الأمم المتحدة

A/78/196

الجمعية العامة

Distr.: General
4 September 2023
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والسبعون

البند 73 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

العقوبات الثانوية وفرط الامتثال وحقوق الإنسان

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 214/77 وقراري مجلس حقوق الإنسان 21/27 و 5/45.

* A/78/150.

** قُدمت هذه الوثيقة بعد موعدها النهائي لظروف خارجة عن إرادة الجهة المقدِّمة.

061023 280923 23-17055 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

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 عن التطورات الوقائعية والتشريعية الأخيرة المتعلقة بفرط الامتثال والجزاءات القضائية الجنائية والمدنية على الالتفاف على نظم العقوبات؛ وتقيِّم مشروعية بعض أنواع الممارسات الحديثة من وجهة نظر القانون الدولي؛ وتركز على الأثر الإنساني للعقوبات الثانوية، فضلا عن المسؤولية المدنية والجنائية عن الالتفاف على نظم العقوبات وما يترتب على ذلك من اتباع سياسة عدم المخاطرة مطلقاً وفرط الامتثال، بما في ذلك على العمل الإنساني. ويقدم التقرير متابعةً للتقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الحادية والخمسين (A/HRC/51/33).

أولا - مقدمة

1 - يقدَّم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة 214/77 وبقراري مجلس حقوق الإنسان 21/27 و 5/45. وفيه، تقدم المقررة الخاصة معلومات ذات صلة بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان؛ وتدرس الاتجاهات والتطورات والتحديات؛ وتتابع مقترحاتها المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان، بما في ذلك بشأن العقوبات الثانوية والجزاءات القضائية الجنائية والمدنية التي تؤدي إلى فرط الامتثال؛ وتصيغ توصيات بشأن طرق ووسائل منع الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان وتقليل هذا الأثر ومعالجته؛ وتوجه انتباه الجمعية إلى الأوضاع والحالات ذات الصلة.

2 - وقد تلقت المقررة الخاصة، في إطار تنفيذ الأنشطة الموكلة إليها، بما في ذلك البحوث المواضيعية، والزيارات القطرية الرسمية، والبلاغات الفردية، فضلا عن مبادرات بناء القدرات والتوعية مع مختلف أصحاب المصلحة، معلومات عن الأثر المتعدد الأوجه لفرط الامتثال بسبب العقوبات الثانوية، والمخاطر التي تنطوي عليها الجزاءات القضائية المدنية والجنائية على الالتفاف على نظم العقوبات الرئيسية من حيث حقوق الإنسان لجميع الأشخاص في البلدان المستهدفة، مع آثار غير متناسبة على الفئات الأكثر ضعفا، وإيصال المساعدة الإنسانية وإعمال الحق في التنمية.

3 - ويأتي هذا التقرير متابعةً للبحث الذي أجري بشأن العقوبات الثانوية، والجزاءات القضائية المدنية والجنائية على الالتفاف على نظم العقوبات، وفرط الامتثال للعقوبات (A/HRC/51/33) المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في أيلول/سبتمبر 2022[1]، ويضيف تطورات وقائعية وتشريعية محدَّثة بشأن فرط الامتثال، والجزاءات الجنائية والمدنية على الالتفاف على نظم العقوبات، وتطبيقها خارج الحدود الإقليمية. وتقيّم المقررة الخاصة في التقرير مدى توافق أنواع معينة من السلوك مع القانون الدولي وتناقش الأثر الإنساني للعقوبات الثانوية، والمسؤولية المدنية والجنائية عن الالتفاف على نظم الجزاءات، وما يترتب على ذلك من سياسات عدم المخاطرة إطلاقاً وفرط الامتثال على العمل الإنساني والمساعدة الإنسانية، بما في ذلك في حالات الطوارئ.

4 - ولا تزال المقررة الخاصة تشعر بالقلق إزاء العقوبات الثانوية والجزاءات القضائية المدنية والجنائية على الالتفاف على نظم العقوبات وما يترتب على ذلك من إفراط في الامتثال، لأن ذلك كله كثيرا ما يؤدي إلى عقبات في أداء المعاملات المسموح بها لولا ذلك تترتب عليها آثار سلبية على التسليم الفعال للسلع والخدمات، في حين أن الطابع المتجاوز للحدود الإقليمية الذي تتسم به العقوبات والجزاءات المذكورة يقيد بشدة استقلالية أصحاب المصلحة في اتخاذ القرارات الاقتصادية والتشغيلية. وهي تؤكد أيضا أن التركيز على العقوبات الثانوية وعلى فرط الامتثال لها لا يمكن تفسيره على أنه اعتراف أو قبول بقانونية أو مشروعية العقوبات الانفرادية الرئيسية.

5 - ولإعداد هذا التقرير، أصدرت المقررة الخاصة دعوة إلى تقديم ورقات[2] موجهة إلى الدول وكيانات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والمجتمع المدني والباحثين ومؤسسات البحوث وجهات أخرى. ووردت ردود من حكومات الاتحاد الروسي، وأرمينيا، وبيلاروس، وجمهورية إيران الإسلامية، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، والصين، والعراق، وكوبا. كما وردت ردود من الاتحاد

(1) A/HRC/51/33.

(2) انظر www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-2023-thematic-reports-un-human-rights-council-and-un-general.

الأوروبي ومنظمات ورابطات المجتمع المدني والمحامين والباحثين. وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لجميع المجيبين.

ثانيا - لمحة عامة عن النتائج التي سبق أن خلصت إليها المقررة الخاصة والعمل الذي اضطلعت به لمعالجة مسألة فرط الامتثال والعقوبات الثانوية والجزاءات القضائية المدنية والجنائية على الالتفاف على نظم العقوبات

6 - كانت العقوبات الثانوية والجزاءات القضائية الجنائية والمدنية على الالتفاف على نظم العقوبات موضوع تقارير سابقة للمقررة الخاصة منها تقارير مواضيعية[3] وأخرى عن الزيارات القطرية. ففي التقرير عن العقوبات الثانوية، والجزاءات القضائية المدنية والجنائية على الالتفاف على نظم العقوبات، وفرط الامتثال للعقوبات[4]، وصفت المقررة الخاصة تلك العقوبات الثانوية والجزاءات القضائية المدنية والجنائية بأنها وسيلة لإنفاذ العقوبات الانفرادية ضد دول أو قطاعات اقتصادية رئيسية، أو لاستهداف شركات أو منظمات أجنبية أو أفراد أجانب بسبب صلاتهم المفترضة مع أطراف خاضعة للعقوبات أو بسبب انتهاك العقوبات أو الالتفاف عليها[5]. ونتيجة لذلك، يمكن منع الشركات الأجنبية الخاضعة لعقوبات ثانوية من ممارسة الأعمال التجارية في الدولة الفارضة للعقوبات، أو منعها من استخدام أسواقها المالية، أو منعها من المعاملات التي تنطوي على عملتها. وإضافة إلى ذلك، يمكن منع الأفراد الأجانب من دخول دولة فارضة للعقوبات وتجميد أي أصول لهم فيها.

7 - وتُعرِّف المقررة الخاصة فرط الامتثال بأنه الضوابط المفروضة ذاتياً التي تتجاوز القيود التي تفرضها العقوبات، المطبقة كجزء من عملية الابتعاد عن المخاطر (للتقليل إلى أدنى حد من احتمالية حدوث انتهاكات غير مقصودة أو لتجنب مخاطر الإضرار بالسمعة أو المخاطر الأخرى على الأعمال التجارية)، وبالتالي توسيع نطاق المستهدَفين لكي يشملوا كيانات وأفراداً غير خاضعين للعقوبات، وأحياناً سكاناً بأكملهم.

8 - وتناولت المقررة الخاصة أيضا الطابع المتجاوز للحدود الإقليمية الذي تتسم به العقوبات الثانوية والجزاءات القضائية المدنية والجنائية المفروضة على دول ثالثة ومواطنيها ومؤسسات الأعمال التجارية التابعة لها، مما يردع هذه الأطراف عن التفاعل والتعاون المجديين مع الدول أو الكيانات أو المواطنين الخاضعين للعقوبات. وقد ثبت أن تطبيق العقوبات الثانوية خارج الحدود الإقليمية ينتهك سيادة الدول الأخرى عن طريق انتهاك المبادئ القانونية للولاية القضائية وبعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول[6]، كما ينتهك الالتزامات التعاهدية الثنائية والمتعددة الأطراف (التجارة الدولية، ومعاهدات الصداقة والتجارة، واتفاقات الاستثمار الدولية، والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان).

(3) A/76/174/Rev.1.

(4) A/HRC/51/33.

(5) المرجع نفسه، الفقرة 11.

(6) Julia Schmidt, "The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 27, No. 1 (2022), pp. 53–81; and Sascha Lohmann, "Extraterritorial U.S. sanctions: only domestic courts could effectively curb the enforcement of U.S. law abroad", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP Comment, No. 5 (2019).

9 - وحددت المقررة الخاصة أيضا الدوافع الرئيسية لفرط الامتثال، مثل نظم العقوبات المتعددة والمعقدة وغير الواضحة والسريعة التطور والمتداخلة؛ والمصطلحات والصياغة الفضفاضة وغير الواضحة والمربكة لأنظمة الجزاءات، مما يفضي إلى عدم اليقين فيما يتعلق بنطاق تطبيقها، وأنواع السلوك المحظور، والآثار السلبية غير المباشرة على القطاعات الحيوية في الدولة المستهدفة؛ ووجود عقوبات ثانوية وجزاءات قضائية جنائية ومدنية للالتفاف على نظم العقوبات؛ والتهديدات المباشرة بفرض عقوبات؛ وحملات الضغوط القصوى؛ وعدم اليقين بشأن نطاق الاستثناءات لأغراض الإنسانية؛ وإجراءات الترخيص المعقدة، حتى بالنسبة لتسليم السلع الإنسانية، إلى جانب عبء إثبات الطابع الإنساني للأنشطة المفروضة على الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني.

10 - وبينت المقررة الخاصة كذلك أن الأثر العام على حقوق الإنسان الناجم عن فرط الامتثال وحده يمكن أن يكون هائلا، لا سيما في الحالات الإنسانية الحساسة، ويجب الاعتراف بأنه يشكل تهديدا جديدا كبيرا للقانون الدولي وحقوق الإنسان. وبما أن توفير السلع والخدمات الإنسانية المرخَّص بها للدول المشمولة بالعقوبات كثيراً ما ينطوي على عدد كبير من الجهات الفاعلة المختلفة في بلدان متعددة، فإن فرط الامتثال من جانب أي منها، بما في ذلك المصنِّعون والمصدِّرون ومقدِّمو الخدمات المالية وشركات النقل، قد يحول دون وصول السلع الأساسية إلى الأشخاص المحتاجين.

11 - كما حددت المقررة الخاصة أشكالا ممكنة من فرط الامتثال، بما في ذلك قرارات الشركات بوقف جميع الأعمال التجارية مع البلدان أو الكيانات المشمولة بالعقوبات أو الأفراد من جنسية معينة أو أصل معين؛ وقيام المصارف وغيرها من الجهات الفاعلة المالية بالابتعاد بشكل مفرط عن المخاطر؛ وفرط الامتثال في قطاعي النقل والتأمين، ومن جانب سائر منتجي الخدمات ذات الصلة؛ ورفض إجراء المعاملات المرخَّص بها؛ وردع المعاملات المرخَّص بها عن طريق اشتراط تقديم وثائق أو شهادات مرهقة، أو فرض معدّلات أعلى أو رسوم إضافية أو فرض تأخيرات؛ وتجميد أصول غير مستهدَفة بالعقوبات؛ وحرمان الأفراد من إمكانية فتح حسابات مصرفية أو الاحتفاظ بها أو من إجراء معاملات على أساس حملهم جنسية بلد مشمول بالعقوبات أو إحدى جنسيات متعددة منها جنسية بلد مشمول بالعقوبات أو وقوع مكان ميلادهم في بلد مشمول بالعقوبات؛ والحرمان من الأسواق أو من النظم المالية البالغة الأهمية؛ والإضرار بالسمعة، وإنهاء العقود، وفرص الأعمال التجارية الضائعة، من بين أمور أخرى.

12 - وأكدت من جديد أنه عندما تؤثر العقوبات على حقوق السكان بأكملهم، يكون وقع التأثير أكبر على الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة، بمَن في ذلك النساء والأطفال والأشخاص ذوو الإعاقة أو المصابون بأمراض مزمنة أو شديدة، وكبار السن، واللاجئون، والمشردون داخلياً، والمهاجرون، والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع فقر وغيرهم ممن يعتمدون على المساعدات الاجتماعية أو الإنسانية.

13 - وقد عولج فرط الامتثال وأثره السلبي على حقوق الإنسان في رسائل متعددة وجهتها المقررة الخاصة، بما في ذلك الرسائل التي تسلط الضوء على الصعوبات في توفير الأدوية المتخصصة المنقذة

للحياة[7]، أو المعدات الطبية[8]، أو في تحويل الأموال للعمليات الطبية[9] إلى البلدان المشمولة بالعقوبات أو منها؛ ومخاطر إيصال المساعدات الإنسانية للتخفيف من الآثار السلبية للكوارث الطبيعية (الجمهورية العربية السورية وتركيا[10])؛ والتحديات التي تواجه تنفيذ الأحكام المتعلقة بالمسائل الإنسانية في قرارات مجلس الأمن[11]؛ والتحديات الإضافية المحتملة في ضوء المبادرات الإقليمية الجارية لتجريم انتهاكات نظم العقوبات الانفرادية (مقترح توجيه الاتحاد الأوروبي)[12]؛ وتطبيق الولاية القضائية للولايات المتحدة الأمريكية خارج حدودها الإقليمية على مواطني البلدان الثالثة للالتفاف على نظم العقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة[13]؛ والتحديات التي تعترض البحوث الأكاديمية والتعاون الأكاديمي[14].

14 - وتأسف المقررة الخاصة لأن بعض البلدان التي تفرض عقوبات انفرادية، فضلا عن بعض مؤسسات الأعمال التجارية الخاصة التي يقال إنها تفرط في الامتثال للعقوبات، ترفض التفاعل مع ولايتها والرد على رسائلها العديدة بشأن حالات محددة، على الرغم من استعداد المقررة الخاصة المعلن للدخول في حوار بناء معها. وهي تشدد على القرارات المتصلة بالولاية التي تشمل دعوة الدول إلى "التعاون مع المقررة الخاصة ومساعدتها في أداء مهامها، وتقديم كافة المعلومات الضرورية التي تطلبها[15]". وتود أن تشكر البلدان المنفتحة على المناقشة والحوار البناء.

ثالثا - لمحة عامة عن التطورات والتدابير المتخذة مؤخرا

15 - على الرغم من النداءات المتكررة من المقررة الخاصة والمجتمع المدني والمنظمات الدولية وغيرها من الهيئات بشأن الآثار الإنسانية السلبية للعقوبات الانفرادية، شهد العالم في السنوات الأخيرة توسعا سريعا في نظم العقوبات؛ وتوسيع نطاق العقوبات الثانوية وإنفاذها؛ وإدراج أحكام جزائية في أنظمة العقوبات؛ وانتشار الوثائق غير القانونية المعقدة، مثل الوثائق الإرشادية والأسئلة المتداولة وغيرها من أشكال الصكوك القانونية غير المعيارية التي تفسر الأنظمة القانونية تفسيراً فضفاضاً؛ ووجود عدد متزايد من حالات إدراج

(7) انظر رسائل المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، التي تحمل الأرقام التالية: AL USA 25/2022؛ و AL CHE 5/2022؛ و AL OTH 135/2022؛ و AL OTH 134/2022؛ و AL FRA 5/2022؛ و AL USA 19/2022؛ و AL SWE 4/2022؛ و AL OTH 95/2022؛ و AL SWE 3/2021؛ و AL OTH 230/2021 وهي متاحة على الرابط التالي: https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=263.

(8) انظر الرسالة رقم AL USA 13/2022 المؤرخة 7 أيلول/سبتمبر 2022.

(9) انظر الرسالتين اللتين تحملان الرقمين التاليين: AL USA 23/2021 و OTH 207/2021 المؤرختين 12 تموز/يوليه 2021.

(10) انظر الرسائل التي تحمل الأرقام التالية: OL USA 7/2023 و OL GBR 6/2023 و OL OTH 21/2023 المؤرخة 3 نيسان/أبريل 2023.

(11) انظر الرسالتين اللتين تحملان الرقمين التاليين: AL USA 21/2022 و AL OTH 106/2022 المؤرختين 26 تشرين الأول/أكتوبر 2022.

(12) انظر الرسالة رقم OL OTH 75/2023 المؤرخة 9 حزيران/يونيه 2023.

(13) انظر الرسائل التي تحمل الأرقام التالية: AL USA 5/2023 المؤرخة 2 آذار/مارس 2023؛ و AL USA 18/2021 المؤرخة 6 نيسان/أبريل 2021؛ و UA USA 9/2021 بتاريخ 2 شباط/فبراير 2021.

(14) انظر الرسائل التي تحمل الأرقام التالية: AL USA 9/202؛ و AL OTH 37/202؛ و AL OTH 38/202؛ و AL OTH 39/2022؛ و AL OTH 40/202، المؤرخة 22 حزيران/يونيه 2022.

(15) انظر قرار مجلس حقوق الإنسان 13/52، الفقرة 28.

الأسماء في قوائم العقوبات، والقضايا الجنائية والمدنية المتعلقة بانتهاكات العقوبات، حيث يجري تطبيق نظم العقوبات خارج الحدود الإقليمية؛ وحدوث تداخل بين مختلف الولايات القضائية، مما يجعل الامتثال مسعى صعبا للغاية؛ وتوسيع أسباب إدراج الأسماء في قوائم العقوبات لتشمل تسهيل الالتفاف على نظم العقوبات؛ وتحديد العقوبات باعتبارها "الملاذ الأول" لأدوات السياسة الخارجية في مواجهة الأزمات[16].

16 - وقد فاقمت الظواهر المذكورة أعلاه فرط الامتثال وسياسات الابتعاد عن المخاطر التي تنتهجها المصارف ومؤسسات الأعمال التجارية وغيرها من الجهات الفاعلة، التي غالبا ما تفضل وقف أنشطتها واستبعاد أي صلة بالولايات القضائية الخاضعة للعقوبات خوفا من الجزاءات الشديدة. وبسبب فرط الامتثال والغلو في الابتعاد عن المخاطر، غالبا ما تجد البلدان الخاضعة للعقوبات صعوبات في الحفاظ على سلاسل الإمداد أو تطوير سلاسل جديدة وتواجه تأخيرات خطيرة وتكاليف باهظة في توفير حتى السلع الأساسية. ولذلك، فإن المنتجات التي لا ينبغي عادة أن تكون مشمولة بالعقوبات ينتهي بها الأمر في الممارسة العملية إلى الخضوع لقيود كما لو كانت محظورة قانونا بموجب أنظمة العقوبات[17].

17 - وإضافة إلى ذلك، هناك انتشار كبير للعقوبات، التي فرض بعضها على دول معينة وأشخاص معينين يُزعم أنهم يشكلون تهديدا للأمن الوطني للدول الفارضة للعقوبات أو لسياستها الخارجية أو اقتصادها. وعلى وجه الخصوص، فوفقا لاستعراض عقوبات وزارة الخزانة الأمريكية في تشرين الأول/أكتوبر 2021، زاد استخدام الولايات المتحدة للعقوبات بنسبة 933 في المائة بين عامي 2000 و 2021، من 912 إدراجاً سارياً لأسماء في قوائم العقوبات من جانب مكتب مراقبة الأصول الأجنبية في عام 2000 إلى 421 9 إدراجاً في عام 2021 ضمن 37 برنامجا من برامج العقوبات[18]، مع توسيع هائل في عامي 2022 و 2023 لقوائم الرعايا الخاضعين لإدراج خاص والأشخاص المجمدة أموالُهم ("قائمة الرعايا الخاضعين لإدراج خاص") إضافة إلى قوائم العقوبات الأخرى[19]. ولا يشمل هذا الإحصاء التدابير التقييدية الأخرى، مثل القيود المفروضة على التأشيرات وضوابط التصدير. وكثيرا ما تستخدم العقوبات الثانوية أيضا كوسيلة للإكراه بغرض تثبيط وإلغاء أي تفاعل ممكن مع الاقتصادات الخاضعة للعقوبات، بغض النظر عن الطابع الفعلي لهذا التفاعل والغرض منه. وتؤدي إجراءات الامتثال المعقدة التي تشمل ولايات قضائية متعددة وتطبيقها خارج الحدود الإقليمية، فضلا عن خطر المسؤولية الجنائية والجزاءات القاسية على مؤسسات الأعمال التجارية التي لا تمتثل، إلى تفاقم الخوف وعدم اليقين، مما يؤدي إلى العزلة التامة للدول المشمولة بالعقوبات ومواطنيها.

(16) Wynn H. Segal and others, "2022 economic sanctions year in review and outlook for 2023", Akin, 10 February 2023.

(17) Ali A. Asadi-Pooya, Majid Nazari and Nafiseh Mirzaei Damabi, "Effects of the international economic sanctions on access to medicine of the Iranian people: a systematic review", *Journal of Clinical Pharmacy and Therapeutics*, vol. 47, No. 12 (December 2022), pp. 1945–1951.

(18) United States, Department of Treasury, "The treasury 2021 sanctions review" (October 2021); and Jessica Whyte, "The opacity of economic coercion", *Yale Journal of International Law*, 21 June 2023.

(19) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Consolidated Sanctions List (Non-SDN Lists)", 19 May 2023; and "Specially Designated Nationals and Locked Persons List (SDN) Human Readable Lists", 7 September 2023.

18 - وتشدد المقررة الخاصة على الطابع المشكوك فيه للعقوبات الانفرادية القائمة والجديدة وانعدام اليقين القانوني بشأنها وغياب التقييم القانوني لها. وقد استند أحد أحدث الأمثلة[20]، ألا وهو فرض الولايات المتحدة عقوبات في حزيران/يونيه 2023 على مصرفين في ميانمار، إلى أسباب مرتبطة بعقوبات ثانوية، ولكن تم تنفيذ العقوبات كإجراء رئيسي، حيث كان الطلب هو تحويل المدفوعات المرسلة إلى هذين المصرفين إلى حسابات مجمدة بدلا من ذلك[21]. ويؤدي عدم اليقين بشأن الطبيعة القانونية للعقوبات الثانوية إلى المزيد من مفاقمة الارتباك وعدم الاتساق في تطبيقها وإنفاذها.

19 - ويساور المقررة الخاصة القلق أيضا إزاء التوسع في استخدام مختلف المنظمات الدولية لضمان تنفيذ الدول أو المنظمات الإقليمية للعقوبات الانفرادية، المشكوك في قانونيتها بموجب القانون الدولي[22]، مما يشكل انتهاكا للأهداف المنشئة للمنظمات ودون النظر في الآثار السلبية لذلك على الصعيد الإنساني ومن حيث حقوق الإنسان، ويؤدي إلى توسيع نطاق عدم المخاطرة إطلاقاً والإفراط في الامتثال[23].

ألف - زيادة القضايا الجنائية والمدنية الناجمة عن الالتفاف على نظم العقوبات

20 - يساور المقررة الخاصة قلق بالغ إزاء التوسع في استخدام الجزاءات القضائية المدنية والجنائية كوسيلة شاملة لإنفاذ العقوبات الانفرادية، وتجريم أي نشاط تشارك فيه البلدان الخاضعة للعقوبات وكياناتها ورعاياها. وفي الوقت نفسه، هناك حاجة إلى مزيد من الشفافية فيما يتعلق بسياسات الإنفاذ هذه، والإجراءات القضائية، والقرارات والإدراجات المنبثقة عن تطبيق العقوبات الثانوية.

21 - وعلى وجه الخصوص، لا يمكن العثور على لمحة عامة عن التهم الجنائية التي وجهتها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي داخل قواعد بيانات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالعقوبات المتاحة على الإنترنت. فالمعلومات والبيانات شحيحة ويمكن العثور عليها بطريقة مجزأة على المستوى الوطني في الصفحات الشبكية الخاصة بالسلطات المختصة. وتبلغ سويسرا على وجه الخصوص عن 29 "إجراء جنائيا إداريا" بسبب الالتفاف على العقوبات المفروضة على الاتحاد الروسي[24]، دون أي وضوح بشأن نطاق هذه "الإجراءات الجنائية الإدارية". ويمكن العثور على معلومات مجزأة تتعلق بالإجراءات الجنائية المتخذة ضد

(20) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Burma-related designations and designation removal; issuance of Burma-related general license", 21 June 2023.

(21) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Burma Sanctions Regulations, 31 CFR part 525, General License No. 5, in *Federal Register*, vol. 88, No. 136 (18 July 2023).

(22) Council of Europe, "TSI: effective and uniform implementation of the sanctions regime in EU member states". متاحة على الرابط التالي: www.coe.int/en/web/corruption/projects/tsi-sanctions.

(23) Council of Europe, "Closing Conference of the Technical Support Instrument (TSI) initiative on effective implementation of EU sanctions' regime", 13 June 2023.

(24) Swissinfo, "Criminal proceedings filed against violations of Russia sanctions", 8 May 2023.

رعايا الاتحاد الأوروبي والبلدان الثالثة (الدانمرك[25]، وفرنسا[26]، وألمانيا[27]، وهولندا (مملكة –)[28]، وغيرها[29]). وبالمثل، نشرت معلومات عن عدة قضايا جنائية في الولايات المتحدة ناجمة عن الالتفاف على العقوبات على الصفحة الشبكية لوزارة العدل في الولايات المتحدة[30].

22 – وتوجد حالة مماثلة فيما يتعلق بالجزاءات القضائية المدنية على انتهاكات نظم الجزاءات. وعلى وجه الخصوص، بلغ المبلغ الإجمالي للجزاءات المالية بعد اتفاقات التسوية مع مكتب مراقبة الأصول الأجنبية بسبب الانتهاكات المزعومة لنظم العقوبات في الولايات المتحدة، للنصف الأول فقط من عام 2023، أكثر من 556 مليون دولار[31]؛ وفي عام 2022، بلغ هذا الرقم 42,7 مليون دولار[32]. وتقر المقررة الخاصة بأن مؤسسات الأعمال التجارية تفضل عادة التوصل إلى تسوية بدلا من الطعن في القرارات الإدارية والمخاطرة بدفع غرامات أكبر و/أو بالمقاضاة الجنائية. وعلى وجه الخصوص، وافقت شركة Uphold HQ، وهي شركة خدمات مالية مقرها في لاركسبور، بالولايات المتحدة، على دفع 230,32 72 دولارا للتسوية مع المكتب بدلا من العقوبة المدنية القصوى القانونية المنطبقة البالغة 494,00 468 44 دولارا[33]. ووافقت شركة Bittrex، وهي شركة خاصة مقرها في بلفيو، بالولايات المتحدة، تقدم خدمات مالية عبر الإنترنت، على دفع 829,20 280 24 دولارا لتسوية مسؤوليتها المدنية المحتملة عن 421 116 فعلاً يبدو أنها تُشكِّل انتهاكات لأنظمة عقوبات متعددة[34].

23 – وتلاحظ المقررة الخاصة أيضا أنه من أجل التوصل إلى تسوية للقضايا المدنية والجنائية، كثيرا ما يتعين على مؤسسات الأعمال التجارية أن تنسحب بالكامل من السوق المعنية، وأن ترفض تقديم الخدمات إلى بلدان وكيانات وأفراد مشمولين بالعقوبات، وأن تستعرض وتعدل سياساتها التجارية، بما في ذلك قواعدها

(25) Charles Szumski, “Oil billionaire accepts verdict in Dan-Bunkering case”, Euractiv, 3 January 2022; and Eurojust), Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*, pp. 19 and 20.

(26) Sibylle Bauer and Mark Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations: European Perspectives on Key Challenges and Good Practices* (Solna, Sweden, Stockholm International Peace Research Institute, 2019), pp. 30 and 31.

(27) Stewarts, “GIR Guide to Sanctions third edition”; Eurojust, Genocide Netowork Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*; and Süddeutsche Zeitung, „Haft für Verstoße gegen Russland-Embargo“, 4 March 2021.

(28) Stewarts, “GIR Guide to Sanctions third edition: EU sanctions enforcement Pt. 3, recent decisions and future of enforcement”, 19 August 2022; and European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), Genocide Netowork Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions: A Comparative Analysis* (The Hague, 2021), pp. 15–17.

(29) Eurojust, Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*.

(30) www.justice.gov.

(31) انظر https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information.

(32) انظر https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information/2022-enforcement-information.

(33) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Uphold HQ Inc.”, 31 March 2023.

(34) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Bittrex, Inc.”, 11 October 2022.

وممارساتها الداخلية وإجراءاتها الخاصة بالمساءلة الداخلية للموظفين، من بين أمور أخرى. وفي 18 آب/أغسطس 2010، وافق مصرف باركليز، وهو شركة مقرها في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، على دفع 298 مليون دولار كجزء من اتفاق تسوية فيما يتعلق بانتهاكات مزعومة لقانون الصلاحيات الاقتصادية في حالات الطوارئ الدولية وقانون التجارة مع العدو المعمول بهما في الولايات المتحدة، وذلك فيما يتعلق بمعاملات أجراها مصرف باركليز نيابة عن عملاء من جمهورية إيران الإسلامية والسودان وكوبا وبلدان أخرى مستهدفة من خلال برامج العقوبات التي يديرها مكتب مراقبة الأصول الأجنبية. وألزم مجلس الاحتياطي الفيدرالي والحكم الاتفاقي الصادر عن إدارة المصارف في ولاية نيويورك مصرف باركليز بتحسين برنامجه للامتثال لمتطلبات العقوبات الاقتصادية التي تفرضها الولايات المتحدة على أساس عالمي[35].

24 - وفي عام 2014، وافق مصرف BNP Paribas، وهو مصرف مسجل ومنظم بموجب قوانين فرنسا، على دفع 9 بلايين دولار لانتهاك عقوبات الولايات المتحدة، وإنهاء عقود أو فصل 13 موظفا عن المصرف، وتعليق عمليات المقاصة بدولار الولايات المتحدة من خلال فرعه في نيويورك لمدة عام واحد بالنسبة إلى عدة من الخدمات التجارية التي يقدمها[36].

باء - متطلبات الامتثال

25 - تعرب المقررة الخاصة عن انزعاجها إزاء ارتفاع مستوى فرط الامتثال بسبب المتطلبات المعقدة وغير الواضحة المتعلقة ببذل العناية الواجبة والامتثال للعقوبات. وعلى سبيل المثال، فإن إثبات عدم التفاعل مع أي من الكيانات والأفراد المشمولين بالعقوبات البالغ عددهم 000 12 كيان وفرد المدرجة أسماؤهم في قائمة الرعايا الخاضعين لإدراج خاص التابعة للولايات المتحدة غير كاف لإثبات الامتثال، نظراً لاحتفاظ مكتب مراقبة الأصول الأجنبية وغيره من السلطات المالية في الولايات المتحدة بعدة قوائم عقوبات[37]. وعلاوة على ذلك، يُطلب من الشركات إثبات عدم وجود أي صلة ببلد أو موقع خاضع للعقوبات، بما في ذلك عناوين بروتوكول الإنترنت للمستخدمين والعناوين البريدية وأنواع أخرى من بيانات المستخدم. ويُصنَّف عدم الامتثال لهذه المتطلبات عاملا مشددا، مما يؤدي إلى جزاءات إضافية.

26 - وبالمثل، يُلزم الاتحاد الأوروبي الشركات بالقيام "بالامتثال لبذل العناية الواجبة على مستويات متعددة"، بما في ذلك الفرز في ضوء قوائم العقوبات وعمليات البحث في وسائل الإعلام عن كل من

(35) Barbara I. Keller, "Enforcement actions for U.S. sanctions violations offer lessons for compliance", Alacra Compliance Primer, No. 3 (2014), p. 7.

(36) United States, Department of Treasury, "Settlement Agreement", Compl-2013-193659 (2014); and United States, Department of Justice, Office of Public Affairs, "BNP Paribas agrees to plead guilty and to pay $8.9 billion for illegally processing financial transactions for countries subject to U.S. economic sanctions", press release, 30 June 2014.

(37) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Sanctions programs and country information, "Where is OFAC's country list? What countries do I need to worry about in terms of U.S. sanctions". متاحة على الرابط التالي: https://ofac.treasury.gov.

المستفيدين وأي طرف متعاقد آخر له صلات بشخص مدرج اسمه، حتى لو لم يكن اسم الطرف المعني نفسه مدرجاً[38].

27 - وتلاحظ المقررة الخاصة أن تنفيذ معايير الامتثال المذكورة أعلاه قد لا يؤدي إلى تفاقم وتشجيع فرط الامتثال فحسب، بل قد يسهم أيضا في انتهاك التزامات بذل العناية الواجبة الواقعة على عاتق الدول ومؤسسات الأعمال التجارية التي تحمل جنسيتها (التسجيل والإقامة والعمل وما إلى ذلك) والوجود التجاري بموجب المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف"[39]. ومؤسسات الأعمال التجارية، على وجه الخصوص، ملزمة باتخاذ تدابير لمنع انتهاكات حقوق الإنسان، كحد أدنى تلك المنصوص عليها في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (الفقرات 11-13). وعلى الدول أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لضمان ممارسة نشاط مؤسسات الأعمال التجارية الخاصة الخاضعة لولايتها وسيطرتها بما يتفق بالكامل مع معايير حقوق الإنسان (الفقرات 3-6)[40]. ويساور المقررة الخاصة القلق لأن استخدام مصطلح "بذل العناية الواجبة" من جانب الدول الفارضة لعقوبات، لضمان أقصى قدر من تنفيذ استراتيجيات الامتثال، يتعارض مع المعايير القانونية الدولية ويحول دون تنفيذ الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

28 - وتؤيد المقررة الخاصة الموقف الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومفاده أن عدم ضمان عدم انتهاك السلوك التجاري للحقوق المكرسة في العهد، وعدم إنشاء آليات لمنع هذه الانتهاكات، بما في ذلك خارج الحدود الإقليمية، يشكلان انتهاكين للعهد[41] كجزء من التزامات الدول ببذل العناية الواجبة بصرف النظر عن شكلها (فعل أو امتناع عن فعل).

جيم - إمكانية اللجوء إلى العدالة والعقوبات الثانوية

29 - تتمسك المقررة الخاصة بقرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة وإمكانية اللجوء إلى العدالة بوصفها أحجار الزاوية لحماية جميع حقوق الإنسان الأخرى والتمتع بها. وهي تعتقد أن الإسراع في إدراج أسماء الأفراد والشركات وإقامة دعاوى مدنية وجنائية لانتهاكات العقوبات في غياب ضمانات ملائمة تكفل إمكانية اللجوء إلى العدالة والإجراءات القانونية الواجبة والمحاكمة العادلة يفاقم كلاهما فرط الامتثال.

30 - وقد تستغرق المراجعة الإدارية وإجراءات رفع الأسماء من القائمة، عند توافرهما، وقتا طويلا مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية طويلة الأمد على حقوق الإنسان بالنسبة للأشخاص المعنيين ("يسعى [مكتب مراقبة الأصول الأجنبية] عادة إلى إرسال الاستبيان الأول في غضون 90 يوما من تاريخ

(38) انظر https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence_en.pdf.

(39) A/HRC/17/31، المرفق.

(40) المرجع نفسه، الفقرات 11-13 والفقرات 3-6.

(41) التعليق العام رقم 24 (2017) بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية، الفقرات 12 و 14 و 17 و 27؛ انظر *Official Records of the Economic and Social Council, 1999, Supplement No. 3* (E/1999/23), chap. II, sect. A, p. 43; and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and World Health Organization, *The Right to Health*, Fact Sheet No. 31 (Geneva, 2008), pp. 25 and 26.

اســـتلام [المكتب] للالتماس"، مع اعتماد توقيت المراجعة على "مجموعة من العوامل")[42]. وينبغي لمحام يمثل شخصا مدرجا في قائمة الرعايا الخاضعين لإدراج خاص التقدم بطلب للحصول على ترخيص عام من أجل تقديم أي خدمات، حتى "إذا كان الشـــخص الذي يدفع للمحامي غير مدرج (مثل صـــديق أو أحد أفراد الأســـرة أو طرف ثالث آخر)؛ ويجب أن يكون المحامي مرخصـــا له بتلقي أجر مقابل التصـــرف نيابة عن [الشـــخص المدرج في قائمة الرعايا الخاضـــعين لإدراج خاص] لأن [الشـــخص المدرج في قائمة الرعايا الخاضـعين لإدراج خاص] له مصـلحة في الخدمات التي يقدمها المحامي"[43]. وعلاوة على ذلك، يُذكر أن التكاليف القانونية تبدأ من 000 50 دولار ، بينما تتراوح المدة المقدرة للإجراءات بين سنتين و 5 سنوات[44].

31 - ويضاف إلى ذلك أن تطبيق العقوبات الثانوية والقضايا المدنية والجنائية الناجمة عن الالتفاف على العقوبات خارج الحدود الإقليمية يؤدي إلى المقاضـــاة على أفعال كثيرا ما لا تكون مجرمة في بلد الجنسـية/الإقامة. ويثير ذلك مجموعة من المشـاكل القانونية، بما في ذلك تدني معايير الإثبات، وصـعوبة الحصـول على الدعم القانوني، وفي بعض الحالات عدم وجود أسـس قانونية لتسـليم المطلوبين[45]. وتشـعر المقررة الخاصة بالانزعاج إزاء مخاطر إساءة تفسير اختبارات ازدواجية التجريم المستخدمة تقليديا في حالات تسـليم المطلوبين[46]. ويشـير الممارسـون إلى ارتفاع خطر التفسـيرات التعسـفية للالتفاف المزعوم على العقوبات الذي لا يشـكل، وفقا للتحليل السـليم، أي جريمة[47]، حتى بموجب أنظمة العقوبات. وفي مثل هذه الحالات، تنتهك الجزاءات المفروضـة على الالتفاف المزعوم على الجزاءات الانفرادية، وإدراج أسـماء الأفراد نتيجة لهذا السـلوك المزعوم، معايير المحاكمة العادلة، وقرينة البراءة، والحق في عدم التعرض للعقوبة على أنشطة لا تشكل جريمة.

دال - كثرة الصكوك التفسيرية غير الملزمة

32 - تلاحظ المقررة الخاصة بقلق انتشار الأطر القانونية التي تنص على تجريم الالتفاف على العقوبات الانفرادية والجزاءات القضـائية الجنائية والمسؤولية المدنية والعقوبات الثانوية، فضـلا عن الصـكوك التفسـيرية المكملة لأنظمة العقوبات القائمة، وكثير منها غير واضح الطابع في النظم القانونية الوطنية.

33 - وفي حزيران/يونيه 2023، أعربت المقررة الخاصـة عن شـواغلها إزاء مقترح التوجيه الصـادر عن مفوضـية الاتحاد الأوروبي، الذي يسـعى إلى مواءمة وتعزيز الإطار القانوني للدول الأعضـاء في الاتحاد

(42) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Specially Designated National List (SDN List), "Filing a petition for removal from an OFAC list", para. 4. متاحة على الرابط التالي: https://ofac.treasury.gov/.

(43) المرجع نفسه، الفقرة 5.

(44) Alexander Martin, "US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea evade sanctions with cryptocurrency", *The Record*, 30 September 2022; and Andrew Smith, "Enforcement of financial sanctions and extradition risk", Corker Binning, 23 January 2023.

(45) المرجع نفسه.

(46) Reuters, "North Korean appears in U.S. court on sanctions-evasion money-laundering charges", 22 March 2021; Martin, "US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea"; Cristina Gallardo, "US seeks extradition of Brit over Russian sanctions breach", *Politico*, 11 October 2022; and United States Attorney's Office, "Five Russian nationals and two oil traders charged in global sanctions evasion and money-laundering scheme", press release, 19 October 2022.

(47) Smith, "Enforcement of financial sanctions and extradition risk".

الأوروبي في معالجة الحوادث المفترضة أو المبلغ عنها لتفاعلات مواطني الاتحاد الأوروبي أو أفراده أو كياناته مع كيانات أو أفراد مدرجة أسماؤهم في قوائم العقوبات، أو مع كيانات يملكها أو يسيطر عليها كيانات أو أفراد مدرجة أسماؤهم[48]. وأثارت شواغل إزاء مخاطر تزايد فرط الامتثال نتيجة لهذه المبادرة، واحتمال تجريم التفاعل مع أشخاص مدرجين على سبيل الخطأ، وممارسة ضغوط إضافية على المهنيين، بمن فيهم المهنيون القانونيون المعنيون بالمسائل المتصلة بالعقوبات، والقيود المحتملة الأخرى على عمل الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني العاملة في بلدان مستهدفة بالعقوبات الانفرادية. كما أثارت شواغل بشأن الانتهاكات الخطيرة المحتملة للحق في محاكمة وفق الأصول وضمانات المحاكمة العادلة، فضلا عن قرينة البراءة، المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك المادتان 14 و 15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

34 - وفي 28 حزيران/يونيه 2023، نشر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية "صحيفة وقائع المساعدات الإنسانية والأمن الغذائي: فهم عقوبات المملكة المتحدة والولايات المتحدة وترابطها مع روسيا" كموقف مشترك مع المملكة المتحدة[49]. وصحيفة الوقائع مصممة لاستخدامها من قبل الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات المالية والشركات العاملة في التجارة الزراعية أو في توفير الإمدادات والمساعدة الطبية "عند الانخراط في معاملات قد تتأثر بالعقوبات". وترحب المقررة الخاصة بمحاولة التوضيح المتعلق بالتراخيص الإنسانية، ولكنها تلاحظ مع الأسف أن صحيفة الوقائع، شأنها شأن جميع الوثائق السابقة، لا تتناول فرط الامتثال ولا توفر ضمانات للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني، في حين تفسر الاحتياجات الأساسية تفسيرا ضيقا من خلال النظر في الغذاء والدواء فقط.

35 - وتدعو المقررة الخاصة إلى منح إعفاءات فعالة وشاملة وغير مشروطة للمنظمات الإنسانية بدلا من نظم الاستثناءات القائمة الضيقة والمربكة في كثير من الأحيان، التي لا تقضي على فرط الامتثال وقد تثني الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة عن مواصلة عملياتها المنقذة للحياة خوفا من التداعيات المحتملة. وقد أظهرت حالات عديدة تلقتها ولايتها أن فرط الامتثال للعقوبات يمنع أو يؤخر شراء وتسليم السلع أو يزيد من تكلفة شرائها وتسليمها، بما في ذلك السلع والخدمات الإنسانية، مثل الأغذية والأدوية والمعدات الطبية وقطع الغيار اللازمة لهذه المعدات، حتى في حالات الطوارئ[50].

36 - ويساور المقررة الخاصة القلق أيضا إزاء تزايد عدد الوثائق "التفسيرية" غير الملزمة التي تعدها وتنشرها السلطات المختصة في الدول الفارضة للعقوبات، والتي قد تؤثر على القرارات والسياسات. وعلى الرغم من طابعها غير الملزم بحكم القانون، فإن أحكامها تطبق باعتبارها ملزمة ومعيارية[51]. وعلى سبيل المثال، ففي قضية جنائية ضد أحد مواطني الولايات المتحدة أرسل أكثر من 10 ملايين دولار من العملات

(48) الرسالة رقم OL OTH 75/2023 المؤرخة 9 حزيران/يونيه 2023.

(49) متاحة على الرابط التالي: https://ofac.treasury.gov/media/931946/download?inline.

(50) OHCHR, "Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights: Special Rapporteur on unilateral coercive measures". متاحة على الرابط التالي: www.ohchr.org/en/.

(51) انظر United States, Department of Justice, Office of Foreign Assets Control, "Sanctions compliance guidance for instant payment systems: settlement agreement between OFAC and Tango Card, Inc. – issuance of Lybian sanctions regulations", 30 September 2022.

المشفرة من بورصة تشفير أمريكية إلى حساب مستخدم في بلد تفرض عليه الولايات المتحدة عقوبات، شرح قاضي المحكمة قراره بالاعتراف بأن العملة الافتراضية قد لا تخضع لعقوبات الولايات المتحدة بسبب عدم وجود أي روابط مع الولايات القضائية الوطنية، لكن ممارسة مكتب مراقبة الأصول الأجنبية "تُلزم المحاكم الاتحادية بأن تخلص إلى خلاف ذلك"[52]. ومن المحتمل أن يثير ذلك مسائل تتصل بالرقابة المعيارية، والمراجعة الواجبة لهذه الوثائق غير الملزمة، والجبر في حالة حدوث انتهاكات، وقد يقوض سيادة القانون بالنظر إلى الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان الناجمة عن عدم الاتساق في تفسير هذه الوثائق.

37 - وفي 2 أيار/مايو 2019، نشر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية إطاره الخاص بالتزامات الامتثال من أجل توفير الإرشاد بشأن الامتثال للعقوبات للكيانات الخاضعة للولاية القضائية للولايات المتحدة، وكذلك الكيانات الأجنبية التي تمارس أعمالا تجارية في الولايات المتحدة أو معها أو مع مواطنيها، أو التي تستخدم سلعاً أو خدمات مصدرة من الولايات المتحدة[53]. وإضافة إلى هذا الإطار، أصدر المكتب رسائل بشأن الامتثال تتسم بطابع التوصية[54]. غير أن هذه الوثائق تشير إلى التزامات على مؤسسات الأعمال التجارية بالامتثال "للتوقعات الأساسية [للمكتب]". ويضاف المزيد من التعقيد بشأن سلوك مؤسسات الأعمال من خلال إرشادات وزارة العدل في الولايات المتحدة إلى المدعين العامين الاتحاديين في إجراءاتهم الجنائية ضد الشركات وتقييمهم لامتثال الشركات[55]. وإضافة إلى ذلك، تقوم مؤسسات أخرى في الولايات المتحدة بإعداد وثائق مماثلة واعتمادها في شكل تنبيهات وبيانات وأسئلة وأجوبة وغير ذلك[56]. وفي الوقت نفسه، يتم إعادة إصدار بعض الأنظمة متضمنةً "إرشادات وتعاريف تفسيرية إضافية ... وغيرها من الأحكام التنظيمية التي توفر المزيد من الإرشاد للجمهور"[57].

38 - وفي الاتحاد الأوروبي، تُستكمل الأنظمة المتعلقة بالعقوبات (الصكوك القانونية) بمجموعة واسعة من "الوثائق والأدوات" التفسيرية والمتسمة بطابع التوصية، التي "يجب قراءتها معا"[58]. وتسرد "المذكرة الإرشادية بشأن تقديم المساعدات الإنسانية امتثالا للتدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي (العقوبات)" الصادرة عن المفوضية الأوروبية بتاريخ 30 حزيران/يونيه 2022 "وثائق الإرشاد الأكثر صلة"، بما في ذلك الإرشادات والأسئلة والأجوبة والأسئلة المتداولة وما إلى ذلك[59]. وتتضمن المذكرة الإرشادية قائمة مرجعية

(52) Spencer S. Hsu, "U.S. issues charges in first criminal cryptocurrency sanctions case", *The Washington Post*, 16 May 2022; and Farhad Alavi, "US Department of Justice can pursue criminal charges for sanctions evasion by cryptocurrency, court rules", Akrivis, 21 May 2022.

(53) انظر https://ofac.treasury.gov/media/931556/download?inline.

(54) انظر https://ofac.treasury.gov/media/928316/download?inline.

(55) United States, Department of Justice, Criminal Division, "Evaluation of corporate compliance programs", 1 June 2020 (updated March 2023).

(56) United States, Department of Treasury, Financial Crimes Enforcement Network, "Supplemental alert: FinCEN and the U.S. Department of Commerce's Bureau of Industry and Security urge continued vigilance for potential Russian export control evasion attempts", FIN-2023-Alert004, 19 May 2023.

(57) United States, Department of Justice, Office of Foreign Assets Control, "Sanctions compliance guidance for instant payment systems".

(58) European Commission, "Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions)" (Brussels, 2022).

(59) European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, "Sanctions: Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures", 30 June 2022; European Commission, "Commission frequently asked questions on EU restrictive measures in Syria" (September 2017); European

غير حصـــرية تتعلق بالنقاط التي ينبغي للعاملين في المجال الإنســـاني مراعاتها عند بذل العناية الواجبة للامتثال للعقوبات، بما في ذلك المصـــادر الملزمة وغير الملزمة، والتي يوصـــى في نهاية المطاف باتباعها جميعا معا، دون تقديم أي مشورة بشأن هذا النهج.

39 - ويســـاور المقررة الخاصـــة القلق إزاء انتشـــار الوثائق ونطاقها وتقنيتها، والمصـــطلحات القانونية المعقدة، مقترنة بمصطلحات غير قانونية مربكة مثل "التوقعات" و "التفسيرات" و "علامات الإنذار السلوكية" و "مؤشـــرات علامات الإنذار المحتملة"[60]، فضـــلا عن المصـــطلحات التقريبية التي تحتاج إلى مزيد من الوضـوح (مثل المتطلبات "الأكثر صـلة" و "غير الحصـرية" التي "يجب قراءتها معا")، وكل ذلك قد يزيد من تفاقم عدم اليقين ويؤدي إلى عدم الاتسـاق في التطبيق والإنفاذ. فعلى سـبيل المثال، أفيد بأن السـلطات في بعض الدول الأعضـاء في الاتحاد الأوروبي أساءت تفسير الأنظمة الصـادرة مؤخراً الواردة في نظم عقوبات الاتحاد الأوروبي التي تحظر دخول مركبات النقل الدولية المســـجلة في بيلاروس والاتحاد الروســـي، مع ما يترتب على ذلك من آثار خطيرة على المواطنين الروس والبيلاروسيين الذين يدخلون هذه البلدان بمركبات خاصة[61].

40 - ولا توجد آلية قانونية راسخة للطعن في قانونية هذه الوثائق التفسيرية ونطاق إنفاذها. وهذا كله ينقل أنظمة العقوبات الحالية إلى "منطقة رمادية" مع غياب المساءلة.

رابعاً - اتساع نطاق آثار العقوبات الثانوية وفرط الامتثال

ألف - الجهات الفاعلة المتأثرة

41 - تشدد المقررة الخاصة على الأثر المضاعف لفرط الامتثال من جانب مختلف الجهات الفاعلة، مثل الدول ومؤسسات الأعمال التجارية والمؤسسات المالية ومنظمات المجتمع المدني والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني، التي تختار قطع العلاقات مع البلدان المشمولة بالعقوبات خوفا من العواقب، حتى بالنسبة للأنشـــطة المأذون بها [62]، مع ما يترتب على ذلك من آثار وطنية وإقليمية ودولية قوية[63]. وعلى وجه

Commission, "Commission publishes guidance on key provisions of EU Global Human Rights Sanctions Regime", press release, 18 December 2020; European Commission, "Guidance on the implementation of specific provisions of Council regulation (EU) No. 401/2013 concerning restrictive measures in view of the situation in Myanmar/Burma", press release, 11 May 2021; European Commission, "Commission opinion, of 8 June 2021, on article 2 (2) of Council regulation (EU) No. 269/2014" (Brussels, 2021); European Commission, European Union and the world, Sanctions (restrictive measures), Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine, "Frequently asked questions concerning sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine and Belarus' involvement in it". متاحة على الرابط التالي: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/؛ و European Commission, "Q&A due diligence on restrictive measures for EU businesses dealing with Iran". متاحة على الرابط التالي: https://finance.ec.europa.eu.

(60) United States, Financial Crimes Enforcement Network, "FinCEN and the United States Department of Commerce's Bureau of Industry and Security urge increased vigilance for potential Russian and Belarusian export control evasion attempts", 28 June 2022.

(61) Russia Today, "Germany seizing private Russian cars: RBK", 2 July 2023.

(62) OHCHR, "Over-compliance with secondary sanctions adversely impacts human rights of millions globally: UN expert", press release, 14 September 2022.

(63) United Nations, "Adopting annual resolution, delegates in General Assembly urge immediate repeal of embargo on Cuba, especially amid mounting global food, fuel crises", press release,3 November

الخصـــوص، ســـلط الاتحاد الأوروبي، الذي هو بنفســـه جهة راعية للعقوبات، الضـــوء على الآثار المدمرة للحصـــار الذي تفرضـــه الولايات المتحدة على كوبا على المصـــالح الاقتصـــادية للاتحاد الأوروبي، وعلى العلاقات الاقتصـــادية والتجارية لمواطني الاتحاد الأوروبي وشـــركاته مع كوبا، بســـبب تطبيقها خارج الحدود الإقليمية "انتهاكا لقواعد التجارة الدولية المقبولة عموما"، بما في ذلك التزامات منظمة التجارة العالمية[64].

42 - وغالبا ما تشير مؤسسات الأعمال إلى "الآثار المخيفة" للعقوبات[65] وتعرب عن ترددها في الدخول في معاملات (بما في ذلك ذات الطابع الإنســـاني) بســـبب الخوف من الجزاءات الشـــديدة أو الإجراءات المحتملة التي تقيد أو تحظر إمكانية الوصـــول إلى النظام المالي وطرق التجارة والأســـواق التابعة للبلدان الفارضة لعقوبات ولشركائها.

43 - وقد تلقت المقررة الخاصـــة روايات من شـــركات ومصـــارف أجنبية تفيد أنها علقت أنشـــطتها في زمبابوي، بما في ذلك 87 مصـــرفا مراســـلا، عن طريق التخلص من مصـــالحها ونقل الأموال إلى خارج البلد بعد فترة وجيزة من إقرار كونغرس الولايات المتحدة لقانون الديمقراطية والانتعاش الاقتصـــادي في زمبابوي في عام 2001. وفي الوقت الراهن، لا يسمح إلا لحفنة من المؤسسات المالية بالعمل بصفتها مؤسسات مراسلة (6 من أصـــل 27 مصـــرفا تجاريا)[66]. وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، غادرت شـــركات الســـوق، كما هو حال شركة Uphold، وهي منصـــة لتداول الأصـــول الرقمية أعلنت انسـحابها من جمهورية فنزويلا البوليفارية بسبب التعقيد المتزايد المفاد عنه في الامتثال لعقوبات الولايات المتحدة.

44 - وتلاحظ المقررة الخاصـــة أيضـــا مع القلق تزايد إنفاذ نظم عقوبات الولايات المتحدة على المدفوعات بدولارات الولايات المتحدة، وتعزيز الرقابة من خلال المصـــارف المراسلة في الولايات المتحدة، وهي مصـــارف مسجلة في الولايات المتحدة وتعمل فيها أو لها حملة أسهم من مواطني الولايات المتحدة. ويفرز ذلك مخاطر على ســـمعة الشـــركات والمواطنين، ويمنعهم من فتح الحســـابات المصـــرفية أو الاحتفاظ بها. وعلى وجه الخصـوص، فرض مكتب مراقبة الأصـول الأجنبية غرامات كبيرة تصـل إلى 3,8 بلايين دولار على مصـارف مختلفة في زيمبابوي بسبب الالتفاف المزعوم على العقوبات وصـادر 4,1 ملايين دولار من وكالة عامة تركز على الاستثمارات الصناعية. وقد أثر ذلك على قدرة مصارف زمبابوي على إجراء معاملات دولية، نيابة عن الجهات الفاعلة العامة والخاصـة على السـواء[67]، وحال دون إمكانية وصـولها إلى خطوط الائتمان وخدمات التأمين. كما حالت التدابير التقييدية ضـد زمبابوي دون حصـولها على دولار الولايات المتحدة، ونظرا لمركز الدولار بوصفه العملة الرئيسية العالمية للاحتياطيات وتسديد المدفوعات، فقد تسببت هذه التدابير في استبعاد زمبابوي فعلياً من السوق العالمية.

2022; and European Union, "EU explanation of vote: UN General Assembly resolution on the embargo imposed by the USA against Cuba", 3 November 2022.

(64) European Union, "EU explanation of vote".

(65) Ioannis Prezas, "From targeted states to affected populations: exploring accountability for the negative impact of comprehensive unilateral sanctions on human rights", in Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions, Charlotte Beaucillon, ed. (Cheltenham, United Kingdom; Northampton, Massachusetts, United States, Edward Elga Publishing, 2021), p. 388.

(66) A/HRC/51/33/Add.2.

(67) المرجع نفسه.

45 - وتذكر المقررة الخاصة مع الأسف أن فرط الامتثال يقوض التعاون الدولي حيث يخلف آثارا سلبية خطيرة ليس فقط على الحالة الاجتماعية - الاقتصادية في البلدان المشمولة بالعقوبات، بل تترتب عليه أيضا آثار إقليمية أوسع نطاقا تشمل بلدانا لا تستهدفها العقوبات مباشرة. ففرط الامتثال يعطل سلاسل الإمداد ويعيد تشكيلها، ويؤثر على طرق التجارة وعلى العلاقات الاقتصادية القائمة، بما في ذلك ما يتصل بالسلع الأساسية، ويزيد من تفاقم الآثار السلبية للعقوبات الانفرادية الرئيسية التي تنتهك جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التنمية غير القابل للتصرف.

باء - العقوبات الثانوية وفرط الامتثال والحصول على الغذاء

46 - على الرغم من أن الاستثناءات لأغراض إنسانية فيما يتعلق بالغذاء ترد بشكل رسمي في العديد من نظم العقوبات، فإن الحصول على الغذاء وإيصاله يتأثران بشدة بالعقوبات الثانوية وفرط الامتثال، مما يشكل انتهاكا لحق كل فرد في العيش في مأمن من الجوع و "تأمين توزيع الموارد الغذائية العالمية توزيعا عادلا في ضوء الاحتياجات"[68]. وتعتبر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم 12، أن الحق في الغذاء الكافي يشمل على الأقل تأمين الحد الأدنى من الحريرات والبروتينات وغير ذلك من العناصر المغذية المحددة "بكمية ونوعية تكفيان لتلبية الاحتياجات التغذوية للأفراد وخلو الغذاء من المواد الضارة وكونه مقبولاً في سياق ثقافي معين"[69]. بيد أن العقوبات تطرح، من الناحية العملية، تحديات خطيرة في إيصال الغذاء بصورة فعالة، حتى في حالات الطوارئ، بسبب القيود المالية والقيود المفروضة على الدفع أو فرط الامتثال من جانب مختلف الجهات الفاعلة في سلسلة الإمداد (المنتجون أو شركات النقل والتأمين، من بين جهات أخرى).

47 - وأدى الوصول المحدود إلى العملات الأجنبية وأسواق الأغذية الدولية إلى الحد بدرجة كبيرة من توافر السلع الغذائية والآلات اللازمة للإنتاج الزراعي في كوبا. وتفيد التقارير بأن حتى تنفيذ وكالات الأمم المتحدة لبرامج الأغذية يعوقه ارتفاع تكاليف الواردات، وإلغاء عقود النقل البحري، والتأخير في تسليم البضائع، أو رفض وتأخير المعاملات المصرفية من الموردين وإليهم. وعلاوة على ذلك، فإن القيود المفروضة على مؤسسات الأعمال التجارية في كوبا للتجارة بدولارات الولايات المتحدة وغيرها من العملات تعوق سداد المدفوعات مقابل إصدار الشهادات للمنتجات الكوبية، في حين تؤدي استحالة تسليم الموردين للمنتجات المشتراة من شركات الولايات المتحدة إلى كوبا إلى ارتفاع تكاليف عمليات الشراء عبر طرق بديلة[70].

48 - وفي عام 2022 على وجه الخصوص، استغرق توصيل الحليب المجفف من قبل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) عدة أشهر[71]. وخفّضت شركات الشحن البحري طاقتها الاستيعابية وحجم البضائع المنقولة إلى كوبا. وبالمثل، تمت الموافقة في عام 2022 على 9 طلبات فقط من أصل 518 طلبا قدمها القطاع الزراعي في كوبا في السوق الدولية للجرارات والمحركات والبطاريات والرافعات الشوكية وقطع

(68) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 11.

(69) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 12 (1999)، عن الحق في الغذاء الكافي، الفقرتان 6 و 8.

(70) A/75/81.

(71) United Nations Children's Fund, "UNICEF Cuba continues support in response to the health emergency", 29 March 2022.

الغيار للآلات الزراعية بسبب "الخوف من المعاقبة"[72]. ولا يزال الأمن الغذائي هشا في البلد، على الرغم من مختلف الجهود الوطنية التي تبذل للتخفيف من حدة انعدام توفره.

49 - وعلاوة على ذلك، يساور المقررة الخاصة القلق إزاء سلوك بعض شركات النقل والمصارف ردا على العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة وغيرها من العقوبات الانفرادية المتعلقة بالبوتاس البيلاروسي. ففي 1 شباط/فبراير 2022، قررت حكومة ليتوانيا منع عبور أسمدة البوتاس البيلاروسية عبر أراضيها وأعلنت أن عقود النقل باطلة، مع تسليط الضوء على مخاطر استهداف السكك الحديدية الليتوانية بالعقوبات الثانوية التي تفرضها الولايات المتحدة[73].

50 - ويُعزى القرار الانفرادي الذي اتخذته حكومة ليتوانيا بإعاقة نقل أسمدة البوتاس البيلاروسية (20 في المائة من الإنتاج العالمي لأسمدة البوتاس يأتي من بيلاروس) إلى الإنفاذ الحالي للتدابير التقييدية ضد بيلاروس، الذي قد يكون له آثار سلبية خطيرة على الإنتاج الزراعي في البلدان التي تستخدم هذه الأسمدة، مع ما يترتب على ذلك من ارتفاع في أسعار الغذاء وانعدام الأمن الغذائي[74]. وتشير المقررة الخاصة إلى الملاحظة التي أبدتها مؤخرا اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومفادها أن التدابير التي اتخذتها ليتوانيا والتي حالت دون نقل البوتاس المنشأ في بيلاروس والموجه إلى بلدان ثالثة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية أدت إلى نقص في الأسمدة وأثرت سلبا على الأمن الغذائي في تلك البلدان، وهي تكرر توصية اللجنة التي تدعو ليتوانيا إلى إعادة النظر في هذه التدابير[75].

جيم - العقوبات الثانوية وفرط الامتثال فيما يتعلق بالأدوية والمعدات الطبية

51 - تشعر المقررة الخاصة بالجزع أيضا إزاء الأثر المتزايد لفرط الامتثال على الحق في الصحة، على الرغم من أن الأدوية والسلع الطبية إلى جانب الغذاء معفاة رسميا من نظم العقوبات الانفرادية. وتلاحظ أن إفراط القطاع الخاص في الامتثال يحول حتى في حال عدم وجود عقوبات شاملة أو قطاعية (زمبابوي)[76] دون الحصول على الأدوية، مما يؤدي إلى نقص في الأدوية والعلاجات المنقذة للحياة أو انعدامها تماما، وتأخر التشخيص، وانخفاض نوعية الأدوية[77]، وارتفاع معدلات الوفيات، وانخفاض متوسط العمر المتوقع بسبب العوائق التي تعترض التسليم أو الدفع، فضلا عن الانسحاب التام للشركات الطبية وشركات الأدوية من البلدان الخاضعة للعقوبات. وتشكل هذه العواقب، حتى لو كانت غير مقصودة، انتهاكات صارخة للحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، وفي كثير من الحالات، للحق في الحياة[78]، وتتفاقم حدة

(72) France 24 English, "Cuba embargo: why does the US continue to reject UN moves to end it?", video, 2 November 2022.

(73) Erika Alonderytė, "Lithuanian railways risk falling under US sanctions for transporting Belarusian cargo: PM", LRT, 21 December 2021.

(74) انظر الرسالة LTU 1/2022 المؤرخة 4 أيار/مايو 2022.

(75) E/C.12/LTU/CO/3، الفقرتان 20 و 21.

(76) A/HRC/51/33/Add.2، الفقرة 38.

(77) Federico Germani and others, "Economic sanctions, healthcare and the right to health", *BMJ Global Health*, vol. 7, No. 7 (2022).

(78) A/HRC/54/23.

هذه العواقب بسبب مخاوف مؤسسات الأعمال من أن ترتكب انتهاكات غير مقصودة لنظم العقوبات الانفرادية.

52 - وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، غادر البلد في غضون سنة من اعتماد الأمر التنفيذي الرئاسي رقم 13692 الصادر عن الولايات المتحدة أكثر من نصف شركات الأدوية الأجنبية (Bayer و Sanofi و Novartis و Janssen و Astra Zéneca و Glaxo و Boehringer و Merck و Servier و Galderma و Novonosdisk و Grunenthal و Abbvie Bristol و Roche و Lundbeck). وفي الجمهورية العربية السورية، تقلص قطاع الأدوية بشكل كبير منذ عام 2011. وعلاوة على ذلك، فقد توقف الإنتاج الطبي والواردات الطبية منذ اعتماد قانون قيصر في عام 2019، "بسبب الحظر المفروض على الاستيراد والحظر التكنولوجي والصعوبات المصرفية".

53 - وتشعر المقررة الخاصة بالجزع إزاء تزايد عدد الحالات المبلغ عنها لرفض شركات الأدوية تسليم الأدوية أو المعدات الطبية أو قطع الغيار أو التكنولوجيا أو تقديم خدمات ما بعد البيع إلى البلدان الخاضعة للعقوبات، مما يشكل خرقا لعقود دامت عقودا من الزمن. وتلاحظ أيضا التحديات التي تواجهها المصارف في البلدان الخاضعة للعقوبات للحصول على خطابات اعتماد وتسديد مدفوعات الواردات الطبية، وحالات الرفض من جانب شركات التوصيل والتأمين[79]، بحيث تضطر البلدان الخاضعة للعقوبات والكيانات التابعة لها إلى إيجاد طرق شراء بديلة أكثر خطورة وتكلفة، مع ما قد يترتب على ذلك من آثار سلبية على نوعية السلع الطبية المشتراة[80]، بما في ذلك بسبب عدم مراعاة شروط تخزين الأدوية واللقاحات الحساسة. وأفيد بأن المصرف الهولندي المتعدد الجنسيات، Internationale Nederlanden Groep، قرر في مطلع عام 2022، بسبب الحظر المستمر الذي تفرضه الولايات المتحدة على كوبا، وقف جميع التبرعات التي كان من المزمع أن يرسلها وفد دولي إلى كوبا في إطار مبادرة لدعم الحصول على اللقاحات المضادة لجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) في جميع أنحاء العالم[81].

54 - وبالمثل، تمنع العقوبات الانفرادية وفرط الامتثال البلدان من تنفيذ خطط الاستجابة لحالات الطوارئ، بما في ذلك في سياق جائحة كوفيد-19. فلقد أبلغ المنتجون الكوبيون، على وجه الخصوص، عن تحديات تتعلق بإنتاج اللقاحات بسبب إفراط المصارف في الامتثال ورفض مؤسسات الأعمال الأجنبية مواصلة عمليات تسليم المواد الخام والمعدات الطبية[82]، لا سيما المواد والمعدات التي تحتوي على 10 في المائة أو أكثر من المكونات التي منشؤها الولايات المتحدة، مما أدى حسبما أفادت التقارير إلى عراقيل في مختلف العمليات، بما في ذلك عمليات تسليم المدخلات والكواشف وقطع الغيار ومواد الترشيح[83].

---

(79) داليا نعمة، "العقوبات على سوريا تصيب بشكل غير مباشر علاج سرطان الأطفال"، رويترز، 15 آذار/مارس 2017

(80) A/HRC/54/23 و A/HRC/54/23/Add.1.

(81) Ed Augustin, "'Living through a war': in Cuba, a race to vaccinate as COVID surges", NBC News, 10 August 2021.

(82) المرجع نفسه.

(83) Cuba, Ministry of Foreign Affairs, "Cuba's report on resolution 75/289 of the United Nations General Assembly entitled 'Necessity of ending the economic, commercial and financial blockade imposed by the United States of America against Cuba'", 19 October 2022؛ و Cuba Solidarity Campaign, "Cuba blames sanctions for the delay in WHO authorisation of its COVID-19 vaccine", 16 January 2023.

دال - العقوبات الثانوية وفرط الامتثال في مجال التعليم

55 - تمس العقوبات وفرط الامتثال أيضا الحق في التعليم. وتترتب عليهما آثار أفقية وعشوائية على طلاب المدارس والجامعات والأكاديميين والمعلمين والمهنيين العاملين في مجال التعليم من خلال توقف البرامج الأكاديمية، والقيود المفروضة على السفر، والقيود المفروضة على الوصول إلى مواد التدريب والكتب المدرسية واللوازم المدرسية[84]، وكذلك إلى قواعد البيانات المتاحة على الإنترنت بسبب إجراءات المنع المفروضة على عناوين البروتوكول على الإنترنت[85]. وتشمل الحالات الأخرى رفض الرسوم الأكاديمية ورسوم العضوية إلى الجمعيات الأكاديمية والعلمية أو عدم القدرة على تجهيزها، ورفض النظر بغرض استعراض الأقران أو عمليات التحرير في مقالات لمؤلفين من البلدان الخاضعة للعقوبات[86]، وإخراج الأكاديميين من رعايا البلدان الخاضعة للعقوبات من مجالس تحرير اليوميات العلمية أو إحجام العلماء من البلدان التي تفرض العقوبات عن التعامل مع مؤسسات من البلدان الخاضعة لها بسبب الخوف على السمعة، مع ما يترتب على ذلك من آثار محتملة أخرى.

56 - وتلاحظ أيضا أن فرط الامتثال في هذا المجال يحدث أيضا بسبب الممارسة المتمثلة في الإدراج المباشر لأسماء المؤسسات التعليمية في البلدان الخاضعة للعقوبات في قائمة الجزاءات، بغرض ممارسة الضغط على قطاعات محددة تستفيد من البحث العلمي. ففي عام 2023، تم "إدراج اسم خمس مؤسسات تعليمية مقرها في الاتحاد الروسي في قائمة العقوبات عملا بالأمر التنفيذي رقم 14024 لكونها تعمل أو كانت تعمل في قطاع التكنولوجيا في اقتصاد الاتحاد الروسي" وذلك من أجل "استهداف مرافق تدريب المتخصصين في مجال الطاقة في روسيا في المستقبل"[87].

57 - وبالمثل، يعوق فرط الامتثال حتى القدرات التشغيلية للمنظمات الدولية العاملة في مجال التعليم التي لديها مشاريع في البلدان الخاضعة للجزاءات. فعلى سبيل المثال، تواجه منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في كوبا تأخيرات في التحويلات المصرفية، وشراء السلع والخدمات، وطلبات الحصول على تراخيص للأدوات والبرامجيات الإلكترونية، حتى للاضطلاع بأنشطتها الخاصة. وتُمنع بعض الشركات التي وقعت معها اليونسكو اتفاقات طويلة الأجل في محاولة لخفض الأسعار من تقديم العطاءات في كوبا. وبالإضافة إلى ذلك، ونظرا لعدم توفر سوق الولايات المتحدة، تضطر اليونسكو في كوبا إلى دفع تكاليف شحن أعلى لعمليات الشحن من مواقع نائية. وتفيد التقارير بأن العقبات في شراء التكنولوجيات والمعدات الجديدة تؤدي إلى زيادة تكلفة خدمات الإنترنت في الجزيرة، وتشكل في الوقت نفسه عائقا يحول دون الحصول على المعلومات والمعارف[88].

---

(84) أفاد المتحدث الرسمي باسم وزارة التعليم في كوبا بإنفاق مبلغ 000 245 1 دولار أمريكي لتغطية تكاليف الشحن الإضافية للمواد واللوازم التي تحتاجها كوبا للحفاظ على النظام التعليمي (Yenia Silva Correa, "Damage caused by the U.S. blockade to education in Cuba", *Granma* (Havana), 28 September 2016).

(85) A/HRC/51/33/Add.1، الفقرة 57؛ و A/HRC/48/59/Add.2، الفقرة 73؛ و A/HRC/51/33/Add.2، الفقرة 86.

(86) الرسائل التي تحمل الأرقام التالية: AL USA 9/2022؛ و AL OTH 37/2022؛ و AL OTH 38/2022؛ و AL OTH 39/2022؛ و AL OTH 40/2022.

(87) United States, Department of Treasury, "With over 300 sanctions, U.S. targets Russia's circumvention and evasion, military-industrial supply chains, and future energy revenues", press release, 19 May 2023.

(88) A/73/85.

58 - وتلاحظ المقررة الخاصة مع الأسف أن فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية التي تقيد البحوث الأكاديمية والعلمية ينتهك حقوق الإنسان على نطاق واسع، بما في ذلك الوصول إلى المعلومات، وحرية التعبير، والحق في التعليم، والحق في الاستفادة من التقدم العلمي[89]، فضلا عن الحق في التنمية.

خامسا - الولاية القضائية "الزاحفة" خارج الحدود الإقليمية وفرط الامتثال

59 - تلاحظ المقررة الخاصة بقلق بالغ الطابع "الزاحف" للولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية في إنفاذ العقوبات الثانوية. فالأسباب التي تدعو إلى التطبيق خارج الحدود الإقليمية تستغل استغلالا يتجاوز مداها، وترتبط بشكل غير مباشر بالموضوع أو بشخص ما، وتُفسر بشكل متعمد بأنها توسع نطاق العقوبات الرئيسية وتجبر على فرط الامتثال. فالولاية القضائية الزاحفة خارج الحدود الإقليمية تلزم مؤسسات الأعمال الأجنبية التي لديها صلة مالية أو تشغيلية طفيفة بالدول أو الكيانات المستهدفة بإنهاء أي علاقات من أجل تجنب الادعاءات بالالتفاف على العقوبات.

60 - وتوسع "الولاية خارج الحدود الإقليمية" في إنفاذ العقوبات نطاق الولاية القضائية للدول فيما يتعلق بالأشخاص أو الممتلكات أو الأنشطة خارج إقليمها. وحتى البلدان التي تفرض العقوبات تعترف بأن ممارسة الولاية خارج الحدود الإقليمية تشكل انتهاكا للقانون الدولي وأن مفهوم الولاية خارج الحدود الإقليمية فيما يتعلق بالعقوبات يثير تساؤلات حول التوافق مع القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان.

61 - وتشير المقررة الخاصة إلى موقف هيئة تسوية المنازعات التابعة لسلف منظمة التجارة العالمية، وهو الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، التي خلصت إلى أن "عمليات الحظر مثل الحظر الذي تفرضه الولايات المتحدة، بصرف النظر عما إذا كانت مبررة أم لا بموجب المادة الحادية والعشرين، تتعارض مع الأهداف الأساسية للاتفاق العام، أي تعزيز السياسات التجارية غير التمييزية والمفتوحة، ومواصلة تنمية الأطراف المتعاقدة الأقل نموا والحد من عدم اليقين في العلاقات التجارية"[90]. وقد تتعرض للخطر أيضا المعاهدات الثنائية وغيرها من القواعد الدولية المحددة[91]. وإن محاولة وضع عتبة منخفضة لتحديد وجود صلة "جوهرية" بالإقليم (نهج الترابط الإقليمي الجوهري) لا تحظى بالدعم خارج الولايات المتحدة.

62 - وباعتماد نهج جغرافي واسع النطاق في إنفاذ أنظمة العقوبات، يصدر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية عددا من العقوبات على الأنشطة المحظورة التي ترتبط بصلات مفترضة مع الولايات المتحدة، بما في ذلك: (أ) فرع أجنبي لمصرف تابع للولايات المتحدة[92]؛ (ب) ودولارات الولايات المتحدة بوصفها العملة الرئيسية للمعاملات أو أي معاملات أخرى بدولارات الولايات المتحدة أو عمليات التخليص عن طريق

(89) انظر، على سبيل المثال، Wiley, "Editorial office guidelines for applying international sanctions".

(90) General Agreement on Tariffs and Trade, United States: trade measures affecting Nicaragua – report by the Panel, document L/6053, para. 5.16.

(91) Mathias Audit, «Sanctions contre BNP Paribas: l'extraterritorialité du droit américain est-elle conforme au droit international?», Les Echos, 25 June 2014.

(92) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Essentra FZE Company Limited", 16 July 2020.

مؤسسات مالية تابعة للولايات المتحدة[93]؛ (ج) والهياكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات التابعة للولايات المتحدة[94]؛ (د) والسلع التي منشؤها الولايات المتحدة (بالإضافة إلى الضوابط التي تفرضها الولايات المتحدة على التصدير)[95].

63 - وعلى سبيل المثال، تبين أن البنك التجاري العربي البريطاني، الذي لا تخضع مكاتبه أو أعماله أو وجوده للولاية القضائية للولايات المتحدة، مسؤول عن 72 انتهاكا لأنظمة العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على السودان بمبلغ 000 700 190 دولار[96]. فمكتب مراقبة الأصول الأجنبية يتوقع من المؤسسات غير التابعة للولايات المتحدة، مثل البنك التجاري العربي البريطاني، أن تكفل امتثال معاملاتها المالية بدولارات الولايات المتحدة التي يُستخدم فيها النظام المالي للولايات المتحدة، بما في ذلك المعاملات التي تتم عن طريق شركاء مصرفيين آخرين من خارج الولايات المتحدة، لأنظمة عقوبات الولايات المتحدة. وفتحت سلطات الولايات المتحدة تحقيقا بشأن إجراء البنك التجاري العربي البريطاني معاملات مع السودان باستخدام حساب في مصرف آخر خارج الولايات المتحدة يموله مصرفان آخران خارج الولايات المتحدة، تعاملا مع مصارف مقرها الولايات المتحدة أو مع فروع في الولايات المتحدة لمصارف خارج الولايات المتحدة[97].

64 - ووافقت شركة خدمات الاتصالات والمعلومات العالمية للخطوط الجوية (Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques)، وهي شركة عالمية تقدم خدمات تكنولوجيا المعلومات لقطاع النقل الجوي المدني، على دفع مبلغ 640 829 7 دولارا لتسوية مسؤوليتها المدنية المحتملة عن الانتهاكات الواضحة وعددها 256 9 انتهاكا للأنظمة العالمية للجزاءات المتعلقة بالإرهاب[98]. وهذه الشركة مملوكة بشكل مشترك لنحو 400 شركة، بما في ذلك أكبر شركات الطيران الدولية، ومن بين المالكين سابقا شركة ماهان للطيران (Mahan Air) وشركة طيران قزوين (Caspian Air)، وكلتاهما في جمهورية إيران الإسلامية، فضلا عن الخطوط الجوية العربية السورية ومقرها الجمهورية العربية السورية. وفرض مكتب

(93) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and National Commercial Bank", 28 December 2020.

(94) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL", 26 February 2020.

(95) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Berkshire Hathaway, Inc.", 20 October 2020.

(96) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and British Arab Commercial Bank plc", 17 September 2019.

(97) Meredith Rathbone and Peter Jeydel, "OFAC's case against British Arab Commercial Bank and Offshore use of the US dollar", 7 October 2019.

(98) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL".

مراقبة الأصول الأجنبية عقوبات على شركة خدمات الاتصالات والمعلومات لتقديمها خدمات إلى شركات الطيران الثلاث هذه ومالكيها فضلا عن شركتي طيران أخريين لديهما صلات بجمهورية إيران الإسلامية.

65 - وعلى غرار العديد من الشركات غير التابعة للولايات المتحدة، كان بإمكان شركة خدمات الاتصالات والمعلومات أن تقدم خدمات لشركات الطيران الخاضعة للعقوبات دون مخالفة قانون الولايات المتحدة. والسبب الداعي إلى قيام سلطات الولايات المتحدة بالتحقيق هو "موقع الموارد الحاسوبية" الذي استخدمته الشركة لتقديم الخدمات إلى شركات الطيران الخاضعة للعقوبات، بالنظر إلى أن نظم الإدارة الرئيسية على الإنترنت تتم استضافتها على خواديم تابعة للولايات المتحدة. ومن الأسباب الأخرى استخدام برامجيات منشؤها الولايات المتحدة لإدارة عمليات تسجيل الوصول والأمتعة وغيرها من عمليات الخطوط الجوية التي قدمتها شركة خدمات الاتصالات والمعلومات لشركات الطيران الخاضعة للعقوبات أو لفائدتها، على الرغم من أن الإعلان الصادر عن مكتب مراقبة الأصول الأجنبية بشأن العقوبات غير واضح فيما يتعلق بالضبط بكيفية شراء شركة خدمات الاتصالات والمعلومات للبرامجيات وتسليمها. ولذلك، حظر المكتب استخدام خواديم الولايات المتحدة في الأعمال التجارية غير التابعة للولايات المتحدة مع البلدان والأشخاص الخاضعين للعقوبات. غير أن الدعاوى الأخيرة (مثل الدعوى المرفوعة ضد شركة خدمات الاتصالات والمعلومات)[99] تمثل حدودا جديدة للولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية وتشمل شركات تكنولوجيا المعلومات الأجنبية. وأصبحت شركة خدمات الاتصالات والمعلومات أول شركة غير تابعة للولايات المتحدة لتكنولوجيا المعلومات يعاقبها المكتب بسبب "تسيير" المعاملات التي تعتبر مشروعة من نواح أخرى عن طريق خواديم الحواسيب في الولايات المتحدة.

66 - ويستهدف إنفاذ أنظمة العقوبات أيضا الشركات الأم في الولايات المتحدة التي لديها فروع أجنبية، والتي تعتبر مسؤولة عن انتهاكات للعقوبات يُزعم أنها ارتكبت من جانب فروعها الأجنبية. فعلى سبيل المثال، توصلت شركة Berkshire Hathaway في الولايات المتحدة إلى تسوية مع مكتب مراقبة الأصول الأجنبية بمبلغ 4,1 ملايين دولار إثر قيام أحد فروعها في تركيا ببيع أدوات قطع إلى جمهورية إيران الإسلامية، في حين توصلت شركة Keysight في الولايات المتحدة[100] إلى تسوية مع المكتب بمبلغ 000 470 دولار إثر قيام فرعها في فنلندا ببيع معدات اختبار لشبكة الهاتف المحمول إلى جمهورية إيران الإسلامية.

67 - وشددت المقررة الخاصة مرارا وتكرارا[101] على أن هذه السياسات التي تتجاوز الحدود الإقليمية تؤثر على حقوق الإنسان على نطاق واسع، بما في ذلك حقوق العمل، وحرية التنقل، وحقوق الأفراد الأجانب الذين قد تربطهم صلة بالشركات المعنية والمستهدفة، وحقوق التملك، فضلا عن الحقوق المدنية والسياسية، ولا سيما الحق في ضمانات مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة والمحاكمة العادلة (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان 14 و 15). ولا يجوز أن يؤدي أي من الأسباب المذكورة أعلاه

(99) المرجع نفسه.

(100) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Keysight Technologies, Inc.", 24 September 2020.

(101) OHCHR, "United States: efforts to use sanctions to expand jurisdiction abroad violate human rights says UN expert", press release, 9 March 2023.

أو أسباب مماثلة لها إلى إقامة أي ولاية قضائية للدولة التي تفرض العقوبات، في غياب صلة مشروعة بإقليم (الولاية القضائية الإقليمية) أو بالرعايا (الولاية القضائية الشخصية) أو بالولاية القضائية العالمية.

سادسا - الاستثناءات لأغراض إنسانية

68 - تشعر المقررة الخاصة بالجزع إزاء التقارير التي تفيد بعدم فعالية الاستثناءات لأغراض إنسانية في نظم العقوبات الانفرادية. فقد أقرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالفعل في عام 1997 في تعليقها العام رقم 8 (1997) بعدم فعالية هذه الاستثناءات بالنظر إلى أنها لا تؤدي إلى الآثار الإيجابية المتوقعة ولا تنص على إتاحة تدفق السلع والخدمات الأساسية الموجهة لأغراض إنسانية دون عوائق، حتى فيما يتعلق بالجزاءات التي وضعها مجلس الأمن[102]. وتكرر ما جاء في تقرير الأمين العام لعام 1996 بشأن الطابع الغامض للإعفاءات لأغراض إنسانية بحيث تتاح إمكانية واسعة للتفسير بشكل اعتباطي وغير متجانس، الأمر الذي يتسبب في حدوث تأخير وفوضى ورفض لطلبات استيراد السلع الإنسانية الأساسية، مما يؤدي إلى نقص الموارد في البلدان المستهدفة بالجزاءات[103].

69 - وتلاحظ المقررة الخاصة مع القلق أن خصائص العقوبات الانفرادية، وتزايد إفراط المصارف ومؤسسات الأعمال والجهات المانحة وغيرها من الجهات الفاعلة في الامتثال تؤدي إلى عدم فعالية وكفاءة الاستثناءات لأغراض إنسانية بسبب العقبات الإدارية والتشغيلية، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على شراء وتسليم السلع المعفاة صراحة من نظم العقوبات[104]. وتفيد المنظمات الإنسانية بأن "فرط الامتثال يمكن أن يمنع أو يؤخر أو يزيد تكاليف شراء وشحن السلع الإنسانية اللازمة لتقديم المساعدة الإنسانية، إلى البلدان الخاضعة للعقوبات، الأمر الذي يمكن أن ينطوي بدوره على عواقب وخيمة على المحتاجين"[105]. وبعد الزلزال الذي تعرضت له الجمهورية العربية السورية، تشير المنظمات الإنسانية إلى الصعوبات الناجمة عن العقوبات في "الحصول على السلع الأساسية، مما يؤدي إلى انخفاض التمويل المقدم إلى منظمات المعونة، وتقييد السفر والتنقل، وزيادة العقبات البيروقراطية، وبشكل أعم، إعاقة النشاط الاقتصادي"[106].

70 - وتفيد التقارير بأن فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية يحول دون شراء السلع وشحنها إلى البلدان الخاضعة للعقوبات، بما في ذلك السلع والخدمات الإنسانية، مثل الأغذية والأدوية والمعدات الطبية الأساسية وقطع الغيار اللازمة لهذه المعدات، أو يؤخرها أو يزيد من تكلفتها، حتى عندما لا تكون السلع مدرجة في قوائم العقوبات أو تكون معفاة من نظم العقوبات، وحتى عندما تكون الحاجة ملحة وإذا كانت هذه السلع

(102) التعليق العام رقم 8 (1997) بشأن العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرات 3-5.

(103) A/51/306.

(104) Caritas Internationalis and Geneva Graduate Institute, *Assessing the Impact of Sanctions on Humanitarian Work* (December 2022) , pp. 15 and 16.

(105) المرجع نفسه، الصفحة 16.

(106) Human Rights Watch, "Questions and answers: how sanctions affect the humanitarian response in Syria", 22 June 2023.

ذات طبيعة منقذة للحياة[107]. وبالتالي، فإن الآثار الضارة لفرط الامتثال تمنع حتى السلع المعفاة، مثل الأغذية والأدوية، من الوصول إلى المحتاجين[108].

71 - ويساور المقررة الخاصة القلق أيضا لأن حتى الصياغة المستخدمة في الوثائق المتعلقة بالاستثناءات لأغراض إنسانية، فضلا عن التحديات الهيكلية والإدارية، تقوض غرضها الإنساني، وتبقي على شعور بعدم اليقين والخوف بشأن النطاق الحقيقي لعمليات الحظر والإنفاذ المتصلة بالعقوبات، مما يؤدي إلى تفاقم فرط الامتثال. وتشمل التحديات المبلغ عنها ما يلي: (أ) أنظمة العقوبات غير الواضحة والمتداخلة والمربكة والمعقدة؛ (ب) والشروط المعقدة والإجراءات المربكة لمنح التراخيص للعمليات الإنسانية وفقا للاستثناءات أو الإعفاءات أو التقييدات الإنسانية القائمة[109]؛ (ج) واشتراطات الحصول على تراخيص متعددة لنشاط إنساني وحيد أو سلعة إنسانية وحيدة[110]؛ (د) والتأخيرات الجسيمة في تجهيز طلبات الترخيص (تصل إلى عام واحد - عام ونصف العام)[111]؛ (هـ) والرسوم القانونية المرهقة لتوفير التفسير التنظيمي والدعم القانوني (و) واشتراط أن تثبت الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني الطابع الإنساني لأنشطتها (عبء الإثبات)[112]؛ (ز) واستحالة تسليم السلع الطبية حتى مع الحصول على التراخيص في مواجهة العقوبات المصرفية والمالية والعقوبات المفروضة على التأمين والتسليم (ح) الحظر المفروض على تسليم السلع ذات الاستخدام المزدوج (بما في ذلك معجون الأسنان، وكواشف تنقية المياه، ومعدات المختبرات، والنظائر المشعة المستخدمة في الطب الإشعاعي لأغراض تشخيص وعلاج أمراض معينة)[113]؛ (ط) والافتقار إلى آليات لحماية الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني في جهودها الرامية إلى مواصلة عملها الإنساني القائم على المبادئ. وتفيد التقارير بأن هذه التحديات حولت العمل الإنساني من "تقييم الاحتياجات" إلى "تقييم المخاطر"[114].

72 - وتشير تقارير متعددة إلى التحديات التي تواجهها الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني، حتى في حالات الطوارئ، لإيصال الأدوية المنقذة للحياة، واللقاحات، والفحوص المختبرية، والمعدات والبرامجيات لمكافحة جائحة كوفيد-19[115] أو حمى الضنك (كوبا)، أو شراء المواد الخام والمعدات اللازمة لتصنيع

---

(107) OHCHR, "Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights".

(108) A/74/65، الفقرة 45.

(109) الرسالة رقم AL USA 21/2022.

(110) A/HRC/54/23/Add.1، الفقرة 51.

(111) المرجع نفسه، الفقرة 54.

(112) الرسالة رقم AL USA 21/2022؛ و European Commission, "Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions)", paras. 3.9 and 3.10.

(113) عرض مقدم من مجلس تطوير البحوث الطلابية التابع لجامعة غوجارات الوطنية للقانون؛ و International Atomic Energy Agency, "IAEA Director General's introductory statement to the Board of Governors", 14 September 2020.

(114) Human Rights Watch, "Put people's rights first in Syria sanctions", 22 June 2023.

(115) A/75/20.

اللقاح المضـــاد لكوفيد-19 (كوبا)[116]، أو دفع التكاليف المتعلقة بآلية كوفاكس (إيران (جمهورية - الإســلامية) وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية))[117]. وقوضــت العقوبات وفرط الامتثال بشــدة التعافي من الكوارث الطبيعية، مثل إعصـــار إيان في كوبا في عام 2022 أو الزلازل في الجمهورية العربية الســورية وتركيا في عام 2023. وتترتب على شـراء المعدات أو المواد أو الخدمات وتسـليمها تكلفة أكبر، إذ تعوّض الشـركات الأجنبية عن اضـطرارها إلى تحمّل خطر الالتفاف على العقوبات التي تفرضـها الولايات المتحدة عن طريق رفع الأسـعار، ناهيك عما تواجهه من عقبات لوجسـتية ومالية مختلفة ناجمة عن العقوبات[118]. وعلى الرغم من أن المجتمع الدولي أعرب عن دعمه للناجين من الزلازل في الجمهورية العربية السـورية، في بلد عانى فيه شـــعبه معاناة إنســـانية هائلة نتيجة للنزاع على مدى 12 عاما مع تأثير كارثي على الحق في الحياة والصـحة والسـكن والحصـول على المياه وعدم التعرض للتعذيب والكثير غير ذلك[119]، تفيد التقارير بأن الإعفاءات المؤقتة لأغراض إنســـانية فيما يتعلق بالجهود الرامية إلى الإغاثة من الزلزال التي قررتها الولايات المتحدة[120] والاتحاد الأوروبي[121] والمملكة المتحدة[122] من خلال اعتماد التراخيص العامة لم تمكّن من التصـدي للتدابير المفرطة التي تواصـل المصـارف ومقدمو الخدمات المالية وغيرها من مؤسـسـات الأعمال اتخاذها للحد من المخاطر. وفي الوقت نفســـه، أبقى التمييز الصـــريح بين "الإغاثة من الزلزال" المســـموح بها من جهة والتعمير المحظور من جهة أخرى على حالة من عدم اليقين بشـــأن نطاق وطبيعة المسـاعدة الإنسـانية المسـموح بها، وعلى الإجراءات الإدارية المعقدة مع السـلطات المختصـة، وتسـبب في تأخيرات جسيمة في إيصـال المساعدة المنقذة للحياة، وثنى العاملين في المجال الإنساني غير المتوفرة لديهم الموارد البشـرية والمالية اللازمة للتعامل مع أحكام هذه التراخيص العامة والإعفاءات المؤقتة وتفسـيرها عن القيام بعملهم الإنساني في مثل هذه الظروف الحرجة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتضمن هذه التراخيص العامة

---

(116) Cuba, Ministry of Foreign Affairs, "Cuba's report on resolution 75/289 of the United Nations General Assembly".

(117) Cuba, Ministry of Foreign Affairs, "Cuba's report on resolution 75/289 of the United Nations General Assembly"؛ و A/75/209، الفقرات 37 و 38 و 49-57؛ و Isabella Oliver and Mariakarla Nodarse Venancio, "Understanding the failure of the U.S. embargo on Cuba", Washington Office on Latin America, 4 February 2022؛ و Augustin, "Living through a war".

(118) Mikael Wolfe, "Hurricane Ian highlights the devastating effects of the U.S. blockade on Cuba", North American Congress on Latin America, 15 November 2022.

(119) انظر OHCHR, "UN expert calls for lifting of long-lasting unilateral sanctions 'suffocating' Syrian people", 10 November 2022؛ ووكالة الأنباء العربية السورية، "الهلال الأحمر العربي السوري يدعو إلى رفع الحصار عن سوريا لدعم جهود الإنقاذ"، 7 شباط/فبراير 2023. والميادين العربية، "مجلس كنائس الشرق الأوسط: ارفعوا العقوبات عن سوريا فورا"، 6 شـــباط/فبراير 2023. و American-Arab Anti-Discrimination Committee, "ADC calls on lifting sanctions to allow aid into Syria", 6 February 2023.

(120) United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "General License No. 23 on authorizing transactions related to earthquake relief efforts in Syria", Syrian Sanctions Regulations 31 CFR part 542, 9 February 2023.

(121) Council Regulation (EU) 407/2023 amending Regulation (EU) No. 2012/36 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria (*Official Journal of the European Union,* L 56 I, 23 February 2023, pp.1-3).

(122) United Kingdom, Office of Financial Sanctions Implementation, General Licence INT/2023/2711256.

المحددة زمنيا أي ضـــمانات للجهات الفاعلة في مجال العمل الإنســـاني لحمايتها من أي مســـؤولية تتعلق بعملها الإنساني، بما في ذلك ما يتصل بالعقوبات الثانوية. وتشير التقارير المقدمة من المجتمع المدني في الربعين الثاني والثالث من عام 2023 إلى أن المصارف خارج الجمهورية العربية السورية لا تزال تمنع إجراء معظم المعاملات المتعلقة بالجمهورية العربية السورية[123].

سابعا - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

73 - تتمسك المقررة الخاص بموقف مبدئي مفاده أن الأغلبية الساحقة من العقوبات الانفرادية لا تتطابق مع المعايير المتعلقة بمشروعية العقوبات وتشكل بالتالي تدابير قسرية أحادية الجانب أدانتها الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنســـان في قراراتهما المتعددة. وتعرب عن بالغ القلق إزاء الآثار المتفاقمة للعقوبات الثانوية والجزاءات القضـائية المدنية والجنائية الناجمة عن الالتفاف المزعوم على نظم العقوبات الانفرادية وما يترتب على ذلك من فرط الامتثال، وما لها من تأثير إنســـاني ســـلبي شـــامل على نطاق العالم، بحيث تؤثر على طائفة واســـعة من حقوق الإنســـان للشـــعوب التي تعيش في البلدان الخاضـــعة لأي نوع من أنواع العقوبات (بما فيها العقوبات المحددة الهدف)، ولا سيما الشعوب التي تعيش في أوضاع هشة، وتعطل في الوقت نفسه أيضـــا العلاقات التجارية والتعاون مع تلك البلدان، مع ما يترتب على ذلك من آثار إقليمية أوســـع نطاقا. وبالإضـــافة إلى ذلك، من المهم الإشـــارة إلى أن هذه التدابير تؤثر أيضـــا على رعايا البلدان التي تفرض العقوبات، فضلا عن رعايا البلدان الثالثة.

74 - وتلاحظ المقررة الخاصـة الاتجاه المتزايد لمؤسـسـات الأعمال إلى الإفراط في الامتثال بسبب زيادة إنفاذ العقوبات الثانوية والجزاءات القضـائية الجنائية والمدنية على الانتهاكات المزعومة لنظم العقوبات، والتي تؤدي جميعها إلى اتخاذ إجراءات إدارية وقضـــائية معقدة ضـــد أي نشـــاط قد ينظر إليه على أنه ينتهك نظم العقوبات. وفي الوقت نفسـه، أدت جميع العوامل المتمثلة في بيئة العقوبات المتغيرة باسـتمرار وتعزيز الأطر الوطنية والدولية لتجريم الانتهاكات والالتفاف على العقوبات، فضـــلا عن توســـيع نطاق الممارســـة المتعلقة باستخدام الوثائق التفسيرية غير القانونية أو شبه القانونية، وإعادة تأكيد الولاية القضـائية خارج الحدود الإقليمية ومواصلة توسيع نطاقها، إلى تفاقم حالة عدم اليقين والخوف لدى جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، ولا سيما العاملين في المجال الإنساني. وتلاحظ المقررة الخاصـة أيضـا تزايد التنسـيق بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة بشـأن السـياسـات المتعلقة بالعقوبات، والدعوة المنسـقة التي تقوم بها هذه البلدان لصـالح مشروعية إنفاذ العقوبات الانفرادية الرئيسية والثانوية بوصفها أداة للسياسة الخارجية، وتحديد وتوسيع نطاق الأسس والمعايير للإدراج في قائمة العقوبات، بما في ذلك تيسير الالتفاف على نظم العقوبات.

75 - ونظرا لعدم مشـروعية الأغلبية السـاحقة من العقوبات الانفرادية، فإن تطبيق الولاية القضـائية خارج الحدود الإقليمية، كوسيلة من وسائل الإكراه، من خلال فرض عقوبات ثانوية وجزاءات قضائية مدنية وجنائية للتحايل المزعوم على نظم العقوبات الانفرادية هذه، يتعارض مع القانون الدولي. ولا يمكن للدول أن تمارس سـلطتها إلا على أسـاس الولاية القضـائية العالمية أو الإقليمية أو الشـخصـية. ولا توفر صـلة أخرى بالهدف (المصـــالح الوطنية، والشـــواغل الأمنية، والدفع بالعملة الوطنية، وما إلى ذلك) أي أســـاس لتطبيق الولاية

(123) انظر Human Rights Watch, "Put people's rights first in Syria sanctions".

القضائية الوطنية خارج الحدود الإقليمية. وترى المقررة الخاصة أنه نظرا لعدم مشروعية الممارسة الحالية لإنفاذ العقوبات الثانوية، وإنفاذ الأحكام الجنائية فيما يتعلق بالعقوبات الانفرادية، لا يمكن طلب تسليم المطلوبين و/أو الموافقة عليه في القضايا الجنائية المتصلة بالعقوبات.

76 - ويؤدي إفراط الدول أو المنظمات الدولية أو مؤسسات الأعمال أو المصارف أو الجهات المانحة أو المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات الإنسانية، في الامتثال للعقوبات الانفرادية إلى انتهاك جميع الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تقريبا، فضلا عن حق الشعوب في التنمية، بما يشمل شعوب البلد الخاضع للعقوبات، والشعوب التي تقيم بلدانها علاقات اقتصادية وغيرها من العلاقات مع البلدان الخاضعة للعقوبات. ويمكن اعتبار سياسات عدم المخاطرة إطلاقا وفرط الامتثال بأنها ممارسات تمييزية ضد رعايا البلدان الخاضعة للعقوبات والمقيمين فيها على أساس جنسيتهم أو نسبهم أو أصلهم أو إقامتهم، وبأنها تنتهك مبادئ حقوق الإنسان المكرسة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وإن الخوف من العقوبات الثانوية، والجزاءات القضائية المدنية والجنائية، وأنظمة العقوبات وتفسيراتها المعقدة والمربكة وغير الواضحة، والتكاليف المرتفعة للمساعدة القانونية في قضايا العقوبات، ومخاطر تكبد مصاريف إضافية لقاء خدمات المهنيين القانونيين، كلها عوامل تمنع لجوء الأفراد المستهدفين إلى العدالة، أو الاستفادة من افتراض البراءة والحق في محاكمة عادلة.

77 - ويحول فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية دون إيصال المساعدة الإنسانية، حتى في حالات الطوارئ، وذلك بسبب ما يلي: أنظمة العقوبات غير الواضحة والمتداخلة والمربكة والمعقدة؛ والتحديات في الحصول على التراخيص للاضطلاع بالأنشطة الإنسانية (التعقيدات الإدارية والتكاليف وحالات التأخير)؛ والمصطلحات المفرطة في العمومية وغير المحددة بدقة؛ والرسوم القانونية المرهقة للتفسير التنظيمي والدعم القانوني؛ وعبء إثبات الطبيعة الإنسانية للأنشطة الذي تتحمله الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني؛ واستحالة تسليم السلع الطبية، حتى عند استلام التراخيص، في مواجهة العقوبات المصرفية والمالية والعقوبات المفروضة على التأمين والتسليم؛ والحظر المفروض على تسليم السلع ذات الاستخدام المزدوج؛ والافتقار إلى أي آلية لحماية الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني.

78 - وإن اتباع مؤسسات الأعمال سياسات عدم المخاطرة إطلاقا وفرط الامتثال، وعدم كفالة الدول ألا تنتهك هذه الممارسات حقوق الإنسان، يتعارضان مع المبادئ والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وإن الإشارات إلى العواقب الإنسانية "غير المقصودة" الناجمة عن العقوبات الانفرادية الرئيسية والثانوية، والبيانات التي تفيد بأن مؤسسات الأعمال هي وحدها المسؤولة عن حالات فرط الامتثال والتدابير المفرطة للحد من المخاطر، لا توفر أي أساس لقانونية أو مشروعية اعتماد وإنفاذ العقوبات الانفرادية الرئيسية والثانوية، أو فرض جزاءات قضائية مدنية وجنائية على التحايل المزعوم على هذه العقوبات.

79 - وتعوق العقوبات الانفرادية وفرط الامتثال للعقوبات الانفرادية تنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالحالات الإنسانية. وقد تصبح المساعدة الإنسانية، حتى لو تم تقديمها، غير فعالة بسبب حالات التأخير الجسيمة، والعوائق التشغيلية، والعقبات المالية، وأخيرا، فرط الامتثال من جانب الجهات الفاعلة المعنية.

باء التوصيات

80 - ينبغي أن تقوم الدول والمنظمات الإقليمية بما يلي:

(أ) استعراض التدابير المتخذة دون إذن من مجلس الأمن أو في إطار تجاوز هذا الإذن، ورفع التدابير التي لا تستوفي معايير الرد بالمثل أو التدابير المضادة، بما يتفق تماما مع معايير وقيود قانون المسؤولية الدولية، باعتبارها تشكل تدابير قسرية انفرادية. ويتعين على الدول أن تراعي دائما الشواغل الإنسانية عند اتخاذ قرار بفرض أي تدابير انفرادية، بما في ذلك التدابير المضادة (التحوط الإنساني)، وكذلك في سياق إنفاذها وتنفيذها؛

(ب) تجنب فرض عقوبات ثانوية وتدابير مدنية وجنائية لإنفاذ العقوبات الانفرادية الرئيسية باعتبار ذلك مخالفا للقانون الدولي، ورفع العقوبات التي تم تطبيقها بالفعل؛

(ج) الكف عن الممارسة المتمثلة في إصدار وثائق تفسيرية غير ملزمة تتعلق بالعقوبات، والتي يتم التعامل معها بوصفها قانونا وسببا من أسباب عدم اليقين والارتباك المؤدية إلى فرط الامتثال؛

(د) رفض أي طلبات لتسليم المطلوبين في القضايا الجنائية للالتفاف على العقوبات الانفرادية؛

(هـ) ضمان ألا يكون للعقوبات الانفرادية وفرط الامتثال لها تأثير على الهياكل الأساسية والخدمات الحيوية ذات الصلة بالرعاية الصحية والغذاء والزراعة والكهرباء والإمداد بالمياه والري والصرف الصحي والبذور والأسمدة، وكلها ضرورية لبقاء السكان ورفاههم؛

(و) اتخاذ جميع التدابير التشريعية والمؤسسية والإدارية اللازمة للقضاء على حالات فرط الامتثال أو التخفيف منها، وضمان ألا تنتهك أنشطة مؤسسات الأعمال التجارية الخاضعة لولايتها وسيطرتها حقوق الإنسان خارج الحدود الإقليمية. ويمكن استخدام عدم الوفاء بهذا الالتزام أساسا لإثبات مسؤولية الدول المعنية فيما يتعلق بانتهاكات الالتزامات التعاهدية بحماية حقوق الإنسان المحددة والتعاون في هذا المجال؛

(ز) ضمان حماية الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني من المسؤولية والتهم المتعلقة بعملها الإنساني في البلدان الخاضعة للعقوبات؛

(ح) ضمان عدم منع الأفراد المتضررين من العقوبات الانفرادية وفرط الامتثال من إمكانية اللجوء إلى العدالة من خلال الموارد المناسبة والتمثيل القانوني. ولا يمكن للمحاكم الوطنية أن تستخدم المخاطر التي تنطوي عليها العقوبات الثانوية أو غيرها من العقوبات كمبرر للإفراط في الامتثال؛

(ط) تفسير مبادئ بذل العناية الواجبة بحسن نية لضمان الالتزام بالقانون الدولي وحقوق الإنسان. وإن استخدام مصطلح "بذل العناية الواجبة" في سياق تعزيز فعالية تنفيذ العقوبات الانفرادية مضلل ومخالف للقانون الدولي.

81 - ويتعين على مؤسسات الأعمال أن تتجنب سياسات عدم المخاطرة إطلاقا وفرط الامتثال، التي تتعارض مع التزاماتها بموجب إطار المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، لا سيما فيما يتعلق بالسلع والخدمات الأساسية.

82 - وبما أن عمل وكالات الأمم المتحدة يتأثر بشكل متزايد بالعقوبات الانفرادية وفرط الامتثال، مما يمنع تلك الكيانات من أن تمارس بفعالية وظائفها ومهمتها المتمثلة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان في نطاق اختصاصها، تدعو المقررة الخاصة إلى إدراج تقييم الأثر الإنساني للعقوبات الانفرادية وفرط الامتثال في جداول أعمال جميع أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة الطيران المدني الدولي.

83 - وتوصي الدول المتأثرة بالعقوبات الثانوية وفرط الامتثال للعقوبات الانفرادية بأن تقدم معلومات مفصلة عن جميع أنواع التحديات الناجمة عن العقوبات وفرط الامتثال في تعاملها مع جميع آليات الأمم المتحدة ذات الصلة، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، والاستعراض الدوري الشامل، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان.

84 - وبالنظر إلى الأثر العشوائي والأفقي للإفراط في الامتثال للعقوبات الانفرادية، ينبغي للهيئات المنشأة بموجب معاهدات أن تنظر في أن تتناول في عملها مسألة الأثر الناجم عن التدابير القسرية المتخذة من جانب واحد في مجال حقوق الإنسان، والحق في المساواة، ومبدأ عدم التمييز في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

85 - وينبغي القضاء على أي تمييز على أساس الجنسية أو الأصل أو مكان الإقامة ومنعه في تشريعات الدول وسياساتها في المستقبل، وفي أنظمة وسياسات المصارف ومؤسسات الأعمال وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة.

86 - وينبغي لكيانات الأمم المتحدة، بما فيها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ووحدة سيادة القانون، أن تنظر في معالجة مشكلة إنفاذ العقوبات الثانوية وإنفاذ الجزاءات القضائية المدنية والجنائية، وقانونيتها، في إطار المناقشات الأوسع نطاقا بشأن الولاية خارج الحدود الإقليمية، والتوسع في استخدام الوثائق المعقدة غير الملزمة وغير القانونية في إطار آليات العقوبات الانفرادية، والتحديات المتعلقة باللجوء إلى العدالة، باعتبارها تشكل تهديدا لسيادة القانون.

87 - وإن الدول ومنظمات حقوق الإنسان والمجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان والأكاديميين والمهنيين القانونيين مدعوون إلى تقييم أثر إنفاذ العقوبات على استقلال المحامين والقضاة، ومدى توافقها مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك ضمانات المحاكمة العادلة ومراعاة الإجراءات القانونية الواجبة.