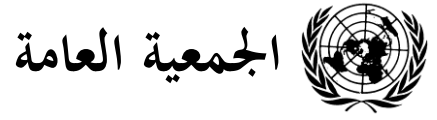


Distr.: General
21 July 2020
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والأربعون

14 أيلول/سبتمبر - 2 تشرين الأول/أكتوبر 2020

البند 3 من جدول الأعمال

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

الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية: الأولويات وخارطة الطريق

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان*

موجز

هذا أول تقرير مواضيعي قدمته إلى مجلس حقوق الإنسان المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، ألينا دوهان، المعينة حديثاً. وتناقش المقررة الخاصة في التقرير التطورات الراهنة والتحديات الكامنة في تطبيق الجزاءات الانفرادية، وتحدد أولويات بحثها المواضيعي وتعاونها، وتقدم خارطة طريق لأنشطتها بوصفها صاحبة الولاية.

* قُدِّم هذا التقرير بعد الموعد النهائي لتضمينه آخر المستندات.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.20-09777(A)



* 2 0 0 9 7 7 7 *

أولاً - مقدمة

- 1- هذا أول تقرير مواضيعي قدمته إلى مجلس حقوق الإنسان المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، ألينا دوهان، المعينة حديثاً، وذلك عملاً بولايتها المحددة في قراري المجلس 21/27 و10/36.
- 2- ويؤكد تحليل المقررة الخاصة مجدداً طائفة كبيرة من التحديات التي تطرحها التدابير القسرية الانفرادية للعلاقات الدولية، والنظام القانوني، وسيادة القانون، ومنظومة حقوق الإنسان برمتها. ويكشف التحليل أيضاً أوجه تباين في المصطلحات والمفاهيم المستخدمة لتحديد الجزاءات التي تُفرض دون إذن مجلس الأمن أو خارجه؛ وعدم كفاية التعاون بين الكيانات والمنظمات الدولية التي تتناول هذه الجزاءات؛ وعدم وجود تضامن وتوافق في الآراء بين الدول في تقييماتها. ويلاحظ التحليل أيضاً اتساع نطاق الأسباب والمقاصد والغايات والوسائل والآليات المباشرة وغير المباشرة، وتزايد عدد التدابير القسرية الانفرادية، فضلاً عن توسع طابعها الخارج عن الحدود الإقليمية.
- 3- ولما كان الوضع القانوني لجزاءات انفرادية محددة غير واضح دائماً من وجهة نظر القانون الدولي، فإن من الضروري معالجة الآثار الإنسانية المترتبة على تطبيقها والسعي إلى تقليصها إلى أدنى حد، كما أن من الضروري الانخراط ضمن سياقها من أجل إنشاء إطار قانوني شامل، مع إيلاء الاعتبار الواجب لميثاق الأمم المتحدة، والمبادئ الأساسية للقانون الدولي، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان والمعايير الإنسانية، وسيادة القانون.
- 4- والغرض الرئيسي من هذا التقرير هو تقديم لمحة عامة عن التطورات الراهنة والتحديات المواجهة في التشريعات والسياسات المحلية المتعلقة بالجزاءات، وتحديد أوجه تقاطعها مع معايير وممارسات الأمم المتحدة والهيئات الدولية الأخرى. وفي هذا السياق، يعرض التقرير رؤية المقررة الخاصة للقضايا المعاصرة المتعلقة بتأثير التدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، ويقدم لمجلس حقوق الإنسان معلومات عن استراتيجيتها وخارطة طريق لتنفيذ ولايتها.
- 5- ونظراً لتعقيد هذه المسألة وحساسيتها وطابعها المتعدد الأبعاد، فإن المقررة الخاصة ترحب بأي تعليقات واقتراحات ومعلومات قد تكون لدى الحكومات والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية، وممثلات وممثلي المجتمع المدني، والجهات الفاعلة المعنية الأخرى بشأن مختلف جوانب تأثير التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان.

ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة

- 6- بعد فترة وجيزة من تولي المقررة الخاصة ولايتها في 25 آذار/مارس 2020، وفي مواجهة طارئ تفشي جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، أصدرت، في 3 نيسان/أبريل، أول بيان عام لها⁽¹⁾ حثت فيه الحكومات على رفع جميع الجزاءات الانفرادية التي تعرقل الإجراءات الإنسانية للتصدي لجائحة كوفيد-19 في الدول الخاضعة للجزاءات، بغية تمكين أنظمة الرعاية الصحية فيها من مكافحة جائحة كوفيد-19 وإنقاذ الأرواح. وجاء هذا البيان مسابراً ومردداً لما ورد في بيان مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان⁽²⁾ الصادر في 23 آذار/مارس لتخفيف الجزاءات أو تعليقها، والنداء الذي

(1) انظر www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25769&LangID=E

(2) انظر <https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=A>

وجهه الأمين العام⁽³⁾ في 26 آذار/مارس للتخلي عن الجزاءات التي تقوض قدرة البلدان على التصدي لهذه الجائحة.

7- وفي 14 نيسان/أبريل، أجرت وكالة التلغراف البيلاروسية مع المقررة الخاصة مقابلة أكدت فيها دورها في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها بوجه عام، لا سيما خلال جائحة كوفيد-19.

8- وفي 17 نيسان/أبريل، أيدت المقررة الخاصة بياناً مشتركاً أدلى به عدد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة يهيب بالحكومات أن تتفادى استخدام القوة المفرطة في تنفيذ التدابير الأمنية المتعلقة بكوفيد-19.

9- وفي 17 نيسان/أبريل أيضاً، ردت المقررة الخاصة على رسالة الترحيب الموجهة من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بالكشف عن خططها وعرض خبرتها ومساعدتها التقنية أو العملية دعماً للجهود التي تبذلها المفوضة السامية من أجل مواصلة منع الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على تعددية الأطراف، والقانون الدولي، وسيادة القانون على الصعيد الدولي، وميثاق الأمم المتحدة، وحقوق الإنسان.

10- وفي 21 نيسان/أبريل، نقلت المقررة الخاصة، مع مجموعة من المقررات والمقررين الخاصين والخبيرات والخبراء المستقلين الآخرين، نداءً عاجلاً إلى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بشأن استمرار الأثر الشديد المزعوم لتدابيرها الاقتصادية القسرية الانفرادية على كوبا ومواطني كوبا في سياق الأزمة الصحية العالمية غير المسبوقة المترتبة على جائحة كوفيد-19.

11- وعقدت المقررة الخاصة اجتماعات عبر الإنترنت مع الممثلين الدائمين للجمهورية العربية السورية في 22 نيسان/أبريل، والجمهورية إيران الإسلامية في 24 نيسان/أبريل و22 أيار/مايو.

12- وشاركت المقررة الخاصة في 22 نيسان/أبريل في اجتماع عبر الإنترنت للإجراءات الخاصة التابعة للأمم المتحدة، وشاركت في إعداد دراسة استقصائية عن كوفيد-19.

13- وفي 30 نيسان/أبريل، أكدت حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية دعوتها السابقة إلى المقررة الخاصة لإجراء زيارة رسمية للبلد. وكان من المقرر أن تجرى هذه الزيارة في الفترة من 3 إلى 14 آب/أغسطس 2020، ولكنها تأجلت إلى حين رفع القيود المفروضة على السفر.

14- وفي 30 نيسان/أبريل، أصدرت المقررة الخاصة بياناً عاماً مشتركاً⁽⁴⁾ أهابت فيه بالولايات المتحدة أن ترفع حظرها الاقتصادي والمالي عن كوبا لأنه يعرقل الإجراءات الإنسانية المتخذة لمساعدة نظام الرعاية الصحية في هذا البلد على مكافحة جائحة كوفيد-19. وحثت حكومة الولايات المتحدة على سحب التدابير الرامية إلى إقامة حواجز تجارية وحظر التعريفات الجمركية والحصص والتدابير غير التعريفية، بما في ذلك التدابير التي تمنع شراء الأدوية والمعدات الطبية والأغذية وغيرها من السلع الضرورية.

15- وفي 1 أيار/مايو، أصدرت المقررة الخاصة مذكرة إرشادية لحقوق الإنسان بشأن كوفيد-19⁽⁵⁾ دعت فيها، في جملة أمور، إلى أن تُرفع أو تُعلّق على الأقل أي جزاءات تعوق تجارة أو تسليم السلع الإنسانية والسلع الأساسية الضرورية مثل الأدوية، والعقاقير المضادة للفيروسات، والمعدات الطبية وقطع غيارها، والبرامجيات ذات الصلة، والأغذية. وأضافت أن من الضروري استعراض نطاق الجزاءات الانفرادية برومته وتخفيف وطأتها إلى أدنى حد لتمكين الدول التي تُفرض عليها الجزاءات من ضمان الحماية الفعالة لسكانها من كوفيد-19، وإصلاح اقتصادها، وضمان رفاه شعوبها في أعقاب هذه الجائحة.

(3) انظر <https://www.un.org/ar/coronavirus/war-needs-war-time-plan-fight-it-ar>

(4) انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E

(5) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/SDGS/2030/ConceptNote.pdf

- 16- وفي 4 أيار/مايو، أرسلت المقررة الخاصة استبياناً إلى جميع البعثات الدائمة المعتمدة لدى مكتب الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى في جنيف، ودعت، في 6 أيار/مايو، إلى تقديم مساهمات تُدرج في دراستها عن أثر الجزاءات الانفرادية على حقوق الإنسان أثناء حالة الطوارئ في سياق جائحة كوفيد-19⁽⁶⁾. وستصّب هذه الدراسة في أول تقرير مواضيعي ستقدمه المقررة الخاصة إلى الجمعية العامة في تشرين الأول/أكتوبر 2020.
- 17- وفي 22 أيار/مايو، بعثت المقررة الخاصة رسالة إلى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين تدعوه فيها إلى التعاون على استكشاف الروابط الموجودة بين الأثر السلبي على التمتع بحقوق الإنسان الذي تسببه التدابير القسرية الانفرادية من جهة، وفرار اللاجئين وتجاربهم اللاحقة من جهة أخرى.
- 18- وفي 28 أيار/مايو، بعثت المقررة الخاصة رسالة إلى رئيسة مجلس حقوق الإنسان تعرب فيها عن قلقها العميق إزاء عدم الإشارة في النص الحالي لبيان الرئيسة عن انعكاسات جائحة كوفيد-19 على حقوق الإنسان إلى ضرورة رفع، أو على الأقل تعليق، أي جزاءات تعوق تجارة أو تسليم السلع الإنسانية والسلع الأساسية الضرورية، مثل الأدوية، والعقاقير المضادة للفيروسات، والمعدات الطبية وقطع غيرها، والبرامجيات ذات الصلة، ومعدات الحماية الشخصية، والأغذية. فقد قوض هذا الإغفال، في جملة أمور، قدرة الدول الخاضعة للجزاءات على الاضطلاع بمسؤوليتها عن حماية حقوق شعوبها.
- 19- وفي 2 حزيران/يونيه، شاركت المقررة الخاصة، كمحاورة، في حلقة دراسية شبكية بشأن أثر فرض تدابير قسرية انفرادية على مكافحة كوفيد-19 عالمياً مع التمسك في الوقت نفسه بميثاق الأمم المتحدة، وتعزيز التعاون الدولي، وضمان عدم ترك أحد خلف الركب في أوقات الجوائح.
- 20- وفي 4 حزيران/يونيه، بعثت المقررة الخاصة رسالة إلى وكيل الأمين العام لمكتب مكافحة الإرهاب تقترح فيها التعاون مع مكتبه. وأشارت إلى أن من شأن الجزاءات التي نُفذت في مجال مكافحة الإرهاب دعماً لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب أن تقوض بعض أهداف الاستراتيجية بالإسهام في تهيئة ظروف تساعد على انتشار الإرهاب ولها أثر سلبي على حقوق الإنسان.
- 21- وفي 17 حزيران/يونيه، بعثت المقررة الخاصة رسالة إلى رئيس اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة، الذي يتولى أيضاً رئاسة الفريق العامل الجامع التابع للجنة الخاصة، اقترحت فيها التعاون في المجالات ذات الاهتمام المشترك. وتشمل هذه المجالات أثر نظم الجزاءات على البلدان ثالثة ومدى شفافية نظم الجزاءات عموماً.
- 22- وفي 18 حزيران/يونيه، أكدت حكومة قطر دعوتها إلى المقررة الخاصة للقيام بزيارة قطرية رسمية. ومن المقرر أن تجرى هذه الزيارة في الفترة من 1 إلى 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.
- 23- وفي 23 حزيران/يونيه، حضرت المقررة الخاصة، عبر الإنترنت، اجتماعاً تكميلياً للبعد الإنساني نظّمته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن حرية التعبير، ووسائل الإعلام، والمعلومات. وقدمت المقررة الخاصة عرضاً عن الجزاءات الانفرادية والوصول إلى المعلومات في سياق مكافحة جائحة كوفيد-19 عالمياً.
- 24- وفي 25 حزيران/يونيه، عقدت المقررة الخاصة مع وكيل الأمين العام لمكتب مكافحة الإرهاب اجتماعاً عبر الإنترنت ناقشا خلاله سبل تعاونهما ودور المقررة الخاصة في تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب.

(6) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/Call_for_submission_UCM_COVID_19_emergency_study.pdf

ثالثاً - المشاكل المعاصرة والتطورات في استخدام الجزاءات الانفرادية

25- تشيد المقررة الخاصة بعمل سلفها إدريس الجزائري. وستستند في عملها إلى التزامه بحماية وتعزيز حقوق الإنسان المكفولة للمتضررين من التدابير القسرية الانفرادية.

26- فقد تمّ مراراً تأكيد الطابع غير القانوني للتدابير القسرية الانفرادية في العديد من قرارات مجلس حقوق الإنسان (القرارات 24/15، الفقرات 1-3؛ و32/19، الفقرات 1-3؛ و14/24، الفقرات 1-3؛ و21/27، الفقرات 1-3؛ و2/30، الفقرات 1-2؛ و4؛ و13/34، الفقرات 1-2؛ و4) والجمعية العامة (القرارات 180/69، الفقرتان 5 و6؛ و151/70، الفقرتان 5 و6، و193/71، الفقرتان 5 و6). وأكد المجلس والجمعية أيضاً وجوب عدم حرمان الناس من وسائل عيشهم الخاصة، لا سيما فيما يتعلق بالغذاء والدواء، وأن تطبيق القانون خارج الحدود الإقليمية، الذي يؤثر على القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان، أمر غير مقبول. وعلاوة على ذلك، اعترِف بأن التدابير القسرية الانفرادية منعت المنظمات الإنسانية من إجراء تحويلات مالية إلى الدول.

27- وتشدد المقررة الخاصة على أنه لا يمكن اعتبار كل فعل غير ودي أو وسيلة ضغط من جانب دولة ما تديراً قسرياً انفرادياً. وفي الوقت نفسه، للدول حرية اختيار شركائها في التجارة أو الاقتصاد أو غيرها من أنواع العلاقات الدولية. فالقانون الدولي العرفي ينص على إمكانية وقوع أفعال غير ودية لا تنتهك القانون الدولي، وتدابير مضادة متناسبة رداً على انتهاك الالتزامات الدولية، ما دامت هذه الأفعال والتدابير تلتزم بالقيود الواردة في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً⁽⁷⁾.

28- ونتيجة لذلك، يجب على المقررة الخاصة، عند اضطلاعها بولايتها، أن تضع في اعتبارها ما يلي: التفاوتات الهائلة بين الدول التي تفرض الجزاءات والدول التي تُفرض عليها هذه الجزاءات، حتى فيما يتعلق بتعريف ما هو نشاط قانوني أو غير قانوني، وما هو النشاط الانفرادي (الجزاءات)، سواء كان بإذن من مجلس الأمن أو خارجه، الذي يمكن أو ينبغي أن يوصف بأنه تدبير قسري انفرادي؛ وقانونية الفعل الانفرادي من وجهة نظر ميثاق الأمم المتحدة، والقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ومجالات القانون الأخرى؛ والأثر الإنساني على التمتع بحقوق الإنسان، وكفاية الاستثناءات الإنسانية، وعدم كفاية آليات رفع الأسماء من القائمة، والرقابة، وجبر الضرر، والتعويض. وتؤكد المقررة الخاصة أن أي تقدم بشأن هذه المسائل لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال توافق الآراء، ووضع إطار قانوني مناسب يعكس الشواغل المشروعة للمتضررين، ويسد الثغرات الموجودة في تعزيز حقوق الإنسان والحماية من الانتهاكات الجماعية الجسيمة لحقوق الإنسان. ويُستخدم مصطلح "الجزاءات الانفرادية" في هذا التقرير دون أي مساس بقانونية أو عدم قانونية هذه الجزاءات، وللإشارة إلى أي وسيلة ضغط تمارسها الدول أو المنظمات الدولية دون إذن من مجلس الأمن أو خارجه.

29- وتلاحظ المقررة الخاصة أن الأشكال المحددة لممارسة الضغط التي تطبقها فردى الدول أو مجموعات الدول قد تغيرت بالفعل ولا تزال تتغير حتى اليوم. فالدول تطبق أشكالاً مختلفة من الجزاءات الانفرادية سعياً إلى تحقيق صالح مشترك، وبذلك تحول الاستثناءات في العلاقات الدولية إلى ممارسة عادية للعديد من الدول.

30- وتلاحظ المقررة الخاصة أيضاً أن الدول، نظراً لعدم وجود تعريف للتدابير القسرية الانفرادية ولطابعها غير القانوني المفترض، تفضل تقديم أنشطتها الانفرادية على أنها لا تشكل تدابير قسرية انفرادية

(7) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم 10 والتصويب (A/56/10 و Corr.1)، الفصل السادس.

ومن ثم استخدام مصطلحات أخرى مثل "جزاءات" و"تدابير تقييدية"⁽⁸⁾ و"تدابير من جانب واحد لا تتفق مع القانون الدولي"⁽⁹⁾. وتُعرّف الدول المعنية بهذا الأمر أيضاً بطرق مختلفة، بما في ذلك الدول التي تفرض الجزاءات/التي تُفرض عليها الجزاءات، أو المستهدفة/المستهدفة، أو الدول المرسله/المصدر⁽¹⁰⁾.

31- وتحيط المقررة الخاصة علماً بانتشار أنواع جديدة من الجزاءات. فقد دأبت الأمم المتحدة على اعتبار الجزاءات وسيلة للامتنال، ولكن ترتبت عليها تكاليف إنسانية هائلة، حتى عندما طبقت بعد قرار من مجلس الأمن. وتُعرب المقررة الخاصة هنا عن تأييدها للموقف الذي أعرب عنه الأمين العام في عام 2000، وهو أن "وجود نظام للجزاءات يكاد يفضي حتماً إلى تحويل المجتمع برمته إلى الأسوأ"⁽¹¹⁾. وكان الغرض من الجزاءات المحددة الهدف أو الذكوية التي فرضها مجلس الأمن هو التقليل إلى أدنى حد من الأثر الإنساني السلبي للجزاءات المفروضة على الدول، بهدف "معاينة المذنبين" على ارتكاب جرائم دولية أو كانت رد فعل على تهديدات وانتهاكات للسلم والأمن الدوليين⁽¹²⁾. غير أن الممارسة الدولية شملت تطبيقاً موسّعاً للجزاءات المحددة الهدف من جانب الدول والمنظمات الدولية شمل الأفراد والكيانات القانونية دون إذن من مجلس الأمن أو خارجه في كثير من الأحيان. ولا تزال قانونية هذه الجزاءات المحددة الهدف موضع خلاف إلى حد ما.

32- ويتعلق تطور آخر بظهور ما يسمى بالجزاءات "القطاعية"، التي تُطبق بشكل غير انتقائي على جهات، منها أفراد ومنظمات، تعمل في مجال معين من مجالات الاقتصاد دون أن يصدر عنها أي سبب أو انتهاك محدد يختلف اختلافاً كبيراً عن الأسباب أو الانتهاكات التي تفضي إلى فرض الجزاءات المحددة الهدف التقليدية. وعلى وجه الخصوص، تطبق الولايات المتحدة جزاءات غير انتقائية في قطاعات المال والطاقة والدفاع والسكك الحديدية والمعادن والتعدين في الاتحاد الروسي⁽¹³⁾ "لفرض تكاليف... على عدوانه على أوكرانيا"⁽¹⁴⁾. وتفرض الولايات المتحدة أيضاً جزاءات قطاعية على قطاعي الذهب⁽¹⁵⁾ والنفط والقطاع المالي في الاقتصاد الفنزويلي⁽¹⁶⁾. واتخذ الاتحاد الأوروبي النهج نفسه فيما يتعلق بقطاعي الطاقة والدفاع والقطاع المالي وقطاع السلع ذات الاستخدام المزدوج في روسيا بصفة عامة. وعلاوة على ذلك، فرض الاتحاد الأوروبي حظراً على استيراد السلع من شبه جزيرة القرم وسيفاستوبول وعلى الخدمات السياحية فيها⁽¹⁷⁾.

- (8) Council of the European Union, "Guidelines on the implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy", 4 May 2018, doc No. 5664/18.
- (9) قرار الجمعية العامة 151/70، الفقرة 1، و193/71، الفقرة 2.
- (10) انظر مثلاً A/HRC/36/44.
- (11) انظر www.un.org/press/en/2018/sgsm19229.doc.htm.
- (12) المرجع نفسه.
- (13) Kimberly Strosnider and David Addis, "New sanctions targeting Russian financial and energy sectors", Global Policy Watch, 18 July 2014. United States, Executive Order 13663 أيضاً.
- (14) United States, Executive Order 13662.
- (15) United States, Executive Order 13850.
- (16) United States, Office of Foreign Assets Control, "Venezuela Sanctions Regulations 31 C.F.R. Part 591: General License No. 36A Authorizing Certain Activities Necessary to the Wind Down of Transactions Involving Rosneft Trading S.A. or TNK Trading International S.A."
- (17) انظر www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis.

33- وترى المقررة الخاصة أن هذا الاتجاه نذير شؤم إلى حد ما. ويتطور الوضع على ما يبدو بطريقة ستترب عليها، فيما يتعلق بالجزءات "القطاعية"، عواقب لا تختلف عن عواقب الجزاءات الاقتصادية الشاملة. وقد ثبت، كما ذكر الأمين العام في عام 2000، أن هذه الجزاءات الاقتصادية الشاملة تفتقد إلى الفعالية أو الكفاءة، واتضح في الوقت نفسه أنها تنطوي على احتمال كبير بحدوث الفساد⁽¹⁸⁾، وأنها تمنع الحكومات من الوفاء بمسؤوليتها عن حماية مواطنيها على ما يبدو.

34- وتؤكد المقررة الخاصة أن توسيع نطاق الجزاءات الانفرادية يستتبع توسيع نطاق الأهداف المباشرة وغير المباشرة للجزاءات. وتشعر المقررة الخاصة بقلق متزايد إزاء الجهات المستهدفة بشكل غير مباشر. وتبين التطورات الراهنة بوضوح أن على اللاجئين والمهاجرين أن يغادروا الدول بحثاً عن ملاذ آمن بمجرد بدء تطبيق الجزاءات الاقتصادية الانفرادية على تلك الدول. وعلى وجه الخصوص، أصدرت المنظمة الدولية للهجرة تقارير متكررة عن عودة أكثر من مليون أفغاني من جمهورية إيران الإسلامية منذ عام 2018 بسبب تدهور الحالة الاقتصادية في هذا البلد⁽¹⁹⁾، بحيث عاد ما يقرب من 300 000 منهم إلى أفغانستان خلال الفترة من كانون الثاني/يناير إلى أيار/مايو 2020⁽²⁰⁾. ويشار مراراً إلى أن الجزاءات التي تفرضها الولايات المتحدة هي السبب الرئيسي لتدهور الحالة الاقتصادية في جمهورية إيران الإسلامية وعودة الأفغان إلى بلدهم⁽²¹⁾.

35- وتلاحظ المقررة الخاصة أيضاً الأثر المتزايد للجزاءات على سكان الدول التي تفرضها بسبب فرض حظر وعقوبات على مواطنيها بهدف تنفيذ هذه الجزاءات. وتُحظر، على الخصوص، أي معاملات، بما فيها المعاملات الإلكترونية، يجريها أشخاص من الولايات المتحدة، أو تُجرى في الولايات المتحدة أو تشمل الولايات المتحدة فيما يتعلق بمتلكات الأفراد المستهدفين بالجزاءات أو بمصالحهم في الممتلكات، ما لم يصدر بشأنها إذن أو إعفاء⁽²²⁾. وتمثل أحد الشواغل الأخرى في تطبيق الجزاءات على الموظفين المدنيين الدوليين الذين يمارسون واجباتهم، بما في ذلك في مجال إدارة العدالة الجنائية، كما فعلت الولايات المتحدة فيما يتعلق بموظفي المحكمة الجنائية الدولية⁽²³⁾.

36- وينص التذييل ألف للجزء 501 من المبادئ التوجيهية لإنفاذ الجزاءات الاقتصادية للولايات المتحدة على فرض عقوبات نقدية مدنية إلى حدود 289 239 دولاراً من دولارات الولايات المتحدة أو عقوبات جنائية إلى حدود 1 000 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة، أو السجن لمدة تصل إلى 20 سنة أو كليهما في حال الإدانة. ونتيجة لذلك، حتى في الحالات التي تنطبق فيها إعفاءات

(18) انظر www.un.org/press/en/2000/20001115.sgs7625.doc.html

(19) Frud Bezhan, "Afghanistan, the 'unintended casualty' of U.S. sanctions on Iran", *RadioFreeEurope-RadioLiberty*, 14 August 2018; IOM, "Return of undocumented Afghans: weekly situation report", 29 December 2019–4 January 2020; IOM, "Return of undocumented Afghans: weekly situation report" 3–9 May 2020.

(20) IOM, "Return of undocumented Afghans: weekly situation report", 17–23 May 2020

(21) Stefanie Glinski, "US-Iran tensions fuel Afghan returns", *The New Humanitarian*, 6 February 2020; Nabila Ashrafi, "Numbers spike of Afghan migrants returning from Iran: IOM", *ToloNews*, 24 November 2019.

(22) United States, Cyber-Related Sanctions Program www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cyber.pdf. انظر

(23) انظر www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/; www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1527; International Criminal Court Appeals Chamber, "Judgment on the appeal against the decision on the authorization of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan", No. ICC-02/17 OA4, 5 March 2020.

إنسانية، فإن الكيانات الطبيعية والقانونية مثل المصارف والسفن وما إلى ذلك، تحجم عن عقد صفقات خوفاً من تحميلها المسؤولية⁽²⁴⁾، وهو ما يفضي إلى الإفراط في الامتثال لنظم جزاءات هي ضخمة في الأصل. وتفيد التقارير، على وجه الخصوص، أن رجل أعمال صيني أعلن في آذار/مارس 2020 عن تبرعه لكوبا بـ 100 000 كمائة و10 000 طقم للكشف السريع عن الفيروس المسبب لكوفيد-19، وأجهزة تنفس، وقفازات، وبدلات واقية طبية. غير أن هذه الشحنة لم تتمكن من بلوغ وجهتها النهائية لأن شركة النقل المستأجرة، وهي شركة أمريكية، رفضت تسليم البضاعة في آخر لحظة، متدرة بقوانين الولايات المتحدة في هذا الصدد⁽²⁵⁾.

37- وتشير المقررة الخاصة إلى أن الجزاءات، التي كان من المفترض أن تكون استثنائية حتى عندما يفرضها مجلس الأمن، أصبحت تميل إلى الترسخ في الزمان والمكان والتحول إلى قاعدة بدلاً من أن تكون استثناءً قانونياً. ونتيجة لذلك، فإن بعض نظم الجزاءات الانفرادية، على عكس الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن، ليست محدودة زمنياً. وتُطبق نظم الجزاءات أو تظل سارية حتى بعد رفع أسماء جميع الأفراد والكيانات المستهدفة من القائمة. وتفيد التقارير بأن نظم الجزاءات هذه تنشئ عدم اليقين في المعاملات التجارية ولها آثار ضارة غير مقصودة على الاقتصادات الوطنية.

38- وفي الوقت الذي ترحب فيه المقررة الخاصة بالجهود التي تبذلها الدول المستهدفة من أجل استحداث⁽²⁶⁾ وتحديث آليات الإعفاءات الإنسانية⁽²⁷⁾، فإنها تلاحظ بقلق أن الإعفاءات والآليات الإنسانية لتقديم المعونة الإنسانية عادة ما تكون معقدة ومربكة. وعلى وجه الخصوص، تكتسي صحيفة الوقائع الصادرة عن الولايات المتحدة بشأن تقديم المساعدة الإنسانية والتجارة لمكافحة كوفيد-19⁽²⁸⁾ طابعاً إعلامياً، غير أنها لا تحمل قوة القانون ولا تحل محل الأحكام القانونية الفعلية المذكورة. وتصر الحكومات المستهدفة على أن هذه الإعفاءات الإنسانية مكلفة ولا وجود لها تقريباً.

39- وتلاحظ المقررة الخاصة أن أسس الجزاءات ومقاصدها تغيرت أيضاً. فوفقاً لما ذكره واضعو قاعدة بيانات الجزاءات العالمية، يهدف أكثر من 40 في المائة من الجزاءات المفروضة حالياً إلى مواصلة تعزيز الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان وغيرها من المقاصد المماثلة⁽²⁹⁾، بدلاً من التصدي للمخاطر التي تهدد السلام، أو انتهاكات السلام، أو الأفعال العدوانية، أو الرد على انتهاكات الالتزامات في مواجهة الكافة⁽³⁰⁾. وجل هذه الجزاءات تتخذها الدول والمنظمات الإقليمية انفرادياً.

(24) Phyllis Bennis, "Sanctions in the era of pandemic", *Al Jazeera*, 12 May 2020

(25) انظر www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25848&LangID=E; Yisell Rodríguez Milán, "La historia no contada de cómo un avión con suministros médicos desde China no

ha podido entrar a Cuba", *Gramma*, 1 April 2020 (in Spanish)

(26) Council of the European Union, "Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions)", paras. 25–28

(27) انظر www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf; https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/sanctions_en

(28) انظر www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf

(29) انظر <http://globalsanctionsdatabase.com/>

(30) انظر مثلاً، *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 3, at p. 32, para. 33. See also Bruno Simma, "Does the UN Charter provide an adequate legal basis for individual or collective responses to violations of obligations erga omnes?" in *The Future of International Law Enforcement: New Scenarios – New Law?*, Jost Delbruck, ed. (Berlin, Duncker and Humblot, 1993), pp. 126–127; اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31(2004) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة 2.

40- وفي انتشار ما يسمى "جزاء ماغنيتسكي" مثال واضح على هذه النقطة. فقانون سيرغي ماغنيتسكي للمساءلة عن سيادة القانون لعام 2012، الذي اعتمده الولايات المتحدة، فرض جزاءات مالية وحظراً على دخول "أشخاص معينين لهم صلة باحتجاز سيرغي ماغنيتسكي وسوء معاملته ووفاته، أو تقع عليهم مسؤولية انتهاكات جسيمة معينة لحقوق الإنسان في الاتحاد الروسي". وحتى 8 أيار/ مايو 2020، فُرضت جزاءات على 54 فرداً وكيان واحد استناداً إلى قانون ماغنيتسكي، الذي سعى إلى فرض جزاءات محددة الهدف على عدد كبير من الأشخاص بسبب ارتكابهم المزعوم لجرمة جريئة بدلاً من الانتهاكات الجماعية الجسيمة لحقوق الإنسان الأساسية في غياب الضمانات الإجرائية.

41- وتلاحظ المقررة الخاصة أيضاً توسيع جزاءات ماغنيتسكي من حيث تطبيقها ونطاقها الإقليمي. فقد أجاز اعتماد قانون ماغنيتسكي العالمي للمساءلة عن حقوق الإنسان لعام 2016 للولايات المتحدة، على وجه الخصوص، فرض جزاءات محددة الأهداف على الكيانات والأشخاص "الذين اتضح أنهم مسؤولون، في جملة أمور، عن بعض انتهاكات حقوق الإنسان أو أفعال الفساد في أي مكان في العالم أو أنهم متواطئون فيها، أو شاركوا فيها بشكل مباشر أو غير مباشر"⁽³¹⁾، وذلك بتوسيع مفهوم "الفساد الرسمي"⁽³²⁾. ووسع الأمر التنفيذي 13818 نطاق تطبيق قانون ماغنيتسكي ليشمل تجميد ممتلكات مجموعة واسعة من الأفراد. وتشمل الجزاءات أيضاً عدم الأهلية للحصول على تأشيرات، وإلغاء التأشيرات الصادرة بالفعل أو غيرها من الوثائق، وتجميد الممتلكات دون عرضها على نظر المحكمة⁽³³⁾. وفي 8 أيار/ مايو 2020، كانت جزاءات ماغنيتسكي العالمية قد طُبقت على 94 شخصاً، بمن فيهم مسؤولون من 24 بلداً، و102 من الكيانات.

42- وتمّ اعتماد وتنفيذ تشريعات مماثلة في إستونيا (2016)⁽³⁴⁾، وكندا (2017)⁽³⁵⁾، وليتوانيا (2017)⁽³⁶⁾، وجبل طارق (2017)⁽³⁷⁾، ولاتفيا (2018)⁽³⁸⁾، وجيرزي (2019)⁽³⁹⁾، وكوسوفو (2020)⁽⁴⁰⁾.

(31) انظر www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/12212017_glomag_faqs.pdf.

(32) Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012, sect. 402 (a) (12).

(33) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, sect. 1263 (b).

(34) Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act of 1998, as amended. See also European Observatory of Crimes and Security, "Estonia becomes first European nation to introduce a 'Magnitsky law'", 12 December 2016.

(35) Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law).

(36) Renée Picard, "Lithuania: parliament أيضاً انظر أيضاً Law on the Legal Status of Aliens, as amended adopts version of Magnitsky Act", *Organized Crime and Corruption Reporting Project*, 16 November 2017.

(37) Govt tables 'Magnitsky amendment' to "Proceeds of Crime Act of 2015, as amended أيضاً انظر أيضاً" "Proceeds of Crime legislation", *Gibraltar Chronicle*, 10 November 2017.

(38) Decision of 8 February 2018 entitled "On the proposal to introduce sanctions against the officials connected to the Sergei Magnitsky case أيضاً انظر أيضاً" www.saeima.lv/en/news/saeima-news/page:55/26575-saeima-approves-proposed-sanctions-against-the-officials-connected-to-the-sergei-magnitsky-case.

(39) Sanctions and Asset-Freezing (Jersey) Law 2019.

(40) قانون ماغنيتسكي. وانظر أيضاً "Outgoing Kosovo govt adopts Magnitsky Act", *Balkan Insight*, 29 January 2020.

وقد نظرت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي⁽⁴¹⁾، فضلاً عن عدد من الدول الأخرى (أستراليا⁽⁴²⁾)، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية⁽⁴³⁾، وجورجيا⁽⁴⁴⁾، ومولدوفا⁽⁴⁵⁾، في اعتماد تشريعات من هذا النوع أو لديها مشاريع تشريعات معلقة من هذا النوع. وتلاحظ المقررة الخاصة الانتقائية والمعايير المزدوجة التي تنشأ عندما تُفرض هذه الجزاءات في غياب أي أساس قانوني صحيح لها.

43- وبناء على ذلك، تؤكد المقررة الخاصة أن مسألة الجزاءات الانفرادية المنطبقة خارج الحدود الإقليمية، التي سبق أن نظر فيها المقرر الخاص السابق⁽⁴⁶⁾، تصبح ذات أهمية أكبر، لا سيما بسبب إفراط الجهات الفاعلة الخاصة في امتثالها وتزايد استخدام التكنولوجيات السيبرانية.

44- وقد أفضى تعقيد التشريعات وشموليتها وانطباقها خارج الحدود الإقليمية إلى وضع حلول بديلة. ومن الحلول البديلة التي رحبت بها المقررة الخاصة صك دعم المبادلات التجارية (INSTEX)، الذي أنشأته فرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة في عام 2019 لتعزيز التجارة بين أوروبا وجمهورية إيران الإسلامية عن طريق الالتفاف على الجزاءات التي تفرضها الولايات المتحدة على هذا البلد. وشملت الصفقات الأولية السلع الإنسانية التي تستخدمها جمهورية إيران الإسلامية لمكافحة كوفيد-19⁽⁴⁷⁾.

45- وتلاحظ المقررة الخاصة أيضاً أن هناك توسعاً كبيراً مماثلاً في وسائل وآليات تطبيق الجزاءات الانفرادية. وعلى وجه الخصوص، ما فتى خيار تجميد أصول المصارف الحكومية والخاصة يُستخدم استخداماً نشيطاً للضغط على الدول (الجمهورية العربية السورية وجمهورية فنزويلا البوليفارية وما إلى ذلك)، الأمر الذي يمنعها من شراء الاحتياجات الأساسية لمواطنيها، بما في ذلك الأغذية والأدوية، على الرغم من تفشي جائحة كوفيد-19. فعلى سبيل المثال، رفض مصرف إنكلترا، خلال الجائحة، إلغاء قرار تجميد أي جزء من مبلغ البليون دولار من دولارات الولايات المتحدة من الذهب الذي يملكه المصرف المركزي لجمهورية فنزويلا البوليفارية (جمدت هذه الأصول في البداية لإثبات عدم الاعتراف بنيكولاس مادورو رئيساً للبلد)⁽⁴⁸⁾، حتى لشراء الأدوية وغيرها من السلع الإنسانية، كما ورد ذلك في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

46- وبدأ استخدام النفوذ السياسي في المؤسسات الدولية كأداة من أدوات الجزاءات. ففي نيسان/أبريل 2020، عارضت الولايات المتحدة جهود جمهورية إيران الإسلامية وجمهورية فنزويلا البوليفارية

(41) انظر www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190307IPR30748/meps-call-for-eu-magnitsky-act-to-impose-sanctions-on-human-rights-abusers; Council of the European Union, outcome of Council 3738th meeting, 9 December 2019 (EU Doc.14949/19), p. 6; Jacopo Barigazzi, "EU to

prepare Magnitsky-style human rights sanctions regime", Politico, 9 December 2019.

(42) فتح برلمان أستراليا تحقيقاً في استخدام الجزاءات المحددة الهدف من أجل التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان. انظر

www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/MagnitskyAct.

(43) William James and Kyle MacLellan, "Britain to introduce a Magnitsky law after Brexit: Foreign minister", Reuters, 29 September 2019; Polina Lyadnova, Matthew Fisher and Edward Crane, "UK Passes New Sanctions Legislation", Cleary Gottlieb, 12 June 2018.

(44) Maria Shagina, "Magnitsky-style sanctions in the Eastern Partnership", *European Council on Foreign Relations*, 26 April 2019.

(45) المرجع نفسه.

(46) A/HRC/39/54.

(47) "EU sells medical goods via INSTEX" Financial Tribune, 3 April 2020.

(48) انظر - Exclusive: Venezuela asks Bank of England to sell its gold to U.N. for coronavirus relief - sources 29.04.2020.

للحصول على قرض بقيمة 5 مليارات دولار من دولار الولايات المتحدة من صندوق النقد الدولي لاستخدامه في مكافحة كوفيد-19⁽⁴⁹⁾، رغم النداءات المتكررة من الأمم المتحدة⁽⁵⁰⁾ والاتحاد الأوروبي⁽⁵¹⁾ الداعية إلى "عدم ترك أحد خلف الركب" وإظهار التضامن والتعاون في مواجهة هذا الشر العالمي. وأفادت التقارير بأن حالة مماثلة وقعت فيما يتعلق بطلبين من كوبا والسودان للحصول على قروض طارئة من البنك الدولي.

47- وتشدد المقررة الخاصة على أثر تطوير التكنولوجيات السيبرانية على الجزاءات الانفرادية. فقد أقر مجلس الأمن في قراراته 2419 (2018)، و2462 (2019)، و2490 (2019)، بأن استخدام الأفراد والكيانات من غير الدول لتكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة قد يشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين. ونتيجة لذلك، يمكن اعتبار الاعتداءات السيبرانية أو الاستخدامات العدوانية الأخرى لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات أساساً لفرض الجزاءات. وقد دعت أجهزة الأمم المتحدة الدول مراراً إلى منع استخدام الإنترنت بهدف الترويج للأعمال الإرهابية أو ارتكابها أو التحريض عليها أو التجنيد لها أو تمويلها أو التخطيط لها (قرار الجمعية العامة 174/73 وما إلى ذلك). وبناء على ذلك، فرض الأمر التنفيذي للولايات المتحدة 13694، بصيغته المعدلة بوثائق لاحقة، ووسع قائمة "الأنشطة السيبرانية التي تخضع للجزاءات"⁽⁵²⁾ مثل تجميد الممتلكات والمصالح في الممتلكات في عدد واسع من الحالات، لتشمل الهجمات التي تستهدف الهياكل الأساسية الحيوية، والتدخل في العمليات الانتخابية، وتعطيل الشبكات أو العمليات الحاسوبية، واختلاس الصناديق المالية والمعلومات الشخصية، وما إلى ذلك.

48- ويتبع الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة⁽⁵³⁾ النهج نفسه منذ 17 أيار/مايو 2019 رداً على الهجمات الإلكترونية الخطيرة أو محاولات الهجوم الإلكترونية، التي يُفهم منها الإجراءات المنطوية على ما يلي: النفاذ إلى النظم المعلوماتية، أو التدخل في النظم المعلوماتية، أو التلاعب بالبيانات، أو اعتراض البيانات⁽⁵⁴⁾. وفرض كلاهما حظراً على فيما يخص التأشيرة والدخول، وطلباً تجميد أصول الأشخاص المدرجين في القائمة أو رفض إتاحة الأصول أو الأموال لهم.

(49) Abubakr Al-Shamahi, "Can the IMF overcome US roadblocks to give aid to Iran?", *Al Jazeera*, 17 April 2020; Ian Talley and Benoit Faucon, "U.S. to block Iran's request to IMF for \$5 billion loan to fight coronavirus", *Wall Street Journal*, 7 April 2020. See also letter dated 29 May 2020 from the Bolivarian Republic of Venezuela addressed to the Special Rapporteur. المؤرخة 29 أيار/مايو 2020 من جمهورية فنزويلا البوليفارية إلى المقررة الخاصة.

(50) قرار الجمعية العامة 74/270 بشأن التضامن العالمي لمكافحة مرض فيروس كورونا لعام 2019 (كوفيد-19)؛ المفوضية، "باشيليت تدعو إلى تخفيف العقوبات لتمكين الأنظمة الطبية من التصدي لفيروس كوفيد-19 والحد من العدوى على المستوى العالمي"، 24 آذار/مارس 2020؛ www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and.

(51) "EU will support Iran to receive loan from IMF: Borrell", *Islamic Republic News Agency*, 23 March 2020; "EU foreign policy chief regrets US blocking IMF loan to Iran", *Radio Farda*, 23 April 2020.

(52) الولايات المتحدة، برنامج الجزاءات السيبرانية.

(53) ستطبق المملكة المتحدة حتى 31 ديسمبر 2020 الجزاءات السيبرانية التي يطبقها الاتحاد الأوروبي. وانظر https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/813212/HM_Treasury_Notice_CA_regime.pdf.

(54) Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May 2019 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, art. 1 (1)-(2); Council Decision (CFSP) 2019/797 of 17 May 2019 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, arts. 1, 4 and 5.

49- وقد تسبب فرض الجزاءات رداً على الهجمات السيبرانية في تفاقم مشكلة الجزاءات المحددة الهدف القائمة عندما تقرر الجزاءات وتفرضها هيئات تنفيذية دون جلسات استماع في المحكمة ودون ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة. والإشارة إلى التهديدات السيبرانية تجعل الحصول على الأدلة والكشف عنها أمراً مستعصياً، وتجعل جميع الادعاءات واهية إلى حد ما. وما زال نطاق الأفراد والكيانات القانونية المستهدفة بهذه الجزاءات آخذاً في الاتساع.

50- وتؤثر التكنولوجيات السيبرانية أيضاً على نطاق الكيانات الخاصة المشاركة في تنفيذ نظم الجزاءات. وعلى وجه الخصوص، تفرض لوائح الولايات المتحدة للجزاءات السيبرانية التزامات خاصة على الأشخاص في الولايات المتحدة الذين يُيسرون التجارة عبر الإنترنت أو ينخرطون فيها⁽⁵⁵⁾. ومن ثم، فهي تتوافق وتعكس ظهور نوع جديد من الجزاءات إلى جانب الجزاءات الاقتصادية والمالية والسياسية وغيرها من أنواع الجزاءات - أي الجزاءات السيبرانية.

51- وتلاحظ المقررة الخاصة أن من الممكن أيضاً اعتبار البرمجيات سلعة أساسية في الوقت الحاضر. ونتيجة لذلك، يمكن أيضاً تقييد تجارة البرمجيات في إطار نظام الجزاءات. فعلى سبيل المثال، تشير جمهورية إيران الإسلامية، في رسالتها المؤرخة 12 آذار/مارس 2020 والموجهة إلى الأمين العام، إلى عجزها عن شراء وتركيب برمجيات حديثة لتخطيط الرحلات بسبب الجزاءات التي تفرضها الولايات المتحدة. وعلاوة على ذلك، لا يمكن لأي شخص جُمِدت ممتلكاته ومصالحه في الممتلكات تصدير أو إعادة تصدير البرمجيات إلى شبه جزيرة القرم، وهو ما يجعل قائمة التكنولوجيات المتاحة محدودة. ولا يمكن استعمال الخدمات والبرمجيات في خدمات الإنترنت التجارية أو الاتصالات الإلكترونية وما إلى ذلك⁽⁵⁶⁾، أو حتى في الأنشطة غير التجارية مثل تلك التي تُنجز باستخدام منصة زوم أو غيرها من المنصات التعليمية التي قد تكون منصوصاً عليها مباشرة في اتفاقات الخدمة أو في تشريعات الولايات المتحدة⁽⁵⁷⁾. وتجب الشركات المسجلة في الولايات المتحدة أيضاً حسابات وسائل التواصل الاجتماعي في إطار نظام ماغنيتسكي للجزاءات⁽⁵⁸⁾.

52- وتشدد المقررة الخاصة على أن النظام المعاصر لا ينص على آلية شاملة لحماية حقوق الإنسان وللمساءلة والانتصاف لمن انتهكت حقوقهم جراء الجزاءات الانفرادية. والآليات القائمة لا تنص إلا على إمكانية الحماية الدبلوماسية من جانب الدول، كما هو الحال بالنسبة لقطر عندما رفعت دعوى أمام محكمة العدل الدولية⁽⁵⁹⁾، ولجنة القضاء على التمييز العنصري⁽⁶⁰⁾، والاتحاد البريدي العالمي⁽⁶¹⁾، ومن خلال الطعون الفردية أمام المحاكم الإقليمية (لا سيما محكمة العدل الأوروبية وفقاً للمادة 275 من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي)، وجميعها محدودة الاختصاص إلى حد ما.

United States, Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Cyber-Related Sanctions Regulations (55)

United States, Executive Order 13685, general license No. 9, "Exportation of certain services and software incident to Internet-based communications authorized", para. (d) (56)

Zoom terms of service effective 13 April 2020, para. 12. انظر <https://zoom.us/terms> (57)

Donie O'Sullivan and Artemis Moshtaghian, "Instagram says it's removing posts supporting Soleimani to comply with US sanctions", *CNN Business*, 13 January 2020; Jonny Tickle, "Chechen leader Kadyrov banned from Instagram again, loses account with 1.4 million followers", *RT*, 13 May 2020 (58)

انظر www.icj-cij.org/en/case/172. Judgement of 14 July 2020 <https://www.icj-cij.org/files/case-related/173/173-20200714-JUD-01-00-EN.pdf> (59)

انظر www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx (60)

"Qatar's resolution on postal services gets UPU backing", *Gulf Times*, 29 February 2020 (61)

رابعاً - مخطط أولي لمجالات اهتمام المقررة الخاصة

- 53- نظراً إلى الطابع البالغ التعقيد للجزاءات الانفرادية ونطاقها الآخذ في الاتساع، فضلاً عن الشك في قانونية جزء كبير منها، تود المقررة الخاصة تسليط الضوء على مجالات الاهتمام والشواغل الرئيسية التي يتعين معالجتها من أجل إنشاء إطار قانوني ضمن نطاق الولاية.
- 54- وفي ظروف الأزمة الصحية الراهنة، يتعين في المقام الأول تحديد وتقييم الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ، بما في ذلك جائحة كوفيد-19، وهو ما يعني بدوره تحديد الطبيعة الخاصة للمشكلة؛ وبالنسبة لمعظم المناطق المستهدفة، يتعين تحديد أشد فئات السكان تضرراً، وحقوق الإنسان الأشد تضرراً، ومدى كفاية الإعفاءات الإنسانية وملاءمتها، وإيصال المعونة الإنسانية.
- 55- وتشدد المقررة الخاصة على التوسع المتسارع في الأشكال والأنواع والمصطلحات الجديدة والمختلفة المستخدمة لتحديد وسائل الضغط الانفرادية (التدابير القسرية الانفرادية، أو الجزاءات، أو الجزاءات الانفرادية، أو الجزاءات الثنائية، أو الجزاءات الدولية، أو الجزاءات القطاعية أو الإقليمية، وما إلى ذلك)، وضرورة تحديد الجهات الفاعلة المعنية (الدول المستهدفة والدول المستهدفة، ودول المصدر، وما إلى ذلك). والشك والغموض الحاليان اللذان يلفان هذه المصطلحات يجعلان من المستحيل تحديد إطار قانوني ومعايير قابلة للتطبيق، الأمر الذي يقوض سيادة القانون، والنظام العالمي، وسلطة الأمم المتحدة.
- 56- ومن ثم، تعرب المقررة الخاصة عن قلقها إزاء عدم تحليل وترسيخ المصطلحات القائمة ذات الصلة بالولاية، وتعترم في جملة أمور تقييم قانونية مختلف أشكال الجزاءات التي تفرضها الدول والمنظمات الدولية دون إذن من مجلس الأمن أو خارجه، فيما يتعلق بالقانون الدولي العام، والقانون الاقتصادي الدولي، وقانون حقوق الإنسان، وقانون اللاجئين، والقانون الدولي الإنساني.
- 57- ويتعلق اتجاه آخر بتوسيع فئات وعدد الأهداف (المباشرة أو غير المباشرة، الأولية أو الثانوية، المقصودة أو غير المقصودة، المحددة أو غير الانتقائية)، التي غالباً ما لا يتم تحديدها أو يتم تجاهلها.
- 58- ويركز تحليل خاص على تقييم أثر مختلف أنواع الجزاءات على جميع فئات حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الجماعية، والمسؤولية عن الحماية. وبالنظر إلى أهداف محددة، تتعلق الشواغل الإضافية بالأسس القانونية للجزاءات المفروضة على الأفراد والكيانات من غير الدول وخصائص هذه الجزاءات وقانونيتها، لا سيما بسبب انتشار الأعمال الشبيهة بماغنيتسكي.
- 59- وتثير الآثار التي تتجاوز الحدود الإقليمية للجزاءات الانفرادية قلقاً خاصاً لدى المقررة الخاصة بسبب تزايد عدد حالات انتهاكات حقوق الإنسان المبلغ بها. ويشمل ذلك النطاق الواسع لجوانب منها المفهوم العام للولاية خارج الحدود الإقليمية الوطنية فيما يخص العمل الانفرادي، والتوصيف القانوني للنشاط خارج الحدود الإقليمية، وأثر التطبيق خارج الحدود الإقليمية على الدول الثالثة، ومواطنيها وكياناتها القانونية، والجوانب المختلفة للإفراط في الامتثال.
- 60- وتبين التطورات الأخيرة أهمية تنظيم نطاق الإعفاءات الإنسانية وكفائتها وقانونيتها وفعاليتها بشكل واضح وشفاف وفعال. وقد أُشير مراراً إلى أن التشريعات المركبة وعمليات الترخيص المعقدة والمكلفة تجعل الإشارة إلى إمكانية الإعفاء في حد ذاتها ضرباً من الخيال.
- 61- ولا يمكن ضمان التمتع بحقوق الإنسان إلا إذا نص النظام على آلية فعالة لحماية حقوق الإنسان. وبناء على ذلك، تؤكد المقررة الخاصة مجدداً أهمية إجراء تحليل مفصل لإمكانية استخدام الآليات العالمية والإقليمية القائمة لحماية حقوق المتضررين من الجزاءات الانفرادية، فضلاً عن أهمية

إنشاء آلية فعالة في هذا الصدد. ومن أجل حماية حقوق المتضررين، تعتمزم المقررة الخاصة إيلاء اهتمام خاص للنظر في الشكاوى الفردية.

62- وبقيد القانون الدولي حرية الدول في إدارة علاقاتها الدولية. وبمنح ميثاق الأمم المتحدة مجلس الأمن سلطات استثنائية للبت في تطبيق جملة تدابير، منها التدابير غير العسكرية لصون السلم والأمن الدوليين. وإذ تُسلم المقررة الخاصة بأن الأمم المتحدة هي الضامن للنظام العالمي، فإنها تشدد على ضرورة إنشاء نظام شفاف وشامل للرقابة، ورفع الأسماء من القائمة، واستعادة الحقوق، وجبر الضرر، والتعويض تحت رعاية الأمم المتحدة.

63- وستولي المقررة الخاصة أيضاً اهتماماً خاصاً لأثر التكنولوجيات السيبرانية تحديداً على أسس الجزاءات الانفرادية وأنواعها ونطاقها ووسائلها ضمن الإطار القانوني القائم.

خامساً- إنشاء شبكات للتعاون

ألف- التعاون الشبكي داخل الأمم المتحدة

64- استخدمت مختلف أجهزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى مفهوم الجزاءات على نطاق واسع وأجرت نقاشات بشأنه. وركز بعضها على جوانب معينة من تطبيق الجزاءات، وبعضها على العلاقة بين الآليات المتاحة وآثار مكافحة الإرهاب، في حين ركز البعض الآخر على الجزاءات الاقتصادية، أو التعاون بين الدول، أو حماية حقوق الإنسان ككل، أو حماية حقوق المرأة والطفل وكبار السن وغيرهم من الفئات الضعيفة من السكان.

65- وتضع كل من هذه الأجهزة والمنظمات نظاماً قانونياً محدداً لتنظيم مجال مسؤوليتها الخاص وتحديد ما يقابله من مقاصد ومبادئ ونظام قانوني. ونتيجة لذلك، تسعى الدول في الكثير من الأحيان إلى تحقيق مقاصد نظام على حساب نظام آخر، بقدر ما يمس تطبيق الجزاءات الانفرادية طائفة واسعة من المسائل، بما في ذلك الأمن، والأمن السيبراني، وسيادة القانون، والتجارة والتنمية، وحقوق الإنسان، والقانون الإنساني، وقانون اللاجئين. وتؤكد المقررة الخاصة من ثم الحاجة إلى فهم أفضل للعلاقات والتقاطعات الموجودة بين هذه الهيئات وأنظمتها القانونية وولاياتها. وبنبغي ألا يكون ذلك تحقيقاً لمقاصد مجردة أو أكاديمية، بل لأنه السبيل الوحيد لمساعدة الدول والمنظمات الدولية على فهم أفضل لحقوقها والتزاماتها بموجب القانون الدولي في مجال العمل الانفرادي، ومن ثم حماية حقوق الأشخاص المتضررين، مع إيلاء اعتبار خاص لأكثرهم ضعفاً، الذين هم أشد الناس معاناة.

66- وتشدد المقررة الخاصة على أهمية التفاعل مع هيكل جزاءات الأمم المتحدة، الذي يشمل عدداً من الأجهزة الفرعية للمنظمة.

67- وتعتمزم المقررة الخاصة التعاون مع لجان الجزاءات التي أنشأها مجلس الأمن. فالدول الأعضاء لا تنفذ جزاءات الأمم المتحدة بطريقة موحدة بسبب تنوع قدراتها ومقتضياتها القانونية المحلية ومصالحها. وقد تصبح جزاءات الأمم المتحدة أيضاً الأساس الذي تستند إليه التدابير التكميلية الانفرادية أو قد يُستشهد بها لتبرير تدابير انفرادية بحتة. وفي بعض الأحيان تكون عملية الدولة العضو في تطبيق قرارات لجنة الجزاءات موضع طعن داخل نظامها القانوني المحلي بدعوى أنها تنتهك حقوق الإنسان التي التزمت بمحايتها.

68- وتعتقد المقررة الخاصة أن التعاون مع لجنة مجلس الأمن، المنشأة عملاً بالقرار 1373(2001) بشأن مكافحة الإرهاب، من خلال المديرية التنفيذية للجنة، بالتعاون مع المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، يمكن أن يركز على تعزيز

الجهود التي تبذلها اللجنة لضمان حماية حقوق الإنسان للأفراد الذين تُفرض عليهم بالجزاءات. وتشير تقارير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب إلى أن اللجنة ومديريتها التنفيذية لم تحققاً كامل إمكاناتهما في هذا الصدد⁽⁶²⁾.

69- وقد ترى المقررة الخاصة أيضاً أن من المستحب التعاون مع مكتب أمين المظالم التابع للجنة مجلس الأمن عملاً بالقرارات 1267(1999)، و1989(2011)، و2253(2015) المتعلقة بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة، والمرتبطين بهما من أفراد وجماعات وكيانات، في الوقت الذي ينظر فيه المكتب في طلبات الأفراد وغيرهم من الأشخاص المشمولين بالجزاءات المحددة الأهداف للجنة التي يلتمسون فيها رفع أسمائهم من القائمة. وفي الوقت الذي سعى فيه أمين المظالم جاهداً إلى العمل بشفافية والتوصل إلى استنتاجات عادلة، أثارت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب تساؤلات بشأن مدى كفاية ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة في الإجراءات. وعلى الرغم من أن أمين المظالم وجهة التنسيق المعنية برفع الأسماء من القائمة يتناولان في الغالب جزاءات مكافحة الإرهاب، فإن بإمكانهما إتاحة نماذج لإشراك الأمم المتحدة في تناول الجزاءات بشكل أعم، بما في ذلك الجزاءات الانفرادية.

70- ورغم أن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لا يفرض الجزاءات أو يديرها، فإن الدول التي تستفيد من دعمه كثيراً ما تستخدم الجزاءات المالية المحددة الأهداف في جهودها الرامية إلى الحد من النشاط الإجرامي. وتعتقد المقررة الخاصة أن من المفيد تطوير التعاون مع هذا المكتب لتعزيز مراعاة الدول لما لسن الجزاءات وتنفيذها من عواقب على حقوق الإنسان.

71- وترى المقررة الخاصة أيضاً أن من المهم إقامة علاقة تعاون مع إدارة عمليات السلام والفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، إذ إن الدول ما فتئت تحبذ الجزاءات وسيلة لاستعادة السلام والأمن في أعقاب النزاعات المسلحة. وتطبق هذه الجزاءات عادة على الضباط العسكريين وغيرهم ممن ينتهكون اتفاقات السلام أو يقوضون الاستقرار بطرق أخرى بعد انتهاء النزاع.

72- وتعتقد المقررة الخاصة أن التفاعل النشط مع جهات أخرى في منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أمرٌ حيوي لحماية حقوق المتضررين من تطبيق الجزاءات الانفرادية حماية فعالة. وتعتزم المقررة الخاصة فتح قنوات لتبادل المعلومات مع هيئات المعاهدات التي ترصد تنفيذ الاتفاقيات الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان. وترى أن من شأن هذه الهيئات أن تكون وسيطاً رئيسياً لتقديم التوجيه والمشورة إلى الدول بشأن استخدامها للجزاءات في سياق تنفيذ معاهدات حقوق الإنسان.

73- وتتطلع المقررة الخاصة إلى التعاون بشكل وثيق مع المقررين الخاصين الآخرين، والخبراء المستقلين، والأفرقة العاملة على مستويات عديدة فيما يتعلق بتعزيز ولايتها على التدابير القسرية الانفرادية، عندما تؤثر هذه التدابير على الحقوق التي يشرفون عليها كل في إطار ولايته. وتعتقد المقررة الخاصة أن تركيز ولايتها يتيح لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وجهة نظر فريدة بقدر ما يمكن للجزاءات أن تؤثر على طائفة واسعة من حقوق الإنسان، وبقدر ما يمكن الاستفادة من وجهة النظر الفريدة هذه في عمل المفوضية بشكل أعم.

74- وستسعى المقررة الخاصة إلى تطوير التواصل مع المستشارية الخاصة للأمم المتحدة المعنية بالمسؤولية عن الحماية، وهي الموظفة المسؤولة عن الإشراف على الدور العام للأمم المتحدة في الوفاء بمسؤولية المنظمة عن الحماية، لأن من شأن تطبيق الجزاءات تقويض قدرة الدول على الوفاء بمسؤولياتها تجاه سكانها في هذا الصدد.

(62) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/34/61 و A/HRC/40/52.

75- وتصر المقررة الخاصة على أن من الممكن اليوم في غالب الأحيان نعت الجزاءات الاقتصادية بأنها تدابير قسرية انفرادية تقوض العلاقات الطبيعية بين الدول، وسيادة القانون، وتترتب عليها تكاليف إنسانية باهظة. وتعرب المقررة الخاصة عن تقديرها لأن اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام والفريق العامل التابع لمجلس الأمن المعني بعمليات حفظ السلام ينظران في المسائل المتعلقة بالجزاءات ضمن إطار دراستهما الجارية، التي أوكلتها الجمعية العامة إليهما، عن كيفية تحسين الأمم المتحدة لقدرتها على تحقيق أهدافها. وتشعر المقررة الخاصة بأن من شأن تبادل المعلومات أن ينطوي على فائدة متبادلة.

باء- التعاون الشبكي مع الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى

76- تهنم المقررة الخاصة بإقامة حوارات مع وكالات الأمم المتحدة المتخصصة ذات الصلة وغيرها من المنظمات الدولية التي تتناول شؤون التجارة الدولية، لأن التجارة كثيراً ما تخضع لجزاءات قد يكون لها أثر سلبي على التمتع بحقوق الإنسان.

77- وستعاون المقررة الخاصة مع منظمة التجارة العالمية لتقييم التطورات المتعلقة بالمادة الحادية والعشرين من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، التي تميز للأطراف المتعاقدة فرض جزاءات قد تنتهك فيما عدا ذلك أحكام الاتفاق عند وجود سبب يتعلق بالأمن القومي أو "حالة طوارئ في العلاقات الدولية". وحتى وقت قريب، كانت الدولة التي تفرض الجزاءات تعتبر عموماً الحكم الوحيد لما يشكل إجراءً مبرراً متماشياً مع المادة الحادية والعشرين؛ مما جعل هذه المادة عرضة لاحتمال سوء الاستعمال. لكن في عام 2019، قرر أحد أفرقة تسوية المنازعات أن لمنظمة التجارة العالمية اختصاص البت في المسائل ذات الصلة.

78- وتعتزم المقررة الخاصة تبادل المعلومات مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واللجان الاقتصادية الإقليمية وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة لتحسين تعقب الجزاءات المتصلة بالتجارة وأثرها على حقوق الإنسان، وتحسين المعرفة العامة عن أثر الجزاءات والسياسات ذات الصلة على حقوق الإنسان.

79- وستشرع المقررة الخاصة في إجراء حوارات مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشأن أثر الجزاءات على حقوق الإنسان في المجال المالي. ومن شأن هذه الجزاءات أن تؤثر على حقوق الإنسان بالتأثير على التجارة والتنمية، بما في ذلك عند استخدامها لمكافحة الجرائم المالية. وستسعى المقررة الخاصة أيضاً إلى الحصول على فرص للتعاون مع فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التي تصدر توجيهات وتحفظ بقائمة سوداء بأسماء الدول التي لا تفعل ما يكفي لمراقبة استخدام الأموال في تمويل الإرهاب وغسل الأموال. ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مرشحة أيضاً للتعاون لأنها تجري دراسات وتحليلات بشأن الجزاءات، لكنها لا تنظر عموماً في أثرها على حقوق الإنسان.

80- ولما كانت الجزاءات الانفرادية تمس بشكل مباشر أو غير مباشر حقوق الإنسان الأساسية للجهات المستهدفة بها، فإن المقررة الخاصة ترى أن من المهم تطوير التعاون مع أجهزة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق في الحصول على غذاء وتغذية كافيين، بالتعاون مع المقرر الخاص المعني بالحقوق في الغذاء. وتود المقررة الخاصة، على وجه الخصوص، التعاون مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي، لأهمهما كاشفاً عن أن الجزاءات تسهم في انعدام الأمن الغذائي، وتؤثر سلباً على الحق في الحصول على غذاء وتغذية كافيين. وتصوغ لجنة الأمن الغذائي العالمي توصيات بشأن السياسات المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذية، وترى المقررة الخاصة أن دور الجزاءات يتيح فرصاً للتعاون فيما يتعلق

بمذه المسائل. وتتمثل ولاية اللجنة الدائمة المعنية بالتغذية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في تحقيق أقصى قدر من اتساق السياسات بين وكالات الأمم المتحدة واستكشاف القضايا الجديدة والناشئة المتصلة بالتغذية؛ وتعتقد المقررة الخاصة أن جمع مدخلاتها بشأن الجزاءات وأثرها على حقوق الإنسان يمكن أن يكون مفيداً.

81- وترى المقررة الخاصة أيضاً أن من الأولويات إقامة حوار مع منظمة الصحة العالمية بشأن الجزاءات التي يمكن أن تعوق قدرة الدول المستهدفة على الحصول على الأدوية والمعدات الطبية الأجنبية التي قد تكون ضرورية لضمان الحق في الصحة في حالات يمكن أن تتراوح بين تفشي الأمراض المحلية والجوائح، وكذلك خلال الفترات الخالية من الأزمات.

82- وكما ذكر أعلاه، تدرك المقررة الخاصة أن تدفقات اللاجئين وهجرتهم يمكن أن تتضاعف بفعل الجزاءات المفروضة على البلدان التي يفر منها المهاجرون أو اللاجئون، كما حدث مؤخراً عندما فرّ ملايين الفنزويليين إلى كولومبيا وعاد مئات الآلاف من الأفغانيين من جمهورية إيران الإسلامية إلى أفغانستان. وبناء على ذلك، تعزم المقررة الخاصة تطوير التعاون مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة من أجل التركيز على تحسين المعارف المتعلقة بأثر الجزاءات على حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين واللاجئين.

83- ويشجع توسع استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات كأسس ووسائل وآليات تفضي إلى تطبيق الجزاءات الانفرادية المقررة الخاصة على التعاون مع الاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي لأن نطاق عمليهما يشمل بشكل متزايد مسائل تؤثر ضمنها الجزاءات وغيرها من التدابير القسرية على حقوق الإنسان. وعلى وجه التحديد، أصبح الاتحاد الدولي للاتصالات أكثر اهتماماً بالقضايا المتعلقة بإدارة التكنولوجيات التي كان يتعامل معها تقليدياً على المستوى التقني لا غير، في حين أصبح الاتحاد البريدي العالمي يهتم بالقضايا التي تنطوي على جزاءات تعرقل سير العمل المنتظم للنظام البريدي العالمي.

84- وعلى سبيل القياس، تعتقد المقررة الخاصة أن الجزاءات الانفرادية يمكن أن تؤثر سلباً على البحوث الدولية، وتطوير المعرفة، والحصول على المعلومات، والحق في التعليم والحق في حرية التعبير. وترى المقررة الخاصة أن التعاون مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة مرغوب فيه فيما يتعلق بتوضيح هذا الأثر ووضع توجيهات للمشاركة في البحوث الأكاديمية في سياق الجزاءات.

جيم- التعاون الشبكي مع الجهات الفاعلة الإقليمية

85- تضطلع المنظمات الإقليمية بدور هام في تعزيز التعاون بين دولها الأعضاء وحماية حقوق الإنسان. وتعزم المقررة الخاصة مواصلة العمل القيم الذي أنجزه سلفها في تعزيز سبل التواصل وإقامة حوار مستمر مع مسؤولي الاتحاد الأوروبي، ومع محكمة العدل الأوروبية، التي يُطلب إليها دورياً النظر في قانونية جزاءات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، وغيرها من الأجهزة ذات الصلة. ولاحظ المقرر الخاص السابق وجود قلق لدى المسؤولين الأوروبيين من أن الجزاءات الانفرادية التي يفرضها الاتحاد الأوروبي قد تؤثر أحياناً تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان أو تفضي إلى آثار تتجاوز الحدود الإقليمية⁽⁶³⁾.

- 86- وتعتقد المقررة الخاصة أن من المهم إقامة علاقة تعاون مع مجلس أوروبا، نظراً لتفاعله مع الدول فيما يتعلق بأنشطتها في مجال حقوق الإنسان، ومع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي تبت دورياً في مدى قانونية تنفيذ جزاءات الأمم المتحدة وغيرها من الجزاءات الانفرادية التي تطبقها الدول.
- 87- وتعتزم المقررة الخاصة إقامة حوارات مستمرة مع جهات فاعلة إقليمية أخرى تفرض أحياناً جزاءات على الدول و/أو الأفراد لانتهاكهم قواعد السلوك الواردة في ميثاق المنظمات أو غيرها من الوثائق، وذلك بهدف ضمان عدم الإضرار بحقوق الإنسان. ومن بين المنظمات ذات الصلة جامعة الدول العربية، والاتحاد الأفريقي، ومنظمة الدول الأمريكية.

سادساً- الأنشطة الأخرى المتوقعة للمقررة الخاصة

ألف- البلاغات الفردية

- 88- اعترف مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة مراراً بأن على الدول أن تتصرف وفقاً للقانون الدولي، بما في ذلك معايير حقوق الإنسان واللاجئين والمعايير الإنسانية. لم تفعل ذلك، كان من الممكن وصف أنشطتها بأنها تدابير قسرية انفرادية. ولا يمكن حماية حقوق الأفراد حماية فعالة ما لم تتوفر سبل انتصاف فعالة. فالجزاءات الانفرادية لها آثار إنسانية هائلة على السكان عموماً، وعلى الأفراد كذلك.
- 89- وتؤكد المقررة الخاصة مجدداً أهمية تواصلها مع الضحايا المباشرين وغير المباشرين للتدابير القسرية الانفرادية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني بشأن الحالات الفردية، والأنماط والاتجاهات العامة لانتهاكات حقوق الإنسان، والحالات التي تمس مجموعة أو طائفة بعينها، ومضمون مشاريع التشريعات أو التشريعات القائمة، أو السياسات أو الممارسات التي تعتبر غير متوافقة تماماً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

باء- التعاون مع المجتمع المدني

- 90- تعتقد المقررة الخاصة أن التعاون مع المجتمع المدني ينبغي ألا يقتصر على إجراءات تقديم الشكاوى. فالتعاون مع المنظمات غير الحكومية ذات الصلة وسيلة قيمة للحصول على معلومات مستكملة عن قضايا حقوق الإنسان الناشئة والمتغيرة جراء فرض الجزاءات. التعاون مع المنظمات غير الحكومية الكبيرة التي تعمل على الصعيد الدولي وتتناول مجموع حقوق الإنسان وتجري البحوث (منظمة العفو الدولية، وهيومن رايتس ووتش وما إلى ذلك) يمكن أن يكون مفيداً بشكل خاص، في حين يمكن تطوير التعاون بشأن مجموعة محددة من قضايا حقوق الإنسان المتأثرة بالتدابير القسرية مع المنظمات التي تركز على تلك القضايا.

- 91- وتلاحظ المقررة الخاصة أهمية العمل الذي تضطلع به المؤسسات الأكاديمية من حيث رصد ودراسة وتطوير الفهم القانوني لمشكلة الجزاءات والتدابير القسرية الانفرادية وآثارها على التمتع بحقوق الإنسان. ولا يشمل ذلك العمل الأكاديمي فحسب، بل أيضاً سجلات الجزاءات. فقد أفضت البحوث المتعلقة بالجزاءات التي أجراها باحثون في جامعة كيل، وجامعة كونستانس للعلوم التطبيقية في ألمانيا، وجامعة دريكسل في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، إلى إنشاء قواعد بيانات تختلف باختلاف أنواع الجزاءات والفترات الزمنية المدروسة⁽⁶⁴⁾. وهناك قواعد بيانات أخرى، مثل قاعدة بيانات اتحاد الجزاءات المحددة الهدف

(64) Gabriel Felbermayr and others, "The Global Sanctions Data Base", 14 October 2019

التابع لمعهد الدراسات العليا بجنيف، هي مشاريع المؤسسات نفسها⁽⁶⁵⁾. وترحب المقررة الخاصة بالتعاون مع المؤسسات العلمية، ومجموعات البحوث وفردى الخبراء في إطار المجتمع المدني، وتعتقد أن بإمكان الأوساط الأكاديمية أن تضطلع بدور هام في رصد أثر الجزاءات الانفرادية على حقوق الإنسان، وتحديد وتفسير القوانين الدولية المنطبقة على استخدامها، وإنشاء الأداة المرجعية للجزاءات المشار إليها أدناه.

جيم - الأداة المرجعية للجزاءات

92- تتفاهم الحالة الراهنة بسبب تعقد الموضوع، وتعدد الأهداف، وأنواع الجزاءات، وطبيعة التشريعات القائمة المعقدة والغامضة والمربكة. ويزيد عدم وجود سجل شامل للجزاءات من هذا التحدي. وتحتفظ المنظمات الدولية والدول على السواء بسجلات للجزاءات التي تفرضها (انظر مثلاً خريطة الجزاءات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي، وقائمة الجزاءات التي تفرضها الولايات المتحدة، والتوجيهات المتعلقة بالجزاءات التي تصدرها المملكة المتحدة)، وهي سجلات يصعب في الكثير من الأحيان فهمها⁽⁶⁶⁾. وقد أنشأ الأكاديميون بعض قواعد البيانات وسهروا على صيانتها (انظر، على سبيل المثال، مبادرة الجزاءات المحددة الهدف لمعهد الدراسات العليا بجنيف)، لكنها جميعاً قواعد بيانات غير رسمية. ونتيجة لذلك، كثيراً ما يتعين على كل من الشركات الدولية والوطنية الاستعانة بخدمات شركات تقييم المخاطر (انظر، على سبيل المثال، شركة ليكسيس نيكسيس لتقييم المخاطر (LexisNexis Risk Solutions)، ومدونة بايونير (Payoneer Blog))، وجمعية أخصائيي الجزاءات المعتمدين (Association of Certified Sanctions Specialists)). منع هذا النهج الأفراد والشركات من الدول المستهدفة والدول المستهدفة والدول الثالثة من التفاعل فيما بينها. فقد أفادت التقارير على وجه الخصوص بأن الشركات الأجنبية ترفض التعامل مع المصارف السورية حتى وإن لم تكن هذه المصارف مدرجة في قائمة للكيانات الخاضعة للجزاءات.

93- ويُعزى عدم وجود سجل شامل للجزاءات جزئياً إلى عدم وجود إطار قانوني دولي يلزم الدول بالشفافية بشأن ما تفرضه من جزاءات، أو بالتالي بشأن عمليات الإنفاذ والجزاءات. وينتج عن ذلك أن من غير الواضح في بعض الأحيان ما إذا كان إعلان الحكومة فرض جزاءات أو التهديد بفرضها يعكس تشريعات أو لوائح فعلية أو أنه خطاب سياسي؛ وفي هذه الحالة قد تترتب على هذا الخطاب جزاءات حقيقية. ولئن كان من المستحب وجود سجل دولي رسمي للجزاءات للامتنال والتحليل على الصعيد العالمي، مثلاً لقانونية الجزاءات، فإن ذلك يتطلب اتفاقاً وتعاوناً على نطاق واسع، بما في ذلك من جانب الدول التي قد تتقاعس عن المشاركة في بادئ الأمر. ولضمان الشفافية وتوافر إحصاءات موثوقة، تعزز المقررة الخاصة إنشاء أداة مرجعية للجزاءات تخضع لإشراف الولاية وتوضع بوصفها نظاماً متكاملًا ضمن قواعد بيانات الجزاءات الانفرادية للدول والمنظمات الدولية، والإحصاءات الرسمية وغيرها من مصادر البيانات الرسمية، دون أي مساس بقانونية التدابير الانفرادية. ونظراً لتعقد هذه المسألة والجدل بشأنها، تعتقد المقررة الخاصة أن السبيل الوحيد لحماية حقوق الإنسان المتأثرة بالجزاءات الانفرادية هو اتباع نهج منظم.

دال - توجيهات وتوصيات لوضع قوانين وطنية ودولية

94- تعتقد المقررة الخاصة أن من المهم، لدى الاضطلاع بولايتها، وضع مشروع مبادئ توجيهية بشأن السبل والوسائل والآليات الكفيلة بمنع الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية، لا سيما على

(65) انظر <https://graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/targeted-sanctions-initiative>

(66) انظر <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>؛ www.gov.uk/guidance/uk-sanctions؛ www.sanctionsmap.eu/#/main

حقوق الإنسان، والتقليل منها إلى أدنى حد. وقد سبق للمقرررة الخاصة أن اتخذت خطوة أولى في هذا الصدد في سياق أزمة كوفيد-19 الصحية العالمية، إذ حثت الدول على اتخاذ خطوات لزيادة التعاون والتضامن وتوافق الآراء من أجل إنقاذ الأرواح وعدم ترك أحد خلف الركب في وقت الطوارئ.

95- وتعتقد المقرررة الخاصة أيضاً أن من المهم القيام دورياً باستعراض تطور التشريعات الوطنية التي تنظم فرض الجزاءات وتنفيذها، مع مراعاة أن الأنشطة والتشريعات الانفرادية وراء غالبية الجوانب التي جرت مناقشتها أعلاه. وترى المقرررة الخاصة أيضاً أن وضع توصيات مناسبة وسيلة فعالة لبناء توافق الآراء فيما بين الدول.

96- وتحقيقاً لهذه المقاصد، ستواصل المقرررة الخاصة إجراء زيارتها القطرية والانخراط في التعاون، وعرض خبرتها على الحكومات وجميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما فيها هيئات الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة والبرامج، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الدولية الإقليمية ودون الإقليمية، وضحايا التدابير القسرية الانفرادية.

هاء- متابعة تنفيذ قرارات مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة المتعلقة بالولاية وتقديم تقارير عنها

97- ترى المقرررة الخاصة أنه ينبغي، على سبيل الأولوية، إجراء استعراض شامل لأنشطة هيئات الأمم المتحدة وآلياتها ذات الصلة، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان، والاستعراض الدوري الشامل، والإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان. وتدعو المقرررة الخاصة هذه الهيئات والآليات إلى إيلاء الاهتمام، في إطار ولاياتها، لآثار الضارة والعواقب السلبية للجزاءات الانفرادية على حالة الأشخاص الذين انتهكت حقوقهم بتطبيق هذه الجزاءات، وإلى تعزيز المساءلة. وفي هذا الصدد، ستتعاون المقرررة الخاصة مع هيئات الأمم المتحدة وآلياتها ذات الصلة وتلفت انتباهها إلى الحالات والقضايا - من خلال جميع أدوات التواصل المتاحة، بما فيها الرسائل التي تتضمن معلومات عن الادعاءات والنداءات العاجلة - وستطلب إليها الرد على الخطوات المتخذة لتنفيذ قرارات مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة المتعلقة بالولاية وتقديم تفاصيل عنها. وستتابع المقرررة الخاصة بعد ذلك هذا الأمر وتقدم تقريراً إلى المجلس والجمعية.

سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

98- في الختام، تدرك المقرررة الخاصة أن ولايتها تبدأ في وقت مليء بالتحديات يشهد تغيراً جذرياً وتوسعاً كبيراً في مفهوم الجزاءات الانفرادية نفسه، وفي أسس هذه الجزاءات، ومقاصدها، وأهدافها، ومواضيعها، وآلياتها، ووسائلها، في غياب توافق الآراء بشأن تطبيقها وأسسها القانونية ذات الصلة. وقد كشفت الأزمة الصحية العالمية التي نشأت عن كوفيد-19 عمق المشكلة، وأثبتت بوضوح أن التدابير القسرية الانفرادية قد تكون مميتة، لا سيما بالنسبة للنساء والأطفال والمسنين وغيرهم من الفئات الضعيفة من السكان.

99- ويبين تحليل هذه الحالة استناداً إلى المعلومات الواردة من الدول وغيرها من المعلومات ذات الصلة أنه، على الرغم من القرارات المتكررة لمجلس حقوق الإنسان، تطبق الجمعية العامة،

ومجلس الأمن، والدول والمنظمات الدولية جزاءات دون إذن من مجلس الأمن أو خارجه على الدول والكيانات من غير الدول والأفراد.

100- ومما لا شك فيه أنه ينبغي أن تتوافر للمجتمع الدولي آليات للرد على الانتهاكات الجماعية الجسيمة لحقوق الإنسان ومعاقبة مرتكبيها. والدول حرة في ممارسة وسائل الضغط التي لا تشكل انتهاكاً للقانون الدولي، أو التي يُستبعد كونها غير قانونية بموجب القانون الدولي، على الخصوص، في سياق التدابير المضادة المتخذة رداً على انتهاكات القانون الدولي المرتكبة ضدها، أو رداً على انتهاكات لالتزامات في مواجهة الكافة صاغتها محكمة العدل الدولية. غير أن اتخاذ هذه التدابير المضادة ينبغي ألا يفرض على التطبيق التعسفي لجزاءات انفرادية.

101- وبناء على ذلك، تؤكد المقررة الخاصة أن التدابير القسرية الانفرادية والجزاءات الانفرادية مترابلتان. وجميع التدابير القسرية الانفرادية هي جزاءات انفرادية، لكن لا يمكن وصف جميع الجزاءات الانفرادية بأنها تدابير قسرية انفرادية. ومن المهم وضع تعريف للتدابير القسرية الانفرادية من أجل وضع إطار قانوني لها؛ وسيصبح هذا التعريف عندها عنصراً إلزامياً في الإعلان المتعلق بالتدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون.

102- ويعني عدم وجود تعاون بين الدول بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وعدم وجود مصطلحات واضحة ومستعملة بانتظام أن هناك احتمالاً هائلاً بوقوع انتهاكات. ويشهد تزايد عدد الجزاءات التي تطبقها الدول والمنظمات الدولية على ضرورة استعادة مركز الأمم المتحدة بوصفه النظام المركزي لمراقبة استخدام أي تدبير إنفاذ يُتخذ وفقاً لميثاق الأمم المتحدة والمبادئ الأساسية للقانون الدولي.

103- وينبغي عدم تطبيق الجزاءات دون إذن من مجلس الأمن أو خارجه ما لم تكن متوافقة مع مبادئ القانونية والشرعية والضرورة والتناسب، وما لم تكن مراعية للالتزامات الدولية للدول، لا سيما في مجال قانون حقوق الإنسان، وقانون اللاجئين، والقانون الإنساني. وكما اتضح من جائحة كوفيد-19، لا يمكن لأي "قيم عليا" تبرير انتهاك حقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك الحق في الحياة، والحق في الصحة، والحق في الغذاء، لا سيما فيما يتعلق بالأشخاص الذين تسعى الجزاءات الانفرادية إلى تعزيز حقوقهم.

104- ونظراً للتطورات والتحديات المذكورة أعلاه في تطبيق الجزاءات الانفرادية وتزايد عدد الأشخاص المتضررين من هذه الجزاءات، يجب على المجتمع الدولي اتخاذ ردود متناسبة لضمان احترام حقوق الإنسان. وتبين الحالة الراهنة بوضوح أن مهام ومجالات المشاركة وآليات تنفيذ الولاية قد توسعت وفقاً لذلك.

باء- التوصيات

105- ينبغي لجميع الدول والمنظمات الدولية العمل معاً لضمان أن الجزاءات الانفرادية لا تنتهك حقوق الإنسان. ولا يمكن إحراز أي تقدم في هذا المجال ما لم تستند الإجراءات المتخذة إلى مبادئ توافق الآراء، والتضامن، ومراعاة سيادة القانون، والشرعية، والضرورة، والتناسب، وحماية حقوق الإنسان، لا سيما حقوق المرأة والطفل والمسنين وغيرهم من الفئات الضعيفة من السكان. ولا يجب أبداً تطبيق معايير مزدوجة.

106- ينبغي أن تعكس جميع التشريعات والسياسات والممارسات الوطنية المتعلقة بفرض الجزاءات الانفرادية وتنفيذها مبادئ القانونية، والشرعية، والضرورة، والتناسب، وحماية حقوق الإنسان، لا سيما

حقوق المرأة والطفل والمسنين وغيرهم من الفئات الضعيفة من السكان. وينبغي أن تكون القوانين والسياسات والممارسات دقيقة وواضحة وشفافة لتفادي سوء تحديد الجهة المستهدفة، أو الخلط بشأن النظام القانوني، أو آليات الإعفاءات الإنسانية، أو الإفراط في الامتثال.

107- بصرف النظر عن أسباب وأغراض فرض الجزاءات الانفرادية، ينبغي دائماً أخذ الشواغل الإنسانية بعين الاعتبار. وحتى عندما تُنفذ الجزاءات لأغراض مشروعة، يجب أن تمتثل لمعايير حقوق الإنسان، وتحمي الحقوق الأساسية التي هي الحق في الحياة والحق في الحرية والحق في الأمن الشخصي، والحق في الإجراءات القانونية الواجبة وقرينة البراءة، والحق في عدم المعاناة، فضلاً عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وأن تشمل الإعفاءات الإنسانية والضمانات الإجرائية ذات الصلة.

108- ينبغي للأمم المتحدة أن تمارس سيطرة كاملة على قانونية التدابير الانفرادية، وأن تولى اهتماماً خاصاً لتوسيع نطاق استخدام التدابير الانفرادية، التي لا تشكل رسمياً جزاءات ضد الدول، ولكن أثرها التراكمي يعادل أثر الجزاءات الشاملة أو يتطابق معها على الأقل.

109- ينبغي لجميع الدول والمنظمات الدولية أن تضمن تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان، بما في ذلك في أوقات الطوارئ، بصرف النظر عن طبيعة هذه الطوارئ. ومهما كانت الظروف، ينبغي عدم إخضاع تجارة السلع الإنسانية والسلع الأساسية، مثل المعدات الطبية، وقطع غيارها، وبرمجياتها، والأدوية، وأطقم الحماية، والأغذية، لأي شكل من أشكال الجزاءات الانفرادية المباشرة أو غير المباشرة. ووفقاً لذلك، ينبغي إزالة أي عائق يعترض سبيل هذه التجارة، بما في ذلك العقوبات التي تعترض المعاملات المالية، وتحويل العملات أو مستندات الائتمان، والنقل.

110- ينبغي حث الدول والمنظمات الدولية على استعراض النطاق الكامل للجزاءات الانفرادية وتقليصه إلى أدنى حد، وذلك في إطار الامتثال الكامل للالتزامات الناشئة عن ميثاق الأمم المتحدة، والقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، فضلاً عن الالتزامات الدولية الأخرى، لضمان احترام سيادة القانون على الساحة الدولية، وتمكين الدول المعاقبة من التعافي اقتصادياً، وضمان رفاه شعوبها في أعقاب جائحة كوفيد-19.