SLDP
Syrian Legal Development Programme
البرنامج السوري للتطوير القانوني

Baytna | بيتنا

# تكتيكات التهرب من العقوبات في سوريا

كانون الثاني 2022

© البرنامـج السـوري للتطويـر القانـوي و بيتنـا 2022، هـذا العمـل مرخـص بموجـب نَسـب المُصنَّـف - غيـر تجـاري - الترخيـص بالمثـل 4.0 رخصـة عموميـة دولية.لديـك الحريـة في نسـخ وإعـادة توزيـع المحتـوى بـأي وسـيلة أو تنسـيق ، وكذلـك تعديـل المحتـوى والبنـاء على مـواده. بشـرط إيـراد الإشـارة الصريحـة للمصـدر، وتوفيـر رابـط للرخصـة، وإيضـاح فيمـا إذا قـد أُجريَـت أي تعديـلات. يمكنـك القيـام بذلـك بـأي طريقـة ملائمـة، ولكـن ليـس بـأي طريقـة تشـير إلـى أن البرنامـج السـوري للتطويـر القانونـي أو بيتنـا يؤيّـدك أو يدعـم اسـتخدامك. لا يجـوز لـك اسـتخدام المحتـوى لأغـراض تجاريـة. في حـال قمـت بالتعديـل أو الاعتمـاد على المـواد ، فيجـب عليـك توزيـع مسـاهماتك بموجـب نفـس الرخصـة الأصليـة

## جدول المحتويات

خلفية المشروع ---------- 4
الملخص التنفيذي ---------- 5
المنهجية ---------- 6
المقدمة ---------- 7
الإطار القانوني الحاكم للعقوبات على سوريا ---------- 9
التوصيات ---------- 11
1. توسيع نطاق تطبيق العقوبات الثانوية ---------- 11
2. رقابة أكثر صرامة ولكن أذكى على الشركات والمصارف ---------- 13
3. ضوابط أكثر صرامة على الحوالات النقدية ومكاتب صرافة العملة أو «الحوالة غير الرسمية» ---------- 16
4. ممارسة ضغط دبلوماسي وقانوني أكبر على دول الشرق الأوسط لحظر أنشطة التهرب من العقوبات التي تحدث في أراضيها. ---------- 17
5. ممارسة ضغط على دول الاتحاد الأوروبي التي تسهل التهرب من العقوبات -- 17
6. ضوابط أكثر صرامة على تأشيرات الدخول الاستثمارية وبرامج المواطنة ------ 18
7. تطبيق التشريعات القائمة التي تجرّم و/أو تنص على إدراج ميسّري التهرب من العقوبات على قوائم العقوبات ---------- 18
8. مطالبة وكالات الأمم المتحدة العاملة في سوريا أن تمارس العناية الواجبة الخاصة بحقوق الإنسان ---------- 20
9. إيجاد حل سياسي للأزمة السورية ---------- 20

## خلفية المشروع

رغم مرور عشر سنوات من بدأ العقوبات الغربية على سوريا، استطاع النظام السوري البقاء والتكيف مع الضغط. فُرضت العقوبات على النظام السوري رداً على انتهاكه لحقوق الإنسان منذ بداية الانتفاضة الشعبية في سوريا عام 2011، إذ سعت العقوبات الاقتصادية إلى إعاقة قدرة النظام على ارتكاب المزيد من الانتهاكات، من خلال حرمانه من الموارد التي يحتاجها، كما هو الحال بالنسبة للعقوبات المفروضة على الواردات النفطية إلى سوريا والتي تُستخدم لتزويد سلاحه الجوي وجيشه بالوقود. كما كانت العقوبات تهدف إلى الضغط على النظام السوري لتغيير سلوكه والانخراط في العملية السياسية وفقاً لقرار مجلس الأمن الدولي 2254. [1]

أما العقوبات الموجّهة ضد أفراد معينين، ومنهم رجال/سيدات أعمال، فقد سعت إلى تضييق الخناق على ممولي النظام وشلّ آلته العسكرية، ولكن على مرّ السنوات العشر الماضية، وثّقت تقارير استقصائية ووثائق مسربة عدداً من طرق التهرب من العقوبات التي تبناها النظام السوري ورجال/سيدات الأعمال الخاضعين للعقوبات. عادةً ما تتقاطع هذه الممارسات مع استراتيجيات غسيل الأموال وتتضمن استخداماً مكثّفاً للشركات الوهمية، للتغطية على مصادر الدفعات من خلال حوالات مالية معقدة، بالاعتماد على خدمات لمصارف ذات سمعة مشبوهة، من بين وسائل أخرى.[2]

رغم أنّ النطاق الكامل لتأثير التهرب من العقوبات لم يُقس بالكامل، إلا أنّه ساعد في تعزيز موارد النظام في العقد الماضي، وقد استطاع تعزيز برامج العقوبات بأدوات ثانوية مثل قانون قيصر الأميركي لعام 2019 تضييق الخناق أكثر على التهرب من العقوبات. ولكن أصبح النظام السوري وأزلامه ميالون على نحوٍ متزايد إلى التكيف مع العقوبات الجديدة من خلال تطوير تكتيكات التهرب التي يتبعونها. تهدف هذه الورقة البحثية إلى استكشاف الطرق التي يقوم من خلالها رجال/سيدات الأعمال الداعمين للنظام السوري بالتهرب من العقوبات، وتسليط الضوء على توصيات عملية للدول المعنية لسدّ هذه الثغرات، وهذا يهدف بدوره إلى تعزيز إجراءات المحاسبة المحدودة المتاحة للشأن السوري، في ضوء غياب اتفاق دولي. كما أن زيادة كفاءة العقوبات يعزز من فرصها لتحقيق هدفها الثاني المعلن، ألا وهو تغيير سلوك منتهكي حقوق الإنسان.

تولت وحدة حقوق الإنسان والأعمال التجارية في البرنامج السوري للتطوير القانوني إجراء هذا البحث. بدأت هذه الوحدة عملها في شهر نيسان عام 2018 بصفتها وحدة قائمة بذاتها لتناول مشاكل حقوق الإنسان المتعلقة بالأعمال التجارية التي تظهر في سوريا. ومنذ تأسيسه، حصل البرنامج السوري للتطوير القانوني على دعم من الخارجية السويسرية والخارجية الهولندية والاتحاد الأوروبي، ومنذ تشكيل وحدة حقوق الإنسان والأعمال التجارية، انخرطت الوحدة في عدد من النشاطات الرامية إلى بناء قدرات المجتمع المدني السوري في مجال الأعمال التجارية وقانون حقوق الإنسان، بما في ذلك الورشات والتدريبات وتطوير مجموعة أدوات خاصة بحقوق الإنسان والأعمال التجارية في سوريا. كما راقب البرنامج السوري انتهاكات لحقوق الإنسان في سوريا متعلقة بالأعمال التجارية ووثقها وكتب عدّة تقارير في هذا الصدد. [3] كذلك شاركت وحدة

(1) factsheet-eu-sanctions-situation-syria_en/80009/https://eeas.europa.eu/delegations/syria

(2) https://www.acamstoday.org/preventing-and-detecting-sanctions-evasion-schemes

(3) https://sldp.ngo/resources ؛ راجع أيضاً: **«أموال القصر»** فيلم وثائقي بثته قناة الجزيرة الإخبارية في شهر كانون الأول/ديسمبر 2020، شارك فيه البرنامج السوري للتطوير القانوني، والذي فضح شبكة النظام المالية واعتماده على الشركات الوهمية والواجهات التجارية للتهرب من العقوبات، متاح على الرابط: https://www.youtube.com/watch?v=4xZfeWtoOik

حقوق الإنسان والأعمال التجارية مع عدد من أصحاب المصلحة في الأنشطة التجارية في سوريا، ومنها منظمات دولية وجهات فاعلة تابعة لدول، ووكالات أممية، ومنظمات مساعدات إنسانية. تهدف الوحدة أيضاً إلى ضمان زيادة قدرة أصحاب المصلحة، بما فيهم المنظمات السورية غير الحكومية، والجهات الفاعلة التابعة للدول، والمنظمات الدولية غير الحكومية، ليكون لهم نفوذ وليستخدموا أشكالاً بديلة من أشكال المحاسبة ضد الأعمال التجارية الضالعة في انتهاكات لحقوق الإنسان مرتبطة بالنزاع في سوريا.

## الملخص التنفيذي

من جوانب عدم فعالية العقوبات هي أنها تستهدف أفراداً لديهم الموارد للتهرب منها. فمهارات التهرب من العقوبات تراكمية، ولطالما خضعت سوريا للعقوبات بشكل أو بآخر منذ 1979. أما المتعاطفون مع النظام فييسرون العملية أكثر من خلال شبكة من المحامين والمصرفيين المتخصصين في التهرب من العقوبات. ونظراً للفوائد التي يحصل عليها من يعمل بصفة واجهة تجارية مقابل الخدمات التي يقدمها بالنيابة عن الأفراد الخاضعين للعقوبات، ونظراً لعدم وجود أي عواقب على ذلك، لم تحقق العقوبات كامل إمكاناتها. إذا كان تعزيز برامج العقوبات بما يتماشى مع الخطوط المقترحة هي العصا، فالجزرة يجب أن تكون في تشكيل المساحة أو تعزيزها للأعمال التجارية التي تجد نفسها دون أي خيار آخر سوى الاعتماد على النظام والعمل لمصلحته. تتطلب كل من العصا والجزرة جهداً قوياً ومخلصاً من الدول المعنية، ولا يمكن إنهاء العقوبات بنجاح إلا في حال الوصول إلى حل سياسي للأزمة السورية تنهي انتهاكات حقوق الإنسان. بناءً على المقابلات والأبحاث والتجربة، تحلّل هذه الورقة بعض هذه الممارسات وتقدّم التوصيات التالية باعتبارها نقاطاً يجب التركيز عليها لاتخاذ إجراءات حيالها:

1. توسيع نطاق تطبيق العقوبات الثانوية.
2. تطبيق رقابة أكثر صرامة ولكن أذكى على الشركات والمصارف.
3. تطبيق ضوابط أكثر صرامة على الحوالات النقدية ومكاتب الصرافة، أو نظام «الحوالة غير الرسمي».
4. ممارسة ضغط دبلوماسي وقانوني أكبر على دول الشرق الأوسط لحظر أنشطة التهرب من العقوبات التي تحدث في أراضيها.
5. ممارسة ضغط على دول الاتحاد الأوروبي التي تسهل أنشطة التهرب من العقوبات.
6. تطبيق ضوابط أكثر صرامة على تأشيرات الدخول الاستثمارية وبرامج منح الجنسية.
7. تنفيذ التشريعات الموجودة التي تجرّم و/أو تنص على إدراج ميسّري التهرب من العقوبات في قوائم العقوبات.
8. مطالبة وكالات الأمم المتحدة العاملة في سوريا بممارسة الرعاية الواجبة الخاصة بحقوق الإنسان.
9. إيجاد حل سياسي للأزمة السورية.

## المنهجية

سعى البحث إلى تحديد طرق التهرب من العقوبات التي يتبعها الأفراد المصنفين، ومنهم رجال/سيدات الأعمال، ولذلك ركّز البحث على العقوبات التي تستهدف الأفراد، لا على العقوبات القطاعية. لم يدرس البحث آثار العقوبات على الاقتصاد السوري أو على الأفراد المستهدفين. برامج العقوبات المشار إليها في هذه الورقة البحثية هي فقط تلك التي فرضتها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي على سوريا.

قامت وحدة حقوق الإنسان والأعمال التجارية باتباع المنهجية التالية لهذه الورقة:

- تحديد طرق التهرب من العقوبات من خلال البحث المكتبي والمقابلات، وقد أجريت تلك العملية من خلال مراجعة مكثفة للأدبيات عن الحالات السابقة والأطر النظرية المتعلقة بهذه المسألة. أخذ هذا البحث في الاعتبار الحساسيات المتعلقة بالطبائع المختلفة لبرامج العقوبات على سوريا، وبشكل أساسي عقوبات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. ولكن نظراً لطبيعة الموضوعية والسرية الخاصة بالتهرب من العقوبات، لا يوجد سوى القليل من المعلومات ذات المصداقية المتاحة على الانترنت.
- أجري الجزء الأكبر من البحث من خلال الانخراط المباشر مع أصحاب المصلحة في خطوط المواجهة المطلعين على المسألة. أجرت وحدة حقوق الإنسان والأعمال التجارية مقابلات مع اثني عشر فرداً أساسياً لتحديد طرق التهرب من العقوبات التي قد يكون الوصول إليها عبر البحث المكتبي أو من عامة الناس أقل سهولة.
- يركز البحث على طرق التهرب من العقوبات التي كان استخدامها هو الأكثر شيوعاً في السنوات الثلاث الماضية في سوريا، أي منذ الانخفاض الكبير في العمليات العسكرية عام 2018.
- جرت المقابلات والحوارات مع اثني عشر فرداً في شهري حزيران وتموز في العام 2021. جُمعت البيانات شفهياً، والآن ثمة نسخة مكتوبة من المعلومات المكتسبة من هذه المقابلات دون الإشارة إلى هوية صاحبها محفوظة بأمان لدى البرنامج السوري للتطوير القانوني. ضيوف المقابلات هم:
  - 3 صحفيين استقصائيين متخصصين في التحقيقات الخاصة بسوريا.
  - 5 خبراء سوريين يعملون في مؤسسات مرموقة مختلفة ولديهم خبرات عالية حول الشأن السوري.
  - خبيران اثنان في مسألة العقوبات والرعاية الواجبة، لديهما خبرة واسعة في ضوابط العقوبات في الشرق الأوسط وسوريا.
  - رجلا أعمال سوريَيْن لديهما معرفة وخبرة واسعتان في مشهد الأعمال التجارية في سوريا.
- كانت المقابلات عبارة عن استبيانات شبه منظّمة تمت عبر الانترنت وفي لقاء شخصي. ونظراً لحساسية الموضوع والموقف الدقيق لمعظم الذين قابلناهم، اتُخذ القرار أن تكون أسماء جميع ضيوف المقابلات مخفية، وأن يجري استخدام المعلومات المجموعة بطريقةٍ إجمالية وكلّيّة.

**تنويه إخلاء مسؤولية:** لا تحمل هذه الوثيقة أي وضع قانوني، بل تقدم تحليلاً جرى التوصل إليه بناءً على بحث مكتبي ومقابلات وحوارات معمقة غير رسمية مع أصحاب مصلحة رئيسيين بخصوص فعالية العقوبات بصفتها أداة من أدوات المحاسبة في السياق السوري، وفيما إذا كان للعقوبات تأثير إيجابي في تغيير السلوك الذي فُرضت لأجله العقوبات على رجال الأعمال المدرجين في قوائم العقوبات.

# المقدمة

منذ بداية الانتفاضة السورية عام 2011، استجابت الدول الغربية على انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبها النظام السوري بفرض عقوبات عليه. إضافةً إلى العقوبات القطاعية، توسّعت الإجراءات الموجّهة على نحوٍ متزايد لتضم قيادة النظام، وضباط عسكريين، ومسؤولين حكوميين، ونخب موالية من قطاع الأعمال التجارية. فرض كل من الاتحاد الأوروبي،[4] ومكتب مراقبة الأصول الأجنبية في وزارة الخزانة الأميركية (OFAC)،[5] ووزارة الخزانة البريطانية،[6] وغيرها هذه العقوبات الموجّهة على شخصيات مرتبطة بالنظام السوري. أما قانون قيصر لحماية المدنيين الصادر عام 2019 في الولايات المتحدة الأميركية فيمثل المجموعة الأوسع من العقوبات المفروضة حتى الآن.[7]

يُلزم قانون قيصر الإدارة الأميركية بتصنيف أي شخص يقدم عن علم دعماً للنظام السوري أو المتعاقدين والمرتزقة والجهات شبه العسكرية التابعة له، بما فيها القوات التابعة لروسيا وإيران، أو لأي شخص آخر يخضع للعقوبات الأميركية فيما يتعلق بسوريا. [8]

تتضمن عقوبات مكتب مراقبة الأصول الأجنبية في وزارة الخزانة الأميركية وعقوبات الاتحاد الأوروبي وبريطانيا منع السفر وتجميد الأصول على الحسابات الأجنبية وقيود على المشاركة في تجارة الاستيراد/التصدير أو مشاريع البنى التحتية. كان العنف الممارس ضد المدنيين من خلال قمع الدولة هو العامل الحاسم لنظام العقوبات المفروض من مكتب مراقبة الأصول الأجنبية في وزارة الخزانة الأميركية[9] والاتحاد الأوروبي،[10] غير أنّ العقوبات أضحت أكثر شمولاً في السنوات الأخيرة، إذ توسعت عندما بدأت تستهدف أولئك الذين يقدّمون دعماً مالياً أو مادياً للنظام أو الكيانات والأعمال التجارية التي تربح من خلال ارتباطها بالنظام.[11] كما كانت انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة باستخدام الأسلحة الكيماوية سمة مميزة لتطور أنظمة العقوبات. [12]

سعى النظام ورجال أعماله إلى الالتفاف حول العقوبات الغربية منذ أن فرضت على سوريا عام 1979، عندما صنّفت الولايات المتحدة البلاد على قائمتها للدول الراعية للإرهاب.[13] استخدم النظام واجهات تجارية وشركات وهمية وهويات مزورة للتهرب من العقوبات التي فُرضت بعد اغتيال رئيس الوزراء اللبناني السابق رفيق الحريري (2005)، ولاستعادة ثروة باسل الأسد، الشقيق الأكبر للرئيس السوري الحالي، بعد وفاته في حادث سيارة (1994).[14] وبعد اثني عشر عاماً كشفت تسريبات أوراق باناما (2016) أن ثلاث شركات سورية مقرّبة من النظام السوري كانت تستخدم شركة المحاماة سيئة الصيت موساك فونسيكا والتي مقرها باناما لتأسيس شركات وهمية في

(4) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013D0255-20210508
(5) https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/syria-sanctions
(6) https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-syria
(7) https://home.treasury.gov/system/files/126/caesar_act.pdf
(8) https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/06/19/the-caesar-act-and-a-pathway-out-of-conflict-in-syria/
(9) https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1181.aspx
(10) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:136:0045:0047:EN:PDF
(11) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:087:0045:0048:EN:PDF
(12) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.185.01.0020.01.ENG&toc=OJ:L:2017:185:TOC
(13) https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism/
(14) https://www.alarabiya.net/arab-and-world/syria/2020/08/12/العقوبات-من-للتهرب-الأسد-رجال-بوابة-وهمية-شركات

سيشل للتهرب من ضغط العقوبات. توحي الأوراق أن هذه الشركات دفعت مبالغ مقابل الوقود الذي أبقى على عمل سلاح جو النظام.[15] ومن أبرز الأسماء التي كشفتها تسريبات أوراق باناما؛ رامي مخلوف، ابن خال بشار الأسد والذي يُقدّر أنّه كان يسيطر على 60٪ من الاقتصاد السوري قبل عام 2011. كما كشف الموقع الإخباري اللبناني درج، بحافزٍ من التسريبات، عن مدى اعتماد رجال الأعمال التابعين للنظام على الشركات الخارجية المسجّلة في لبنان. وبالإضافة إلى اسم رامي مخلوف، من الأشخاص الآخرين الذين ذكرت أسماؤهم محمد حمشو وسامر فوز.[16]

كشفت تحقيقات إضافية عن طرق أخرى يستخدمها الأفراد الخاضعين للعقوبات نتيجة صلاتهم بالنظام للتهرب من العقوبات. عام 2019، جرى التحقيق في أمر أنيسة شوكت، ابنة أخت بشار الأسد، وجمّد حسابها بسبب 56 إيداع نقدي في حساباتها في بريطانيا، رغم عدم وجود مصدر للدخل يمكن تحديده.[17] نشرت مؤسسة غلوبال ويتنس تقريراً يكشف نطاق شبكة المال المرتبطة بالأسد في روسيا، وقد فضح التقرير مصارف وشركات في قبرص وجزر فيرجين البريطانية وروسيا، عملت كوسطاء لصالح الأفراد والكيانات الخاضعة للعقوبات، بما فيها مركز البحوث العلمية السوري المسؤول عن برنامج الأسلحة الكيميائية السوري.[18] أما ملفات فينسين التي تسربت في شهر أيلول 2020، فقد فضحت شركة أخرى مقرها في مالطا تزود شركة مرتبطة بالنظام بالنفط.[19] وفي سياق النزاع الأخير بين بشار الأسد وابن خاله رامي مخلوف، كشف الأخير في منشور على فيسبوك في تموز 2020 أن بعض الشركات التي صادرتها الحكومة كانت تُستخدم «للتهرب من العقوبات المفروضة على دمشق.»[20] وكذلك فضح فلم وثائقي بثّته قناة الجزيرة الإخبارية في شهر كانون الأول 2020، شارك فيه البرنامج السوري للتطوير القانوني، شبكة النظام المالية واعتماده على الشركات الوهمية وواجهات الأعمال التي يستخدمها للتهرب من العقوبات.[21]

أجريت مقابلات مع خبراء في مجال التهرب من العقوبات عموماً، وفي السياق السوري خصوصاً، مدعومة بالأدبيات الموجودة، لتسليط الضوء اللازم على الطرق المختلفة المستخدمة للتهرب من العقوبات المفروضة على سوريا. ونتائج البحث مصحوبة مع توصيات لصانعي السياسات وصانعي القرار حيال الطرق الممكنة لمكافحة طرق التهرب من العقوبات تلك.

(15) https://www.aljazeera.com/opinions/2016/4/12/panama-papers-how-the-seychelles-saved-syria
(16) https://daraj.com/2214/
(17) https://nationalcrimeagency.gov.uk/news/al-assad-family-cash-forfeited-in-london-court?highlight=WyJhc3NhZCJd
(18) https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/assads-money-men-in-moscow/
(19) https://timesofmalta.com/articles/view/fincen-files-how-a-sanctions-trail-led-from-syria-to-malta.819532
(20) https://www.occrp.org/en/daily/12865-assad-s-cousin-says-offshore-companies-helped-regime-evade-sanctions
(21) https://www.youtube.com/watch?v=4xZfeWtoOik

# الإطار القانوني الحاكم للعقوبات على سوريا

في العقد الماضي، قامت عدد من الدول والمنظمات فوق الوطنية بتبني برامج عقوبات خاصة بسوريا. تعالج الورقة أكثر الطرق شيوعاً التي حاول فيها الأفراد والكيانات المدرجة في قوائم العقوبات التهرب من الإجراءات التقييدية المستمدة من برامج العقوبات الأميركية والأوروبية والبريطانية على سوريا، بالإضافة إلى القوانين والتشريعات الأخرى التي تحكم التهرب من العقوبات.

يمكن تقسيم العقوبات السورية إلى فئتين أساسيتين: «عقوبات قطاعية وعقوبات موجهة.»

- تقيّد العقوبات القطاعية قدرة الأفراد من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة، والأفراد القاطنين في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة من استيراد أو تصدير بضائع أو خدمات معيّنة إلى سوريا أو منها، أو العمل في التجارة مع صناعات معيّنة في سوريا.[22]
- أما العقوبات الموجّهة، من جهة أخرى، فهي تفرض تدابير تقييدية على أفراد أو كيانات معيّنة مدرجة في قوائم لدى السلطات ذات الصلة التي فرضت العقوبات. [23]

تتكون التدابير التقييدية التي يخضع لها عموماً الأفراد أو الكيانات المدرجة في قوائم العقوبات مما يلي:

- تجميد الأموال أو الموارد الاقتصادية التي تنتمي لهؤلاء الأشخاص أو يمتلكونها أو يتحكمون بها والتي تتواجد على أراضي الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة أو تخضع لسلطانها القضائي أو التي تكون بحوزة أشخاص من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة؛ [24]
- المنع من دخول أراضي الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة أو المرور عبرها؛ [25]
- منع الأشخاص من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة أو أي شخص آخر يقطن في أراضي الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة أو يخضع لسلطانها القضائي من إتاحة أموال أو موارد اقتصادية للأشخاص المدرجين في قوائم العقوبات أو لصالحهم.[26]

تتضمن برامج العقوبات الأوروبية والبريطانية والأميركية على سوريا بنوداً تهدف إلى تمييز التهرب من التدابير التقييدية آنفة الذكر المفروضة على الأشخاص المدرجين على قوائم العقوبات.

- يحظر برنامج عقوبات الاتحاد الأوروبي على الأشخاص من الاتحاد الأوروبي وأي شخص آخر يعيش على أراضي الاتحاد الأوروبي من المشاركة، «عن علم وقصد في الأنشطة التي يكون هدفها أو أثرها، المباشر أو غير المباشر، يفضي إلى التهرب من التدابير

---

(22) راجع قرار المجلس رقم CFSP/255/2013، بصيغته المعدلة، المواد 1–26

(23) راجع قرار المجلس رقم CFSP/255/2013، بصيغته المعدلة، المادتان 27–28

(24) راجع قرار المجلس رقم CFSP/255/2013، بصيغته المعدلة، المادة 28؛ لوائح (عقوبات) سوريا 2019، 11؛ الأمر الإداري رقم 2011/13572، القسم الأول.

(25) راجع قرار المجلس رقم CFSP/255/2013، بصيغته المعدلة، المادة 27؛ لوائح (عقوبات) سوريا 2019، 24؛ قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين لعام 2019، القسم 7412(ب)(1)(ب). =

(26) راجع قرار المجلس رقم CFSP/255/2013، بصيغته المعدلة، المادة 28؛ لوائح (عقوبات) سوريا 2019، 12–15؛ الأمر الإداري رقم 2011/13572، القسم الثالث.

[التقييدية].»[27] بالإضافة إلى ذلك، فهي تنص على إدراج الأشخاص «المرتبطين» بالأشخاص المدرجين في القوائم.[28]

- يحظر برنامج العقوبات البريطاني على الأشخاص البريطانيين أو أي شخص آخر يعيش على الأراضي البريطانية «المشاركة عن قصد في أنشطة يعرفون أن هدفها أو أثرها، المباشر أو غير المباشر، هو التهرب من أي من [التدابير التقييدية]،[29] أو تمكين أو تيسير التهرب من أي [تدابير تقييدية].» وعلاوةً على ذلك، فهي تنص على إدراج الأشخاص الذين «يقدّمون خدمات مالية لإتاحة أموال أو موارد اقتصادية، يمكن أن تساهم في» نشاط خاضع للعقوبات والذين «يساعدون في التهرب من أية بنود ذات صلة أو مخالفتها.»[30]
- وأخيراً، تحظر جميع الأدوات التشريعية الأميركية التي تنص على عقوبات موجهة على سوريا نظرياً أية معاملات من قبل أي فرد أميركي أو فرد يعيش على الأراضي الأميركية «تتفادى أو تتهرب، أو بغرض التهرب أو التفادي، أو تتسبب بانتهاك، أو تحاول انتهاك أي من [التدابير التقييدية].»[31] وهي تنص كذلك على إدراج أي شخص يثبت أنه «ساعد مادياً، أو رعى، أو قدم دعماً مالياً أو مادياً أو تقنياً، أو بضائع أو خدمات» لأي شخص مدرج في قوائم العقوبات على سوريا أو دعماً له.[32] اعتمدت السلطات الأميركية على بنود مشابهة لتطبيق تدابير تقييدية على الكيانات التي تمكّن الأفراد الروس الخاضعين للعقوبات على التهرب من العقوبات.[33] إضافة إلى ذلك، ينص القرار التنفيذي رقم 2012/13608 على إدراج أي شخص أجنبي يثبت أنه قد «انتهك أو حاول أن ينتهك، أو تآمر على انتهاك، أو تسبب بانتهاك أي ترخيص أو أمر أو قواعد أو حظر وارد في [العقوبات على سوريا] أو صادر بموجبها.»[34] بالإضافة إلى إدراج أي شخص أجنبي قام «بتسهيل معاملات مخادعة لصالح، أو بالنيابة عن، أي شخص خاضع للعقوبات الأميركية الخاصة بـ [...] سوريا.»[35] وتُعرّف المعاملات المخادعة بأنها «أية معاملات تكون فيها هوية أي شخص خاضع للعقوبات الأميركية الخاصة بـ [...] سوريا محجوبة أو مشوشة عن المشاركين الآخرين في المعاملة أو عن أي سلطات تنظيمية ذات صلة.»[36]

من الجدير بالذكر أن التشريعات الأوروبية والبريطانية والأميركية الخاصة بغسيل الأموال وتمويل الإرهاب،[37] والفساد، والرشوة، والاحتيال،[38] كلها ذات صلة بمعالجة التهرب من العقوبات، ولكن هذه الورقة لن تغطيها.

---

(27) تشريع الاتحاد الأوروبي 36/2012، بصيغته المعدلة، المادة 14(3).
(28) قرار المجلس رقم CFSP/255/2013، بصيغته المعدلة، المادة 28
(29) لوائح (عقوبات) سوريا 2019، 22.
(30) لوائح (عقوبات) سوريا 2019، 6(3)(هـ)(ح).
(31) راجع الأمر الإداري رقم 2011/13572، القسم الخامس؛ الأمر الإداري رقم 2011/13572، القسم السابع.
(32) راجع الأمر الإداري رقم 2011/13572، القسم 1(ب)(3)؛ الأمر الإداري رقم 2011/13572، القسم 1(أ) (1) (هـ)؛ قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين لعام 2019، القسم 7412(أ)(2)(أ)(3).
(33) https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1058
(34) الأمر الإداري 2012/13608، القسم الأول.
(35) المصدر السابق.
(36) المصدر السابق، القسم 7.
(37) بالنسبة للاتحاد الأوروبي راجع: توجيه (الاتحاد الأوروبي) 849/2015، بصيغته المعدلة؛ تشريع (الاتحاد الأوروبي) 847/2015، بصيغته المعدلة؛ توجيه (الاتحاد الأوروبي) 1153/2019. بالنسبة للمملكة المتحدة راجع: قانون الإرهاب 2000؛ قانون عائدات الجريمة 2002، بصيغته المعدلة؛ قانون العقوبات ومكافحة غسيل الأموال 2018 واللوائح المقرّة بموجب هذه القوانين. بالنسبة للولايات المتحدة راجع: 18 قانون الولايات المتحدة، القسم 1956، 1957؛ قانون سرية المصارف، بصيغته المعدلة (لا سيما قانون مكافحة غسيل الأموال لعام 2020) واللوائح التنفيذية ذات الصلة.
(38) بالنسبة للاتحاد الأوروبي راجع: قرار المجلس الإطاري JHA/568/2003. بالنسبة للمملكة المتحدة راجع: قانون الرشوة لعام 2010، قانون الاحتيال لعام 2006. بالنسبة للولايات المتحدة راجع: 18 قانون الولايات المتحدة، القسم 47؛ قانون الممارسات الخارجية الفاسدة، بصيغته المعدلة.

# التوصيات

بناءً على المقابلات والبحث الذي أجري طوال فترة الدراسة، نقدّم التوصيات التالية، متبوعة بالنتائج المرتبطة بها:

## 1. توسيع نطاق تطبيق العقوبات الثانوية

يشير مصطلح العقوبات الثانوية إلى جميع التدابير التي تهدف إلى ثني أطراف ثالثة من الحفاظ على علاقات اقتصادية مع الأفراد والكيانات المستهدفة ببرامج العقوبات على سوريا.[39] يمكن أن يكون استخدام العقوبات الثانوية ناجعاً جداً في مكافحة أنشطة التهرب من العقوبات، إذ تبين أن الأفراد والأعمال التجارية المستخدمة كواجهات هي الطريقة الأساسية المستخدمة للتهرب من العقوبات في السياق السوري، وهي ممارسة شائعة وواسعة الانتشار لأنها ببساطة تحمل من الإيجابيات أكثر من السلبيات بالنسبة للأطراف المنخرطة فيها. في هذا السياق، تستخدم كلمة «واجهات» للدلالة على أي فرد أو كيان يعمل على نحو مؤقت أو دائم بالنيابة عن أفراد أو كيانات خاضعة للعقوبات، وقد يتضمن ذلك رجال/سيدات أعمال، أو شركات وهمية، أو وسطاء أو غير ذلك.

> الواجهات التي يهتم بها النظام هي تلك «العريقة والغنية»، فلهؤلاء شبكاتهم الخاصة، وثمة الكثير منهم. ودائماً ما يذكرهم أحد أن مالهم ملك للنظام. يتحكم النظام بهم من خلال الرقابة على ثرواتهم داخل سوريا.»
>
> **مقتطف من مقابلة مع أحد رجال الأعمال السوريين**

استخدام واجهات الأعمال التجارية ليس جديداً ولا فريداً بالمشهد السوري، ومن أوضح الأمثلة عليه الراحل محمد مخلوف خال بشار الأسد وولده رامي، الذي أدار ثروة آل الأسد منذ سبعينيات القرن الماضي.[40] وكذلك يفغيني بريغوزين، والمعروف باسم طباخ بوتين، هو مثال رئيس لمثل هذه العلاقة في روسيا. ولكن بعد الانتفاضة في سوريا، وفرض العقوبات ضد منتهكي حقوق الإنسان، شاملاً رجال/سيدات أعمال، ازدادت حاجة النظام لهذه الواجهات التجارية. ومن الأمثلة التي ذكرها رجال الأعمال الذين قابلناهم كان خضر علي طاهر، والذي يُعتقد أنه واجهة لأسماء الأسد، وخالد قدّور، وهو واجهة لماهر الأسد، ويخضع كلا هاتين الواجهتين للعقوبات. ومن ناحية أخرى، توجد واجهات لم تخضع للعقوبات، مثل سامر الدبس، والذي يُقال إنّ زوجته صديقة لبشار الأسد، وفقاً لأحد رجال الأعمال الذين قابلناهم. كما أن الدبس عضو في مجلس الشعب السوري وهو رئيس غرفة صناعة ريف دمشق.[41]

فرض العقوبات على الواجهات التجارية، خاصة إذا كانت هذه الواجهات عبارة عن رجال أعمال عريقين، لا ينهي التهرب من العقوبات: إذ أنّ هذه الواجهات تستخدم واجهات أخرى للتهرب من العقوبات. ولكن من شأن تطبيق العقوبات الثانوية أن ينهي دائرة صنع الواجهات من خلال جعل ذلك باهظاً أكثر وأصعب لإدارة عمل تجاري عبر الواجهات. كشفت المقابلات بعضاً من هذه الأمثلة، ويعدّ سامر فوز الذي يخضع لعقوبات من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أحد الأمثلة

(39) T. Ruys, C. Ryngaert، "العقوبات الثانوية: سلاح خارج عن السيطرة؟ القانونية الدولية، والردود الأوروبية، على العقوبات الأميركية الثانوية"، الكتاب السنوي البريطاني عن القانون الدولي (2020)، 8-7.

(40) https://english.enabbaladi.net/archives/2021/06/the-dynasty-of-makhlouf-privilege-power-and-wealth/

(41) https://manhom.com/شخصيات/سامر-الدبس/

المثيرة للاهتمام، فإدراج اسم فوز في قوائم العقوبات الأوروبية يدعمه الأساس الآتي:

«رجل أعمال رائد يعمل في سوريا، وله مصالح وأنشطة في قطاعات عديدة من قطاعات الاقتصاد السوري، بما في ذلك المشاريع المشتركة المدعومة من النظام المنطوي على تطوير ماروتا سيتي، وهو مشروع سكني وتجاري فاره. يقدّم سامر فوز الدعم المالي وغيره من أشكال الدعم للنظام السوري، بما في ذلك تمويل قوات درع الأمن العسكري في سوريا، والوساطة في صفقات للحبوب. كما أنه يستفيد مالياً من الوصول إلى الفرص التجارية من خلال تجارة القمح ومشاريع إعادة الإعمار نتيجة ارتباطاته بالنظام.»[42]

تتضمن شبكة سامر فوز أخاه عامر وأخته حُسْن، وكلاهما خاضعان للعقوبات الأميركية والأوروبية لدورهما كواجهات لأخيهما ودعمه للنظام. ولكن ما يزال إخوة فوز ناشطين في أعمالهما التجارية وبالكاد تغير نمط حياتهما، وفقاً لمقابلة مع أحد الخبراء السوريين. يستخدم سامر بطاقة ائتمان سائقه الخاص ليغطي تكاليف نمط حياته، ويقال إنّ أخته حُسن قد حولت الأعمال التي كانت باسمها إلى زوجها، محمد الجباوي، والذي لم تلاحظه رادارات العقوبات بعد. وكذلك يعتمد عامر على أصهاره، والذين يحملون اسم عائلة يختلف عن اسم عائلته. ويقال إنّ سامر، وهو مواطن تركي كذلك، يقيم في إسطنبول، ويدير أعماله دون أي تغيير.

بزيادة المخاطر على الواجهات، وجعل السلبيات أعلى من الفوائد، ستعيد هذه الواجهات التفكير بأي مساعدة ممكنة يقدموها لمنتهكي حقوق الإنسان الخاضعين للعقوبات. وقد أرسل قانون قيصر لعام 2019 هذه الرسالة القوية للدول المهتمة في تطبيع علاقاتها مع النظام، على الرغم من أنه نادراً ما طبّق. وعلاوة على ذلك، فإن الموقف الحذر لإدارة بايدن تجاه العقوبات خفّضت المخاطر لأي شخص يسعى للاستفادة من الأنشطة المتعلقة بالتهرب من العقوبات. وقد ذُكر اسم ياسر إبراهيم، على سبيل المثال، في إحدى المقابلات بأنه يتردد على الإمارات العربية المتحدة، ساعياً لإبرام عقود شراء بالنيابة عن النظام السوري.

«لكي تنفذ منظومات العقوبات بالكامل، يجب أن يخضع الأفراد المعاقبين للضغط خضوعاً كاملاً وألا يكون لديهم أي مجال للهروب من الضغط.»

مقتطف من مقابلة مع أحد رجال الأعمال السوريين

يشجّع غياب هذا الرادع الأفراد إلى السعي لتحقيق حظوة لدى النظام السوري، إذ يعتقدون أن الريح تهب في صالحهم. ذكر أحد رجال الأعمال الذين قابلناهم قضية رجل أعمال سوري في مصر اسمه باسل سماقيّة، والذي صنع ثروته في مصر.[43] ونظراً للمزايا التي وُعد بها من دمشق، مثل استقباله في صالة الشخصيات المهمة في مطار دمشق، بدأ بالدفاع عن النظام السوري في مصر وتواصل مع السفارة السورية في القاهرة ليرى إذا كان بإمكانه المساعدة في الانتخابات (الرئاسية) الأخيرة. وما هذه الحالة سوى واحدة من توجه يتبعه أولئك الذين يبحثون عن حظوة لدى النظام.

وكذلك عقوبات الاتحاد الأوروبي التي لا تحتوي على مكوّن للعقوبات الثانوية، من السهل تفاديها باستخدام الواجهات. يمكن أن تكون هذه الواجهات عبارة عن أفراد وسطاء يقومون بالمعاملات بالنيابة عن أحد الأفراد المعاقبين مقابل عمولة، أو يكونون عبارة عن رجال أعمال عريقين.

(42) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013D0255-20210115
(43) https://manhom.com/شخصيات/باسل-سماقية/

إذا كان هناك نقص في الإرادة السياسية من جانب الاتحاد الأوروبي لفرض عقوبات ثانوية، يمكن أن يكون البديل في وضع علامة على أسماء الواجهات المشتبه بها في النظام المالي، دون فرض عقوبات عليهم بالضرورة. فمجرد وضع علامة على أسماء أولئك سيزيد من خطر معاقبتهم وقد يردع أولئك الأفراد، وفي الوقت ذاته يرسل رسالة إلى المتعاونين المحتملين الآخرين مفادها أنهم سيواجهون المصير ذاته.

## 2. رقابة أكثر صرامة ولكن أذكى على الشركات والمصارف

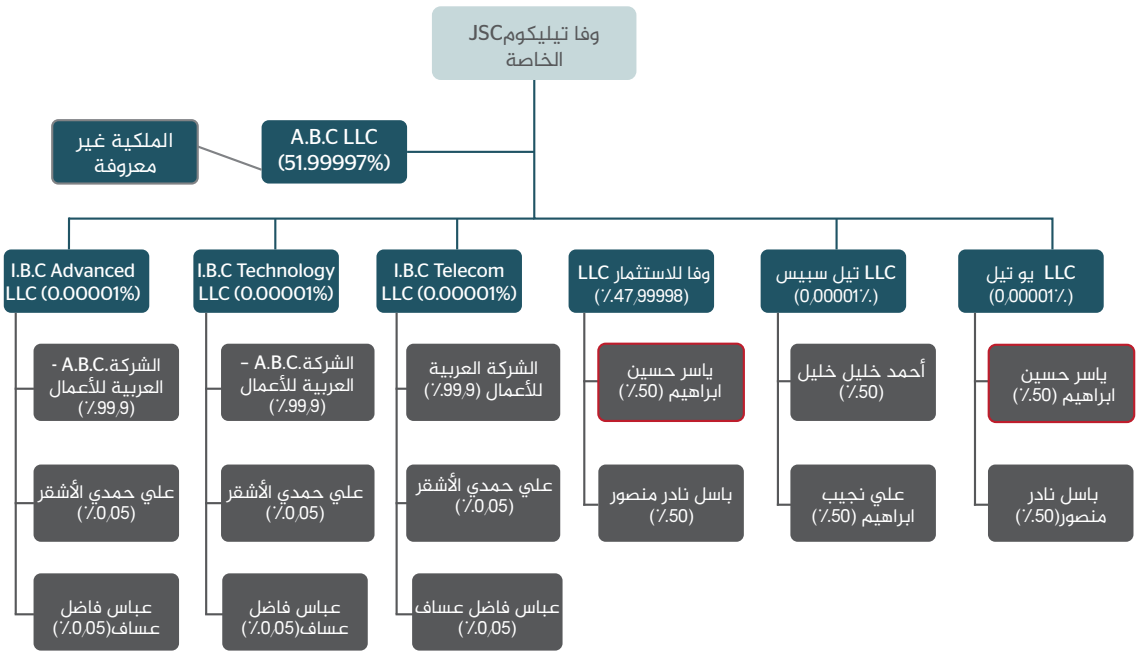
ينبغي أن تكون الرقابة على تسجيل الشركات، ووثائقها وملكية المستفيدين، فضلاً عن العمليات المصرفية، أكثر صرامة عند التعامل مع المتهربين من العقوبات، ولكن يجب أن تكون في الوقت ذاته أكثر ذكاء.

بالنسبة للشركات، يضطر الأفراد المعاقبين إلى اللجوء إلى واجهات تجارية، أو شركات خارج البلاد، وهياكل شركات معقدة للتمويه على الملكية الأصلية للعمل التجاري. هذه الطرق ليست خاصة بسوريا، وهي مستخدمة من المتهربين الآخرين حول العالم، سواء كانوا خاضعين للعقوبات أم غير خاضعين.

كشفت تسريبات أوراق باناما عام 2016، على سبيل المثال، كيف يستخدم رامي مخلوف شركات خارج سوريا للتهرب من العقوبات.[44] اعترف مخلوف باستخدامه لشركات خارج البلاد للتهرب من العقوبات في إحدى الرسائل المسجلة التي بثها على فيسبوك عام 2020، والتي نشرها في سياق نزاعه مع ابن عمته بشار الأسد.[45] تؤكد المقابلات التي أجريت مع رجال الأعمال والخبراء السوريين لأجل هذا التقرير استخدام شركات خارج البلاد، فالأفراد السوريون الخاضعون للعقوبات يتعرفون على عالم الشركات الخارجية من خلال خبراء من دول أخرى، وخاصة محامين ومصرفيين من لبنان. ومع تطور التشريعات حول العالم لمكافحة التهرب عموماً، بات من الضروري الكشف عن المستفيدين والشركاء، وفقاً لمقابلة مع أحد خبراء مراقبة العقوبات.

تعدّ الشركات المستخدمة واجهات إحدى الطرق المعروفة للتهرب من العقوبات. يمكن أن تكون هذه الشركات مسجلة في سوريا أو خارجها، وقد يكون لها هيكلية معقدة للتمويه على المستفيدين النهائيين، وفقاً لكلام أحد الخبراء السوريين الذين قابلناهم. تعدّ هيكلية شركة ' وفا تل'، المشغل الثالث لشبكة الهواتف المحمولة في سوريا، مثالاً على ذلك. المتداول عن هذه الشركة هو إما أنها إيرانية أو أنها تعود لأسماء الأسد، ولكن ملكية الشركة لا تجسّد ذلك. وفقاً لسجل الشركات الخاص بالتقرير السوري، فإن شركة وفا تيليكوم الخاصة JSC، والتي تأسست في شهر أيلول 2020، تمتلكها سبع شركات أخرى.[46] ولا يقود سبر ملكيات الشركات السبع تلك إلا إلى الكشف عن المزيد من الشركات وأشخاص غير معروفين مسبقاً، ومنهم على الأشقر وعباس عسّاف.[47] ولكن أحد مالكي الأسهم الأساسيين هو وفا للاستثمار LLC، يمتلكها ملكية مشتركة كل من باسل منصور وياسر إبراهيم،[48] ومن المعروف أن هذا الأخير مجرد واجهة للقصر الجمهوري.

(44) https://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/570fc0c6a1bb8d3c3495bb47/
(45) https://www.reuters.com/article/us-syria-security-tycoon-idUSKCN24S06Z
(46) https://www.syria-report.com/library/newly-established-companies/wafa-telecom-private-jsc
(47) https://www.syria-report.com/library/newly-established-companies/ibc-technology-llc
(48) https://www.syria-report.com/library/newly-established-companies/wafa-invest-llc




مصدر المعلومات تقرير سوريا أيلول 2020 – مخطط هيكل شركة SLDP HRBU 2021

أما بالنسبة للمصارف والمؤسسات المالية، يعتمد الأفراد الخاضعون للعقوبات كذلك على طرق متنوعة ليتفادوا أن تكون على أسمائهم علامة من قبل دوائر الامتثال في المؤسسات المالية. ومن هذه الطرق الاعتماد على مجموعة من الأشخاص الذين ليسوا بالضرورة ممن على أسمائهم إشارة لدى مكاتب الامتثال. وبالنظر إلى أن هؤلاء الأفراد السوريين، عموماً، توجد إشارات على أسمائهم على نحو متكرر، فهم يضطرون للجوء إلى أفراد من جنسيات أخرى، بما في ذلك مواطنين من مصر ولبنان والعراق والأردن وغيرها. وكما عبّر عن ذلك أحد رجال الأعمال، «لن يجد المرء أي حوالة مصرفية من ياسر إبراهيم إلى الفرقة الرابعة.» وعلاوة على ذلك، وفقاً للخبراء السوريين الذين قابلناهم، قد يلجأ بعض الأفراد إلى تغيير تهجئة أسمائهم أو تهجئة أسماء شركاتهم لتفادي اكتشافهم لأطول فترة ممكنة. تغيير تهجئة الاسم قد يؤخر السلطات الفارضة للعقوبات إذ قد يستغرق الأمر بضعة شهور قبل الكشف والتأكد من أن التهجئة الجديدة تعود للشخص المعاقب نفسه، ولكن هذه الشهور القليلة تقدم نافذة كافية لهؤلاء الأشخاص للقيام بمختلف المعاملات التي يريدون دون اكتشافها، وبعد ذلك يمكن لهؤلاء الأشخاص تكرار العملية من جديد.

من المهم ملاحظة أن ما يجعل هذه العمليات ممكنة غالباً هو تواطؤ المصرف نفسه، الأمر الذي يثير مسألة الممارسات الفاسدة. عموماً، في مواجهة الأنظمة المالية الدولية، تبتعد المصارف عن الممارسات الاحتيالية وتحاول أن تتبرأ منها، وفقاً لأحد خبراء مراقبة العقوبات الذين قابلناهم لأجل هذه الورقة. ولكن من ناحية أخرى، تغطي المؤسسات الفاسدة بنشاط على هذه الممارسات وتدعمها. قدّم أحد الخبراء بالشأن السوري الذين قابلناهم مثالاً عن المصرف القبرصي أستروبانك المملوك لمجموعة من الأفراد اللبنانيين، بما فيهم ابن جميل السيد، والذي تربطه صلات قوية مع النظام السوري بصفته عضواً في مجلس النواب اللبناني والرئيس الأسبق لمديرية الأمن العام اللبناني. وفقاً للمصدر، فعلى الأرجح أن أستروبانك يخفي الأموال المشبوهة في قبرص، لا سيما وأن المدير العام للمصرف هو الاقتصادي اللبناني شادي كرم، وهو أيضاً من المقربين للنظام

السوري. وفقاً للخبراء اللذين قابلناهم، فإن هذه المصارف لا تقتصر على المنطقة، بل إنّ بعض المصارف العربية والبريطانية متواطئة في الأمر كذلك. لكن القوانين البريطانية في هذا الصدد أقل صرامة، إذ تعدّ المملكة المتحدة مركزاً للخدمات المالية بآلاف المصارف المسجلة فيها.[49] لمّح أحد الذين قابلناهم، وهو خبير في الشأن السوري، إلى أن بنك سوريا الدولي الإسلامي، وهو مصرف خاص وخاضع للعقوبات والمساهمين الأساسيين فيه مقيمون في الخليج، متورط في العمل مع أفراد خاضعين للعقوبات، بما فيهم سامر فوز. ومن الأمثلة الأخرى بنك البركة، والذي له فروع في تونس وتركيا والخليج، وتستخدمه منظمات لتحويل الأموال إلى سوريا من فرنسا عبر فروع المصرف في تونس وتركيا.

بالتأكيد يصعب فرض تدابير شرطية صارمة على الحوالات المالية، أو تسجيل الشركات، أو تدفق الأعمال التجارية، وقد يكون هذا الأمر سيئاً على الأعمال التجارية عموماً، ويحتاج إلى موارد ضخمة، ولكن التوصيات التالية لتصحيح الوضع تقوم على التكتيكات المعروفة للتهرب من العقوبات المذكورة آنفاً:

أ. **تغيير التشريعات في أكبر عدد ممكن من البلدان من شأنه أن يساعد في تضييق قبضة المراقبة على الشركات.** يمكن أن يتضمن ذلك تعزيز قوانين الملكية المميزة، ويمكن أن يتضمن أيضاً توسيع اختصاصات الأنشطة خارج الحدود الإقليمية. على سبيل المثال، ووفقاً للمقابلة مع الخبير في قضية العقوبات، يمتلك مكتب مراقبة الأصول الخارجية الأميركي الاختصاص على المعاملات التي تضم أطرافاً أو أنشطةً داخل الولايات المتحدة الأميركية. وهذا يتضمن أيضاً المعاملات التي تحدث بالكامل خارج الولايات المتحدة، ولكنها تنطوي على تحريك أموال عبر مؤسسات مالية موجودة في الولايات المتحدة، وهذا يتضمن بالتحديد جميع الحوالات بالدولار الأميركي في أي مكان في العالم. فإذا كان لأحد المصارف في لبنان مثلاً، التابعة للنظام السوري، وله حساب مراسل في الولايات المتحدة لأنه يتعامل بالدولار الأميركي، يكون لوزارة الخزانة الأميركية الاختصاص على هذا الحساب. نشجّع الدول الأخرى أن تحذو هذا الحذو.

ب. **طلب التاريخ المالي للفرد أو الشركة التي قد تكون أنشطتها مرتبطة بانتهاكات لحقوق الإنسان في سوريا، لا سيما الجهات الفاعلة في قطاع الأعمال.** يجب أن تطلب المؤسسات المالية التاريخ المالي لأي شركة أو فرد في السنوات الخمس الماضية (مثلاً)، ليساعدها في الكشف عن أي أنشطة مشبوهة أن أنماط من المعاملات المالية المشبوهة. قد يتضمن ذلك تغييراً في الملكية أو تحويل أسهم للأقارب، أو غير ذلك من المعاملات.

ج. **يجب على الدول أن توسع وتكثف من استخباراتها في مجال الأعمال.** يمكن تحقيق ذلك من خلال توظيف شركات خاصة لهذا الغرض، أو من خلال توظيف عدد كبير من الموظفين المكرسين لهذا النوع من التحقيقات. يحتاج العمل الاستقصائي أن يكون أكثر بروزاً في الدول التي تعمل فيها الشخصيات المعاقبة وواجهاتها، ولا يمكن أن يجرى بشكلٍ ملائمٍ من العواصم الغربية.

د. **الاستفادة من المعلومات التي تقدمها المنظمات السورية طواعية.** تعتبر المنظمات السورية الحقوقية والمناصرة للديمقراطية العقوبات الموجهة شكلاً من أشكال العدالة المؤقتة، ويمكنها أن تساعد السلطات في توفير الوقت والموارد للكشف عن تكتيكات التهرب من العقوبات. كما يجب دعم تشريع مكافآت العدالة الأميركي، والمعروف باسم «قانون بسام بربندي لمكافآت العدالة»، واستنساخه في دول أخرى، إذ أن القانون يتيح مكافآت مالية مقابل المعلومات المتعلقة بأفراد أو كيانات منخرطة في أنشطة تخرق العقوبات الأميركية والدولية.

(49) https://www.ft.com/content/94b50dfa-a70c-11e4-8a71-00144feab7de

## 3. ضوابط أكثر صرامة على الحوالات النقدية ومكاتب صرافة العملة أو «الحوالة غير الرسمية»

كشفت المقابلات والبحث عن اعتماد الأفراد المعاقبين على الحوالات النقدية لتفادي تعقبهم من خلال النظام المالي. يقول الخبراء أنه في بعض دول الشرق الأوسط يسهل التعامل مع كميات كبيرة من النقد، فالدخول إلى أي مصرف في دبي أو إسطنبول وإيداع مبالغ كبيرة نقداً لا يشكّل أي مشكلة.

أحد رجال الأعمال الذين قابلناهم أعطى هذا المثال: «يمكن أن تأخذ 10 مليون دولار من دمشق، مباشرة عبر الحدود اللبنانية إلى بيروت، ويمكنك أن تأخذ هذه الأموال النقدية إلى دبي على متن طائرة خاصة وتودعها في مصرف هناك. بعد ذلك يمكنك أن تحول هذه الأموال إلى لبنان للاستثمار، أو لشراء عقار، أو لمشتريات أخرى، أو أي شيء آخر. بالطبع، يجب أن تحصل على موافقة ومساعدة أناس في لبنان والإمارات، والأمر الذي يمكن الحصول عليه مقابل ثمن. السلطات المالية في بريطانيا لا مشكلة لديها مع مثل هذه الحوالات.»

مقتطف من مقابلة مع أحد رجال الأعمال السوريين

وثمة طريقة أخرى لاستخدام النقد وبالتالي تفادي الدخول في المنظومة المالية كليًّاً، وهي من خلال جعل طرف ثالث يقوم بالحوالات بالنيابة عن الفرد المعاقب مقابل عمولة. وفقاً للخبراء فإنّه «من المعروف أن المتهربين من العقوبات سعوا إلى شخصيات لبنانية على وجه الخصوص كطرف ثالث، معروفين أن لديهم انتشار كبير في المهجر حول العالم». وما سوى ذلك، أصبحت العملات المشفّرة شائعة بشكل متزايد اليوم. في الإمارات العربية المتحدة، كما يقول الخبراء، من الممكن أن تشتري كمية معينة من العملة المشفرة بعملة البيتكوين عبر طرف ثالث. وهو أمرٌ أكثرُ يُسراً بسبب غياب التشريعات الخاصة بهذا السوق.

كما تقوم مكاتب صرافة العملات والحوالات بدور إشكالي، وذلك لأنها توفّر مكاناً آخر للتهرب من العقوبات للأفراد المعاقبين وللنظام عموماً. تمتلك هذه الشركات مكاتب في العواصم الغربية الرئيسية، وفي الدول المجاورة لسوريا. أكبر هذه الشركات شركة الهرم للصرافة، والمعروفة أيضاً باسم لايت الخاصة للصرافة JSC، والتي يُقال إنها تدير معظم الحوالات النقدية من سوريا وإليها. ربط الخبراء الذين قابلناهم الهرم بالنظام، ومثل العديد غيرها، لدى هذه الشركة حسابات خارج سوريا، وغالباً في دول الخليج. يقوم مكتب الصرافة في لندن مثلاً بتحويل المال إلى حسابات الشركة، ويقبض المتلقي في سوريا المال بالليرة السورية، أما رصيد العملة الصعبة الموجود في مصرف في دولة ثالثة فيُستخدم من قبل النظام للحوالات المالية الدولية، سواءً كان ذلك لتسديد دفعات ثمناً لأسلحة من روسيا، أو لسداد ثمن النفط من إيران، أو غير ذلك. عواصم مثل لندن مليئة بمكاتب الصرافة التي ترتبط ارتباطاً كبيراً بمثل هذه الشبكات، بما في ذلك النظام السوري، أو حليفه حزب الله، أو غيره، وفقاً لما قاله الخبراء السوريون ورجال الأعمال الذين قابلناهم.

## 4. ممارسة ضغط دبلوماسي وقانوني أكبر على دول الشرق الأوسط لحظر أنشطة التهرب من العقوبات التي تحدث في أراضيها.

معظم دول الشرق الأوسط حليفة للغرب، ويتم تشجيعهم على تحسين وضع حقوق الإنسان داخل حدودهم. ويشمل ذلك أيضاً الحد من أنشطة منتهكي حقوق الإنسان والميسرين لانتهاكات حقوق الإنسان، والذين يخضعون أيضاً لعقوبات من قبل حلفائهم في أوروبا وعبر المحيط الأطلسي. كشفت المقابلات الخاصة بهذه الورقة عن أنشطة لرجال أعمال سوريين خاضعين للعقوبات في بلدان مختلفة في المنطقة.

يوفر لبنان المكان الرئيسي للهروب من العقوبات، حيث تقع بيروت على بعد ساعتين بالسيارة عن دمشق، والحدود السورية اللبنانية تقع تحت سيطرة حلفاء نظام الأسد وكذلك المطارات والموانئ اللبنانية. وأشار خبراء إلى سهولة استيراد أي شيء إلى لبنان، ومن ثم نقله إلى سوريا دون أي مشاكل. أفاد صحفي استقصائي قابلناه لغرض هذا البحث أن مسؤولي حزب البعث قد اتصلوا بمالك شركة طباعة في سوريا بعرض لاستلام أوراقه مباشرة من مرفأ بيروت، معتمدين على شبكاتهم عبر الحدود، وهذا يوضح مدى انتشار هذه الممارسات، من خلال مزيج من الفساد والتحالفات بين النظام السوري وبعض الأطراف اللبنانية، مثل حزب الله، لتسهيل التهريب بين البلدين.

وكذلك تلعب الإمارات العربية المتحدة، والتي تعدّ نقطة رئيسية على طرق التجارة التي تربط النظام السوري بالعالم الخارجي، دوراً مهماً في تمكين التهرب من العقوبات. أفاد صحفيون استقصائيون ورجال أعمال قابلناهم لغرض هذا البحث أن البضائع، مثل البضائع الإيرانية والصينية، تمر بسهولة عبر دبي قبل وصولها عن طريق الشحن إلى سوريا. ومن الأمثلة الأخرى التي قدمها الخبراء مثال خالد قدّور، وهو واجهة لماهر الأسد وخاضع لعقوبات الاتحاد الأوروبي، والذي يمتلك مصنعاً للتبغ في الإمارات يشحن المنتجات إلى سوريا عبر ميناء طرطوس. يعتمد النظام السوري وأزلامه على العلاقات الطيبة التي تربطهم بمثل هذه الدول، ولا يمكن أن تتم مثل هذه الحركة للبضائع والخدمات، التي يخضع جزء منها للعقوبات، دون موافقة أو تواطؤ هذه البلدان.

وبحسب مصادرنا، فإن دولاً أخرى مثل العراق وتركيا والأردن ومصر تشهد انخفاضاً في حجم أنشطة التهرب من العقوبات. فتركيا، ورغم عداءها الرسمي للنظام السوري، تسمح لأعمال سامر فوز، وهو مواطن تركي، بالازدهار. في تركيا يمتلك فوز وإخوته شركات تتعامل في مجالات الشحن والعقارات والبناء والاستيراد والتصدير، من بين أمور أخرى. ناقلات النفط التابعة للأخوين القاطرجي، الخاضعة للعقوبات والمعروفة بتزويد النظام السوري بالمشتقات النفطية، تتوقف بانتظام في الموانئ التركية.

## 5. ممارسة ضغط على دول الاتحاد الأوروبي التي تسهل التهرب من العقوبات

ذُكرت بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مراراً وتكراراً في المقابلات باعتبارها تسهل التهرب من العقوبات، وعلى الأخص رومانيا. يمتلك النظام السوري سفارة عاملة في بوخارست ويتمتع بعلاقات قوية مع بعض الأوساط السياسية الرومانية. السفير السوري في بوخارست وليد عثمان

هو والد زوجة رامي مخلوف، وأبناء السفير هم رجال أعمال نشطون في رومانيا، وتتمتع عائلة عثمان بالحصانة الدبلوماسية التي تتيح لهم حرية الحركة، بما في ذلك نقل مبالغ كبيرة من النقود في سياراتهم الدبلوماسية في أي مكان في الاتحاد الأوروبي. وذكر أحد الخبراء أن رامي مخلوف، نتيجة نفوذ السفير، حصل على جواز سفر روماني باسم مختلف. وتعد اليونان من الدول الأخرى في الاتحاد الأوروبي التي تمكن من التهرب من العقوبات، والتي اشترت الفوسفات السوري من شركة روسية تعمل في مناجم الفوسفات السورية،[50] وعلى غرار ذلك، شاركت شركات نمساوية في معرض بيلدكس دمشق 2021.[51] يمتلك رجل الأعمال الراحل نادر قلعي، الذي عوقب بسبب علاقاته الوثيقة بالنظام، شركتين في النمسا، وهما **Castle Holding GmbH** و **Art House GmbH**، اللتان فرضت عليهما الولايات المتحدة عقوبات في شهر حزيران 2020.

## 6. ضوابط أكثر صرامة على تأشيرات الدخول الاستثمارية وبرامج المواطنة

يشار إلى **«برامج التأشيرات الذهبية»** و **«جوازات السفر الاستثمارية»** باعتبارها مجالاً آخر للتهرب من العقوبات يُستخدم في السياق السوري. وبحسب ما ورد، تم شراء جوازات سفر سانت كيتس ونيفيس وفانواتو من قبل أفراد سوريين مقربين من النظام السوري، ومن الأمثلة على ذلك علاء إبراهيم، المحافظ السابق لمحافظة ريف دمشق، والذي حصل على جواز سفر فانواتو،[52] وحصل سامر فوز على جواز سفر سانت كيتس ونيفيس.[53] تتيح جوازات السفر هذه لحامليها السفر بحرية إلى الدول الغربية التي لا يمكنهم دخولها بجواز سفرهم السوري. يجب أن يُطلب من حاملي هذه الجوازات والتأشيرات الذهبية الذين كانوا في سوريا في السنوات الخمس الماضية التقدم للحصول على تأشيرة، مما يتيح للسلطات وقتاً كافياً لإجراء عمليات التحقق من الخلفية والتأكد من أنهم لا يسهلون التهرب من العقوبات.

## 7. تطبيق التشريعات القائمة التي تجرّم و/أو تنص على إدراج ميسّري التهرب من العقوبات على قوائم العقوبات

تجرّم التشريعات الحالية الخاصة بسوريا في كل من الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية الأنشطة التي تهدف إلى التحايل على التدابير التقييدية المفروضة على الأشخاص الخاضعين للعقوبات أو المساعدة أو تسهيل التحايل عليها. بموجب تشريعات عقوبات المملكة المتحدة، فإن المشاركة عن قصد في أنشطة بهدف التحايل أو التمكين من التحايل على التدابير التقييدية المفروضة على الأشخاص المدرجة أسماؤهم في قوائم العقوبات تشكل جريمة يعاقب عليها القانون[54] بالسجن لمدة تصل إلى 12 شهراً أو دفع غرامة عند الإدانة بإجراءات موجزة، والسجن لمدة تصل إلى 10 سنوات أو غرامة مالية عند الإدانة بناءً على لائحة اتهام.[55] أما بموجب تشريعات العقوبات الأمريكية، فإن أي انتهاك للأوامر والمحظورات المتعلقة بالعقوبات، بما في ذلك حظر إجراء المعاملات التي تتهرب أو تتجنب، أو تتسبب في انتهاك، أو محاولة انتهاك

(50) https://www.politico.eu/article/syria-europe-greece-throws-lifeline-bashar-al-assad-by-buying-phosphates/

(51) https://www.wko.at/service/Veranstaltung.html?id=08D34146-B009-4A94-9B77-5FCAEC38E44D

(52) https://www.theguardian.com/world/2021/jul/15/whos-buying-vanuatus-passports-crypto-moguls-wanted-men-and-even-a-prime-minister

(53) https://public-inspection.federalregister.gov/2019-13211.pdf

(54) لوائح العقوبات على سوريا لعام 2019 ، اللائحة رقم 19.

(55) لوائح العقوبات على سوريا لعام 2019، اللائحة رقم 79.

أي إجراء تقييدي يُفرض على الأشخاص المدرجين في قوائم العقوبات، يعاقب عليها بغرامة تصل إلى مليون دولار أميركي أو بالسجن لمدة تصل إلى عشرين عاماً.[56]

إضافةً إلى ذلك، ينص تشريع برنامج العقوبات البريطاني على سوريا أساساً على إدراج الأشخاص الذين «يقدمون خدمات مالية، أو يتيحون أموالاً أو موارد اقتصادية، من شأنها أن تساهم في» نشاط خاضع للعقوبات والذين «يساعدون على التحايل على أي من الأحكام ذات الصلة أو مخالفتها.»[57] وينص برنامج العقوبات الأميركي على سوريا على إدراج: أي شخص يساعد مادياً أو يرعى أو يقدم دعماً مالياً أو مادياً أو تقنياً، أو بضائع أو خدمات لأي شخص مدرج في العقوبات على سوريا أو دعماً له؛[58] أو أي شخص يتبين أنه قد انتهك أو حاول أن ينتهك أو تآمر على انتهاك أو تسببت بانتهاك أي تصريح أو أمر أو لائحة أو حظر وارد في أو صادر بموجب العقوبات على سوريا؛[59] أو أي شخص قام بتسهيل معاملات مخادعة لصالح أي شخص خاضع للعقوبات الأميركية الخاصة بسوريا أو بالنيابة عنه.[60] وأخيراً، فإن برنامج عقوبات الاتحاد الأوروبي على سوريا الحالي لا ينص صراحةً على إدراج ميسري التهرب من العقوبات في قوائم العقوبات، ولكن الأحكام التي تسمح بإدراج الأشخاص والكيانات المتصلة بالأشخاص المدرجين في قوائم العقوبات واسع بما يكفي ليضم أشخاصاً يسهلون تهرب الأفراد المعاقبين من العقوبات.[61]

يجب أن تزيد الدول الفارضة للعقوبات مواردها لوكالات و/أو لسلطات إنفاذ القانون لزيادة التحقيقات المتعلقة بالتهرب من العقوبات وضمان الامتثال للقوانين واللوائح الموجودة، بما في ذلك تشريعات العقوبات، وغسيل الأموال، وتمويل الإرهاب، والفساد، والرشوة، والاحتيال. وينبغي أن يتبع ذلك بحملة دعائية لشرح التبعات المحتملة لمساعدة الأفراد على التهرب من العقوبات.

وهنا أيضاً، تجدر الإشارة إلى حالة أنيسة شوكت آنفة الذكر، ابنة أخت بشار الأسد، حيث وجدت وكالة الجريمة الوطنية في المملكة المتحدة،[62] أن إيداع آلاف الجنيهات الاسترلينية في حسابها كان عبارة عن نشاط «يتسق مع استخدام نظام نقل القيمة غير الرسمي الذي قد يفضي إلى غسيل نقود إجرامية، في هذه الحالة بالذات، كان لها تأثير في التحايل على عقوبات الاتحاد الأوروبي المالية لتقييد استخدام أموال النظام السوري واتاحتها.»[63]

وحسب أحد الصحفيين الاستقصائيين الذين قابلناهم لغرض هذه الورقة، فإن شركة طيران أجنحة الشام الخاضعة للعقوبات تعمل في أوروبا من خلال مكاتب غير رسمية، إذ تقوم وكالات السفر في أوروبا، في الأماكن التي تتواجد فيها جالية سورية كبيرة، بالدخول في اتفاقيات غير رسمية مع أجنحة الشام لبيع تذاكر على رحلاتها. وتكون التذاكر التي يبيعونها لرحلات غير مباشرة عبر بلد لديها رحلات مباشرة إلى دمشق، بما فيها روسيا ولبنان وأرمينيا والإمارات العربية المتحدة. وعلاوةً على ذلك، تسدد أجنحة الشام أجراً على كل تذكرة تبيعها للحكومة السورية. ورغم أنه من المعروف أن مالك غالبية أسهم أجنحة الشام هو رامي مخلوف، إلا أنّ ترخيص الشركة في الإمارات العربية المتحدة باسم عصام شموط، رئيس مجلس الإدارة الذي يملك الشركة مع إخوته علاء ومحمد نور،[64] ويعتقد أنهم جميعاً مجرد واجهات لرامي مخلوف.

(56) قانون سلطات الطوارئ الاقتصادية الدولية، القسم 206.
(57) لوائح العقوبات على سوريا لعام 2019، 6(3)(هـ)(ح).
(58) الأمر الإداري 2011/13572، القسم 5 وقانون قيصر لحماية المدنيين السوريين لعام 2019، القسم 7412(أ)(2)(أ)(3).
(59) الأمر الإداري 2012/13608، القسم 1.
(60) المصدر السابق.
(61) لوائح العقوبات على سوريا لعام 2019، المادة 28(2)(ز)
(62) https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/news/al-assad-family-cash-forfeited-in-london-court
(63) https://www.syria-report.com/directory/transport/airlines/cham-wings-airlines
(64) https://www.syria-report.com/directory/transport/airlines/cham-wings-airlines

## 8. مطالبة وكالات الأمم المتحدة العاملة في سوريا أن تمارس العناية الواجبة الخاصة بحقوق الإنسان

من خلال الإعفاءات الإنسانية التي تمكن الأمم المتحدة من العمل في سوريا، تفيد عمليات الأمم المتحدة الأشخاص المعاقبين والنظام عموماً، على نحو مباشر أو غير مباشر. ولذلك ينبغي على وكالات الأمم المتحدة أن تتخذ الخطوات اللازمة وأن تمارس العناية الواجبة لضمان أن أموالها وعملياتها لا تخدم ولا تفيد مرتكبي وميسري انتهاكات حقوق الإنسان في سوريا.

أشار الخبراء إلى الحقيقة المعروفة بأن مختلف وكالات الأمم المتحدة تنفق ملايين الدولارات في فندق الفصول الأربعة في دمشق، والذي يحمل سامر فوز الحصة الأكبر من أسهمه. في واقع الأمر، فإن بيانات مشتريات الأمم المتحدة من العام 2020 وحده يكشف أن الفندق وشركته الأم، السورية السعودية للاستثمارات السياحية، قد قبضت 15 مليون دولار أميركي من وكالات الأمم المتحدة المختلفة.[65] وعلاوةً على ذلك، وحسب أحد الخبراء الذين قابلناهم، ثمة عتبة معينة من قيم العقود، والتي إذا تم الوصول إليها في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام، فإن النظام منخرط فيها بالتأكيد بنحو مباشر أو غير مباشر. وقد ذكر خبراؤنا أيضاً أنه من أصل مبلغ 5,6 مليار دولار أميركي[66] الذي أنفقته الأمم المتحدة في سوريا عام 2020، ثمة مبلغ كبير منه أنفق في مناطق سيطرة النظام، الأمر الذي يشير إلى وجود إما تفاوت هائل في توزيع المساعدات، أو إلى وجود أطراف معينة، وعلى الأرجح لصالح النظام، يقومون باختلاس هذا الفَرق.

## 9. إيجاد حل سياسي للأزمة السورية

أفضل الحلول لإنهاء التهرب من العقوبات في سوريا هو الوصول إلى حل سياسي للأزمة الراهنة ينهي انتهاكات حقوق الإنسان ويؤمن العدالة للسوريين. أكد الخبراء الذين قابلناهم لأجل هذه الورقة على فكرة أن العقوبات الاقتصادية ما هي إلا إجراء مؤقت يجب أن يكون هدفه إنهاء المظالم الحالية وانتهاكات حقوق الإنسان التي تقع في البلاد. وبالوصول إلى هذه النهاية، ستنتفي الحاجة للعقوبات.

(65) https://www.syria-report.com/news/economy/value-un-contracts-awarded-syrian-businesses-slightly-last-year
(66) https://fts.unocha.org/appeals/924/summary