

Distr.: General
15 July 2022
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والخمسون

12 أيلول/سبتمبر - 7 تشرين الأول/أكتوبر 2022

البند 3 من جدول الأعمال

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

العقوبات الثانوية، والجزاءات القضائية المدنية والجنائية على الانتفاخ على نظم العقوبات، وفرط الامتثال للعقوبات

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، ألينا ف. دوهان

موجز

تقدم المقررة الخاصة ألينا ف. دوهان، في هذا التقرير، نظرة عامة على العقوبات الثانوية وتقييماً لهذه العقوبات التي تُستخدم كوسيلة لإنفاذ العقوبات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية. وهي تتناول كيف أدت العقوبات الثانوية وتدابير الإنفاذ المحلية وعوامل أخرى إلى فرط الامتثال على نطاق واسع للعقوبات الأحادية، ما أدى إلى توسيع نطاق تلك العقوبات توسيعاً كبيراً هي والتأثير السلبي المرتبط بها على حقوق الإنسان للأشخاص، من أفراد إلى سكان بأسرهم لا تستهدفهم العقوبات الأولية استهدافاً مباشراً. وتناقش المقررة الخاصة طبيعة هذه الممارسات وقانونيتها المشكوك فيها والحقوق المختلفة المتأثرة بها، وتقدم توصيات من أجل التخفيف من انتهاكات حقوق الإنسان الناتجة عنها.



الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً - مقدمة

1- يُقدّم هذا التقرير عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان 21/27 و5/45 وقرار الجمعية العامة 154/74، التي طُلب فيها، في جملة أمور، إلى المقرر الخاص/المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان: جمع جميع المعلومات ذات الصلة المتعلقة بالتأثير السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان؛ ودراسة الاتجاهات والتطورات والتحديات ذات الصلة؛ ووضع مبادئ توجيهية وتوصيات بشأن طرق ووسائل منع التأثير السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان وتقليل هذا التأثير ومعالجته؛ وتوجيه انتباه مجلس حقوق الإنسان ومفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والجمعية العامة إلى الأوضاع والحالات ذات الصلة.

2- ومع انتشار العقوبات الانفرادية، على الرغم من قانونيتها المشكوك فيها بموجب القانون الدولي، تسلط المقررة الخاصة الضوء على الاستخدام المتزايد لوسيلتين عامتين للإنفاذ، هما: فرض عقوبات ثانوية على المنتهكين المفترضين للجزاءات الانفرادية؛ وفرض جزاءات مدنية وجنائية. ومن المعروف، لأسباب عديدة، أن هذه الوسائل تردع حتى التفاعلات المسموح بها مع البلدان والقطاعات والكيانات المستهدفة والأفراد المستهدفين من جانب الكيانات التي تفتقر إلى الخبرة الفنية أو الموارد اللازمة لضمان الامتثال الكامل، أو التي تخشى عواقب الانتهاكات غير المقصودة. وقد أدى ذلك إلى فرط الامتثال بدرجة كبيرة للعقوبات الانفرادية، بما في ذلك في دول ثالثة نتيجة لتطبيق العقوبات الثانوية خارج الحدود الإقليمية.

3- وتؤثر العقوبات الانفرادية تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان لمن يُستهدفون بها بشكل مباشر وغير مباشر⁽¹⁾. ويؤدي الامتثال الطوعي المفرط إلى تفاقم هذا الضرر، في حين أن إنفاذها خارج الحدود الإقليمية يوسّع من نطاقها الجغرافي ويزيد بالتالي من عدد الأفراد حول العالم الذين تُنتهك حقوقهم بسبب العقوبات وفرط الامتثال لها. ويقدم هذا التقرير نظرة عامة على هذا الوضع وتقييماً نقدياً له ولتأثيره السلبي على حقوق الإنسان. وتؤكد المقررة الخاصة على أن التركيز على العقوبات الثانوية وعلى فرط الامتثال لها لا يمكن تفسيره على أنه اعتراف أو قبول بقانونية أو مشروعية التدابير القسرية الانفرادية الرئيسية.

4- ولإعداد هذا التقرير، دعت المقررة الخاصة الدول، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية، ومؤسسات حقوق الإنسان، والمجتمع المدني، والباحثين، ومؤسسات البحوث وجهات أخرى إلى تقديم ورقات عن العقوبات الثانوية، والجزاءات القضائية المدنية والجنائية على الالتفاف على نُظم العقوبات، وعن فرط الامتثال للعقوبات⁽²⁾. ووردت ردود من حكومات الاتحاد الروسي، وبيلاروس، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية إيران الإسلامية، وزمبابوي، وكوبا. كما وردت ردود من وجود الأمم المتحدة في الجمهورية العربية السورية ومن عدد من المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات الأعمال والأكاديميين والأفراد المعنيين. وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لجميع المجيبين.

ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة

5- من أجل زيادة الوعي بشأن الولاية، والتأثير السلبي للجزاءات الانفرادية على حقوق الإنسان، والأوضاع القائمة في البلدان المشمولة بالجزاءات، والنتائج المستخلصة من الزيارات القطرية، والمشاكل

(1) أليفا ف. دوهان، تقرير مواضيعي عن الجهات المستهدفة بالتدابير القسرية الانفرادية: (الوثيقة A/76/174/Rev.1).

(2) انظر الرابط: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-reports-secondary-sanctions-civil-and-criminal-penalties>.

التي تواجّه في تطبيق الإعفاءات الإنسانية، أُجريت مراراً مع المقررة الخاصة مقابلات من جانب الوسائط الإخبارية ووسائط إعلام أخرى من جميع أنحاء العالم.

6- كما أن زيارتيها القطريتين إلى زمبابوي (16-28 تشرين الأول/أكتوبر 2021) وجمهورية إيران الإسلامية (7-18 أيار/مايو 2022) لتقييم تأثير العقوبات الانفرادية على حقوق الإنسان قد انطويتا على اجتماعات كثيرة مع وزراء ومسؤولين حكوميين ومجموعات من المجتمع المدني وجهات أخرى صاحبة مصلحة وزيارات في موقع الأحداث في كل بلد واختتمت كل منهما بمؤتمر صحفي.

7- وشاركت المقررة الخاصة أيضاً في مؤتمرات مواضيعية وحلقات دراسية شبكية (على الإنترنت) واجتماعات افتراضية لمناقشة عملها؛ والتقت بممثلي البعثات الدائمة في جنيف، وممثلي حركة عدم الانحياز ومجموعة البلدان المتقاربة التفكير الداعمة للبلدان المتوسطة الدخل، وبمسؤولين في الاتحاد الأوروبي لزيادة الوعي بالشواغل المتعلقة بفرط الامتثال، وتطبيق القانون خارج الحدود الإقليمية، وإمكانية الوصول إلى المساعدات الإنسانية. وعقدت المقررة الخاصة اجتماعات ومشاورات مع أكاديميين ومحامين ومسؤولين من مجموعات صناعية متأثرة بالعقوبات بشأن آثار العقوبات الانفرادية على المساعدات الإنسانية وعلى الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة وعلى وضع معايير لتقييم التأثير الإنساني المترتب على العقوبات الانفرادية.

8- وقد بدأت المقررة الخاصة في استحداث منصة بحثية لتكون مستودعاً إلكترونياً للمقالات المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية وتأثيرها على حقوق الإنسان.

9- وخلال العام الماضي، وجهت المقررة الخاصة العديد من الرسائل إلى الدول والمصارف والكيانات التجارية ودور النشر، أشارت، في جملة أمور، إلى القيام خارج الحدود الإقليمية بتنفيذ العقوبات الانفرادية أو بفرط الامتثال لها.

10- وترد على الموقع الشبكي للولاية قائمة كاملة بأنشطة المقررة الخاصة في العام الماضي⁽³⁾.

ثالثاً- العقوبات الثانوية وفرط الامتثال للعقوبات الانفرادية

ألف- تعاريف وأوصاف عامة

العقوبات الثانوية

11- إذ تشير المقررة الخاصة إلى التأثير السلبي للعقوبات الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان⁽⁴⁾، فإنها تأسف لانتشار العقوبات الثانوية كوسيلة لإنفاذ العقوبات الانفرادية ضد دول أو قطاعات اقتصادية رئيسية، أو لاستهداف شركات أو منظمات أجنبية أو أفراد أجانب. ويجري تطبيق العقوبات الثانوية أيضاً على الكيانات أو الأفراد بسبب تعاونهم المفترض مع أطراف خاضعة للعقوبات أو بسبب ارتباطهم المفترض بها أو لمساعدتهم إياها على الالتفاف على العقوبات. ويمكن منع الشركات الأجنبية الخاضعة لعقوبات ثانوية من ممارسة الأعمال التجارية في الدولة الفارضة للعقوبات، أو منعها من استخدام أسواقها

(3) انظر الرابط: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/activities-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive-measures-enjoyment-human-rights-ms>

(4) OHCHR, "High Commissioner to Human Rights Council: sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise borne responsibility for improper conduct", 16 September 2021؛ (متاحة على الرابط: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>).

المالية أو منعها من المعاملات التي تنطوي على عملتها؛ في حين يمكن منع الأفراد الأجانب من دخول الدولة الفارضة للعقوبات وتجميد أي أصول لهم فيها. وقد تتخذ العقوبات الثانوية أيضاً شكل عقوبات مالية في بعض الظروف⁽⁵⁾.

12- ويمكن فرض عقوبات ثانوية على أطراف في أي مكان في العالم. فالعقوبات التي تطبقها الولايات المتحدة الأمريكية بموجب قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا لعام 2019 (قانون قيصر) ضد الجمهورية العربية السورية⁽⁶⁾، على سبيل المثال، تسمح بفرض عقوبات ثانوية على الشركات الأجنبية والجهات العاملة في المجال الإنساني، وكذلك موظفيها، إذا شاركت هذه الجهات في إعادة إعمار البنية التحتية بعد الصراع من أجل تحقيق رعاية السكان بالنيابة عن الحكومة السورية⁽⁷⁾. وعلاوة على ذلك، فإن الاستخدام الفعلي للعقوبات الثانوية يولد الخوف من أي تفاعل مع المستهدفين بالعقوبات الرئيسية حتى في البلدان التي تكون مباشرة نشاط الأعمال معها أمراً قانونياً⁽⁸⁾. ولهذا الخوف عواقب على حقوق الإنسان، مثل الحق في الصحة في الدول المستهدفة بالعقوبات الرئيسية. وخلال أزمة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) المستمرة، أعربت الجمهورية العربية السورية وجمهورية إيران الإسلامية والسودان وكوبا عن خوفها من فرض عقوبات ثانوية تتسبب في إحجام مصنعي الأدوية والأجهزة الطبية عن شحن الإمدادات وفي إحجام بعض المصارف عن تغطية المعاملات ذات الصلة⁽⁹⁾.

13- وتضم المقررة الخاصة صوتها إلى موقف كثير من الدول⁽¹⁰⁾ القائل بأن قانونية العقوبات الثانوية المفروضة خارج الحدود الإقليمية مشكوك فيها في القانون الدولي، أولاً في ضوء الأسئلة التي كثيراً ما تُثار بشأن قانونية العقوبات الرئيسية الانفرادية⁽¹¹⁾؛ وثانياً، لأن تطبيق العقوبات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية يُنظر إليه على نطاق واسع على أنه تعدٍ على سيادة الدول الأخرى عن طريق انتهاك المبادئ القانونية للولاية القضائية وبعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول⁽¹²⁾؛ وثالثاً بسبب التعارض مع التزامات

Tom Ruys and Cedric Ryngaert, “Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions”, *British Yearbook of International Law*, 2020 (متاح على الرابط: <https://academic.oup.com/bybil/advance-article/doi/10.1093/bybil/braa007/5909823>).

Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, Public Law 116-92, title LXXIV, sect. 7412, 20 December 2019 (متاح على الرابط <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ92/pdf/PLAW-116publ92.pdf>).

UN News, “UN rights expert urges United States to remove sanctions hindering rebuilding in Syria”, 29 December 2020 (متاحة على الرابط: <https://news.un.org/en/story/2020/12/1081032>).

Andrea Shalal, “IMF sees no ‘bounce back’ in Russian economy, warns of further damage if sanctions expanded”, Euronews, 19 April 2022 (متاح على الرابط: <https://www.euronews.com/next/2022/04/19/imf-worldbank-russia>).

Alena F. Douhan, statement at the virtual seminar on unilateral coercive measures in the context of COVID-19 pandemic situation, 30 November 2020 (ألينا ف. دويان، بيان أدلت به في الحلقة الدراسية الشبكية المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية في سياق أوضاع جائحة كوفيد-19).

انظر، على سبيل المثال، الورقتين المقدمتين من بيلاروس والجمهورية العربية السورية.

انظر، على سبيل المثال، الورقتين المقدمتين من كوبا والاتحاد الروسي.

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; Sascha Lohmann, “Extraterritorial U.S. sanctions”, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 2019/C 05* (2019) (متاحة على الرابط: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C05/>).

الدول الفارضة للعقوبات بموجب القانون التجاري الدولي، ومعاهدات الصداقة والتجارة، واتفاقات الاستثمار الدولية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

14- وتسَلطُ المقررة الخاصة الضوء على أن الجهات الأجنبية المستهدفة بالعقوبات الثانوية لا تُتهم عموماً بارتكاب جرائم أو تُحاكَم، وبالتالي تُحرَم من حقوقها في الإجراءات القانونية الواجبة المنصوص عليها في المادتين 14 و15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعلى الرغم من ذلك، وبالنظر إلى التوسع الهائل في استخدام العقوبات الرئيسية في السنوات الأخيرة، فقد نما بدرجة كبيرة استخدام العقوبات الثانوية⁽¹³⁾، وأدى الخوف من الاستهداف بها إلى تعزيز الاتجاه العالمي المتمثل في فرط الامتثال للعقوبات الرئيسية⁽¹⁴⁾. وعلاوة على ذلك، تشير المقررة الخاصة إلى أن الاستخدام المتزايد للعقوبات الثانوية يثير احتمالية فرط الامتثال لها أيضاً⁽¹⁵⁾، وفي الواقع، جرى بالفعل الإبلاغ عن إمكانية فرض عقوبات ثالثة (من الدرجة الثالثة) ضد الأطراف التي تتاجر مع الجهات المستهدفة بالعقوبات الثانوية⁽¹⁶⁾.

الجزاء القضائية المدنية والجنائية

15- تلاحظ المقررة الخاصة أن الدول التي تفرض عقوبات كثيراً ما تنص، في قانونها المحلي، على جزاءات مدنية وجنائية على الالتفاف على نظم العقوبات. وتمييزاً للعقوبات الثانوية ضد مواطني البلدان الثالثة والشركات، فإن التدابير المحلية تجاه مواطنيها هي تتيح قدرأ من الوصول إلى الإجراءات القضائية وضمانات الإجراءات القانونية الواجبة. بيد أن المقررة الخاصة تلاحظ أنه لما كانت قانونية العقوبات الرئيسية مشكوكاً فيها، فإن حالة التدابير الهادفة إلى إنفاذها، بما في ذلك هذه الإجراءات المدنية والجنائية، مثيرة للجدل إلى حد كبير.

16- وفيما يتعلق بالعقوبات الثانوية المطبقة خارج الحدود الإقليمية، تؤكد المقررة الخاصة أن قانونية الجزاءات القضائية المدنية أو الجنائية المحلية على انتهاك العقوبات الثانوية مشكوك فيها لأن قانونية العقوبات نفسها مشكوك فيها. وتقيد التقارير أن الخوف من مثل هذه العقوبات الثانوية، بالاقتران مع

Justine Walker, "The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action", *International Review of the Red Cross*, IRRC No. 916–917 (2022), p. 711 (13)

انظر، على سبيل المثال، البيان الذي أدلت به المقررة الخاصة في الحلقة الدراسية الشبكية المعنونة "The impact of unilateral coercive measures on national health systems of targeted countries and well-being of women, children and people in vulnerable situations" (تأثير التدابير القسرية الانفرادية على النظم الصحية الوطنية للبلدان المستهدفة ورفاه النساء والأطفال والأشخاص ذوي الأوضاع الهشة"، 3 حزيران/يونيه 2021 (متاح على الرابط: <https://media.un.org/en/asset/k1o/k1olchwcxg>)؛ انظر أيضاً "Overcompliance with US sanctions harms Iranians' right to health", 19 October 2021 (available at <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/over-compliance-us-sanctions-harms-iranians-right-health>). (14)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "High Commissioner to Human Rights Council: Sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise borne responsibility for improper conduct", 16 September 2021 (مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان: يمكن للعقوبات أن تخلق معاناة شديدة لا موجب لها للأفراد الذين لم يرتكبوا جرائم ولم تقع عليهم من وجوه أخرى المسؤولية عن ارتكاب سلوك غير سليم"، 16 أيلول/سبتمبر 2021 (متاح على الرابط: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>). (15)

Justin D. Stalls, "Economic sanctions", *University of Miami International and Comparative Law Review*, vol. 11, No. 2 (2003), pp. 142–143; Mercédeh Azeredo da Silveira, "Economic sanctions, force majeure and hardship", *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts*, Fabio Bortolotti and Dorothy Ufot (eds.) (Paris, International Chamber of Commerce, 2018) (16)

عوامل مثل عدم الوضوح بشأن الإنفاذ، يمكن أن يؤدي إلى فرط الامتثال للعقوبات من جانب الأطراف المحلية⁽¹⁷⁾. وهكذا، فبينما لا تؤيد المقررة الخاصة أو تبرر العقوبات الانفرادية، فإنها تلاحظ أن وضع إرشادات واضحة⁽¹⁸⁾ من شأنه أن يوفر بعض الوضوح واليقين ويمكن أن يقلل إلى أدنى حد من فرط الامتثال.

فرط الامتثال

17- بسبب العنف الذي تتعرض له حقوق الإنسان نتيجة العقوبات الانفرادية، تعرب المقررة الخاصة عن قلقها العميق إزاء التوسع السريع في فرط الامتثال في جميع أنحاء العالم. ويتحصّل فرط الامتثال في القيود المفروضة ذاتياً التي تتجاوز القيود التي تفرضها العقوبات، إما كجزء من عملية إزالة المخاطر، للتقليل إلى أدنى حد من احتمالية حدوث انتهاكات غير مقصودة أو لتجنب مخاطر الإضرار بالسمعة أو المخاطر الأخرى على الأعمال التجارية، أو كوسيلة للحد من تكاليف الامتثال. ويزيد فرط الامتثال كثيراً من الضرر الذي تسببه العقوبات لحقوق الإنسان للأفراد عن طريق توسيع نطاق المستهدفين فعلاً لكي يشملوا أفراداً غير خاضعين للعقوبات وكيانات وأحياناً لسكان بأكملهم، بل إن التأثير الإجمالي لفرط الامتثال وحده على حقوق الإنسان يمكن أن يكون هائلاً⁽¹⁹⁾. وتشير المقررة الخاصة إلى أن المعلومات المتعلقة بتأثير حالات فرط امتثال محددة يمكن أن تكون مسألة حساسة، يجري أحياناً إطلاعها عليها على أساس غير رسمي فقط.

18- وتحيط المقررة الخاصة علماً بأن فرط الامتثال قد أصبح ممارسة واسعة الانتشار على نطاق عالمي⁽²⁰⁾، ويجب الاعتراف بأنه خطر جديد كبير على القانون الدولي وحقوق الإنسان. وهي تشير إلى أن توفير السلع والخدمات الإنسانية المرخص بها للدول المشمولة بالعقوبات كثيراً ما ينطوي على سلسلة واسعة من المشاركين في بلدان متعددة، وأن فرط الامتثال من جانب أي منهم، بمن في ذلك المصدّرون والمصدّرون ومقدّمو الخدمات المالية وشركات النقل، يمكن أن يمنع السلع الأساسية من الوصول إلى الأشخاص المحتاجين.

Anila Haleem, "Strict liability fines for inadvertent sanctions breaches", *UK Finance* blog, 6 June 2022 (متاح على الرابط: <https://www.ukfinance.org.uk/news-and-insight/blog/strict-liability-fines-inadvertent-sanctions-breaches>).

Government of the United Kingdom, Office of Financial Sanctions Supervision, "OFSI enforcement and monetary penalties for breaches of financial sanctions: Guidance" (2022) (متاح على الرابط: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1083297/15.06.22_OFSI_enforcement_guidance.pdf).

OHCHR, "Statement by Ms. Alena F. Douhan Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights at the meeting of NAM countries", 18 September 2020 (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "البيان الذي أدلت به السيدة أيلينا ف. دوهان، المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان في اجتماع بلدان حركة عدم الانحياز"، 18 أيلول/سبتمبر 2020) (متاح على الرابط: <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/09/statement-ms-alena-douhan-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive>).

Gibson Dunn, "Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19", 29 April 2020 (available at <https://www.gibsondunn.com/economic-and-trade-sanctions-developments-in-response-to-covid-19/>); Erica Moret, "Time to act: Harmonizing global initiatives and technology-based innovations addressing de-risking at the interfacing sanctions-counterterrorism-humanitarian nexus", in *International Sanctions: Improving Implementation Through Better Interface Management*, Sascha Lohmann and Judith Vorrath (eds.) (Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, August, 2021), pp. 74–82.

19- وقد تُلقت المقررة الخاصة معلومات تفيد بأن فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية قد منع أو أحرر أو زاد تكلفة شراء الأغذية والأدوية والأجهزة الطبية وقطع غيار هذه المعدات وشحنها جميعاً إلى البلدان المشمولة بالعقوبات، حتى عندما تكون الحاجة إليها ملحة. واستشهدت بالمثال المتعلق بمصرف "نوفو بانكو" (Novo Banco)، وهو مصرف برتغالي يقال إنه امتنع عن معالجة المدفوعات المتعلقة بأدوية حيوية وإمدادات طبية طلبتها جمهورية فنزويلا البوليفارية نتيجة للعقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة، وبحالة مرضى انحلال البشرة الفقاعي في جمهورية إيران الإسلامية، فقالت أن فرط الامتثال هذا كان له أثر مدمر على الحق في الصحة والحقوق الأخرى لمواطني جمهورية فنزويلا البوليفارية وجمهورية إيران الإسلامية⁽²¹⁾.

20- وتلاحظ المقررة الخاصة كذلك أن فرط الامتثال قد منع المنظمات غير الحكومية العاملة في المجالات الإنسانية من تحويل الأموال لدفع مرتبات موظفيها في البلدان المشمولة بالعقوبات⁽²²⁾ ومنع أفراد غير مستهدفين من الوصول إلى ممتلكاتهم والوفاء بالتزاماتهم المالية، ما يقوّض كثيراً من حقوقهم، بما في ذلك حقوقهم في السكن والتوظيف والتعليم والصحة.

21- وهي ترى أن فرط الامتثال ينطوي أيضاً على تدابير مستوحاة من العقوبات، أو مرتبطة بها، ولكنها تسبق فرضها أو تستمر بعد رفعها، وبالتالي تضر بحقوق الإنسان خارج الفترة الزمنية التي تكون فيها العقوبات سارية المفعول رسمياً، وربما بطرق لا تفعلها العقوبات أنفسها. وتكون التدابير المتخذة قبل العقوبات الانفرادية انعكاساً لإدارة المخاطر بالاستناد إلى التوقعات⁽²³⁾، والتي يمكن أن تؤدي إلى "اتخاذ الجهات الفاعلة الخاصة المبادرة للتراجع عن المشاركة التجارية تحسباً لجولات جديدة من العقوبات"⁽²⁴⁾. وبالمثل، يمكن أن يستمر فرط الامتثال بعد انتهاء العقوبات. فالمصارف الدولية الكبيرة التي كانت تعمل في جمهورية إيران الإسلامية قبل فرض العقوبات على البلد، قد امتنعت عن استعادة الأنشطة هناك بعد تخفيف العقوبات في عام 2016⁽²⁵⁾، ما أعاق الانتعاش الاقتصادي للبلد⁽²⁶⁾ وأثر على الحق في التنمية مع إطالة أمد مشاكل حقوق الإنسان المرتبطة بالصعوبات الاقتصادية.

22- وتلاحظ المقررة الخاصة كذلك أن فرط الامتثال لا يبدو أنه يعجل برفع العقوبات الانفرادية، على الرغم من أنه يزيد من تأثيرها على المجتمع، ما يؤدي إلى استنتاج مفاده أن فرط الامتثال لا يساعد في حد ذاته على تحقيق الأهداف المعلنة من العقوبات.

(21) رسالة موجهة من المقررة الخاصة ومكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة إلى مصرف "بانكو نوفو" (12 تموز/يوليه 2021) (OTH 207/2021) وإلى شركة "مولنيك" (Mölnlycke) (14 تشرين الأول/أكتوبر 2021، OTH 230/2021).

(22) معلومات سرية.

(23) Emmanuel Fragnière and George Sullivan, *Risk Management: Safeguarding Company Assets* (Boston, Thomson NETg, 2007), p. 93.

(24) Richard L. Kilpatrick, Jr., "Self-sanctioning Russia", *European Journal of International Law*, 11 May 2022 (EJIL: Talk!)، متاح على الرابط: <https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/> (utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

(25) Benjamin Raynor, "In the shadow of sanctions: reputational risk, financial reintegration, and the political economy of sanctions relief", paper submitted to the International Studies Association, 2020 (متاح على الرابط: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/ISA2021/Archive/74d6810f-bf9c-4f0d-8748-180fc7de5a04.pdf>).

(26) Jonathan Saul and Parisa Hafezi, "RPT-INSIGHT-Iran's global banking problems deepen with rise of Trump, Brexit", Reuters, 29 July 2016 (متاح على الرابط <https://www.reuters.com/article/iran-banking-idUSL8N1AF6IM>).

23- وعلاوة على ذلك، ونظراً إلى أنه يمكن الآن توقع فرط الامتثال عند فرض العقوبات، فقد تقوم الدول أحياناً بتصميم العقوبات على نطاق أضيق لما تعرفه من أن فرط الامتثال سيكملها⁽²⁷⁾؛ وقد يكون أحد الأهداف المتوخاة هو تحويل جزء من المسؤولية القانونية عن مشاكل حقوق الإنسان التي تنتج عن العقوبات.

باء - أنواع فرط الامتثال

24- يتخذ فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية أشكالاً كثيرة، تتراوح بين الرفض الكامل من جانب شركة ما للتعامل مع بلد مشمول بالعقوبات أو مع رعاياه بأي شكل من الأشكال، إلى فرض قيود أكثر تحديداً تؤثر على أنشطة أو خدمات تجارية معينة.

رفض القيام بأعمال تجارية لا تحظرها العقوبات

25- تلاحظ المقررة الخاصة أن الشركات كثيراً ما تقرر وقف جميع الأعمال التجارية مع بلد أو كيان أو فرد مشمول بالعقوبات أو مع بلد تُوقَّع فيه العقوبات على كيانات معينة أو أفراد معينين، حتى وإن كانت نُظم العقوبات الرئيسية تسمح بأنشطة معينة أو تنص على إعفاءات لأسباب إنسانية، بما في ذلك في سياق عملية تنفيذ جزاءات مجلس الأمن.

26- وقد تتخذ الشركة هذا القرار بسبب فائدة تجارية متصورة أو لأن وسطاء أساسيين، مثل المصرف الذي تتعامل معه، قد يرفضون تنفيذ المعاملات ذات الصلة. وتوجه المقررة الخاصة الانتباه إلى الشركة السويدية لتصنيع المنتجات الطبية "مولنليك" (Mölnlycke)، التي أوقفت جميع الصادرات إلى جمهورية إيران الإسلامية بعد أن أعادت الولايات المتحدة فرض عقوبات على هذا البلد في عام 2018. وشمل وقف الصادرات المنتجات المعفاة، بما في ذلك الضمادات التي تصنعها هذه الشركة فقط والتي كانت ذات أهمية حيوية لمرضى انحلال البشرة الفقاعي، وهو مرض جلدي مزمن مروّع. وقد أدى ذلك إلى زيادة المعاناة بل وإلى حدوث وفيات لدى هؤلاء الأطفال، ما يهدد حقوقهم في الصحة والحياة. وقررت شركة "مولنليك" وقف تعاملاتها مع جمهورية إيران الإسلامية بعد أن أصبح من المستحيل العثور على مصرف أو مؤسسة أخرى تتولّى المعاملات المالية اللازمة⁽²⁸⁾. وتلقت المقررة الخاصة، أثناء زيارتها القطرية إلى جمهورية إيران الإسلامية، تقارير عن وجود عقبات مماثلة في شراء وتسليم أدوية وأجهزة طبية مُنقذة للحياة من أجل علاج أمراض أخرى نادرة وشديدة بسبب فرط الامتثال من جانب الشركات الأجنبية. وأبلغت المقررة الخاصة بأن شركات التأمين كانت مترددة في تأمين الشحنات الجوية إلى جمهورية إيران الإسلامية كما أبلغت بحالات تأخير كبيرة تسببت في تسليم الأدوية قرب تواريخ انتهاء صلاحيتها⁽²⁹⁾.

27- وبالمثل، عندما فرضت عقوبات انفرادية على الاتحاد الروسي في عام 2022 وسط الصراع في أوكرانيا، توقف كثير من الشركات الأجنبية الكبيرة عن العمل مع الكيانات والأفراد الروس الذين تحدهم

(27) بيان أدلت به "ناتاشا دي تيران، لجنة الخزانة التابعة لمجلس العموم: Statement by Natasha de Terán, House of Commons Treasury Committee, "Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186", 7 March 2022 (متاح على الرابط: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>).

(28) ورقة مقدمة من المركز الإيراني للقانون الجنائي الدولي.

(29) OHCHR, "Preliminary findings of the visit to the Islamic Republic of Iran by the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights", 18 May 2022 (unofficial translation) (متاحة على الرابط: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/Ira>). (n-country-visit-conclusions-SR-UCM-17May2022%20-EnglishPersian.docx)

العقوبات، وتوقفت بعض الشركات عن التعامل مع جميع الأفراد الروس والكيانات الروسية، بغض النظر عما إذا كانت أسماؤهم واردة في العقوبات أم لا⁽³⁰⁾.

28- وتتهم المقررة الخاصة أن هذا الحذر هو بديل للفحص الدقيق الذي قد لا تقوم به الشركة بسبب عدم كفاية الموارد أو الخبرة الفنية أو الإرادة، وهو ما يمكن أن يتسبب في رفض الأعمال التجارية عندما لا توجد صلة بالبلد المشمول بالعقوبات. وجرى الإبلاغ عن أن منصة إيتسي (Etsy) للتجارة الإلكترونية على الإنترنت قد أزلت أصنافاً من البيع وعلقت حسابات بائعين لأنهم أدرجوا منتجات مثل الدمى الفارسية أو وسادة فأرة حاسوب مصممة لكي تبدو كأنها سجادة فارسية، على الرغم من أن أياً من المنتجات ليس له أي صلة بجمهورية إيران الإسلامية⁽³¹⁾. وحتى مؤسسات الأعمال المملوكة للدولة التي يُفترض أن لديها إمكانية الوصول إلى الموارد لإجراء هذا الفحص قد تُقرر وقف العمل التجاري تماماً مع بلد مشمول بالعقوبات؛ فشركة الخدمات البريدية الحكومية السويدية-الدنماركية المشتركة (PostNord) قد علقت جميع التبادلات البريدية السويدية مع الاتحاد الروسي وبيلاروسيا على أساس العقوبات التي فرضها الاتحاد الأوروبي على كلا البلدين⁽³²⁾، على الرغم من أن دوائر الخدمات البريدية في الدول الأعضاء الأخرى في الاتحاد الأوروبي قد أُنقبت على هذه الأنشطة.

29- وهكذا، فقد تقرر الشركات، بعد إجراء تحليل للتكاليف والمخاطر، أن من مصلحتها الفضلى فصل جميع الروابط مع بلد مشمول بالعقوبات أو مع أفراد مشمولين بالعقوبات بدلاً من تحمل تكاليف إجراء تحليل قانوني أكثر تفصيلاً لن يعطيها بالضرورة التيقن المطلق بعدم وجود مخاطر قانونية⁽³³⁾. وتضيف المقررة الخاصة أن الخطر القانوني ليس هو الخطر التجاري الوحيد الذي يمكن أن يدفع إلى اتخاذ مثل هذا القرار.

فرط الامتثال من جانب القطاع المالي

30- تلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن قيام المصارف وغيرها من الجهات الفاعلة المالية بالابتعاد بشكل مفرط عن المخاطر هو أمر يعوق تدفق السلع والخدمات الإنسانية المسموح بها بموجب العقوبات الانفرادية. ويشمل فرط الامتثال هذا، في جملة أمور، رفض إجراء المعاملات المرخص بها؛ وردع المعاملات المرخص بها عن طريق اشتراط تقديم وثائق أو شهادات مرهقة، أو فرض معدّلات أعلى أو رسوم إضافية أو فرض تأخيرات؛ وتجميد أصول غير مستهدفة بالعقوبات؛ وحرمان الأفراد من إمكانية فتح حسابات مصرفية أو الاحتفاظ بها أو من إجراء معاملات على أساس أنهم من مواطني بلد مشمول بالعقوبات، حتى لو كانوا لاجئين من ذلك البلد أو لأنهم وُلدوا هناك.

31- وتشير المقررة الخاصة إلى بيان صادر عن موظف سابق في مكتب مراقبة الأصول الأجنبية، الذي يتولّى إدارة وإنفاذ العقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة، يذكر أنه: "إذا كنت تشارك في التمويل الأساسي لمعاملة غير مسموح بها وكنت بعيداً بعدة طبقات عن مكان حدوث هذا الانتهاك المحتمل، يظل

(30) ورقة مقدمة من الاتحاد الروسي.

(31) ورقة مقدمة من مجموعة ميان (Miaan Group).

(32) "PostNord in Sweden suspends all postal items to and from Russia and Belarus", 24 March 2022 (شركة "بوست نورد" تعلّق إرسال جميع الأشياء البريدية إلى روسيا وبيلاروسيا وتلقّيها منهما) (متاح على الرابط: <https://www.postnord.se/en/about-us/press-releases/2022/postnord-in-sweden-suspends-all-postal-items-to-and-from-russia-and-belarus>).

(33) Emmanuel Breen, "Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance", in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), p. 262.

من الممكن مع ذلك تحميلك المسؤولية". وأضاف أيضاً أن "العناية الواجبة لدى المصارف المراسلة قد ظلت دائماً صعبة بما فيه الكفاية. وهذا الوضع يجعل الأمر مستحيلاً"⁽³⁴⁾.

32- وتلاحظ المقررة الخاصة تقريراً جاء فيه أن المصارف، في العديد من البلدان، التي لها دور لا بد منه للمعاملات التي تتطوي على جمهورية فنزويلا البوليفارية قد توقفت عن تقديم خدمات المراسلة، ما أدى في إحدى الحالات إلى منع تحويل 200 مليون دولار من حكومة الصين⁽³⁵⁾. وتلاحظ المقررة الخاصة أن الحذر الشديد الذي تمارسه المصارف فيما يتعلق بالعقوبات يعكس أيضاً وجود جزاءات قاسية. وعلى سبيل المثال، فرضت الولايات المتحدة غرامة على المصرف الفرنسي "بي إن بي باريباس" (BNP Paribas) بقيمة 9 مليارات دولار في عام 2014 لمعالجة معاملات تشمل بلداناً مشمولة بعقوبات. وتشير المقررة الخاصة أيضاً إلى متطلبات الامتثال للوائح المصرفية الهادفة إلى تقليل المخاطر المالية إلى أدنى حد وتجنب التورط في جرائم مالية، وكذلك ضرورة الحفاظ من جانب المصارف على سمعتها وثقة العملاء. وكما ذكر مقرر خاص سابق، "الانتهاك غير المقصود، الذي يؤدي إلى إجراء تحقيق عام، يمكن أن يكون مدمراً، حتى لو جرى في خاتمة المطاف تبرئة المصرف من أي مخالفات"⁽³⁶⁾.

33- وتأسف المقررة الخاصة لأن بعض الدول تبدو مستريحة لفرط الامتثال، كما حدث عندما قالت أمانة الدولة للشؤون الاقتصادية في سويسرا إن "المصارف الحرة في اتخاذ تدابير تتجاوز الحد الأدنى من المتطلبات القانونية لأسباب تتعلق بالمخاطر والسمعة"⁽³⁷⁾. وعلى النقيض من ذلك، تنتظر المقررة الخاصة بشكل إيجابي إلى القلق الذي أعرب عنه مسؤول في الاتحاد الأوروبي من أنه بعد فرض عقوبات على بيلاروسيا والاتحاد الروسي في عام 2022، أوقفت المصارف في الدول الأعضاء تلقياً ودائع من العملاء الروس حتى لو كانوا مقيمين في الاتحاد الأوروبي ولا يخضعون للعقوبات⁽³⁸⁾. وفي فرنسا، أفيد بأن أحد المصارف رفض إيداع أموال إسكان من الحكومة الفرنسية في حساب طالب روسي بإحدى الجامعات الفرنسية، مستشهداً بـ "العقوبات الأوروبية"، بينما منع مصرف آخر موظفة روسية في مقره بباريس من الوصول إلى مرتبتها⁽³⁹⁾.

34- ويحدث فرط الامتثال بغض النظر عما إذا كانت العقوبات شاملة أو محدودة. ففي زيمبابوي، المشمولة بعقوبات محددة الهدف في معظمها، كان لدى الأفراد والكيانات غير الخاضعين للعقوبات حسابات قائمة منذ فترة طويلة أغلقتها مصارف في أستراليا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا

(34) Daniel Tannebaum, consultant at Oliver Wyman, quoted in Sanne Wass, "Banks face hidden sanctions risk amid complex correspondent banking system", *S&P Global*, 13 April 2022 <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/banks-face-hidden-sanctions-risk-amid-complex-correspondent-banking-system-69743257>.

(35) ورقة مقدمة من منظمة "سوريس لحقوق الإنسان" (Sures Derechos Humanos).

(36) Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights on his mission to the Syrian Arab Republic", 8 October 2018 (تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان عن بعثته إلى الجمهورية العربية السورية، 8 تشرين الأول/أكتوبر 2018 (الوثيقة: A/HRC/39/54/Add.2، الفقرة 37).

(37) "Elan de générosité freiné par la filiosité des banques suisses", *20 Minutes* (Lausanne), 16 March 2022.

(38) Martin Arnold and Sam Fleming, "Banks push Brussels for clarity to avoid 'overcompliance' with sanctions on Russia", *Financial Times*, 7 April 2022 <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>.

(39) David Fontaine, "Ruses anti-Russes", *Le Canard Enchaîné*, 11 May 2022, p. 4.

الشمالية والولايات المتحدة بسبب جنسيتهم، ولا يوجد سوى ستة مصارف من بين 27 مصرفاً تجارياً في زيمبابوي هي التي لا يزال لديها مصارف مراسلة أجنبية مستعدة لتداول المعاملات⁽⁴⁰⁾.

35- وتلاحظ المقررة الخاصة أن فرط الامتثال من جانب المصارف يمنع أيضاً الدول المشمولة بالعقوبات من الاضطلاع بمهام سيادية؛ إذ تواجه هذه الدول صعوبات في دفع مستحقات العضوية للمنظمات الدولية وفي الوصول إلى أسواق الديون من أجل تمويل الأنشطة التي يمكن أن تكون بالغة الأهمية لحماية حقوق الإنسان لمواطنيها⁽⁴¹⁾. وعلقت مصارف كثيرة حول العالم مؤخراً العمليات التي تنطوي على كوبا بسبب عقوبات الولايات المتحدة، "بما في ذلك عمليات النقل المشروعة لمشتريات الأغذية والأدوية والسلع من أجل السكان"، ورفضت إجراء معاملات لدعم توزيع لقاحات جائحة كوفيد-19 توزيعاً أوسع نطاقاً؛ وأنهت العلاقات مع البعثات الدبلوماسية الكوبية في جميع أنحاء العالم بسبب الخوف من الانتقام من جانب حكومة الولايات المتحدة⁽⁴²⁾. وعلاوة على ذلك، يُمنع الكوبيون المقيمون في الخارج من فتح حسابات مصرفية أو استخدام بطاقات ائتمان معينة أو إجراء معاملات بشكل طبيعي لا لسبب إلا لأنهم مواطنون كوبيون⁽⁴³⁾ - وهو وضع يؤثر، في جملة أمور، على العاملين الطبيين الكوبيين الذين يجري إرسالهم إلى الخارج لضمان الحق في الصحة في كثير من البلدان.

36- وفيما يتعلق بفرط الامتثال المصرفي، تشير المقررة الخاصة إلى قرار مجلس الأمن 2615 (2021) المتعلق بالجزاءات التي تفرضها الأمم المتحدة على الجماعات والكيانات والأفراد المرتبطين بحركة طالبان في أفغانستان⁽⁴⁴⁾، والذي أعلن فيه المجلس أن "المساعدة الإنسانية وغيرها من الأنشطة التي تدعم الاحتياجات الإنسانية الأساسية في أفغانستان لا تشكل انتهاكاً" للتجميد المفروض على أصول طالبان، وأن "تجهيز ودفع الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية الأخرى، وتوفير السلع والخدمات اللازمة لضمان إيصال هذه المساعدة في الوقت المناسب أو لدعم هذه الأنشطة هي إجراءات مسموح بها" ما دام قد بُذلت "جهود معقولة" للتقليل إلى أدنى حد ممكن من حصول الأفراد أو الكيانات المدرجة أسماؤهم في قائمة الجزاءات على أي فوائد. وهكذا فإن أوجه قلق المصارف، وفي كثير من الأحيان تقاعسها، يشكلان خرقاً لجزاءات مجلس الأمن.

فرط الامتثال من جانب الكيانات والدول الأخرى

37- تلاحظ المقررة الخاصة أن فرط الامتثال يحدث من جانب الشركات التي هي أداة حيوية لتوصيل السلع والخدمات الإنسانية وغيرها من السلع والخدمات المعفاة رسمياً من العقوبات. وكثيراً ما يرفض مقدمو خدمات النقل وشركات التأمين تقديم الخدمات خوفاً من فرض عقوبات ثانوية عليهم "بسبب الانتهاكات غير المتعمدة أو غير المقصودة أو حتى الانتهاكات الصغيرة للعقوبات الرئيسية"⁽⁴⁵⁾. وهكذا،

(40) ورقة مقدمة من زمبابوي.

(41) Andrea Shalal, "Russia, Belarus squarely in 'default territory' on billions in debt – World Bank", Reuters, 10 March 2022 (متاح على الرابط: <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-belarus-squarely-default-territory-billions-debt-world-bank-2022-03-09/>).

(42) ورقة مقدمة من كوبا.

(43) المرجع نفسه.

(44) انظر الرابط: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/413/83/PDF/N2141383.pdf?OpenElement>.

(45) 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: Edward Elgar, 2021), p. 388.

فإن العقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة على الجمهورية العربية السورية تعوق نقل شحنات الأدوية المرخص بها إلى البلد وتزيد من التكاليف المترتبة على ذلك⁽⁴⁶⁾.

38- وتلاحظ المقررة الخاصة أن الدول تتخربط هي الأخرى أحياناً في فرط الامتثال عندما تكون منظمة إقليمية هي الطرف الفارض للعقوبات. فالدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مسؤولة عن تطبيق عقوبات الاتحاد الأوروبي، وقد دفعت الاختلافات في تفسيرات هذه الدول للعقوبات المفروضة على الاتحاد الروسي في عام 2022 مسؤولاً في الاتحاد الأوروبي إلى ملاحظة أن فرط الامتثال من جانب الدول الأعضاء، والذي قد يكون شديد الحذر، هو مسألة مثيرة للقلق⁽⁴⁷⁾.

جيم - ممارسة وإنفاذ الولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية

39- تعرب المقررة الخاصة عن قلقها من أن إنفاذ العقوبات الانفرادية خارج حدود الدولة الفارضة للعقوبات، وخاصة من جانب الولايات المتحدة، يعتمد على مبادئ قانونية يتسم نطاقها المحدد بعدم الوضوح. وكما لاحظ أحد الباحثين، أظهرت الأمثلة الحديثة في قانون عقوبات الولايات المتحدة ميلاً مُقلفاً إلى مدّ نطاق مبادئ الولاية القضائية التقليدية أكثر مما ينبغي⁽⁴⁸⁾.

40- وتتهم المقررة الخاصة أن نوعين من الربط بإقليم الولايات المتحدة يوفران لهذا البلد الأساس لتأكيد وجود السلطة القانونية لديه لفرض جزاءات على ما يقع من انتهاكات لعقوباته، وهما: عندما توجد معاملة أجنبية مع طرف يخضع لعقوبات تفرضها الولايات المتحدة وتتطوي هذه المعاملة على وسيط موجود فعلياً داخل الولايات المتحدة، مثل مصرف مراسل؛ وعندما تتطوي معاملة أجنبية مع طرف خاضع للعقوبات على نظام أو عملية خاضعة لسيطرة الولايات المتحدة، مثل النظام المالي للولايات المتحدة الذي تجري فيه الموافقة على المعاملات المبرمة بدولارات الولايات المتحدة⁽⁴⁹⁾.

41- وفي حين أن العقوبات التي تفرضها بعض الدول تسمح بالإنفاذ خارج الحدود الإقليمية - على سبيل المثال، فإن مقاطعة جامعة الدول العربية لإسرائيل، والتي نشأت في أربعينات القرن العشرين والتي تعتبرها الولايات المتحدة تشكل عقوبات⁽⁵⁰⁾، تسمح بتضمين القوائم السوداء شركات البلدان الثالثة التي تتعامل مع إسرائيل⁽⁵¹⁾ - فإن الولايات المتحدة هي وحدها التي تتابع حالياً بقوة مطالباتها خارج حدودها الإقليمية.

(46) تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان عن بعثته إلى الجمهورية العربية السورية، (الرابط: [A/HRC/39/54/Add.2](https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/interim-reports/interim-report-no-12)، الفقرة 45.

(47) Martin Arnold and Sam Fleming, "Banks push Brussels for clarity to avoid 'overcompliance' with sanctions on Russia", *Financial Times*, 7 April 2022 (<https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

(48) Susan Emmenegger, "Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law", *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33, No. 3 (2016), pp. 631-659; Danielle Ireland-Piper, *Accountability in Extraterritoriality* (Cheltenham, Edward Elgar, 2017), pp. 1-4.

(49) مشاوره مع مدعي الولايات المتحدة المعني بالعقوبات.

(50) United States International Trade Commission, "Effects of the Arab League Boycott of Israel on U.S. Businesses: Investigation No. 332-349", publication 2827, 1994 (متاحة على الرابط: https://www.usitc.gov/publications/332/pub2827_0.pdf).

(51) لم تعد معظم الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية تتبّع هذه السياسة بنشاط. انظر: George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy* (Albany, State University of New York Press, 1999), p. 24; Martin A. Weiss, "Arab League Boycott of Israel", United States Congressional Research Service, 2017, p. 2.

42- والمخاوف من التعرض لعقوبات الولايات المتحدة هي أحد المحركات الرئيسية لفرط الامتثال الأجنبي للعقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة. وبعد استعادة عقوبات الولايات المتحدة ضد جمهورية إيران الإسلامية في عام 2018، لاحظ مشرّع فرنسي أن جميع مؤسسات الأعمال الأوروبية ذات المصالح الاقتصادية والتجارية في الولايات المتحدة قد اختارت الانسحاب من جمهورية إيران الإسلامية، بما في ذلك تلك التي لم تُشمل سلعها بالعقوبات⁽⁵²⁾.

دال - أسباب فرط الامتثال

43- تلاحظ المقررة الخاصة أن سياسات الابتعاد عن المخاطر مسؤولة عن فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية على نطاق واسع، وخاصة في القطاع المالي. وهي مصممة بصورة عامة لكي تمثل الشركات للعديد من الالتزامات التنظيمية الأخرى إلى جانب العقوبات، مثل تقليل المخاطر المالية إلى الحد الأدنى وتجنب المعاملات المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب والجرائم المالية الأخرى، مع أخذ المخاطر المتعلقة بالسمعة والمخاطر الأخرى المتصلة بنشاط الأعمال في الحسبان، بما في ذلك ضغوط الابتعاد عن المخاطر التي يمارسها المساهمون⁽⁵³⁾. ونظراً إلى أن العناية الواجبة الضرورية لمعالجة المخاطر بدقة يمكن أن تكون كثيفة العمالة وتستغرق وقتاً طويلاً ومكلفة وتتطلب خبرة فنية في التحقيقات تغتفر إليها كثير من المؤسسات⁽⁵⁴⁾، وبما أن الجزاءات القانونية والتجارية على معالجة المخاطر بشكل غير كافٍ يمكن أن تكون مرتفعة، فكثيراً ما تكون سياسات الابتعاد عن المخاطر مفرطة الحذر، فيحدث فرط الامتثال للعديد من اللوائح في وقت واحد.

44- وقد أفادت شركة المحاسبة "إيرنست آند ينغ غلوبال" (Ernst & Young Global) أن "الابتعاد عن المخاطر يمكن أن يكون مشكلة، لأنه يمكن أن يقوّض الخدمات المصرفية القانونية الأساسية، التي يحق لكل فرد الحصول عليها من حيث المبدأ"⁽⁵⁵⁾. وتؤكد المقررة الخاصة من جديد أن القدرة على إجراء المعاملات المالية أمر بالغ الأهمية للتمتع بمجموعة واسعة من حقوق الإنسان. وهي ترخّب، في هذا السياق، بالنصيحة الأخيرة التي قدمتها السلطة المصرفية الأوروبية ومفادها أن الابتعاد عن المخاطر في حالة فئات كاملة من العملاء، دون إيلاء الاعتبار الواجب لمخاطر لملفات المخاطر لأحد العملاء، يمكن أن يكون غير مبرّر وعلامةً على الإدارة غير الفعالة للمخاطر⁽⁵⁶⁾. كما أنها ترخّب بدعوات

(52) Philippe Bonnacarrère, "What European response to American extraterritoriality?", Fondation Robert Schuman, 4 February 2019 (متاح على الرابط: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0501-what-european-response-to-american-extraterritoriality>).

(53) Mark S. Bergman, "The state of the global capital markets – 2014 update", Euromoney Institutional Investor: Expert Guides, 15 April 2014 (متاح على الرابط: <https://www.expertguides.com/articles/the-state-of-the-global-capital-markets-2014-update/ARTIXBTA>).

(54) Richard L. Kilpatrick, Jr., "Self-sanctioning Russia", *European Journal of International Law*, 11 May 2022 (متاح على الرابط: https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

(55) Filip Bogaert and Ly Chheng Chhor, "How to manage financial crime compliance risk without de-risking", Ernst & Young Global, 10 May 2022 (متاح على الرابط: https://www.ey.com/en_be/financial-services/how-to-manage-financial-crime-compliance-risks-without-de-risking).

(56) European Banking Authority, "Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'", document EBA/Op/2022/01, 5 January 2022 (متاح على الرابط: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20and%20annexed%20report%20on%200%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf).

مثل تلك التي وجهها المصرف الوطني البلجيكي إلى المصارف لكي "تُلغى (...) في أقرب وقت ممكن" سياسات الابتعاد عن المخاطر التي تستبعد التفاعلات التجارية مع العملاء المحتملين أو الحاليين "على أساس معايير عامة مثل انتمائهم، في جملة أمور، إلى قطاع اقتصادي معين أو وجود رابط لهم ببلد مرتفع المخاطر"⁽⁵⁷⁾.

عقوبات معقدة وغير واضحة ومتطورة

45- العوامل التي تُذكر بشكل روتيني على أنها تشجّع فرط الامتثال في سياسات الابتعاد عن المخاطر تشمل عاملين هما تعقيد كثير من نُظم العقوبات وعدم وضوح أحكامها. وقد يُعزى ذلك في بعض الأحيان إلى السرعة التي يجري بها إنشاء وفرض العقوبات رداً على حدث جيوسياسي، أو إلى صياغة هذه العقوبات دون إيراد تفاصيل كافية. فقد عدلت الولايات المتحدة عقوباتها لعام 2022 ضد الاتحاد الروسي بعد فترة وجيزة من فرضها لأنها منعت الحكومة من إجراء بعض معاملاتها الخاصة⁽⁵⁸⁾.

46- ويؤدي تواتر تغيير العقوبات أيضاً إلى فرط الامتثال نظراً إلى أن اللوائح التنظيمية غير المستقرة يمكن أن تولد الارتباك وتجعل العناية الواجبة أمراً أصعب على الشركات والجهات الفاعلة الأخرى. وفي هذا الصدد، تستشهد المقررة الخاصة بالعقوبات التي قررت الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا فرضها على مالي بعد يوم واحد من الانقلاب الذي وقع في آب/أغسطس 2020⁽⁵⁹⁾. وخففت الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا هذه العقوبات بعد عدة أيام عندما بدأت المفاوضات لتشكيل حكومة انتقالية⁽⁶⁰⁾، وخففتها مرة أخرى بعد ذلك بسنة أسابيع بعد الاتفاق على حكومة انتقالية⁽⁶¹⁾، وجرى تشديدها في كانون الثاني/يناير 2022 عندما اعتُبرت الحكومة الانتقالية أبطاً مما ينبغي في استعادة الحكم الديمقراطي إلى مالي⁽⁶²⁾. وبعد أحد عشر أسبوعاً، أعلنت المحكمة أن بعض العقوبات غير قانونية وأمرت بتعليقها⁽⁶³⁾.

(57) National Bank of Belgium, "Prudential expectations on de-risking", document NBB_2022_03, 1 February 2022 (متاح على الرابط: https://www.nbb.be/doc/cp/eng/2022/20220201_nbb_2022_03_EN.pdf).

(58) United States, Department of the Treasury, "Fact Sheet: Preserving Agricultural Trade, Access to Communication, and Other Support to Those Impacted by Russia's War Against Ukraine", 19 April 2022 (متاح على الرابط: https://home.treasury.gov/system/files/126/russia_fact_sheet_20220419.pdf).

(59) ECOWAS, press release on the situation in Mali, 18 August 2020 (متاح على الرابط: https://araa.org/sites/default/files/news/pdf/Eng_Communique%CC%81%20Mali%2022h50_V2E%20.pdf).

(60) Ilana Zelmanovitz Axelrod and Kwesi Aning, "Mali, Democracy and ECOWAS's Sanctions Regime", Policy Brief 9, October 2020, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (متاح على الرابط: <https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2020/11/20201028-Final-Policy-Brief-9-Axelrod-Aning.pdf>).

(61) ECOWAS, Declaration of ECOWAS Heads of State and Government on Mali, 5 October 2020 (متاح على الرابط: https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2020/10/Eng_Declaration-levee-de-sanctions-Mali-October-2020.pdf).

(62) ECOWAS, 4th Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the political situation in Mali, final communiqué, 9 January 2022 (متاح على الرابط: <https://reliefweb.int/report/mali/final-communique-4th-extraordinary-summit-ecowas-authority-heads-state-and-government>).

(63) "West African court orders lifting of some sanctions against Mali", Reuters, 24 March 2022 (متاح على الرابط: <https://www.reuters.com/world/africa/w-african-court-orders-suspension-some-sanctions-against-mali-2022-03-24/>).

47- كما تتطور العقوبات الانفرادية لأسباب أخرى، مثل وضع قوائم جديدة وشطب أطراف خاضعة للعقوبات منها. ويجري أحياناً اتباع التدرج في نظام العقوبات وتوسيع نطاقه إذا أخفقت للعقوبات الأولية في تحقيق أهدافها.

48- وفيما يتعلق بالافتقار إلى الوضوح كعامل من عوامل فرط الامتثال، تشير المقررة الخاصة إلى تقييم لعقوبات الاتحاد الأوروبي أجرته شركة المحاماة "بيكر بوتس" (Baker Botts)، جاء فيه أن "العقوبات تستخدم كثيراً من المفاهيم العامة وغير المحددة، ولا يوجد سوى قدر ضئيل من الإرشادات الرسمية بشأن تفسير هذه المفاهيم، كما ان السوابق نادرة"⁽⁶⁴⁾. وتشير المقررة الخاصة أيضاً إلى تقرير صادر عن المجلس الأطلسي يسلط الضوء على الطبيعة غير الواضحة للعقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة، كما هو الحال عندما يكون المصطلح الغامض "معاملة كبيرة" هو العتبة التي يُحدّد عندها وقت حدوث الانتهاك؛ ويشير التقرير إلى "عدم وجود آلية تسمح لشخص ليس من الولايات المتحدة بالحصول على توضيح رسمي بأن المعاملة أو النشاط مسموح به"⁽⁶⁵⁾.

49- وإنفاذ العقوبات خارج الحدود الإقليمية، ولا سيما من جانب الولايات المتحدة، وتتنوع العقوبات وقسوتها، فضلاً عن التهديد بإجراءات الإنفاذ والخوف الناجم عنها، هي أمور تُسهم أيضاً في فرط الامتثال. وتلاحظ المقررة الخاصة أنه إلى جانب العقوبات الثانوية والغرامات والمحاکمات الجنائية أو المدنية، يمكن أن تشمل الجزاءات الحرمان من الأسواق أو من النظم المالية البالغة الأهمية، مثل القدرة على مباشرة المعاملات بدولارات الولايات المتحدة أو على استخدام خدمات نظام "سويفت" (جمعية الاتصالات المالية بين المصارف على مستوى العالم: SWIFT)، وهو النظام السائد لتوصيل التعليمات والبيانات المتعلقة بالمعاملات المالية الدولية. وتشمل الجزاءات أيضاً تلك التي لا تفرضها الدولة الفارضة للعقوبات، مثل الإضرار بالسمعة، وإنهاء العقود، وفرص الأعمال التجارية الضائعة، وانخفاض القدرة على اجتذاب الموظفين المرغوب فيهم، والحصول على ردود أخرى من الأطراف المقابلة الحالية والمحتملة.

تكاليف العناية الواجبة

50- أخيراً، تلاحظ المقررة الخاصة أن الشركات عليها مسؤولية بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان فيما يتعلق بكامل نطاق أنشطتها وعلاقتها⁽⁶⁶⁾، بالإضافة إلى العناية الواجبة الضرورية للالتزام بقواعد العقوبات الانفرادية أثناء تطورها باستمرار، على الرغم من أن ذلك يمكن أن ينطوي على تكاليف باهظة⁽⁶⁷⁾. ونظراً إلى أن تكلفة انتهاك العقوبات يمكن أن تكون مرتفعة أيضاً، يفضل كثير من الشركات فرط الامتثال على الرغم من الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان. وكما أشار أحد الأكاديميين، "كلما كان برنامج الامتثال أكثر تطوراً ودقة، أصبح تنفيذه ورصده أكثر تكلفة على الشركة. وهذا هو السبب في أن الشركة قد تميل إلى استخدام معايير وعمليات صنع القرار المبسطة والتشغيلية التي تولد أشكالاً من فرط

(64) Baker Botts LLP, "Economic sanctions and export controls (EU)" (متاح على الرابط: <https://www.bakerbotts.com/services/practice-areas/enforcements-and-investigations/economic-sanctions-and-export-controls-eu>).

(65) Samantha Sultoon and Justine Walker, "Secondary sanctions' implications and the transatlantic relationship", Atlantic Council, Issue Brief, September 2019 (متاح على الرابط: https://www.atlanti.council.org/wp-content/uploads/2019/09/SecondarySanctions_Final.pdf).

(66) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان (متاحة على الرابط: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf).

(67) UBS Group, Annual Report 2021, p. 70

الامتثال⁽⁶⁸⁾. وفي الواقع، "قد تكون التكاليف القانونية المرتبطة ببذل العناية الواجبة والحصول على ترخيص أعلى في بعض الحالات من قيمة السلع والخدمات"⁽⁶⁹⁾.

51- وتلاحظ المقررة الخاصة أن الاختلافات بين نظم العقوبات الانفرادية التي تستهدف نفس البلد أو الكيان أو الفرد تؤدي أيضاً إلى فرط الامتثال عندما يتجاوز التقيد بأشد العقوبات ما هو ضروري للامتثال للعقوبات الأكثر اعتدالاً. والعقوبات التي فرضتها المملكة المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على الاتحاد الروسي في عام 2022 توضح ذلك: "لا تعتبر المملكة المتحدة التداولات الثانوية في أسهم شركة خاضعة للعقوبات خرقاً للعقوبات، ولكن الولايات المتحدة تفعل ذلك وهو ما يفعله الاتحاد الأوروبي في بعض الحالات"⁽⁷⁰⁾. وأوضح أحد المصارف الدولية الكبيرة، وهو مصرف "كريدي سويس" (Credit Suisse)، أنه عند وجود اختلافات في الجوهر أو النطاق بين العقوبات المطبقة عالمياً، فإنه يطبق اللوائح الأكثر تقييداً عندما يُسمح بها قانوناً⁽⁷¹⁾.

هاء - عواقب فرط الامتثال على التمتع بحقوق الإنسان

نطاق الحقوق المتأثرة

52- تشدد المقررة الخاصة على أن فرط الامتثال يحدث مع جميع أنواع العقوبات الانفرادية (المحددة الهدف والقطاعية)، ما يجعلها أقل استهدافاً، ويجعلها أحياناً تصل إلى درجة التساوي مع العقوبات الشاملة التي تؤثر على السكان بأسرهم. وتسلب المقررة الخاصة الضوء على العواقب الخطيرة لهذه النتيجة عن طريق التذكير بأن مجلس الأمن قد أخذ بالعقوبات المحددة الهدف بعد أن أصبح من الواضح أن عقوباته الشاملة، ولا سيما ضد العراق في تسعينات القرن العشرين، كانت مدمرة لحقوق الإنسان⁽⁷²⁾. وفرط الامتثال لجميع أنواع العقوبات الانفرادية يضمن أن حقوق أعداد كبيرة من الأفراد ستتأثر سلباً بغض النظر عن المدى الذي تكون في حدوده العقوبات محددة الهدف.

53- وفي الجمهورية العربية السورية، حيث تستهدف بعض العقوبات الانفرادية الدولة بينما تستهدف عقوبات أخرى أفراداً بعينهم أو شركات بعينها، لوحظ أن تأثيرات هذه التدابير وما يتصل بها من فرط امتثال متساوية ومتطابقة، وفي بعض الحالات لا يمكن تمييزها أو فصلها بعضها عن بعض⁽⁷³⁾. كما جرى تأكيد أن عقوبات قانون قيصر التي فرضتها الولايات المتحدة تعتمد على فرط الامتثال لنشر الخوف من العقوبات الثانوية لدى أولئك الذين يعملون على توريد خدمات التشييد والهندسة، والتكنولوجيا،

(68) Emmanuel Breen, "Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance", in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), pp. 262–263.

(69) Justine Walker, "Risk management principles guide for sending humanitarian funds into Syria and similar high-risk jurisdictions", European Commission et al., 2020, p. 26 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf.

(70) Martin Arnold and Sam Fleming, "Banks push Brussels for clarity to avoid 'overcompliance' with sanctions on Russia", *Financial Times*, 7 April 2022 <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>.

(71) السياسة العامة كما أُبلغت رداً على المكالمة التي طُلب فيها تقديم ورقة.

(72) Abbas Alnasrawi, "Iraq: economic sanctions and consequences, 1990–2000", *Third World Quarterly*, vol. 22, No. 2, 2001, pp. 205–218.

(73) ورقة مقدمة من الجمهورية العربية السورية.

وقطع الغيار، وغيرها من السلع والخدمات إلى الجمهورية العربية السورية، من أجل وضع حد للإمدادات في هذه المجالات⁽⁷⁴⁾.

54- وفي عام 2021، حصلت المقررة الخاصة أثناء زيارتها الرسمية إلى زمبابوي، وهو بلد متضرر من بعض العقوبات العامة ولكنها بشكل رئيسي عقوبات محدّدة الهدف، على معلومات تفيد بأن فرط الامتثال يضر بحصول السكان على خدمات الصحة والغذاء ومياه الشرب المأمونة والتعليم والعمل، بينما يحد أيضاً من قدرة زمبابوي على ضمان الخدمات الأساسية، والحفاظ على البنية التحتية الرئيسية، وإحراز تقدم في اتجاه تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ما يقوّض حق الناس في التنمية⁽⁷⁵⁾. وتؤكد المقررة الخاصة من جديد أنه عندما تؤثر العقوبات على حقوق السكان بأكملهم، يكون وقع التأثير أكبر ما يكون على الفئات الضعيفة، بمن 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.

55- ويؤثر أيضاً فرط الامتثال للجزاء الانفرادية من جانب الناشرين الأكاديميين الدوليين على الحق في حرية التعبير وفي التعليم والاستفادة من التقدم العلمي عندما يُطلب من المحررين رفض أو تثبيط نشر المقالات والنصوص المتأتية من البلدان المشمولة بالعقوبات⁽⁷⁶⁾.

56- وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها إزاء التقارير التي تفيد بأن المنظمات غير الحكومية والجهات الأخرى المقّمة للمساعدة الإنسانية قد واجهت صعوبات متكررة أثناء العمل في البلدان المتأثرة بالعقوبات، ما أدى إلى انسحاب البعض من تلك البلدان⁽⁷⁷⁾. وتشير المقررة الخاصة إلى أن جميع المشاكل التي تواجهها هذه المجموعات تُعزى أساساً إلى فرط الامتثال لأن عملها ينطوي على توفير السلع والخدمات المعفاة من العقوبات لأسباب إنسانية. وبناء على ذلك، لا تصل شحنات الأغذية والأدوية واللقاحات وغيرها من السلع الأساسية إلى السكان الضعفاء في البلدان المشمولة بالعقوبات. وأفادت منظمة غير حكومية تعمل في جمهورية إيران الإسلامية أن محاولات إيصال المساعدات إلى جمعية الهلال الأحمر الإيراني في أعقاب الفيضانات المدمرة في عام 2019 قد استحالت بسبب رفض تقديم الخدمات المصرفية، وأن مصرفين في جمهورية كوريا قد رفضا قبول التحويلات المالية من مصرف إيراني من أجل شراء معدات طبية ومختبرية مرخص بها من شركات في جمهورية كوريا⁽⁷⁸⁾. والعقوبات التي يُسببها فرط الامتثال لعمل المنظمات غير الحكومية بالغة الأهمية بشكل خاص لأن المنظمات غير الحكومية تقوم في كثير من الأحيان بما لا تستطيع الحكومات القيام به بسبب العقوبات. وتشير حكومة جمهورية إيران الإسلامية إلى أن مسألتها العقوبات الثانوية وفرط الامتثال اللتين توتّران على الأعمال المصرفية ومجالات النقل

(74) المرجع نفسه.

(75) انظر الرابط: <https://allafrica.com/stories/202110280420.html>.

(76) انظر، على سبيل المثال: "Editorial office guidelines for applying international sanctions"، Wiley، (متاح على الرابط: <https://www.wiley.com/network/archive/editorial-office-guidance-for-applying-international-sanctions.AL>).

(77) OHCHR، "Unilateral sanctions hurt all, especially women, children and other vulnerable groups – UN human rights expert"، 8 December 2021 (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أحد خبراء حقوق الإنسان بالأمم المتحدة يقول: "العقوبات الانفرادية تضر بالجميع، ولا سيما النساء والأطفال والفئات الضعيفة الأخرى"، 8 كانون الأول/ديسمبر 2021) (متاح على الرابط: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/unilateral-sanctions-hurt-all-especially-women-children-and-other-vulnerable>).

(78) ورقة مقدمة من منظمة الدفاع عن ضحايا العنف.

والنفط والكهرباء والاتصالات والتكنولوجيات الأخرى قد أعاققت قدرتها على الاستجابة لحالات الطوارئ، بما في ذلك جائحة كوفيد-19⁽⁷⁹⁾.

57- وقد تُلقت المقررة الخاصة معلومات مفادها أن منظمة غير حكومية تقوم بأعمال إنسانية في كوبا لم تستطع الوصول إلى أموال أجنبية من القطاع العام لأن المصارف رفضت تحويلها إلى كوبا، في حين أن أحد المصارف الأوروبية قد جمد الأموال التي تحتفظ بها المنظمة غير الحكومية فيه بسبب خشية المصرف من "رد فعل عنيف" من جانب الولايات المتحدة. وأبلغت منظمة غير حكومية أخرى عن الحاجة إلى إشراك أطراف ثالثة لضمان تحويل الأموال المقابلة لنسبة 13 في المائة من منحها المتحصّل عليها⁽⁸⁰⁾. ومثل هذه المواقف تحدّ من مقدار أموال المانحين التي يمكن تخصيصها للعمل الإنساني، بينما تتسبب في تأخيرات في الاضطلاع بهذا العمل.

58- وبالإضافة إلى عدم قدرة منظمات العمل الإنساني غير الحكومية على الوصول إلى التبرعات التي جرى تقديمها بالفعل، فإنها قد تفقد التبرعات المحتملة بسبب خوف بعض المانحين من احتمال تطبيق عقوبات ثانوية عليهم إذا استخدمت الأموال في بلد مشمول بعقوبات، أو لأن المانحين أنفسهم قد منعوا من تقديم التبرعات من جانب المصارف التي رفضت تقديم الخدمات إلى المنظمات غير الحكومية العاملة في البلدان المشمولة بالعقوبات. وأفادت إحدى المنظمات غير الحكومية أن بعض الجهات المانحة غير قادرة على تحويل الأموال، أو تُحجم عن القيام بذلك، وسط مخاوف من تجميد أموالها. وفي حالة منظمة غير حكومية أخرى سعت إلى إرسال وفد إلى إحاطة بشأن برنامج تطوير لقاحات جائحة كوفيد-19 في كوبا، بعد أن اتخذت الخطوات لضمان الامتثال لأنظمة عقوبات الولايات المتحدة، وجدت هذه المنظمة أن التبرعات للمشروع قد حُظرت من جانب العديد من المصارف ومن جانب نظم الدفع "باي بال" (PayPal). وأثناء الزيارة القطرية التي قامت بها المقررة الخاصة إلى زمبابوي، أشارت كثير من المنظمات غير الحكومية إلى الخوف حتى من التحدث معها بشأن تأثير العقوبات الانفرادية وفرط الامتثال خوفاً من فقدان التبرعات.

59- ووفقاً لرئيس لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية، فـ "على الرغم من الإعفاءات الإنسانية، يلزم القيام بعمل أكبر بكثير للتخفيف من العواقب التي يُلحقها فرط الامتثال بالحياة اليومية للمدنيين، ما يسبب نقصاً في المساعدات وعرقلة لها"⁽⁸¹⁾.

الدول والمنظمات الدولية

60- تسلط المقررة الخاصة الضوء على أن فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية يضر أيضاً بقدرة الدول على الامتثال لالتزاماتها الدولية، بما في ذلك ضمان حماية حقوق الإنسان، فضلاً عن امتثالها للالتزامات القانونية المحلية. وتشير المقررة الخاصة إلى وضع أكثر من 9 000 شخص من مواطني بيلاروسيا المتقاعدين الذين يعيشون في الخارج - إذ يجري انتهاك حقوقهم في الملكية وفي مستوى معيشي لائق بسبب تردد المصارف الأجنبية في تحويل الأموال من بيلاروسيا من أجل حصولهم على معاشاتهم

(79) ورقة مقدمة من جمهورية إيران الإسلامية.

(80) ورقة مقدمة من منظمة الوصول الآن.

(81) OHCHR, Statement by Paulo Pinheiro, Chair of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic to the forty-ninth session of the United Nations Human Rights Council, 18 March 2022 (المفوضية السامية لحقوق الإنسان، البيان المقدم من السيد باولو بينهيرو، رئيس لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية إلى الدورة التاسعة والأربعين لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، 18 آذار/مارس 2022) (متاح على الرابط: <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/03/statement-paulo-pinheiro-chair-independent-international-commission-inquiry>).

التقاعدية، التي عادة ما تكون هي المصدر الرئيسي وأحياناً الوحيد لدخلهم. وعلاوة على ذلك، يتضرر الحق في حرية المعلومات بسبب عدم قدرة وسائل الإعلام البيلاروسية على تحويل الأموال إلى مكاتبها في الخارج. كما أن حجب الأموال من جانب المصارف الأجنبية يجعل من المستحيل على هيئات البث البيلاروسية إجراء المدفوعات في الوقت المناسب للحصول على محتوى أجنبي، وضمان حقوق بث الأحداث الدولية واستخدام التوابع الاصطناعية (السوائل) والخدمات التقنية الأخرى⁽⁸²⁾.

61- وبالمثل، تواجه الدول صعوبات في دفع مرتبات الموظفين الدبلوماسيين وتصريف شؤون الدولة في الخارج، بالإضافة إلى تقديم المدفوعات التي تضمن مشاركتها في المنظمات الدولية. وجرى تعليق حق جمهورية إيران الإسلامية في التصويت في المنظمات الدولية، بما في ذلك في الأمم المتحدة، بسبب عدم قدرة الدولة على دفع المبالغ المستحقة عليها⁽⁸³⁾. وتواجه جمهورية فنزويلا البوليفارية وزمبابوي تعليقاً مماثلاً.

62- ويُعرق فرط الامتثال أيضاً أعمال المنظمات الحكومية الدولية الرامية إلى مساعدة الناس في البلدان المشمولة بالعقوبات. وتلاحظ المقررة الخاصة أن العمليات الإنسانية والإنمائية وغيرها من العمليات التي يقوم بها فريق الأمم المتحدة القطري في الجمهورية العربية السورية، على سبيل المثال، تُعرق بفعل فرط الامتثال، من جانب المصارف في المقام الأول، ما يضر بحقوق السكان المتعلقة، في جملة أمور، بالصحة والحياة والمستوى المعيشي اللائق والتنمية. ووفقاً للمعلومات الواردة، جرى منع أو تأخير التحويلات المصرفية إلى الخبراء الاستشاريين والمتقاعدين التابعين للأمم المتحدة، ما أعاق القدرة على تدبير أصحاب القدرة الفنية الدولية للعمل في الجمهورية العربية السورية وأثر على اهتمام مقدمي العطاءات بالعمل مع الأمم المتحدة في البلد. كما أفادت التقارير أن منظمة من المنظمات غير الحكومية تنفذ مشاريع للأمم المتحدة لم تتمكن من تلقي أموالها الأساسية من الميزانية العالمية عن السنوات الثلاث الأخيرة بسبب رفض المصارف الدولية تحويل الأموال إلى حسابها في الجمهورية العربية السورية، ما قوّض بشكل جدي من قدرتها على تقديم خدمات الصحة الإنجابية المنقذة للحياة إلى النساء في البلد. وأخيراً، أفادت التقارير أن المدفوعات الموجهة إلى بعض موظفي الأمم المتحدة الدوليين يجري حجبها من جانب المصارف التي يتعاملون معها بسبب أنهم يعملون في الجمهورية العربية السورية⁽⁸⁴⁾. وتدرك المقررة الخاصة أنه جرى الإبلاغ عن حالات مماثلة فيما يتعلق بموظفي الأمم المتحدة في جمهورية إيران الإسلامية وزمبابوي وكوبا.

واو - مدى فرط الامتثال

63- بينما يصعب قياس فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية لأن السياسات والممارسات تختلف باختلاف الشركة وكثيراً ما تكون سرية، وهو ما يرجع جزئياً إلى المخاوف المتصلة بالإنفاذ، تسلط المقررة الخاصة الضوء على أن فرط الامتثال ظاهرة عالمية وأن حجمها كبير للغاية، بل إنه واسع الانتشار في بعض القطاعات، مثل المصارف⁽⁸⁵⁾. واستناداً إلى مجموعة كبيرة ومتنامية من التقارير المتعلقة بحالات

(82) ورقة مقدمة من بيلاروس.

(83) أليينا ف. دوهان، زيارة قطرية قامت بها المقررة الخاصة إلى جمهورية إيران الإسلامية، مشروع التقرير الأولي، أيار/مايو 2022.

(84) ورقة مقدمة من فريق الأمم المتحدة القطري في الجمهورية العربية السورية.

(85) انظر على سبيل المثال: Daniel Meagher, "Caught in the Economic Crosshairs: Secondary Sanctions and the American Sanctions Regime", *Fordham Law Review*, vol. 89, No. 3, 2020, p. 1015 (متاح على الرابط: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5792&context=flr>)؛ وأيضاً: Grégoire Mallard, Farzan Sabet and Jin Sun, "the humanitarian gap in the global sanctions regime", *Global Governance*, vol. 26 (2020), p. 131 (متاح على الرابط: <https://www.graduateinstitute.ch/sites/>)؛ وأيضاً: Gibson, Dunn and Crutcher LLP, "Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19", 29 April 2020; Jason Bartlett and Megan Ophel, "Sanctions by the numbers: spotlight on Venezuela", Center for a New American Security, 22 June 2021 (متاح على الرابط: <https://www.cnas.org/publications/repor>)

فرط الامتثال التي أسفرت عن مشاكل بشأن حقوق الإنسان أو مشاكل أخرى، وإلى المعلومات المتاحة حول سياسات بعض الشركات بخصوص الامتثال للعقوبات، وإلى تقييمات للوضع من جانب مكاتب محاماة تساعد الشركات على الامتثال للعقوبات، وكثير من الدراسات الأكاديمية وكذلك المدخلات الواردة من أجل هذا التقرير، يمكن للمرء استنتاج أن فرط الامتثال يحدث في جميع قطاعات نشاط الأعمال ويميل إلى استفحال نطاق وتأثير نُظم العقوبات استفحالياً كبيراً وليس طفيفاً.

64- ولا يمكن للمقررة الخاصة أن تستبعد احتمال أن يكون التأثير السلبي لفرط الامتثال على حقوق الإنسان أوسع نطاقاً أو أشد حدة من تأثير العقوبات الانفرادية نفسها. ويحدث هذا بشكل خاص عندما تتوقف الشركات عن التعامل مع بلد بأكمله، أو عندما يرفض أحد المصارف خدمة المعاملات التي تنطوي على بلد من البلدان بسبب العقوبات المحددة الهدف ضد كيانات أو أفراد محدّدة أسماؤهم هناك.

65- وتسلب المقررة الخاصة الضوء على النطاق الواسع للتأثير السلبي لفرط الامتثال على حقوق الإنسان كدليل إضافي على حجم فرط الامتثال. فإلى جانب تأثيره على الحقوق التي هي حقوق أساسية لبقاء الإنسان، مثل الحق في كل من الصحة والسكن والحياة، كشفت زيارتها القطرية إلى جمهورية إيران الإسلامية إلى أي مدى أضر فرط الامتثال بالحق في كل من التعليم وحرية التعبير وفي الاستفادة من التقدم العلمي. وأشارت المعلومات التي تلقتها إلى كيف أثر فرط الامتثال على عمليات نقل التكنولوجيا والمعرفة والتلاحق الفكري والثقافي، إذ جرى استبعاد الباحثين والعلماء الإيرانيين والأشخاص الإيرانيين في مجالي الرياضة والثقافة من الاجتماعات والمسابقات الدولية. وعلاوة على ذلك، ففي كثير من الأحيان لم يجر النظر في نشر البحوث الإيرانية في الخارج بسبب السياسات التي تعكس خوف الناشرين الأكاديميين من العقوبات الثانوية. وتشدّد المقررة الخاصة على أن هذا يضر أيضاً بحقوق الناس، في البلدان الأخرى، في الاستفادة من التقدم العلمي الإيراني⁽⁸⁶⁾.

رابعاً - مكافحة فرط الامتثال

ألف - إجراءات من جانب الدول التي تفرض عقوبات

66- تلاحظ المقررة الخاصة أن الدول، بالإضافة إلى حماية حقوق الإنسان محلياً، مطالبة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باتخاذ الخطوات اللازمة لمنع حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان في الخارج من جانب الشركات التي توجد مقرها في إقليمها و/أو المشمولة بولايتها القضائية، وأن القانون الدولي العرفي يحظر على الدولة السماح باستخدام إقليمها لإحداث ضرر بإقليم دولة أخرى. وتتبع هذه الالتزامات التي تتجاوز الحدود الإقليمية من كون الالتزامات المنصوص عليها في العهد معبراً عنها دون أي قيود مرتبطة بالإقليم أو الولاية القضائية⁽⁸⁷⁾.

Leitbetriebe Austria, "Austrian companies 'overcompliant' (ts/sanctions-by-the-numbers-3)؛ وأيضاً: <https://leitbetriebe.at/en/austrian-companies-overcompliant-with-international-sanctions/> (متاح على الرابط: 20 May 2016)؛ وأيضاً: البيان الذي أدلت به ناتاشا دي تيران، مجلس العموم، لجنة الخزنة، "الأدلة الشفوية: روسيا: العقوبات الاقتصادية الفعالة، HC 1186، 7 آذار/مارس 2022 (متاح على الرابط: <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html>).

(86) أليينا ف. دوهان، زيارة قطرية قامت بها المقررة الخاصة إلى جمهورية إيران الإسلامية، مشروع التقرير الأولي، أيار/مايو 2022.

(87) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 24 (2017) بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية (الوثيقة: E/C.12/GC/24)، الفقرتان 26 و 27.

67- وفي هذا الصدد، ترحب المقررة الخاصة بالمبادرات التي اتخذتها بعض الدول من أجل مطالبة الشركات التي لديها هي ولاية قضائية عليها بالالتزام بعناصر "المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان". ومع ذلك، تدرك المقررة الخاصة أن هذه الجهود غير كافية وغير فعالة حالياً، وأنه ليست جميع الجهود تشمل المشاكل الناشئة عن فرط الامتثال. ففي السويد، على سبيل المثال، اقترحت وكالة الدولة للإدارة العامة في عام 2018 أن تنتظر الحكومة في تقديم تشريع لجعل العناية الواجبة بحقوق الإنسان أحد المتطلبات القانونية للشركات السويدية، مع "إمكانية التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بالشركة واتخاذ إجراءات قانونية ضد هذه الانتهاكات التي تحدث من جانب الشركات السويدية خارج السويد"⁽⁸⁸⁾. وأعرب العديد من الشركات السويدية عن دعمه لمثل هذا المشروع⁽⁸⁹⁾، ولكن التقدم المحرز حتى الآن يبدو محدوداً للغاية.

68- وفي أوائل عام 2022، اقترحت المفوضية الأوروبية توجيهاً للاتحاد الأوروبي يتطلب من الدول الأعضاء وضع قواعد وطنية بشأن العناية الواجبة بحقوق الإنسان من جانب الشركات من حيث صلتها بسلاسل القيمة الخاصة بها، على الرغم من أنه لا يتناول فيما يبدو قضايا حقوق الإنسان الناشئة عن امتثال الشركات - وفرط امتثالها - لعقوبات الاتحاد الأوروبي أو للعقوبات الانفرادية الأخرى. ومع ذلك، يُسلّم التوجيه المقترح بالخبرة الفنية غير المتناسبة وبأعباء التكلفة التي تواجهها مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم بالمقارنة بمؤسسات الأعمال الأكبر في الالتزام بإجراء العناية الواجبة، وهو يدعو إلى متطلبات أخف للعناية الواجبة أو إلى عدم وجود متطلبات لهذه العناية في حالة الشركات الأصغر وكذلك إلى الإنفاذ المتدرج عن طريق تطبيق "عملية إنفاذ متناسب" في كل دولة⁽⁹⁰⁾. وتلاحظ المقررة الخاصة أن المفهوم الأخير، إذا نُقل إلى إنفاذ العقوبات الانفرادية، يمكن أن يخفف من فرط الامتثال من جانب الشركات الصغيرة.

69- وترحب المقررة الخاصة أيضاً بالجهود التي تبذلها بعض الدول التي تفرض عقوبات للتقليل إلى أدنى حد من فرط الامتثال فيما يتعلق بالسلع والخدمات التي تشملها الإعفاءات الإنسانية، ولا سيما عن طريق إصدار توضيحات بشأن العقوبات أو توجيهات بشأن استخدام الإعفاءات. ومع ذلك، تشير المقررة الخاصة إلى أن فعالية هذه الإجراءات تكاد تكون معدومة. وعلى سبيل المثال، أصدرت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وتائق لتشجيع استخدام الإعفاءات الإنسانية من عقوباتهما خلال أزمة جائحة كوفيد-19 المستمرة، ومع ذلك أعاققت العقوبات قدرة البلدان المشمولة بالعقوبات على الحصول على الإمدادات والخدمات لمكافحة الجائحة⁽⁹¹⁾.

(88) Swedish Agency for Public Management, "The UN Guiding Principles on Business and Human Rights – challenges in the work of the government (2018:8)" <https://www.statskontor.se/in-english/publications/2018/the-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights--challenges-in-the-work-of-the-government-2018/>.

(89) Business & Human Rights Resource Centre, "Swedish mandatory due diligence campaign launched, with support from 42 companies", 29 September 2020 (available at <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/swedish-mandatory-due-diligence-campaign-launched-with-support-from-42-companies/>).

(90) European Commission, proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, document COM(2022) 71 final, 23 February 2022 (متاح على الرابط: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

(91) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان في سياق جائحة مرض فيروس كورونا (الوثيقة A/75/209).

70- وتلاحظ المقررة الخاصة أن المبادرات التي اتخذتها الدول للحد من فرط الامتثال قد ظلت متفرقة ومتواضعة، ولا يوجد ما يشير إلى أن العقوبات تُصمم للتقليل إلى أدنى حد من ذلك. بل في الواقع، لا تزال توجد أربعة دوافع رئيسية لفرط الامتثال، وهي: تعقد نظم العقوبات؛ وعموم أحكامها؛ وتدبير الإنفاذ والتهديدات بعقوبات ثانوية أو جزاءات جنائية أو مدنية. ونظراً إلى أن العقوبات السابقة لا تزال غير واضحة، فإن الأدلة على أن العقوبات الأحدث عهداً تفترق أيضاً إلى الوضوح تتمثل في فرط الامتثال الذي يحدث معها أيضاً، كل ذلك في الوقت الذي أصبح فيه الإنفاذ أكثر قسوة⁽⁹²⁾.

71- وتلاحظ المقررة الخاصة أن احتمال أن يدعم فرط الامتثال أهداف العقوبات الانفرادية قد يقيد الدول التي تفرض عقوبات عن التصرف بقوة أكبر للحد من هذه الممارسة. ومن غير المعروف ما إذا كانت هذه الدول تقبل ضمناً فرط الامتثال أم أنها تستحّنه عمداً، ولكن لا يمكن استبعاد هذا الاحتمال الأخير نظراً إلى ضعف جهودها لمحاربهته. وقد اشتبه في أن الولايات المتحدة تجعل العقوبات غير واضحة عمداً بغية زيادة تأثيرها⁽⁹³⁾، ولأحد الباحثين أنه "يمكن للمرء أن يفكر فيما إذا كانت سياسات الجهات التنظيمية في الولايات المتحدة قد تشجع في حالات معينة على سلوك الشركات المفرط في الامتثال"⁽⁹⁴⁾.

باء - إجراءات من جانب الدول الأطراف الثالثة

72- تلاحظ المقررة الخاصة أن بعض الدول تحظر على الأفراد والكيانات التي لها عليهم ولاية قضائية محلية الامتثال للعقوبات الانفرادية التي تفرضها دول أخرى على دول ثالثة أو على أفراد أو كيانات تابعين لأطراف ثالثة. ومن الأمثلة المبكرة على ذلك قانون الولايات المتحدة لإدارة الصادرات لعام 1969، المعدل في عام 1977 لمنع شركات الولايات المتحدة من المشاركة في المقاطعة التي تفرضها بلدان أخرى ضد بلدان ثالثة تكون صديقة للولايات المتحدة أو ضد الكيانات أو الأفراد المدرجين في القائمة السوداء في إطار هذه المقاطعة⁽⁹⁵⁾.

73- وكانت القوانين الأحدث عهداً لعرقلة الامتثال للعقوبات الأجنبية وحماية الأفراد والكيانات من الضرر الناجم عن الامتثال مدفوعة في المقام الأول بإنفاذ عقوبات الولايات المتحدة خارج الحدود الإقليمية، بما في ذلك قوانين الحظر الصادرة عن الاتحاد الأوروبي في عام 1996 والتي جرى تحديثها لاحقاً⁽⁹⁶⁾، وعن الاتحاد الروسي في عام 2018⁽⁹⁷⁾، وعن الصين في عامي 2020 و2021، وكان آخرها

(92) "Global sanctions – compliance and enforcement trends", *Financier Worldwide*, October 2017 (متاح على الرابط: <https://www.financierworldwide.com/global-sanctions-compliance-and-enforcement-trends#.Yo9216hBzIV>).

(93) Statement by Natasha de Terán, House of Commons, Treasury Committee, "Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186" (بيان أدلت به ناتاشا دي تيران، مجلس العموم، لجنة الخزنة، "الأدلة الشفوية: روسيا: الجزاءات الاقتصادية الفعالة).

(94) Emmanuel Breen, "Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance", *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham: Edward Elgar, 2021), p. 263.

(95) United States Government, Restrictive Trade Practices or Boycotts, Commerce and Foreign Trade, (15 CFR, part 760).

(96) Council Regulation (EC) No. 2271/96 of 22 November 1996.

(97) Government of the Russian Federation, Law on measures (countermeasures) against unfriendly actions of the United States of America and other foreign countries, signed into law 4 June 2018 (حكومة الاتحاد الروسي، قانون التدابير (التدابير المضادة) المناهضة للأعمال غير الودية من جانب الولايات المتحدة الأمريكية وبلدان أجنبية أخرى، وقّع ليصبح قانوناً في 4 حزيران/يونيه 2018).

قانون العقوبات المناهضة للأجانب. واعترُف بأن قانون الحظر الصادر عن الاتحاد الأوروبي غير فعال وقد أعلنت المفوضية الأوروبية في عام 2021 عن خطط لتعديله⁽⁹⁸⁾، في حين أن السوابق القضائية الأخيرة في الاتحاد الأوروبي قد تعزز أيضاً⁽⁹⁹⁾.

74- وتُسَلِّط المقررة الخاصة الضوء على أن هذه القوانين قد سُنت لتناول الحالات المتصلة بامتثال دول أخرى للعقوبات الانفرادية ولكن ليس لفرط الامتثال لتلك العقوبات، ما يثير تساؤلات عما إذا كانت القوانين كافية لمواجهة أي جانب من جوانب فرط الامتثال وإلى أي مدى.

خامساً - استنتاجات وتوصيات

ألف - استنتاجات

75- تُستخدم العقوبات الثانوية في إنفاذ العقوبات الرئيسية الانفرادية ضد الكيانات الأجنبية والأفراد الأجانب الذين يفترض أن لهم تفاعلات مع الجهات المستهدفة بالعقوبات الرئيسية. والولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية التي تدّعي الدول الفارضة للعقوبات الثانوية امتلاكها عندما تفرض هذه العقوبات غير معترف بقانونيتها بموجب القانون الدولي، ولكن استخدام العقوبات الثانوية آخذ في الاتساع مع فرض الدول مزيداً من العقوبات الرئيسية.

76- وتعتبر العقوبات الثانوية هي والجزاءات القضائية المدنية والجنائية غير قانونية لأسباب مختلفة، وخاصة عند فرضها دعماً للعقوبات الرئيسية التي هي مشكوك في قانونيتها بموجب القانون الدولي. وتشكل العقوبات الثانوية انتهاكاً أيضاً للحقوق المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة.

77- ويؤدي الخوف من الاستهداف بعقوبات ثانوية أو من التعرض لدعاوى مدنية وعقوبات جنائية إلى فرط الامتثال على نطاق واسع للعقوبات الرئيسية بغية التقليل إلى أدنى حد من مخاطر الانتهاكات غير المقصودة الناشئة عن تعقيد هذه العقوبات وعدم وضوحها والتغيرات المتواترة فيها وإنفاذها خارج الحدود الإقليمية من أجل التقليل إلى أدنى حد من المخاطر التي تلحق بالسمعة أو يكون فرط الامتثال بسبب التكلفة المرتفعة للعناية الواجبة المتعلقة بالامتثال. والاستخدام المتردد للعقوبات الثانوية يخلق احتمالاً لفرط الامتثال لها أيضاً.

78- ويشكل استخدام العقوبات الثانوية أو الجزاءات القضائية المدنية والجنائية أو التهديد باستخدامها شكلاً جديداً من أشكال الانتقام من الأفراد والدول والشركات الذين يُرى أنهم يقومون بالالتفاف حول نظم العقوبات الانفرادية، على الرغم من عدم قانونية لتطبيق الولاية القضائية هذا خارج الحدود الإقليمية للدول، وهو أمر معترف به.

79- ويضر فرط الامتثال بكثير من حقوق الإنسان عن طريق إعاقة عمليات شراء البلدان المشمولة بالعقوبات للأغذية والأدوية والمعدات الطبية وقطع الغيار وإعاقة شحنها إليها، بينما يمنع أيضاً المنظمات

(98) European Parliament, "Amendment to the Blocking Statute Regulation", 20 May 2022 (متاح على الرابط: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-blocking-statute-regulation>).

(99) Court of Justice of the European Union, *Bank Melli Iran v Telekom Deutschland GmbH*, case No. C-124/20, December 2021; Sidley Austin LLP, "EU Blocking Statute: Toward Enhanced Enforcement?", 3 February 2022 (available at https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2022/02/eu-blocking-statute_toward-enhanced-enforcement).

الحكومية الدولية والمنظمات الإنسانية غير الحكومية من تحويل الأموال لبرامج المعونة ومن دفع أجور الموظفين في البلدان المشمولة بالعقوبات. كما أن فرط الامتثال يمنع أفراداً غير مستهدفين من الوصول إلى ممتلكاتهم والوفاء بالتزاماتهم المالية، ما يعرض لخطر حقوقهم المتعلقة، في جملة أمور، بالسكن والعمل والتعليم والصحة.

80- ويؤدي فرط الامتثال إلى استئصال التأثير السلبي للعقوبات على حقوق الإنسان عن طريق توسيع نطاق العقوبات لتشمل جهات مستهدفة إضافية، تتراوح بين الأفراد والسكان بأكملهم. وقد أصبح فرط الامتثال هذا واسع الانتشار للغاية بل وحتى متغلغلاً في بعض القطاعات مثل المصارف. وقد يكون في بعض الأحيان تأثير فرط الامتثال على حقوق الإنسان أكبر من تأثير العقوبات المرتبط بها عليها.

81- ويتخذ فرط الامتثال أحياناً شكل وقف الأعمال التجارية مع بلد ليس هو نفسه مُستهدفاً بالعقوبات. ففرط الامتثال من جانب المصارف يشمل: رفض إجراء معاملات مرخّص بها؛ وردع الأشخاص من البلدان المشمولة بالعقوبات عن مزاوله الأعمال التجارية عن طريق اشتراط تقديم وثائق مرهقة؛ وفرض معدلات أعلى أو رسوم إضافية، أو فرض تأخيرات؛ وتجميد أصول غير مستهدفة بالعقوبات؛ وحرمان الأفراد من إمكانية الاحتفاظ بحسابات مصرفية أو إجراء معاملات على أساس أنهم مواطنون من بلد مشمول بالعقوبات، حتى لو كانوا لاجئين من ذلك البلد.

82- ويمنع فرط الامتثال الدول من الوفاء بالتزاماتها مثل مدفوعات المعاشات التقاعدية للمواطنين المتقاعدين في الخارج، ومن تسديد المدفوعات التي تكفل مشاركتها في المنظمات الدولية، ومن الاضطلاع بالمهام الدبلوماسية وغيرها من المهام السيادية. كما يتضرر أيضاً الحق في حرية المعلومات من عدم قدرة هيئات البث الحكومية على دفع مبالغ المحتوى الأجنبي.

83- وقد يحدث فرط الامتثال خارج الفترة الزمنية التي تكون فيها العقوبات سارية. كما أنه يزيد من تأثير العقوبات الانفرادية ولكنه لا يساعدها على تحقيق أهدافها أو التعجيل برفعها.

84- وتتجه بعض الدول التي تمتثل للالتزام بممارسة العناية الواجبة فيما يتعلق بحقوق الإنسان إلى إلزام مؤسسات الأعمال التجارية ببذل العناية الواجبة الخاصة بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان، ولكن هذه العملية تتخلف عن مواكبة التوسع في فرط الامتثال وما يترتب على ذلك من الإضرار بحقوق الإنسان. ولا تشمل هذه الجهود بشكل عام قضايا حقوق الإنسان الناشئة عن العقوبات.

85- وتُصدر الدول الفارضة لعقوبات، أحياناً، توضيحات أو توجيهات بشأن عقوباتها لتسهيل الامتثال لها، ولكن هذه الجهود ضعيفة بالمقارنة بحجم فرط الامتثال. وقد يدل ذلك على استعداد للتسامح مع فرط الامتثال نظراً إلى أنه قد يدعم أهداف عقوباتها.

86- وقوانين الحظر التي تأخذ بها بعض الدول لتقييد إنفاذ العقوبات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية لا تأخذ فرط الامتثال في الاعتبار، ومن غير المعروف ما إذا كانت تلك القوانين ستكفي للتصدي لفرط الامتثال.

باء - توصيات

87- إذ تنكّر المقررة الخاصة لجميع الدول بأنه لا يمكن اتخاذ أي تدبير قسري انفرادي إلا بترخيص من مجلس الأمن إذا لم يكن هذا التدبير يشكل انتهاكاً للقانون الدولي أو إذا كان من الممكن استبعاد عدم مشروعيته طبقاً لقانون المسؤولية الدولية، وأن الأغلبية الساحقة من العقوبات الانفرادية المطبّقة اليوم لا تتوافق مع هذه المعايير، ولذلك ينبغي رفعها، فإنها تقدم مع ذلك التوصيات التالية بغية التقليل إلى

- أدنى حد من فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية. ولا يجوز بأي حال من الأحوال فهم هذه التوصيات أو تفسيرها على أنها تضيي الشرعية من منظور قانوني على التدابير القسرية الانفرادية.
- 88- وينبغي أن تعمل الدول على القضاء على فرط الامتثال للعقوبات الانفرادية أو على التقليل منه إلى أدنى حد ممكن بأي وسيلة مناسبة، بما في ذلك التشريعات أو الأنظمة أو الحوافز المالية أو الحوافز الأخرى، بغية إزالة أو موازنة المخاطر التي تؤدي إلى فرط الامتثال.
- 89- وينبغي أن تُلزم الدول الشركات الخاضعة لولايتها القضائية ببذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان ومعالجة أي تأثير سلبي ناجم عن امتثالها للعقوبات أو عن فرط الامتثال لها. ويتعين على الدول التي تبذل بالفعل جهوداً لاشتراط بذل العناية الواجبة أن تعجّل بهذه الجهود.
- 90- وينبغي أن تكفل الدول ألا تخلق القوانين أو اللوائح المحلية من أي نوع حوافز للشركات على فرط الامتثال للعقوبات أو على خرق التزامها بحماية حقوق الإنسان. وينبغي أن تشترك الدول في مشاورات مع مؤسسات الأعمال التجارية لتحديد جوانب القوانين واللوائح القائمة التي تحفز على فرط الامتثال، وإجراء التعديلات المناسبة.
- 91- وينبغي أن تدخل الدول التي تفرض عقوبات في مشاورات مع مؤسسات الأعمال التجارية وغيرها من الكيانات لتحديد جوانب نظم العقوبات وعمليات الإنفاذ القائمة التي تشجع على فرط الامتثال، من أجل التخلص من هذه النتيجة.
- 92- وينبغي أن تمتنع الدول التي تفرض عقوبات عن التهديد بفرض عقوبات ثانوية أو جزاءات جنائية أو مدنية على الالتفاف على نظم العقوبات بالنظر إلى أنها غير قانونية بموجب القانون الدولي.
- 93- وينبغي ألا تشارك الدول التي تفرض عقوبات إلا في عمليات الإنفاذ التي تتمثل للقانون الدولي. وينبغي جعل أي جوانب من إنفاذ العقوبات لا تتمثل للقانون الدولي متوائمة مع هذا القانون مع إيلاء اهتمام خاص للتأثير المباشر وغير المباشر لإنفاذ العقوبات على حقوق الإنسان.
- 94- وينبغي أن تكيف الدول التي تفرض عقوبات إجراءاتها وجزءاتها المتعلقة بإنفاذ العقوبات لكي تأخذ في الحسبان، في جملة أمور، الموارد النسبية للأفراد والشركات والكيانات الأخرى، وخاصة المنظمات الإنسانية، رداً على الانتهاكات المشتبه فيها، بغية التخفيف من أي ضغوط وأعباء تشجع على فرط الامتثال.
- 95- ولا يجوز في ظل أي ظرف من الظروف قيام الدولة التي تفرض العقوبات بالتشجيع عمداً على فرط الامتثال عن طريق تصميم عقوباتها على هذا النحو أو عن طريق التهديدات أو أي وسيلة أخرى تُعتمد لإنفاذها.
- 96- وينبغي أن تنظر الشركات إلى حقوق الإنسان نظرة شاملة عند بذل العناية الواجبة ووضع سياسات حقوق الإنسان. وعليها أن تبحث كيف يمكن أن يؤثر امتثالها للعقوبات، وأي امتثال مفرط لها من جانبها، تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان، بما في ذلك في الخارج، وأن تتخذ إجراءات تصحيحية.
- 97- وينبغي أن ترصد الشركات بانتظام تأثير امتثالها وفرط امتثالها للعقوبات الانفرادية على حقوق الإنسان وأن تعدل ممارساتها بغية القضاء على أي تأثير سلبي يُحدّد أو التخفيف من حدته.
- 98- وينبغي أن تتعامل الشركات مع حكومات الدول الفارضة لعقوبات بشأن جوانب العقوبات التي تدفع إلى فرط الامتثال بفعل الافتقار إلى الوضوح أو بفعل التعقيد أو أي سبب آخر، بغية تعديل السمات ذات الصلة للعقوبات بقصد تجنب تلك النتيجة.

99- وينبغي أن تدخل الشركات في مشاورات مع حكوماتها عندما ترى أن فرط الامتثال للعقوبات ضروري للتقيد بالقوانين واللوائح الوطنية الأخرى المتصلة بنشاط أعمالها، بهدف تعديل هذه القوانين واللوائح أو إنفاذها لضمان قدرة الشركات على التصرف بما يتماشى مع مسؤولياتها في مجال حقوق الإنسان.

100- وينبغي أن تشارك المصارف مع المقررة الخاصة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وغيرها من الجهات في مبادرة متعددة المستويات لصياغة مبادئ توجيهية بشأن العقوبات الثانوية وفرط الامتثال وحقوق الإنسان، كمتابعة للمذكرة التوجيهية الأخيرة التي أعدتها المقررة الخاصة⁽¹⁰⁰⁾.

(100) Special Rapporteur on unilateral coercive measures, "Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights" (available at <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>) المعنية بالتدابير القسرية الانفرادية، "مذكرة توجيهية بشأن فرط الامتثال للجزاءات الانفرادية وآثارها الضارة بحقوق الإنسان" (متاحة على الرابط: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>).