخاذ تدابير معينة لمكافحة الإرهاب. ولا تفرض لجنة مكافحة الإرهاب، التي أنشئت لرصد تنفيذ القرار ١٣٧٣، جزاءات من تلقاء نفسها، وعلى ذلك لا تعتبر من لجان الجزاءات. ولا تضع هذه اللجنة قوائم بأسماء الأفراد الذين تطبق عليهم التدابير، بل تعتمد على القائمة التي تضعها لجنة ١٢٦٧، أو فرادى الدول الأعضاء، أو المنظمات الإقليمية.

وقد نفذ الاتحاد الأوروبي القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) من خلال وثيقتي المواقف العامة ٩٣٠/٢٠٠١/السياسة الخارجية والأمنية العامة و ٩٣١/٢٠٠١/السياسة الخارجية والأمنية العامة، ووضع عدة قوائم بأسماء أفراد ومنظمات. وقد أدرجت منظمة سيغي لشباب الباسك (SEGI) في إحدى قوائم الأفراد والجماعات المنخرطين في أعمال إرهابية. وقدمت المنظمة شكوى من هذا الإدراج إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وتذرعت بعدة حقوق كالحق في افتراض البراءة، وحرية تكوين الجمعيات، والحق في محاكمة عادلة، وحرية التعبير، والحق في الممتلكات. على أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أعلنت أن الشكوى غير مقبولة، على أساس أن اللجنة انتهت إلى أن حقوق المنظمة لم تتعرض لأي انتهاك في إطار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وأشارت المحكمة إلى السوابق القضائية المستقرة، قائلة إنه لا يمكن الشكوى من انتهاكات محتملة قد تحدث في المستقبل أو من القانون مجرداً. وأشارت المحكمة إلى أن وثيقة المواقف العامة ٩٣١/٢٠٠١/السياسة الخارجية والأمنية العامة، التي أرفقت بها القائمة، لا تطبق بشكل مباشر في الدول الأعضاء. ويضاف إلى ذلك أن المدعين لم يقدموا أي دليل على اتخاذ إجراءات معينة ضدهم على أساس وثيقة المواقف العامة. وذكرت المحكمة أن ورود منظمة سيغي في القائمة "قد يكون مزعجاً، ولكن الربط من الضعف بحيث إنه لا يبرر تطبيق الاتفاقية. ولا يرقى الإسناد [...] إلى مرتبة اتهام 'الجماعات أو الكيانات'، كما أنه أقل من أن يؤكد إدانتها".

ولم ترد المحكمة على السؤال الذي مفاده هل الجزاءات المحتملة التي يمكن فرضها نتيجة للإدراج في القوائم تتفق تماما مع الاتفاقية أم لا. غير أنها انتهت بوضوح إلى أن مجرد الإدراج لا يكفي لكي يدعي المرء أنه ضحية انتهاك لحقوق الإنسان.

وفيما بعد، تقدمت منظمة سيغي بشكوى إلى المحكمة الابتدائية الأوروبية في لكسمبرغ، تطعن بها في إدراجها في قائمة الاتحاد الأوروبي. إلا أنه أُعلن أيضا عدم مقبولة هذه الشكوى لأسباب فنية تتعلق بقانون الاتحاد الأوروبي ونظام الاتحاد الأوروبي^(٦١). وأشار الرئيس بوضوح في الحكم إلى أنه ما كان ليتاح لمنظمة سيغي فيما يبدو أي فرصة للجوء إلى المحكمة - سواء على المستوى الوطني أو الإقليمي^(٦٢).

المحكمة الابتدائية الأوروبية: قضيتا القاضي و يوسف^(٦٣)

تقدم شخص سويدي من أصل صومالي يُدعى أحمد على يوسف، ومنظمة كائنة في السويد تُدعى البركات، وشخص سعودي الأصل والإقامة يُدعى ياسين عبد الله القاضي - وكلهم جُمِدَت أصولهم وفقا للجنة الجزاءات ١٢٦٧ - بطعن في شرعية قواعد الجماعات الأوروبية المطبقة لقرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة أمام المحكمة الابتدائية الأوروبية التابعة للاتحاد الأوروبي^(٦٤). وأكد جميع المدعين أن القواعد يجب أن تُلغى. وفضلا عن حجتين تتناولان عدم مشروعية القواعد في إطار نظام الجماعات الأوروبية، قال المدعون إن هذه القواعد تنتهك حقوق الإنسان الأساسية، وبالتالي تعتبر غير قانونية على هذا الأساس. ولما كانت أجهزة الجماعات الأوروبية التي سنّت هذه القواعد لم يتح لها أي مجال للتصرف، فإن الطعن المقدم إلى المحكمة الأوروبية كان موجهًا في الواقع إلى أعمال مجلس الأمن التي قامت عليها هذه القواعد.

وقد صدرت الأحكام في هاتين القضيتين في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. وبوجه عام، أكدت المحكمة الابتدائية الأوروبية أسبقية مجلس الأمن للأمم المتحدة، وإن كانت قد راجعت أعمال المجلس من زاوية اتفاقها مع معايير القواعد الآمرة. ولأغراض هذا التقرير، فإن للحكم جانبين بالغين الأهمية: (١) المراجعة التي أجرتها المحكمة الأوروبية، و (٢) وصف المحكمة لبعض حقوق الإنسان بأنها من القواعد الآمرة.

مراجعة أعمال مجلس الأمن للأمم المتحدة

ورد أعلاه أن الأعمال التي روجعت بالفعل في قضيتي القاضي ويوسف لم تكن قواعد الجماعات الأوروبية بقدر ما كانت قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة ومقررات هيئته الفرعية، وهي لجنة ١٢٦٧. وأدت الحجة القائلة إن هذه القرارات والمقررات اللاحقة

تنتهك حقوق الإنسان الأساسية إلى إبراز المسألة البالغة الحساسية التي هي المراجعة القضائية لقرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة. وقد ظلت محكمة العدل الدولية، وهي الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة، مترددة حتى اليوم في مراجعة قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة، وهو ما يتضح من ترددها في مراجعة قانونية القرار ٧٤٨ (١٩٩٢) في قضية لوكيربي^(٦٥). ومع ذلك يبدو أن المحاكم الدولية المخصصة أقل ترددا في القيام بهذه المهمة. فعلى سبيل المثال، نسبت المحكمتان الجنائيتان المخصصتان، وهما المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا لنفسيهما "اختصاصا طبيعيا". بمراجعة إنشاء مجلس الأمن للأمم المتحدة لهما عندما طلب المدعى عليهم منهما ذلك^(٦٦). ولم يكن مثار دهشة أن المحكمتين كلتيهما انتهتا إلى أن إنشاءهما قانوني. وفي قضية يوسف والقاضي، فإن المحكمة الابتدائية الأوروبية التابعة للجماعات الأوروبية رأَت هي الأخرى أنها محتصة بالنظر في جوهر مسألة العلاقة بين قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة وسائر الصكوك والقواعد الدولية.

وبدأت المحكمة الابتدائية الأوروبية بأن أكدت أن الجماعات الأوروبية والمحكمة ذاتها ملتزمة بميثاق الأمم المتحدة. ورأت المحكمة أنه رغم عدم انطباق ميثاق الأمم المتحدة بشكل مباشر على الجماعات الأوروبية بصتها تلك، فإن هذه الجماعات تظل مع ذلك ملتزمة بقرارات مجلس الأمن. بمقتضى المادتين ٢٩٧^(٦٧) و ٣٠٧^(٦٨) من معاهدة الجماعات الأوروبية^(٦٩). ثم تساءلت المحكمة هل تملك أم لا سلطة مراجعة أعمال مجلس الأمن للأمم المتحدة، وخلصت إلى الرد بالنفي، لأن المادتين ٢٥ و ٤٨ من ميثاق الأمم المتحدة تنصان على أن قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة ملزمة لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ولأن المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة تجعل للميثاق منزلة خاصة تعلو على سائر الالتزامات الدولية^(٧٠). وقالت المحكمة الابتدائية الأوروبية إنها لا تملك سلطة تحديد هل قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة تتفق أم لا مع الحقوق الأساسية التي يحميها النظام القانوني للجماعات. ومع ذلك فإن المحكمة الأوروبية وجدت أن لها سلطة التأكد من اتفاق قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة أو عدم اتفاقها مع معايير القواعد الآمرة، فهذه القواعد كما تقول المحكمة لها وضع أرفع، وغير قابلة للانتقاص منها، وملزمة لجميع أشخاص القانون الدولي، بما في ذلك أجهزة الأمم المتحدة^(٧١).

إن القول بأن القواعد الآمرة ملزمة لمجلس الأمن للأمم المتحدة قول منطقي في ذاته. ومع ذلك فإن بالإمكان التعليق على ما أشارت إليه المحكمة بعد ذلك، وهو أن قرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة التي لا تراعي القواعد الآمرة تعتبر غير ملزمة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة. والسؤال الواضح الذي لا تجيب عليه المحكمة الأوروبية هو من يقرر هل

يخالف قرار ما القواعد الآمرة أم لا؟ وهل بمقدور دولة عضو واحدة أو محكمة إقليمية تتذرع بالقواعد الآمرة أن تختار عدم التقييد بقرارات مجلس الأمن للأمم المتحدة على أساس عدم اتفاقها مع معايير القواعد الآمرة؟ أولاً يهدد ذلك بتقويض نظام الأمن الجماعي برمته؟

إطلاق صفة القواعد الآمرة

يتصل الجانب المهم الثاني من الحكم الأخير بالعملية التي اضطلعت بها محكمة الجماعات الأوروبية، أو لم تضطلع بها في الحقيقة، لتحديد هل تعتبر حقوق الإنسان المتذرع بها قواعد آمرة أم لا. وقد تذرع المدعون بثلاثة من حقوق الإنسان في دعاواهم: الحق في الممتلكات، والحق في محاكمة عادلة، والحق في الانتصاف الفعال. والسؤال الرئيسي هو هل ترقى هذه الحقوق إلى مرتبة القواعد الآمرة أم لا.

ويرد في المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، المصدق عليها على نطاق واسع، تعريف للقاعدة الآمرة، وهي "أي قاعدة مقبولة ومُعترف بها من مجتمع الدول الدولي ككل بوصفها قاعدة لا يسمح بالانتقاص منها ولا يمكن تغييرها إلا بقاعدة لاحقة يكون لها نفس الطابع". وفي شباط/فبراير ٢٠٠٦، أيدت محكمة العدل الدولية رسمياً مفهوم القواعد الآمرة في قضية الأنشطة المسلحة على أرض الكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد رواندا)^(٧٢). وفي التعليق على مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول في لجنة القانون الدولي، وردت الأمثلة التالية لمعايير القواعد الآمرة: حظر العدوان، الإبادة الجماعية، الرق وتجارة الرقيق، التمييز العنصري والفصل العنصري، التعذيب، الحق في تقرير المصير^(٧٣).

والسؤال هو: هل يجب أن يُضاف إلى هذه القائمة الحق في الممتلكات، والحق في محاكمة عادلة، والحق في الانتصاف الفعال؟

الحق في الممتلكات

فيما يتعلق بالحق في الممتلكات، رأت المحكمة أن الحرمان التعسفي من الممتلكات يمكن أن يعتبر انتهاكاً للقواعد الآمرة. غير أن المحكمة رأت أيضاً في القضية المعروضة، إذا روعيت إمكانيات منح إعفاءات من نظام الجزاءات على النحو المنصوص عليه في القرار ١٤٥٢ (٢٠٠٢)، أنه ليس هناك تعرض تعسفي أو غير متناسب أو غير لائق للحقوق الأساسية للأشخاص. وأشارت المحكمة أيضاً، وهي تخلص إلى هذه النتيجة، إلى أن التدابير اتخذت باعتبارها جزءاً من عمل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، ووازنت بذلك بين أثر التدبير وغرضه. وأشارت المحكمة كذلك إلى أن أصول المدعين قد جمدت ولم تصادر، مشيرة إلى النظام الشامل للمراجعة الدورية للجزاءات^(٧٤).

ولم تقل المحكمة بالفعل إن الحق في الممتلكات من معايير القواعد الآمرة، وإن كانت قد أقرت بذلك ضمنا لأن المراجعة القضائية مقصورة صراحة على معايير القواعد الآمرة^(٧٥). وأشارت المحكمة أيضا، في بيان حججها، إلى حظر المعاملة غير الإنسانية والمهينة، وهو ما يمكن بسهولة أكبر أن يوصف بأنه من معايير القواعد الآمرة أكثر من الحق في الممتلكات، في ضوء ما تشترطه المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات من وجوب اعتراف جميع الدول الأعضاء بمعايير القواعد الآمرة بهذه الصفة.

وإجمالا لم تكن المحكمة قاطعة في مسألة هل يندرج الحق في الممتلكات في القواعد الآمرة وإلى أي مدى، وإن كانت واضحة في تقرير أن هذا الحق لم ينتهك في القضايا المطروحة.

الحق في محاكمة عادلة والحق في الانتصاف الفعال

يتعلق الحق في محاكمة عادلة بما يقوله المدعون من أن هذا الحق قد انتهك لأنهم لم تتح لهم فرصة إبداء آرائهم بعد فرض الجزاءات، وبالتالي لم يتح لهم الاعتراض على قرار لجنة ١٢٦٧ بإدراجهم في القائمة.

وأشارت المحكمة، في تناولها لهذا الادعاء، إلى إمكانية إعادة النظر التي تتيحها المبادئ التوجيهية للجنة ١٢٦٧ المؤرخة تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢. واستنادا إلى هذه المبادئ التوجيهية، يمكن للدول توفير بعض الحماية الدبلوماسية والشروع في إجراء للرفع من القائمة أمام لجنة ١٢٦٧ باسم رعاياها والمقيمين فيها. وقالت المحكمة إن هذا الإجراء يكفي لدحض أي ادعاءات تتعلق بانتهاك الحق الذي سيجري النظر فيه، وكذلك الادعاءات المتعلقة بعدم وجود انتصاف فعال. وفي الرد على الحجة التي مؤداها أن الأفراد ما زالوا محرومين من فرصة المثل شخصا أمام المحكمة وأنهم يعتمدون على المساعي الحميدة لحكوماتهم، قالت المحكمة إن مواطن الدولة الممتنعة يمكنه أن يحمل دولته، من خلال إجراءات محلية، على عرض قضيته على لجنة ١٢٦٧^(٧٦). وهذا بيان تقديمي من المحكمة، لأن الحكم القاضي بأن ممارسة الحماية الدبلوماسية تعتبر واجبا قانونيا على الدول، لا مجرد حق وربما التزام معنوي، لم يرد حتى في مشاريع مواد لجنة القانون الدولي المتعلقة بالحماية الدبلوماسية في عام ٢٠٠٤^(٧٧).

استئناف المدعين

في ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ و ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ على التوالي، استأنف القاضي ويوسف حكم المحكمة الابتدائية الأوروبية. وكان أول ادعاءاتهما يتعلق بالأساس القانوني للجزاءات بموجب نظام الجماعات الأوروبية، وثانيا ادعى القاضي أن

المحكمة ارتكبت خطأ قانونيا عندما اكتشفت أن الجماعات الأوروبية ملزمة، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بتنفيذ القرار ١٢٦٧ والقرارات التالية دون إجراء مراجعة مستقلة من أجل الأشخاص الذين يدعون أنهم أدرجوا في القائمة بطريق الخطأ. وادعى يوسف، بشكل أعم، أن المحكمة الابتدائية الأوروبية أخطأت في قولها إن الحق في محاكمة عادلة والحق في الانتصاف القانوني الفعال لم ينتهكا^(٧٨).

رابعا - آثار مواجهات حقوق الإنسان لإجراءات الأمم المتحدة

هناك ملاحظة أولى تنبع من استعراض هذه القضايا الوارد أعلاه، وهي ملاحظة تتعلق بالتمييز بين الجزاءات الأثمل التي طبقت على يوغوسلافيا في قضية البسفور والجزاءات المحددة الأهداف التي طبقت بموجب قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٢٦٧ في قضيتي يوسف و القاضي. وعلى الرغم من أن الجزاءات الشاملة يمكن أن تُلحق ضررا مباشرا بأبرياء عديدين من الناس والكيانات، كما ادعت شركة البسفور التركية، فإن الدعوة إلى آليات للمراجعة صدرت أساسا بشأن الجزاءات المحددة الأهداف. فهذه الجزاءات، على عكس الجزاءات الشاملة، توجه إلى أفراد وكيانات محددين نظرا إلى علاقتهم المشبوهة بالمنظمات الإرهابية، أو مزاولتهم لنشاط مُعَيَّن يحظره مجلس الأمن للأمم المتحدة. ورغم أن أفرادا وكيانات معينين قد لا يكونون أبرياء بالضرورة ويُشتبه على أي حال في وجود قدر من الارتباط بينهم وبين منظمة إرهابية^(٧٩)، فإن الشواغل إزاء عدم وجود سُبُل انتصاف قانوني قد وصفت بأنها الأشد إلحاحا في سياق الجزاءات المحددة الأهداف.

وواضح أن من جوانب ضعف الجزاءات المحددة الأهداف عدم وجود سُبُل انتصاف (كافية) في منظومة الأمم المتحدة. ونجم عن ذلك أن أفرادا عديدين رفعوا دعاوى أمام محاكم وطنية أو إقليمية. ومن الملاحظ في هذا الصدد، علاوة على ذلك، أن استئناف يوسف والقاضي لم ينصبّ على ما انتهت إليه المحكمة الابتدائية الأوروبية بشأن الحق في الممتلكات، بل إنهما أعربا عن عدم اتفاقهما مع الاستنتاجات المتعلقة بالحقوق في محاكمة عادلة. وقد لا تكون إشارة هذه المحكمة إلى نظام الحماية الدبلوماسية، باعتباره الانتصاف الوحيد متاح للأفراد المدرجين في القوائم من أجل بدء عملية الرفع من القوائم، مقنعة في الاستئناف أمام محكمة العدل الأوروبية. إن اقتراحات فريق الرصد ١٢٦٧ الواردة في تقريره الثالث والرابع - التي يطلب فيها إلى الدول إحالة التماسات الشطب من القائمة إلى لجنة ١٢٦٧ حتى ولو اعترضت على الالتماسات، وزيادة عدد الدول التي يجوز لها تقديم التماسات الشطب من القائمة - قد تفيد تماما في معالجة هذا الطلب القانوني إلى حد ما^(٨٠). على أن هذه الاقتراحات في آخر الأمر تدعم النظام القائم، مع سعيها إلى تعزيزه من حيث الشواغل

المتصلة بالأصول القانونية. والسؤال هو هل يكفي ذلك، أم أن هناك حاجة إلى إصلاحات أكثر تشدداً بعض الشيء.

ويمكن في هذا الصدد ملاحظة أن محكمة العدل الأوروبية قد تطبق تقييماً للاستئناف أدق مما طبقت المحكمة الابتدائية الأوروبية بادئ ذي بدء. ويمكن لمحكمة العدل الأوروبية أن توسع نظرها إلى أبعد من القواعد الآمرة. وعلى سبيل المقارنة، فإن المحكمتين الجنائيتين المخصصتين (المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا) لم تستخدم مفهوم القواعد الآمرة عند مراجعتهم لقرارات مجلس الأمن الخاصة بإنشائهما، بل جرى التقييم على خلفية مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها. ويمكن القول إن مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها تشمل حقوق الإنسان، وعندئذ يمكن لمحكمة العدل الأوروبية أن تُجادل بالقول إن مجلس الأمن مقيد بجميع حقوق الإنسان المقبولة عموماً، سواء كانت تعتبر قواعد أمرة أم لا. وهذا التقييم الدقيق يمكن أن يؤدي إلى استنتاج مختلف بشأن مشروعية الجزاءات موضوع البحث. ومن المحتمل، إضافة إلى ذلك، أن تعتمد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أيضاً إلى تطبيق تقييم أدق إذا جوبهت بمسألة اتفاق الجزاءات المحددة الأهداف مع معايير حقوق الإنسان. وعلى النقيض من المحكمة الابتدائية الأوروبية ومحكمة العدل الأوروبية، وهما من محاكم الجماعات الأوروبية التي لا تتعامل كثيراً في إجراءاتها مع حقوق الإنسان، فإن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان محكمة مختصة حصراً بحقوق الإنسان، ولذلك يتوقع منها أن تتناول المسألة من المنظور الصرف لحقوق الإنسان. ولم تتح لهذه المحكمة حتى الآن الفرصة للنظر بشكل محدد في مسألة هل تتفق الإجراءات التي تتبعها لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة أم لا تتفق مع الحق في محاكمة عادلة والحق في الانتصاف الفعال. وفي ضوء السوابق القضائية لهذه المحكمة بشأن هذين الحقين، فإنه قد يتضح أنها أكثر تشدداً مما كانت المحكمة الابتدائية الأوروبية في قضيتي يوسف و القاضي. ويمكن أيضاً في هذا المقام التذكير بقضية البسفور التي قالت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إنه يمكن دحض الافتراض القائل إن منظمة دولية توفر "حماية مساوية" لحقوق الإنسان، ببيان أن حماية الحقوق الواردة في الاتفاقية "قاصرة بشكل واضح". وعلى النقيض من هذه التقييمات الأدق المحتملة، فإن المحكمة الابتدائية الأوروبية قد قبلت الوضع الراهن بشكل ما.

ومن المشكوك فيه، كما هو مبين، انطباق المادة ٦ (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية بشأن الحق في محاكمة عادلة. ومع ذلك فإن المادة ١٣ من هذه الاتفاقية تتصل بالموضوع. وفي سياق هذا الحكم المتصل بسبيل الانتصاف الفعال، وافقت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بالفعل على أنه قد تنشأ حالات أمنية يمكن أن تكون فيها فعالية سبل الانتصاف محدودة. وتقول هذه المحكمة إن المادة ١٣ لا تشترط في

الجهاز الذي يتعامل مع ادعاءات الأفراد بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان أن يتمتع بالحد الأدنى من النزاهة والاستقلالية وأن يتاح الوصول إليه للفرد. غير أن المحكمة تقرّ بأن الانتصاف له طابع إداري لا قضائي. ومجمل القول أن التكهّنات بشأن موقف المحكمة من الإجراء الراهن للجان الجزاءات لا تزال من قبيل التخمينات، وإن كان يمكن افتراض أن هذه المحكمة ستكون بشكل ما أكثر تشدداً من المحكمة الابتدائية الأوروبية. وقد ثبت علاوة على ذلك أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يفرض اشتراطات مماثلة. ولذلك فإن المحاكم الوطنية التابعة للدول الأطراف في هذا العهد أو التي تطبق القانون الدولي العرفي يمكنها أيضاً فحص جزاءات الأمم المتحدة في ضوء الحق في محاكمة عادلة أو الحق في الانتصاف الفعال، وقد تصل كذلك إلى استنتاجات تختلف عما وصلت إليه المحكمة الابتدائية الأوروبية.

إن تحليل الأحكام الأوروبية حتى الآن يبيّن وجود تسلسل هرمي فيما بين المنظمات وتردد من جانب المحاكم الأوروبية في إجراء تقييم موضوعي لممارسات الأمم المتحدة. وتبرهن المحاكم على إدراكها التام لوجود هذا التسلسل الهرمي وللوضع الخاص للأمم المتحدة، وبخاصة وضع مجلس الأمن للأمم المتحدة. وأعلنت المحاكم أيضاً بوضوح أنها لن تنكص عن التصرف في القضايا التي تنطوي على انتهاكات واضحة وجسيمة لحقوق الإنسان. ويتضح من قضية منظمة سيغي مباشرة أن مجرد إدراج الشخص في القائمة لا يرقى إلى هذا المستوى^(٨١). إن إدراك وجود تعسف في الإدراج، وخصوصاً وجود صعوبات مستمرة في تحقيق الرفع من القوائم في ضوء تناقض دلالات البراءة، يمكن أن يثير، وقد أثار بالفعل، قلقاً بالغاً. ويضاف إلى ذلك، كما بينا من قبل، أن هناك قضايا عديدة ما زالت معلقة في المحاكم الوطنية في جميع أرجاء العالم. وقد أشار فريق الرصد ١٢٦٧ في تقريره الثالث إلى أن "من شأن تحسين الجانب المتعلق بالإجراءات القانونية الواجبة أن يقلص من المخاطر التي ينطوي عليها صدور قرار معارض من شأنه أن يُعقد التنفيذ"^(٨٢).

القسم الثالث

الممارسات الراهنة للجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة

هناك اختلافات واسعة بين شتى لجان مجلس الأمن للأمم المتحدة المسؤولة عن رصد وتنفيذ الجزاءات المحددة الأهداف. وكثيرا ما يكون ذلك مناسبا بسبب الحاجة إلى مواءمة الجزاءات المحددة الأهداف مع حالات وسياقات معينة، حتى تكون فعالة وقابلة للتطبيق. ففي لجنة ١٢٦٧ على سبيل المثال، تُعالج طلبات الرفع من القوائم في البداية على أساس ثنائي بين دولة التصنيف والدولة المقدم إليها الالتماس (التي تكون في معظم الحالات دولة جنسية أو إقامة المصنّف). وعلى العكس من ذلك فإن للأفراد المدرجين في قوائم تشرف عليها لجناتا ليربيا وكوت ديفوار الحق في تجاوز حكوماتهم وتقديم الالتماس مباشرة إلى أحد مكاتب الأمم المتحدة عند طلب الإعفاء أو الرفع من القوائم. وهذا السبيل البديل يعكس إلى حد كبير تفاوت مؤسسات الدول والتشرد داخل المنطقة. واختلاف الممارسات يمكن أن يكون مشكلة، حيث إن شتى لجان الجزاءات تستخدم ممارسات مختلفة وتنتهي إلى اتباع معايير شتى لعدالة الإجراءات.

وبمرور الزمن أُدخلت تغييرات مهمة على الإجراءات في مختلف لجان الجزاءات. ونتج ذلك جزئيا عن الشواغل التي أعرب عنهافرادى الدول الأعضاء بشأن الحاجة إلى إجراءات عادلة وواضحة. ونجم ذلك أيضا عن الإصلاحات التي جرت في اللجان ذاتها (سواء من جانب رؤسائها أو أعضائها أو أفرقة الرصد التابعة لها)، والتي انبثقت عن الاعتراضات على ممارساتها وعن إدراك انعدام فعالية أو عدالة الجزاءات المحددة الأهداف. ويرد في الجدول الأول موجز للتغييرات المهمة في مسائل الإدراج في القوائم والرفع منها والمسائل الإجرائية. وكان هناك منذ عام ١٩٩٩ تحرك مستمر ومطرد صوب معالجة الشواغل الإجرائية - وهذا شكل من التعلم المؤسسي في لجنة ١٢٦٧. واستفادت لجان أخرى للجزاءات المحددة الأهداف من السوابق والإجراءات التي وضعتها لجنة ١٢٦٧، كما استفاد بعضها من بعض.

وعلى أساس ما قيل يمكن بالتأكيد إدخال مزيد من التحسينات. وقد وجهت انتقادات مهمة إلى الإجراءات الراهنة للجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة، وهذه الشواغل جديرة بالفحص الدقيق. وفي القسم التالي جرى تجميع الشواغل المتعلقة بالإجراءات والعدالة في ثلاث فئات عريضة تتعلق بما يلي:

أولا - إجراءات التصنيف أو الإدراج في القوائم؛

ثانيا - العمليات الإجرائية للجان؛

ثالثا - إجراءات الرفع من القوائم.

ويجري النظر في الممارسات الراهنة داخل كل من هذه الفئات العريضة، بعد تقسيم كل منها إلى فئات فرعية حسب المقتضى. ونحن نصف نطاق الممارسات الراهنة، ونورد أحكاماً عامة بشأن معايير التنفيذ إلى المدى المستطاع، ونحدد بعض ما أثير بشأن هذه المعايير من اعتراضات وانتقادات وشواغل وتساؤلات. إننا ندرك الطابع المعقد والمترابط لهذه الجوانب المختلفة من المسألة (الإدراج في القوائم، الرفع من القوائم، الإجراءات العامة). وهناك بعض الشواغل العريضة بشأن الإجراءات العادلة والواضحة التي تحدت في القسم الأول وجرى تناولها بالتفصيل في القسم الثاني. ويمكن التطرق إليها من خلال درجات التغيير المختلفة في كل منها.

وقد ركزنا بوجه خاص على إجراءات لجنة ١٢٦٧، حيث إنها اللجنة التي أدرجت في القوائم أكبر عدد من الأفراد والكيانات، وهي أكثر لجان الجزاءات تطوراً من الناحية الإجرائية. وبالإضافة إلى ذلك فإن قائمة ١٢٦٧ متميزة من حيث تركيزها العالمي، لا الوطني أو الإقليمي، على الجهات الفاعلة غير الدول. كما أن الجزاءات ذات طابع وقائي في المقام الأول، في حين أن معظم جزاءات الأمم المتحدة الأخرى المحددة الأهداف موضوعة أساساً لتغيير السلوك.

المخطط الأول: أهم التغييرات الإجرائية في تطبيق قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٢٦٧

التاريخ	الإدراج في القوائم	الرفع من القوائم	التغييرات الإجرائية
٢٠٠٠/٢			تعتمد اللجنة إعفاءات من حظر الطيران لأغراض الحج.
٢٠٠١/٢			تعتمد اللجنة إجراءات لإعفاء المعونة الإنسانية.
٢٠٠٢/١	يوسع قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة قائمة الخاضعين للجزاءات من المرتبطين بين لادن وتنظيم القاعدة لتشمل المرتبطين بين لادن وتنظيم القاعدة وحركة طالبان، أو ما يرتبط بهم من الجماعات أو المؤسسات أو الكيانات الأخرى.		ينص قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٣٩٠ على إعفاءات إضافية من منع السفر.
٢٠٠٢/٨		تعلن اللجنة إجراءات الرفع من القوائم.	
٢٠٠٢/١١	تصدر اللجنة مبادئ توجيهية.	تصدر اللجنة مبادئ توجيهية.	
٢٠٠٢/١٢			ينص قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٤٥٢ على إعفاءات من الجزاءات المالية، تشمل إجراء عدم الاعتراض لمدة ٤٨ ساعة فيما يتصل بالمصروفات الاستثنائية.

التاريخ	الإدراج في القوائم	الرفع من القوائم	التغييرات الإجرائية
٢٠٠٣/١	يؤكد قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٤٥٥ أهمية المعلومات التعريفية.		يطلب قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٤٥٥ إلى اللجنة تزويد الدول الأعضاء بالقائمة كل ثلاثة أشهر.
٢٠٠٣/٤			تنقح اللجنة المبادئ التوجيهية؛ تدرج قسما جديدا عن تحديث القوائم.
٢٠٠٤/١	يدعو قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٥٢٦ الدول الأعضاء إلى إدراج أكبر قدر ممكن من المعلومات التعريفية والأساسية.		
٢٠٠٥/٧	يطلب قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٦١٧ بيانات حالة مفصلة؛ ويحدد من تنطبق عليهم الجزاءات المحددة الأهداف؛ ويطلب إلى الدول الأعضاء إعلام المدرجين؛ ويسمح بالكشف عن المعلومات المتعلقة بالإدراج في القوائم.		
٢٠٠٥/١٢	تنقح اللجنة المبادئ التوجيهية، وتُدخل تغييرات فنية على إجراءات الإدراج في القوائم.	تنقح اللجنة المبادئ التوجيهية، وتُدخل تغييرات فنية على إجراءات الرفع من القوائم.	تنقح اللجنة المبادئ التوجيهية؛ وتُدخل قسما جديدا عن الإعفاءات.

أولا - إجراءات التصنيف أو الإدراج في القوائم

يمكن تقسيم ممارسات الإدراج في القوائم إلى أربع فئات فرعية كبيرة: (ألف) ملائمة المعلومات المطلوبة للإدراج (كما هي مقننة في بيانات الحالة)؛ (باء) قدر المعلومات التعريفية المقدمة للإدراج في كل قائمة؛ (جيم) التفاصيل التنفيذية لعمليات اللجان المتعلقة بإدراج فرد أو كيان في القوائم؛ (دال) الإخطار بالقرارات.

ويوجز الجدول الأول: الإدراج في القوائم^(٨٣) الممارسات الراهنة لسبع من لجان مجلس الأمن للأمم المتحدة التي تحدد أهداف الجزاءات (تنظيم القاعدة/حركة طالبان، سيراليون، العراق، ليبيريا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، كوت ديفوار، لبنان/سوريا) فيما يتعلق بعملية الإدراج في القوائم. وتستند التقييمات الموجزة إلى قراءة أحدث المبادئ التوجيهية المنشورة لكل من اللجان، والقرارات ذات الصلة، والمقابلات مع أعضاء اللجان وموظفيها. والجدول ناقصة بحكم الضرورة، نظرا إلى غياب المعلومات المتاحة عن ممارسات بعض اللجان وإلى الطبيعة الدينامية لعمليات اللجان.

ألف - ملاءمة معايير ومقاييس الإدراج في القوائم

على الرغم من اختلاف معايير الإدراج باختلاف الحالة، فإن جميع اللجان في الواقع تطلب بياناً وصفيًا وتبريراً لكل إدراج. ويختلف المعنى العملي لذلك اختلافاً واسعاً بين اللجان وداخلها. فبيانات الحالة للجنة ١٢٦٧ على سبيل المثال تترع إلى أن تبلغ في طولها صفحة ونصف الصفحة، في حين تترع بيانات لجنة ليبريا إلى أن تكون في فقرتين أو ثلاث فقرات. وتخصص لجنة جمهورية الكونغو الديمقراطية عموداً لتفسير التصنيفات المقترحة.

ومما له دلالة أبلغ أن بيانات الحالة المقدمة مؤخراً إلى لجنة ١٢٦٧ تختلف فيما قيل من حيث الطول والتنوع. ففي إحدى نهايتي السلسلة، يرد بيان مشترك لاثنتين من الدول الأعضاء يوصي بإدراج ثلاثة أفراد في القوائم، وقيل إنه يتضمن معلومات عامة عن المنظمة المنضمين إليها، وتعبه ست فقرات مفصلة عن كل فرد منهم، مع معلومات محددة تتعلق بالأفعال المدعى قيامهم بها. وهناك بيان حالة آخر يقترح إدراج ستة أفراد في القوائم ويضم ٧٠ صفحة من مواد مرسلة بالفاكس، ومنها صور لأوامر اعتقال. وفي النهاية الأخرى للمجموعة، يرد بيان حالة قيل إنه يضم ٧٤ اسماً، وليس به سوى فقرة وحيدة عامة للتبرير. ونظراً إلى الطبيعة العامة لبيان الحالة، عُلق الطب الأخير ولم تدرج اللجنة الأسماء.

وقد طرأ بمرور الوقت تحسن عام على نوعية ومقدار المعلومات التبريرية التي ترد في بيانات الحالة، وإن كانت العملية قد أثارت عدداً من الانتقادات من جانب المنخرطين في العمل بشكل مباشر.

ويجادل البعض بأن معايير الإدراج في القوائم (مثل "عرقلة عملية السلام" أو "الارتباط بتنظيم القاعدة وحركة طالبان") فضفاضة، وإن كان قد تحقق تقدم بفضل تعريف قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٦١٧ للفظ "مرتبط"^(٨٤). ومما له دلالة أبعد الانتقاد الذي مؤداه أنه رغم التحسينات الأخيرة، فإنه لا يزال هناك نقص في المعلومات التبريرية المقدمة في بيانات الحالة.

الجدول الأول: الإدراج في القوائم^(١)

تنظيم القاعدة/حركة طالبان	سيراليون	العراق	ليبيريا	جمهورية الكونغو الديمقراطية	كوت ديفوار	لبنان/سوريا
(١٢٦٧)	(١١٣٢)	(١٥١٨)	(١٥٢١) ^(٢)	(١٥٣٣) ^(٣)	(١٥٧٢)	(١٦٣٦)
الأفراد المدرجون/الكيانات المدرجة (٤٦٦)	٣٠/صفر (٣٠)	٢٠٦/٨٩ (٢٩٥)	٣٠/٧٧ (١٠٧)	١/١٥ (١٦)	٣/صفر (٣)	صفر/صفر (صفر)
معايير الإدراج	الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات أو الكيانات المرتبطون بتنظيم القاعدة أو حركة طالبان، أو من يسيطر عليهم المرتبطون بها	أعضاء المجلس العسكري السابق والجيئة المتحدة الثورية والأفراد البالغون من أسرهم	صدام حسين، كبار المسؤولين، أفراد الأسرة الأقربون، الكيانات التي يسيطر عليها هؤلاء، المسؤولون الحكوميون السابقون	السفر: تايلور وأسرته، الرفاق المقربون، المسؤولون في نظام الحكم الإجراء المالية: الأفراد الذين يشكلون تهديدا لعملية السلام	الجماعات المسلحة الأجنبية والكونغولية التي ليست أطرافا في الاتفاق العام والشامل	التهديد للسلام ولعملية المصالحة الوطنية، انتهاك حقوق الإنسان والقانون الدولي، عرقلة عمل الأمم المتحدة والقوات الفرنسية
الأسباب	بيان حالة يتضمن أساس الاقتراح، معلومات تعريفية وأساسية عن الارتباط	بيان وصفي وتبرير	بيان وصفي وتبرير	بيان وصفي وتبرير	بيان وصفي وتبرير	بيان الأسباب
المعلومات التعريفية (للأفراد)	الاسم، تاريخ الميلاد، محل الميلاد، الجنسية، اسماء الشهرة، محل الإقامة، رقم جواز أو وثيقة السفر	الاسم، بالعبودية والإنكليزية)، تاريخ الميلاد، محل الميلاد، الجنسية، اسماء الشهرة، اللقب، محل الإقامة، رقم جواز أو وثيقة السفر	الاسم، تاريخ الميلاد، محل الميلاد، الجنسية، اسماء الشهرة، اللقب، محل الإقامة، رقم جواز أو وثيقة السفر	الاسم، تاريخ الميلاد، محل الميلاد، الجنسية، اسماء الشهرة، اللقب، محل الإقامة، رقم جواز أو وثيقة السفر	الاسم، تاريخ الميلاد، الجنسية، اسماء الشهرة، اللقب، محل الإقامة، رقم جواز أو وثيقة السفر	الاسم، تاريخ الميلاد، محل الميلاد، الجنسية، اسماء الشهرة، اللقب، محل الإقامة، رقم جواز أو وثيقة السفر

(١) الجداول من الأول إلى الثالث بما مختصرات (لا تنطبق على النص العربي). فيما يتعلق بالسفر، المقصود منع الأفراد المدرجين في القوائم من دخول أو عبور دول غير دولة لجنة الجزاءات. وفيما يتعلق بالإجراءات المالية، المقصود تجريد الأموال والأصول المالية والموارد الاقتصادية للأفراد والكيانات، بما فيها الأموال الآتية أو المتولدة من ممتلكات يملكها أو يسيطر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر الأفراد والكيانات المرتبطون والمدرجون في القوائم، ومنع الأفراد أو الكيانات المدرجين من الحصول على الأموال أو الموارد المالية. وفيما يتعلق بالمربع الخالي، فإنه يعني أن المعلومات غير موجودة في القرارات أو المبادئ التوجيهية ذات الصلة.

وتقوم حاليا لجنة السودان (المنشأة عملا بقرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٥٩١) بالنظر النشط في المبادئ التوجيهية للإدراج في القوائم. وتشرف لجنة السودان على الجزاءات المتعلقة بالسفر والجزاءات المالية، رغم أنه لم يدرج في القوائم أي أفراد أو كيانات منذ آذار/مارس ٢٠٠٦. وتستهدف الجزاءات من يعرقلون عملية السلام، أو يشكلون تهديدا للاستقرار في دارفور والمنطقة، أو يرتكبون انتهاكات للقانون الإنساني الدولي أو قانون حقوق الإنسان، أو يعتبرون مسؤولين عن الطلعات الجوية العسكرية الهجومية في دارفور، و/أو يخرقون الحظر المفروض على الأسلحة.

(٢) تحتفظ لجنة ليبريا بقائمتين مستقلتين لمنع السفر وتجريد الأصول، لكل منهما إجراءات ومبادئ توجيهية منفصلة. والمعلومات الواردة أعلاه مأخوذة من الإجراءات المتعلقة بقائمة تجريد الأصول.

(٣) يختلف فيما بين اللجان مستوى شمول المبادئ التوجيهية والإجراءات المنشورة. فلجنة جمهورية الكونغو الديمقراطية مثلا ليست لديها مبادئ توجيهية أو إجراءات عامة - عدا المعلومات الواردة في القرارات ذات الصلة - لتطبيق وإدارة قائمة ١٥٣٣.

الجدول الأول (تابع) (١٢٦٧)						تنظّم القاعدة/حركة طالبان
سيراليون (١١٣٢)	العراق (١٥١٨)	ليبيريا (١٥٢١) ^(١)	جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٥٣٣) ^(٢)	كوت ديفوار (١٥٧٢)	لبنان/سوريا (١٦٣٦)	
الاسم، الأسماء المختصرة، العنوان، المقر، الشركات التابعة، الفروع، الشركات الواحدة، طبيعة الأعمال التجارية، الرئاسة	الاسم، الأسماء المختصرة، العنوان، المقر، الشركات التابعة، الفروع، الشركات الواحدة، طبيعة الأعمال التجارية، الرئاسة	الاسم، الأسماء المختصرة، العنوان، المقر، الشركات التابعة، الفروع، الشركات الواحدة، طبيعة الأعمال التجارية، الرئاسة	الاسم، الأسماء المختصرة، العنوان، المقر، الشركات التابعة، العنوان	الاسم، الأسماء المختصرة، العنوان، المقر، الشركات التابعة، الفروع، الشركات الواحدة، طبيعة الأعمال التجارية، الرئاسة	الاسم، الأسماء المختصرة، العنوان، المقر، الشركات التابعة، الفروع، الشركات الواحدة، طبيعة الأعمال التجارية، الرئاسة	الاسم، الأسماء المختصرة، العنوان، المقر، الشركات التابعة، الفروع، الشركات الواحدة، طبيعة الأعمال التجارية، الرئاسة
السفر	الإجراءات المالية	السفر، الإجراءات المالية	السفر، الإجراءات المالية	السفر، الإجراءات المالية	السفر، الإجراءات المالية	القائمة (القوائم) التي تحتفظ بها اللجنة
٣ أيام	يومان	يومان	يومان	يومان	يومان، ١٥ يوما إذا كان هناك اعتراض	وقت المراجعة (إجراء عدم الاعتراض) ٥ أيام
نشرة صحفية، الموقع على الإنترنت	يرسل إلى الدول الأعضاء، الموقع على الإنترنت	نشرة صحفية، الموقع على الإنترنت	نشرة صحفية، مذكرة شفوية، الموقع على الإنترنت	نشرة صحفية، مذكرة شفوية، الموقع على الإنترنت	إبلاغ الدول الأعضاء	تعميم القرار

- (١) تحتفظ لجنة ليبريا بقائمتين مستقلتين لمنع السفر وتجميد الأصول، لكل منهما إجراءات ومبادئ توجيهية منفصلة. والمعلومات الواردة أعلاه مأخوذة من الإجراءات المتعلقة بقائمة تجميد الأصول.
- (٢) يختلف فيما بين اللجان مستوى شمول المبادئ التوجيهية والإجراءات المنشورة. فليجنة جمهورية الكونغو الديمقراطية مثلا ليست لديها مبادئ توجيهية أو إجراءات عامة - عدا المعلومات الواردة في القرارات ذات الصلة - لتطبيق وإدارة قائمة ١٥٣٣.
- (٣) يخضع الأفراد والكيانات المدرجون في قائمة ١٢٦٧ لجزاءات مالية وجزاءات تتعلق بالسفر، فضلا عن حظر الأسلحة. وهناك نظم أخرى للجزاءات تستخدم حظر الأسلحة، ولكنها لا تدرج في قوائمها الموحدة الخاضعين للحظر.

ويضاف إلى ذلك أنه كثيرا ما تكون الشفافية قليلة فيما يتعلق بمصادر المعلومات الواردة في بيانات الحالة. ولتدعيم الجزاءات المحددة الأهداف، تحتاج الدول الأعضاء التي تقترح أسماء لإدراجها في القائمة إلى أن تقدم أقصى ما تستطيع تقديمه على نحو معقول من المعلومات التبريرية التي تدعم القضية. ومن المهم أيضا لمشروعية لجان الجزاءات نوعية وتناسق المعايير والمقاييس المستخدمة للإدراج، لأن تطبيق هذه اللجان للجزاءات المحددة الأهداف لا بد أن يكون نزيها، ويجب ألا يكون عرضة لتفسيره بأنه تعسفي.

وهناك في العادة تقدم طفيف في التشاور مع الدول الأعضاء المتضررة (دول إقامة أو جنسية الفرد المدرج)، وبخاصة إذا لم تكن الآن أعضاء في مجلس الأمن. والبلدان التي هي أعضاء الآن في مجلس الأمن تحصل تلقائيا على بيانات الحالة وتتمكن من مراجعتها، ولكن ليس كل الدول الأعضاء. وهذا يبعث على التساؤل بشأن شفافية عملية الإدراج، ويجادل بعض الدول الأعضاء بأنه يتعين توفير نسخة من بيان الحالة (نسخة منقحة محذوف منها المعلومات الحساسة) على نطاق أوسع.

باء - كفاية المعلومات التعريفية

طراً تحسن كبير مع مرور الوقت على كمية المعلومات التعريفية التي تقدمها لجان الجزاءات إلى الدول الأعضاء المنفذة. وانقضى الزمن البائد للجنة أنغولا الذي كان الاسم الحركي "Big Freddy" وحده يعتبر فيه معلومات تعريفية كافية في حالة إدراج فرد واحد في القائمة.

وعلى خلاف كفاية المعلومات المطلوبة للإدراج، يبدو أن هناك اليوم توافقاً أكبر بين مختلف لجان الجزاءات فيما يتعلق بالمعلومات التعريفية المرتقبة للأفراد والكيانات. فالقاعدة السائدة بالنسبة إلى الأفراد هي ذكر الاسم (أحياناً باللغة المحلية)، وتاريخ الميلاد، ومحل الميلاد، والجنسية، وأي أسماء شهرة معروفة، ومحل الإقامة، وأرقام جوازات أو وثائق السفر. ويذكر بعض اللجان (سيراليون، العراق، ليبيا، لبنان/سوريا) اللقب أيضاً. والقاعدة بالنسبة إلى الكيانات هي ذكر الاسم، والأسم المختصر، والعنوان، والمقر، والشركات التابعة، والفروع، والشركات الواجهة، وطبيعة الأعمال التجارية، والرئاسة. والاستثناء الملحوظ من ذلك هو لجنة جمهورية الكونغو الديمقراطية، التي لا تطلب سوى أسماء الكيانات المدرجة وأسمائها المختصرة.

ورغم هذه القواعد الشائعة، فإن هناك دائماً فجوة في كمية المعلومات التعريفية المتاحة حالياً. فمن الصعب بشكل واضح الحصول على الأسماء وأسماء الشهرة بالنسبة إلى الأفراد، وعلى الشركات الواجهة بالنسبة إلى الكيانات. وهناك حالات كثيرة أيضاً لا توجد

فيها أرقام جوازات ووثائق السفر. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ مثلاً، لم يكن لدى لجنة جمهورية الكونغو الديمقراطية تواريخ ميلاد الأفراد المدرجين أو أرقام جوازات سفرهم. كما أن الأسماء الشائعة (مثل تشارلز تيلور) تحتاج إلى معلومات تعريفية أوفى للتأكد من أن الجزاءات لا تُطبق على الشخص الخطأ.

وعلى خلاف كفاية المعلومات المبررة للإدراج، هناك انتقادات قليلة نسبياً موجهة إلى القواعد الراهنة. والشكاوى الحالية تشير إلى الحاجة إلى مزيد من المعلومات، وإلى أن من الصعب أحياناً تحديث المعلومات المتعلقة بالمدرجين في قوائم بعض اللجان^(٨٥).

جيم - اتخاذ القرارات في اللجان

تعمل جميع لجان الجزاءات التي تحدد أهداف الجزاءات على أساس توافق آراء أعضائها. وتختلف اللجان من حيث وقت مراجعة قرارات الإدراج في القوائم. فلجنتا ليريا وكوت ديفوار تتيحان يومين لتنفيذ إجراء عدم الاعتراض، ولجنة العراق ثلاثة أيام، ومؤخراً عمدت لجنة ١٢٦٧ إلى تمديد وقت المراجعة من يومين إلى خمسة أيام^(٨٦). أما لجنتا سيراليون وجمهورية الكونغو الديمقراطية فلا تحددان أي فترة زمنية^(٨٧). ومن الناحية العملية كثيراً ما لجأت اللجان التي تحدد يومين للمراجعة إلى تمديد الفترة حسب المقتضى.

وهناك قيود شديدة على قدرة العديد من الدول الأعضاء على الاستجابة لاقتراحات الإدراج في غضون ٤٨ ساعة. ففي الوقت الذي تخطر فيه، تكون وزاراتها المختصة قد أغلقت أبوابها (بسبب اختلاف التوقيت عن نيويورك)، فلا يتاح لها سوى أقل من يوم لتقرر هل تعترض على الإدراج وتعلقه أم لا. ونتيجة لذلك يفترض في الأفراد المقترح إدراجهم الوفاء بمعايير الإدراج، ما لم تعلق الدولة العضو الحالة. وفي بعض الأحيان قد تتردد الدولة العضو في تعليق الحالة بسبب طول الوقت المطلوب تخصيصه للاعتراض على الدولة المصنفة، ولأن التعليق سيؤدي دائماً إلى تصعيد المسألة في جدول الأعمال الشائني مع الدولة المصنفة (ربما على حساب مسائل ثنائية مهمة أخرى).

وهناك حالات تقدم فيها الدولة المصنفة إخطاراً مسبقاً إلى بعض أعضاء مجلس الأمن للأمم المتحدة لا كلهم بما يصل إلى ثلاثة أسابيع مقدماً. وهذا الإخطار المسبق يعجل العملية ويقلل من عدد مرات تعليق قرارات اللجان، ومع ذلك فإن الاستفادة من الإخطار المسبق لا تتاح لجميع أعضاء مجلس الأمن للأمم المتحدة. وكانت هناك ٢٢ حالة تعليق للالتماسات المقدمة إلى لجنة ١٢٦٧ في نهاية عام ٢٠٠٥، وكان ١١ منها تتعلق بإدراجيات مقترحة في القوائم.

دال - الإخطار

الإخطار أمر شائع عند اتخاذ تدابير إدارية في بلدان عدة، ولا سيما في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. وفيما يتعلق بقيام لجنة من لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة بوضع قائمة، يكون هناك نوعان من الإخطارات: إخطار للدول الأعضاء، وإخطار للمدرجين من الأفراد أو الكيانات.

وفيما يتعلق بالإخطار العام للدول الأعضاء، تنص المبادئ التوجيهية للجنة ١٢٦٧ ولجنة العراق على اتصال اللجنتين مباشرة بالدول الأعضاء، وإصدار نشرات صحفية توضع في موقعيهما على الإنترنت. وعلى الرغم من أن ممارسات لجنتي ليبيريا وكوت ديفوار في تعميم القرارات قد لا تختلف عن ممارسات لجنتي العراق أو ١٢٦٧، فإن مبادئهما التوجيهية تشير إلى نهج غير مباشر بقدر أكبر، وتحدث تحديدا عن استخدام مذكرة شفوية ونشرات صحفية، على أن توضع هذه النشرات في موقعي اللجنتين على الإنترنت.

وفيما يتصل بإخطار الأفراد أو الكيانات المدرجين، فإنه ليس هناك أي لجنة من لجان الجزاءات تخطر المستهدفين مباشرة.

وقد وجهت انتقادات عديدة إلى كفاية نوعي الإخطار كليهما. فالإخطار غير الكافي للدول الأعضاء يَحْمِل هذه الدول عبء ملاحقة التطورات ويحد من فعالية ونطاق التنفيذ. والأمر الأهم هو أثر الإخطار غير الكافي لفرد أو كيان مدرج في القائمة. ويعد الإخطار الكافي جوهريا للأصول القانونية في الإجراءات. ويحتاج المدرجون من الأفراد والكيانات إلى العلم بهذا الإدراج، مع تحديد خاص لأساس وأسباب الإدراج في القائمة. وتعتمد لجان الجزاءات إلى حد كبير على الدول الأعضاء في إخطار المستهدفين بالجزاءات بتصنيفهم، وبإجراءات الإعفاء، وإجراءات طلب الرفع من القائمة. والدول الأعضاء ملزمة بدعم الأمم المتحدة وإخطار من يدرج في القوائم من الأفراد والكيانات بإدراجهم. وإذا كان الاعتماد على الدول الأعضاء ذات الصلة في إخطار المستهدفين ينجح فعلا في أحيان كثيرة، فإنه قد يصبح عديم الفعالية عندما تفتقر الدول الأعضاء إلى القدرة العامة أو الرغبة في تلبية طلب للإخطار تتقدم به إحدى اللجان.

ثانيا - العمليات الإجرائية للجان الجزاءات

يتناول هذا القسم الإجراءات العامة التي تستخدمها لجان الجزاءات للاحتفاظ بقوائمها ومراجعتها، بما في ذلك ممارساتها العامة لمنح الإعفاءات، وهو ما يبحثه القسم الفرعي ألف. ويقوم بعض اللجان بمراجعات دورية للمسائل العالقة، وهو ما يبحثه القسم

الفرعي بآء وما يعءبر ءطوءة للاءءءءاءة للشواءل المءءءة بالشفاءفة العامة ورة اللءان على طلباء الدول الأعضاء وما ءمءله من أفراء وءكاناء؁ وهو ما ببءءه القسم الفرعي ءبم.

ألف - الإءفاءاء

ءقءء لءان الءزاءاء؁ على صعباء الإءفاءاء؁ ءقءما مءما باءءماء ءعاربف موءءة للاءءباءاء الأساسية؁ ووءع معاببر عامة للإءفاءاء؁ والإقرار بالءاءة إلى بءء النفقاء الاسءءناءفة على أساس كل ءالة على ءءة. وببءو أن لءان الءزاءاء العاكفة بنشاط على إءراء أفراء وءكاناء فف القواءم قء نظماء وءمءء ءعاربف الاءءباءاء الأساسية ببءء بشل ”المبالغ الءف ءءفع مقاببل المواء العءائفة؁ والإبءار أو الرهن العقارب؁ والأءوءة والعلاء الطبف؁ والضرائب؁ وأقساء ءأامب؁ ورسوم النافع العامة“^(٨٨). ومن المءم ءالشءبء على أن هءا ءوءبء معناه أن الأفراء المسءهءفبب بالءزاءاء لن بءرموا الاءءباءاء الأساسية ما ءاموا ببسءفبءون من الءق فف طلب الإءفاء. ومن هنا بمكن اعءبار الءزاءاء المءءءة الأهداف ءناسببة؁ إذ ءنص على الإءفاء لساء الاءءباءاء الأساسية؁ ولءلك فإلها لا ءءعرض بشكل ءبر مناسب لءقوق الإنسان الأساسية. وببءلف عءء طلباء الإءفاء من لءنة إلى آءرى؁ وإن كانء لءنة ١٢٦٧ ءءلقى طلبا واءءا ءقرببا كل أسبوع (بما فف ذلك طلباء الإءراء فف القواءم؁ والرفع منها؁ والإءفاء).

وهناك بعض الاءءلافاء ببب اللءان. وببءلف قراراء بءلس الأمن للأمم المءءءة ءسب المقتضى؁ ولبعض اللءان إمكانياء ءقل عن إمكانياء ءبرها فبما بءءلق. بمنء إعفاءاء من الرهوناء والأءكام. والءبءة أن نصف اللءان فقط هف الءف فءصء ءالاء الإءفاء من ءءفع فف الاءءراءاء المالبفة المعلقة؁ مءل الرهوناء أو الأحكام المنبءة عن ءعاوى قضائفة. وبالمءل فإن ءءنسبب أقل فبما بءءصل بالمباءئ ءوءببفة الءف ءءءء المءلوماء المءلوبة للإءفاء. ولءنة ١٢٦٧ ولءنة لبنان/سورفا (لءنة ١٦٣٦) هما وءءهما اللءان ءءءءان المءلوماء ءعاربفة المءلوبة للإءفاء المالب؁ ولءان لبربا وكوء ءبفوار و ١٦٣٦ هف وءءها الءف ءءءء نوع المءلوماء المءلوبة للإءفاء من منع السفر.

وفف ءالة الإءفاءاء فإن الدولة العضب الءف ءءقءم بطلب لأءء الأفراء بءءلق بالإءفاء ءؤءب باطراء ءورا مءما كوسبب ببب الفرء أو الكبان المءرء ولءنة الءزاءاء. وفف هءا ءورا ءءءمل الدولة العضب مسؤولة ءمبب الطرف المءرء؁ علاوة على ءءءق من ءقة المءلوماء ءعاربفة؁ وإءطار الأفراء والءكاناء والمؤسساء (بما فبها المصارف وشركاء الطبران) بأف ءعببراء فف القاءمة؁ أو بالإءفاءاء الإءضاففة؁ أو بءما معا. وبمكن للءول الأعضاء ذاء المواء المءءوءة أن ءكون أقل قءرة على أءاء هءه المءام. وقء ءكون هناك أفضا ظروف ءءرء

فيها الدول الأعضاء في إرسال الالتماسات. فلا أحد يعلم مثلا عدد طلبات الإعفاء التي لم ترسلها الدول الأعضاء.

وهناك مشاكل أخرى تتعلق بمنح الإعفاءات. فمن غير الواضح مثلا متى تكون الشركات مستحقة للإعفاءات، وهل تستحقها، وعلى أي أساس. وأعرب أيضا عن الشواغل إزاء عدم وجود حدود زمنية مطلقة للجان للنظر في طلبات الإعفاء. وفي حالة واحدة على الأقل، ظل طلب للإعفاء معلقا ثلاثة أعوام^(٨٩).

الجدول الثاني: الإجراءات^(١)

سيراليون (١١٣٦)	العراق (١٥١٨)	ليبيريا (١٥٢١)	جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٥٣٣)	كوت ديفوار (١٥٧٢)	لبنان/سوريا (١٦٣٦)	تنظيم القاعدة/حركة طالبان (١٢٦٧)
مراجعة المسائل شهريا المعلقة						
أسباب الإعفاء من تجميد الأصول المالية ^(٢) الفوائد والإيرادات المتأتية من العقود أو الاتفاقات أو الالتزامات الناشئة قبل التجميد						
أسباب الإعفاء من منع السفر الفروض الدينية، دعوى قضائية، كل حالة على حده						
مبررات الإعفاء ^(٣) المصاعب الشخصية، الالتزامات القانونية حيال آخرين						
على أساس كل حالة على حدة	مبررات إنسانية، لدعم الحكومة الديمقراطية	الفروض الدينية، الاحتياجات الإنسانية، تعزيز السلام والاستقرار	الفروض الدينية، الاحتياجات الإنسانية، على أساس كل حالة على حدة	مبررات إنسانية، مبررات دينية، لدعم السلام في المنطقة	مبررات إنسانية، مبررات دينية، لدعم مقاصد القرار	

تنظيم القاعدة/حركة طالبان (١٢٦٧)	سيراليون (١١٣٢)	العراق (١٥١٨)	ليبيريا (١٥٢١)	جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٥٣٣)	كوت ديفوار (١٥٧٢)	لبنان/سوريا (١٦٣٦)
الجهة الطالبة للإعفاءات	دولة عضو تود	دولة عضو من خلال البعثة الدائمة	السفر: البعثة الدائمة أو أقرب مكتب للأمم المتحدة إلى الفرد/الكيان المدرج في القائمة	دولة عضو تود منح الإذن بالحصول على الأموال	البعثة الدائمة/أقرب مكتب للأمم المتحدة إلى الفرد/الكيان	دولة عضو من خلال البعثة الدائمة

(١) تقوم لجنة السودان (قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٥٩١) الآن بمراجعة أنشطة لمبادئها التوجيهية. وينص القرار ١٥٩١ على أنه بالإضافة إلى النفقات الواردة في الحاشية أدناه، يجب أن تعفى مدفوعات الرهن أو الحكم من تجميد الأصول المالية. وتشمل الإعفاءات المتعلقة بالسفر الواردة في القرار ١٥٩١ الاحتياجات الدينية و/أو الإنسانية، وكذلك السفر لدعم السلام والاستقرار الإقليميين.

(٢) قرارات مجلس الأمن الواردة في هذا الجدول، التي تشمل تجميد الأصول (تنظيم القاعدة/حركة طالبان، ليبيريا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، كوت ديفوار)، تشمل جميعها إعفاءات من أجل نفقات المعيشة الأساسية: "بما في ذلك المبالغ التي تُدفع مقابل المواد الغذائية، والإيجار أو الرهن العقاري، والأدوية والعلاج الطبي، والضرائب، وأقساط التأمين، ورسوم المنافع العامة، أو اللازمة حصراً لدفع أتعاب معقولة لقاء خدمات فنية، وتسديد المصروفات التي يجري تكبدها في سياق توفير الخدمات القانونية، أو الأتعاب أو رسوم الخدمات اللازمة لمداومة احتياز الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية المحمّدة الأخرى والحفاظ عليها". وتسمح هذه القرارات أيضاً، على أساس كل حالة على حدة، بإعفاءات إضافية من أجل النفقات الاستثنائية.

(٣) السفر و/أو الإجراءات المالية فقط، ولا تشمل الإعفاء من حظر الأسلحة.

تنظّم القاعده/حركة طالبان					الجدول الثاني (تابع)
سيراليون (١١٣٢)	العراق (١٥١٨)	ليبيريا (١٥٢١)	جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٥٣٣)	كوت ديفوار (١٥٧٢)	لبنان/سوريا (١٦٣٦)
٢	السفر: ٤	٤	٤	٤	السفر: ٥ الإجراءات المالية: ٢
الأبام (الحد الأقصى) اللازمة للنظر في الإعفاء ^(١)	الاسم، البيانات المصرفية، الغرض، عدد/مبلغ التحويلات، نوع المدفوعات، الفوائد، التواريخ، الأموال الخاصة	السفر: المعلومات التعريفية، الغرض (الأغراض)، التواريخ، خط سير الرحلة والتفاصيل (مثل أرقام الرحلات)	المعلومات التعريفية، الغرض (الأغراض)، التواريخ، خط سير الرحلة والتفاصيل (مثل أرقام الرحلات)	المعلومات التعريفية، الغرض، التواريخ، خط سير الرحلة والتفاصيل المبررات	السفر: المعلومات التعريفية، الغرض (الأغراض)، التواريخ، خط سير الرحلة والتفاصيل الإجراءات المالية: الاسم، البيانات المصرفية، الغرض، عدد/مبلغ التحويلات، نوع المدفوعات، الفوائد، التواريخ، الأموال الخاصة
الإخطار بالإعفاء ^(٢)	تخطر اللجنة الدولة العضو	السفر: اسم المسافرين موضوعا على الإنترنت لحين العودة	تخطر اللجنة الدولة العضو	تخطر اللجنة الدولة العضو	تخطر اللجنة أو حكومة لبنان الدولة العضو
الإخطار بتحديث القائمة	الموقع على الإنترنت، نشرات صحفية، إخطار الدولة العضو، الإنترنت	السفر: الموقع على الإنترنت، نشرات صحفية، مذكرة شفوية إلى الدولة العضو	الموقع على الإنترنت، نشرات صحفية	الموقع على الإنترنت، نشرات صحفية، مذكرة شفوية إلى الدولة العضو	الموقع على الإنترنت، نشرات صحفية
الفترة اللازمة للنظر في تحديث القائمة	٤ أسابيع ليقدّم فريق الرصد المشورة إلى اللجنة	٣ أيام لإجراء عدم الاعتراض قبل الاستعراض ربع السنوي	الإجراءات المالية: يومان على الأقل قبل الاستعراض ربع السنوي	يومان على الأقل قبل الاستعراض ربع السنوي	

(١) رغم أن المبادئ التوجيهية للجان تحدد عدد الأيام اللازمة لنظر اللجنة في الإعفاءات، فإن هذه الحدود الزمنية المقترحة كانت تُتجاوز إلى حد بعيد في بعض الحالات.

(٢) تقوم لجنتنا جمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار عمليا بإخطار الدول الأعضاء بالإعفاءات، رغم أن ذلك غير منصوص عليه في المبادئ التوجيهية لهاتين اللجنتين.

باء - المراجعة الدورية

في غياب المراجعة الدورية لتصنيفات اللجان، فإن الإدراج في القوائم يمكن أن يصبح المعادل الوظيفي لـ "مصادرة" الأصول أو تقييد قدرة الفرد على السفر. وتثير الجزاءات المفتوحة، دون شكل ما من المراجعة الدورية، شواغل بالغة. وتسمح لجان ١٢٦٧ وليبيريا وكوت ديفوار بمراجعة دورية للمسائل المتعلقة المعروضة عليها، ومنها طلبات الإعفاء والرفع من القوائم. وتتباين الفترات الزمنية بشكل واسع، فلجنة ١٢٦٧ تراجع المسائل المتعلقة شهريا، في حين أنه ليس مطلوبا من لجنة ليبيريا إلا مراجعة الجزاءات المالية مرتين في السنة. وذهب البعض إلى أن التكليف بالمراجعة الدورية لجميع المدرجين في القائمة من الأفراد والكيانات سيزيد من الثقة في القوائم، ويحد من الجهود غير الضرورية التي تبذلها الدول لتنفيذ الجزاءات. وتجري الإنتربول هذه المراجعة الدورية بشكل معتاد.

جيم - شفافية اللجان

ممارسات لجان الجزاءات سرية، ولا سيما فيما يتعلق بقرارات الإدراج في القوائم والرفع منها والإعفاءات. وقد قبل البعض الحاجة إلى السرية في قضايا معينة، وإن كانوا قد أعربوا عن القلق إزاء اهتمام اللجان بأسئلة ومطالب أعضائها الحاليين أكثر من اهتمامها بأسئلة ومطالب الدول غير الأعضاء في مجلس الأمن. واعتبر الحصول على المعلومات وشفافية إجراءات اللجان، بوجه خاص، من الأمور المحبطة بوجه عام. وسيكون من شأن تحسين استجابة اللجان فيما يتعلق بطلب المعلومات أن يساعد على التقليل من هذا الإحباط، ويشجع جميع الدول الأعضاء على التنفيذ بشكل أكثر اتساقا، وهي النقطة المطروقة في القسم الرابع.

ثالثا - إجراءات الرفع من القوائم

من أشيع الانتقادات الموجهة إلى الجزاءات المحددة الأهداف الانتقاد المتعلق بتصوير عدم وجود طريقة مناسبة تتيح للأفراد أو الكيانات التماس رفعهم من القائمة. وعلى الرغم من أن المبادئ التوجيهية لعدة لجان للجزاءات تشتمل على إجراءات لشطب الأسماء، فإن هذه المبادئ تختلف من لجنة إلى أخرى، مع اختلاف المعايير فيما يتعلق (ألف) بمن يحق له التماس الرفع من القائمة، و (باء) طلب المعلومات والمعايير التي تستند إليها قرارات الرفع، و (جيم) الإطار الزمني للرد على هذه الطلبات.

ويوجز الجدول الثالث الممارسات الراهنة للجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة، المتصلة بإجراءات الرفع من القوائم. ومن اللجان المستعرضة رفعت اثنتان أفراداً من القوائم - هما لجنة ١٢٦٧ ولجنة سيراليون - في حين أن لدى أربع لجان مبادئ توجيهية أو إجراءات تسمح بالنظر في طلبات الرفع من القوائم. وفي حالة سيراليون، شطبت اللجنة أسماء ١٠ أفراد من قائمة المنع من السفر في عام ٢٠٠٣، بناءً على طلب من حكومة سيراليون ومن الممثل الخاص للأمين العام. وقد شطبت هذه الأسماء لوفاة أصحابها. أما لجنة ١٢٦٧ فقد رفعت من القوائم حتى الآن ما مجموعه ١٩ فرداً وكياناً.

ألف - من الذي يحق له التماس الرفع من القوائم

من أكثر المسائل الخلافية فيما يتعلق بالرفع من القوائم المسألة المتعلقة بمن يحق له تقديم التماس إلى لجان الجزاءات. فعلى سبيل المثال، لا يحق إلا لبلد جنسية أو إقامة المستهدف طلب الرفع من القائمة الموحدة للجنة ١٢٦٧.

وتسمح المبادئ التوجيهية للجنة كوت ديفوار، بشكل خاص، للبعثة الدائمة لبلد جنسية أو إقامة الكيان المستهدف، أو لأحد مكاتب الأمم المتحدة، بتقديم طلب للرفع من القوائم، وذلك راجع إلى حد ما إلى القلق إزاء احتمال عجز الأفراد أو الكيانات عن الطعن في إدراجهم، وبسبب الحالة الفريدة في كوت ديفوار. وكجزء من المراجعة ربع السنوية للقائمة، تنص المبادئ التوجيهية على النظر في الطلبات (الخطية) للشطب من القائمة. ولما كانت لجنة كوت ديفوار لم تضع قائمة بالأفراد الخاضعين للجزاءات إلا منذ فترة وجيزة، فإنه ليست هناك طلبات للرفع من القائمة.

الجدول الثالث: الرفع من القوائم^(١)

سيراليون (١١٣٢)	العراق (١٥١٨)	ليبيريا (١٥٢١)	جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٥٣٣)	كوت ديفوار (١٥٧٢)	لبنان/سوريا (١٦٣٦)
تنظيم القاعدة/حركة طالبان (١٢٦٧)	٣٠ مدرجا ٢٧ مرفوعا	٢٥٩ مدرجا لا أحد مرفوع	السفر: ٥٩ مدرجا لا أحد مرفوع الإجراءات المالية: ٥٨ مدرجا لا أحد مرفوع	١٦ مدرجا لا أحد مرفوع	٣ مدرجين لا أحد مرفوع
الأطراف القادرة على طلب الرفع حكومة إقامة/ جنسية الملتمس	حكومة إقامة/ جنسية الملتمس	حكومة إقامة/ جنسية الملتمس	السفر: البعثة الدائمة لجنسية/ إقامة الملتمس - مكتب الأمم المتحدة - الفرد ^(٣)	- البعثة الدائمة لجنسية إقامة الملتمس - مكتب الأمم المتحدة - الفرد ^(٣)	لم يعد يُشتبه في تورط الفرد في الاغتيال
معايير الرفع من القائمة غير محددة، التفاوض بشأنها على المستوى الثنائي	غير محددة، التفاوض بشأنها على المستوى الثنائي	غير محددة، التفاوض بشأنها على المستوى الثنائي	الإجراءات المالية: المعلومات ذات الصلة	المعلومات ذات الصلة	المعلومات ذات الصلة
المعلومات المطلوبة من الطرف المدرج	المعلومات ذات الصلة	المعلومات ذات الصلة	السفر: يومان على الأقل قبل المراجعة ربع السنوية الإجراءات المالية: يومان لإجراء الاعتراض	يومان على الأقل قبل المراجعة ربع السنوية	يومان لإجراء عدم الاعتراض، ١٥ يوما للنظر في الطلب إذا كان هناك اعتراض
الحد الزمني لطلب الرفع ٥ أيام لإجراء عدم الاعتراض	٣ أيام لإجراء عدم الاعتراض	٣ أيام لإجراء عدم الاعتراض	يُحال إلى مجلس الأمن للأمم المتحدة	يُحال إلى رئيس اللجنة	يُحال إلى مجلس الأمن للأمم المتحدة

- (١) لم تقم لجنة السوادان (المنشأة عملا بقرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٥٩١) بإدراج أي أفراد أو كيانات في القوائم أو رفعهم منها؛ وتعكف اللجنة الآن على النظر بنشاط في المبادئ التوجيهية للرفع من القوائم.
- (٢) يمكن للأفراد التقدم بطلبات الرفع من القوائم إلى اللجنة مباشرة في الظروف الاستثنائية فقط.
- (٣) بخلاف لجنة جزاءات ليبيريا، لا تشير القرارات ذات الصلة أو المبادئ التوجيهية للجنة كوت ديفوار إلى استطاعة الأفراد تقديم التماساتهم إلى اللجنة مباشرة للرفع من القوائم، وجاء إدراج هذه المعلومة نتيجة لرسالة شخصية.

وبالنظر إلى الظروف الفريدة على أرض الواقع، فإن إجراءات لجنة ليبريا هي الأخرى تسمح بتقديم طلبات الرفع من القائمة من خلال البعثات الدائمة لجنسية الأفراد المدرجين أو أقرب مكتب للأمم المتحدة. وعلاوى على ذلك "ستنظر اللجنة، في الحالات الاستثنائية، في الطلبات الواردة مباشرة من الأفراد". ولكي تنظر اللجنة في حالة فرد، عليها أولاً أن تُقرر بالإجماع أن الحالة "استثنائية". غير أنه لا توجد مبادئ توجيهية توضح ما يُعتبر "استثنائية"، ولم يُقبل طلبا الرفع من القائمة اللذان قدمهما فردان. ولجنة ليبريا هي الجهة الوحيدة التي يسمح فيها نظرياً للأفراد بتقديم التماس إلى لجنة للجزاءات مباشرة.

وقد انصبَّ أكثر الاهتمام والنقد على الإجراء الثنائي (الدولة المصنّفة/الدولة الملتزمة) للرفع من القائمة الذي وضعته لجنة ١٢٦٧. ويأتي هذا الاهتمام أساساً من أن عدد المدرجين من الأفراد والكيانات في قائمة ١٢٦٧ هو الأكبر على الإطلاق، إذ بلغ ٤٦٤، وزاد زيادة كبيرة منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. ومع مرور الوقت، أعرب أكثر من ٥٠ دولة عضواً عن اهتمامها، في دورات لجنة مجلس الأمن المفتوحة، بضرورة دعم الضمانات الإجرائية للمتضررين من الجزاءات المحددة الأهداف من الأفراد والكيانات. ولما كانت الدول الأعضاء المسموح لها بتقديم التماس نيابة عن فرد أو كيان مدرج في القائمة هي فقط دول إقامة أو جنسية الطرف المستهدف، فإن المشاكل يمكن أن تنشأ للمستهدفين المدرجين في القائمة الموحدة في دول يمكن دون وجه حق أن تعارض أو ترفض إرسال التماسات الرفع من القائمة إلى لجنة ١٢٦٧. وبذلك ظلت هذه اللجنة حتى الآن راغبة عن النظر في التماسات الرفع المقدمة من أفراد.

وقد رُفِع ما مجموعه ١٩ كيانات من قائمة ١٢٦٧، وإن كان من غير الواضح عدد الأطراف الأخرى التي طلبت الرفع. ونظراً إلى عدم مساندة الدول الأعضاء لإقامة أو جنسية هذه الأطراف لها، فإن التماساتها لم ترسل قط إلى لجنة ١٢٦٧. وأشارت الانتقادات العديدة لإجراء الرفع الذي تتبعه لجنة ١٢٦٧ إلى أن المشكلة الكبرى فيما يتعلق بالرفع من القائمة تتعلق بهذه الطلبات التي لم تصل إلى اللجنة أبداً. ويساور القلق منتقدي هذه العملية لأن ذلك يُعد حرماناً للفرد أو الكيان المتضرر من جزاء محدد الأهداف من الطعن في إدراجه في القائمة.

باء - معايير الرفع من القوائم والمعلومات المطلوبة

تنص اللجان الثلاث التي لها مبادئ توجيهية منشورة بشأن طلبات الرفع من القوائم - ١٢٦٧ وليبريا وكوت ديفوار - بدرجات متفاوتة على أن يقدم الملتزمون مبررات لطلبات الرفع من القوائم وأن يوفروا المعلومات ذات الصلة. وليست هناك إشارات أدق أخرى يمكن أن تقدمها أي لجنة، باستثناء لجنة ١٦٣٦، إلى ما يعتبر مبرراً كافياً للرفع من القوائم وإلى درجة المعلومات المطلوبة. والإجراءات الراهنة لا تفتقر فقط إلى تحديد دقيق

من جانب اللجان لمبررات الرفع، بل إنها معقدة علاوة على ذلك، لأن معايير وشواغل الدولة التي تقترح الإدراج في المبدأ ليست معروفة بوجه عام.

وفي الحالات التي تكون الأطراف قد رفعت فيها من القائمة، تجري المناقشات بصفة عامة على أساس ثنائي بين الدولة العضو التي اقترحت في البداية الإدراج في القائمة وبلد إقامة أو جنسية المصنّف، وتصدق اللجنة على الطلب الذي تقترحه الحكومتان. وتكون هذه المفاوضات الثنائية سرية عادة، وإن كانت قضية المواطنين السويديين من أصل صومالي، اللذين رفعا من القائمة في عام ٢٠٠٢، توفر نظرة فاحصة إلى معايير الرفع. ويقول المسؤولون الحكوميون في الولايات المتحدة إن الاثنين قد رفعا من القائمة لا لوجود خطأ في الإدراج، وإنما

[لأنهما] أولاً قدما معلومات وأدلة وأدليا بأقوال بعد القسم مؤداها أنهما لم يكونا يعلمان أن شركة البركات التجارية المنضمين إليها تُستخدم لتمويل الإرهاب بشكل مباشر أو غير مباشر. وثانياً قدما أدلة ومستندات وأدليا بشهادة بعد القسم مؤداها أنهما قطعاً كل صلة لهما بشركة البركات ولم يعودا شريكين بالمرّة في هذه الشركة^(٩٠).

وفي حالة أخرى رفع اسم أحد الأفراد من القائمة بعد تعاونه مع السلطات والشهادة ضد شركائه.

وهناك مشكلة مزعجة للغاية تصادفها لجنة ١٢٦٧، هي ماذا تفعل بأسماء المتوفين. وقد أثار فريق الرصد ١٢٦٧ والدول الأعضاء هذه المسألة على أساس أهميتها لمصادقية القائمة. وهناك خلاف بشأن مسائل معقدة من قبيل حقوق الورثة، وقلق إزاء احتمال إساءة استخدام الأصول، وإن كان الجهد المبذول لتحديد نهج عام يُتبع إزاء الأفراد المتوفين لم يقطع شوطاً طويلاً حتى الآن.

جيم - الحدود الزمنية للرد على طلبات الرفع من القوائم

هناك انتقاد أخير موجه إلى الإجراءات الحالية للرفع من القوائم، هو أنه على الرغم من أن لبعض اللجان حدوداً زمنية للنظر في طلبات الرفع من القوائم، فإن هذه الطلبات يمكن عملياً أن تتواصل بلا نهاية ما دامت خاضعة لإجراءات عدم الاعتراض. ويمكن للدول إما أن تعترض دون إبداء الأسباب، أو أن تطلب التعليق لأسباب فنية، وهو ما يجعل الطلب معلقاً إلى ما لا نهاية. واعتراضاً بهذه الحقيقة، يجري معظم الدول مفاوضات ثنائية قبل تقديم هذه الطلبات. ولمعالجة هذه الحالة، اقترح بعض الدول وضع حدود زمنية للنظر في الطلبات المعلقة، مع الموافقة عليها تلقائياً بعد فترة زمنية معينة، أو أن تشفع الطلبات المعلقة بتبرير للاعتراض.

القسم الرابع

توصيات وخيارات لتعزيز الإجراءات العادلة والواضحة

استنادا إلى ما وصف في القسم الثالث من الممارسات الراهنة للجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة وما توجهه من تحديات وتتسم به من نواقص، يقترح هذا القسم توصيات لتعزيز الإجراءات العادلة والواضحة، ويعرض خيارات لآلية مؤسسية جديدة للمراجعة. والتوصيات مجمعة تحت فئتي الإدراج في القوائم والمسائل الإجرائية، والخيارات معروضة لآليات المراجعة للنظر في طلبات الرفع من القوائم. ويوجز التذييل باء التوصيات الواردة في هذا القسم.

التوصيات

ورد في موضع آخر من النص ويبيحاز في الجدول الأول أن تحسينات مطردة أدخلت على مسائل الإدراج في القوائم والمسائل الإجرائية في الأعوام العديدة الماضية، ولا سيما من جانب لجنة ١٢٦٧. ولم تنقح اللجان الأخرى إجراءاتها بنفس الدرجة، وهناك تدابير أخرى لا بد للجنة ١٢٦٧ وسائر اللجان من النظر فيها، وخصوصا فيما يتعلق بالإخطار، والوصول، والمراجعة الدورية، وإنشاء آلية للمراجعة.

ألف - الإدراج في القوائم

وضح من المعلومات المقارنة الواردة في الجدول الأول أن معظم لجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة وضعت قواعد عامة بشأن المعلومات التعريفية المتصلة بالمدرجين في القوائم من الأفراد والكيانات. وقد تحققت تحسينات كبيرة في نوعية المعلومات التعريفية منذ بدأ العمل بالجزاءات المحددة الأهداف في مطلع التسعينات. وهناك مجالات أخرى لا يزال فيها اختلاف واسع بين شتى لجان الجزاءات. وسعيا إلى إجراءات عادلة وواضحة، نتقدم بالتوصيات التالية للنظر فيها. وبعض هذه التوصيات مبادئ عامة، وبعضها الآخر توصيات من أجل إحداث تغييرات معينة.

١ - يجب أن تكون معايير الإدراج مفصلة ولكن غير جامعة في قرارات مجلس الأمن.

إن التحديد الدقيق لأهداف الجزاءات ومعايير الإدراج في القوائم يعزز التنفيذ الفعال، ويفيد أيضا في تعريف الأفراد بما هو مطلوب منهم عمله لرفع الجزاءات. كما أن زيادة الوضوح تعين الدول الأعضاء على تحديد الأفراد والكيانات الذين يجب أن يخضعوا للجزاءات. ويحدد قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٦١٧ بشكل مفيد المقصود

بـ "الارتباط" بتنظيم القاعدة، أو أسامة بن لادن، أو حركة طالبان، وإن كانت هناك دول أعضاء لا تزال ترى أن صيغة "أو دعم أعمال أو أنشطة"، الواردة في الفقرة ٢ من منطوق القرار، مبهمة. ومع أن التحديد الأدق منشود بشكل عام في القرارات، فإنه لا بد من الإبقاء على بعض المرونة لتفادي الانتقاص من قدرة لجان الجزاءات على التجاوب مع التغييرات المهمة في الحالة، مما يُصعّب عليها وضع قائمة مناسبة في المستقبل. ونوصي بأن تتضمن قرارات مجلس الأمن معايير مفصلة، ولكن غير جامعة، لإدراج الخاضعين للجزاءات في القوائم.

٢ - وضع قواعد ومعايير عامة لبيانات الحالة.

من المهم وضع قواعد متسقة ومعايير عامة لمحتوى بيانات الحالة، لضمان تطبيق الجزاءات المحددة الأهداف على الأفراد والكيانات بطريقة غير تعسفية ونزيهة. ويطلب قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة من الدول الأعضاء تقديم بيان للحالة "يصف الأساس الذي يقدم المقترح بناء عليه". ويجب على لجنة الجزاءات ذات الصلة تحديد أفضل الممارسات المتعلقة ببيانات الحالة، وقد يكون ذلك بوضع قائمة مرجعية أو شكل موحد يحدد المعلومات الواجب تقديمها لكل قائمة، على النحو المقترح في التقرير الرابع لفريق الرصد ١٢٦٧. ويجب بالمثل إدراج نسخ من أوامر الاعتقال الرسمية بصفة مستندات مصاحبة في بيان الحالة، حسب المقتضى. إن صعوبة تحديد معايير واضحة ومحددة للتصنيفات توفر حجة قوية للتساؤل عن ضرورة النظر في خيارات لآلية مراجعة (انظر أدناه تحت الرفع من القوائم). ونوصي بأن تشمل بيانات الحالة وصفا محددا فيما يتعلق بالفرد أو الكيان المدرج، مشفوعا بمعلومات تفصيلية عن اشتراك الفرد أو الكيان في أنشطة يحظرها مجلس الأمن. وتشجيعا للتوسع في استخدام بيانات حالة مفصلة، يتعين توفير المساعدة للدول الأعضاء في إعداد مقترحات الإدراج، بما في ذلك وضع دليل لإعداد بيانات الحالة.

٣ - تمديد الوقت المتاح لمراجعة اقتراحات الإدراج من يومين أو ثلاثة أيام عمل إلى خمسة أو عشرة أيام عمل لجميع لجان الجزاءات.

من المهم أن يتاح لأعضاء لجان الجزاءات الوقت الكافي لمراجعة اقتراحات الإدراج في القوائم، للتأكد من أن الجزاءات المحددة الأهداف تُطبق على نحو غير تعسفي ونزيه. وقد مددت لجنة ١٢٦٧ بالفعل وقت مراجعة اقتراحات الإدراج من يومين إلى خمسة أيام. وفي ضوء اختلاف التوقيت بين نيويورك وعواصم عديدة وضرورة قيام وكالات إنفاذ القوانين ووكالات الاستخبارات معا بالمراجعة، فإن فترة يومين أو ثلاثة أيام لا تكفي في الغالب للمراجعة الجدية وللتنفيذ الفعال لإجراء عدم الاعتراض. وينطبق هذا بصفة خاصة على

الدول الأعضاء المفتقرة عموماً للقُدرة الإدارية. وكثيراً ما تطلب الدول الأعضاء تمديد الوقت المتاح لمراجعة اقتراحات الإدراج وتُجاب إلى طلبها. ويتيح الاتحاد الأوروبي لدوله الأعضاء عشرة أيام عمل على الأقل للنظر في اقتراحات الإدراج (ويناقشها الاتحاد). ولذلك نقترح تمديد الوقت المتاح لمراجعة اقتراحات الإدراج من يومين أو ثلاثة أيام عمل إلى عشرة أيام عمل لجميع لجان الجزاءات.

٤ - العمل بقدر الإمكان على (أ) قيام إحدى هيئات الأمم المتحدة بإخطار الأطراف المستهدفة بإدراجها في القوائم وبالتدابير المفروضة، وتوفير المعلومات المتعلقة بإجراءات الإعفاء والرفع من القوائم، و (ب) تزويد هذه الأطراف ببيان منفتح للحالة وتوضيح لأساس الإدراج.

(أ) الإخطار ضروري لإرساء إجراءات عادلة وواضحة. وفي الفترة الراهنة، تعتمد لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة على الدول الأعضاء في إخطار فرد أو كيان بإدراجهم في القائمة. وإذا كان هذا يكفي في حالات كثيرة، فإن محورية الإخطار بالنسبة إلى عدالة الإجراءات تشير إلى أنه يمكن إيجاد قدر مفيد من الإطّباب في النظام بالنص على إخطار تكميلي تقوم به هيئة تابعة للأمم المتحدة (اعترافاً بأن تدابير الأمم المتحدة ليس لها أثر قانوني مباشر). ومن المهم أن يكون الإخطار موقوتاً ليتوافق مع التنفيذ الوطني للتدابير (لتفادي التهرب المحتمل من الجزاءات). ويطلب قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٦١٧ من الدول الأعضاء أن تُعلم، كتابةً وبالقدر الممكن، الأشخاص والكيانات بالتدابير المفروضة عليهم، وبالمبادئ التوجيهية للجنة، وبخاصة إجراءات الإدراج في القائمة والرفع منها. ولا يطلب القرار تقديم معلومات عن أسباب إدراجهم، ولا يحدد المقصود بالدول الأعضاء "المعنية".

إن إخطار فرد أو كيان بوضعه على قوائم الجزاءات لا يمكن أن ينفذ إلا بالقدر العملي فقط، ولا يعتبر شرطاً مسبقاً للإدراج. وفي حالة الإرهابيين المشهورين أو الأفراد الذين يتملصون من إنفاذ القانون الدولي، يكون مكان المستهدفين غير معروف، ولذلك يصعب الإخطار. ومن أجل الوصول المنتظم إلى هدف الإخطار التكميلي والسماح للأفراد المستهدفين بتقديم التماسات للرفع من القوائم والإعفاء، نوصي بتعيين منسق في الأمانة العامة (انظر التوصية بء - ١ أدناه).

(ب) بيان حالة منقح - رغم أن بيانات الحالة لا توزع، فإن قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٦١٧ سمح بإصدار بيانات الحالة في ظروف معينة، وهو ما يمكن أن يعزز الإنفاذ ويوفر مزيداً من المعلومات عن أسباب حالات معينة من الإدراج. إن بيان الحالة

المنقح، الذي لا يكشف عن المعلومات السرية بل يزود المستهدف بالمعلومات المتعلقة بأساس التدابير المفروضة، مهم لعدالة الجزاءات وشفافيتها وتنفيذها الفعال. ولذلك نوصي بإعداد هذه البيانات، وبأن يُتاح للمصنّفين، بالقدر الممكن، الحصول على البيان المنقح والاطلاع على المعلومات المتصلة بأساس الإدراج في القوائم.

باء - المسائل الإجرائية

وضعت لجان الجزاءات قواعد عامة لمعالجة الإعفاءات، على غرار القواعد ذات الصلة بالمعلومات التي تعرّف بالأفراد والكيانات المدرجين في القوائم. ويجري باطراد في مختلف اللجان توحيد أسباب الإعفاء والمعلومات المطلوبة للإعفاء، وهو ما يعكس فيما يبدو الاستفادة من دروس كثيرة واقتباس أفضل ممارسات سائر اللجان في الأعوام الأخيرة. وهذا يشير مرة أخرى إلى تحسن ممارسات اللجان منذ بدء تنفيذ الجزاءات المحددة الأهداف لأول مرة في مطلع التسعينات. وتساعد أيضا الإعفاءات من أجل الاحتياجات الأساسية على كفالة الوفاء بمعايير التناسبية، وعلى أن يكون تنفيذها غير متعارض مع الحقوق الأساسية بشكل غير مناسب. وهناك مع ذلك مجالات أخرى لا تزال فيها مشاكل، ونحن نتقدم بالتوصيات التالية للنظر فيها، سعيا إلى وضع إجراءات عادلة وواضحة.

١ - تعيين منسق إداري في الأمانة العامة للتعامل مع جميع طلبات الرفع من القوائم والإعفاء، وكذلك لإخطار المستهدفين بالإدراج في القوائم.

من المستحيل أن نعرف بدقة عدد الطلبات التي لم تُرسل إلى لجان الجزاءات، غير أن هناك محاكم إقليمية طلبت إلى بعض الدول الأعضاء إرسال طلبات الرفع من القوائم إلى لجان الجزاءات ذات الصلة، مما يوحي بأن ذلك يشكل مبعثا للقلق البالغ. وفي حالات الصراع التي تكون فيها هياكل الدولة القائمة قد انهارت بالفعل، سمحت لجان جزاءات معينة للأفراد بتقديم طلبات الرفع من القوائم إلى مكاتب الأمم المتحدة، أو إلى اللجنة مباشرة في ظروف استثنائية^(٩١). ويجب أن يكون الشخص أو الكيان المصنّف واثقا من أن حالته ستعرض للمراجعة على الهيئة المصنّفة أو على أي هيئة مناسبة أخرى (انظر أدناه تحت الرفع من القوائم فيما يتعلق بالخيارات المختلفة لآليات المراجعة).

وقد اقترح فريق الرصد ١٢٦٧، سعيا منه إلى معالجة مسائل الرفع من القوائم والإعفاءات، مطالبة الدول الأعضاء بأن ترسل أي طلبات تتعلق بالرفع من القوائم أو الإعفاء إلى لجنة ١٢٦٧، مع بيان موقفها من الاقتراح من حيث تأييده أو الاعتراض عليه أو التزام الحياد إزاءه. إن تشكيل آلية إدارية - منسق داخل الأمانة العامة - يمكن أن يحقق الهدف

ذاته عن طريق استلام ومعالجة طلبات الرفع والإعفاء بشكل منتظم، مع التأكد في الوقت ذاته من أن المستهدفين قد أخطروا بإدراجهم في القوائم (بقدر الإمكان).

ونحن نوصي بتعيين منسق إداري في الأمانة العامة يتولى بمفرده استلام/إرسال طلبات الرفع والإعفاء (انظر الشكل الأول في التذييل ألف للاطلاع على عرض مرئي لطريقة عمل المنسق). وسيقوم المنسق بما يلي:

- تلقي طلبات الرفع من القوائم من الأفراد أو من حكومات جنسيتهم/إقامتهم (أو في حالات معينة من أقرب مكتب للأمم المتحدة، أو في حالات استثنائية من لجنة الجزاءات)؛

- إرسال هذه الطلبات إلى الدولة المصنفة ودولة الجنسية أو الإقامة للعلم والتعليق (الموافقة، الاعتراض، الحياد)، وهو ما ستوافي الدول المنسق به؛

- إرسال الطلب، مشفوعاً بأي تعليقات، إلى لجنة الجزاءات المختصة للتصرف. وفي حالة الطلبات المتكررة دون أي مبررات جديدة (الطلبات الزائدة)، يمكن للمنسق، في هذه الحالة فقط، عدم إرسال الطلبات.

وسيقوم المنسق أيضاً، باعتباره جهة الاتصال بالنسبة إلى الأفراد المدرجين في القوائم، بما يلي:

- تقديم تبرير تكميلي لإدراجهم في القوائم (بالإضافة إلى أي تبرير تقدمه الدول الأعضاء ذات الصلة)؛

- تقديم بيان حالة منقح؛

- تقديم معلومات إجرائية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية للجان، وإجراءات طلب الإعفاء أو الرفع؛

- إبلاغ الملتزمين بقرار لجنة الجزاءات.

ولن تسند إلى المنسق مسؤوليات تتعلق باتخاذ القرار أو إبداء المشورة، بل سيظل إدارياً لا غير لضمان التفاعل الفعال والمستمر مع الأطراف المدرجة.

ويوفر هذا النهج الإخطار للأفراد والكيانات المستهدفين والفرصة للطعن في إدراجهم (وهو بالغ الأهمية في الحالات التي لا تهتم فيها حكومة الفرد بالسعي إلى الرفع من القائمة)، دون أن يتيح للأفراد الوصول المباشر إلى لجنة الجزاءات أو مجلس الأمن. ويقدم هذا النهج معالجة مستمرة ومعايير عامة في إجراءات الرفع من القوائم، ويزيد من شفافية

إجراءات الرفع والإعفاء، ويضمن التعامل مع جميع الطلبات ووصولها إلى لجان الجزاءات. وسيغني هذا النهج أيضا لجان الجزاءات من المهام الإدارية الروتينية، مع الحفاظ على سلطتها في اتخاذ القرار. ويمكن لمكتب إداري لشؤون الجزاءات، بعدد قليل من الموظفين، أداء هذه المهام.

٢ - تحديد مراجعة للقوائم تجرى كل عامين.

من الانتقادات الموجهة إلى الجزاءات المحددة الأهداف التي تطبق باعتبارها تدبيرا وقائيا، كالجزاءات المطبقة على تنظيم القاعدة وحركة طالبان، أن كونها مفتوحة يمكن أن يحول تجميدا ممتدا للأصول دون مراجعة دورية إلى مصادرة فعلية لهذه الأصول (حتى ولو كان تجميد الأصول لا يُعتبر من الناحية الفنية مصادرة للممتلكات). إن الإدراج في القوائم ليس له حد زمني، ويمكن ظاهريا أن يستمر إلى الأبد. وقد اقترح فريق الرصد ١٢٦٧ مراجعة دورية لطلبات الإدراج في القوائم تماثل المراجعة الخمسية التي تجريها المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). ويقترح فريق الرصد ١٢٦٧ في تقريره الرابع تجديدا تلقائيا للإدراج في القوائم ما لم تقرر لجنة ١٢٦٧ بتوافق الآراء أن الخطر قد خف، وأنه يجب رفع الفرد أو الكيان من القائمة. ولا يحتمل أن يؤدي هذا الإجراء، رغم جدته، إلى النظر في الوقت المناسب فيما يتوافر من معلومات جديدة عن الإدراج.

أما المراجعة كل خمسة أعوام فإنها تعتبر فترة طويلة للغاية، نظرا إلى التغيرات والتطورات السريعة التي تحدث في معظم حالات الجزاءات. ولذلك نوصي بالمراجعة كل عامين على أساس التداول بدءا من تاريخ أول إدراج.

إن التجديد التلقائي للإدراج في القوائم، ما لم ينعقد توافق جديد للآراء، لا يضمن بالضرورة مراجعة دورية شاملة للقوائم. وقد اقترح البعض الإنهاء التلقائي للإدراج في القوائم بعد عامين، ما لم تستطع الدولة المصنفة أو أي دولة عضو أخرى تبرير استمرار الإدراج. ومع أن ذلك سيُلقي، بالتبعية، عبئا أكبر على عاتق الدولة العضو المدرجة في القائمة لتجديد بيان الحالة الذي قدمته وبيان سبب عدم الرفع من القائمة، فإننا نعتقد أن قرار استمرار الإدراج يجب أن يُتخذ بتوافق الآراء في لجنة الجزاءات، دون إنهاء تلقائي للإدراج. وفي ضوء ما طرأ مرور الوقت من تحسينات على المعايير، فإن تجديد الإدراج في القوائم يجب أن يفني بالمعايير والقواعد العالية لوضع بيانات الحالة التي تكون سائدة وقت التجديد. ومن الواضح أن هذا التجديد ستكون له آثار على الموارد، ومن المهم ألا تعجز اللجنة عن التقدم في عملها المهم.

٣ - تعزيز فعالية لجان الجزاءات بوضع حدود زمنية للرد على طلبات الإدراج في القوائم والرفع منها والإعفاء، وكذلك بتعميم مقاييس ومعايير واضحة للرفع من القوائم.

ليس هناك في الوقت الراهن حدود زمنية في لجان الجزاءات للتعامل مع التعليق غير المحدد لطلبات الإدراج في القوائم أو الرفع منها أو الإعفاء. ورغم الحاجة إلى توفير المزيد من الوقت للدول الأعضاء لمعالجة المسائل، فإن التعليق اللانهائي يمكن أن يحد من فعالية الجزاءات (إذا لم يكن الأفراد المطلوبون مدرجين في القوائم)، وأن ينتقص من مصداقية الجزاءات إذا لم ينظر في طلبات الإعفاء والرفع من القوائم في الوقت المطلوب. وأشار بعض الدول إلى ضرورة الموافقة الآلية على الطلبات بعد فترة معينة من عدم الرد. ونوصي بطريقة أبسط لضمان النظر في المسائل في الوقت المناسب - وهي تحديد حد زمني موحد يبلغ ٣٠ يوما (مع إمكانية تمديده بواقع ٣٠ يوما أخرى) للرد على الطلبات المعلقة، وإخطار دوري (ربع سنوي) لأعضاء اللجان بجميع الطلبات المعلقة.

ويضاف إلى ذلك أن المعايير الموحدة لتقديم طلبات الرفع من القوائم قد تساعد في القضاء على التأخير. ومع أن المعايير النوعية للرفع ستختلف باختلاف الغرض من الجزاءات، فإننا نوصي باعتماد معايير عامة للرفع تشمل الإدراج الخاطئ أو غير الدقيق (الاسم متشابه، مع اختلاف محل الإقامة أو تاريخ الميلاد)، أو الظروف المتغيرة (الكف عن الإرهاب أو التعاون مع الدول)، أو الوفاة (ويتوقف ذلك على الأصول المتبقية وهل يحتمل استخدامها في دعم النشاط المحظور أم لا).

٤ - زيادة شفافية ممارسات اللجان من خلال مواقع مُحسَّنة على الإنترنت، وإصدار نشرات صحفية أكثر تواترا، وتعميم أوسع لإجراءات اللجان.

ستساهم زيادة الشفافية مساهمة فعالة في معالجة تصور انتفاء العدالة عن إجراءات لجان الجزاءات. وقد أشار هذا التقرير أكثر من مرة إلى الابتكارات المهمة التي أدخلت على الإجراءات في العديد من لجان الجزاءات، وهناك الآن في الأمم المتحدة قدر كبير من التعلم المؤسسي. وقد اقترح فريق الرصد ١٢٦٧ توفير بيانات حالة منقحة للدول والمنظمات (مثل الإنتربول) بعد موافقة اللجنة، على سبيل تدعيم الجزاءات المحددة الأهداف. وعلاوة على ذلك فإن إبداء مزيد من الاهتمام بهذه المسائل في مجلس الأمن - إمكان عقد اجتماعات بصيغة آريا مع أطراف أخرى (كالدول الأعضاء التي ليست من أعضاء مجلس الأمن ولكنها بلدان مولد أو إقامة الأفراد المدرجين في القوائم الذين يطلبون الرفع منها) - يمكن أن يكون بمثابة محفل عام للنظر في المسائل ذات الصلة، مما يعزز من فكرة وجود شفافية وصراحة.

ونوصي بأن تُحسّن لجان الجزاءات مواقعها على الإنترنت، وأن تعقد مؤتمرات صحفية أكثر تواتراً، وأن توفر مزيداً من المعلومات للدول غير الأعضاء في مجلس الأمن وللجمهور.

جيم - خيارات لآلية للمراجعة

بالإضافة إلى إصلاح الإجراءات الراهنة للجان الجزاءات على النحو الوارد أعلاه، فإن المسألة المهمة الأخرى هي هل يوجد أم لا شكل من أشكال آلية للمراجعة يمكن أمامها للأفراد والكيانات الطعن في القرارات المتعلقة بإدراجهم في قوائم المستهدفين.

إن النقاش الدائر بين رجال القانون، ومؤداه هل مجلس الأمن ملزم أم لا بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وملزم بالتالي بالتأكد من وجود إجراءات عادلة وواضحة للأفراد المستهدفين بالجزاءات، مسألة مهمة، وإن كنا لا نتناولها هنا بشكل مباشر^(٩٢). فهذه الوثيقة البيضاء تفترض أن الأمم المتحدة تسعى، من خلال أجهزتها، إلى اتباع إجراءات عادلة وواضحة بقدر الإمكان (ومن هنا جاء التوجيه الوارد في وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي). والحالات التي تجد فيها الأمم المتحدة أن تنفيذ قراراتها يصبح موضع تشكك هي حالات ضارة بما في أحسن الأحوال، ومقوضة للثقة في إجراءات الأمم المتحدة في أسوأ الأحوال. واليوم أصبحت المحاكم الوطنية والإقليمية تجعل الأسبقية في القانون الدولي لقرارات مجلس الأمن المتخذة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وإن كانت الطعون قد ظهرت على النحو الموصوف في القسم الثاني. ويمكن لمجلس الأمن أن يمنع ذلك بتحسين الإجراءات الراهنة وإنشاء آلية مراجعة لضمان العدالة والوضوح. ومن شأن هذا التدبير الوقائي ليس فقط تجنب المنازعات القضائية المكلفة، بل أيضاً تحسين صورة مجلس الأمن من حيث الاستجابة والشفافية.

عناصر الانتصاف الفعال

إن الأخذ بالتوصيات المقترحة أعلاه لن يكون كافياً للاستجابة لجميع الشواغل المحددة في القسمين الثاني والثالث بشأن عدالة الإجراءات. وللحق في الانتصاف الفعال بالذات أهمية خاصة، وهو جدير بتغييرات أخرى غير تلك الموصى بها أعلاه.

وينطوي الحق في الانتصاف الفعال عادة، في تفسيره الواسع، على ثلاثة عناصر:

- (١) وجود سلطة مستقلة ونزيهة^(٩٣)؛
- (٢) اختصاص منح الإعفاء المناسب^(٩٤)؛
- (٣) ضمانات إجرائية، مثل وصول الأفراد أو الكيانات المتضررين^(٩٥).

والمسألة الأساسية هي تحديد الآلية المؤسسية ومجموعة العوامل الوافية بتقييم الانتصاف الفعال. ولما كان من قبيل المسائل السياسية عمليا أن يحدد مجلس الأمن التدابير المناسبة لكفالة الإجراءات العادلة والواضحة للأفراد والكيانات المستهدفين بالجزاءات، فإننا نعرض هنا خيارات للنظر فيها غير مشفوعة بتوصيات.

ومن الخيارات الخمسة التي قد يود مجلس الأمن النظر فيها باعتبارها آليات مؤسسية لمعالجة الرفع من القوائم، جرت مناقشة عدد منها بدرجات مختلفة، وبوجه خاص فيما يتعلق بالطعون أمام المحاكم في تصنيفات الأفراد. بموجب قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٢٦٧. ومع ذلك، وبقدر ما يعتبر الرفع من القوائم مسألة مستمرة في معظم لجان الجزاءات، فإن الخيارات التالية لا ينبغي قصرها على لجنة ١٢٦٧، بل يجب اعتبارها آليات للجان الجزاءات بوجه عام.

ونورد وصفا مقتضيا ومجادلات في تأييد ومعارضة كل خيار. ويرد في نهاية هذا القسم جدول (المخطط الثاني) لتيسير المقارنة المنهجية بين الخيارات الخمسة ومقارنتها بالممارسة الراهنة في لجنة ١٢٦٧.

وجدير بالملاحظة أننا عرضنا الخيارات الخمسة في شكل نماذج كاشفة أو أنواع نموذجية تصف كيف يمكن إنشاء آليات مختلفة للمراجعة. وترد في إطار كل خيار طائفة من الاختيارات تتصل بالعناصر المحددة لكل آلية - التشكيل، السلطة، الصلاحيات، الشفافية، إلخ. ومن الضروري الوقوف على إمكانيات التغيير داخل كل خيار، والنظر إلى الخيارات باعتبارها نماذج لنوع الشكل المؤسسي الذي يمكن أن تتخذه آلية المراجعة. وبالإضافة إلى ذلك فإن دولاً أعضاء شتى قدمت اقتراحات لآليات المراجعة، ومع ذلك فإنه يجب عدم خلط الخيارات باقتراحات أخرى تحمل الاسم ذاته أو تنسب إلى أي دول أعضاء معينة.

١ - إنشاء آلية للمراجعة تحت سلطة مجلس الأمن للنظر في اقتراحات الرفع من القوائم. ترد فيما يلي ثلاثة متغيرات مؤسسية لآلية المراجعة التي تكون تحت سلطة مجلس الأمن. وتفترض الخيارات ورود طلبات الرفع من القوائم إلى جهاز إداري (منسق).

أ - فريق الرصد

تؤدي الآلية المؤسسية إلى تكليف فريق الرصد ١٢٦٧ مسؤولية مراجعة طلبات الرفع من القوائم والإعفاء. ويقوم الأمين العام بتعيين الفريق الذي يتألف من خبراء في مواضيع معينة كما هو الحال الآن، مع احتمال إضافة خبراء قانونيين. وبعد تحليل جميع المعلومات ذات الصلة، يشير فريق الرصد على اللجنة بتوصيات. ويكفل الوصول إلى فريق

الرصد من خلال آلية لمنسق إداري (فيإذا لم يتسن ذلك، وجب تمكين الأفراد من تقديم طلباتهم إلى فريق الرصد مباشرة)، ولكن لا تتاح للأفراد فرصة المثلول رسميا قبل تشكيل فريق الرصد. وتكون مداولات فريق الرصد سرية (لا يُكشف عن التوصيات علنا)، وكذلك التوصية المقدمة إلى لجنة الجزاءات. ويتاح لفريق الرصد الاطلاع على بيانات الحالة الكاملة غير المنقحة.

وميزة هذا النهج أنه لا ينشئ هيئة أخرى مكلفة أو بيروقراطية، بل بالأحرى يدرج المهمة في كيان قائم. وبقدر ما يكون فريق الرصد الحالي ذا خبرة في إعداد تقييمات تحليلية والتعامل مع المعلومات السرية، يكون من السهل نسبيا النجاح في أداء المهمة إداريا. ولما كان الأمين العام هو الذي يعين أعضاء فريق الرصد مستقلا عن مجلس الأمن وكان وصول الأفراد مكفولا، يكون قد جرى تناول اثنين من عناصر الانتصاف الفعال.

وتوصيات فريق الرصد للمشورة فقط وغير ملزمة للجنة الجزاءات. وبالإضافة إلى ذلك فإنه إذا كان فريق الرصد يعين بشكل مستقل، فإن مجلس الأمن هو الذي يحدد ولايته، ولذلك فإنه لا يتمتع باستقلال كاف في سلطة اتخاذ القرار. وقد يتعرض الفريق لتنازع في المصالح في رصده للجزاءات ودعمه للجنة، وكذلك في عمله باعتباره جهة استشارية مستقلة. ويمكن أن تؤدي مسؤولية الفريق عن تقديم توصيات بشأن حالات فردية إلى ضياع مصداقيته والثقة فيه عند أدائه لوظائف مهمة أخرى. ويتسم أيضا الطابع السري للإجراءات بغيوب من حيث الشفافية. ويمكن أن يكون هناك تفاوت في الخبرة بين أعضاء فريق الرصد (وهم في الغالب خبراء قطاعيون) ومتطلبات مهمة المراجعة.

ب - أمين المظالم

تؤدي الآلية المؤسسية البديلة إلى تعيين أمين للمظالم يمكن للأفراد تقديم طعونهم إليه. ويعين أمين المظالم بشكل مستقل، ويتقدم بتوصيات مستقلة بشأن طلبات الرفع من القوائم. ويختار الأمين العام شخصا مرموقا ليكون أمينا للمظالم، بناء على توصيات من مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان ووكيل الأمين العام للشؤون السياسية. وبهذه الطريقة يكون أمين المظالم إنسانا قادرا على تأمين مراجعة عريضة القاعدة لطلبات الرفع من القوائم، مع وضع جميع العوامل (شواغل الدولة المصنفة، صون السلام والأمن الدوليين، ضمان الإجراءات العادلة والواضحة) في الاعتبار عند اتخاذ القرار.

ويقدم أمين المظالم، بعد استعراض نسخة منقحة من بيان الحالة، توصية إلى لجنة الجزاءات التي يمكن أن تؤيد التوصية أو تهملها. وبذلك لا يكون قرار أمين المظالم ملزما للجنة الجزاءات. ومن الناحية الإجرائية، يتاح الوصول إلى أمين المظالم للأفراد المدرجين في

القوائم، ولكن لا تكون هناك إجراءات قضائية رسمية، ولا يتاح لأمين المظالم الاطلاع على بيانات الحالة غير المنقحة. ويعدّ تقرير عام عن عمل أمين المظالم على أساس سنوي.

وميزة أمين المظالم أنه يوفر آلية مستقلة لمراجعة طلبات الإدراج في القوائم، سواء من ناحية تعيينه بشكل مستقل، أو سلطته في تقديم توصياته هو. وهو أيضا يتيح للأفراد فرصة التقدم بشكاواهم مباشرة، وبالتالي فإن الوصول إليه متاح.

وقرارات أمين المظالم غير ملزمة للجنة الجزاءات. ولا يتيح أمين المظالم أيضا فرصة لعقد جلسات، كما أنه لا يتاح له الاطلاع الكامل على المعلومات عندما يراجع بيانات الحالة غير المنقحة. ويؤدي تنفيذ الاقتراح المتعلق بأمين المظالم إلى نشوء تكاليف تتصل بالإبقاء على وحدة إدارية صغيرة. ويضاف إلى ذلك أن من أغراض تعيين أمين للمنظّم عدم تشجيع الطعون القانونية في نظام الجزاءات، ومع ذلك فإنه إذا رفضت اللجنة توصية من التوصيات، فإن ذلك يمكن أن يشجع المزيد من المنازعات.

ج - فريق الخبراء

استنادا إلى نموذج متبع في منظومة الأمم المتحدة وخارجها هو نموذج الأجهزة شبه القضائية أو الإدارية، تكون لفريق الخبراء سلطة النظر في طلبات معينة للرفع من القوائم. وهناك سوابق مفيدة، منها أفرقة الرصد التي ينشئها شتى معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)) ولجنة مناهضة التعذيب^(٩٦). ويحدد الأمين العام قائمة بخبراء مستقلين يتمتعون بالخبرة المناسبة (في القانون الجنائي أو الإداري أو الدولي) لتشكيل أفرقة دائمة أو مخصصة تتولى النظر في طلبات رفع الأفراد من القوائم. ويكون من اختصاص الفريق اتخاذ قرار وإبلاغ لجنة الجزاءات به. ويمكن للجنة تأييد قرار الفريق أو رفضه، وبذلك لا تكون مشورته ملزمة للجنة الجزاءات. فإذا رفضت لجنة الجزاءات قرار الفريق، تحال المسألة إلى مجلس الأمن لإجراء مراجعة على مستوى أعلى، مع الاحتفاظ بتفويض من مجلس الأمن لاتخاذ القرار النهائي بشأن طلب الرفع من القوائم.

ويمكن للأفراد المدرجين في القوائم الطعن في إدراجهم أمام فريق الخبراء مباشرة، وبذلك يتاح للأفراد الوصول إلى هذه الآلية. وفي سياق المراجعة، يمكن للفريق الاطلاع على بيانات الحالة غير المنقحة وغيرها من المعلومات من خلال إجراءات مناسبة، ضمانا لحماية المعلومات السرية. وتذاع قرارات الفريق، وإن تكن غير ملزمة، على النطاق المناسب.

ومن مزايا أفرقة الخبراء السوابق المستقرة في محافل أخرى للكيانات التي تقوم بمراجعة مستقلة ونزيهة، من حيث تعيين الخبراء وقدرة الفريق على اتخاذ القرار المستقل. ومع أن

قرارات هذه الأفرقة غير ملزمة قانوناً، فإنها تلقى قبولاً واسعاً. ويضاف إلى ذلك أن الوصول إلى أفرقة الخبراء متاح للأفراد الذين يمكن الاستماع إليهم، وفقاً للظروف. ويتيح الاطلاع على بيانات الحالة غير المنقحة استعراضاً كاملاً للمعلومات المتاحة، كما أن القرارات العلنية تعزز الشفافية.

وقرار الفريق، كما هو الحال في خيار أمين المظالم، غير ملزم للجنة الجزاءات. وتترتب على إنشاء أفرقة خبراء تكاليف أكبر من تكاليف أمين المظالم، تنجم عن الاحتفاظ بالخبراء المناسبين وعن عمليات الفريق. ويضاف إلى ذلك أن من أغراض هذه الآلية عدم تشجيع الطعون القانونية في نظام الجزاءات، ومع ذلك فإنه إذا رفضت اللجنة توصية من التوصيات، فإن ذلك يمكن أن يشجع المزيد من المنازعات.

٢ - إنشاء فريق تحكيم مستقل للنظر في اقتراحات الرفع من القوائم.

استناداً إلى نموذج أفرقة التحكيم كتلك المنشأة تحت رعاية محكمة التحكيم الدائمة في لاهاي أو المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، يضع الأمين العام قائمة بالمحكمين والخبراء الذين يتمتعون بالخبرة المناسبة (القانون الجنائي أو الإداري، الأمن، حقوق الإنسان) لتأليف أفرقة ثلاثية مختصة للنظر في طلبات رفع الأفراد من القوائم. وتفوض لجان الجزاءات هذه الأفرقة سلطة اتخاذ القرارات، وبذلك تكون قرارات الفريق ملزمة للجنة الجزاءات وتعلن. ويمكن للفريق الاطلاع على بيانات الحالة الكاملة (غير المنقحة)، ويعطي الأفراد الذين يطلبون رفعهم من القوائم الحق في الاستماع إليهم.

ويمكن تشكيل فريق التحكيم على غرار المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، حيث يفوض مجلس الأمن المحكمة سلطة تحديد الذنب أو البراءة. وهذه الآلية ماثلة للطريقة التي تتعامل بها لجنة ١٢٦٧ مع الإجراءات الحالية للرفع من القوائم (باعتبارها مسألة ثنائية بين الدولة المقدمة للاسم ودولة الإقامة أو الجنسية)، والتي تلتزم بها لجان الجزاءات عادة. وبذلك تصبح نتائج المفاوضات الثنائية ملزمة، حيث إن لجان الجزاءات تصدق على قرارات الفريق المتعلقة بطلبات الرفع من القوائم.

ومن مزايا نهج أفرقة التحكيم كغاية الاستقلال من خلال تعيين الفريق، وسلطة اتخاذ القرارات، وخصوصاً قدرته على منح الإعفاء. ويضاف إلى ذلك أن فريق التحكيم يتيح الوصول للأفراد، كما أن الاطلاع على بيانات الحالة غير المنقحة يتيح استعراضاً كاملاً للمعلومات المتاحة. وتعزز القرارات العلنية الشفافية.

وهذا الخيار قد يثير قلقاً بشأن التعدي على سلطة مجلس الأمن، وستكون هناك حاجة إلى بعض التكاليف للاحتفاظ بمثل هذه الآلية.

٣ - توفير مراجعة قضائية لقرارات مجلس الأمن.

الخطوة الأخيرة عند رفض الرفع من القوائم هي لجوء الأفراد إلى محكمة مستقلة ومحايدة تكون قراراتها ملزمة لمجلس الأمن ولجان الجزاءات التابعة له. وينشئ مجلس الأمن مؤسسة قضائية (مثل المحكمة الإدارية للأمم المتحدة^(٩٧)) تختص بمراجعة قرارات لجان الجزاءات المتعلقة بطلبات الرفع من القوائم.

وتفي المراجعة القضائية لطلبات الرفع من القوائم بعناصر الاستقلالية، وصلاحيّة منح الإعفاء، والوصول، والشفافية. وتوازن هذه المراجعة الوظائف التشريعية والتنفيذية التي يقوم بها مجلس الأمن بصورة مطردة. كما أنّها تزيح الخطر المائل في اكتشاف المحاكم الإقليمية أو الوطنية أن نظام جزاءات الأمم المتحدة مخالف للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتوفر المراجعة القضائية أعلى درجات الشفافية. والاعتراض على المراجعة القانونية لقرارات مجلس الأمن المتخذة بموجب الفصل السابع من الميثاق معروف تماماً. فالمراجعة القضائية تثير قلقاً بشأن التعدي على سلطة مجلس الأمن. وتكاليف الدفاع عن قرارات لجان الجزاءات في المحكمة قد تكون طائلة، وخصوصاً إذا قورنت بصغر عدد القضايا المنظورة.

المخطط الثاني: مقارنة موجزة لخيارات آلية الاستعراض بالممارسات الراهنة^(١)

الممارسة الراهنة	فريق الرصد	أمين المظالم	الفريق	فريق التحكيم	المراجعة القضائية
التشكيل					
تعيين مستقل	لا	نعم	نعم	نعم	نعم
السلطة					
الاستقلال في اتخاذ القرار	نعم	لا	نعم	نعم	نعم
الاختصاص					
اختصاص منح الإعفاء	لا	لا	لا	نعم	نعم
الضمانات الإجرائية					
وصول الأفراد	لا	نعم	نعم	نعم	نعم
ممارسات أخرى					
سلطة التحقيق (الاطلاع على المعلومات غير المنقحة)	لا ^(٢)	نعم	لا	نعم	نعم
عقد جلسات ^(٣)	لا	لا	لا	نعم	نعم
الشفافية (إعلان القرارات)	لا	لا	نعم/لا ^(٤)	نعم	نعم

(١) تفترض اعتماد شكل من الوحدات الإدارية لتلقي طلبات رفع الأفراد من القوائم.

(٢) إذا تقاسمت الدولة البادئة المعلومات مع الدولة التي تطلب الرفع من القائمة، أو إذا كانت الدولة الطالبة للرفع عضواً في مجلس الأمن، فإن الاطلاع على المعلومات يمكن أن يتوافر، وإن كان غير مضمون.

(٣) بالقدر الممكن - من الواضح أن الأفراد المستهدفين الذين تطلبهم أجهزة إنفاذ القانون الدولي لن يتمكنوا من السفر أو المثول في الجلسات، وإن كان يمكن تمثيلهم.

(٤) يوفر التقرير السنوي لأمين المظالم قدراً من الشفافية، ولكن على وجه الإجمال وليس بشأن طلبات معينة.

القسم الخامس

استنتاجات

أهابت الجمعية العامة للأمم المتحدة بمجلس الأمن "أن يكفل وجود إجراءات عادلة وواضحة يتم بموجبها إدراج الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات وشطبهم منها، فضلا عن منح استثناءات لأسباب إنسانية"^(٩٨). على أن المقصود بالضبط بـ "الإجراءات العادلة والواضحة" موضع خلاف، وسيعتمد تحديدها بالضرورة على الحجج القانونية والسياسية معا. وهذا الحكم سيصدره مجلس الأمن في النهاية.

إن وضع إجراءات عادلة وواضحة يتطلب عدالة في الإجراءات ووجود انتصاف فعال. وعدالة الإجراءات تشير ضمنا إلى الأصول القانونية الإجرائية التي تستلزم الحق في الإخطار المناسب وفي الاستماع إلى الشكوى^(٩٩). ومن هنا فإن اعتبار إجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بالجزاءات المحددة الأهداف "عادلة وواضحة" يقتضي أن يتاح للفرد أو الكيان المتضرر الوصول إليها، والنص كما ورد في القسم الثاني على الانتصاف الفعال في حالة التطبيق الخاطئ. ومع وجود جوانب من هذه الشروط في عمليات لجان الجزاءات التابعة للأمم المتحدة بدرجات متفاوتة، فإن النظام الحالي للتعامل مع الإدراج في القوائم والإعفاء والرفع من القوائم، على النحو الموصوف في القسم الثالث، لا يفي بهذه المعايير ويحتاج إلى الإصلاح.

إن الأخذ بعدد من التوصيات الواردة في القسم الرابع سيساعد كثيرا على معالجة بعض الشواغل المتعلقة بالإجحاف وعدم الشفافية في عمليات لجان الجزاءات. والإجراء الثنائي الحالي (بين دولة ودولة) للرفع من القوائم، الذي يعتمد على الحماية الدبلوماسية للأفراد باعتبارها سبيل الانتصاف الوحيد لتقديم طلبات الرفع، إجراء مشكل. ولهذا السبب فإن إيجاد منسق إداري في الأمانة العامة، ليس فقط لتسلم طلبات الرفع من القوائم بل أيضا للتأكد من إخطار المستهدفين بإدراجهم (بقدر الإمكان)، سيعزز عدالة الإجراءات في هذه العملية. ومن شأن القواعد والمعايير المعززة فيما يتعلق بمحتويات بيانات الحالة وتمديد الوقت المتاح لمراجعة مقترحات الإدراج في القوائم أن يزيدا من عدالة ونزاهة عملية التصنيفات. وستعالج المراجعة الثنائية للقوائم الشواغل المتعلقة بعمليات التجميد المفتوحة للأصول التي تتحول إلى مصادرة فعلية. وسيكون في تعيين حدود زمنية للرد على طلبات الإدراج في القوائم والرفع منها والإعفاء علاج للتعليق اللائحي للطلبات التي لم يبت فيها بعد. وستسهم بيانات الحالة المنقحة التي توضح أساس الإدراج في خلق وعي عام لضرورة الجزاءات الوقائية، وستوفر أساسا وطيدا للتنفيذ الأنجع.

وإذا كان اعتماد هذه التوصيات سيعالج الشواغل العامة بشأن الإجحاف، فإن هذه التوصيات لن تتطرق إلى شرط وجود انتصاف فعال في حالة التطبيق الخاطئ لجزء محدد الأهداف. ويتطلب الانتصاف الفعال نوعاً من آلية للمراجعة للنظر في طلبات الرفع من القوائم. وهذه الآلية ينبغي أن يتاح الوصول إليها، وأن تكون مستقلة وقادرة بالمعنى القانوني على منح الإعفاء المناسب. وسيكون في تشكيل محكمة تحكيم أو ترتيب مراجعة قضائية وفاء واضح بثلاثة من هذه المعايير، ومنها سلطة منح الإعفاء. إن آلية المراجعة العاملة تحت سلطة مجلس الأمن - الاقتراحات المتعلقة بفريق الرصد أو أمين المظالم أو فريق الخبراء - تختلف في درجة الاستقلالية ولن تفي بمعيار القدرة على منح الإعفاء (إلا إذا كانت هذه السلطة مفوضة من مجلس الأمن). على أن مدى إعلان قرارات آلية المراجعة يمكن أن يعد شكلاً من أشكال الإعفاء.

وهذه المسائل القانونية وسياسية في آن واحد كما ذكر أعلاه. وفي ضوء الطبيعة غير العادية لدور مجلس الأمن في تعزيز السلام والأمن الدوليين، يكون من المناسب إتاحة هامش من التقدير أو المرونة في تفسير ما يمكن اعتباره انتصافاً فعالاً. إن المحاكم التي تتناول هذه المسائل تعترف حتى الآن بالوضع الخاص لمجلس الأمن، وتؤكد من جديد أسبقية قراراته المتخذة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ودوره الخاص في صون السلام والأمن الدوليين. ولذلك فإن الإجراءات التي تكفل الانتصاف الفعال يمكن أن تختلف في الظروف المتعلقة بأمن دولة من الدول، أو حيث يحتمل تعرض السلام والأمن الدوليين للخطر، ومعايير الانتصاف الفعال يمكن أن تختلف^(١٠٠).

ومع أن الطعون القانونية في عدد من البلدان تمثل تهديداً قد يكون بالغاً لفعالية الجزاءات المحددة الأهداف، فإنها تتيح فرصة أيضاً. وانتهاز هذه الفرصة يقتضي إصلاح النظام الراهن، وذلك بتحسين إجراءات لجان الجزاءات، وكذلك بإيجاد شكل من أشكال آلية المراجعة. وأخيراً فإن كفالة الإجراءات العادلة والواضحة في عملية جزاءات الأمم المتحدة ستعزز فعالية ومصداقية أداة الجزاءات المحددة الأهداف.

وهناك المزيد الذي يمكن وسيجري عمله في هذه المسائل، ولم تتناول هذه الوثيقة بشكل كامل مسائل مهمة عديدة^(١٠١). على أن نأمل أن يساعد مجهودنا في توضيح المسائل، وأن يدفع قدماً الأهداف المشتركة المتصلة بالإجراءات العادلة والواضحة في تطبيق الجزاءات المحددة الأهداف.

الخواشي

- (١) قرار الجمعية العامة ١/٦٠، نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، الفقرة ١٠٩، في: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021752.pdf>
- (٢) تشمل الجزاءات المحددة الأهداف قيودا مالية وقيودا على السفر والطيران والأسلحة والسلع، بهدف ممارسة ضغط قهري على الأطراف والزعماء المعتدين وشبكة النخب والكيانات المساندة لهم، عملا على تغيير السلوك أو منع الأفعال المتعارضة مع السلام والأمن الدوليين، كما في حالة الجزاءات المفروضة على حركة طالبان وتنظيم القاعدة.
- (٣) انظر الجزاءات المالية المحددة الأهداف: دليل للتصميم والتنفيذ، متاح في www.smartsanctions.ch و www.watsoninstitute.org/TFS/TFS.pdf؛ تصميم وتنفيذ حظر الأسلحة وما يتصل بذلك من جزاءات تتعلق بالسفر والطيران: نتائج 'عملية بون - برلين' متاح في <http://www.bicc.de/events/unsanc/2000/booklet.php>؛ جعل الجزاءات المحددة الأهداف فعالة: مبادئ توجيهية لتنفيذ خيارات السياسة للأمم المتحدة، متاح في <http://www.smartsanctions.se/>.
- (٤) مسألة تحسين التنفيذ الفعال للجزاءات تتسم بأهمية بالغة لدى دول أعضاء عديدة وجديرة بمزيد من الاهتمام.
- (٥) *New York Times*، ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.
- (٦) تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، عالم أكثر أمنا: مسؤوليتنا المشتركة، وثيقة الأمم المتحدة A/59/565، الفقرة ١٥٢، ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، في: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>
- (٧) تنفيذ القرارات المنبثقة عن وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ التي تتطلب من الأمين العام اتخاذ إجراءات بشأنها، وثيقة الأمم المتحدة A/60/430، الفقرة ٢٠، ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- (٨) انظر التقريرين الثالث والرابع لفريق الرصد ١٢٦٧ في <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>
- (٩) التقرير الرابع لفريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات المنشأ عملا بالقرارين ١٥٢٦ (٢٠٠٤) و ١٦١٧ (٢٠٠٥) بشأن تنظيم القاعدة وحركة طالبان وما يرتبط بهما من أفراد وكيانات، ص ٢٣.
- (١٠) يشير هذا ضمنا إلى أن الأفراد والكيانات المتضررين يجب على الأقل إعطاؤهم "الحق في الإدارة الحسنة" الذي تفسره المادة ٤١ من ميثاق الجماعات الأوروبية بأنه يتضمن الحق في إدارة شؤونهم بتراهة، والحق في سماع شكواهم، والحق في الاطلاع على الملفات (مع مراعاة السرية المشروعة)، والتزام الإدارة بإعطاء أسباب لقراراتها.
- (١١) انظر الديباجة والمادتين ١ و ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة.
- (١٢) وثيقة الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣)، ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨.
- (١٣) وثيقة الأمم المتحدة A/CONF.157/23، ١٢ تموز/يوليه ١٩٩٣، الفقرة ٨. انظر أيضا نتائج مؤتمر القمة العالمي، الفقرة ١٢١.
- (١٤) المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٢ من البروتوكول ٤ للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- (١٥) نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، الفقرات ١٠٦-١١٠.

- (١٦) المادة ١ من البروتوكول ١ للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- (١٧) تحمي المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحياة الخاصة للفرد وأسرته ومترله أو مراسلاته وشرفه وسمعته، في حين تحمي المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الحياة الخاصة والعائلية.
- (١٨) المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- (١٩) المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- (٢٠) المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- (٢١) ليس هذا مثلاً افتراضياً. ففي حالة نظام جزاءات سيراليون، طُلب إلى لجنة الجزاءات رفع الحظر عن السفر لأسباب إنسانية عن أحد الأشخاص المدرجين في القائمة، ويدعى فوداي سانكوه، حتى يتمكن هذا الشخص، الذي كان محتجزاً في المحكمة الخاصة في سيراليون، من تلقي العلاج الطبي في أكرا بغانا. وقد توفي سانكوه واللجنة تتداول شهوراً طويلة في الطلب، وتطلب تأكيدات خطية أن سانكوه سيظل محتجزاً وأن يرفق بالطلب مزيد من المعلومات المحددة، مثل تفاصيل عن الغرض من السفر ومواعيد الذهاب والعودة. انظر التقرير السنوي للجنة جزاءات سيراليون، وثيقة الأمم المتحدة S/2004/166، ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٤، الفقرتان ١٣ و ١٤.
- (٢٢) استخدمت شروط الإعفاء في سياق أزمة العراق والكويت فيما يتعلق بالجزاءات المفروضة على العراق (مثل القرار ٦٨٧ (١٩٩١): يمكن الإعفاء من نظام الجزاءات في حالات "الاحتياجات المدنية الأساسية") وأيضاً فيما يتعلق بالجزاءات المفروضة على يوغوسلافيا (صربيا والجبل الأسود) (مثل القرار ٧٥٧ (١٩٩٢): يمكن الإعفاء من نظام الجزاءات في حالات "الاحتياجات الإنسانية الأساسية"). وكانت شروط الإعفاء مدرجة في السنتين بالفعل في نظام الجزاءات المفروضة على روديسيا الجنوبية فيما يتعلق بالأغذية والمواد التعليمية. انظر على سبيل المثال قرار مجلس الأمن ٢٥٣، ٢٩ أيار/مايو ١٩٦٨، الفقرتان ٣ (د) و ٤.
- (٢٣) المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٩ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- (٢٤) هذا الحق في طلب اللجوء وارد في المادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولكنه لم يرد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولا في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. وحماية طالبي اللجوء مكفولة أيضاً في اتفاقية مركز اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧.
- (٢٥) مما يُذكر أن باكستان طلبت إلى فريق الرصد توفير أدلة ومعلومات لتأييد تجريد أصول الفرد المعني لتعزيز موقفها أمام المحكمة، وثيقة الأمم المتحدة S/AC.37/2003/(1455)/35، ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، الفقرة ٦.
- (٢٦) انظر المعلومات المتعلقة بكل من هذه الدعاوى، مرفقات التقريرين الثالث والرابع لفريق ١٥٢٦ للدعم التحليلي ورصد الجزاءات، وثيقة الأمم المتحدة S/2005/572، ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، المرفق الثاني. انظر أيضاً تقارير فرادى الدول إلى لجنة الجزاءات ١٢٦٧ عملاً بالفقرة ٦ من القرار ١٤٥٥ (٢٠٠٣).
- (٢٧) على العكس من ذلك لا يقتضي نص المادة ٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن تكون الحقوق أو الالتزامات مدنية الطابع.
- (٢٨) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم ١٣: الكل أمام القضاء سواء، ويكون لكل إنسان الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة نزيهة منشأة بحكم القانون (المادة ١٤)، ١٣ نيسان/أبريل ١٩٨٤. وبدلاً من اقتراح تعريف، تحت اللجنة الدول الأطراف على أن "تشرح بمزيد من التفصيل كيفية

تفسير مفهومي 'التهمة الجنائية' و 'الحقوق والالتزامات في أي دعوى مدنية' فيما يتصل بالنظم القانونية الخاصة بكل منها".

(٢٩) م. نواك، عهد الأمم المتحدة الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: التعليق على العهد، Kehl am Rhein: Engel، ٢٠٠٥، ص ٣١٤-٣١٥ و ٣١٨.

(٣٠) م. نواك، عهد الأمم المتحدة الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: التعليق على العهد، Kehl am Rhein: Engel، ٢٠٠٥، ص ٣١٨.

(٣١) على نحو ما ورد في الجدل أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في قضية V.R.M.B. ضد كندا، الرسالة رقم ٢٣٦/١٩٨٧، ٢٦ تموز/يوليه ١٩٨٨، الفقرة ٥-٢.

(٣٢) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، إيفون لاندي ضد كندا، الرسالة رقم ١١٢/١٩٨١، ٨ نيسان/أبريل ١٩٨٦، الفقرة ٩-٢. وعلى النحو الذي تأكد في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، كاسانوفاس ضد فرنسا، الرسالة رقم ٤٤١/١٩٩٠، ١٠ آب/أغسطس ١٩٩٤، الفقرة ٥-٢.

(٣٣) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، إيفون لاندي ضد كندا، الرسالة رقم ١١٢/١٩٨١، ٨ نيسان/أبريل ١٩٨٦.

(٣٤) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مونيوس إرموسا ضد بيرو، الرسالة رقم ٢٠٣/١٩٨٦، ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨، الفقرتان ١١-٣ و ١٢؛ كاسانوفاس ضد فرنسا، الرسالة رقم ٤٤١/١٩٩٠، ١٠ آب/أغسطس ١٩٩٤، الفقرتان ٤-٣ و ٥-٢.

(٣٥) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بول برتيرير ضد النمسا، الرسالة رقم ١٠١٥/٢٠٠١، ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٤، الفقرة ٩-٢.

(٣٦) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وليامز آدو ضد كندا، الرسالة رقم ٦٥٤/١٩٩٥، ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٧، الفقرة ٦-٣.

(٣٧) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، I.P. ضد فنلندا، الرسالة رقم ٤٥٠/١٩٩١، ٢٦ تموز/يوليه ١٩٩٣، الفقرة ٦-٢.

(٣٨) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، إنجل وآخرون ضد هولندا، الحكم، ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٦، الفقرة ٨١.

(٣٩) س. أوفيسي و ر.س. أ. هويت، جيكونس وهويت، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مطابع جامعة أوكسفورد، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٢، ص ١٤١ (فيما يلي أوفيسي وهويت (٢٠٠٢)).

(٤٠) انظر على سبيل المثال المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كونينغ ضد ألمانيا، الحكم، ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٧٨، الفقرتان ٨٨-٨٩.

(٤١) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، سبورونغ ولونروث ضد السويد، الحكم، ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨٢، الفقرات ٨٠-٨٣.

(٤٢) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فيلدبروغ ضد هولندا، الحكم، ٢٩ أيار/مايو ١٩٨٦، الفقرات ٢٦-٤٠ (بشأن خطة التأمين ضد المرض)؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دوميلند ضد ألمانيا، الحكم، ٢٩ أيار/مايو ١٩٨٦، الفقرات ٦٠-٧٤ (بشأن خطة التأمين الصناعي - التأمين ضد الحوادث)؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، شولر - زغراغن ضد سويسرا، الحكم، ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٩٣، الفقرات ٤٤-٤٦ (بشأن معاش العجز التقاعدي).

(٤٣) انظر على سبيل المثال المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فيداكار س. أ. و أوبرغروب س. ل. ضد إسبانيا، قرار بشأن المقبولة، ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٩٩ (الطلب رقم ١٦٠١/٩٨؛ ١٧٧٥/٩٨).

(٤٤) قرار مجلس الأمن ١٥٧٢ (٢٠٠٤)، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الفقرة ٩. وفي ٧ شباط/فبراير ٢٠٠٦، أدرج الأشخاص الثلاثة الأوائل في القوائم. وكان من مبررات الإدراج أن هؤلاء الأفراد دأبوا على إصدار بيانات عامة تدعو إلى العنف ضد منشآت الأمم المتحدة وموظفيها وضد الأجانب؛ وأنهم أشرفوا على أعمال عنف قامت بها ميليشيات الشوارع واشتركوا في هذه الأعمال التي شملت الضرب والاغتصاب والقتل خارج إطار القانون؛ وأن القوات التي كانت تحت إمرة أحد الأفراد المدرجين انخرطت في تجنيد الجنود الأطفال، وفي عمليات الخطف، وفرض السخرة، والاعتداء الجنسي على النساء، والاعتقال التعسفي، والقتل خارج إطار القانون؛ وكل ذلك مناقض لاتفاقيات حقوق الإنسان وللقانون الإنساني الدولي.

(٤٥) وثيقة الأمم المتحدة S/2005/572، ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤٢.

(٤٦) فريق ١٥٢٦ للدعم التحليلي ورصد الجزاءات في تقريره الثالث: يمكن مع ذلك تعريف المصطلح بشكل أفضل، وثيقة الأمم المتحدة S/2005/572، ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤١. انظر أيضا الفقرة ٣٩: "القائمة ليست جنائية. وهي بالأحرى تضم أسماء الذين انخرطوا في إرهاب تنظيم القاعدة أو حركة طالبان أو قدموا لهما أي شكل ملموس من الدعم، بغض النظر عما إذا كانت السلطات قد وجهت لهم رسميا تهمة جنائية أم لا"، والفقرة ٣٢ من التقرير الرابع لفريق ١٥٢٦ للدعم التحليلي ورصد الجزاءات: "القائمة معدة كإجراء وقائي لا كإجراء عقابي".

(٤٧) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية تينيلي وأولاده ليمتد وآخرين وماكلدوف وآخرين ضد المملكة المتحدة، الحكم، ١٠ تموز/يوليه ١٩٩٨. انظر أيضا ج. ب. لوف: *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?*، نيجمغن: وولف ليغال ناشرون، ٢٠٠٥، ص ٣٢٠-٣٢٤، و م. ك. بالترمان، *Oh, baby, baby, it's a wild world*، في 30 نشرة NJCM، ١٠٦٩-١٠٨٤، ١٠٧٩.

(٤٨) إن انطباق المادة لا يتطلب بالضرورة البرهنة على انتهاك حق آخر من الحقوق الواردة في الاتفاقية. ويكفي ادعاء وقوع تعدد على حق آخر في إطار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية. انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كلاس ضد ألمانيا، الحكم، ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، الفقرات ٦٢-٦٤.

(٤٩) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كلاس ضد ألمانيا، الحكم، ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، الفقرة ٦٧.

(٥٠) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كلاس ضد ألمانيا، الحكم، ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، الفقرة ٦٩، على نحو ما ذكره أيضا أوفي وهوايت (٢٠٠٢: ٣٩٠).

(٥١) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ليندر ضد السويد، الحكم، ٢٦ آذار/مارس ١٩٨٧، الفقرة ٨٤، على نحو ما ذكره أيضا أوفي وهوايت (٢٠٠٢: ٣٩٠). انظر أيضا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كلاس ضد ألمانيا، الحكم، ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، الفقرة ٧٢.

(٥٢) في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، لا تشمل المادة ٦ القرارات المتعلقة بالجوء.

(٥٣) توصية لجنة الوزراء للدول الأعضاء بشأن حق طالبي اللجوء المرفوضة طلباتهم في الانتصاف الفعال من قرارات الطرد في سياق المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، التوصية (٩٨) ١٣، التي اعتمدت في الجلسة الحادية والأربعين بعد الستمئة، ١٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨.

(٥٤) انظر على سبيل المثال تقرير فريق الخبراء المعني بليريا، وثيقة الأمم المتحدة S/2002/470، الفقرتان ١٥٨-١٥٩، على نحو ما أشار إليه أيان كاميرون، الجزاءات المحددة الأهداف والضمانات القانونية، تقرير إلى الحكومة السويدية، ٢٠٠٢، ص ٧، الحاشية ١٧. وهذه الشكاوى تتعلق بلجنة جزاءات ليريا التي أنشئت بموجب القرار ١٣٤٣ (٢٠٠١). انظر أيضا تقرير آخر لفريق الخبراء المعني بليريا، وثيقة الأمم المتحدة S/2004/396، ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٤، الفقرة ١٥٦، حيث ورد أن أفرادا عديدين استفسروا عن سبب إبقاء أسمائهم على القائمة لأنهم لا صلة لهم على الإطلاق بتشارلز تايلور في الوقت الحاضر. وانظر تقرير فريق

الخبراء المعني بليريا، وثيقة الأمم المتحدة S/2004/955، ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الفقرة ١٧١، للاطلاع على ادعاء آخر للبراءة. وهذه الشكاوى الأخيرة تتعلق بلجنة جزاءات ليريا التي أنشئت عملاً بالقرار ١٥٢١ (٢٠٠٣).

(٥٥) وثيقة الأمم المتحدة S/2005/745، المؤرخة ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، الفقرة ١٥٧.

(٥٦) على سبيل المثال المبادئ التوجيهية للجنة ١٢٦٧ كما اعتمدت في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، وعدلت في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، ونقحت في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٨. ويمكن للجنة جزاءات ليريا، في ظروف استثنائية، أن تتسلم طلبات من الأفراد مباشرة، انظر إجراءات تحديث قائمة الأشخاص المطبقة عليهم قيود السفر. بموجب القرار ١٥٢١ (٢٠٠٣)، الفقرة ٣، والاحتفاظ بها. انظر أيضا الجدول الثالث في صفحة ٥٠، الذي يتضمن مقارنة لممارسات لجان الجزاءات.

(٥٧) وثائق الأمم المتحدة، قرارات مجلس الأمن ٧٥٧ (١٩٩٢)، و ٧٦٠ (١٩٩٢)، و ٧٨٧ (١٩٩٢)، و ٨٢٠ (١٩٩٣).

(٥٨) محكمة العدل الأوروبية، *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS* ضد وزير النقل والطاقة والاتصالات وآخرين، C-84/95، ٣٠ تموز/يوليه ١٩٩٦.

(٥٩) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi* ضد أيرلندا، الطلب رقم ٤٥٠٣٦/٩٨، الدائرة الرئيسية، ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٥.

(٦٠) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، سيغي وآخرون ضد ١٥ من دول الاتحاد الأوروبي، الطلب رقم ٢٣٠٢/٦٤٢٢، ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠٢.

(٦١) المحكمة الابتدائية الأوروبية، سيغي وآخرون ضد المجلس، القرار، T-338/02، ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٤.

(٦٢) المحكمة الابتدائية الأوروبية، سيغي وآخرون ضد المجلس، القرار، T-338/02، ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٤، الفقرة ٣٨.

(٦٣) المحكمة الابتدائية الأوروبية، أحمد على يوسف ومؤسسة البركات الدولية ضد المجلس واللجنة، القضية T-306/01؛ ياسين عبد الله القاضي ضد المجلس واللجنة، القضية T-315/01، ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. ورغم أن الحكمين غير متماثلين، فإن النتائج القانونية الأساسية بشأن المسائل ذات الصلة بهذه الوثيقة قابلة للمقارنة وتستند إلى مصادر واحدة واستدلال قانوني واحد. ولذلك نتناول الحكمين في قسم واحد.

(٦٤) في البداية انضم فردان آخران إلى الطعون المقدمة في قضية يوسف، وهما أديريساك عدن وعبدى عبد العزيز على. على أن هذين الفردين رفعوا من القائمة بناء على طلب السويد في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠٠٢. انظر لمزيد من التفاصيل: بير كرامر، التجارب السويدية الأخيرة مع جزاءات الأمم المتحدة المحددة الأهداف: تراجع الثقة في مجلس الأمن، وردت في: إيريك دي ويت وأندريه نولكامير (محررون)، مراجعة الدول الأعضاء لمجلس الأمن، أنتويرب: إنترستيا، ٢٠٠٣، ص ٨٥-١٠٦.

(٦٥) محكمة العدل الدولية، القضية المتعلقة بمسائل تفسير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ الناشئة عن الحادث الجوي في لوكربي (الجماهيرية العربية الليبية ضد المملكة المتحدة)، تدابير مؤقتة، تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٩٢.

(٦٦) المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، المدعي العام ضد تاديتش، قرار الاستئناف، ٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥، الفقرات ١٤-٢٢؛ المحكمة الجنائية الدولية لرواندا، المدعي العام ضد كانياباشي، القرار، ٨ حزيران/يونيه ١٩٩٧.

(٦٧) نص المادة ٢٩٧ من معاهدة الجماعات الأوروبية: "تشاور الدول الأعضاء لتتشارك في اتخاذ الخطوات اللازمة لحماية عمل السوق المشتركة من التأثير بتدابير يمكن مطالبة دولة عضو باتخاذها... للوفاء بالالتزامات التي قبلتها بغرض صون السلام والأمن الدوليين".

(٦٨) نص المادة ٣٠٧: "لا تؤثر أحكام هذه المعاهدة على الحقوق والالتزامات الناشئة عن الاتفاقات المبرمة قبل ١ كانون الثاني/يناير ١٩٥٨ أو، بالنسبة إلى الدول المنضمة، قبل تاريخ انضمامها، بين دولة عضو أو أكثر من ناحية وبلد أو أكثر من البلدان الأخرى من ناحية ثانية".

(٦٩) قضية القاضي، الفقرات ١٧٨-٢٠٨، قضية يوسف، الفقرات ٢٢٨-٢٥٩.

(٧٠) نص المادة ١٠٣: "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزامهم المترتبة على هذا الميثاق".

(٧١) قضية القاضي، الفقرات ٢٠٩-٢٣٢؛ قضية يوسف، الفقرات ٢٦٠-٢٨٣.

(٧٢) انظر حكم محكمة العدل الدولية، ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٦، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٦، في www.icj-cij.org.

(٧٣) ج. كراوفورد، مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول، كميردج، ٢٠٠٢، ص ٢٤٦-٢٤٧.

(٧٤) قضية القاضي، الفقرات ٢٣٤-٢٥٢؛ قضية يوسف، الفقرات ٢٨٥-٣٠٣.

(٧٥) لاحظ أن الحق في الممتلكات وارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ وفي البروتوكول الأول للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠، ولكنه لا يرد في العهدين الدوليين لعام ١٩٦٦ الخاصين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبالحقوق المدنية والسياسية.

(٧٦) قضية القاضي، الفقرات ٢٦١-٢٩١؛ قضية يوسف، الفقرات ٣٠٩-٣٤٦.

(٧٧) اقترحه المقرر جون دوغارد في تقريره الأول عن الحماية الدبلوماسية، الدورة الثانية والخمسون للجنة القانون الدولي، A/CN.4/506، الفقرات ٧٤ و ٨٧ و ٨٨، وإن كان لم يرد في مشاريع المواد المقدمة إلى اللجنة السادسة، لجنة القانون الدولي، الحماية الدبلوماسية، عناوين ونصوص مشاريع المواد التي اعتمدها لجنة الصياغة في تراءة أولى، وثيقة الأمم المتحدة A/CN.4/L.647 التي اعتمدت في ٢٤ أيار/مايو ٢٠٠٤، المادة ٢. قارن تقرير لجنة القانون الدولي، الدورة السادسة والخمسون، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون (الملحق رقم ١٠، A/59/10)، الفقرات ١٧-٢٢.

(٧٨) محكمة العدل الأوروبية، ياسين عبد الله القاضي ضد المجلس، استئناف حكم المحكمة الابتدائية الصادر في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، القضية C-402/05 P، ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥؛ محكمة العدل الأوروبية، يوسف ومؤسسة البركات الدولية ضد المجلس واللجنة، استئناف حكم المحكمة الابتدائية الصادر في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، القضية C-415/05 P، ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

(٧٩) يرد مزيد من التفسير لعبارة "مرتبط بـ" في القرار ١٦١٧ (٢٠٠٥).

(٨٠) وثيقة الأمم المتحدة S/2005/572، ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، الفقرتان ٥٥-٥٦، ولا سيما الحاشية ٢٥.

(٨١) قد يجادل البعض قائلين إن قضية سيغي تخص القانون الداخلي للاتحاد الأوروبي المنفذ للقرار ١٣٧٣ وإنها لا تنطبق مباشرة على جزاءات ١٢٦٧، ومع ذلك فإن استدلال المحكمة يمكن أن يُطبق على جزاءات ١٢٦٧. ويمكن أيضاً اعتبار هذه الجزاءات قانوناً مجرداً لأنها تحتاج إلى تنفيذ الدول الأعضاء لها، كما أن وثيقة المواقف العامة تحتاج إلى تنفيذ من الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء. ويضاف إلى ذلك، أيضاً في حالة جزاءات ١٢٦٧، أن الإدراج في القائمة ليس هو الفعل الذي يعتد على حقوق الإنسان المعنية؛ فالأفعال التي يمكن أن تكون متعدية هي الجزاءات الفعلية التي تفرض بسبب الإدراج. وحتى إذا كان فرض هذه الجزاءات هو النتيجة

المباشرة للإدراج، فإن هذين الفعلين مختلفان، وقد قالت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بوضوح إن الإدراج في حد ذاته لا ينتهك حقوق الإنسان، ولم تحدد هل يمكن أن يكون ذلك هو حالة الجزاءات التي تسبب هذا الإدراج، على أساس أنه لم يقدم في القضية المعروضة أي برهان على حدوث هذه الآثار.

(٨٢) وثيقة الأمم المتحدة S/2005/572، ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٥٤.

(٨٣) مفتاح المختصرات (لا ينطبق على النص العربي). فيما يتعلق بالإجراءات المالية، المقصود بتجميد الأموال والأصول المالية والموارد الاقتصادية للأفراد والكيانات، بما فيها الأموال الآتية أو المتولدة من ممتلكات بملكها أو يسيطر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر الأفراد والكيانات المرتبطون والمدرجون في القوائم، ومنع الأفراد أو الكيانات المدرجين من الحصول على الأموال أو الموارد المالية. وفيما يتعلق بالسفر، المقصود منع الأفراد المدرجين في القوائم من دخول أو عبور دول غير دولة لجنة الجزاءات. والمربع الخالي يعني أن المعلومات غير موجودة في القرارات أو المبادئ التوجيهية ذات الصلة.

(٨٤) انظر (2005) S/RES/1617، الفقرة ٢، حيث ورد أن الأعمال أو الأنشطة التي تدل على أن فردا أو جماعة أو مؤسسة أو كيانا "مرتبط" بتنظيم القاعدة أو بأسماء بن لادن أو بحركة طالبان تشمل: المشاركة في تمويل الأعمال أو الأنشطة أو التخطيط لها أو تسهيل القيام بها أو الإعداد لها أو ارتكابها، باقتراح مع الأعمال التالية أو باسمها أو بالنيابة عنها أو دعما لها؛ توريد الأسلحة والمعدات ذات الصلة أو بيعها أو نقلها إلى؛ أو التجنيد لفائدة؛ أو دعم أعمال أو أنشطة؛ تنظيم القاعدة أو أسماء بن لادن أو حركة طالبان، أو خلية أو فرد أو فصيل تابع لها أو جماعة متفرعة عنها.

(٨٥) يرد نص الاتحاد الأوروبي إزاء المعلومات التعريفية في الفقرة ٢٢ من المبادئ التوجيهية للجزاءات (وثيقة المجلس الأوروبي 15114/05، التي تذكر أن "على الاتحاد الأوروبي السعي في جميع الحالات إلى ضمان أن تكون المعلومات التعريفية المقدمة وقت إدراج شخص في القائمة دقيقة بقدر كاف بحيث تتيح التعرف دون لبس على الشخص المستهدف. وبعد تصنيف شخص أو كيان، يجب الاستمرار في استعراض جهات التعريف لتحديثها وتوسيع نطاقها، بما في ذلك جميع من يماثلهم المساهمة في هذا الجهد، وبخاصة رؤساء بعثات الاتحاد الأوروبي في البلد الآخر المعني، والسلطات المختصة في الدول الأعضاء، والوكالات والمؤسسات المالية". انظر <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf>

(٨٦) الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يتاح لها على الأقل "أيام عمل" بدلا من الأيام التقييمية للنظر في اقتراحات الإدراج في القوائم، وذلك بموجب وثيقة المواقف العامة ٢٠٠١/٩٣١/السياسة الخارجية والأمنية العامة.

(٨٧) ليس لدى لجنة جمهورية الكونغو الديمقراطية مبادئ توجيهية رسمية، وإن كانت قد أدرجت عددا من الأفراد في قائمتها استنادا إلى استخدام مؤقت للمبادئ التوجيهية للجنة كوت ديفوار.

(٨٨) قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٤٥٢ (٢٠٠٢)، الفقرة ١ (أ).

(٨٩) انظر التقرير الثاني لفريق الرصد، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، ص ٢٩، فيما يتعلق بطلب للإعفاء من أجل دفع الضرائب/رسوم المحامين، في <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>.

(٩٠) جيمي غورول، وكيل وزارة الخزانة للمكافحة، "آخر التطورات في تعقب الأصول المالية للإرهابيين: بعد مرور عام"، إعلام مركز الصحافة الأجنبية، واشنطن العاصمة، ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢. متاح على الإنترنت، ٢١ آذار/مارس ٢٠٠٦: <http://fpc.state.gov/13337.htm>.

(٩١) لم تفعل ذلك إلا لجنة ليبريا فقط، ولمدة ستة أشهر فقط في الواقع.

(٩٢) كُلف مكتب الشؤون القانونية بالأمم المتحدة بوضع مقترحات ومبادئ توجيهية لضمان وجود إجراءات عادلة وواضحة، الفقرة ١٠٩ من قرار الجمعية العامة ١/٦٠ والفقرة ٢٠ من تقرير الأمين العام A/60/430.

(٩٣) لأغراض هذه المناقشة، تنطوي الاستقلالية على جانبين: التعيين، واتخاذ القرار. ومع أهمية التعيين المستقل (كتعيين الأمين العام لفريق معزل عن مجلس الأمن)، فإن المعنى الأساسي للاستقلالية ينصرف إلى عملية اتخاذ القرار. ويقول معجم بلاك القانوني إن الاستقلالية تعني "عدم الخضوع لإشراف أو تأثير شخص آخر".

(٩٤) في إطار التفسير الدقيق للحق في الانتصاف الفعال، فإن اختصاص السلطة بمنح الإعفاء المناسب يؤوّل عامة بأنه اختصاص يتناول اتخاذ القرار وليس إبداء المشورة أو التقدم بتوصية - أي أن تكون قرارها ملزمة. على أنه يمكن أيضا النظر في عوامل أخرى.

(٩٥) يتعلق الوصول باشتراط حصول الفرد (المباشر) على الانتصاف، أي قدرته على تقديم شكوى والوصول (المستمر) إلى الإجراءات. وتشمل المكونات الإجرائية الأخرى: الحصول على المعلومات (سواء كانت معلومات بيان الحالة كاملة (غير منقحة) أو جزئية (منقحة))؛ وفرصة للاستماع؛ والقرارات الشفافة.

(٩٦) هناك مثال مهم آخر هو فريق كوسوفو الاستشاري، كما ورد في فتوى لجنة فينيسيا التابعة لمجلس أوروبا بشأن احتمال إنشاء آلية لحقوق الإنسان في كوسوفو. انظر اللجنة الأوروبية من أجل الديمقراطية من خلال الفتوى القانونية ٢٨٠/٢٠٠٤، ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، الفقرات ١١٣-١٣٣، في [http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)033-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)033-e.asp).

(٩٧) أنشأت الجمعية العامة المحكمة الإدارية للأمم المتحدة (القرار ٣٥١ (د-٤) المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩) لتكون أداة تعالج المنازعات بين الأمم المتحدة وموظفيها.

(٩٨) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١/٦٠، نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، الفقرة ١٠٩.

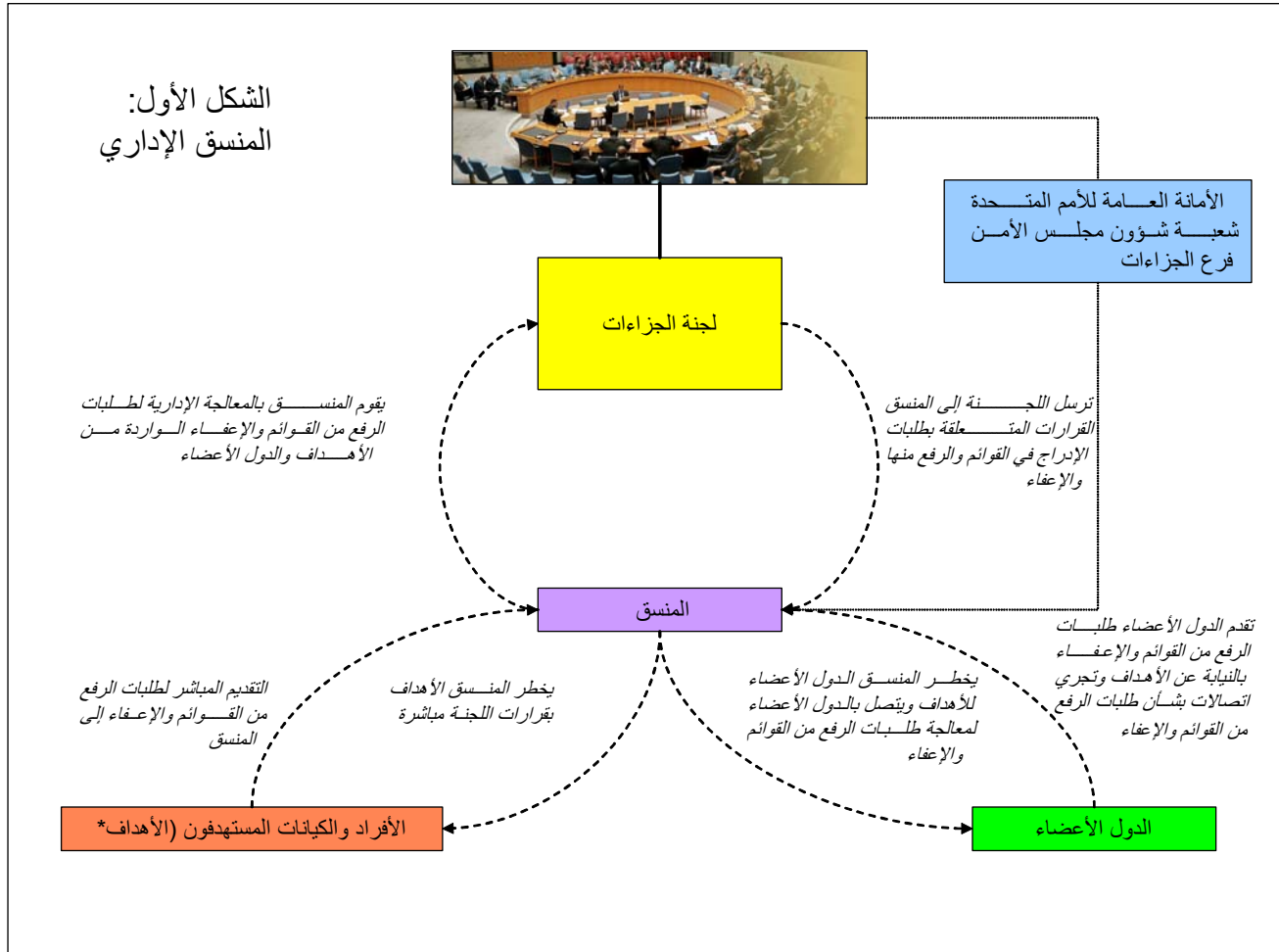
(٩٩) استنادا إلى المعايير العامة للقانون الإداري، سيكون من مقتضيات عدالة الإجراءات أيضا أن تكون الجزاءات المحددة الأهداف محايدة أيضا في تطبيقها (غير تعسفية) ومتناسبة، بمعنى ألا تتعدى بشكل غير مناسب على الحقوق الأساسية. وفيما يتعلق بالتطبيق المحايد، فإن التحسينات الأخيرة للممارسات المتعلقة بقواعد الإدراج في القوائم تقترب فيما يبدو من المعايير الدنيا للتطبيق غير التعسفي والمحايد. ويمكن تعزيزها بوضع قواعد ومعايير ثابتة تحتوي بيانات الحالة (التوصيات الواردة في القسم الرابع (ألف - ٢)) وتمديد الوقت المتاح لمراجعة اقتراحات الإدراج (ألف - ٣). ولما كانت لجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن قد وحدت سياسات الإعفاء الراهنة لتوفير الاحتياجات الأساسية، فإن هذه السياسات تبدو متوافقة مع معايير وتوقعات التناسبية الدنيا فيما يتصل بالحقوق الأساسية. ولما كان تجميد الأصول لا يعد استيلاء على الممتلكات بل تعليقاً للاستفادة من جزء من الممتلكات، فإن ذلك يكفل عدم الحرمان من الحق في الممتلكات.

(١٠٠) مثال ذلك أن وصول الأفراد إلى آلية المراجعة لا يتطلب بالضرورة أن يكون مباشرا تماما ما دام الوصول مكفولا. وبالمثل فإنه لما كان الحق في الانتصاف الفعال يشير إلى أن تكون لآلية المراجعة اختصاص أو سلطة البت في الدعوى (بدلا من المشورة أو التوصية)، فإن من الممكن أن تظل للجنة الجزاءات أو مجلس الأمن المسؤولية الأخيرة عن اتخاذ القرار. أما جهاز المراجعة الذي تكون له سلطة استشارية بدلا من اختصاص اتخاذ قرارات ملزمة، فإنه يمكن جدلا اعتباره انتصافا فعالا، وخصوصا إذا أعلنت قراراته.

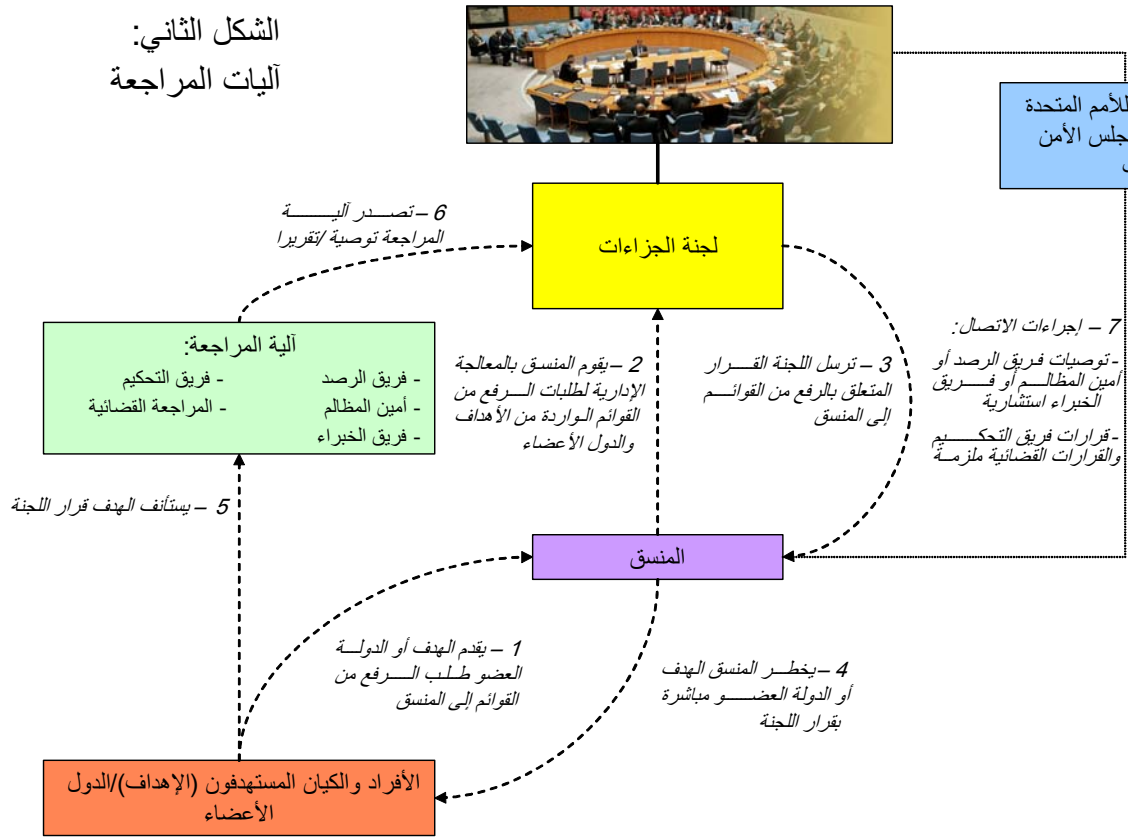
(١٠١) على الرغم من أن مصطلح "الأفراد والكيانات" مستخدم في هذه الوثيقة بطولها، فإن الكيانات تمثل مسائل فريدة لم تتناول هذه الوثيقة عواقبها. وفي ضوء الخبرة القرية نسبيا في التعامل مع الكيانات التي تطلب الرفع من القوائم، فإن الأمر يحتاج إلى مزيد من التحليل. والوثيقة لا تعالج، علاوة على ذلك، مسألة تعويض الأفراد المدرجين خطأ في القوائم.

التذييل ألف

مخططات سير عمل المنسق الإداري وآليات المراجعة



الشكل الثاني: آليات المراجعة



التذييل باء

توصيات وخيارات لتعزيز الإجراءات العادلة والواضحة

نوصي بالمقترحات التالية لعلاج النقص في الإجراءات الراهنة للجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة:

الإدراج في القائمة

- ١ - يجب أن تكون معايير الإدراج مفصلة ولكن غير جامعة في قرارات مجلس الأمن.
- ٢ - وضع قواعد ومعايير عامة لبيانات الحالة.
- ٣ - تمديد الوقت المتاح لمراجعة اقتراحات الإدراج من يومين أو ثلاثة أيام عمل إلى خمسة أو عشرة أيام عمل لجميع لجان الجزاءات.
- ٤ - العمل بقدر الإمكان على (أ) قيام إحدى هيئات الأمم المتحدة بإخطار الأطراف المستهدفة بإدراجها في القوائم وبالتدابير المفروضة، وتوفير المعلومات المتعلقة بإجراءات الإعفاء والرفع من القوائم، و (ب) تزويد هذه الأطراف ببيان منقح للحالة وتوضيح لأساس الإدراج.

المسائل الإجرائية

- ١ - تعيين منسق إداري في الأمانة العامة للتعامل مع جميع طلبات الرفع من القوائم والإعفاء، وكذلك لإخطار المستهدفين بالإدراج في القوائم.
- ٢ - تحديد مراجعة للقوائم تجرى كل عامين.
- ٣ - تعزيز فعالية لجان الجزاءات بوضع حدود زمنية للرد على طلبات الإدراج في القوائم والرفع منها والإعفاء، وكذلك بتعميم مقاييس ومعايير واضحة للرفع من القوائم.
- ٤ - زيادة شفافية ممارسات اللجان من خلال مواقع مُحسَّنة على الإنترنت، وإصدار نشرات صحفية أكثر تواتراً، وتعميم أوسع لإجراءات اللجان.

خيارات لآلية للمراجعة

هناك حاجة، أكثر من التحسينات الإجرائية، إلى شكل من أشكال آلية للمراجعة يمكن أمامها للأفراد والكيانات الطعن في القرارات المتعلقة بإدراجهم في القوائم. وتشمل الخيارات المطروحة للنظر ما يلي:

- ١ - آلية للمراجعة تحت سلطة مجلس الأمن للنظر في اقتراحات الرفع من القوائم.
 - (أ) فريق للرصد - تمديد ولاية الفريق الراهن.
 - (ب) أمين للمظالم - تعيين شخص مرموق ليكون همزة وصل مع الأمم المتحدة.
 - (ج) فريق خبراء - تشكيل فريق للاستماع إلى الطلبات.
- ٢ - فريق تحكيم مستقل للنظر في اقتراحات الرفع من القوائم.
- ٣ - المراجعة القضائية لقرارات الرفع من القوائم.