

Distr.: General
13 September 2021
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون

البند 75 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان،
بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق
الإنسان والحريات الأساسية

الجهات المستهدفة بالتدابير القسرية الانفرادية: المفهوم والفئات والمجموعات الضعيفة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي
للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، ألينا دوهان، المقدم وفقاً لقرار الجمعية 181/75
وقراري مجلس حقوق الإنسان 21/27 و 5/45.



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

موجز

في هذا التقرير، تقدم المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، ألينا دوهان، لمحة عامة وتقييماً لمفهوم التدابير القسرية الانفرادية وفئات الجهات المستهدفة بها (المباشرة أو غير المباشرة، الأولية أو الثانوية، المقصودة أو غير المقصودة، المحددة أو غير الانتقائية، من بين فئات أخرى). وهي تعالج في تقريرها مسألة الأثر المتعلق بحقوق الإنسان الذي تخلفه التدابير القسرية الانفرادية على تلك الجهات المستهدفة. كما تناقش الجهات المستهدفة فيما يتعلق بأثار التدابير القسرية الانفرادية التي تتجاوز الحدود الإقليمية، والتي تثير شواغل خاصة لدى المقررة الخاصة بسبب تزايد عدد حالات انتهاك حقوق الإنسان المبلغ عنها.

المحتويات

الصفحة

| | | |
|----|-------|---|
| 4 | ..... | أولا - مقدمة |
| 5 | ..... | ثانيا - مفهوم التدابير القسرية الانفرادية وأنواع الجهات المستهدفة بها |
| 6 | ..... | ثالثا - الأهداف المباشرة (الأولية) للعقوبات الانفرادية |
| 6 | ..... | ألف - الدول |
| 7 | ..... | باء - القطاعات الاقتصادية |
| 8 | ..... | جيم - الأفراد |
| 13 | ..... | دال - الشركات |
| 15 | ..... | هاء - المنظمات |
| 15 | ..... | رابعا - الجهات المستهدفة غير المباشرة للعقوبات الانفرادية |
| 15 | ..... | ألف - العاملون في الشركات |
| 16 | ..... | باء - أفراد الأسرة |
| 17 | ..... | جيم - السكان ككل |
| 19 | ..... | دال - الدول الأخرى |
| 19 | ..... | هاء - الدول الفارضة للعقوبات |
| 20 | ..... | خامسا - الجهات المستهدفة بالعقوبات الثانوية |
| 20 | ..... | ألف - نظرة عامة على العقوبات الثانوية |
| 22 | ..... | باء - الجزاءات والقوانين الوطنية المدنية والجنائية |
| 23 | ..... | سادسا - الامتثال المفرط للعقوبات |
| 23 | ..... | ألف - أسباب الامتثال المفرط |
| 24 | ..... | باء - أشكال الامتثال المفرط |
| 25 | ..... | سابعا - الاستنتاجات والتوصيات |
| 25 | ..... | ألف - الاستنتاجات |
| 26 | ..... | باء - التوصيات |

أولا - مقدمة

1 - يُقدّم هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بقرارها 181/75 وقراري مجلس حقوق الإنسان 21/27 و 5/45، التي طُلب فيها إلى المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، في جملة أمور، أن تجمع كل المعلومات ذات الصلة بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان؛ وأن تدرس الاتجاهات والتطورات والتحديات ذات الصلة؛ وأن تضع مبادئ توجيهية وتوصيات بشأن طرق ووسائل منع وتقليل ومعالجة آثارها الضارة على حقوق الإنسان؛ وكذلك أن تلفت انتباه الجمعية والمجلس ومفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى الأوضاع والحالات ذات الصلة.

2 - وقد أحاطت المقررة الخاصة علماً بالتوسع المتسارع في أشكال وأنواع وسائل الضغط الانفرادية الجديدة والمختلفة والمصطلحات المستخدمة لتحديدها (التدابير القسرية الانفرادية، والعقوبات، والعقوبات الانفرادية، والعقوبات الثنائية، والعقوبات الدولية، والعقوبات المستقلة، والعقوبات القطاعية أو الإقليمية، من بين أمور أخرى) والحاجة إلى تحديد الجهات الفاعلة المعنية، بما في ذلك أنواع الجهات المستهدفة المختلفة. وهي تدرك ما يعتري الوضع الراهن من عدم اليقين والغموض فيما يتعلق بجميع جوانب وسائل الضغط الانفرادية، مما يشكل عائقاً أمام تحديد إطار قانوني ومعايير قابلة للتطبيق، الأمر الذي يقوض سيادة القانون والنظام العالمي وسلطة الأمم المتحدة. ونظراً للتوسع في فئات الجهات المستهدفة بالعقوبات الانفرادية وزيادة عددها، يتضمن هذا التقرير نظرة عامة وتقييماً للجهات المستهدفة (المباشرة أو غير المباشرة، والأولية أو الثانوية، المقصودة أو غير المقصودة، المحددة أو غير الانتقائية، من بين فئات أخرى)، وللأثر المتعلق بحقوق الإنسان الذي تخلفه العقوبات على الجهات المستهدفة. وتناقش المقررة الخاصة في التقرير تلك الجهات المستهدفة فيما يتعلق بالآثار التي تتجاوز الحدود الإقليمية للعقوبات الانفرادية، والتي تثير شواغل خاصة لدى المقررة الخاصة بسبب تزايد عدد حالات انتهاك حقوق الإنسان المبلغ عنها.

3 - ولأغراض هذا التقرير، وجهت المقررة الخاصة في 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2020 دعوة إلى الدول، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية والدولية، ومؤسسات حقوق الإنسان، والمجتمع المدني، والباحثين، ومؤسسات البحث وغيرها، لتقديم تقارير بشأن "مفهوم العقوبات الانفرادية وخصائصها ووضعها القانوني والجهات المستهدفة بها". ووردت ردود من حكومات الاتحاد الروسي وأستراليا وإيران (جمهورية - الإسلامية) وأيرلندا وبيلاروس والدانمرك وزمبابوي والجمهورية العربية السورية والصين وغيانا وفنزويلا وكوبا وموريشيوس (جمهورية - البوليفارية). كما ورد ردّان من الاتحاد الأوروبي وبرلمانها. بالإضافة إلى ذلك جاءت ردود من كثير من المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، وكذلك من الأكاديميين وغيرهم من الأشخاص المعنيين⁽¹⁾. وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لجميع مقدمي الردود.

4 - كما تيسرت عملية إعداد هذا التقرير بفضل نتائج مشاورة للخبراء دعت إلى عقدها المقررة الخاصة في 26 نيسان/أبريل 2021 وشارك فيها أكاديميون وممارسون في مجال القانون الدولي. وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لجميع المشاركين.

(1) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "دعوة لتقديم تقارير: دراسة للتدابير القسرية الانفرادية حول مفهوم العقوبات الانفرادية وخصائصها ووضعها القانوني والجهات المستهدفة بها". متاحة على www.ohchr.org/EN/Issues/UCM/Pages/HRC48-report.aspx.

5 - وتشدد المقررة الخاصة على أن مصطلح "العقوبات الانفرادية" يُستخدم هنا دون المساس بقانونيته أو عدمها، وهو يشير إلى أي وسيلة ضغط تمارسها الدول أو المنظمات الدولية بدون إذن من مجلس الأمن أو تجاوزاً لإذنه. وتشدد المقررة الخاصة كذلك على أن العقوبات الانفرادية التي تطبقها الدول أو مجموعات الدول أو المنظمات الإقليمية بدون إذن من المجلس أو تجاوزاً لإذنه، ولا تتفق مع الالتزامات الدولية للجهة الفارضة للعقوبات أو لا يُستبعد أن تكون غير قانونية بموجب قانون المسؤولية الدولية، بصرف النظر عن الغرض أو الهدف المعلن - بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، التدابير الاقتصادية أو المالية أو السياسية أو أي نوع آخر من التدابير الموجهة أو المستهدفة التي تطبقها الدولة على دول أخرى أو أفراد أو شركات أو كيانات غير حكومية أخرى، من أجل تغيير سياسة أو سلوك دولة أخرى، أو جعلها تابعة في ممارستها لحقوقها السيادية، أو تأمين مزايا من أي نوع، أو إعطاء إشارة إلى الدولة المستهدفة بالعقوبات أو إجبارها أو معاقبتها - تشكل تدابير قسرية انفرادية، وهي بالتالي غير قانونية بموجب القانون الدولي.

ثانياً - مفهوم التدابير القسرية الانفرادية وأنواع الجهات المستهدفة بها

6 - تلاحظ المقررة الخاصة أن مفهوم الجهات المستهدفة بالعقوبات واسع للغاية. فهو يتراوح بين الدول وسكانها وبين الشركات والمنظمات والأفراد، فضلاً عن الجماعات والأفراد الآخرين الذين تتأثر حقوق الإنسان الخاصة بهم بفرض العقوبات وإنفاذها. ويمكن أن تكون الجهات المستهدفة بالعقوبات جهات مباشرة أو غير مباشرة، أو مقصودة أو غير مقصودة، أو أساسية أو ثانوية، من بين فئات أخرى.

7 - وتلاحظ المقررة الخاصة أن الأثر العام للعقوبات الانفرادية على الجهات المستهدفة بتلك العقوبات قد يقترب، في بعض الأحيان، من تأثير عقوبات مجلس الأمن، بسبب هيمنة بعض الأطراف الفارضة للعقوبات، ولا سيما الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، في التجارة الدولية وفي تشغيل النظم المالية الحيوية عالمياً. ويمكن أن يكون هذا التأثير اقتصادياً أو سياسياً أو إنسانياً أو أي خليط من كل ذلك. وعندما تتسق الدول التجارية الكبرى إجراءاتها وتطبق بشكل مشترك عقوبات ضد نفس الجهات المستهدفة، على نحو ما بدأت في فعله الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وكندا في عام 2021 بعقوبات تؤثر على الصين⁽²⁾ وميانمار⁽³⁾ وبيلاروس⁽⁴⁾، فإنه لا يمكن تمييز الأثر على حقوق الإنسان عن أثر العقوبات التي يفرضها المجلس، والتي تُعتبر جميع الدول الأعضاء ملزمة بتطبيقها.

(2) الولايات المتحدة الأمريكية، وزارة الخزانة، "وزارة الخزانة تفرض عقوبات على مسؤولي الحكومة الصينية فيما يتعلق بالانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان في شينجيانغ"، بيان صحفي، 22 آذار/مارس 2021.

(3) Daphne Psalidakis and Simon Lewis, "US, allies coordinate new sanctions on Myanmar junta", Reuters, 17 May 2021.

(4) المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، "عقوبات بيلاروس: بيان مشترك بين الاتحاد الأوروبي وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة"، 21 حزيران/يونيه 2021.

ثالثاً - الأهداف المباشرة (الأولية) للعقوبات الانفرادية

ألف - الدول

8 - تسببت العقوبات المفروضة على الدول في التسعينيات بموجب قرارات مجلس الأمن في إلحاق أضرار إنسانية جسيمة بسكان الدول المستهدفة، إذ منعتهم من الحصول على ما يكفي من الغذاء والدواء لضمان الحق في الصحة والحق في الحياة، بل وأثرت على جميع حقوق الإنسان الأخرى كذلك⁽⁵⁾. وفي حين أن المجلس انتقل إلى عقوبات أدق توجيهاً، فإن المقررة الخاصة تلاحظ بقلق أن الجهات الفاعلة الانفرادية لا تزال تطبق بنشاط عقوبات اقتصادية ومالية واسعة النطاق على الدول. وغالباً ما تكون آثار تلك العقوبات على سكان الدول المستهدفة شديدة الانتشار.

9 - وقد استمر تطبيق بعض هذه العقوبات لفترات طويلة، ولا سيما تلك التي فرضتها الولايات المتحدة على كوبا (من عام 1960 إلى اليوم). وتشمل الحالات الأخيرة، من بين أمور أخرى، العقوبات الاقتصادية التي عادت الولايات المتحدة إلى فرضها على جمهورية إيران الإسلامية (من عام 2018 إلى اليوم)، والعقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على الجمهورية العربية السورية بموجب قانون قيصر لحماية المدنيين في سورية، 2019 (قانون قيصر) (من عام 2020 إلى اليوم) والعقوبات الاقتصادية التي فرضتها المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا على مالي (2020). وترحب المقررة الخاصة بأن الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا ألغت عقوباتها بعد عدة أشهر ولم تُعد فرضها استجابة لظروف مماثلة في عام 2021، في أعقاب الحث على ضبط النفس لأسباب إنسانية⁽⁶⁾.

10 - وترمي العقوبات المفروضة على الدول إلى إحداث اضطرابات اقتصادية تجعل استمرار ما يعترض عليه الطرف الفارض للعقوبة من سلوك أو سياسة أو نظام حكم مكلفاً للدولة المستهدفة. وغالباً ما تشمل الاضطرابات تقييد تجارة الدولة المستهدفة وإعاقة عمليات مصرفها المركزي الدولية. "وتتمثل 'النظرية' الكامنة وراء العقوبات الاقتصادية في أن الضغط الاقتصادي على المدنيين سيُترجم إلى ضغط على الحكومة من أجل التغيير" (E/CN.4/Sub.2/2000/33، الفقرة 48). ولكن هذا نادراً ما يحدث، مما يتسبب في معاناة المدنيين بلا داع، وتعرب المقررة الخاصة عن الأسف لأن الدول، مع ذلك، باقية على هذه الممارسة.

11 - وتشير التقارير الواردة من الدول المستهدفة بالعقوبات، استجابة لدعوة المقررة الخاصة إلى تقديم التقارير إلى أن الآثار الإنسانية للعقوبات الانفرادية تلحق الضرر بشكل عشوائي بجميع سكانها. فقد أفادت كوبا بأن التدابير القسرية الانفرادية "كان تهدف إلى التسبب بأوضاع صعبة اقتصادية وسياسية في الدول التي وُجّهت ضدها"؛ ولذلك، فإن الدول الفارضة للعقوبات "لم تجر أي تمييز حقيقي بين الدول المستهدفة والسكان المدنيين المقيمين في تلك الدول، مما أثار بشكل غير متناسب على الأطفال والنساء والفئات

(5) Beate Bull and Arne Tostensen, "Bolstering human rights by means of 'smart' sanctions", in *Human Rights in Development Yearbook 1999-2000*, The millennium edition, Hugo Stokke and Arne Tostensen, eds., (The Hague, Kluwer Law International, 2001), p. 88; and Andrea Ornelas, Marcela Aguila Rubin and Simon Bradley, "Measuring the real impact of sanctions", Swissinfo.ch, 27 March 2013

(6) Abdul Rashid Thomas, "President Bio condemns military takeovers at ECOWAS meeting as crisis deepens in Mali", *Sierra Leone Telegraph*, 31 May 2021

الضعيفة الأخرى“، الذين تحملوا وطأة الآثار السلبية لهذه التدابير⁽⁷⁾. وبالمثل، فإن الآثار الاقتصادية للعقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على جمهورية فنزويلا البوليفارية “نقلت إلى 30 مليون مواطن يشكلون سكان فنزويلا، مما أثر بشدة وبصورة سلبية على التمتع ... بحقوق الإنسان وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية“، بما في ذلك الحق في الصحة والغذاء الكافي والعيش الكريم⁽⁸⁾.

12 - وتشير المقررة الخاصة إلى أن البحوث التي أجريت كجزء من ولايتها وغطت أمورا منها أثر التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان في سياق جائحة كوفيد-19 (A/75/209)، وكذلك الأبحاث الخارجية حول نفس الموضوع⁽⁹⁾، أظهرت أن الاستثناءات الإنسانية لا يمكنها أن تتخلص من الضرر الذي توقعه العقوبات بحقوق الإنسان لسكان البلد المستهدف.

باء - القطاعات الاقتصادية

13 - تلاحظ المقررة الخاصة أن أثر العقوبات القطاعية على حقوق الإنسان لسكان بلد ما يمكن أن يعادل أثر العقوبات المفروضة على الدولة نفسها عندما يكون القطاع المستهدف بالغ الأهمية للاقتصاد الوطني - كما هو الحال عادة. وتطبق العقوبات القطاعية بشكل غير انتقائي على الأفراد والمنظمات ممن يعمل في مجال معين من الاقتصاد، دون أن يكونوا قد اقترفوا ما يسبب ذلك أو ارتكبوا أي انتهاك واضح. وعلى وجه الخصوص، تطبق الولايات المتحدة عقوبات غير انتقائية في قطاعات المال والطاقة والدفاع والسكك الحديدية والمعادن والتعدين في الاتحاد الروسي، “لفرض تكاليف ... تترتب على عدوانه المزعوم في أوكرانيا”⁽¹⁰⁾. كما فرضت الولايات المتحدة عقوبات قطاعية في قطاعات الذهب⁽¹¹⁾ والنفط والمال في الاقتصاد الفنزويلي⁽¹²⁾. وقد اتبع الاتحاد الأوروبي نفس النهج فيما يتعلق بقطاعات الطاقة والدفاع والمال والسلع ذات الاستخدام المزدوج بشكل عام في روسيا. علاوة على ذلك، فرض الاتحاد الأوروبي حظراً على استيراد البضائع من جمهورية القرم ذات الاستقلال الذاتي ومدينة سيفاستوبول بأوكرانيا، التي يحتلها الاتحاد الروسي مؤقتاً، وحظراً على الخدمات السياحية فيها⁽¹³⁾.

(7) تقرير مقدم من حكومة كوبا.

(8) تقرير مقدم من حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية.

(9) Michael J. Strauss, “The (il)legality of unilateral sanctions in light of the inadequacy of humanitarian exemptions”, *Journal of the Belarusian State University. International Relations* (forthcoming)

(10) Kimberly Strosnider and David Addis, “New sanctions targeting Russian financial and energy sectors”, *Global Policy Watch*, 18 July 2014
أشخاص إضافيين يساهمون في الوضع في أوكرانيا (20 آذار/مارس 2014)؛ والولايات المتحدة، وزارة الخارجية، “صحيفة وقائع روسيا” 18 كانون الأول/ديسمبر 2018، متاح في: <https://2017-2021.state.gov/russia-fact-sheet/index.html>.

(11) الولايات المتحدة، الأمر التنفيذي 13850 الذي يحظر ممتلكات أشخاص إضافيين يساهمون في الوضع في فنزويلا (1 تشرين الثاني/نوفمبر 2018).

(12) الولايات المتحدة، وزارة الخزانة، مكتب مراقبة الأصول الأجنبية، لوائح عقوبات فنزويلا 31 مدونة اللوائح الفدرالية، الجزء 591: الترخيص العام رقم 36 ألف الذي يسمح ببعض الأنشطة الضرورية لإنهاء معاملات تشارك فيها شركة Rosneft Trading S.A أو شركة TNK Trading International S.A.

(13) المجلس الأوروبي، “تدابير الاتحاد الأوروبي التقييدية المتخذة رداً على الأزمة في أوكرانيا”. متاح على [Error! Hyperlink reference not valid.](#) روجع في 4 كانون الثاني/يناير 2021.

14 - ويتمثل شكل خاص من أشكال العقوبات القطاعية في إغلاق المجال الجوي أمام رحلات الشركات الجوية المسجلة في دولة معينة (قطر 2017-2020)، وجمهورية فنزويلا البوليفارية (2019 - اليوم)، وبيلاروس (2021 - اليوم)، وغيرها) وفي منع شركات الطيران التابعة للبلد الفارض للعقوبات من دخول المجال الجوي لدول محددة، مما يؤثر على صناعة السفر في الدولة المحددة. وتوجد حالات مماثلة لبلدان أخرى مستهدفة بالعقوبات⁽¹⁴⁾.

15 - يتسع نطاق العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على قطاع النفط في جمهورية إيران الإسلامية في أوائل عام 2010 ليشمل "كل جوانب الاقتصاد"، وقد ترتب عليها، على الرغم من الاستثناءات الإنسانية، عواقب من قبيل عدم القدرة على استيراد الإمدادات الطبية الكافية⁽¹⁵⁾، وهي تؤثر بالتالي على الحق في الصحة والحياة لجميع سكان الدولة المستهدفة بالعقوبات. وبالمثل، فإن عقوبات الولايات المتحدة ضد شركة النفط الحكومية لجمهورية فنزويلا البوليفارية هي بمثابة عقوبات ضد القطاع الاقتصادي الرئيسي في البلاد "ويرجح أنها أسهمت في زيادة حدة تدهور الاقتصاد الفنزويلي"⁽¹⁶⁾، مما يشكل أزمة تؤثر على مجموعة واسعة من حقوق الإنسان.

16 - وتشير المقررة الخاصة إلى أن المفوضة السامية لحقوق الإنسان، في سياق نقاشي جائرة COVID-19 المستمر، حثت على تخفيف العقوبات القطاعية أو تعليقها في ضوء "ما يمكن لها من أثر على قطاع الصحة وحقوق الإنسان" في البلدان المستهدفة⁽¹⁷⁾. على أنه ليس هناك من استجابة لمثل هذه الدعوات حتى الآن.

جيم - الأفراد

17 - في السنوات الأخيرة، فرضت الدول والمنظمات الإقليمية بشكل متزايد عقوبات انفرادية ضد الأفراد والشركات والمنظمات، وهي تبرر هذه العقوبات "الموجهة" أو "الذكية" التي ترمي إلى "معاقبة الجناة" بأن تأثيرها الإنساني نسبي، وتهدف الاستراتيجية إلى "تعزيز دقة توجيهها وتجنبها الغالبية العظمى من المدنيين الأبرياء معاناة لا داعي لها"⁽¹⁸⁾. وتشير حكومة إسبانيا إلى ظهور "قاعدة عامة" مفادها أنه "يجب أن تكون العقوبات، قدر الإمكان، مفروضة على الأفراد أو الهيئات المسؤولة عن السياسات أو الإجراءات غير المرغوب فيها من أجل التخفيف من الآثار السلبية على أطراف ثالثة"⁽¹⁹⁾.

(14) رسالة مؤرخة 27 نيسان/أبريل 2021 من الجمهورية العربية السورية.

(15) Grégoire Mallard, Farzan Sabet and Jin Sun, "The humanitarian gap in the global sanctions regime: assessing causes, effects and solutions", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 26, No. 1 (2020), p. 123

(16) الولايات المتحدة، مكتب المساءلة الحكومية، "فنزويلا: التمتع الإضافي يمكن أن يساعد جهود الخزنة للتخفيف من أي آثار سلبية قد تترتب على المساعدة الإنسانية نتيجة لعقوبات الولايات المتحدة"، 8 شباط/فبراير 2021.

(17) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "باشلييت تدعو إلى تخفيف العقوبات لتمكين الأنظمة الطبية من مكافحة جائحة كوفيد-19 والحد من العدوى العالمية"، 24 آذار/مارس 2020.

(18) Adam Winkler, "Just sanctions", *Human Rights Quarterly*, vol. 21, No. 1 (February 1999), p. 155

(19) إسبانيا، وزارة الخارجية والاتحاد الأوروبي والتعاون، "العقوبات الدولية".

18 - وتشمل التدابير المتخذة ضد الأفراد المستهدفين تجميد أصولهم المالية وممتلكاتهم الأخرى في الدولة الفارضة للعقوبات أو الواقعة تحت سيطرة أطراف مرتبطة بالدولة الفارضة للعقوبات؛ ومنع معاملاتهم المالية التي تستخدم عملة الدولة الفارضة للعقوبات، والتي تجري من خلال النظام المالي لتلك الدولة أو التي تعتمد على الأنظمة المالية الدولية مثل جمعية الاتصالات المالية بين المصارف على مستوى العالم (نظام سويفت)؛ وحظر سفرهم، لا سيما دخولهم أو عبورهم البلد الفارض للعقوبات. وكثيراً ما تُفرض هذه الإجراءات معاً.

19 - وتلاحظ المقررة الخاصة أن هذه العقوبات بطبيعتها تحرم الأفراد المستهدفين من التمتع بمجموعة واسعة من الحقوق المحمية، بما في ذلك الحق في الملكية، وفي حرية التنقل، وفي الحرية والأمن، وفي الخصوصية والحياة الأسرية، وفي حرية التعبير، وفي العمل واختيار العمل بحرية، وفي بعض الأحيان، الحق في الصحة والحياة والتحرر من العمل القسري. كما أنها تحرم الأفراد المستهدفين من مجموعة كاملة من الحقوق المتصلة بالإجراءات القانونية الواجبة، بما في ذلك الحق في محاكمة عادلة، وفي براءة المتهم حتى تثبت إدانته، وفي إبلاغه على الفور بطبيعة أي اتهامات، وفي الدفاع عن النفس، وفي الدفاع عن السمعة، وفي الحصول على سبل الانتصاف الفعالة.

20 - وفي ضوء ما ورد أعلاه، تعرب المقررة الخاصة عن قلقها من أن الدول الفارضة للعقوبات أخذت بتوسيع سريع لقائمة الأسباب التي تتذرع بها في استهداف الأفراد. ويشمل ذلك أفراداً هم:

(أ) متهمون بالتورط في أفعال ينسبها الطرف الفارض للعقوبات إلى دولة أجنبية، مثل الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي، في كثير من الأحيان في مجال حقوق الإنسان، أو الإرهاب المدعوم من قبل الدولة⁽²⁰⁾؛

(ب) في وضع يمكنهم من إجراء تغييرات أو التأثير لإجراء تغييرات في سلوك الدولة أو سياستها وقمما يطلبه الطرف الفارض للعقوبات⁽²¹⁾؛

(20) على سبيل المثال، العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة بموجب قانون سيرجي ماغنيتسكي للمحاسبة فيما يتعلق بسيادة القانون لعام 2012 ضد المواطنين الروس المتهمين بالمشاركة في التحقيق مع محامي الضرائب سيرجي ماغنيتسكي واعتقاله وسجنه ووفاته؛ والعقوبات التي فرضها الاتحاد الأوروبي وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة في عام 2021 ضد المسؤولين الصينيين الذين اتهموا بتنفيذ برنامج حكومي لانتهاكات حقوق الإنسان ضد الأويغور (Lorne Cook, "EU, US, UK, Canada target China officials over Uyghur abuses", Associated Press, 22 March 2021)؛ والعقوبات التي فرضتها جمهورية إيران الإسلامية على رئيس الولايات المتحدة، دونالد ترامب، وأعضاء حكومته بسبب الإرهاب المزعوم (Pars Today, "Iran slaps sanctions on Trump, other US officials over terrorism", 19 January 2021).

(21) على سبيل المثال، العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في عام 2011 على رئيس الجمهورية العربية السورية، بشار الأسد (BBC, "Syria: EU imposes sanctions on President Assad", 23 May 2011)؛ والعقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة في عام 2019 على المرشد الأعلى لجمهورية إيران الإسلامية وغيره من كبار المسؤولين الإيرانيين (الولايات المتحدة، الأمر التنفيذي 13876 الذي يفرض عقوبات فيما يتعلق بإيران (24 حزيران/يونيه 2019)؛ والولايات المتحدة، وزارة الخزانة، "وزارة الخزانة تعتبر الدائرة الداخلية للمرشد الأعلى لإيران مسؤولة عن الدفع قدماً بما يمارسه النظام من قمع على الصعيدين المحلي والأجنبي"، بيان صحفي، 4 تشرين الثاني/نوفمبر 2019).

- (ج) مسؤولون في حكومة أجنبية، أو مرتبطون بها، إذا كانت الدولة الفارضة للعقوبات تعتبر تلك الحكومة غير شرعية وتسعى إلى تحيبتها عن السلطة من أجل تصيب حكومة أخرى في الدولة المعنية⁽²²⁾؛
- (د) متواجدون في دولة أخرى ومتهمون بارتكاب أعمال تقوض الديمقراطية في تلك الدولة⁽²³⁾؛
- (هـ) يعملون، على ما يُزعم، على زعزعة سلامة أراضي دولة أخرى أو حكمها، أو يدعمون هذه الأعمال "بنشاط"⁽²⁴⁾؛
- (و) يعرقلون عمل المنظمات الدولية في دولة أخرى⁽²⁵⁾؛
- (ز) متورطون، على ما يُدعى، في جماعة إرهابية من غير الدول⁽²⁶⁾ أو منظمة إجرامية، أو مرتبطون بها أو يدعمونها بأي شكل آخر⁽²⁷⁾؛
- (ح) يمارسون، على ما يُزعم، الفساد في دولة أخرى⁽²⁸⁾؛
- (ط) يشاركون في عملية قضائية يمكن من خلالها التحقيق مع مواطني الدولة الفارضة للعقوبات وتوجيه الاتهام إليهم ومحاكمتهم على جرائم دولية⁽²⁹⁾؛
- (ي) يتمتعون عن أداء أنشطة تريد الدولة الفارضة للعقوبات أن يقوموا بها تحقيقاً لمصالحها الخاصة، والتي قد تتعارض مع مصالح دولة الفرد المعني (أي الشخص الذي يرفض التصرف كوكيل للدولة الفارضة للعقوبات)⁽³⁰⁾؛

(22) على سبيل المثال، العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على رئيس جمهورية فنزويلا البوليفارية، نيكولاس مادورو (الولايات المتحدة، وزارة الخزانة، "عقوبات الخزانة على رئيس فنزويلا"، بيان صحفي، 31 تموز/يوليه 2017).

(23) على سبيل المثال، العقوبات التي فرضها الاتحاد الأوروبي وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة في عام 2021 ضد مسؤولين في بيلاروس (الولايات المتحدة، وزارة الخزانة، "وزارة الخزانة تقرض عقوبات على مسؤولي بيلاروس بسبب تقويضهم للديمقراطية"، بيان صحفي، 2 تشرين الأول/أكتوبر 2020).

(24) الاتحاد الأوروبي، قرار المجلس 2014/145/CFSP المؤرخ 17 آذار/مارس 2014 بشأن التدابير التقييدية فيما يتعلق بالإجراءات التي تقوض أو تهدد سلامة أراضي أوكرانيا وسيادتها واستقلالها.

(25) الاتحاد الأوروبي، قرار المجلس 2014/499/CFSP المؤرخ 25 تموز/يوليه 2014 المعدل للقرار 2014/145/CFSP بشأن التدابير التقييدية فيما يتعلق بالإجراءات التي تقوض أو تهدد سلامة أراضي أوكرانيا وسيادتها واستقلالها.

(26) الولايات المتحدة، الأمر التنفيذي 12947 الذي يحظر التعامل مع الإرهابيين الذين يهددون بتعطيل عملية السلام في الشرق الأوسط (23 كانون الثاني/يناير 1995)؛ والعقوبات التي فرضها الاتحاد الأوروبي في عام 2016 ضد الأفراد المزعوم ارتباطهم بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (المعروف أيضاً باسم داعش) والقاعدة (المجلس الأوروبي، "مكافحة الإرهاب: الاتحاد الأوروبي يعزز ترسانته القانونية ضد تنظيم الدولة الإسلامية/داعش والقاعدة"، بيان صحفي، 20 أيلول/سبتمبر 2016).

(27) العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة في عام 2018 ضد الزعيم المزعوم لكارتيل مخدرات دولي (Associated Press، "US sanctions Colombian drug trafficker and emerald companies"، 5 June 2018).

(28) الولايات المتحدة، الأمر التنفيذي رقم 13818 الذي يحظر ممتلكات الأشخاص المتورطين في انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان أو في الفساد (20 كانون الأول/ديسمبر 2017)؛ والمملكة المتحدة، اللوائح العالمية لمكافحة الفساد لعام 2021.

(29) الولايات المتحدة، الأمر التنفيذي 13928 حظر ممتلكات بعض الأشخاص المرتبطين بالمحكمة الجنائية الدولية (11 حزيران/يونيه 2020).

(30) رسالة ادعاء مؤرخة 26 آب/أغسطس 2020 من المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، ورسالة نداء عاجل مؤرخة 2 شباط/فبراير 2021 من المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية

(ك) أفراد أسرة فرد مستهدف بالعقوبات أو مرتبطون بذلك الفرد، ويُفترض أنهم يستفيدون من أفعاله المزعومة⁽³¹⁾؛

(ل) متهمون بإجراء معاملات مع دولة أو كيان أو فرد ممن يخضع للعقوبات، وقد يتواجدون، بموجب بعض أنظمة العقوبات الانفرادية⁽³²⁾، في أي مكان في العالم.

21 - وتشير المقررة الخاصة إلى أن الحقوق المتأثرة ليست مكرسة في اتفاقيات دولية فحسب، بل هي أيضاً جزءاً من القانون الدولي العرفي ومجسدة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فجميع الدول ملزمة باحترامها وحمايتها لكل فرد. وهذا ما يضع شرعية العقوبات الانفرادية الموجهة موضع تساؤل.

22 - وتسلب المقررة الخاصة الضوء على أن العقوبات تُفرض عادة دون وجود تهم جنائية أو إجراءات قضائية في أي ولاية قضائية ضد الأفراد المدرجة أسماؤهم في القائمة، وعلى أن الحقوق المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة لا تحمي الأفراد فقط، من خلال معايير الإثبات والحدود الدنيا للجرم، بل تحمي أيضاً سيادة القانون نفسها. وهي تلاحظ بقلق أن تجاهل هذه الحقوق أدى فعلاً إلى معاقبة الأفراد على سبيل الخطأ⁽³³⁾، وأن هذا يحدث بشكل متكرر⁽³⁴⁾.

23 - وفي حين أنه يُدعى بأن العقوبات الموجهة التي فرضها الاتحاد الأوروبي على الأفراد تتضمن الآن "ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة" التي "تسمح للأفراد بالطعن في إدراجهم" أمام المحاكم⁽³⁵⁾، فإن المقررة الخاصة تلاحظ أن هذه الضمانات غير موجودة قبل اتخاذ القرار بفرض العقوبات وأن الاعتراضات اللاحقة يمكن أن تستغرق وقتاً⁽³⁶⁾، يمكن لهذه العقوبات خلاله "أن تعرقل بشدة حياة الأشخاص المحددين - بشكل غير عادل - إذا كان الشخص المستهدف قد حُدد بشكل خاطئ"⁽³⁷⁾. ولا تقوم الدول الأخرى الفارضة

الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، والمقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، موجهتان إلى الولايات المتحدة الأمريكية، بشأن المعلومات الواردة عن حالة السيد علي رضا رهنفارد (الوثيقتان AL USA 22/2020 و UA USA 9/2021).

(31) العقوبات التي فرضها الاتحاد الأوروبي في عام 2011 على أفراد أسرة الرئيس المصري السابق حسني مبارك (لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي رقم 2011/270 المؤرخة 21 آذار/مارس 2011 بشأن الإجراءات التقييدية الموجهة ضد بعض الأشخاص والكيانات والهيئات المعنية على ضوء الوضع في مصر)؛ والعقوبات التي فرضها الاتحاد الأوروبي، في عام 2012، والولايات المتحدة، في عام 2020، على أفراد أسرة رئيس الجمهورية العربية السورية بشار الأسد وعلى شركائه (Karen DeYoung and Sarah Dadouch, "Trump administration imposes sanctions on Syria's Assad, family and close associates", *The Washington Post*, 17 June 2020).

(32) على سبيل المثال، العقوبات بموجب قانون قيصر لحماية المدنيين في سورية لعام 2019.

(33) ANSA, "Ristoratore a Verona per errore in lista nera sanzioni Usa", 2 نيسان/أبريل 2021.

(34) "يقول الخبراء إن هناك حالات كثيرة تحدث وراء الكواليس، عندما يُطلب من المصارف تجميد مدفوعات الأفراد والشركات المستهدفة بشكل خاطئ"، (Justin Harper, "Italian restaurant owner wrongly targeted by US sanctions", BBC, 2 April 2021).

(35) Clara Portela, *Targeted Sanctions against Individuals on Grounds of Grave Human Rights Violations: Impact, Trends and Prospects at EU Level* (European Parliament, April 2018), p. 23.

(36) Katri Annikki Havu, "Damages liability for non-) مدة الإجراءات في محاكم الاتحاد الأوروبي طويلة أحياناً (-) (material harm in EU case law", *European Law Review*, vol. 44, No. 4 (2019), p. 492-514.

(37) Clara Portela, *Targeted Sanctions against Individuals*, p. 23.

للعقوبات، مثل الولايات المتحدة، بالضرورة بإبلاغ الأفراد المستهدفين بأن هناك عقوبات مفروضة عليهم⁽³⁸⁾، مما يجعلهم يكتشفون فجأة أنهم منعوا من إجراء المعاملات المالية والسفر والوصول إلى ممتلكاتهم.

24 - ويصعب الوصول إلى الإنصاف. ويمكن أن يستغرق الأمر شهوراً لكي تمنح حكومة الولايات المتحدة المحامين الذين يسعون لتمثيل الأفراد الخاضعين للعقوبات التراخيص اللازمة لتزويدهم بالخدمات القانونية وطلب شطبهم من قائمة العقوبات، وتشير التقديرات إلى أن البت في القرارات المتعلقة بشطب الأسماء يستغرق عادةً حوالي عامين⁽³⁹⁾.

25 - وتلاحظ المقررة الخاصة كذلك توسيع نطاق حالات إدراج الأفراد والشركات على قائمة العقوبات بسبب أنشطة لا تشكل أفعالاً إجرامية أو مخالفات بموجب القانون الدولي على الإطلاق: إذ يُدرج أفراد وشركات "مرتبطون" بالحكومة⁽⁴⁰⁾، أو "يستفيدون من النظام أو يدعمونه"⁽⁴¹⁾، أو يقومون بأعمال تجارية في الدولة أو هم من أفراد أسرة كبار مسؤولي الدولة أو رجال الأعمال⁽⁴²⁾. ويساور المقررة الخاصة القلق من أن إدراج الأفراد والشركات في أفعال لا تعتبر جرائم بموجب تشريعات دولتهم أو تشريعات أي دولة أخرى⁽⁴³⁾ يؤدي إلى انتهاك الحق في عدم الإدانة بأي جريمة لم تكن تشكل جريمة⁽⁴⁴⁾ لحظة ارتكابها. وتشير المقررة الخاصة إلى أن محكمة نورمبرغ⁽⁴⁵⁾ والإجراءات الجنائية الدولية اللاحقة⁽⁴⁶⁾ اعتبرت هذا النوع من العقوبة الجماعية غير مناسب.

(38) رسالة ادعاء مؤرخة 26 آب/أغسطس 2020 موجهة من المقررة الخاصة إلى الولايات المتحدة الأمريكية (الوثيقة AL USA 22/2020).

(39) رسالة ادعاء مؤرخة 2 شباط/فبراير 2021 موجهة إلى الولايات المتحدة الأمريكية (الوثيقة AL USA 9/2021).

(40) الاتحاد الأوروبي، قرار المجلس 2010/639/CFSP المؤرخ 25 تشرين الأول/أكتوبر 2010 بشأن التدابير التقييدية ضد بعض المسؤولين في بيلاروس.

(41) الاتحاد الأوروبي، قرار المجلس 2012/36/CFSP المؤرخ 23 كانون الثاني/يناير 2012 المعدل للقرار 2010/639/CFSP بشأن التدابير التقييدية ضد بيلاروس، المادة 1 (1) و (2).

(42) الاتحاد الأوروبي، لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي 996/2021 المؤرخة 21 حزيران/يونيه 2021 المعدلة للائحة المفوضية الأوروبية رقم 2006/765 المتعلقة بالتدابير التقييدية ضد بيلاروس.

(43) الاتحاد الأوروبي، قرار المجلس 2010/639/CFSP؛ وقرار المجلس 2017/496 (CFSP) المؤرخ 21 آذار/مارس 2017 المعدل للقرار 2011/172/CFSP بشأن الإجراءات التقييدية الموجهة ضد بعض الأشخاص والكيانات والهيئات المعنية على ضوء الوضع في مصر؛ وقرار المجلس 2012/36/CFSP؛ وقرار المجلس 2011/173/CFSP المؤرخ 21 آذار/مارس 2011 بشأن التدابير التقييدية على ضوء الوضع في البوسنة والهرسك، المادة 1 (1) (ج).

(44) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 15 (1).

(45) Quincy Wright, "International law and guilt by association", *American Journal of International Law*, vol. 43, No. 4 (October 1949), pp. 746-755.

(46) على سبيل المثال، المحكمة الدولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي التي ارتكبت في إقليم يوغوسلافيا السابقة منذ عام 1991، والمحكمة الجنائية الدولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن أعمال الإبادة الجماعية وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي المرتكبة في أراضي رواندا والمواطنين الروانديين المسؤولين عن أعمال الإبادة الجماعية وغيرها من الانتهاكات المماثلة في أراضي الدول المجاورة بين 1 كانون الثاني/يناير و 31 كانون الأول/ديسمبر 1994 (Tracy Isaacs, "Introduction", in *Accountability for Collective Wrongdoing*, Tracy Isaacs 1994 and Richard Vernon, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2011), p. 3).

- 26 - وتلاحظ المقررة الخاصة أيضاً أن هذه الأسباب لا تنطوي على طبيعة إجرامية، ويبدو أنها موجّهة نحو إعطاء صورة سلبية عن الفرد المستهدف بالعقوبات، مما يضر بحقه في السمعة ويثير التساؤل عما إذا كانت الأسباب الأخرى المقدمة للإدراج تعتبر ضعيفة للغاية ولا يمكنها أن تُطرح بمفردها.
- 27 - ويمكن للعقوبات التي تُفرض على فرد واحد أن تؤثر على حقوق الإنسان لكثير من الأشخاص الآخرين. وعلى هذا، "ورهنًا بمنصب الفرد المستهدف، فإن العقوبات يمكن أن تؤثر على عدد (يحتمل أن يكون كبيراً) من الأبرياء. من ذلك مثلاً أنه في حال استهداف قائد مؤسسة أو شركة، فإن من المحتمل أن يؤثر ذلك على الموظفين وأفراد الأسرة وغيرهم ممن يعتمدون بشكل أو بآخر (اقتصادياً) على الفرد المستهدف"⁽⁴⁷⁾.
- 28 - ويساور المقررة الخاصة القلق بشكل خاص لأن الجهات الفاعلة الانفرادية تفرض عقوبات على أفراد دون أن تعرف تماماً كيفية تأثير هذه العقوبات على حقوق الإنسان للأفراد المستهدفين - أو على حقوق الآخرين. ويعترف بذلك النص التالي الوارد في تقرير عن دراسة أجريت لصالح البرلمان الأوروبي في عام 2018: "نظراً لصعوبة التحقق من آثار العقوبات الانفرادية على المستهدفين بها، ولا سيما الحصول على معلومات موثوقة منهم، فإن البحوث في هذه المسألة تكاد أن تكون معدومة"⁽⁴⁸⁾. وتشعر المقررة الخاصة بالجزع إزاء هذا الاعتراف المثير للقلق، والذي يشير إلى أن الدول الفارضة للعقوبات إنما تستهدف الأفراد دون تحديد ما إذا كانت العقوبات تحترم أو تنتهك التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان. ويشير هذا إلى الإهمال في أحسن الأحوال وإلى تعمد الانتهاك في أسوأ الأحوال، حيث يدل عمل المقررة الخاصة وغيرها، داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، وبكل جلاء، على أن العقوبات تنتهك بالفعل العديد من حقوق الإنسان للأفراد المستهدفين.

دال - الشركات

- 29 - إن الضرر الذي يلحق بحقوق الإنسان من جراء العقوبات المفروضة على الشركات يشعر به أولاً الموظفين، الذين يعانون فيما يتعلق بحقوق العمل (الحق في العمل والحق في اختيار العمل بحرية، من بين أمور أخرى)، ولكن الضرر الإنساني يتجاوز الشركات نفسها بكثير، إذ تتأثر أيضاً أسر الموظفين ومُعالوهم الآخرون، فضلاً عن موظفي وأسر الكيانات التي تشارك في أعمال مع مؤسسة مستهدفة بالعقوبات.
- 30 - ويمكن أن ينتشر هذا "الأثر المتلاحق" على نطاق واسع جداً عندما تكون الشركة المستهدفة بالعقوبات مصرفاً. فمصارف الولايات المتحدة، على سبيل المثال، مطالبة بالتوقف عن تقديم خدمات المصرف المراسل للمصارف الأجنبية المستهدفة بعقوبات الولايات المتحدة، على أساس أن هذه المصارف الأجنبية تثير "مخاوف أساسية تتعلق بغسيل الأموال". ويمنع ذلك المصارف المستهدفة بالعقوبات من المشاركة في النظام المالي العالمي كما يمنع الشركات في جميع القطاعات، والتي تتعامل مع تلك

Nienke van der Have, "The proposed EU human rights sanctions regime: a first appreciation", *Security and Human Rights*, vol. 30 (2020), p. 69

.Clara Portela, "Targeted sanctions against individuals", p. 22 (48)

المصارف، من إجراء معاملات تنفذ بدولار الولايات المتحدة، وهو العملة الأساسية في التجارة العالمية⁽⁴⁹⁾. كما يمكن أيضاً أن يُستهدف بعقوبات ثانوية عملاء المصرف المستهدف بالعقوبات.

31 - وتسلب المقررة الخاصة الضوء على أن الأثر الإنساني يمكن أن يكون واسع النطاق للغاية عندما تكون الشركة المستهدفة مساهماً رئيسياً في اقتصاد بلد ما أو عندما تنتج أو توزع سلعاً أو خدمات ضرورية لرفاه سكان ذلك البلد. وعندما تكون الشركة المستهدفة بالعقوبات مهيمنة على القطاع الاقتصادي الرئيسي في البلاد، فإن الأثر الإنسانية يمكن أن تنتشر لتشمل مجموع السكان كما لو كان القطاع مستهدفً بأكمله.

32 - كما تضر العقوبات بحقوق الإنسان للأشخاص الذين يستفيدون من أنشطة الشركات في المجال الاجتماعي، كما هو الحال مع شركة النفط الحكومية لجمهورية فنزويلا البوليفارية، وهي شركة النفط الوطنية الفنزويلية (Petróleos de Venezuela). فقد أدى تجميد وتحويل أصول شركة سيتغو (CITGO) التابعة لتلك الشركة في الولايات المتحدة، إلى حرمان الأطفال الفنزويليين من تلقي عمليات زرع الكبد ونخاع العظام في المستشفيات الأجنبية في إطار برنامج تموله الدولة من إيرادات شركة سيتغو؛ إذ توقف البرنامج فجأة عندما فُرضت العقوبات في عام 2017⁽⁵⁰⁾.

33 - وتشمل العقوبات قدرة الشركات على ممارسة الأعمال التجارية على الصعيد الدولي لأن غالبية الآليات التي تمكّن التجارة تخضع لولاية الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي، وهما فاعلان يفرضان العقوبات الانفرادية بغزارة. ويشمل ذلك إمكانية قيام الاتحاد الأوروبي بوقف معاملات نظام سويفت⁽⁵¹⁾، وقدرة الولايات المتحدة على التحكم في المدفوعات بدولار الولايات المتحدة ووقفها من خلال بطاقات الائتمان فيزا وماستركارد وأميركان إكسبريس وشركتي ويسترن يونيون وبي بال⁽⁵²⁾.

34 - وتشدد المقررة الخاصة على أن الشركات، شأنها شأن الأفراد، تُستهدف في بعض الأحيان عن طريق الخطأ، ويزداد احتمال تلك الحالة بسبب عدم اتباع الإجراءات القانونية الواجبة قبل فرض العقوبات. فقد فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات على شركات، ولكن تبين لاحقاً في محاكم الاتحاد أن الأدلة على ارتكاب جرم مزعوم من جانب الشركات كانت مغلوبة أو منقوصة⁽⁵³⁾.

Joshua P. Zoffer, "The dollar and the United States' exorbitant power to sanction", *American Journal of International Law (AJIL) Unbound*, vol. 113 (2019), pp. 152–156 (49)

(50) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "النتائج الأولية للزيارة التي قامت بها المقررة الخاصة إلى جمهورية فنزويلا البوليفارية بشأن الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان"، بيان صحفي، 12 شباط/فبراير 2021.

Brian O'Toole, "Don't believe the SWIFT China sanctions hype", *Atlantic Council*, 15 September 2020; (51) PYMNTS.com, "SWIFT says it 'has no authority' to unplug Russia or Israel", 8 October 2014; and .Charter'97, "Economist: disconnecting from SWIFT will be a bomb for the regime", 25 November 2020

Renata Avila Pinto, "Digital sovereignty or digital colonialism?" *Sur: International Journal on Human Rights*, vol. 27 (July 2018), p. 20 (52) انظر:

(53) محكمة العدل الأوروبية (الغرفة الرابعة)، الخطوط الملاحية لجمهورية إيران الإسلامية ضد مجلس الاتحاد الأوروبي، القضية رقم T-489/10، حكم المحكمة العامة، 16 أيلول/سبتمبر 2013، مقتبس في: Elena Chachko, "Foreign affairs in court: lessons from CJEU targeted sanctions jurisprudence", *Yale Journal of International Law*, vol. 44, No. 1 (2019), p. 17

هاء - المنظمات

35 - تلاحظ المقررة الخاصة بأسف التوسع في ممارسة فرض عقوبات انفرادية على الجامعات ومؤسسات البحث التي تعتبر الدول الفارضة للعقوبات أن أنشطتها غير مرغوب فيها، مما يؤدي إلى إنكار الحق في التعليم. ففي 22 شباط/فبراير 2019، وكجزء من عقوباتها المتجددة ضد جمهورية إيران الإسلامية، أدرجت الولايات المتحدة في قائمة العقوبات جامعتين إيرانيين، هما جامعة شهيد بهشتي وجامعة شريف للتكنولوجيا، بسبب ما لدى الجامعتين من أبحاث في الفيزياء النووية، مع أن وزير العلوم والبحوث والتكنولوجيا في جمهورية إيران الإسلامية قال إن البحث قد أسيء تفسيره⁽⁵⁴⁾. ويتصل موقف مماثل بقيام الولايات المتحدة بإدراج مؤسستين بحثيتين روسيتين تشاركان في تطوير واختبار لقاحات كوفيد-19 بسبب تورطهما المزعوم في برامج الأسلحة الكيميائية والبيولوجية⁽⁵⁵⁾.

رابعاً - الجهات المستهدفة غير المباشرة للعقوبات الانفرادية

ألف - العاملون في الشركات

36 - عندما تؤثر العقوبات الانفرادية على شركة ما فإنها تمس أيضاً حقوق عمالها، الذين قد يؤدون وظائفهم ببساطة دون أن يكون لديهم أي ارتباط أو صلة بالسبب الذي فرضت العقوبات لأجله. وتلاحظ المقررة الخاصة أن الأثر الأوضح يتصل بحقوق العمال كعمال، ولا سيما الحق في العمل والعمل اللائق وحرية اختيار العمل. ويمكن أن يتعرض العمال إلى خفض الأجور أو ساعات العمل أو قد يفقدون عملهم إما على أساس مؤقت أو دائم⁽⁵⁶⁾.

37 - وتتأثر حقوق أخرى كثيرة عندما تجبر العقوبات شركة ما على تقليص استحقاقات من قبيل التأمين الصحي المدعوم من صاحب العمل أو النقل أو التعليم. وفي هذه الحالات، تتأثر الحقوق في الصحة وحرية التنقل والتعليم، وبشكل أعم، الحق في مستوى معيشي لائق.

38 - وتشير المقررة الخاصة إلى استنتاج منظمة العمل الدولية بأن للحماية الاجتماعية المرتبطة بالعمل "دور رئيسي في الوقاية من الفقر والحد منه، وتعزيز أمن الدخل، والحد من عدم المساواة"⁽⁵⁷⁾. وفي حال خفض المعاش التعاقدى للعاملين نتيجة انخفاض الأجور أو في حال التسريح الناجم عن العقوبات، فإن آثار العقوبات يمكن أن تكون طويلة الأمد.

39 - وتتأثر حقوق العمال عندما تستهدف العقوبات الانفرادية دولة يوجد فيها مالكو الشركة أو أنشطتها أو عمالها؛ أو القطاع الاقتصادي الذي تعمل فيه تلك الشركة؛ أو قطاع تعتمد عليه. كما تتضرر حقوق

Mustafa Melih Ahishali, "US adds 2 Iranian universities to sanctions list", Anadolu Agency, (54) 18 February 2019.

Mike Eckel, "US blacklists Russian entities for chemical, biological weapon research", (55) RadioFreeEurope/RadioLiberty, 27 August 2020.

Freshfields Bruckhaus Deringer, LLP, "How sanctions may affect your workplace", Lexology, 15 July 2015 (56).

Christina Behrendt and Quynh Anh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*, International Labour Organization Future of Work Research Paper Series (Geneva, International Labour Office, 2018), p. v (57).

العمال عندما تستهدف أفراداً لديهم أدوار رئيسية في ملكية الشركة أو إدارتها أو تسيير عملها؛ أو عندما تستهدف شركة أخرى تعتمد عليها الشركة في الحصول على السلع أو الخدمات، بما في ذلك التمويل والشحن؛ أو عندما تستهدف عملاء الشركة.

40 - وتؤكد المقررة الخاصة أن العقوبات المفروضة على شركة واحدة يمكن أن تؤثر على أعداد كبيرة من الأشخاص المرتبطين بها. فالحظر الذي فرضته بلدان الاتحاد الأوروبي وأوكرانيا على استخدام شركة الخطوط الجوية البيلاروسية بيلافيا مجالها الجوي في عام 2021 "أثر سلباً على رفاة" نحو 2 000 من موظفي شركة الخطوط الجوية وأكثر من 5 000 من أفراد أسرهم، على الرغم من أن الموظفين "لم يكونوا بأي حال من الأحوال متورطين أو مشاركين في الحدث" الذي أدى إلى العقوبات⁽⁵⁸⁾.

41 - وفرضت الولايات المتحدة عقوبات على قبطان ناقلة نفط إيرانية كانت تحمل البنزين الإيراني إلى جمهورية فنزويلا البوليفارية في عام 2020 لأن مالك شركة الناقلات التي يعمل القبطان لديها هي جمهورية إيران الإسلامية، وهي دولة تصنفها الولايات المتحدة على أنها راعية للإرهاب. وهكذا فإن القبطان، الذي كان قد تدرّب على عمل البحارة وتقدم في السلم الوظيفي خلال مسيرته المهنية، كان ينفذ مهمة تم تعيينه من أجلها بموجب عقد، لكنه وجد نفسه فجأة غير قادر على العمل أو السفر. وقد وجهت المقررة الخاصة إلى حكومة الولايات المتحدة رسالة أعربت فيها عن قلقها بشأن حقوق القبطان⁽⁵⁹⁾ ولكنها لم تحظ بأي رد حتى الآن.

42 - وقدرت إحدى الدراسات أن العقوبات الواسعة التي فرضتها الولايات المتحدة على جمهورية إيران الإسلامية في الفترة 2012-2015 أدت إلى فقدان 18 000 وظيفة في قطاع التصنيع⁽⁶⁰⁾.

باء - أفراد الأسرة

43 - تشدد المقررة الخاصة على أن أفراد الأسرة الذين ليسوا أهدافاً مباشرة للعقوبات يُحرّمون من حقوقهم عندما تُفرض عقوبات على فرد يعتمدون عليه اقتصادياً أو يوفر لهم استحقاقات اجتماعية. وتتراوح الحقوق المتأثرة بين الحق في حياة كريمة وبين الحق في الصحة والتعليم. كما تنتهك العقوبات حقهم في الحياة الأسرية بطرق عديدة؛ من ذلك مثلاً أن حظر السفر على الشخص المستهدف يمكن أن يؤدي إلى تفريق شمل الأسرة.

44 - وعلى الشاكلة نفسها، يغدو أهدافاً غير مباشرة للعقوبات أفراد أسرة فرد غير مستهدف تتأثر حقوقه بفرض عقوبات على دولة أو قطاع اقتصادي أو شركة أو منظمة - مثل العامل في شركة مستهدفة بالعقوبات، أو الطفل الذي لا يمكنه الحصول على مساعدة طبية، أو الطالب الذي يُمنع عنه التعليم بسبب تقييد الوصول إلى الإنترنت أو لعدم توفر الوقود.

"Open address by Belavia – Belarusian Airlines employees to the international community", Belavia, (58) 28 June 2021.

(59) رسالة ادعاء مؤرخة 4 أيلول/سبتمبر 2020 موجهة من المقررة الخاصة إلى الولايات المتحدة الأمريكية بشأن وضع السيد علي رضا رهنفارد (الوثيقة AL USA 24/2020).

Ali Moghaddasi Kelishomi and Roberto Nisticò, "Employment effects of economic sanctions", Centre (60) for Studies in Economics and Finance, University of Naples, Working Paper No. 615 (31 January 2021) pp. 6 and 26–27.

45 - وتسلب المقررة الخاصة الضوء على أن الآثار غير المباشرة للعقوبات على أفراد الأسرة يمكن أن تكون هائلة. وفي بيان أدلى به منسق الأمم المتحدة السابق للشؤون الإنسانية في العراق، دينيس هاليداي، أمام كونغرس الولايات المتحدة في 6 تشرين الأول/أكتوبر 1998، صرح أن "العقوبات كان لها تأثير خطير على نظام الأسرة الممتدة في العراق. فنحن نشهد زيادة في عدد الأسر التي بات يعيها شخص واحد هو عادة أم تكافح بمفردها. وهناك زيادة في معدلات الطلاق. وقد اضطرت أسرٌ كثيرة إلى بيع منازلها وأثاثها وغير ذلك من ممتلكاتها للحصول على الغذاء، مما أدى بها إلى التشرّد. ويلجأ كثير من الشباب إلى الدعارة".

جيم - السكان ككل

46 - تلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن معظم العقوبات الانفرادية، بغض النظر عن الجهة المستهدفة، تؤثر على حقوق كثير من الأشخاص الذين لا يشكلون هم أنفسهم أهدافاً مباشرة، بما في ذلك سكان الدولة كافة. فالعقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة على قطاع النفط في جمهورية فنزويلا البوليفارية، على سبيل المثال، تمنع الناس في جميع أنحاء البلاد من متابعة حياتهم اليومية. ذلك أن عدم القدرة على بيع النفط في الخارج يحرم البلد من الإيرادات اللازمة للحفاظ على البنية التحتية الأساسية، ويمنع نقص الكهرباء الناجم عن ذلك جميع الأسر من التمتع بالحق في حياة كريمة، من بين العديد من حقوق الإنسان الأخرى. ويمكن لأمر بسيط مثل عدم القدرة على شحن الهاتف المحمول أو الوصول إلى الإنترنت أن يعيق حرية التعبير ويضر بالحق في الصحة والحياة في حالات الطوارئ. وبدون إضاءة للقراءة، لا يمكن للناس التمتع بالحق في التعليم. وينشأ نقص المياه عن عجز المضخات الكهربائية عن العمل، مما يؤدي إلى أوضاع يسودها انعدام النظافة الصحية ويؤثر على الحق في الصحة. وفي الوقت نفسه، فإن عدم القدرة على استيراد المنتجات النفطية مثل البنزين يضر بحرية الناس في التنقل، ويمنعهم من الذهاب إلى العمل أو لطلب المساعدة الطبية، وبذلك فإن العقوبات تؤثر أيضاً على حقهم في العمل، وحقهم في الصحة، وبالتالي على حقهم في الحياة⁽⁶¹⁾. كما تحرم هذه الظروف السكان من حقهم في التنمية.

47 - وتلاحظ المقررة الخاصة أن حقوق السكان السوريين تتضرر بالمثل من العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة بموجب قانون قيصر، والتي تستهدف الأفراد والشركات المتهمين بمساعدة حكومة الجمهورية العربية السورية في إعادة بناء البنية التحتية للبلد، بما في ذلك المدارس والمستشفيات، وفي استعادة إنتاج النفط والغاز. ولا يمكن للجهات الفاعلة المحلية بخلاف الحكومة أن تتخرب في إعادة الإعمار على نطاق واسع، ولكن إعادة البناء بعد انتهاء النزاع ضرورية للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك الحق في التنمية من خلال الوصول إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والسكن والعمالة⁽⁶²⁾.

(61) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "النتائج الأولية للزيارة التي قامت بها المقررة الخاصة إلى جمهورية فنزويلا البوليفارية".

(62) رسالة ادعاء مشتركة مؤرخة 21 كانون الأول/ديسمبر 2020 من المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، والمقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، والمقررة الخاصة المعنية بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، والخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي، موجهة إلى الولايات المتحدة الأمريكية بشأن المعلومات الواردة عن الأثر السلبي على حقوق الإنسان المترتب عن العقوبات التي أنبأ بها قانون قيصر لحماية المدنيين في سورية لعام 2019 (الوثيقة AL USA 30/2020).

48 - وقد خلصت دراسة للعقوبات القطاعية والموجهة التي فرضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي ودول غربية أخرى على الجمهورية العربية السورية منذ عام 2011 إلى أن "السوريين العاديين هم في نهاية المطاف الأكثر تضرراً من الآثار غير المباشرة للعقوبات. ويشمل ذلك ارتفاعاً في مستويات الفقر نجم عن زيادات غير مسبوقه في أسعار المنتجات الأساسية، وارتفاعاً في معدل البطالة، وانخفاضاً حاداً في قيمة العملة المحلية، وضعفاً في فرص الأعمال" المتاحة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات التقليدية⁽⁶³⁾.

49 - إن دقة العقوبات الموجهة أمر خادع نظراً لانتساع نطاق أثرها السلبي⁽⁶⁴⁾. ففي حين أن العقوبات الاقتصادية المفروضة على دولة ما تؤثر على حقوق السكان بشكل عشوائي، فإن العقوبات الموجهة تؤثر عليهم بشكل تدريجي، حيث تصبح الجهة المستهدفة نقطة بداية تنتشر منها الآثار الإنسانية عبر شبكات العمال وأفراد الأسرة والمرتبطين بهم وغيرهم - ويستمر ذلك عبر شبكات هذه المجموعات بدورها. ولذا فإن العقوبات المفروضة على فرد واحد يمكن أن تؤثر على حقوق الإنسان لمئات أو آلاف الأفراد الآخرين.

50 - وتؤكد المقررة الخاصة أن الأثر غير المباشر الذي تخلفه العقوبات الموجهة على حقوق الإنسان لجميع السكان أمر يُعترف به منذ زمن طويل. وتفيد وثيقة صادرة في عام 2004 عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بأنه إذا كانت الشركة أو الصناعة المستهدفة هي صاحب عمل محلي رئيسي، فإن العقوبات التي تقيد قدرتها على التجارة "يمكن أن تقلل الأموال المحلية اللازمة للوظائف التي تضطلع بها الحكومات البلدية، بما فيها توفير الأمن والخدمات الصحية والاجتماعية"، فضلاً عن الدعم الذي تقدمه الشركة لتوفير "خدمات الصحة والتعليم للموظفين ومعالجهم، والاستثمار في الطرق، والاتصالات، والصرف الصحي في المجتمعات المحلية التي يعيش فيها الناس، أو لتأمين مدفوعات المعاشات التقاعدية للموظفين السابقين"⁽⁶⁵⁾.

51 - كما تعرب المقررة الخاصة عن قلقها لأن حقوق السكان تتضرر أيضاً من جراء العقوبات التي تُفرض على أفراد يشغلون مناصب حكومية أو يتحملون مسؤولية مدنية. وقد شمل ذلك الحق في الغذاء عندما فُرضت العقوبات على فرد في جمهورية الكونغو الديمقراطية بسبب اتهام قريبه بأنه مرتبط بحزب الله؛ وكان ذلك الفرد أكبر منتج للخبز في البلاد⁽⁶⁶⁾.

Zaki Mehchy and Rim Turkmani, "Understanding the Impact of Sanctions on the Political Dynamics (63) in Syria", (London, London School of Economics and Political Science, January 2021), p. 35

Bryan R. Early and Marcus Schulzke, "Still unjust, just in different ways: how targeted sanctions fall (64) short of just war theory's principles", *International Studies Review*, vol. 21, No. 1 (March 2019), pp. 57-80

Manuel Bessler, Richard Garfield and Gerard Mc Hugh, *Handbook for Assessing the Humanitarian (65) Impact of Sanctions* (United Nations, Inter-Agency Standing Committee and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, October 2004), p. 65

مساهمة جوي جوردون، الأستاذة في جامعة لويولا في شيكاغو، الولايات المتحدة، في مشاوره الخبراء حول مفهوم العقوبات (66) الانفرادية وخصائصها ووضعها القانوني والجهات المستهدفة بها، التي عقبتها المقررة الخاصة في 26 نيسان/أبريل 2021. (انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf).

52 - ويمكن أن يكون للأثر غير المباشر الذي تخلفه العقوبات الموجهة على السكان تداعيات تستمر لعقود من الزمن عندما يتعرض حق الناس في التعليم للخطر. ووفقاً لإحدى الدراسات، إذا كانت العقوبات "تقلل من التحصيل العلمي للشباب"، فإن آثارها "يمكن أن تستمر لفترة طويلة بعد رفعها"⁽⁶⁷⁾.

دال - الدول الأخرى

53 - تلاحظ المقررة الخاصة أن الدول المجاورة هي نقاط الوصول الأولى عندما تؤدي المشاكل الإنسانية - الأزمات الاقتصادية ونقص السلع الأساسية وغير ذلك من المشاكل - في الدولة المستهدفة أو المتأثرة بالعقوبات بدايةً، إلى الهجرة إلى الخارج. وتعرض الهجرات الجماعية حياة المهاجرين للخطر، حيث يصبحون عرضة للاتجار بالبشر ويتنقلون دون ما يلزمهم من وسائل النقل أو الطعام أو أماكن الراحة أو المساعدة الطبية⁽⁶⁸⁾.

54 - ولا تقتصر الهجرات التي تنشط بسبب العقوبات على رعايا الدولة المستهدفة فحسب، بل تشمل أيضاً غيرهم ممن كانوا قد التمسوا اللجوء أو العمل هناك في أوقات أفضل. وعلى سبيل المثال، تشير المنظمة الدولية للهجرة إلى عودة أكثر من مليون أفغاني من جمهورية إيران الإسلامية إلى أفغانستان بعد أن عادت الولايات المتحدة إلى فرض عقوباتها على الجمهورية الإسلامية في عام 2018⁽⁶⁹⁾.

55 - كما يمكن أن تواجه الشركات في دول ثالثة إمكانية فرض عقوبات ثانوية عليها ما لم تقطع علاقاتها التجارية مع دولة أو شركة أجنبية مستهدفة بالعقوبات⁽⁷⁰⁾. ويمكن أن يؤدي هذا إلى ضياع الأعمال، مما يؤثر على حقوق العمل وغيرها من حقوق عمال الشركات ومن يعتمدون عليها بالطرق الموضحة أعلاه.

هاء - الدول الفارضة للعقوبات

56 - تتكرر المقررة الخاصة الدول بأن الآثار الإنسانية الضارة التي ترتبها العقوبات الانفرادية يشعر بها أيضاً الأفراد في الدولة الفارضة للعقوبات، والذين يُمنعون من مواصلة معاملات سبق لهم إجراؤها مع الدولة أو الطرف المستهدف بالعقوبات. ويؤدي هذا إلى فقدان الأجور والوظائف وتآكل الحقوق في الرعاية الصحية والتعليم والمستوى المعيشي اللائق والكرامة.

(67) Safoura Moeeni, "Family income and children's education: evidence from targeted economic sanctions" (Naples, Italy, Centre for Studies in Economics and Finance, 28 October 2018), p. 6.

(68) Joel Alexander Lopez, "Venezuelan refugee crisis: a consequence of US economic sanctions", Bachelor of Arts honours thesis, State University of New York, University at Albany, 2019.

(69) Frud Bezhan, "Afghanistan, the 'unintended casualty' of US sanctions on Iran", RadioFreeEurope/RadioLiberty, 14 August 2018؛ والمنظمة الدولية للهجرة، "عودة الأفغان غير الموثقين: تقرير الوضع الأسبوعي، 29 كانون الأول/ديسمبر 2019 - 4 كانون الثاني/يناير 2020"؛ والمنظمة الدولية للهجرة، "عودة الأفغان غير الموثقين: تقرير الوضع الأسبوعي، 21-27 أيار/مايو 2021".

(70) Özgür Özdamar and Evgeniia S. Hahin, "Consequences of economic sanctions: the state of the art and paths forward", *International Studies Review* (2021), p. 13.

57 - وتتعترف المقررة الخاصة بأن حكومات الدول الفارضة للعقوبات تتخذ في كثير من الأحيان تدابير للتخفيف من أثارها على المستوى المحلي لديها. وإذا عدنا إلى عام 1980، نجد أن الولايات المتحدة، عندما فرضت حظراً على صادرات الحبوب إلى الاتحاد السوفياتي، أنشأت أيضاً برنامجاً يعوّض عن الانخفاض المتوقع في أسعار الحبوب المحلية لحماية مزارعي الولايات المتحدة من المعاناة⁽⁷¹⁾. وقد أصّر المنتج الصحي الليتواني "بيلوروس"، الخاضع لسيطرة الوزارة الإدارية التابعة لرئيس بيلاروس، على وجوب الإفراج عن أمواله، التي جُمِدت في أحد المصارف الليتوانية، نظراً لأن التجميد أوقف دفع رواتب الموظفين الليتوانيين العاملين في المنتج⁽⁷²⁾.

58 - وتحذر المقررة الخاصة من صعوبة التنبؤ بدقة بتأثير العقوبات على حقوق الأشخاص في الدولة الفارضة للعقوبات، ومما تتسبب به العقوبات في بعض الأحيان في ضرر في الدولة الفارضة للعقوبات يزيد عن الضرر الذي تسببه في البلد المستهدف، مع استمرار أثر تلك العقوبات سياسياً⁽⁷³⁾. وبالتالي، فإن الجهود المبذولة لتعويض الضرر الذي يلحق بالأعمال التجارية والحقوق في الدولة الفارضة للعقوبات قد لا تكون ممكنة إلا بعد وقوع الضرر.

خامساً - الجهات المستهدفة بالعقوبات الثانوية

ألف - نظرة عامة على العقوبات الثانوية

59 - تؤثر العقوبات الثانوية على نفس الحقوق الاقتصادية وحقوق الملكية للأفراد، وحقهم في السفر وحقوق الإنسان الأخرى بنفس الطريقة التي تؤثر بها العقوبات الأولية. وتقرض هذه العقوبات الدولة الفارضة للعقوبات على الأفراد والشركات في البلد المستهدف أو في دول ثالثة ممن يتعاون مع الجهة المستهدفة بالعقوبات الأولية بطرق يحظرها نظام العقوبات المفروضة.

60 - وتلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن الولايات المتحدة كثيراً ما تستخدم عقوبات ثانوية، وفي الوقت نفسه، ترحب المقررة الخاصة بكون الدول الأخرى الفارضة للعقوبات قاومت هذه الممارسة بشكل عام. ونظراً لأن استخدام النظام المالي للولايات المتحدة ودولار الولايات المتحدة في المعاملات الدولية واسع الانتشار للغاية، فإن الولايات المتحدة تؤكد أنها تتمتع بالولاية على هذا الأساس. وعلى هذا فإن العقوبات الثانوية "تعزل الأفراد الأجانب أو الشركات الأجنبية" عن النظام المالي للولايات المتحدة "إذا شاركوا في سلوك معين مع كيان مستهدف بالعقوبات، حتى وإن كان هذا النشاط لا يمس الولايات المتحدة بشكل مباشر"⁽⁷⁴⁾. وبموجب نظامي العقوبات اللذين فرضهما قانون سيرجي ماغنيتسكي للمحاسبة فيما يتعلق بسيادة القانون لعام 2012 وقانون قيصر، يجوز للولايات المتحدة فرض عقوبات ثانوية ضد أي شخص من خارج الولايات

(71) Heritage Foundation, "The Soviet grain embargo", *Backgrounder*, No. 130 (2 January 1981).

(72) LRT, "Belarusian spa in Lithuania goes to court over asset freezes", 29 January 2021.

(73) Donald E. deKieffer, "The purpose of sanctions", *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 15, No. 2 (1983), p. 207.

(74) الولايات المتحدة، وزارة الخزانة، "ملاحظات الوزير لو حول تطور العقوبات والدروس المستفادة للمستقبل في مؤسسة كارنيجي للسلام الدولي"، 30 آذار/مارس 2016.

المتحدة، في أي مكان في العالم، إذ حددت الولايات المتحدة أنه منخرط في نشاط محظور بموجب عقوباتها، ولا تتاح للشخص المعني إمكانية اتباع أية إجراءات قانونية واجبة⁽⁷⁵⁾.

61 - وتلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية وموظفوها والمتطوعون لديها في الدول المستهدفة بالعقوبات، كثيراً ما يتعرضون للتهديد بجزاءات مدنية أو جنائية أو بعقوبات ثانوية بسبب جهودهم الرامية إلى التقليل إلى أدنى حد من الضرر الإنساني الناجم عن العقوبات على حقوق الإنسان للأشخاص في البلدان المستهدفة.

62 - وبينما تُدرج الدول الفارضة للعقوبات استثناءات إنسانية في نظم العقوبات الخاصة بها، فإن هذه الاستثناءات لم تكن فعالة بالكامل في أي وقت كان، وترحب المقررة الخاصة بالجهود التي تبذلها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي لتسهيل استعادة الجهات الفاعلة الإنسانية من الاستثناءات. ففي عام 2020، أصدرت الولايات المتحدة صحيفة وقائع تحتوي على معلومات موحدة حول الاستثناءات الإنسانية من العقوبات التي تستهدف الاتحاد الروسي/أوكرانيا، وإيران (جمهورية - الإسلامية)، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية كوريا الديمقراطية، وفنزويلا (الجمهورية البوليفارية)، وكوبا. وبدأ الاتحاد الأوروبي في نشر إرشادات مفصلة حول توفير السلع والخدمات للأغراض الإنسانية في البلدان التي يفرض فيها عقوبات قطاعية وموجهة. وفي عام 2021، أنشأ الاتحاد الأوروبي نقطة اتصال وحيدة لتقديم المعونة الإنسانية في الأماكن التي تُطبق فيها عقوباته⁽⁷⁶⁾. على أن المقررة الخاصة تلاحظ بأسف أن التدابير المتخذة تبقى، على ما يُذكر غير فعالة.

63 - وفي 10 كانون الأول/ديسمبر 2020، أصدرت المقررة الخاصة مذكرة توجيهية بشأن الشواغل الإنسانية والتأثير السلبي للعقوبات الانفرادية والاستثناءات منها في سياق جائحة كوفيد-19، ذكرت فيها أن المنظمات الإنسانية تشير إلى العقوبات الانفرادية باعتبارها العقبة الرئيسية أمام إيصال المعونة، بما في ذلك الأدوية والمعدات الطبية ومجموعات الحماية والأغذية والسلع الأساسية الأخرى، وأن الاستثناءات الإنسانية لا تزال بعيدة عن الفعالية والكفاءة والكفاية.

64 - وتأسف المقررة الخاصة للتأثير الكبير على حقوق الإنسان الذي يمكن أن ينجم عن العقوبات الثانوية المفروضة على الشركات. فقد فرضت الولايات المتحدة، كجزء من عقوباتها على قطاع النفط الفنزويلي، عقوبات ثانوية في عام 2020 على أربع ناقلات يونانية وشركات تشغيلها لما قامت به من تحميل للنفط الفنزويلي، ومنعتها من التعامل بدولار الولايات المتحدة - وهو العملة القياسية لصفقات الناقلات - ومن التوقف في موانئ الولايات المتحدة⁽⁷⁷⁾. وفي حين أن هذا يضر بالإجراءات القانونية الواجبة وبكثير من الحقوق الأخرى للأفراد المتأثرين بشكل مباشر وغير مباشر، بدءاً من حقوق العمل إلى الحق في حرية التنقل، فإن نطاق الأفراد المتضررين يشمل أولئك الذين يعتمدون على النفط المستورد للنقل أو التدفئة

(75) خطاب ادعاء مشترك مؤرخ 21 كانون الأول/ديسمبر 2020 موجه إلى الولايات المتحدة الأمريكية (الوثيقة AL USA (30/2020).

(76) المفوضية الأوروبية، "نقطة اتصال على مستوى الاتحاد الأوروبي للمعونة الإنسانية في البيئات الخاضعة لعقوبات الاتحاد الأوروبي".

(77) Greg Miller, "US sanctions target Greek tankers loaded with Venezuelan crude", *American Shipper*, (77) 2 June 2020.

أو الكهرباء، نظراً لأن إخراج ناقلات النفط من الخدمة الدولية يمكن أن يمنع إرسال الشحنات في المستقبل إلى بلدان المقصد، مما قد يؤدي إلى ارتفاع الأسعار.

65 - وبالمثل، في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2020، فرضت الولايات المتحدة عقوبات على شركة صينية، هي الشركة الصينية الوطنية لاستيراد الإلكترونيات وتصديرها، بدعوى أنها ساعدت حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية على تقويض الديمقراطية من خلال توفير الأجهزة والبرمجيات والتدريب، مما يُفترض أنه استخدم في قمع معارضي الحكومة⁽⁷⁸⁾. ونظراً لأن منتجات الشركة تُستخدم في الدفاع والأمن العام، فإن العقوبات الثانوية التي تحدّ من قدرتها في مجال الأعمال يمكن أن تمنع حماية الحقوق التي تشمل في نهاية المطاف الحق في الحياة.

66 - وتطراً للعواقب الإنسانية الناجمة عن العقوبات المفروضة على الشركات التابعة للدول الثالثة أيضاً نتيجة لإنهاء عقود كانت قد أبرمتها تلك الشركات مع دولة مستهدفة بالعقوبات أو مع طرف مستهدف بالعقوبات. ويؤثر ذلك على الحقوق الاقتصادية وحقوق الملكية ليس فقط لأصحاب وموظفي الشركات التابعة للدولة الثالثة، ولكن أيضاً للآخرين، كما هو موضح أعلاه⁽⁷⁹⁾.

67 - وتؤكد المقررة الخاصة أن مشروعية العقوبات الثانوية مشكوك فيها بموجب القانون الدولي، بما يتجاوز الشرعية المشكوك فيها للعقوبات الانفرادية الأولية. وهي تشير إلى أن تطبيق الولاية القضائية خارج الإقليم على رعايا وشركات دول ثالثة لتعاونها مع الجهات المستهدفة بالعقوبات، والتحديات المزعومة لأطراف الدول الثالثة، مما ينطوي عليه نظام العقوبات نفسه، غير مبرر بموجب القانون الدولي ويزيد من مخاطر الامتثال المفرط لتلك العقوبات. كما أن قانونية التدابير المضادة المفروضة ضد العقوبات الثانوية هي أيضاً مسألة نقاش⁽⁸⁰⁾، والدول، بوجه عام، تتردد في فرضها.

باء - الجزاءات والقوانين الوطنية المدنية والجنائية

68 - في حين أن مواطني الولايات المتحدة يمكن أن يواجهوا جزاءات مدنية أو جنائية لانتهاكهم العقوبات، فإن الأشخاص من غير مواطني الولايات المتحدة المهددين بعقوبات ثانوية يضطرون إلى اختيار ما إذا كانوا سيستمررون في استخدام النظام المالي للولايات المتحدة أو التعامل مع الجهة المستهدفة بالعقوبات الأولية⁽⁸¹⁾ وتلاحظ المقررة الخاصة أن العقوبات الثانوية، بالنسبة للأفراد، لا تضر فقط بحقوقهم الاقتصادية وحقوقهم في الملكية، ولكن أيضاً بحقوقهم في حرية التنقل. أما بالنسبة للشركات، فإن حظر وصولها إلى النظام المالي للولايات المتحدة يمكن أن يؤدي إلى إضاعة الأعمال، الأمر الذي يحدث بدوره نفس الضرر الذي يلحق بحقوق العمال وغيرهم كما هو موضح أعلاه. ولا تستطيع الشركة أو الفرد، في حال

(78) الولايات المتحدة، وزارة الخزانة، "وزارة الخزانة تفرض عقوبات على شركة CEIEC لدعمها جهود نظام مادورو غير الشرعية لتقويض الديمقراطية في فنزويلا"، بيان صحفي، 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

(79) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "النتائج الأولية للزيارة التي قامت بها المقررة الخاصة إلى جمهورية فنزويلا البوليفارية".

(80) Tom Ruys and Cedric Ryngaert, "Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions", *British Yearbook of International Law* (22 September 2020), p. 65

(81) Roberto J. Gonzalez and Rachel M. Fiorill, "USA", in *Sanctions 2020: A Practical Cross-border* (81) *Insight into Sanctions Law* (London, Global Legal Group, 2019), p. 153

كونهما مستهدفين بعقوبات ثانوية، الدخول في معاملات مع أي شخص أو كيان في الولايات المتحدة ومع عدد كبير من الأشخاص أو الكيانات في الخارج، لأن هذه المعاملات تنطوي بالضرورة على دولار الولايات المتحدة وتعتمد على النظام المالي للولايات المتحدة.

سادساً - الامتثال المفرط للعقوبات

ألف - أسباب الامتثال المفرط

69 - تأسف المقررة الخاصة لأن المشاكل الإنسانية في البلدان المستهدفة تتفاقم بفعل الامتثال المفرط الواسع النطاق الذي يضاعف أثر العقوبات بينما يترك الاستثناءات الإنسانية غير مستغلة بالكامل. وقد عُقدت في جنيف في 3 حزيران/يونيه 2021 ندوة افتراضية عبر الإنترنت حول تأثير التدابير القسرية الانفرادية على النظم الصحية الوطنية للبلدان المستهدفة ورفاه النساء والأطفال والأشخاص الذين يعانون من حالات ضعف، أشارت فيها المقررة الخاصة إلى أن المنظمات الإنسانية أبلغت بالإجماع عن مشاكل تتعرض لها في محاولة إيصال الغذاء والدواء واللقاحات وغيرها من السلع الأساسية إلى البلدان المستهدفة بالعقوبات بسبب الامتثال المفرط المتزايد الناتج عن خوف المصارف والمتبرعين وشركات النقل من التعرض لجزاءات في حال انتهاكهم للعقوبات. ونتيجة لذلك، فإن الامتثال المفرط يؤثر بشدة على جميع الفئات السكانية في البلدان المستهدفة بالعقوبات ويحرم الناس من التمتع بحقوق الإنسان الخاصة بهم.

70 - وينشأ الخوف من تعقيد نظم العقوبات وانعدام الشفافية فيها، مما يزيد من احتمال حدوث انتهاكات غير مقصودة. وتشمل الجزاءات عقوبات ثانوية أو جزاءات مالية أو أحكاماً بالسجن. وكثيراً ما تنشأ الحاجة إلى مشورة خارجية من خبراء الامتثال، مما يضيف الوقت والتكاليف اللازمين لتوفير السلع والخدمات والمساعدة الإنسانية المأذون بها للبلدان المستهدفة بالعقوبات.

71 - وقد أشار أحد مكاتب المحاماة في الولايات المتحدة إلى أن "الامتثال المفرط الواسع الانتشار... قد فرض قيوداً عملية كبيرة على التجارة الإنسانية" مع جمهورية إيران الإسلامية⁽⁸²⁾. وخلصت شركة محاماة فرنسية إلى أن "العائق الرئيسي أمام تنفيذ المعاملات [الإنسانية] المستتاة ينشأ من سلوك المؤسسات المالية، بدافع الخوف من العقوبات"⁽⁸³⁾. وأشار محامي سويسري مختص بالعقوبات إلى أن عواقب امتثال المصارف المفرط "يمكن أن تكون مأساوية بشكل خاص بالنسبة للأشخاص المستهدفين"⁽⁸⁴⁾.

72 - وترحب المقررة الخاصة باعتراف الاتحاد الأوروبي بالمشكلة. فقد أشارت المفوضية الأوروبية إلى "عدم رغبة بعض المشغلين في الدخول في معاملات تتعلق بدولة أو فرد من المستهدفين بالعقوبات، حتى لو كانت تلك المعاملات مشروعة (الامتثال المفرط)، خوفاً من انتهاك العقوبات عن طريق الخطأ،

(82) Gibson, Dunn and Crutcher LLP, "Economic and Trade Sanctions Developments in Response to COVID-19" (29 April 2020).

(83) Rebecca Guyot and Agustina Paladino, "United States economic sanctions on Iran in the context of COVID-19", Cohen Amir-Aslani (n.d.).

(84) تقرير نيكولاس رويلر، الأستاذ في كلية إدارة الأعمال في لوزان (سويسرا) والجامعة المالية في موسكو، المقدم إلى مشاوراة الخبراء حول مفهوم العقوبات الانفرادية وخصائصها ووضعها القانوني والجهات المستهدفة بها، التي عقدتها المقررة الخاصة في 26 نيسان/أبريل 2021.

أو لعدم وجود حوافز اقتصادية للدخول في تلك المعاملات“ بالمقارنة “بالمخاطر الناشئة عنها“. كما أشارت المفوضية إلى أن “الامتثال المفرط ينبغي ألا يؤدي إلى تقويض تقديم المعونة الإنسانية“(85).

73 - وتلاحظ المقررة الخاصة بأسف، مع ذلك، أن الوصول العام إلى المعلومات حول الإدراج في قوائم العقوبات لا يزال غير كافٍ، وكذلك شأن آليات الحصول على التراخيص والاستثناءات الإنسانية.

باء - أشكال الامتثال المفرط

74 - تشير المقررة الخاصة إلى جائحة كوفيد-19 على أنها كشفت كيف يؤثر الامتثال المفرط على الحق في الصحة والحياة من خلال منع شراء وشحن بضائع مأذون بها. فقد منعت المصارف في سويسرا تحويلات تبرعات إلى كوبا قدمتها منظمات غير حكومية سويسرية لشراء إمدادات للتصدي للجائحة. كما أوقف تبرع بمعدات طبية قدمها رجل أعمال صيني لكوبا، وذلك بقرار في اللحظة الأخيرة اتخذته شركة الشحن الأمريكية بعدم المضي قدماً، معتقدة أن لوائح الولايات المتحدة تمنع ذلك. وتوقفت شركتان سويسريتان عن إرسال معدات طبية إلى كوبا كانت قد اشترتها فعلاً إحدى شركات الولايات المتحدة (A/75/209).

75 - وأوقف بعض الموردين جميع الأعمال مع البلدان المستهدفة بالعقوبات. فقد ذكر أنه، في عام 2019، أخبرت شركة منتجات طبية سويدية منظمة غير حكومية إيرانية تقدم ضمادات مجانية للمرضى أنها قررت، بسبب عقوبات الولايات المتحدة، تعليق أي عمل تجاري يتعلق بجمهورية إيران الإسلامية، بما في ذلك “الأعمال التي تجري بموجب أي شكل من أشكال الاستثناءات“ من العقوبات الاقتصادية التي تفرضها الولايات المتحدة(86).

76 - إن الخوف من الجزاءات يردع المانحين عن تقديم الأموال للمنظمات الإنسانية. وحتى عندما تقدم التبرعات، فإن بعض المنظمات غير الحكومية العاملة في الجمهورية العربية السورية “اضطرت إلى إلغاء المشاريع لأنها لم تتمكن من تقديم الأوراق الكثيرة التي يتطلبها المانحون“(87).

77 - والامتثال المفرط يضر أيضاً بالحق في حرية المعلومات وفي التعليم، وهو ما ينكر بدوره حقوقاً أخرى للسكان. فالعاملون الطبيون والمحامون وغيرهم ممن يعيشون في البلدان المستهدفة بالعقوبات، أو هم من مواطني البلدان المستهدفة بالعقوبات ولكنهم لم يعودوا يعيشون فيها، يُمنعون من المشاركة في الاستشارات والمؤتمرات الطبية عبر الإنترنت باستخدام خدمات شركة “زوم“ لتكنولوجيا الاتصالات، بموجب شروط الخدمة الخاصة بها(88).

(85) المفوضية الأوروبية، “مذكرة توجيهية صادرة عن المفوضية بشأن تقديم المعونة الإنسانية لمكافحة جائحة كوفيد-19 في بيئات معينة خاضعة لتدابير الاتحاد الأوروبي التقييدية“، مذكرة من المفوضية، 16 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

(86) Mersiha Gadzo, “Iranians with rare disease dying under US sanctions”, Al Jazeera, 28 May 2021

(87) IMPACT Civil Society Research and Development, *Invisible sanctions: How Overcompliance Limits Humanitarian Work on Syria – Challenges of Fund Transfer for Non-Profit Organizations Working on Syria* (Berlin, 2020), p. 3

(88) Zoom, Zoom terms of service, 20 August 2020

78 - كما أن الامتثال المفرط يحول دون نشر البحوث الأكاديمية، مما يحرم الناس في كل مكان من معارف يمكن أن تكون ضرورية للتمتع بحقوق الإنسان. وينبه الناشر وإيلي محرري المجلات العلمية إلى ضرورة "التعامل بحذر مع أي مشاركة تأتي من بلد مستهدف بالعقوبات فيما يتعلق بموضوع البحث، ويتعين عليهم طلب المشورة القانونية إذا لزم الأمر"⁽⁸⁹⁾.

79 - وتتوخى المصارف الحذر بشكل خاص بسبب المتطلبات الإضافية التي يفرضها واضعو الأنظمة بهدف مكافحة غسل الأموال والجرائم المالية الأخرى. وتعني هذه المتطلبات أن المصارف "يجب أن تتوخى التحديد فيما يتعلق بالعميل والأموال التي تعمل بها. ويمتد هذا الالتزام إلى مراقبة الأنشطة للتأكد من أنها لا تنتهك بأي شكل من الأشكال نظام العقوبات. وهذه المهمة تتطلب الكثير من الموارد وهي محفوفة بالمخاطر بالنسبة للمصرف المعني. ولذا فإن المصارف غالباً ما تختار عدم التعامل مع هذه المنظمات عندما ينطوي الأمر على عقوبات"⁽⁹⁰⁾.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

80 - تؤثر العقوبات الانفرادية التي تُفرض بشكل متزايد اليوم على الدول وقطاعات الاقتصاد والشركات والأفراد دون إذن من مجلس الأمن على عدد متزايد من الجهات المستهدفة يتجاوز بكثير الجهات المستهدفة المعلنة رسمياً. وهي تنتهك مجموعة واسعة من حقوق الإنسان بغض النظر عن طبيعة الجهة المستهدفة. ويمكن أن تختلف الحقوق المتأثرة رهناً بكون الجهة المستهدفة دولة أو قطاعاً اقتصادياً أو شركة أو منظمة أو فرداً؛ ويكون المستهدف مباشراً أو غير مباشر؛ مقصوداً أو غير مقصود؛ ويكون العقوبات أولية أو ثانوية.

81 - وتؤثر العقوبات الاقتصادية والمالية والتجارية المفروضة على الدول، فضلاً عن عمليات الحظر على النقل البحري والبري وعلى الطيران، على جميع سكان البلدان المستهدفة لأنها تؤدي إلى تفاقم الأزمات الاقتصادية وتجعل من المستحيل شراء وتقديم ما يلزم من أنواع المعدات التكنولوجية والطبية وغيرها من المعدات وقطع الغيار والكواشف والأدوية واللقاحات والأغذية والسلع الأساسية الأخرى، مما يعيق تشغيل المياه والكهرباء والنقل وغير ذلك من البنية التحتية العامة. ونتيجة لذلك، فإن هذه العقوبات تؤثر على النطاق الكامل لحقوق الإنسان لجميع السكان (المواطنين والمقيمين في البلد المستهدف)، أي حقوقهم المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وحقوقهم في التنمية. ويؤثر حظر السفر والطيران على حرية تنقل سكان البلدان المستهدفة.

82 - بالإضافة إلى التأثير الوسيط الذي تخلفه العقوبات الانفرادية المفروضة على قطاعات الاقتصاد على جميع سكان البلد، فإنها تؤثر بشكل مباشر على الحقوق الاقتصادية وحقوق العمل للأفراد العاملين في القطاعات المقابلة، فضلاً عن أفراد أسرهم وشركائهم التجاريين مما يؤدي إلى ارتفاع مستويات الفقر، والانخراط في الاقتصاد الرمادي والنشاط الإجرامي والاتجار بالبشر.

(89) Wiley, "Best Practice Guidelines on Research Integrity and Publishing Ethics"

(90) Surya P. Sabedi, ed., *Unilateral Sanctions in International Law* (Oxford, Hart Publishing, 2001)

83 - وتؤثر العقوبات الموجهة ضد شركة ما على العاملين فيها بشكل مباشر، وكذلك على أفراد أسرهم وشركائهم. وعندما تكون الشركة المستهدفة مهيمنة على قطاع اقتصادي رئيسي في البلد المعني، فإن الأثر الإنساني يمكن أن يعم السكان. ولا تقتصر حقوق الإنسان المتأثرة بالعقوبات الموجهة ضد الفرد على تلك التي يتمتع بها الفرد نفسه، بل يمكن أن تمتد إلى أعداد كبيرة من الناس من خلال شبكات أفراد الأسرة والشركاء وغيرهم. فهي تنتهك نطاقاً واسعاً من حقوق الأفراد المستهدفين دون اتباع الإجراءات القانونية الواجبة وغالباً دون ضمانات تتعلق بالوصول إلى العدالة.

84 - ويصبح رعايا وشركات البلدان الثالثة جهات مستهدفة مباشرة بالعقوبات الثانوية، كما يصبح مواطنو وشركات الدول الفارضة للعقوبات جهات مستهدفة بالجزاء المدنية والجنائية كوسيلة لتنفيذ العقوبات الأولية، مما يحدث آثاراً مماثلة، سواء على المدرجين من الأفراد والشركات أو على الجهات المستهدفة غير المباشرة. وتمنع العقوبات المفروضة على موظفي الخدمة المدنية بحكم منصبهم من تمثيل الدول وحماية حقوق مواطني الدول والمقيمين فيها في المجال الدولي، بما في ذلك المؤسسات القضائية.

85 - ويستهدف تنفيذ العقوبات الانفرادية في الفضاء الإلكتروني، وتحديدًا منع الوصول إلى المدفوعات الإلكترونية، والسواتل، والإنترنت، والبرمجيات، والمعلومات المتاحة للجمهور، ومنصات وخدمات الاتصال، جميع سكان البلدان المستهدفة، مما يؤثر على حقوقهم الاقتصادية والثقافية، بما في ذلك الحق في استخدام الإنترنت والوصول إلى المعلومات والحق في التعليم والصحة، من بين حقوق أخرى.

86 - ويؤدي الخوف من العقوبات ومن الجزاءات المدنية والجنائية إلى سياسات عدم المخاطرة إطلاقاً وإلى الامتثال المفرط من جانب المصارف والشركات الأخرى، مما يضاعف بالتالي آثار جميع فئات العقوبات ولا يشمل فقط مواطني البلدان المستهدفة والمقيمين فيها أو البلدان الأخرى التي شمل التحديد شركاتها، بل يشمل أيضاً شركاءهم التجاريين والجهات الفاعلة الإنسانية، إذ يصبح هؤلاء، بالتالي، أهدافاً غير مباشرة.

87 - وكثيراً ما تصبح المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية المشاركة في إيصال المعونة الإنسانية وموظفيها أهدافاً لعقوبات ثانوية. فالعوائق التي تواجهها هذه المنظمات في أداء عملها الإنساني، مثل إجراء التحويلات المصرفية أو إيصال الأغذية والأدوية والسلع الأساسية الأخرى، إنما تستهدف بشكل غير مباشر المستفيدين من المعونة الإنسانية.

باء - التوصيات

88 - تدعو المقررة الخاصة جميع الدول والمنظمات الإقليمية إلى رفع أو تعليق أو التقليل من أي تدابير انفرادية يمكن وصفها بأنها تدابير قسرية انفرادية على النحو المبين في الفقرة 5 من هذا التقرير.

89 - ويجب على الدول أن تأخذ الشواغل الإنسانية دائماً في الحسبان عند اتخاذ قرار بتطبيق أو تنفيذ أي تدابير انفرادية (التحوط الإنساني)، وكذلك أثناء تنفيذها. وتدعو المقررة الخاصة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بالتعاون الوثيق مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والجهات الفاعلة الإنسانية ذات الصلة، إلى إنشاء نظام لرصد وتقييم الأثر الإنساني للعقوبات الانفرادية على معدلات الوفيات والتغذية وسوء التغذية والالتحاق بالمدارس ومعدلات التلقيح وانتشار الأمراض وعلى العمالة والضمانات الاجتماعية والحصول على الأدوية، من بين عوامل أخرى.

90 - ويجب أن تُضمن حقوق الإنسان لكل فرد في جميع أنحاء العالم دون تمييز. وينبغي عدم تحويل أي من الأفراد أو جميع سكان دولة معينة إلى جهات مستهدفة مباشرة أو غير مباشرة للتدابير القسرية الانفرادية، على أنهم "أضرار تبعية". ولا يمكن لأي قدر من "النوايا الحسنة أو الغايات النبيلة" أن يبرر تحويل سكان بلد ما إلى جهات مستهدفة غير مباشرة أو غير مقصودة لعقوبات انفرادية أو أن يبرر التسبب في معاناة إنسانية (انتهاك لحقوق الإنسان الأساسية) لأفراد مستهدفين بشكل مباشر وغير مباشر تحت ستار "أضرار تبعية".

91 - ومراعاةً لأن التدابير القسرية الانفرادية تؤثر في قدرة الدول على الرد على التهديدات والتحديات المعاصرة وتؤثر على جميع فئات حقوق الإنسان، فإن المقررة الخاصة لا تدعو مفوضية حقوق الإنسان وحدها، بل تدعو أيضاً جميع أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، من قبيل صندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، لإدراج تقييمات لمشروعية العقوبات الانفرادية ولأثرها الإنساني في جداول أعمالها.

92 - ويجب ألا تُستخدم العقوبات الثانوية والتشريعات المدنية والجنائية الوطنية كوسيلة لإنفاذ العقوبات الانفرادية، نظراً للضرر الذي يلحق بحقوق الإنسان نتيجة لذلك.

93 - ويجب على الأطراف الفارضة للعقوبات أن تسعى جاهدة لجعل العقوبات وإجراءات الامتثال بسيطة وشفافة، وأن تقرنها بتوجيهات واضحة، منعاً للامتثال المفرط الذي يضر بحقوق الإنسان. والدول الفارضة للعقوبات ملزمة بموجب مبدأ العناية الواجبة العرفي باتخاذ جميع التدابير اللازمة لمنع الامتثال المفرط في جميع الحالات، وكذلك في تدابير الإنفاذ المتخذة وفقاً للقانون الدولي.