مسودة

مبادرة الحوار السوري- المسار الثاني

مسودة إطار الترتيبات المؤقتة للإصلاح الدستوري والمرحلة الانتقالية

نيسان / إبريل2017

موجز تنفيذي

منذ شهر أيار/مايو 2016، نظمت مجموعة شيخ سلسلة من ورشات العمل التي ركزت على مسألة التغييرات الفورية الواجب إحداثها في النظام الدستوري السوري الحالي لتأسيس وضبط عملية انتقال سياسي ناجحة. ركزت هذه اللقاءات على: (1) الإطار العام للإصلاح الدستوري وفق ما نص عليه قرار مجلس الأمن رقم 2254؛ و(2) الخيارات المختلفة للأطر القانونية المؤقتة التي يمكن تأسيس وعمل السلطات الانتقالية بموجبها؛ و(3) شمول مجموعة من المبادئ التوجيهية أو الدستورية في سياق ذلك الإطار القانوني المؤقت؛ و(4) طبيعة الحكم الانتقالي والمؤسسات الانتقالية التي يؤسسها إطار قانوني مؤقت؛ و(5) عملية إعداد هذا الإطار القانوني المؤقت والمصادقة عليه.

وعلى خلفية المحادثات السورية-السورية المستعصية في جنيف، خرج المشاركون أيضا بتوصيات لمراجعة صيغة المفاوضات وإطارها الزمني، وذلك بهدف إعطاء مزيد من الثقة للأطراف السورية وداعميها الدوليين للعمل تجاه التوصل لتسوية سياسية وفق ما أشار إليه إعلان جنيف (2012) وقرار مجلس الأمن الدولي 2254 (2015). وهم يعتقدون بأن سيكون من الضروري اتباع مقاربة أكثر تدرجا وشمولية لبلورة وتطبيق عملية انتقال سياسي، بدعم قوي من القوى الدولية – وخصوصا الولايات المتحدة وروسيا – لتهيئة الظروف التي يمكن أن تساعد في تحقيق استقرار أكبر وتغيير سياسي جدّي.

جمعت ورشات العمل هذه بين مئات المتنفذين السوريين من مختلف الخلفيات السياسية والعسكرية والقانونية، ومن المجتمع المدني والناشطين بمجال حقوق الإنسان ومن رجال الأعمال. وكانوا يمثلون فيما بينهم مجموعة واسعة من المعتقدات السياسية، ويعكسون التنوع في المجتمع السوري.

من بين المقترحات الأساسية التي اتفق عليها المشاركون ما يلي:

إعلان دستوري مؤقت

- وفق ما يشير إليه قرار مجلس الأمن 2254، هناك حاجة لإطار قانوني أو دستوري مؤقت لتأسيس حكم جديد قبل صياغة دستور دائم. وبدل الاستناد إلى تعديلات لدستور 2012، **لا بد للسوريين من الاتفاق على إعلان دستور مؤقت يؤسس ويضبط المرحلة الانتقالية، ويحدد المؤسسات الانتقالية ويضفي الشرعية عليها**. يستند هذا الإعلان الدستوري بدرجة كبيرة إلى كل من دستور 1950 ودستور 2012.
- **يتضمن الإعلان الدستوري المؤقت بيانا بمبادئ توجيهية تتعلق بطبيعة الدولة وحماية الحقوق والحريات**. وهذه المبادئ تمثل **أحكاما مشروعة وملزمة تتعلق بالمرحلة الانتقالية**، بينما تؤجل المسائل المثيرة للخلاف لبحثها خلال عملية حوار وطني أو خلال عملية صياغة دستور دائم.
- **العملية الأطول أمدا لصياغة دستور دائم (بعد التوصل لاتفاق سياسي) لا بد وأن تكون شمولية وشفافة وبقيادة السوريين، بحيث تعزز وتساند جهود بناء الثقة**. وهذه العملية قد تستغرق ما بين 18 شهرا إلى ثلاث سنوات.

عملية انتقال على مرحلتين

- عملية بناء السلام والانتقال السياسي يجب أن تكون على مرحلتين. **"مرحلة ما قبل انتقالية" محددة بفترة سنة واحدة تقريبا يعتمدها ويصادق عليها قرار يصدر عن مجلس الأمن**. وخلال هذه المرحلة تُطلق **عملية جديدة للتفاوض، يدفعها حوار سوري-سوري موسّع**، إلى جانب تثبيت وقف إطلاق النار وتطبيق تدابير لبناء الثقة.

- بينما تظل صلاحيات **الحكم الحالية بلا تغيير خلال هذه المرحلة، يمكن إدخال أو الإعداد لإدخال إصلاحات تتعلق بالحوكمة والقطاع الأمني – بما في ذلك تشكيل حكومة لتصريف الأعمال**. كما يمكن زيادة المبادرات المدنية الرامية لتحقيق الاستقرار، واتخاذ الاستعدادات للتعافي الاقتصادي وإعادة الإعمار خلال المرحلة الانتقالية.
- في نهاية هذه المرحلة الانتقالية، **تُنقل السلطات بالكامل، من خلال آلية مشروعة يُفعّلها رئيس سورية، إلى هيئة حكم انتقالي إيذانا بانطلاق عملية انتقال.**

حوار سوري-سوري موسّع

- خلال هذه المرحلة ما قبل انتقالية – وبهدف تجاوز المفاوضات المستعصية بين النظام والمعارضة في جنيف – **لا بد من إطلاق حوار سوري-سوري موسّع يتيح مناقشة الرؤية المتعلقة بالدولة السورية مستقبلا، ويشمل كافة أطياف المجتمع السوري**. وهذا الحوار ستكون مهمته بحث العناصر المحورية من عملية المفاوضات، بما فيها **بحث إعلان دستوري مؤقت بتفصيل أكبر، وتصميم وتشكيل السلطات والأجهزة الانتقالية**.
- هذا الحوار السوري-السوري لا بد وأن يكون **بدعم وتسهيل دولي – بالبناء على أسس محادثات جنيف التي ترعاها الأمم المتحدة – وأن يكون ممثلا للجميع قدر الإمكان، ويشارك فيه سوريون مستقلون إلى جانب ممثلين عن الحكومة والمعارضة**. ويجب أن يكون اختيار المشاركين فيه من خلال آلية بقيادة سورية، وتحت إشراف ودعم من الأمم المتحدة.

هذه الورقة تشمل النقاط الأساسية التي كان هناك إجماع حولها من واقع سلسلة ورشات العمل هذه، ووفق ما اتفق عليها المشاركون السوريون. القسم (أ) يتضمن توصيات حول معايير عملية الإصلاح الدستوري؛ والقسم (ب) يتناول عملية إعداد إعلان دستوري مؤقت وتأسيس سلطات انتقالية. وملحق هذه الورقة يتناول عناصر إعلان دستوري مؤقت، ويشير للمسائل المحتملة التي هناك إجماع حولها بشأن طبيعة المؤسسات الانتقالية، وكيفية ارتباطها ببعضها البعض، ومحتوى بيان بالمبادئ التوجيهية وفق ما اتفق عليه المشاركون في مبادرة الحوار السوري- المسار الثاني.

يُرجى مراعاة أن بعض الأفكار المشار إليها في هذه الورقة مازالت تتطلب مزيدا من النقاش والتفصيل.

أ. معايير عملية الإصلاح الدستوري

1. دعا قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 (2015) إلى العمل "في غضون فترة مستهدفة مدتها ستة أشهر" على تأسيس "حكم ذي مصداقية يشمل الجميع ولا يقوم على الطائفية" وتحديد "جدول زمني وعملية لصياغة دستور جديد" على أن يتم إنجازه في غضون 18 شهرا ويعقبه إجراء "انتخابات حرة ونزيهة". وقد أوضح موجز جولة الحوار السوري-السوري في جنيف التي انتهت في 27 إبريل (نيسان) 2016 اتفاق الطرفين المتفاوضين على أن سورية بحاجة لدستور جديد، وضرورة أن يشرف على صياغته سلطة حكم انتقالي، وأن يصادق عليه الشعب باستفتاء عام.
2. خلال مرحلة انتقالية وفق هذا النموذج، هنالك حاجة لإطار دستوري أو قانوني مؤقت لتأسيس نظام الحكم الجديد والحيلولة دون حدوث فراغ دستوري. وبدل الاستناد إلى صيغة معدلة عن دستور 2012 أو 1950، **يتعين على السوريين الاتفاق على إعلان دستوري مؤقت لتأسيس وضبط المرحلة الانتقالية، يحدد المؤسسات والعمليات الانتقالية ويضفي الشرعية عليها.** وقد اعتُبِر هذا أفضل خيار للتوصل لتسوية عبر التفاوض يمكن أن تحدد توجها سياسيا جديدا للدولة وتبني الإجماع بين طائفة واسعة من السوريين حول عملية انتقال سلمية مستقرة.
3. رفض المشاركون خيار الاستناد إلى دستور 1950 أو تعديل دستور 2012 نظرا لكونهما غير ملائمين لضبط مرحلة انتقالية مستقرة: الأول لكونه يستند إلى نظام برلماني ويعتبر الكثيرون أن أحكامه المتعلقة بالحقوق والحريات قد عفا عليها الزمن؛ بينما الثاني لكونه يرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام الحالي ويتطلب إدخال تعديلات كبيرة على الكثير من أحكامه التي تركز السلطة بمنصب الرئيس. **لكن يتعين أن يستقي الإعلان الدستوري المؤقت الكثير من أحكامه من دستور 1950 وكذلك من دستور 2012، بانتقاء العناصر الإيجابية من كل منهما وتوجيه الجوانب الرمزية فيهما بشكل يمكنه المساعدة في حشد التأييد للعملية الانتقالية.**

4. التعجيل في صياغة دستور دائم، بينما البلاد في حالة من الانقسام والصراع، يؤدي للمخاطرة بزرع مزيد من الفرقة بين السوريين، وتشويه نتائج تلك العملية. ومهلة 18 شهرا التي حددها قرار مجلس الأمن رقم 2254 قد لا تكفي للعملية التشاورية المتأنية اللازمة لدعم عملية انتقال سلمية. بل **لا بد من اعتماد عملية محددة زمنيا تتراوح بين 18 شهرا وثلاث سنوات للمساعدة في ضمان التأييد للمخرجات النهائية للمفاوضات السياسية أو الالتزام بها. ولا بد وأن تكون أي عملية أطول أجلا للإصلاح الدستوري تشمل الجميع وشفافة وبقيادة سورية، بحيث تعزز وتساند جهود بناء السلام.**

هنالك حاجة لمزيد من المناقشات للاتفاق على تفاصيل خارطة طريق لصياغة دستور دائم لسورية، وخصوصا الاتفاق على ما إذا كان يجب التفاوض على عملية صياغة الدستور وجدولها الزمني من خلال اتفاق سياسي وتكون محددة بموجب الإعلان الدستوري المؤقت، أو الاتفاق عليهما من خلال عملية حوار وطني أثناء العملية الانتقالية نفسها.

ب. عملية إعداد إعلان دستوري مؤقت وتأسيس سلطات انتقالية

1. في الأجواء السياسية الراهنة، تعتبر فرص التوصل لتسوية عبر المفاوضات بين النظام والمعارضة تشمل تبنّي إعلان دستوري بعيدة جدا، وهو ما اتضح من أحدث جولة من المحادثات السورية-السورية في جنيف، ومن الفشل في تطبيق حتى أبسط تدابير بناء الثقة والتدابير الإنسانية التي حددها قرار مجلس الأمن رقم 2254.

2. في هذا السياق، قد يكون تأسيس عملية تفاوض جديدة يدفعها **حوار سوري-سوري موسع يشمل "الأرضية المدنية الوسط" – أي الذين لا يؤيدون صراحة لا المعارضة ولا النظام - خطوة أساسية لكسر حالة الجمود الحالية** والمساعدة في بناء الزخم للانتقال السياسي ولعملية مصالحة وطنية وحمايتهما. هذه العملية تتطلب دعما وتسهيلا دوليا قويا، بما في ذلك من الأمم المتحدة، لكن لا بد وأن تكون مدفوعة بقيادة ومشاركة سورية.

3. تم اقتراح **تبني "مرحلة ما قبل انتقالية" مدتها نحو سنة واحدة تهدف لتوفير الأجواء لعملية انتقالية جدية من خلال وقف إطلاق النار بشكل مستدام، وتنفيذ تدابير بناء الثقة التي نص عليها قرار مجلس الأمن 2254 وإطلاق حوار سوري-سوري موسّع.** وفي سياق هذه المبادرة، يجب تطبيق الخطوات التالية. من الضروري عدم تجزئة هذه الخطوات أو تطبيقها بشكل انتقائي، وأن تكون ملزمة لجميع الأطراف. ويجب تطبيق التدابير أدناه بموازاة بعضها البعض، وليس بالتسلسل المبين أدناه.

(أ) **اعتماد مرحلة "ما قبل انتقالية" [لفترة ثابتة مدتها نحو 12 شهرا]** من تاريخ اتخاذ قرار والمصادقة عليه في **مجلس الأمن الدولي تحت الفصل السادس، ويشمل فقرة تمكّن مجلس الأمن من فرض تدابير بموجب المادة 42 من ميثاق الأمم المتحدة (الفصل السابع) في حال عدم الالتزام.**[1]

(ب) هذه المرحلة "ما قبل الانتقالية" تنتهي **بتسليم السلطة التشريعية والتنفيذية بالكامل إلى مؤسسات هيئة الحكم الانتقالي،** وبالتالي بدء المرحلة الانتقالية. في المرحلة ما قبل الانتقالية، تظل آلية الحكم الحالية كما هي دون تغيير، لكن يمكن تشكيل حكومة جديدة أغلبها من التكنوقراط [وتتمتع بصلاحيات واسعة] لقيادة تدابير الإصلاح الأولية وللمساعدة في تهيئة البيئة المناسبة لحوار سوري-سوري.

[1] شدد المشاركون السوريون الذين طرحوا هذا المقترح على ضرورة وضع مجموعة واضحة من آليات التنفيذ تلتزم بها القوى الدولية لحماية العملية، ودعا كثيرون إلى شمول أحكام/تدابير بموجب الفصل السابع. لكن أوصى خبراء قانونيون سوريون ودوليون بصدور قرار تحت الفصل السادس يشمل فقرة تتيح لمجلس الأمن أن يقرر، في حال عدم الامتثال للعملية، فرض تدابير ملزمة بموجب المادة 42 من ميثاق الأمم المتحدة. يمكن أن تشمل تلك التدابير (التي لا تصل لحد استخدام القوة) عقوبات اقتصادية ومنع سفر على أشخاص؛ وحظر على الأسلحة؛ وقطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية أو الثقافية أو الاقتصادية أو جميعها معا.

(ج) تتم عمليه **نقل كافة الصلاحيات بموجب إعلان دستوري ناتج عن الاتفاق السياسي *يُفعّله* رئيس الجمهورية**، ويُعلق بموجبه العمل بالدستور 2012 وتنقل بموجبه كافة سلطاته إلى الهيئة الانتقالية (وفق آلية تشكيل هذه الهيئة) ويُحَل مجلس الشعب وبذلك تنطلق مرحلة الانتقال السياسي.[2]

ينص نفس **قرار مجلس الأمن على إلزام جميع الأطراف** بما يلي:

1) وقف جميع الأعمال القتالية ووقف استهداف المدنيين (إلى جانب وضع آليات فعالة لرصد انتهاكات وقف إطلاق النار والتحقق منها، ولتطبيق تدابير عقابية ضد المنتهكين)؛[3]
2) الإفراج عن جميع المعتقلين والمختطَفين، وإنهاء ممارسة الاعتقال التعسفي، والسعي للحصول على معلومات بشأن من اختفى أثرهم؛
3) فك كافة الحصارات المتبقية عن جميع المدنيين على كامل التراب السوري؛
4) زيادة المساعدات الإنسانية والسماح لقوافل الإغاثة بالوصول إلى جميع المناطق المتضررة، بلا استثناء؛
5) إخراج كافة المقاتلين الأجانب والميليشيات الأجنبية من كافة الأراضي السورية؛
6) مكافحة المنظمات الإرهابية التي حظرتها الأمم المتحدة، واتخاذ تدابير لمكافحة التطرف؛[4]
7) تهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية - بما في ذلك مشاريع الإغاثة وتحقيق الاستقرار المتعلقة بتوفير الرعاية الصحية والتعليم والخدمات العامة - تمهيدا لعودة اللاجئين والنازحين داخليا. وإنهاء النزوح القسري؛
8) السماح بحرية التعبير عن الرأي وحرية التجمع.

(د) إطلاق **حوار سوري-سوري يتيح مناقشة الرؤية المستقبلية للدولة السورية، ويمثل كافة شرائح المجتمع السوري، والعمل تجاه الاتفاق على إعلان دستوري مؤقت وتشكيل سلطات وأجهزة انتقالية.** ولا بد من اتخاذ تدابير لضمان تمثيل النساء في هذا الحوار وفي أي هياكل حكم مستقبلا، [ربما باعتماد تخصيص نسبة 30 بالمئة للمشاركة النسائية].

(ه) **في الفترة التي تسبق الحوار السوري- السوري وخلاله، تعمل حكومة جديدة من التكنوقراط أو حكومة مختلطة (أي تضم شخصيات سياسية) عل تحسين الظروف لإطلاق عملية انتقال هادفة عن طريق تفعيل مبادرات الإصلاح التي ستكون بمثابة حوافز للأطراف في المفاوضات**. ذلك يمكن أن يشمل مبادرات/برامج إصلاح في المجالات التالية:

1) **الحوكمة**: تدابير تتعلق بالاعتراف رسميا بالمجالس المحلية وتمكينها؛[5] والعمل تجاه الإصلاح الإداري (مثلا إصلاح جهاز الخدمة المدنية) لتحسين كفاءته وتأسيس الشفافية ومعالجة الفساد وضمان تمثيل كافة عناصر النسيج الاجتماعي؛ والإصلاح القضائي، بما في ذلك عن طريق توفير الدعم الفني والخبرات اللازمة.
2) **الأمن**: تدابير لتحسين الوضع الأمني على المستوى المحلي والإعداد لإصلاحات مبدئية للجهاز الأمني خلال المرحلة الانتقالية. يمكن أن تشتمل هذه التدابير معاودة بسط السيطرة المركزية على الميليشيات والجماعات شبه العسكرية الموالية للنظام (وخصوصا تلك الأكثر تورطا بالنشاط الإجرامي)؛ وتجميد نشاط أجهزة أمنية محددة، وإعادة بسط السيطرة المركزية عليها؛ وإعادة تحديد تكليف ومهام الأجهزة الأمنية الأخرى؛ وعزل القيادات الأمنية الأكثر ارتباطا بارتكاب الفظائع. ويمكن تشكيل لجنة استشارية للأمن والاستقرار تضم ممثلين عن الحكومة والمعارضة للخروج بمقترحات تتعلق بالترتيبات الأمنية والإدارة الأمنية دعما لعملية المسار الأول.[6]

---

[2] أيد غالبية من المشاركين نقل السلطة تبعا لهذه الآلية، لكن مازالت هناك بعض نقاط الخلاف بشأن توقيت رحيل الرئيس، وما إذا كان يجب رحيله في بداية المرحلة الانتقالية أم في نهايتها.

[3] أوصى بعض المشاركين بتثبيت وقف إطلاق نار شامل من خلال قوة دولية لتحقيق الاستقرار أو حفظ السلام للإشراف على وقف إطلاق النار ورصده والتحقق من الالتزام به، وفرض تدابير عقابية ضد منتهكيه. يُطبّق ذلك بموجب قرار ملزم يصدر عن مجلس الأمن (انظر الملاحظة 1).

[4] مازال هناك اختلاف بين المشاركين بشأن أي من الجماعات المسلحة تعتبر كيانات إرهابية، حيث تدعو بعض جماعات المعارضة المسلحة لإجراء حوار جاد حول هذه المسألة والخروج بما وصفوه "تعريف سوري" للإرهاب قبل وسم بعض الجماعات المسلحة بأنها منظمات إرهابية.

[5] ذلك يشمل تعديل وتطبيق المرسوم التشريعي 107، وهو قانون اللامركزية في سورية.

[6] هذه اللجنة تعمل على مستوى منصة سورية-سورية غير رسمية (مستوى المسار الثاني) بهدف تقديم المشورة والمعلومات لمساريّ أستانا وجنيف للمساعدة في إحراز تقدم في هاتين العمليتين بشأن المسائل الأمنية.

3) **الاقتصاد**: زيادة برامج مدنية لتحقيق الاستقرار (وفق ما طُرح في مؤتمرَيّ لندن وبروكسيل)، وخصوصا تلك التي تدعم الترابط الاجتماعي؛ وتفضي إلى تأهيل أو تحسين الخدمات الأساسية (خصوصا الخدمات الصحية والتعليم) والبنية التحتية؛ وزيادة الفرص المعيشية؛ وإعادة تأهيل الأراضي الزراعية المهملة؛ وإطلاق خطط للتعافي الاقتصادي – مع التركيز على مبادرات تروج لبناء السلام - واستثمارات بالمجالات الأكثر تضررا بسبب الصراع؛[7] ووضع خطط مبكرة لعودة اللاجئين وضمان أن يكون لهم دور ناشط في عملية التعافي، وخصوصا في مدنهم وبلداتهم؛ واتخاذ تدابير لمعالجة الآثار غير المقصودة على الشعب "نتيجة التدابير المقيدة أحادية الطرف" على الشعب.[8] ومن الضروري عدم الشروع في أي مشاريع كبيرة لإعادة الإعمار إلى حين التوصل لتسوية سياسية.

تأسيس وتسهيل حوار سوري- سوري موسّع

4. لا بد وأن **يكون للأمم والمتحدة والمجتمع الدولي دور أساسي في دعم عملية الحوار السوري- السوري هذه وإضفاء الشرعية عليها**. ويجب أن يستند هذا الحوار إلى أسس المفاوضات السورية- السورية التي تعقد في جنيف برعاية الأمم المتحدة، لكنها تختلف اختلافا كبيرا عن تلك العملية من حيث كون ما يدفعها ليس التفاوض بين وفود النظام والمعارضة، بل تفاوض ونقاش موسّع وشامل بين مجموعة أوسع من المشاركين السوريين، بمن فيهم شخصيات سياسية و/أو اجتماعية ليس لها علاقة مباشرة لا بالنظام ولا بالمعارضة.

5. **يجب أن تكون عملية اختيار المشاركين في هذا الحوار بروح من الشمولية، مع التركيز على معايير النزاهة والكفاءة، إلى جانب الثقل والنفوذ السياسي أو الاجتماعي.** ولا بد وأن يشارك ممثلون عن النظام والمعارضة والأرضية الوسط كمشاركين أساسيين، لكن من الواجب استبعاد الأفراد المسؤولين مباشرة عن الجرائم الكبيرة. وقد بحث المشاركون عددا من المقترحات بشأن الآليات المحتملة التي يمكن من خلالها تنظيم هذا الحوار السوري-السوري. وكل هذه المقترحات شملت العناصر المشتركة التالية:

(أ) أهمية تأسيس حوار مشروع وممثل للجميع ويوافق عليه غالبية السوريين.

(ب) عملية اختيار تكون على مراحل تبدأ بتأسيس لجنة توجيهية أو جهة منظمة تضم نحو 20-30 من السوريين تكون مسؤوليتهم ترشيح ممثلين للمشاركة في هذا الحوار [ويوافق على هذه الترشيح أغلبية ثلثي الأصوات].

(ج) تشكيل ومساندة وتكليف اللجنة التوجيهية أو الجهة المنظمة لهذا الحوار يكون من قبل الأمم المتحدة.

(د) تلعب الأمم المتحدة دورا أساسيا في تسهيل ورعاية هذا الحوار.

كما هو محدد هنا، تمثل هذه التدابير إطار العملية فقط، وهي تتطلب مزيدا من التطوير والتوضيح لعدد من النقاط والاتفاق عليها، بما فيها: آليات تنفيذية للالتزام بهذا الاقتراح؛ وعملية الاختيار للمشاركة في الحوار السوري- السوري؛ وتحديد حصة للمشاركة النسائية؛ والتوافق بشأن موقف عدد صغير من المشاركين الذين يقولون بأن من الضروري أن يكون للرئيس دور لفترة محدودة في بداية المرحلة الانتقالية، أو ربما الاستمرار في منصبه الرئاسي حتى سنة 2021.

[7] يمكن أن تتولى هذه المهمة لجنة للتخطيط الاقتصادي مشكلة من تكنوقراط ومهندسين واقتصاديين وغيرهم من الخبراء لوضع مجموعة من استراتيجيات وسياسات التعافي الاقتصادي الأكثر شمولا.

[8] هناك تشديد على ضرورة معالجة هذه التدابير بهدف تخفيف معاناة الشعب، وضرورة ألا تتضمن تحقيق فوائد اقتصادية كبيرة وسريعة يستفيد منها النظام نفسه. تُتخذ هذه التدابير بموازاة سياسة اقتصادية طويلة الأجل يدعمها المجتمع الدولي.

مسودة إطار الترتيبات المؤقتة للإصلاح الدستوري والمرحلة الانتقالية

ملحق

ج. عناصر الإعلان الدستوري المؤقت

1. **لا بد وأن يكون الغرض المحوري للإعلان الدستوري هو وضع آليات لضبط المرحلة الانتقالية - توضح تكليف مختلف السلطات الانتقالية - بينما تكفل حماية الحقوق وسيادة القانون.** يكون التفاوض والاتفاق على محتوى هذا الإعلان الدستوري وشكل مؤسسات الحكم الانتقالي عبر عملية الحوار السوري- السوري المشار إليها أعلاه.

التوصيات المشار إليها أدناه، وفق ما اتفق عليه المشاركون في هذه السلسلة من الحوارات التي نظمتها مجموعة شيخ، قد تعطي فكرة حول المسائل المحتملة التي هناك إجماع حولها بشأن المسائل الأساسية التي يتعين مناقشتها.

مؤسسات الحكم الانتقالي

2. **هناك إجماع على ضرورة أن يكفل الإعلان الدستوري المؤقت الفصل بين سلطات مؤسسات الحكم الانتقالي - وقوبلت فكرة تشكيل هيئة انتقالية أحادية تتناول الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية برفض تام.**

3. بعد التوصل لاتفاق سياسي، هناك اقتراح بأن يضفي إعلان دستوري الصلاحيات التنفيذية والتشريعية على هيئة الحكم الانتقالي، لكن يوصى بأن تكون صلاحياتها التشريعية محدودة و/أو أن تقل مع مرور الوقت. ويجب أن تنحصر هذه الصلاحيات بتطبيق التدابير اللازمة لتأسيس وإدارة المرحلة الانتقالية - كتعليق قوانين ومحاكم استثنائية - بينما تجمد كافة التشريعات الأخرى.

4. تتألف هيئة الحكم الانتقالي من نحو 20-30 عضوا من النظام والمعارضة، إلى جانب مستقلين، **يكون اختيارهم من خلال عملية الحوار السوري- السوري المشار إليها أعلاه**. ويجب أن يكونوا من الشخصيات التي تتصف بالنزاهة ولديهم الخبرة والمهارات الفنية اللازمة لإدارة المرحلة الانتقالية، ولم يرتكبوا أية جرائم سابقا. ويجب أن تنتفي الأهلية عن كل من لديهم سجل جنائي، أو تلطخت أيديهم بالدماء، أو لديهم انتماءات إرهابية أو تكفيرية. وبينما إن الخلفية التكنوقراط ستكون ميزة مهمة للعضوية في هيئة الحكم الانتقالي، فإن ذلك لا يحول دون اختيار أعضاء سياسيين سيكون لهم دور حيوي لضمان التأييد للعملية الانتقالية. وعلاوة على ذلك، وللحيلولة دون حدوث حالة من الخلاف المستحكم والاعتراضات المتبادلة، يتعين الابتعاد عن اختيار الأعضاء بتحديد الحصص (أي من النظام والمعارضة والمستقلين).

5. تُشكل هيئة الحكم الانتقالي حكومة **من التكنوقراط لتصريف الأعمال تكون مسؤولة عن استمرارية وإدارة مؤسسات ووزارات الدولة**. وتشرف هيئة الحكم الانتقالي على عمل مجلس الوزراء هذا، ويمكنها تشكيل لجان تقدم المشورة بشأن عدد من المسائل التي تتعلق بالمرحلة الانتقالية، كإصلاح أو إعادة هيكلة المؤسسات - بما فيها لأجهزة الأمنية - وعمليات العدالة الانتقالية.

6. تؤسس هيئة الحكم الانتقالي **مجلسا أمنيا مشتركا** يجمع عناصر من الجيش السوري وجماعات المعارضة المسلحة وأجهزة الشرطة في كافة المناطق، ومهمته السعي لحفظ الأمن خلال المرحلة الانتقالية. يعمل هذا المجلس تحت إشراف سلطات مدنية ويكون مساءلا أمام هيئة الحكم الانتقالي.

7. **كما يجب أن يضمن الإعلان الدستوري المؤقت تأسيس قضاء مستقل ومحكمة دستورية عليا مُصلَحَة،** تعينها هيئة الحكم الانتقالي، تكون مكلفة بالإشراف على تطبيق الإعلان الدستوري والفصل في المسائل التي ترى أن السلطة التنفيذية والتشريعية قد ارتكبتا تجاوزات فيها.

ما زالت هناك حاجة لمزيد من الوضوح بشأن شكل هذه المؤسسات والعلاقات فيما بينها. وقد طُرح عدد من الاقتراحات الأخرى التي مازالت قيد البحث، من بينها: ما إذا كان يجب أن يكون المشاركون في الحوار السوري- السوري غير مؤهلين

للعضوية في هيئة الحكم الانتقالي؛ وإجراءات اتخاذ القرار في هيئة الحكم الانتقالي؛ وما إذا كانت هناك حاجة لوجود "مجلس رئاسي" أو قائد فردي لهيئة الحكم الانتقالي؛ وما إذا كانت هناك حاجة لمجلس وطني أو جهاز تشريعي يعمل إلى جانب هيئة الحكم الانتقالي، ويكون منبثقا عن الحوار السوري- السوري (أو يكون استمرارا له).

المبادئ التوجيهية للعملية الانتقالية

8. لتحقيق طي صفحة الماضي تماما، والمساعدة في بناء الثقة بين السوريين، وتهيئة الظروف لصياغة دستور دائم، **لا بد وأن تشتمل أي ترتيبات دستورية مؤقتة على بيان بالمبادئ التوجيهية تتعلق بصفة الدولة وحماية الحقوق والحريات**. وهذه المبادئ تمثل النقاط الأساسية للمرحلة الانتقالية، وتؤجل المسائل المثيرة للخلاف لكي تُناقَش خلال عملية الحوار الوطني أو أثناء صياغة الدستور الدائم. هذه المبادئ لا بد وأن تستند إلى مشاورات شعبية وأن تدعمها ضمانات إقليمية ودولية، **بحيث تكون بمثابة أحكام ملزمة في المرحلة الانتقالية**.

9. فيما يلي فئات مختلفة من المسائل التي يتعين أن يشملها بيان المبادئ التوجيهية، وفق ما اتفق عليه مشاركون في مبادرة الحوار السوري- المسار الثاني:

(أ) سيادة ووحدة أراضي الدولة السورية؛ اعتماد دولة مدنية ديموقراطية تعددية؛ الشعب السوري هو مصدر التشريع والسلطات.
(ب) حماية الحقوق والحريات الأساسية: بما فيها حرية التجمع والاعتقاد والانتماء والفكر والتعبير عن الرأي، إلى جانب الحريات السياسية (بما فيها المتعلقة بتشكيل أحزاب سياسية)، وحق التملك، وحق الحصول على معلومات، وحرية الإعلام.
(ج) المساواة في الحقوق في ظل دولة مبنية على المواطنة؛ المساواة بين الجنسين؛ ضمان المساواة وعدم التمييز بين عناصر المجتمع المختلفة.
(د) الفصل بين السلطات، واستقلالية القضاء، وضمان سيادة القانون.
(ه) إخضاع الجيش والقوى الأمنية المُصلَحَة/المعاد هيكلتها للسلطة المدنية، بما في ذلك تجريم ممارسات كالتعذيب؛ حيادية القوى الأمنية والجيش.
(و) الحوكمة الرشيدة: الشفافية، مكافحة الفساد، المساءلة، ضمان انتقال سلمي للسلطة.

10. **هناك اقتراح بضرورة أن يوفر بيان المبادئ التوجيهية إطارا عاما وتوجيهات للمرحلة الانتقالية، وأن يكون بمثابة رسالة لطمأنة كافة الأطراف، بما في ذلك بشأن المسائل التي هناك اختلاف حولها مثل دور الدين والدولة.**

11. فيما يتعلق بمسألة اللامركزية، على سبيل المثال، هناك توصية باعتماد ما يلي:

- تأسيس نظام اللامركزية (الإدارية) بصلاحيات موسعة بشكل متدرج (وتحديد تفاصيل وشكل هذا النظام من خلال حوار وطني يشمل الجميع).
- إدراك أن الشعب السوري متنوع الثقافات والقوميات، وأن سورية بلد يقوم على المواطنة ويمنح حقوقا متساوية لجميع مكونات المجتمع السوري.

12. فيما يتعلق بمسألة دور الدين في الدولة، هناك توصية باعتماد ما يلي:

- الدولة السورية دولة مواطنة تحمي الحيادية (الإيجابية) للدولة تجاه كافة مكونات المجتمع السوري الدينية والطائفية.
- المبادئ الإسلامية مصدر من مصادر التشريع، وبما لا يتعارض مع حقوق المواطنة ويحمي قوانين الأحوال الشخصية لمختلف الطوائف.
- الحفاظ على الإطار القانوني الحالي، مع إلغاء جميع القوانين التي تعيق الانتقال الديموقراطي، أو تنتهك حقوق الإنسان، أو الجائرة بحق مكونات بعينها في المجتمع السوري.

التفاصيل المتعلقة بمسائل من بينها تلك التي هناك خلاف حولها، كمسألة العروبة على سبيل المثال، يجب بحثها والإسهاب بها خلال عملية الحوار مستقبلا و/أو أثناء عملية صياغة دستور دائم.