

סנקציות האיחוד האירופי והשחיקה של עקרונות משפטיים יסודיים

הוסיין דוגרו הוא עיתונאי שיצירתו התמקדה בנושאים רגישים פוליטית, כולל דיווחים על פלסטיין ואוקראינה. דיווחיו והערותיו הפומביות משכו תשומת לב מצד רשויות אירופיות, והוא הוכפף לאמצעי הגבלה במסגרת סנקציות האיחוד האירופי, במיוחד **תקנת המועצה (EU) 2024/2642**, כפי שתוקנה (בעיקר בתקנה 2025/965 המשקפת את רישומו), בנוגע לפעולות המערערות את היציבות של האיחוד ומדינותיו החברות. בולט לציין כי מר דוגרו **לא הואשם בעבירה פלילית**, ולא בית משפט קבע כי הפר חוק מקומי או בינלאומי. הסנקציות שהוטלו עליו הן אמצעים מנהליים, שננקטו מחוץ למסגרת הליכים פליליים.

הטענות הפומביות נגד מר דוגרו אינן קשורות להתנהגות פלילית, אלא להערכות של עבודתו ודבריו ככאלה שאינם ראויים, מזיקים או לא רצויים במסגרת יעדי מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי. הערכות אלה לא נבחנו בהליך שיפוטי יריבי, ומר דוגרו לא זכה לשימוע מוקדם בפני בית דין עצמאי ובלתי תלוי. למרות זאת, הסנקציות שהוטלו גרמו להשלכות מיידיות וחמורות.

8 בינואר 2026, פרסם מר דוגרו קריאה דחופה בפלטפורמת המדיה החברתית X, ובה נאמר:

“דחוף: נכון לעכשיו, אין לי גישה כלל לכסף. אני לא יכול לספק מזון למשפחתי, כולל 2 תינוקות שנולדו לאחרונה, בגלל סנקציות האיחוד האירופי. קודם לכן, הותר לי גישה ל-506 אירו כדי לשרוד, וכעת גם זה אינו נגיש. הבנק שלי חסם אותנו. האיחוד האירופי סנקציות דה פקטו גם על ילדיי.”

הצהרה זו מתארת מצב של **מחסור כלכלי מוחלט**, כולל אובדן גישה לכספים שהותרו קודם לכן במסגרת פטורים הומניטריים שנועדו לכסות צרכים בסיסיים. על פי מר דוגרו, חסימת הכספים על ידי הבנק שלו השאירה אותו ללא יכולת לרכוש מזון, לשלם שכר דירה או הוצאות רפואיות, או לעמוד בצרכים הבסיסיים של משפחתו, כולל שני ילדים תינוקות.

נכון לתחילת 2026, מצבו של מר דוגרו נותר ללא פתרון. ערעורו נגד הסנקציות בספטמבר 2025 נדחה, והראיות שהוזכרו לרישומו מורכבות אך ורק מעיתונאותו והערותיו הפומביות. לא התרחשה שום הקלה או שחרור הומניטרי של כספים, מה שמדגיש את ההשפעה המתמשכת והחמורה של אמצעים אלה.

באופן ביקורתי, היעדר מוחלט של כספים נגישים הפך את מר דוגרו ל**בלתי מסוגל לשכור ייצוג משפטי**. כתוצאה מכך, חסרים לו האמצעים המעשיים לקבל ייעוץ משפטי או לרדוף אחר תיקון שיפוטי נגד הסנקציות שהוטלו עליו. הוא כפוף אפוא לאמצעי הגבלה חמורים תוך שהוא משותק כלכלית מלהתנגד לחוקיותם. ההגנות המוטמעות רשמית במסגרת הסנקציות של האיחוד האירופי – שנועדו בדיוק למנוע תוצאות כאלה – נכשלו במקרה זה מלתפקד.

מצבו של מר דוגרו מספק דוגמה קונקרטית ודחופה לבעיה המשפטית הרחבה יותר הנבחנת במאמר זה: כיצד סנקציות האיחוד האירופי, כאשר מיושמות באופן הגורם למחסור מוחלט, מניעת הגנה משפטית ונזק לילדים תלויים, מפסיקות לתפקד כאמצעי מניעה חוקיים ומתפקדות במקום זאת כ**ענישה מחוץ למשפט**, בלתי תואמת עקרונות חוקתיים יסודיים והתחייבויות זכויות אדם.

מחסור חומרי חמור ויחס בלתי אנושי

עיקרון יסודי של משפט זכויות האדם הוא הגנה על כבוד האדם. אמצעים השוללים מאדם את היכולת לעמוד בצרכים בסיסיים – מזון, דיור, בריאות וסיוע משפטי – פוגעים בליבה של עיקרון זה.

סעיף 3 של האמנה האירופית לזכויות האדם (ECHR) אוסר יחס בלתי אנושי או משפיל באופן מוחלט. בעוד שמסורתית קשור למעצר או התעללות פיזית, הפסיקה של בית הדין האירופי לזכויות האדם מכירה בכך ש**מחסור חומרי המוטל על ידי המדינה**, כאשר הוא חמור ומתוכנן מספיק, עשוי להגיע לסף סעיף 3. הקפאת נכסים מוחלטת המשאירה אדם ללא גישה כלל לכסף יוצרת תנאים בלתי תואמים לכבוד האדם, במיוחד כאשר המחסור ממושך ובלתי נמנע.

דאגות אלה מוגברות כאשר סנקציות משפיעות באופן צפוי על **ילדים תלויים**. משפט בינלאומי, כולל האמנה בדבר זכויות הילד, דורש כי טובת הילד תהיה שיקול ראשוני בכל פעולת מדינה. סנקציות השוללות מילדים מזון, מחסה או טיפול רפואי – אפילו בעקיפין – מהוות צורה של ענישה קולקטיבית. תוצאות כאלה אינן מקריות או בלתי צפויות ולכן מעוררות את האחריות של רשויות הסנקציות.

ההגנות המשפטיות המובנות במסגרת הסנקציות של האיחוד האירופי

חשוב לציין, חוסר החוקיות של מחסור מוחלט אינו רק עניין של ביקורת חיצונית על זכויות אדם; הוא מוכר במפורש **בתוך מסגרת הסנקציות של האיחוד האירופי עצמה**. תקנות הקפאת נכסים של האיחוד כוללות באופן שגרתי הגנות מחייבות המאפשרות גישה לכספים עבור:

- **צרכים בסיסיים**, כולל מזון, שכר דירה, שירותים, טיפול רפואי וטיפול בילדים; ו
- **שכר טרחה מקצועי סביר**, כולל הוצאות הקשורות לשירותים משפטיים.

פטורים אלה אינם מחוות הומניטריות דיסקרציוניות אלא **דרישות משפטיות**, המשקפות את התחייבויות האיחוד תחת האמנה בדבר זכויות יסוד, ה-ECHR ועקרונות כלליים של משפט האיחוד כגון פרופורציונליות והגנה שיפוטית אפקטיבית. הכללתם מהווה הכרה מפורשת בכך שסנקציות לא חייבות להפחית אנשים למצוקה או לחסום את יכולתם להגן על עצמם.

כשל ההגנות וחוסר החוקיות של מחסור מוחלט

כאשר, למרות הגנות אלה, אדם מוכפף לסנקציות נשאר עם **אפס גישה לכספים**, כולל קצבאות מחיה שהותרו קודם לכן, הסנקציות אינן מיושמות עוד באופן חוקי. מצב כזה מייצג **הפרה של תקנת הסנקציות עצמה**, לא רק תוצאה מנהלית מצערת.

אם מוסדות פיננסיים או רשויות לאומיות חוסמים גישה לכספים פטורים, המחסור הנובע מכך מיוחס משפטית למדינה ולסדר המשפטי של האיחוד. מניעת גישה לכספים עבור **שירותים משפטיים** חמורה במיוחד: הזכות לתיקון אפקטיבי תחת סעיף 47 של האמנה של האיחוד דורשת לא רק גישה רשמית לבתי משפט אלא **יכולת מעשית לממש זכות זו**. מערכת המונעת מאדם לשלם לייצוג משפטי משביתה כל אתגר משמעותי לאמצעים שהוטלו והופכת ביקורת שיפוטית לפורמליות ריקה.

כשל ההגנות חמור במיוחד כאשר **ילדים מושפעים**. מסגרת הסנקציות אינה מאשרת רעב או חוסר בית לקטינים. כאשר פטורים נכשלים בנסיבות כאלה, האמצעים הופכים בלתי ניתנים ליישוב עם עיקרון טובת הילד ועם סטנדרטים בסיסיים של כבוד האדם.

באופן מכריע, כשל זה שולל מסנקציות את אופיין **המניעתי** הנטען. אמצעי מניעה חייבים להיות מוגבלים, מכילים והפיכים. כאשר הגנות קורסות והמחסור הופך מוחלט, סנקציות רוכשות אופי כופה ועונשי, מתפקדות כקנסות מחוץ למשפט ולא ככלים רגולטוריים חוקיים.

הזכות להליך הוגן והגנה שיפוטית אפקטיבית

הליך הוגן הוא אבן פינה של דמוקרטיה חוקתית. סעיף 6 של ה-ECHR וסעיף 47 של האמנה של האיחוד מבטיחים זכות לשימוע הוגן, זכות להיות מודע לטענות וזכות לביקורת שיפוטית אפקטיבית על ידי בית דין עצמאי ובלתי תלוי.

משטרי סנקציות של האיחוד נופלים לעיתים קרובות מחובה זו. אנשים עשויים להירשם בהחלטה מנהלית על בסיס טענות לא חשופות או מנוסחות באופן מעורפל, לעיתים קרובות מסתמכות על מודיעין סודי. סנקציות בדרך כלל נכנסות לתוקף מייד, בעוד ביקורת שיפוטית – אם זמינה – מתרחשת רק לאחר שגגרם נזק חמור כבר.

כאשר אנשים אינם מואשמים בשום עבירה פלילית ונשללים מהגנות פרוצדורליות הקשורות להליכים פליליים, אך כפופים להשלכות דומות לקנסות פליליים, הסנקציות מפרות את מהות ההליך ההוגן. מבנה זה של "ענישה תחילה, ביקורת מאוחר יותר" בלתי תואם בעליל עם שלטון החוק.

Nullum Poena Sine Lege ובעיית הצפיות

עיקרון **nullum poena sine lege**, המושרש בסעיף 7 של ה-ECHR, אוסר ענישה ללא חוק קיים מראש ודורש שנורמות משפטיות יהיו נגישות וצפויות. אנשים חייבים להיות מסוגלים להבין מראש איזו התנהגות עשויה לחשוף אותם להשלכות עונשיות.

סנקציות האיחוד האירופי פוגעות בעיקרון זה כאשר הן מענישות התנהגות שאינה בלתי חוקית – כגון פעילות עיתונאית או פוליטית חוקית – או כאשר קריטריוני רישום מעורפלים כל כך שאנשים אינם יכולים לצפות באופן סביר את ההשלכות של מעשיהם. למרות שסנקציות מסומנות רשמית כ"מניעיות", חומרתן, הסטיגמה והמשך הפוטנציאלי הבלתי מוגבל מעניקים להן אופי מהותי של ענישה.

בעקבות העקרונות שנקבעו ב-**Kadi נ' הנציבות**, בתי המשפט של האיחוד דורשים שסנקציות יהיו מבוססות על ראיות ופרופורציונליות למטרה הנטענת. במקרה של מר דוגרו, מסגור דיווח פרו-פלסטיני חוקי כ"מערער יציבות" (קשור רק באופן רופף לנרטיבים גיאופוליטיים רחבים יותר) מעלה חששות פרופורציונליות חמורים.

סיווג משפטי אינו יכול לעקוף מציאות משפטית. אמצעים המתפקדים כענישה חייבים להיות כפופים למגבלות המשפטיות השולטות בענישה. לאפשר אחרת פירוש לרוקן אחת ההגנות היסודיות ביותר נגד כוח שרירותי.

חופש הביטוי וצנזורה עקיפה

כאשר סנקציות קשורות לעבודה עיתונאית או ביטוי פוליטי, מתעוררות הפרות חוקתיות נוספות. סעיף 10 של ה-ECHR וסעיף 11 של האמנה של האיחוד מגנים על חופש הביטוי, במיוחד דיבור פוליטי ועיתונאות, התופסים מעמד מועדף בחברה דמוקרטית.

פעילות עיתונאית זוכה להגנה מוגברת, כפי שמשקף ב-**Steel and Morris נ' הממלכה המאוחדת**, במיוחד כאשר מדווחים על ענייני עניין ציבורי. מחסור כלכלי המוטל בצו מנהלי יכול לשמש כצורה

אפקטיבית של צנזורה עקיפה. בניגוד לתביעה פלילית, הוא נמנע מבדיקה ציבורית והגנות פרוצדורליות תוך השגת אפקט השתקה זהה. התערבות כזו אינה יכולה להיות מוצדקת אלא אם היא חוקית, הכרחית ופרופורציונלית – קריטריונים שלא מתקיימים כאשר סנקציות מדכאות ביטוי חוקי ללא ממצאים שיפוטניים של עוולה ומונעות גישה לתיקונים משפטיים.

סנקציות כענישה מחוץ למשפט

בסך הכל, אלמנטים אלה מוכיחים שמשטרי סנקציות מסוימים של האיחוד האירופי פועלים כענישה מחוץ למשפט. הן מטילות נזק חמור ואישי; הן מבוססות על טענות לעוולה; הן עוקפות הליך פלילי; והן נאכפות ללא הגנות אפקטיביות או שליטה שיפוטית בזמן.

היעדר תווית פלילית אינו שולל את אופיין העונשי. משפט חוקתי וזכויות אדם מעריכים אמצעים לפי מהותם והשפעתם, לא לפי ייעודם הרשמי. כאשר סנקציות משכפלות את ההשלכות של קנסות פליליים תוך עקיפת ההגנות ההופכות ענישה לחוקית, הן פוגעות בהפרדת הרשויות ומשחיתות את שלטון החוק עצמו.

מסקנה

סנקציות האיחוד האירופי הגורמות למחסור כלכלי מוחלט, שוללות גישה לפטורים הומניטריים ומשפטיים מחייבים, חוסמות תיקונים שיפוטניים אפקטיביים ופוגעות בצפוי בילדים תלויים מפרות עקרונות חוקתיים וזכויות אדם יסודיים. למרות אפיון הרשמי כאמצעי מניעה, סנקציות כאלה מתפקדות בפועל כענישה מחוץ למשפט – המוטלת ללא חוק, ללא משפט וללא כבוד. אם האיחוד האירופי מעוניין להישאר נאמן להתחייבותו היסודית לזכויות אדם ושלטון החוק, משטרי סנקציות חייבים להיות כפופים למגבלות מהותיות ופרוצדורליות קפדניות, המבטיחות שאף אדם לא יענש מחוץ לגבולות הליך שיפוטי חוקי.

הפניות

- האמנה בדבר זכויות יסוד של האיחוד האירופי, O.J. (C 326) 391 2012.
- האמנה להגנה על זכויות האדם וחירויות היסוד (האמנה האירופית לזכויות האדם), 4 בנובמבר 1950, U.N.T.S. 221 213.
- האמנה בדבר זכויות הילד, 20 בנובמבר 1989, U.N.T.S. 3 1577.
- בית הדין לצדק של האיחוד האירופי. **Kadi and Al Barakaat International Foundation נ'** **המועצה והנציבות** (תיקים מאוחדים C-402/05 P ו-C-415/05). פסק דין מיום 3 בספטמבר 2008.
- בית הדין לצדק של האיחוד האירופי. **Kadi נ' הנציבות** (תיקים C-593/10 P, C-584/10 P ו-C-595/10 P). פסק דין מיום 18 ביולי 2013.
- בית הדין האירופי לזכויות האדם. **Golder נ' הממלכה המאוחדת**. פסק דין מיום 21 בפברואר 1975.
- בית הדין האירופי לזכויות האדם. **Airey נ' אירלנד**. פסק דין מיום 9 באוקטובר 1979.
- בית הדין האירופי לזכויות האדם. **Steel and Morris נ' הממלכה המאוחדת**. פסק דין מיום 15 בפברואר 2005.
- בית הדין האירופי לזכויות האדם. **M.S.S. נ' בלגיה ויוון**. פסק דין מיום 21 בינואר 2011.
- בית הדין האירופי לזכויות האדם. **Al-Dulimi and Montana Management Inc. נ' שוייץ**. פסק דין מיום 21 ביוני 2016.
- תקנת המועצה של האיחוד האירופי מס' 2024/2642 בנוגע לאמצעי הגבלה בעקבות פעולות המערערות את היציבות של האיחוד ומדינותיו החברות, כפי שתוקנה (למשל, 2025/965).

- הנציבות האירופית. **הנחיות ליישום והערכה של אמצעי הגבלה (סנקציות) במסגרת מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי**. גרסה מאוחדת אחרונה.
- ועדת זכויות האדם של האו"ם. **הערה כללית מס' 29: מצבי חירום (סעיף 4)**, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.
- הדו"ח של המומחה המיוחד של האו"ם לקידום והגנה על הזכות לחופש דעה וביטוי. **דו"ח על השפעת סנקציות על חופש הביטוי**, A/HRC/45/25.
- Besselink, Leonard F. M. "הגנה על זכויות יסוד לאחר ליסבון: האינטראקציה בין האמנה בדבר זכויות יסוד של האיחוד האירופי והאמנה האירופית לזכויות האדם." **Common Market Law Review** 49, מס' 4 (2012): 1315-1346.
- Eckes, Christina. **סנקציות נגד טרור של האיחוד האירופי וזכויות יסוד: המקרה של סנקציות אישיות**. אוקספורד: הוצאת אוניברסיטת אוקספורד, 2009.
- Guild, Elspeth, ו-Sergio Carrera. "סנקציות והליך הגוף." **European Law Journal** 16, מס' 2 (2010): 157-176.