يجب ألا تنتفع أي دولة من الانتهاكات في سوريا. بل يجب توجيه الأموال المستردة إلى الضحايا.

إليز بيكر ونوشين سراكاراتي

(ملاحظة المحرر: هذا المقال جزء من سلسلة تناقش تدابير جبر الضرر لضحايا انتهاكات القانون الدولي في النزاع في سوريا، من خلال إنشاء صندوق حكومي دولي للضحايا أو من خلال وسائل أخرى.)

في الوقت الحاضر، تستفيد الولايات المتحدة والعديد من الدول الأوروبية عملياً من انتهاكات القانون الدولي في سوريا. ومع أن الطرق الممكنة لمحاكمة مرتكبي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية في سوريا - سواء ارتكبتها الجيوش أو الجماعات المسلحة أو الجماعات الإرهابية المصنفة، المتحالفة مع نظام الأسد أو ضده – ما تزال محدودة للغاية، فقد اتخذت بعض الدول تدابير لضمان شكل من أشكال المساءلة والحد من الضرر. وتشمل هذه التدابير مقاضاة شركات وجهات خاصة بسبب صلتها بالانتهاكات في سوريا، وكذلك سن عقوبات تهدف إلى الحد من تقديم الدعم للأطراف المتحاربة وفرض غرامات وعقوبات على من ينتهك هذه العقوبات. وقد نتج عن هذه التدابير أحكام وغرامات نقدية كبيرة. ولكن عائدات هذه القضايا لا تفيد في العموم ضحايا الانتهاكات التي اتُّخذت هذه التدابير بسببها. بل تذهب معظم هذه الأموال إلى خزائن الدول، وتُستخدم لأغراض أخرى.

يعمل فريقنا في مشروع التقاضي الاستراتيجي التابع للمجلس الأطلسي مع المجتمع المدني السوري لاستكشاف طرق يمكن من خلالها أن يستفيد ضحايا انتهاكات القانون الدولي في سوريا من الأموال المستردة. والفكرة هي إنشاء صندوق حكومي دولي لدعم ضحايا سوريا، يمكن من خلاله تجميع الأموال المستردة المرتبطة بالانتهاكات في سوريا وتوجيهها لدعم الضحايا بشكل أفضل. تثير هذه الفكرة أسئلة كبيرة وصعبة. ولكن من الممكن تحديد حلول محتملة من خلال إجراء مشاورات واسعة مع المجتمع المدني السوري ودراسة تجارب ذات صلة في سياقات أخرى. فكما يعمل المجتمع الدولي مع الضحايا الأوكرانيين لاستكشاف خيارات تساعد على تعافيهم، يجب على المجتمع الدولي العمل مع الضحايا السوريين لتطوير حلول مبتكرة لدعمهم ومساعدتهم على التعافي.

مصادر لتمويل صندوق لدعم ضحايا سوريا

لا يمكن لمعظم الضحايا السوريين في العموم الحصول على تعويضات من خلال التقاضي أو رفع قضايا بموجب الولاية القضائية العالمية؛ لكن الدول تتخذ إجراءات قانونية منفصلة تتعلق بالانتهاكات في سوريا، وقد نجحت هذه الإجراءات في استرداد مبالغ مالية كبيرة. وقد تبين لنا من خلال مسح أولي أن الحكومات البلجيكية والبريطانية والدنماركية والفرنسية والأمريكية وغيرها قد حصلت، من خلال إجراءات قانونية، على ما يزيد عن مليار دولار من الأموال المرتبطة بسوريا. وهذه الأموال ليست أصولًا مجمدة أو خاضعة للعقوبات تعود للأفراد أو الشركات أو الدولة السورية، بل جُمعت من خلال إجراءات قانونية ضد أفراد وشركات بموجب القوانين الحالية وأودعت في حسابات مصرفية حكومية، وغالبًا ما تدخل ضمن حسابات خزانات الدول أو صناديق عامة أخرى.

وبدلاً من إثراء خزانات الدول، ينبغي إعادة توجيه هذه الأموال إلى ضحايا الانتهاكات التي قامت على أساسها تلك الإجراءات القانونية. فمن غير الأخلاقي أن تستفيد الحكومات من الانتهاكات في سوريا، بينما لا يتلقى ضحايا تلك الانتهاكات أنفسهم إلا قدراً محدوداً من الدعم لمساعدتهم على التعافي. ويجب تشجيع الدول على دعم التعافي عندما تكون الأطراف التي تسببت

في حدوث الضرر غير قادرة أو غير راغبة في الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بضمان التعافي. وقد حددنا أربعة مصادر محتملة للأموال المرتبطة بسوريا، يمكن توجيهها إلى صندوق دعم الضحايا من خلال اعتماد سياسات أو إجراءات تشريعية.

أولاً، يمكن أن يتلقى صندوق دعم ضحايا سوريا التعويضات والغرامات والمصادرات التي تنتج عن دعاوى تُرفع أمام المحاكم المحلية تتعلق بالانتهاكات في سوريا أو بأشخاص سوريين. ومن ذلك مبلغ 687 مليون دولار صادرته حكومة الولايات المتحدة من شركة الأسمنت الفرنسية لافارج لتقديمها دفعات مالية ودعم مادي لمنظمات إرهابية مصنفة في سوريا. ويتمتع المدعي العام الأمريكي بسلطة تقديرية بشأن استخدام الأصول المصادرة، ويمكنه توجيهها لصالح الضحايا السوريين. وفي حالة أخرى لم توجَّه فيها الأموال بعدُ إلى الضحايا، صادرت السلطات الفرنسية 90 مليون يورو من أصول محلية يملكها رفعت الأسد، عم الرئيس بشار الأسد، بتهمة الفساد والجرائم المالية. وبموجب القانون الفرنسي، تُعتبر هذه الأصول أصولاً مسروقة من الشعب السوري حصل عليها رفعت الأسد بصورة غير قانونية، ويجب إعادتها "بأقرب وجه ممكن إلى السكان المحرومين". كما توصي الاتفاقيات والتوجيهات والمبادئ الدولية بإعادة هذه الأصول، التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة، إلى الضحايا أو استخدامها بطريقة أخرى للتعويض عن الأضرار. ولا تستطيع فرنسا توجيه الأموال إلى السوريين بسهولة من خلال الدولة السورية وذلك بسبب فساد نظام الأسد والانتهاكات التي ارتكبها، وبسبب انقطاع العلاقات الدبلوماسية بين فرنسا وسوريا أو توقف مشاريع التنمية التي تمولها فرنسا في سوريا. ولذلك، تحتاج فرنسا إلى حل إبداعي يمكن من خلاله إعادة تلك الأصول، وذلك على سبيل المثال من خلال صندوق لدعم الضحايا.

ويمكن أيضاً أن يتلقى صندوق دعم الضحايا الأموال الناتجة عن عقوبات مالية فُرضت نتيجة مخالفة العقوبات الخاصة بسوريا، وهذه الأموال لا توجَّه حالياً إلى الضحايا السوريين. على سبيل المثال، أدينت شركة دان بنكرينغ الدنماركية الموردة للوقود وشركة تابعة لها بخرق عقوبات الاتحاد الأوروبي المفروضة على سوريا بسبب بيعها وقود الطائرات للشركات الروسية وأُمرت الشركتان بدفع أكثر من 7 ملايين دولار على شكل غرامات ومصادرات. وفي مثل هذه الحالات يتعين على السلطات الدنماركية وغيرها من السلطات التي تحصّل عقوبات مماثلة توجيه عائدات تلك العقوبات إلى الضحايا السوريين.

ثالثًا، يمكن للصندوق أيضًا تلقي الأموال التي يتم جمعها من مصادر سورية عبر أدوات مصادرة الأصول التي تم تطويرها بعد الغزو الروسي الشامل لأوكرانيا. على سبيل المثال، عدلت كندا تشريعها الخاص بالعقوبات الموجهة في تموز/يونيو 2022 بما يسمح بمصادرة وإعادة استخدام الأصول المجمدة للأشخاص المدرجين على قوائم العقوبات وبدأت بقضية تجريبية ضد الملياردير الروسي رومان أبراموفيتش في كانون الأول/ديسمبر 2022، وما تزال الدعوى مستمرة. وإذا نجحت هذه القضية، يمكن لكندا أن تشرع بجهود مماثلة لمصادرة وإعادة استخدام أصول أشخاص مدرجين على قوائم العقوبات لمسؤوليتهم عن انتهاكات ارتكبت في سوريا. بالإضافة إلى ذلك، تخطط بلجيكا لتحويل الضرائب المدفوعة على فوائد محصلة من أصول مجمدة تابعة للمصرف الروسي المركزي بحيث يعاد استعمالها في جهود إعادة الإعمار في أوكرانيا. ويمكن لبلجيكا وغيرها من الدول اتخاذ إجراءات مماثلة بشأن سوريا، وتوجيه الضرائب المدفوعة على فوائد الأموال المجمدة إلى صندوق دعم ضحايا سوريا.

أخيرًا، تتضمن القضية التي رفعتها كندا وهولندا ضد سوريا أمام محكمة العدل الدولية بسبب انتهاكات اتفاقيات مناهضة التعذيب طلباً بأن يحصل الضحايا على "جبر ضرر كامل، يتضمن التعويض وإعادة التأهيل". ولن تُحسم هذه القضية قبل سنوات وما يزال احتمال الحصول على أي تعويضات مجرد افتراض في هذه المرحلة، لكن من الممكن أن يساعد صندوق دعم الضحايا كلاً من كندا وهولندا في إدارة تقديم تعويضات لضحايا الانتهاكات ذات الصلة بالقضية.

نماذج ممكنة لصندوق دعم ضحايا سوريا

إن تحديد الطريقة الأمثل لتوجيه هذه الأموال لصالح الضحايا السوريين ما يزال موضوعاً مطروحة للنقاش. فهذه الأموال موزعة في بلدان عديدة، وكذلك الضحايا السوريون أيضاً، لذلك لا يمكن لأي دولة أن تحل هذه القضية بمفردها، بل لا بد من حل حكومي دولي ذي طابع مركزي.

وقد أجرى فريقنا مشاورات مع العشرات من منظمات المجتمع المدني وجمعيات الضحايا والناجين السوريين حول موضوع إنشاء صندوق لدعم ضحايا سوريا، وحصل على إجابات وآراء متنوعة حول الشكل والهيكلية اللذين يمكن أن يتخذهما الصندوق. وقد أسهمت هذه المشاورات في تحديد ثلاثة جوانب أو عناصر يمكن أخذها في الاعتبار عند تصميم الصندوق، ولكل جانب خيارات متعددة كما هو مبين أدناه. ونحن لا نفضّل أو نوصي بخيار معين من هذه الخيارات ولا نقول بعدم وجود خيارات أخرى، وإنما نقدم مجموعة من الخيارات للمساعدة في تيسير إجراء المزيد من المحادثات الملموسة بشأن التصميم الممكن لصندوق دعم الضحايا. فمن الضروري ألا يُتخذ أي قرار بشأن الصندوق إلا بعد إجراء مشاورات إضافية مع شريحة أوسع من المجتمعات المتضررة، وأن يكون للضحايا والناجين دور محوري في عملية اتخاذ القرارات بهذا الشأن. كما ينبغي أن يكون للضحايا والناجين وغيرهم من المجتمعات المتضررة دور مركزي في مراقبة أي صندوق يُستحدث من هذا القبيل وقيادته وتشغيله.

الجانب الأول في تصميم الصندوق هو نوع الدعم المطلوب تقديمه: هل هو فردي أم جماعي أم مختلط؟ يمكن أن يشمل الدعم الفردي دفعات فردية للضحايا، الذين يمكن التعرف عليهم من خلال سجل أضرار أو لجنة مطالبات. وهذا هو النموذج الذي يجري تطويره بخصوص أوكرانيا، حيث أنشأ مجلس أوروبا سجلاً للأضرار لتحديد الضحايا ومعالجة المطالبات، من أجل دفعها في المستقبل من خلال آلية تعويض ملحقة بالسجل. أما الدعم الجماعي فيمكن أن يكون من خلال تنظيم برامج أو تقديم مِنح لدعم صناديق المنح الدراسية، والإعانات السكنية، والرعاية الصحية الطبية والنفسية، وغيرها من الخدمات الضرورية للناجين، إضافة إلى مبادرات حفظ الذاكرة. ومن الأمثلة على هذا النموذج مؤسسة بوتا، التي أعادت أصولاً محصلة عن طريق محاربة الفساد إلى السكان الكازاخيين الذين يعانون من نقص الخدمات وذلك من خلال برامج تركز على قضايا الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية. وأما النموذج المختلط فيجمع بين الدعم الفردي والجماعي، على غرار الصندوق الاستئماني للضحايا التابع للمحكمة الجنائية الدولية، الذي يُقدّم تدابير جبر الضرر التي تأمر بها المحكمة للضحايا الأفراد وكذلك الدعم الجماعي لمجتمعات الضحايا من خلال البرامج والخدمات.

ويتعلق الجانب الثاني للتصميم بتوقيت تقديم الدعم: هل يكون على المدى القريب، أم على المدى البعيد، أم كليهما؟ من شأن الدعم على المدى القريب أن يوفر للضحايا تدابير جبر ضرر مؤقتة، سابقة لعملية العدالة الانتقالية الأوسع نطاقاً ومستقلة عنها. ومن الممكن الاستفادة في هذا الصدد من تجربة رابطة معتقلي ومفقودي سجن صيدنايا والصندوق العالمي للناجين، اللذين يستخدمان هذا النموذج في العمل على توفير تدابير جبر ضرر مؤقتة للناجين من حالات العنف الجنسي في سوريا. أما خيار الدعم على المدى الطويل فيقتضي حفظ الأموال في صندوق استئماني إلى حين التوصل إلى حل سياسي للصراع في سوريا، ووضع دستور جديد للبلاد، وإجراء انتخابات حرة ونزيهة، وفقاً لقرار مجلس الأمن الدولي رقم2254 . في ذلك الوقت، يمكن للدولة السورية الحرة الناشئة استخدام الأموال المحفوظة لدعم جهود العدالة الانتقالية. وكخيار ثالث يمكن للصندوق أن يتّبع نموذجاً مختلطًا، بحيث يستخدم جزءاً من تلك الأموال لتقديم دعم مؤقت على المدى القريب، ويحتفظ بباقي الأموال في صندوق استئماني إلى أن يتسنّى تنفيذ عملية عدالة انتقالية حقيقية. ويمكن الاستفادة بخصوص النموذج المختلط من تجربة الصندوق الاستئماني لإعادة التوطين في جزيرة بيكيني، الذي قدّم منحاً دراسية وأشكالاً أخرى من الدعم المؤقت للسكان الذين نزحوا من جزيرة "بيكيني أتول" بعد التجارب النووية الأمريكية، واحتفظ ببقية الأموال لدعم جهود إعادة التوطين في الجزيرة بعد إعادة تأهيلها تأهيلاً مناسباً.

وأما الجانب الثالث للتصميم فيتعلق بكيفية إنشاء صندوق دعم الضحايا: هل يكون ذلك عن طريق منظمة دولية أم بموجب اتفاق حكومي دولي؟ فمن الممكن أن تُصدر الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً بإنشاء صندوق، على النحو الذي أنشأت به صندوق الأمم المتحدة لضحايا التعذيب. كما يمكن للاتحاد الأوروبي أن ينشئ ويستضيف صندوقاً بموجب قرار من المفوضية الأوروبية، على النحو الذي أنشأ به "صندوق مدد" لتقديم المساعدات الإنسانية إلى سوريا. ويمكن للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الانضمام أيضاً إلى الصندوق الذي ينشئه الاتحاد الأوروبي. والخيار الآخر هو أن يتم إنشاء الصندوق خارج نطاق المنظمات الدولية، من خلال اتفاقيات متعددة الأطراف بين الدول. وقد فعلت الولايات المتحدة وسويسرا ذلك عند إنشاء مؤسسة بوتا، كما اتبعت ألمانيا والإمارات العربية المتحدة والولايات المتحدة هذا النموذج في إنشاء صندوق الائتمان لإعادة إعمار سوريا، الذي يدعم مبادرات التعافي في سوريا.

إن الخيارات التي ناقشناها أعلاه خيارات متنوعة ومتعددة الأوجه، لذلك لا بد من إجراء مشاورات إضافية لتحديد التصميم الأنسب الذي يلبي احتياجات الضحايا والناجين، ويستكمل الجهود والمبادرات القائمة للمساءلة ودعم الضحايا، ويكون قابلاً للتحقيق سياسياً. لكن تنوع الأمثلة المذكورة أعلاه يبيّن أن جميع هذه الخيارات خيارات عملية قابلة للتطبيق، وهناك الكثير من التجارب االسابقة والحاليةالتي يمكن دراستها واستخلاص الدروس منها.

تحويل فكرة صندوق دعم ضحايا سوريا إلى حقيقة قائمة

إننا أمام قضية واضحة: وهي أن هناك دولاً تحت تصرفها أكثر من مليار دولار مُحصّلة من إجراءات تتعلق بانتهاكات مرتكبة في سوريا. ويتعين على هذه الدول، بدل الاحتفاظ بهذه الأموال واستخدامها لأغراض غير ذات صلة، توجيههذه الأموال لتوفير دعم أفضل لضحايا انتهاكات القانون الدولي في سوريا، الذين يعانون من محدودية سُبُل التعافي والحصول على تعويضات.

صحيح أن هذا المفهوم جديد ومبتكر، لكنه قابل للتحقيق. وتستند فكرة إنشاء صندوق لدعم ضحايا سوريا على دعوات مماثلة من منظمات غير حكومية سورية ودولية، وتوصية من البرلمان الأوروبي لإنشاء صندوق لدعم ضحايا الجرائم ضد الإنسانية المرتكبة في سوريا (وهي توصية يتوقع أن يتردد صداها في تقرير البرلمان الأوربي الذي سيصدر في آذار/مارس)، وتستند الفكرة كذلك على الجهود المماثلة الرامية إلى تيسير التعافي للضحايا الأوكرانيين.

بالطبع، ما تزال هناك أسئلة كثيرة ينبغي بحثها والإجابة عليها. فمن هم الضحايا الذين يجب أن يتلقوا الدعم من خلال الصندوق؟ وما هي طرق التعرُّف عليهم؟ وكيف يمكن إيصال الدعم للضحايا داخل سوريا؟ وما هي الاحتياجات التي ينبغي أن يلبيها الصندوق لدى الضحايا - على سبيل المثال، هل يجب أن يستجيب الصندوق للاحتياجات الطبية أم السكنية أم التعليمية أم القانونية أو غيرها من الاحتياجات التي تنتج عن الانتهاكات؟ وكيف يمكن للدول المساهمة في الصندوق؟ وهل يمكن تقديم المساهمات بموجب القوانين المحلية القائمة، أم يتعين على بعض الدول إجراء تغييرات قانونية محلية؟

وختاماً ينبغي أن تكون الخطوة التالية في هذه العملية إجراء المزيد من المشاورات والمناقشات مع أطياف المجتمع المدني السوري، ولاسيما الضحايا والناجين، للعمل على رسم مسار أكثر وضوحاً وتحديداً نحو إنشاء صندوق لدعم الضحايا. وهذا المسعى يتسق مع المبادئ الدولية، التي توصي الدول التي تمتلك أموالاً متأتية من مصادر غير مشروعة "بتوزيع الأصول المستعادة بطريقة مسؤولة وشفافة وتشاركية". والمجتمع السوري هو من يفترض أن يجيب على الأسئلة الرئيسة المتعلقة بتصميم الصندوق والغرض منه، بما يشمل تحديد فئة الضحايا التي سيخدمها، ونوع الدعم الذي سيقدمه، ومتى يقدمه، وكيفية تأسيس هذا الصندوق. ويتعين على الدول والمنظمات الدولية دعم هذه الجهود التشاورية والتفاعل مع المجتمع المدني السوري بشأن التفضيلات والمعايير الخاصة بصندوق دعم الضحايا. كما تستطيع الدول والمنظمات الدولية دعم هذه

الجهود من خلال دراسة سُبُل إنشاء الصندوق، وتحديد الأموال التي بحوزتها المحصلة من خلال إجراءات تتعلق بالانتهاكات المرتكبة في سوريا، والالتزام بتوجيه هذه الأموال لدعم الضحايا. هناك العديد من الأسئلة التي يتعين علينا حلها، وما من عائق أمام البدء بذلك سوى غياب الإرادة السياسية.