

Distr.: General
26 July 2017
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والثلاثون

١١-٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧

البند ٣ من جدول الأعمال

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

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

مذكرة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري، الذي أُعدَّ عملاً بقراري المجلس ٢٧/٢١ و ٣٠/٢. ويعرض المقرر الخاص في هذا التقرير قائمة بالأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها في الفترة ما بين تموز/يوليه ٢٠١٦ وحزيران/يونيه ٢٠١٧. ويركز بعد ذلك على مسألتي توفير سبل الانتصاف والجبر لضحايا التدابير القسرية الانفرادية، مستنداً إلى استعراض وتقدير وتقييم لمختلف الآليات المتاحة للضحايا. وأخيراً، يوصي المقرر الخاص بالخطوات التي يتعين اتخاذها من أجل تعزيز سبل الانتصاف أو تهيئة الوسائل لتوفيرها.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.17-12735(A)



* 1 7 1 2 7 3 5 *

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

المحتويات

الصفحة

٣	..... مقدمة	أولاً -
٤	..... أنشطة المقرر الخاص	ثانياً -
٥	..... متابعة التوصيات السابقة للمقرر الخاص	ثالثاً -
٦	..... مبدأ تجاوز العقوبات نطاق حدود الدولة والعقوبات الدولية	رابعاً -
٦	..... ألف - العقوبات التي يتجاوز نطاقها حدود الدولة في القانون الدولي العام	
١١	..... باء - التزامات الدول خارج حدودها الإقليمية فيما يتعلق بالعقوبات	
١٥	..... الخيارات المتاحة لإنشاء لجان متخصصة معنية بتعويض ضحايا التدابير القسرية الانفرادية	خامساً -
١٧	..... الاستنتاجات والتوصيات	سادساً -

Annexe

Page

Outcome document of the expert working group convened in Geneva on 3 June 2017.....	19
---	----

Appendices

I. Elements on the United Nations register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact....	21
II. Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law	23

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

أولاً - مقدمة

- ١- يقدم المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري، هذا التقرير عملاً بقرارات مجلس حقوق الإنسان ٢١/٢٧ و ٢/٣٠ و ١٣/٣٤.
- ٢- وقد طلب كل من الجمعية العامة، في قرارها ١٥١/٧٠، ومجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢/٣٠، إلى المقرر الخاص أن يركز على الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في تمتع الضحايا بحقوق الإنسان وعلى تناول مسألتي سبل الانتصاف والجبر بهدف تعزيز مبدأي المساءلة وجبر الضرر في تقريره المقبلين إلى هاتين الهيئتين.
- ٣- وبناء على هذين الطلبين، ركز المقرر الخاص، في تقريره إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والسبعين (A/71/287)، على مسألتي توفير سبل الانتصاف والجبر لضحايا التدابير القسرية الانفرادية. وتضمن التقرير استعراضاً للجوانب المفاهيمية لسبل الانتصاف من انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن التدابير القسرية الانفرادية في القانون الدولي العام والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وصيغ التقرير بالتوازي مع التقرير الذي كان المقرر الخاص قد قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان في وقت سابق (A/HRC/33/48)، وبقصد قراءة كل منهما معاً في آن، وتضمن هذا الأخير استعراضاً وتقييماً أوليين لمختلف الآليات المتاحة فعلاً للدول وللأشخاص المتضررين من التدابير القسرية الانفرادية أو التي يمكن أن تتاح لهم لتمكينهم من التماس الانتصاف والجبر.
- ٤- واقترح المقرر الخاص، في تقريره إلى الجمعية العامة في دورتها السبعين (انظر A/70/345، الفقرة ٥٦(أ))، استحداث سجل للتدابير القسرية الانفرادية التي يُحتمل أن يكون لها أثر على حقوق الإنسان، على أن يتعهد الأمين العام هذا السجل ويتولى تحديثه. ودعا المقرر الخاص، في تقريره السابق إلى مجلس حقوق الإنسان وفي تقريره إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والسبعين (A/71/287)، الهيئتين إلى إصدار إعلان تحددان فيه، بصورة رسمية، تأكيد حق الضحايا في سبيل انتصاف فعال، بما في ذلك التعويض المالي المناسب والفعال، في جميع الحالات التي تخلف فيها التدابير القسرية الانفرادية أثراً سلبياً على حقوق الإنسان المكفولة لهم.
- ٥- وقد أحاطت الجمعية العامة، في قرارها ١٩٣/٧١، علماً مع الاهتمام بالمقترحات الواردة في تقرير المقرر الخاص، وطلبت إليه أن يُضمّن تقريره إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والسبعين مزيداً من المعلومات بشأن مناقشة المقترحات التي قدمها في مجلس حقوق الإنسان.
- ٦- وطلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٣/٣٤، أن يواصل المقرر الخاص إيلاء اهتمام خاص لمسألة الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في تمتع الضحايا بحقوق الإنسان وأن يحدد حلولاً فورية لذلك، وأن يركز، في تقريره المقبلين إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة، على مسألة الموارد والتعويض اللازمين لتعزيز مبدأي المساءلة ودفع تعويضات للضحايا.
- ٧- ولذلك يركز المقرر الخاص، في هذا التقرير، على تحديد الآليات الممكنة لضمان توافر سبل الانتصاف والجبر الفعالة لضحايا التدابير القسرية الانفرادية. ويستهل المقرر الخاص تقريره بتلخيص الوضع فيما يتعلق بمقترحاته الداعية إلى استحداث سجل في الأمم المتحدة للعقوبات

الانفرادية التي يحتمل أن يكون لها أثر على حقوق الإنسان، واعتماد إعلان بشأن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون. وبعد ذلك يقدم، في ضوء الاستنتاجات التي خلص إليها في تقريره السابق (انظر A/HRC/33/48، الفقرات ٤٨-٥٠ و ٧٤)، تفاصيل عن السمات المحتملة للجنة تعنى بمسألة التعويضات يمكن إنشاؤها لتوفير سبل الانتصاف لضحايا التدابير القسرية الانفرادية. ويعالج أيضاً بعض المسائل ذات الصلة التي تنشأ عن الممارسة المتمثلة في فرض عقوبات خارج نطاق الحدود الإقليمية، فضلاً عن مسائل تتعلق بكون التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان تتجاوز الحدود الإقليمية. وسوف يُستكمل هذا التقرير بأخر عن الموضوع عينه يقدمه المقرر الخاص إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والسبعين.

٨- ويرحب المقرر الخاص بأي تعليقات أو معلومات أو مقترحات، يمكن أن تقدمها الحكومات والمنظمات غير الحكومية وأي أطراف أخرى يهملها الأمر، عن توفير سبل الانتصاف والجبر بشأن الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان.

ثانياً- أنشطة المقرر الخاص

٩- أصدر المقرر الخاص، في الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٦ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧، سبعة نشرات صحفية، منها ثلاث نشرات صدرت بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة.

١٠- وفي ٤ نيسان/أبريل ٢٠١٦، شارك المقرر الخاص في الدورة الثامنة عشرة للفريق العامل المعني بالحق في التنمية، حيث أدلى بدلوه في جلسة تحاور مع الخبراء بشأن إنفاذ الحق في التنمية وإعماله.

١١- وفي ١٢ تشرين الأول/أكتوبر، أدلى المقرر الخاص ببيان في الحلقة الدراسية الدولية بشأن الحق في التنمية، التي نظمتها، في أبوظبي، الهيئة الدائمة المستقلة لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة التعاون الإسلامي. واستحضر في بيانه الذكرى السنوية الثلاثين لإعلان الحق في التنمية ونظر في سبل الاستفادة من ذلك الحق لتعزيز التنمية الفعالة والمستدامة.

١٢- وفي ١٦ تشرين الأول/أكتوبر، قدم المقرر الخاص تقريره (A/71/287) إلى الجمعية العامة. واستعرض المقرر الخاص في تقريره الجوانب المفاهيمية لسبل الانتصاف من انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن التدابير القسرية الانفرادية في القانون الدولي.

١٣- وقام المقرر الخاص بزيارة قطرية رسمية إلى الاتحاد الروسي في الفترة من ٢٤ إلى ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧ (انظر A/HRC/36/44/Add.1). وهو يعرب عن شكره لسلطات الاتحاد الروسي على تعاونها مع ولايته. وأصدر المقرر الخاص في نهاية زيارته بياناً صحفياً ضمّنه ملاحظاته الأولية وتوصياته، ورجّح فيه أن تكون العقوبات قد كَبَّدت الاتحاد الأوروبي والاتحاد الروسي خسائر اقتصادية تبلغ قيمتها في المجموع ١٥٥ مليار دولار، من دون أن يكون لها نفع ظاهر. وأشار إلى أن فرض عقوبات محددة الهدف على أفراد لا يراعي بأي شكل من أشكال الأصول القانونية الواجبة، مما أدى إلى انتهاك سيادة القانون.

١٤- وقام المقرر الخاص بزيارة رسمية إلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي في الفترة من ١٩ إلى ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٧ (انظر A/HRC/36/44/Add.2). وهو يعرب عن شكره لسلطات الاتحاد الأوروبي على تعاونها مع ولايته. وأصدر المقرر الخاص في نهاية زيارته بياناً صحفياً ضمّنه ملاحظاته الأولية وتوصياته.

ثالثاً- متابعة التوصيات السابقة للمقرر الخاص

١٥- قدم المقرر الخاص، منذ تعيينه، تقارير سنوية إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة، تضمنت ملاحظات وتوصيات تتعلق بولايته.

١٦- ويكرر المقرر الخاص جميع توصياته السابقة، ومنها بوجه خاص توصيته باستحداث سجل مركزي موحد على نطاق الأمم المتحدة يحوّل قائمة جميع التدابير القسرية الانفرادية السارية. وينبغي أن يُحتفظ بهذا السجل وفقاً للمعايير المطبقة حالياً على العقوبات التي يفرضها مجلس الأمن، وأن ينشر. وينبغي دعوة الدول أو مجموعة الدول المستهدفة أو الدول المرسلة/المصدر إلى أن تبادر إلى إخطار المجلس بالتدابير القسرية الانفرادية السارية وبما يطرأ على تلك التدابير من تطورات. ويمكن أن تستند مثل هذه الآلية إلى نموذج سجل الأمم المتحدة للأسلحة التقليدية، الذي يتضمن بيانات عن عمليات نقل الأسلحة على الصعيد الدولي، فضلاً عن المعلومات التي تقدمها الدول الأعضاء بشأن مخزوناتهما العسكرية ومشترياتهما من خلال الإنتاج الوطني والسياسات ذات الصلة.

١٧- وأحاط المقرر الخاص علماً على النحو الواجب بالشواغل التي أعرب عنها مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٣/٣٤، الذي أكد فيه ضرورة دراسة الطائفة الواسعة من آثار التدابير القسرية الانفرادية في القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وفي اقتصاد الدول وسلمها وأمنها ونسيجها الاجتماعي، والحاجة إلى رصد انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بالتدابير القسرية الانفرادية وإلى تعزيز المساءلة. وسلّم المجلس، في القرار نفسه، بأهمية التوثيق الكمي والنوعي لأي أثر سلبي من هذا القبيل في سياق ضمان مساءلة المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن تطبيق التدابير القسرية الانفرادية في حق أي دولة. وسيكون من اللازم، في اعتقاد المقرر الخاص، استحداث سجل موحد للتدابير القسرية الانفرادية لضمان توافر تلك الوثائق. ويجب أن توفّر للسجل المعلومات اللازمة، ويجب أن يعمل بفعالية من أجل إجراء تقييم دقيق للأثر السلبي للعقوبات الانفرادية، وبالتالي ضمان المساءلة والجبر للضحايا. وكما ذكر المقرر الخاص بالفعل (انظر A/71/287، الفقرة ٣٩)، تمثل التدابير الرامية إلى ضمان الشفافية في أنظمة العقوبات السارية بالفعل شرطاً أساسياً لإعمال الحق في الانتصاف من العواقب السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان. ويرحب المقرر الخاص بتأييد بعض المشاركين في الدورة الثالثة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان اقتراحه استحداث سجلٍ مركزي^(١).

(١) انظر، على سبيل المثال، التعليقات التي أدلى بها الممثل الدائم لباكستان، تيمينا جانجوا، باسم منظمة التعاون الإسلامي (١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦).

١٨- ويود المقرر الخاص أيضاً أن يكرر دعوته إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة إصدار إعلان لتجديد تأكيد حق الضحايا في سبيل انتصاف فعال، بما في ذلك التعويض المالي المناسب والفعال، في جميع الحالات التي تتأثر فيها حقوق الإنسان المكفولة لهؤلاء سلباً بالتدابير الانفرادية. ويمكن القول إن هذا الحق معترف به، نظرياً ومبدئياً، بوصفه عنصراً ضرورياً من عناصر حقوق الإنسان، إلا أنه لم يُقرّ أو يُؤكّد بشكل محدد حتى الآن، وكثيراً ما يُتجاهل أو يُهمل في الممارسة العملية. وغالبا ما يبقى ضحايا العقوبات الانفرادية في منزلة بين المنزلتين من الناحية القانونية بخلاف ضحايا النزاع المسلح، الذين تُتّبت حقهم في سبيل انتصاف وتُتّبت شروط أعمال هذا الحق وحظيت باعتراف واسع على الصعيد الدولي^(٢).

١٩- وواصل المقرر الخاص العمل بشأن مقترحيه المتعلقين بمشروع الإعلان وبسجل العقوبات الانفرادية، وعقد اجتماعاً لفريق خبراء عامل رفيع المستوى في ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٧، لتقييم وتنقيح المقترحين والاتفاق على الصيغة التي ستعرض على مجلس حقوق الإنسان. وترد في مرفق هذا التقرير الوثيقة الختامية لهذا الاجتماع.

رابعاً- مبدأ تجاوز العقوبات نطاق حدود الدولة والعقوبات الدولية

٢٠- تثير مسألة ممارسة الولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية فيما يتعلق بالعقوبات الدولية مسألتين منفصلتين رغم ترابطهما، وهما تحديد ما إذا كان ينبغي اعتبار تجاوز العقوبات نطاق حدود الدولة أمراً مقبولاً (أو شرعياً) بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان، وما إذا كانت الدول (أو المنظمات الدولية) ملزمة، بموجب صكوك حقوق الإنسان، بالتزامات تتجاوز حدودها فيما يتعلق بتطبيق العقوبات وآثارها.

ألف- العقوبات التي يتجاوز نطاقها حدود الدولة في القانون الدولي العام

١- القواعد العامة للقانون الدولي

٢١- دأبت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، على مدى أكثر من عقدين من الزمن، على تطبيق قانون العقوبات المحلي على الأجانب والمؤسسات الأجنبية^(٣). ففرضت، على سبيل المثال، عقوبات على مؤسسات مالية أجنبية بسبب إجرائها معاملات مالية خارج الولايات المتحدة لا تمثل أنظمة العقوبات السارية في البلد، وسعت إلى وضع ضوابط لعمليات الصرف^(٤). وأفيد مؤخراً بأن حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية بصدد

(٢) انظر، على سبيل المثال، المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني.

(٣) M. Rathbone, P. Jeydel and A. Lentz, "Sanctions, sanctions everywhere: forging a path through complex transnational sanctions laws", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44 (2012-13), pp. 1055-1126.

(٤) انظر على سبيل المثال، M. Cosnard, "Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays", *Annuaire français de droit international*, vol. 42 (1996), pp. 33-61.

اعتماد تشريعات جديدة تحمل سمات مماثلة، وإن كانت أضيق نطاقاً^(٥). ومن المعلوم في المقابل، أن الاتحاد الأوروبي يمتنع عموماً عن تطبيق أي تدابير تقييدية خارج الحدود الإقليمية^(٦). فقد اعتمد الاتحاد الأوروبي، في عام ١٩٩٦، صكوكاً في إطار قانون الاتحاد الأوروبي لا تزال سارية المفعول، وذلك بقصد التصدي لما يدعى أنها آثار تتجاوز الحدود الإقليمية للعقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة، وهو ما يعتبره الاتحاد الأوروبي أمراً غير مشروع. وتنص أحكام هذه الصكوك على ما يلي: "سنّ بلد ثالث قوانين ولوائح وصكوكاً تشريعية أخرى يدعى أنها تنظم أنشطة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الخاضعين للولاية القضائية لدولة عضو [في الاتحاد الأوروبي]؛ وتطبيق هذه القوانين واللوائح والصكوك التشريعية الأخرى تطبيقاً يتجاوز الحدود الإقليمية، يجعلها تنتهك القانون الدولي"^(٧).

٢٢- ومن المعلوم أن العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية لا تراعي القواعد المتعارف عليها عادة والتي تنظم الولاية القضائية للدول بموجب القانون الدولي^(٨). فمفهوم ممارسة الدول للولاية القضائية يبين حدود الاختصاص القانوني لدولة ما في وضع قواعد السلوك وفي تطبيق هذه القواعد وإنفاذها على الأشخاص. ويتعلق هذا المفهوم أساساً بنطاق حق كل دولة في تنظيم السلوك أو معالجة عواقب ما يقع من أحداث^(٩). وبعبارة أخرى، تتعلق الولاية القضائية بالسلطة المخولة للدولة بموجب القانون الدولي لكي تضع ضوابط للناس والممتلكات والأحوال أو تؤثر فيها بوجه آخر، وتجسد هذه الولاية المبادئ الأساسية المتمثلة في سيادة الدولة والمساواة فيما بين الدول وعدم التدخل في الشؤون الداخلية^(١٠).

٢٣- وتقوم أحكام القانون الدولي المتصلة بالولاية القضائية عموماً على التمييز بين ولاية التشريع (أي صلاحية وضع القوانين) وولاية الإنفاذ (أي صلاحية ضمان الامتثال للقانون). ويجب أن تركز ولاية التشريع على بعض المعايير المعترف بها لتجنب المنازعات على السيادة بين الدول. وتبيّن هذه المعايير عادةً على النحو التالي:

- (٥) انظر United Kingdom Foreign and Commonwealth Office and HM Treasury Department for International Trade, "Public consultation on the United Kingdom's future legal framework for imposing and implementing sanctions", presented to Parliament in April 2017, p. 16. According to this document, a "UK nexus" (enabling the Government to enforce sanctions) might be created by such things as a sterling transaction overseas that clears in the United Kingdom, action by a local subsidiary of a United Kingdom parent company (depending on the structure of governance), action taking place overseas but directed from within the United Kingdom, or financial products or insurance bought on United Kingdom markets but held or used overseas.
- (٦) انظر، على سبيل المثال، J. Scott, "Extraterritoriality and territorial extension in EU law" *American Journal of Comparative Law*, vol. 62 (2014), pp. 87-126; J. Scott, "The new EU 'extraterritoriality'", *Common Market Law Review*, vol. 51 (2014), pp. 1343-1380.
- (٧) Council of the European Union, "Council Regulation (EC) No. 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom", *Official Journal of the European Union*, L 309 (29 November 1996), preamble.
- (٨) انظر M. Cosnard, "Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy", pp. 36-50.
- (٩) R. Jennings and A. Watts, eds., *Oppenheim's International Law*, 9th ed. (1992), p. 456.
- (١٠) M.N. Shaw, *International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), p. 469.

- مبدأ الإقليمية، وهو المبدأ القائل إنه يجوز للدولة اعتماد قوانين تنظم شؤون الناس والممتلكات في إقليمها؛
- ومبدأ الجنسية، وهو المبدأ القائل إنه يجوز للدولة تنظيم سلوك مواطنيها في أي بقعة في العالم؛
- ونظرية الآثار، التي ترى أنه يجوز للدولة أن تنظم أي سلوك يكون له أثر مباشر وكبير ومتوقع داخل إقليمها، حتى لو ارتكب الفعل الذي يترتب عنه هذا الأثر في الخارج؛ ويمكن اعتبار هذا المبدأ امتداداً لمبدأ الإقليمية؛
- ومبدأ الشخصية السلبية، وهو المبدأ القائل إن الدولة تمارس ولاية قضائية على أي سلوك يهدد رفاه مواطنيها؛
- والمبدأ الحمائي، وهو المبدأ القائل إنه يجوز للدولة أن تنظم سلوك الأجانب الذي من شأنه أن يضر بمصالحها الأكثر حيوية؛ ومع ذلك، لا يزال الشك يحيط بنطاق هذا المفهوم والأفعال التي يشملها، على الرغم من رسوخه في القانون الدولي؛
- ومبدأ العالمية، وهو المبدأ القائل إنه يجوز لجميع الدول أن تمارس الولاية القضائية على بعض الأنشطة الإجرامية، لا سيما القرصنة والرق، بغض النظر عن مكان ارتكابها أو جنسية الضحايا أو الجناة.

٢٤- ومن هذا المنطلق، يُنظر بصفة عامة إلى العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية على أنها غير مشروعة^(١١). ويكمن سبب ذلك أساساً في تعذر استناد معظم هذه العقوبات إلى أي من المعايير المذكورة أعلاه^(١٢). ويشار بوجه خاص إلى أن نظرية الآثار، التي تستند إليها الولايات المتحدة في بعض الأحيان مبرراً لتطبيق تدابير تتجاوز الحدود الإقليمية، لا يمكن فعلياً، إجازتها من الناحية القانونية إلا في عدد محدود جداً من الحالات، بالنظر إلى أن الأثر المذكور (للوضع الذي دفع إلى اتخاذ قرار فرض العقوبات) الواقع على إقليم الدولة المستهدفة يجب أن يكون أثراً مباشراً وكبيراً ومتوقعاً معاً في آن. ويبدو أيضاً أن العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية يتعدّر عموماً تبريرها بأنها تدابير مضادة مشروعة بموجب قانون مسؤولية الدول.

٢٥- ومع مرور الوقت، أبدت أجهزة الأمم المتحدة ومنظمات دولية أخرى ودولاً ردود فعل سلبية على ممارسة فرض عقوبات تتجاوز الحدود الإقليمية، وترد في المؤلفات الأكاديمية. ويتفق عدد كبير من البلدان على الرأي القائل بعدم مشروعية العقوبات التي تتجاوز الحدود

(١١) انظر C. Beaucillon, "Practice makes perfect, eventually? Unilateral State sanctions and the extraterritorial effects of national legislation", in N. Ronzitti, ed., *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2016), pp. 103-126; and S. Emmenegger, "Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law", *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33 (2016), pp. 633-660.

(١٢) انظر M. Cosnard, "Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy", pp. 36-50.

الإقليمية^(١٣). فالجمعية العامة تعرب سنوياً، منذ عام ١٩٩٢، عن إدانتها لتجاوز نطاق الحصار المفروض من الولايات المتحدة على كوبا الحدود الإقليمية^(١٤). وفي عام ١٩٩٦، اعتمد الاتحاد الأوروبي بدوره، ما يعرف باسم التشريع المانع، الذي يحظر على شركات الاتحاد الأوروبي التقييد بالعقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية المفروضة من الولايات المتحدة^(١٥). وأعرب الاتحاد الأوروبي أيضاً عن موقفه المعارض لفرض عقوبات تتجاوز الحدود الإقليمية في مبادئه التوجيهية المتعلقة بـ "التدابير التقييدية" على النحو التالي:

"يتمتع الاتحاد الأوروبي عن اعتماد صكوك تشريعية تطبّق خارج الحدود الإقليمية وتنتهك بذلك القانون الدولي. وقد أدان الاتحاد الأوروبي التطبيق خارج الحدود الإقليمية لتشريعات بلد ثالث تفرض تدابير تقييدية تتوخى تنظيم أنشطة الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين الخاضعين للولاية القضائية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، باعتبار ذلك يشكل انتهاكاً للقانون الدولي"^(١٦).

٢٦- وإجراء دراسة شاملة تهدف إلى تقييم الممارسة المتمثلة في فرض عقوبات انفرادية تتجاوز الحدود الإقليمية في إطار القانون الدولي يتخطى نطاق هذا التقرير إلى حد كبير. وتبقى هذه المسألة من المهام التي ينبغي أن تنجز في المستقبل والأفضل أن تتولاها لجنة القانون الدولي. وستتطلب هذه الدراسة إجراء بحث شامل عن أي قاعدة موجودة تحظر اللجوء إلى فرض عقوبات تتجاوز الحدود الإقليمية في القانون الدولي المعاصر وعن مضمونها ووضعها القانوني الحالي على وجه التحديد. وسيتم في هذه الدراسة أيضاً، تلخيص كل ردود الفعل المنتقدة لفرض عقوبات تتجاوز الحدود الإقليمية، على مستوى الأمم المتحدة، وكذلك تلك الصادرة عن منظمات إقليمية أو عن دول، وردود الفعل المنتقدة التي أعرب عنها في شكل احتجاجات، وتشريعات مانعة محلية، وعدم اعتراف المحاكم المحلية بها، وما إلى ذلك. وسيتم أيضاً أن تقيّم هذه الدراسة الآثار المحتملة لاستخدام عقوبات تتجاوز الحدود الإقليمية فيما يتعلق بقانون المسؤولية الدولية. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن لجنة القانون الدولي درست تقريراً أولياً أعدته الأمانة بشأن ممارسة الولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية، وهو تقرير يمكن أن يشكل أساساً لأعمال تدوين القانون الدولي في الأجل الطويل فيما يتعلق بهذه المسألة^(١٧). ويمكن (أو ينبغي) إعادة طرح هذا الاقتراح بشكل من الأشكال.

(١٣) بالإضافة إلى مختلف القرارات الصادرة عن الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان لإدانة استخدام العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية، رفضت بلدان حركة عدم الانحياز بحزم هذه الممارسة (انظر، على سبيل المثال، قرار المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية والأفريقية 6/RES/51). انظر أيضاً Council of the European Union, "Council Regulation (EC) No. 2271/96", المشار إليها أعلاه. ويبدو أن كندا واليابان وبلداناً أخرى ترى الرأي نفسه.

(١٤) انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٩/٤٧ والقرارات اللاحقة.

(١٥) Council of the European Union, "Council Regulation (EC) No. 2271/96".

(١٦) Council of the European Union, "Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy" (15 June 2012), para. 52.

(١٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10).

٢- القانون الدولي لحقوق الإنسان

٢٧- وُثِّقت على نطاق واسع النتائج السلبية للتدابير القسرية الدولية بوجه عام على تمتع الفئات السكانية المستهدفة بحقوق الإنسان. ويُطرح السؤال بشأن ما إذا كانت العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية تنطوي على خصائص محددة (أي ما إذا كان من المرجح أن تكون لها عواقب سلبية محددة على حقوق الإنسان)، يمكن تمييزها عن تلك الناشئة عن استخدام العقوبات بصفة عامة. ويقال إن هذه النتائج المحددة تتولّد عن العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية ما دامت تؤثر على قدرة البلد المستهدف (وسكانه) وكذلك على قدرة بلدان ثالثة، ليست طرفاً في النزاع بين بلد المصدر والبلد المستهدف، على التفاعل مع مجتمع المال والأعمال العالمي. ومن المرجح أن تكون لهذه العقوبات، في حد ذاتها، عواقب سلبية إضافية محددة على حقوق الإنسان، بما فيها الحق في التنمية. ورغم أن معظم المؤسسات التجارية الدولية لا تخضع من الناحية القانونية، للولاية القضائية للدولة المستهدفة، فإنها سترغب، في الممارسة العملية، عن إقامة علاقات اقتصادية مع أطراف في الدولة المستهدفة قد تؤدي إلى "انتهاك" أحكام نظام العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية، وقد تقوض بالتالي، قدرتها على مواصلة أنشطتها التجارية في الدولة المستهدفة. وقد أدى هذا الأمر إلى تقييد الشركاء التجاريين للبلدان المستهدفة إلى حد المبالغة، وتلك ممارسة ضارة. وينجم عن ذلك خضوع الدولة المستهدفة بحكم الواقع لحصار تنقيد به طوعاً جهات اقتصادية فاعلة مع أنها لا تكون خاضعة قانوناً للولاية القضائية للدولة المستهدفة. وقد يرتبط الأثر الإضافي المنفصل للعقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية أيضاً بآثارها في قدرة الدولة المستهدفة على الوصول إلى المؤسسات المالية الدولية والأسواق المالية الأجنبية والمعونة الدولية.

٢٨- وكمثال على ذلك، أثر العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية المفروضة من الولايات المتحدة على كوبا (قبل أن تُرفع، بحكم القانون وليس بحكم الواقع، في عام ٢٠١٦)، على قدرة البلد على التبادل التجاري مع العالم الخارجي والوصول إلى الأسواق المالية الدولية، وهو أثر وُصف بأنه بلغ حدّاً حظر عالمي مفروض بحكم الواقع. فقانون هيلمز - بيرتون أدى إلى منع كوبا من الوصول إلى المؤسسات المالية العالمية، وكذلك من الانضمام إلى نظام تبادل الرسائل المالية لجمعية الاتصالات المالية بين المصارف على مستوى العالم (نظام سويفت)، الأمر الذي كانت له آثار قاسية في سياق الأزمة الاقتصادية في كوبا^(١٨).

٢٩- ومن شأن تطبيق العقوبات الانفرادية تطبيقاً يتجاوز الحدود الإقليمية أن يكون له أيضاً أثر سلبي على التمتع بحقوق الإنسان في بلدان ثالثة لا تكون مستهدفة على نحو مباشر، لكن تطبيق القانون الأجنبي (الذي يتجاوز الحدود الإقليمية) يمنعها من إقامة علاقات اقتصادية مع البلد المستهدف. ومن المسلم به منذ زمن بعيد أن العقوبات الاقتصادية التي يستنها مجلس الأمن في حق الدول قد تكون لها عواقب سلبية غير مقصودة على أطراف ثالثة، مثل الشركاء التجاريين. وتنص المادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه إذا اتخذ مجلس الأمن تدابير منع أو قمع في حق أي دولة فإن لكل دولة أخرى - سواء أكانت من أعضاء "الأمم المتحدة"

(١٨) انظر: C.J. Gordon, "The U.S. Embargo against Cuba and the Diplomatic Challenges to Extraterritoriality", *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 36 (2012), pp. 69-70

أم لم تكن - تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير، الحق في أن تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد إيجاد حل لهذه المشاكل.

٣٠- ومن الجائز افتراض أن تطبيق العقوبات الانفرادية (التي تتجاوز الحدود الإقليمية) قد يسفر عن الآثار السلبية نفسها، ولكن لا يبدو أن ثمة قاعدة مماثلة للمادة ٥٠ من الميثاق تنطبق في هذه الحالة.

٣١- وقد أراد مجلس الاتحاد الأوروبي من إصدار لائحته رقم ٩٦/٢٢٧١ ("التشريع المانع") معالجة وتدارك الآثار السلبية للعقوبات الأجنبية التي تتجاوز الحدود الإقليمية على مؤسسات الاتحاد الأوروبي الاقتصادية التي تمارس التجارة الدولية و/أو تشارك في حركة رأس المال والأنشطة التجارية ذات الصلة بين الجماعة الأوروبية (آنذاك) وبلدان ثالثة (مستهدفة)^(١٩). وتكمن الحماية من تطبيق العقوبات خارج الحدود الإقليمية، بوجه خاص، في إلزامية عدم الاعتراف بآثارها القانونية في الاتحاد الأوروبي^(٢٠). ومن الجدير بالذكر أن المشغلين الاقتصاديين في الاتحاد الأوروبي يمنع عليهم عموماً التقيد، بأي شكل من الأشكال^(٢١)، بالعقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية، غير أن بإمكانهم مع ذلك التماس الإذن بالتقيد بما كلياً أو جزئياً ما دام عدم التقيد سيلحق ضرراً شديداً بمصالحهم أو بمصالح الجماعة الأوروبية^(٢٢). واللافت أن هذا الصك ينص بالتفصيل أيضاً على سبل الانتصاف المتاحة للأشخاص المتضررين. فلمؤسسات الاتحاد الأوروبي التي تتاجر أو تقيم علاقات اقتصادية مع البلد المستهدف الحق في جبر أي أضرار تلحق ذلك الشخص جراء تطبيق القوانين التي تتجاوز الحدود الإقليمية، ويشمل ذلك التعويض عن التكاليف القانونية. ويجوز أن يُطلب هذا الجبر من الشخص الطبيعي أو الاعتباري أو من أي كيان آخر تسبب في تلك الأضرار أو أي شخص يتصرف بالنيابة عنه أو أي وسيط. ويمكن أن يكون هذا الجبر على هيئة حجز وبيع الأصول التي تكون في حيازة أولئك الأشخاص أو الكيانات أو الأشخاص الذين يتصرفون بالنيابة عنهم أو الوسطاء في الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك الأسهم في شخص اعتباري مسجل داخل الاتحاد الأوروبي^(٢٣).

٣٢- وربما أمكن القول إن التشريع المانع يبدو للوهلة الأولى أداة فعالة تمكن الاتحاد الأوروبي من حماية نفسه من نتائج العقوبات التي تتجاوز الحدود الإقليمية، ولكن من المؤسف أنه أخفق، فيما مضى، في توفير الحماية لبعض شركات الاتحاد الأوروبي (بما فيها مصارف) التي تكبدت غرامات هائلة فرضتها عليها وزارة المالية الأمريكية بدعوى عدم التقيد بالعقوبات المفروضة من الولايات المتحدة. ومن المقلق أن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء بوجه عام، كما لوحظ، امتنع عن إنفاذ أحكام التشريع المانع أو عن ممارسة أي شكل من أشكال الحماية الدبلوماسية لصالح رعاياه المتضررين من نتائج العقوبات الأجنبية التي تتجاوز الحدود الإقليمية. وتجدد الإشارة أيضاً، إلى أن الاتحاد الأوروبي لم يوسع نطاق تطبيق هذا الصك ليشمل آخر ما فرضته الولايات المتحدة من أنظمة عقوبات تتجاوز الحدود الإقليمية.

(١٩) Council Regulation (EC) No. 2271/96, art.1.

(٢٠) المرجع نفسه، المادة ٤.

(٢١) المرجع نفسه، المادة ٥.

(٢٢) المرجع نفسه، المادة ٥.

(٢٣) المرجع نفسه، المادة ٦.

باء- التزامات الدول خارج حدودها الإقليمية فيما يتعلق بالعقوبات

٣٣- لا يزال النقاش مستمراً بشأن ما إذا كان نطاق الالتزامات الواقعة على عاتق الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يمتد خارج حدودها الإقليمية "إلى حد أن الدولة التي تفرض عقوبات يمكن أن تُعتبر مسؤولة عن كل ما تسفر عنه العقوبات من حرمان (من الحق في الغذاء أو الرعاية الصحية، على سبيل المثال)، حتى وإن كانت الدولة التي تفرض العقوبة لا تمارس أي ولاية قضائية أو سيطرة رسمية على السكان المعنيين"^(٢٤). غير أن المقرر الخاص يود أن يشدد على وجود حجج قانونية قوية ومتضاربة على أن العهد يلزم الدول بالالتزامات تتجاوز حدودها الإقليمية يمكن أن تشمل حالات فرض عقوبات دولية. وقد لوحظ أنه "بات من المسلم به على نطاق واسع أن معاهدات حقوق الإنسان، يمكن، من حيث المبدأ، أن تفرض على الدول الأطراف التزامات لا تتعلق فقط باعتماد تدابير تسري على إقليمها بل أن تفرض عليها أيضاً التزامات تتجاوز حدودها الإقليمية، ويمكن أن يشمل ذلك التزامات إيجابية في حدود قدرة الدولة على التأثير في حالات تحدث في الخارج"^(٢٥). ومن الصعب، فيما يبدو، دحض الرأي القائل إن العقوبات تندرج ضمن فئة الظروف التي تكون فيها الدول قادرة على التأثير في حالات تحدث في الخارج^(٢٦).

٣٤- أولاً، لا يقيد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نطاق تطبيقه بأي قيود تتعلق بالإقليم أو بالولاية القضائية^(٢٧). فالمادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تبين الالتزام الواقع على الدول الأطراف باحترام حقوق جميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، وبكفالة هذه الحقوق، في حين أن نص المادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشابه له يغفل الإشارة إلى "الولاية" أو "الإقليم". ثم إن المادة الأخيرة، التي خلت صيغتها من عبارات مماثلة لما ورد في المادة الأولى، تفرض التزاماً على جميع الدول بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد^(٢٨). وهذا يعني بوضوح أن على الدول الأطراف بعض التزامات معينة لها طابع خارجي

(٢٤) M. Craven, "The violence of dispossession: extra-territoriality and economic, social, and cultural rights", in M. Baderin and R. McCorquodale, eds., *Economic, Social, and Cultural Rights in Action* (Oxford, Oxford University Press, 2007), p. 71

(٢٥) O. De Schutter, "A human rights approach to trade and investment policies", November 2008, para. 3.2. Available from www.iatp.org/sites/default/files/451_2_104504.pdf

(٢٦) المرجع نفسه.

(٢٧) M. Sepulveda and C. Curtis, "Are extra-territorial obligations reviewable under the optional protocol to the ICESCR?", *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27 (2009), p. 55; see also M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2011), p. 17

(٢٨) تتكرر الإشارة إلى التعاون الدولي أيضاً في المادتين ١١(٢) و١٥(٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتنص المادة ٢٣ على أن التدابير الدولية الرامية إلى كفالة أعمال الحقوق المعترف بها ينبغي أن تشمل عقد اتفاقيات، واعتماد توصيات، وتوفير مساعدة تقنية، وعقد اجتماعات إقليمية واجتماعات تقنية بغية التشاور والدراسة.

أو دولي^(٢٩). وعليه يمكن اعتبار أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يلزم الدول الأطراف ببعض الالتزامات التي تتجاوز حدودها الإقليمية فيما يتعلق بالأفراد في دول ثالثة^(٣٠).

٣٥- ثانياً، وُسع مع مرور الوقت مفهوم "الولاية"، وهو المعيار (ومن بدائل مفهوم "الإقليم") لانطباق الالتزامات القانونية الواقعة على الدول في مجال حقوق الإنسان، لكي يعالج، على نحو مُرضٍ، الحالات التي يكون فيها التطبيق المقيّد للمقتضيات المتعلقة بالإقليم أو الولاية المنصوص عليها في المعاهدة ذات الصلة، قد حال دون تطبيقها. وهكذا، أُقرّت الولاية القضائية فيما يتعلق بالإقليم "المحتل"^(٣١) وبالإقليم الذي تمارس عليه دولة ما شكلاً من أشكال "السيطرة الفعلية"^(٣٢). وبالانطلاق من هذه الاستنتاجات، وتطبيقها على الحالات التي تنطوي فيها التدابير المشتكى منها (أي العقوبات) بحكم طبيعتها على آثار تتجاوز الحدود الإقليمية، من المعقول الدفع بأن الدولة التي تفرض العقوبات ينبغي أن تتحمل المسؤولية عن انتهاكات حقوق الإنسان حتى وإن لم تكن تمارس "ولاية" أو "سيطرة" رسمية على سكان الإقليم المستهدف. ويصدق هذا القول بوجه خاص في ضوء خلو العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أي قيود تتعلق بالإقليم أو الولاية، كما سبقت الإشارة.

(٢٩) M. Craven, "The violence of dispossession", p. 71.

(٣٠) انظر، على سبيل المثال، F. Coomans, "The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Law Review*, vol. 11 (2011), pp. 1-35.

(٣١) انظر، Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerp, Intersentia, 2009); F. Coomans, "The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", p. 6.

(٣٢) انظر، على سبيل المثال، محكمة العدل الدولية، التبعات القانونية لبناء جدار في الأراضي الفلسطينية المحتلة، رأي استشاري، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٤، الصفحة ١٣٦، الفقرة ١١٢، الذي يشير إلى استنتاجات اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومفادها أن الالتزامات الواقعة على عاتق إسرائيل بموجب العهد تنطبق على جميع الأراضي والسكان في المناطق التي تخضع لسيطرتها الفعلية (انظر E/C.12/1/Add.90، الفقرتان ١٥ و ٣١). انظر أيضاً المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، لويزيدو ضد تركيا (الطلب رقم ١٥٣١٨/٨٩)، الحكم الصادر بشأن الاعتراضات الأولية المؤرخ ٢٣ آذار/مارس ١٩٩٥، الفقرة ٦٢: "يمكن أن تنشأ مسؤولية الطرف المتعاقد أيضاً عندما يمارس سيطرة فعلية على منطقة خارج إقليمه الوطني نتيجة عمل عسكري، سواء كان هذا العمل قانونياً أو غير قانوني".

٣٦- ويمكن الدفع كذلك بالحجة القائلة بانسجام هذا الموقف مع قاعدة القانون الدولي العرفي التي تحظر على الدولة السماح باستخدام أراضيها في إحداث ضرر في إقليم دولة أخرى، وهي من المقتضيات التي اكتسبت أهمية خاصة في سياق القانون البيئي الدولي^(٣٣) ويمكن اعتبارها على صلة بمجال حماية حقوق الإنسان^(٣٤).

٣٧- وعلاوة على ذلك، تتماشى هذه الحجج المؤيدة لفكرة نشوء التزامات تتجاوز الحدود الإقليمية بموجب معاهدات حقوق الإنسان تماشياً تاماً مع الممارسة الفعلية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد حددت اللجنة، في تعليقها العام رقم ٨ (١٩٩٧) بشأن العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التزامات معينة تقع على عاتق الأطراف المسؤولة عن فرض العقوبات والتمسك بها وتنفيذها، سواء أكان المجتمع الدولي، أم منظمة دولية أو إقليمية، أم دولة أو مجموعة من الدول. ومن بين هذه الالتزامات المنبثقة عن الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حددت اللجنة واجب الاستجابة لأي معاناة مفرطة تتعرض لها الفئات الضعيفة داخل البلد المستهدف.

٣٨- وفي التعليق العام نفسه، رأت اللجنة أنه عندما يأخذ طرف خارجي على عاتقه المسؤولية، حتى ولو جزئية، عن الحالة داخل بلد ما فإنه لا بد من افتراض أن هذا الطرف أيضاً يتحمل المسؤولية عن فعل كل ما في وسعه لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكان المتضررين. ويعتقد المقرر الخاص أن لب المسألة يكمن في هذه النقطة. فبالرغم من تحمل الدولة المستهدفة مسؤولية بذل قصارى جهدها من أجل حماية سكانها، تعتبر الدولة التي تفرض العقوبات، ملزمة أيضاً، بفعل الواقع، بمقدار المسؤولية التي تتحملها عملياً عن الحالة في البلد المستهدف، حتى لو كانت هذه المسؤولية جزئية، بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكان المتضررين.

٣٩- وللجنة استنتاجات أخرى تصب في نفس المنحى. فقد أكدت اللجنة في تعليقها العام رقم ١٤ (٢٠٠٠) بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، أنه ينبغي للدول الأطراف أن تمتنع في جميع الأوقات عن فرض حظر أو تدابير شبيهة بتقييد إمداد دولة أخرى بالأدوية والمعدات الطبية الكافية. وتمت الإشارة إلى أن هذا الموقف الواضح للجنة يمكن

(٣٣) كما ذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٢٤ (٢٠١٧) بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية.

(٣٤) انظر N. Vennemann, "Application of international human rights conventions to transboundary State acts", in R. M. Bratspies and R.A. Miller, eds., *Transboundary Harm in International Law, Lessons from the Trail Smelter Arbitration* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006), pp. 295-307; De Schutter and others, "Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), p. 1084; L. Bartels, "The EU's human rights obligations in relation to policies with extraterritorial effects", *European Journal of International Law*, vol. 25 (2014), pp. 1081-1083.

أن يُفسر بأنه اعتراف ضمني بوجود التزامات بشأن حقوق الإنسان تتجاوز الحدود الإقليمية، في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٣٥).

٤٠ - وينبغي الإشارة أيضاً إلى أنه لا يوجد سبب ظاهر، من حيث المبدأ، لأن يُستبعد وجوب انطباق المبادئ العامة لمسؤولية الدول (و/أو مسؤولية المنظمات الدولية، حسب مقتضى الحال) في حالات التسبب في ضرر لبلد ثالث من خلال تطبيق العقوبات التي تفرضها الدول (أو المنظمات الدولية) المصدر. وينبغي أن يُعتبر المبدأ الأساسي، المنصوص عليه في المادة ١ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دولياً (التي تتضمن النص الذي اعتمده لجنة القانون الدولي في عام ٢٠٠١)، الذي يقضي بأن كل فعل غير مشروع دولياً تقوم به دولة من الدول يستتبع مسؤوليتها الدولية، سارياً بنفس القدر على الأفعال غير المشروعة التي تقوم بها الدولة وتؤدي إلى الإضرار بحقوق الإنسان المكفولة للأشخاص الموجودين في بلدان أخرى أو لسكان تلك البلدان. بل إنه قيل، فيما يتعلق بالمسؤولية الدولية التي تقع على الدولة جراء القيام بأفعال غير مشروعة، إن من واجب الدولة مراقبة أنشطة الأشخاص العاديين داخل إقليمها، وإن هذا الواجب يسري بنفس القدر عندما يقع الضرر على أشخاص أو على مصالح قانونية أخرى داخل إقليم دولة أخرى^(٣٦). ويمكن القول بسرمان الواجب عينه من باب أولى على العقوبات الانفرادية التي تعزى مباشرة إلى الدولة. والتوكيد غير المشروع لحق ممارسة الولاية القضائية، من خلال تطبيق تدابير محلية (العقوبات) خارج الحدود الإقليمية إلى حدٍ يجر آثاراً سلبية (اقتصادية أو غيرها) على بلدان ثالثة، ينبغي أن يستتبع مسؤولية دولية تتحملها الدولة المستهدفة.

خامساً - الخيارات المتاحة لإنشاء لجان متخصصة معنية بتعويض ضحايا التدابير القسرية الانفرادية

٤١ - سبق للمقرر الخاص أن أشار إلى إمكانية إنشاء لجنة تعويضات بغرض توفير تعويضات فعالة لضحايا التدابير القسرية الانفرادية (انظر A/HRC/33/48، الفقرات ٤٨-٥٠ و٧٤). ويقال إن هذا الخيار سيكون أوضح وسيلة لضمان توافر سبل الانتصاف للضحايا بوجه عام، لأنه لا يوجد حتى الآن، سوى عدد محدود من المحافل الدولية المتاحة واقعياً وقانونياً، للضحايا، سواء كانوا دولاً أو أفراداً أو كيانات، ويبقى هناك بعض الجدل بشأن مسألة اختصاص هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بمعالجة المطالبات المقدمة بسبب آثار فرض تدابير قسرية انفرادية.

٤٢ - ويقال إن لجنة التعويضات هذه يمكن أن تستند إلى نموذج الآليات المماثلة السابقة، التي أنشئت في أغلب الأحيان لتلبية الحاجة إلى توفير سبل الانتصاف لضحايا النزاعات المسلحة. وينبغي أن تبحث، بوجه خاص، السابقة المتمثلة في لجنة الأمم المتحدة للتعويضات. فقد أنشئت هذه اللجنة كهيئة فرعية تابعة لمجلس الأمن، عملاً بالقرار ٦٨٧ (١٩٩١)، وكلفت

F. Coomans, "The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", p. 12 (٣٥)

I. Brownlie, System of the Law of Nations. State Responsibility (Oxford, Clarendon Press, 1983), p. 165 (٣٦)

باستعراض طلبات التعويضات التي كان العراق مطالباً بدفعها نتيجة غزوه غير المشروع لدولة الكويت^(٣٧) وبالبت في طلبات التعويضات تلك ودفعها. وعلى الرغم من الانتقادات التي وُجّهت إلى اللجنة، والمتعلقة أساساً بالظروف المسيّسة التي أحاطت بإنشائها، ومن عدم تطبيق حكم القانون في البت في المطالبات ومصدر الموارد المخصصة للضحايا (التي حُولت من إيرادات صادرات العراق من النفط)، فإن ثمة دروساً قد تُستخلص من أداء اللجنة. وترتبط بعض سماتها ارتباطاً مباشراً بحق الضحايا في التماس تعويضات عن انتهاكات حقوق الإنسان.

٤٣- وربما اقتضت الحاجة أيضاً تحري مدى ملاءمة نماذج أخرى من لجان التعويضات، بصرف النظر عن مسمياتها. فقد أنشئت، في الماضي، آليات من هذا القبيل، إمّا عن طريق الاتفاق بين الدول المعنية، أو بموجب قرار من مجلس الأمن.

٤٤- ويمكن إنشاء لجنة التعويضات هذه تحت إشراف مجلس الأمن، وإلا بموجب اتفاقية متعددة الأطراف يُنفاوض بشأنها برعاية منظمة الأمم المتحدة.

٤٥- ويعدُّ توفير الموارد والتمويل للجنة التعويضات من المسائل الهامة. ويمكن أن يطلب من الدول، التي فرضت تدابير قسرية انفرادية على دول أخرى، تقديم مساهمات مالية إلى اللجنة. ويقال أيضاً إن من بين السبل العملية الممكنة لتمويل لجنة التعويضات، إتاحة تحويل قدرٍ من المساهمات المالية للدولة المستهدفة أو تحويلها كلها، إلى المؤسسات المالية المتعددة الأطراف ثم تخصيصها للجنة التعويضات، من دون أن تترتب على البلد المستهدف أي عواقب سلبية. فتظل هذه الأخيرة تتمتع بحقوق العضوية كاملةً، بما فيها حق التصويت، في المؤسسة المالية المتعددة الأطراف المعنية، وكأن المساهمات لم تُحوّل.

٤٦- ويتطلب تحديد السمات المؤسسية للجنة التعويضات وطرائق عملها اهتماماً خاصاً. ومن المسائل الأولية التي ينبغي معالجتها، تحديد ما إذا كان من الأفضل إنشاء لجنة تعويضات واحدة جامعة تعنى بجميع أنظمة العقوبات القائمة أو اللجوء، عوضاً عن ذلك، إلى إنشاء لجان تعويضات عدة، تُعنى كل واحدة منها بجبر الأضرار التي لحقت بضحايا نظام واحد من أنظمة العقوبات.

٤٧- وينبغي أن تعمل لجنة التعويضات وفقاً لقواعد إجرائية صارمة، وينبغي أن يتم تشكيلها على نحو يتيح تقييم المطالبات والبت فيها بطريقة ملائمة ونزيهة وفعالة. وسيتعين الاتفاق على السمات التالية، ومنها بوجه خاص ما يلي:

(أ) عضوية الهيئة القضائية للجنة التعويضات؛ وإنشاء فريق واحد أو عدة أفرقة وطرائق تعيين أعضاء اللجنة واستبدالهم (أو الأفرقة)؛

(ب) طريقة تحديد قيمة التعويضات وتخصيصها للضحايا؛

(ج) إنشاء أمانة وهيئة إشرافية؛

(٣٧) انظر . Frigessi di Rattalma and T. Treves, eds., *The United Nations Compensation Commission, A Handbook* (The Hague, Kluwer Law International, 1999); H.M. Holtzmann and E. Kristjánsdóttir, *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

(د) الاشتراطات المتعلقة بأصحاب المطالبات وشروط قبول المطالبات (معايير الأهلية)؛ وقد اعتمدت لجنة الأمم المتحدة للتعويضات نظام المطالبات الموحدة الذي يعطي للدول دون غيرها الحق في تقديم المطالبات نيابة عن رعاياها وشركاتها، ولكن يمكن، بدلاً من ذلك، منح الضحايا حقاً مباشراً في إقامة الدعوى؛

(هـ) القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات والأدلة الواجبة التطبيق؛

(و) الآجال الزمنية لتقديم المطالبات؛

(ز) الأحكام المتعلقة بآلية استئناف قرارات اللجنة أو مراجعتها^(٣٨).

سادساً – الاستنتاجات والتوصيات

٤٨ - يرى المقرر الخاص أن الوقت قد حان لكي يؤكد المجتمع الدولي من جديد مبدأ حق جميع الأشخاص، الذين تأثر تمتعهم بحقوق الإنسان بالتدابير القسرية الانفرادية، في الحصول على سبيل انتصاف فعال، بما في ذلك التعويض المالي المناسب والفعال. وينبع هذا التأكيد بالضرورة من المبدأ العام المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي عدد من الصكوك الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، وهو مبدأ يقضي بحق كل فرد في أن يُنصَف فعلياً من أي أعمال تنتهك حقوقه الأساسية. ولا يوجد سبب يبرر استثناء التدابير القسرية الانفرادية من هذا المبدأ العام الذي يتوخى مصلحة جميع ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، بغض النظر عن الوقائع الخاصة بهذه الانتهاكات أو سياقها. وتجدر الإشارة إلى أن الدول تعهدت، في إطار خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، بالعمل من أجل تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص الجميع في الوصول إلى العدالة (الغاية ١٦-٣ من أهداف التنمية المستدامة).

٤٩ - ومن الضروري توسيع نطاق هذا النموذج للانتقال به من معالجة الآثار السلبية للعقوبات الانفرادية إلى الوقاية منها. ولذلك، ينبغي أن تُدعى الدول إلى اتخاذ خطوات حازمة، في مرحلة مبكرة وبجسنة نية، من أجل إنهاء التدابير القسرية الانفرادية السارية والتخلي عن استعمالها، وفقاً للقانون الدولي. ويتمشى التزام الدول بإلغاء العقوبات الانفرادية وإعطاء الأسبقية لسبل حل المنازعات والخلافات الدولية حلاً سلمياً مع التزامها، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، باللجوء إلى الوسائل السلمية لحل منازعاتها الدولية حتى لا يتعرض السلم والأمن الدوليان والعدل للخطر وفقاً للفصل السادس من الميثاق.

٥٠ - ولجوء الدول أكثر فأكثر إلى فرض تدابير قسرية انفرادية يطرح مسألة بعض المبادئ الأساسية في القانون الدولي التي تقتضي الحاجة إعادة تأكيدها. وعلى افتراض أن إنهاء التدابير القسرية الانفرادية وإلغائها كلياً ستسبقه فترة انتقالية، فإن الدول تكون مدعوة إلى التقيد، خلال تلك الفترة الانتقالية، بقواعد سلوك مُتعارف عليها عالمياً، يأمر بها القانون الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بهدف التخفيف من الآثار السلبية

(٣٨) للاطلاع على السمات المؤسسية للجنة التعويضات، انظر، على سبيل المثال، F.E. McGovern, "Dispute system design: the United Nations Compensation Commission", *Harvard Negotiation Law Review*, vol. 14 (2009), pp. 171-193.

للعقوبات الانفرادية على حقوق الإنسان. ويرد بيان هذه المبادئ الأساسية وقواعد السلوك بالتفصيل في عناصر مشروع إعلان بشأن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون، الواردة في التذييل الثاني من مرفق هذا التقرير. ومن جملة ما تشمله قواعد السلوك التي تحظى بالتأييد، الالتزام بإجراء تقييم شفاف لأثر التدابير القسرية على حقوق الإنسان، وبالرصد المنتظم لنتائج تنفيذ هذه التدابير، وبضمان إتاحة استثناءات فعلية من أجل الوفاء بحقوق الإنسان الأساسية وتلبية الاحتياجات الإنسانية التي لا غنى عنها، وبضمان مراعاة الأصول القانونية، وإتاحة اللجوء إلى القضاء للضحايا للحصول على سبل الانتصاف والجبر.

٥١- أما الاقتراح الآخر الذي قدمه المقرر الخاص، أي استحداث سجل في الأمم المتحدة للعقوبات الانفرادية التي يهتم أن يكون لها أثر على حقوق الإنسان، فهو وسيلة بسيطة وعملية وعادلة وقابلة للتطبيق لضمان الشفافية في تنفيذ العقوبات خلال الفترة الانتقالية. وستكون هذه الشفافية مفيدة لمجلس الأمن ومنظمات المجتمع المدني وقطاع الأعمال التجارية. ويرى المقرر الخاص أنه يمكن الاتفاق على هذه الآلية وإنشاؤها والشروع في تشغيلها في المستقبل القريب جداً.

٥٢- ولا بد أن يشدد المقرر الخاص بقوة على المفارقة المتمثلة في كون البلدان نفسها التي تفرض عقوبات انفرادية تتجاوز الحدود الإقليمية، من حيث النطاق والآثار، هي عينها التي تعارض بوجه عام الاعتراف بأن الالتزامات التي تعهدت بها الدول بموجب العهدين، ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لها طابع يتجاوز الحدود الإقليمية. وهو يؤيد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في رأيها القائل إن فرض عقوبات على بلد ثالث يستتبع، من الناحية القانونية والمنطقية، تحمل الدولة المستهدفة مسؤولية جزئية على الأقل عن الحالة داخل البلد المستهدف، وهذا بدوره يعني ضمناً أن الدولة المستهدفة تتحمل أيضاً المسؤولية القانونية عن حماية حقوق الإنسان المكفولة للسكان المتضررين، ولا سيما حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، حمايةً تتجاوز الحدود الإقليمية. وعليه، يدعو المقرر الخاص إلى إصدار تأكيد رسمي مجدداً، في هيئة إعلان بشأن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون، للمبدأ الأساسي المتمثل في أن التدابير القسرية الانفرادية التي تنطوي على تطبيق تدابير محلية خارج الحدود الإقليمية يمثل إجراءً غير مشروع بموجب القانون الدولي. وهو واثق من أن إدانة من هذا القبيل للتدابير التي تتجاوز الحدود الإقليمية باعتبارها غير مشروعة تعكس وجهة نظر معظم بلدان العالم، بصرف النظر عن أنظمتها القانونية.

٥٣- ويدعو المقرر الخاص أيضاً إلى الاعتراف صراحة بالمبدأ الأساسي المتمثل في أن الالتزامات الواقعة على الدول في مجال حقوق الإنسان تكتسي طابعاً يتجاوز الحدود الإقليمية في الحالات التي تُفرض فيها عقوبات على بلدان ثالثة؛ ويستتبع هذا الإجراء خضوع الدول المستهدفة للمساءلة القانونية عن التدابير التي تؤثر سلباً على تمتع السكان المتضررين بحقوق الإنسان.

٥٤- وأخيراً، يود المقرر الخاص أن يؤكد من جديد أن إنشاء لجنة تعويضات مخصصة في إطار الأمم المتحدة لضحايا التدابير القسرية الانفرادية يمثل خياراً قابلاً للتطبيق من أجل ضمان المساءلة وتوفير سبل الانتصاف والجبر في وقت لا تزال فيه الآليات المحلية والدولية لإجراء المراجعة القضائية للعقوبات الانفرادية تعاني من ثغرات.

Annex

Outcome document of the expert working group convened in Geneva on 3 June 2017

1. An expert consultation was held at the OHCHR, Palais Wilson in Geneva on 3 June 2017 to review and evaluate the initiatives put forward by the Special Rapporteur in his reports to the Human Rights Council and the General Assembly, i.e. a United Nations Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact and a United Nations Declaration on unilateral coercive measures and the rule of law.

2. In addition to the Special Rapporteur, Mr. Idriss Jazairy, the following experts were in attendance: Professor Mark Bossuyt (Member of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Member of the Permanent Court of Arbitration in The Hague and a former judge at the Belgian Constitutional Court), Professor Alena Douhan (Associate Professor of international law, Belarusian State University, Minsk, Belarus), Mr. Hans-Jakob Schindler (Coordinator of the ISIL(Da'esh)/Al-Qaida/Taliban Monitoring Team), Ms. Catherine Marchi-Uhel (Ombudsperson, Security Council ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee), Professor Aslan Abashidze (Member of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Professor at the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations and Director of Center for Innovations in Education and Legal Research at Peoples' Friendship University of Russia), Professor Matthew Happold (Professor of Public International Law at the University of Luxembourg and a barrister at 3 Hare Court, London), Professor Antonios Tzanakopoulos (Associate Professor of Public International Law, University of Oxford) and Mr. Pierre-Emmanuel Dupont (Director, Public International Law Advisory Group) who moderated the workshop. Mr. Alfred de Zayas (Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order) could not attend but submitted a statement.

3. The first session of the expert consultation was devoted to the draft Declaration on unilateral coercive measures and the rule of law. One participant first addressed the issue of the legal force of resolutions of the General Assembly, stressing that for a General Assembly resolution to have legal effects, it should have a normative character, it should receive the support or at least the absence of opposition from a large number of States, including the States particularly affected by the matter concerned, and the adoption of the resolution should be followed by a uniform and constant state practice in conformity with the behaviour prescribed in the resolution. Another participant addressed the issue of mechanisms of and remedies for human rights protection against unilateral coercive measures. Unilateral coercive measures have an impact a broad range of human rights, and their 'contributory nature' in ongoing human rights situations brought before the Human Rights Council was underlined by one participant. Possible responses to unilateral coercive measures were identified, and a distinction was made between immediate and long-term responses. Responses to measures targeting States (including Special Procedures of the Human Rights Council, United Nations fact-finding missions,¹ a United Nations compensation commission, etc.) and responses to measures directed against individuals or entities (including, but not limited to, judicial review before domestic courts of the sanctioning state, which is unfortunately subject to a range of legal and practical limitations, if available at all, in many scenarios). It was also called for a reform of the 'targeted sanctions' processes to ensure due process guarantees, that would include the mandatory and immediate opening of criminal or administrative process in parallel to inclusion in a sanctions list, and lifting of the sanctions (and financial compensation) if a person is recognized not-guilty. A participant referred to the under-utilized inter-State complaints procedure, which should be engaged and in some cases could facilitate negotiation and friendly settlement under treaty bodies (e.g. Art. 41 International Covenant on Civil and Political Rights). It was suggested that sanctions should also be tested in the

¹ See Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security (A/RES/46/59).

context of the Universal Periodic Review of the Human Rights Council. Another participant examined the relevance of the work of the International Law Association on Reparation for Victims of Armed Conflict, stressing that all victims of human rights violations are entitled to access to mechanism for reparations. Several participants stressed the importance of the right of access to a court, as called for by Article 6 of the European Convention on Human Rights and other instruments.

4. The second session focused on the United Nations Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact. The possible institutional features and practical modalities of functioning of such mechanism were extensively discussed, and participants generally agreed that such Register could possibly under certain conditions benefit from wide acceptance from the international community. The relevance of the United Nations Register of Conventional Arms as a possible precedent was examined, as well as possible guidance to be drawn from the practical operation of the Sanctions Committee and the Ombudsperson of the Security Council ISIL/Al Qaeda sanctions regime, and from the experience of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in relation to sanctions. Participants generally shared the view that unilateral sanctions were primarily to be reported (including information about the alleged impact on human rights of the measures) by targeted States, although reporting by targeting State was also possible. The depository of the Register would then notify the targeting state of the allegation by the targeted state of the alleged impact on human rights of the measures, and invite the targeting state to respond to the allegation and to include in the response, information on whether it has conducted an assessment of the possible inadvertent (or unintended) impact on human rights of the measures, and if so provide the result of such assessment, and whether it has taken any steps to mitigate such impact. It was also suggested that a focal point should be created by States for civil society organizations to be able to interact with their respective Government as regards possible notification of unilateral sanctions for inclusion in the Register. Also, the inclusion of a potential dispute settlement mechanism associated with the Registry was discussed, as well as the possibility that such dispute settlement mechanism be entitled to rule on reparation claims for adverse impact of sanctions on human rights.

Appendix I

Elements on the United Nations register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact

1. It is suggested that the next General Assembly resolution on human rights and unilateral coercive measures include the following elements:

Preamble

2. Welcoming the proposal made by the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, submitted pursuant to [---], and recalling the reports of the Secretary-General on [---], to establish a consolidated central register at the level of the United Nations Secretariat to recapitulate the list of all unilateral sanctions in force, and sharing the Special Rapporteur's view that the first obstacle to a global evaluation of the negative impact of unilateral sanctions on human rights is the unavailability of global and standardized updated data, and that full transparency in this regard would be helpful both to the United Nations, to private enterprises involved in international trade, and to the civil society at large,

Operative paragraphs

- [---]. Requests the Secretary-General to establish and maintain at United Nations Headquarters in New York a universal and non-discriminatory Register of unilateral sanctions, to include information on unilateral sanctions, to be reported by targeted States, or by States implementing sanctions as the case may be, in accordance with procedures including applicable standards initially comprising those set out in the annex to the present resolution and subsequently incorporating any adjustments to the standards decided upon by the General Assembly at its [---] session in the light of the recommendations of the panel referred to in paragraph below;
- [---]. Also requests the Secretary-General, with the assistance of a panel of independent experts to be nominated by him on the basis of equitable geographical representation and upon proposals by States, to elaborate the technical procedures and applicable standards for comparability of data, to make any adjustments to the annex to the present resolution necessary for the effective operation of the Register, and to prepare a report on the modalities for ensuring the universality and non-discriminatory character of the Register, to raise awareness concerning the Member States concerning the Register and its procedures, and to submit this report to the General Assembly at its [---] session;
- [---]. Calls upon all Member States to provide annually for the Register data in accordance with the procedures established by paragraph 26 above, and the annex to the present resolution;
- [---]. Decides, with a view to ensuring the universality and non-discriminatory character of the Register, to keep the operation of the Register under review, and, to this end:
 - (a) Invites Member States to provide the Secretary-General with their views, not later than [insert date 2 years ahead], on:
 - (i) The operation of the Register during its first two years;
 - (ii) Any identified obstacles to achieving the universality and non-discriminatory character of the Register;
 - (iii) Possible improvements or expansion of scope to include a monitoring function;

Register of unilateral sanctions

1. The Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact (the “Register”) shall be established, with effect from [1 January 2018], and maintained at the Headquarters of the United Nations in New York.
2. Member States are requested to provide data for the Register, addressed to the Secretary-General, on an annual basis by [30 April] each year in respect of unilateral coercive measures implemented by them or targeting them and in force during the previous calendar year;
3. The first such registration shall take place by [30 April 2018] in respect of the calendar year [2017];
4. The data so provided shall be recorded in respect of each Member State.
5. Member States are requested to designate focal points for civil society organizations to be able to interact with their respective Government as regards unilateral sanctions;
6. Upon notification of the unilateral sanction by the targeted State or States, the Secretary-General shall seek the views of the source State or group of States and vice versa.
7. Unilateral sanctions covered are those taken by virtue of law or executive decision or under any other form by the source State or group of States.
8. The Register shall be open for public consultation.
9. In addition, the Secretary-General shall provide annually a consolidated report to the General Assembly of the data registered.

Appendix II

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

A. Basic principles

1. Full account should be taken of the position expressed in resolution 34/13 adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017, which ‘urged all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urged the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and recalled that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights’ ;
2. Unilateral coercive measures have a tendency to remain in force irrespective of the achievement of its purported objective;
3. Unilateral coercive measures involving extraterritorial application of domestic measures are unlawful under international law;
4. Unilateral coercive measures in a number of cases entail severe adverse impacts on the enjoyment of human rights of targeted populations and individuals, have often proven to be inefficient, and are most likely to entail unintended effects in the form of adverse human rights impacts on non-designated third parties;
5. Whilst targeted States have a responsibility to mitigate the adverse human rights impact of unilateral sanctions imposed by source countries, the latter are also accountable for any adverse effects on human rights occurring in target countries, even if such effects are unintended, to the extent that “when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its powers to protect the economic, social and cultural rights of the affected population” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, E/C.12/1997/8, para. 13);
6. The inhabitants of a given country do not forfeit basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms of international peace and security, as affirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (See E/C.12/1997/8, para. 16).
7. In situations where unilateral coercive measures inflict undue sufferings/have an egregious human rights impact, on the population of a targeted State, whatever legal motive is invoked, they become clearly illegal and their source countries should be called to account.
8. Such call for the removal of unilateral coercive measures applies to comprehensive measures as well as to targeted measures and to economic as well as to financial measures;
9. As a consequence, the basic principle should be that States and groups of States should commit themselves to refraining from imposing unilateral coercive measures, as well as remove such measures as are in force, and shall commit to using other means of peaceful settlement of international disputes and differences;
10. The present Declaration is without prejudice to the procedural and substantive requirements arising from the legal regime of countermeasures in the sense of the International Law Commission Draft Articles on the Responsibility of States for International Wrongful Acts;

B. Mitigation: Universally/Generally accepted rules of behaviour

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

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

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

(a) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to conduct a transparent human rights impact assessment of the measures envisaged, and to monitor on a regular basis the effects of implementation of the measures, including as regards their adverse effects on human rights;

(b) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to ensure effective exemptions for satisfying basic human rights and essential humanitarian needs;

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

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

- Impacted groups, though non-targeted (by comprehensive or sectoral sanctions), and
- Individuals and legal persons and entities targeted (by targeted sanctions).

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

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

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

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

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

(iv) Reversibility of the measures;

(v) Appropriate humanitarian exceptions;

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

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