

THE
CARTER CENTER



سوريا خيارات لانتقال سياسي

مسودة

آب/أغسطس 2014

المحتويات

I.	ملخص تنفيذي	3
II.	شكر وتقدير	5
III.	مقدمة	5
IV.	الأساس لانتقال سياسي	7
V.	خيارات للآليات الدستورية والتشريعية	11
i.	الخيار 1: تعديل دستور عام 2012 والقوانين القائمة	11
ii.	الخيار 2: الاتفاق على دستور حكم مؤقت	14
iii.	الخيار 3: العودة إلى دستور عام 1950	17
	ملحق I – المبادئ الشاملة	20
	ملحق II - جوانب دستور الحكم المؤقت	24
	ملحق II – المرفق 1 – مراسيم وقوانين مرتبطة بالطوارئ، مكافحة الإرهاب، والمحاكم الخاصة يجب طرحها	33
	ملحق III – مبادئ انتخابية	35
	هيئات إدارة الانتخابات	35
	شفافية الانتخابات	37
	الوكلاء، المراقبون وممثلو وسائل الإعلام	38
	ملحق IV – بيان جنيف	43

أ. ملخص تنفيذي

¹ يعرض هذا التقرير الخطوط العريضة للخيارات الدستورية والتشريعية للانتقال السياسي في سوريا. وبينما وُضعت أساسًا تحت مظلة بيان جنيف الختامي، الذي أصدرته مجموعة العمل من أجل سوريا في 30 حزيران/يونيو 2012، تأخذ هذه المسودة المنقّحة في اعتبارها الشلل الذي لحق بعملية السلام في جنيف. ويجسّد البيان الدرجة القصوى من الاتفاق الذي كان المجتمع الدوليّ قادرًا على تحقيقه بشأن النزاع السوري، ويفصّل ملامح الطريق إلى نهاية تفاوضيّة للحرب الأهليّة. وفيما تم تعطيل جهود مبعوث الأمم المتحدة والجامعة العربيّة الأخضر الإبراهيمي في مؤتمر السلام بشأن سوريا في جنيف (المُسمّى "جنيف II")، ستكون ثمة حاجة لاتفاق سياسي في نهاية المطاف، يجسّد اشتراطات دستوريّة وتشريعيّة ممكنة لعملية الانتقال. وعلاوة على ذلك، سيؤدي التوقف النهائي للعملية السياسية إلى خراب أكبر للبلاد، مما يزيد من احتمالية انهيار تام للدولة السوريّة. وبذلك، يبقى هذا التقرير ذا صلة بالموضوع. وإلا، فإنّ هذا التقرير قد يُسهم في دعم الإصلاحات الدستوريّة والتشريعيّة أحادية الجانب.

يعتمد التقرير على سلسلة من الاستشارات مع قادة، وناشطين، ومحامين، وأكاديميين سوريين - موالين للحكومة، ومعارضين، ومستقلين - إضافة إلى مسؤولين في الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والحكومة، وخبراء دوليين في الانتقالات السياسية، كما أن التعليقات الإضافية التي تم تلقّيها إثر صدور المسودة الأولى في أيلول/سبتمبر 2013، والمسودة الثانية في كانون الثاني/يناير 2014 مُدرّجة في هذه النسخة المنقّحة. وقد صيغت التوصيات الواردة في هذا التقرير لتوسيع نطاق لغة البيان (التي تأخذ بالاعتبار الانهيار اللاحق لعملية جنيف II)، وتحديد الخيارات الدستورية والتشريعية لإمكانية تحقيق الانتقال. وتستند هذه الخيارات إلى تحليل للدساتير السورية، ماضيًا وحاضرًا، والخبرة في الانتقالات السياسية الأخرى التي حدثت مؤخرًا بعد إنهاء النزاع. كما أنها تعتمد على الأفكار التي قام بتطويرها خبراء سوريون منذ اندلاع الانتفاضة.

وترتكز المقترحات في هذا التقرير على مفهوم مفاده بأنّ المرحلة الانتقالية في سوريا لا ولن تتمكن من طرح جميع المسائل طويلة الأمد بشأن طبيعة الحكم السوري المستقبلي والمجتمع السوري. وستلعب الصياغة والمصادقة على دستور سوري دائم جديد وسن التشريعات ضمن ذلك الإطار الدستوري الجديد، والعدالة الانتقالية طويلة الأمد ومشاريع الإعمار، دورًا في تشكيل الأسئلة الجوهرية بما يخص الهوية السورية. وستسبب محاولة معالجة عدد كبير من هذه القضايا في المرحلة الانتقالية الأوليّة في إثقال كاهل تلك العملية. وبدلًا من هذا، تركز هذه الوثيقة على تقديم خيارات لإجراء التغييرات اللازمة لتخطي انتقال مقيد زمنيًا ومتوافق عليه، يؤسس لحكم ديمقراطي في المستقبل، فيما يفسح المجال لمعالجة مسائل الصورة الكبرى المتعلقة بالهوية السورية على المدى البعيد، ضمن بيئة مساعدة بشكل أكبر.

¹ ترجمة زين الحاج - 2014/8/11

ثمة ثلاثة خيارات مقترحة للمرحلة الانتقالية الأولية تسمح إما للانتقال المخطط له في بيان جنيف بالتطور، أو لاتفاقات تداول السلطة التي سيتم التوافق عليها في مفاوضات سلام بديلة أو حوار وطني حقيقي. وإلا، فإنه بالإمكان، كحد أدنى، إقرار بعض الإصلاحات المقترحة بشكل أحادي.

الخيار 1 يتمحور حول إعادة صياغة الدستور السوري لعام 2012، والقوانين والمراسيم المتصلة به. وفي حال تم تفعيل هذا الخيار، ستكون ثمة حاجة لتغيير دستوري وقانوني ملموس في أربع مجالات جوهرية. أولاً: تدعو الحاجة إلى تقليص أو موازنة السلطات الواسعة الممنوحة حالياً للرئيس السوري عبر تقديم أحكام تشترط الفصل الفعال في السلطات بين الفروع المتعددة للحكومة. وكذلك، في حال الإبقاء على الانتقال المخطط له في بيان جنيف، تدعو الحاجة إلى نقل سلطات رئاسية عديدة حالية إلى "هيئة حكم انتقالي ذات سلطات تنفيذية كاملة" المشار إليها في بيان جنيف. ثانياً: يجب إبداء عناية خاصة بالإصلاح القضائي. ثالثاً: ينبغي تغيير سلسلة من القوانين والمراسيم، بما فيها التشريعات الجديدة التي أُقرت عام 2011، بشأن مواضيع مثل حرية الإعلام، والانتخابات، وتنظيم الأحزاب السياسية. رابعاً: يجب إلغاء مجموعة من المراسيم التي تمنح سلطة قوية للأجهزة الأمنية الحكومية المتعددة وللمحاكم الخاصة.

الخيار 2 يقترح بأن يدرس الفرقاء السوريون وضع دستور حكم مؤقت في المرحلة الانتقالية. ويمكن أن يتكوّن هذا الدستور من مجموعة مبادئ وآليات حكم متوافق عليها يمكن أن تحل محل الدستور السوري القائم وتُبطل الفقرات الدستورية أو القوانين الأخرى التي تتناقض مع دستور الحكم المؤقت. ويتضمن هذا الخيار نماذج لتأسيس كيانات حكم مؤقتة، تكون صلاحيتها مقيّدة بالفترة الانتقالية، كما ستشتمل على مراجعات ومحاسبات لمنع استغلال السلطة. وكما هي عليه الحال في الخيار 1، سيتم الإلغاء الفعلي لقوانين عديدة، أو أنها ستصبح غير سارية بفعل سلطة دستور الحكم المؤقت.

الخيار 3 يدرس العرض الذي تداولته بعض دوائر المعارضة والذي يقترح العودة إلى دستور سوريا للعام 1950. ولقد كانت عملية الصياغة والمصادقة على هذا الدستور هي الأكثر ديمقراطية من أي عملية مماثلة في التاريخ السوري المعاصر، ولذلك اتسمت بشيء من الشرعية الديمقراطية التي تفتقر إليها الدساتير السورية الأخرى التي تم تبنيها قبله، أو منذ ذلك الحين. وتستكشف هذه العملية شروط، ومحاسن ومساوئ، العودة إلى دستور العام 1950 في العملية الانتقالية.

ويدرك هذا التقرير بأنه حالما تبدأ مفاوضات سلام أو حوار وطني بين الفرقاء السوريين، فمن المرجح أنهم سيميلون إلى مقارنة الترتيبات الانتقالية انطلاقاً من نقاط متعارضة بشدة. وبينما تصر الحكومة على الحد الأدنى الممكن من إجراء تغييرات على النظام الحالي، ستضغط المعارضة من أجل المقاطعة الشاملة للوضع الراهن. وفي مسار المفاوضات، يجب إيجاد حل وسط في نهاية المطاف. وستستلزم مثل هذه التسوية الجمع بين إجراء إصلاحات على الدستور والتشريعات السورية الحالية، بالتزامن مع إنشاء مؤسسات انتقالية

جديدة، وربما ترتيبات دستورية مؤقتة أيضًا. وسيستلزم التفاوض على مثل هذا المزيج من القوانين والمؤسسات للمرحلة الانتقالية مقايضات معقدة محتملة، بهدف التأكد من أن الانتقال سينجح في وضع أساس طويل الأمد لسوريا جديدة، مواجهًا، في الوقت ذاته، مخاوف واحتياجات مشروعة لجماعات كثيرة في سوريا.

وكما تم التأكيد منذ البداية، يقتصر هذا التقرير على الخيارات الدستورية والتشريعية لانتقال سياسي. ولا يعالج هذا التقرير أسباب المعارضة القائمة للحكومة والحرب الأهلية اللاحقة، كما لا يعالج الكارثة الإنسانية الناتجة، أو العواقب الاقتصادية للحرب، والجهود والسياسات الاقتصادية المطلوبة لإعادة بناء البلاد.

II. شكر وتقدير

يُمَوِّلُ جهد مركز كارتر بسخاء من كل من حكومات النرويج والدنمارك والاتحاد الأوروبي وصندوق سكول للتهديدات العالمية والمركز النرويجي لموارد بناء السلام (NOREF). ولقد قدم مركز الحوار الإنساني (جنيف) المساعدة المتخصصة للدكتور أندرو لادلي، بما فيها المشاركة في أربع ورش عمل قام مركز كارتر بتنظيمها في بيروت وأوسلو، كانت إحداها بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة (إسكوا) (UN ESCWA). ولقد قدم الدكتور بيتر بارتو من جامعة كاليفورنيا (بيركلي) خدماته إلى هذا المشروع كاستشاري خبير.

تعود نشأة هذا الجهد إلى كانون الأول/ديسمبر 2011 عندما التقى فريق مركز كارتر مع ممثلين عن المعارضة، ومسؤولين حكوميين كبار في دمشق لاستشفاف الوسائل الممكنة التي يمكن من خلالها للإصلاحات السياسية ذات المصداقية أن تفتح طريقًا باتجاه انتقال سياسي ووضع نهاية للنزاع. وكانت المبادرة وليدة أفكار الراحل الدكتور روبرت باستور من الجامعة الأميركية (1947-2014). وبينما أبدى مسؤولون سوريون كبار حماسهم إزاء هذا الطرح، رفض آخرون فكرة إجراء المزيد من الإصلاحات.

III. مقدّمة

يبقى بيان جنيف الذي أصدرته مجموعة العمل من أجل سوريا في 30 حزيران/يونيو 2012 هو الوثيقة ذات المغزى الأهم بشأن النزاع السوري (انظر الملحق IV من أجل النص الكامل).² اقترح البيان توافقًا دوليًا ممكنًا يدعم نهاية تفاوضية للحرب الأهلية السورية وانتقالًا سياسيًا، بالرغم من أن تفسير بعض العبارات المحورية استمر مثارًا للنزاع. ولقد أخفق مؤتمر السلام الذي انعقد في مونترو وجنيف في يناير/كانون الثاني-شباط/فبراير 2014 (الذي سُمّي "جنيف II") بهدف الاتفاق على طرائق تفعيل البيان، في تحقيق أي

² تتكون مجموعة العمل من أجل سوريا من الأمم المتحدة، جامعة الدول العربية، الاتحاد الأوروبي، الولايات المتحدة، الصين، فرنسا، روسيا، المملكة المتحدة، تركيا، العراق، الكويت، وقطر.

تقدم. ومنذ ذلك الحين، بقيت الأطراف السورية والمجتمع الدولي في مواقع متباعدة جدًا من تجديد مباحثات السلام. ومع ذلك، لا بد أن يكون هناك حل سياسي بالتأكيد، في مرحلة ما.

وبصرف النظر عن مدى صعوبة مثل هذا القرار حاليًا، إلا أن إمكانية عقد اتفاق سلام مدعوم دوليًا بشأن سوريا سيقدم السياق لجهود مركز كارتر في المساعدة، وبشكل خاص عبر دعم جهود المبعوث الأممي الخاص ستافان دي مستورا الذي عُيّن في تموز/يوليو ليحل محل المبعوث الخاص للأمم المتحدة والجامعة العربية الأخضر الإبراهيمي الذي قدم استقالته في أيار/مايو 2014. ويقترح هذا التقرير مجموعة من الخيارات الدستورية والتشريعية التي بوسعها مساعدة الوسيط والفرقاء السوريين في عقد مؤتمر سلام أو أي تسوية أخرى من شأنها ضمان إجراء إصلاحات فعلية لبنية الحكم الدستورية الحالية في البلاد.

واستجابة لإمكانية انعقاد مؤتمر جنيف II خلال النصف الثاني من العام 2013، باشر مركز كارتر بإجراء استشارات واسعة النطاق لتأطير الخيارات بشأن كيفية دعم العملية. وقد جرت هذه الاستشارات في الشرق الأوسط (في إستانبول، وغازي عنتاب، والقاهرة، وبيروت، ودمشق)، وفي أوروبا، والولايات المتحدة. وبينما كانت هناك تقييدات بارزة حتمية بشأن تحديد أسماء الشخصيات وعدد الذين يمكن إدراجهم، فقد شملت الاستشارات قادة سياسيين، وقضاة، ومحامين، وأكاديميين وناشطين سوريين (موالين للحكومة، ومعارضين، ومستقلين)، ومسؤولين من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، إلى جانب مسؤولين حكوميين، وخبراء دوليين في الانتقالات السياسية.

وإضافة إلى ذلك، تلقى المركز مقترحات من أعضاء في المعارضة السورية وخبراء مستقلين، كما درس وثائق صادرة عن هيئات دولية، وعدة تجمعات معارضة سورية، بما فيها خطة التحول الديمقراطي في سوريا، الصادرة عن بيت الخبرة السوري (آب/أغسطس 2013)، ومشروع منظمة "اليوم التالي": دعم الانتقال الديمقراطي للسلطة في سوريا الصادر عن "اليوم التالي"، وهي منظمة غير حكومية سورية (آب/أغسطس 2012). كما أن وثيقة أخرى أخذت بعين الاعتبار هي الرؤية السياسية المشتركة الصادرة عن مؤتمر المعارضة السورية الذي عُقد في القاهرة (تموز/يوليو 2012) برعاية المبعوث المشترك الخاص، آنذاك، كوفي أنان، تتميز بكونها الإعلان الوحيد الذي أيدته جميع الجماعات المعارضة، وتم إدراجه في جامعة الدول العربية كوثيقة رسمية.

وقد حوّلت هذه الاستشارات اهتمام المركز من الإصلاحات إلى مجموعة أوسع وأكثر مرونة من خيارات تخطيط الحكم الانتقالي. ويتركز الأمل في أن تكون النتائج ذات قيمة بالنسبة إلى السوريين والمشاركين الآخرين في أي محادثات سلام، أو حوارات وطنية، أو جهود إصلاحية في المستقبل.

وتشير مقارنة التجارب التي حدثت في الانتقالات الأخيرة إلى إمكانية وجود خطوتين أساسيتين في هذه العملية:

(1) وضع ترتيبات حكم مؤقت لمواجهة الظروف الطارئة الفورية، وخلق مناخ آمن ومؤسسات انتخابية وعملية وضع الدستور، وتُختتم باستفتاء دستوري - قد يقوم الفرقاء السوريون بمراجعة حساباتهم ويتفقون بشأن عمليات مباشرة للحكم المؤقت. وستدير هذه العمليات وقف إطلاق النار والترتيبات العسكرية، وتستجيب للظروف الطارئة، وتقدم حكماً انتقالياً. وستكون الأهداف السياسية والدستورية هي إعادة تشكيل المؤسسات بحيث لا تسيطر عليها جماعة واحدة، وتحقيق الأمن لجميع الأطراف. وستخلق هذه الترتيبات تدريجياً أمناً واستقراراً يتيحان مشاركة معقولة للمواطنين في إعادة تشكيل حكومة مقبولة. وبينما ستسيطر القضايا العسكرية والإنسانية والاقتصادية على الواجهة في البداية، إلا أن إطار الحكم سيحتاج إلى ضمان حريات سياسية شخصية وجماعية، ومشاركة في الحكم، وصنع القرار، وقوانين وهيئات لإدارة انتخابات متعددة الأحزاب وللإستفتاءات، علاوة على آلية لمنع استغلال السلطة. قد تستمر هذه المرحلة من 18-24 شهراً وتنتهي باستفتاء للمصادقة على دستور ديمقراطي جديد.

(2) انتخاب برلمان ورئيس جمهورية تحت ترتيب دستوري جديد يُوافق عليه باستفتاء - وستبقى هذه المرحلة جزءاً من الانتقال وستنتهي مع انتخاب سلطات سياسية رئيسية لفتحها الانتخابية المحددة. وسيحدد هذا الأمر نهاية المرحلة الانتقالية وبداية سوريا في مرحلة ما بعد نهاية النزاع. ومع التعافي، سيتم تفعيل بناء المؤسسات والإصلاح باستمرار، وسيتحول تركيز البلاد، بعد ذلك، إلى تفعيل ترتيبات دستورية جديدة وإدارة "حكم سلمي اعتيادي".

يركز هذا التقرير على المرحلة الأولى: أي، تقديم إطار حكم فوري للانتقال الأولي.

ولقد تطلّب التحضير لمثل هذا الإطار افتراضاً محورياً مفاده أن البنود ذات الصلة في بيان جنيف الصادر في حزيران/يونيو 2012 أو في أي اتفاق مشابه سيتم التوصل إليه في جنيف II أو في أي مؤتمر سلام أو حوار وطني آخر، ستقدم الإطار للعملية الانتقالية. وثمة افتراض آخر محوري ومطلوب مفاده أنه سيكون هناك توقف للحرب، متزامناً مع ترتيبات بشأن الحكم والاستقرار والجيش كافية لجعل السلام فعالاً ودائماً، وهو ما يبدو مستحيلاً بشكل متزايد، إذ إن أجزاء كبيرة من البلاد قد تبقى بشكل كبير خارج نطاق أي اتفاق يتم التوقيع عليه في جنيف II أو أي مكان آخر. وأخيراً يركز التقرير على مظاهر الحكم الانتقالي، لا على تفعيل بقية بنود البيان.

IV. الأساس لانتقال سياسي

كان بيان جنيف النهائي لمجموعة العمل من أجل سوريا في حزيران/يونيو 2012 ("البيان") ومفاوضات جنيف II تتطلب بدايةً أن يتم تمثيل الأطراف السورية على نحو ملائم. وتطلبت العملية كذلك بناء مستويات كافية من الثقة بأن الجماعات السورية لن يتم تدميرها. وبعبارة أخرى، ستعتمد حماية الحقوق والمصالح الأساسية على منظومة سياسية متفاوض عليها حديثاً. ويلخص البيان الخطوات

الأساسية لتحويل الحرب الأهلية إلى عملية سياسية/دستورية ستكون فيها هذه المصالح الأساسية مصانة، مع السماح بالسعي التنافسي إلى السلطة. وتضمنت الخطوات في البيان توقف العنف المسلح، إطلاق الأشخاص الذين تم اعتقالهم على خلفية النزاع، واحترام حقوق الإنسان، وضمان الحريات الأساسية والقانون الإنساني الدولي، وضمان حرية وصول المساعدات الإنسانية، والنص على المساءلة والمصالحة الوطنية، والحكم الانتقالي والانتخابات. ومن الواضح بأن نجاح أي انتقال في سوريا سيعتمد على معالجة فعالة لجميع هذه التحديات المتداخلة، وبخاصة ما يتعلق بتوفير ترتيبات مؤسسية لتفعيلها واقعيًا على الأرض.

وبينما تظل بنود البيان وثيقة الصلة بإنهاء الحرب الأهلية وإطلاق عملية الانتقال في سوريا، فإنّ هذا التقرير يركز على تلك الترتيبات المؤسسية، وتحديدًا البنود المتعلقة ببنية الحكم الانتقالي والانتخابات الأولى. ولكن حتى عند تقييد أنفسنا بهذه المسائل المؤسسية، تم طرح تحديات بارزة كامنة في إحداث هذه التغييرات في استشارتنا. وهي ملخصة بوضوح هنا، بدلًا من تركها أسيرة للتفاوض الانتقالي.

في جميع النقاشات تقريبًا، كانت نقطة الانطلاق المتوافق عليها من الجميع هي النقص الهائل للثقة في سوريا، بما في ذلك بين السوريين والمجتمع الدولي، وبين الحكومة والمعارضة، وبين جماعات المعارضة، وبين الجماعات الإثنية والدينية المتعددة، وبين المواطنين.

وإن مما يدعو إلى الانتقاد أيضًا هو الهيمنة المؤسسية الحالية الطاغية لرئاسة الجمهورية السورية والتي تعني أنه من الصعب المجادلة حول إمكانية إعادة التفاوض بشأن المنظومة السياسية الحالية. وفي الحقيقة، إن ثمة حاجة ملحة إلى "عقيد اجتماعي" جديد، بصرف النظر عن مدى التحديات التي ستنشأ في ظل الظروف الحالية. وعلى صعيد الأطراف المتعددة القريبة من المعارضة، تتضمن المخاوف أن يكون أي انتقال مفترض هو تعزيز للسلطة الحالية في الواقع، وله عواقب خطيرة. بينما على صعيد الأطراف القريبة من الحكومة، تتضمن المخاوف أن يكون لأي تغيير أو تنازل حقيقي عواقب خطيرة أيضًا. وعلى جميع الأصعدة، ثمة مخاوف من أن تتبني بعض الأطراف الفاعلة مواقف ليست متوافقة مع أي منظومة سياسية مستندة إلى الحكم وتم التفاوض عليها. ولهذه الأسباب، تتواصل الحرب على جميع الأصعدة ولا يبدو بأن ثمة خيارًا آخر سوى العنف – تؤمن كل جماعة بأن عليها أن تنتصر، وإلا فإنها ستندمر. ولا عجب إذًا أن انعقاد جنيف II كان صعبًا، وبأنه أخفق بعد انعقاده. ولكن النظر في الحالات المماثلة يفيد بأن مثل هذه المخاوف شائعة في الحقيقة، وبأن ثمة آليات لمعالجتها.

وعلى أي حال، فإن تفعيل مثل هذه الآليات يعتمد جوهريًا على عاملين أساسيين: أولًا: درجة التوافق المشترك الفعلي على التغيير (وهو ما سيجعل الآليات ذاتية التنفيذ في الأعم الأغلب)، وثانيًا: (بافتراض أن يكون هناك محاولات أكيدة للتملص من الترتيبات المتوافق عليها) تفعيل التحقيقات الداخلية والخارجية لتصحيح الخروق.

في كل أنماط الحكم، وبخاصة في العمليات الانتقالية، ينبغي أن يعتبر العامل الثاني كدعامة خلفية، وليس بكونه بديلاً عن العامل الأول. وتتطلب التحقيقات الفعالة ضد غير الممثلين بشكل متعمد، التزامات مؤسسية أساسية، في الموارد والأشخاص، و "تحقيقات" خارجية شاملة أو أي منهما، يتم تفعيلها جميعاً ضمن فترة قصيرة من الزمن، ويتم الحفاظ عليها جميعاً ما يكفي من الوقت لتعزيز عمليات جديدة والحيلولة دون العودة إلى الحرب.

هذه هي التحديات. وإن بناء موافقة كافية على أي ترتيبات هو واجب الآخرين. وفي هذا التقرير، نقوم بتقديم نقاط الانطلاق لبعض بنى التدقيق، وتوصيات لإزالة أو تقليص بعض السلطات الرسمية. وسيكون التركيز منصباً على مراجعة السلطات الدستورية للحكومة السورية، بخاصة التنفيذية. ولكن يجب أن يكون من المقبول أن تتوقع كل جماعة تحقيقات لمنع استغلال السلطة من الآخرين، بما فيها السلطة العسكرية. وبذلك، ينبغي اعتبار هذه الورقة توضيحية للقضايا التي تحتاج إلى معالجة، لا بكونها شاملة.

إن منابع سلطة الحكم الحالية هي المؤسسات، وقواعد وممارسات الحكم، التي تشمل:

- السلطة التنفيذية،
- السلطة التشريعية،
- السلطة القضائية،
- المؤسسة الأمنية (بما فيها العسكرية، والاستخبارات، والشرطة، والسجون ونقاط الاعتقال)،
- الخدمة العامة بشكل عام (بما فيها الحكومة المحلية)،
- السيطرة على المؤسسات الإعلامية،
- مجال واسع من القوانين،
- السيطرة المالية،
- السيطرة على الحديث، والتجمع، والحركة، وحقوق أساسية أخرى،
- المكاتب والشبكات الرسمية وغير الرسمية، بما فيها حزب البعث، التي تجتمع لتنتج صنع القرار "الفعال".

ولكن ببساطة، تهيمن السلطة التنفيذية الحالية على كل هذا. وبالتالي (ومن بين قضايا أخرى)، سيكون من الضروري:

- تشكيل ترتيبات انتقالية توازن السلطات التنفيذية الحالية أو تعيد تموضعها في مؤسسات جديدة (وربما) قائمة،
- خلق مؤسسات مؤقتة جديدة (بما فيها هيئة حكم انتقالي، وهيئة تشريعية، وهيئة قضائية، وعمليات للتدقيق في الترتيبات الأمنية، وأخرى غيرها)،
- إلغاء بعض القوانين ومنع بعض الممارسات،
- وضع قواعد وعمليات جديدة لعمل وسائل الإعلام،
- إصلاح عملية صنع القرار في المؤسسات القائمة بحيث تعمل وفقاً لقواعد معدلة،

- تغيير بعض المظاهر الأساسية لعملية صنع القرار (على سبيل المثال: ما يتعلق بالتمويلات ومصادر الدولة الأخرى)، وضمان الشفافية والنزاهة، و
- تفعيل التدقيق والتدخل الداخلي وربما الخارجي.

ولمواجهة هذه التعقيدات، أشارت الخطوات الانتقالية في بيان جنيف بوضوح إلى ثلاث خطوات أساسية:

1. هيئة حكم انتقالي ذات صلاحيات تنفيذية كاملة تستند إلى أساس من الموافقة المتبادلة التي سوف تكرّس بيئة حيادية.
2. عملية حوار وطني، ومراجعة دستورية وتشريعية خاضعة للموافقة الشعبية.
3. حالما يتم تكريس نظام دستوري جديد، سيتم إجراء انتخابات متعددة الأحزاب حرة ونزيهة للمؤسسات والمناصب الجديدة التي سيتم تأسيسها.

وستتطلب البيئة السياسية الحيادية، بالطبع، قدرًا كبيرًا من التغيير والوقت. وكما تمت الإشارة أعلاه، فإنه من المفيد جعل المراجعة الدستورية والتشريعية على مرحلتين: أولاً: تغييرات فورية متوافق عليها في مؤتمر سلام، وضرورة لتمكين تشكيل هيئة حكم انتقالي ذات صلاحيات تنفيذية كاملة أو حكومة وحدة وطنية/تشاركية في السلطة، ولكن ضمن تحقيقات وتوازنات فعالة أيضًا، وثانيًا: تغييرات على المدى الطويل يتم تبنيها خلال عملية حوار وطني، بما فيها هيئة تأسيسية إن أمكن، وموافقة شعبية. ويمكن تحقيق الخطوة الثانية من هذه العملية فيما يفترض بأن تكون بيئة سياسية أكثر حيادية. وحالما يتم تكريس النظام الدستوري الجديد، يمكن إجراء انتخابات متعددة من أجل مؤسسات الحكم الجديدة في سوريا على كافة المستويات، ما يؤشر لنهاية العملية الانتقالية.

وأفضت النقاشات مع المحاورين السوريين إلى ثلاثة خيارات أساسية قد تُوضع على الطاولة ليدرّسها المفاوضون السوريون فيما يتعلق بالمرحلة الأولى من الآليات الدستورية والتشريعية الضرورية لعملية الانتقال.

الخيار 1 – تعديل دستور عام 2012: تعديل دستور عام 2012، وتعديل أو استبدال أو إلغاء التشريعات أو المراسيم القائمة.

الخيار 2 – الموافقة على دستور حكم مؤقت: يمكن أن يُترجم الاتفاق السياسي في مؤتمر سلام أو حوار وطني إلى دستور حكم مؤقت يمهد لإطار للفترة الانتقالية ويتجاوز الأحكام المتناقضة في الإطار الدستوري والتشريعي الحالي. وقد يشمل هذا وضع مبادئ أساسية يجب أن تخضع لها جميع الترتيبات الدستورية في المستقبل. وسيتم تعديل الدستور الحالي ليشمل الترتيبات المؤقتة.

الخيار 3 – العودة إلى دستور عام 1950: استبدال دستور عام 2012 بنسخة معدلة من دستور عام 1950، وتعديل أو استبدال أو إلغاء التشريعات أو المراسيم التي تتناقض مع دستور عام 1950 المعدل.

كما يبيّن هذا التقرير المبادئ الأساسية التي نتجت عن النقاشات، مما يعكس المخاوف الجوهرية التي قد تكون ذات أهمية بالنسبة لجميع الأطراف الفاعلة (الملحق 1 - المبادئ الشاملة). وقد يكون لهذه المبادئ تضمينات أساسية بشأن الكيفية التي ترغب من خلالها الأطراف في تشكيل مستقبلهم في سوريا، إذا كانوا يُظهرون بالفعل اعترافاً مشتركاً بالمعاناة والدمار في سوريا، وأمثلاً في المضي قدماً بطريقة سلمية.

٧. خيارات للآليات الدستورية والتشريعية

عدد قليل من المحامين والأكاديميين من جميع الأطراف في الانقسام السوري قد يجادلون بأن دستور عام 2012 خالٍ من العيوب. ويبدو أن الحكومة وداعميها قد يكونون مستعدين للتفكير بالمزيد من "الإصلاحات"، بينما يدافع أعضاء المعارضة عن "تغيير" أوسع نطاقاً. وقد يحدث التغيير عبر تبني دستور جديد كلياً أو عبر العودة إلى دستور عام 1950 كنقطة انطلاق. أما من جهة المعارضة، وأبعد من ذلك، لا يقتصر الأمر على عدم وجود ثقة بالحكومة ومؤسساتها الداعمة، بل إن الإصلاحات الدستورية والتشريعية التي تم إقرارها عامي 2011 و2012 كانت متزامنة مع ازدياد القمع وسفك الدماء. وقد أدى هذا الأمر إلى جعل الوعود بالقيام بالمزيد من الإصلاحات مجرد وعود جوفاء، وذلك عند الجميع ما عدا الداعمين الأشد للحكومة. وخلال نقاشات مركز كارتر مع بعض محامي المعارضة، أثار حتى مجرد اقتراح أن يكون تغيير دستور عام 2012 أحد الخيارات المطروحة للدراسة ردة فعل قوية.

إن الهوة البارزة بين الحكومة والمعارضة بشأن التعديلات الدستورية والتشريعية يجعل من تطوير نماذج متعددة من التغيير أمراً مفيداً للوسطاء المحتملين والمفاوضين السوريين، بهدف استئناف العملية السياسية. سيصير الجانب الحكومي على الحد الأدنى من الإصلاحات الممكنة على النظام الحالي، فيما ستنتقل المعارضة من فرضية القطيعة الكلية مع المنظومة القديمة، وتكريس نظام جديد كلياً، وبذلك، فإن الخيارات الثلاثة المبينة في هذا التقرير ستوضح كيفية تفعيل العمليات المتعددة.

١. الخيار 1: تعديل دستور عام 2012 والقوانين القائمة

إن العيب الأساسي في دستور سوريا للعام 2012 هي السلطات التي لا تتم مساءلتها بشكل فعال الممنوحة لرئيس الجمهورية. وقد أضرت هذه السلطات كثيراً بمبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية، والتشريعية والقضائية. وإضافة إلى ذلك، فإن بعض هذه السلطات غامضة وذات تشكيل واسع، بحيث يصبح من الصعب تحديد صلاحياتها والسيطرة عليها (حتى لو كانت هناك مؤسسات قد تفعل ذلك).

على سبيل المثال، يملك الرئيس سلطة مطلقة في تعيين وإعفاء رئيس الوزراء، والوزراء ومعاونهم من مناصبهم (المادة 97)، وفي حل مجلس الشعب (المادة 111)، وأن يتولى السلطة التشريعية عندما لا يكون مجلس الشعب منعقداً أو حين "تستدعي الضرورة القصوى" (المادة 113). وبصفته القائد الأعلى، فإن لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة كلياً على القوات المسلحة (المادة 105). وبينما يحق لرئيس الجمهورية

إحالة رئيس الوزراء، والوزراء ونوابهم إلى المحاكمة في حال ارتكابهم لجرائم، بحيث يتم إيقافهم عن العمل مباشرة (المادة 124)، لا يمكن أن يخضع رئيس الجمهورية للمحاسبة إلا في حالة "الخيانة العظمى"، وفي حال قيام ثلثي أعضاء مجلس الشعب بالتصويت على الاتهام.

أمضى الرئيس بشار الأسد ولايتين في منصبه لمدة 14 عامًا. وبموجب الحكم الانتقالي في الدستور الحالي (المادة 155)، فقد ترشح الرئيس الأسد لولاية أخرى لسبع سنوات في 3 حزيران/يونيو 2014 وأعيد انتخابه. وقد أشار المحاورون السوريون الذين تمت استشارتهم في هذا التقرير إلى أنه لم يكن ينبغي تطبيق المادة 155 في الفترة الانتقالية، ولكن الآن وبعد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية، يجب عليه أن يتنحى خلال سنتين عندما يتم تبني دستور جديد وألا يترشح مرة أخرى بحيث يمكن للبلاد أن تمضي قدمًا.

إن سلطات رئيس الجمهورية على السلطة القضائية تشكل مصدرًا أكبر للقلق. "يضمن" رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية "بمعاونة من" مجلس القضاء الأعلى (المادة 132). وحتى لو تم قبول المعنى الغامض لـ "يضمن" و"بمعاونة من"، فإن مجلس القضاء الأعلى يرأسه رئيس الجمهورية، كما أن الدستور لا يحدد بنيته أو طريقة تشكيله، بل يترك ذلك للقانون التشريعي (المادة 133). وكذلك، فإن تعيين، وتأديب وعزل القضاة متروك للقانون بدلًا من الدستور (المادة 136). وبوجود السلطات التي يمتلكها رئيس الجمهورية في المسائل القضائية، فإن هذه الأحكام ليست كافية لضمان استقلالية القضاء. وفي الحقيقة، أبدى المحامون السوريون، على امتداد الانقسام السياسي، الذين تمت استشارتهم في هذا التقرير، قدرًا كبيرًا من الشك بشأن القضاء.

كما أن الأحكام الدستورية المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا مثيرة للجدل بالقدر ذاته بما يتعلق بالمساس باستقلالية القضاء. إذ فيما تحدد المادة 141 بأن رئيس الجمهورية هو الذي يسمّي الأعضاء السبعة في المحكمة الدستورية العليا، فإن تعيين رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية العليا ليس واضحًا. وكذلك، فإن إقالة أعضاء المحكمة الدستورية العليا متروك للقانون بدلًا من تحديد ذلك في الدستور (المادة 144). كما أن سلطات المحكمة الدستورية العليا في إبداء الرأي في دستورية القوانين وتنظيم عملها الداخلي منقوصة أيضًا (المواد 146(2)، 147(أ)، 148، و149).

يتضمن دستور عام 2012، في الفصل الثاني، سلسلة من الأحكام المتعلقة بحماية حقوق الإنسان العالمية والحريات الأساسية. بل إن الدستور يشير حتى إلى "حكم الشعب بالشعب وللشعب" (المادة 2). ومع ذلك، فإن هذه الأحكام الداعمة لقيم حقوق الإنسان العالمية مقيدة بفعل أحكام وتشريعات دستورية أخرى، مثل التقييد على الأحزاب السياسية، منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام. وبشكل أكثر تحديدًا، فإن حقوق الإنسان والحريات الأساسية هذه ملغاة أو مقوّضة بشدة بفعل قوانين الطوارئ، وقانون مكافحة الإرهاب، القانون رقم ٢٢، والمراسيم الصادرة منذ الستينيات وسارية المفعول وصولًا إلى الفترة الحالية من الحرب الأهلية. وإضافة إلى ذلك، فإن المحاكم الخاصة والأجهزة الأمنية تسببت بتقويض الحقوق الفردية المعترف بها في الدستور.

فإذا كان دستور عام 2012 هو الذي سيقود المرحلة الانتقالية إلى أن يتم تبني دستور جديد خلال عملية ديمقراطية وموافقة شعبية، كحد أدنى، فيجب معالجة العيوب التي تم تفصيلها أعلاه. ويمكن إجراء التعديلات عبر المادة 150 من الدستور الحالي أو عبر ميثاق وطني يتم التوصل إليه في مؤتمر سلام أو حوار وطني.

وكذلك، لو بقي بيان جنيف مطروحًا، يجب أن تعمل التعديلات على تفعيل أحكامه المتعلقة بـ هيئة حكم انتقالي ذات صلاحيات تنفيذية كاملة، التي تتطلب، وفقًا لبعض التفسيرات، نقل السلطات التنفيذية من رئيس الجمهورية إلى رئيس هيئة الحكم الانتقالي. كما أشار محاورون آخرون إلى أن الغموض في هذه العبارة سيكون موضوع المفاوضات في جنيف II، فيما لو تم إحيائها، أو في مؤتمر سلام بديل، بحيث يجب، بأي حال من الأحوال، تعديل ما لا يقل عن 23 مادة من دستور عام 2012.

- المادة 83 – يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية.
- المادة 97 – يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم.
- المادة 98 – يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها.
- المادة 99 – لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وله طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء.
- المادة 100 – يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب.
- المادة 101 – يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقًا للقوانين.
- المادة 103 – يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ
- المادة 104 – يعتمد رئيس الجمهورية رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية والمؤسسات الدولية
- المادتان 105-106 – رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة وله سلطة مطلقة على القوات المسلحة المادة 111 – لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب
- المادة 113 – يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو "إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك"
- المادة 114 – لرئيس الجمهورية أن يتخذ "الإجراءات السريعة" إذا واجه البلاد خطر جسيم
- المادة 115 – لرئيس الجمهورية أن يشكل الهيئات والمجالس واللجان الخاصة المادة 116 – لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة
- المادة 121 – رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية
- المادة 124 – لرئيس الجمهورية حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها ويوقف المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام

- المادة 125(أ) - تُعد الوزارة بحكم المستقلة عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية
- المادة 132 - يضمن رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى
- المادة 133 - يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية
- المواد 141، 146 و 147 - يرأس رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية العليا

وعلاوة على ذلك، يجب التغيير الكلي للقوانين المتحركة بعمل الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام والانتخابات، وغيرها، بأسرع وقت ممكن خلال الفترة الانتقالية، تحضيراً للدورة الأولى من الانتخابات التعددية التي تحدد نهاية الفترة الانتقالية. ويعرض هذا التقرير في **الملحق III** مجموعة من المبادئ أو الأحكام العامة لانتخابات تعددية، شفافة، حقيقية تديرها هيئة مستقلة ونزيهة، ويراقبها وكلاء الأحزاب السياسية المحلية والمنظمات الدولية، بحيث تتم معالجة شكاواهم واستئنافاتهم بإنصاف وسرعة. وستكون مثل هذه الانتخابات نقلة جذرية من أي انتخابات تم إجراؤها في سوريا حتى الآن. ويمكن لهذه المجموعة من المبادئ الانتخابية العامة أن تساعد السلطة التشريعية الانتقالية، أو هيئة الحكم الانتقالي على سنّ قوانين (قانون) انتخابية مفصلة وكاملة.

إن انتخابات نيكاراغوا في 25 شباط/فبراير 1990 مثال مهم لكيفية مساهمة الإصلاحات التي تم التفاوض عليها، مع المراقبة الجديدة للانتخابات، في أن تسمح للانتخابات بترسيخ انتقال ديمقراطي يحدث بعد نزاع مسلح.

ii. الخيار 2: الاتفاق على دستور حكم مؤقت

يهدف معالجة انهيار الحكم بالتوازي مع نظام دستوري إشكالي قائم، قامت بعض البلدان بتبني ترتيبات دستورية مؤقتة لفترة محددة وصولاً إلى تكريس دستور على المدى الطويل وإصلاحات أخرى. إن الاختلاف بين هذا الخيار وخيار "إصلاح" الدستور الحالي (أعلاه) هو أن هذه الترتيبات الدستورية المؤقتة تأتي بعد اتفاقات سياسية شاملة، بدلاً من القيام بها من جانب واحد بشكل أساسي. وستتم "دَسْرَة" الاتفاقات السياسية عبر تعديل الدستور السابق وإلغاء أو تعديل التشريعات ذات الصلة. في بعض الانتقالات، تُنتج هذه الترتيبات مبادئ أساسية تسعى لأن تكون مُلزَمة في جميع الدساتير المستقبلية. فعلى سبيل المثال، في جنوب أفريقيا عام 1994، اتفق الفرقاء على 32 مبدأً أساسياً كي يتم تطبيقها خلال الانتقال وعلى الدستور الجديد الذي سيلي الانتخابات الحرة. وقد تم تفعيل هذه المبادئ عبر التعديلات المؤقتة في الدستور الحالي. وقد تضمنت الترتيبات اشتراطاً ينص على أن المحكمة الدستورية الجديدة ستدرس أي دستور يعاد تشكيله، بحيث يكون متناغماً مع هذه المبادئ. وبالتالي، فإن هذه المبادئ الأساسية للحكم الديمقراطي غير العنصري الخاضع للقانون لن يكون بالإمكان تعديلها عبر أي عملية تغيير دستوري.

وبشكل مماثل وإلى حد ما في كينيا، وإثر العنف الذي تلا الانتخابات في بداية عام 2008، تطلبت اتفاقات السلام المتفاوض عليها خلق ترتيبات تداول سلطة انتقالية (بما فيها منصب رئيس الوزراء، وعمليات جديدة

في مؤسسة الحكومة) تهدف تحديدًا إلى تبديل سلطات الرئيس. كما أنها استلزمت أن يعالج الدستور القادم عيوب الدستور السابق. وقد تم تمرير هذه الاتفاقات بالإجماع في البرلمان، حيث تم تعديل الدستور السابق للمرحلة المؤقتة، ووجوب إجراء تحقيقات مستقلة بشأن العنف والانتخابات، وكتابة الدستور، وإصلاحات انتخابية، وإصلاح قضائي، وآليات جديدة لضبط جهاز الشرطة. وقد تم تبني جميع هذه الإصلاحات في نهاية المطاف في دستور جديد وتم إقرارها باستفتاء شعبي. ثم أجرت البلاد انتخابات عامة هادئة في آذار/مارس 2013.

وتم تبني الصيغة ذاتها في الانتقال السياسي في السودان، مع ترتيبات دستورية مؤقتة لترسيخ اتفاق سلام شامل ليحكم الفترة الانتقالية. كما تم استخدامها أيضًا في أواخر التسعينيات وبداية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين في عملية السلام في بوغنغويل، مع اتفاقات سياسية تم تفعيلها في ترتيبات دستورية انتقالية.

وفي مثال أقرب، تم تعديل الدستور اليمني عام 2012 إثر اتفاق سياسي لتكريس الترتيبات المؤقتة. وقد مكّنت هذه التعديلات من تنحي رئيس الجمهورية (مع حصانات قانونية)، إجراء انتخابات جديدة لمرشح متوافق عليه لمنصب رئيس الجمهورية، وإنشاء حكم تنفيذي (تشاركي) مستمر، وتوفير فترة طويلة للإصلاحات القانونية وغيرها، وإجراء حوار وطني، وصياغة دستور جديد.

وتشير المخاوف بشأن الترتيبات الدستورية الحالية في سوريا إلى فائدة هذا النوع من الترتيب الدستوري المؤقت، المتزامن بشكل محتمل مع مبادئ أساسية ستلتزم بها جميع الدساتير في المستقبل (كما في جنوب أفريقيا). ويمكن لممثلي الحكومة والمعارضة أن يتفاوضوا على مثل هذه الوثيقة كجزء من ميثاق وطني شامل لحكم وقيادة المرحلة الانتقالية. وبالنسبة، وما ستقوم به هذه الوثيقة في الواقع هو توضيح الترتيبات الانتقالية المدرجة باختصار في بيان جنيف.

ودائمًا ما تكون الوثيقة التأسيسية لأي اتفاق مماثل هي الاتفاق السياسي الذي يتوصل إليه الفرقاء. ومع ذلك، ولإظهار كيفية عمل هذا الأمر، يتضمن **الملحق II** من هذا التقرير بعضًا من لغة هذا النوع من دستور الحكم المؤقت. وكما كانت عليه الحال في جنوب أفريقيا، وكينيا، والسودان، واليمن، سيتم التفاوض على الترتيبات في سياق سياسي (جنيف II أو عملية أخرى)، ليتم تفعيلها بعد ذلك عبر التعديل الدستوري. وكما في جميع الترتيبات المماثلة، فإن الترتيب المؤقت لن يحل محل الدستور القائم بشكل كامل. بل إنه سيعدّل أجزاء جوهرية من الدستور، ويلغي قدرًا كبيرًا من القوانين، ويضمن أن تقوم أحكام الدستور المؤقت بإبطال أي أحكام أو قوانين أخرى.

كما ستكرس الترتيبات المؤقتة أيضًا من آليات الإشراف. وستتضمن هذه العملية مجلسًا وطنيًا انتقاليًا، ومحكمة دستورية انتقالية، تضمن كلاهما مراجعات ومحاسبات على هيئة الحكم الانتقالي.

وإضافة إلى ذلك، ستكون هناك حاجة لإيجاد أحكام تصون حقوق الإنسان العالمية والحريات الأساسية، واستقلال القضاء، ومبادئ عامة أخرى. وكذلك يجب معالجة تكريس بيئة سياسية حيادية وعملية حوار وطني. وقد تكون الأحكام المتعلقة بالعملية الانتخابية الديمقراطية جزءاً من هذه العملية – ثمة أحكام أساسية، يمكن أن تدعم انتخابات تعددية، مطروحة في **الملحق III**. كما ستتضمن الترتيبات إطاراً زمنياً للعملية الانتقالية ومعايير لهذا الأمر.

وستكون هناك حاجة لدعم إقليمي ومحلي بهدف التعزيز المتبادل بشأن هذه القضايا المثيرة للنزاع، بما فيها طبيعة اللامركزية، والنزعة الإقليمية والأقليات (التي يبدو بأن السوريين غير مهئين لها بشكل منفرد)، والاحتفاظ بالتسوية الموجودة في دستور 1970-2012 بشأن أن الفقه الإسلامي "مصدر رئيسي للتشريع" (المادة 3). إذ إن كلاً من هذه القضايا الأساسية تحتاج إلى توضيح. وعلى أية حال، فإن المشاركين الذين تمت استشارتهم في هذا التقرير اقترحوا أنه من الأفضل عدم تغيير صيغة المساومة الحالية في المادة 3، وإلا فإن صياغة أكثر إشكالية قد تنجم عن هذا الأمر.

وتقترح التجربة المقارنة بأن النقطة النهائية، وربما الأكثر أهمية، تحت هذا العنوان هي أن "الترتيبات الورقية" تميل لأن تكون الجزء الأسهل. وتحمل جميع الأمثلة الإقليمية الأخيرة دروساً أساسية بشأن التنفيذ وقد تكون مفيدة لبناء دروس ذات صلة بكل من الاتفاق السياسي والترتيبات الدستورية المؤقتة. وتبدو الجماعات السورية التي تمت استشارتها أثناء تحضير هذا التقرير قلقة بشأن تجنب الأخطاء ذاتها. على سبيل المثال، عجلت مصر في آذار/مارس 2011 بإعلان دستوري غامض بعيوب أساسية تمثل برنامجاً نخبياً من المجلس الأعلى الانتقالي للقوات المسلحة. واثرت التباعد بين المجلس الأعلى والإخوان المسلمين في تموز/يوليو 2013، أصبحت مصر في وضع أسوأ اليوم. وتتعلق مسألة سوريا بما إذا كانت الترتيبات النخبوية التي تم ترقيعها بعجالة ستقدم النتائج الأكثر استقراراً.

وتم تمكين انتقال تونس بدايةً عبر الدستور القائم، وجيش دعم الثورة، وعملية بقيادة لجنة مستقلة لصون أهداف الثورة، وإصلاح سياسي وانتقال ديمقراطي يقوده باحث محترم. وبينما كانت ناجحة في نهاية المطاف، لعدة أشهر على أية حال، فإن عملية صياغة الدستور في تونس، جزئياً على الأقل، قد تعثرت إثر نزاع حول كون صيغة الحكم رئاسية أم برلمانية. ويخشى المشاركون السوريون من أن نزاعاً مماثلاً قد ينشأ في عملية الحوار الوطني بحيث لا يمكن لهم احتوائه. والمسألة بشأن سوريا الآن تتعلق بمقدار الانتقال الذي سيتم التوافق عليه مسبقاً، وبأي سلطة سيحدث هذا؟

واختلط انتقال ليبيا بحكم انتقالي ضعيف، وتحديات لشرعيته، وجماعات مسلحة خارجة عن سيطرته، ونزاعات دستورية نشأت بشأن النزعة الإقليمية، والدين، والاقتصاد. وسيستلزم أي انتقال محتمل في سوريا ترتيبات أمنية مشتركة، علاوة على وجود آليات لتنفيذها.

وبشكل مختلف، قامت زيمبابوي في أزمة عام 2008 بالتبني الفعلي للمصيغة ذاتها التي استخدمتها كينيا قبل عدة أشهر (اتفاق، تعديل دستوري يعمل على تشارك السلطة، والإصلاح، ودستور جديد، وانتخابات جديدة)، بوجود حزب حاكم متردد تم الضغط عليه للامتناع للقوى الإقليمية. ولكن تنفيذ الترتيبات أظهر

وجود إشكاليات كبيرة، كما أن الممثلين الإقليميين كانوا، في نهاية المطاف، عاجزين عن ضمان خضوع الحزب المهيمن على الحكم.

في استشارتنا، تفهم المشاركون السوريون الحاجة لوضع الثقة في أي انتقال، بل وحتى احتمالية وجود ضامين، كطرف ثالث، لتنفيذ الآليات. وفي هذا السياق، تمت مناقشة مثال اتفاقية باريس عام 1991 بشأن تسوية سياسية شاملة للنزاع في كمبوديا، بخاصة وجود المجلس الوطني الأعلى بوصفه "الهيئة الشرعية ومصدر السلطة الوحيد" في الفترة الانتقالية. ولقد ضم المجلس الوطني الأعلى ممثلين عن الأحزاب الكمبودية الأربعة والأمير سيهانوك، كما تضمن حضور الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، لضمان امتثال جميع الأطراف للاتفاق. كما تضمن اتفاق دايتون عام 1995 الذي وضع نهاية لحرب الثلاث سنوات في البوسنة والهرسك أحكامًا تشترط وجود ممثل أعلى للمجتمع الدولي ليكون بمثابة طرف ثالث ضامن لتنفيذ اتفاق السلام.

مثال أخير عن أهمية تنفيذ الاتفاقيات هي عملية السلام في نيكاراغوا أواخر الثمانينيات التي أدت لإجراء الانتخابات العامة عام 1990. إذ سمحت الإصلاحات التي تم التفاوض عليها بشأن النظام الانتخابي للانتخابات بترسيخ انتقال ديمقراطي ناشئ عن نزاع مسلح. وبينما كانت الاتفاقات بين الأطراف شديدة الأهمية، لم يكن ليتم الأمر لولا حضور مراقبين ووسطاء موثوقين وحياديين، الرئيس كارتر ومركز كارتر، الأمر الذي أنتج عملية انتخابية ودستورية تم قبولها من جميع الأطراف. إن التنفيذ الدقيق والشفاف هو وحده الذي حال دون العودة إلى النزاع.³

iii. الخيار 3: العودة إلى دستور عام 1950

اقترح بعض المناقشين والمعلقين أنه ينبغي اعتبار دستور عام 2012 "غير شرعي وبالتالي باطلاً"، وبأن الحكم يجب أن يستند إلى دستور عام 1950 في سوريا، بحيث يعاد طرحه في الفترة الانتقالية.

ويقوم خط النقاش على أن وثيقة عام 1950 كانت الدستور السوري الأصيل الأول بعد الاستقلال عن فرنسا، والدستور الوحيد الذي تم تبنيه عبر هيئة وطنية منتخبة (وبذلك يتمتع بـ "شرعية شعبية حقيقية")، وبأنه كان شديد القرب من إنتاج نظام برلماني فعلي، وبأنه أكثر تطوراً من الدساتير المتعاقبة فيما يخص الحقوق والحريات.⁴ وقد أعطى مشروع "اليوم التالي" تعبيراً عن بعض هذه السمات الإيجابية:

أثار دستور عام 1950 بالنسبة إلى بعض المشاركين ذكريات ومشاعر حقبة ديمقراطية، وتوافقية وسلمية في تاريخ سوريا، قبل أن تبدأ الدكتاتورية البعثية. كما أشار هؤلاء المشاركون مع

³ بشأن تفاصيل عن هذه القضية والطريقة التي توسطوا فيها وسواها المسألة، انظر Robert A. Pastor, *The United States and Nicaragua: Not Condemned to Repetition* (Boulder chapters 15–16, Colorado: Westview Press, 2002).

⁴ Syria Transition Roadmap, Syrian Expert House of the Syrian Center for Political & Strategic Studies, 2013, page 78.

الموافقة بأن ثوار اليوم يحملون علم دستور عام 1950⁵، مشيرين إلى أن ثمة صلة معقودة أساسًا بين تلك الحقبة والثورة الحالية.

وكذلك:

حاجج بعض المشاركين بأن أكثر من 80 بالمئة من أحكام دستور العام 1950 يمكن استخدامها دون تغيير، ما يؤدي إلى تقليص الزمن الذي ستكون فيه سوريا في حالة فراغ قانوني أثناء التفاوض ووضع المسودة بشأن الإطار القانوني الانتقالي.⁶

ولو كان هناك، بالفعل، اتفاق بين الأطراف، سيكون من الممكن نظريًا الانطلاق من قاعدة عام 1950، وتحديث أحكامه لصياغة وثيقة ملائمة، وإقرار الناتج الكلي كدستور مؤقت بما يتوافق مع الخيار 2. وأشار عدد من مشاركيننا السوريين، من ضمنهم محامون، بأن هذا قابل للتنفيذ، وحاجوا بأنه سيكون أسرع من صياغة مسودة أو التفاوض بشأن وثيقة جديدة للفترة الانتقالية.

وعلى أية حال، وبسبب وجود انتقادات مهمة بشأن وثيقة عام 1950، فإن هذه المقاربة لم تتم مناقشتها بعد. ويمكن تلخيص هذه الانتقادات كالتالي:

لا يتضمن دستور عام 1950 أي صيغة لحكم انتقالي أو هيئة تنفيذية انتقالية، بما يخص مدى السلطات التنفيذية والتشريعية للحكومة الانتقالية، أو الفراغ الدستوري أو الحكومي، كما يُتوقع حدوثه مع سقوط النظام. وعلاوة على ذلك، فإن إعادة إقرار دستور عام 1950 بعد تعطيل دستور عام 2012 لن يكون له قيمة كبيرة أو تأثير عملي إيجابي على الحكم خلال الفترة الانتقالية. بل سيقصر على كونه خطوة تجميلية لا تعالج معضلة الشرعية الدستورية الفعلية.

كما أن إقرار دستور العام 1950 كان منذ ثلاثة وستين عامًا خلال وضع اجتماعي-سياسي كان شديد الاختلاف عن وضع اليوم. فالיום، يطالب الشعب بتغيير حقيقي ينعكس على حياتهم الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية، ويرضي تطلعاتهم لمزيد من الحقوق والحريات التي تضمنها المواثيق والمعاهدات الدولية التي وقعت سوريا منذ إقرار دستور عام 1950 – بخاصة الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية والميثاق الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية اللذين صادقت عليهما سوريا عام 1968.⁷

وإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن التجمع العريض لجماعات المعارضة السورية، الذي أصدر الرؤية السياسية المشتركة (المشار إليها في مقدمة هذا التقرير أعلاه)، في القاهرة في 2-3 تموز/يوليو 2012، قرر في

⁵ في الحقيقة، يعود "علم الثورة" إلى دستور عام 1930 تحت الانتداب الفرنسي. في 14 أيار/مايو 1930، أصدر أونري بونسو، المفوض السامي في شرق المتوسط، القرار رقم 3111، بالموافقة على مسودة الدستور، حيث أوردت المادة IV من الفصل I توصيف العلم.

⁶ The Day After Project, US Institute of Peace, The Day After, Aug. 2012, page 101

⁷ Syria Transition Roadmap, Syrian Expert House of the Syrian Center for Political & Strategic Studies, 2013, page 78

نهاية المطاف بأن العودة إلى وثيقة العام 1950 لن يكون مثمرًا، وهي نقطة أكد عليها أيضًا عدد من الناشطين السوريين الذين تمت استشارتهم. وأخيرًا، فإن المشاورات المستمرة مع المشاركين السوريين طرحت أسئلة بشأن مدى صحة اللجوء إلى نظام حكم يكون برلمانيًا بالكامل خلال سياق انتقالي يُرجح بأن يكون غير مستقر. وبدلاً من ذلك، اقترحوا بأن إقرار نظام نص رئاسي بوجود مراجعات ومحاسبات مناسبة سيكون ملائمًا بشكل أكبر.

وبدلاً من تحديث وثيقة العام 1950 كما سبقت الإشارة، شجّع معلقون آخرون على "إعلان دستوري بصلاحيات ومدة محدودة... [يوضح] سلطات الحكومة، وواجباتها، وطابعها الإداري، وإطارها الزمني، وآليات ومنهج تنظيم انتخاب لمجلس دستوري يتم تكليفه بوضع مسودة دستور دائم يُطرح فيما بعد على الاستفتاء العام".⁸ وفي الحقيقة، تم تبني هذا الاقتراح في الخيار 2 الذي سبق طرحه، بالرغم من أن التفاصيل ليست موضحة كما فعلنا في هذا التقرير. ولهذه الأسباب، فإن هذا التقرير لا يراجع دستور عام 1950 بهدف إجراء تعديلات ممكنة.

⁸ Ibid, page 79.

ملحق 1 – المبادئ الشاملة

اقترحت المشاورات والنقاشات مع السوريين بأن أي انتقال ينبغي إجراؤه بالتوافق مع المبادئ الشاملة التي تعكس حقائق النزاع والتطلعات للمضي قدماً بسلام، بوجود مكان للجميع. وشددت النقاشات على أهمية المعايير الأساسية: رأب الصدوع، والاحترام، والسلام، والمشاركة، والمساواة، والحرية، والتغيير، والمحاسبة، والفعالية. وبالطبع، فإن الكيفية التي ستنعكس من خلالها هذه المعايير على اتفاق سلام (وبالتالي، ضمن الخيار 2 أعلاه، في الحكم الانتقالي)، كانت غير واضحة. ولدعم النقاشات، تم توضيح هذه النقاط أدناه للإشارة إلى ما يمكن أن تعنيه وفقاً للالتزامات المشتركة، والمسؤوليات الحكومية، والتنفيذ ضمن عملية الانتقال. وتمثل المبادئ التالية معايير مثلى يمكن اعتبارها غير ذات صلة بالواقع الوحشي الحالي للنزاع السوري. وإن إدراجها هنا لا يعني الإشارة إلى أنها ستفعل على الأرض في المستقبل القريب. ومع ذلك، يمكن للاتفاق النهائي على مثل هذه المبادئ الطموحة أن يقدم أساساً مهماً للتفاوض على الترتيبات الانتقالية المشار إليها في هذا التقرير.

1. مبدأ رأب الصدوع

سيستلزم تطبيق مبدأ رأب الصدوع أن يلتزم جميع من يمارسون السلطة العامة محلياً، وإقليمياً ودولياً بالخطوات الآتية: (أ) الاعتراف بـ "الضرر" الذي حدث لجميع مظاهر الحياة السورية، (ب) إيقاف أي ضرر أكبر بأسرع وقت ممكن، (ج) الحيلولة دون متابعة أو استمرار الضرر، و (د) إصلاح الضرر بأسرع وأفضل ما يمكن.

وسيكون لكل من هذه الخطوات الأربع تضمينات مهمة للحكم في المدى القصير، المتوسط، والبعيد. ويجب أن تكون أولوية الأفعال كما يأتي: (أ) يستلزم الاعتراف بعمليات توثيق، تقييم وتخطيط، (ب) يستلزم إيقاف عمليات وقف إطلاق نار بالاتفاق، (ج) وستستلزم الحيلولة دون الاستمرار بعمليات وقف إطلاق نار بالاتفاق، (د) وسيستلزم الإصلاح معالجة، واعتذاراً، وتعويضاً، وتخليداً للذكرى، وتسامحاً، وعفواً، وعمليات لإعادة بناء البنية التحتية البشرية، والاجتماعية، والمادية.

2. مبدأ الاحترام

سيستلزم مبدأ الاحترام أن يقوم جميع من يمارسون السلطة العامة بـ: (أ) الاعتراف بوجود وكرامة جميع المعتقدات والجماعات في سوريا، (ب) الاعتراف بالمخاوف المشروعة (في نزاع طائفي متعاضم) التي يمتلكها الكثيرون بشأن معتقداتهم وجماعاتهم، و (ج) حماية جميع المعتقدات والجماعات (في سياسات وممارسات عامة).

ويهدف الوصول إلى التنفيذ، سيتطلب الاحترام كذلك أن تعترف جميع الحكومات المحلية، والإقليمية، والمركزية بأن حرية العبادة، وعدم التمييز، والمساواة كانت دعائم مهمة لكل المجتمعات. وينبغي أن

ينعكس مبدأ الاحترام في جميع التصريحات العامة، وفي كل محطات التلفزة والإذاعة، والإنترنت ووسائل الإعلام المطبوعة.

3. مبدأ السلام

سيستلزم تطبيق مبدأ السلام أن يقوم جميع من يمارسون السلطة العامة بـ: (أ) الاعتراف بالعنف الموجود منذ آذار/مارس 2011، أسبابه وعواقبه، (ب) المساعدة الفعالة في إنهاء العنف، (ج) البحث عن وتبني آليات غير عنيفة لحماية المصالح، وإدارة المنافسة، وحل النزاعات، (د) الاعتراف وأخذ خطوات فعالة لتخفيف أخطار اتخاذ استجابات طائفية للتهديدات، والانتقام، والعنف، (هـ) البناء المستمر لثقافة سلام في جميع مظاهر الحكم والمجتمع السوري، بهدف ألا يكون هناك أبداً استمرار للحرب الأهلية أو أي نزاع مسلح كبير.

ويحث هذا المبدأ على أدبيات سلام تشدد على قصور "السلام السليبي" (أي، الإيقاف النهائي أو المؤقت لمظهر من مظاهر النزاع غير المباشر، مثل وقف إطلاق النار). بل يجب أن يكون الهدف بناء "سلام إيجابي" عبر الخلق الفعال لآليات غير عنيفة لمواجهة القضايا الاجتماعية وغيرها.

4. مبدأ المشاركة:

يستلزم تطبيق مبدأ المشاركة أن يقوم جميع من يمارسون السلطة العامة بـ: (أ) الاعتراف بأن سلطة الحكم تنبع من مواطني سوريا، (ب) التأكد من أن جميع المواطنين يعرفون بشكل معقول بشأن المسائل التي تؤثر على حياتهم، بما فيها الحكم، (ج) تكريس آليات عملية لضمان حرية الوصول والمشاركة في الحكم، وفي النقاشات والقرارات المتعلقة بالحكم، بخاصة خلال المراحل الانتقالية، (د) الانخراط بشكل مناسب في الجماعات ذات الصلة في سوريا، مع إبداء عناية خاصة لأولئك الذين تأثروا بالقضايا ذات الصلة، بما فيها المجتمع المدني، والنساء، والمعتقدات، واللغة، والجماعات الأخرى.

وخلال مسار الانتقال، ستتغير طبيعة المشاركة من مفاوضات أولية بين ممثلين سوريين مختلفين، إلى ترشيحات لمنصب مؤقتة، وصولاً إلى انتخابات حرة نهائية.

5. مبدأ المساواة بين الجنسين:

سيستلزم تطبيق مبدأ المساواة بين الجنسين ومشاركة المرأة في بناء السلام وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع أن يقوم جميع من يمارسون السلطة العامة بـ: (أ) تبني وجهة نظر تحترم كل جنس تتضمن الحاجات الخاصة للنساء والفتيات خلال عودة اللاجئين إلى الوطن، وإعادة التأهيل، وإعادة الاندماج وإعادة الإعمار بعد نهاية النزاع، (ب) إشراك النساء في جميع آليات التنفيذ لاتفاقات السلام، علاوة على معايير لضمان

حقوق الإنسان الخاصة بالنساء والفتيات، وبخاصة عند ارتباطها بالدستور، والنظام الانتخابي، والشرطة، والقضاء، (ج) حماية النساء والفتيات من العنف المستند إلى الجنس.

6. مبدأ الحرية:

يتطلب تطبيق مبدأ الحرية من جميع من يمارسون السلطة العامة أن يقوموا بـ: (أ) الاعتراف بأن كرامة كل إنسان في كل جماعة يتطلب قدرًا معقولًا من الأمان من: استخدام القوة الظالمية، والسجن، وأشكال أخرى من القسر من الحكومة أو من أعضاء آخرين في المجتمع، ومن الضرر الجسدي والاقتصادي الجائر، (ب) الاعتراف بأن هناك، ولا يزال هناك، انتهاكات خطيرة لمظاهر مختلفة من الحرية، (ج) تنفيذ آليات فعالة لضمان قدر معقول من الأمان من انتهاكات الحرية في جميع مستويات المجتمع، (د) ممارسة المسؤولية في الموازنة بين المظاهر المختلفة للحرية وحماية الحرية وكرامة جميع الناس والجماعات.

وكما هي عليه الحال في مبادئ أخرى، سيكون لمبدأ الحرية هذا تضمينات سياسة عامة بارزة. فآليات التنفيذ الفعال، مثلاً، تستلزم عمليات لإطلاق السجناء السياسيين، والكشف عن أماكن وجود ومصير المفقودين، ومنع أي اعتقالات سياسية أخرى.

7. مبدأ التغيير

ويتطلب تطبيق مبدأ التغيير من جميع من يمارسون السلطة العامة أن يقوموا بـ: (أ) الاعتراف بأن المقاصد الجوهرية للانتقال هي بهدف إقرار دستور ونظام حكم جديد في سوريا في نهاية المطاف، تعكس هذه المبادئ الأساسية، (ب) تطوير علاقة محترمة منفتحة جديدة مع وبين جميع سكان سوريا، (ج) التنفيذ المستمر للترتيبات الانتقالية وغيرها، يمكن أن تبني على أو تعدل مظاهر ذات صلة، في حال كانت مناسبة، بالبنى القائمة، و (ج) تفعيل هذه المبادئ الأساسية في جميع مظاهر الحكم بما فيها المؤسسات، والتعيينات، والأنشطة التنفيذية، والآليات القضائية والتدريب.

إن "التغيير" (نظام جديد) مختلف عن "الإصلاح" (تعديلات على النظام القائم). ويشمل مبدأ "التغيير" الممارسة الكلية لإنهاء الحرب وتكريس نظام دستوري جديد بانتخابات نهائية لبنى الحكم الجديد.

8. مبدأ المحاسبة

يتطلب تطبيق مبدأ المحاسبة من جميع من يمارسون السلطة العامة أن يقوموا بـ: (أ) قبول أن يتم تحصيل الريع العام وأن تتم إدارة الحكم نيابة عن شعب سوريا، وبأن تكون هناك آليات فعالة، بما فيها انتخابات دورية ونزيهة، يمكن من خلالها للناس أن يمارسوا معايير معقولة من السيطرة على حياتهم وحكمهم، بما فيها المحاسبة الشفافة للنفقات العامة وحق حرية الوصول إلى المعلومات، (ب) إنجاز الواجبات الرسمية بالتوافق مع المبادئ، والقواعد، والسياسات، والممارسات المعروفة علنيًا والتي تركزها السلطات المناسبة،

(ج) تنفيذ آليات فعالة وممكنة التنفيذ بحيث يمكن للناس أن يعرفوا كيفية عمل الحكومة ويمكن لها تعويض الشكاوى المشروعة، وتحرير السجناء والمعتقلين الذين تم اعتقالهم ظلماً، وتصحيح الأخطاء، ومساءلة السلطة، ومطالبة المسؤولين المتخصصين بالقيام بواجباتهم القانونية، وإعطاء تأثير فعال للحقوق والحريات، (د) ضمان عدم تمكن أي فرع من الحكومة، وخاصة الأجهزة التنفيذية والأمنية، من أن تعمل دون أن تكون خاضعة للمراجعات والمحاسبات ضد الممارسة الاعتباطية للسلطة، و (هـ) تنفيذ قوانين وأنظمة جديدة بحيث يمكن تفعيل عملية قضائية مستقلة، وبحيث تصبح قرارات السلطة القضائية المستقلة محترمة من الجميع.

9. مبدأ الفعالية

يتطلب تطبيق مبدأ الفعالية من جميع من يمارسون السلطة العامة أن يقوموا بـ (أ) الاعتراف بأن تفعيل المبادئ الأساسية يبدأ فعلياً بالفهم الواسع والموافقة على القيم الأساسية، بحيث يتم تطبيقها طوعياً بروح من الإرادة الصالحة والتعاون، (ب) تنفيذ ممارسات وعمليات لبناء معرفة وثقافة احترام للمبادئ الأساسية التي تحكم جميع مستويات المجتمع، (ج) الاعتراف بأنه إضافة إلى التنفيذ الطوعي، فإن نص وروح الاتفاقيات، والعقود، والمبادئ والقوانين تتطلب عمليات نزيهة ومقبولة يمكن مراجعتها وتنفيذها من خلالها، (د) تكريس آليات مناسبة وسائدة، بما فيها البند الذي يشترط المعلومات الملائمة، للتمكن من التنفيذ المناسب للترتيبات القانونية.

وبالرغم من أن الفعالية متداخلة مع جميع المبادئ، فإنها تكفل المعالجة الواضحة. ويجب أن يتم التدقيق في كل مظهر من مظاهر الترتيب الانتقالي لضمان الامتثال لهذا المبدأ.

وبسبب نقص الثقة بين الأجزاء المتنوعة من المجتمع السوري والمخاوف بشأن الكيفية الفعلية لعمل السلطة في بنى الدولة علاوة على بنى المعارضة المتنوعة، ثمة قلق بشأن ما إذا كانت أي عملية انتقالية ستنتج فعلياً. وبذلك، ستكون الآليات لضمان الفعالية محورية في جميع مراحل الانتقال (وبلا شك، ضمن النظام الدستوري الجديد).

ملحق – اجوانب دستور الحكم المؤقت

يوضح النص التالي إطارًا ممكنًا لدستور الحكم المؤقت إضافة إلى مضمونه. وضمن الظروف الحالية، من الأرجح أن تتم مناقشة أمر مشابه لهذه الترتيبات الأساسية في اتفاق جنيف II بعد إحيائه أو في مؤتمر سلام بديل. وسيتم التصديق على الاتفاق الناتج بصيغة دستور حكم مؤقت عبر قرار من مجلس الأمن أو حوار وطني حقيقي. وحالما يتم تفعيل دستور الحكم المؤقت، ستتخلى بعض السلطات عن سلطتها إلى مؤسسات انتقالية ذات صلة، وسيستمر بعضهم في منصبه.

تمهيد

الاعتراف بالألم والمعاناة العميقة للشعب السوري والدمار المادي الناتج عن النزاع وفهم أن هذا يستلزم معايير وطنية وإقليمية خاصة لاستعادة وإعادة بناء المجتمع السوري.

الاعتراف بأن دستور عام 2012 والقوانين القائمة تحتاج إلى تعديل لدعم انتقال سياسي حقيقي والتعجيل بإنهاء النزاع في سوريا.

الاعتراف بأهمية آليات المراقبة لغرس الثقة في الفترة الانتقالية بما فيها دور المجتمع المدني وربما طرف ثالث حيادي.

تشكل استعادة الحكم الدستوري (الخطوة 5 في القسم X أدناه) "نهاية الانتقال".

فهم أن هناك إصلاحات ذات مدى طويل وقضايا إعادة إعمار في قطاعات متعددة، بما فيها عودة اللاجئين والنازحين في الداخل إلى منازلهم، والتعويض العادل للأضرار في حال لم يتمكن اللاجئين والنازحون داخليًا من العودة، والتي لن تكتمل خلال الفترة الانتقالية الأساسية.

إن الاعتراف بأهمية الدعم الإقليمي والدولي لأي انتقال في سوريا، يعني التزامًا صريحًا بـ:

1. سلامة وحرمة أراضي سوريا،
2. انسحاب جميع القوات الأجنبية،
3. إيقاف الدعم العسكري،
4. مساعدة اللاجئين والنازحين في الداخل وعودتهم/تعويضهم،
5. إعادة الإعمار والترميم.

التأكد بأن الترتيبات الانتقالية ستعكس المبادئ الجوهرية المستندة إلى رأب الصدوع، والاحترام، والسلام، والمشاركة، والمساواة بين الجنسين، والحرية، والتغيير، والمحاسبة، والفعالية [المفصلة بشل أكبر في الملحق 1 أعلاه].

1. طبيعة وأهداف المرحلة الانتقالية

الموافقة على الأهداف التالية للمرحلة الانتقالية:

1. إنهاء النزاع داخل سوريا.
2. إنهاء التدخل الأجنبي في سوريا. [سلامة وحرمة أراضيها].
3. تأسيس هيئة حكم انتقالي [ذات صلاحيات تنفيذية كاملة].
4. تكريس آليات مراجعة ومحاسبة ومراقبة، تتضمن:
 - i. المجلس الوطني الانتقالي.
 - ii. المحكمة أو المجلس الدستوري الانتقالي الأعلى.
 - iii. سلطة قضائية مستقلة.
5. تكريس بيئة سياسية حيادية.
6. عملية حوار وطني ومراجعة دستورية وتشريعية خاضعة للموافقة الشعبية.
 - i. الاعتراف بنقص الثقة وبأهمية آليات المراقبة في الانتقال، بما فيها دور المجتمع المدني وربما سيكون حضور طرف ثالث أمرًا حاسمًا.
 - ii. الاعتراف بالحاجة إلى مشاركة واسعة للمرأة في بناء السلام وإعادة الإعمار بعد إنهاء النزاع.
7. البدء بالترميم وإعادة الإعمار للمجتمع السوري بما فيها عودة جميع اللاجئين والنازحين في الداخل إلى مكان إقامتهم أو بتعويض عادل لو لم تكن عودتهم ممكنة.
8. انتخابات تعددية.

ستقود الترتيبات المشار إليها هنا عملية الانتقال. وسيبدأ الانتقال مع تأسيس هيئة الحكم الانتقالي وسينتهي بعد انتخاب سلطة دستورية دائمة ودعم المؤسسات السياسية.

وستلزم هذه الترتيبات جميع أعضاء الدولة في جميع مستويات الحكومة، وستحل محل أي أحكام غير متوافقة في الدستور وتشريعات الجمهورية العربية السورية القائمة حاليًا.

II. مبادئ عامة

الجمهورية العربية السورية دولة سيادية ذات نظام ديمقراطي في الحكم الذي يلتزم بتحقيق المساواة الكاملة في المواطنة، بصرف النظر عن الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الإثنية، أو الرأي السياسي، أو الدين، أو الطائفة.

1. يجب أن يستعيد السوريون جنسيتهم خاصةً الذين أصبحوا لاجئين سياسيين أو فقدوا جنسيتهم نتيجة للنشاطات السياسية المعارضة. كما يجب أن يكون السوريون الذين تركوا البلاد بسبب الخوف من أن تؤدي نشاطاتهم السياسية إلى فقدان حياتهم أو حريتهم قادرين على العودة. كما يجب أن يحصل السوريون الذين حُرموا من الجنسية بسبب أصلهم القومي أو لغتهم على الجنسية السورية.
2. يجب أن يكون أعضاء القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية الذين تركوا مواقعهم منذ 1 آذار/مارس 2011 قادرين على العودة إلى مواقعهم السابقة دون أي تحيّز تجاه حقوقهم.
3. يجب أن يتم الاعتراف وحماية تنوع الأديان، واللغة، والثقافة، كما يجب تشجيع الظروف المساعدة على نشرها. [ملاحظة: كشفت النقاشات مع المشاركين السوريين على طول الانقسام السياسي رفضًا كليًا لنظام الحماية والكويتا على الطريقة اللبنانية بشأن الجماعات الدينية والطوائف المتنوعة].
4. يجب أن يتمتع الجميع بالحقوق والحريات المدنية الأساسية المتوافق عليها عالميًا.
5. يجب إبطال التشريعات التي تمنح محاكم أمن الدولة سلطات استثنائية وقوانين خاصة لمكافحة الإرهاب المدرجة في الملحق II، إضافة I، كما يجب إلغاء المحاكم المماثلة.
6. يجب إطلاق سراح جميع الأشخاص المعتقلين بسبب نشاطاتهم المدافعة عن حقوق الإنسان والمعارضة للحكومة منذ 1 آذار/مارس 2011 مباشرة. ويجب أخذ الحيطة اللازمة لضمان ألا يتم إطلاق سراح الأشخاص المسجونين بتهم اعتيادية إلى جانب أولئك المشمولين في اشتراطات العبارة السابقة. [ملاحظة: يمكن أن تتضمن آليات تفعيل هذا البند لجاءًا على المستوى الوطني والمناطقى مكوّنة من محامين أو ناشطين من المجتمع المدني].
7. يجب الاعتراف وحماية حقوق تشكيل منظمات المجتمع المدني، والانضمام إليها، وحماية أعضائها، بمن فيهم الجمعيات، والمنظمات غير الحكومية، والأحزاب السياسية، على أساس عدم التمييز وحرية التجمع.
8. يجب المنع الفعلي للحبس الانفرادي، أو أي شكل من أشكال التعذيب والقسوة، التعامل أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة من الجهاز الأمني أو مسؤولي حفظ النظام، بما فيها العنف القائم على التمييز الجنسي الموجه ضد النساء والفتيات. كما يجب إبلاغ أهالي المعتقلين عن أماكن اعتقالهم.
9. يمتلك جميع المواطنين الحق في محاكمة عادلة ونزيهة ضمن إطار زمني مقبول. ولا يجوز انتهاك الحق بتوكيل محام. كما يتمتع جميع المواطنين بالتساوي بحق الحماية القانونية، وإن جميع المتهمين أبرياء إلى أن تثبت إدانتهم.
10. إن حق الحياة غير قابل للانتهاك، ويمتلك جميع المواطنين الحق في الحماية والحرية الشخصية. ولا يجوز اعتقال المواطنين أو تفتيش مكان إقامتهم بدون إذن قضائي.
11. يجب أن يضمن النظام القضائي المساواة بين الجميع أمام القانون وبعملية قضائية منصفة. ولا يوجد أي فرد أو مؤسسة دولة، بما فيها الأجهزة الأمنية، فوق القانون.

12. يجب أن يكون هناك فصل بين السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بوجود مراجعات ومحاسبات مناسبة لضمان المحاسبة القانونية.
 13. يجب أن يسن المشرع قوانين تتيح حرية المعلومات وحرية الوصول إليها بحيث تكون هناك إدارة مفتوحة وقابلة للمحاسبة على جميع مستويات الحكم.
 14. يجب أن يتم التدقيق في جميع الأعضاء الحاليين في القضاء عبر لجنة خاصة من نظراء لهم تعينهم هيئة الحكم الانتقالي ويوافق عليهم المجلس الوطني الانتقالي.
- سيتم بناء الحكم على المستويات الوطنية، والمناطقية، والمحلية.

1. يجب أن يكون هناك تمثيل ديمقراطي في جميع مستويات الحكم - يجب أن يكون المسؤولون والأعضاء التنفيذيون على المستوى الوطني، والمناطقية، والمحلي خاضعين لانتخابات دورية.
2. يجب أن يتم تحديد سلطات، وصلاحيات، ووظائف الحكومات الوطنية والمناطقية في القانون. ويجب إدراج بند بشأن الحصول على آراء التشريع المناطقية المتعلق بجميع التعديلات التشريعية الخاصة بسلطاتها، وصلاحياتها، ووظائفها.
3. يجب أن يكون لكل مستوى في الحكومة سلطات تشريعية وتنفيذية ووظائف تمكنها من العمل بفعالية. ويجب أن يكون توزيع السلطات بين المستويات المختلفة للحكومة على أساس يؤدي إلى استمرارية القدرة المالية وفعالية الإدارة العامة، ويعترف بالحاجة إلى الوحدة الوطنية واللامركزية المناطقية الشرعية وتعزيزها والاعتراف بالتنوع الثقافي.
4. في ظل النزاع المتعلق بالسلطات التشريعية الموزعة بالتشارك بين الحكومة الوطنية والحكومات المناطقية والذي لا يمكن حله عبر قرار قضائي بشأن صياغة الدستور، يجب إعطاء الأولوية للسلطات التشريعية الخاصة بالحكومة الوطنية.

وإضافة إلى الموارد المحلية، يمتلك كل مستوى من الحكومة الحق في نصيب متساوٍ من العائدات التي يتم تحصيلها على المستوى الوطني لضمان أن تكون الحكومات المناطقية والمحلية قادرة على تأمين الخدمات الأساسية وتنفيذ الوظائف الموكلة إليها.

ويجب أن تكون هناك خدمة عامة فعالة غير متحيزة ومكرسة للعمل تمثل بشكل واسع مواطني الجمهورية العربية السورية، وتعمل على قاعدة من الإنصاف، ويجب أن تخدم كذلك جميع أعضاء الشعب بطريقة نزيهة ومتجردة، كما يجب عليها، في ممارسة سلطاتها وبالتوافق مع واجباتها، أن تنفذ بإخلاص السياسات القانونية للحكومة الحالية في أداء وظائفها. وكذلك، يجب على بنى ومنظومة عمل الخدمة العامة، علاوة على أحكام وشروط خدمة أعضائها، أن تكون منظمّة بالقانون.

III. هيئة الحكم الانتقالي

1. البنية

يجب على هيئة الحكم الانتقالي [التي قد تكون هي مجلس الوزراء في الدستور الحالي]، [أن تمتلك سلطات تنفيذية كاملة، و] أن تتضمن [كذا] عضوًا عبر مراعاة التنوع السياسي، والمناطقي، والجنسي، والديني، والقومي، واللغوي للشعب السوري، [الخيار 1 - ورئيس للهيئة أو رئيس الوزراء الذي يجب أن تنتخبه غالبية ثلثي أعضاء الهيئة ضمن كذا يومًا من تشكيلها] [أو الخيار 2 - ورئيس الجمهورية]. [ملاحظة: لو تم الاحتفاظ بفكرة "صلاحيات تنفيذية كاملة"، يجب توصيفها بشكل أكبر - انظر القسم ٧، الخيار 1 أعلاه من أجل النقاش بشأن هذا الموضوع].

إن هيئة الحكم الانتقالي هي السلطة التنفيذية في الفترة الانتقالية حتى انتخاب أو تشكيل حكومة بالاستناد إلى الدستور الجديد.

ويجب ألا يكون أعضاء هيئة الحكم الانتقالي مرشحين في الانتخابات الأولى التي ستُجرى بعد استفتاء شعبي للموافقة على دستور جديد. [ملاحظة: ينبع هذا الاقتراح من المخاوف التي تشير إلى أنه، في حال قيام أعضاء هيئة الحكم الانتقالي بتمثيل أنفسهم كمرشحين في الانتخابات الأولى، قد تكون قراراتهم وأفعالهم، إذًا، مدفوعة، أو على الأقل قابلة لأن تكون مدفوعة، برغبتهم لترويج ترشيحهم. وخلال سياق انتقال حساس، قد يتسبب هذا الأمر بنقص ثقة في النزاهة العملية].

2. مهام عامة

- i. يجب أن تصدر هيئة الحكم الانتقالي قراراتها بأغلبية بسيطة.
- ii. يجب أن يمثل [رئيس الجمهورية، أو رئيس الهيئة، أو رئيس الوزراء في الهيئة] الدولة في المحافل الدولية.
- iii. ستقوم هيئة الحكم الانتقالي بتشكيل الأجندة العامة للحكومة لتتم الموافقة عليها من المجلس الوطني الانتقالي [والمجلس أو المحكمة الدستورية العليا].
- iv. ستقوم هيئة الحكم الانتقالي بتكريس بيئة سياسية حيادية.
- v. ستؤلف هيئة الحكم الانتقالي لجنة دستورية ضمن كذا [ربما 6-12] شهرًا من تشكيلها، لتتم الموافقة عليها من المجلس الوطني الانتقالي.
- vi. ستُشكّل هيئة الحكم الانتقالي لجنة انتخابات مستقلة ضمن [كذا] شهرًا من تشكيلها، لتتم الموافقة عليها من المجلس الوطني الانتقالي.
- vii. ستُشكّل هيئة الحكم الانتقالي لجنة مستقلة لحقوق الإنسان ضمن [كذا] شهرًا من تشكيلها، لتتم الموافقة عليها من المجلس الوطني الانتقالي.
- viii. ستُشكّل هيئة الحكم الانتقالي لجنة خاصة لترميم وإعادة إعمار المجتمع السوري ضمن [كذا] شهرًا من تشكيلها لتتم الموافقة عليها من المجلس الوطني الانتقالي.

IV. آليات المراقبة - المجلس الوطني الانتقالي

1. البنية

في الفترة المؤقتة من الانتقال، يجب أن يتم تفويض السلطة التشريعية لمجلس وطني انتقالي مكون من أحد الخيارين الآتيين:

الخيار 1 – يتم ترشيح وانتخاب كذا أو 3 أعضاء من مجلس الشعب الحالي، وعدد مماثل يتم ترشيحهم من ممثلي المعارضة المشاركين في جنيف II [أو أي مؤتمر سلام بديل]، وكذا أو 3 يتم ترشيحهم من [المبعوث الأممي الخاص] [أو طرف ثالث حيادي آخر].

[ملاحظة: تأخذ الصيغة المطروحة في الخيار 1 أعلاه في الاعتبار بأن مجلس الشعب القائم يتكون في معظمه من أعضاء من حزب البعث أو قريبيين من الحكومة، ولكنه يعترف في الوقت ذاته بأن المعارضة يجب أن تُمثل في المجلس الانتقالي. وأن الرقم كذا أعلاه (60 ربما) يحاول تحديد عدد أعضاء المجلس الانتقالي من كل طرف في حجم عملي. ويمكن للمبعوث الأممي الخاص أو طرف ثالث آخر أن يقوم بمحاولة دعم المجلس الانتقالي بتشكيلة متنوعة من الأعضاء لا تكون مطروحة من الطرفين الأساسيين (أقليات، نساء، طبقات محددة من المجتمع، إلخ – ويمكن حصر مثل هذه التعيينات الداعمة بثلاث ما يمثله العدد كذا].

الخيار 2 – يتم ترشيح كذا عضوًا من المشاركين السوريين في جنيف II [أو مؤتمر سلام بديل].

يجب أن يحمل جميع أعضاء المجلس الوطني الانتقالي الجنسية السورية. ويجب تطبيق معايير لضمان أن كذا بالمئة من أعضاء المجلس الوطني الانتقالي من النساء.

2. مهام عامة

- i. يجب على المجلس الوطني الانتقالي إصدار جميع القرارات بأغلبية [بسيطة] [الثلاثين] من الأعضاء الموجودين والناخبين.
- ii. يجب أن يمارس المجلس الوطني الانتقالي وظائفه بشفافية كاملة.

٧. آليات المراقبة – المحكمة أو المجلس الدستوري الانتقالي الأعلى

1. البنية

تتم إعادة تسمية المحكمة الدستورية العليا الحالية لتصبح المحكمة أو المجلس الدستوري الانتقالي الأعلى، وتتم إعادة تشكيلها للمرحلة الانتقالية. كما يتم رفع عدد أعضائها إلى تسعة، بحيث تتشكل بحسب أحد الخيارين الآتيين:

الخيار 1 -ثلاثة أعضاء مرشحين من مجلس الشعب الحالي، وثلاثة مرشحين من المشاركين المعارضين في جنيف II [أو مؤتمر سلام بديل]، وثلاثة مرشحين من [المبعوث الأممي الخاص] [أو طرف ثالث حيادي آخر]، أو

الخيار 2 - يتم ترشيح جميع الأعضاء من المشاركين السوريين في جنيف II [أو مؤتمر سلام بديل].

يجب أن يحمل جميع الأعضاء الجنسية السورية.

2. مهام عامة

- i. إن المحكمة أو المجلس الدستوري الانتقالي الأعلى هو المرجع النهائي في تحديد ما إذا كانت قرارات هيئة الحكم الانتقالي، والتشريعات التي يتبناها المجلس الوطني الانتقالي، ومسودة الدستور التي ستعرض على الموافقة الشعبية من الجمعية التأسيسية، ومتوافقة مع دستور الحكم المؤقت الحالي [والبيان الختامي لمجموعة العمل من أجل سوريا أو أي اتفاق سلام آخر].
- ii. إذا كانت هيئة الحكم الانتقالي أو المجلس الوطني الانتقالي غير قادرين على إنجاز وظائفهما المنوطة بهما بحسب دستور الحكم المؤقت الحالي، يجب أن تصدر المحكمة أو المجلس الدستوري الانتقالي الأعلى معالجة مناسبة.
- iii. يجب أن يتم تبني قرارات المحكمة أو المجلس الدستوري الانتقالي الأعلى بأغلبية ستة أعضاء. ولو لم يتم التوصل إلى أغلبية ستة أعضاء بعد جولتي تصويت بشأن مسألة مطروحة، يمكن حينها لأغلبية بسيطة أن تصدر هذا القرار.

VI. آليات المراقبة – القضاء المستقل

يجب أن يكون القضاء على جميع المستويات مؤهلاً، مستقلاً، ونزيهاً، كما يجب أن يمتلك السلطة والصلاحيات لتأمين وتفعيل هذه الترتيبات، وجميع القوانين وكل الحقوق.

1. مبادئ أولية بشأن استقلال القضاء ... [ملاحظة: يمكن إدراج الأحكام هنا من عدد من المصادر الموجودة. ولقد اقتبست مصادر المعارضة المبادئ الأولية بشأن استقلالية القضاء الموقع عليها في مونريال عام 1983، والتي صادقت عليها الجمعية العمومية للأمم المتحدة عام 1985]. وستحل

هذه المبادئ الأولية محل أي أحكام في القوانين السورية الحالية للحيلولة دون التأثير على استقلال القضاء ونزاهته.

2. سيتم بهذا إلغاء المؤسسة الدستورية التي تمثل مجلس القضاء الأعلى، وسيتم تحويل مهامه إلى المحكمة أو المجلس الدستوري الانتقالي الأعلى.

[ملاحظة: فيما تحاول هذه الوثيقة التقليل من التغييرات التي من الضروري إجراؤها في المرحلة الأولى من الانتقال، فإن استقلالية القضاء في سوريا خاضعة للمساومة بسبب تدخلات السلطة التنفيذية والأجهزة الأمنية بحيث يستلزم الإلغاء الجذري لهذه الممارسات الحالية تغييرات جوهرية. ويمكن تكريس آليات مراقبة أخرى.]

VII. تكريس بيئة سياسية حيادية

ينبغي على كل عضو في القوى الأمنية (الشرطة، والجيش، والاستخبارات)، والقوى الأمنية ككل، أن يقوم بوظائفه وممارسة سلطاته وفقًا للمصلحة الوطنية، وأن يتم منعه من توسعة المصالح السياسية أو إبداء التحيز فيها.

ويجب أن يكون لتأسيس إدارة فعالة، وأنظمة مراقبة مدنية، ومحاسبة، للأجهزة الأمنية أولوية عليا لهيئة الحكم الانتقالي.

[يجب أن يتم إدراج الأحكام هنا بهدف نزع أسلحة، تسريح، وإعادة دمج القوات شبه العسكرية، مع إبداء حرص شديد لمعايير بناء الثقة خلال المراحل الأولى من الانتقال قبل محاولة نزع أسلحة تلك القوات.]

VIII. عملية حوار وطني، مراجعة دستورية وتشريعية

ضمن كذا شهرًا بعد التعيين، ستعمل هيئة الحكم الانتقالي على ترشيح جمعية تأسيسية تتألف من كذا عضوًا لتتم الموافقة عليها من المجلس الوطني الانتقالي والمحكمة أو المجلس الدستوري الانتقالي الأعلى. يجب أن يعكس أعضاء الجمعية التأسيسية تنوع المجتمع السوري، وأن يمتلكوا القدرات اللازمة لصياغة مسودة دستور جديد.

ينبغي على الجمعية التأسيسية انتخاب رئيس لها، وأن تعرض ميزانيتها وخطة عملها على المجلس الوطني الانتقالي خلال 30 يومًا.

ستجري الجمعية التأسيسية مشاورات وطنية واسعة النطاق، وتقدم توصيات تخص المراجعة الدستورية إلى المجلس الوطني الانتقالي والمحكمة أو المجلس الدستوري الأعلى خلال 12 شهرًا من بدء عملها. وبالاستناد إلى موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء في كلا المجلسين، وستكون التوصيات خاضعة لإجراء "موافقة شعبية" خلال 3 أشهر.

يجب أن تكون مسودة الدستور الجديد متوافقة مع هذه الترتيبات.

[ملاحظة: تم أيضًا مراعاة مسألة انتخاب الجمعية التأسيسية. ومع ذلك فربما تتسبب الظروف السائدة في البلاد بتأجيل الانتخابات مدة 24 شهرًا، مما يؤجل كذلك صياغة مسودة الدستور والعملية الانتقالية. وبهذا فإن هذا الخيار غير موجود في هذا التقرير.]

IX. ترميم وإعادة إعمار المجتمع السوري – لجان خاصة وعدالة انتقالية

1. يجب تأسيس لجنة وطنية مستقلة للمحاسبة والمصالحة من هيئة الحكم الانتقالي ويتم المصادقة عليها من المجلس الوطني الانتقالي. ويجب أن تركز اللجنة الوطنية للمحاسبة والمصالحة على أربعة أهداف: إيجاد الحقائق، والمصالحة والتسامح الوطني، والتعويض، ولجان تحقيق بشأن الأفعال المقترفة خلال الفترة الممتدة من 1 آذار/مارس 2011 وصولاً إلى تشكيل هيئة الحكم الانتقالي.
2. يجب تأسيس لجنة وطنية لإعادة الإعمار والعودة (اللاجئين أو النازحين في الداخل) عبر هيئة الحكم الانتقالي، وتتم المصادقة عليها من المجلس الوطني الانتقالي، ويجب عليها أن تعمل على تأمين عودة اللاجئين والنازحين في الداخل إلى منازلهم، وأن يتم تعويضهم في حال عدم تمكنهم من العودة. كما يجب أن تبدي اللجنة اهتمامًا خاصًا بإنشاء نظام لامركزي عن طريق المجالس المحلية، لتحقيق نتائج سريعة، وفعالة، وشفافة. وكذلك، يجب إبداء اهتمام خاص بالحاجات الخاصة للنساء والفتيات خلال إعادة اللاجئين والنازحين إلى وطنهم ومنازلهم.

.الانتخابات أو الاستفتاءات

يجب أن يكون هناك حكومة تمثيلية تحمل على عاتقها إجراء انتخابات تعددية، ومنظمة، ونزيهة، وحرّة، وشفافة مستندة إلى اقتراع سري، وحق اقتراع شامل لكل من بلغ سن الرشد، وبيان مشترك بالمقترعين، وتمثيل نسبي بشكل عام.

وخلال ستة أشهر من تشكيله، يجب على المجلس الوطني الانتقالي أن يصدر قانون انتخابات جديد يبيّن القوانين العامة التي سيتم إجراء الانتخابات وفقًا لها بالتنام مع المعايير الانتخابية العالمية [تم تفصيل مثال على هذه المعايير في الملحق III]، وقوانين انتخابية خاصة لإدارة الاستفتاءات وانتخاب رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب، والمؤسسات الحكومية المحلية.

جدول زمني للأحداث الانتخابية [الاقتراحات هي لأغراض توضيحية]:

1. انتخابات عامة محلية: 12-24 شهراً من تاريخ مباشرة هيئة الحكم الانتقالي لمسؤولياتها، [ملاحظة: بحسب التطورات في المناطق، قد تكون الانتخابات المحلية سابقة لأوانها خلال 12 شهراً، وربما يجب تأجيلها إلى موعد لاحق].
2. تعيين جمعية تأسيسية: 6-12 شهراً بعد أن تبدأ هيئة الحكم الانتقالي بمهامها.
3. إصدار دستور جديد للمشاورات الشعبية: 12 شهراً بعد تعيين أو انتخاب الجمعية التأسيسية.
4. الاستفتاء بشأن الدستور الجديد: خلال 3 أشهر من إصدار الدستور.
5. انتخاب [ات] مجلس الشعب [ورئيس الجمهورية]: 3 أشهر بعد الموافقة على الدستور عبر استفتاء شعبي.

ملحق II – المرفق 1 – المراسيم والقوانين المرتبطة بالطوارئ، ومكافحة الإرهاب، والمحاكم الخاصة التي يجب مناقشتها

ملاحظة مهمة: تم اقتباس بعض هذه المراسيم والقوانين بشكل متضارب في مصادر متنوعة. في 21 نيسان/أبريل 2011، وتم إلغاء حالة قانون الطوارئ (القانون العسكري رقم 1963/2)، وإلغاء محكمة أمن الدولة العليا. وفي الوقت ذاته، ألغى المرسوم التشريعي رقم 161 محكمة أمن الدولة العليا، وهي محكمة استثنائية بدون أي ضمانات إجرائية تقريباً. ومع ذلك، استمرت الأجهزة الأمنية باعتقال الأفراد بدون مذكرات اعتقال حتى قبل صدور المرسوم التشريعي رقم 19 (2 تموز/يوليو 2012)، الذي سُمّي قانون مكافحة الإرهاب. وكذلك، صدر القانون رقم 20 (2 تموز/يوليو 2012) الخاص بموظفي الدولة "المُدانين" بأي فعل من الإرهاب. وأخيراً، صدر القانون رقم 22 (26 تموز/يوليو 2012)، الخاص بتأسيس محكمة مكافحة الإرهاب لتطبيق قانون مكافحة الإرهاب.

وتشمل لائحة القوانين التي ينبغي إلغاؤها، أو إخضاعها لتعديل فوري مناسب القوانين التالية (ولكنها ليست مقصورة عليها):

- المرسوم التشريعي رقم 51 (قانون الطوارئ) 22 كانون الأول/ديسمبر 1962.
- القرار العسكري رقم 2 (قانون الطوارئ) 8 آذار/مارس 1963.
- المرسوم التشريعي رقم 6 (إحداث محاكم عسكرية في دمشق وفي المدن الأخرى عند الحاجة) 7 كانون الثاني/يناير 1965.
- المرسوم التشريعي رقم 40 (لا حصانة للقضاة) 21 أيار/مايو 1966.
- المرسوم التشريعي رقم 109 (تأسيس المحكمة الميدانية العسكرية) 17 آب/أغسطس 1967.
- المرسوم التشريعي رقم 47 (محكمة أمن الدولة العليا) 28 آذار/مارس 1968.
- المرسوم التشريعي رقم 14 (تأسيس إدارة المخابرات العامة، وضمان الحصانة لعناصر الاستخبارات عن الجرائم المرتكبة أثناء العمل) 15 كانون الثاني/يناير 1969.
- المرسوم التشريعي رقم 549 (الخاص بتنظيم البنية الداخلية لإدارة المخابرات العامة) المادة 74 تضمن الحصانة لعناصر الاستخبارات عن الجرائم المرتكبة أثناء العمل) 25 أيار/مايو 1969.

- القانون رقم 53 (قانون أمن حزب البعث العربي الاشتراكي) 8 نيسان/أبريل 1979.
- القانون رقم 49 (المتعلق بالإخوان المسلمين) 7 تموز/يوليو 1980.
- المرسوم التشريعي رقم 64 (ضمان حصانات للشرطة، شرطة الجمارك، والأمن السياسي، وذلك بالنص على إصدار أوامر الملاحقة بحق ضباط وصف ضباط وأفراد قوى الأمن الداخلي وعناصر شعبة الأمن السياسي وعناصر الضابطة الجمركية بقرار من القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة) 30 أيلول/سبتمبر 2008.
- المرسوم التشريعي رقم 55 (السماح بتوقيف المشتبه بهم حتى 60 يومًا) 21 نيسان/أبريل 2011.
- القانون رقم 19 (بشأن مكافحة الإرهاب) 2 تموز/يوليو 2012.
- القانون رقم 20 (الخاص بموظفي الدولة "المدانين" بالقيام بأي عمل إرهابي) 2 تموز/يوليو 2012.
- القانون رقم 22 (محاكم تختص بالنظر في مكافحة الإرهاب) 26 تموز/يوليو 2012.

ملحق III – مبادئ انتخابية

بسبب وجود حدود دوماً بشأن مدى بقاء الحكومة المؤقتة في السلطة دون تكليف ديمقراطي، قد يكون من الضروري، بأسرع وقت ممكن، تكريس اتفاق بشأن المبادئ الأساسية (وربما بالتفاصيل أيضاً) التي ينبغي تطبيقها على الترتيبات المؤسسية والقانونية لإدارة الانتخابات. وبلاستناد إلى التعليق، أشار التقرير إلى مرحلتين ممكنتين في الانتقال، تنتهي الأولى بالانتخابات. في المرحلة الثانية، سيحكم برلمان وحكومة منتخبان مع الاستمرار بالحوار الوطني وتنفيذ إطار عمل دستوري جديد. كما اقترح المناقشون أيضاً أن الانتخابات المبكرة في الحكومات المحلية قد تكون جزءاً أساسياً من بناء الشرعية في الانتقال.

وعبر وضع هذا في الذهن، قد يكون من المفيد للأطراف أن تضع بالاعتبار النواحي الأساسية التي قد تكون مكونات حيوية في إعادة بناء الآلية الانتخابية. وإن الهدف من النواحي الثلاث المشار إليها أدناه توضيحي فحسب. إذ إن التأكيد عليها لا يعني بأن الأحكام الأخرى من قوانين الانتخاب لا تؤثر على الشخصية الديمقراطية للانتخابات. بل إن هذه النواحي الثلاث ستكون من ضمن بعض المحددات الأساسية لإمكانية إجراء انتخابات حقيقية، وشفافة، وتعددية.

تم توضيح النواحي الثلاث باختصار هنا:

1. تكريس سلطة إدارة انتخابات مستقلة.
2. ضمان الشفافية.
3. النهوض بأعباء المفوضين أو الوكلاء، والمراقبين، وممثلي وسائل الإعلام.

هيئات إدارة الانتخابات

1. يجب أن تكون اللجان الانتخابية مستقلة عن هيئات الدولة والهيئات الحكومية المحلية في ممارسة تكليفاتها. ويجب أن يمارس أعضاء اللجان الانتخابية على جميع المستويات تكليفاتهم باستقلالية، ونزاهة، وأمانة، وشفافية، وفعالية، وعلاقات زمالة، ومهنية.
2. ستكون هناك لجنة انتخابية مركزية مسؤولة عن جميع أنواع الانتخابات والاستفتاءات في الجمهورية العربية السورية، ولجان انتخابية مناطقية فرعية لكل منطقة من الجمهورية العربية السورية، ولجان انتخابية محلية لكل ضاحية.
3. يجب أن يكون تمويل نفقات تنظيم وإدارة الانتخابات علاوة على النفقات الضرورية لنشاطات اللجان الانتخابية، على نفقة ميزانية الدولة. ويجب أن يتم وضع مثل هذه النفقات في ميزانية مستقلة ضمن ميزانية الدولة. كما يجب تمويل اللجان الانتخابية الفرعية، وتعويض أعضائها من

ميزانية الدولة. وقد يكون للجنة الانتخابات المركزية حساب خارج الميزانية لتنفيذ البرامج الهادفة إلى تحسين نوعية الإدارة الانتخابية، والصقل التقني للجان الانتخابية.

4. يجب أن تتكوّن اللجنة الانتخابية المركزية من سبعة أعضاء. ويجب أن تتكون اللجنة الانتخابية المناطقية من سبعة إلى أحد عشر عضوًا. كما يجب أن تتكون اللجنة الانتخابية المحلية من سبعة أعضاء.

5. يجب أن يقوم رئيس اللجنة بإدارة نشاطات أعضاء لجان الانتخابات، أو إذا تم تفويضه/ها، من نائب رئيس اللجنة. ويجب أن يتم انتخاب رئيس اللجنة، ونائب رئيس اللجنة، والسكرتير من الأعضاء الخاصين بكل لجنة في الجلسة الأولى.

أ. يمكن فصل رئيس اللجنة، ونائب الرئيس، والسكرتير بقرار من أعضاء اللجنة، إن قام ثلثا أعضاء اللجنة بالتصويت على هذا القرار.

6. قد يكون أي مواطن من الجمهورية العربية السورية من المتمتعين بحق الانتخاب عضوًا في اللجان الانتخابية. ويجب أن يمتلك أعضاء اللجنة المركزية للانتخابات واللجان الانتخابية المناطقية: (1) تعليمًا قانونيًا عاليًا مع خبرة مهنية لمدة كذا سنة على الأقل في كذا سنوات الأخيرة، أو (2) تعليمًا عاليًا وخبرة كذا سنة على الأقل في الخدمة العامة في هيئات الدولة في كذا سنوات الأخيرة. أما المواطنون الذين أكملوا، وفقًا للإجراء المتبع في اللجنة المركزية للانتخابات، دورات تدريبية مهنية في إدارة الانتخابات، وتم منحهم شهادات تأهيل، يمكن أن يكونوا أعضاء في اللجان الانتخابية الفرعية.

7. يجب أن يتم تعيين أعضاء اللجنة المركزية للانتخابات من المجلس الوطني الانتقالي في الجمهورية العربية السورية، بطلب من هيئة الحكم الانتقالي والمحكمة الدستورية العليا. ويجب أن يتم تعيين ثلاثة أعضاء من اللجنة المركزية للانتخابات بطلب من هيئة الحكم الانتقالي، وثلاثة أعضاء بطلب من المحكمة الدستورية العليا، وعضو بطلب من المبعوث الأممي الخاص. ويجب أن يكون عضوان معيّنان بطلب من هيئة الحكم الانتقالي وعضوان معيّنان بطلب من المحكمة الدستورية العليا ممثلين من الجنسين، وأن يحمل مرشح واحد على الأقل في كل مجموعة شهادة في القانون. [قد يكون هناك منهج آخر لتعيين اللجنة المركزية للانتخابات بقرار من المشاركين السوريين في جنيف II أو مؤتمر سلام بديل بالتشاور مع المبعوث الأممي الخاص].

أ. يجب فصل أعضاء اللجان الانتخابية في الحالات التالية:

i. لو فقدوا حقوقهم الانتخابية،

ii. في حال وفاتهم،

- iii. في حال غياب عضو اللجنة عن جلسات اللجنة ثلاث مرات بدون أسباب قاهرة، وفي حال تصويت غالبية أعضاء اللجنة لإنهاء عضويته/ها،
- iv. على أساس طلب استقالة منهم.
- ب. في حال الفصل المبكر لأحد أعضاء اللجان الانتخابية، يجب أن يتم ملء الشواغر بترشيح من الشخص أو المؤسسة التي رشحت العضو السابق.
8. يجب أن يتم تعيين اللجنة المركزية للانتخابات لفترة مؤقتة ابتدائية مدتها سنتين، ومن ثم لأربع سنوات.
9. يجب أن يتم تعيين اللجنة الانتخابية الإقليمية من اللجنة المركزية للانتخابات لفترة تحددها اللجنة المركزية للانتخابات.
10. يجب أن يتم تعيين اللجان الانتخابية المحلية من اللجان الانتخابية الإقليمية في نواحيهم لمدة تبدأ من شهر واحد قبل الانتخاب أو الاستفتاء وتنتهي عندما تتم المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات أو الاستفتاء من اللجنة المركزية للانتخابات.

شفافية الانتخابات

1. يجب أن يتم التحضير للانتخابات والاستفتاءات وإدارتها بطريقة شفافة.
2. يجب أن يتم نشر قرارات اللجان الانتخابية، والهيئات الحكومية الوطنية والمناطقية علاوة على هيئات الحكم الذاتي، المتعلقة بالتحضير للانتخابات وإدارتها، في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من اتخاذ هذه القرارات.
3. خلال جلسات اللجان الانتخابية، وأثناء عملية التصويت، يجب أن يضمن رؤساء اللجان الانتخابية بأن يشارك الوكلاء، والمراقبون وممثلو وسائل الإعلام الكبيرة في نشاطات اللجان الانتخابية، وبأن يتم تأمين ظروف العمل اللازمة والمتساوية لهم.
4. يجب أن تقوم الوكالة المفوضة بسجل الناخبين الوطني بنشر العدد الكامل من الناخبين المدرجين في سجل التصويت في اليوم الذي يسبق التصويت على الانتخابات والاستفتاءات الخاصة برئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب.

5. يجب أن يتم إعلام المواطنين بشأن تشكيل، ومكان، وساعات عمل اللجان الانتخابية، وتشكيل المناطق الانتخابية والمراكز المحلية، والمواعيد النهائية لتقديم الاستئنافات بشأن الأخطاء في لوائح الناخبين، وترشيح وتسجيل المرشحين، ويوم التصويت ونتائج الانتخابات.

6. في يوم التصويت، يجب أن تقوم اللجان الانتخابية المحلية بإبلاغ اللجان الانتخابية الإقليمية بشأن إقبال الناخبين والنتائج الانتخابية كل ثلاث ساعات. ويجب على اللجان الانتخابية الإقليمية تخييص هذه التقارير، ونشرها بشكل علني وتقديمها إلى اللجنة المركزية للانتخابات كل ثلاث ساعات بحسب المناطق الانتخابية. وفي الانتخابات أو الاستفتاءات الوطنية، يجب على اللجنة المركزية للانتخابات أن تنشر المعلومات بشأن تقدّم عملية التصويت، بما فيها إقبال الناخبين ونتائج التصويت في الساعة 9.00 صباح يوم التصويت، ثم بعد ذلك كل ثلاث ساعات من الساعة 12.00 حتى الساعة 9.00 مساءً، ومعلومات بشأن إقبال الناخبين والنتائج الانتخابية حتى الساعة السابقة، وبشأن الطلبات والشكاوى التي تم تلقيها. ويجب على اللجنة المركزية للانتخابات أن تنشر بشكل رسمي في تمام الساعة 10.00 من صباح اليوم الذي يلي يوم التصويت الأوراق الإلكترونية الخاصة بالمعطيات المحلية، الإقليمية، والريفية بشأن إقبال الناخبين والنتائج الانتخابية في الانتخابات على المستوى الوطني بحسب المعطيات التي تتلقاها وسائل الاتصال عن بعد من اللجان الانتخابية الإقليمية.

7. يجب أن يمتلك الوكلاء، المراقبون المعتمدون، وممثلو وسائل الإعلام الحق بأن يكونوا موجودين في المراكز المحلية خلال جلسات اللجان الانتخابية وأثناء عملية التصويت.

8. في الحالات المذكورة في القسم 6 من هذه الفقرة، يجب على اللجنة المركزية للانتخابات أن تُعلن المعطيات عبر الإذاعات وقنوات التلفزة من البناء الإداري الخاص باللجنة المركزية للانتخابات.

الوكلاء، والمراقبون وممثلو وسائل الإعلام

وَضْعُ الْوَكِيلِ

1. يمكن للأحزاب السياسية، بعد تسجيل لوائحها الانتخابية ومرشحيها، وبعد تسجيلها بذاتها، أن تمتلك وكلاء لحماية مصالحها في اللجان الانتخابية وفي علاقاتها مع الدولة وهيئات الحكم الذاتي، والمنظمات ووسائل الإعلام. ومواطنو الجمهورية العربية السورية فقط هم من يمتلكون الحق في العمل كوكلاء.

2. حالما يتم تسجيل اللوائح الحزبية والمرشحين، يجب أن يتم منح بطاقات هوية مختومة للوكلاء، بالاستناد إلى اللوائح المعتمدة، ويجب منح بطاقات الهوية خلال خمسة أيام من تسجيل الطلب. كما يجب أن يتضمن الطلب المناسب الاسم الأول للمرشح، والكنية واسم الحزب على البطاقات.

ويجب أن يتم تعبئة البطاقات ومنحها إلى الوكلاء عن طريق المرشح أو ممثليه/ها المعتمدين أو ممثل معتمد من الحزب.

3. يجب أن يتم تنفيذ إجراءات تسجيل الوكلاء عبر اللجنة المركزية للانتخابات. ويمكن للمرشحين أو ممثليهم المعتمدين سحب وكلائهم أو تعيين وكلاء جدد في أي وقت بعد تقديم إشعار مكتوب للجنة الانتخابية المناسبة.

4. لا يمكن لأعضاء المحكمة الدستورية العليا، والقضاة، وموظفي جهاز الشرطة في الجمهورية العربية السورية، والأجهزة الأمنية، ووزارة الدفاع، ومكتب الادعاء، ودائرة الضرائب والجمارك، ومؤسسات (خدمات) الضمان الاجتماعي، وعناصر الجيش، ورجال الدين، وأعضاء اللجان الانتخابية، ومديرو وسائل الإعلام المملوكة من الدولة، والمواطنون الأجانب، أن يعملوا كوكلاء.

حقوق ومسؤوليات الوكلاء، وإجراءات الوقاية لنشاطاتهم

1. يمتلك الوكلاء الحق في:

- أ. المشاركة في جلسات اللجنة دون الحق بالتصويت، وأن يكونوا حاضرين في غرفة التصويت خلال التصويت،
- ب. تدقيق الوثائق الانتخابية، بما فيها الأحكام القضائية ذات الصلة والتصريحات الخاصة التي تصدرها الهيئة المفوضة بذلك،
- ج. التدقيق بحرية في جميع الوثائق تحت إشراف سلطة اللجنة المختصة، وقرارات وبروتوكولات اللجنة الانتخابية بحضور رئيس اللجنة الانتخابية، ونائب رئيس اللجنة، والسكرتير أو أي عضو لجنة آخر مفوض من رئيس اللجنة، وأن يأخذ مقاطع منها، وأن يتلقى نسخًا من الوثائق المذكورة آنفًا، وأن يأخذ مقاطع منها، علاوة على تدقيق الصناديق الانتخابية وفقًا للإجراءات ذاتها. ويجب أن يتم ختم وتوقيع النسخ أو المقاطع المأخوذة عن القرارات، أو البروتوكولات، أو أي سجلات أخرى، من رئيس وسكرتير اللجنة. ويجب أن يتم ختم الوثائق التي يتم تلقيها من اللجان الانتخابية المحلية في يوم الانتخاب فقط،
- د. الاعتراض على قرارات، أفعال، تراخي اللجان،
- هـ. مراقبة عملية طباعة، ونقل، وتخزين، وحساب أوراق الصناديق وفقًا للإجراءات التي تحددها اللجنة المركزية للانتخابات.
- و. أن يكونوا حاضرين، دون التدخل في العمل، إلى جانب أعضاء اللجنة الذين يقومون بتسجيل بيانات الناخبين، وتوزيع الصناديق ومغلفات التصويت، وختم مغلفات التصويت، ومراقبة الصندوق، ومراقبة عملهم.
- ز. أن يراقبوا، في يوم الانتخاب، عمل اللجنة وتقديم تعليقات واقتراحات لرئيس اللجنة بما يخص ذلك العمل، والتي ينبغي على رئيس اللجنة أن يتخذ الإجراءات اللازمة حيالها،

- ح. التدقيق بحرية في صناديق الاقتراع والعلامات المرسومة عليها بحضور رئيس، أو نائب رئيس، أو سكرتير اللجنة، أو أي عضو لجنة آخر مفوض من رئيس اللجنة، وأن يكونوا حاضرين خلال عملية حساب الأصوات في الصناديق، وتدوين العدد الإجمالي لنتائج التصويت.
2. يجب على الوكلاء ممارسة حقوقهم وفقًا للإجراءات المحددة في هذا البيان.
3. يمكن لوكيل واحد لكل مرشح وكل حزب موجود في مجلس الشعب أن يكون حاضرًا خلال جلسة اللجنة الانتخابية وخلال التصويت.
4. لا يُسمح بتقييد حقوق الوكيل. ولا يملك أي شخص، بمن فيهم أعضاء اللجنة الانتخابية، الحق في مطالبة الوكلاء بمغادرة غرفة التصويت أو إبعادهم بأي طريقة أخرى عن الحضور في نشاطات اللجنة، إلا في حال اعتقالهم أو توقيفهم.
5. لا يجوز محاكمة الوكلاء على آرائهم بشأن مسارات الانتخابات أو الحصيلة النهائية لنتائجها.

الحق بتنفيذ مهمات المراقبة

1. يمتلك من يرد ذكره هنا الحق في تنفيذ مهام المراقبة الانتخابية:
- أ. المنظمات الدولية،
 - ب. ممثلو الدول الأجنبية،
 - ج. المنظمات غير الحكومية السورية والدولية، التي تتضمن أهدافها، بحسب قوانينها الداخلية، الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، والتي لا تدعم أيًا من المرشحين أو الأحزاب.
2. يمكن للمنظمات الدولية، وممثلي الدول الأجنبية، والمنظمات غير الحكومية الأجنبية تنفيذ مهام المراقبة بدعوة مناسبة.
3. يمتلك من يرد ذكره هنا الحق في إرسال دعوة للمنظمات والأفراد المذكورين آنفًا لتنفيذ مهام المراقبة:
- أ. رئيس الجمهورية العربية السورية،
 - ب. المجلس الوطني الانتقالي للجمهورية العربية السورية.
 - ج. هيئة الحكم الانتقالي للجمهورية العربية السورية،
 - د. اللجنة المركزية للانتخابات.

4. يجب تكريس إجراءات تنفيذ مهام المراقبة عبر اللجنة المركزية للانتخابات.

اعتماد المراقبين

1. يمكن للمنظمات والأشخاص المذكورين أعلاه بأن لهم الحق في تنفيذ مهام المراقبة أن ينهضوا بأعباء مهام المراقبة بعد أن يتم اعتمادهم من اللجنة المركزية للانتخابات.
2. يجب أن يتم تقديم طلبات الاعتماد إلى اللجنة المركزية للانتخابات بعد يوم من تحديد تاريخ الانتخابات، ولكن خلال وقت لا يتجاوز كذا يوم قبل يوم التصويت.
3. يجب على اللجنة المركزية للانتخابات أن تصدر أوراق اعتماد مهمة المراقبة، بالإضافة إلى بطاقات هوية مختومة للمراقبين بحسب اللوائح المعتمدة، وللمنظمات المناسبة خلال مدة لا تزيد عن كذا يومًا بعد تلقي الطلب. وفي حالة المنظمات غير الحكومية المسجلة في الجمهورية العربية السورية، يجب أن يتم ختم بطاقات الهوية كذلك للمراقبين من المنظمات ذات الصلة التي تلقت اعتمادًا بتنفيذ مهمة المراقبة.
4. لوقام المراقبون بدعم أي مرشح أو حزب بعد تلقّهم للاعتمادات، يجب أن تملك اللجنة المركزية للانتخابات الحق في حرمان المنظمة ذات الصلة من حقها في تنفيذ مهمة المراقبة.
5. يجب أن يتم إنهاء عمل سلطة الأشخاص الذين ينفذون مهمة المراقبة في اليوم السابع الذي يلي الإعلان الرسمي لنتائج الانتخابات، ما لم يتم التشكيك بصحة نتائج الانتخابات في المحكمة. وفي حال تم التشكيك بنتائج الانتخابات في المحكمة، يجب على السلطة أن تُنهي عملها في اليوم التالي لتاريخ إصدار الحكم القضائي النهائي، ما لم يتم إقرار إعادة التصويت أو القيام بانتخابات جديدة بأمر من المحكمة. وفي حال إعادة التصويت أو إجراء انتخابات جديدة، لا يتوجب أن يكون مطلوبًا من المنظمات التي تقوم بمهمة المراقبة أن تُعيد تسجيلها.

حقوق ومسؤوليات المراقبين السوريين والدوليين، وممثلي وسائل الإعلام، وإجراءات حماية نشاطاتهم

1. يجب أن يمتلك المراقبون وممثلو وسائل الإعلام الحق في:

- أ. أن يكونوا حاضرين في جلسات اللجنة الانتخابية، وكذلك في المراكز المحلية خلال التصويت،
- ب. مراقبة عملية طباعة، ونقل، وتخزين، وحساب عدد الأصوات وفقًا للإجراءات التي تحددها اللجنة المركزية للانتخابات،
- ج. التدقيق بحرية في الوثائق الانتخابية، ونماذج من صناديق الاقتراع، وقرارات وبروتوكولات اللجنة الانتخابية في اجتماعاتها تحت سلطة اللجنة ذات الصلة، وبتلقي نسخ عنها وبأخذ مقاطع منها،
- د. التنقل بحرية في المراكز المحلية لمراقبة غرف الاقتراع وصناديق الاقتراع، وفقًا للإجراءات التي تحددها اللجنة المركزية للانتخابات.

2. لا يجب أن يمتلك المراقبون وممثلو وسائل الإعلام أي حق بالتدخل في عمل اللجان الانتخابية.
3. في يوم الانتخاب، يجب على المراقبين أن يراقبوا عمل اللجان الانتخابية، وبإمكانهم إبداء تعليقات واقتراحات بشأن العمل إلى رؤساء اللجان، ويجب على هؤلاء الرؤساء اتخاذ الإجراءات المناسبة.
4. لا يجوز السماح بتقييد حقوق المراقبين وممثلي وسائل الإعلام في جميع العمليات الانتخابية.
5. لا يجوز محاكمة المراقبين وممثلي وسائل الإعلام على آرائهم بشأن عملية الانتخابات أو الحصيلة النهائية لنتائجها.

ملحق IV – بيان جنيف

مجموعة العمل من أجل سوريا

البيان الختامي

2012/6/30

1. استضاف مكتب الأمم المتحدة في جنيف، في 30 حزيران/يونيو 2012، اجتماعاً ضمّ كلاً من الأمين العام للأمم المتحدة والأمين العام لجامعة الدول العربية ووزراء خارجية الصين وفرنسا والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة وإيرلندا الشمالية، وكل من الولايات المتحدة الأميركية وتركيا والعراق (رئيس مؤتمر قمة جامعة الدول العربية) والكويت (رئيسة مجلس وزراء الخارجية التابع لجامعة الدول العربية) وقطر (رئيسة لجنة جامعة الدول العربية لمتابعة الوضع في سوريا) وممثلة الاتحاد الأوروبي السامية للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، بوصفهم مجموعة العمل من أجل سوريا، برئاسة المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية لسوريا.

2. وقد اجتمع أعضاء مجموعة العمل من منطلق جزمهم البالغ إزاء خطورة الوضع في الجمهورية العربية السورية. ويدين أعضاء المجموعة بشدة تواصل وتصعيد أعمال القتل والتدمير وانتهاكات حقوق الإنسان. ويساورهم بالغ القلق إزاء عدم حماية المدنيين واشتداد العنف وإمكانية تفاقم حدة النزاع في البلاد، وإزاء الأبعاد الإقليمية للمشكلة. فطبيعة الأزمة وحجمها غير المقبولين يتطلبان موقفاً موحدًا وعملاً دوليًا مشتركًا.

3. ويلتزم أعضاء مجموعة العمل بسيادة الجمهورية العربية السورية واستقلالها ووحدتها الوطنية وسلامة أراضيها. وهم عازمون على العمل على نحو عاجل ومكثف من أجل وضع حد للعنف ولانتهاكات حقوق الإنسان وتيسير بدء عملية سياسية بقيادة سوريا تفضي إلى عملية انتقالية تلي التطلعات المشروعة للشعب السوري وتمكنه من أن يحدد مستقبله بصورة مستقلة وديمقراطية.

4. وتحقيقاً لهذه الأهداف المشتركة، (أ) حدّد أعضاء مجموعة العمل خطوات وتدابير تتخذها الأطراف لتأمين التنفيذ الكامل لخطة النقاط الست وقراري مجلس الأمن 2042 (2012) و2043 (2012)، بما يشمل وقفًا فوريًا للعنف بكافة أشكاله، (ب) اتفقوا على مبادئ وخطوط توجيهية للقيام بعملية انتقالية سياسية تلي التطلعات المشروعة للشعب السوري، (ج) اتفقوا على الإجراءات التي يمكنهم اتخاذها لتنفيذ ما تقدم دعمًا لجهود المبعوث الخاص المشترك من أجل تيسير القيام بعملية سياسية بقيادة سورية. وهم مقتنعون بأن ذلك يمكن أن يشجّع ويدعم إحراز تقدم في الميدان وسيساعد على تيسير ودعم القيام بعملية انتقالية بقيادة سورية.

الخطوات والتدابير التي حددتها الأطراف لتأمين التنفيذ الكامل لخطة النقاط الست وقراري مجلس الأمن 2042 (2012) و2043 (2012) بما يشمل الوقف الفوري للعنف بكافة أشكاله

5. يجب على الأطراف أن تنفذ خطة النقاط الست وقراري مجلس الأمن 2042 (2012) و2043 (2012) تنفيذًا كاملاً. وتحقيقاً لهذه الغاية:

(أ) يجب على جميع الأطراف أن تلتزم مجدداً بوقف دائم للعنف المسلح بكافة أشكاله وتنفيذ خطة النقاط الست فوراً وبدون انتظار إجراءات من الأطراف الأخرى. ويجب على الحكومة ومجموعات المعارضة المسلحة أن تتعاون مع بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الجمهورية العربية السورية بهدف المضي قدماً بتنفيذ الخطة وفقاً لولاية البعثة،

(ب) يجب أن يُعزَّز وقف العنف المسلح بإجراءات فورية وذات مصداقية وبإدوية للعيان تتخذها حكومة الجمهورية العربية السورية لتنفيذ البنود الأخرى من خطة النقاط الست، بما يشمل:

"1" تكثيف وتيرة الإفراج عن الأشخاص المحتجزين تعسفاً وتوسيع نطاقه، بما يشمل على وجه الخصوص الفئات الضعيفة، والأشخاص الذين شاركوا في أنشطة سياسية سلمية، ووضع قائمة بجميع الأماكن التي يُحتجز فيها هؤلاء الأشخاص وتقديمها دون تأخير عن طريق القنوات المناسبة، والعمل فوراً على تنظيم الوصول إلى هذه المواقع، والرد بسرعة عن طريق القنوات المناسبة على جميع الطلبات المكتوبة المتعلقة بالحصول على معلومات بشأن هؤلاء الأشخاص أو بالوصول إليهم أو الإفراج عنهم،

"2" كفالة حرية التنقل في جميع أرجاء البلد للصحفيين وكفالة منحهم تأشيرات وفق سياسة غير تمييزية،

"3" احترام حرية تشكيل الجمعيات وحق التظاهر السلمي على النحو الذي يكفله القانون.

(ج) يجب على جميع الأطراف، في جميع الظروف، أن تبدي الاحترام الكامل لسلامة وأمن بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الجمهورية العربية السورية وأن تتعاون مع البعثة وتسهل مهمتها بصورة كاملة في جميع المجالات،

(د) يجب على الحكومة، في جميع الظروف، أن تتيح لجميع المنظمات الإنسانية فوراً وبصورة كاملة الوصول لدواع إنسانية إلى جميع المناطق المتأثرة بالقتال. ويجب على الحكومة وجميع الأطراف أن تتيح إخلاء الجرحى، وأن تتيح مغادرة جميع المدنيين الذين يودون ذلك. ويجب على جميع الأطراف أن تتقيد بالكامل بالتزاماتها بموجب القانون الدولي، بما يشمل التزاماتها المتعلقة بحماية المدنيين.

المبادئ والخطوط التوجيهية المتفق عليها للقيام بعملية انتقالية بقيادة سورية

6. اتفق أعضاء فريق العمل على "المبادئ والخطوط التوجيهية للقيام بعملية انتقالية بقيادة سورية"، على النحو الوارد أدناه:

أي تسوية سياسية يجب أن تقدّم لشعب الجمهورية العربية السورية عملية انتقالية:

(أ) تتيح منظورًا مستقبليًا يمكن أن يتشاطره الجميع في الجمهورية العربية السورية،

(ب) تُحدّد خطوات واضحة وفق جدول زمني مؤكد نحو تحقيق ذلك المنظور،

(ج) يمكن أن تنفّذ في جو يكفل السلامة للجميع ويتسم بالاستقرار والهدوء،

(د) يمكن بلوغها بسرعة، دون مزيد من إراقة الدماء، وتكون ذات مصداقية.

ا. منظور للمستقبل - أعربت الشريحة العريضة من السوريين الذين استُشِروا عن تطلعات واضحة لشعب الجمهورية العربية السورية، وثمة رغبة جامحة في إقامة دولة:

- تكون ديمقراطية وتعددية بحق، وتتيح حيّزًا للجهات الفاعلة السياسية القائمة وتلك التي نشأت منذ عهد قريب لتتنافس بصورة نزيهة ومتساوية في الانتخابات. ويعني هذا أيضًا أن الالتزام بديمقراطية متعددة الأحزاب يجب أن يكون التزامًا دائمًا يتجاوز مرحلة جولة أولى من الانتخابات،

- (ب) تمثل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، واستقلال القضاء، ومساءلة الحاكمين، وسيادة القانون. وليس كافيًا أن يقتصر الأمر على مجرد صياغة التزام من هذا القبيل. فمن اللازم إتاحة آليات للشعب لكفالة وفاء الحاكمين بتلك الالتزامات،

- (ج) تتيح فرصًا وحظوظًا متساوية للجميع. فلا مجال للطائفية أو التمييز على أساس عرقي أو ديني أو لغوي أو غير ذلك. ويجب أن تتأكد الطوائف الأقل عددًا بأن حقوقها ستحترم.

ا. خطوات واضحة في العملية الانتقالية - لن ينتهي النزاع في الجمهورية العربية السورية حتى

تتأكد كل الأطراف من وجود سبيل سلمي نحو مستقبل مشترك للجميع في البلد. ومن ثم، فمن الجوهري أن تتضمن أية تسوية خطوات واضحة لا رجعة فيها تتبعها عملية انتقالية وفق جدول زمني محدد. وتشمل الخطوات الرئيسية لأية عملية انتقالية ما يلي:

(أ) إقامة هيئة حكم انتقالية باستطاعتها أن تُرَيِّب بيئة محايدة تتحرك في ظلها العملية الانتقالية. وأن تمارس هيئة الحكم الانتقالية كامل السلطات التنفيذية. ويمكن أن تضم أعضاء من الحكومة الحالية والمعارضة ومن المجموعات الأخرى، ويجب أن تُشكّل على أساس الموافقة المتبادلة،

(ب) الشعب السوري هو من يقرر مستقبل البلد، ولا بد من تمكين جميع فئات المجتمع ومكوناته في الجمهورية العربية السورية من المشاركة في عملية الحوار الوطني. ويجب ألا تكون هذه العملية شاملة للجميع فحسب، بل يجب أيضاً أن تكون مجدية -أي أن من الواجب تنفيذ نتائجها الرئيسية،

(ج) على هذا الأساس، يمكن أن يعاد النظر في النظام الدستوري والمنظومة القانونية. وأن تُعرض نتائج الصياغة الدستورية على الاستفتاء العام،

(د) بعد إقامة النظام الدستوري الجديد، من الضروري الإعداد لانتخابات حرة ونزيهة وتعددية وإجراؤها لشغل المؤسسات والهيئات الجديدة المنشأة،

(هـ) من الواجب أن تُمثّل المرأة تمثيلاً كاملاً في جميع جوانب العملية الانتقالية.

III. - السلامة والاستقرار والهدوء - ما من عملية انتقالية إلا وتنطوي على تغيير. بيد أن من الجوهري الحرص على تنفيذ العملية الانتقالية على نحو يكفل سلامة الجميع في جو من الاستقرار والهدوء. ويتطلب ذلك:

(أ) توطيد الهدوء والاستقرار الكاملين؛ فيجب على جميع الأطراف أن تتعاون مع هيئة الحكم الانتقالية لكفالة وقف أعمال العنف بصورة دائمة، ويشمل ذلك إكمال عمليات الانسحاب وتناول مسألة نزع سلاح المجموعات المسلحة وتسريح أفرادها وإعادة إدماجهم،

(ب) اتخاذ خطوات فعلية لكفالة حماية الفئات الضعيفة واتخاذ إجراءات فورية لمعالجة المسائل الإنسانية في المناطق المحتاجة. ومن الضروري أيضاً ضمان التعجيل بإكمال عملية الإفراج عن المحتجزين،

(ج) استمرار المؤسسات الحكومية والموظفين من ذوي الكفاءات. فمن الواجب الحفاظ على الخدمات العامة أو استعادة سير عملها. ويشمل ذلك فيما يشمل قوات الجيش ودوائر الأمن. ومع

ذلك، يتعين على جميع المؤسسات الحكومية، بما فيها دوائر الاستخبارات، أن تتصرف بما يتماشى مع معايير حقوق الإنسان والمعايير المهنية، وأن تعمل تحت قيادة عليا تكون محل ثقة الجمهور، وتخضع لسلطة هيئة الحكم الانتقالية،

(د) الالتزام بالمساءلة والمصالحة الوطنية. ويجب النظر في الجوانب المتعلقة بالمساءلة عن الأفعال المرتكبة خلال هذا النزاع. ومن اللازم أيضاً إعداد مجموعة شاملة من أدوات العدالة الانتقالية، تشمل تعويض ضحايا هذا النزاع أو رد الاعتبار إليهم، واتخاذ خطوات من أجل المصالحة الوطنية والعفو.

IV. خطوات سريعة للتوصل إلى اتفاق سياسي ذي مصداقية - إن شعب الجمهورية العربية السورية هو من يتعين عليه التوصل إلى اتفاق سياسي، لكن الوقت بدأ ينفد. ومن الواضح:

(أ) أن سيادة الجمهورية العربية السورية واستقلالها ووحدتها وسلامة أراضيها يجب أن تحترم،

(ب) أن النزاع يجب أن يُحل بالحوار السلمي وعن طريق التفاوض فقط. ومن الواجب الآن تهيئة الظروف المفضية إلى تسوية سلمية،

(ج) أن إراقة الدماء يجب أن تتوقف. ويجب على جميع الأطراف أن تعيد تأكيد التزامها على نحو ذي مصداقية بخطة النقاط الست. ويجب أن يشمل ذلك وقف العنف المسلح بكافة أشكاله، واتخاذ إجراءات فورية ذات مصداقية وبإدانة للعيان لتنفيذ البنود من 2 إلى 6 من خطة النقاط الست،

(د) أن من واجب جميع الأطراف أن تتعامل الآن بصدق مع المبعوث الخاص المشترك. ويجب على الأطراف أن تكون جاهزة لتقديم محاورين فاعلين للتعجيل بالعمل نحو التوصل إلى تسوية بقيادة سورية تلي التطلعات المشروعة للشعب. ومن الواجب أن تكون العملية شاملة للجميع فيما يتسنى إسماع آراء جميع مكونات المجتمع السوري فيما يتعلق بصوغ التسوية السياسية الممهدة للعملية الانتقالية.

(هـ) أن المجتمع الدولي المنظم، بما فيه أعضاء مجموعة العمل، على أهبة الاستعداد لتقديم دعم كبير لتنفيذ الاتفاق الذي تتوصل إليه الأطراف. ويمكن أن يشمل ذلك الدعم وجود مساعدة دولية بموجب ولاية من الأمم المتحدة إن طُلب ذلك. وسيُتاح قدر كبير من الأموال لدعم الإعمار وإعادة التأهيل.

الإجراءات المتفق عليها

الإجراءات المتفق أن يتخذها أعضاء مجموعة العمل لتنفيذ ما تقدم، دعمًا لجهود المبعوث الخاص المشترك لتيسير القيام بعملية سياسية بقيادة سورية:

(أ) سيتحرك أعضاء مجموعة العمل، حسب الاقتضاء، ويمارسون ضغوطًا منسقة ومطردة على الأطراف في الجمهورية العربية السورية لاتخاذ الخطوات والتدابير المبيّنة في الفقرة هـ أعلاه،

(ب) يعارض أعضاء مجموعة العمل أي زيادة في عسكرة النزاع،

(ج) يؤكد أعضاء مجموعة العمل لحكومة الجمهورية العربية السورية أهمية تعيين مُحاور فعلي مُفوّض، عندما يُطلب منها المبعوث الخاص المشترك ذلك، للعمل على أساس خطة النقاط الست وهذا البيان معًا،

(د) يحث أعضاء مجموعة العمل المعارضة على تحقيق مزيد من الاتساق وعلى أن تكون جاهزة للخروج بمحاورين ممثلين لهم ومؤثرين للعمل على أساس خطة النقاط الست وهذا البيان معًا،

(هـ) سيقدم أعضاء مجموعة العمل الدعم الكامل للمبعوث الخاص المشترك وفريقه في سياق تحركهما على نحو فوري لإشراك الحكومة والمعارضة والتشاور على نطاق واسع مع المجتمع السوري، فضلًا عن سائر الجهات الدولية الفاعلة، من أجل مواصلة تمهيد الطريق نحو الأمام،

(و) يرحب أعضاء مجموعة العمل بأي دعوة من المبعوث الخاص المشترك إلى عقد اجتماع آخر لمجموعة العمل عندما يرى ذلك ضروريًا لاستعراض التقدم الفعلي المحرز بشأن جميع البنود المتفق عليها في هذا البيان، وتحديد ما يقتضيه التصدي للأزمة من خطوات وإجراءات أخرى إضافية تتخذها مجموعة العمل. وسيتولى المبعوث الخاص المشترك أيضًا إطلاع الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية على ما يُستجد.