

Distr.: General
30 August 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والثلاثون

١٠-٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان*

مذكرة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري، الذي أُعد عملاً بقراري المجلس ٢٧/٢١ و ٣٦/١٠. ويستعرض المقرر الخاص في هذا التقرير مستجدات الحالة في أربعة بلدان، ويدعو إلى التفاوض على إعلان ومبادئ توجيهية للأمم المتحدة بشأن الجزاءات وحقوق الإنسان وإلى اعتمادها. وينظر المقرر الخاص في تطبيق القانون الدولي الإنساني على استخدام التدابير القسرية الانفرادية في سياق جمهورية إيران الإسلامية، ويشير إلى المسائل التي تنشأ عن أثر الجزاءات خارج الحدود الإقليمية. ويدعو المقرر الخاص أيضاً إلى تعيين ممثل خاص للأمين العام يُعنى بالتدابير القسرية الانفرادية.

* قُدِّم هذا التقرير بعد الموعد النهائي لكي يتضمن آخر المستجدات.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-14322(A)



* 1 8 1 4 3 2 2 *

تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان**

المحتويات

الصفحة

٣	مقدمة	أولاً -
٣	لمحة عامة عن أنشطة المقرر الخاص	ثانياً -
٤	التطورات الأخيرة المتعلقة باستخدام الجزاءات الانفرادية	ثالثاً -
٦	مبررات مشروع إعلان ومبادئ توجيهية للأمم المتحدة بشأن الجزاءات وحقوق الإنسان	رابعاً -
٩	القضايا العالقة المثيرة للقلق في الوقت الراهن	خامساً -
٩	ألف - ازدياد الجزاءات الشاملة المستخدمة كحرب اقتصادية	
١٢	باء - إعادة فرض حصار شامل على جمهورية إيران الإسلامية	
١٦	جيم - الجزاءات المفروضة على الاتحاد الروسي وعواقبها الاقتصادية والاجتماعية	
١٨	دال - تصاعد تدابير الجزاءات	
٢١	الاستنتاجات والتوصيات	سادساً -

Annex

Page

Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law (updated)	22
---	----

** يعمم مرفق هذا التقرير كما ورد، وباللغة التي قدم بها فقط.

أولاً - مقدمة

- ١- هذا التقرير هو التقرير السنوي الرابع الذي يقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، عملاً بولايته، على نحو ما يرد في قراري المجلس ٢٧/٢١ و ٣٦/١٠.
- ٢- ويود المقرر الخاص أن يوضح في البداية أنه، على الرغم من أن ولايته تشير إلى "التدابير القسرية الانفرادية"، التي تُفهم بأنها تدابير قسرية عبر وطنية لا تنطوي على استخدام القوة، بخلاف التدابير التي يسنها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، قد ارتأى استخدام مصطلحات "التدابير القسرية الانفرادية"، و"الجزاء الانفرادية"، و"الجزاء الدولية"، ومجرد مصطلح "الجزاء" استخداماً مرناً بحيث يمكن إحلال أحدهما مكان الآخر في هذا التقرير.

ثانياً - لمحة عامة عن أنشطة المقرر الخاص

- ٣- قدم المقرر الخاص في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧ تقريراً إلى الجمعية العامة (A/72/370) استعرض فيه التطورات المتعلقة بالجزاء الانفرادية المطبقة على بلدان بعينها، وتناول جوانب محددة من مسألة الحصانة من الاختصاص المحلي فيما يتعلق بالجزاء الانفرادية.
- ٤- وزار المقرر الخاص مؤسسات الاتحاد الأوروبي رسمياً في الفترة من ١٩ إلى ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٧ (A/HRC/39/54/Add.1). وأشاد في نهاية زيارته بأوجه الحماية المنصوص عليها في تشريعات الجزاءات، بما فيها تدابير الإجراءات القانونية الواجبة للأشخاص المستهدفين، وتوافر سبل الانتصاف لهم. ودعا المقرر الخاص الاتحاد الأوروبي إلى الالتزام دولياً بتقليل أثر التدابير التقييدية في حقوق الإنسان إلى الحد الأدنى، بما في ذلك الدخول في مفاوضات بهدف إصدار إعلان بشأن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون.
- ٥- وزار المقرر الخاص أيضاً الجمهورية العربية السورية في الفترة من ١٣ إلى ١٧ أيار/مايو ٢٠١٧ (A/HRC/39/54/Add.2)، وأعرب في ختام زيارته عن قلقه من أن النظم الحالية للتدابير القسرية الانفرادية المتعددة قد أدت إلى وقف جميع المبادلات التجارية تقريباً مع هذا البلد، وأنها أضرت بالخصوص بقدرة الجهات غير الحكومية المعنية بالشؤون الإنسانية على أداء مهامها هناك. ودعا الدول إلى اتخاذ إجراءات لضمان أن تصبح الإعفاءات القانونية لأسباب إنسانية في نظم الجزاءات عملية وفعالة في حالة الجمهورية العربية السورية.
- ٦- وقدم المقرر الخاص في ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٨ عرضاً ضمن حدث جانبي نظمته الرابطة الدولية للمحامين الديمقراطيين بعنوان "سوريا: منظور مختلف". وركز المقرر الخاص مداخلته على نتائج زيارته الأخيرة إلى الجمهورية العربية السورية، ودعا الدول إلى إيجاد طرق عملية لرفع تأثير التدابير القسرية الانفرادية عن الجهات العاملة في المجال الإنساني في هذا البلد.

ثالثاً- التطورات الأخيرة المتعلقة باستخدام الجزاءات الانفرادية

٧- شهد العام الماضي عدداً من التطورات الهامة تتعلق باستخدام الجزاءات الانفرادية ضد عدد من البلدان. وإضافة إلى المعلومات التفصيلية المتعلقة بجمهورية إيران الإسلامية والاتحاد الروسي الواردة في هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص مناقشة موجزة عن بعض الأحداث الأخيرة. وبسبب القيود المفروضة على حجم هذا التقرير، سيتناول المقرر الخاص بشكل أكثر تفصيلاً المزيد من الحالات في تقريره القادم إلى الجمعية العامة.

جمهورية إيران الإسلامية

٨- يواصل المقرر الخاص رصدته عن كذب التطورات المثيرة للقلق المتعلقة بالجزاءات الانفرادية المفروضة على جمهورية إيران الإسلامية، ويتوسع أدناه في الشواغل الناشئة عن انسحاب الولايات المتحدة من خطة العمل الشاملة المشتركة. ويشير إلى الطلب الذي قدم مؤخراً إلى محكمة العدل الدولية للنظر في الدعاوى المثيرة للجدل المتعلقة بالطعن في إعادة فرض الجزاءات التي أعلنت عنها الولايات المتحدة^(١). ويشير طلب الطعن هذا إلى أن فرض الجزاءات انتهاك لعدد من أحكام معاهدة الصداقة والعلاقات الاقتصادية والحقوق القنصلية لعام ١٩٥٥ الموقعة بين جمهورية إيران الإسلامية والولايات المتحدة^(٢). ويرحب المقرر الخاص بالاحتكام في هذه المسألة إلى نزاهة العدالة الدولية لحل النزاعات القانونية الناشئة عن تنفيذ الجزاءات.

قطر

٩- يواصل المقرر الخاص رصد أثر التدابير التقييدية التي اتخذتها مجموعة من البلدان في حزيران/يونيه ٢٠١٧ واستهدفت قطر، وهي تدابير لا تزال سارية المفعول. وكما لاحظ المقرر الخاص في أحدث تقرير له إلى الجمعية العامة (A/72/370)، تثير التدابير القسرية المعمول بها عدداً من المسائل القانونية. ولا يزال المقرر الخاص يُشاطر مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان الشواغل التي أعرب عنها في حزيران/يونيه ٢٠١٧ من أن التدابير المعتمدة واسعة بشكل مفرط من حيث نطاقها وتطبيقها، ويوافقه الرأي أنها تنطوي على احتمال أن تعرقل بشكل خطير حياة الآلاف من النساء والأطفال والرجال لمجرد انتمائهم إلى إحدى الجنسيات الأطراف في النزاع (انظر (A/72/370)، الفقرات ١٦-١٨).

١٠- ويشير المقرر الخاص أيضاً إلى أن الخطوة الأخيرة التي اتخذتها قطر بالشروع في إجراءات قانونية مثيرة للجدل أمام محكمة العدل الدولية^(٣) بدعوى أن فرض تدابير ضدها ينطوي على انتهاكات للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ينبغي أن تشكل فرصة تنتهزها المحكمة، باعتبارها الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة، لتوضح بشكل عام القضايا

(١) انظر الرابط: www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20180717-PRE-01-00-EN.pdf.

(٢) انظر الرابط: www.state.gov/documents/organization/275251.pdf.

(٣) انظر: *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*. Qatar submitted its application instituting proceedings on 11 June 2018. From 27 to 29 June 2018, the Court held hearings on the Request for the indication of provisional measures submitted by Qatar.

القانونية المتصلة بممارسة الجزاءات، وذلك بموجب القانون الدولي (بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان). ومن المرجح أن يكون للرد الذي ستقدمه المحكمة على القضايا القانونية التي أثّرت خلال هذه الإجراءات تأثيرٌ يتجاوز أكثر بكثير الحالة الوحيدة للتدابير الراهنة التي تستهدف قطر. فقد لاحظ المقرر الخاص أن المحكمة، في أمرها الصادر في ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٨ الذي منحت بموجبه تدابير مؤقتة محدودة طالبت بها قطر، خلّصت إلى أن "بعض الحقوق التي طالبت بها قطر بموجب المادة ٥ من اتفاقية القضاء على التمييز العنصري حقوق معقولة على الأقل"؛ ومن ثم، فإن الوضع يستحق منح بعض التدابير المؤقتة ريثما تصدر المحكمة حكمها النهائي. وقد أشير في أثناء الإجراءات المتعلقة بطلب التدابير المؤقتة إلى استنتاجات البعثة التقنية التي أرسلتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وهي أن التدابير المتخذة ضد قطر لها على وجه الاحتمال أثر دائم في تمتع المتضررين بحقوق الإنسان وبحرياتهم الأساسية^(٤).

الجمهورية العربية السورية

١١ - أعرب المقرر الخاص خلال زيارته جمهورية العربية السورية عن قلقه إزاء عدد تقارير منظمات المجتمع المدني الوطنية والدولية التي تشير إلى أن تأثير النظم المتعددة والمتداخلة للجزاءات، لا سيما المالية، يعيق بشدة قدرتها على القيام بعملها الإنسانية داخل هذا البلد. وعلاوة على ذلك، فإن الآثار الاقتصادية على المواطنين السوريين العاديين وعلى قدرتهم على الحصول على أدوية بعينها، لا سيما تلك التي ترتبط بالمشاكل الصحية الطويلة الأجل، وعلى قطع الغيار لمضخات المياه ومولدات الكهرباء، هي انتهاكات خطيرة لحقهم في التمتع بحقوق الإنسان. ويدعو المقرر الخاص جميع أطراف الصراع إلى بدء مباحثات جادة عن كيفية معالجة "الأثر المثبط" للجزاءات في مجال العمل الإنساني في الجمهورية العربية السورية، لا سيما ما يتعلق بالتحويلات المالية، وإزالة تأثير الجزاءات على حقوق السوريين العاديين.

زيمبابوي

١٢ - مددت الولايات المتحدة الأمريكية في ٢ آذار/مارس ٢٠١٨ نظام الجزاءات المفروضة على زيمبابوي حتى عام ٢٠١٩^(٥). وكان الاتحاد الأوروبي قد جدّد في ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٨ تدابير التقييدية ضد زيمبابوي لعام إضافي. ويعرب المقرر الخاص عن قلقه لتطبيق جزاءات على بعض السياسيين في زيمبابوي خلال الانتخابات الوطنية في تموز/يوليه ٢٠١٨ ويعتبره تدبيراً قسرياً غير ضروري أثر سلباً في حق الزيمبابويين في اختيار مستقبلهم السياسي بأنفسهم.

(٤) انظر: *Qatar v. United Arab Emirates*, Order of 23 July 2018 and OHCHR technical mission to the State of Qatar, "Report on the impact of the Gulf crisis on human rights" (December 2017).

(٥) انظر الرابط: www.federalregister.gov/documents/2018/03/05/2018-04628/continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-zimbabwe.

رابعاً - مبررات مشروع إعلان ومبادئ توجيهية للأمم المتحدة بشأن الجزاءات وحقوق الإنسان

١٣ - اقترح المقرر الخاص في تقريره السابق المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، في جملة أمور، عناصر مشروع إعلان بشأن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون تصدره الجمعية العامة (انظر A/HRC/36/44، المرفق، التذييل الثاني). وإضافة إلى مجموعة من المبادئ الأساسية ذات الصلة بالجزاءات الانفرادية، تضمّن نص المشروع "قواعد السلوك المقبولة عالمياً/عموماً" التي ينبغي للدول تطبيقها خلال الفترة الانتقالية التي تسبق وقف وإلغاء الجزاءات الانفرادية بغية التخفيف من عواقبها السلبية على حقوق الإنسان. ويود المقرر الخاص أن يوضح هنا مضامين ونطاق بعض قواعد السلوك المقبولة التي ينبغي للجمعية العامة تأكيدها مرة ثانية. وفي هذا استجابة للطلب الذي قدمه مجلس حقوق الإنسان في قراره ٢١/٣٧، الذي يطلب إلى المقرر الخاص أن يحدد "أخذاً في اعتباره آراء الدول الأعضاء مجموعة من العناصر التي يتعين النظر فيها، حسب الاقتضاء، لدى إعداد مشروع إعلان للأمم المتحدة بشأن أثر التدابير القسرية الانفرادية السليبي في التمتع بحقوق الإنسان، وأن يقدم تلك العناصر إلى مجلس حقوق الإنسان في تقريره المقبل". وإضافة إلى الطلب الذي أرسله المقرر الخاص في ١٠ أيار/مايو إلى جميع الدول الأعضاء للتعليق عليه، يناشد المقرر الخاص الدول المهتمة بإيلاء هذه المسألة العناية خلال الحوار التفاعلي الذي سيجري بشأن هذا التقرير. وترد تحديثات عناصر مشروع الإعلان في مرفق هذا التقرير.

تقييم أثر الجزاءات في حقوق الإنسان

١٤ - تتضمن عناصر مشروع الإعلان قاعدة تنص على أنه، دون المساس بمركز التدابير القسرية الانفرادية، أو بعدم وجوده، فيما يتعلق بالقانون الدولي، يتعين إجراء تقييم لأثر الجزاءات في حقوق الإنسان قبل تطبيق الجزاءات (وما دامت هذه الجزاءات سارية المفعول)؛ وقد صيغت هذه القاعدة على النحو التالي: "تلتزم الأطراف التي تنفذ جزاءات انفرادية بإجراء تقييم واضح لأثر التدابير المتوخاة على حقوق الإنسان، ورصد آثار تنفيذ التدابير بانتظام، بما في ذلك آثارها السلبية في حقوق الإنسان" (انظر A/HRC/36/44، المرفق، التذييل الثاني، الفقرة ١٣ (أ)).

١٥ - وتقييمات أثر الجزاءات في حقوق الإنسان بوجه عام هي أدوات لفحص السياسات والتشريعات والبرامج والمشاريع بغية تحديد وقياس آثارها في حقوق الإنسان^(٦). وينبغي أن يكون استخدام التقييمات الشاملة لآثار الجزاءات في حقوق الإنسان شرطاً مسبقاً عند تصميم تدابير الجزاءات، خاصة وأنه تبين مراراً أن الجزاءات الدولية لها آثار سلبية في حقوق الإنسان^(٧). ويجب أن تُجري هذه التقييمات سلطات الدولة التي تصمم نظام الجزاءات، ولكن يمكن أن تجريها أيضاً

(٦) انظر الرابط: Nordic Trust Fund and World Bank Group, "Human rights impact assessments: a review of the literature, differences with other forms of assessments and relevance for development" (2013).

(٧) فيما يتعلق ببعض الأمثلة المختارة عن الآثار السلبية للجزاءات في حقوق الإنسان، انظر على سبيل المثال A/70/345، الفقرات ١٠-٤٧.

المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية، خاصة في الحالات التي لا تقوم فيها الدولة (الدول) المسؤولة بإجراء تقييم من هذا القبيل.

١٦- وينبغي أن يكون تقييم آثار برامج الجزاءات في حقوق الإنسان إجراءً سابقاً، أي أن يسبق وضع التدابير، وأن يرمي إلى قياس الآثار المحتملة لهذه التدابير على حقوق الإنسان في المستقبل، وإمكان تكيف أو تغيير نظام الجزاءات بغية منع انتهاكات حقوق الإنسان. والتقييمات اللاحقة، التي تقيس الآثار الفعلية للجزاءات التي نُفذت من خلال إجراء مقارنات بين الحالة الراهنة والحالة التي سبقت اعتماد التدابير، هي تقييمات مهمة أيضاً؛ وينبغي أن تظل عمليات الرصد قائمة ما دام برنامج الجزاءات سارياً. وينبغي أن يسعى الرصد إلى تقديم إجابات، في جملة أمور، على الأسئلة التالية:

(أ) ما هي تدابير التخفيف التي اعتمدها المكلفون بالمسؤولية للتخفيف من أي أثر سلبي استشرفه التقييم؟

(ب) هل أصبحت أي من المخاطر و/أو الآثار التي استشرفها التقييم حقيقة ملموسة؟ وإذا كان الأمر كذلك، من هم أصحاب المصلحة المتضررون؟ وهل اتخذ المكلفون بالمسؤولية تدابير للتخفيف من حدة الآثار السلبية لهذه المخاطر؟

(ج) هل كانت ثمة مخاطر و/أو آثار كبيرة غير متوقعة؟ وإذا كان الأمر كذلك، من هم أصحاب المصلحة المتضررون؟

(د) هل كانت ثمة مظالم متكررة تتعلق بالتدخل السياسي؟ وإذا كان الأمر كذلك، من هم أصحاب المصلحة المتضررون^(٨)؟

١٧- ويُتوقع أن تضطلع نُظم تقييم آثار الجزاءات في حقوق الإنسان بدور هام في تعزيز المساءلة، وتوضيح نطاق التزامات حقوق الإنسان ومدى وفاء المكلفين بالمسؤولية بواجباتهم. فتقييمات الآثار هي تقييم مدى اشتغال موضوع التقييم على آليات المساءلة الفعالة^(٩).

١٨- ومن المهم أيضاً أن يتيح تقييم آثار الجزاءات في حقوق الإنسان مشاركة فعالة من جانب عموم السكان المتضررين من الجزاءات، وأن يُتاح للجمهور (على نطاق واسع) ما يُجمع من معلومات في هذا الشأن.

١٩- وينبغي أن يصبح التقييم الفعال لآثار الجزاءات في حقوق الإنسان معياراً غير قابل للتقيد عندما تفرضها مجموعات من الدول أو المنظمات الإقليمية. ففي عام ٢٠١٤، اعتمدت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا قراراً دعت بموجبه جميع الدول الأعضاء في المجلس إلى ضمان أن تخضع المنظمات الدولية التي تنتمي إليها هذه الدول، بحسب الاقتضاء، لآليات تلزمها برصد امتثالها معايير حقوق الإنسان، وتضمن تنفيذ قراراتها^(١٠). وينبغي لها أن تصدق على صكوك

(٨) انظر: Nordic Trust Fund and World Bank Group, "Human rights impact assessments: a review of the literature".

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) Council of Europe, Parliamentary Assembly, resolution 1979 (31 January 2014) on the accountability of international organizations.

حقوق الإنسان، وأن تضع حيشما أمكن مبادئ توجيهية واضحة بشأن تنازل المنظمات الدولية عن الحصانة التي تتمتع بها في المحاكم الوطنية أو وضع قيود عليها لضمان أن لا تحميها الحصانة الضرورية لعملها من خضوع عملها للتدقيق، لا سيما مدى تقيدها بمعايير حقوق الإنسان غير القابلة للتقييد^(١١).

المراجعة القضائية وسبل الانتصاف الفعالة

٢٠- صيغت إحدى "قواعد السلوك المقبولة" الأساسية الأخرى التي اقترحها المقرر الخاص على النحو التالي: ينبغي أن تتاح للفئات التالية آليات لضمان مراعاة الأصول القانونية وإمكانية إجراء مراجعة قضائية للحصول على سبل الانتصاف والجبر بسبب التدابير القسرية الانفرادية:

(أ) المجموعات المتأثرة، حتى وإن لم تكن مستهدفة (بجزءات شاملة أو قطاعية)؛

(ب) المستهدفون (بالجزءات) من الأفراد والأشخاص الاعتباريين والكيانات الذين تبين فيما بعد أنه لم تنح لهم فرصة للاستفادة من الأصول القانونية (انظر A/HRC/36/44، المرفق، التذييل الثاني، الفقرة ١٣(د)).

٢١- وتتمثل نقطة الانطلاق هنا في أن عدداً من نظم الجزاءات تُدار بطريقة تُعَلِّق فعلياً حق المتضررين في محاكمة عادلة. وعلى نحو ما شدّد عليه سابقاً المقرر الخاص، فإن توافر مراجعة قضائية تتيح سبل الانتصاف والجبر عن التدابير القسرية الانفرادية شرط ينبثق من عدد من صكوك حقوق الإنسان المتعددة الأطراف، علماً أن الجهات الرئيسية التي فرضت هذه الجزاءات أطراف في هذه الصكوك. فالحق في الانتصاف في حالات انتهاك القانون الدولي لحقوق الإنسان مثلاً مكرس في المادتين ٨ و ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٣٩ من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة ٦ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة ١٤ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (انظر A/71/287، الفقرات ٢٢-٢٧).

٢٢- وتكرس المادة ١٤(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق الفرد في محاكمة عادلة إذ تنص على أنه عند تحديد أي تهمة جزائية ضد أي شخص أو حقوقه والتزاماته في أي دعوى مدنية، تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون. ولا أحد يجادل في أن للجزاءات، على أقل تقدير، آثاراً على حقوق الجهات المستهدفة وواجباتها، وأنها تُفعل عنصر "المدني" الوارد في المادة ١٤(١)، وذلك بصرف النظر عن مسألة ما إذا كانت الجزاءات، مثل تجميد الأصول، تشكل عقوبة تنتمي إلى المجال الجنائي^(١٢).

(١١) انظر: Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), p. 51.

(١٢) فيما يتعلق بسؤال ما إذا كانت جزاءات (الأمم المتحدة) ترقى إلى تهمة جنائية انظر: E. de Wet, "Holding the United Nations Security Council accountable for human rights violations through domestic and regional courts: a case of 'be careful what you wish for'?" in Jeremy Farrall and Kim Rubenstein (eds.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009)، الصفحات ١٤٣-١٦٨.

٢٣- وما ينبغي تأكيده أيضاً هو أن عدم وجود آليات فعالة لإجراء مراجعة قضائية لتدابير الجزاءات الانفرادية، وعدم ضمان سبل الانتصاف والجبر للضحايا، حسب الاقتضاء، يتساويان والحرمان من العدالة^(١٣). ولا ينبغي أن يكون هذا القول مثيراً للجدل. فقد لوحظ بالفعل أن معظم النظم القانونية في العالم تعترف اليوم صراحة بأهمية حماية الحق في الوصول إلى الهيئات المستقلة التي تتيح محاكمة عادلة للمدعين الذين يزعمون، على نحو قابل للجدل، أن حقوقهم انتهكت. ويُدرج العديد من الكتاب في الواقع عنصر وجوب الإنفاذ في تعريفهم الحقوق القانونية لأن مفهوم الحقوق يترتب عليه واجب مرتبط بالآخرين ويلزمهم بالعمل أو الامتناع عن العمل لما فيه مصلحة صاحب الحق. وإذا لم يُنفذ هذا الواجب بطريقة ما، فإن ذلك قد يعطي الانطباع بأنه التزام طوعي يمكن الوفاء به أو تجاهله^(١٤).

خامساً- القضايا العالقة المثيرة للقلق في الوقت الراهن

ألف- ازدياد الجزاءات الشاملة المستخدمة كحرب اقتصادية

٢٤- شهدت الأشهر الماضية ازدياد اللجوء إلى استخدام الجزاءات؛ ومن الواضح أن بعضها ليس موجهاً ليكون جزاءات "ذكية" أو يُراد لها ذلك، وإنما هي جزاءات شاملة بكل وضوح، كما هو الحال بالنسبة للتدابير التي اتُخذت ضد جمهورية إيران الإسلامية. ويمكن القول إلى حد معقول إن تطبيق نظام شامل من التدابير القسرية الانفرادية التي تمتد إلى حد فرض تشريعات جزاءات محلية ضد أطراف ثالثة تكون آثارها مساوية تقريباً لآثار حصار يُفرض على بلد أجنبي، هو عمل يرقى إلى استخدام حرب اقتصادية^(١٥). والعواقب السلبية المحتملة لهذه الأفعال على حقوق الإنسان على المدى الطويل واضحة. وثمة طرْح مقنن يرى أن مصطلح الحرب الاقتصادية هذا، وهو مصطلح غير متداول في القانون الدولي، لا يشمل السلوك المتبع أثناء الحرب (أي الأساليب الاقتصادية الحربية مثل الحصار الحربي، والقصف الاستراتيجي للبنى الصناعية) فحسب، بل يشمل أيضاً التدابير الاقتصادية اللامركزية (المضادة) في وقت السلم، مثل حصار المدنيين، أو حتى مقاطعة مواطني دولة ما طواعية منتجات دولة أخرى، وكذا الجزاءات الجماعية التي يفرضها مجلس الأمن^(١٦). وقد وُصفت تدابير الحرب الاقتصادية "اللامركزية" وقت السلم بأنها تدابير تتخذها دولة ما انفرادياً لاستهداف اقتصاد دولة أخرى والضغط عليها لتغيير سلوكها. وقد تتضمن هذه الجزاءات حصاراً اقتصادياً أو مقاطعة اقتصادية، أو تخفيضاً للمساعدات الاقتصادية أو سحبها وغيرها من القيود التجارية مثل تخفيض الحصص، أو تجميد الأرصدة المالية للدولة المستهدفة بالجزاءات^(١٧).

(١٣) انظر عموماً: Jan Paulsson, *Denial of Justice in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005); Antonio Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice* (Oxford, Oxford University Press, 2011); and Robert Kolb, *La bonne foi en droit international public* (Paris, Presses Universitaires de France, 2000).

(١٤) انظر الرابط: Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*، ص ١٧.

(١٥) انظر عموماً: Stephen. C. Neff, "Boycott and the law of nations: economic warfare and modern international law in historical perspective", *British Yearbook of International Law* vol. 59, No. 1 (1989).

(١٦) انظر الرابط: V. Lowe and A. Tzanakopoulos, "Economic warfare" in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rüdiger Wolfrum, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012).

(١٧) المرجع نفسه.

٢٥ - وظاهرة تزايد اللجوء إلى فرض جزاءات شاملة مقترنة بجزاءات ثانوية أمرٌ يبعث على الشك بشكل خاص، ويشير مخاوف كبيرة تتعلق بحقوق الإنسان لأن التدابير المتخذة تتساوى عملياً، في بعض الحالات على الأقل، مع أحد أشكال الحصار، ويمكن اعتبارها انتهاكاً لبعض القواعد جد الأساسية للقانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان. ومن الواضح أن عمليات الحظر الشامل المقترن بجزاءات ثانوية لا تتلاءم والمفهوم الدقيق للحصار "في وقت الحرب" بمعناه الوارد في القانون الدولي الإنساني^(١٨)، لكن تماثل آثارها (المحتمل) على السكان المدنيين في البلدان المستهدفة قد يُفسر، مع تغيير ما يلزم تغييره، دعوةً إلى تطبيق أحكام قانون الصراعات المسلحة (القانون الدولي الإنساني) ومبادئ الضرورة والتناسب والتمييز على الجزاءات الاقتصادية غير القسرية (في وقت السلم) التي قد تتساوى والحصار^(١٩). ويشير مبدأ التمييز في قانون الصراعات المسلحة إلى التمييز الدقيق بين المحاربين وغير المحاربين (وهو مبدأ يشار إليه أيضاً بـ "مبدأ التمييز")^(٢٠)، وإلى لزوم أن يكون أي استخدام للقوة ضرورياً ومتناسباً مع الضرورة، وقادراً على التمييز بين المحاربين وغير المحاربين^(٢١).

٢٦ - والقول بأن هذه المعايير التي ينص عليها قانون الصراعات المسلحة (مع تغيير ما يلزم تغييره على الأقل) لا يمكن تطبيقها على الجزاءات الاقتصادية التي تعد، بحكم الواقع، بمثابة حصار، سيفضي إلى نتيجة منافية للعقل وغير مقبولة هي أن المدنيين سيُحرمون في وقت السلم الحماية التي يتيحها لهم القانون الدولي الإنساني في وقت الحرب ضد هذا النوع بالذات من التدابير. ومن المقبول على نطاق واسع أن الحصار في وقت الحرب لا يجب أن يفضي إلى تجويع السكان المتضررين أو "معاقتهم جماعياً"؛ فهذا السلوك يتعارض وقواعد قانون الصراعات المسلحة، لا سيما المادة ٣٣ من اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (اتفاقية جنيف الرابعة). فقد وُضعت ضمانات القانون الدولي الإنساني في المقام الأول لحماية السكان المدنيين من آثار العمليات العسكرية في سياق الصراعات المسلحة؛ ولكن لا يوجد ما يبرر عدم تطبيق هذه الضمانات على الجزاءات الاقتصادية المفروضة في أثناء الصراعات المسلحة أو خارجها، حتى تلك التي يقرها مجلس الأمن، حسب ما يحتج البعض^(٢٢).

(١٨) يُعرّف الحصار عموماً بأنه عملية حربية لمنع سفن و/أو طائرات جميع الدول، العدو منها والمحايدة من دخول أو مغادرة موانئ أو مطارات أو مناطق ساحلية بعينها تابعة لدولة عدو أو تحتلها أو تقع تحت سيطرتها. انظر: Wolff Heintschel von Heinegg, "Blockade", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (updated October 2015); and Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016) الصفحات ٢٥٧-٢٥٩.

(١٩) انظر: W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, "The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes", *European Journal of International Law*, vol. 9, No. 1 (1998).

(٢٠) انظر: Steven Haines, "The developing law of weapons, humanity, distinction, and precautions in attack" in *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Andrew Clapham and Paola Gaeta, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014).

(٢١) انظر: Reisman and Stevick, "The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes".

(٢٢) انظر: Hans-Peter Gasser, "Collective economic sanctions and international humanitarian law. An enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity: an unavoidable clash of policy goals?", *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, vol. 56.

وبغض النظر عما إذا كانت التدابير المتخذة قد طبقت في وقت السلم أو في سياق العمليات العسكرية، فإن الحصار بحكم الواقع الذي تسفر عنه التدابير الرامية إلى عزل البلد المستهدف اقتصادياً بفرض حظر أو قيود على وارداته وصادراته الخارجية، وعلى نقل البضائع بينه وبين باقي دول العالم، حصاراً يترتب عليه شكل من أشكال العقاب الجماعي. وقد قيل في هذا الصدد إن "الجزاء الاقتصادية...، سواء تلك التي تطبقها الأمم المتحدة بموجب الفصل السابع من ميثاقها أو التي تطبق انفرادياً، جزاءاتٌ يجب تصميمها استناداً إلى تقنيات بعينها، مع إيلاء السياق والقدرة على التمييز ذات القدر من الاهتمام الذي يجب أن يوليه برنامج جزاءات مشروعة تستخدم فيه الوسيلة العسكرية"^(٢٣).

٢٧- ويبدو في هذا السياق أنه لا يوجد سبب وجيه للقول إن التدابير المتخذة في وقت السلم، والتي لها نفس آثار الحصار، تُحدث بشكل مشروع حالات تجويع أو عقاب جماعي (إضافة إلى آثارها السلبية في مجموعة من حقوق الإنسان الأساسية) بينما كانت حالات من هذا القبيل ستعتبر غير مقبولة في الصراعات العسكرية بموجب قواعد القانون الدولي الإنساني.

٢٨- وفي سياق انتشار الجزاءات، يرى المقرر الخاص أن من الضروري تحديد اقتراحه الداعي إلى إنشاء سجل مركزي موحد على مستوى الأمانة العامة لتلخيص قائمة جميع الجزاءات الانفرادية السارية^(٢٤). فعدم وجود سجل مركزي للأمم المتحدة وما يرتبط بذلك من استحالة الحصول على بيانات جامعة عن نظم الجزاءات المطبقة عبر العالم وجمعها، وتحديد خصائصها ونطاقها، وأهدافها وعواقبها، واحتمال التداخل مع جزاءات مجلس الأمن، أمور تضعف تماسك العمل الدولي، ووعي الجمهور واستيعابه الدقيق لظاهرة التدابير القسرية الانفرادية وعواقبها السلبية على التمتع بحقوق الإنسان.

٢٩- فعندما تُستخدم الجزاءات، لا سيما تلك التي تدعي الجهة التي تفرضها أنها تتمتع بحصانة من الاختصاص المحلي، بطريقة روتينية كأداة من أدوات السياسة الخارجية ضد جميع الدول، أو ضد حكومة أو كيان ما حسبما تحدده الجهة الأكثر استخداماً للجزاءات الانفرادية استناداً إلى "أدلة" مشكوك فيها، أو تُستخدم لمجرد وجود شكوك أو ادعاءات بأن نظاماً فاسداً يقوم بأنشطة خبيثة محاولاً تخريب الديمقراطيات الغربية، فإن البنية الأساسية للنظام الدولي، القائمة على ميثاق الأمم المتحدة والشرعة الدولية لحقوق الإنسان، تصبح في خطر. وفي حال أصبحت الجزاءات والأحصرة، التي تستند إلى خطاب المواجهة، أدوات شائعة لها الأسبقية على العلاقات الدبلوماسية الطبيعية، سيصبح من الصعب أكثر فأكثر الحفاظ على نظام دولي يفسح المجال للتعاون والتفاهم الدوليين، واحترام حقوق الإنسان وتعزيزها فعلياً، أو حتى مجرد التعايش فيما بين الدول وجددير بالذكر أن المادة ٢(١) من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أن المنظمة "تقوم... على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها"، وبأن المادة ١(٢) تشير إلى أحد أهداف الأمم المتحدة هو "إنهاء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي

(٢٣) انظر: Reisman and Stevick, "The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes"

(٢٤) أرفقت عناصر مشروع سجل الأمم المتحدة للجزاءات الانفرادية التي من المحتمل أن يكون لها أثر في حقوق الإنسان بالتقرير السابق للمقرر الخاص (A/HRC/36/44)، المرفق، التذييل الأول)، كأساس ممكن للمفاوضات المتعددة الأطراف الرامية إلى إنشاء هذا السجل.

يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام". وفي وقت تتعالى أصوات التهديد باستخدام الإكراه أو حتى القوة المسلحة، تلميحاً أو تصريحاً، في البيانات العامة أو في تغريدات تويتر، يتعين إعادة تأكيد ما تنص عليه المادة ٢(٤) وهو أن "يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة".

باء- إعادة فرض حصار شامل على جمهورية إيران الإسلامية

٣٠- أنهى رئيس الولايات المتحدة في ٨ أيار/مايو ٢٠١٨ مشاركة بلده في خطة العمل الشاملة المشتركة، الاتفاق الذي تم التوصل إليه في فيينا في ١٤ تموز/يوليه ٢٠١٥ بين جمهورية إيران الإسلامية، والصين، وفرنسا، وألمانيا، الاتحاد الروسي والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. وأمر رئيس الولايات المتحدة إدارته بأن تبدأ على الفور بإعادة فرض الجزاءات المتعلقة بخطة العمل الشاملة المشتركة^(٢٥).

٣١- ويشير انسحاب الولايات المتحدة من خطة العمل الشاملة المشتركة وإعادة فرضها لاحقاً لجزاءات انفرادية مشددة وشاملة على جمهورية إيران الإسلامية، في حد ذاته (بغض النظر عن تبعات ذلك على حقوق الإنسان في هذا البلد، وهو أمر يجري تناوله في جزء لاحق من هذا التقرير) قضايا هامة من حيث مشروعيتها من منظور القانون الدولي. ولا ينوي المقرر الخاص التوسع في هذه النقطة وسيلتزم بتوضيح جوانب الانسحاب التي لها صلة بحقوق الإنسان. ومع ذلك، يرى المقرر الخاص أن من الواضح تماماً أن في انسحاب الولايات المتحدة خرقاً أو انتهاكاً لخطة العمل، الاتفاق المتعدد الاطراف الذي يعدد مجموعة من الالتزامات المتبادلة بين الأطراف، وينشئ من ثم حقوقاً لها وواجبات عليها بموجب القانون الدولي فهذا الاتفاق مشمول إذاً بقاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي هي أن العقد شريعة المتعاقدين، كما أقر بذلك العديد من المشاركين^(٢٦). وعلاوة على ذلك، أقر مجلس الأمن في قراره ٢٢٣١(٢٠١٥) خطة العمل هذه، وحث على "تنفيذها بصورة تامة وفقاً للجدول الزمني المحدد في خطة العمل"، وأهاب "بجميع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية اتخاذ كل الإجراءات المناسبة لدعم تنفيذ خطة العمل، بوسائل منها اتخاذ إجراءات تتسق مع مخطط التنفيذ المبين في خطة العمل وفي هذا القرار، والامتناع عن إتيان أعمال تعيق الوفاء بالالتزامات المنبثقة عن خطة العمل هذه". ومن الواضح أن هذا يشمل التزام الدول بالامتناع عن تطبيق الجزاءات المتنازل عنها بموجب الاتفاق. فقد شدد مجلس الأمن في قراره ٢٢٣١(٢٠١٥) بوضوح على أن الدول الأعضاء ملزمة بموجب المادة ٢٥ من ميثاق الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها.

(٢٥) انظر: www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/

(٢٦) انظر: خطاب الممثلة السامية للاتحاد المعنية بالشؤون الخارجية والسياسة الأمنية/نايبة رئيس المفوضية فيديريكا موغريني في الجلسة العامة للبرلمان الأوروبي بشأن خطة العمل الشاملة المشتركة في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، المتاح على الرابط: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37259/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary_en

٣٢- وكما أكدت محكمة العدل الدولية في الفتوى المتعلقة بناميبيا، فإنه "عندما يتخذ مجلس الأمن، وفقاً للميثاق، قراراً بموجب المادة ٢٥، يتعين على الدول الأعضاء امتثال هذا القرار ... والقول بخلاف ذلك يجرّد هذه الهيئة الرئيسية من وظائفها وسلطاتها الأساسية المخولة لها بموجب الميثاق" (٢٧).

العواقب المقصودة لنظام الجزاءات

٣٣- أوضح مسؤولو الولايات المتحدة أن الإضرار بجمهورية إيران الإسلامية عموماً هو "العواقب المقصودة بالفعل" من نظام الجزاءات (٢٨). وزعم وزير خارجية الولايات المتحدة أن بلده سيمارس ضغوطاً مالية لم يسبق لها مثيل على النظام الإيراني، وشدد على أن "وقوع الجزاءات سيكون مؤلماً إذا لم يغير النظام المسار غير المقبول وغير المثمر الذي اختاره إلى مسار يجعله يعود إلى عتبة الأمم. وستكون هذه الجزاءات في نهاية المطاف أشد الجزاءات في التاريخ عندما تنتهي منها ... وبعد أن تدخل جزاءاتنا حيز النفاذ، سيجهد النظام كثيراً لإبقاء اقتصاده على قيد الحياة" (٢٩). وأوضح المسؤولون الأمريكيون المنطق الكامن وراء ذلك، والذي يعتبرونه مبرراً لهجوم هذا، على النحو التالي: "بالنظر إلى تغلغل قوات حرس الثورة الإسلامية في الاقتصاد الإيراني، وسلوك إيران في المنطقة، إضافة إلى أنشطتها الشنيعة الأخرى، نعتقد اعتقاداً راسخاً أنه يتعين على الشركات عدم مزاوله أعمال تجارية في إيران. وهذه هي العاقبة المقصودة" (٣٠). ولا تُخفي الولايات المتحدة أنها ترمي إلى عزل إيران اقتصادياً بتوسيع نطاق جزاءاتها الثانوية (٣١). وهكذا، فإن السلوك الخبيث (المرعوم) للقيادة السياسية الإيرانية، على نحو ما تؤكد قيادته دولة واحدة من جانب واحد، يُستخدم لتبرير فرض ما يراد له أن يكون عملياً أشد نظام جزاءات في التاريخ. ولا شك أن أثر الجزاءات سيضر بالناس العاديين في جمهورية إيران الإسلامية، وبتمتعهم بطائفة من حقوق الإنسان. ولا يقتصر الأمر على عدم إنكار هذا الأثر السلبي بل يتعداه إلى القول إنه عاقبة مقصودة ومعلنة ستسفر عنها الجزاءات المقبلة.

٣٤- وإعادة فرض حظر تجاري شامل على جمهورية إيران الإسلامية، وزعم أن ذلك ينطبق على أطراف ثالثة في جميع أنحاء العالم، وتهديد الشركات التي تزاوّل أعمالاً تجارية في الولايات المتحدة بعواقب وخيمة، خطوة كبيرة إلى الوراء (٣٢). وهذا الأمر مثلاً على ازدياد نُظم الجزاءات التي تشبه آثارها إلى حد ما الحصار في وقت السلم، إذ إن الفرق بين الحصار في وقت السلم والحصار في وقت الحرب هو، كما ذكر سابقاً، أن الحماية التي يتيحها القانون الدولي الإنساني في وقت الحرب، لا يبدو أنها متاحة بسهولة في وقت السلم. ويدعو تقييم النتائج المترتبة على نظام الجزاءات هذا إلى تقييم تدابيرها بمقارنتها بالمعايير المنصوص عليها في القانون الدولي

(٢٧) انظر: *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 53*

(٢٨) انظر الرابط: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm

(٢٩) انظر الرابط: www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm

(٣٠) انظر الرابط: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm. See

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) انظر الرابط: www.ft.com/content/cfe5b294-7e0e-11e8-bc55-50daf11b720d

الإنساني، ووقف تلك التي يظهر أنها تتجاهل مبادئ الضرورة والتناسب والتمييز فوراً. وكما هو معروف تماماً، فقد أفضت العواقب الكارثية على حقوق الإنسان من جراء حالات الحظر التجاري الواسع التي فُرضت تحت سلطة الأمم المتحدة في التسعينيات، لا سيما فيما يتعلق بالعراق^(٣٣)، إلى حدوث تحول من فرض الجزاءات الشاملة إلى فرض ما يسمى الجزاءات الذكية. وكما لاحظ بعض الباحثين في عام ٢٠٠٣، "أصبح معيار جديد ضد الجزاءات الشاملة جزءاً من تفاهم مشترك بين الدول"^(٣٤). وكان الأمل أن هذه الخطوة لا رجعة فيها، لكن تبين أن الأمر لم يكن كذلك. وكان المقرر الخاص قد شكك في تقرير سابق في "ذكاء" الجزاءات الذكية، لكنه يقر بأن الجزاءات الشاملة تنطوي على احتمال إلحاق أضرار أشد بالسكان المدنيين. والموقف الذي أعرب عنه البرلمان الأوروبي في عام ٢٠٠٨ ومفاده أنه يعارض "فرض جزاءات شاملة وعشوائية في جميع الحالات على أي بلد لأن هذا النهج يفضي بحكم الواقع إلى عزل السكان تماماً"^(٣٥) موقف لا يزال ينطوي على أهمية وينبغي إعادة تأكيده. وينبغي التأكيد أن الجمع بين التدابير القسرية الانفرادية الشاملة وفرض جزاءات ثانوية على أطراف ثالثة لا علاقة لها بالصراع يتساوى والحصار في زمن السلم.

الجزاءات الثانوية ومسألة الحصانة من الاختصاص المحلي

٣٥- كما أوضح المقرر الخاص في تقريره السابق إلى مجلس حقوق الإنسان، ثمة فهم عام أن الجزاءات القائمة على الحصانة من الاختصاص المحلي تتجاهل القواعد المقبولة عموماً التي تحكم اختصاص الدول بموجب القانون الدولي، وهي من ثم تدابير غير قانونية (انظر A/HRC/36/44، الفقرات ٢٢-٢٤). وقد أفضى فرض المزيد من الجزاءات الثانوية الواسعة النطاق التي يُزعم أنها تنطبق على أطراف ثالثة غير معنية بالصراع إلى إدانة من جانب الأغلبية الساحقة من المجتمع الدولي. فقد أدان الاتحاد الأوروبي، على وجه الخصوص، التدابير القسرية للحصانة من الاختصاص المحلي مرة أخرى عندما تنصلت الولايات المتحدة من خطة العمل الشاملة المشتركة في أيار/مايو ٢٠١٨. إذ أوضح الاتحاد أن "بعض التدابير التي ستعيد الولايات المتحدة تفعيلها ضد إيران لها آثار تتخطى الحدود الإقليمية. ولما كانت تؤثر في مصالح الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين يزاولون في الاتحاد الأوروبي أعمالاً تجارية و/أو في حركة رأس المال

(٣٣) تقلص الناتج المحلي الاجمالي للعراق إلى النصف تقريباً جراء الجزاءات. وتشير التقديرات إلى أن هذا البلد خسر ما بين ١٧٥ بليون و ٢٥٠ بليون دولار من العائدات النفطية المحتملة جراء الجزاءات. وزاد سعر المواد الغذائية للأسرة لمدة شهر واحد ٢٥٠ مرة خلال السنوات الخمس الأولى من نظام الجزاءات. وتشير للتقديرات أيضاً إلى أن الجزاءات تسببت في زيادة في وفيات الأطفال الصغار بمقدار يتراوح ما بين ١٠٠ ٠٠٠ و ٢٢٧ ٠٠٠ حالة وفاة من آب/أغسطس ١٩٩١ إلى آذار/مارس ١٩٩٨. انظر: Daniel. W. Drezner "Economic sanctions in theory and practice: how smart are they?" in *Coercion. The Power to Hurt in International Politics*, Kelly M. Greenhill and Peter Krause, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2018), p. 259. ولوحظ أن الجزاءات الاقتصادية ربما كانت السبب في وفاة عدد من الأطفال يزيد عن عدد الأشخاص الذين قُتلوا بكل ما يسمى أسلحة الدمار الشامل عبر التاريخ: انظر John Mueller and Karl Mueller, "Sanctions of mass destruction", *Foreign Affairs*, vol. 78, No. 3 (May-June 1999).

(٣٤) انظر: Darren Hawkins and Joshua Lloyd, "Questioning comprehensive sanctions: the birth of a norm", *Journal of Human Rights* vol. 2, No. 3 (2003).

(٣٥) European Parliament, Committee on Foreign Affairs, "Report on the evaluation of EU sanctions as part of the EU's actions and policies in the area of human rights" (15 July 2008), para. 14.

وما يرتبط بذلك من أنشطة تجارية بين الاتحاد وإيران، فإنها تنتهك القانون الدولي وتعوق تحقيق أهداف الاتحاد^(٣٦).

٣٦- وفي الاتحاد الأوروبي، تخضع مجموعة من تدابير الحصانة من الاختصاص المحلي، بالفعل لللائحة المجلس رقم ٩٦/٢٢٧١، التي اعتمدت رداً على اعتماد الولايات المتحدة تدابير تقييدية تتعلق بكوبا، وجمهورية إيران الإسلامية، وليبيا. وقد أثرت هذه التدابير سلباً في مصالح الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين كانوا يزاولون في الاتحاد أعمالاً تجارية مع هذه البلدان، وهي أعمال مشروعة تماماً بموجب قانون الجماعة الأوروبية^(٣٧). وتوفر اللائحة بشكل أساسي الحماية من فرض الجزاءات القائمة على الحصانة من الاختصاص المحلي، وتتصدى لآثارها "حيثما يضر فرضها بمصالح الأشخاص... الذين يزاولون أعمالاً تجارية دولية و/أو يشاركون في حركة رأس المال والأنشطة التجارية ذات الصلة بين الجماعة الأوروبية وبلدان ثالثة"^(٣٨). فكما تنص على ذلك المادة ١١ من لائحة المجلس رقم ٩٦/٢٢٧١، لا يجوز للأشخاص والكيانات التقييد، "سواء مباشرة أو بواسطة شركة تابعة أو وسيط آخر، بصورة فعلية أو بإغفال متعمد، بأي متطلب أو حظر، بما في ذلك طلبات المحاكم الأجنبية، استناداً إلى الجزاءات المشمولة أو الناتجة بصورة مباشرة أو غير مباشرة عنها، أو إلى الإجراءات التي تستند إليها الجزاءات أو التي تنشأ عنها"^(٣٩). وعلاوة على ذلك، تنص اللائحة على أنه "لا يجوز الاعتراف، بأي شكل من الأشكال، بأي حكم صادر عن محكمة أو هيئة قضائية أو أي قرار صادر عن سلطة إدارية من خارج الجماعة الأوروبية، يضع الجزاءات المشمولة أو الإجراءات التي تستند إليها أو الناشئة عنها موضع التنفيذ بطريقة مباشرة أو غير مباشرة"، ولا يجوز أن يكون هذا الحكم أو هذا القرار واجب النفاذ^(٤٠).

٣٧- وأطلقت المفوضية الأوروبية في ١٨ أيار/مايو ٢٠١٨، بعد حصولها على دعم بالإجماع في ١٦ أيار/مايو ٢٠١٨ من رؤساء دول أو حكومات الاتحاد الأوروبي، عملية لتوسيع نطاق لائحة المجلس رقم ٩٦/٢٢٧١ بإضافة تدابير الحصانة من الاختصاص المحلي التي كانت الولايات المتحدة على وشك فرضها على جمهورية إيران الإسلامية^(٤١). ويشدد المقرر الخاص على أن عدم مشروعية تدابير الحصانة من الاختصاص المحلي ينشأ أيضاً عن آثارها الصارخة وغير التمييزية في حقوق الإنسان، ويعرب عن أمله في أن يعمل الاتحاد الأوروبي مع الأمم المتحدة، وبخاصة مع الدول الأعضاء الأخرى، ومع ولايته، للتصدي للأثر السلبي المباشر للجزاءات والأحصنة الثانوية على حقوق الإنسان، ودعم التعجيل بوضع الصيغة النهائية لمبادئ توجيهية بهذا الشأن واعتمادها على النحو المقترح في هذا التقرير.

(٣٦) انظر: European Commission, explanatory memorandum on the draft Commission delegated regulation of 6.6.2018 amending the annex to Council regulation No. 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, para. 1.

(٣٧) المرجع نفسه.

(٣٨) Council regulation (EC) No. 2271/96, art. 1.

(٣٩) المرجع نفسه، المادة ٥.

(٤٠) المرجع نفسه، المادة ٤.

(٤١) المرجع نفسه، الفقرة ١.

قضايا التمييز

٣٨- ثمة حجة قانونية قوية تشير إلى أن من شأن أن يكون للجزاءات أثر تمييزي على أساس بلد الإقامة أو جنسية السكان المستهدفين. فالتمييز على أساس الجنسية أو الأصل القومي ينتهك، في جملة أمور، المادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادتين ١ و ٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

٣٩- ويمكن ان تساق هذه الحجة بشكل خاص فيما يتعلق بالآثار العملية للتدابير الشاملة الانفرادية التي اتخذتها الولايات المتحدة ضد جمهورية إيران الإسلامية، والتي تحرم الشعب الإيراني من فرصة إقامة علاقات تجارية عادية (وعلاقات أخرى) مع نظرائه الأجانب.

٤٠- ويمكن الإشارة أيضاً إلى الطعون التي رفعها الإيرانيون في السنوات الأخيرة أمام المحاكم في المملكة المتحدة ضد عدد من البنوك البريطانية بحجة التمييز العنصري ضدهم جراء إغلاق حساباتهم المصرفية، في انتهاك لأحكام قانون المساواة لعام ٢٠١٠^(٤٢). وتفيد التقارير بأن أصحاب هذه الدعاوى حصلوا على تعويض في معظم الحالات، وغالباً ما كان ذلك ضمن تسويات سابقة للمحاكمة.

جيم- الإجراءات المفروضة على الاتحاد الروسي وعواقبها الاقتصادية والاجتماعية

٤١- فرضت وزارة مالية الولايات المتحدة في ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٨ جزاءات إضافية على الاتحاد الروسي^(٤٣)، وحددت أسماء سبعة ممن يسمون القلة الروسية الحاكمة و ١٢ شركة يملكونها أو يسيطرون عليها، إضافة إلى ١٧ من كبار المسؤولين الحكوميين الروس، وشركة روسية لتجارة الأسلحة مملوكة للدولة وفرع تابع لها، ومصرفاً روسياً^(٤٤). ولهذه الجزاءات أثر يتخطى الحدود الإقليمية، أي أنها تضر بالأشخاص غير الأمريكيين الذين يتعاملون مع الأطراف الروسية الذين تستهدفهم الجزاءات. وبالنظر إلى حجم هذا التدبير من حيث نمط أهدافه (التي تشمل مجموعة واسعة من القطاعات الاقتصادية)، يُعتقد على نطاق واسع أن من شأنه أن يهدد آفاق مشروع نورد ستريم ٢، خط الأنابيب الذي تبلغ تكلفته ٩,٥ بليون دولار، لنقل الغاز الطبيعي من الاتحاد الروسي إلى ألمانيا. ويعتقد المحللون أن خط الأنابيب، الذي يمكن أن يمد بالطاقة ٢٦ مليون أسرة معيشية، والجاري إنشاؤه حالياً والذي يتوقع أن يبدأ إمداداته في عام ٢٠٢٠، سيواجه صعوبات في الحصول على التمويل الكافي من المصارف الغربية^(٤٥). والمنطق الكامن وراء هذا الأمر معروف جيداً: "نظراً إلى أن الولايات المتحدة هي مركز ثقل السوق المالي العالمي، فإن المصارف الدولية بحاجة إلى الوصول إلى أسواق رأس المال الأمريكية لإجراء معاملاتها

(٤٢) انظر الرابط: www.theguardian.com/world/2014/mar/28/iranians-uk-banks-closed-accounts-claim-racial-discrimination.

(٤٣) للحصول على نظرة شاملة وتحليل للتدابير المعمول بها حالياً ضد الاتحاد الروسي، انظر A/HRC/36/44/Add.1.

(٤٤) انظر الرابط: <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-designates-russian-oligarchs-officials-and-entities-in-response-to>.

(٤٥) انظر الرابط: <https://global.handelsblatt.com/politics/us-sanctions-russia-nord-stream-2-gas-companies-909619>.

الدولية"^(٤٦). وترى المصارف أنها لا تستطيع أن تتحمل خطر التعرض لغرامات في الولايات المتحدة، أو حتى خطر إخراجها من السوق الأمريكية. وتعرض شركات الاتحاد الأوروبي التي تشارك في مشروع نورد ستريم ٢ لتهديدات علنية من الإدارة الأمريكية بفرض جزاءات عليها. فقد أشار متحدث باسم وزارة الخارجية إلى ذلك بالقول: "لقد أوضحنا أن الشركات العاملة في خط أنابيب تصدير الطاقة الروسية تشارك في مجال من الأعمال ينطوي على مخاطر الجزاءات"^(٤٧).

٤٢ - وأحد الكيانات الأخرى التي تستهدفها الجزاءات الجديدة هو شركة روسال، أكبر شركة روسية، من غير الشركات الصينية، لإنتاج الألمنيوم في العالم. وبإضافة الولايات المتحدة هذه الشركة إلى قائمة جزاءاتها ضد "مواطنين معيّنين خصيصاً"، تكون قد أوصدت بالفعل باب وصول هذه الشركة إلى النظام المالي الدولي^(٤٨). وعلى الرغم من أن حكومة الولايات المتحدة تدعي أنها لا تستهدف الأشخاص الكادحين الذين يعتمدون على روسال والشركات التابعة لها^(٤٩)، ومن أن مكتب وزارة المالية الأمريكية لمراقبة الأصول الأجنبية منح "تراخيص" محدودة للأمريكيين والأشخاص من جنسيات أخرى لتمكينهم في وقت محدود من إنهاء عملياتهم مع شركة روسال، فإن آثار هذه الجزاءات كانت كارثية. فقد توقف زبائن الشركة عن شراء ألمنيومها، وأسرع الدائنون إلى التخلص من الديون التي في ذمتها. وذكرت وكالة رويترز للأخبار أن أسهم روسال فقدت ما يقرب من ٦٠ في المائة من قيمتها بعد فرض الجزاءات، والتهبت في الوقت نفسه أسعار الألمنيوم والألومينا، ما أفضى إلى تضرر الشركات في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في الولايات المتحدة. ومن المحتمل أن تؤثر الجزاءات تأثيراً سلبياً في الحياة اليومية لما يناهز ١٠٠ ٠٠٠ شخص يعملون لدى شركة روسال عبر عملياتها ومكاتبها الدولية في العديد من البلدان، وليس في الاتحاد الروسي وحده، وفي حياة عشرات الآلاف من العمال الذين يعتمدون على فرص العمل التي توفرها الشركة. ويجب التشديد على أن هؤلاء الأشخاص لا يتحملون أي مسؤولية في هيكل ملكية الشركة التي يعملون بها.

٤٣ - ويرى المقرر الخاص أن من الأمور التي تستدعي النقاش أيضاً، فيما يتعلق بالجزاءات، أن مسؤولي الدولة الروسية وُضعوا في القائمة السوداء بسبب مهنتهم لا غير أو، حسب تعبير مكتب مراقبة الأصول الأجنبية، لكونهم مسؤولين في حكومة الاتحاد الروسي، دون أن تقدم الدولة التي تفرض الجزاءات ما يظهر أنهم شاركوا في أية تصرفات أو أنشطة تحديداً غير قانونية، مزعومة أو محددة. ويبدو الآن أن مجرد كون الشخص مسؤولاً من مسؤولي حكومة الاتحاد الروسي يكفي لإدراجه في قائمة الأشخاص المستهدفين؛ وهذه سابقة مشؤومة ترقى، علاوة على ذلك، إلى إنكار فحج لحقوق الإنسان. ويُعاقب الأشخاص المستهدفون هنا بسبب سلوك

(٤٦) انظر الرابط: Daniel.W. Drezner, "Economic sanctions in theory and practice: how smart are they?" .in *Coercion. The Power to Hurt in International Politics*

(٤٧) انظر الرابط: <https://foreignpolicy.com/2018/06/01/u-s-close-to-imposing-sanctions-on-european-companies-in-russian-pipeline-project-nord-stream-two-germany-energy-gas-oil-putin/>

(٤٨) انظر الرابط: www.reuters.com/article/us-usa-russia-sanctions-rusal-exclusive/exclusive-rusal-seeks-sanctions-relief-via-board-changes-exports-at-risk-if-plan-fails-sources-idUSKBN1HY0ZG

(٤٩) انظر: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0365>

أشخاص آخرين، فيما يشبه مفهوم الذنب بالتبعية، وهو مفهوم يرفضه القانون الدولي الجنائي والقانون الدولي لحقوق الإنسان على نطاق واسع^(٥٠).

دال - تصاعد تدابير الجزاءات

٤٤ - من الأمور التي تبعث على القلق أيضاً أن مكتب مراقبة الأصول الأجنبية وضع ضمن قائمة الجزاءات شركة دينا للطيران، الشركة التي تشغل طائرة رئيس جمهورية إيران الإسلامية، حسن روحاني، للسفر في مهام رسمية^(٥١). ويُخشى أن يفضي هذا الإجراء، الذي يستند إلى الادعاء بوجود صلات بقوات حرس الثورة الإسلامية، وإلى تقارير عن تنظيم عمليات نقل جوي عسكري إلى الجمهورية العربية السورية، إلى رفض شركات خدمات المطارات عبر العالم تزويد هذه الطائرة بالوقود أو تقديم الخدمات إليها. وفي شباط/فبراير ٢٠١٨، اضطرت القوات المسلحة الألمانية إلى أن تزود بالوقود الطائرة التي استقلها وزير الخارجية الإيراني جواد ظريف لحضور مؤتمر الأمن في ميونيخ؛ - كانت هذه الطائرة مسجلة لدى شركة ميراج للطيران، وهي شركة إيرانية أخرى مدرجة على القائمة السوداء - بعد أن رفضت الشركات تقديم خدمات إلى هذه الطائرة بذريعة الجزاءات التي فرضتها الولايات المتحدة. وجدير بالذكر أيضاً أن مكتب مراقبة الأصول الأجنبية استهدف في السابق بجزاءات مماثلة عدة شركات طيران إيرانية، بما في ذلك شركة ماهان للطيران، أكبر شركة طيران من حيث حجم أسطولها وعدد وجهاتها في البلد، ما سيؤثر بشكل كبير في قدرة هذه الشركة على مواصلة تشغيل رحلاتها الدولية^(٥٢). واللجوء إلى الجزاءات التي تؤثر في التشغيل الطبيعي والأمن للطائرات المدنية ممارسة تستدعي إلى حد كبير النقاش ومن شأنها أن تعرض سلامة الطيران وأمن المسافرين للخطر. ويرى المقرر الخاص أيضاً أن استهداف الطائرات المستخدمة في الرحلات الجوية الرسمية للمسؤولين الإيرانيين أمرٌ غير مقبول على الإطلاق بسبب أثره المباشر، وهو منع التواصل الدبلوماسي بين الدول. ويتناقض هذا التدبير أيضاً مع المبدأ المقبول عموماً في القانون الدولي وهو أن الطائرات الحكومية تتمتع بحصانة سيادية^(٥٣). ومن الواضح، إضافة إلى ذلك، أن رئيس الدولة وطائرته يتمتعان بالحصانة والحرمة بموجب القانون الدولي، كما شدد على ذلك الأمين العام فيما يتعلق بالحادث الذي وقع في عام ٢٠١٣، حين منعت عدة بلدان أوروبية الطائرة التي كان يستقلها رئيس دولة بوليفيا المتعددة القوميات إيفو موراليس من التحليق في مجالها الجوية^(٥٤).

(٥٠) يُعتبر الاتجاه إلى وضع قائمة سوداء بأسماء المسؤولين الحكوميين والإداريين من ذوي الرتب العالية أو حتى المنخفضة في البلدان الخاضعة للجزاءات، بطريقة عشوائية وعلى أساس منصبهم أو تعيينهم فقط (وهي مناصب لربما لم يسع إليها هؤلاء المسؤولون أو كانت نتيجة انتخابات شعبية) مصدراً آخر للقلق.

(٥١) انظر الرابط: www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180524.aspx

(٥٢) انظر على سبيل المثال: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0395>

(٥٣) انظر: Roger O'Keefe, "Article 3" in *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property. A Commentary*, Roger O'Keefe and Christian J. Tams, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2013)

(٥٤) انظر الرابط: <https://news.un.org/en/story/2013/07/444262>

٤٥ - وعلى المنوال نفسه، تبدو التدابير التي تستهدف رئيس الدولة وهو في منصبه بعد إعادة انتخابه^(٥٥)، والمسؤولين رفيعي المستوى، بمن فيهم رئيس البنك المركزي للدولة^(٥٦)، خطوات لم يسبق لها مثيل، ومن المرجح أن تصعد حدة الصراعات الكامنة وتعمق فرص التفاوض من أجل التوصل إلى تسوية سلمية لأنها تؤثر في قدرة الدول المستهدفة على مجرد التفاعل مع المجتمع الدولي (أو، في حالة محافظ البنك المركزي، قدرته على التفاعل مع البنوك المركزية في الدول الأخرى، والنظام المالي العالمي بشكل عام).

٤٦ - وفي هذا السياق، يشيد المقرر الخاص بالاتحاد الأوروبي، الذي سبق أن صوّت ضد إنشاء ولايته، لاحترامه قرار مجلس حقوق الإنسان وتعاونيه بشكل فعال مع المكلف بالولاية. وهذا مثال جدير بأن يقتدي به الآخرون.

الدروس المستفادة من ممارسة الدبلوماسية في سياق الولاية

٤٧ - كان المقرر الخاص، بصفته سفيراً، أحد واضعي قرار مجلس حقوق الإنسان ١/٥ بشأن بناء المؤسسات في المجلس و ٢/٥ بشأن مدونة قواعد سلوك المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. فحينها، تم الاعتراف بأن أحد أسباب زوال لجنة حقوق الإنسان هو أنها أفرطت في "توجيه أصابع الاتهام وفي التعبير" بدلاً من الدخول في حوار مع الدول الأعضاء للنهوض بحقوق الإنسان، عندما كان الحوار لا يزال ممكناً، وتقديم المشورة والمساعدة التقنية لتحسين امتثال التزامات حقوق الإنسان. وهذا هو السبب وراء التشديد على الحوار التفاعلي في كلا القرارين، وتفادي مواقف المواجهة، والابتعاد عن التسييس، والتركيز على النهوض بقدرة الدول في هذا الصدد، وإتاحة المساعدة التقنية بموافقة الدول المعنية. ومن هذا المنظور، ترمي آليات حقوق الإنسان إلى تحقيق الأهداف ذاتها التي يرمي إليها المدافعون المستقلون عن حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية، لكنها يمكن أن تسعى إليها بطريقة مختلفة ومتكاملة بدلاً من التصرف وكأنها منظمة غير حكومية مناصرة أخرى. وينطبق ذلك بشكل خاص على الولاية المتعلقة بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، حيث تتعلق هذه المسألة في المقام الأول بالبلدان أو مجموعات البلدان التي تفرض تدابير قسرية انفرادية تستهدف في أغلب الأحيان، وإن لم يكن دائماً، دولاً أضعف منها وأكثر هشاشة. والبلدان التي تفرض الجزاءات هي غالباً بلدان قوية أو غنية، وقد لا تصغي إلى التحذيرات العلنية للمقرر الخاص. وعلى العكس من ذلك، قد ترفض المشاركة، إما لأنها تعتبر أن تشريعاتها الوطنية تسمو على أحكام القانون الدولي، أو لأنها، خلافاً لميثاق الأمم المتحدة الذي يقضي باعتماد قرارات الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان بالأغلبية، ترى أن أفعالها لا تتعارض مع أحكام القانون الدولي. وإن إحراز فوز قانوني علني في هذه الظروف قد يؤثر سلباً في فرص التعامل مع البلد الذي يفرض العقوبات، مما سيُضرب بقدرة المكلف بالولاية على العمل نحو تخفيف تدريجي لمعاناة الضحايا الأبرياء.

(٥٥) أدرج مكتب مراقبة الأصول الأجنبية في تموز/يوليه ٢٠١٧ رئيس فنزويلا، نيكولاس مادورو موروس، عملاً بالأمر التنفيذي رقم ١٣٦٩٢ الذي يميز فرض جزاءات على المسؤولين الحاليين أو السابقين في حكومة فنزويلا وغيرهم من الأشخاص الذين يقوضون الديمقراطية في فنزويلا. انظر الرابط: www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx

(٥٦) انظر الرابط: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0385>

٤٨ - ويعتقد المقرر الخاص أن آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، لا سيما ولايته، ينبغي أن تحذّر اتباع نفس المسار الذي اتبعته لجنة حقوق الإنسان بالرجوع إلى "توجيه أصابع الاتهام وإلى التعبير" بشكل منهجي، وهو مسار يمكن فيه تسجيل انتصارات سياسية لكن دون أن يكون لذلك أثر يُذكر لتحسين أوضاع حقوق الإنسان للأشخاص الضعفاء على مستوى القواعد الشعبية الذين يعانون بالفعل عبء التدابير القسرية الانفرادية. ولهذا السبب، سعت ولاية المقرر الخاص إلى قصر عملها عبر القنوات العامة على الأوضاع التي تهدد حياة الناس عموماً، كما هو منصوص عليه في المادة ١٠ من مدونة قواعد السلوك. وفي كل مرة أتيحت للمقرر الخاص فرصة التفاعل البناء مع بلد يفرض جزاءات أو بلد مستهدف بها، أو كليهما، كان يختار أسلوب الدبلوماسية الهادئة والسعي لتعزيز توافق الآراء، كما كان الحال بالنسبة لرفع الجزاءات عن السودان. ففي تلك الحالة، أتاحت الدبلوماسية الهادئة للخبير المستقل المعني بالسودان والمقرر الخاص على السواء فرصة التفاعل مع الأطراف وتحقيق الهدف المنشود. وقد اعترفت السلطات السودانية بالفعل بدور المكلفين بالولاية في إطار الإجراءات الخاصة في نجاح العملية التي أفضت إلى رفع الجزاءات عن هذا البلد. وقد أفضى هذا النهج إلى تحسين الظروف المعيشية لأكثر الفئات ضعفاً في السودان.

٤٩ - ويعتقد المقرر الخاص أن هذه هي الطريقة التي تؤتي أفضل النتائج للتفاعل مع ولايته، وسيستمر، بكل ما في وسعه، في اتباع نهج بناء الجسور بدلاً من تأجيج التوتر بين البلدان التي تفرض الجزاءات وتلك المستهدفة بها. وهو يتبع هذا النهج دون التخلي عن الجهود المبذولة لزيادة الوعي بالعناصر الدفينة التي تغذي التوسع الهائل للجزاءات الانفرادية، وذلك بإنشاء وحفظ سجل للأمم المتحدة بشأنها. وسيظل تركيز الولاية أيضاً على المبادرات التي ترمي إلى وضع وترسيخ وتوسيع نطاق الصكوك القانونية، والأدوات والمبادئ التوجيهية الممكنة التي من شأنها حماية الضحايا الأبرياء من الآثار السلبية للجزاءات. والخيار المفضل لتحقيق هذا الغرض هو التمسك بقنوات الإطار المؤسسي للأمم المتحدة بدلاً من اعتبار إصدار بلاغ صحفي كافياً للقول بأن مهام الولاية قد أُنجزت.

تعيين ممثل خاص يُعنى بالتدابير القسرية الانفرادية

٥٠ - ينبغي للأمم العام للأمم المتحدة النظر في تعيين ممثل خاص أو أكثر يُعَنون بالتدابير القسرية الانفرادية، ويُكَلّف كل واحد منهم، حسب الاقتضاء، بنظام الجزاءات المتعلقة ببلد بعينه. وسيكون ذلك إشارة قوية للغاية إلى مشاركة منظومة الأمم المتحدة في الجهود المبذولة للحد من استخدام التدابير القسرية الانفرادية، وإلغائها في آخر المطاف، لأن الاستخدام المشروع الوحيد للجزاءات ينشأ عن التدابير التي يتخذها مجلس الأمن استناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ويمكن أن تشمل ولاية الممثل الخاص المعني بالجزاءات الانفرادية الدعوة إلى احترام القانون الدولي في المسائل التي تتعلق بالتدابير القسرية الانفرادية، والتفاوض بشأن تدابير الإغاثة، والتخفيف من أشد التدابير عشوائية، والنهوض في نهاية المطاف بتوافق الآراء على أساس كل حالة على حدة من أجل إلغاء الجزاءات الانفرادية. ويرى المقرر الخاص أن هذه المسائل تتجاوز ولايته، وهي ولاية تركز على حماية حقوق الإنسان التي تتأثر بهذه الجزاءات. ويمكن للمقرر الخاص أن يتفاعل، حسب الاقتضاء، مع الممثل الخاص المعني (الممثلين الخاصين المعنيين) بالجزاءات.

سادساً- الاستنتاجات والتوصيات

٥١- ترمي ولاية المقرر الخاص إلى تعزيز سيادة القانون في أنحاء المجتمع الدولي من أجل القضاء على استخدام الإكراه الاقتصادي أداةً للدبلوماسية الدولية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يلاحظ المقرر الخاص مع التقدير الجهود التي تبذلها جمهورية إيران الإسلامية وقطر للطعن في شرعية استخدام التدابير القسرية الانفرادية باللجوء إلى أحكام القضاء الدولي. ويكرر المقرر الخاص مجدداً الاقتراح الذي قدمه إلى الدول الأعضاء من أجل تجديد عمل لجنة القانون الدولي بشأن "الحصانة من الاختصاص المحلي" الذي ابتداءً في عام ٢٠٠٦ (انظر A/61/10، المرفق هاء، و A/72/370، الفقرة ٥٨). ويمكن دعوة اللجنة إلى التوسع في جملة أمور منها الوضع القانوني للجزاءات التي تعتمد عليها دولة أو مجموعة من الدول بممارسة ولايتها بشكل غير مشروع على دول مستهدفة، لا بل على دول ثالثة. ويجدر التذكير في هذا الصدد بأنه بموجب المادة ١٧ من النظام الأساسي للجنة، تنظر اللجنة في الاقتراحات ومشاريع الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي تقدمها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة غير الجمعية العامة، أو الوكالات المتخصصة، أو الهيئات الرسمية المنشأة بموجب اتفاق حكومي دولي لتشجيع التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه، والتي يحيلها الأمين العام إلى اللجنة لذلك الغرض.

٥٢- ويشجع المقرر الخاص الأمين العام على النظر في تعيين ممثل أو ممثلين خاصين يُعَنون بالتدابير القسرية الانفرادية للحد من استخدامها وإلغائها في نهاية المطاف، وضمان عدم فرض جزاءات إلا عن طريق مجلس الأمن، وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

٥٣- وفي الختام، يطلب المقرر الخاص أن تبدأ الدول الأعضاء مشاورات حول مشروع إعلان بشأن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون، وأن تدرج العناصر التي تقترحها في مرفق هذا التقرير بغرض عرضها في إحدى الدورات القادمة للجمعية العامة، من أجل إيجاد توافق دولي في الآراء بشأن الحد الأدنى من حماية حقوق الإنسان الواجب ضمانه في حال استخدام التدابير القسرية الانفرادية.

Annex

Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law (updated)

A. Basic facts

1. Resolution 34/13 adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017 “urged all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urged the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and it should be recalled that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights”.
2. Unilateral coercive measures have a tendency to remain in force irrespective of the achievement of its purported objective.
3. Unilateral coercive measures involving extraterritorial application of domestic measures are unlawful under international law.
4. Unilateral coercive measures in a number of cases entail severe adverse impacts on the enjoyment of human rights of targeted populations and individuals, have often proven to be inefficient, and are most likely to entail unintended effects in the form of adverse human rights impacts on non-designated third parties.

B. Basic principles

5. Whilst targeted States have a responsibility to mitigate the adverse human rights impact of unilateral sanctions imposed by source countries, the latter are also accountable for any adverse effects on human rights occurring in target countries, even if such effects are unintended, to the extent that “when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its powers to protect the economic, social and cultural rights of the affected population” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, E/C.12/1997/8, para. 13).
6. The inhabitants of a given country do not forfeit basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms of international peace and security, as affirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (See E/C.12/1997/8, para. 16).
7. In situations where unilateral coercive measures inflict undue sufferings/have an egregious human rights impact, on the population of a targeted State, whatever legal motive is invoked, they become clearly illegal and their source countries should be called to account. This applies in particular to comprehensive embargoes coupled with secondary sanctions aimed at the economic isolation of the target country, the effects of which may be comparable with those of a wartime blockade.
8. Such call for the removal of unilateral coercive measures applies to comprehensive measures as well as to targeted measures and to economic as well as to financial measures.
9. As a consequence, the basic principle should be that States and groups of States should commit themselves to refraining from imposing unilateral coercive measures, as well as remove such measures as are in force, and shall commit to using other means of peaceful settlement of international disputes and differences.

10. The present Declaration is without prejudice to the procedural and substantive requirements arising from the legal regime of countermeasures in the sense of the International Law Commission's Draft Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts.¹

11. When comprehensive embargoes coupled with secondary sanctions aimed at the economic isolation of the target country produce effects comparable with those of a wartime blockade, the relevant rules of international humanitarian law applicable to blockade, as well as the general requirements of necessity, proportionality and discrimination and the prohibitions of starvation and collective punishment, should become applicable *mutatis mutandis*.

C. Mitigation: Universally/Generally accepted rules of behaviour

12. Pending the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use, all efforts should be made to mitigate the adverse effect of unilateral sanctions on human rights;

13. The transitional period preceding the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use should be shortened to the greatest extent possible.

14. During the transitional period, the following universally accepted rules of behaviour shall be asserted to mitigate the adverse impacts of unilateral sanctions:

(a) The parties considering the implementation of unilateral sanctions are under an obligation to conduct a transparent human rights impact assessment (HRIA) of the measures envisaged, before sanctions are applied, and to monitor on a regular basis, as long as sanctions remain in force, the effects of implementation of the measures, including as regards their adverse effects on human rights; there should be effective mechanisms in place at national level to ensure that State authorities in charge of sanctions programmes adjust or change the sanctions regime with a view to preventing human rights violations identified through HRIAs;

HRIAs should allow for the effective public participation of the populations affected by sanctions, and ensure that information gathered be made publicly (and widely) available.

NGOs and international organizations may also conduct HRIAs of sanctions programmes, especially in cases where the State enacting sanctions fails to conduct such assessment.

HRIAs should also be conducted in cases of sanctions imposed by groups of States or regional organizations.

(b) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to ensure effective humanitarian exemptions mechanisms whose effectiveness can be gauged by target country institutions, both governmental and non-governmental, for satisfying basic human rights and essential humanitarian needs;

(c) There must be an end to the politicization of what was intended to be a purely technical interbank international financial transfer mechanism, whose manipulation in the form of selective exclusion is tantamount to re-introducing comprehensive sanctions on targeted countries;

(d) Mechanisms to guarantee due process, and the availability of judicial review for obtaining remedies and redress for unilateral coercive measures, should be available to:

1. Impacted groups whether the impact is intended or unintended (by comprehensive or sectoral sanctions), and

¹ A/56/10.

2. Individuals and legal persons and entities targeted (by targeted sanctions) but found not to have been given a chance to benefit from due process.

The need for such mechanisms stems from a number of multilateral human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights (Articles 8 and 10), the International Covenant on Civil and Political Rights (Articles 2 and 14 (1)), the Convention on the Rights of the Child (Article 39), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 6) and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Article 14). Where it is found to prevail, the lack of effective mechanisms for the judicial review of unilateral sanctions measures, and remedies and redress for victims as appropriate, should be addressed without delay to the extent that such situation amounts to a denial of justice.

(e) The basic components of the requirement of due process in relation to unilateral coercive measures, pending their total elimination, shall be the following:

(i) Mechanisms and procedures for judicial review of unilateral coercive measures:

1. The factual and legal grounds for the measures have to be disclosed to the concerned parties;
2. The availability of, and the mechanisms and procedures for, a right to appeal/judicial review, should be made known to the targeted parties upon notification to the concerned parties;
3. Such mechanisms and procedures should allow for a review of the substantive factual and legal grounds for the unilateral coercive measures, in accordance with international law and international humanitarian law, as well as in compliance with internationally recognized procedural standards;
4. Such mechanisms and procedures should be in place and available at the same level (either domestic or international [either regional organization or the United Nations]) as the source of the unilateral coercive measures concerned; in case of unavailability of procedures for remedies at the domestic level or at the level of a group of countries imposing sanctions, the targeted countries or persons should be entitled to seek remedies by the Committee of the treaty body concerned, i.e. CESCR;
5. Such mechanisms and procedures should be of a judicial nature or at least, for a transitional period, of the nature of an Ombudsperson or other quasi-judicial mechanism.

(ii) Notification of the measures to the parties concerned as soon as practicable, without affecting the effectiveness of the measures;

(iii) Time-bound limitation of the measures, and biannual monitoring and review;

(iv) Reversibility of the measures;

(v) Appropriate humanitarian exceptions;

(vi) A regular mechanism to monitor potential adverse impact and unintended consequences of these measures; and

(vii) Availability of effective compensation/reparations (including financial) when unwarranted adverse impacts on human rights have occurred.