شرعية العقوبات الدولية الذكية

د. احمد حسن فولي
أستاذ مساعد القانون الدولي العام
جامعة الجزيرة - دبي

أولا: مقدمة

تسعي الأمم المتحدة إلى حماية السلم والأمن الدوليين من خلال عملها فى عدة مسارات يأتي فى مقدمتها جهودها المتواصلة فى مجال حماية حقوق الإنسان باعتبارها الدعامة الحقيقية التي تضمن للبشرية سلام دائم فى المستقبل، أما المسار الثاني فيتمثل فى تنمية وترسيخ قواعد القانون الدولى وضمان تنفيذ الالتزامات الدولية المترتبة عليها بفرض الجزاءات المناسبة على كل من يخالفها.

وقد استطاعت الأمم المتحدة أن تحقق تقدم ملحوظ على مستوي كافة مسارات عملها، فكما تطورت نظم الحماية الدولية لحقوق الإنسان شهدت أيضا نظم الجزاءات الدولية تطور غير مسبوق فى المرحلة الراهنة، ولكي تستطيع الأمم المتحدة تحقيق هدفها المنشود المتمثل فى حماية السلام والأمن الدولي يجب أن تتسق جهودها فى مختلف مسارات عملها مكونة منظومة عمل متناغمة لا يشذ عنها أحد الفروع وإلا افتقدت مصداقيتها بين الأمم والشعوب وهو ما قد يؤدي لانهيارها كعصبة الأمم، وهو ما يعنى أن الجزاءات الدولية التي توقعها الأمم المتحدة يجب أن تتوافق مع قواعد القانون الدولي العام ومبادئه المستقرة، ويجب أيضا أن تتسق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي تدافع عنها المنظمة وتطالب الدول بتطبيقها، فلا يمكن أن تشكل هذه الجزاءات أي خرق لمبادئ القانون الدولي العام أو قواعده أو تمثل أى شكل من أشكال الانتهاك لحقوق الإنسان.

وإن كان يحسب للأمم المتحدة قدرتها على مسايرة الأحداث والتطورات المتلاحقة على الساحة الدولية فإن عليها أن تراعي دوما التزامها بمبادئ القانون وضوابط العدالة وأسس الشرعية فى كل قرار تتخذه بشكل عام، وبشكل خاص فى القرارات المتعلقة بالجزاءات الدولية التي تمثل أهم إشكاليات القانون الدولي منذ نشأته، وهي إشكاليه مرتبطة

بالطبيعة الخاصة لهذا القانون الذي ينظم العلاقات بين دولا يصعب عقابها بالمفاهيم التقليدية للعقوبات المستقرة فى النظم القانونية الوطنية.

وبعد الكثير من الخلافات الفقهية والعملية المرتبطة بمنهجيات وآليات تطبيق العقوبات فى النظام القانوني الدولي، اتفقت الدول من خلال ميثاق الأمم المتحدة على نوعين من العقوبات الأول هو العقوبات التي لا يتطلب تنفيذها القوات المسلحة والثاني هو العقوبات العسكرية، وأساس فكرة العقوبات غير العسكرية أنها تتضمن الضغط على الدول سواء سياسيا أو اقتصاديا لإجبارها على الالتزام بالنظام القانوني الدولي.

ومن ما لا خلاف علية أن العقوبات الاقتصادية أشد أثرا على الدولة من أى عقوبات سياسية، وإن كان النظام القانوني الدولي قد أقر نظم العقوبات الاقتصادية الشاملة وفقا لنصوص ميثاق الأمم المتحدة إلا أن المنظمة قد أحجمت عن تطبيقها لشدة الانتقادات التي واجهتها بسبب انتهاك هذه العقوبات لكل معايير الحماية الدولية لحقوق الإنسان التي تقرها المنظمة وتدافع عنها، وهو ما جعلها تلجأ لنظام عقوبات محددة الهدف تركز على بعض السلع أو الأشخاص أو الكيانات المختلفة داخل الدول، وسأتعرض من خلال هذا البحث لدراسة مدى شرعية قرارات الأمم المتحدة التي تتضمن توقيع هذه النوعية من الجزاءات والمعروفة بالجزاءات الذكية.

ثانيا: إشكالية البحث

تتمثل إشكالية هذه الدراسة فى بحث مدى شرعية العقوبات الدولية الذكية التي يطبقها مجلس الأمن ومدى اتفاقها مع القواعد والمبادئ القانونية المستقرة فى النظام القانوني الدولي، وتكمن خطورة هذه العقوبات الحديثة فى أنها تطبق فى بعض الحالات على أشخاص وكيانات داخلية، وقد

اعتبر البعض أن عقاب هذه الأشخاص وتلك الكيانات من خلال هيئات دولية يعد مخالفة لقواعد القانون الدولي نظرا لعدم تضمن ميثاق الأمم المتحدة لأي نص صريح يمنح مجلس الأمن الدولي اختصاص توقيع هذه النوعية من العقوبات.

فالتساؤل الرئيسي الذي يطرحه هذا البحث هو هل تستند العقوبات الدولية الذكية التي يطبقها مجلس الأمن الدولى ضد الأشخاص والكيانات الداخلية على أسس ودعائم قانونية قوية تمكنها من اجتياز التحديات ومواجهة الانتقادات التي تتعرض لها أم أنها تستند على ركائز هشة تجعلها مهددة بالانهيار القريب.

ثالثا: أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث فى تعرضه لموضوع من أهم الموضوعات المطروحة على الساحة الدولية حيث أن ضوابط الشرعية هى الضمانة الأساسية التى تضمن للجزاءات الدولية الذكية الاستمرارية، هذا من جانب ومن جانب أخر فأن ثبوت اتهام البعض لهذه الجزاءات بأنها تنتهك حقوق الانسان التى تنادي بها الأمم المتحدة ليل نهار يعد طعنا فى مصداقية منظمة الأمم المتحدة برمتها.

رابعا: منهج البحث

تستهدف هذه الدراسة فى المقام الأول تحليل قرارات مجلس الأمن الخاصة بالجزاءات الدولية محددة الأهداف لاستخلاص مدى اتفاق نظم هذه الجزاءات وإجراءاتها مع ضوابط الشرعية، وهو ما يتطلب البحث باستخدام المنهج التحليلي لدراسة هذه القرارات والوقوف على مدى توافقها مع ضوابط الشرعية المتفق عليها فى النظم القانونية، كما أننا سنستخدم

المنهج التطبيقي للوقوف على الأساليب التي تنتهجها الدول لتطبيق هذه الجزاءات داخل حدودها الإقليمية.

خامسا: خطة البحث

سوف أتعرض لموضوع الدراسة من خلال مبحثين المبحث الأول بعنوان مفهوم الجزاءات الدولية الذكية وسأتعرض من خلاله لتطور النظام الدولى للعقوبات بدأ من العقوبات الشاملة وصولا للعقوبات الذكية ثم أوضح تعريف هذه العقوبات وأرصد أنواعها والحالات التي يستخدم مجلس الأمن فيها هذه العقوبات والمبحث الثاني بعنوان عقبة الشرعية فى طريق العقوبات الذكية وسأتعرض من خلاله لقرارات مجلس الأمن الخاصة بالعقوبات الذكية من خلال نظرة تحليلية للوقوف على مدى شرعيتها.

المبحث الأول

مفهوم الجزاءات الدولية الذكية

يرتبط مفهوم الجزاء بشكل عام بمفهوم المخالفة أو الانتهاك للقواعد القانونية فكل انتهاك لقاعدة من القواعد القانونية يتبعه توقيع الجزاء المناسب على مرتكب الفعل المخالف، وحينما نتحدث عن الجزاءات الدولية فأن مفهوم الجزاء يضيق ليحصر الجزاءات التي توقع نتيجة لمخافة قواعد وأحكام النظام القانوني الدولي، ولكي ندرك مفهوم الجزاءات الدولية الذكية يجب فى البداية أن نتعرف على الجزاءات الدولية بمفهومها العام ثم نتعرض لتطور هذه الجزاءات وصولا إلى ما يعرف بالجزاء الذكي، كما يتطلب وضوح مفهوم الجزاءات الذكية التعرف على أنواع هذه الجزاءات والحالات التي توقع فيها.

وعلى هذا النحو يتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب وفقا للتقسيم التالي

المطلب الأول: تطور مفهوم الجزاءات الدولية من العقوبات الشاملة إلى الجزاءات الذكية.

المطلب الثاني: أنواع الجزاءات الدولية الذكية والحالات التي تطبق فيها هذه النوعية من الجزاءات.

المطلب الأول

تطور مفهوم الجزاء الدولي من العقوبات الشاملة إلى العقوبات الذكية

سأتعرض من خلال هذا المطلب لمفهوم العقوبات الدولية بوجه عام ثم أتعرض لمفهوم العقوبات الاقتصادية الشاملة ثم أوضح الانتقادات الموجهة لهذه النوعية من العقوبات والتي ظهر على أثرها مفهوم العقوبات الدولية الذكية الذى سأوضحه فى نهاية هذا المطلب.

أولا: مفهوم العقوبات الدولية.

العقوبات الدولية هي العقوبات التي توقع فى إطار النظام القانوني الدولى نتيجة لمخالفة أحد أحكامه أو قواعده، وعلية فأن وصف الفعل المجرم يجب أن يكون محددا فى قواعد هذا القانون كما أن العقوبة المحددة لمخالفة هذا الفعل يجب تحديدها وفقا لقواعد القانون الدولي أيضا، وفى هذا السياق يعرف الكاتب الايطالي ل.فورلاتي بيشو (L.Forlati Picchi) العقوبة الدولية بأنها "أي تصرف يكون ضد مصالح الدولة الخاطئة، والذي يفي بغرض التعويض أو العقاب أو ربما الوقاية، وهو ما يكون منصوص علية، أو ببساطة غير محظور في القانون الدولى"[(١)].

ويتضح من خلال هذا التعريف أن العقوبة الدولية لا تستهدف إلا دولة وهو ما يتفق مع الرأى الفقهي الذى يقر أن العقوبات الدولية لا توقع إلا على أشخاص القانون الدولى فقط، حيث أن قواعد هذا القانون لا تخاطب إلا هؤلاء الأشخاص دون غيرهم، ولا يجوز إلزام غيرهم بقواعد لم تخاطبهم، وعلى الرغم من اتساق هذا الرأى مع معطيات نشأة القانون الدولى إلا أن تطور الأحداث الدولية غير من هذه المعطيات خاصة مع بروز دور بعض الكيانات الداخلية على الساحة الدولية وانتشار الإرهاب الدولي

(١) إيمانويل ديكو " تعريف الجزاءات التقليدية: نطاقها وخصائصها، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد ٩٠، العدد ٨٧٠، يونيه ٢٠٠٨، ص٣١

وهو ما يتطلب اتساع مفهوم الشخص المعاقب دوليا ليشمل كل من يرتكب عملا غير مشروع دوليا، واتفاقا مع هذا السياق يمكن تعريف العقوبات الدولية بأنها "مجموعة متسعة من ردود الفعل تقرها الدول إما فرادى أو مجتمعة ضد مرتكب عمل غير مشروع دوليا، من أجل ضمان احترام أحد الحقوق أو الالتزامات أو تأديتها[١]"

وقد عهدت الدول بمهمة توقيع الجزاءات الدولية على كل من يخالف النظام القانوني الدولي إلى مجلس الأمن باعتباره اليد التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة[٢]، كما تعهدت الدول بموجب ميثاق الأمم المتحدة بقبول قرارات هذا المجلس وتنفيذها[٣]، ولمجلس الأمن عند توقيع الجزاءات الدولية أن يختار – وفقا لمقتضيات كل حالة – بين نوعين من العقوبات النوع الأول ورد النص علية فى المادة الحادية والأربعين من الميثاق ويتمثل فى العقوبات التي لا يستلزم تطبقها استخدام القوات المسلحة، أما النوع الثاني من العقوبات كما ورد فى نص المادة الثانية والأربعين من الميثاق فيتضمن عقوبات ذات طبيعة عسكرية، ويستخدمها المجلس فى الحالات التي لا تفي فيها العقوبات المقررة فى النوع الأول بالغرض منها، وسوف يقتصر بحثنا على النوع الثاني من العقوبات نظرا لارتباطه بموضوع الدراسة وهو مخصص للعقوبات التي لا يتطلب تنفيذها استخدام القوات المسلحة[٤].

---

(١) إيمانويل ديكو " تعريف الجزاءات التقليدية: نطاقها وخصائصها، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المرجع السابق، ص ٣١

(٢) نصت الفقرة الأولي من المادة الرابعة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة على أنه "رغبة فى أن يكون العمل الذي تقوم به "الأمم المتحدة" سريعا وفعالا، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلام والأمن الدولي ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجباته التي تفرضها هذه التبعات"

(٣) نصت المادة الخامسة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة على أن "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفقا لهذا الميثاق"

(٤) د. احمد عبد الظاهر، دور مجلس الأمن فى النظام الجنائي الدولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ١٠

تتخذ العقوبات غير العسكرية صور متعددة منها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدة والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية، هذا بالإضافة إلى عقوبات الطرد أو الإيقاف من العضوية بالأمم المتحدة وبعض النماذج الأخرى من العقوبات التي تتخذ شكلا أدبيا مثل توجيه اللوم أو الإدانة أو الاستهجان لبعض السلوكيات التي يشجبها المجتمع الدولي[١].

وأخطر أنواع هذه العقوبات هي العقوبات ذات الأثر الاقتصادي وهو ما عرف بالعقوبات الاقتصادية وهى الجزاءات التي تهدف إلى الضغط على الدولة المستهدفة من الجزاء لإجبارها على احترام الالتزامات الدولية التي يفرضها القانون الدولي[٢]. ونظرا لأهمية وخطورة هذا النوع من الجزاءات فسوف نتعرض لمفهومها وأساليب تطبيقها بشيء من التفصيل.

ثانيا: العقوبات الاقتصادية الشاملة

يقصد بمفهوم العقوبات الاقتصادية تلك الإجراءات التي تتخذها حكومات دولة ما أو مجموعة من الدول أو منظمة دولية أو إقليمية ضد دولة أو مجموعة من الدول نتيجة لانتهاكها لقواعد القانون الدولى وذلك بهدف إجبارها على الالتزام بقواعد هذا القانون[٣]. كما تعرف الجزاءات الاقتصادية بأنها الإجراءات التي تستهدف التأثير على الجوانب الاقتصادية وتأخذ بها الدول بشكل منفرد أو ثنائي أو جماعي أو تمارسه من خلال المنظمات الإقليمية أو الدولية ضد دولة ما أو مجموعه من الدول التي

---

(١) للمزيد من التفصيلات بشأن الجزاءات الدولية راجع د. الشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام وقت السلم، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٩٧-١٩٩٨، ص ٥٥-٧٥

(٢) د. محمد مصطفي يونس، النظرية العامة للتدخل فى شئون الدول، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٥، ص ٦٤

(٣) د. محمود نجيب حسنى، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي، دراسة لمحددات النجاح، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، كراسات إستراتيجية، العدد رقم ٧٩، السنة التاسعة، ١٩٩٩، ص ٥٠

تنتهك قواعد القانون الدولى العام بهدف الضغط عليها للالتزام بقواعد هذا القانون والعدول عن ما انتهجته من سلوكيات(١).

وتعد العقوبات الاقتصادية من أشد أنواع العقوبات الدولية ردعا لشدة تأثيرها على الدولة المستهدفة، وقد لجأت الأمم المتحدة مع نهاية الحرب الباردة إلى استخدامها بشكل متزايد حيث طبقتها فى ما يزيد عن أثني عشر حاله خلال الفترة من ١٩٩٠ وحتى ٢٠٠٢،هذا على الرغم من أن الخمسة وأربعين عام السابقة على هذه الفترة لم تطبق العقوبات الاقتصادية إلا مرتين فقط(٢) هما روديسيا فى عام ١٩٦٦ وجنوب أفريقيا فى عام ١٩٧٧، أما فى أعقاب الحرب الباردة فقد لجأ مجلس الأمن إلى تطبيق هذه العقوبات فى حالات عديدة منها العراق ويوغوسلافيا السابقة وهايتي والصومال وليبيا وليبيريا وأنغولا ورواندا والسودان(٣).

وللعقوبات الدولية الاقتصادية التي يطبقها مجلس الأمن الدولي ضد الدول العديد من الصور أهمها الحظر والمقاطعة والحصار(٤).

والحظر باعتباره احد الجزاءات الاقتصادية، هو منع إرسال الصادرات إلى الدولة أو الدول المستهدفة من توقيع الجزاء(٥)، وقد يفرض الحظر بشكل عام على مختلف الجوانب الاقتصادية للدولة وقد يكون على أحد هذه الجوانب، كما يمكن أن يكون قرار الحظر صادرا من احد المنظمات

---

(١) راجع فى شأن مفهوم الجزاءات الاقتصادية، الدكتور محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي، دراسة لمحددات النجاح، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، كراسات إستراتيجية رقم ٧٩، ١٩٩٩، ص ٥٠

(2) Maria Bengtsson, Economic Sanctions Go Smart: A human rights perspective, Master Thesis, Linkoping University, May 2002, p١٩

(٣) آنا سيجال، العقوبات الاقتصادية القيود القانونية والسياسية، مقال منشور بالمجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد٨٣٦، ١٩٩٩، ص١

(٤) أنظر د.إبراهيم الجارحي، الأمم المتحدة لماذا؟ وإلى أين؟، دولة الموسوعة العربية، دمشق، الطبعة الأولي، ٢٠٠٧، ٢١٦

(٥) د. محمد مصطفى يونس، النظرية العامة لعدم التدخل فى شئون الدول، مرجع سابق، ص٦٦

الدولية ضد دولة واحدة أو ضد عدة دول[١]، وقد يكون الحظر الاقتصادي – وفقا لهذا المفهوم الضيق – جزأ من العقوبة بحيث يشمل قرار العقوبة بعض العقوبات الأخرى مثل تخفيض نسب التمثيل الدبلوماسي والقنصلي، وقد لجأ مجلس الأمن لهذا النوع من العقوبات فى عدة حالات منها فرض الحظر على ليبيا أثر قضية لوكيربي بموجب القرار رقم ٧٤٨ لعام ١٩٩٢[٢].

أما المقاطعة الاقتصادية كأحد أساليب العقوبات تعنى صدور قرار تدعو فيه الأمم المتحدة الدول الأعضاء إلى القيام بعمل مشترك ضد الدولة المستهدفة من خلال خطط متناغمة للعزل المتعمد غير العنيف تعبيرا عن رفض المجتمع الدولي لسلوك هذه الدولة وإجبارها على التوقف عن ممارسة هذا السلوك[٣]، وتتضمن المقاطعة العديد من التدابير التي غالبا ما تؤدي إلى انهيار النظام الاقتصادي بالدولة نتيجة إرباك موازنتها الاقتصادية بشكل يصعب معالجته، وقد وصف الرئيس الأمريكي الأسبق Wilson's هذا النوع من العقوبات بأنه جزاء أشد هولا من الحرب ودعا المجتمع الدولي لاستخدامها عقابا سلميا بديلا عن استخدام القوة المسلحة[٤]، وقد استخدمها مجلس الأمن فى حالات عدة من أشهرها القرار رقم ٦٦١ بتاريخ ٦ آب / أغسطس ١٩٩٠ المقاطعة الاقتصادية للعراق نتيجة عدوانها على الكويت.

---

(١) د. محمود نجيب حسنى، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي، دراسة لمحددات النجاح، مرجع سابق، ص٥٠

(٢) وقد تضمن القرار " حظر هبوط أو إقلاع أو طيران أية طائرة تقلع أو تذهب إلى ليبيا، وسحب كافة المستشارين العسكريين الموجودين لديها، وإنقاص عدد ومستوي الممثلين فى البعثات الدبلوماسية والقنصلية الليبية ومراقبة تحركات من يبقى منهم، ومنع عمل كافة مكاتب الطيران الليبية، مع تطبيق هذه الإجراءات بغض النظر عن ما تقرره أي اتفاقية دولية سارية قبل صدور القرار"

(٣) د. فاتنة عبد العال أحمد، العقوبات الدولية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٣٩

(٤٩ د. إبراهيم انجارحي، الأمم المتحدة لماذا؟ وإلى أين؟ ، مرجع سابق، ص٢١٩

أما الحصار كأحد أنواع العقوبات فى القانون الدولي فيقصد به منع دخول السفن أو خروجها من أو إلى شواطئ الدولة بهدف حرمانها من أي شكل من أشكال التواصل مع الدول الأخرى[١]، ويتم الحصار باستخدام القوات المسلحة فى إغلاق كافة موانئ وسواحل الدولة، لمنع دخول أو خروج أي سفن تجارية كانت أو حربية، ومن خلال توضيح مفهوم الحصار على هذا النحو يبات جليا أنه يمثل نوعا من إحكام القبضة على الدولة المستهدفة فهو يعد ضمانة أكيدة لتطبيق نظم الحظر والمقاطعة السابق الحديث عنها، ولكن يجب الانتباه إلى التمييز بين الحظر والمقاطعة كعقوبات اقتصادية وبين الحصار، حيث أن الحصار يتطلب تدخل قوة عسكرية لتنفيذه وذلك بانتشارها على حدود الدولة وهو ما قد يستتبع عمليات عسكرية فى أي لحظة، أما الحظر أو المقاطعة فلا تتطلب تدخل قوات مسلحة ولذلك فأن إجراء الحصار تحديدا يتطلب قرار صريح من مجلس الأمن[٢].

ثالثا: الانتقادات الموجهة لنظام العقوبات الدولية الشاملة.

تسبب الاستخدام المفرط للعقوبات الاقتصادية الشاملة خلال نهاية القرن الماضي فى توجيه الكثير من الانتقادات اللاذعة لمجلس الأمن، ولم يقتصر نقد نظام العقوبات الدولية على الكتابات الفقهية وأراء الباحثين والمحللين فقط، بل وردت الكثير من الانتقادات من جانب المنظمات الدولية المتخصصة، كما اعترف الأمين العام للأمم المتحدة بالعقبة الحقيقية التي تواجه مصداقية المنظمة بسبب الآثار السلبية التي تنتج عن هذه العقوبات[٣].

---

(١) د. على صادق أبو هيف، القانون الدولى العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص٧٧٠

(٢) د. إبراهيم الجارحي، الأمم المتحدة لماذا؟ وإلى أين؟ مرجع سابق، ص٢١٩

(3) Maria Bengtsson, Economic Sanctions Go Smart: A human rights perspective, Master Thesis, Linkoping University, May 2002, p21-22

ومن دون شك أن مصداقية الأمم المتحدة تقاس بقدرتها على تحقق نوعا من التنسيق بين كافة الأجهزة والهيئات التابعة للمنظمة سواء كانت أجهزتها الرئيسية أو أيا من الوكالات الدولية المتخصصة التي تعمل فى المجالات ذات العلاقة بعملها، فمقاومة المرض وتوفير مستوى متقدم من الرعاية الصحية، وتوفير العمل وضمان توفير دخل مناسب للفرد، وتوفير الطعام الأساسي ومقاومة الجوع القاتل تمثل أهم المحاور الأساسية التي تعمل من خلالها الأمم المتحدة اليوم لمعالجة القضايا ذات الصبغة الإنسانية التي أكدت المنظمة فى مواقف عدة أنها أمور وثيقة الصلة بالسلام والأمن الدوليين[١]، وحينما تكتشف المنظمات الدولية المتخصصة التي تعمل على معالجة هذه القضايا أن السياسات العقابية التي تنتهجها الأمم المتحدة هي السبب الرئيسي لتضخم هذه القضايا فى الدول المستهدفة بالعقوبات فأن الأمر يمثل كارثة حقيقية تواجه الأمم المتحدة[٢].

وهو ما أكدته اللجنة الدولية للصليب الأحمر حين قالت أن نظم العقوبات التي تنتهجها الأمم المتحدة تعبر عن تناقض يصعب فهمة، فالأصل أن نظام العقوبات برمته قد أنشأ من أجل إقرار السلام الدولي وضمان احترام حقوق الإنسان وعندما ينتج عن هذا العقوبات عكس النتائج المتوقعة منها فأن الاستمرار فى استخدامها قد يمثل انتهاك لمبادئ وأهداف المنظمة[٣].

وقد أجرت منظمة اليونيسيف العديد من الدراسات بشأن تحديد الآثار السلبية التي تنتج عن العقوبات الدولية الشاملة وتوصلت إلى الآثار المدمرة لهذه العقوبات على الفئات الضعيفة فى البلدان المستهدفة وطالبت

---

(1) Maria Bengtsson, Economic Sanctions Go Smart: A human rights perspective, op. p2

(٢) قردوح رضا، العقوبات الذكية مدي اعتبارها بديلا للعقوبات الاقتصادية التقليدية فى علاقتها بحقوق الإنسان، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، ٢٠١٠-٢٠١١، ص٥٠

(٣) آنا سيجال، العقوبات الاقتصادية القيود القانونية والسياسية، مرجع سابق، ص١

الأمم المتحدة بمراجعة عاجلة لنظم هذه العقوبات، وعند دراسة منظمة الصحة العالمية للآثار الصحية التي تنتج عن نظم العقوبات الشاملة التي تطبقها الأمم المتحدة على الحالة الصحية للسكان فى الدولة المستهدفة لم تكتفي بمطالبة الأمم المتحدة بمراجعة أنظمة عقوباتها ولكنها دعت إلى الكف عن استخدام هذه الأنظمة العقابية بشكل عاجل، وهي ذات النتيجة التي توصلت لها منظمة الأغذية والزراعة من خلال دراسة أثر هذه العقوبات على توفر الغذاء الأساسي فى الدول المستهدفة وأقرت بأن هذه الأنظمة العقابية تمثل أدوات وحشية لقتل الكثير من المدنيين جُوعا.

ولم تقتصر الانتقادات الموجهة لهذه العقوبات على المطالبات التي وجهتها هذه المنظمات الدولية المتخصصة بل أن التحليل الموضوعي لفكرة هذه الجزاءات وقدرتها على تحقيق أهدافها أيضا ثبت فشلها، حيث أن فكرة الجزاءات الشاملة أساسا تعتمد على أن الضغوط الموجهة للسكان المدنيين ستؤدي إلى ضغطهم على أنظمتهم الحاكمة لتعديل سياساتها بما يتفق مع مطالب الجماعة الدولية، وقد أثبتت التجارب العملية عدم صحة هذه الفرضية حيث أن هذه الأنظمة فى العادة لا تلتفت للمطالب الجماهيرية بل أن الواقع أثبت أن هذه الأنظمة استغلت قسوة أثر هذه العقوبات لتعبئة الجماهير ضد النظام الدولي ووصفه بالوحشية وإظهار تناقض سلوكياته الفعلية مع مبادئه المثالية، هذا بالإضافة إلى أن العقوبات الاقتصادية التي طبقها مجلس الأمن فى الكثير من البلدان الفقيرة أوجدت نوعا من الأسواق السوداء التي استغلت الوضع الاقتصادي والحاجة الجماعية للسلع الأساسية وهو ما أدي إلى تفاقم الأزمات الإنسانية التي عاني منها سكان هذه البلدان[1].

وأمام هذا الكم الهائل من الانتقادات لنظم العقوبات الشاملة لم يكن أمام الأمم المتحدة إلا أن تعترف بخطورة هذه العقوبات على مستقبل الهيئة

(١) قردوح رضا، العقوبات الذكية – مدي اعتبارها بديلا للعقوبات الاقتصادية التقليدية فى علاقتها بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص٦٢،٦١

ككل وهو ما قاله الأمين العام فى مناسبات عدة وأكد على ضرورة البحث عن نظام جديد للجزاءات الدولية يخفف من عواقبها الوحشية ويتفق مع أهداف الهيئة ومبادئها ويوقف سيل الانتقادات الموجهة لها، إلا أن الأمين العام للأمم المتحدة أشار فى هذا الصدد إلى أن المجتمع الدولي يجب إن ينتبه إلى أن أي نظام للعقوبات الدولية يجب أن يلحقه ضرر بحقوق الإنسان المعترف بها دوليا وهنا يجب على الهيئة أن تصمم نظام للعقوبات يخفف هذا الأثر إلى أدني حد ممكن (١).

رابعا: العقوبات الذكية

فى ظل الانتقادات الشديدة الموجهة للعقوبات الاقتصادية الشاملة وانتباه المجتمع الدولى لما ينتج عنها من مشكلات إنسانية تتنافى مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة نشأت فكرة العقوبات المحددة الأهداف كعلاج للعقوبات الدولية الشاملة حيث أن الإشكالية الرئيسية التى كانت تواجه العقوبات الشاملة أنها لا تصيب المستهدفين منها بل إنها عادة تخطئ أهدافها لتصيب الأبرياء وعلية فأن علاج هذه الإشكالية يجب أن يتمثل فى تحديد أهدافها بدقة والتركيز على إصابتهم دون غيرهم(٢).

وعلى هذا النحو نشأت فكرة العقوبات الذكية وبدأت بلورتها فى سياق متناسق من خلال عدد من المؤتمرات والمناقشات والجلسات الحوارية التي قامت برعايتها بعض الدول بالتنسيق مع الأمم المتحدة حيث

---

(١) ذكر الأمين العام للأمم المتحدة فى تقريره السنوي عن أعمال المنظمة لعام ١٩٩٨ أنه " ينبغي ألا يخدع المجتمع الدولي نفسه: ذلك أن أهداف السياسة هذه المتعلقة بالشئون الإنسانية وحقوق الإنسان يصعب توفيقها مع أهداف نظام الجزاءات. وغنى عن التأكيد أن الجزاءات تشكل أداة إنفاذ. وهى كسواها من أساليب الإنفاذ. لابد وأن تلحق ضرر، فينبغي إبقاء ذلك ماثلا فى الأذهان لدى اتخاذ القرارات بفرضها، ولدي تقييم النتائج لاحقا". راجع وثائق الأمم المتحدة A/53/1*

(2) Bengtsson Maria, « Economic Sanctions Go Smart: A human rights perspective», Master Thesis, Linkoping University ,May 2002, p19

شهدت الساحة الدولية ثلاث مبادرات من جانب الحكومة السويسرية ووزراه الخارجية الألمانية ووزارة الخارجية السويدية، الأولى سمية بمبادرة انترلاكن والثانية بمبادرة بون وبرلين والثالثة بمبادرة استوكهولم[١]، وتمت خلال هذه المبادرات العديد من المناقشات الخاصة بتوجيه السياسة العقابية للجماعة الدولية وكيفية توجيه العقوبات بشكل يقلل من أثارها الإنسانية إلى أقل حد ممكن ويضاعف من قوة تأثيرها أيضا[٢].

مبادرات انترلاكن: بناء على مطالبة الأمين العام للأمم المتحدة فى التقرير السنوي لأعمال المنظمة فى ١٩٩٦، عزمت الإدارة الاتحادية للحكومة السويسرية إجراء مشاورات جادة بشأن وضع أنظمة مستحدثة لأنظمة الجزاءات المالية الموجهة ضد أفراد وكيانات من غير الدول، وبالفعل عقد مؤتمران فى انترلاكن بسويسرا عامي ١٩٩٨، ١٩٩٩، وقد ناقشت هذان المؤتمران كافة السبل التي تساعد على أن يكون هذا النوع من الجزاءات أكثر جدوى فى تحقيق الأهداف التي تفرض من أجلها، وقد ساهمت هذه المناقشات إسهاما حقيقيا فى وضع أطار واضح لهذه الجزاءات[٣]. ويشار فى هذه الفترة إلى صدور تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن أعمال المنظمة لعام ١٩٩٨ والذي رحب فيه بمفهوم الجزاءات

---

(١) قردوح رضا، العقوبات الذكية مدي اعتبارها بديلا للعقوبات الاقتصادية التقليدية فى علاقتها بحقوق الإنسان، مرجع سابق ، ص٥٤

(2) Manuel Bessler, Richard Garfied, Gerard Me Hugh, Sanctions Assessment Handbook: assessing the humanitarian implications of sanctions, United Nation, Inter-Agency Committee, New York, October 2004 p.8

(3) Djacoba live Tehindraznarivelo, Les Sanctions des Nations Unies et Leurs effets secondaires: assistance aux victims et voies juridiques de prevenation, presses universitaires de france, Paris, 1ere,2005, P.250

الذكية باعتبارها أداة أقل عشوائية وأكثر فعالية فى الضغط على الأنظمة بدلا من الشعوب[١]، وهو ما يتفق مع مبادئ الأمم المتحدة.

مبادرات بون وبرلين: فى عام ٢٠٠٠ عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالتنسيق والتشاور مع وزارة الخارجية الألمانية هذه المناقشات التي تعرضت بشكل مركز على عقوبات منع السفر وحظر الأسلحة، وتدارست سبل زيادة فاعليتها وجعلها أكثر تركيزا وتأثيرا فى الكيان المستهدف من العقوبة، وبالفعل حققت نجاحا ملحوظا فى تصميم هذه العقوبات[٢].

مبادرات استوكهولم: تمت هذه المناقشات خلال عام ٢٠٠٠ بجهود وزارة الخارجية السويدية، بهدف دراسة الآثار التي تنتج عن العقوبات، وقدمت توصية لمجلس الأمن بضرورة وضع آلية محددة لتحديد آثار العقوبات التي يوقعها من مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية[٣].

وعلى هذا النحو فقد تبلور المفهوم الجديد للعقوبات الدولية وتناولته العديد من الكتابات بغرض توضيح مفهومها، ومن التعريفات التي قدمها الباحثين لتحديد مفهوم هذه العقوبات أنها " العقوبات التي تفرض ضغوط قسرية على الأفراد والكيانات المحددة، والتي تستهدف أنشطة انتقائية،

---

(١) قال الأمين العام للأمم المتحدة فى هذا التقرير " شددت فى الماضي على ضرورة وجود آلية تجعل من الجزاءات أداة أقل عشوائية وأكثر فاعلية ولذلك فأنني أرحب بأن مفهوم الجزاءات الذكية التي ترمي إلى الضغط على الأنظمة بدلا من الشعوب، تقلل بالتالي من الخسائر الإنسانية، وتكسب التأييد فى صفوف الدول الأعضاء. راجع وثائق الأمم المتحدة الوثيقة رقم A/53/1*

(2) Djacoba live tehindaranarivelo. op. P.250.

(3) Manuel Bessler, Richard Garfied, Gerard Me Hugh, Sanctions Assessment Handbook: assessing the humanitarian implications of sanctions, United Nation, op, p.8

وتستهدف تخفيض الآثار الاقتصادية والاجتماعية غير المقصودة على الفئات الضعيفة من السكان الأبرياء[١]"

كما يمكن فهم العقوبات الذكية من خلال النظر إليها بأنها العقوبات التي تركز الضغوط القسرية على المسئولين عن ارتكاب الأفعال المخالفة مع مراعاة تقليل الآثار غير المرغوبة لنظم العقوبات الدولية ويمكننا التمييز بين نوعين من الذكاء فى هذه النوعية من العقوبات، النوع الأول يمكننا وصفة بالذكاء الشخصى والنوع الثانى يمكن وصفة بالذكاء الموضوعي وفيما يتعلق بالذكاء الشخصي فهو القدرة على تحديد الأشخاص المستهدفين من العقوبة وإصابتهم دون التأثير على غيرهم من الأبرياء أما النوع الثاني وهو ما وصفناه بالذكاء الموضوعي فنقصد به اختيار موضوع العقوبة سواء فى تحديد نوعية محددة من الصادرات مثل حظر توريد الأسلحة للبلدان التى تنشب بها المنازعات الداخلية وفى هذه الحالة تقلل العقوبة من قوة المنازعات وإمكانية تطورها وقد تكون بحظر توريد بعض المواد أو الخامات المحددة مثل التى تستخدمها الدول فى الأنشطة النووية لإضعاف قدراتها على القيام بهذه الأنشطة[٢].

وقد أتجه البعض إلى أن استخدام مصطلح العقوبات الذكية إنما يرجع إلى القدرة على تحديد هدفها وإصابته وذلك بناء على اعتبار العقوبات الاقتصادية الشاملة عديمة الذكاء وذلك بسبب أنها لا تستطيع تحديد هدفها فتصيب أشخاص غير مقصودين بتوجيهها[٣].

---

(1) Cortright David, Lopez A. George, Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft, Rowman & Littlefield Publishers, New York, 2002.p2

(2) Lektzian David, « Making Sanctions Smarter: Are Humanitarian Costs an Essential Element in the Success of Sanctions? », Norwegian Red Cross, International Peace Research Institute, Oslo, norway. 2003.P14

(3) Cortright David, Lopez A. George, Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft, Rowman & Littlefield Publishers, op, p2

ووفقا لما سبق فأن استخدام العقوبات الدولية يتطلب جهدا أكبر من الأمم المتحدة وتحديدا من مجلس الأمن فى تحديد الأشخاص أو الكيانات المستهدفين من العقوبات ففى ظل نظام العقوبات الشاملة كانت العقوبة توجه لدولة بأكملها أما فى ظل العقوبات الذكية فهناك عددا من الخطوات التى يجب اتباعها حال الرغبة فى تطبيقها[١]. الخطوة الأولى تتمثل فى تحديد الأشخاص أو الكيانات أو النخب أو صناع القرار التى تمارس السياسات المرفوضة دوليا أو الأفعال التى يجرمها القانون الدولى والذين يمكنهم تغييرها بما يتفق مع التوجهات الدولية أو الأحكام والقواعد التي يتضمنها القانون الدولى، والخطوة الثانية تتمثل فى تحديد نوعية الجزاء المحدد الذى يحقق أكبر أثر فى هؤلاء الأشخاص مثل نوعية الموارد وتحديد الأصول التى يعتمد عليها هؤلاء الأشخاص وسيؤدى فقدها لأعاده تقييم تصرفاتهم وفى النهاية يتم اتخاذ قرارات العقوبات[٢].

وعند محاولة تحليل هذه النوعية من العقوبات نظريا يتضح أنها تقدم معالجة جيدة لأحد أهم إشكاليات القانون الدولى العام بأكمله حيث عكف الفقهاء القدامى على دراسة سبل توفير الجزاء للقواعد القانونية الدولية وكانت العقبة الأساسية التي تواجه توفر الجزاء فى القانون الدولى هي أن أي عقوبة سوف يقرها هذا القانون سوف تصيب الشعوب والأبرياء من المدنيين فى حين أن متخذي القرارات من النخب والحكومات فى الدول لن يتأثروا بهذه العقوبات الدولية، وقد تغلبت هذه العقوبات بنسبة كبيرة على هذه الإشكالية حيث أن التحليل النظري لها يثبت أنها سوف تستهدف

---

(١) قردوح رضا، العقوبات الذكية مدي اعتبارها بديلا للعقوبات الاقتصادية التقليدية فى علاقتها بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ٦٥

(2) kai. koddenbrock, « Smart Sanctions against Failed States: Strengthening the State through UN Smart Sanctions in Sub-Saharan Africa », Universität Passau, Berlin, 2007 / 2008, p. 43.

الأشخاص المسئولين عن السياسات دون غيرهم[١] وبخاصة الأشخاص الذين يشغلون المناصب ويتحكمون بزمام السلطة فى الدول[٢].

كما يثبت التحليل النظرى للعقوبات الذكية ميزة فى غاية الأهمية وهى أنها سوف تعالج الاتهامات الموجهة للأمم المتحدة بانتهاك حقوق الإنسان وهو ما وصفة الأمين العام للمنظمة بأنه أخطر المشكلات التى تواجه المنظمة أمام المجتمع الدولى وهو ما يجعل المنظمة فى موقف حرج حال مطالبتها لأى دولة من الدول بالالتزام بالقانون الدولى لحقوق الإنسان، هذا من جانب علاقة المنظمة بالمجتمع الدولى ومن جانب أخر – على المستوى المؤسسي الداخلي للمنظمة – فأن اتهام المنظمات الدولية المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة بموجب اتفاقات الوصل فى مجالات الصحة والزراعة والثقافة وغيرها كان ينبئ بخطر حقيقي يتمثل فى افتقاد هذه المنظمات لمصداقية المنظمة[٣]

---

[1]) Drezner W. Daniel, « How Smart Are Smart Sanctions? », International Studies Review, 2003, p107

[2]) Tostensen Arne, Bull Beate, « Are Smart Sanctions Feasible? », World Politics, N° 54, April 2002.

[3]) Roger Parenteau, « United Nations Sanctions in Iraq: What worked? What didn't? What next? », 7th Annual Graduate Student's Symposium, RMC, University of Calgary, October 29-30, 2004, p. 7

المطلب الثاني

أنواع الجزاءات الدولية الذكية وحالات تطبيقها

أولا: أنواع العقوبات الدولية الذكية

يوجد ثلاثة أنواع من العقوبات الدولية الذكية النوع الأول هو حظر السفر والنوع الثاني هو تجميد الأصول والنوع الثالث هو حظر توريد الأسلحة وسأعرض فيما يلي للمقصود بكل عقوبة من هذه العقوبات والهدف منها.

١ - حظر السفر

تلتزم كافة الدول بمنع دخول الأشخاص المدرجين في قوائم جزاءات الأمم المتحدة إلى أراضيها أو عبورهم لتلك الأراضي، ولا يعنى حظر السفر أن تقوم الدولة بمنع مواطنيها من دخول أراضيها أو أن تطلب منهم مغادرتها[١]، ويستثنى من تطبيق حظر السفر الحالات التي يكون فيها دخول الشخص إلى الدولة أو الخروج منها أو عبور إقليمها بغرض استكمال أحد إجراءات التقاضي، أو في الحالات التي ترى فيها لجنة الجزاءات المنشأة من قبل مجلس الأمن ضرورة ذلك وهو ما يعنى ضرورة قيام الدولة المعنية بأخطار لجنة جزاءات مجلس الأمن بسبب الخروج أو الدخول أو العبور والحصول على موافقة مسبقة قبل السماح للشخص بالتحرك[٢]، وغنى عن البيان أن حظر السفر من الممكن أن يكون عقوبة موجهه ضد دولة بأكملها فيمكن أن يتضمن قرار الحظر منع دخول أو خروج أي رحلات جوية للبلد المستهدف من العقوبة، كما يمكن أن يتضمن قرار الحظر كافة وسائل النقل سواء كانت برية أو بحرية أو جوية للبلد المستهدف من الحظر.

---

(١) راجع قرار مجلس الأمن رقم S/RES/2161 (2014)

(٢) راجع قرار مجلس الأمن رقم (2014) S/RES/2161

٢ – تجميد الأصول

تلتزم كافة الدول بتجميد الأموال وغيرها من الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية التي تعود إلى الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات أو الكيانات المدرجة فى قوائم جزاءات مجلس الأمن[١]، وتتمتع الدولة

(١) ينصرف مصطلح الأموال والأصول المالية كما أوضحته لجنة الجزاءات التابعة لمجلس الأمن إلى ما يلي

* المبالغ النقدية والشيكات والمطالبات المالية والكمبيالات والحوالات والسندات لحاملها وغيرها من أدوات الدفع.
* الودائع لدى المؤسسات المالية أو الكيانات الأخرى وأرصدة الحسابات.

الديون والتزامات الديون بما فيها الديون التجارية وغيرها من الحسابات المستحقة القبض والأوراق المالية المستحقة.

* الأسهم والمصالح المالية الأخرى فى أعمال مملوكة لشخص واحد أو لعدة شركاء.
* السندات المالية وأدوات الدين التي تطرح للاكتتاب العام أو الخاص بما فيها الأوراق المالية والأسهم والشهادات التي تمثل أوراقا مالية وسندات وكمبيالات وضمانات وسندات الدين وعقود المشتقات المالية.
* الفوائد والأرباح أو غير ذلك من أنواع الدخل المحققة من الأصول أو القيمة المتزايدة من هذه الأصول أو المتأتية عنها.
* الائتمان أو الحق فى المقاصة أو الضمانات أو سندات الأداء أو غيرها من الالتزامات المالية.
* خطابات الاعتماد وبوالص الشحن وفواتير البيع والكمبيالات المستحقة القبض وغيرها من الوثائق التي تثبت وجود مصلحة فى أموال أو موارد مالية أو صكوك أخرى لتمويل الصادرات.
* التأمين وإعادة التأمين.

كما أكدت لجنة الجزاءات التابعة لمجلس الأمن على أن مفهوم الأصول ينصرف إلى كافة الموارد الاقتصادية سواء كانت منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، فعلية أو محتملة، وتلك التي ليست أموالا لكن يمكن استخدامها للحصول على أموال أو سلع أو خدمات من قبيل الأراضي أو المباني أو غيرها من العقارات او المعدات بما فيها الحواسيب والبرمجيات والأدوات والآلات وأثاث المكاتب والتجهيزات وقطع الغيار وغيرها من الأصناف الثابتة بطبيعتها والسفن والطائرات والمركبات ومخزون السلع والأعمال الفنية أو الممتلكات الثقافية أو الأحجار الكريمة أو المجوهرات أو الذهب أو السلع الأساسية ومنها النفط أو المعادن أو الأخشاب أو الأسلحة والعتاد المتصل بها الوارد فى الفقرة ج من القرار ٢٠٨٣ لعام ٢٠١٢، بالإضافة إلى براءات الاختراع والعلامات التجارية وحقوق الطبع والأسماء التجارية واستضافة مواقع الانترنت والخدمات المتصلة بها وأي أصول أخرى سواء كانت ملموسة أو غير ملموسة فعلية أو محتملة.

بصلاحيات واسعة فى تحديد الأموال التي تدرج داخل دائرة هذا الحظر فلا يقتصر الحظر على الأموال أو الأصول المرتبطة باسم الشخص أو المؤسسة أو الكيان المدرج فى قوائم العقوبات وإنما يمتد الحظر إلى الأموال والأصول التي يتبين أن التصرف فيها يتم بناء على توجيهات من الأشخاص المدرجين فى القائمة أو بالنيابة عنهم، كما تلتزم الدول بعدم إتاحة هذه الأموال أو أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية أخرى لصالح هؤلاء الأشخاص بأي صورة من الصور عن طريق رعاياها أو أشخاص موجودين على أراضيها[١].

والغرض من تجميد الأصول هو حرمان الأفراد والمؤسسات والكيانات المدرج أسمائهم فى القائمة من وسائل دعم الإرهاب ويستهدف التجميد كفالة عدم إتاحة أي أموال أو أصول مالية أو موارد اقتصادية من أي نوع ما داموا خاضعين لتدابير الجزاءات وذلك إيمانا من مجلس الأمن والدول الأعضاء بالأمم المتحدة أن هؤلاء الأشخاص أو الكيانات سوف تعيد تدوير هذه الأموال لدعم الإرهاب.

٢ - حظر توريد الأسلحة

تلتزم كافة الدول بمنع ما قد يتم بصورة مباشرة أو بشكل غير مباشر من توريد الأسلحة وما يتصل بها من عتاد من شتى الأنواع، بما فى ذلك الأسلحة والذخائر، والمركبات والمعدات العسكرية، والمعدات شبه العسكرية، وقطع الغيار اللازمة لما سبق ذكره، أو بيعها أو نقلها، وتقديم أى مشورة فنية أو مساعدة أو تدريب يتصل بالأنشطة العسكرية، من أراضيها أو على يد رعاياها، إلى أي شخص أو كيان أو مؤسسة أو جماعة من الوارد ذكرهم فى قوائم جزاءات مجلس الأمن[٢].

يمكن الإطلاع على التوصيات الأربعين الصادرة عن الفريق العامل المعني بالإجراءات المالية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على الموقع الشبكي لفريق العمل المعنى بالإجراءات المالية http://www.fatf-gafi.org

(١) راجع قرار مجلس الأمن رقم (2014) S/RES/2161

(٢) راجع قرار مجلس الأمن رقم (2014) S/RES/2161

ويمثل حظر توريد الأسلحة أحد أهم الأساليب التي تحقق أهداف الجزاءات الذكية أيا كان الهدف من هذه الجزاءات وبشكل خاص في الجزاءات التي توقع ضد الكيانات الإرهابية وأيضا في الحالات التي تستخدم فيها الجزاءات الذكية لمواجهة المنازعات المسلحة الداخلية.

ثانيا: حالات تطبيق الجزاءات الدولية الذكية

يطبق مجلس الأمن نظام الجزاءات الدولية بهدف ضمان حماية السلام والأمن الدولي وهو ما يمكن اعتبارة الهدف الأساسي الذى يسعي مجلس الأمن إلى تحقيقه من استخدام هذه العقوبات، وقد ركز مجلس الأمن على ثلاث موضوعات رئيسية اعتبرها من أشد الموضوعات تهديدا للسلام والأمن الدولي والتى يمكن مواجهتها بفاعلية باستخدام هذه الجزاءات وهذه الموضوعات هي الأرهاب والنزاعات المسلحة الداخلية وأخيرا الأنشطة النووية[١]، وسوف نتعرض لهذه الموضوعات فيما يلي

١ – العقوبات الذكية فى مواجهة الإرهاب الدولى

المجرم الإرهابي هو شخص يحمل بداخلة عداء للمجتمع الدولى بأكمله ويصدم ارتكابه لجرائم الإرهاب الدولى ضمير الإنسانية بأكملها وينتهك القيم العالمية التي يؤمن بها المجتمع الدولى[٢]، ويتجاوز أثر نشاطه الإرهابي حدود الدولة الواحدة ليمتد إلى عدة دول مكتسبة بذلك طابعا عالميا وهو ما يجعلها جريمة موجهة للنظام الدولى[٣].

وتعد العقوبات الذكية من الأدوات الفعالة فى مواجهة الأرهاب الدولي باعتبار هذا الأرهاب لا وطن له وأن الأشخاص القائمين به منتشرين فى كافة الدول، وترتكز فكرة مواجهة الأرهاب بالعقوبات الذكية على رغبة

(١) د. عبد الله على عبو، جزاءات مجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات من غير الدول، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٥، العدد٥٥، السنة١٧، ٢٠١٣

(٢) د. أحمد فتحي سرور، محاضرة عن ظاهرة الإرهاب بجمعية القانون الدولى الأمريكية، ٥مارس ٢٠٠٨

(٣) د. أحمد محمد رفعت، الإرهاب الدولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٣

الدول فى مواجهة هذا الأرهاب وأن العقوبة الدولية فى هذه الحالة تمثل نوعا من التنسيق بين الجهود الوطنية التى تقوم بها الدول لحصار العناصر الأرهابية.

وقد أنشأ مجلس الأمن لجنة بغرض متابعة تنفيذ الدول لجزاءات تجميد الأصول وحظر السفر وحظر الأسلحة، بموجب القرار ١٢٦٧ عام ١٩٩٩، وتحتفظ هذه اللجنة بقائمة خاصة بأسماء الأشخاص والكيانات الخاضعين لهذه الجزاءات، وتلتزم كافة الدول بتطبيق الجزاءات التالية على كافة الأسماء والكيانات المدرجين في هذه القائمة وقد عرفت هذه اللجنة بلجنة الأشخاص والكيانات المرتبطين بتنظيم القاعدة.

* القيام بدون تأخير بتجميد الأموال وسائر الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية بما فيها الأموال المستمدة من ممتلكات تكون حيازتها أو التحكم فيها بصفة مباشرة أو غير مباشرة.
* منع الدخول إلى أراضيها أو المرور عبرها.
* منع القيام على نحو مباشر أو غير مباشر بتوريد الأسلحة والعتاد المتصل بها أو بيعها أو نقلها بما فى ذلك المعدات العسكرية وشبة العسكرية والمشورة التقنية والمساعدات أو التدرايبات المتعلقة بالأنشطة العسكرية.

وقد تضاعفت جهود مجلس الأمن فى مجال مكافحة الأرهاب فى أعقاب أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١ ومن أهم القرارات التى أتخذها المجلس فى هذا الشأن القرار رقم ١٣٧٣ والذى تضمن عدد من الالتزامات الدولية وهي التزام الدول بمكافحة تمويل العمليات الأرهابية وتجريم الأشكال المتبعة لتمويل هذه الأعمال وأيضا الالتزام بمكافحة كافة أشكال الدعم الصريح أو الضمنى للأشخاص والكيانات المتورطة فى هذه الأعمال،

وأخيرا الالتزام بتبادل المعلومات المتاحة عن الشبكات الإرهابية وتحركاتها[١].

٢ - العقوبات الذكية في مواجهة النزاعات المسلحة الداخلية

تمثل العقوبات الذكية أيضا أحد الأدوات التى اعتبرها مجلس الأمن فعالة فى مواجهة النزاعات الداخلية وقد استخدمها المجلس فى حالات عديدة منها الصومال التى عاشت فترة طويلة من النزاعات المسلحة الداخلية وانتشرت جرائم القرصنة على سواحلها وهو ما أدي لإصدار مجلس الأمن القرار رقم ٧٣٣ بحظر توريد الأسلحة للصومال فى ٢٣ يناير ١٩٩٢ وقد أصدر المجلس العديد من القرارات أيضا فى هذا الشأن ومن أهمها القرار ١٤٨٨ والخاص بفرض عقوبات على بعض الأفراد والكيانات بحظر السفر وتجميد الأصول[٢]، ومن الدول التي شهدت نزاعات داخلية وأصدر بشأنها المجلس قراراته بتوجيه العقوبات الذكية كانت ليبيريا التي عاشت فترة ليست بالقصيرة من النزاع الداخلي[٣]، والكونغو الديمقراطية التى شهدت نزاعات داخلية دامية شارك فيها العديد من الجماعات المسلحة الكونغولية فى أقاليم كيفو الجنوبية وكيفو الشمالية ويتورى وقد أصدر بشأنها المجلس العديد من القرارت[٤].

---

(١) هذا بالإضافة إلى تضمن القرار عددا من الالتزامات الدولية التي تكفل مجابهة حازمة للإرهاب منها التزام الدول "بإدراج الأعمال الإرهابية فى القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة وكفالة أن تعكس العقوبات على النحو الواجب جسامة تلك الأعمال الإرهابية بالإضافة لأي تدابير أخرى قد تتخذ فى هذا الصدد" البند ٢/ه من القرار، كما يلزم القرار جميع الدول بالانضمام إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب ومن بينها الاتفاقية الدولية لقمع وتمويل الإرهاب" البند ٣/د ، راجع بشأن تحليل القرار د. احمد عبد الظاهر، دور مجلس الأمن فى النظام الجنائي الدولي، مرجع سابق، ص٢٨

(٢) د. عبد الله على عبو، جزاءات مجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات من غير الدول، ص٢١٧

(٣) راجع قرار مجلس الأمن رقم ١٥٢١ لعام ٢٠٠٣م ، والقرار رقم ١٥٣٢ لعام ٢٠٠٤م ، والقرار رقم ١٦٨٣ لعام ٢٠٠٦م ، والقرار رقم ١٩٠٣ لعام ٢٠٠٩م، والقرار رقم ٢٠٢٥ لعام ٢٠١١م

(٤) راجع قرار مجلس الأمن رقم ١٤٩٣ لعام ٢٠٠٣، القرار رقم ١٥٣٣ لعام ٢٠٠٤، والقرار رقم ١٥٩٦ لعام ٢٠٠٥ والقرار رقم ١٦٤٩ لعام ٢٠٠٥، والقرار رقم ١٦٩٨ لعام ٢٠٠٦، والقرار رقم ١٧٦٨ لعام ٢٠٠٧ والقرار رقم ١٧٧١ لعام ٢٠٠٧ والقرار ١٧٩٩ لعام ٢٠٠٨.

وفى السودان نتيجة للمنازعات الداخلية التى نشبت فى دارفور طبق مجلس الأمن الجزاءات الذكية بموجب القرار ١٥٩١ لعام ٢٠٠٥ والذى أنشأ لجنة بغرض الإشراف على تطبيق هذه الجزاءات وقد تضمنت هذه الجزاءات حظر توريد الأسلحة لجميع الكيانات غير الحكومية وجميع الأفراد العاملين فى مناطق شمال دارفور وجنوب دارفور وغرب دارفور بالإضافة إلى حظر سفر الأفراد المحددين من قبل اللجنة وتجميد أصول أموالهم كما أصدر مجلس الأمن قراره رقم ١٩٤٥ لعام ٢٠١٠ ليعزز تنفيذ الجزاءات المفروضة على السودان.

كما طبق مجلس الأمن الجزاءات الذكية فى ليبيا لمواجهة النزاعات المسلحة التى نشبت على أثر الثورة المسلحة التى قامت فى ٢٠١١ حيث أنشأ مجلس الأمن لجنة لمتابعة تنفيذ جزاءاته الذكية بموجب القرار ١٩٧٠ عام ٢٠١١ وقد استهدفت هذه القرارات الحد من انتشار الأسلحة فى ليبيا بهدف السيطرة على النزاع، كما طبق مجلس الأمن هذه الجزاءات فى غينيا بيساو فى ٢٠١٢ أثر النزاعات المسلحة التى نشبت بسبب الأوضاع الداخلية المتوترة نتيجة الإنقلاب الذى شهدته البلاد[١].

٣ - العقوبات الذكية فى مواجهة الأنشطة النووية

طبق مجلس الأمن الجزاءات الذكية لمواجهة انتشار الأسلحة النووية لاعتباها من الأنشطة التى تهدد السلام والأمن الدوليين ومن أشهر الحالات التى طبقت فيها هذه الجزاءات كوريا الشمالية وأيران، وقد أصدر المجلس العديد من القرارات بشأن كوريا الشمالية[٢]، وقد تضمنت هذه الجزاءات العديد من التدابير منها فرض حظر على توريد الأسلحة لجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية باستثناء الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة وما

(١) راجع القرار رقم ٢٠٤٨ لعام ٢٠١٢ الذى أنشأ لجنة لمتابعة تنفيذ الجزاءات التى فرضها المجلس.

(٢) راجع القرار رقم ١٧١٨ لعام ٢٠٠٦ ، القرار رقم ١٨٧٤ لعام ٢٠٠٩

يتصل بها من مواد إلا أن الدول الموردة عليها أن تخطر اللجنة بها، وفرض حظر على برامج القذائف التسيارية النووية وغيرها من البرامج المتعلقة بأسلحة الدمار الشامل بالإضافة لحظر السفر وتجميد الأصول المالية لأشخاص وكيانات محددة حصرا[1]. كما أصدر مجلس الأمن العديد من القرارات بشأن الأنشطة النووية الإيرانية[2]، وقد تضمنت هذه القرارت العديد من التدابير منها فرض الحظر على برامج القذائف النووية البالستية الحساسة وفرض حظر على تصدير أي أسلحة أو شرائح ومواد ذات صله إلى إيران هذا بالإضافة إلى فرض بعض الجزاءات الفردية محددة الأهداف على بعض الأشخاص والكيانات المحددة حصرا.

(١) د. عبد الله على عبو، جزاءات مجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات من غير الدول، مرجع سابق، ص ٢٢٥

(٢) راجع القرار رقم ١٧٣٧ لعام ٢٠٠٦، والقرار رقم ١٧٤٧لعام ٢٠٠٤ والقرار رقم ١٨٠٣ لعام ٢٠٠٨ والقرار رقم ١٩٢٩ لعام ٢٠١٠

المبحث الثاني

عقبة الشرعية فى مواجهة العقوبات الذكية

المقصود من دراسة عقبة الشرعية فى مواجهة العقوبات الذكية هو التعرف على مدى مشروعية هذه العقوبات وهنا يجب التمييز بين نوعين من العقوبات الذكية كما سبق أن أوضحنا النوع الأول وهى العقوبات الذكية التي تستهدف دولا والتي ينصرف مفهوم الذكاء فيها لاختيار نوعية العقوبة الموجهة للدولة المستهدفة مثل منع توريد سلعة محددة أو حظر السفر من وإلى الدولة بأكملها وما إلى ذلك وأما النوع الثاني فهي الجزاءات الذكية التي توجه للأفراد والكيانات من غير الدول.

وفيما يتعلق بالنوع الأول وهى العقوبة الموجهة للدولة بأكملها فاعتقادنا أنها لا تثير أي إشكالية فى شأن مشروعيتها حيث أنها تتفق مع نصوص العقوبات الواردة فى ميثاق الأمم المتحدة أما النوع الثاني من العقوبات وهى الموجهة للأفراد والكيانات الداخلية فنعتقد أنها تحتاج للبحث والدراسة للوقوف على مدى مشروعيتها من زاوية صحة إصدار القرار من جانب مجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات الداخلية وأيضا التعرف على إجراءات تنفيذ هذه العقوبات من جانب الدول.

وقبل التعرض بالدراسة لشرعية هذه العقوبات يجب ألقاء بعض الضوء على نظرتنا لمفهوم الشرعية الذي نبحث عن توفره فيها، حيث أن مفهوم الشرعية قد يأخذ معنى ضيق كما هو متعارف علية فى القوانين الجنائية الوطنية فيقصد به أن "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" وفى هذه الحالة تمثل الشرعية ضمانه لعدم تعسف سلطات الدول فى معاقبة الأشخاص إلا بموجب نص قانوني واضح ومكتوب، ولا تصدر ضده أى عقوبات إلا تلك المنصوص عليها بشكل واضح كتبعة لثبوت ارتكاب الفعل المجرم.

وفلسفة المشروعية هنا أن العقاب الذي يوقع ضد الشخص مرتكب الفعل المجرم يعبر عن رغبة المجتمع الذي يعيش فيه بأكمله وهو ما عبر عنه المشرع من خلال النص القانوني ووضع الضوابط الإجرائية اللازمة لتنفيذه، كما حدد العقوبة الواجبة على مرتكب هذا الفعل بشكل دقيق.

ولكن حينما نبحث عن فكرة المشروعية فى النظام القانوني الدولى فإن الأمر يحتاج لنظرة أعمق وأشمل لفلسفة هذا القانون ومرجعية التزام الدول بقواعده وأحكامه، ووفقا لفلسفة النظام القانوني الدولي المتفق عليها من جانب غالبية الفقه يرجع التزام الدول بقواعده لقبولها المسبق بهذه القواعد والذي يثبت من خلال انضمامها للمعاهدات الدولية ومشاركتها فى صناعة هذا القانون، وهو ما يعنى أن مشروعية القرار الدولي يمكننا استنباطها من التزام الجهة التي أصدرته بقواعد الاختصاص وبالضوابط الإجرائية المحددة لإصداره وفقا لقواعد وأحكام النظام القانوني الدولي التي نشأت من خلال توافق ورضا الجماعة الدولية.

وعلية فأن ميثاق الأمم المتحدة وما تضمنه من قواعد وأحكام موضوعية وإجرائية يمثل سند المشروعية لقرارات كافة أجهزة المنظمة حيث أن انضمام الدول لهذا الميثاق قد عبر عن قبولها المسبق بكل ما يصدر عن أجهزة المنظمة من قرارات ما دامت متوافقة مع القواعد التي تضمنها الميثاق.

ومن هذا المنطلق يمكننا إثارة بعض الأسئلة الهامة فى شأن التعرف على مدى مشروعية توقيع مجلس الأمن لعقوبات على الأشخاص والكيانات الداخلية للدول، التساؤل الأول بشأن الاختصاص هو هل يختص مجلس الأمن بتوقيع عقوبات على الأشخاص والكيانات الداخلية وفقا لنصوص ميثاق الأمم المتحدة؟ أما التساؤل الثاني فيتعلق بآلية تنفيذ القرار لو ثبت صحة اتخاذه من جانب المجلس وهو هل تلتزم الدول بتنفيذ العقوبات

الواردة فى القرار تنفيذا مباشرا أم يجب عليها اتخاذ الإجراءات القانونيـــة التي توفر الضمانات اللازمة لحماية حقوق الأشخاص والكيانات التي اتخذت قرارات العقوبات ضدها؟

وسوف أحاول التعرف على إجابات هذه التساؤلات من خـــلال هـــذا المبحث من خلال مطلبين المطلب الأول يناقش شرعية توقيع مجلس الأمن لعقوبات ضد أشخاص أو كيانات داخلية والمطلب الثاني أتعرف من خلالـــه على الجهود الدولية المبذولة لضمان شرعية هذه العقوبات.

المطلب الأول
شرعية معاقبة مجلس الأمن لأشخاص أو كيانات غير الدول

تنفرد قرارات مجلس الأمن بقيمة إلزامية خاصة نتيجة لتحمله مسئولية حفظ السلم أمام المجتمع الدولي، وقد تعهدت الدول أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ تلك القرارات بموجب نص المادة الخامسة والعشرين من الميثاق[١] ولكن سلطة المجلس فى إصدار قرارات تتمتع بهذه القوة التنفيذية الصارمة مرهونة بالتزام المجلس بضوابط وأطر الشرعية الدولية وفقا لقواعد القانون الدولي. ويتطلب الإقرار بشرعية قرارات مجلس الأمن توفر عددا من الشروط التي حددها ميثاق الأمم المتحدة باعتباره سند الشرعية الدولية الذي وضعت من خلاله الجماعة الدولية أسس وقواعد النظام القانوني الدولي بأكمله وتتمثل هذه الشروط فيما يلي[٢]

الشرط الأول: أن تتفق قرارات المجلس مع ضوابط الاختصاص التي حددها ميثاق الأمم المتحدة

الشرط الثاني: أن تتفق قرارات المجلس مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

الشرط الثالث: أن تتفق قرارات المجلس مع قواعد الإجراءات الواردة فى ميثاق الأمم المتحدة

وأن كانت هذه الشروط الأساسية تمثل سند الشرعية لقرارات مجلس الأمن بوجه عام فيمكننا من خلال تطبيقها على قرارات المجلس الخاصة بمعاقبة أشخاص وكيانات من غير الدول التعرف على مدى شرعية هذه

---

(١) نصت المادة الخامسة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة على " تعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفقا وفقا لهذا الميثاق.

(٢) د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٧٤، ص٣١١

العقوبات الدولية التي يقرها المجلس، وعلى هذا النحو سنقسم هذا المطلب للنقاط الفرعية التالية

أولا: مدى اتفاق قرارات العقوبات الذكية ضد الأفراد والكيانات الداخلية مع ضوابط اختصاص مجلس الأمن

ثانيا: مدى اتفاق قرارات العقوبات الذكية ضد الأفراد والكيانات الداخلية مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

ثالثا: مدى اتفاق قرارات العقوبات الذكية ضد الأفراد والكيانات الداخلية مع قواعد الإجراءات الخاصة بالمجلس.

أولا: مدى اتفاق قرارات العقوبات الذكية ضد الأفراد والكيانات الداخلية مع ضوابط اختصاص مجلس الأمن

الاختصاص الأساسي لمجلس الأمن هو حفظ السلم والأمن الدوليين وللمجلس حق اختيار التدابير التي يراها مناسبة لتحقيق هذا الهدف بين عدد من الخيارات التي حددها الميثاق ومن أهمها فرض العقوبات على الدول التي تهدد بتصرفاتها السلام والأمن الدوليين [١].

والعقوبات أما أن تكون فى شكل تدابير لا تتطلب استخدام القوات العسكرية وهو ما نصت علية المادة الحادية والأربعين من الميثاق حيث نصت على أن لمجلس الأمن تقرير ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ومن بينها وقف العلاقات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من المواصلات وقفاً جزئيا أو كليا وكذلك قطع العلاقات الدبلوماسية.

والنوع الثاني من العقوبات وهى العقوبات التي تتطلب استخدام القوات المسلحة وهي ما وردت فى نص المادة الثانية والأربعين من

(١) أنظر بشأن اختصاصات مجلس الأمن د. محمد سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي، الجماعة الدولية – الأمم المتحدة، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص، ١١٠

الميثاق[١]، والمجلس هو صاحب الاختصاص فى اختيار التدابير الواجبة التطبيق على كل حالة يرى فيها تهديدا للسلام والأمن الدوليين وهو أيضا الذي يحدد ما إذا كانت أي واقعة من الوقائع المعروضة عليه تمثل تهديدا للسلام والأمن الدولي من عدمه[٢].

ويتضح من استعراض المادة الحادية والأربعين من الميثاق أن المجلس يمتلك اختصاص توقيع العقوبات الذكية ضد الدول ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه فى هذا الصدد هو هل تمنح المادة الحادية والأربعين سالفة الذكر للمجلس اختصاصا بتوقيع العقوبات الذكية ضد الأفراد أو الكيانات الداخلية للدول وبصيغة أخرى هل تصلح هذه المادة كأساس قانوني لتوقيع المجلس للعقوبات الذكية التي توجه للأشخاص الطبيعيين أو للكيانات الداخلية للدول؟

يرى بعض الباحثين أن هذه المادة تصلح كأساس قانوني لتوقيع مجلس الأمن لعقوبات ضد الأشخاص والكيانات الداخلية وتمنحه هذا الاختصاص استنادا إلى أن التحليل والفهم العميق لهذه المادة يمكن أن يوضح أنها لم تتضمن نصا قطعيا فى تحديد التدابير التي يجوز للمجلس اللجوء إليها وتطبيقها بهدف حماية السلام والأمن الدوليين حيث جاءت هذه المادة بصيغة تدل على أن التدابير الواردة فيها ذكرت على سبيل المثال لا على سبيل الحصر حيث تضمنت عبارة ويجوز أن يكون من بينها

---

(١) نصت المادة الثانية والأربعين من ميثاق الأمم المتحدة على أنه " إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة الحادية والأربعين لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لا تفي به جاز له أن يتخذ بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية أي عمل يراه ضروريا لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما ويجوز أن يشتمل هذا العمل على الاستعراضات وتدابير الحصار والعمليات الأخرى التي تقوم بها القوات الجوية أو البحرية أو البرية تبعا لأعضاء الأمم المتحدة.

(٢) نصت المادة التاسعة والثلاثين من الميثاق على " أن مجلس الأمن نفسه هو الجهة المختصة بتقرير ما إذا كان ما وقع يشكل تهديدا للسلام أو إخلالا به أو عملا من أعمال العدوان "

وهو ما اعتبره أصحاب هذا الرأي دلاله على أنه يحق للمجلس اتخاذ تدابير أخرى لم يرد ذكرها فى نص المادة[١].

وفى الحقيقة أننا لا نتفق مع هذا التفسير فلا يمكن – من وجهة نظرنا – الاستناد على المادة الحادية والأربعين من ميثاق الأمم المتحدة كأساس قانوني للعقوبات الدولية الذكية التي يوقعها مجلس الأمن على الأفراد والكيانات من غير الدول، حيث أن نص المادة يبدو واضحا فى أنه يهدف إلى معاقبة الدول ولا يمكن فهم هذه المادة بأي حال من الأحوال باعتبارها تعطي المجلس اختصاصا بتوقيع هذه العقوبات ضد الأفراد أو الكيانات الداخلية.

ومن خلال مطالعة المادة الخمسين من ميثاق الأمم المتحدة يبات جليا أن الميثاق قد استهدف من توقيع العقوبات الاقتصادية أو عقوبات المنع أو القمع الدول فقط حيث نصت هذه المادة على أنه إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أي دولة تدابير منع أو قمع فإن لكل دولة أخرى سواء كانت من أعضاء الأمم المتحدة أم لم تكن تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير الحق فى أن تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشاكل" وهو ما يعنى بالقطع أن الدول هي المستهدفة من هذه العقوبات دون غيرها وإلا تضمن الميثاق نصا يعطي الحق لأي كيان يتضرر من عقوبات القمع أو المنع الحق فى بحث حلولها مع المجلس أو على مستوي دولته.

وهنا يبقى التساؤل قائما عن الأساس القانوني الذي يمكن الاستناد علية لشرعية العقوبات الذكية التي يوقعها مجلس الأمن وحال البحث عن سند لاختصاص المجلس بتوقيع هذه العقوبات ضد أفراد أو كيانات داخلية يتبادر للذهن مسألتين قد نجد فيهما الإجابة عن تساؤلنا، المسألة الأولى هي فكرة الإختصاصات الضمنية التي تتمتع بها المنظمات الدولية والمسألة الثانية هي الطبيعة الدستورية التي يتمتع بها ميثاق الأمم المتحدة.

---

(١) د. عبد الله على عبو، جزاءات مجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات من غير الدول، مرجع سابق، ص ١٩٩

وفيما يتعلق بفكرة الاختصاصات الضمنية[١] وهي ما لجأ إلية بعض الباحثين كسند لمجلس الأمن فى توقيع العقوبات الذكية فهي فكرة تفترض أن أي منظمة من المنظمات الدولية تتمتع ببعض الاختصاصات التي لا يرد ذكرها بشكل واضح فى ميثاقها ولكن يمكن فهمها ضمنا لارتباطها بربـاط وثيق بالأهداف التي أنشأت المنظمة من أجل تحقيقها ولـو لـم تمـارس المنظمة هذه الاختصاصات لما استطاعت بلوغ أهدافها التـي نـشأت مـن أجلها[٢].

وبموجب فكرة الاختصاصات الضمنية يرى هذا الـرأي أن مجلـس الأمن قد أنشأ بهدف الحفاظ على السلام والأمن الدوليين ومنحتـه الـدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بموجب نصوص الميثاق سـلطة اتخـاذ كافـة التدابير التي تمكنه من القيام بمهمته على الوجه الأكمل وهو ما يعنى حق المجلس فى اختيار نوعية وطبيعة العقوبات التي يوقعها على أي دولـة أو شخص أو كيان يرتكب فعلا يهدد السلام والأمن الدوليين وتعتبر العقوبـات الذكية أحد البدائل التي يمكن للمجلس استخدامها.

ومن وجهة نظرنا أن هذه الفكرة أيضا لا يمكن الاستناد إليها فى منح مجلس الأمن اختصاص توقيع عقوبات على الأفراد أو الكيانـات الداخليـة للدول وسندنا فى ذلك أن الاختصاص الضمني يجب أن يكـون اختـصاص متسق فى طبيعته ومضمونه مع باقي الاختصاصات المنصوص عليها فـى الميثاق وهو ما يمكن أن يفهم من نصوص ميثاق المنظمـة دون الـنص علية، ولا يتوفر ذلك فى حالتنا موضوع الدراسة فمن ما لا شـك فيـه أن فكرة توقيع عقوبات على الأشخاص الطبيعيين أو الكيانات الداخلية للدول لم تخطر فى أذهان أيا من ممثلي الدول المشاركين فى مؤتمر سان فرانسيسكو

(١) للمزيد من التفصيل بشأن توضيح فكرة الاختصاصات الضمنية وتوسع المنظمات الدولية فى تفسير اختصاصها راجع د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، النظرية والمنظمات العالميـة والإقليمية والمتخصصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦، ص ١٢٢

(٢) د. عبد الله على عبو، جزاءات مجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات من غير الدول، مرجـع سابق، ص ٢٠٠

وإلا اعتبرتها تدخلا سافرا فى السيادة كما أننا نعتقد أنه مجرد طرح هذه الفكرة وقت انعقاد المؤتمر كان سيواجه برفض قاطع، وعلى هذا النحو فمن المستحيل الاعتراف باعتبارها من الاختصاصات الضمنية لمنظمة الأمم المتحدة أو لمجلس الأمن.

أما التحليل الثاني الذي يتبادر للذهن حال البحث عن سند اختصاص المجلس بتوقيع هذه العقوبات ضد الأفراد والكيانات الداخلية هو القيمة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة، فالكثير من الفقه يتفق على أن ميثاق الأمم المتحدة يتمتع بقيمة دستورية حيث أنه لا يمثل وثيقة قانونية لتحديد حقوق والتزامات الدول فقط بل أننا يمكن أن نستخلص طبيعته الدستورية من تنظيمه للحياة الدولية بكافة جوانبها الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية لضمان حماية السلام والأمن الدوليين(١).

وفى الواقع أن هذه الفكرة هي الأقرب للصواب من وجهة نظري حيث أن الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة وإنشائه لسلطات دولية تتمكن من مواجهة المتغيرات الدولية المستحدثة هي التفسير الحقيقي الذي يمكن الاعتماد علية كسند قانوني لاختصاص المجلس بتوقيع هذه الجزاءات الدولية ضد الأفراد والكيانات الداخلية.

فلا ريب فى أن معطيات النظام الدولى قد تغيرت بشكل ملحوظ ما بين فترة أنشأ الأمم المتحدة وصياغة ميثاقها وبين الفترة الحالية فبينما كانت الدول هي اللاعب الرئيسي إن لم تكن اللاعب الوحيد على الساحة الدولية أصبحت الآن الأفراد والكيانات الداخلية تلعب دورا بارزا على هذه الساحة، ولا مبالغة فى أنها أصبحت تتحكم بقدر كبير فى صياغة وتوجيه السياسة

(١) د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، النظرية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٤٠، د. أحمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والإقليمية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص٩

الدولية وهو ما وصفة الباحثين بتغير النظام الدولي من مجتمع الدول إلـى مجتمع الأفراد والكيانات[١].

وأمام هذه التغيرات التي لحقت بالنظام الدولى فى مختلف المجـالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها يصعب التعامل مـع نـصوص الميثاق عن طريق تفسيرها حرفيا للبحث عن ما تتضمنه من أحكام فلم يكن أحد يتوقع فى الماضي أن تصل ميزانيات بعض الـشركات لمبـالغ تفـوق ميزانية الدول ولم يكن يتوقع أحد أيضا أن السياسات التي تنتهجها بعض المؤسسات أو الأشخاص قد تكون أكثر تأثيرا فـى النظـام الـدولي مـن السياسات التي تنتهجها الدول الصغرى ومن هذا المنطلق نـرى أن رصـد تصرفات بعض الأشخاص أو الكيانات التي يرى مجلس الأمن أنهـا تهـدد السلام والأمن الدوليين وإصدار قرارات بتوقيع نوع من العقوبات عليهم هو أمر حيوي بالنسبة لقدرة مجلس الأمن على أداء مهامـه، ومـا دام هـذا الاختصاص يساعد المجلس فى أداء مهمته فى حفظ الأمن الدولي ويمثـل تطوراً فى عملة لمجابهة مستحدثات النظام الدولي ولا يتعارض مع أيا من نصوص الميثاق فأنه يصبح اختصاصا مشروعا خاصـة إذا نظرنـا إليـة بالقياس على قاعدة " من يملك الأكثر يملك الأقل[٢] " فمجلس الأمن يملـك معاقبة الدولة بأكملها ولم يلجأ لتحديد أهدافه فى الأشـخاص أو الكيانـات الفاعلة فيها إلا تلبية لمطالب إنسانية تهدف إلى حماية الأبرياء.

ونستخلص من ما سبق توفر عنصر اختصاص مجلس الأمن بتوقيع هذه الجزاءات على الأفراد والكيانات من غير الدول ما دامت تتخذ بـشأن وقائع اعتبرها المجلس تمثل تهديدا للسلام والأمن الدولي وهو مـا يعنـى

(1) Giumelli Francesco, « Smart Sanctions And The UN From International To World Society? », Paper Prepared for Sixth SGIR Pan-European Conference on International Relations Turin, September 12/15 2007

(٢) د. محمد سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي- الجماعة الدولية والأمـم المتحـدة، مرجـع سابق، ص١٢٢

إمكانية شرعية قراراته المتخذة فى هذا الصدد فى حالة استيفاء باقي عناصر الشرعية.

ثانيا: مدى اتفاق قرارات العقوبات الذكية ضد الأفراد والكيانات الداخلية مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

لا نرى أي تعارض للجزاءات الذكية مع مبادئ الأمم المتحدة[١] بل أنها تمثل دعامة للالتزام بها حيث أنها تؤدي للحد من النزاعات المسلحة وتقلل من استخدام الأسلحة النووية كما أنها تساعد على محاصرة العناصر الإرهابية والحد من نشاطهم. وأما بشأن أهداف الأمم المتحدة فالجزاءات الذكية تتوافق معها أيضا باستثناء الهدف الخاص بتعزيز الهيئة لاحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية[٢] حيث واجه نظام الجزاءات الذكية انتقادا لاذعا بسبب انتهاكها لحقوق الأشخاص المستهدفين بها فى المحاكمة العادلة.

فى الحقيقة أن هذا الأمر قد أثار أحد أهم القضايا التي واجهت العقوبات الذكية، ونتج ذلك بسبب تطبيق الدول للعقوبات التي تتضمنها قوائم جزاءات مجلس الأمن بشكل مباشر دون اتخاذ الإجراءات القانونية الداخلية التي تكفل حقوق هؤلاء الأشخاص وهذه الكيانات الداخلية المستهدفة من الجزاءات الذكية وكان ذلك سببا فى توجيه الانتقادات

---

(١) تتمثل مبادئ الأمم المتحدة فى قيام المنظمة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع الأعضاء وتنفيذ الأعضاء لالتزامات الواردة فى الميثاق بحسن نية وتسوية النزاعات الدولية بالطرق السلمية وامتناع الأعضاء عن استعمال القوة أو التهديد بها وتقديم العون للأمم المتحدة في الأعمال التي تتخذها والعمل على أن تسير الدول غير الأعضاء على مبادئ الأمم المتحدة وعدم تدخل الأمم المتحدة فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء.

(٢) تضمنت المادة الأولى من الميثاق تحديد أهداف الأمم المتحدة الهدف الأول للمنظمة هو حفظ السلام والأمن الدوليين والهدف الثاني هو إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام مبدأ المساواة فى الحقوق بين الشعوب وعلي أن يكون لهذه الشعوب حق تقرير مصيرها واتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلام فى العالم والهدف الثالث هو تحقيق التعاون الدولى بحل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وبتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا بلا تفرقة بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين"

للعقوبات الذكية من الكثير من الباحثين ومن داخل الأمم المتحدة أيضا ومن أمثلة ذلك دعوة الجمعية العامة للأمم المتحدة بدعم من الأمين العام لمجلس الأمن في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي المنعقد بحضور رؤساء الدول والحكومات الأعضاء بالمنظمة في ٢٠٠٥/٥/١٥ م بأن يضمن اتخاذ إجراءات عادلة وواضحة عند إدراج الأشخاص أو الكيانات في قوائم الجزاءات(١).

ولم يكن تدخل الجمعية العامة على هذا النحو إلا استجابة للكثير من الانتقادات التي وجهت من الجهات القضائية الداخلية للدول ومن أقوى هذه الانتقادات كان النقد الموجة من محكمة العدل الأوربية والذي وجهته لنظام العقوبات الذكية بسبب تبنى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي آلية تطبيق الجزاءات التي توقع من مجلس الأمن بشكل مباشر على الأشخاص أو الكيانات التي يقوم المجلس بإدراجهم في قوائم العقوبات، دون الالتزام بالضوابط الإجرائية التي تتضمنها النظم القانونية الداخلية لدول الاتحاد ففي سبتمبر ٢٠٠٨م قضت محكمة العدل الأوربية بأن هذه الآلية لا تتوافق مع النظم القانونية للاتحاد واعتبرتها انتهاك لحقوق الإنسان الأساسية وأن هذه الآلية تعتبر غير شرعية بموجب قانون الاتحاد(٢).

وقضت المحكمة بهذا الحكم في الدعوى التي أثيرت أمامها بشأن إدراج أسم رجل أعمال سعودي يدعي ياسين قاضي ومؤسسه البركات لنقل الأموال ومقرها في السويد في قائمة جزاءات مجلس الأمن الموجهة ضد تنظيم القاعدة وحركة طالبان في أكتوبر عام ٢٠٠١م، وبمجرد إدراج أسم

---

(1) Fassbender Bardo, «Targeted Sanctions and Due Process », Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs: Office of the Legal Counsil,Humboldt University Berlin, 20 March 2006, p. 3

(٢) ريتشارد باريت، الجزاءات المفروضة على "القاعدة" وطالبان مهددة بالانهيار، مقال منشور بموقع معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، في ١٨أكتوبر ٢٠٠٨م
http://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/view/al-qaeda-and-taliban-sanctions-threatened

قاضى ومؤسسة البركة فى قائمة جزاءات مجلس الأمن، فرض الاتحاد الأوربي الجزاءات ضدهما بشكل مباشر، وبعرض الأمر على محكمة العدل الأوربية قضت بأنه على الرغم من التزام الدول الأعضاء فى الاتحاد بميثاق الأمم المتحدة، فلا يمكن لهذه الدول أن تنفذ الجزاءات الواردة من مجلس الأمن بشكل ينتهك الحقوق التي تمثل جزأ أساسيا من قانون الاتحاد الأوربي[١].

وردت محكمة العدل الأوربية وهى أعلى محكمة فى الاتحاد الأوربي بهذا الرأي قرارا لمحكمة أقل درجة قررت أن الاتحاد لا يملك سبيل أخر للتعامل مع قوائم الجزاءات الواردة من مجلس الأمن إلا بهذه الطريقة، وقد استندت محكمة العدل الأوربية فى رأيها إلى أن تطبيق جزاءات على أشخاص لا علم لهم بمخالفتهم، ولم يكن لديهم الفرصة للدفاع عن أنفسهم يمثل انتهاكا للمبادئ الأساسية للعدالة فى أي نظام قانوني.

وقررت المحكمة إيقاف تنفيذ العقوبات لمدة ثلاثة أشهر حتى يتم إصلاح العيوب الإجرائية فى قرار تطبيق العقوبات، وعلية تمت أحاطه السيد قاضى علما بالمعلومات المتعلقة بأسباب أدراج أسمة بقائمة الجزاءات ومنح فرصه للرد قدم خلالها مستندات كتابية للدفاع عن نفسه، وقرر الاتحاد الأوربي أبقاء أسمة فى قائمة الجزاءات وفى فبراير ٢٠٠٩م طعن السيد قاضي فى قرار الاتحاد بإبقاء أسمه فى قائمة الجزاءات وفى الإجراءات التي لم تحتوي الضمانات القانونية المتعارف عليها فى النظم القضائية العادلة، وفى سبتمبر عام ٢٠١٠م قضت محكمة العدل الأوربية بقبول طعنة[٢] وعقب ذلك بعامين تمكن السيد ياسين قاضى من رفع أسمة من قائمة العقوبات.

---

(١) كيمبيرلى بروست أمينة مظالم لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة وحركة طالبان ، الملاحظات التي أبدتها أثناء المحاضرة التى ألقتها فى معهد البحوث القانونية فى مكسيو بناء على دعوة وزارة الخارجية والجامعة المستقلة الوطنية فى المكسيك فى ٢٤ يونيه ٢٠١١م.

(٢) راجع ملاحظات كيمبيرلى بروست أمينة مظالم لجنة مجلس الأمن المعنية بالجزاءات المفروضة على تنظيم القاعدة وحركة طالبان.

ونتيجة لهذه القضية وموقف محكمة العدل الأوربية المترتب عليها غير الاتحاد الأوربي أسلوب التعامل مع الأسماء والكيانات المدرجة في قوائم الجزاءات الدولية فوضع الاتحاد صياغة للتعامل مع هذه الحالات، فتطبيق حظر السفر أو الحجز على الأموال الآن يتطلب اتخاذ قرار من سلطة مختصة من سلطات الدول التابعة للاتحاد بناء على أدله قوية وقرائن جدية وذات مصداقية.

وعلى أيه حال فأن إشكالية تطبيق الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن على الأفراد أو الكيانات من غير الدول تمثل قضيه شائكة يجب على الدول معالجتها بأساليب إجرائية تتفق مع قوانينها الوطنية وبالشكل الذي يضمن احترام حقوق الإنسان.

وبالفعل تستخدم بعض الدول إجراءاتها الجنائية العادية حال قيامها بتطبيق الجزاءات الذكية على الأفراد أو الكيانات الداخلية حيث تلجأ إلى الإجراءات القضائية المتمثلة في الشروع في التحقيقات ورفع الدعاوى الجنائية وفقا لقوانينها الوطنية وتتقدم سلطات الدولة بطلب الحصول على أمر قضائي بتجميد الأصول على سبيل المثال وتستخدم الدول صياغات متعددة للحصول على هذا الأمر مثل توفر شكوك قوية تفيد قيام الشخص أو الاشتباه أو الاعتقاد مثلما تفعل الأحكام التشريعية النموذجية للكومنولث المتعلقة بتدابير مكافحة الإرهاب[1].

وعلى الرغم من أن بعض الدول بدأت في مراعاة الإجراءات القانونية عند تطبيق الجزاءات إلا أن الإشكالية الحقيقية تتمثل في أن هذه الإجراءات يتم أتخذها بعد إدراج الأسماء بالفعل في قوائم العقوبات وهو ما يعني أن العقوبة قد وقعت بالفعل، وهو ما سنتعرض له في فيما يلي.

(1) http://www.un.org/ar/sc/ombudsperson/index.shtml

ثالثا: مدى اتفاق قرارات العقوبات الذكية ضد الأفراد والكيانات الداخلية مع قواعد الإجراءات الخاصة بالمجلس.

يتبع المجلس فى إصدار العقوبات الذكية ذات الإجراءات التي يتبعها فى إصدار قراراته بوجه عام وفقا لما يتضمنه ميثاق الأمم المتحدة من قواعد وأحكام حيث تصدر قرارات المجلس فى هذه الحالات بناء على موافقة تسعة من أعضاءه من بينهم الأعضاء الخمسة الدائمين[١] باعتبارها من المسائل التي تهدد السلام والأمن الدوليين، والتي يخطر بها المجلس من الأمين العام أو من الجمعية العامة أو الدول الأعضاء أو غير الأعضاء، ونظرا للطبيعة الخاصة لهذه الجزاءات والمتمثلة فى أنها توجه ضد أشخاص أو كيانات داخلية للدول فأن المجلس عادة ينشئ لجان فرعية لكل حالة تتولى إعداد قوائم بالأشخاص والكيانات الداخلية التي توقع عليهم الجزاءات وتتولى هذه اللجان سلطة تلقى طلبات الإدراج والحذف من الدول[٢].

والنظرة العابرة لهذه الإجراءات قد تظهر شرعية القرارات التي يتخذها مجلس الأمن لتوقيع العقوبات الذكية ولكن النظرة المتعمقة لأسلوب إصدار هذه القرارات تظهر إشكالية حقيقية فى مدي شرعيتها، حيث أن إصدار القرار وفقا للضوابط الإجرائية التي وضعها ميثاق الأمم المتحدة

---

(١) للمزيد من التفصيلات بشأن آلية اتخاذ قرارات المجلس راجع د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، مرجع سابق، ص ٢٦٧

(٢) مثل لجان مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار رقم ٦٥١ لعام ١٩٩٢ والقرار رقم ١٩٧٢ بشأن الصومال واريتريا، ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرارين أرقام ١٢٦٧ لعام ١٩٩٩ و١٩٨٩ لعام ٢٠١١ ، لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار ١٥٣٣ لعام ٢٠٠٤ بشأن الكونغو الديمقراطية، ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار ١٥٧٢ لعام ٢٠٠٤ بشأن كوت ديفوار، ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار ١٥٩١ لعام ٢٠٠٥ بشأن السودان، ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار ١٧١٨ لعام ٢٠٠٦ بشأن جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، والقرار رقم ١٩٧٠ لعام ٢٠١١ بشأن الجمهورية العربية الليبية،والقرار رقم ٢٠٤٨ لعام ٢٠١٢ بشأن غينيا بيساى، والقرار رقم ٢١٢٧ بشأن جمهورية أفريقيا الوسطي، والقرار رقم ٢١٤٠ لعام ٢٠١٤ بشأن اليمن
http://www.un.org/ar/sc/committees/

تفترض تيقن مجلس الأمن من ارتكاب الدول التي يصدر ضدها قرار العقوبة من ارتكاب الأفعال المخالفة للقانون الدولي كما يفترض أن يكون المجلس قد أصدر قرارات سابقة ضد هذه الدولة التي تنتهك حرمة السلام الدولي ولم تستجيب الدولة لتنفيذها وهو ما يعطي المجلس الحق فى توقيع العقوبات ضدها وهو على علم يصل لدرجة اليقين بأفعالها المستهجنة دوليا.

وهنا يثار التساؤل عن مدى تيقن لجان الجزاءات الدولية من ارتكاب الأشخاص والكيانات التي يتم إدراج أسمائهم فى قوائم العقوبات من ارتكاب الأفعال المنسوبة لهم؟ كما يثار تساؤل أخر عن علم هؤلاء الأشخاص بالإدعاءات الموجهة لهم وحقهم فى الدفاع عن أنفسهم أو العدول عن الأفعال التي قد تؤدي لإدراجهم فى قوائم الجزاءات؟

والظاهر من مطالعة آلية أدراج أسماء الأشخاص والكيانات يوضح أن من الممكن أدراج الأسماء فى قوائم الجزاءات دون علم الشخص بما نسب إلية، فالآلية المتبعة بشأن الإدراج فى قوائم الجزاءات هي قيام لجان الجزاءات بالإدراج لمجرد توفر معلومات سواء من الدول أو من أي طريق أخر وقد تخطئ الدول فى توثيقها للمعلومات المتعلقة بشخص ما كما أن المجلس لم يشترط لإبلاغ الدولة للجان الجزاءات عن أحد الأشخاص أن تقوم الدولة التي يقيم فيها الشخص المراد إدراج أسمة بإعلامه بما هو منسوب إلية أو سماع أقوالة.

وأكثر من ذلك نجد المبادئ التوجيهية الخاصة بمشاركة الدول فى تزويد قوائم الجزاءات والصادرة عن لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار ١٢٦٧ لعام ١٩٩٩ بشأن تنظيم القاعدة والصادرة فى ديسمبر ٢٠٠٩ نصت فى بندها السادس فقرة ج على أنه " ليس من الضروري وجود تهمة جنائية أو إدانة من أجل الإدراج فى القوائم الموحدة حيث أن المقصود بالجزاءات هو الاحتراز والوقاية"

وفى الحقيقة أن النظر لهذه التدابير باعتبارها تدابير احترازية أو وقائية لا يعالج الإشكالية، حيث أن التدبير الاحترازي يجب أن يوقع من الجهات المحلية المختصة أيضا، هذا مع اتفاقنا على وصف هذه الجزاءات بالتدابير الاحترازية، ففكرة التدابير الاحترازية ظهرت فى القضاء الجنائي الداخلي حينما اتجهت الأنظار إلى شخص المجرم ولم تعد النظرة قاصرة على الجريمة، ففي هذه الشخصية يكمن الداء وإليها يجب أن يتجه الدواء وأن كانت الأفعال التي يرتكبها المجرم تمثل خطورة على المجتمع وتهدد أمنه وسلامته فأن المجتمع يجب أن يتخذ الإجراءات والتدابير التي تحول دون حدوث هذه الجرائم، ولا ترتبط هذه التدابير بوقائع معينة قدر ارتباطها بطبية الأشخاص[١].

والتدبير الاحترازي هو جزاء جنائي يتمثل فى مجموعة من الإجراءات التي يقرها القانون ويوقعها القاضي على من تثبت خطورته الإجرامية أو خطورته على السلام العام بقصد مواجهة خطورته" ويتجه التدبير الاحترازي إلى مواجهة الخطورة الإجرامية للمجرم من خلال إجراءات وقائية، ولا يوضع التدبير الاحترازي مستهدفا وقائع الماضي كعقاب وإنما يستهدف المستقبل حيث يحول دون الشخص الذي توافرت لدية خطورة إجرامية وبين ارتكاب الجرائم[٢] ومن خلال توضيح مفهوم التدبير الاحترازي كما هو متعارف علية فى القوانين الجنائية الوطنية يمكننا ملاحظة مدي التشابه بينه وبين فكرة الجزاءات الذكية التي توقع ضد أشخاص تمثل خطورة على المجتمع الدولى وتهدد أمنه، كما أن الجزاءات الذكية تستهدف المستقبل حيث تحول دون الشخص الذي تتوافر لدية خطورة إجرامية وبين ارتكاب جرائمه التي تهدد السلام الدولي.

---

(١) د. على عبد القادر القهوجى، قانون العقوبات، القسم العام، نظرية الجريمة والمسئولية الجنائية والجزاء الجنائي، دار الجامعة للطباعة والنشر، ٢٠٠٠ص٨٧١

(٢) د. على عبد القادر القهوجى، قانون العقوبات، القسم العام، نظرية الجريمة والمسئولية الجنائية والجزاء الجنائي، مرجع سابق، ص٨٧١

ومع اتفاقنا على أن هذه الجزاءات تمثل تدابير احترازية دولية ضد الأشخاص أو الكيانات التي تمثل خطورة على النظام القانوني الدولي إلا أننا نرى ضرورة علم الشخص المراد إدراج أسمة فى قوائم الجزاءات بما هو منسوب إليه. ونرى أن العلاج الأمثل لهذه الإشكالية يتمثل فى أن يتم اتخاذ الإجراءات القانونية التي تكفل حق الشخص المراد أدراجة فى قوائم الجزاءات قبل إجراء الأدراج، حيث أن الإشكالية الرئيسية تتلخص فى أدراج أسم الشخص دون علمه بما نسب إلية من إدعاء.

وهنا نقترح أن تقوم لجنة الجزاءات التابعة لمجلس الأمن بإخطار الدولة أو الدول المعنية بقرارها النهائي بشأن أدراج شخص ما فى قوائم الجزاءات وفى هذه الحالة تقوم الدولة باستدعاء الشخص وإجراء التحقيقات الأولية التي تعلمه من خلالها بالإدعاءات المنسوبة إلية وتسمع أقوالة فيما نسب إلية وتمنحه الفرصة لتقديم ما يثبت عدم صحة هذه الإدعاءات، ثم تعد الدولة المعنية تقريرا للجنة الجزاءات التابعة لمجلس الأمن يتضمن ما توصلت إلية وما قدمه المدعي علية من أدلة تثبت براءته، وفى هذه الحالة يكون من حق لجنة الجزاءات اتخاذ ما يتراءي لها فى شأن أدراجة فى قائمة الجزاءات من عدمه.

مع الوضع فى الاعتبار أن الآلية المقترحة قد تكون غير مناسبة للتطبيق فى بعض الحالات التي تكون فيها سلطات الدولة التي يقيم فيها الشخص المشتبه فى ارتكابه للأعمال الإرهابية راعية أو حاضنة للإرهاب كما أنها قد تكون غير مناسبة فى الحالات التي تتسبب المنازعات الداخلية فى انهيار نظمها القانونية لداخلية وفى هذه الحالات نرى أنه يحق للجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن استثناءا إعمال آلية الإدراج المباشر، وفى هذا الصدد أؤكد أن هذه الحالات الاستثنائية لا يجب أن تؤثر فى النظام الأساسي للجزاءات الدولية والذى يجب أن يكون مستوفيا لكافة شروط المشروعية.

المطلب الثاني

الجهود الدولية المبذولة لضمان شرعية الجزاءات الذكية

نظرا لتوجيه الاتهام لنظم الجزاءات الذكية بعدم الشرعية لانتهاكها حقوق الإنسان الأساسية المتمثله فى حق الشخص فى العلم بما هو منسوب إلية والدفاع عن نفسه، أنشأت الأمم المتحدة مكتب أمين المظالم بموجب القرار رقم ١٩٠٤ فى ديسمبر ٢٠٠٩[١]، ويمكن للأفراد أو الجماعات أو الكيانات أو المؤسسات المدرجه فى قوائم جزاءات تنظيم القاعدة أن تتقدم بطلب الرفع من القائمة لأمين المظالم.

وتتمثل ولاية أمين المظالم فى القيام بجمع المعلومات والتحاور مع الشخص مقدم الطلب وأيضا مع الدول والمنظمات الدولية المعنية بهذا الطلب، وبعد أن يجمع المعلومات اللازمة والتي يراها كافية لتكوين وجهة نظرة يقوم بتقديم تقرير شامل للجنة الجزاءات خلال فترة زمنية محددة، وبناء على التقرير الذي يقدمه أمين المظالم وما يتضمنه من ملاحظات وتحليل كافة المعلومات المتاحة لدي اللجنة تقوم بإصدار قراراها بشأن طلب الشطب، ويتضمن تقرير أمين المظالم رأيه فى طلب الشطب فى صورة توصيه غير ملزمة للجنة الجزاءات فإذا أوصى أمين المظالم بأن تنظر اللجنة فى طلب الشطب يتم شطب الفرد أو الكيان فى غضون ٦٠ يوم من تقديم التقرير ما لم تقرر اللجنة – بتوافق الآراء – إبقاء مقدم الطلب فى قائمة الجزاءات وفى حالة اعتراض أحد أعضاء لجنة الجزاءات يتم عرض الأمر على مجلس الأمن لأتخاذ القرار المناسب بشأنه وإعادة القرار إلى اللجنة ومن ثم تبلغ به أمانة المظالم[٢].

---

(١) تم تمديد ولاية مكتب أمانة المظالم بموجب قرار مجلس الأمن رقم ١٩٨٩ فى يونيه ٢٠١١ وقرار مجلس الأمن رقم ٢٠٨٣ فى ديسمبر ٢٠١٢ وأمينة المظالم الحالية هي كيمبرلي بروست التي عينها الأمين العام فى يونيه ٢٠١٠ وتم بتجديد تعيينها فى يناير ٢٠١٣ لمدة ثلاثين شهرا.

(2)) http://www.un.org/ar/sc/ombudsperson/index.shtmi

والتساؤل الذي يطرح نفسه فى هذا الشأن هو هل تكفى إجراءات التعامل مع طلب الشطب التي تقوم بها أمانة المظالم لضمان حق الشخص فى الدفاع عن نفسه؟

حدد مجلس الأمن الإجراءات التي يتم التعامل من خلالها مع طلبات الشطب فى المرفق الثاني من قراره رقم ١٩٨٩ لعام ٢٠١١ وهى كما يلي

يبدأ أمين المظالم بعملية التحقق الأولية والمتمثلة فى أن الطلب المقدم لشطب الاسم قد أستوفى المعايير المطلوبة وبخاصة الأسباب أو المبررات الداعية لشطب الاسم وما أذا كان الطلب مقدم للمرة الأولى أو مكرر وفى حالة كونه مكررا يتم توضيح المستجدات، وبعد الانتهاء من عملية التحقق تبدأ عملية النظر فى الطلب وهو ما يتم من خلال ثلاث مراحل، المرحلة الأولى وهى جمع المعلومات والمرحلة الثانية وهي مرحلة الحوار والتقرير والمرحلة الثالثة هي مناقشة اللجنة.

وفيما يتعلق بعملية جمع المعلومات فإنها عملية مصممة بهدف أتاحه أكبر قدر من المعلومات أمام أمانة المظلم وهو ما يتم عن طريق تعميم طلب الشطب على لجنة الجزاءات والدولة مقترحة إدراج الاسم ودولة الجنسية أو الإقامة أو الدولة التي قام فيها بعملياته وفريق خبراء الأمم المتحدة والدول والمنظمات الدولية ذات العلاقة التابعة للأمم المتحدة[١] وتمتد هذه الفترة لأربعة أشهر تبدأ من إحالة الطلب إلى اللجنة ويمكن لأمين المظالم تمديد هذه الفترة لشهرين آخرين إذا رأى حاجة لذلك[٢].

---

(١) يشار فى شأن تبادل المعلومات إلى أن المعلومات التي قرار مجلس الأمن رقم ١٩٨٩ لعام ٢٠١١ قد أكد على أن أمانة المظالم يجب أن تلتزم بسرية المعلومات المتعلقة بالطلبات التي تقدم إلها كسياسة عامة فى عملها.

(٢) جدير بالذكر فى هذا الشأن أن فكرة أتاحه المعلومات التى توفر القناعة لأي جهاز من الأجهزة القضائية المحلية يمثل قضية شائكة لكثير من الدول حيث أن المعلومات الخاصة بقضايا الارهاب عادة ما تمثل درجة عالية من السرية ولا تسمح أجهزة معلومات الدول بتداولها

وبعد ذلك تبدأ فترة الحوار والتقرير ومدتها شهرين وفى هذه الفترة يقوم أمين المظالم بتحقيق إلتواصل ما بين مقدم الطلب والدول ذات العلاقة ولجنة الجزاءات وفريق الخبراء ويحدث ذلك عن طريق تمرير الأسئلة والإجابات، ويمكن لأمين المظالم تمديد هذه الفترة لشهرين آخرين، وخلال هذه الفترة يقوم أمين المظالم بأعداد تقريره التفصيلي عن الحالة ويقدم من خلال هذا التقرير استعراضا شاملا للقضية وتوصيته بشأن طلب الشطب ويوجز هذا التقرير المعلومات التي جمعها والمصادر التي حصل منها على هذه المعلومات ويصف ما اضطلع به من أنشطة واتصالات ويتضمن ذلك وصفا تفصيليا لأي اتصال قام به مع مقدم الطلب.

بعد الانتهاء من مرحلة الحوار تبدأ المرحلة الأخيرة وهي مرحلة استعراض لجنة الجزاءات لتقرير أمين المظالم وهو ما يتم خلال ٣٠ يوم من تلقى تقرير أمين المظالم فى الخمسة عشر يوم الأولى تدرس اللجنة التقرير بكافة لغات الأمم المتحدة ثم يحضر أمين المظالم لمناقشة اللجنة فى التقرير بنفسه والإجابة عن أسئلة اللجنة ثم تبت اللجنة فى الطلب أما بقبول الطلب وشطب الاسم أو برفض الطلب والإبقاء على الاسم فى قائمة الجزاءات[1] وفى النهاية يبلغ الفرد بالقرار عن طريق أمانة المظالم.

وبعد استعراض آلية عمل أمانة المظالم فى فحص طلبات الشطب من قوائم جزاءات الأشخاص المنتمين لتنظيم القاعدة يبقى التساؤل هل هذه الآلية توفر الإجراءات القضائية القانونية الكافية لضمان شرعية الجزاءات الذكية؟ وبالطبع تكون الإجابة على هذا التساؤل بالنفي حيث أن هذا الجهاز " أمانة المظالم " لا يمكن اعتباره جهاز قضائي بأي شكل من الأشكال،

---

http://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/view/al-qaeda-and-taliban-sanctions-threatened

١) إذا أوصى أمين المظالم بإبقاء الاسم فى القائمة يظل الفرد فى القائمة على الرغم من أنه يجوز لأحد أعضاء لجنة الجزاءات أن يقترح شطب الاسم وفى هذه الحالة تنظر اللجنة فى طلبة.

فالقرار لا يزال فى يد لجنة الجزاءات وكل ما يقوم به أمين المظالم هو الاستماع للشكاوي وجمع المعلومات.

ومن خلال ما سبق يمكننا القول أن مجلس الأمن قد اعترف بوجود نوع من القصور فى قانونية إجراءات توقيع الجزاءات الذكية ولكنه أخفق فى علاج هذا القصور لأن أنشاء مكتب أمانة المظالم لا يمثل حل لهذه المشكلة[1] وذلك بسبب أن دور هذا الجهاز لا يبدأ إلا بعد توقيع الجزاء ومن غير المنطقي أن يتم إعلام الشخص بما هو منسوب إلية أو يسمح له بتقديم ما يملك من أدلة تثبت براءته بعد توقيع العقوبة عليه.

وعلى هذا النحو فأن الحل الأفضل لهذه الإشكالية من وجهة نظرى هو ضرورة إخطار الأشخاص بما ينسب إليهم عن طريق دولتهم كلما كان ذلك ممكنا والسماح لهم بتقديم الأدلة التي تبرئ ساحتهم وبعد ذلك يكون للجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن اتخاذ ما تراه من قرار.

(١) وما هو جدير بالذكر فى هذا الصدد أن مجرد تفاعل مجلس الأمن كاستجابة للانتقادات التى وجهت لنظام العقوبات الذكية ضد الأفراد والكيانات من غير الدول يعد تطورا فى منهجية أداء المجلس واستجابته للمطالب الشرعية والقانونية وهو ما يختلف عن ما سبق حيث استغرق الغاء نظام العقوبات الاقتصادية الشاملة لفترة طويلة دون استجابة من المجلس لدرجة أن بعض الباحثين اتجه خلال هذه الفترة إلى أن مجلس الأمن ليس ملزما بتنفيذ قانون حقوق الإنسان أو القانون الدولى الإنساني بموجب نص المادة الحادية والأربعين التى تعطي المجلس سلطة غير مقيدة فى فرض عقوباته ولم يكتب لهذه الحجة الغلبة واستقرت أراء الفقه على أن المجلس مقيد بالالتزامات الواردة فى القانون الدولى لحقوق الإنسان والقانون الدولى الإنساني باعتباره أحد هيئات الأمم المتحدة. أنظر آنا سيجال، العقوبات الاقتصادية القيود القانونية والسياسية، مرجع سابق، ص٢

الخاتمة

يتضح من خلال دراسة العقوبات الذكية أنها تمثل أقل أنواع العقوبات الدولية ضررا على الفئات الضعيفة للدول المستهدفة بالجزاءات، وأنها تمثل طفرة ونقلة نوعية حقيقية فى نظام الجزاءات الدولية بوجه عام، ولكن تقييم مدى شرعية قرارات مجلس الأمن التي توقع من خلالها العقوبات الدولية الذكية يستوجب التمييز ما بين الحالات التي توقع فيها هذه العقوبات على الدول وبين الحالات التي تكون فيها العقوبات موجهه ضد أفراد أو كيانات من غير الدول.

وفى الحالة الأولى والخاصة بتوقيع العقوبات ضد الدول أثبتت الدراسة أن هذه العقوبات وبحق تمثل نقلة نوعية للعقاب فى النظام القانوني الدولي وعلى مجلس الأمن أن يستمر فى أتباعها حيث أنها تحقق الموازنة الواجبة بين توقيع العقاب والحفاظ على حقوق الإنسان.

أما العقوبات التي يوقعها مجلس الأمن على الأشخاص فإن الدراسة أثبتت أنها قد تفقد شرعيتها لانتهاكها لحق الشخص فى العلم بما هو منسوب إلية وحقه فى الدفاع عن نفسه وتقديم أدلة براءته وفقا للطرق والإجراءات المتعارف عليها والمتبعة فى كافة النظم القانونية، كما أثبتت الدراسة أن إنشاء مكتب أمانة المظالم لا يمثل حلا لإشكالية انتهاك حقوق الأشخاص المدرجين فى قوائم الجزاءات بسبب ان دورها يكون بعد توقيع العقوبات.

ولمعالجة هذه الإشكاليات اقترحنا أن تقوم لجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن بإخطار الدول التى يتواجد فيها الأشخاص المراد إدراجهم فى قوائم الجزاءات وتقوم الدولة بإعلام الشخص بالإدعاءات المنسوبة إليه وسماع أقوالة ومنحة الفرصه لتقديم الأدلة التى تبرئ ساحته ثم ترسل نتائج تحقيقاتها والمعلومات التى حصلت عليها من الشخص للجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن لاتخاذ القرار المناسب بشأنه وفى الحالات التى لا تستطيع فيها الدولة التى يقيم فيها الشخص القيام بهذا الإجراء

كحالات المنازعات الداخلية التى ينهار فيها النظام الداخلي للدولة أو حالات الدول الراعية للعناصر الإرهابية يمكن لمجلس الأمن إدراج الأشخاص أو الكيانات التى يرى تورطها فى أعمال تهدد السلام والأمن الدولي بشكل مباشر كصيغة استثنائية من القاعدة العامة التى يجب أن تقوم عليها شرعية نظم الجزاءات الدولية

التوصيات

أولا: استمرار استخدام مجلس الأمن للعقوبات الدولية الذكية ضد الدول باعتبارها أفضل أنواع العقوبات الدولية من حيث الأثر على المدنيين.

ثانيا: إعادة النظر فى تصميم العقوبات الدولية الذكية التي توجه ضد الأفراد والكيانات من غير الدول لتتضمن بين إجراءات تطبيقها إعلام الأشخاص الموجهة ضدهم قبل الإدراج فى قوائم الجزاءات.

ثالثا: مراعاة الدول لتوفير ضمانات الشرعية باتخاذ الإجراءات القانونية التي تتوافق مع نظمها الوطنية فى تطبيق الجزاءات الدولية الذكية.

رابعا: مراعاة الدول لأعلي درجات الدقة والحذر حال إبلاغ لجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن بأي شخص ترغب فى إدراجه فى قوائم الجزاءات.