

# فعالية العقوبات كأداة محاسبة وتغيير سلوك رجال الأعمال السوريين في السياق السوري

# المحتوى

2 | مقدمة

3 | العوامل الرئيسية التي تعرقل فعالية العقوبات

6 | توصيات حول التخطيط والتطبيق

7 | توصيات بشأن الإدراج والشطب

من تأليف ونشر البرنامج السوري للتطوير القانوني  
بدعم من مؤسسة فريدريش إيبيرت  
جميع الحقوق محفوظة.

لا يجوز طباعة أي أجزاء من هذا المنشور أو إعادة إنتاجه أو استخدامه بأي شكل أو بأي وسيلة من دون إذن كتابي سابق من الناشر.  
الآراء الواردة في هذا المنشور ليست بالضرورة آراء مؤسسة فريدريش إيبيرت.

التحرير الانكليزي: كارلا ولس  
تصميم: @ Fabrika.cc

## مقدمة

شهدت الحرب في سوريا ارتكاب انتهاكات مروّعة لحقوق الإنسان على يد أطراف فاعلة مختلفة أبرزها النظام السوري. وفرضت الدول الغربية عقوبات اقتصادية على أفراد وكيانات متورطة في الانتهاكات في سوريا، كجزء من الأدوات المشروعة في القانون الدولي في محاولة منها لمعالجة القضية. وقد فرض كل من الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة، وبريطانيا، بالإضافة إلى دول أخرى ومنظمات دولية، عقوبات على قطاعات معينة من الاقتصاد السوري وشخصيات مرتبطة بالنظام.

أثارت العقوبات المفروضة الكثير من الجدل في السياق السوري. وركّز الخطاب المتعلق بالعقوبات على قضيتين محوريّتين: العواقب السلبية على الوضع الإنساني في البلاد، وحالة «الشلل» التي تفرضها العقوبات على المنظمات غير الحكومية ومنظمات الإغاثة فتُثنيها عن العمل في سوريا خوفاً من العقوبات. رغم ذلك، قلما جرى بحث فعالية العقوبات في محاسبة الجناة ودفعهم نحو تغيير سلوكهم.

يسرد هذا النص **العوامل الرئيسية التي تعرقل فعالية العقوبات كأداة محاسبة وتغيير سلوك مجموعة معينة من الأفراد تعرضت للعقوبات، خاصة رجال الأعمال السوريين.**

تناقش العوامل الأربعة الأولى القضايا المتعلقة بفرض الدول لعقوبات، بينما تتطرق العوامل الأربعة الأخيرة لقضايا متعلقة بالسياق السوري. كما تقدم الورقة توصيات بشأن كيفية تعزيز فعالية العقوبات من حيث التخطيط والتطبيق.

يمثّل هذا النص ملخصاً لتقرير مطوّل تمت مشاركته مع الأطراف الفاعلة المعنية.

## العوامل الرئيسية التي تعرقل فعالية العقوبات

### 1 | الضبابية في التصريح عن أهداف العقوبات

لم تصرح الدول بوضوح عن المستهدفين من العقوبات المفروضة، وبالتالي تركت رجال الأعمال في حيرة من أمرهم حيال رسائل مبهمة. كشف تحليل التصريحات الصادرة حول العقوبات والأدوات القانونية ذات الصلة، والتي تبنيتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وبريطانيا، أنها لا تبين بوضوح الغاية من فرض العقوبات على رجال الأعمال السوريين، فهل تسعى إلى:

- تحميلهم مسؤولية أفعالهم السابقة، دون أي مطالب أخرى،
- دفعهم إلى تغيير سلوكهم،
- أم تحقيق الهدفين سابقى الذكر معاً، ما يطرح سؤالاً حول كيفية ارتباط الهدفين؟

حين لا يعلم الشخص إذا تم إدراج اسمه كعقوبة على سلوك سابق، وبالتالي استحال رفع اسمه من قوائم العقوبات، أم كحافز للتغيير في المستقبل (وعد بشطب الاسم إذا اتخذ إجراءات معينة)، فلن يجد دافعاً لتغيير السلوك الذي انتهى في قائمة العقوبات. بل قد يدفع بعضهم نحو الإصرار على سلوكياتهم، مقتنعين أنه لا سبيل إلى شطب أسمائهم من القائمة بوصفهم معاقبين على أفعال سابقة.

### 2 | محدودية البحث والتدقيق حول الأفراد قبل الإدراج

تعتمد برامج العقوبات التي تمت معاينتها بشكل رئيسي على بيانات من مصادر ثانوية ونادراً ما تستخدم معلومات مباشرة من العمل الميداني لبناء قضية ضد رجل أعمال معين. وتفشل البيانات الثانوية في رسم صورة دقيقة وشاملة لمشهد الأعمال السوري المعقد والمتغير بشكل دائم. وقد يعمل بعض رجال الأعمال لفترة طويلة في غفلة عن الدول. كما نجد

رجال الأعمال بعيدين عن أنظار الرأي العام، ويصعب اكتشافهم مقارنة بالسياسيين والقادة العسكريين. المشكلة الأخرى أن المعلومات من مصادر ثانوية ليست دقيقة دوماً، حتى لو أكدتها مصادر ثانوية أخرى. كشف بحثنا حالة يمكن فيها تعقب جميع المقالات المتعلقة بشخصية في قائمة العقوبات إلى مقالتين أصليتين اعتمدت كليهما على مصدر مجهول. وأخيراً، تعرقل محدودية الوصول إلى المعلومات الميدانية قدرة الدول على معرفة الخطوات التي يتخذها الأفراد الخاضعون لعقوبات للالتفاف عليها.

### 3 | غياب الرغبة بالتفاوض قبل أو بعد الإدراج

لاحظنا بعد مقابلات مع رجال أعمال سوريين، وكذلك ممثلين حكوميين، غياب قدرتهم أو رغبتهم في التفاوض أو الحوار مع الأفراد المدرجة أسمائهم، سواءً قبل أو بعد إدراجها. وصرح رجال الأعمال أنه يصعب عليهم تغيير سلوكهم بعد إدراجهم في قائمة العقوبات كون الإدراج يلفت انتباه النظام إليهم. يمكن لخط تواصل بين الأفراد المدرجين والدول المعنية أن يقدم فرصة لاستخدام العقوبات، قبل أو بعد فرضها، بغية استخلاص معلومات من أولئك الأفراد ودفعهم لأداء متطلبات معينة وكذلك تغيير سلوكهم.

### 4 | مصاعب التغيير السلوكي وثغرات عملية الشطب

وجد بحثنا أن قدرة رجال الأعمال الخاضعين لعقوبات على حذف أسمائهم من قائمة العقوبات ترتبط بشكل وثيق بعلاقتهم مع النظام وطبيعة أعمالهم. يصعب على المرتبطين بالنظام مثلاً والذين تنحصر أعمالهم داخل سوريا تعديل سلوكهم، بسبب ضغط النظام وخشيتهم من عواقب محتملة قد تهدد أمنهم وأمن عائلاتهم. وبالتالي إذا ما أتاحت لهم الفرصة لتغيير سلوكهم بشكل سري قبل فرض العقوبات، من المرجح أن ينتهزوا تلك الفرصة.

ومن ناحية أخرى نجد الجهات التي تفرض العقوبات غير راغبة بشطب الأفراد باستخدام عمليات إدارية أو سياسية سرية. ولذلك لا يجد الخاضعون لعقوبات دافعاً لتغيير سلوكهم، بل يلجؤون بدل ذلك إلى محاولة دحض الأدلة التي تسببت في إدراجهم قبل وصول القضية إلى القضاء. وحين تصل القضية إلى القضاء، يضعف احتمال تقديم دفاع يعتمد على تغيير السلوك، من جهة خوفاً من انتقام النظام، ومن جهة أخرى لأن تغيير السلوك سيعتبر اعترافاً بالذنب عن الأفعال السابقة.

بالإضافة إلى ذلك، عبّر رجال الأعمال الذين أجريت معهم مقابلات عن عدم وضوح أسباب إدراجهم في قائمة العقوبات أو شطبهم منها، ويعد نقص المعلومات في اللغة العربية أحد الأسباب. كما طُرحت أسئلة حول فعالية تغيير السلوك بالنسبة للأعمال الكبيرة.

## 5 | العلاقة بين رجال الأعمال والنظام السوري

أظهر بحثنا أن النظام يعوّض رجال الأعمال الذين تربطهم به علاقة اعتماد متبادل عن الخسائر الاقتصادية التي تسببها العقوبات. وتتخذ التعويضات أشكالاً مختلفة، منها إعفاءات ضريبية أو دعم مالي مباشر أو مساعدة حكومية في تزوير هوية للالتفاف على العقوبات. وفي بعض الأحيان، تسبب العقوبات توطيد علاقة رجل الأعمال مع النظام لأنها تربط مصيره ببقاء النظام. ونتيجة لكل تلك الديناميات، نجد الكثير من الخاضعين لعقوبات غير راغبين بتغيير سلوكهم نتيجة مخاوف أمنية. من ناحية أخرى، يختلف تأثير العقوبات على بعض رجال الأعمال الذين يمثلون واجهات لجهات معيّنة. وقد أظهرت المقابلات أن النظام أجبر بعض الأفراد على التخلي عن جميع الأعمال المسجلة باسمهم بعد إدراجهم في قائمة العقوبات، ما يطرح أسئلة حول فعالية العقوبات في دفع النظام إلى تغيير سلوكه بالنظر إلى إمكانية استبدال الأفراد المستهدفين بسهولة.

## 6 | نظرة رجال الأعمال ومجتمعاتهم إلى العقوبات

أجمع رجال الأعمال الذين أجريت معهم مقابلات أنه لا أحد يرغب بالخضوع لعقوبات، ومعظمهم مستعدّ لبذل جهود كبيرة لتجنب ذلك. ووصف أحدهم العقوبات بوباء أصاب العائلة بأكملها، وهذا الوصف ينطبق خاصة على من لديهم علاقات دولية.

رغم ذلك، استغل البعض ادعاءات النظام، التي تصور العقوبات كحرب يشنها الغرب ضد سوريا لا كإجراءات ضد انتهاكات حقوق الإنسان، ليتحدثوا عن العقوبات

كأنها وسام شرف بهدف تعزيز موقعهم السياسي. ووفرت العقوبات لهذا النوع من الأفراد فرصاً اقتصادية أكبر دون أن تؤثر سلباً على أعمالهم.

## 7 | توافر آليات تخفيف آثار العقوبات أو تجنبها كلياً

أظهر بحثنا أن رجال الأعمال الخاضعين لعقوبات يلجؤون غالباً إلى سبل محلية أو دولية تسمح بتخفيف آثار العقوبات أو تجنبها كلياً. وتتضمن تلك السبل استخدام شركات وهمية، ووسطاء، وشبكات شركات في الدول المجاورة، وملادات ضريبية عالمية. وكذلك نجد أنهم يتعاملون نقداً، أو يعتمدون على أنظمة مصرفية في دول معينة لا تتبع النظام المصرفي العالمي. والأساليب الأخرى المتبعة داخل سوريا رفع الأسعار، ما يحتمل الشعب السوري عبء ارتفاع التكلفة. كما تستخدم أساليب أخرى للالتفاف على العقوبات كتعيين أفراد يمثلون واجهات للأعمال.

يجدر ملاحظة أن وصول فرد ما إلى آليات تجنب العقوبات يتناسب طردياً مع فترة خضوعه لتلك العقوبات.

## 8 | أهمية تأثير العقوبات على أسلوب حياة رجال الأعمال

أوحى بحثنا أن أهم دافع لدى الأفراد لتجنب العقوبات هو ضمان وصولهم وعائلاتهم إلى أوروبا، وليس تجنب الآثار الاقتصادية السلبية. وأظهرت المقابلات أنهم لا يعدّون أوروبا وجهة سياحية وتعليمية فحسب، بل يعتبرونها ملاذاً آمناً في حال تدهورت الأوضاع في سوريا بشكل أكبر. رغم ذلك، تأقلم البعض ووجهوا رحلاتهم نحو بلدان يسهل الوصول إليها، مبتعدين عن أوروبا كوجهة لرحلاتهم.

## | خاتمة

يمكن للعقوبات أن تمثل أداة فعالة لمحاسبة رجال الأعمال السوريين وتدفعهم إلى تغيير سلوكهم، لكن ذلك يتوقف على إجراء إصلاحات على صعيد التخطيط للعقوبات وتطبيقها، بالإضافة إلى مراعاة التوصيات التالية:

## توصيات حول التخطيط والتطبيق

- ينبغي تحديد أهداف العقوبات بوضوح والاتفاق عليها داخلياً عبر المكاتب السياسية ذات الصلة داخل وزارات الخارجية. ويجب التصريح بوضوح عن تلك الأهداف بغية قياس فعالية العقوبات. بالإضافة إلى ذلك، يجب توضيح الصلة بين إدراج فرد ما وعلاقته مع النظام ككل.
- يجب التصريح خارجياً عن الأهداف بشكل استراتيجي وباللغة العربية، ويجب إتاحة القوانين واللوائح التي تقوم عليها أنظمة العقوبات وقرارات المحاكم والبيانات الصحفية باللغة العربية لتعظيم تأثير العقوبات. كما يجب مراعاة وضوح الرسائل واتساقها داخل الدول التي يتم فيها الضغط، ومن الأفضل أن تكون متنسقة بين الدول التي تعتمد سياسات متشابهة. من المهم أيضاً إيضاح مَن المستهدف بالعقوبات ولماذا، وما الإجراء الذي قد يؤدي إلى إدراج فرد ما في القائمة، والأهم من ذلك ما الذي يتوجب فعله لشطب الاسم من القائمة.
- نوصي الدول التي لم تتبنّ بعد آليات عقوبات ثانوية بإدخال هذه الآليات، فهي ضرورية لردع الذين لا يشاركون بشكل مباشر في سلوك يستدعي العقوبة لكن يعملون كواجهة للأفراد مدرجين على القوائم. حتى يتم إنشاء مثل هذه الآليات، على الدول النظر في معايير «الارتباط» المدرجة في العديد من معايير العقوبات الأولية، والتي من شأنها تعريف طبيعة الارتباط بين رجال الأعمال الحقيقيين وتلك الجهات.
- يجدر بالدول الضغط على من يساعدون السوريين الخاضعين للعقوبات في تجنبها عبر إدراج كيانات غير سورية، مثل الجهات اللبنانية أو الإماراتية. كما يجب التفكير بمقاربات تركز على المصارف أو المؤسسات المالية العاملة خارج نظام سويفت SWIFT والتي تسهم في تجنب العقوبات. ويجب الانتباه من الشركات الوهمية المستخدمة لتجنب العقوبات والضغط عليها.

## توصيات بشأن الإدراج والشطب

### قبل الإدراج:

- يجب بذل المزيد من الجهد في البحث والتدقيق حول الأفراد قبل إدراجهم نظراً لتعقيد مشهد الأعمال السوري. ويمكن القيام بذلك عبر التعامل مع مجتمع الأعمال السوري، وشركات استخبارات الأعمال الخارجية، وموظفي السفارات الإقليمية (دبلوماسيين ميدانيين). لا يعد الاعتماد على البيانات الثانوية كافياً لفهم مدى تعقيد مشهد الأعمال، وقد يؤدي إلى إدراجات ظالمة أو غير مفيدة.
- ينبغي إيلاء اهتمام خاص لتأثير العقوبات على ديناميات السوق، وخاصة الفرص التي تتيحها للعقوبات لرجال الأعمال المستهدفين لزيادة أسعارهم وهوامش ربحهم.
- تعمل العقوبات كعامل ردع فعال قبل فرضها. وعلى الدول أن تعمل للاستفادة من العقوبات لتلبية متطلبات حقوق الإنسان، مثل تلك المتعلقة بالمحتجزين وكذلك حقوق السكن والأرض والملكية، حيث يتمتع رجال الأعمال بالنفوذ.
- على الدول التحقيق بعناية في نوع العلاقات التي تربط الفرد بالبلد الذي تفرض عليه العقوبات لتقدير تأثير ذلك عليه. حين يتعلق الأمر بأفراد دون روابط دولية، أي أمراء حرب محليين، يجب التعامل مع العقوبات بحذر شديد للحد من استخدامها كـ «وسام الشرف» ومنع استغلال العقوبات.
- يجب زيادة احتمالية الشطب بشكل كبير بغية تحفيز تغيير السلوك كرد فعل.
- يجب التفكير بعناية في الأدلة المطلوبة للشطب بالنسبة لرجال الأعمال، ويجب التشجيع على إجراء لقاءات معهم في الدول المجاورة أو الإقليمية على سبيل المثال.
- يجب استخدام أي شطب من القائمة في سياق احترام حقوق الإنسان إذا كانت ضمن صلاحيات الفرد المعني. ويجب أن تكون عملية الشطب منفصلة وسريّة كي تكون فعالة. كما يجب أيضاً تقديم حماية أو تسهيلات للأفراد الخاضعين للعقوبات في حالة حدوث تغييرات سلوكية كبيرة.
- تعد العقوبات في نهاية المطاف أداة سياسية، مع آليات قضائية مخصصة لتعزيز الإجراءات القانونية. ورغم ذلك، يجب توضيح آليات الشطب وتسهيل استعمالها عبر استخدام أدوات سياسية أخرى مثل التفاوض والبيانات العامة، وليس بالاعتماد على الآليات القضائية فحسب.



**SLDP**

Syrian Legal Development Programme  
البرنامج السوري للتطوير القانوني