

اليوم التالي

مشروع اليوم التالي:
دعم الانتقال الديمقراطي للسلطة في سوريا



قامت بنشره منظمة "اليوم التالي"، وهي منظمة سورية غير حكومية

حقوق الطبع 2012

جميع الحقوق محفوظة

إهداء

نهدي هذا العمل المتواضع لشهداء سوريا وأبطالها ولكل الذين يناضلون لتحقيق أهداف الثورة السورية في الحرية والكرامة والديمقراطية.

نتعهد بالعمل لبناء سوريا حرة لأجيالنا القادمة وبالتمسك بأهداف الثورة، التي قدم شهداؤنا لأجلها أعظم تضحية.

هذه الصفحة تكررت فارغة عن عمد

المحتويات

5	مقدمة
7	ملخص وخلفية
9	1. سيادة القانون
9	1.1. ملخص التوصيات الأساسية
12	1.2. السياق
13	1.3. التحديات والمخاطر
15	1.4. الاستراتيجيات والتوصيات التفصيلية
28	1.5. الجدول الزمني المقترح للتنفيذ
30	1.6. المصادر المختارة
33	2. الفصل الثاني: العدالة الانتقالية
33	2.1. ملخص التوصيات
33	2.2. الأهداف، المبادئ والتوجيهات
35	2.3. السياق
36	2.4. التحديات
37	2.5. استراتيجيات وتوصيات تفصيلية
50	2.6. المصادر المختارة
53	3. الفصل الثالث: إصلاح القطاع الأمني
53	3.1. ملخص التوصيات
54	3.2. الأهداف والغايات
55	3.3. السياق
56	3.4. التحديات
57	3.5. الاستراتيجيات والتوصيات التفصيلية
62	3.6. الجدول الزمني المقترح للتنفيذ
63	3.7. المصادر المختارة
65	4. الفصل الرابع: تصميم النظام الانتخابي للجمعية التأسيسية
65	4.1. ملخص التوصيات
65	4.2. الأهداف والغايات والمبادئ
66	4.3. السياق العام
67	4.4. المخاطر والتحديات
78	4.5. الجدول الزمني المقترح للتنفيذ
78	4.6. مصادر مختارة
79	5. الفصل الخامس: التصميم الدستوري
79	5.1. ملخص التوصيات

80	5.2. الأهداف والمبادئ
81	5.3. السياق
83	5.4. التحديات والمخاطر
93	5.5. الجدول الزمني لعملية التصميم الدستوري
95	6. الفصل السادس: إعادة الهيكلة الاقتصادية والسياسات الاجتماعية
95	6.1. ملخص بأهم التوصيات
95	6.2. الأهداف والغايات والموارد
99	6.3. السياق
100	6.4. التحديات والمخاطر
103	6.5. مصادر مختارة

قائمة الأشكال

- الشكل 1-1: جدول الزمني تقديري لنظام العدالة، والقوانين والسجون. 29
- الشكل 1-2: الجدول الزمني للمقترح لمعالجة الجرائم، الرقابة، التجمعات العامة، استعادة الثقة والشرعية. 30
- الشكل رقم 2-1: الخط الزمني للعدالة الانتقالية. 38
- الشكل رقم 2-2: المخطط التنظيمي للعدالة الانتقالية. 43
- الشكل 3-1: الجدول الزمني لتنفيذ إصلاح القطاع الأمني. 63
- الشكل رقم 4-1: مثال على توزيع المقاعد على المحافظات (مقاعد التمثيل النسبي). 70
- الشكل رقم 4-2: هيكل نظري لإدارة الانتخابات. 74
- الشكل 4-3: الجدول الزمني لتصميم النظام الانتخابي. 78
- الشكل 5-1: مواجهة التحديات: خلق الوقت والثقة في جنوب أفريقيا. 84
- الشكل رقم 5-2: مهام خارطة الطريق لصياغة الدستور. 85
- الشكل رقم 5-3: الإطار الزمني المقترح لمهام صياغة الدستور. 85
- الشكل رقم 5-4: الجدول الزمني لعملية صياغة الدستور. 86
- الجدول الزمني لعملية التصميم الدستوري 5-5: الشكل رقم. 93
- الشكل رقم 6-1: الوضع الحالي للاقتصاد السوري. 99
- الشكل رقم 6-2. ملخص التوصيات الاقتصادية. 102

مشروع اليوم التالي

اللجنة التنفيذية

عفراء الجليبي	رامي نخلة
عماد تيناوي	رفيف جويجاتي
عمرو العظم	سلام كواكبي
مرهف جويجاتي	صادق جلال العظم
نجيب الغضبان	ضياء الدين دغمش
وجدي مصطفى	

فريق العمل

فارس حلو	إياد شرجي
فرهاد أحمد	أسامة قاضي
فواز تلولو	أيمن العمر
كمال اللبواني	بسام اسحاق
محمود الحمزة	بسمة قضماني
مصطفى حابذ	حسام قطلبي
ملهم الدروبي	رجاء التلي
منى جندي	رديف مصطفى
همام يوسف	رضوان زيادة
هوزان براهيم	سوسن رسلان
ياسر طيارة	صادق الموصللي
	عباب خليل
	عبد الرحمن الحاج
	عبدالله السيد

*عضاء عدة من اللجنة التنفيذية وفريق العمل طلبوا التحفظ على ذكر أسمائهم في المرحلة الحالية لأسباب أمنية.

مشروع اليوم التالي: دعم الانتقال الديمقراطي في سوريا

مقدمة

يقدم مشروع اليوم التالي هذه الوثيقة تتويجاً لما يزيد عن ستة أشهر من المداولات والنقاشات المعمقة التي خاضتها مجموعة النشطاء والمعارضين في صفوف الثورة السورية ضد النظام الحاكم في سوريا، هذه الثورة التي تطمح إلى نقل سوريا من ديكتاتورية عقود طويلة إلى ديمقراطية يستحقها الشعب السوري. قامت اللجنة التنفيذية لمشروع اليوم التالي والتي تتألف من الأعضاء المذكورين أعلاه بإدارة هذا المشروع بكافة مراحلها قامت باختيار أكثر من 50 عضواً في المعارضة السورية للمشاركة في فريق العمل، يتم التحفظ على ذكر كافة الأسماء أعلاه لأسباب أمنية. ضم فريق العمل هذا مجموعة مختصين وأكاديميين وخبراء تقنيين ونشطاء السياسيين ومحامين، يمثلون بتنوعهم تنوع مختلف شرائح المعارضة السورية، وقد شارك في المشروع أعضاء من المجلس الوطني السوري وأعضاء من لجان التنسيق المحلية وجماعة الإخوان المسلمين وغيرها من الهيئات والجماعات والأحزاب في المعارضة السورية، بالإضافة إلى شخصيات مستقلة داعمة للثورة، والتي لا تنتمي إلى أي من التيارات المعارضة السورية. بالإضافة إلى تمثيل جميع مكونات المجتمع السوري، فقد ضم فريق العمل أعضاءً من السنة والمسيحيين والأكراد والعلويين والدروز وغيرهم، منهم رجال ونساء وناشطون شباب، وناشطون ممن عملوا في صفوف الجيش السوري الحر، ومنهم من عاش خارج سوريا، ومن غادر سوريا مؤخراً بعد قيام الثورة، بالإضافة إلى نشطاء لا يزالون في سوريا حتى هذه اللحظة. يعكس هذا التنوع في فريق العمل التنوع السوري الحقيقي على أرض الواقع، ويؤكد قدرة مختلف مكونات المجتمع السوري على العمل معاً وبشكل فعال لتحقيق أهدافهم المشتركة.

تميزت النقاشات التي أفضت إلى التوصيات والنتائج الواردة في هذه الوثيقة بالعمق والصدق، وبالحدة في أحيان كثيرة. إلا أنها كانت دائماً، ومهما بلغت حدتها، تجرى بروح من التعاون وشعور عالي بالمسؤولية لدعم نجاح الثورة السورية وبالإيمان بضرورة عمل كل ما هو ممكن لوضع سوريا على طريق الديمقراطية والاستقرار والسلام والعدالة الاقتصادية. وفي الوقت عينه، اضطلع المشاركون في المشروع بالمهمة الموكلة إليهم بتواضع مثير للإعجاب، إذ أننا نعي ونقر بأننا لا نلعب الدور الأهم في الثورة السورية إلا أننا تعهدنا ببذل قصارى جهدنا لدعم أخوتنا الصامدون في وجه الهجمات الوحشية لنظام الأسد، فنحن ندرك أننا لسنا في صفوف المواجهة الأمامية في المعارك ضد قوات هذا النظام، بالرغم من اعترافنا بالتضحيات الكبيرة التي قدمها بعض أعضاء فريق العمل خلال الثورة أم في الفترة السابقة لها، من السجن إلى التعذيب والنفي والحرمان من الجنسية السورية، إلا أننا نعلم أيضاً أن تضحيات أولئك ممن هم في الداخل اليوم هي التي تلعب الدور الأساسي في تحديد مستقبل سوريا.

لأجل ذلك، فإننا نؤكد بأننا لا نقدم هذه الوثيقة على أنها خطة العمل الوحيدة، ولا نقدمها بصفتها توصيات يجب اتباعها. بل أننا نقدم هذه الوثيقة إلى شعبنا كمساهمة جماعية متواضعة من أبناء وبنات سوريا إلى ثورتهم العظيمة، مساهمة نلخص فيها ما نعتقد أنها أفضل الطرق لمعالجة التحديات التي ستظهر حتماً بعد نهاية نظام الأسد، والتي من شأنها أن تحقن الدم السوري. بالرغم من أننا سنتكلم بثقة في كافة أقسام هذه الوثيقة، إلا أننا لا نقدم أي من هذه المبادئ والأهداف والتوصيات والنتائج على أنها نهائية، بل على أنها نقطة أساس لانطلاق النقاش والجدل والاختلاف بين جميع مكونات الشعب السوري، وأملنا هو أن تفضي المناقشات الفعالة والموسعة إلى صقل وتطوير الأفكار المطروحة لما فيه مصلحة جميع السوريين ورفاههم .

وللتأكيد على رؤيتنا لهذه الوثيقة، فمن المهم جداً الإشارة إلى أن الأفكار الواردة فيها لا تعكس كلها إجماع كافة المشاركين في المشروع، حيث لا يتفق جميع المشاركين على كافة التوصيات الواردة في الصفحات التالية. فهناك بعض التوصيات التي كانت ولا تزال مثار جدل واختلاف، حيث سنتنظر إليها بعض مكونات المجتمع السوري على أنها تتصف بالمغالاة وتحمل تهديداً لها، بينما قد يراها البعض الآخر غير كافية. ويبقى الأمر الأساسي من وجهة نظرنا هي أن ينظر السوريون في جميع أرجاء البلاد وفي الشتات إلى هذه الوثيقة على أنها خطوة ومساهمة صادقة باتجاه تحقيق هدف نتطلع إليه جميعاً، وهو تحرير سوريا من ديكتاتورية نظام الأسد، واستبدال هذه الديكتاتورية بديمقراطية سورية حقيقية.

ملخص وخلفية

الرؤية والأهداف والمبادئ

تحديات المرحلة الانتقالية

يناضل الشعب السوري اليوم لإسقاط نظام دكتاتوري وتأمين سبل العيش في ظل استقرار وسلام وديمقراطية، لكن التاريخ (والعديد من التجارب الحديثة في أماكن مختلفة من العالم) يقول لنا أن الانتقال الديمقراطي ليس بالعملية السهلة، وخصوصاً حين يتم التغيير بعد صراع المسلح تكون أمامه تحديات كبيرة. فعلى المجتمع والدولة معالجة إرث النظام الدكتاتوري بالإضافة إلى الآثار الناجمة عن العنف والعنف المسلح وذلك على الصعيد الإنساني والاجتماعي والمؤسسي والاقتصادي، وغالباً هذا ما يرهق كاهل أي حكومة جديدة تحاول بناء مؤسسات ديمقراطية وثقافة وطنية جديدة.

لكن وبالرغم من ذلك وحتى في أقسى الظروف تزداد فرص الانتقال بالنجاح حين يكون هناك مبادئ مشتركة والتزام كامل من قبل جميع الأطراف بتحقيق أهداف واضحة المعالم، إن العملية الانتقالية التي تتسم بوضوح الطريق والهدف يمكنها دائماً تذليل التحديات والعقبات التي تواجهها، وبالإضافة إلى ذلك إن المرحلة الانتقالية غالباً ما تنجح حين يتم الأخذ بعين الاعتبار للخصوصية التاريخية والتركيبية المجتمعية والثقافية بالإضافة إلى العادات والتقاليد الاجتماعية. وما يزيد أيضاً من فرص النجاح هو تحديد العقبات والتحديات قبل وقوعها وتطوير الاستراتيجيات والآليات للتعامل معها، وبنفس الوقت المحافظة على قدر كبير من المرونة في الخطط لتتأقلم مع كافة المتغيرات والظروف التي قد تستجد أو كافة السيناريوهات التي قد تفضي إلى التغيير.

مشروع اليوم التالي: خلفية ونظرة عامة.

لقد قمنا بتأسيس وتصميم مشروع اليوم التالي بهدف المساهمة في إنجاح المرحلة الانتقالية في سوريا ما بعد الأسد. نحن مجموعة مؤلفة من 45 ناشطاً سورياً يمثلون طيف واسع من المعارضة السورية ونعمل على إدارة هذا المشروع المستقل للتخطيط الانتقالي، وذلك بدعم لوجستي وتقني من المعهد الأمريكي للسلام (USIP) والمعهد الألماني للشؤون الدولية والأمن الدولي (SWP). في الفترة الممتدة ما بين كانون الثاني وحزيران من العام الحالي 2012 قمنا بالاجتماع بشكل شهري لتطوير وتوحيد رؤية مشتركة لمستقبل سوريا الحرة والديمقراطية، وقمنا بتحديد الأهداف والمبادئ الانتقالية التي خرج من أجلها الشعب السوري، وبضوئها عملنا جاهدين على تطوير خطة انتقالية تفصيلية ومرنة في ذات الوقت بالاستفادة من جهود خبراء دوليين وأكاديميين من كافة أنحاء العالم في التخطيط الانتقالي، ونقدم عملنا هذا كمساهمة متواضعة وخجولة منا أمام من ضحى بدمه لأجل حرية وطنه وشعبه.

ونحن نشدد على أننا لا نقدم عملنا هذا على أنه مخطط يجب السير فيه أو على أنه برنامج عمل يجب اتباعه، وإنما نحن نأمل على أن يتم اعتبار هذه الوثيقة مساهمة في النقاش والحوار الدائر حول مستقبل بلادنا والذي يحق ويجب على كافة السوريين المشاركة به، هذه الوثيقة لا يراد منها أن تملّي على الحكومة السورية الانتقالية ما الذي يجب عليها فعله ولا تهدف إلى الحد من النقاش والحوار بين أبناء الشعب السوري حول كيفية بناء مستقبلهم، وإنما نحن نتقدم بهذه التوصيات بهدف إطلاق حوار حول الأهداف والمبادئ والاستراتيجيات التي يجب علينا جدياً البدء بالبحث فيها، كما نأمل دعم جهود شعبنا السوري في الوصول إلى مستقبل ديمقراطي حر وكريم نناضل من أجله اليوم ضد نظام دكتاتوري وحشي.

لقد ركز فريق عملنا جهودهم على ست مجالات لدعم الانتقال الديمقراطي في سوريا: (1) سيادة القانون، (2) العدالة الانتقالية، (3) إصلاح القطاع الأمني (4) تصميم النظم الانتخابية وانتخاب الهيئة الدستورية، (5) التصميم الدستوري،

(6) الإصلاح الاقتصادي والسياسات الاجتماعية. وقامت كل واحدة من هذه المجموعات الستة بالعمل ضمن رؤية موحدة وأهداف ومبادئ مشتركة كما هي موضحة أدناه.

المبادئ الأساسية والأهداف

قام المشاركون في مشروع اليوم التالي بتحديد الأهداف التالية لتفقد كافة مراحل عملهم، ونعتقد أن المضي باتجاه هذه الأهداف وضمن هذه المبادئ من شأنه أن يسهم في تعزيز فرصنا بمرحلة انتقالية ناجحة ما بعد الأسد.

الأهداف الأساسية للعملية الانتقالية

- تطوير وتعزيز هوية وطنية جديدة.
- تعزيز روح الوحدة الوطنية بين مختلف مكونات المجتمع السوري المتنوع.
- بناء توافق وطني حول القيم والمبادئ الأساسية للأمة بالإضافة إلى العمل على عقد اجتماعي جديد بين الدولة والشعب.
- المساواة بين جميع الأفراد أمام الدولة على أساس المواطنة بغض النظر عن دين الفرد أو طائفته أو جنسه أو قوميته.
- التأسيس لسورية كدولة مدنية ينحصر فيها دور قوات الأمن على حماية أمن وحقوق وحرية كافة المواطنين.
- التأكيد على أن سوريا يجب أن تبقى دولة موحدة بالإضافة إلى لامركزية تضمن لجميع المواطنين حقهم المشاركة على كافة المستويات.
- إدارة اقتصادية تضمن العدالة الاجتماعية، والتطوير الإنساني، والتنمية المستدامة، وحماية الثروات الوطنية.
- العمل بجهد على خلق الثقة المتبادلة بين المجتمع ككل وكافة مكوناته الاجتماعية الصغرى.
- القطيعة مع إرث الاستبداد والالتزام بمبادئ الديمقراطية في تسيير كافة شؤون الدولة والعلاقة القائمة بين القيادات السياسية والحكومة.
- تثقيف المواطن وتمكينه بمبادئ وممارسات الديمقراطية.
- تسخير كافة الإمكانيات لأجل حكومة شرعية فعالة تعمل ضمن إطار قانوني يعزز سيادة القانون في كافة المجالات.

سيادة القانون

مباشرة بعد سقوط النظام، سيتعين على الشعب السوري ونشطاء الثورة والحكومة الانتقالية تحقيق العدالة والبدء بإرساء مبدأ سيادة القانون، والتأكيد على القطيعة مع الممارسات القمعية للنظام السابق، ووضع حجر الأساس لمبادئ المساءلة والشفافية. وفي هذا السياق ستشمل القضايا التي سيتم تناولها هنا دور الجيش السوري الحر، ومسألة تحرير السجناء السياسيين، وإدارة المظاهرات والتجمعات العامة، وإنشاء آليات رقابية. تضم جميع التوصيات أو لأخطوات عملية وثانياً رسائل رمزية واضحة، حيث يعدّ كلا المكونين أساسياً في إقامة علاقة جديدة بين الدولة والمجتمع.

1.1. ملخص التوصيات الأساسية

- **القانون والنظام القضائي:** يجب الاستمرار في تسيير الشؤون القضائية خلال الفترة الانتقالية، مع الحرص على وجود كادر كافٍ للنظام القضائي وحماية هذا الكادر. يجب حماية البنى التحتية للنظام القضائي، بما فيها السجلات القضائية. يجب العمل مع المجموعات الثورية فيما يتعلق بدورها في تسهيل عمل النظام القضائي. يجب حلّ جميع المحاكم الاستثنائية وإلغاء القوانين التي تمنح أجهزة المخابرات الحصانة والحق في التوقيف والإعتقال، وكذلك العمل استراتيجياً على إلغاء جميع القوانين التي تنتهك استقلالية القضاء أو حقوق الإنسان. وتوقيف الأشخاص المتهمين بجرائم التي قامت في فترة الثورة.
- **السجون:** إجراء جرد شامل للسجون ومراكز الاعتقال الحالية. تحرير السجناء السياسيين والسجناء الأحداث بمساعدة فرق قانونية مختصة لدراسة أوضاع المعتقلين. تأمين الاعتقال الآمن للمتهمين بجرائم تمت خلال الثورة. تقييم البنى التحتية للسجون وتحسين ظروفها بما يضمن تليبيتها لمعايير حقوق الإنسان الأساسية. توضيح إجراءات وأساليب إدارة السجون وتوحيدها تحت إدارة وزارة العدل.
- **الجرائم:** تشهد المراحل الانتقالية عموماً ازدياداً في معدلات الجريمة، حيث قد تنشأ عصابات الجريمة المنظمة وتقوم باستغلال الوضع لتهريب المخدرات والبشر والأسلحة، كما يمكن أن يقوم المسلحون والضحايا بأعمال انتقامية، أو أن يعمد المخربون وموالو النظام على زعزعة الاستقرار في المرحلة الانتقالية بصورة عامة، عادة ما يكون الأشخاص الذين تعرضوا للصدمة أكثر عرضة للتصرف بطريقة عنيفة. لذلك فمن الواجب تقييم المقدرة الحالية على التعامل مع الجريمة المنظمة، وضمان أمن وسلامة القضاة المسؤولين عن إدارة المحاكمات في القضايا الكبرى. كما يتعين إطلاق حملة عامة واسعة لحض الناس على عدم القيام بأعمال انتقامية، ومراقبة التجمعات العامة التي يحتمل تواجد المخربين فيها، وتشجيع استراتيجيات محلية للحد من الجريمة والعنف المحلي.
- **الرقابة:** تأسيس آليات للرقابة والإشراف على النظام القضائي لتحسين أدائه وتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة. يمكن أن تضم الآليات الرقابية المستقلة لجاناً مختصة بتطبيق مبدأ سيادة القانون على المستويات الوطنية والمناطقية والمحلية، بالإضافة إلى مراقبين يمكن تحديدهم للتواجد في التجمعات العامة وزيارة مراكز الشرطة والسجون، فيما تسهل قنوات التواصل بين اللجان والمراقبين والنظام القضائي الرسمي عمليات إرسال التقارير والتحذيرات المبكرة، وإتاحة الفرصة للتوسط والإصلاح والمساءلة.
- **التجمعات العامة والمظاهرات:** من المحتمل جداً أن تحدث تجمعات عامة كبرى ومظاهرات عارمة خلال الفترة الانتقالية، سواء بغرض الاحتفال أو الاحتجاج أو التعبير عن المواقف السياسية. وعليه يتعين تحديد قواعد أساسية صلبة للتجمعات العامة، وتدريب عناصر الشرطة على التقنيات السلمية في إدارة التجمعات لمنع نشوب العنف، مع الحرص على وجود مراقبين مستقلين.

- الثقة والشرعية: يجب تنمية الوعي بثقافة حقوق الإنسان ومبدأ سيادة القانون، وإظهار التزام الحكومة الانتقالية بهذا المبدأ، وضمان التواصل الفعال لبيان وتوضيح مبادرات الحكومة الانتقالية المتعلقة به. كما يجب العمل على استقطاب مساهمة الجمهور من خلال المنظمات المحلية والكبيرة، والإعلان عن النجاحات والتطورات الإيجابية واتباع مبادئ المشاركة الشاملة والشفافية والمساءلة في كل خطوة يتم اتخاذها.

الأهداف والمبادئ والتوصيات

يعد تأسيس مبدأ سيادة القانون واحداً من الأهداف الجوهرية للثورة، ويعني ذلك أن الجميع متساوون وخاضعون للمساءلة تحت سقف القانون. ينطبق هذا على الأفراد والمؤسسات والهيئات العامة والخاصة وعلى الدولة ذاتها ورموزها. تضع الشفافية في العمليات والمعايير الواضحة والبنى المؤسسة تأسيساً متيناً، كلاً من الجمهور والموظفين الحكوميين في موضع المساءلة القانونية عن أفعالهم. ولا يقتصر مبدأ سيادة القانون على بنية وعمليات نظام القضاء الرسمي، بل يتعداه إلى تحديد شكل وخصائص العلاقات بين مؤسسات الدولة فيما بينها، وبين الدولة والشعب، والتي يجب أن تبنى جميعاً على أساس الشفافية والمساءلة. يشمل مبدأ سيادة القانون، بالإضافة إلى الدستور والمحاكم، دور الآليات الرقابية المستقلة والرقابة الشعبية، كما يتيح وجود ثقافة سياسية عامة تقوم على مبدأ المساواة بين الجميع، وتقبل بشرعية القانون، وتتوقع خضوع كل فرد أو جهة للمساءلة القانونية. (لمزيد من المراجع فيما يتعلق بسيادة القانون، الرجاء النظر في المراجع المختارة).

استند مشروع اليوم التالي في جميع نقاشاته ومداولاته المتعلقة بمبدأ سيادة القانون على مجموعة من المبادئ الأساسية.

المبدأ الأول: الملكية الوطنية. يجب أن تكون جميع القرارات المتعلقة بماهية وشكل الإصلاحات المرتبطة بمبدأ سيادة القانون في يد المعنيين على المستوى الوطني، فمشاركة السوريين الفعالة في تأسيس مبدأ سيادة القانون والتحكم بالآليات تطبيقه هي التي ستحدد كلاً من ملاءمته للمرحلة الحالية، والقدرة على الاستمرار في تطبيقه على المدى البعيد. حيث لا يمكن أن ينجح أي نموذج يفرض على سوريا وشعبها من الخارج مهما بلغت درجة كماله نظرياً أو درجة نجاحه عملياً في مناطق أخرى من العالم.

المبدأ الثاني: المشاركة الشاملة. يطبق مبدأ سيادة القانون على الجميع، ولذلك لا بد من مشاركة الجميع في بنائه. يجب أن تشمل هذه العملية جميع مكونات الشعب السوري، مع اهتمام خاص بالفئات التي تم إقصاؤها أو نزع صلاحياتها في الماضي. في الحالات التي يتم فيها اتخاذ قرارات مصيرية تتعلق بمجموعات معينة، مثل ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان أو الثوريين السابقين أو أعضاء المكونات الاجتماعية التي خضعت للتمييز بسبب هويتها (إثنية أو دينية أو طائفية أو جنسية أو غير ذلك)، يكون من الأساسي أن تشارك هذه الفئات في صنع القرار مع مجموعة متنوعة من الفئات الأخرى. بعبارة أخرى، ينحتم أن تتضمن جميع الآليات الهادفة إلى إرساء سيادة القانون مشاركة كافة الجهات المعنية والمتأثرة بالقرار.

المبدأ الثالث: الانفتاح والشفافية. تسهم الرقابة العامة والإشراف الشعبي والإعلامي على النظام القضائي، بالإضافة إلى التواصل الفعال من قبل الحكومة الانتقالية لإبقاء الجمهور على اطلاع دائم بجميع الخطوات، التي من شأنها تعزيز سيادة القانون وتمكين المساءلة ومنع الانتهاكات وغرس الثقة والشرعية.

المبدأ الرابع: عملية التطبيق. إن سيادة القانون هي هدف طموح تسعى جميع الدول الديمقراطية لبلوغه، ويستغرق تحقيق التقدم فيه وقتاً طويلاً، خصوصاً في دولة كانت خاضعة لنظام قمعي. وفي حين أن الخطوات الأولى أهمية قصوى، إلا أن عملية التحول الكامل للثقافة والنظام السياسي ستستغرق سنوات عديدة. وكما في أي عملية مشابهة، تتميز عملية الانتقال هذه بالديناميكية، وتتطلب مراجعات وتعديلات متعددة خلال التنفيذ، على أن تخضع التعديلات لمتطلبات السياق المحلي

للبلاد. أخيراً وليس آخراً، فالعملية بحد ذاتها أهمية خاصة، حيث لا يمكن تحقيق نتائج المساءلة والشفافية، وهما مبدآن جوهريان في سيادة القانون، إلا إذا كانت العملية الموصلة إليهما تتميز بالشفافية والشمول أيضاً.

وخارج إطار هذه المبادئ الشاملة، سعى مشروع اليوم التالي أيضاً إلى تحديد بعض التوصيات والقرارات المفيدة للفترة الانتقالية، وازعماً في اعتباره، خلال جميع المداولات، تميز النموذج السوري والأهمية البالغة للملكية الوطنية، دون أن يغفل مراجعة التجارب الأخرى التي حدثت خلال السنوات الخمسين الماضية والاستفادة منها، وذلك في الدول التي مرت بمراحل انتقالية، وسعت إلى توطيد السلام بعد فترة من النزاعات، وتأسيس سيادة القانون بعد حكم قمعي. (لمزيد من المراجع المتعلقة بتجارب الدول في الفترات الانتقالية، الرجاء الاطلاع على المراجع المختارة).

المبدأ الأول: توفير قيادة قوية، وإنشاء تحالفات من أجل التغيير على المستوى الوطني والمحلي. من الضروري وجود قيادة قوية على المستويين الوطني والمحلي تكون مثلاً يحتذى في مجال سيادة القانون، خصوصاً فيما يتعلق بالتعامل مع مرتكبي الجرائم المرتبطة بفترة الثورة. وفي الوقت ذاته، يجب أن تقوم الحكومة الانتقالية بتأسيس تحالفات شاملة من أجل التغيير تكون أيضاً بمثابة قنوات للتواصل والتشاور لتوليد علاقات إيجابية بين الدولة والمجتمع، وأن تسهم في خلق فرص المشاركة للمعنيين وبالتالي في حماية الحكومة الانتقالية من العزلة واستئثار النخبة وإلقاء اللوم على الآخر فيما يتعلق بالقرارات التي لا تحظى بالقبول العام.

المبدأ الثاني: إيجاد حلول سورية خاصة بدلاً عن فرض الخطط. يجب الامتناع عن تبني خطط يتم وضعها مركزياً أو منهجياً أو نماذج خارجية. ومع أن هنالك الكثير الذي يمكن تعلمه من التجارب والخبرات الدولية، إلا أنه من الواجب تجنب اتباع النماذج الخارجية دون مراعاة السياق السوري الخاص، كما يجب عدم افتراض وجود منهجية واحدة مناسبة المناطق السورية. لذا ينبغي أن يتم وضع استراتيجيات تطبيق مبدأ سيادة القانون من خلال عمليات تتيح مشاركة المكونات المحلية والمناطقية جميعاً، وتسمح بالتكيف مع الظروف المتغيرة والعادات والتقاليد الخاصة بكل منطقة.

المبدأ الثالث: اعتماد منهجيات علمية تقنية واجتماعية معاً. لا بد لأي نظام قضائي ناجح من توفير المتطلبات التقنية اللازمة، ويشمل ذلك وضع مسودات القوانين وبناء دور القضاء والمحاكم وتطوير التكنولوجيا وتدريب الكوادر اللازمة. إلا أن التركيز على الأمور التقنية لا بد وأن يترافق مع اهتمام كافٍ بالنواحي الاجتماعية لمبدأ سيادة القانون، وهو ما يتضمن اعتماد الشمول والشفافية من أجل بناء العلاقات القائمة على الثقة، بحيث يشعر المواطنون بأن القانون يُطبق عليهم بالشكل الصحيح كما يعلمون بأنه يُطبق على الجميع بشكلٍ متساوٍ، ما يشجعهم على دخول مراكز الشرطة ودور القضاء دون خوف، واثقين بالنظام القضائي وكوادره التي يتعاملون معها، ويحفظهم على لعب دور رقابي وتقديم مساهمتهم في هذا المجال. إن الجانبين التقني والاجتماعي هما أمران أساسيان لبناء واستدامة مبدأ سيادة القانون.

المبدأ الرابع: تحقيق نتائج مبكرة دون الوقوع في فخ التسرع. على الحكومة الانتقالية تقديم نتائج ملموسة في القطاع القضائي بأسرع وقت ممكن، وذلك لأن الثقة في الدولة ضعيفة للغاية بعد سنوات طويلة من القمع، وهو ما تعززته الفوضى التي تنفّس دائماً في فترة الأزمات. سيكون هذا مؤشراً أساسياً على القطيعة مع الماضي القمعي وممارسات النظام السابق، ويظهر قدرة الحكومة الانتقالية على تحقيق العدالة، ما سيعزز بناء الثقة. يمكن أن تشمل هذه الإجراءات على سبيل المثال إغلاق السجون سيئة السمعة، واعتقال المتهمين بجرائم كبرى مع ضمان أمنهم بانتظار المحاكمة، أو منح مناصب في الحكومة الانتقالية لأعضاء من المجموعات التي تعرضت للإقصاء في الماضي. يمكن للمشاروات مع الناخبين في مختلف المناطق السورية أن توضح أيضاً من هذه الإجراءات المبكرة يمكن أن يلعب دوراً في بناء الثقة في نوعية وقدرة الحكومة الانتقالية. تستغرق عمليات التحول التي ستخضع لها مؤسسات الدولة والثقافة السياسية عموماً بعض الوقت أيضاً، ولذلك فإن محاولة إنجاز الكثير من خطوات التغيير بسرعة كبيرة قد يأتي بنتائج عكسية، حيث أن هذا يثقل كاهل الدولة ويجعلها تعمل فوق طاقتها، ويزيد من خيبات الأمل مع عدم تحقق الأهداف المرجوة، وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى فقدان الثقة في الحكومة. لذلك لا بد من أن تكون التغييرات الكبيرة متسلسلة وتدرجية، وأن يتم العمل على

تحقيق كل منها عندما تتوفر عوامل الإرادة والموارد الكافية والقدرة على التنفيذ. كما ينبغي الاحتفاء بأي تقدم يتم تحقيقه، والنظر إلى أية إخفاقات قد تحدث كفرصة للتعليم واكتساب الخبرة. إن مبدأ سيادة القانون هو مشروع طويل الأمد، وهو عمل مستمر تسعى جميع المجتمعات الديمقراطية لتحقيقه وتأمين استدامته .

1.2. السياق

تسبب نظاما الأسد المتعاقبان في تلاشي مبدأ سيادة القانون بشكلٍ يكاد يكون كلياً، وفي إضعاف النظام القضائي وتشويهه وتعرض مؤسساته للتقييد وتسييس كوادره والتلاعب بقوانينه وتهميش محاكمه المدنية الرسمية لصالح محاكم استثنائية وجعل سجونته سرية، وتسلط الأجهزة الأمنية على القضاء، وتتويج كل ما سبق من تجاوزات بآتاحة التهرب من العقوبة لأصحاب النفوذ والمعارف والمال.

كان يفرض على النظام القضائي في سوريا العمل بما يخدم مصلحة النظام، حالها حال معظم أجهزة الدولة. ولم تحظ السلطة القضائية بأي نوع من الاستقلالية كون رئيس الدولة هو ذاته رئيس مجلس القضاء الأعلى والمسؤول عن تعيين وفصل ومعاينة كوادر النظام القضائي. وبالرغم من عدم جواز انخراط القضاة في العمل السياسي بحسب القانون السوري، إلا أنه كان يتم اختيارهم من ضمن أعضاء حزب البعث الحاكم، في واقع الأمر. وبالإضافة إلى مجمل هذه التحديات، تم أنقل كاهل القضاة إلى حدٍ كبير بسبب التعامل مع حجم القضايا المعروضة على المحاكم، وذلك بحكم النقص ليس في أعدادهم فحسب ولكن أيضاً في أعداد المدعين العامين والمحامين. كما قلص النظام الحاكم بشدة من نطاق عمل نقابات المحامين والتي يملك النظام حلها بناءً على تقديره.

يحفل القانون السوري حالياً بقائمة مطوّلة من المواد التي تجرّم اختلاف الرأي والمعارضة بما يتنافى وأبسط حقوق الإنسان. تشمل هذه القائمة المادة 285 من قانون العقوبات السوري، والذي يجرم "إضعاف الشعور القومي" (وهو البند الذي لطالما تم استعماله لمحاكمة واعتقال نشطاء حقوق الإنسان الذين انتقدوا الحكومة)، وكذلك المادة 298 التي تجرّم "إثارة النعرات الطائفية"، والمادة 278 التي تجرم "الأفعال والكتابات والخطب غير المصرّح بها من قبل الحكومة والتي تجعل سوريا عرضةً لأعمال عدائية أو تفسد علاقاتها بالدول الأخرى"، والمادة 267 التي تجرّم الكتابات الرامية إلى "اقتطاع جزء من الأراضي السورية وضمّها إلى دول أجنبية". كما يجيز قانون رقم 49 لسنة 1980 توقيع حكم الإعدام بسبب الانتماء لجماعة الإخوان المسلمين. وخلافاً لمعايير حقوق الإنسان العالمية يمكن تطبيق هذا القانون بأثر رجعي.

جانِباً آخر من فظائع النظام القضائي السوري يتمثّل في تعدّدية المحاكم الاستثنائية. فالمحاكم العسكرية تضطلع بمحاكمة المدنيين والعسكريين على حدٍ سواء بينما تتولى المحاكم الأمنية القضايا السياسية. كما مُنحت المحاكم العسكرية صلاحية محاكمة المدنيين عن الأعمال الإجرامية استناداً للمرسوم التشريعي رقم 51 لسنة 1962. أما المرسوم رقم 6 لسنة 1965 فقد أتاح تأسيس محاكم عسكرية استثنائية للنظر في القضايا السياسية بشكلٍ منفصل عن القضائي العسكري. جعل هذا المرسوم أي عمل من أعمال المعارضة غير قانوني وأجاز المحاكمة وإنزال عقوبة الإعدام على جرائم غير محددة بوضوح مثل "معارضة توحيد الدول العربية أو أي من أهداف الثورة أو عرقلة تحقيقها". أقرّ المرسوم 109 لسنة 1967 إنشاء محاكم عسكرية ميدانية يمكن إقامتها في أي مكان أثناء الحرب أو العمليات العسكرية الأخرى وقد تم استخدامها للنظر في قضايا السوريين الموقوفين على أنهم معارضون للنظام. وهي لا تتبع الإجراءات الجنائية النظامية وغالباً ما تعقد في سرية دون أي ضمانات لمراعاة الأصول القانونية. وقد تم إنشاء محكمة أمن الدولة العليا لاحقاً للنظر في القضايا التي صنّفت على أنها تمس أمن الدولة. وبالرغم من حلّ هذه المحكمة في نيسان/إبريل من عام 2011 إلا أن المحاكم العسكرية السرية والمحاكم العسكرية الميدانية ما تزال تعمل بصلاحيات النظر في قضايا المدنيين.

أما السجون والمعتقلات فهي أيضاً سرية وقد تضاعف عددها بشكل يفوق كثيراً قدرة وزارة العدل على إدارتها. كما تحتفظ أجهزة المخابرات السورية المتعددة، ذات الوظائف والصلاحيات المتداخلة، (منها شعبة المخابرات العسكرية، إدارة المخابرات العامة، إدارة المخابرات الجوية وإدارة الأمن السياسي) بشبكة من السجون ومراكز الاعتقال مع إبقاء العديد منها سرية (الرجاء مراجعة الفصل 3). تتواجد هذه السجون ومراكز الاعتقال في كافة المدن والكثير من القرى في أنحاء سوريا بعضها في أحياء مباني المخابرات والبعض الآخر في مرافق مؤقتة داخل المدارس والمباني العامة. وبالرغم من أن وكالات المخابرات تعمل بشكل وثيق مع المحاكم الأمنية والعسكرية، إلا أنها قامت إلى جانب ذلك باحتجاز سجناء سياسيين لأجل غير محدد دون محاكمتهم. وقد أوردت تقارير عديدة الانتهاكات الفاضحة لحقوق الإنسان التي تم ارتكابها في هذه السجون السرية من قبل عملاء لوكالات المخابرات، مثل التعذيب والاعتصاب والإعدامات الغير قانونية دون محاكمات.

كما أسلفنا فإن جميع هذه الانتهاكات تحاط بغطاء التفات من العقوبة. إن القوانين التي تؤمن الإفلات من العقوبة للمسؤولين الحكوميين تهزأ بمبدأ سيادة القانون، حيث أنها تدعي التنظيم القانوني لما هو في أساسه انتهاك أساسي لمفهوم المساءلة. فعلى سبيل المثال، تنص المادة 16 من المرسوم التشريعي رقم 14 لسنة 1969 على عدم اتخاذ أي إجراء قضائي ضد أي موظف من موظفي الإدارة العامة للمخابرات عن الجرائم المرتكبة أثناء تأدية الواجب. وبموجب المرسوم التشريعي رقم 69 لسنة 2008 لا يجوز رفع دعوى قضائية أمام المحاكم ضد أفراد الشرطة أو الجمارك أو الأمن السياسي دون إذن مسبق من قائد الجيش.

وأخيراً، لا يمكن إغفال ذكر الشبيحة، والذين برغم كونهم خارج إطار النظام القضائي بالكامل إلا أن قضيتهم مرتبطة بشكل مباشر بموضوع العدالة وسيادة القانون في سوريا. فالشبيحة هم جماعات مسلحة تعود أصولهم إلى مؤسسات وشبكات إجرامية قريبة من النظام وتعمل بالنيابة عنه قبل اندلاع الثورة بمدّة طويلة. وقد تحولوا وتضخموا منذ بدء الثورة إلى قوات/ميليشيات شبه عسكرية تعمل بمنتهى العنف وتستعمل أساليب وحشية لقمع المعارضة متورطين بذلك بتجاوزات كبيرة لحقوق الإنسان وبتنفيذ عمليات إعدام دون محاكمة، بما فيها عملية إعدام الأطفال في مجزرة الحولة في أيار/مايو 2012 وغيرها الكثير. (الرجاء مراجعة الفصل الثالث).

1.3. التحديات والمخاطر

إن السياق المذكور سابقاً من المؤسسات المقيدة والكوادر المسيّسة والقوانين التي تنتهك حقوق الإنسان والمحاكم الاستثنائية ومراكز الاعتقال السرية والتفلات من العقوبات، أي باختصار، النظام القضائي المدني الواهن الذي تم إفساده، هو أحد أكبر التحديات التي سيواجهها قطاع القضاء خلال المرحلة الانتقالية، حيث أن القاعدة التي يوفرها هذا السياق أضعف بكثير مما يلزم لبناء سيادة القانون. سيتعين على الحكومة الانتقالية أن تتعامل مع واقع موروث من جهاز دولة قد لا يؤدي وظيفته، ومن شعبٍ انعدمت لديه الثقة في حكومته وهو الأمر الذي له ما يبرره. يزيد على ذلك أن مسار الثورة والصراع الدائر ما قبل المرحلة الانتقالية سيؤدّ المزيد من التحديات. ليس بإمكان مشروع اليوم التالي التنبؤ بأي درجة من الدقة بطبيعة التغييرات التي ستحدث في النظام أو الأوضاع اللاحقة لذلك. لكن يمكنه توقع التحديات التالية وتقديم توصيات بخطط طوارئ لمعالجتها.

التحدي الأول. ضعف النظام القضائي الحالي. بينما ستكون الحاجة ملحة لقضاء قوي خلال المرحلة الانتقالية. يتحتم على الحكومة الانتقالية العمل على الوقف الفوري لانتهاكات حقوق الإنسان التي قام بها النظام السابق، وملء الفراغ الكبير في الجهاز القضائي وتجنب الفوضى خلال المرحلة الانتقالية والاستعداد لتقديم مرتكبي جرائم متصلة بالنزاع للعدالة. تشمل التحديات بشكل خاص:

- انعدام استقلالية النظام القضائي بشكل ملحوظ وحقيقي.
- وجود المحاكم الاستثنائية أو حالياً الميدانية والتي تفتقد إلى الشرعية وتعدّ انتهاكاً لحقوق الشعب السوري.
- النقص في عدد وكفاءة الكوادر في النظام القضائي، والخوف من عدم عودة العديد منهم إلى رأس عملهم خلال المرحلة الانتقالية، والحاجة إلى حمايتهم من أي أعمال انتقامية (في حال كانوا معروفين في زمن النظام السابق) أو من الضغط الشعبي للانتقام من رموز النظام السابق.
- الأضرار أو الدمار الذي لحق بالبنى التحتية والسجلات القضائية بما في ذلك السجلات اللازمة لتدريب السجناء وتأهيلهم مهنيًا ولحاكمة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان والجرائم المرتبطة بالنزاع الحالي.
- التدخل المحتمل لجماعات ثورية مسلحة في العمليات المرتبطة بتطبيق العدالة وإنفاذ الأحكام القضائية.
- وجود قوانين تنتهك حقوق الإنسان.
- حتمية توقيف واحتجاز منفذي الجرائم المرتكبة في زمن الثورة وتأمين الحماية اللازمة لهم.

التحدي الثاني. يصعب إحصاء السجناء في سوريا وهي تعاني من تردي أوضاعها للغاية، بالإضافة إلى كونها تضم عدداً كبيراً ممن هم محتجزون بصورة غير مشروعة. تشمل التحديات بشكل خاص:

- وجود سجون سرية ومراكز اعتقال ووجود مستويات تحكم متعددة من الوزارات المختلفة والقوات المسلحة وأجهزة المخابرات.
- إطلاق السراح المتعمد أو هروب مجرمين خطرين خلال المرحلة الانتقالية والذين قد يشكّلون عنصر زعزعة استقرار باركتابهم المزيد من الجرائم وأعمال العنف.
- اعتقال السجناء السياسيين واحتجازهم في نفس المكان مع المجرمين مما سيحتاج إلى عملية مراجعة وإعادة نظر.
- اعتقال الأحداث في ظروف غير إنسانية.
- وجود عدد كبير من المعتقلين دون محاكمات وأوضاع السجون الغير الإنسانية والتي تستدعي إصلاحاً فورياً.
- ضرورة اعتقال مرتكبي الجرائم في زمن الثورة وجرائم انتهاك حقوق الإنسان، مع تأمين أمنهم واعتقالهم في ظروف تتوافق مع معايير حقوق الإنسان العالمية وكذلك حمايتهم من أية أعمال انتقامية.

التحدي الثالث. يتزايد احتمال تصاعد وتيرة الجرائم الخطيرة والمنظمة خلال المرحلة الانتقالية، كما كان الحال في دولٍ أخرى مرت بهذه المرحلة، ما يؤدي إلى تفويض جهود توطيد السلام والأمن والحكم. تشمل التحديات بشكل خاص:

- عصابات الجريمة المنظمة الدولية والتي تقوم بتهريب المخدرات والبشر والأسلحة (من وإلى وعبر الأراضي السورية)، بما في ذلك النشاط المستمر لبعض رموز النظام وجماعات الجريمة المنظمة أو الإرهابية التي قد تكون دعمت الثورة في مرحلة ما (بتهريب السلاح على سبيل المثال).
- الأعمال الانتقامية ضد من ينظر إليهم كموالين للنظام.
- ارتفاع وتيرة العنف الأسري وغيرها من جرائم العنف كنتيجة للصدمات واسعة النطاق التي تعرضت لها نسبة كبيرة من الشعب.
- احتمال ضلوع عناصر من النظام السابق في جرائم بهدف زعزعة العملية الانتقالية وإثارة التوترات الطائفية.

التحدي الرابع. نقص آليات الإشراف والمراقبة، سواء بالنسبة لعناصر النظام القضائي الرسمي أو النظام الموازي الذي يديره الجيش وأجهزة الأمن، حيث عمل ممثلي الجهاز القضائي والأمني حتى اليوم بقدر كبير من الحصانة التي تتيح لهم التفلت من العقوبات. تشمل التحديات بشكل خاص:

- الحاجة إلى وضع نظام إشراف ومتابعة جديد كلياً حيث لا وجود له حالياً.
- ضرورة مراقبة بعض الجماعات المسلحة التي قد تستأنف نشاطها خلال المرحلة الانتقالية وتقوم بالإضافة لذلك ببعض وظائف النظام القضائي (القيام باعتقالات واحتجاز السجناء على سبيل المثال) أو بالضلوع في عمليات انتقامية.
- الحاجة إلى آليات استجابة لدى ورود تقارير متعلقة بحدوث انتهاكات، بحيث يكون للعملية الرقابية عواقب عند الحاجة.

التحدي الخامس. من الوارد حدوث تجمعات عامة ضخمة ومظاهرات عارمة خلال المرحلة الانتقالية، سواء للاحتفال بنهاية النظام أو بغية إظهار التأييد أو الاحتجاج على بعض جوانب المرحلة الانتقالية أو للتعبير عن الدعم السياسي أو المعارضة. بشكل طبيعي فإن التجمعات العامة هي أمر مرحب به، لكن من الواجب إدارته بشكل حذر منع نشوب العنف والتخريب. تشمل التحديات بشكل خاص:

- في أعقاب عهدٍ اتسم بقمع حرية التجمع وخلا من أي مظاهر للاحتجاج، يفتقر عناصر الجهاز القضائي والشرطة إلى القواعد الأساسية للتجمعات العامة وإلى تقنيات إدارتها للمحافظة على السلم والأمن وحرية التعبير عن الرأي.
- قد يلجأ المخربون إلى إثارة البلبلة والتحريض على الإتيان بأعمال العنف في التجمعات العامة بغية زعزعة العملية الانتقالية.

التحدي السادس. نقص الشرعية وضعف ثقة الجمهور في النظام القضائي. فقد تم كسر العلاقة في أساسها ما بين الدولة والمجتمع. ومن الضروري أن تقوم العملية الانتقالية بإصلاح تلك العلاقة حتى في الوقت الذي تواجه فيه تحديات أكثر إلحاحاً. تشمل التحديات بشكل خاص:

- انعدام ثقة الشعب بالدولة ووجود حالة من الشك في الحكومة السابقة، والتي قد تنتقل إلى الحكومة الانتقالية.
- الافتقار إلى إرث سابق من الشفافية ومساءلة الأفراد الذين يشغلون مناصب في الحكومة الانتقالية وبين الجماهير عموماً.

1.4. الاستراتيجيات والتوصيات التفصيلية

لا يمكن التكهّن بدقة بالظروف التي سترافق العملية الانتقالية، أما التحديات فيمكن توقعها إلى حدٍّ ما وبالتالي الاستعداد للتعامل معها بخطواتٍ استباقيةٍ ووضع توصياتٍ لخطط طوارئٍ خاصة بها. لقد تم وضع الاستراتيجيات المقترحة هنا من قبل مشروع اليوم التالي بعد مناقشاتٍ مستفيضةٍ مع سوريين داخل وخارج البلاد، وبعد الاستشارات التقنية لخبراء ودراسة انعكاسات الأحداث التاريخية وسياقها. كما تمت دراسة الاستراتيجيات المتبعة من قبل دول انتقالية أخرى وحالات الفشل التي تعرضت لها (الرجاء استعراض المراجع المختارة). وإضافة إلى ذلك قام المشروع بدراسة الموارد المحدودة المتاحة سواءً البشرية منها أو المالية أو السياسية كما تم اقتراح إطار زمني لتنفيذ الاستراتيجيات، حيثما كان ممكناً، لما هو لازم التطبيق منها قبل بدء العملية الانتقالية والأولويات الفورية بمجرد بدئها وخلال الأشهر القليلة الأولى من الفترة الانتقالية.

تتطلب الاستراتيجيات المذكورة هنا العمل لكن لا تقوم في معظم الأحيان بتسمية المسؤول عنه على وجه التحديد. وكما لا يمكن التنبؤ بالظروف الدقيقة المحيطة بالعملية الانتقالية كذلك الحال بالنسبة لشكل وتركيبه واختصاصه والصلاحيات

المحددة للسلطة الانتقالية والتي لم يتم وضعها بعد. بالنظر إلى الخطوات الشاملة التي تم اتباعها لوضع الاستراتيجيات فإن مشروع اليوم التالي يراها ملائمة لأي هيئة سيتم تحويلها السلطة بحسب الأصول خلال المرحلة الانتقالية.

وأخيراً، فإلى جانب تقديم هذه التوصيات يشدد مشروع اليوم التالي أيضاً على ضرورة موائمة أي استراتيجيات متبعة للمبادئ الكلية الشاملة التي تم توضيحها مسبقاً. كما أن للسوريين الحق في الملكية الوطنية لكافة الاستراتيجيات، والتي بدورها ينبغي أن يتم وضعها في ظل قدرٍ وافرٍ من المشاركة والشمول لكل أطراف الشعب، ومن الضروري ضمان الشفافية في القرارات المتخذة وفي تطبيقها كما أنه من الواجب النظر إلى هذه المهمة ككل على أنها عملية مستمرة تستتجح تفاصيلها مع الوقت وستحتاج إلى تعديلات ويجب أن تجسد بحد ذاتها روح مبدأ سيادة القانون.

الاستراتيجية الأولى: إدارة النظام القضائي خلال المرحلة الانتقالية

(1) إلغاء المحاكم الاستثنائية، وإبطال حصانة أجهزة الأمن وسلطاتها في التوقيف والاعتقال

الأولويات الفورية

- إلغاء كافة المحاكم الخاصة والاستثنائية وكذلك إلغاء القوانين التي تمنح المحاكم العسكرية سلطة قضائية (بموجب المرسوم التشريعي رقم 51 لسنة 1962)، وتمنح المحاكم العسكرية الميدانية (بموجب المرسوم التشريعي رقم 109 لسنة 1967) سلطة ملاحقة ومحاكمة المدنيين.
- إلغاء القوانين التي تمنح صلاحيات التوقيف والاعتقال لمختلف أجهزة المخابرات السورية بما فيها المخابرات العسكرية ومديرية الأمن السياسي (التي يتواجد لها مكتب في كافة السجون المدنية)، والمديرية العامة للمخابرات ومديرية المخابرات الجوية.
- إلغاء بعض التشريعات كالمرسوم التشريعي رقم 69 لسنة 2008 والتي يمنح المسؤولين السياسيين وعناصر الأمن والشرطة والجمارك الحصانة من الملاحقة القانونية عن الجرائم المرتكبة أثناء تأدية الواجب.

(2) ضمان وجود كوادر كافية تتمتع بكفاءة عالية في النظام القضائي واستعادة استقلالية القضاء.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- وضع قائمة بموظفي النظام القضائي (القضاة والمدعون العامون ومسؤولو السجون وأفراد الشرطة) وموظفي وزارة العدل باستخدام الملفات الحالية إذا أمكن إيجادها.
- تحديد كوادر الجهاز القضائي الحاليين والذين يقومون بدور "وكلاء التغيير" ويعملون بما يخدم مبدأ سيادة القانون، ممن بإمكانهم قيادة النظام القضائي في المرحلة الانتقالية.
- جمع البيانات من البنك المركزي ووزارة المالية ووزارة العدل لتسهيل صرف رواتب موظفي وزارة العدل خلال المرحلة الانتقالية. ومع مضي العملية الانتقالية قدماً ينبغي التأكد من أن الرواتب تصرف للموظفين الذين هم على رأس عملهم فعلياً وليس كل من بقي على القائمة.
- إجراء مشاورات وصياغة مسودة خطة لتأسيس وزارة عدل جديدة من اليوم الأول للعملية الانتقالية.

الأولويات الفورية

- البدء بجهود للتوعية والقيام بحملات إعلامية لتشجيع كوادر النظام القضائي العادي (وليس الموازي والمكون من المحاكم العسكرية وأجهزة المخابرات) للعودة إلى ممارسة أعمالهم. (يرجى مراجعة قسم إصلاح القطاع الأمني فيما يخص العاملين في الجهازين العسكري والأمني).
- الإبقاء على الموظفين الحاليين في النظام القضائي العادي في وظائفهم نفسها خلال المرحلة الانتقالية. (يرجى مراجعة "العدالة الانتقالية" فيما يتعلق بفحص وتدقيق العاملين في الجهاز القضائي).
- توفير إمكانيات تطوير قدرات مستهدفة لدى كوادر محددة في الجهاز القضائي، كتدريب الشرطة والمدعين العامين على أسس وأدوات التحقيق الجنائي وحفظ الأدلة، أو تدريب القضاة على إدارة المحاكمات الخاصة بجرائم الحرب على سبيل المثال.
- تعزيز كل من استقلالية القضاة وأمنهم وتعديل قانون السلطة القضائية السوري لسنة 1961 لإلغاء سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، وإنفاذ الأحكام التي تتطلب من القضاة الامتناع عن التدخل في الشؤون السياسية. (الرجاء مراجعة الفصل الخامس فيما يخص فصل السلطات والفروع المحددة للحكومة). ولحماية القضاة من أية تأثيرات خارجية أو تهديدات ينبغي ضمان أمن المحاكم وتأمين الحماية الوثيقة لهم.
- تشجيع التواصل والتنسيق بين مختلف الوزارات التي يرتبط عملها بإدارة الجهاز القضائي والنظام العام، بما فيها وزارتي العدل والداخلية، ودراسة إنشاء مجموعة تنسيق تجتمع بشكل دوري أثناء المرحلة الانتقالية.

الأشهر القليلة الأولى

- إجراء تقييم كامل لقدرات موظفي قطاع العدل متضمناً استطلاعاً للرأي العام لإعطاء الشعب السوري المجال لتقديم رؤيته بخصوص العقبات والتحديات التي يواجهها والمتعلقة منها بأداء وقدرات موظفي الجهاز القضائي على وجه التحديد. يجب من خلال استعراض خيارات تطوير القدرات تحديد الحاجات المرتبطة بالسياق السوري وما يتصل به من تدريب بدلاً من اختيار أحد النماذج أو المنهجيات الأجنبية.
- إجراء تقييم كامل للنظام القضائي متضمناً استطلاعاً للرأي العام في جميع أنحاء الدولة للتحقق من المشاكل التي يواجهها الشعب مع النظام القضائي واستبيان شكل النظام الذي يرغبون به مستقبلاً. سيوفر التقييم واستطلاعات الرأي لعملية التخطيط الاستراتيجي الوطني المعلومات اللازمة لبحث الإصلاح بعيد المدى للنظام القضائي.

(3) حماية السجلات والبنية التحتية.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- نشر الوعي ما بين الجماعات المحلية في سوريا عن أهمية حماية السجلات القانونية والبنية التحتية القضائية الهامة حتى يتسنى التعامل مع كافة السجناء الحاليين بما تقتضيه العدالة، ولتمكين الملاحقة القانونية لرموز النظام السابق المتهمين بجرائم مرتبطة بالنزاع وحتى تسير عملية إدارة الجهاز القضائي قديماً خلال المرحلة الانتقالية.
- تحديد البنى التحتية والمواقع الهامة (البنك المركزي ومحاكم الدولة والمحاكم الأخرى والسجون ومراكز الاعتقال وفروع المخابرات على سبيل المثال) لضمان إمكانية حمايتها أثناء المرحلة الانتقالية. وكذلك تحديد السجلات الرئيسية الهامة (مثل السجلات الجنائية والإحصائيات) وأماكن حفظها (كالسجون ومراكز الشرطة والمكاتب الحكومية مثلاً) حتى تتم حمايتها وحفظها.

- إعطاء قائمة بالبنى التحتية الهامة ومواقع السجلات للجماعات المحلية في كل مدينة وقرية حتى تتمكن من تعيين أفراد يقومون على حمايتها خلال المرحلة الانتقالية إلى حين تتم استعادة النظام العام.

الأولويات الفورية

- تقييم وتحليل وضع البنية التحتية للجهاز القضائي (كتحديد الأضرار التي لحقت بمراكز الشرطة والسجون على سبيل المثال) والكلفة المحتملة لإصلاحها.
- تخصيص موازنة طارئة للبدء الفوري بإعادة تأهيل البنى التحتية الهامة للجهاز القضائي بما فيها السجون ومراكز الشرطة لضمان توافرها ومعايير حقوق الإنسان الأساسية وتمكين الجهاز القضائي من القيام بوظائفه.

(4) العمل مع المجموعات الثورية.

لم يتمكن مشروع اليوم التالي من التوصل إلى توقع مشترك بشأن الجماعات الثورية، بما فيها الجيش السوري الحر وغيرها من الجماعات المسلحة المعارضة. حيث تتوقع قلة من أعضاء المشروع قيام الجماعات المسلحة المعارضة بوضع سلاحها والامتثال لإجراءات إدارة الجهاز القضائي كما تتبناها الحكومة الانتقالية. بينما تتوقع الغالبية استمرار فاعلية هذه الجماعات واضطلاعها بدورٍ ما في توفير الأمن وإدارة الجهاز القضائي، وعليه تتناول الاستراتيجيات اللاحقة هذا الاحتمال. بيد أن جميع أعضاء مشروع اليوم التالي اتفقوا على أن أي عمل مع الجماعات الثورية يجب أن يتم في إطار روح من الشفافية والانفتاح وأعلى درجات الاحترام اعترافاً بالدور الأساسي الذي لعبته هذه الجماعات في الثورة وتشجيعاً لها على القيام بدور مشرف في المرحلة الانتقالية. ومن اللازم أن تتناول المشاورات مع الجماعات الثورية الاستراتيجيات والقوانين والمبادرات بغية ضمان مشاركتهم الفعالة ضمن الحكومة الانتقالية وتعاونهم ودعمهم لها. أما الإخفاق في هذا المجال فقد ينجم عنه العودة إلى العنف.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- رسم مخطط تفصيلي للجيش السوري الحر وغيره من الجماعات المسلحة المعارضة (مثل الجماعات الطائفية) يشمل مخططهم التنظيمي والقيادات والدعم والموارد والدوافع والأساليب والتكتيكات وعلاقتهم مع غيرهم من الجهات الفاعلة الداخلية والخارجية.
- إطلاق حوار مع الجيش السوري الحر وغيره من الجماعات المسلحة المعارضة عن دورهم المحتمل في العملية الانتقالية وما يحتاجونه من استعدادات للوفاء بمتطلبات هذا الدور.
- العمل مع القيادة السياسية للجيش السوري الحر والجماعات الثورية الأخرى من أجل وضع استراتيجيات لتسليم عمليات إدارة الجهاز القضائي وتوفير الأمن في المرحلة الانتقالية. وينبغي أن تعكس هذه الاستراتيجيات الهيكل التنظيمي للجماعات المسلحة المعارضة وأن تتناول بشكلٍ حقيقي السياق المحلي القضائي والأمني.

الأولويات الفورية

- في حال شاركت الجماعات الثورية في عمليات إدارة الجهاز القضائي خلال العملية الانتقالية، يتوجب العمل معها للاتفاق على معايير حقوق الإنسان الأساسية التي سيتم الامتثال لها من قبلهم. وقد يكون من اللازم تعديل القوانين لمنح هذه الجماعات صلاحيات محدودة للتوقيف كي لا تتم المخاطرة بفشل جهود تقديم مرتكبي الجرائم المرتبطة بالنزاع للمحاكمة.
- تأسيس جهة إشراف لمتابعة مدى مشاركة الجماعات الثورية في عمليات إدارة الجهاز القضائي خلال المرحلة الانتقالية وتوثيق أية خروقات والإبلاغ عنها (الرجاء مراجعة الإستراتيجية الرابعة أدناه).

الأشهر القليلة الأولى

- وضع استراتيجيات لنزع سلاح وتسريح وإعادة دمج أعضاء الجماعات المسلحة في أجهزة الدولة والمجتمع، مع إدراك أهمية فهم الجماعات المحددة والسياق الخاص بكل منها كمتطلب هام يسبق صياغة الاستراتيجيات الملائمة. بالإمكان دمج بعض أعضاء الجماعات في جهاز الشرطة أو الجيش أو وزارات أخرى (الرجاء مراجعة الفصل الثالث).
- وضع قانون أو تشريع يشترط تسجيل الأسلحة والتراخيص التي تسمح بحملها وامتلاكها بشكل رسمي (الرجاء مراجعة الفصل الثالث).

(5) البدء بتعديل القوانين بما يضمن توافقها مع حقوق الإنسان الأساسية.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- تأسيس لجنة قانونية لمراجعة القوانين الحالية ووضع توصيات حول القوانين التي يلزم تعديلها أو إلغاؤها في الأشهر الأولى للمرحلة الانتقالية. ويتعين أن تكون هذه اللجنة متعددة الاختصاصات فتضم بين أعضائها محامين وغيرهم ممن هم ضليعون في القانون بالإضافة إلى عناصر فاعلة في المجتمع المدني، كما يجب أن تجري مشاورات واسعة النطاق مع المجتمع المدني.

الأولويات الفورية

- إلغاء أهم القوانين التي تنتهك حقوق الإنسان الأساسية كحرية التعبير والتنظيم وتلك التي تجرم المعارضة السياسية. ويعد هذا الإجراء حتمياً من الناحية العملية وقيماً جداً من الناحية الرمزية، حيث يؤشر على قطيعة واضحة مع النظام السابق ويبني الثقة في الحكومة الانتقالية.

الأشهر القليلة الأولى

- على اللجنة القانونية النظر في التحديات الأوسع من خلال تحليل منظومة القوانين بكاملها ومقارنتها بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان (مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية حقوق الطفل واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وغيرها) ومقارنتها كذلك بالمعايير الدولية للقانون الجنائي (مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها) كما يتعين أن تتشاور المعنيين في سوريا بدءاً من المسؤولين في جهاز القضاء ومنظمات المجتمع المدني وانتهاءً بعموم الشعب. وسيوفر هذا أرضية عمل راسخة تبني عليها عمليات الإصلاح القانوني الواسع مستقبلاً.

(6) توقيف وملاحقة مرتكبي جرائم مرتبطة بالنزاع أو انتهاكات لحقوق الإنسان قانونياً ومحاكمتهم.

أياً كان النهج المتبع للعدالة الانتقالية فمن المرجح أنها ستضمن دوراً ما للنظام القضائي المعتاد في الملاحقة القانونية والمحاكمة للمتهمين بالضلوع في جرائم مرتبطة بالنزاع (الرجاء مراجعة الفصل الثاني). من الضروري جداً الحرص على المعاملة الإنسانية للمتهمين وبما يلبي معايير حقوق الإنسان الأساسية.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- تحديد أسماء المشتبه بارتكابهم انتهاكات لحقوق الإنسان قبل أو إبان الثورة ويمكن تحقيق ذلك من خلال الشبكات الموجودة حالياً (مثل لجان التنسيق المحلية).
- جمع وحفظ أدلة على الجرائم المرتكبة مثل جرائم الحرب أو التعذيب من أجل ملاحقة مرتكبيها مستقبلاً ومحاكمتهم.
- الأولويات الفورية
- التأكد من حراسة وحماية مواقع الجرائم أو انتهاكات حقوق الإنسان (مثل مراكز التعذيب والمقابر الجماعية) لضمان سلامة الأدلة وعدم تدميرها.

الأشهر القليلة الأولى

- التعاون مع المبادرات المتخذة والمتعلقة بالعدالة الانتقالية لتمكين النظام القضائي المعتاد من لعب دوره في العملية (الرجاء مراجعة الفصل الثاني).
- الاستراتيجية الثانية: معالجة قضايا الاحتجاز والسجون.
- (1) توحيد السلطة التي تخضع لها السجون وإدارتها، والتحقق كذلك من عددها ومواقعها وأوضاعها.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- إجراء جرد بكافة السجون التي تعمل الآن بما فيها السجون السرية وجمع المعلومات عن مواقعها وأوضاعها من خلال شبكات موجودة حالياً في سوريا.

الأولويات الفورية

- إغلاق السجون الأسوأ سمعة والتي ارتكبت فيها أكثر انتهاكات حقوق الإنسان فظاعة.
- وضع كافة السجون تحت السيطرة المدنية بدلاً العسكرية وتحت سلطة وزارة العدل.
- الأشهر القليلة الأولى
- إجراء تقييم للبنى التحتية للسجون لتحديد الإصلاحات المطلوبة في مرافقها الفورية منها والطويلة الأمد.
- تخصيص موازنة طوارئ لإعادة تأهيل السجون بحيث تلبى معايير حقوق الإنسان الأساسية (انظر النص أدناه).

(2) الحؤول دون إطلاق أو هروب المجرمين الخطرين.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- العمل مع مسؤولي السجن الحاليين المعارضين للنظام حول كيفية الحؤول دون إطلاق سراح المجرمين الخطرين.
- الحصول على قائمة بالمساجين المدانين بجرائم خطيرة وتحديد أكثرهم خطورة.

- تحديد مكان احتجاز أكثر المجرمين خطورة (جناحين من أجنحة السجن في مركز العاصمة دمشق على سبيل المثال).
- وضع خطة لمنع هروب المجرمين الخطرين أثناء الفوضى والبلبلة التي سترافق انهيار النظام.

الأولويات الفورية

- تفعيل الخطة الموضوعة لمنع هروب المجرمين الخطرين بما يشمل حراسة السجن عند فرار قوات النظام.
- حماية سجلات السجن لتسهيل إعادة القبض على المجرمين الخطرين في حال تم إطلاق سراحهم أو نجحوا في الهروب من السجن.

الأشهر القليلة الأولى

- في حال تم إطلاق سراح المجرمين الخطرين من قبل نظام الأسد يجب النظر في منحهم حوافز تشجعهم على تسليم أنفسهم (مثل تخفيف مدد محكومياتهم).

(3) إطلاق سراح السجناء السياسيين.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- إعداد قائمة شاملة بالسجناء السياسيين. جمع المعلومات من الشبكات الحالية (مثل لجان التنسيق المحلية)، والتقارير الموضوعة من قبل المنظمات المحلية والدولية غير الحكومية ومن عائلات السجناء السياسيين. جمع معلومات الاتصال بالعائلات لإعلامهم بشكل مباشر وفوري عن إطلاق سراح السجناء السياسيين.
- الاستعداد لتكوين فرق دراسة أوضاع المعتقلين والتي ينبغي أن تتألف من قاضي معروف ومدعي عام ومحامي وممثلين عن المجتمع المدني.

الأولويات الفورية

- إرسال فرق دراسة أوضاع المعتقلين إلى كل سجن من السجون وأماكن الاعتقال المحددة من أجل إطلاق سراح السجناء السياسيين باستخدام القوائم التي تم جمعها عن السجناء السياسيين. في حال وجود فرد غير مذكور على القائمة لكن من المحتمل كونه سجين سياسي، يعتمد الفريق إلى مراجعة سجله أو ملفه الجنائي وإلى إجراء مقابلة معه للخروج بقرار بشأن إطلاق سراحه من عدمه.
- وضع آليات تمكن عائلات السجناء السياسيين من التواصل مع فرق دراسة أوضاع المعتقلين لمعرفة النتائج التي تم الخروج بها من المراجعات.

(4) إطلاق سراح الأحداث المسجونين.

يوصي مشروع اليوم التالي بإطلاق سراح كافة الأحداث من السجون (أي كل من هم دون الثامنة عشرة من العمر)، سواء أكانوا سجناء سياسيين أو أطفال قاموا بمخالفة القانون ذلك أن تردي أوضاع السجون في سوريا من الدرجة التي تجعل من غير الإنساني إبقاء الأحداث محتجزين. هذا بالإضافة إلى أن احتجاز أطفال في نفس المكان مع السجناء البالغين يعرضهم لخطر "عدوى الإجرام" والاعتداء والإيذاء على يد السجناء البالغين. وبموجب القانون الدولي، يعد احتجاز أطفال الإجراء الأخير الذي يتم اللجوء إليه في حال فشلت جميع الإجراءات الأخرى.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- وضع قائمة شاملة بكافة الأحداث المحتجزين في السجون مع جمع معلومات من الشبكات الحالية (مثل لجان التنسيق المحلية) وتقارير من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية وعائلات الأحداث. القيام كذلك بتجميع معلومات الاتصال بعائلاتهم حتى يتم إعادتهم إلى رعايتهم فور إطلاق سراحهم.
- استنباط استراتيجية تهدف لإطلاق سراح الأحداث المحتجزين في السجون. تتطلب هذه عناية كبيرة وينبغي أن تشمل المواصلات اللازمة للشم للأسر أو تأمين احتياجات الأحداث الذين لم يتم التعرف إلى أو إيجاد عائلاتهم. كما يجب إيلاء اهتمام خاص لتجنيب هؤلاء الأحداث التعرض لمزيد من الأذى أو الصدمات أو النبذ بعد إطلاق سراحهم.

(5) استعراض المعتقلين الذين لم تتم محاكمتهم وتحسين أوضاع السجون.

في أحد السيناريوهات المحتملة، والمبين أعلاه، قد يقوم النظام بإطلاق سراح أعداد كبيرة من المجرمين أو قد يتمكنوا من الفرار تاركين السجون فارغة نسبياً، وفي سيناريو آخر قد تترث الحكومة الانتقالية سجوناً مزدحمة بمتهمين محكومين ومعتقلين لم تتم محاكمتهم بعد وقد قضوا فترات مطوّلة في السجن.

الأولويات الفورية

- إرسال فريق دراسة أوضاع المعتقلين (الرجاء مراجعة المدون أعلاه) إلى السجون لتحديد من سيتم إطلاق سراحه، بما فيهم المعتقلين الذين لم تتم محاكمتهم وقد قضوا فترات اعتقال فعلية تتجاوز الفترات القصوى التي قد يقضوها فيما لو تمت إدانتهم.

الأشهر القليلة الأولى

- النظر في منح عفو وفترات أحكام مخففة في السجن بغرض التقليل من التعداد في السجون.
- دراسة وتقييم أوضاع السجون بمشاركة خبراء في السجون محليين ودوليين. تحديد الإجراءات ذات الأثر السريع التي يمكن اتخاذها لمعالجة حالات النقصير الحالية في حقوق الإنسان. تشمل القضايا الأساسية ضمان المأكل والماء والإقامة والأوضاع الصحية والرعاية الطبية الملائمة. توفير موازنة طوارئ لتطبيق هذه الإجراءات.
- ترتيب إشراف عام ورقابة على السجون لضمان تلبية مرافقها للمعايير الإنسانية وحفظ حقوق المعتقلين خلال المرحلة الانتقالية (الرجاء مراجعة الاستراتيجية الرابعة أدناه).

(6) احتجاز الأفراد المتهمين بارتكاب جرائم مرتبطة بالنزاع أو بانتهاكات حقوق الإنسان.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- اتخاذ قرار بشأن مكان احتجاز الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم مرتبطة بالنزاع أو بانتهاكات حقوق الإنسان في أنحاء الدولة. وينبغي اتخاذ تدابير أمنية كافية لحماية هذه السجون حيث قد تكون عرضة لهجمات كما يجب توفير قدر كاف من الإشراف والرقابة لضمان عدم انتهاك حراس السجون لحقوق الإنسان مع المساجين (الرجاء مراجعة الاستراتيجية الرابعة أدناه).

الاستراتيجية الثالثة: منع حدوث جرائم خطيرة خلال العملية الانتقالية.

تتنازل كافة الدول جاهدة لمعالجة قضية الجرائم الخطيرة. وفي حالة الدول التي تمر بمراحل انتقالية يكون للجرائم الخطيرة الأثر الأكبر في زعزعة الاستقرار بتفجير مزيد من العنف المتجدد والتسبب في الانقطاع المتكرر لمسيرة توطيد السلام. وبالإضافة إلى ذلك، ففي مرحلة مابعد النزاع غالباً ما ترتفع معدلات الجرائم الخطيرة في الدول حيث تستغل المنظمات الإجرامية ذات الخبرة وكذلك عصابات الجريمة المنظمة عبر الوطنية الفوضى والاضطرابات الحاصلة وحيث يكون الأفراد الذين تعرضوا لصدمات جراء أعمال عنف أنفسهم أكثر عرضة لاستعماله. وعليه يجب وضع عملية مكافحة الجرائم الخطيرة على رأس جدول أعمال السياسات التي ستنفذها الحكومة الانتقالية.

(1) تحديد وتقييم مدى القدرة على معالجة قضية الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- تحديد القدرة الحالية والآليات القانونية اللازمة للتحقيق في ومحاكمة الضالعين في الجرائم الخطيرة، مثل الاتجار بالمخدرات والبشر التي ترتكبها عصابات الجريمة المنظمة عبر الوطنية. ونظراً للتعددية والسرية في الجهاز القضائي والأمني الحالي فمن غير الممكن تحديد فروعها التي تضطلع حالياً بشؤون الجرائم الخطيرة بشكل واضح وما إذا كانت ستظل تعمل خلال المرحلة الانتقالية. ينبغي النظر في إنشاء وحدة متخصصة بالجرائم الخطيرة في وزارة العدل للتنسيق مع نظيرتها في وزارة الداخلية (الرجاء مراجعة الفصل الثالث).

الأشهر القليلة الأولى

- إجراء تقدير استراتيجي للتهديدات للتأكد من مستوى ونطاق الإجرام في سوريا وتدابيره الإقليمية. كما ينبغي تحديد أي قصور في التعامل مع الجرائم الكبرى وبالأخص مع الجريمة المنظمة عبر الوطنية مثل الاتجار بالمخدرات والأشخاص والأسلحة حتى يتم تناول القضية في الإصلاحات المتوسطة والطويلة المدى.
- ضمان حماية القضاة والمحامين والمدعين العامين العاملين على الدعاوى المتعلقة بالجرائم الكبرى حيث يمكن أن يكونوا تحت خطر الترهيب أو الإصابة أو حتى الموت.

(2) منع وقوع هجمات انتقامية وسائر أشكال الإجرام الأخرى.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- إعداد حملات إعلامية عامة لمحاولة تجنب وقوع هجمات انتقامية وسائر أشكال الإجرام الأخرى. التأكيد للضحايا وعائلاتهم على أنه سوف يتم تكريم الشهداء وتحقيق العدالة (الرجاء مراجعة الفصل الثاني). توجيه اهتمام كبير على مسألة منع العنف الأسري.

الأولويات الفورية

- إذاعة رسائل بكافة الوسائل المتاحة لإيقاف الهجمات الانتقامية والعنف الأسري وسائر أشكال الإجرام الأخرى. وينبغي إشراك مسؤولين في الحكومة والأفراد ذوي السلطة الأخلاقية والذين يحظون بشعبية واسعة وآخرين محليين والقادة الدينيين والمنظمات غير الحكومية وجماعات المجتمع المدني المحلية ووسائل الإعلام في هذا المسعى.

(3) وضع استراتيجيات محلية لمنع الجريمة.

الأشهر القليلة الأولى

- على لجان سيادة القانون المحلية والوطنية (الرجاء مراجعة الاستراتيجية الرابعة أدناه) تناول ومعالجة مشكلة الجرائم الخطيرة. لقد توصل مشروع اليوم التالي إلى استنتاج أنه ليس من الحكمة وضع استراتيجية عامة لمكافحة الجريمة لكل أنحاء سوريا، وأهمية تطوير استراتيجيات على المستوى المحلي.
- من المهم إشراك منظمات المجتمع المدني المحلية والمنظمات غير الحكومية في تطبيق الاستراتيجيات الهادفة لردع الجريمة والعنف الأسري المعرض للتزايد نتيجة للصدمات النفسية (الرجاء مراجعة الفصل الثاني) وكذلك اتخاذ خطوات لحماية الضحايا (كإنشاء أماكن لإيواء النساء مثلاً).

الاستراتيجية الرابعة: وضع آليات مرحلية للرقابة والإشراف.

يتعين وضع آليات مرحلية للرقابة والإشراف فور بدء المرحلة الانتقالية لمتابعة عمليات تحقيق العدالة وإتاحة المجال لإجراء تحقيق سريع ونزيه بخصوص الأحداث المحلية الهامة المرتبطة بأطراف من الجهاز القضائي. وسيكون لهذا دلالة رمزية على خلق ثقافة جديدة من المساءلة. ينبغي أن تكون آليات الرقابة مطبقة خلال العملية الانتقالية. كما أنها يجب أن تشمل المجتمع المدني لإظهار الدور الأساسي الذي يلعبه في تعزيز مبدأ سيادة القانون ولتمكين كافة الأحزاب السياسية والمجتمع المدني من تعلم الكيفية التي يعمل بها النظام القضائي وتقدير الأولويات المتعلقة بالإصلاح طويل الأمد. وعليه يدعو مشروع اليوم التالي الاستفادة من الشبكات القوية الموجودة حالياً ومن منظمات المجتمع المدني لتكوين لجان سيادة القانون على المستويات الوطنية والمناطقية والمحلية، وكذلك مراقبين لتطبيق مبدأ سيادة القانون.

الأولويات الفورية

(1) تشكيل لجنة وطنية لسيادة القانون.

تشكيل لجنة وطنية لسيادة القانون مؤلفة من ممثلين عن الأحزاب السياسية والنظاميين لبقضائي والأمني والمجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان. تزداد فاعلية هذه اللجان بازدياد شموليتها وتمثيلها لعدد أكبر من الهيئات. وينبغي أن يترأس اللجنة شخص ذو مكانة بارزة يتمتع بمصداقية كبيرة لدى جميع الأطراف. في حال صعوبة تطبيق ذلك تكون رئاسة اللجنة بالتناوب.

على اللجنة استنباط واقتراح استراتيجيات لبناء مفهوم سيادة القانون خلال المرحلة الانتقالية، وتلقي معلومات عن أحدث التطورات من اللجان المحلية عن مشاكل خاصة بالنظام القضائي أو بأداء وكلائه (شاملة المشاكل المتعلقة بقيام المجموعات المعارضة بتطبيق العدالة الانتقالية)، تلقي تقارير عن أي نزاعات قد تنشأ بين الأحزاب السياسية أو الجماعات المعارضة مع القطاع القضائي والمساعدة في وضع خطط لضمان سير أول انتخابات ديمقراطية في سوريا بطريقة سلمية وسليمة. بإمكان اللجنة إعطاء توصيات صريحة وتشجيع الحكومة الانتقالية على اتخاذ إجراءات لتسوية القضايا.

يتوجب اتفاق كافة الأطراف على مرجعيات اللجنة الوطنية لسيادة القانون ويقترح مشروع اليوم التالي المرجعيات التالية:

- إجراء مشاورات موسعة مع كل الأطراف المعنية بخصوص القضايا المتعلقة بسيادة القانون.
- صياغة استراتيجية شاملة لقطاع سيادة القانون خلال العملية الانتقالية.

- مراجعة كافة الخطط العملية الرئيسية للأطراف الفاعلة في الجهاز القضائي خلال الفترة الانتقالية.
- الاتفاق على مدونة خاصة لقواعد السلوك المتعلقة بالأطراف الفاعلة في سيادة القانون خلال عملية إجراء الانتخابات.
- تسهيل صياغة خطة لتأمين حسن سير الانتخابات الديمقراطية الأولى في الدولة ويشمل ذلك مراجعة الخطط المعدة والمقدمة للجنة من قبل أجهزة الأمن.
- تلقي شكاوى المواطنين في أنحاء الدولة بخصوص حالات الاعتداء أو الإيذاء التي تعرضوا لها من قبل مسؤولين في الجهاز القضائي والاتفاق على الإجراءات التي يتم اتباعها في حالات كهذه.
- تلقي التقارير من مراقبين مستقلين (انظر أدناه) وكذلك من مراقبين إقليميين ودوليين.
- تسوية النزاعات بين الأحزاب السياسية وأجهزة الأمن وبين عناصر الأجهزة الأمنية فيما بينها.
- التحقيق في حالات العنف السياسي التي حدثت خلال المرحلة الانتقالية بناء على طلب من الحكومة الانتقالية، وتقديم توصيات عن كيفية تجنبها في المستقبل.
- تنسيق تأسيس وأعمال لجان سيادة القانون على المستوى المناطقي بما يشمل تلقي التقارير الدورية.
- تسوية النزاعات التي تمت إحالتها للجنة من قبل اللجان المناطقيّة لسيادة القانون.

2) تشكيل لجان مناطقيّة لسيادة القانون.

تشكيل لجان مناطقيّة لسيادة القانون مؤلفة من ممثلين عن الأحزاب السياسية والنظاميين القضائي والأمني والمجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان في المناطق السورية المختلفة، يرأسها أشخاص مستقلون يتسمون بالنزاهة. تتمثل مهمة هذه اللجان في الإشراف على وتنسيق عمل لجان سيادة القانون المحلية، وتلقي التقارير من مراقبين مستقلين (انظر أدناه)، واتخاذ قرارات بشأن مسارات العمل الملائمة. كما أن على اللجان المناطقيّة إرسال تقارير دورية إلى اللجنة الوطنية لسيادة القانون بخصوص التقدّم المحرز والتحديات، وبصورة خاصة إعطاء تحذير مسبق عن أي موضوع من شأنه عرقلة السلام والأمن وسيادة القانون خلال المرحلة الانتقالية.

يتوجب اتفاق كافة الأطراف على مرجعيات اللجان المناطقيّة لسيادة القانون ويقترح مشروع اليوم التالي المرجعيات التالية:

- إجراء مشاورات موسعة مع كل الأطراف المعنية على مستوى المنطقة بخصوص القضايا المتعلقة بسيادة القانون.
- تأسيس وتنسيق أعمال لجان سيادة القانون المحلية.
- الاتفاق على استراتيجيات مناطقيّة لضمان تحقيق العدالة وسيادة القانون بما يشمل التفاوض مع مختلف الجهات الفاعلة للتأكد من مشاركة الجميع في وضع هذه الاستراتيجيات.
- حل أي نزاعات قد تنشأ بين الجماعات السياسية المختلفة والجهات الفاعلة وممثلي النظام القضائي والأمني من جهة، وبين عناصر من النظاميين القضائي والأمني من جهة أخرى حين يكون لهذه النزاعات تأثير على المنطقة المعنية.
- تسهيل الترتيبات الأمنية المناطقيّة اللازمة لإجراء الانتخابات بما يشمل مراجعة الخطط المعدة والمقدمة للجان من قبل القوات الأمنية والجهات الفاعلة الأخرى.
- التعامل مع النزاعات أو الشكاوى التي لا يمكن حلها على المستوى المحلي وإعطاء توصيات عن كيفية تجنب وقوعها مستقبلاً.
- تلقي تقارير موجزة من مراقبين مستقلين (انظر أدناه) واتخاذ القرار حول مسارات العمل الملائمة،

- إرسال تقارير دورية إلى اللجنة الوطنية لسيادة القانون بشأن التقدّم الذي تم إحرازه والتحدّيات، وبصورة خاصة إعطاء تحذير مسبق عن أي شيء من شأنه عرقلة السلام والأمن وسيادة القانون بشكل خطير.

3) تشكيل لجان محلية لسيادة القانون.

تشكيل لجان محلية لسيادة القانون مؤلفة من ممثلين عن الأحزاب السياسية، والنظاميين القضائي والأمني، والمجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان على المستوى المحلي. يجب أن تضم اللجان المحلية ممثلين عن الجماعات الثورية المسلحة إلى أكبر حد ممكن بما يضمن اندماجهم ومشاركتهم في العملية ويؤدي بالتالي إلى قبولهم للقرارات المتخذة والتزامهم بأي اتفاقيات تعقدها اللجان. كما يتعين أن يترأس اللجنة المحلية شخصيات محلية بارزة وموثوقة وعلى درجة عالية من النزاهة.

ينبغي أن تكون اللجان المحلية لسيادة القانون على اتصال يومي بقطاع القضاء على المستوى المحلي، كما أن عليها الإشراف على الجهات الفاعلة في هذا القطاع بما فيهم ممثلي الجماعات الثورية المسلحة الذين يعملون على المستوى المحلي. يجب عليها بالإضافة إلى ذلك قيادة الموائيق الأمنية المحليّة والتوسط في النزاعات التي قد تنشأ ما بين الجماعات (كالجماعات المعارضة المناقصة).

يجب أن تتفق كافة الأطراف على مرجعيات اللجان المحلية لسيادة القانون، ويقترح مشروع اليوم التالي المرجعيات التالية:

- الاتفاق على استراتيجية محلية أو موائيق تهدف لضمان الأمن وسيادة القانون، وتشمل التفاوض مع جهات فاعلة مختلفة لضمان المشاركة الكاملة في وضعها.
- حل أي نزاعات قد تنشأ بين الجماعات السياسية المختلفة والجهات الفاعلة وممثلي النظام القضائي والأمني من جهة، وبين عناصر من النظاميين القضائي والأمني من جهة أخرى.
- تسهيل الترتيبات الأمنية المحلية اللازمة لإجراء الانتخابات بما يشمل مراجعة الخطط المقدمة للجان من قبل القوات الأمنية والجهات الفاعلة الأخرى.
- تلقي الشكاوى بخصوص أي إجراءات تعسفية من قبل جهات فاعلة في الجهاز القضائي أو الأمني وتقديم بعض التعويضات أو الاستجابة لهذه الادعاءات حيثما كان ممكناً،
- إحالة الشكاوى التي لا يمكن حلها محلياً أو ذات الطبيعة الحساسة أو الخطيرة إلى اللجان المناقصة لسيادة القانون،
- إرسال تقارير دورية إلى اللجنة المناقصة لسيادة القانون بشأن التقدّم المحرز في تطبيق مبدأ سيادة القانون والتحدّيات التي تواجهه، وبالأخص إعطاء تحذير مسبق عن أي قضايا من شأنها عرقلة الأمن وسيادة القانون بشكل خطير.

4) تعيين مراقبين مستقلين لتطبيق سيادة القانون.

يُنظر إلى مراقبي تطبيق سيادة القانون على أنهم لاعبون محايدون يتم اختيارهم من المجتمع المدني. ويجب أن يتم تعيينهم بسرعةٍ قصوى اعتماداً على الشبكات الموجودة حالياً مثل لجان التنسيق المحليّة كما ينبغي فحصهم والتدقيق في المعلومات المتوفرة بشأنهم من خلال نظام تأسسه اللجنة الوطنية واللجان المناقصة لسيادة القانون.

سيعمل المراقبون على المستوى المحلي، حيث سيتابعون بشكلٍ مباشر أنشطة الجهات الفاعلة في النظام القضائي. حيث يتوجب عليهم على سبيل المثال التواجد في التجمعات العامة وزيارة مراكز الشرطة ومراكز الاعتقال، وحضور

المحاكمات وما إلى ذلك. كما أن من الضروري أن يتلقوا التدريب الأساسي على كيفية النهوض بمسؤولياتهم في المحافظة على والتأكد من حسن تطبيق مبدأ سيادة القانون وإرسال تقارير بهذا الشأن. على المراقبين كذلك حمل بطاقات تبين هويتهم بكل وضوح كمرابي تطبيق مبدأ سيادة القانون والتأكد من سهولة التعرف عليهم بشكل سريع بين العامة (بارتداء زي خاص مثلاً) كما أن عليهم الاعتزاز بحياديتهم وبالالتزامهم لمبدأ سيادة القانون.

يجب النظر والتحقيق في أي إساءات أو اعتداءات أو نزاعات يقوم المراقبون بالإبلاغ عنها وإلا فلن يكون للمراقبة أي تأثير يذكر. كما يجب إحالة الحوادث الخطيرة إلى لجان محددة متفرعة عن اللجان الوطنية والمناطقية لسيادة القانون تم إنشاؤها لغرض بحث الإساءات والاعتداءات.

يجب أن تتفق كافة الأطراف على مرجعيات مراقبي تطبيق سيادة القانون، ويقترح مشروع اليوم التالي المرجعيات التالية:

- الحرص على التواجد في المناطق والفعاليات الحساسة التي قد يكون فيها الأمن وسيادة القانون مهددين.
- البقاء مصدراً محايداً للمعلومات المتعلقة بأوضاع وأنشطة مؤسسات سيادة القانون بما في ذلك في التجمعات العامة.
- إعداد وإرسال تقارير بالمعلومات السابقة إلى اللجان المحلية لسيادة القانون وفي الحالات الخطيرة إلى اللجان الوطنية لسيادة القانون.
- الشروع في مفاوضات لحل النزاعات التي قد تنشأ بين الجهات الفاعلة القضائية والأمنية والسياسية قبل أن تتصاعد،
- مراقبة سير الانتخابات وبناء ثقة الشعب بأن سيادة القانون والأمن ستتم المحافظة عليهم.

الاستراتيجية الخامسة: إدارة التجمعات العامة.

1) وضع قواعد مشتركة للدخول في التجمعات العامة وضمن السلامة.

الأولويات الفورية

- تدريب قوات الشرطة المسؤولة عن النظام العام على أسس وأساليب السيطرة على التجمعات والنهج التكتيكي بما يتسق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.
- وضع أسس وقواعد تلتزم بها أي مجموعة تقوم بتنظيم أو الانضمام إلى مظاهرة عامة أو تجمع، وذلك بالاشتراك مع اللجان الوطنية والمحلية لسيادة القانون.
- التأكد من تواجد مراقبين مستقلين في التجمعات العامة والذين ينبغي أن يتم اختيارهم من خلال آلية المراقبة المستقلة التي سبق مناقشتها أعلاه.

الاستراتيجية السادسة: بناء الثقة والشرعية في النظام القضائي.

على الحكومة الانتقالية اتخاذ خطوات مركزة ومنسقة لبناء الثقة في ذاتها، وفي النظام القضائي وفي قدرتها على تحقيق النتائج المرجوة في مسعى تطبيق سيادة القانون. والشفافية أساسية هنا كما هو تقديم مؤشرات واضحة على القطيعة التامة مع الماضي. ومن الهام جداً كذلك دمج المجتمع المدني والقادة المحليين وتبني مبادرات على المستوى المحلي خلال المرحلة الانتقالية، لبدء خلق علاقة جديدة بين الدولة والمجتمع.

(1) رفع الوعي بثقافة احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون.

-- على الحكومة الانتقالية رفع الوعي بين الشعب السوري وبين الجهات الفاعلة في الحكومة عن ثقافة حقوق الإنسان وسيادة القانون. وعليها كذلك أن توضح أن للحكومة وحدها الحق في استخدام القوة إن لزم الأمر وأن على الأفراد تجنب اللجوء للعنف وأن الجميع متساوون أمام القانون. كما يجب توجيه رسائل محددة إلى قوات الشرطة والجيش والأمن للتأكيد على عدم حصانتهم أو إعفائهم من المسؤولية والعقاب وعلى أنهم قائمون على خدمة وحماية الشعب. هذه الرسائل ينبغي أن تسلط الضوء أيضاً على التنوع الثقافي الغني وعلى التراث السوري مع التركيز على المساواة والعيش المشترك والتسامح بين كل الفئات والمجموعات.

- يتوجب تجنيد وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والقيادات الدينية والقادة المحليين في جهود رفع التوعية.

(2) التواصل والتعريف بالتقدم المحرز في تطبيق مبدأ سيادة القانون.

- على الحكومة الانتقالية الإعلان عن المبادرات المتعلقة بمبدأ سيادة القانون وإعلام العامة بشكل يومي عن الخطوات التي تتخذها لتعزيزه. كما يجب أن تقوم اللجان الوطنية والمحلية لسيادة القانون بتقديم تقارير علنية عن أنشطتها. وينبغي الإعلان عن التطورات الإيجابية على الصعيدين الوطني والمحلي من خلال الإعلانات الحكومية ووسائل الإعلام والشبكات القائمة حالياً مثل لجان التنسيق المحلية.
- يتوجب على الحكومة الانتقالية كذلك إعلام المجتمع الدولي وجاراتها الإقليمية بالتزامها بمبدأ سيادة القانون والتنويه إلى ترحيبها بالتعاون الدولي لدعم الجهود الوطنية المبذولة.

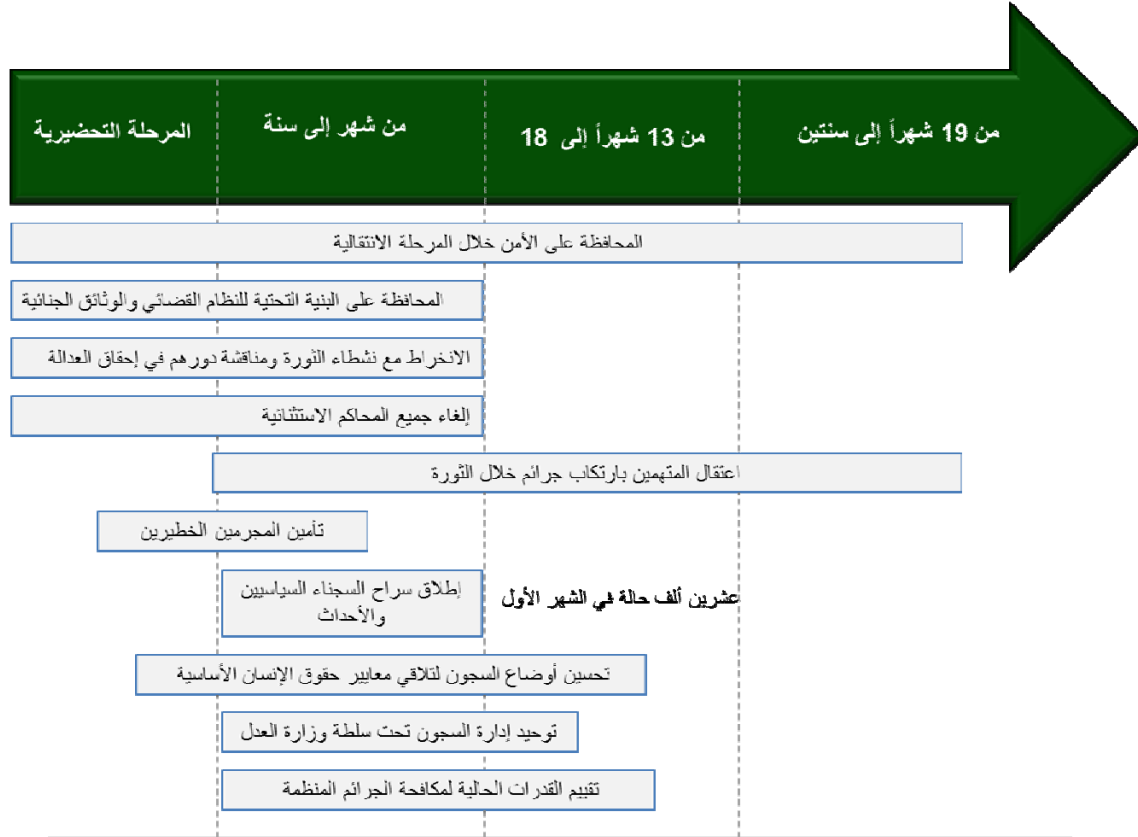
(3) السعي للحصول على المعلومات واستقطاب ردود الأفعال من عامة الشعب.

- على الحكومة الانتقالية جمع المدخلات واستطلاع تعليقات وآراء المواطنين السوريين العاديين. وتعد آليات الحصول على ردود الأفعال في غاية الأهمية حيث يمكن الحصول على المدخلات وردود الأفعال من المواطنين من خلال إجراء الحوارات المحلية والمناطقية وأخرى على مستوى الدولة ككل، واللقاءات التشاورية مثل اللجان الوطنية والمحلية واستبيانات الرأي باستعمال شبكات التواصل الاجتماعي.
- يجب إعطاء الوقت الكافي قبل إقرار أي قوانين جديدة للسماح لمنظمات المجتمع المدني ولأفراد من الجمهور بالتعليق وإبداء الرأي وعليه يتعين إنشاء نظام لاستقبال مدخلات الجمهور على مشاريع القوانين.

1.5. الجدول الزمني المقترح للتنفيذ

الأشكال من 1-1 إلى 2-1 تصور تقديري للجدول الزمني المقترح لتنفيذ توصيات سيادة القانون.

الشكل 1-1: جدول الزمني تقديري لنظام العدالة، والقوانين والسجون.



الشكل 2-1: الجدول الزمني للمقترح لمعالجة الجرائم، الرقابة، التجمعات العامة، استعادة الثقة والشرعية.



1.6 المصادر المختارة

Alden, Chris, Monika Thakur and Matthew Arnold. *Militias and the Challenges of Post-Conflict Peace*. London and New York: Zed Books, 2011.

O'Connor, Vivienne and Colette Rausch, eds. *Model Codes for Post-Conflict Justice*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2007. Available at: <http://www.usip.org/programs/initiatives/model-codes-post-conflict-justice> [July 2012]

Rausch, Colette, ed. *Combating Serious Crimes in Post-Conflict Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2006. Available at: <http://www.usip.org/node/2952> [July 2012].

Shaw, Mark and Walter Kemp. "Spotting the Spoilers: A Guide to Analyzing Organized Crime." New York: International Peace Institute, 2012. Available at:

<http://www.ipacademy.org/publication/policy-papers/detail/352-spotting-the-spoilers-a-guide-to-analyzing-organized-crime.html> [July 2012].

United Kingdom Department for International Development Briefing. "Justice and Accountability" (May, 2008). Available at:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/briefing-justice-accountability.pdf> [July 2012].

United Nations Development Programme. "Capacity Assessment Practice Note." 2008. Available at: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-assessment-practice-note.html> [July 2012].

United Nations Secretary-General. "The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies, Report of the Secretary-General," UN Doc S/2004/616 (August, 2004). Available at:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement> [July 2012].

World Bank, "World Development Report 2011: Conflict, Security and Fragility." Washington, DC: World Bank, 2011. Available at: <http://wdr2011.worldbank.org/fulltext> [July 2012].

هذه الصفحة تكررت فارغاً عن عمد

الفصل الثاني: العدالة الانتقالية

رزحت سوريا ولعقود عديدة تحت حكم نظام قمعي دكتاتوري تبع ذلك العنف المصاحب للثورة التي قامت للإطاحة بذلك النظام. ولم تكن نتيجة ذلك انهيار نظام الدولة وعدم شرعية المؤسسات فحسب، بل نتج عن ذلك أيضاً صدمات واسعة النطاق وتشنت في المجتمع. فيدون تحقيق العدالة لضحايا الانتهاكات، وكشف الحقيقة وإحقاق الحق لك من عانى خلال حكم البعث والثورة، وتحقيق التصالح بين مختلف الشرائح التي باعد النزاع فيما بينها، فلن يُكتب لسوريا النجاح في المرحلة الانتقالية ولن تكتمل عملية التعافي المجتمعي. تجمع الاستراتيجيات المقترحة هنا ما بين الأساليب الرسمية وغير الرسمية لمحاسبة المتورطين بالجرائم وتفتح الطريق أمام المصالحة الوطنية السورية. وهي تضمن تحكّم سوريا بعملية العدالة الانتقالية مع إتاحة الفرصة لتقديم الدعم الدولي.

2.1. ملخص التوصيات

- تشكيل لجنة تحضيرية للعدالة الانتقالية بشكل فوري لتقوم بصياغة استراتيجية للعدالة الانتقالية والبدء بتنفيذها والتخطيط لحماية السجلات والوثائق والبدء بالتواصل مع الشعب السوري للعمل على تقادي الهجمات الانتقامية وزيادة الوعي بآليات العدالة الانتقالية ورصد الاهتمام الدولي والنظر في إطار العمل المناسبة لتتسيق ودمج آليات العدالة الانتقالية المتعددة وإعداد الكوادر ليعملوا في مؤسساتها.
- عند حدوث الانتقال، يتم تحويل اللجنة التحضيرية إلى لجنة وطنية مستقلة للعدالة الانتقالية ذات تفويض رسمي يخولها التنسيق والإشراف على جدول أعمال العدالة الانتقالية على المستوى الوطني وضمان دمج وتناسق وتناسب عناصرها المختلفة والعمل على توافق المبادرات والتعامل مع أي تباين في صياغة وتطبيق السياسات المتبعة.
- تأسيس محكمة جنائية خاصة ككيان قضائي مستقل مؤقت ضمن النظام القضائي السوري، وذلك وفقاً للمعايير الدولية وتحت سيادة الدولة السورية لمحكمة الأفراد ذوي المناصب العليا، مثل كبار المسؤولين في نظام الأسد وأفراد عائلة ومرتكبي الجرائم ضد الإنسانية على أن يتم محاكمة الأفراد ذوي المناصب الأدنى من خلال الإجراءات القضائية الاعتيادية المتعارف عليها.
- منح العفو المشروط والفحص والتدقيق فيه بحرص بدلاً من منح عفو عام.
- تشكيل لجنة تقصي حقائق لتبدأ بعملية واسعة وشاملة من أجل البحث عن الحقيقة وجمع روايات ومقاطعها عن الأحداث الأخيرة خلال الثورة. وستعمل تحت هذه اللجنة لجان فرعية لإحداها تاريخية تتعامل مع فترة ما قبل الثورة والثانية ستتعامل مع فترة الثورة نفسها.
- وضع نظام للتعويض بعدة أشكال، منها التعويض المادي والرمزي ورد الأموال إلى أصحابها وإعادة التأهيل وضمانات عدم عودة الممارسات الخاطئة وتقديم اعتذارات رسمية.
- تمكين المصالحة الوطنية على المدى البعيد من خلال تدريس الثورة في كتب التاريخ وإقامة النصب التذكارية والدعم النفسي والاجتماعي والحوار والتواصل الوطني.

2.2. الأهداف، المبادئ والتوجيهات

الهدف العام للعدالة الانتقالية هو التعامل مع الموروث الكبير من انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة. إذ تهدف العدالة الانتقالية إلى إعادة فرض المساءلة وتحقيق المصالحة، وهي تشمل كافة الضحايا، وتحمل كافة الجناة المسؤولية بغض

النظر عن هوياتهم، وتقضي بالمساواة في كافة إجراءاتها وعملياتها. وتمتاز عملياتها بأنها بالقصاص حيناً وبالتصالح حيناً آخر، وهي تعيد بناء ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة إلى جانب ثقتهم ببعضهم البعض.

في سوريا ما بعد الأسد، ستكون أهداف العدالة الانتقالية هي:

- تحقيق العدالة لضحايا الانتهاكات المنتظمة لحقوق الإنسان والانتهاكات السابقة وإيجاد بديل عن وسائل الانتقام خارج النظام القضائي التي من شأنها أن تُفاقم النزاع وتزيد من حدة الخلاف بين مكونات المجتمع السوري.
- تقديم بعض الحقائق المشتركة حول تصرفات الجناة والتجارب التي مر بها الضحايا.
- إيجاد آليات متنوعة للمساءلة والشفافية بحيث تكون شاملة وبشكل يمنع وقوع المزيد من الانتهاكات واسترداد ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة والمساهمة في تدعيم وشرعية سيادة القانون والمؤسسات الديمقراطية.
- استرداد ثقة المواطنين بالدولة وبناء صورة جديدة إيجابية لسوريا ككل.
- تمكين كل من الضحايا على حدى والمجتمع ككل من التعافي بعد ما تعرضوا له من عنف واضطهاد واستبداد.

وقد التزم مشروع اليوم التالي في تطويره للأهداف الكلية للعدالة الانتقالية وتحديده لتوصيات معينة بثلاث مبادئ شاملة وهي:

المبدأ الأول: تعددية الآليات: لا يوجد منهج واحد يناسب كافة أوجه العدالة الانتقالية. والأنسب هو وجود عدة آليات ومناهج مختلفة، كما يجب تهيئة العملية لتتناسب مع السياق السوري. فعوضاً عن المحاكمات الشاملة أو العفو العام، تسعى العدالة الانتقالية إلى تطبيق نطاق كامل من الآليات. وهي تشمل، دون حصر، محاكمة من كان مسؤولاً عن الجرائم؛ وتقصي الحقائق؛ وآليات المساءلة التي لا تقوم على المحاكمة؛ والتعويضات؛ والمشاورات الوطنية؛ وتخليد الذكرى وتعليم التاريخ والإجراءات التأهيلية التي من ضمنها الدعم النفسي والاجتماعي.

المبدأ الثاني: السيادة والشرعية: لا بد أن تكون العدالة الانتقالية في سوريا متماشية مع المعايير والأعراف المقبولة دولياً، وخاصة فيما يتعلق بمحاكمة المسؤولين عن الجرائم وكيفية التعامل مع العنف القائم على التمييز الجنسي. وفي الوقت ذاته، ينبغي أن تشمل العدالة الانتقالية الظروف والسياقات الوطنية والمحلية وتتضمن معايير العدالة والإصلاح التي تتناسب مع ثقافة البلد. كما أن مشروع اليوم التالي يدرك أنه في كل نقطة من نقاط وضع خطة إطار العدالة الانتقالية، لا بد من وجود خيارات ستؤثر على شرعية ومصداقية العملية. ويجب أن تبرز هذه الخيارات من خلال عملية حوار وتشاور ما بين الشعب السوري ولا بد أن تكون واضحة وصريحة. كما ينبغي أن تكون النتائج السياسية لتلك الخيارات معروفة في كل مرحلة من مراحل العملية.

المبدأ الثالث: المدى القصير والمدى البعيد: من أهم مميزات العدالة هي آنيته. وفي سياق تغيير الأنظمة، لا بد أن تفي العدالة الانتقالية بالمطالب العاجلة في موضوع المساءلة الفورية وتساعد على استرداد سيادة القانون وتشير بوضوح إلى القطيعة مع النظام السابق. من المزايا الأساسية الأخرى للعدالة الانتقالية هو أنها عملية طويلة الأجل. إن تعافي الضحايا واسترداد ثقة المواطنين وإصلاح المجتمع تتم كلها عبر فترة ممتدة من الزمن، وبالتالي، فإن أهداف العدالة الانتقالية تشمل مجموعة من المهام الواضحة المحددة التي ينبغي إنجازها بسرعة إلى جانب رعاية عمليات سياسية وثقافية ونفسية-اجتماعية متواصلة.

وبالتالي، يقدم مشروع اليوم التالي هذه المبادئ الأكثر تفصيلاً لتحقيق العدالة الانتقالية في سوريا:

المبدأ الأول: الطابع الوطني لعملية العدالة الانتقالية مع وضع السيادة الوطنية والمصالح السورية في قلب العملية بحيث يتم استدعاء الخبرات الأجنبية في حال الحاجة إليها مع الاحترام الكامل للسيادة السورية.

المبدأ الثاني: المشاركة الفاعلة والشاملة لجميع السوريين من خلال عمليات محلية تشمل كافة أطراف المجتمع؛ وهذا يعني أنه عند وضع إطار وطني وآليات شاملة، فسوف يكون لها أصداء متباينة على مستوى المجتمع مع شمول المبادرات والموارد المحلية بشكل كامل.

المبدأ الثالث: وعي التنوع الديني والطائفي والثقافي في سوريا واحترام ذلك التنوع.

المبدأ الرابع: الإدراك والاحترام التام لتنوع الظروف والتجارب الفردية وطبيعة الانتهاكات التي تعرض لها الأفراد ضمن العملية الوطنية. وإدراك أنه لا علاقة للطائفة أو أي هوية أخرى بتصنيف أي من السوريين كضحايا أو جناة.

المبدأ الخامس: المرونة والابتكار في اختيار المناهج والأدوات التي تتماشى مع السياق السوري والاحتياجات المختلفة للسوريين في فترة ما بعد الأسد.

المبدأ السادس: إشراك عدة عناصر ومستويات من الحكومة والمجتمع المدني في شراكة فعالة من أجل المساهمة الكاملة في تدعيم الشرعية المؤسساتية.

المبدأ السابع: شفافية ومصداقية العملية.

المبدأ الثامن: التركيز على المناهج البناءة والشفافية في تحقيق العدالة وإصلاح أي تمزق في النسيج الثقافي والديني السوري كوسيلة لاسترجاع قيم الكرامة والمواطنة واسترداد الثقة بالعدالة وسيادة القانون في أوساط السوريين.

2.3. السياق

مهما كان الوقت أو الكيفية التي سيحدث بها انتقال النظام، فسوف تكون سوريا في مواجهة تركتين. الأولى هي التاريخ الطويل من الانتهاكات الذي ترجع جذوره إلى استحواذ حزب البعث على السلطة في آذار/مارس من عام 1963، والثانية هي الفظاعات التي ارتكبت أثناء فترة الثورة التي بدأت في آذار/مارس 2011. وفي كلتا الفترتين، تم انتهاك حقوق الإنسان من قبل حكومات الأسد المتلاحقة ومن قبل خصومها مع تباين درجات المسؤولية التي تتحملها الدولة عن تلك الانتهاكات. وكما ورد في تقرير اللجنة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق في الجمهورية العربية السورية التي شكلها مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، "فقد فشلت الحكومة [السورية] بشكل ظاهر في تحمل مسؤوليتها في حماية شعبها. فمند تشرين الثاني 2011، قامت قواتها بارتكاب انتهاكات منتظمة واسعة النطاق لحقوق الإنسان. كما قامت المجموعات المناهضة للحكومة بارتكاب الانتهاكات كذلك، على الرغم من أنها لا تقارن من حيث الحجم والتنظيم بتلك التي ارتكبتها الدولة" (الصفحة 1. يرجى الاطلاع على النص الكامل في "المراجع" أدناه). لا بد من التعامل مع كلا الفترتين في عملية العدالة الانتقالية.

لقد تعرض كل سوري تقريباً للاضطهاد المنتظم الذي مارسه الحكومة السورية منذ عام 1963، بما في ذلك انتهاكك منتظمة واسعة النطاق لحقوق الإنسان الأساسية. ويتراوح ذلك ما بين انتهاك الحقوق المدنية والسياسية الأساسية مثل حرية التعبير عن الرأي والتجمع إلى انتهاك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية بما في ذلك مصادرة الأملاك الخاصة. وقد أكسبت بعض تلك الانتهاكات صفة رسمية بموجب مراسيم حكومية مثل فرض عقوبة الإعدام على كل عضو في جماعة الإخوان المسلمين (انظر الفصل الأول). كما تم ارتكاب انتهاكات أخرى من قبل أشخاص ليسوا ضمن النظام ولكنهم يعملون معه مثل الميليشيات الموالية التي تعرف باسم "الشبيحة". على الرغم من أن هذه الميليشيات كانت ناشطة قبل الثورة، إلا أنها لعبت دوراً كبيراً في القمع العنيف للمظاهرات وفي عمليات القتل الطائفي منذ آذار/مارس 2011.

لقد استهدفت الإساءات التي ارتكبتها النظام وأتباعه جماعات وأفراد معينين بسبب انتماءاتهم السياسية أو الإثنية أو الدينية. وقد شملت تلك الجماعات والأفراد أعضاء الأحزاب والحركات السياسية المحظورة من قبل الحكومة السورية مثل جماعة الإخوان المسلمين في سوريا والأحزاب الشيوعية إلى جانب أشخاص اشْتُبه بضلوعهم في نشاطات معارضة للنظام أو تعاطفهم معها أو الجماعات القبلية أو الأقليات الإثنية مثل أكراد سوريا والأقليات الدينية مثل المجتمعات الآشورية واليزيدية.

إن استحوذ العلويين على مراكز القوة في الحكومة السورية منذ منتصف الستينيات أصبح صفة طائفية دائمة على الانتهاكات التي ارتكبتها النظام، بما في ذلك فترة الخلاف الممتد مع جماعة الإخوان المسلمين في سوريا. وقد بلغت تلك الانتهاكات ذروتها في شباط/فبراير من عام 1982 عندما وقعت مجزرة حماة حيث قُتل عشرات الآلاف من المدنيين على يد القوات الحكومية. كما لعبت الهوية الطائفية دوراً كبيراً في الانتهاكات التي ارتكبتها معارضة النظام ضد العلويين السوريين. ويود مشروع اليوم التالي التشديد على أن الهوية الطائفية أو غيرها ليست مؤشراً على تصنيف أي من السوريين كضحية أو مجرم. فالعديد من العلويين هم ضحية لانتهاكات حقوق الإنسان. وقد يكون أفراد من السنة أو الأكراد أو أفراد من مجتمعات أخرى الذين يُنظر إليهم في الغالب كضحايا ضالعين في الممارسات القمعية الحكومية.

2.4. التحديات

سوف تتأثر التحديات الخاصة بتطبيق العدالة الانتقالية في سوريا بعملية وطبيعة انتقال النظام إلى حد كبير. ومن بين المتغيرات الأساسية طول بقاء الحكومة الحالية في السلطة وكيفية حدوث الانتقال وما إذا كان هناك تدخل دولي أدى إلى سقوط نظام الأسد. فإذا ما تم الانتقال من خلال التفاوض في فترة محدودة من الزمن، فسوف يخلف ذلك أثراً محموداً مقارنة بانتقال يعقب فترة طويلة من النزاع المسلح المتبوع بانهيار النظام. ومن ناحية أخرى، فإن الانتقال الذي يتم بالتفاوض ويشمل نوعاً من العفو المقدم لبشار الأسد و/أو رموز النظام سوف يؤدي إلى تضاعف فرص المساءلة والعدالة بلا شك. ولهذا السبب، فإن مشروع اليوم التالي يعارض العفو كجزء من التفاوض على انتقال السلطة.

ومهما كان سيناريو تغيير النظام، فإن جهود تحقيق العدالة الانتقالية ستواجه التحديات العامة التالية:

التحدي الأول: انقسام المجتمع. لقد أدت الثورة التي قامت في مارس/أذار عام 2011 إلى تفاقم التوتر الطائفي والإقليمي في سوريا، وعمقت الانقسامات الاجتماعية وخلقت فرصة كبيرة لتواصل العنف الاجتماعي أو الطائفي بعد انتقال السلطة. ومثل هذه البيئة بحاجة إلى التزام مستمر من الحكومة الجديدة بمبادئ العدل والمساواة في التعامل مع كافة الضحايا والجناة وفقاً للمعايير والأعراف المقبولة دولياً. كما ستحتاج إلى التزام بمنع العنف وعملية عدالة انتقالية تعالج الانقسامات التي عانى منها المجتمع السوري نتيجة للعنف أثناء الثورة إلى جانب الالتزام بالمصالحة الوطنية على المدى البعيد.

التحدي الثاني: عدم كفاية الموارد الأساسية. أدت العقوبات الدولية إلى إعاقة الاقتصاد السوري بشكل كبير وتلاشي الموارد الأساسية التي يمكن للسلطة التي تأتي ما بعد الأسد الاعتماد عليها في تطبيق العدالة الانتقالية. إن تأمين الموارد اللازمة لتطبيق عملية عدالة انتقالية شاملة ومكاملة سيكون مصدراً آخر للقلق ينبغي على حكومة ما بعد الأسد التعامل معه. فعلى سبيل المثال، قد يستوجب الحصول على الدعم المالي الدولي موافقة السلطة الانتقالية على إلغاء عقوبة الإعدام كشرط للإفراج عن الأموال اللازمة لإدارة عملية العدالة الانتقالية محلياً.

التحدي الثالث: القدرة المحدودة والشرعية المهتدة. لقد سيطر النظام على المؤسسات العامة بما فيها المؤسسات القضائية والنيابية واستخدمها كأداة للقمع. وقد تورط أو شارك العديد من المسؤولين والموظفين الحكوميين في الانتهاكات التي مارسها النظام. كما أنهم لم يحظوا بالكثير من التدريب الذي يخص وظائفهم، كالتدريب على جمع الأدلة بدلاً من

الاعتراف بالإكراه مثلاً. وبالتالي، فإن شرعية المؤسسات والأفراد الحاليين وقدرتهم على تطبيق عملية عدالة انتقالية تفي بالمعايير والأعراف الدولية هي أمور غير مؤكدة. ويرى مشروع اليوم التالي أنه لا توجد قدرة وطنية كافية في سوريا للاضطلاع بالعناصر المختلفة للعدالة الانتقالية، ويدرك في ذات الوقت أن هناك حاجة إلى عملية تدقيق فعالة وشفافة للمسؤولين الرسميين. كما يقترح مشروع اليوم التالي أن تبقى حكومة ما بعد الأسد المجال مفتوحاً أمام دور دولي في تطبيق إطار عمل العدالة الانتقالية. وقد تم وضع حدود وشروط واضحة لهذا الدور في الخطة القادمة.

التحدي الرابع: الحاجة العاجلة إلى المساءلة. بعد انتقال السلطة، ستكون هناك حاجة عاجلة وملحة للعدالة والمساءلة من جهة الضحايا، مما سيضع الحكومة الجديدة تحت ضغط كبير للاستجابة بشكل سريع على الرغم من شح الموارد ومحدودية قدرة الدولة. كما أنه من الأرجح أن يسعى الضحايا إلى الثأر لأنفسهم بشكل مباشر عن كافة الانتهاكات الماضية والأخيرة، وفي كافة فئات الانتهاكات التي تتراوح ما بين عمليات القتل خارج نظام القضاء إلى التعذيب والسجن والاعتصاب والحرمان من الجنسية والجرائم الاقتصادية والثقافية. إن التعامل مع التوقعات والأخذ بأراء الضحايا كجزء من تصميم إطار عمل العدالة الانتقالية سيكون أمراً جوهرياً كي يتحلى ذلك الإطار بالمصداقية والشرعية.

2.5. استراتيجيات وتوصيات تفصيلية

يتضمن الشكل رقم 1-2 خطأ زمنياً لتنفيذ الاستراتيجيات الموضحة أدناه.

الشكل رقم 1-2: الخط الزمني للعدالة الانتقالية



1- الاستراتيجيات السابقة للعملية الانتقالية

يوصي مشروع اليوم التالي بتنفيذ التوصيات الواردة أدناه بشكل فوري، وقبل سقوط النظام، كخطوات تحضيرية لعملية العدالة الانتقالية.

الاستراتيجية الأولى: تشكيل لجنة تحضيرية للعدالة الانتقالية

-- يتوجب في أسرع وقت ممكن أن يتم تشكيل لجنة تحضيرية تقوم باتخاذ الخطوات العملية المقترحة أدناه. ويجب أن تتضمن هذه اللجنة أشخاصاً معروفين من مختلف أوساط المجتمع وخبراء من عدة مجالات تتعلق بجدول أعمال المرحلة الانتقالية (القانون، دفع المجتمع إلى المساهمة الفعالة، الاتصال، تقنية المعلومات، إلخ). لا بد في هذه المرحلة التحضيرية أن تكون القدرات الفردية عاملاً أساسياً في تشكيل اللجنة، كما سيكون من المهم توافر مستوى معين من التمثيل لضمان دعم برنامج العدالة الانتقالية من قبل مختلف مكونات الشعب السوري، وتنفيذ برنامج تواصل فعال خلال الفترة التحضيرية.

- سيتم استبدال هذه اللجنة التحضيرية بعد مرحلة انتقالية، لتحل محلها اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية، مع نقل كافة الموارد والوثائق ذات الصلة. الرجاء مراجعة ما سيذكر عن هذا الموضوع في الصفحات التالية.

الاستراتيجية الثانية: الإعداد لحماية وتقييم المعلومات

- إعداد خطة احتياطية لحماية وتأمين الملفات والوثائق التي تم جمعها من قبل أجهزة الأمن الحالية، إضافة إلى الوثائق الرسمية مثل سجلات الملكية والسجلات القضائية والمدنية. يجب التواصل مع أفراد ضمن أجهزة الأمن الحالية لدعم تطبيق خطة الطوارئ، بما في ذلك إعداد نسخ من الملفات. ويجب أن تتضمن خطة الطوارئ حماية المباني التي تحتوي على المستندات ذات الصلة. ومع الأخذ بعين الاعتبار أن الأيام الأولى من أي عملية انتقالية تكون ذات أهمية قصوى من حيث الحماية، فإن الحالات التي تم تسجيلها في بعض الدول تظهر أن هذه المسألة يجب أن تحظى بأولوية عالية.
- يجب البدء فوراً بجمع وتنظيم المعلومات المتعلقة بعملية العدالة الانتقالية والتي تم تجميعها أثناء فترة الثورة. كما يجب تقييم جودة المستندات (بما في ذلك المعلومات التي يمكن استخدامها فيما بعد كأدلة جنائية). ويجب أن يتم ذلك بالتعاون مع مشاريع أخرى مثل المركز السوري للعدالة والمساءلة والذي هو قيد الإنشاء من قبل منظمة "لا سلام بدون عدالة" وهي منظمة غير الحكومية (تعمل تحت مظلة مجموعة أصدقاء سوريا) لمعالجة ما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان.
- العمل مع النظراء في مجال سيادة القانون وإصلاح القطاع الأمني لجمع المعلومات وتوثيقها من أجل عملية التحري والتدقيق المتعلقة برموز النظام (يرجى مراجعة الفصول 1 و 3).
- العمل مع النظراء في مجال سيادة القانون وإصلاح القطاع الأمني لوضع معايير ومواصفات للفئات المختلفة من الجناة وتحويلهم إلى الإجراءات القضائية وغير القضائية المختلفة (يرجى مراجعة الفصول 1 و 3).

الاستراتيجية الثالثة: إطلاق مساعي التوعية والتواصل مع الشعب

- إعداد حملة عامة لتوعية بوجود بدائل تغني عن العمليات الانتقامية، والمساهمة في تطوير استراتيجيات لمنع العنف والتواصل مع ودعم المجموعات التي بدأت بالفعل بالعمل على هذه القضايا. والبدء بجهود التواصل ونشر أفكار وأهداف ومبادئ العدالة الانتقالية ومناقشتها ضمن السياقات المحلية. وكذلك البدء بحوار وطني

- بحيث يتم أخذ كافة الظروف والتصورات على تنوعها بعين الاعتبار عند وضع جدول أعمال العدالة الانتقالية، بما في ذلك نصوص وتسميات المبادرات المختلفة.
- ترشيح "سفراء محليين" في مختلف مناطق سوريا لنقل أفكار العدالة الانتقالية قبل انهيار النظام وتعبئة شبكات النشطاء المحليين. هذا بالإضافة إلى التعرف على شخصيات مهمة ذات سلطة ثقافية وجمعيات مدنية هامة متعاطفة مع هذه المبادرة من أجل المساعدة في زيادة الوعي.
 - ولا بد أن تستهدف مساعي التواصل المجموعات التي يُتوقع أن تناصر مبادئ العدالة الانتقالية إلى جانب تلك التي من الأرجح أن تنبذها. وسيكون من المهم على نحو خاص التواصل مع الجماعات الدينية والنسائية المحلية كي تساهم في جهود التواصل والنشر، وذلك لدعم الجوانب الإصلاحية والتعافي في عملية العدالة الانتقالية. وينبغي أيضاً مخاطبة كافة أحزاب المعارضة السورية. سيساعد هذا الشمول على ضمان شرعية وسلطة اللجنة الوطنية القادمة للعدالة الانتقالية (يرجى مراجعة الصفحات التالية).
 - صياغة مسودة الميثاق الأخلاقي الوطني (قواعد السلوك) من أجل إرساء معايير ومبادئ مشروع العدالة الانتقالية، والسعي إلى الحصول على دعم كافة عناصر المجتمع السوري لهذا الميثاق.
- الاستراتيجية الرابعة: النظر في كيفية تكامل المؤسسات والعمليات القضائية والقضائية الموازية وغير القضائية
- العمل مع النظراء المناسبين في مجال سيادة القانون وقطاع الأمن لتقييم الكيانات والمؤسسات الوطنية القائمة التي قد يكون لها دور في العدالة الانتقالية. قد يتضمن ذلك النظام الرسمي القائم إلى جانب الآليات غير الرسمية والتقليدية.
 - العمل مع النظراء المناسبين في مجال سيادة القانون وقطاع الأمن لتقييم إطار العمل القانوني الذي يمكن تطبيقه في العمليات القضائية إلى جانب القوانين الفردية التي قد تكون بحاجة إلى مراجعة.
 - العمل مع النظراء المناسبين في مجال سيادة القانون وإصلاح قطاع الأمن لوضع المعايير اللازمة لصياغة الفئات المختلفة من الجناة وتحويلهم إلى الإجراءات القضائية وغير القضائية المناسبة.
 - التفاعل مع العاملين في آليات العدالة التقليدية أو الشعبية بما في ذلك المحاكم الثورية وذلك فيما يتعلق بالدور الذي قد يؤديه في عملية العدالة الانتقالية.
 - البدء بوضع النشاطات والمشاريع التي تعتبر منهجيات بديلة ومكملة للعدالة وتركز على التعافي والإصلاح والبدائل البناءة التي يمكن الاستعاضة بها عن الإجراءات الانتقامية والعقابية. وقد يشمل ذلك المسرح والفنون، بالإضافة إلى تخليد ذكرى الراحلين بشتى الطرق.
 - تقييم ومناقشة النتائج السياسية للتركيبات المختلفة من العمليات القضائية وغير القضائية التي سيتم اقتراحها للتطبيق.

الاستراتيجية الخامسة: رصد الاهتمام الدولي

- مناقشة درجة المشاركة الدولية التي قد تكون مطلوبة وتقييم النتائج المحتملة لتلك المشاركة، بما في ذلك احتمال فقدان السيطرة المحلية في حال مشاركة أجهزة قضائية أجنبية في المحاكمات. وتقديم المشورة للمعارضة السورية حول كيفية التعامل مع المطالب الدولية المتعلقة بالعدالة الانتقالية وتقديم التوصيات فيما يتعلق باستراتيجيات الاستجابة لتلك المطالب.

الاستراتيجية السادسة: إعداد الكوادر والشركاء المحليين

- يجب أن يتم إنشاء قاعدة بيانات آمنة في أقرب وقت ممكن تتضمن منظمات غير حكومية وخبراء منطقيين وإقليميين ووطنيين ودوليين بالإضافة إلى قدرات وموارد كل منهم في مجال العدالة الانتقالية. ويجب أن تتضمن قاعدة البيانات هذه أسماء الأشخاص الذين هم جزء من النظام الحالي ولكنهم قد يقدمون المساعدة فيما يتعلق بتسهيل وتطبيق عملية العدالة الانتقالية.
- البدء بوضع برنامج تدريب لكوادر النظام القضائي الرسمي وأعضاء النظام القضائي الموازي غير الرسمي والذين سينشطون في كافة أنحاء الدولة. يجب أن يتم التدريب بالتنسيق مع برنامج سيادة القانون، بحيث يساهم التدريب في تدعيم الهدف طويل الأجل وهو سيادة القانون.
- التعاون مع جهود أخرى ذات صلة مثل مركز العدالة والمساءلة السوري (يرجى الاطلاع على المصادر المختارة) لدعم تدريب وتحضير الجماعات والفاعلين الأوائل الذين سيسهمون في العدالة الانتقالية، وذلك لضمان قدرتهم على إدارة المعلومات والوثائق والأدلة بكفاءة. ولا بد أن يعمل التدريب على تعريفهم بالمبادئ التوجيهية والمعايير المتعارف عليها دولياً في جمع وتنظيم وحفظ البيانات المتعلقة بجهود العدالة الانتقالية المستقبلية.

الاستراتيجية السابعة: التمهيد للجنة الوطنية للعدالة الانتقالية

- ستحل اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية محل اللجنة التحضيرية مباشرة بعد تغيير النظام. كما يجب إعداد دستور اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية بالإضافة إلى تنظيم الأمانة العامة التابعة لها.
- إعداد ميزانية لمدة سنتين مبدئياً هي المدة الكاملة لتنفيذ عملية العدالة الانتقالية وذلك بالتنسيق مع النظراء المناسبين في مجال الاقتصاد. وضمان التزام أي سلطة مستقبلية بشمول عملية العدالة الانتقالية في الميزانية الوطنية السورية السنوية، بحيث يتم ضمان تمويل هذه العملية بشكل ثابت على المدى الطويل بما يتناسب مع أهميتها بالنسبة لإعادة البناء الوطني وتدعيم سيادة القانون.

2- الأولويات الفورية

الاستراتيجية الأولى: تشكيل اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية

يوصي مشروع اليوم التالي بتشكيل لجنة وطنية للعدالة الانتقالية (بموجب مرسوم يصدر عن السلطة الانتقالية، حيث أن تشكيل تلك اللجنة سيسبق انتخاب مجلس الشعب الجديد). وستتولى تلك اللجنة مسؤولية جدول أعمال العدالة الانتقالية، وسيكون لها كامل الصلاحيات والاستقلالية في قراراتها وعملياتها.

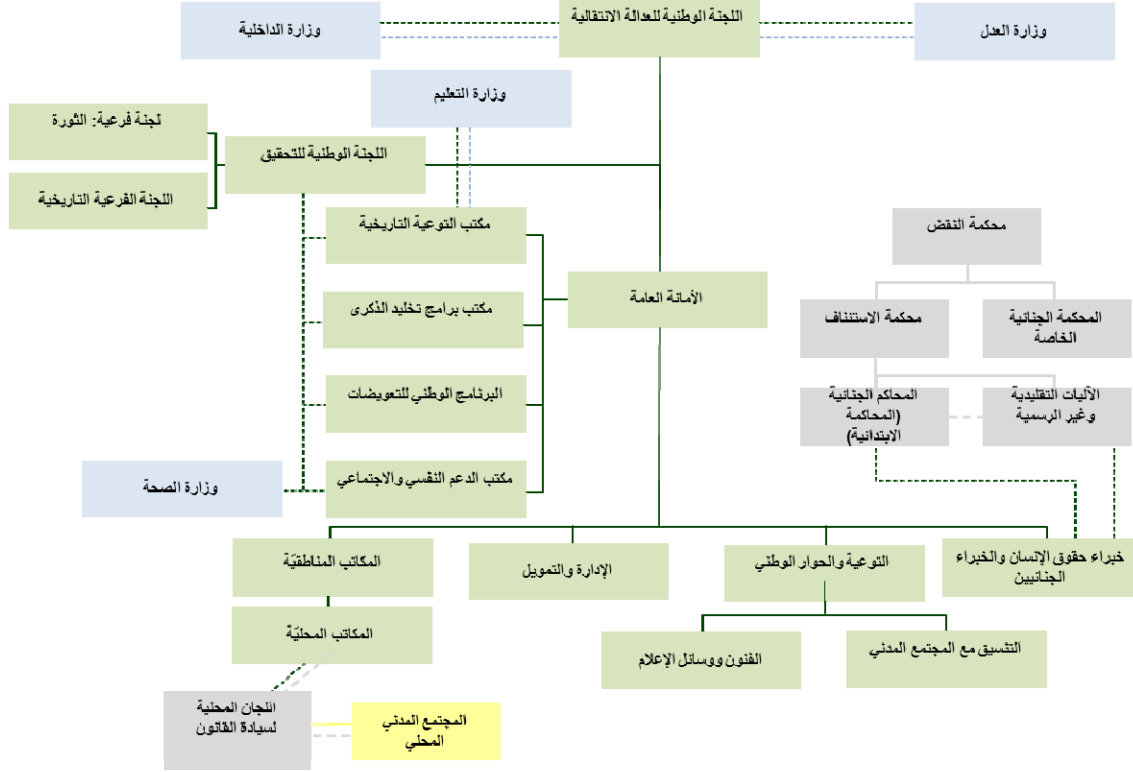
يتم ترشيح أعضاء اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية من قبل مكونات مختلفة في المجتمع السوري. ولا بد من تمثيل القطاعات والعناصر التالية: رموز السلطة الثقافية (الزعماء الدينيين، الشخصيات الثقافية التي تحظى بالتقدير، الفنانون والمؤلفون) وممثلوا مجموعات المجتمع المدني (بما فيهم منظمات الشباب والمنظمات النسائية) ومنظمات حقوق الإنسان. وينبغي أن يكون أحد أعضاء اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية من جهاز الأمن (ويجب أن يكون مشهوداً له بالاستقامة والمصداقية)، وعضو آخر من الجهاز القضائي لضمان التنسيق السليم مع السلطات في هذين الجهازين إلى جانب تماسك عملية العدالة الانتقالية. ويجب أن تتم مناقشة وسائل ترشيح اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية والاتفاق عليها أثناء المرحلة المبدئية.

يكون التفويض الرسمي للجنة الوطنية للعدالة الانتقالية هو التنسيق والإشراف على جدول أعمال العدالة الانتقالية على المستوى الوطني وضمان تكامله وتماسكه واتساقه وتنسيق المبادرات والتعامل مع أي اختلافات في صياغة وتنفيذ السياسات. على اللجنة التنسيق مع الوزارات والسلطات المعنية وأن تعمل كفريق متعدد الاختصاصات يدعم كل من له دور في جدول أعمال العدالة الانتقالية.

ستكون هناك أمانة عامة تعمل على دعم اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية (أنظر الشكل 2-2) وتشمل هذه الأمانة عدداً من الخبراء وفرق الدعم في المجالات التالية:

- القانون/القضاء والتحقيقات الجنائية وحقوق الانسان
- علم النفس والصدمات والعمل الاجتماعي
- التاريخ والذاكرة
- التواصل والتعليم
- الإعلام والفنون
- التنسيق مع المجتمع المدني
- الإدارة والمالية

الشكل رقم 2-2: المخطط التنظيمي للعدالة الانتقالية



ومن الموصى به أيضاً أن تقوم اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية بفتح مكاتب محلية كي تكون بمثابة بوابات فردية ومتاحة للتواصل مع الجمهور بحيث لا يتعين على الأشخاص زيارة عدة مكاتب للحصول على المعلومات أو تقديم البيانات حول عمليات الإصلاح ولجان التحقيق، وغيرها. ولكي تدعم أعمالها، ستقوم هذه المكاتب المحلية بالاعتماد على المتطوعين وعلى شبكة المجتمع المدني. ستعمل اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية على النطاق المحلي بالاشتراك مع الشبكات القائمة التي تم التعرف عليها أثناء المرحلة التحضيرية إلى جانب لجان سيادة القانون الوطنية (الرجاء مراجعة الفصل الأول).

3- الأشهر القليلة الأولى من المرحلة الانتقالية

أ- تقديم الجناة للعدالة: العمليات القضائية الخاصة، النظامية والموازية.

إن محاكمة من كانت له يد في ارتكاب الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان هي مكون رئيسي من مكونات عمليات العدالة الانتقالية وخطوة مهمة في الاستجابة إلى المطالب بالمساءلة والعدالة. بل أن القانون الدولي الآن ينص على أن التحقيق في محاكمة مقترفي الانتهاكات الممنهجة والجسيمة لحقوق الإنسان هو واجب والتزام حتمي على الدول. وتقتضي نزاهة وشرعية المحاكمات أن تكون متماشية مع المعايير القانونية الدولية.

و غالباً ما تكون مبادرات المحاكمة العنصر الأكثر وضوحاً والأهم من حيث الدلالة الرمزية في عملية العدالة الانتقالية. إن الكيفية التي ستتولى فيها حكومة ما بعد الأسد محاكمة المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة والمنظمة لحقوق الإنسان والقوانين الإنسانية الدولية سيكون لها أثر كبير في نجاح العملية الانتقالية في سوريا. إلا أن هناك حدوداً لعدد الأشخاص الذين يمكن التعامل مع قضاياهم بكفاءة وفعالية من خلال المحاكم الخاصة أو المحاكمات الجنائية. وبالتالي، فإن مشروع

اليوم التالي يوصي بمجموعة من المبادرات القضائية، بما في ذلك محكمة جنائية خاصة لكبار المسؤولين في نظام الأسد، وإجراءات جنائية عادية، إلى جانب آليات للوساطة وآليات غير رسمية أو تقليدية.

ولا بد من إيلاء اهتمام خاص بتوقيت وتسلسل الإجراءات القضائية. فسوف تواجه حكومة ما بعد الأسد سبلاً من المطالبات الشعبية بالمساءلة والعدالة. كما ستتعرض لضغط دولي للاستجابة بسرعة لالتزاماتها بالتحقيق في ومحاكمة المتورطين في الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقوانين الدولية التي ترعاها، على الرغم من أنه قد لا يتوفر لديها سبل القيام بذلك. كما أن هناك مخاطر على استقرار وعمل وإرساء نظام سياسي ديمقراطي تتمثل في الإجراءات القضائية التي ستطول شرائح واسعة من المجتمع السوري. وسوف يكون من المهم بالنسبة لحكومة ما بعد الأسد أن تحافظ على توازن ما بين هذه الضغوطات المتصارعة.

وعليه، فإن مشروع اليوم التالي يوصي بأن يكون تشكيل حكومة جنائية خاصة هو الأولوية الأعلى في إطار عمل العدالة الانتقالية. كما يوصي بأن تتم المحاكمة بأسرع وقت ممكن بالنسبة للأشخاص الذين لا تقع الانتهاكات التي ارتكبوها ضمن التفويض الرسمي الصادر لتلك المحكمة المؤقتة، إلا أن جسامتها تستوجب المحاكمة. كما يوصي بأن يتم إنشاء النطاق الكامل من الآليات والعمليات غير القضائية المقترحة في الخطة الحالية لتعمل جنباً إلى جنب مع الإجراءات القضائية في جدول زمني يحترم حقوق الجميع. ينبغي النظر إلى تلك الآليات على أنها عمليات مترامنة يكمل أحدها الآخر وتساعد في التعامل مع الضغوطات العديدة التي ستبرز أثناء المرحلة الانتقالية.

الاستراتيجية الأولى: تشكيل المحكمة الجنائية الخاصة

يوصي مشروع اليوم التالي بتشكيل محكمة جنائية خاصة على يد حكومة سورية جديدة أو سلطة انتقالية. سوف تعمل المحكمة كهيئة قضائية مؤقتة مستقلة تحت النظام القضائي السوري. وسيشمل نطاق ولايتها الرسمي فقط كبار المسؤولين في نظام الأسد وأفراد عائلته وكبار تابعيهم.

أما تحديد عدد الأشخاص الذين ستنتم مقاضاتهم من قبل المحكمة الجنائية الخاصة فسيفي قيد التقييم. وسيتم وضع الأسس والمعايير لفئات إضافية من الجناة من قبل اللجنة التحضيرية التي تم تناولها أعلاه. كما ستقوم اللجنة التحضيرية، قبل بدء العملية الانتقالية، بجمع المعلومات وصياغة المستندات اللازمة لتحديد القضاة الزهيين الذين بإمكانهم تولي المحاكمات الخاصة إلى جانب وضع عملية للتدقيق لضمان نزاهة وكفاءة موظفي جهاز القضاء. كما ستضطلع اللجنة التحضيرية إلى جانب ذلك بمراجعة القانون الجنائي الحالي وتقييم مدى إمكانية تطبيقه مقارنة بالإجراءات القضائية التي تتوافق مع المعايير والأعراف الدولية.

لقد أخذ مشروع اليوم التالي عدة عناصر بالاعتبار في وضعه التوصيات المتعلقة بالمحكمة الجنائية الخاصة:

استيفاء القواعد الدولية

على المحكمة الجنائية الخاصة أن تكون متماشية مع المعايير والأعراف الدولية وبموجب ذلك تكون حكومات الدول هي المسؤول الأول عن محاكمة مرتكبي الانتهاكات الخطيرة والجسيمة لحقوق الإنسان والقوانين الدولية التي ترعاها. كما تم التشديد على أهمية موقع تلك المحاكم في الدول التي تم ارتكاب الجرائم فيها وذلك على ضوء التجارب السابقة للدول الأخرى.

الحفاظ على السيادة

يعتبر مشروع اليوم التالي أن النظام القضائي السوري لديه القدرة الكافية على ضمان محاكمات عادلة تتماشى مع المعايير والأعراف الدولية، شريطة أن تقوم اللجنة التحضيرية بتصميم عملية تدقيق وانتقاء مناسبة. كما يشدد مشروع اليوم التالي على أهمية الحفاظ على السيادة السورية التامة على كافة العمليات القضائية، وعليه لا ينصح بتشكيل محكمة دولية أو مختلطة، ولهذا أهمية وظيفية ورمزية في أن معاً. فهو سيبرهن للشعب السوري وللمجتمع الدولي قدرة الحكومة السورية الجديدة على العمل بشكل شرعي وعادل. كما يضمن أن كافة الأحداث التي ستقع على مستوى المحكمة الجنائية الخاصة ستبقى مرتبطة بالنظام القضائي الوطني. سيكون الدعم الدولي للإجراءات القضائية محل ترحيب طالما أنه يزيد من شرعية وكفاءة العمليات الوطنية ويفيد النظام ككل.

بيد أن مشروع اليوم التالي يرى بأن نطاق المشاركة الدولية سيتأثر بالظروف المرافقة للعملية الانتقالية، بما في ذلك وضع الجهاز القضائي في سوريا في حينها. فحتى لو لم تتدخل الجهات الفاعلة الدولية بشكل مباشر، إلا أنها قد تفرض شروطاً على إجراءات المحكمة الجنائية الخاصة، وبالأخص إذا كان الدعم المالي الدولي مطلوباً لدعم أعمال المحكمة. وقد تتضمن تلك الشروط على سبيل المثال إلغاء عقوبة الإعدام وتعيين خبراء دوليين في المحكمة الجنائية الخاصة.

تفادي إثقال كاهل النظام القضائي

لقد برزت الحاجة إلى وجود محكمة مؤقتة تركز فقط على من يتحملون المسؤولية الأكبر في تجارب الدول الأخرى. والمحكمة الجنائية الخاصة ستحتاج إلى عمليات قضائية يمكن استكمالها خلال فترة قصيرة نسبياً وبتكلفة محدودة وتنتم من خلال قضاة قادرين على العمل تحت ضغط كبير. كما ستتفادى المحكمة الجنائية الخاصة إثقال كاهل الجهاز القضائي القائم في سوريا.

تعزيز سيادة القانون

مع أن المحكمة الجنائية الخاصة ستكون مؤقتة وستقوم بمهمة وحيدة هي محاكمة الجناة ذوي المناصب العليا، إلا أنها لن تكون محكمة استثنائية بأي حال من الأحوال. وسوف تعمل بشكل كامل تحت سيادة القانون السوري.

الاستراتيجية الثانية: إجراء عمليات قضائية وعمليات قضائية موازية بشكل منتظم

سيكون الجناة الذين لا تقع جرائمهم تحت سلطة المحكمة الجنائية الخاصة خاضعين لسلطة النظام القضائي السوري الحالي (يرجى مراجعة الفصل الأول).

كما يوصي مشروع اليوم التالي بدمج العمليات القضائية الموازية الحالية في النظام القضائي الانتقالي، بما في ذلك الآليات التقليدية وغير الرسمية المحلية. والتي قد تقدم أطر عمل لمعالجة موروثات محلية من العنف والتعامل مع الجناة ذوي المناصب الأقل. من خلال الجمع ما بين العناصر الجزائية وتلك الإصلاحية للعدالة، ستساعد هذه الآليات على تمثيل الجناة ذوي المناصب الأقل المسؤولية عن الانتهاكات السابقة التي ارتكبوها إلى جانب أنها قد تفرض عقوبات غير جنائية أساسها المجتمع مثل التعويض المادي أو الخدمة الاجتماعية. غالباً ما تركز الممارسات المحلية على إعادة بناء العلاقات الاجتماعية في المجتمع، ولكنها تتضمن أيضاً أوجهاً ثأرية واعترافات بالذنب والتعويض والغفران والمصالحة. وأخيراً وليس آخراً، فإن دمج تلك الآليات مع عملية العدالة الانتقالية سيساعد في تفادي إثقال كاهل النظام القضائي. ولا بد من إيلاء اهتمام خاص للمحاكم الثورية التي تم تشكيلها تحت إشراف القادة المناطقيين. وعلى الرغم من أن تلك المحاكم تتعامل عادة مع القضايا المدنية، إلا أن بعضها يتعامل أيضاً مع قضايا جنائية وقضايا انتهاكات حقوق الإنسان.

ستقوم اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية بتقييم التطبيقات المحتملة لكافة تلك العمليات على مستوى كل إقليم وكل منطقة على حدة. لا بد من احترام تنوع العمليات القضائية الموازية وعمليات المصالحة القائمة بشكل تام تحت مظلة الجامعة لسيادة القانون. وسيهدف جزء من التقييم إلى ضمان الاحترام التام للأعراف المتعلقة بحقوق الإنسان الدولية.

وللاستفادة القصوى من هذه الآليات المتنوعة، يوصي مشروع اليوم التالي بالإشراف عليها من قبل لجان سيادة القانون المناطقية (يرجى مراجعة الفصل الأول)، وذلك بالتعاون للصيق مع اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية. كما ينبغي للجنة الوطنية للعدالة الانتقالية أن تنظم الندوات وبرامج التدريب المتعارف عليها بالنسبة لموظفي الأجهزة القضائية الرسمية والآليات القضائية الموازية غير الرسمية، وذلك بالتعاون مع وزارة العدل. وسيسهل ذلك تعاون وتكامل الآليات المختلفة.

وفقاً للقانون السوري السائد، سيكون باستطاعة كل من المواطن العادي أو الدولة إحالة القضايا إما للوساطة أو لأي من الآليات القضائية الموازية المتعارف عليها. وفي المقابل، يكون باستطاعة أي طرف استخدام النظام القضائي الرسمي إذا كان القرار الصادر من خلال إحدى العمليات القضائية الموازية غير مقبول.

الاستراتيجية الثالثة: منح العفو المشروط والغفران الانتقائي

يوصي مشروع اليوم التالي بمنح عفو مشروط، ولكن مع استثناء المسؤولين عن الجرائم والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقوانين الدولية التي ترعاها من أي عفو. ويجب أن يشمل ذلك كافة قضايا الاغتصاب والتعذيب والقتل، كما ينبغي وضع مواصفات تفصيلية لذلك من قبل اللجنة التحضيرية أثناء قيامها بوضع مواصفات للفئات المختلفة من الجناة.

كما يوصي مشروع اليوم التالي بمنح العفو الانتقائي المدروس بعناية بدلاً من منح العفو العام، كما حدث في العراق بعد الغزو الذي أطاح بنظام صدام حسين.

ب- البحث عن الحقيقة والتعويض والمصالحة: العمليات غير القضائية

الاستراتيجية الأولى: تأسيس لجنة تقصي الحقائق

يوصي مشروع اليوم التالي بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق للبحث عن حقائق مشتركة حول الانتهاكات السابقة وأنماط العنف. ولا بد من تمكين تلك اللجنة من جمع الإفادات من الضحايا والشهود وإجراء الأبحاث ووضع وصيانة نظام وطني فعال للتوثيق وإقامة الجلسات العلنية وإشراك السوريين في عمليات الحوار والتشاور وتوظيف كافة الآليات المناسبة الأخرى للتثبت من الحقائق المتعلقة بالانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان والقوانين الدولية التي ترعاها، ومن ثم إتاحة تلك الحقائق للشعب. وستقوم اللجنة التحضيرية باتخاذ القرارات الخاصة بتشكيل لجنة تقصي الحقائق ونماذجها وتوقيضاتها الرسمية. لا بد أن تكون لجنة تقصي الحقائق خاضعة للإشراف المباشر للجنة الوطنية للعدالة الانتقالية.

يوصي مشروع اليوم التالي بتشكيل لجنتين فرعيتين تحت إدارة لجنة تقصي الحقائق تعملان بالتوازي والتزامن مع بعضهما البعض وتتمتعان بالكوادر والموارد اللازمة الخاصة بكل منهما. ستكون إحداها تاريخية تتعامل مع الفترة التي سبقت الثورة؛ والأخرى ستتعامل مع فترة الثورة نفسها. وسيسمح هذا بوجود مرونة في التعاطي مع فترات مختلفة من العنف ويساعد على إيصال رسالة إلى كافة السوريين بأن كلمتهم مسموعة.

يوصي مشروع اليوم التالي بأن تقوم اللجان الفرعية بالاهتمام بالأمر التالية:

- الإلمام بالتنوع التاريخي في المناطق المختلفة بشكل ديناميكي يغلب عليه طابع المشاركة ويدعمه حضور مكاتب مناطقية للعدالة الانتقالية تعمل بالتعاون مع شبكات المجتمع المدني ولجان سيادة القانون المناطقية.

- التعرف على العوامل التاريخية والهيكلية والمؤسسية التي سمحت بتطور نظام يتسم بالعنف والقمع إلى جانب الأبعاد الاجتماعية – الاقتصادية لذلك القمع (بما في ذلك انتهاك حقوق الملكية).
- المساهمة في خلق إحساس جديد بالمواطنة بين كافة السوريين ينبع من تاريخ مشترك وعملية مصالحة وطنية بحيث يصبح المجتمع السوري ككل قادراً على اعتناق مستقبل مشترك معاً.
- الإلمام بتاريخ الثورة وحلقات النضال السابقة ضد النظام إلى جانب تاريخ القمع والانتهاكات، بحيث تصبح كلها جزءاً من رواية مشتركة جديدة تعزز الوحدة والبنية الاجتماعية التي تطورت أثناء الثورة.
- توزيع نتائج هذه الدراسات على العامة في تعبير عن مبادئ الشفافية والمشاركة والمساءلة.

كجزء من عملية تقصي الحقائق، لا بد من القيام بأعمال تحضيرية لتأسيس مؤسسة مستقلة متخصصة بإدارة ونشر ملفات الأمن الداخلي على أساس التشريعات ذات الصلة كالقانون الذي صدر في ألمانيا الموحدة بعد انهيار ألمانيا الشرقية.

الاستراتيجية الثانية: تقديم التعويضات

يشجع مشروع اليوم التالي المبدأ القائل بأن التعويض هو حق من حقوق السوريين الذين وقعوا ضحايا للانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقوانين الدولية التي ترعاها. كما أنه يقر بالقيمة المحتملة للتعويض كوسيلة للمصالحة في سياق ثقافة لطالما قبلت بالتعويض عن الوفاة أو الإصابة كوسيلة لإرضاء مطالب الضحايا و/أو أسرهم.

وقد يتخذ التعويض عدة أشكال، ويعتبر التعويض المالي وجهاً واحداً فقط من أوجه التعويض. هناك مجال واسع من الآليات الأخرى المتوفرة للإقرار ببعض الأخطاء والاعتذار والتعويض عنها. ولا بد أن تقدم برامج التعويضاً مزيجاً من التعويض المادي والامتيازات الرمزية للضحايا والتي قد تشمل التعويضات المالية (بشكل رواتب تصرف للأرامل والأيتام) ومعاشات تقاعدية ومنح دراسية إلى جانب تقديم الدعم النفسي. وتتضمن الإجراءات الرمزية اعترافاً واعتذاراً رسمياً من رئيس الدولة باسم المجتمع السوري عن كافة الأخطاء التي تم ارتكابها بحق الضحايا، بالإضافة إلى مبادرات تخليد ذكرى الضحايا.

وعلى وجه التحديد، لا بد أن يشمل التعويض مزيجاً من:

- إعادة الحقوق: والهدف منه هو إعادة وضح الضحايا إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر. ومن بين الإجراءات التي يمكن أن تشكل جزءاً من عملية إعادة الحقوق هي إعادة حق الحرية والمواطنة، بالإضافة إلى إعادة الأملاك (الأراضي، الشركات، إلخ).
- التعويض: والذي غالباً ما يُنظر إليه على أنه مبلغ مادي يعتبر مقابلاً عادلاً لكافة أشكال الضرر القابلة للقياس، بما في ذلك الضرر الاقتصادي والنفسي والمعنوي.
- إعادة التأهيل: ومن ذلك اتخاذ إجراءات مثل الرعاية الطبية والنفسية اللازمة إلى جانب خدمات الدعم القانوني والاجتماعي.
- الرضا وضمانات عدم التكرار: وتتضمن هذه الفئات التي تعتبر واسعة النطاق إجراءات متباينة مثل وقف الانتهاكات؛ التنبؤ من الحقائق والاعتذارات الرسمية والأحكام القضائية الساعية إلى رد كرامة الضحايا وتنقية سمعتهم؛ الإفصاح التام عن الحقيقة أمام الشعب؛ البحث عن والتعرف على وإعادة جثث القتلى أو العثور على المفقودين؛ تطبيق العقوبات القضائية والإدارية بحق الجناة، بالإضافة إلى كافة إجراءات الإصلاح المؤسسي، وكل ذلك بهدف إعطاء وعود بعدم تكرار تلك الفضاعات.

ومن هذا المنطلق، لا بد أن يكون كامل جدول أعمال العدالة الانتقالية موجهاً نحو الإصلاح والتعويض. إلا أن تصميم وتطبيق برامج الإصلاح في سياق سوريا ما بعد الأسد سيواجه تحديات عظيمة. وقد أورد مشروع اليوم التالي عدداً من المخاوف المتعلقة بالإصلاح:

-- **الإصلاح الفردي مقابل الإصلاح الجماعي:** قد تؤدي عملية الإصلاح إلى التفرقة إذا ما ركزت فقط على الضرر الذي تعرض له الضحايا كأفراد في سياق يُعد فيه المجتمع السوري بأكمله ضحية للضرر الناتج عن الممارسات القمعية والتعسفية التي ارتكبتها نظام الأسد. وبالتالي، يشدد مشروع اليوم التالي على أهمية الإصلاح الجماعي والرمزي مثل الاعتذارات الرسمية ومبادرات إحياء وتخليد ذكرى الضحايا وإنشاء المتاحف وغيرها. ويوصي مشروع اليوم التالي بتوفير برامج للاقتصاد والخدمات وإعادة البناء يكون تركيزها منصباً على المجتمع كوسائل محتملة للإصلاح في الحالات المناسبة. سيكون التعاون اللصيق مع وزارة الاقتصاد المستقبلية (إلى جانب وزارة التعليم من أجل المنح الدراسية) ضرورياً. كما ينبغي اتخاذ خطوات رمزية على مستوى المجتمع كخيارات مثل استخدام الاعتذارات الرسمية ومبادرات إحياء الذكرى وإقامة المتاحف المحلية، وغير ذلك.

-- **التسلسل الهرمي للضحايا:** قد تحتل بعض فئات الضحايا موقع الأولوية بالنسبة لعملية الإصلاح، وذلك بناء على مدى قسوة ما تعرضوا له. وفي أي سياق، فإن العملية الفنية والسياسية لتعريف معنى "الضحية" هي عملية مثيرة للجدل، وقد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار؛ وهذا الأمر ينطبق على سوريا بالفعل. ففي حالات العدالة الانتقالية الأخرى، كان من بين التحديات اختيار من الذي سيتم تعويضه وقيمة التعويض الذي ينبغي تقديمه وما هي الإصابات التي سيتم التعويض عنها وكيفية حساب كم الضرر الذي وقع ومقارنته وتوزيع التعويضات. في معظم الحالات، تسببت سياسات الإصلاح في مشاعر الإحباط بين الضحايا وأقاربهم. يوصي مشروع اليوم التالي أن يتم توظيف المواصفات المستخدمة في التمييز بين فئات الجرائم المختلفة في التمييز أيضاً ما بين الفئات التالية: كل من كانت قضيتهم قابلة للنظر في محكمة سيكون له حق في التعويض الفردي بناء على قرار من المحكمة. أما القضايا الخاضعة للوساطة أو العمليات القضائية الموازية، فسوف تتبع القرارات الصادرة عن تلك الآليات.

-- **عدم كفاية الموارد:** سيكون من الصعب تأمين الموارد المالية اللازمة لتوفير التعويض المالي للعدد الكبير من ضحايا النظام السوري الذين امتدت معاناتهم على مدى عقود من الزمان. يوصي مشروع اليوم التالي بتكوين صندوق ائتمان خاص لتمويل برنامج التعويض. ولا بد من بذل الجهود في وقت مبكر لضمان توافر الأموال من متبرعين دوليين (بما في ذلك تمويل البرامج المجتمعية). ويمكن فرض ضريبة وطنية خاصة لتمويل هذه المساعي طويلة الأجل الضرورية من أجل مصالحة المجتمع السوري.

الاستراتيجية الثالثة: تطوير مناهج تعليم التاريخ.

يوصي مشروع اليوم التالي بأن تقوم اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية بتأسيس مكتب يتولى مهمة تطوير مناهج تعليم التاريخ والتوعية به بالتنسيق مع وزارة التعليم. وتعتبر مناهج تعليم التاريخ والكتب الخاصة بها بعداً هاماً من أبعاد العدالة الانتقالية. يمكن لتعليم التاريخ أن يبيث أفكار المواطنة والحث على التسامح والشمول وتعليم حل النزاعات بوسائل سلمية ومساعدة التلاميذ على التعبير عن التعامل مع وقبول الاختلافات ما بين وضمن المجموعات (يرجى الرجوع إلى المصادر المختارة). يحتل تعليم التاريخ موقعاً خاصاً في عملية المصالحة لأنه ذو نطاق واسع يصل إلى كافة المواطنين ويمتد إلى المؤسسات المنطقية مثل المدارس وهو موجه لجيل الشباب.

وعلى وجه التحديد، لا بد لفريق مناهج تعليم التاريخ أن يقوم بما يلي:

- العمل بالتعاون مع الفرق المسؤولة عن الإشراف على العمليات القضائية والموازية للقضاء ولجان تقصي الحقائق لضمان دمج ما يتوصلون إليه مع المناهج الدراسية والمواد التعليمية.
- دعم نسخة مبدئية من الكتب والمناهج (بانتظار نشر مواد تاريخية إضافية) للتأكد من أنها تشجع على تفهم أكبر ومشارك لا اختلافات الثقافة والهوية ضمن إطار أوسع من التسامح، ودعم تطوير المهارات والقيم والمعايير والمواقف والسلوكيات التي تشجع على احترام كرامة الإنسان والتنوع.
- تنظيم ندوات للمدرسين، بالتعاون مع وزارة التعليم، لضمان إصلاحات تربوية، ما بعد الإصلاحات المنهجية، تعكس قيم المجتمع السوري الجديد.
- تسهيل ودعم تنظيم المناظرات المتعلقة بقضايا العدالة الانتقالية في نظام التعليم الوطني.
- تسهيل مشاركة المجتمع المدني في مناقشات حول التاريخ وتعليم التاريخ.
- تسهيل الاتصال بالشبكات الدولية إلى جانب تبادل المعرفة دولياً فيما يتعلق بقضايا الإصلاح التعليمي.

الاستراتيجية الرابعة: مبادرات تخليد الذكرى.

يوصي مشروع اليوم التالي بأن تقوم اللجنة الوطنية للعدالة الانتقالية بتأسيس مكتب لابنتكار ودعم مبادرات تخليد الذكرى لإحياء وتكريم ذكرى الأحداث والأشخاص. وقد تشمل هذه المبادرات النصب التذكارية والمواقع التذكارية والمتاحف والأيام والاحتفالات التكريمية، كما يمكن أن تشمل إعادة تسمية المرافق العامة والشوارع والأماكن بأسماء الضحايا. يلعب تخليد الذكرى دوراً في المصالحة، بحيث يمثل إقراراً رسمياً بالتجارب التي مر بها الضحايا، ويأخذ بعين الاعتبار عدة تصورات. كما يمكن لتخليد الذكرى المساعدة في منع تكرار الانتهاكات من خلال تذكير الجميع بما حصل في الماضي. إلى جانب ذلك، وكما ورد أعلاه، فإن تخليد الذكرى هو أيضاً نوع من التعويض الرمزي. وبالتالي، فإن تخليد الذكرى هو جزء مهم من عملية العدالة الانتقالية.

بعض المبادئ الأساسية التي يجب الاستدلال بها لتنظيم هذه الأعمال:

- لا بد من إيلاء الاهتمام بالمبادرات الوطنية منها والمناطقية والرسمية والتأسيسية بكامل نطاقاتها. وقد تتفاوت مبادرات تخليد الذكرى التي تساهم في المصالحة الوطنية ما بين النصب التذكارية الوطنية والمتاحف والمعالم التي يتم تطويرها مع الوقت، أو النصب التذكارية المجتمعية والمعارض المؤقتة وبطاقات التوعية والورود وصور الضحايا في المواقع التي لاقوا حتفهم أو اختفوا فيها.
- في كافة الأحوال، لا بد من إيلاء اهتمام خاص بالعمليات التي يتم تخليد الذكرى من خلالها بحيث يتم احترام كافة المصالح ووجهات النظر والتصورات وأخذها بعين الاعتبار. ستكون برامج التوعية العامة والتعليم مهمة للغاية في المساعدة على خلق المعنى وبناء العهد والاعتراف.
- ينبغي التشجيع على أنواع مختلفة من الجهود الفنية كالمسرح والقصص التاريخية والرقص والموسيقى والرسم ومعارض الصور واللوحات الفنية والإنتاجات الإذاعية والتلفزيونية ودعم تلك الجهود للمساهمة في تذكّر الماضي وإعادة الصياغة الصادقة للتاريخ السوري وانتقاد الماضي في أوساط المواطنين السوريين.

الاستراتيجية الخامسة: تقديم الدعم النفسي – الاجتماعي

لا بد من التعامل مع النتائج الفردية والجماعية للصدمات، حيث علمتنا الخبرة في حالات أخرى أن هناك ارتباط بين التعرض للإصابة والقدرة على المشاركة الكاملة في الانتقال. كما برزت أيضاً من خلال تلك التجارب السابقة الآثار الجماعية للصدمات. وبالتالي، لا بد أن يكون الدعم النفسي – الاجتماعي جزءاً لا يتجزأ من الإصلاح الاجتماعي في المجتمع السوري.

يوصي مشروع اليوم التالي أن تقوم الحكومة الانتقالية بتوفير الكوادر والموارد الكافية لدعم المساعدة النفسية – الاجتماعية في كافة أرجاء الدولة مع وجود تنوع في الخدمات المتاحة للشعب السوري. كما يوصي المشروع بأن تقوم اللجنة الوطنية بتأسيس مكتب لخدمات الدعم النفسي – الاجتماعي بالتنسيق مع وزارة الصحة.

لا بد من إيلاء اهتمام خاص بتفادي إعادة الإصابات التي يمكن أن تقع جرّاء توظيف بعض آليات العدالة الانتقالية بما في ذلك ما يكون أثناء سرد الانتهاكات التي تعرض لها الضحايا على أيدي الجناة. كما أن من الضروري منع تكرار حدوث الإصابات لهؤلاء الذين كانوا في طليعة نضال المعارضة. فهؤلاء الأشخاص قد يتعرضون إلى أشكال حادة من متلازمة التوتر ما بعد الإصابات مع خطر يتمثل في عدم قدرتهم على المشاركة في اللحظة التي يكون المجتمع فيها أحوج إلى مشاركتهم وقيادتهم.

الاستراتيجية السادسة: المشاركة في الحوار والتواصل الوطني

تماشياً مع الأعراف والتجارب الدولية، فإن مشروع اليوم التالي يدعم تطوير آليات وإجراءات لضمان مشاركة الشعب بشكل واسع النطاق في التعرف على الاحتياجات والأولويات وفي تشكيل تصميم عملية العدالة الانتقالية في كل منطقة وكل موقع. وستعمل القنوات والآليات المختلفة – مثل الإعلام والنظام التعليمي ووسائل التعبير الأخرى من خلال الفن والثقافة والمسرح والموسيقى والفنون البصرية – على السماح بالمشاركة الفعالة لكافة عناصر المجتمع السوري. يوصي مشروع اليوم التالي بوضع برنامج لدعم هذه النشاطات وبشكل سريع مع تخصيص فريق عمل وميزانية لتطبيقها.

2.6 المصادر المختارة

Bush, Kenneth D. and Diane Saltarelli. *The Two Faces of Ethnic Conflict: Towards a Peacebuilding Education for Children*. Florence, Italy: UNICEF Innocenti Research Center, 2000.

Cole, Elizabeth A., ed. *Teaching the Violent Past: History Education and Reconciliation*. Lanham, MD: 2007.

Hein, Laura and Mark Selden. *Censoring History*. Armonk, NY: Sharpe, 2000.

Syria Justice and Accountability Centre <http://syriaaccountability.org/> [July 2012]

United Nations General Assembly. “Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law” (December 2005). Available at: <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm> [July 2012]

United Nations, Guidance Note of the Secretary-General. *United Nations Approach to Transitional Justice*. March 2010. Available at:

http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf [July 2012]

United Nations Human Rights Council. *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN General Assembly, Human Rights Council, Nineteenth Session (February 22, 2012). Available at: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-69.pdf> [July 2012]

United Nations Security Council. *The Rule of Law and Transitional in Conflict and Post-Conflict Societies* (August 2004)

Available at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement> [July 2012]

هذه الصفحة تكررت فارغة عن عمد

الفصل الثالث: إصلاح القطاع الأمني

سيضمن إصلاح القطاع الأمني توفير الأمن لجميع المواطنين السوريين، حتى يتسنى لهم ممارسة حرياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما سيتيح وجود مؤسسات أمنية تحت إدارة مدنية وتتمتع بالشفافية والمساءلة وضمان النظام العام والدفاع عن سيادة سوريا ووحدة أراضيها.

3.1 ملخص التوصيات

قبل بدء المرحلة الانتقالية :

- بناء الثقة بين القيادات السياسية للجماعات المعارضة وبين الجيش السوري الحر .
- إطلاق الجهود التي تهدف إلى تعزيز القيادة والانضباط بين المعارضة المسلحة، وضمان التزام هذه الجماعات بمبادئ حقوق الانسان، وانصياعها للقيادة المدنية.
- القيام بتدقيق مبدئي للقيادات العليا في الجيش والشرطة سواء من هم على رأس عملهم أو المتقاعدين، لتحديد من هم أهل للثقة بحيث يمكن توكيل أدوار قيادية لهم أثناء عملية إصلاح القطاع الأمني .
- التحضير لتأسيس القوى الأمنية الانتقالية بالاعتماد على الشرطة المدنية السورية وغيرها من الموارد، بما في ذلك أفراد في المعارضة المسلحة وغير المسلحة
- إنشاء لجنة للتحضير لعملية إصلاح القطاع الأمني والإشراف عليها خلال المرحلة الانتقالية.

النتائج المباشرة المتوقعة لاحقاً، و الأولويات على المدى القريب (7-14 يوماً).

- الحفاظ على النظام العام وتوفير الأمن من خلال قوة أمنية انتقالية تعمل بالتنسيق مع مجموعات مدنية غير مسلحة على مستوى الأحياء.
- تعيين قائد للجيش يتمتع بالمصداقية، وإعادة الجيش إلى ثكناته وقواعده، والعمل على طمأنة الضباط بأن هدف الإصلاحات في القطاع الأمني هو بناء جيش يتمتع بالحرفية العالية .
- حل أجهزة المخابرات الحالية.
- تأمين الأسلحة الرئيسية التقليدية وغير التقليدية، وسحب الأسلحة الثقيلة والمتوسطة، وتأمين مخازن الأسلحة الخفيفة .
- التعامل مع المجموعات المسلحة من خلال توقيف واحتجاز من قاموا بارتكاب انتهاكات ضد المدنيين ونزع سلاحهم، وحل الميليشيات غير التابعة للحكومة، والتدقيق في الجيش السوري الحر.

إجراءات على المدى المتوسط (شهر ونصف إلى شهرين):

- ضمان الأمن العام.
- التدقيق في الضباط الكبار في القوات المسلحة.

- تحديد ضباط النظام السابق المسؤولين عن انتهاكات حقوق الانسان وتوقيفهم واعتقالهم بغرض تقديمهم للمحاكمة.
- ترخيص الأسلحة الفردية الخفيفة.

إصلاحات على المدى البعيد (12 شهراً حتى نهاية المرحلة الانتقالية):

- إصلاح أسلوب وآليات القيادة في القوات المسلحة.
- إعادة تشكيل القوات المسلحة.
- دمج العناصر المناسبة من الجيش السوري الحر في القوات المسلحة.
- إصلاح أسلوب وآليات القيادة في الشرطة المدنية الوطنية.
- رفع درجة الحرفية للشرطة المدنية الوطنية.
- دمج الجماعات المسلحة المدنية في سلك الشرطة.
- تأسيس وكالة جديدة للمخابرات الداخلية.
- تأسيس وكالة جديدة للمخابرات الخارجية.
- تأسيس إدارات جديدة للمخابرات العسكرية.

3.2 الأهداف والغايات

يتوقع المواطنون السوريون من قادتهم الجدد المنتخبين ديمقراطياً تحقيق الأمن لجميع المواطنين، واستبدال جهاز نظام الأسد الأمني القمعي والذي لا يعتمد الشفافية بمؤسسات أمنية تتميز بالانفتاح والشفافية والمساءلة، وتخضع للسلطة المدنية. إن الوظيفة الأساسية لهذه المؤسسات الأمنية الجديدة هي بناء البيئة الآمنة التي يحتاجها المواطنون لممارسة حرياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما يجب أن تحترم المؤسسات الأمنية حقوق الانسان، وأن تحافظ على النظام العام وتدافع عن سيادة سوريا ووحدة أراضيها.

وفي حين يشمل إصلاح القطاع الأمني مجموعة واسعة من التغييرات التنظيمية والتطويرات العملية، يبقى هذا الإصلاح بشكل أساسي مسألة إدارة حكومية، حيث يعني نقل التحكم بالقوى الأمنية إلى الشعب وممثليه. يجب أن ينبع إصلاح القطاع الأمني من ارتباطه ارتباطاً مباشراً بإرساء المبادئ الديمقراطية وتأسيس حكومة ديمقراطية، حيث تشكل هذه نقطة البدء في هذا الإصلاح. ومن هنا فإن إصلاح القطاع الأمني هو مكون أساسي من النظام الديمقراطي الجديد، ولا بد من أن تتماشى خطوات تحقيقه مع الجهود المبذولة لتوفير ما يلزم لتطبيق العدالة الانتقالية وسيادة القانون .

يعتبر إصلاح القطاع الأمني أمراً لا بد من القيام به بالنسبة للحكومة الانتقالية، وعنصراً أساسياً في إرساء شرعية النظام الجديد، وكسب ولاء الجمهور. سترتبط مصداقية الحكومة الانتقالية بشكل مباشر بقدرتها على إطلاق عملية إصلاحية في القطاع الأمني كدعامة أساسية من دعائم الديمقراطية الجديدة .

سيشمل إصلاح القطاع الأمني تحقيق الغايات التالية:

الغاية الأولى: توفير الأمن بفعالية لجميع المواطنين السوريين، بحيث يتمكنون من ممارسة حرياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع الحفاظ على النظام العام واحترام حقوق الإنسان والدفاع عن سيادة الدولة ووحدة أراضيها.

الغاية الثانية: بناء علاقة متينة بين الجيش والمجتمع المدني قائمة على المبادئ الديمقراطية. يجب أن تعمل كل من القوات المسلحة ووكالات المخابرات وقوات الشرطة تحت إمرة سلطة مدنية وتتم قيادتها من قبل هذه السلطة.

الغاية الثالثة: فتح باب العمل في القطاع الأمني، بما في ذلك القوات المسلحة وقوات الشرطة ووكالات المخابرات، أمام جميع السوريين بمعزل عن خلفياتهم الإثنية أو انتماءاتهم الطائفية. يمكن أن يشمل هذا أعضاء سابقين في أجهزة الأمن الحالية أو في المعارضة المسلحة، في أعقاب عملية تدقيق جيدة وإجراءات إعادة دمج في القوى الأمنية.

الغاية الرابعة: فصل القطاع الأمني عن السياسة بشكل كامل، بما يمنع التحزب داخل هذا القطاع. يجب أن يعنى القطاع الأمني بخدمة مصالح الأمة، وليس خدمة أية مصالح حزبية أو طائفية أو فئوية.

الغاية الخامسة: تكليف القطاع الأمني بعد إصلاحه بمهام الدفاع وحماية جميع المواطنين بلا استثناء من الأخطار الداخلية أو الخارجية .

الغاية السادسة: تقديم التدريب الاحترافي وفرص التطور والرفاه لجميع العاملين في القطاع الأمني بمدنيهم وعسكريهم. يجب أن يشمل هذا التدريب مجالات حقوق الإنسان، بالإضافة إلى المهارات التقنية كالتحقيق الجنائي وإدارة الحشود.

3.3. السياق

طوال العقود التي تلت استيلاء حزب البعث على السلطة عام 1963، تحولت القوى الأمنية السورية إلى عنصر أساسي لسير عمل واستمرارية الأنظمة البعثية اللاحقة التي تعاقبت على السلطة. وقد نالت سوريا في ظل البعث لقب "الدولة الأمنية"، وهي سمعة استحقتها بجدارة، حيث كانت الأجهزة الأمنية الداخلية الكثيرة والمتداخلة في عملها تسيطر على المجتمع والدولة معاً، وتعمل بحصانة شبه كاملة، ومن دون أي اعتبار لحقوق المواطنين السوريين وكرامتهم. ومن خلال مجموعة واسعة ومتشعبة من العملاء والمخبرين وأجهزة المراقبة، بالإضافة إلى اللجوء للأساليب القمعية بشكل روتيني، كان الجهاز الأمني في عهد الأسد مسؤولاً عن استمرار وجود حاجز الخوف، والذي اعتمد عليه بقاء النظام حتى اليوم. وبسبب ممارساته تلك فقد تمت إدانته من قبل مجموعة من المنظمات العالمية ومنها هيومان رايتس واتش، بسلسلة واسعة من الانتهاكات الممنهجة والخطيرة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الاعتقال التعسفي والتعذيب والإعدامات دون حكم قضائي. منذ بدء الثورة السورية في آذار 2011، نمت دور وأهمية الأجهزة الأمنية الداخلية وزادت وحشيتها في دفاعها عن نظام الأسد، وشكلت هذه الأجهزة الرابط الأساسي بين النظام والمليشيات غير الحكومية التي تعرف باسم الشبيحة.

بالإضافة إلى الأجهزة الأمنية الداخلية، يشمل القطاع الأمني السوري أيضاً الجيش والقوات المسلحة. لغاية عام 2000، عندما جاء بشار الأسد إلى السلطة خلفاً لوالده، كان كافة القادة البعثيين في سوريا قد ارتقوا إلى السلطة من خلال مناصب في الجيش. وكنتيجة لذلك فقد نمت القوات المسلحة بشكل كبير تحت وصابتهم لتستهلك وحدها ما يقارب 6% من إجمالي الناتج المحلي سنوياً في أواسط العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. ومع أن الجيش خضع لعملية تحول احترافية خلال فترة رئاسة حافظ الأسد (1970-2000)، إلا أنه استمر في لعب دور امتداد للحزب الحاكم والنظام، مع هامش ضئيل للغاية من الإستقلالية فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات واتخاذ القرارات، ويتمثل غير متكافئ بشكل كبير لصالح أبناء الطائفة العلوية في المواقع الرئيسية.

وقد تمت مأسسة العلاقة المتينة بين النظام وبين الجيش من خلال تشكيل وحدات خاصة مثل الفرقة الرابعة سينة الصيت التي تخضع لسيطرة ماهر الأسد شقيق الرئيس بشار الأسد، وكذلك الحرس الجمهوري الذي أنيطت به مهمة حماية

النظام. منذ آذار 2011، لعبت هذه الوحدات شديدة الولاء للنظام دوراً أساسياً في قمع الاحتجاجات ومحاولات لإسكات المعارضة بالعنف.

وقد قاد القمع العنيف الذي قام به النظام ضد الاحتجاجات السلمية إلى مجموعة من النتائج، من بينها:

- تحول الاحتجاجات السلمية إلى احتجاجات يسودها الصراع المسلح كردة فعل على العنف المتطرف للنظام.
- نشوء الجيش السوري الحر المكون بنسبة كبيرة من المدنيين مع نسبة أقل من المنشقين عن الجيش، والأخذ في تنظيم نفسه أكثر فأكثر، إلا أنه ما يزال يفتقر إلى قيادة مركزية ولا يمكنه السيطرة على جميع مكوناته، بما في ذلك المجموعات الجهادية.
- فقدان سيطرة النظام على بعض المناطق، حيث تلعب مجالس ثورية محلية دوراً في ملء الفراغ الحكومي في هذه المناطق، بما في ذلك المهام الأمنية.
- ازدياد اعتماد النظام على ميليشيات الشبيحة المسلحة لقمع الثورة وتأجيج الانقسامات المذهبية والإثنية.
- انتهاكات ممنهجة وواسعة لحقوق الإنسان من قبل قوات النظام مع ظهور حالات انتهاكات ترتكبها المعارضة المسلحة من فترة لأخرى أيضاً.
- ازدياد معدل العنف الإثني والطائفي.

3.4. التحديات

يمثل النطاق الواسع لعمل الأجهزة الأمنية في سوريا وإرثها الطويل من القمع ضد الشعب السوري، بالإضافة إلى مسؤوليتها عن العنف الذي رافق الثورة السورية، تحدياتٍ جمة تواجه نجاح المرحلة الانتقالية في سوريا ما بعد الأسد، كما تؤكد هذه العوامل على أهمية إصلاح القطاع الأمني كجزء أساسي وجوهري من العملية الانتقالية. هنالك تحديات أخرى أيضاً تعتمد على توقيت سقوط النظام وكيفية هذا السقوط، وخصوصاً طول الفترة التي سيستمر فيها القتال فيها ومدى انتشاره.

من المرجح أن تواجه الحكومة الانتقالية تحديات أمنية ملحة بعد سقوط نظام الأسد مباشرة، ويشمل ذلك:

1. الاضطرابات المدنية وعمليات السرقة والنهب والعمليات الانتقامية.
2. محاولات الفرقة الرابعة الحالية والحرس الجمهوري استعادة السلطة وإعادة تنصيب نظام الأسد.
3. محاولات فلول النظام الحالي، بمن فيهم الشبيحة والمجموعات شبه العسكرية الموالية للنظام، الرد أو ارتكاب عمليات تآرية باستخدام الأسلحة التقليدية أو غير التقليدية.
4. محاولات فلول النظام الحالي، بمن فيهم الشبيحة والمجموعات شبه العسكرية الموالية للنظام، زعزعة الوضع، بما يشمل استخدام العبوات المتفجرة محلية الصنع أو السيارات المفخخة أو غير ذلك.
5. محاولات فلول النظام الحالي وميليشيات حزب البعث الاستمرار في القتال باستخدام الأسلحة المخزنة حالياً في مقر حزب البعث والأحزاب والجماعات والمنظمات الحليفة له.

6. محاولات الجماعات المسلحة غير المرخصة والمخربين وعصابات الجريمة المنظمة استغلال حالة الفوضى الناشئة لمصالح شخصية.
7. محاولات فلول النظام خلق صراع مسلح مع إسرائيل من خلال وحدات الجيش المنتشرة على الحدود السورية الإسرائيلية.
8. ظهور ميليشيات خاصة من الجماعات المسلحة المعارضة ترفض وضع نفسها تحت قيادة موحدة وتحت السلطة المدنية للحكومة الانتقالية، وتنصب نفسها كمنافس سياسي للسيطرة على الدولة.

3.5. الاستراتيجيات والتوصيات التفصيلية

بغرض التعامل مع التحديات والمخاطر في الحقل الأمني وتحقيق الأهداف والغايات المذكورة أعلاه، ينصح مشروع اليوم التالي بتبني الخطة العملية التفصيلية التالية وفقاً لترتيبها .

قبل بدء المرحلة الانتقالية:

الخطوات التي يجب اتخاذها قبل تغيير النظام:

1. بناء الثقة بين القيادات السياسية للجماعات المعارضة وبين الجيش السوري الحر من خلال التواصل المستمر.
2. إطلاق الجهود التي تهدف إلى تطوير القيادة والتحكم بين الجماعات المسلحة المعارضة، وضمان التزام هذه المجموعات بمبادئ حقوق الإنسان، وانصياعها للقيادة المدنية .
3. إنشاء لجنة رقابية للتخصير لعملية إصلاح القطاع الأمني وإدارتها خلال المرحلة الانتقالية. يمكن أن تتشكل هذه اللجنة من مدنيين معارضين وأعضاء في الجيش السوري الحر، وأن يتم توسيعها بعد إسقاط النظام لتشمل أعضاء موثوقين في الشرطة والقوات المسلحة.
4. القيام بتدقيق مبدئي للضباط ذوي الرتب العالية سواء من هم على رأس عملهم أو المتقاعدين في الجيش والشرطة لتحديد من هم أهل للثقة ممن لم يتورطوا في أعمال القمع من جهة، والمتورطين في هذه الأعمال من جهة أخرى.
5. التخصير لتأسيس قوة أمنية انتقالية يكون قوامها الشرطة الوطنية السورية وغيرها من الموارد المتوفرة. يجب أن يشمل هذا التخصير لتدريب هذه القوة الأمنية على إدارة الحشود والتجمهر، بالإضافة إلى التحقيقات الجنائية المهنية (الرجاء مراجعة الفصل الأول).
6. تدريب ضباط الجيش والشرطة ليقوموا بدور قيادي في عملية إصلاح القطاع الأمني.
7. تحديد تكلفة كل خطوة من خطوات إصلاح القطاع الأمني.
8. تحديد الموارد الدولية المتاحة لتدريب وبناء قدرات القوى الأمنية، بما في ذلك التطوير المؤسسي.

المرحلة الأولى: الأولويات الفورية والاجراءات على المدى القريب (أسبوع لغاية 14 يوماً)

تشمل الغايات الأساسية للإجراءات المقترحة في الفترة التي تلي سقوط نظام الأسد مباشرة وعلى المدى القريب (بين أسبوع و 14 يوماً) (إعادة) فرض النظام وضمان الأمن للمواطنين السوريين وبناء الثقة في الحكومة الانتقالية. تشمل الاستراتيجيات والخطوات المحددة ما يلي:

الاستراتيجية الأولى: فرض النظام وتوفير الأمن.

- تكليف قوة أمنية انتقالية مبنية على الشرطة الوطنية السورية بمهام الأمن. سيناط بهذه القوة إعادة فرض النظام وحمايته، ومنع العمليات الانتقامية وحماية المواقع الاستراتيجية الوطنية والبنى التحتية في المدن الكبرى وغير ذلك.
- ستعمل القوة الأمنية الانتقالية يداً بيد مع المجموعات المدنية غير المسلحة لتوفير الأمن على مستوى الأحياء. سيخضع عمل هذه القوة أيضاً لرقابة مراقبي تطبيق سيادة القانون (الرجاء مراجعة الفصل الأول).

الاستراتيجية الثانية: التعامل مع الأجهزة الأمنية الرسمية الحالية.

- تعيين قائد للجيش يتمتع بالمصداقية، وسحب الجيش السوري من المدن والبلدات وإعادة توزيعه على التكتلات والقواعد العسكرية طبقاً لمواقفه قبل الثورة .
- طمأنة ضباط الجيش بأن الغاية من الإصلاحات هي بناء جيش يمتاز بالوطنية والاحتراف، وأنه سيتم الاهتمام بمصالحهم المهنية (مثل الموازنة والمرتببات وتحسين ظروف السكن وغيرها).
- حل الأجهزة الأمنية الحالية وجمع أسلحتها وإغلاق مقارها وإلقاء القبض على أهم قادتها. لن يحظى عناصر الأجهزة الأمنية بعفو عام ولا غفران عام (الرجاء مراجعة الفصل الثاني).

الاستراتيجية الثالثة: تأمين الأسلحة.

- حماية مخازن الأسلحة التقليدية (صواريخ أرض-أرض على سبيل المثال) وأسلحة الدمار الشامل غير التقليدية (مثل الأسلحة الكيميائية).
- جمع الأسلحة الثقيلة والمتوسطة (بما في ذلك القذائف الصاروخية ومدافع الهاون ومضادات الدبابات المحمولة على الكتف وغيرها).
- حماية مخازن الأسلحة الموجودة في المباني التي يتحكم بها حزب البعث والأحزاب السياسية الحليفة له، بالإضافة إلى المنظمات الشعبية .

الاستراتيجية الرابعة: إلقاء القبض على مرتكبي الانتهاكات والبدء بعملية جمع السلاح الموجود لدى مجاميع المدنيين المسلحين وإنهاء التعبئة وإعادة دمج الجماعات المسلحة.

- توقيف كل من ارتكب انتهاكات ضد المدنيين تحت أي عنوان أو مسمى. (الرجاء مراجعة الفصل الأول فيما يتعلق بالاعتقال الأمن لهؤلاء والفصل الثاني فيما يتعلق بالمحاكمة العادلة لهم).
- نزع سلاح وحل جميع المنظمات السياسية المسلحة الفاعلة حالياً في الجامعات وأية منظمات أخرى تابعة لحزب البعث .
- منع هروب فلول النظام ومرتكبي الجرائم من خلال الرقابة الصارمة على الحدود والموانئ والمطارات .
- التدقيق وفق المعايير الدولية في سلوك كوادر المجموعات المسلحة المعارضة، وتحديد مرتكبي أي انتهاكات ومحاسبتهم .

المرحلة الثانية: الإجراءات على المدى المتوسط (من شهر ونصف إلى شهرين)

إن غاية الإجراءات المقترحة في المدى المتوسط (بين شهر ونصف وشهرين) هي ضمان استقرار الحكومة الانتقالية ووضع أسس إصلاحات القطاع الأمني. تشمل الاستراتيجيات والخطوات المحددة ما يلي:

الاستراتيجية الأولى: متابعة سلوك كبار الضباط في الجيش والقوات المسلحة.

يجب أن تتم علمية المتابعة هذه وفقاً للممارسات و المعايير الدولية المتبعة في هذا المجال، و يجب أن تركز المتابعة على مدى التزام القوات المسلحة بدعم الصيغة الديمقراطية للحكم و الحكم المدني المتمثل في الحكومة الانتقالية.

الاستراتيجية الثانية: تحديد مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان واعتقالهم.

الإعداد لحملات على مستوى البلاد لتسمية و تحديد مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من ضباط النظام السابق و غيرهم و ضمان الاعتقال القانوني و الأمن لهؤلاء لتجنبيهم أي عمليات انتقامية ممكنة ريثما تتم محاسبتهم أمام القضاء. (الرجاء مراجعة الفصل الأول).

الاستراتيجية الثالثة: ترخيص الأسلحة الفردية الخفيفة.

الترخيص لحيازة الأسلحة الخفيفة .

الاستراتيجية الرابعة: ضمان الأمن العام.

يجب أن تولي قوى الأمن الانتقالية أهمية خاصة للتجمعات العامة خلال المرحلة الانتقالية، كما يجب أن تعمل قوى الأمن الانتقالية تحت رقابة مراقبي سيادة القانون (الرجاء مراجعة الفصل الأول).

المرحلة الثالثة: الإصلاحات في المدى البعيد (12 شهراً حتى نهاية المرحلة الانتقالية)

يجب أن يكون الهدف الأساسي في المدى البعيد (بين 12 شهراً ونهاية المرحلة الانتقالية) هو إصلاح القطاع الأمني. يجب أن يتضمن ذلك إعادة هيكلة القوات المسلحة و تحويلها إلى جيش محترف تحت قيادة مدنية، كما يجب أن يتضمن بناء قوات شرطة مدنية وطنية و تأسيس وكالات مخابرات جديدة. تشمل الاستراتيجيات والخطوات المحددة ما يلي:

الاستراتيجية الأولى: إصلاح آليات الحوكمة في القوات المسلحة.

إخضاع الجيش و القوات المسلحة لإدارة مدنية تتماشى مع معايير عملية التحول الديمقراطي في البلاد.

يجب أن تقوم الحكومة الانتقالية بتحويل القوات المسلحة السورية إلى حامية سيادة سوريا وسلامة أراضيها، وبهذا المعنى، يجب أن تلتزم القوات المسلحة السورية بواجبها المحدد في الدفاع عن البلاد ضد الأخطار الخارجية والأعداء .

وبناءً على شكل الحكم الذي سنتبناه سوريا بعد سقوط نظام الأسد (رئاسي أو برلماني أو غير ذلك)، سيكون رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وصاحب السلطة العليا في جميع الشؤون المتعلقة بالسياسة الدفاعية. سيعمل قادة القوات المسلحة (رئيس أركان الجيش والقوى الجوية والقوى البحرية) تحت إمرة الرئيس أو رئيس مجلس الوزراء من خلال وزير الدفاع، الذي سيكون موظفاً مدنياً مسؤولاً عن وضع وتطبيق السياسة الدفاعية وكل ما يتعلق بإدارة القوات المسلحة، حيث سيعمل مع قادة كل من الجيش والقوى الجوية والقوى البحرية .

ينصح مشروع اليوم التالي بالإجراءات المحددة التالية فيما يتعلق بحوكمة القوات المسلحة:

- يقوم الرئيس الانتقالي/رئيس الوزراء الانتقالي بتعيين وزير الدفاع الانتقالي (مدني) ورؤساء الأركان الانتقاليين (ضباط). وقد يعهد في المرحلة الانتقالية فقط بوزارة الدفاع لضابط متقاعد.
- يتم اقتراح ميزانية وزارة الدفاع والقوات المسلحة من قبل الرئيس الانتقالي/رئيس الوزراء الانتقالي، على أن يتم إقرارها من قبل الجمعية الانتقالية/البرلمان الانتقالي.
- يتم ترشيح رؤساء الأركان في القوات المسلحة (الجيش والقوى الجوية والقوى البحرية) من قبل الرئيس/رئيس الوزراء على أن تتم الموافقة عليهم من قبل الجمعية الانتقالية/البرلمان الانتقالي.
- يقوم وزير الدفاع ورؤساء الأركان بإعلام الجمعية الانتقالية أو البرلمان الانتقالي بجميع القرارات الهامة المتعلقة بسياسات القوات المسلحة.

الاستراتيجية الثانية: إعادة تشكيل القوات المسلحة.

يجب أن يتم تحديد حجم الجيش من قبل القيادة المدنية الوطنية وفقاً للاستراتيجية العسكرية وتقييم الأخطار الخارجية. أما الخدمة الإلزامية، فيجب أن يتم اتخاذ قرار بشأنها من قبل البرلمان المنتخب، على أن يتم تعليق هذه الخدمة إلى حين اتخاذ هذا القرار.

وبالأخذ بعين الاعتبار تاريخ المؤسسة العسكرية تحت سلطة البعث، يجب أن يتم تنظيم دورات تدريبية لكوادر القوات المسلحة ليس فقط في المجالات التقنية العسكرية، بل أيضاً في مجال المهنية العسكرية واحترام حقوق الانسان والمساءلة والسلطة المدنية.

الاستراتيجية الثالثة: دمج كوادر الجيش السوري الحر في القوات المسلحة.

يعد وضع أسس الممارسات المتبعة دولياً، يجب أن يتم منح الفرصة لأعضاء الجيش السوري الحر لدخول برامج نزع السلاح وإنهاء التعبئة وإعادة الدمج، كما يجب أن يتم دمجهم في القوات المسلحة وفقاً لما هو مناسب.

الاستراتيجية الرابعة: إصلاح آليات الحوكمة في الشرطة المدنية الوطنية.

يجب أن تمنح الحكومة الانتقالية وزارة الداخلية الموقع الأرفع في البنية الأمنية في الدولة، وأن تقوم بتأسيس قوات الشرطة المدنية الوطنية (NCPF) لتعزيز سيادة القانون وحماية المواطنين، بما في ذلك ضمان حقوق الإنسان الأساسية. يجب أن تكون قوات الشرطة المدنية الوطنية مسؤولة عن ضمان النظام العام ومكافحة الجريمة، وأن تعمل بشكل مشترك مع وزارة العدل وقضاة التحقيق. يكون قائد قوات الشرطة المدنية الوطنية تحت الإمرة المباشرة لوزير الداخلية، وهو مسؤول عن عمليات الشرطة اليومية وحماية المواطنين. يقوم وزير الداخلية بتأسيس قوات شرطة حديثة وفعالة تتلائم مع معايير الانتقال الديمقراطي في البلاد، وتتمتع هذه القوات بهيكلية مؤسسية تضمن بناء كوادر احترافية في سلك الشرطة.

بالإضافة إلى قوات الشرطة المدنية الوطنية، ستضم وزارة الداخلية أيضاً المكتب الجنائي الأعلى، الذي سيكون مسؤولاً عن إجراء التحقيقات (بالتعاون مع وزارة العدل) فيما يتعلق بالجريمة المنظمة، بما في ذلك تهريب المخدرات والأسلحة والأشخاص والمواد المتعلقة بالطاقة الذرية. سيكون المكتب الجنائي الأعلى مسؤولاً أيضاً عن إجراء التحقيقات في جرائم الإرهاب والتخريب (بالتعاون مع وزارة العدل). يعمل رئيس المكتب الجنائي الأعلى تحت إمرة وزير الداخلية بشكل مباشر.

ستضم وزارة الداخلية أيضاً المؤسسات الأمنية المدنية الأخرى وفقاً لما هو مناسب، مثل حرس الحدود والجمارك وسلطات الهجرة والجوازات .

ينصح مشروع اليوم التالي بالإجراءات المحددة التالية فيما يتعلق بحوكمة الشرطة المدنية الوطنية.

- يقوم الرئيس الانتقالي/رئيس الوزراء الانتقالي بتعيين وزير الداخلية الانتقالي (مدني)، على أن تتم الموافقة عليه من قبل الجمعية الانتقالية/البرلمان الانتقالي. يقوم وزير الداخلية بتعيين قائد الشرطة المدنية وقائد المكتب الجنائي الأعلى.
- يتم اقتراح ميزانية الشرطة من قبل وزير الداخلية بعد التشاور مع الرئيس/رئيس الوزراء على أن يتم إقرارها من قبل الجمعية الانتقالية/البرلمان الانتقالي.
- يقوم وزير الداخلية وقادة الشرطة المدنية الوطنية والمكتب الجنائي الأعلى بإعلام الجمعية الانتقالية أو البرلمان الانتقالي بجميع القرارات الهامة المتعلقة بسياسات الشرطة وعملياتها.

الاستراتيجية الخامسة: إعادة بناء الشرطة المدنية الوطنية وتحويلها إلى مؤسسة احترافية.

يمكن أن يتم دمج عناصر من المعارضة المسلحة و الجماعات المدنية المعنية بحفظ الأمن في قوات الشرطة المدنية. ذلك بعد استثناء العناصر غير ذات الكفاءة أو تلك التي تحمل سجل إجرامي أو من شارك منها في عمليات انتهاكات أو تجاوزات أو قتل أو تعذيب مواطنين سوريين.

بالأخذ بعين الاعتبار تاريخ قوات الشرطة في سورية، يجب أن تضمن إعادة هيكلة الشرطة تنظيم برامج تدريبية في المهارات المهنية، مثل التحقيقات الجنائية والإدارة غير العنيفة للتجمعات العامة، وكذلك توجيه تعليمات واضحة لها فيما يتعلق بحقوق الانسان والمساواة أمام القانون والمساءلة وغير ذلك.

الاستراتيجية السادسة: إعادة تنظيم أجهزة المخابرات.

يجب أن تقوم الحكومة الانتقالية بحل أجهزة المخابرات الحالية وتأسيس وكالات مخابرات جديدة (مخابرات خارجية ومخابرات عسكرية)، على أن تعمل المخابرات الداخلية ضمن المكتب الجنائي الأعلى وأن تتبع لوزارة الداخلية. يجب ألا تتدخل وكالات المخابرات الجديدة في الحياة السياسية و أن تكون خاضعة لقيادة مدنية. ستؤدي عملية إعادة تنظيم أجهزة المخابرات إلى تقليص الأعداد الحالية لأعضاء هذه الأجهزة، حيث سيتم تنظيم دورات تدريبية مهنية ودورات إعادة تأهيل للكوادر التي يتم تسريحها عند إعادة الهيكلة، بهدف إعادة دمج هذه الكوادر في المجتمع .

الاستراتيجية السابعة: تأسيس وكالة جديدة للمخابرات الخارجية.

يجب أن تقوم الحكومة الانتقالية بتأسيس الوكالة الوطنية للمخابرات (NIA) ، وذلك بهدف القيام بالأبحاث والتحليل والعمليات الاستخباراتية الخارجية. يجب أن تكون مهمة هذه الوكالة غير سياسية أبداً، وأن ينحصر اهتمامها بتقييم الأخطار الخارجية على البلاد. تقدم الوكالة الوطنية للمخابرات لقيادات المرحلة الانتقالية (بما فيها قيادات الجيش) معلومات استخباراتية يمكن الاستفادة منها بصورة عملية وفقاً لما هو مطلوب. يجب أن تتم العمليات الخارجية حصراً بعد موافقة الرئيس/رئيس الوزراء وتحت رقابته .

ينصح مشروع اليوم التالي بالإجراءات المحددة التالية فيما يتعلق بوكالة المخابرات الخارجية:

- يتم ترشيح الرئيس الانتقالي للوكالة الوطنية للمخابرات من قبل الرئيس/رئيس الوزراء بعد التشاور مع البرلمان.
- يتم اقتراح ميزانية الوكالة الوطنية للمخابرات من قبل الرئيس الانتقالي أو رئيس الوزراء الانتقالي، على أن يتم إقرارها من قبل البرلمان.
- يقوم الرئيس الانتقالي للوكالة الوطنية للمخابرات بإعلام البرلمان بجميع المسائل الهامة المتعلقة بالسياسات والعمليات.

الاستراتيجية الثامنة: تأسيس إدارات جديدة للمخابرات العسكرية.

تقوم وزارة الدفاع في الحكومة الانتقالية بتأسيس إدارات خاصة للمخابرات العسكرية ضمن مختلف قطاعات القوات المسلحة (الجيش والقوى الجوية والقوى البحرية)، على أن تكون مهمة هذه الوحدات تقديم الأبحاث والمعلومات الاستخباراتية العملية للقوات المسلحة. يجب أن تكون هذه الإدارات غير سياسية وأن تكون مهمتها المحددة هي تقييم المعلومات الاستخباراتية التكتيكية المتعلقة بشكل مباشر بعمل قطاع الجيش الذي تعمل تحت إمرته، بالإضافة إلى تقييم جميع الأخطار المتعلقة بالجيش. تقدم هذه الإدارات معلومات إستخباراتية يمكن الإستفادة منها عملياً للقيادة المدنية والعسكرية السورية. لا يجب أن تتدخل إدارات المخابرات العسكرية في الشؤون الداخلية أبداً، على أن يكون هذا من اختصاص وزارة الداخلية.

ينصح مشروع اليوم التالي بالإجراءات المحددة التالية فيما يتعلق بإدارات المخابرات العسكرية:

- يقوم وزير الدفاع بتسمية رؤساء إدارات المخابرات العسكرية بعد التشاور مع قادة القوات المسلحة.
- يكون تمويل هذه الإدارات جزءاً من الميزانية العادية لوزارة الدفاع .

3.6. الجدول الزمني المقترح للتنفيذ

الشكل 1-3 يصور الجدول الزمني المقترح لتنفيذ إصلاح القطاع الأمني.

الشكل 3-1 : الجدول الزمني لتنفيذ إصلاح القطاع الأمني.



3.7 المصادر المختارة

Alden, Chris, Monika Thakur and Matthew Arnold. *Militias and the Challenges of Post-Conflict Peace*. London and New York: Zed Books, 2011.

Arab Reform Initiative <http://www.arab-reform.net/> [July 2012]

Civic, Melanne A. and Michael Miklavcic, eds. *Monopoly of Force: the Nexus of DDR and SSR*. Washington, DC: National Defense University Press, 2011. Available at <http://www.ndu.edu/press/lib/pdf/books/monopoly-of-force.pdf> [July 2012]

Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces <http://www.dcaf.ch/> [July 2012]

Sayigh, Yezid. " 'Fixing Broken Windows': Security Sector Reform in Palestine, Lebanon, and Yemen." Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2009. Available at http://www.carnegieendowment.org/files/security_sector_reform.pdf [July 2012]

UN Security Sector Reform <http://unssr.unlb.org/> [July 2012]

هذه الصفحة تكررت فارغة عن عمد

الفصل الرابع: تصميم النظام الانتخابي للجمعية التأسيسية

يتطلب اختيار جمعية تأسيسية-- تقوم بمهمة وضع مسودة الدستور السوري الجديد- إصلاح النظام الانتخابي. وهنا يكون لمبدأ الشمولية (نقيض الإقصاء) أهمية خاصة عندما يتعلق الأمر بهذه الجمعية تحديداً، إذ يتوجب تتمثل فيها جميع الفئات السورية، بحكم أنها الهيئة المسؤولة عن صياغة شكل الدولة السورية والمجتمع السوري في المستقبل. ولقد تم وضع التوصيات التالية بغرض ضمان الشمول عند انتخاب الجمعية الدستورية، أما فيما يتعلق بالانتخابات المستقبلية، فيمكن أن يتم تعديل هذه التوصيات أو التوسع فيها .

4.1. ملخص التوصيات

- وضع نظام انتخابي يضمن انتخاب جمعية دستورية تمثل جميع مكونات المجتمع السوري في عملية وضع مسودة الدستور الجديد لسوريا. يمكن أن يشمل هذا النظام الانتخابي مكونات من نظام التمثيل النسبي ونظام الدوائر الفردية.
- تشكيل لجنة مستقلة عليا للانتخابات تقوم بالإشراف على انتخابات الجمعية الدستورية ككل، بما في ذلك عمليات التحضير والانتخاب وفرز الأصوات ونشر النتائج وتوثيقها والتحقق في الشكاوى بشأن الخروقات، وستشرف هذه اللجنة على لجان المحافظات واللجان الانتخابية.
- مراجعة حدود الدوائر الانتخابية واقتراح تعديلات عليها إن كان ذلك ضرورياً.
- وضع معايير واضحة تنظم أهلية الترشيح والانتخاب.
- البدء فوراً بوضع مقترحات لقانون جديد للأحزاب السياسية لتنظيم تسجيل الأحزاب التي ستتنافس في هذه الانتخابات .
- منح تراخيص لمراقبين عرب ودوليين لمراقبة عملية الانتخاب من بدايتها إلى نهايتها .

4.2. الأهداف والغايات والمبادئ

الهدف: إصلاح النظام الانتخابي

إن هدف إصلاح النظام الانتخابي هو دعم انتقال سوريا إلى نظام سياسي يتم فيه انتخاب أعضاء الهيئات العامة من قبل الناخبين من خلال انتخابات حرة ونزيهة تقوم على أساس التعددية الحزبية. يهدف إصلاح النظام الانتخابي إلى وضع قوانين وتشريعات وإجراءات تتيح الفرصة لجميع مكونات الشعب السوري أن تكون ممثلة في المؤسسات السياسية، وتضمن أن يتمكن المواطنون من مساءلة ممثليهم عن أفعالهم. وتهدف إصلاحات النظام الانتخابي أيضاً إلى منح الفرصة للمواطنين السوريين للمشاركة السياسية، وذلك بغض النظر عن انتماءاتهم الدينية أو الإثنية أو هويتهم الجنسية أو غيرها من الاعتبارات الأخرى. لا يعني حق المشاركة السياسية فقط حق الانتخاب، بل أيضاً فرصة شغل مناصب قيادية وتنظيم أحزاب سياسية أو جمعيات سياسية، وممارسة حق حرية التعبير والتجمع السياسي .

الغاية: انتخاب جمعية دستورية

إن الهدف المباشر لإصلاحات النظام الانتخابي هو انتخاب جمعية دستورية، وذلك كخطوة هامة في المسيرة الانتقالية. ويمكن أن تختلف معايير وضع نظام انتخابي للجمعية الدستورية نسبياً عن معايير الانتخابات البرلمانية المستقبلية، حيث أن انتخاب الجمعية الدستورية هو انتخاب لأول هيئة تشريعية ستقوم بمهمة على درجة عالية من الحساسية والأهمية، وهي وضع دستور جديد للبلاد سيمثل الوثيقة التأسيسية التي ستحدد شكل سوريا الجديد بكافة أوجهه، خاصة وجهه التعددي. ويحدد الدستور العلاقة بين المواطنين وحكومتهم، وبين المواطنين بعضهم البعض .

المبدأ: الشمول

أكد مشروع اليوم التالي في جميع مداواته على كيفية تأسيس نظام سياسي جديد في سوريا يقوم على أسس المساواة والشفافية والمشاركة والشمول. ويحظى مبدأ الشمول تحديداً بأهمية خاصة عندما يتعلق الأمر بوضع النظام الانتخابي الذي سيتم بناء عليه انتخاب جمعية دستورية خلال الفترة الانتقالية. ويجب توضيح نقطتين هامتين في هذا السياق :

أولاً: يجب أن يكون مبدأ الشمول أساس الآليات التي تقود إلى صياغة مسودة الدستور، حيث أن من الطبيعي أن تشارك جميع فئات الأمة في صياغة الوثيقة التي ستحدد شكلها ومستقبلها. من هنا يجب أن تحظى جميع مكونات المجتمع السوري بتمثيل عادل في الجمعية الدستورية التي ستقوم بصياغة هذه الوثيقة التأسيسية، وهو ما يستوجب أن تضمن الإصلاحات الانتخابية تمثيل جميع هذه المكونات. إن هذا الشمول هو أمر أساسي وجوهري لمنح الشرعية والقبول للدستور الجديد .

ثانياً: يكتسب مبدأ الشمول أهمية خاصة لسبب آخر أيضاً، وهو خصوصية اللحظة التالية لنجاح الثورة. فمن المعلوم أن الثورات تتميز بالتغييرات الكبيرة، حيث يتم كسر العديد من الحواجز الاجتماعية والأعراف الثقافية، وهو ما يتيح للفئات الاجتماعية التي عانت الإقصاء في السابق أن تقوم بأدوار جديدة، وأن تمارس الوظائف التي لم تكن متاحة لها، بما في ذلك الوظائف القيادية. تمثل هذه الفترات من الإنعقاد فرصاً هامة في حياة الأمم، إلا أن الفترات الانتقالية التي تأتي لاحقاً غالباً ما تشهد بدورها تهمة لا عيبين جدد، وإعادة تشكيل الهوية الذاتية لبعض المجموعات بغرض بناء نظام جديد. ستساعد الإصلاحات الجوهرية في النظام الانتخابي التي ستتيح انتخاب جمعية دستورية، تتمتع بالشمول لجميع السوريين، على الاستفادة من اللحظة التالية لنجاح الثورة، وبناء سوريا الجديدة القائمة على علاقات اجتماعية وفرص جديدة ستظهر مع سقوط القمع والممارسات الشمولية.

4.3. السياق العام

كانت آخر انتخابات حرة عاشتها سوريا منذ أكثر من خمسين عاماً، حيث تم تقييد المشاركة السياسية في البلاد بشكل كبير منذ وصول حزب البعث إلى السلطة في عام 1963. تحولت سوريا من ذلك الحين إلى نظام الحزب الواحد، وحكمتها دساتير غير ديمقراطية، تحول البرلمان بموجبها إلى هيئة خاضعة تماماً للسلطة التنفيذية. لقد نص الدستور على أن يحصل حزب البعث على غالبية المقاعد البرلمانية، كما نص على أن يتم حجز عدد محدد من المقاعد في البرلمان لفئات اجتماعية معينة، تشمل العمال والفلاحين. وتم تقييد إنشاء الأحزاب السياسية بشكل كبير، وخضعت النشاطات السياسية لرقابة وتنظيم صارمين أديا إلى قمعها. كما تم سحب الجنسية السورية من عدد كبير من السوريين الذي شكت الدولة في ولائهم، بما في ذلك مئات الآلاف من الأكراد، وتم حرمانهم من حق المشاركة السياسية. وكان الدور الوحيد للانتخابات (التي كانت في الغالب على شكل استفتاءات) هو منح الشرعية للسلطة البعثية .

ومع تمكن السلطة الشمولية في سوريا خلال فترة حكم حافظ الأسد الطويلة (1970-2000)، تم تقزيم العملية الانتخابية في سوريا، وحكمت القواعد التي حددها الدستور مجمل الفعل السياسي في البلاد. وحتى عام 2011 الذي شهد اندلاع الثورة السورية، مارس قادة البلاد سلطة شبه مطلقة على المجتمع والاقتصاد السوريين، حيث لم يكن للانتخابات تأثير حقيقي على توزيع السلطة السياسية. أما البرلمان، فقد كان في وضع احتضار كامل، ولم يتمكن من لعب أي دور حقيقي في وضع السياسات، كما أن دوره الرقابي على السلطة التنفيذية وصرف الموازنة وعمل القوات المسلحة والأجهزة الأمنية كان معطلاً تماماً.

وضمن إطار هذا النظام الشمولي، تم منح سلطات اعتبارية لكبار المسؤولين، حيث لم يخضع أي منهم للتدقيق والتوازن اللذين توفرهما رقابة السلطة التشريعية. كما لم يكن هنالك أي وجود للمساءلة العامة، وسادت ثقافة الحصانة، التي مهدت للكثير من ممارسات إساءة استخدام السلطة. من جهة أخرى، تمت التضحية بالمصالح العامة وموارد الدولة لصالح القطاع الخاص ورجال الأعمال المتنفذين، ولم يكن لدى المواطنين أية فرصة للمشاركة السياسية، ومنعوا من حق التنظيم السياسي. أما حرية التعبير السياسي فقد تعرضت للقمع، وتعرض المواطنون الذين تجرؤوا على الحديث في الأمور العامة لعقوبات قاسية، بما في ذلك السجن والتعذيب، وحتى الإعدام في بعض الحالات. كما تم حظر المشاركة السياسية والأدوار القيادية عن مكونات كثيرة من المجتمع السوري، بناء على انتماءاتهم الإثنية أو الطائفية أو الدينية أو هويتهم الجنسية.

4.4 المخاطر والتحديات

تمثل فترة الحكم الشمولي من تاريخ سوريا تحديات هامة أمام تطبيق نظام انتخابي ديمقراطي في المدى القريب .

التحدي 1. ضعف أو غياب البنية التحتية الانتخابية .

تفتقد سوريا إلى البنية التحتية القانونية والإجرائية اللازمة لإجراء الانتخابات الديمقراطية ومراقبتها. ومع أن القانون الانتخابي الحالي يشتمل على عناصر يمكن الاستفادة منها في وضع النظام الانتخابي الجديد، إلا أن من الضروري إجراء مراجعة شاملة ومعقدة على هذا القانون. ويجب أن يشتمل ذلك على وضع قانون جديد للأحزاب السياسية، وتأسيس هيئات رقابية مناسبة للرقابة على الانتخابات، ووضع تشريعات جديدة تضمن استقلالية الهيئات والعمليات الانتخابية .

سيكون من الضروري ضمان أن يتم حل هذه المسائل بشكل مناسب وبالسرية الكافية، حيث أن هذا يمثل خطوة أساسية في نجاح العملية الانتقالية. إلا أن الضغط الكبير الذي سيتعرض له النظام القضائي السوري في هذه المرحلة سيجعل من الصعب بناء الأسس القانونية اللازمة لنظام انتخابي ديمقراطي في الوقت المناسب. ولذا فمن الضروري تخصيص موارد مالية كافية للجان الانتخابية لتمكينها من إدارة عملية انتخابية عامة ذات مصداقية.

التحدي 2. غياب الأحزاب السياسية .

فيما عدا حزب البعث الذي يقوم بشراء الولاء السياسي بمقابل الفرص الاقتصادية والمهنية والاجتماعية، لا تتمتع سوريا بخبرة سياسية جيدة في تأسيس وبناء الأحزاب السياسية.

ولذلك فمن الضروري تخصيص موارد كافية وخبرات مناسبة لدعم تأسيس أحزاب سياسية جديدة، ولبناء القدرات في الأحزاب الحالية (باستثناء حزب البعث، الذي سيتم تحديد مصيره خلال الفترة الانتقالية، الرجاء مراجعة الفصل الثاني).

التحدي 3. التوقعات الكبيرة للجمهور .

أتاح وصول وسائل الإعلام العالمية إلى الجمهور السوري في السنوات الأخيرة اطلاع هذا الجمهور على معنى العمليات الانتخابية. وكما هو الحال في الدول الأخرى التي تعيش فترة ما بعد الحكم الشمولي، يتطلع السوريون إلى الانتخابات الديمقراطية كوسيلة أساسية للوصول إلى هيئات حكومية وقرارات تتمتع بالشرعية. ونتيجة لذلك، يمكن أن نتوقع أن تكون المطالب الشعبية بإجراء الانتخابات في أسرع وقت ممكن كبيرة جداً أثناء الانتقال إلى سوريا ما بعد الأسد .

سيكون من الأساسي أن يتم التعامل مع هذه المطالب، مع ضمان وجود البنى التحتية القانونية والإجرائية اللازمة لتنفيذها، وتوفير تدريب على مستوى البلاد فيما يتعلق ببناء القدرات وتنقيف المواطنين حول الترتيبات الانتخابية، وذلك بغرض التغلب على المصاعب التي ستنتج عن ضعف التجربة السورية في مجال الممارسات الديمقراطية. يجب أن تتعاطى البرامج التنقيفية بصورة خاصة مع إرث الحكم البعثي الذي كرس صورة الأحزاب السياسية كعامل تفرقة اجتماعية ومساهم في النزاع الداخلي وقامع للمصالح الشخصية والفردية .

التحدي 4. تاريخ من الإقصاء والتهميش

عاشت سوريا تاريخاً طويلاً من الإقصاء والتهميش الذي عانت منه المكونات الاجتماعية التي لم يكن النظام راضياً عنها، سواء أكانت أقلية أم أكثرية. لقد حُرِمَ الناس من المشاركة والقيادة، وحتى من الجنسية، وكل ذلك على أساس إثني أو طائفي أو ديني أو وفقاً للهوية الجنسية أو السياسية .

يجعل هذا من الأساسي أن يضمن الانتقال إلى الديمقراطية إزالة آثار هذه الممارسات غير العادلة، بالإضافة إلى حماية الأقليات التي تمتعت بالمزايا سابقاً من الإقصاء والقمع في النظام السياسي الجديد. ستضمن آليات بناء النظام الانتخابي والدستوري الجديد التي تتمتع بالشمول أن تنهض سوريا مجدداً كدولة تتميز بالعدالة والديمقراطية .

التوصيات التفصيلية

أ- نظام انتخابي للجمعية الدستورية

1. الخيارات الممكنة للنظام الانتخابي

قد يبدو إجراء انتخابات ديمقراطية خطوة تالية بسيطة. إلا أنه وكما هو الحال بالنسبة للحكم الديمقراطي (الذي يمكن أن يكون رئاسياً أو برلمانياً أو غير ذلك)، يمكن للانتخابات الديمقراطية أن تأخذ أشكالاً متعددة وفقاً لأنظمة مختلفة (الدوائر الفردية أو التمثيل النسبي على سبيل المثال). قام مشروع اليوم التالي بدراسة مختلف أنواع الأنظمة الانتخابية الديمقراطية، بالإضافة إلى الأنظمة الهجينة التي تجمع بين أكثر من نظام واحد، وذلك في ظروف وسياقات متعددة، وسوف نوضح بعض هذه الأنظمة فيما يلي. تمثل التوصيات التالية مجموعة من الخيارات التي يمكن اتباعها فيما يتعلق بالنظام الانتخابي، مع تبرير لكل منها .

في أنظمة الدوائر الفردية، يتم تمثيل دوائر انتخابية صغيرة نسبياً من خلال ممثل واحد، حيث يفوز المرشح الذي يحظى بأعلى عدد من الأصوات. يشار إلى هذا النظام أيضاً باسم نظام الشعبية-حكم الأغلبية، وفوز المرشح الحائز على أكبر عدد من الأصوات بالتمثيل الكامل. من إيجابيات هذا النظام المساعدة على خلق علاقة متينة وثيقة بين المواطنين وممثلهم المنتخبين، حيث يقوم الناخبون بالتصويت لشخصيات محلية على اطلاع على القضايا التي تهم أهل المنطقة، ويتيح ذلك أن يكون المرشح الفائز مسؤولاً أمام ناخبيه في أدائه (حيث يمكن إذا لم يكن الأداء مرضياً أن يخسر المرشح في الانتخابات التالية). يتيح نظام الدوائر الفردية أيضاً الفرصة للمستقلين الذين يحظون بالشعبية للمنافسة إلى جانب

مرشحي الأحزاب السياسية. وأخيراً، يتيح هذا النظام الفرصة للأقليات الاثنية والطائفية أو غيرها من الأقليات أن تحظى بممثلين، خصوصاً إن كانت هذه الأقليات متركزة في مناطق جغرافية معينة، وهو ما سيتيح لها أن تشكل الأغلبية في الدائرة الانتخابية.

في المقابل، يتيح نظام التمثيل النسبي تخصيص مقاعد محددة في دوائر انتخابية متعددة المقاعد وفقاً لنسبة الأصوات التي تحصل عليها الأحزاب أو القوائم الانتخابية التي تخوض الانتخابات، حيث يحظى الحزب الذي حصل على 40% من مجموع الأصوات على سبيل المثال بـ 40% من مجموع المقاعد في هذه الدائرة الانتخابية. يتيح نظام التمثيل النسبي للأقليات أن يكون لها ممثلين حتى وإن كانت لا تمثل أغلبية في الدائرة الانتخابية، حيث يمكن لأفراد الأقليات وإن كانوا في مناطق جغرافية مختلفة أن يقوموا بالتصويت لنفس القائمة أو الحزب. يتيح هذا تنوع التمثيل في الجمعية المنتخبة ليشمل العديد من المكونات الاجتماعية والأيدولوجية. كما يمكن أن يسهل هذا انتخاب النساء أو غيرهم ممن لا يتيح لهم الأنظمة التقليدية للانتخاب الوصول إلى مواقع قيادية، حيث يمكن لهن أن يخوضن الانتخابات ضمن قوائم حزبية، كما يتيح هذا النظام أيضاً رعاية الأحزاب الناشئة. وأخيراً، يشجع نظام التمثيل النسبي الناخبين على التفكير بالقضايا الوطنية وليس مجرد التركيز على القضايا الضيقة.

يتمتع كل من هذين النظامين بإيجابيات متعددة، كما تبنت بعض الدول مزيجاً من النظامين معاً في أنظمتها الانتخابية. من المرجح أن يكون نظام يجمع بين التمثيل النسبي والدوائر الفردية هو الأفضل بالنسبة لسوريا. تمثل الخيارات المطروحة أدناه مجموعة من الإمكانيات فيما يتعلق بدمج هذين النظامين معاً، حيث يمكن لنظام مخطط بعناية أن يتيح إمكانية التمثيل الجغرافي والأيدولوجي في نفس الوقت، وأن يتيح للأقليات فرصة التمثيل المناسب، والتغلب على إشكالية إقصاء المرأة، وضمان عدم سيطرة حزب واحد أو حركة واحدة على الحكم دون الحصول على دعم غالبية الناخبين.

تتعلق الخيارات المطروحة أدناه بجمعية دستورية مؤلفة من 300 عضو مقارنة بمجلس الشعب السوري الحالي الذي يتألف من 250 عضواً وبالمقارنة مع المجالس المماثلة في دول ذات نفس الحجم، يمكن زيادة هذا العدد إلى 300 عضو. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تكون الجمعيات الدستورية أكبر حجماً من الهيئات التشريعية التي يتم انتخابها في المستقبل، وذلك بسبب الأهمية القصوى لموضوع الشمول في الهيئة المسؤولة عن وضع مسودة الدستور التأسيسي كما أشرنا سابقاً. يعني وجود 300 عضو في الجمعية الدستورية أن هنالك عضو واحد لكل 73000 مواطن سوري، أو عضو لكل 35000 ناخب.

الخيار الأول: نظام متعدد للتمثيل النسبي والدوائر الفردية (63%:32%:5%)

- يقوم هذا النظام على أساس انتخاب 190 عضواً وفقاً للتمثيل النسبي في 14 محافظة (وفقاً لعدد السكان)، على أن يتم ضمان حصول كل محافظة على ممثلين اثنين على الأقل.
- انتخاب 95 عضواً من خلال 95 دائرة انتخابية فردية، يتم توزيعها على أساس عدد السكان والتوزيع الجغرافي والمكونات الاجتماعية، على ألا يزيد الانحراف المعياري لعدد الناخبين المسجلين عن 20% عن المتوسط.
- يتم حجز 15 مقعداً للمرشحين الـ 15 من الأقليات الذين يحصلون على أعلى عدد من الأصوات لكن لم يتمكنوا من النجاح في انتخابات الدوائر الفردية (وفقاً لنسبة التصويت).

التبرير: سيشرح نظام التمثيل النسبي النظام الحزبي الناشئ و يقوي الممارسة الديمقراطية في سوريا، كما سيساعد على انتخاب النساء (خصوصاً إن تم تحديد نسبة للنساء على قوائم الأحزاب، الرجاء مراجعة الصفحات التالية)، وكذلك تمثيل الأقليات حتى إن كانت متوزعة جغرافياً. ستنجح المقاعد الـ 95 المخصصة للدوائر الفردية نجاح المستقلين في مجتمعاتهم المحلية وتعزيز التمثيل الجغرافي بصورة عامة. وفي نفس الوقت، ستضمن المقاعد الـ 15 المخصصة للأقليات التمثيل

المناسب للأقليات الإثنية والطائفية والدينية في الجمعية. يعزز ملء هذه المقاعد بالمرشحين الخاسرين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات شرعية هؤلاء الممثلين، حيث يعتمد هذا على إثبات شعبيتهم في دوائرهم. (هنالك سابقة مماثلة لهذا النظام في النظام الانتخابي في موريشيوس).

الخيار الثاني: نظام مختلط يجمع ما بين التمثيل النسبي والدوائر الفردية (47% : 48% : 5%)

- 140 عضواً يتم انتخابهم بالتمثيل النسبي في 14 محافظة على أساس عدد السكان مع وجوب حصول كل محافظة على ما لا يقل عن مقعد تمثيل نسبي.
- 145 عضواً يتم انتخابهم من 145 دائرة فردية. ويتم تحديد الدوائر بناء على التعداد السكاني والجغرافيا والمجتمعات ذات الصلة التي لا يزيد الانحراف المعياري لعدد الناخبين المسجلين فيها عن المتوسط بأكثر من 20%.
- 15 مقعداً محجوزاً يتم منحها للمرشحين الحاصلين على أعلى نقاط من الأقليات التي لم يتم انتخابها من الدوائر الفردية (بنسبة التصويت).

المبرر: يعطي الخيار الثاني وزناً أكبر للمحافظات الفردية مقارنة بالخيار الأول. وبالتالي، فهو يرفع من القوة المحتملة للمستقلين (إذا ما نجحوا في على المستوى المحلي) والأقليات التي تتركز في مناطق جغرافية. كما أن ذلك سيزيد من مسؤولية الأعضاء تجاه ناخبهم، حيث أن حجم الدوائر الفردية سوف يقل. إلا أن الخيار الثاني يقدم ضمانات أقل من الخيار الأول فيما يتعلق بالتمثيل العادل للنساء والأقليات المنتشرة.

الخيار الثالث: نظام التمثيل النسبي

- 290 عضواً يتم انتخابهم بالتمثيل النسبي في 14 محافظة بناء على التوزيع السكاني مع وجوب حصول كل محافظة على ما لا يقل عن مقعد تمثيل نسبي.
- 10 مقاعد محجوزة للأقليات، يتم استخلاصها من مرشحي الأقليات الأعلى نقاطاً والذين لم يتم انتخابهم من القوائم (بنسبة التصويت).

المبرر: سيفرز هذا النظام علاقة وثيقة بين الأصوات التي تم الإدلاء بها لكل حزب وحصته من الجمعية التأسيسية (كما هو الحال في تونس). وقد يؤثر التباين الكبير بين الأصوات والمقاعد عدداً من المشاكل إذا ما تمكن حزب واحد من الفوز بأغلبية مقاعد الجمعية (أو بعدد قريب من الأغلبية) بنسبة تقل بكثير عن نصف أصوات الشعب (كما حدث في مصر). وتوفر انتخابات التمثيل النسبي في الدوائر الأربعة عشر نوعاً من التمثيل الجغرافي وتضمن تمثيل المدن والقرى من خلال عدة ممثلين من جماعات الأغلبية والأقلية (كما في تونس أيضاً).

الشكل رقم 1-4: مثال على توزيع المقاعد على المحافظات (مقاعد التمثيل النسبي)

اسم المحافظة	التعداد السكاني (2011)	النسبة	الخيار الأول مقاعد التمثيل النسبي (190)	الخيار الثاني مقاعد التمثيل النسبي (290)
حلب	4,868,000	22.8	43	66
ريف دمشق	2,836,000	13.3	25	38

الخيار الثاني مقاعد التمثيل النسبي (290)	الخيار الأول مقاعد التمثيل النسبي (190)	النسبة	التعداد السكاني (2011)	اسم المحافظة
24	16	8.4	1,803,000	حمص
24	16	8.2	1,754,000	دمشق
21	14	7.6	1,628,000	حماة
20	13	7.1	1,512,000	الحسكة
20	13	7.1	1,501,000	إدلب
17	11	5.9	1,239,000	دير الزور
14	9	4.8	1,027,000	درعا
14	9	4.7	1,008,000	اللاذقية
14	9	4.4	944,000	الرقبة
11	7	3.7	797,000	طرطوس
5	3	1.7	370,000	السويداء
2	2	0.04	90,000	القنيطرة
290	190		21,377,000	سوريا

المصدر: <http://www.citypopulation.de/Syria.html>

2- هيكل التصويت والاقتراع

سيقوم السوريون في دوائر التمثيل النسبي بالتصويت لقائمة أحد الأحزاب، وسيتم اختيار المرشحين بناء على تصويت الحزب ووفقاً لمواقعهم في قائمة الحزب في حال استخدام قائمة مغلقة (انظر قوائم الأحزاب المغلقة أو المفتوحة، أدناه). أما في الدوائر الفردية، فيقوم الناخبون باختيار مرشحين أفراد قد يكونون ممثلين للأحزاب أو مستقلين. ولدعم عملية التصويت، سيتضمن نموذج الاقتراع اسم ورمز الحزب أو المرشح بالألوان.

3- المرشحون المستقلون

سيتمكن المرشحون المستقلون من الدخول في السباق إما في الدوائر الفردية أو دوائر التمثيل النسبي متعددة الأعضاء – على الرغم من أن الفرد لا يمكنه الترشح في الفئتين معاً. وفي حال دخول مرشح مستقل في انتخابات محافظة تمثيل نسبي، لا بد من معاملة ذلك المرشح على أنه حزب لأغراض تخصيص المقاعد.

4- الحد الأدنى للتمثيل

سيكون الحد الأدنى المعتمد للفوز بالمقاعد – أي الحد الأدنى من الدعم الذي يحتاجه الحزب كي يفوز بمقاعد – هو الحد الطبيعي. ويعتمد هذا على حجم المحافظة، وهو ما سيحدد عدد أعضاء الجمعية التأسيسية الذين يجب انتخابهم من كل منطقة. فمثلاً، في حمص، يكون الحد الأدنى الطبيعي هو 16% تقريباً في الخيار الأول و4% في الخيار الثالث. ولن يتم وضع حد وطني أدنى لاستبعاد الأحزاب التي تفوز بمقاعد في المحافظات. يتيح استخدام الحد الأدنى الطبيعي المجال لتنوع أكبر في الجهات الفاعلة التي تتسابق للفوز بمقاعد، وهو أمر ذو أهمية عالية للجمعية التأسيسية. وقد تصدر الهيئات التشريعية اللاحقة قانوناً جديداً يفرض حداً أدنى إلزامياً.

5- قوائم الأحزاب المغلقة أو المفتوحة

ضمن أي نظام تمثيل نسبي، لا بد من الاختيار ما بين نظام يسمح للناخب باختيار حزب وقبول قائمة المرشحين المرتبة بالشكل المقدم من قبل الحزب (التي تعرف بالقائمة المغلقة) وبين نظام يكون فيه الناخب حراً في اختيار مرشحين بعينهم من بين الواردة أسماؤهم في قائمة الحزب (أو ما يعرف بالقائمة المفتوحة).

الخيار الأول: القائمة المغلقة: يتم ترتيب المرشحين حسب موقعهم في قائمة حزبهم بالشكل الذي يتم نشره قبل الانتخابات.

المبرر: معظم أنظمة التمثيل النسبي حول العالم (وخاصة العالم العربي) تستخدم القوائم المغلقة. ومزايا هذه القوائم هي بساطتها ودورها في تقوية نظام الحزب والسهولة النسبية في تحقيق التوازن بين الجنسين بواسطتها.

الخيار الثاني: القوائم المفتوحة: يكون الناخبون قادرين على التصويت لمرشحين محددين وردت أسماؤهم في ورقة الاقتراع. ويتم تخصيص المقاعد للأحزاب على أساس الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب أما الذين سيشغلون المقاعد فسيكونون المرشحين الأكثر شعبية. في حال اعتماد هذا الخيار، لا بد من أن يشمل عدداً أدنى مضمون من المقاعد للنساء يساوي 25 بالمائة (أو 75 مقعداً) في الجمعية التأسيسية. ويتم تخصيص المقاعد للأحزاب بناء على هذا الحد الأدنى المضمون.

المبرر: معظم الأنظمة الديمقراطية القائمة، وتلك الأخذة في الظهور بشكل متزايد (مثل إندونيسيا) تستخدم القوائم المفتوحة. ويتيح هذا حرية أكبر في الاختيار للناخب ويحد من سلطة زعماء الحزب ويعزز من مسؤولية المرشحين الفردية تجاه ناخبهم. للتغلب على احتمال حصول المرشحين الذكور على أصوات أكثر من المرشحات الإناث، لا بد أن يتضمن هذا الخيار حداً أدنى مضمون لعدد المقاعد المخصصة للنساء.

6- تمثيل المرأة

تطبق نصف دول العالم تقريباً آليات انتخابية خاصة للتشجيع على وجود النساء في الحكومة المنتخبة. وتتراوح هذه الآليات ما بين قواعد ضمنية ومحدودة إلى قوانين إلزامية واسعة التطبيق. وتعتبر الحدود الدنيا المرتبطة بالجنس وسيلة فعالة لضمان وصول النساء إلى مواقع قيادية في الحياة العامة. كما لا بد من صياغة آليات تتناسب مع السياق الذي سيتم استخدامها فيه وأن يتم تصميمها لانتخاب المرشحات الأكثر نشاطاً وتأثيراً وشعبية – والحال كذلك بالنسبة للمرشحين الذكور. ويجب النظر إلى الإجراءات المقترحة هنا على أنها خطوات أولى تجاه الوصول إلى التمثيل المتكافئ للجنسين.

الخيار الأول: في دوائر التمثيل النسبي لكل من الخيارات المذكورة أعلاه، لا بد من تناوب المرشحين الذكور والإناث في قائمة كل حزب (ممارسة تعرف بـ "التبادل")

المبرر: لقد أصبح من الشائع (كما هو الحال في تونس) إلزام الأحزاب السياسية بموازنة المرشحين الذكور والإناث في قوائمهم. ويتفادى ذلك ردود الفعل السلبية تجاه تخصيص مقاعد للنساء مما قد يؤدي إلى عزل النساء والنظر إليهن على أنهن مشرعات من "الدرجة الثانية".

الخيار الثاني: حد أدنى مضمون يساوي 25 بالمائة (أو 75 مقعداً) من الجمعية التأسيسية ستشغله نساء منتخبات حيث يتم تخصيص المقاعد للأحزاب بناء على هذا الحد الأدنى. أي أنه سيكون على كل حزب نجاح المساهمة بمرشحات لاستيفاء الحد الأدنى للجمعية. فمثلاً، إذا نجح أحد الأحزاب بنسبة 10 بالمائة (30 مقعداً) من الجمعية، فهذا يعني أنه سيوفر 10 بالمائة (7 مقاعد) وهي الحد الأدنى من الأعضاء السيدات. يتم انتخاب المرشحين والمرشحات من محافظات التمثيل النسبي وفقاً لمواقعهم في قوائم الحزب لضمان هذا المستوى من التمثيل.

المبرر: يعتبر الخيار الثاني تدخلاً أكبر للموازنة بين الجنسين. وهو يتفادى حدوث السيناريو الوارد تحت الخيار الأول حيث ينخفض عدد المرشحات المنتخبات من النساء إلى أقل من النصف بكثير، فيما لو كانت الأصوات مقسمة بشكل متبادل حيث يفوز معظم الأحزاب بمقعد واحد أو اثنين أو ثلاث فقط لكل محافظة تمثيل نسبي، وباستعمال القوائم تبادلية سيكون المرشحين المنتخبين من النساء أقل بكثير من 50%. (فعلى سبيل المثال، استخدمت تونس الخيار الأول عام 2011 وحقت تمثيلاً نسائياً في الجمعية التأسيسية بنسبة 24 بالمائة فقط).

كما يتفادى الخيار الثاني احتمال الإدلاء بما يكفي من الأصوات الفردية لأحد المرشحين الذكور بحيث يرفعه فوق مرشحات إناث كانت لهن مواقع أعلى على قائمة الحزب. وقد حدث هذا في العراق وصربيا واندونيسيا مما أضعف التمثيل المتكافئ للجنسين.

7- تمثيل الأقليات

في كل من خيارات الأنظمة الانتخابية الثلاث المذكورة أعلاه، يتم تخصيص عدد قليل من المقاعد المحجوزة (10 – 15 من كل 300) للأقليات (15 مقعداً في الخيار الأول، 15 مقعداً في الخيار الثاني و 10 مقاعد في الخيار الثالث). يتم تحديد توزيع المقاعد المحجوزة بين الأقليات بشكل مسبق بناء على التعداد السكاني. قد يتم توزيع المقاعد على الأقليات الإثنية والدينية والطائفية المعترف بها. ويتم منح هذه المقاعد المحجوزة إلى المرشحين الذين يحققون أعلى نقاط في الانتخابات (تقاس بنسبة التصويت في المحافظة) والذين لم ينتخبوا من دوائر الممثل الواحد (في الخيار 1 و 2) أو قوائم التمثيل النسبي (في الخيار الثالث).

المبرر: على الرغم من أن معظم الأقليات ستكون قادرة على انتخاب المرشحين المختارين تحت كل نظام من الأنظمة الانتخابية الموضحة (بسبب عنصري الدوائر النسبية والفردية)، إلا أن هذه المقاعد ستضمن تمثيل تلك الأقليات في الجمعية التأسيسية. وتعتبر المقاعد المحجوزة في الحقيقة آلية احتياطية لضمان أن الذين سيقومون بصياغة الدستور السوري الجديد يمثلون الشعب بأكمله. وكما ذكر أعلاه، فإن ملئ المقاعد المحجوزة بمرشحي الأقليات غير الفانزين الذين حققوا أعلى النقاط في الاقتراع يعزز من شرعية هؤلاء الممثلين.

8- توعية الجماهير

يتطلب أي من هذه الخيارات في الأنظمة الانتخابية توعية الجماهير بعناصرها المختلفة. ويشمل ذلك تقديم معلومات عامة عن كيفية عمل هذه الأنظمة بشكل عام، إلى جانب إرشادات محددة حول كيفية المشاركة. كما يشمل السعي للتشجيع على رؤية جديدة للأحزاب كوسيلة لتمثيل المصالح الجماعية وتوجيه المشاركة. وأخيراً، لا بد من أن تكون هناك حملات لإيصال رسائل للجمهور عن التسامح والتنوع والشمول (يرجى مراجعة الفصل الثاني).

9- التعامل مع منظمات دولية غير حكومية

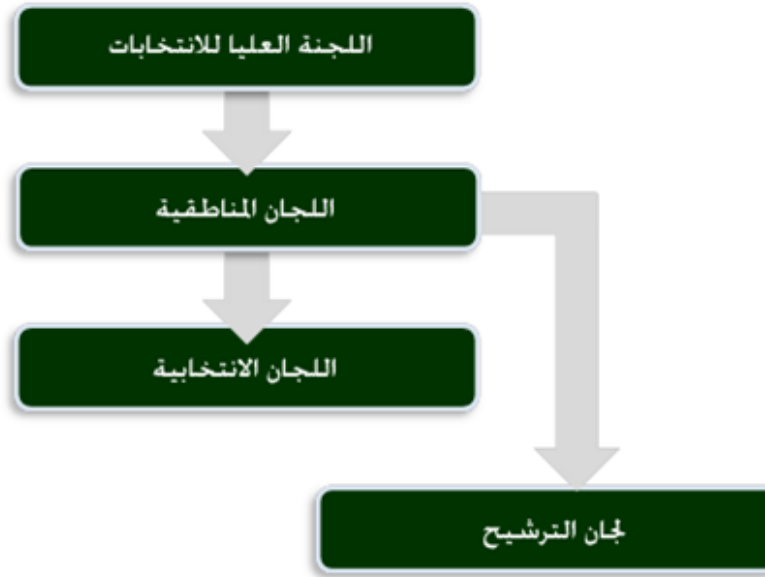
يمكن للمنظمات الدولية غير الحكومية (مثل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية، المعهد الدولي للديمقراطية والمعونة الانتخابية أيديا (IDEA)، المعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب، و وحدة المعونة الانتخابية في الأمم المتحدة) أن تقدم الدعم للمشروعين والسياسيين في تأسيس نظام الانتخابات وتوعية الجماهير بذلك النظام. يجب أن تقوم الحكومة الانتقالية واللجنة العليا للانتخابات (انظر أدناه) بالتواصل مع هذه المنظمات.

2- القوانين الانتخابية

1) إدارة الانتخابات

يتضمن الشكل التالي توضيحاً للهيكل المقترح لإدارة الانتخابات:

الشكل رقم 2-4: هيكل نظري لإدارة الانتخابات



اللجنة العليا للانتخابات

تحتاج سوريا إلى لجنة عليا مستقلة للانتخابات، تكون بعيدة عن سلطة الحكومة. ستقوم هذه اللجنة بالإشراف على الإعداد للانتخابات والتصويت وعد الأصوات ونشر والمصادقة على النتائج والتعامل مع الشكاوى اللاحقة لعملية الانتخاب. كما ستقوم اللجنة كذلك بتسجيل مراقبي الانتخابات المحليين والدوليين. وسوف تتلقى تمويلها من الحكومة ولكنها ستبقى بعيدة عن سيطرة وتأثيرها. كما ستقوم اللجنة بالإشراف على الأعمال البيروقراطية المتعلقة بالانتخابات. لا بد أن تتألف اللجنة العليا للانتخابات من أشخاص مشهود لهم بالاحترام، أثبتوا خلال مسيرة أعمالهم أنهم ذوو كفاءة ونزاهة.

الخيار الأول: وجود ثلاث إلى سبع مفوضين: بما في ذلك دون حصر: قضاة متقاعدون وقضاة حاليون مستقلون ومحامون وأساتذة في القانون الدستوري أو العلوم السياسية ومحامون، وناشطون من منظمات المجتمع المدني.

الخيار الثاني: خمسة قضاة يتم تسميتهم من قبل المجلس الأعلى للقضاء، ويكون صاحب الرتبة الأعلى من بينهم هو رئيس اللجنة.

المبرر: في القانون السوري الحالي، تتألف اللجنة العليا للانتخابات من خمسة قضاة، وعليه سيتم اختيار الأول تنوعاً أكبر في الخبرة والتجربة.

لجان المحافظات: يكون لكل محافظة لجنة تتألف من ثلاثة قضاة تسميهم اللجنة العليا للانتخابات. وستقوم هذه اللجان بتولي أعمال اللجنة الانتخابية على المستوى المناطقي وستعمل تحت رعاية اللجنة العليا.

لجان المراجعة: تقوم لجان المحافظات بتعيين ثلاثة قضاة في كل منطقة، تكون مسؤولياتهم هي الحكم على أهلية المرشحين والناخبين ومساعدة لجان المحافظات في التحقيقات المتعلقة بالشكاوى والتظلمات التي تعقب عملية الانتخابات.

لجان الانتخاب: تتم تسمية ثلاث أشخاص من قبل لجان المحافظات للإشراف على عملية الانتخابات في كل مركز للانتخاب.

(2) حدود الدائرة الانتخابية

تكون اللجنة الانتخابية العليا مسؤولة عن رسم حدود الدوائر الانتخابية. وستقوم اللجنة الانتخابية العليا بمراجعة الحدود الإدارية القائمة وتأخذ بعين الاعتبار مسائل التعداد السكاني والجغرافيا والمجتمعات المعنية والتجاور والمساواة. وفي الحالات التي تكون الحدود الانتخابية الحالية فيها مناسبة، يجوز الاحتفاظ بها كي تستخدم في انتخابات الجمعية التأسيسية.

المبرر: تعتبر حدود الدوائر الانتخابية العادلة ضرورية للغاية لإجراء انتخابات تنافسية. لا بد أن يتم رسم حدود الدوائر بشكل دوري من قبل جهاز بعيد عن الاعتبارات الحزبية أو الضغوطات السياسية. ستقوم اللجنة العليا باستخدام الأدلة الإحصائية والديموغرافية التي تُطبق على أفضل الممارسات في رسم حدود الدوائر الانتخابية.

(3) التصويت في الخارج

بإمكان كافة الناخبين المقيمين في الخارج المؤهلين التصويت في انتخابات التمثيل النسبي للمحافظة التي ينتمون إليها، بشرط القيام بالتصويت المباشر في دوائرهم.

المبرر: لدى سوريا تاريخ حافل فيما يتعلق بتصويت السوريين في الخارج في الانتخابات المحلية. ويساعد التصويت في الاستفادة من سوريي الشتات في رسم سياسة ومستقبل وطنهم، كما سيسمح للسوريين الذين أبعدهم الصراعات بأن يلعبوا دوراً في مستقبل بلادهم. عند استخدام أنظمة انتخابية مختلطة، غالباً ما يُسمح لأصحاب الأصوات في الخارج بالتصويت في دوائر التمثيل النسبي، ولكن مشاركتهم أكثر إشكالية بالنسبة للدوائر الفردية. (ففي تونس، كان للمقيمين في الخارج دوائرهم الخاصة وكانت فرنسا واحدة من تلك الدوائر).

(4) أهلية المرشحين والناخبين

لا بد أن تتوافر في المرشح الشروط التالية:

- لم تسبق إدانته في قضية جنائية (ما عدا الإدانات المتعلقة بمسائل سياسية)
- أن يكون من حملة شهادة الثانوية العامة
- أن يكون سوري الجنسية
- أن يبلغ من العمر 25 عاماً فما فوق
- أن لا يكون عمله في القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية ما زال سارياً
- تقديم العدد المطلوب من التوقيعات وإيداع مبلغ التأمين المالي (يقترح مشروع اليوم التالي 100 توقيع وإيداع مالي بقيمة 50,000 ليرة سورية)

لا بد أن تتوفر في الناخب الشروط التالية:

- أن يبلغ من العمر 18 عاماً فما فوق
- أن يكون سوري الجنسية
- لم تسبق إدانته في قضية جنائية (ما عدا الإدانات المتعلقة بمسائل سياسية)

المبرر: بالنسبة لأهلية أفراد القوى المسلحة والأجهزة الأمنية (بما في ذلك وكالات المخابرات المتعددة والشرطة المحلية)، يُسمح لمن لم تنتهي خدمته بعد بالتصويت ولكن لا يُسمح له بالترشح، وذلك لضمان عدم تدخل القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية في الانتخابات، مع إعطاء الفرصة للأفراد بالمشاركة في العملية الانتخابية. كما يهدف ذلك إلى إثراء تلك الأجهزة عن الاستمرار بالعمل بالتوازي مع وخارج المجتمع المدني، في حال تم استبعادها بالكامل.

ولتقديم هذه التوصية، قام مشروع اليوم التالي بمراجعة قوانين الانتخاب في الديمقراطيات التي تشكلت حديثاً أو في طريقها إلى الظهور في منطقة الشرق الأوسط. وقد استبعدت كل من ليبيا ومصر الأشخاص العاملين في سلك الأمن من التصويت، على الأقل في الدورة الانتخابية الحالية. وقد واجه هذا القرار انتقادات كبيرة في ليبيا. أما في مصر، فإن القوات المسلحة والأجهزة الأمنية يشكلون حوالي عشرة ملايين ناخب، بينما يبلغ تعداد الناخبين المدنيين 50 مليون ناخب. فإذا ما سُحح للقوات المسلحة والأجهزة الأمنية بالتصويت، فقد يشكل ذلك خطراً في سيطرة الجيش على نتائج التصويت. في سوريا، لا بد من توافر المزيد من المعلومات فيما يتعلق بعدد الأشخاص العاملين في القوى المسلحة وكافة الأجهزة الأمنية (يرجى مراجعة الفصل الثالث). بعد أن تصبح هذه المعلومات متوفرة، قد تكون هناك حاجة لإعادة النظر في أهلية هؤلاء الأشخاص للتصويت إذا ما تواجدهم هناك مخاوف شبيهة.

بالنسبة لأهلية من تمت إدانتهم بجرائم، هناك استثناء واضح في الشروط بالنسبة "للإدانات المتعلقة بمسائل سياسية". ويرجع هذا إلى تجريم العديد من النشاطات السياسية الشرعية تحت نظام الأسد. وبالتالي، فقد تمت إدانة المعارضين السياسيين بناء على مواقفهم السياسية بجرائم تحمل عنوان "التحريض على العصيان" أو "العامل مع كيانات أجنبية ضد الشعب السوري" أو "الاشتباة بنية المشاركة في مظاهرات". وينبغي أن يكون لهؤلاء المعارضين السياسيين الحق في التصويت والترشح للانتخابات في سوريا الديمقراطية. أما استبعاد المدانين جنائياً من التصويت والترشح، فهو يستوجب بالطبع أن يكون الشخص قادراً على الطعن في الإدانة الجنائية أمام جهاز شبه قضائي. ويمكن تشكيل هذا الجهاز ليكون تابعاً للجنة الانتخابية أو كجهاز مستقل.

(5) تسمية المرشحين

- إذا ما تمت تسمية أحد المرشحين من قبل حزب في قائمته (لانتخابات التمثيل النسبي) أو في دوائر الممثل الواحد، يحق للحزب عندها إما التقدم بطلبات لكافة مرشحيه بشكل جماعي أو بشكل فردي.

- في حال تقدم المرشح بطلب كمستقل، فسيقوم/ تقوم بالترشح بشكل منفرد.
- ستقوم لجان المراجعة بالنظر في الطلبات للتحقق من أهلية المرشحين وفقاً للقانون ذي الصلة.
- لا يحق للمرشحين النزول في انتخابات التمثيل النسبي ودوائر الممثل الواحد في نفس الوقت.

(6) تسجيل وتنظيم الأحزاب

- سيتم إصدار قانون جديد للأحزاب السياسية لتنظيم تسجيل الأحزاب السياسية المتنافسة على مناصب في الحكومة.
- تقوم لجان المراجعة بتقييم طلبات التسجيل التي يتقدم بها الأحزاب بناء على هذه القوانين.

(7) مراقبو الانتخابات

لا بد أن يكون المراقبون المحليون والإقليميون (العرب) والدوليون مرخصين لمراقبة عملية الانتخاب من البداية إلى النهاية.

(8) بطاقات تسجيل الناخبين

لا بد من تطبيق نظام بطاقات تسجيل الناخبين التي تتضمن الدائرة الانتخابية المحلية لكل ناخب. وسيساعد هذا على زيادة الكفاءة اللوجستية والتقليل من احتمال حدوث تصويت متعدد.

4.5. الجدول الزمني المقترح للتنفيذ

الشكل 3-4: الجدول الزمني لتصميم النظام الانتخابي.



4.6. مصادر مختارة

Democracy Reporting International <http://www.democracy-reporting.org/> [July 2012]

EuropeAid http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/electoral-support/index_en.htm [July 2012]

International Foundation for Electoral Systems <http://www.ifes.org/> [July 2012]

International Institute for Democracy and Electoral Support <http://www.idea.int/> [July 2012]

Netherlands Institute for Multiparty Democracy <http://www.nimd.org/> [July 2012]

United Nations Electoral Assistance Division

<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections> [July 2012]

الفصل الخامس: التصميم الدستوري

إن اللحظة الدستورية التي تمر بها سوريا هي فرصة نادرة للشعب السوري ليخرج من ظلمة ماضيه وليرى نور شمس مستقبل جديد من السلام والديمقراطية والحرية. إن شرعية الثورة والمرحلة الانتقالية ودستور جديد كلها تعتمد على عملية صياغة هذا الدستور التي يجب أن تتصف بالشمول والشفافية والتشاركية والتشاور.

5.1 ملخص التوصيات

- يجب أن تسعى عملية صياغة دستور سوريا إلى تحقيق ما هو أكثر من دستور جديد. فلا بد أن تساعد السوريين على تطوير وتعزيز وتشجيع الهوية الوطنية وترعى مبدأ الوحدة الوطنية وتبني الثقة بين كافة مكونات المجتمع السوري على اختلافهم وتساهم في المصالحة الوطنية كما يجب أن تخلق مع مرور الزمن ثقافة ديمقراطية جديدة
- لتتحقق هذه الأهداف وغيرها، لا بد أن تتضمن عملية صياغة الدستور السوري المبادئ الجوهرية المتمثلة في الشمول والشفافية والمشاركة والإجماع والتشاور والعهد الوطنية.
- يجب إلغاء دستور عام 2012 واستبداله بوثيقة قانونية جديدة تتضمن إطار عمل قانوني جديد أثناء المرحلة الانتقالية أو بنسخة معدلة من دستور عام 1950 .
- يجب أن يشمل إطار العمل القانوني الانتقالي حقوقاً وحرية وبنوداً خاصة بتنظيم المرحلة الانتقالية وخارطة طريق لعملية التفاوض على وصياغة الدستور الدائم و ضمانات دستورية متفق عليها يجب تضمينها في الدستور الدائم.
- يجب مناقشة الدستور وصياغته والموافقة عليه من قبل جمعية تأسيسية لوضع الدستور مع النظر في إقامة استفتاء عام بغرض المصادقة النهائية.
- لا بد أن تكون الجمعية التأسيسية شاملة وتمثل فيها كافة مكونات المجتمع السوري وتعكس تنوعه إلى أقصى حد ممكن. (يتضمن الفصل الرابع عرضاً مفصلاً لخيارات من أجل تحقيق هذه الأهداف).
- هناك ضرورة إلى وجود برنامج للتوعية والتواصل مع الجمهور في كافة مراحل صياغة الدستور ليكون على اطلاع عليها وللحفاظ على ثقته وتوقعاتها منها.
- يجب أن تتضمن عملية صياغة الدستور الدائم عملية توعية مدنية فعالة ونقاش مع الشعب حتى تعكس الوثيقة كامل احتياجاتهم وتطلعاتهم بدقة.
- لا بد أن يتعاون المناطون عن صياغة الدستور مع المجتمع المدني السوري لضمان شفافية العملية بالشكل الكافي.
- لا بد أن تكون القرارات المتخذة من قبل المناطون عن صياغة الدستور شفافة يتم التوصل إليها بالإجماع، قدر الإمكان.
- يجب منح الوقت الكافي لعملية صياغة الدستور للسماح باستكمال التوعية المدنية والمشاورة العامة والمناظرات والمباحثات والبحوث والصياغة اللازمة. وقد يكون من الضروري استغراق فترة زمنية تتراوح ما بين 18 شهراً إلى سنتين لإتمام العملية.
- يجب أن تستمر التوعية المدنية لفترة طويلة بعد اعتماد الدستور الدائم بشكل رسمي من أجل المساعدة على ضمان تطبيق واحترام الدستور ،

5.2. الأهداف والمبادئ

إن عملية صياغة دستور جديد قد تحقق الأكثر بكثير من مجرد صياغة الدستور نفسه. فيمكن من خلال تحويل نقاش وصياغة الدستور من إجراء قانوني يقوم به محامون ونخبة من السياسيين إلى حوار وطني لعملية صياغة دستور يساعد سوريا على تحقيق العديد من الأهداف:

- تطوير وتعزيز وتشجيع هوية وطنية جديدة
- تكريس الوحدة
- الوصول إلى إجماع حول القيم والمبادئ الجوهرية إضافة إلى إطار الحوكمة الجديد
- توسيع جدول أعمال الإصلاح من خلال إدراج التطلعات العريضة للشعب ككل وليس فقط النخب أو المجموعات الرئيسية.
- بناء الثقة بين كافة فئات وشرائح المجتمع السوري
- الإسهام في تحقيق المصالحة الوطنية
- فتح المجال السياسي وإحياء الهياكل الاجتماعية السابقة
- إعلان قطيعة واضحة مع الماضي من خلال تأكيد التزام القيادات السياسية والحوكمة بالمبادئ والعملية الديمقراطية
- توعية المواطنين بالمبادئ الديمقراطية وتمكينهم من ممارستها
- زيادة الفرصة لإيجاد إطار حوكمة وإطار قانون شرعي وفعال

ولا يمكن تحقيق هذه الأهداف، القلب النابض للثورة السورية، على يد قادة سوريين نيابة عن الشعب، بل يجب أن يحققها الشعب السوري بنفسه. وللوصل إلى هذه الأهداف، لا بد من عملية توعية مدنية وحوار وطني وتشاور مع الجمهور تسمح للناس التعبير عن مخاوفهم وحاجاتهم وتطلعاتهم مباشرة لقادتهم ولبعضهم البعض. وعملية كهذه لا تبد أن تكون مرتكزة على المبادئ الجوهرية التالية لصياغة الدستور:

المبدأ الأول: الشمول: عملية صياغة الدستور الشاملة هي التي تضم كافة مكونات المجتمع السوري بحيث يمكن لممثليهم المشاركة في العملية بالتساوي. وهذه المكونات تعكس التنوع الكامل للمجتمع السوري بما في ذلك جماعته الإثنية والدينية والطائفية المختلفة ورجاله ونسائه وكافة أنماط الفكر السياسي فيه وتنوعه الجغرافي.

المبدأ الثاني: الشفافية والمساءلة: إن عملية صياغة الدستور يجب أن تتم بشفافية وهي التي تتم بشكل علني باستخدام أنواع متعددة من الوسائل لإبقاء الجمهور على اطلاع. لا بد من ضمان الشفافية طوال عملية صياغة الدستور بحيث يمكن لأي فرد في المجتمع أن يطلع بسهولة على أنشطة صياغة الدستور ويشارك باقتراحات من خلال آليات مناسبة كي يتم أخذ هذه الآراء بعين الاعتبار من قبل اللجان المعنية. وفي نفس الوقت، لا بد أن يقوم جهاز وطني بمراقبة ومساءلة اللجنة لضمان التزامها بالمبادئ التي تحكم هذه العملية.

المبدأ الثالث: مشاركة الجمهور: لا بد من التشجيع على مشاركة الجمهور في عملية صياغة الدستور بأوسع صورة ممكنة. ولا بد أن يؤمن الناس بأن التوعية والمعرفة بالعملية وبأهم الأسئلة المتعلقة بالدستور هي حق طبيعي وشرعي وأن يتم منحهم فرصاً حقيقية وحررة وغير منحازة للتعبير عن آرائهم واهتماماتهم وتفضيلاتهم. ويمكنهم القيام بذلك من خلال البنى التحتية لمنظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية والنقابات وأماكن العبادة أو المجموعات الجديدة التي يتم تأسيسها لهذا الغرض. كما يجب الاستفادة من أنظمة المعلومات وتقنيات الاتصالات لجمع الاقتراحات والتوصيات والمدخلات الأخرى بحيث يمكن تحليلها ودراستها أثناء صياغة الدستور.

المبدأ الرابع: الإجماع: عملية صياغة الدستور المبنية على الإجماع هي التي يتم اتخاذ قرارات فيها من خلال كيانات الصياغة والمصادقة بناء على النقاش والتفاوض والإقناع، ورأي الأغلبية فقط كحل أخير. وهذا، إلى جانب الشمول والمشاركة يضمن أن الوثيقة النهائية تعكس اهتمامات وتطلعات الوطن وليس مصلحة مجتمعية واحدة.

المبدأ الخامس: العهدة الوطنية: المشاركة في عملية صياغة الدستور هي واجب وطني وحق لكافة السوريين. وتضمن المشاركة أن عملية صياغة الدستور ونتيجتها ستكون سورية بالكامل، مع الاستفادة في نفس الوقت من الدروس التي تم تعلمها من عمليات صياغة الدستور في دول أخرى.

المبدأ السادس: التداول: أفضل ما يخدم المصلحة الوطنية هو الحوار الشامل الهادئ ضمن إطار زمني واقعي ومريح. ويشمل ذلك التدبير في المصادر التاريخية والتجارب المعاصرة التي يمكن المقارنة بها، مدعوماً بآليات شفافة لمنع تضارب المصالح الطائفية أو الحزبية أو الشخصية.

والأهم من ذلك هو أن هذه المبادئ ليست قواعد صلبة يتم تطبيقها بشكل آلي في كل مرحلة من مراحل صياغة الدستور. إلا أنها يجب أن ترشد خيارات تصميم الإجراءات لتقوية وتعزيز شرعية القادة الانتقاليين في سوريا وعملية صياغة الدستور والدستور نفسه وتمكين سوريا من تحقيق أهدافها.

5.3. السياق

السياق التاريخي لصياغة الدستور في سوريا

بعد استيلاء حزب البعث على السلطة في مارس 1963، أصبح الدستور السوري أداة لتدعيم حكم الحزب الواحد ومركزة القوة في أيدي السلطات التنفيذية. وانطلاقاً من فكرة أن الدستور هو إطار العمل للتحول الاجتماعي والاقتصادي في سوريا ولتأمين الطبقات الاجتماعية التي همشتها النخبة من الشخصيات الجديدة التي تم فرضها وأصحاب الأعمال في الدولة، فقد رسخ دستور عام 1964 وما تبعه الدور المهيمن لحزب البعث في حكومة ومجتمع سوريا وحرمان المواطنين من حرياتهم الأساسية وقيد التنافس السياسي وأعطى غطاء قانونياً رقيقاً لنظام حكم استبدادي.

وما لا يقل عن ذلك أهمية هو التباين المتزايد تحت حكم البعث بين محتوى الدستور السوري وممارسات قاداته. ففي الدستور الصادر عام 1973 تحت حكم حافظ الأسد، وهي وثيقة بقيت سارية المفعول مع تغييرات بسيطة حتى فبراير عام 2012، ويتضمن الجزء الرابع منها عدة مواد تؤكد سيادة القانون وحقوق المواطنين والمساواة فيما بينهم. كما تنص المادة 28 من الجزء الرابع على أنه "لا يجوز وضع أي شخص تحت المراقبة أو احتجازه إلا بموجب القانون" وبأنه "لا يجوز توقيع التعذيب الجسدي أو النفسي على أي شخص أو معاملته بشكل مهين". إلا أنه وفي ذلك الوقت، كانت سجون سوريا قد امتلأت بالآلاف السجناء السياسيين وكانت المراقبة والتعذيب قد أصبحا أمراً روتينياً وقد فسدت سيادة القانون تماماً نتيجة لانعدام القانون والجرائم التي تم ارتكابها على أيدي النخبة الحاكمة في سوريا.

لم يتغير الكثير بعد اعتلاء بشار الأسد سدة الحكم في يوليو عام 2000، على الرغم من الأمد القصير لـ "ربيع دمشق" الذي جاء عقب اعتلائه السلطة كما لم تنفذ وعود بشار بالإصلاح السياسي. ولم يتحرك نظام الأسد سوى في أواخر عام 2011، حيث أجرى إصلاحات دستورية محدودة كرد فعل متأخر وناقم على الثورة السورية في محاولة للحد من انتشار المظاهرات والمطالب الشعبية بإسقاط النظام. إلا أن دستور عام 2012 لم يكن أكثر ديمقراطية من الدستور الذي سبقه، ولم يثبت أي شيء سوى إصرار نظام الأسد على التمسك بالسلطة. وقد كانت تفاصيل هذا التاريخ حاضرة أمام مشروع اليوم التالي أثناء وضع مقترحات المبادئ التوجيهية للمرحلة القادمة.

السياق المعاصر لصياغة الدستور في الأوضاع التي ستعقب الصراع

كما نظر مشروع اليوم التالي في عدة حالات معاصرة لصياغة الدستور في دول ما بعد النزاع بما فيها العمليات التي تمت في أفغانستان وبنين وكولومبيا وتيمور الشرقية ومصر وكينيا وأوغندا وبوليفيا وتونس والعملية المقترحة في اليمن. وقد نظر مشروع اليوم التالي تحديداً في التجارب المتباينة للعراق وجنوب أفريقيا إلى جانب عملية صياغة الدستور الجارية حالياً في مصر وليبيا. وسيتم إبراز بعض الدروس التي تم تعلمها هنا، بينما ستتم الإشارة إلى دروس أخرى أدناه.

تعتبر العملية التي جرت في جنوب أفريقيا مثالية من حيث أنها أعطت الجماعات الوقت الكافي لبناء الثقة والالتزام بشكل كبير بالمبادئ المذكورة أعلاه. وقد تمت كتابة دستورها الدائم خلال عامين من قبل هيئة لصياغة الدستور تتميز بالشمولية. أثناء تلك العملية، قام المسؤولون بتوعية ملايين المواطنين والتشاور معهم، وأجروا أعمالهم بشفافية واتخذوا قراراتهم بالتوافق دون الحاجة للتصويت بالغالبية. ويعزو مواطنو جنوب أفريقيا الجزء الأكبر من السلام النسبي الذي تمتعت به مرحلة الانتقال الديمقراطي التي مروا بها والمصالحة بين البيض والسود والاستقرار السياسي اليوم إلى المبادئ التي تم تطبيقها أثناء عملية صياغة الدستور. كما أخذ مشروع اليوم التالي بالاعتبار سمة مميزة للعملية التي جرت في جنوب أفريقيا حيث شمل الدستور المؤقت مبادئ قابلة للتحقيق لا بد من أن يتم تضمينها في الدستور الدائم. وقد أدى ذلك إلى منح حزب الأقلية التي كانت تحكم البلاد في السابق الثقة للمشاركة في العملية بعد أن تأكدت تلك الأقلية أنه سيتم أيضاً تناول ومعالجة مصالحها ومخاوفها الأساسية (سيتم التطرق لهذا بمزيد من التفصيل في الصندوق 1 أدناه).

والتجربة التي مرت بها جنوب أفريقيا تقف على النقيض تماماً من تلك التي مر بها العراق الذي تمت كتابة دستوره لعام 2005 خلال ثلاثة أشهر تقريباً دون شفافية أو مشاركة من العامة مع استبعاد أحد أهم مكونات المجتمع العراقي وهم العرب السنة. نتيجة لذلك، لم يتم النظر بشكل كافٍ في قضايا دستورية هامة أو مناقشتها أو حلها مما أدى إلى تحديات كبيرة تواجه حكم العراق اليوم. والأهم من ذلك، فإن تهمة العرب السنة أدى بشكل مباشر إلى اندلاع أخطر أحداث العنف الطائفي في العراق ما بين عامي 2006 و 2007.

على الرغم من أن الوقت ما يزال مبكراً على تقييم عملية صياغة الدستور في مصر وليبيا وتونس، إلا أن مشروع اليوم التالي لاحظ أن مصر وليبيا على الأقل لم تتجحا في تطبيق المبادئ الدستورية الأساسية المذكورة أعلاه. ففي مصر، تم اتخاذ قرارات تخص الإطار القانوني للانتقال وخارطة طريق تصميم الدستور الدائم بشكل سري في معظم الأحيان من قبل مجموعة تنفيذية من القادة، وقد تعرض تشكيل اللجنة الدستورية للنقد الشديد لأنه لم يكن شمولياً بالقدر الكافي. أما في ليبيا، فقد تعرض المجلس الانتقالي الوطني أيضاً لاتهامات بالعمل دون شفافية وأنه ليس شمولياً بالقدر الكافي وبفضله في التشاور بالشكل الملائم مع مكونات مهمة في المجتمع الليبي. في كل من مصر وليبيا، تسببت الطريقة التي تم بها تصميم الإطار القانوني الانتقالي وعمليات صياغة الدستور فعلياً في خلق توتر وانعدام في الثقة، وأدت إلى تقويض شرعية السلطات الانتقالية والعمليات الانتقالية بحد ذاتها.

بالنظر إلى التاريخ الحديث لصياغة الدستور في سوريا وبمقارنة العمليات المعاصرة لصياغة الدستور في دول أخرى، تمكن مشروع اليوم التالي من الاطلاع على عدة دروس وتوسيع أفق منظوره وتعميق تصوره. وقد أكد هذا المجهود الأهمية البالغة للالتزام بالمبادئ الأساسية، مع تقديم بعض الخبرات المهمة التي ساعدت في وضع التوصيات الواردة أدناه.

5.4. التحديات والمخاطر

التحدي الأول: الحاجة إلى إطار قانوني انتقالي

تحتاج مناقشة وصياغة دستور دائم إلى وقت وتركيز. ولن يكون هذا متوفراً على الأرجح بعد سقوط نظام الأسد مباشرة. وأياً كانت كانت طبيعة العملية الانتقالية، فإن التوابع الأولى لنهاية النظام البعثي ستشمل على الأرجح قدراً من الأزمات والفوضى والتقلب. وبالتالي، قد تكون هناك حاجة إلى إطار قانوني انتقالي إلى أن تتوفر الظروف والبيئة الملائمة للاضطلاع بصياغة الدستور الدائم. إلا أن الإطار القانوني الانتقالي يجب أن يوازن بين قوتين متنافستين: (1) الحاجة إلى تواجد القانون بأسرع وقت ممكن واستمرارية تطبيقه في أعقاب سقوط النظام وانحلال دستور عام 2012، و(2) صعوبة مناقشة وثيقة إطار قانوني انتقالي في خضم أزمة سياسية واجتماعية والفوضى والتقلب. إن الحاجة إلى صياغة إطار قانوني مؤقت ليحكم الانتقال نفسه وتوجيه صياغة الدستور الدائم هو تحد واجهته الحكومات الانتقالية الأخرى وتغلبت عليه (انظر الصندوق 1).

التحدي الثاني: فقدان ثقة المواطنين

لقد أضحت سوريا مجتمعاً أخذاً في التفكك يتصارع مع العديد من الهويات المتنافسة وثقة المواطنين بالقيادة السياسية منعدمة إلى حد كبير. وقد تم غرس واستغلال بعض هذه التصدعات وانعدام الثقة من قبل نظام الأسد. وكلما طالت المدة قبل سقوط النظام، كلما تفاقم هذا التفكك وانعدام الثقة بين المجموعات والمصالح المجتمعية. قد يكون السوريون مترددين في الدخول في عملية لصياغة الدستور عند بدء الانتقال دون وجود اتفاقيات أو تفاهات معينة حول القضايا الصعبة والخلافية المحددة. وقد يكون هذا صحيحاً على وجه الخصوص إذا ما اختارت سوريا، على غرار الدول الأخرى التي شهدت الربيع العربي، أن تعقد انتخابات لتشكيل هيئة تقوم بصياغة الدستور الدائم (أو اختيار لجنة لتقوم بالصياغة). وهذا أيضاً تحدٍ واجهه آخرون وتغلبوا عليه (انظر الصندوق رقم 1)

التحدي الثالث: المخاطر والفرص الكامنة في اللحظات الانتقالية

إن مناقشة واعتماد إطار قانوني انتقالي ودستور دائم يمثلان فرصة فريدة وغير عادية في انتقال سوريا من الاستبداد إلى الديمقراطية. فهي فريدة من حيث أن الحكومات التي تعقب النزاعات غالباً ما يكون أمامها فرصة واحدة فقط للنجاح وصياغة إطار قانوني انتقالي يضع حقوقاً ومؤسسات وممارسات تدعم استمرار السلام والازدهار والديمقراطية والحرية. وهي أيضاً غير عادية لأنه، وبعد نصف قرن تقريباً من الدكتاتورية، تقدم هذه اللحظة الدستورية فرصة للسوريين لإعلان القطيعة مع الماضي ووضع الوطن في مسار تستطيع فيه كافة مكونات وشعوب سوريا خلق نظام وظيفي للحكم الديمقراطي، والأكثر من ذلك، سيكون بإمكانهم تأسيس ثقافة ديمقراطية ودولة مبنية على احترام حقوق وحرية جميع الأفراد.

وتحمل مثل هذه اللحظات مخاطر بطبيعتها. فإذا ما تم تنفيذ عملية صياغة الدستور بشكل غير حكيم – أي بمخالفة للمبادئ المذكورة أعلاه – فقد يؤدي ذلك إلى مفاخرة خطوط الصدع الحالية وتقويض شرعية السلطات الانتقالية وأي حكومة تأتي لاحقاً والمساهمة في توليد عنف وعدم استقرار يمتد لفترات طويلة. كما تقدم هذه اللحظات فرصاً كبيرة أيضاً. يؤمن مشروع اليوم التالي أنه إذا لم تكن عملية صياغة الدستور مجرد عملية صياغة قانونية من قبل النخبة السياسية فقط، بل اتسعت لتكون حواراً وطنياً يستوعب كافة احتياجات ومصالح المجتمع المتنوع الذي تتألف منه سوريا، فسوف تحصل العملية الانتقالية على شرعيتها وسيحقق السوريون أهداف وتطلعات الثورة.

الشكل 1-5 : مواجهة التحديات: خلق الوقت والثقة في جنوب أفريقيا

واجهت العديد من الدول تحديات تجسدت في الحاجة إلى إجراء عملية صياغة دستور محكومة بالمبادئ في خضم الاضطرابات التي تلي الصراعات وتفشي انعدام الثقة في المجتمع. ويمكن استقاء بعض المبادئ التوجيهية من تجربة جنوب أفريقيا واقتراح بعض المسارات التي يمكن لسوريا أن تسلكها.

الخطوة الأولى هي صياغة دستور مؤقت ليحكم عملية الانتقال ويوجه عملية صياغة الدستور الدائم. ويفسح هذا المجال أمام فرصة إيجاد الشروط اللازمة - وعلى الأخص الوقت اللازم - لتنفيذ عملية سليمة لصياغة الدستور. بعد سقوط نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا عام 1991، قام الطرفان السائدان بإجراء محادثات حول كيفية الانتقال إلى الديمقراطية. وقد استغرقت المحادثات قرابة عامين ونتاج عنها دستور مؤقت. وقد حكمت جنوب أفريقيا نفسها بموجب هذه الوثيقة المؤقتة إلى أن تم اعتماد دستور دائم بعد ما يزيد عن عامين.

تبقى هناك خطوة أخرى مهمة وهي إيجاد السبل للتعامل مع الانعدام الكبير لثقة المواطنين. وتقدم جنوب أفريقيا مثلاً مفيداً هنا أيضاً. فقد كان من المفترض أن تتم صياغة الدستور الدائم من قبل جمعية تأسيسية ينتخبها شعب جنوب أفريقيا. وكانت الأقلية البيضاء تعرف أن الجهاز المنتخب سيكون مكتسحاً من قبل حزب المؤتمر الوطني الأفريقي الذي سيقوم عندها بتصميم أي إطار دستوري يرغب به. ومن أجل حماية مصالح الجنوب أفريقيين البيض، قام المؤتمر الوطني الأفريقي والحزب الوطني بإضافة ملحق في الدستور المؤقت يتكون من 34 مبدأ كانت هي أكثر ما يهم الحزبين ولا يسمح بخرقها في الدستور الدائم. لم تصف تلك المبادئ كل القضايا بشكل مفصل، ولكنها قدمت مواصفات وخطوط حمراء عريضة لا يجوز اختراقها. وقد ساهم وجود هذه المبادئ في التخفيف من مخاوف الحزبين وضمان احترام الدستور النهائي لأهم حقوقهم ومصالحهم.

استمدت هذه الضمانات قوتها جزئياً من كونها مصحوبة بألية تطبيق. قامت جنوب أفريقيا بتشكيل حكومة دستورية لمراجعة الدستور الدائم والتأكد من أنه لم ينتهك أيأ من المبادئ الـ 34 التي تم الاتفاق عليها. وقد وجدت المحكمة بالفعل بندين من الدستور يمثلان انتهاكاً لهذه المبادئ فقامت بإعادة مسودة الدستور إلى الجمعية التأسيسية للتعديل.

التوصيات التفصيلية

1- خارطة طريق لعملية صياغة الدستور

بعد النظر في هذه الأهداف والمبادئ والتعرف على التحديات والفرص ومراجعة الدروس والأمثلة من التجارب التي مرت بها الدول الأخرى، يوصي مشروع اليوم التالي بخارطة الطريق التالية المؤلفة من مهام متتالية لمناقشة وصياغة واعتماد الدستور الدائم لسوريا (الأشكال رقم 2-5، 3-5 و4-5). تبدأ خارطة الطريق مباشرة بعد سقوط نظام الأسد بالثوعية المدنية بحيث يكون الجمهور واعياً وقادراً على أداء دوره بمجرد تشكيل الجمعية التأسيسية. تنتهي خارطة الطريق بعد مضي ثلاث سنوات باعتماد دستور شرعي دائم لسوريا جديدة، ربما من خلال استفتاء عام.

الشكل رقم 2-5: مهام خارطة الطريق لصياغة الدستور

المهمة/ المرحلة
التفاوض على واعتماد الإطار القانوني الانتقالي
تشكيل لجنة لتبدأ بالتوعية المدنية
القيام بالتوعية المدنية
انتخابات الجمعية التأسيسية
تقوم الجمعية التأسيسية بتشكيل أمانة عامة للجمعية للمساعدة في وضع ميزانية وشراء الموارد ووضع خطة استراتيجية وتوثيق وتسهيل عملية صياغة الدستور
تقوم الجمعية التأسيسية بفتح مكاتب في المناطق/ الدوائر للمساعدة في التوعية المدنية والمشاورات
تقوم الجمعية التأسيسية بتشكيل لجان فرعية للمساعدة في البحوث والصياغة
القيام بالمزيد من التوعية المدنية
إجراء مشاورات عامة
تحليل مدخلات/ آراء الجمهور
بحث ومناقشة والاتفاق على المسودة الأولى للدستور
السماح للجمهور بالتعليق على المسودة الأولى
المزيد من المفاوضات وصياغة المسودات، حسب الحاجة
تقوم الجمعية التأسيسية باعتماد الدستور
استفتاء عام، إذا كان ذلك مناسباً
تطبيق الدستور النهائي وإجراء المزيد من التوعية المدنية المتعلقة به

الشكل رقم 3-5: الإطار الزمني المقترح لمهام صياغة الدستور

المدة	المهمة/ المرحلة
2-3 أشهر (أو أكثر إن لزم للاتفاق على المبادئ الضامنة)	مناقشة وصياغة الإطار القانوني الانتقالي
(يرجى مراجعة تقرير مجموعة الانتخابات)	الإعداد لانتخابات الجمعية التأسيسية
3 أشهر	استعدادات الجمعية التأسيسية (تأسيس أمانة عامة، وحدة التواصل والتوعية، المكاتب الإقليمية، وضع القوانين الداخلية والميزانية والخطة الاستراتيجية، إلخ.)
3 أشهر	التوعية المدنية
3-6 أشهر	المشاورات مع الجمهور
3-6 أشهر	البحث والمناقشة والصياغة والاعتماد من قبل الجمعية التأسيسية
3 أشهر	الإعداد للاستفتاء العام

الشكل رقم 4-5: الجدول الزمني لعملية صياغة الدستور

اليوم الأول	6 أشهر	سنة	سنة ونصف	سنتان	سنتان ونصف	ثلاث سنوات
مناقشة واعتماد الإطار القانوني الانتقالي						
استراتيجية التوعية والتواصل مع الجمهور						
التوعية/ الإعداد المدني						
انتخابات الجمعية التأسيسية						
بدء أعمال الجمعية التأسيسية						
التوعية المدنية						
المشاورات العامة						
تحليل مدخلات الجمهور						
المسودة الأولى						
التوعية المدنية						
المشاورات العامة						
المزيد من المفاوضات وإعداد المسودات						
اعتماد الجمعية التأسيسية للدستور						
التوعية المدنية بخصوص الاستفتاء العام						
الاستفتاء العام						

2- خيارات الإطار القانوني الانتقالي

كما ورد أعلاه، ستكون سوريا بحاجة إلى إطار قانوني انتقالي من أجل حكم الفترة الانتقالية وتوجيه عملية صياغة الدستور. يعتقد مشروع اليوم التالي أن دستور عام 2012 الحالي غير ملائم أو مناسب على الإطلاق ليكون هو الإطار القانوني خلال الفترة الانتقالية. أولاً، دستور عام 2012 غير ديمقراطي إطلاقاً ولا بد من تعديله بشكل كامل. وثانياً، من خلال تعليق الدستور الحالي، ستظهر سوريا قطيعة حقيقية ورمزية مع ماضيها الدكتاتوري. ومثل هذا التصرف له جذوره في المبدأ المعروف دولياً والمسمى "الضرورات الثورية".

قام مشروع اليوم التالي بالنظر بحرص في خيارين آخرين للإطار القانوني الانتقالي: (1) تعديل دستور عام 1950 ليعكس احتياجات سوريا الانتقالية (مثلاً، من خلال شمول حقوق واعتراف أكبر بالأقليات)؛ أو (2) صياغة وثيقة انتقالية جديدة. وقد جرت مناظرات متعمقة بين المشاركين في مشروع اليوم التالي حول الخيار الأفضل، فلكل منهما إيجابياته ومخاطره. إلا أن كافة المشاركين اتفقوا على أن القرار حول استخدام دستور عام 1950 (بعد التعديل) أو صياغة وثيقة جديدة يجب أن توجهه حقائق ومتغيرات لا يمكن معرفتها في الوقت الحالي. فالكيفية التي ستكشف بها العملية الانتقالية والطريقة التي سيسقط بها النظام الحالي وطبيعة السلطات الانتقالية التي ستحل محلها سيكون لها أثر كبير على مدى ملائمة كل من الخيارين.

الخيار الأول: تعديل دستور عام 1950

تمحور النقاش الخاص بمدى ملائمة استخدام دستور عام 1950 كنقطة بداية للإطار القانوني الانتقالي بشكل كبير حول وجهات نظر متباينة بالنسبة لنقطين رئيسيتين:

1- بالنسبة لبعض المشاركين، أثار دستور عام 1950 ذكريات ومشاعر تتعلق بفترة غلبت عليها الديمقراطية والتوافق والسلام في تاريخ سوريا، قبل أن تبدأ دكتاتورية حزب البعث. وأشار هؤلاء المشاركون أيضاً وباستحسان إلى عودة ثوار اليوم إلى علم دستور عام 1950، بما يعني أي أن هناك صلة قد تم إيجادها بالفعل بين تلك الحقبة وبين الثورة الجارية. إلا أن البعض الآخر من المشاركين كانت لهم نظرة أكثر سلبية. فبالنسبة لهم، يمثل دستور عام 1950 حقبة الوحدة العربية في سوريا التي شوهدت وأفسدها حزب البعث لاحقاً، وعليه فلا يمكن اعتبارها رمزاً إيجابياً وموحداً لمستقبل سوريا. كما ذكرت تلك المجموعة أنه وبسبب استبعاد دستور عام 1950 الإشارة إلى الأكراد وغيرهم من الأقليات، فلن يكون فيه أي تلميحات لهذه المجموعات، واستخدامه كقاعدة للإطار الانتقالي القانوني فيه خطر بفقدان دعمهم. بعض المشاركين الآخرين ذكروا بأن الطريقة التي تم اعتماد دستور عام 1950 فيها – بدون شمولية أو شفافية أو مشاركة – سترسل الرسالة الخاطئة حول مبادئ الديمقراطية التي ترغب سوريا بإبرازها خلال الفترة الانتقالية. وأخيراً، قال بعض المشاركين أن الربط ما بين الثورة الحالية ودستور عام 1950 هو أمر مضر في الواقع من حيث بناء دولة موحدة وشاملة بعد سقوط نظام الأسد وذلك لأن الثورة لم تشمل كافة السوريين. وقد جادل هؤلاء بأن سوريا "الجديدة" بحاجة إلى بداية جديدة بدستور انتقالي لا صلة بينه وبين الماضي على الإطلاق.

2- قال بعض المشاركين أن أكثر من 80% من دستور عام 1950 قابل للاستخدام دون تعديل، مما سيختصر الفترة الزمنية التي ستكون فيها سوريا في حالة فراغ قانوني ريثما يتم التفاوض على وصياغة إطار قانوني انتقالي. ولم يوافق آخرون على ذلك قائلين أنه لا بد من إجراء تعديل كبير على دستور عام 1950 ليصبح دستوراً حديثاً بالفعل يمكن استخدامه خلال الفترة الانتقالية، وبالتالي ستستغرق مراجعته نفس الفترة الزمنية التي ستستغرقها صياغة دستور جديد بالكامل.

الخيار الثاني: إطار قانوني انتقالي جديد

بالنسبة للعديد من المشاركين، تعتبر الميزة الأساسية لصياغة إطار قانوني انتقالي جديد في أنه يشكل بداية جديدة لسوريا يمكن أن تشمل فوائد وخبرات الأعمار الستين الماضية من الفكر والممارسات القانونية والسياسية. ويمكن تصميم وثيقة جديدة بمواصفات خاصة تتناسب مع هذا الفصل الجديد في تاريخ سوريا وتعكس حاجات وتطلعات كافة السوريين. كما أشار المشاركون إلى أن عملية التفاوض والصياغة يمكن أن تكون مصدراً للحوار الإيجابي والتدريب على عملية صياغة الدستور النهائي. أما الناحية السلبية الرئيسية فكانت الوقت الإضافي الذي سيستغرقه البدء من جديد، مما سيطيل من مدة بقاء سوريا في فراغ قانوني أو تحت إطار قانوني انتقالي. وقد يؤدي هذا إلى استعجال العاملين على صياغة الدستور مما سيؤدي بدوره إلى مؤسسات أو آليات أو عمليات أقل فاعلية. كما عبر المشاركون عن قلقهم من أن كتابة إطار قانوني انتقالي جديد سيحتاج إلى مناقشة العديد من المسائل التي قد تكون مثاراً للجدل مباشرة بعد سقوط النظام مما قد يثير شرارة الانقسام أو عدم الاستقرار أو حتى اضطرابات على مستوى الدولة.

3- عملية صياغة إطار قانوني انتقالي

أيًا كان الخيار الذي يتم تبنيه، لا بد من تطبيق المبادئ الجوهرية الستة التي تمت مناقشتها أعلاه أثناء العملية. ولا بد من شمول كافة مكونات المجتمع السوري – النطاق الكامل من الهويات الإثنية والدينية والطائفية وكافة القناعات السياسية والرجال والنساء وكذلك الشباب – في تصميم الإطار القانوني الانتقالي. فاستبعاد أي مكون – حتى شرائح المجتمع

المؤيدة للنظام الحالي – سيقوض من شرعية واستقرار المرحلة الانتقالية. على القادة الانتقاليين العمل بأكبر قدر من الشفافية والتواصل مباشرة مع الشعب لإبلاغه ليس فقط بالخيارات التي يتم النظر فيها، بل الأسباب التي دفعت لاختيار بعض تلك الخيارات.

في هذا السياق، من أهم العناصر الأساسية لخارطة الطريق المقدمة أعلاه هو التواصل مع الجمهور، الذي يبدأ مباشرة ويستمر طوال العملية. من الضروري جداً أن تعمل السلطات الانتقالية على إبلاغ الجمهور بالتطورات في مناقشة وصياغة الإطار القانوني الانتقالي وعملية صياغة الدستور التي تليه، إضافة إلى كافة نواحي الانتقال السوري إلى الديمقراطية. لن يزيد التواصل من شفافية العملية فحسب، بل سيساعد القيادة الانتقالية أيضاً على إدارة توقعات الجمهور، وبالتالي زيادة فرص قبول قراراتهم على أنها عادلة وذات شرعية.

وبالرغم من أن عملية مشاركة الجمهور بشكل كامل، كما هو مقترح في عملية صياغة الدستور الدائم المذكورة أدناه، قد لا تكون ممكنة في الإطار الزمني الضيق للعملية الانتقالية، إلا أن مشروع اليوم التالي يوصي أيضاً أن يقوم القادة الانتقاليون بالتشاور مع أهم قطاعات المجتمع لبناء والحفاظ على الشرعية والثقة، لأنفسهم وللإطار القانوني الانتقالي.

4- محتوى الإطار القانوني الانتقالي

من غير الملائم أن يقوم مشروع اليوم التالي بوصف لغة وأحكام الإطار القانوني الانتقالي (بل أن في ذلك انتهاك للمبادئ الدستورية الأساسية لمشروع اليوم التالي)، إلا أنه من الملائم النظر في طبيعة ما قد يجب أن يكون وارداً. يعتقد مشروع اليوم التالي أنه، وبشكل عام، لا بد أن تكون العناصر التالية مشمولة في الإطار القانوني الانتقالي: (1) ضمانات لحقوق الإنسان الأساسية؛ (2) القواعد والمؤسسات والإجراءات الخاصة بالحوكمة في الفترة الانتقالية؛ (3) خارطة طريق مناقشة وصياغة واعتماد الدستور الدائم و (4) النظر في الضمانات الإجرائية والموضوعية التي ستوجه صياغة الدستور الدائم (انظر ما ورد أدناه).

على القادة الانتقاليين النظر إلى ما سيدخل ضمن الإطار القانوني الانتقالي، وكذلك القضايا التي يفضل معالجتها في الدستور الدائم على حدٍ سواء. وبما أن الإطار القانوني الانتقالي ستنتم مفاوضاته وصياغته في وقت أقصر وبمشاركة أقل مما سيحدث بالنسبة للدستور الدائم، فلا بد أن يكون هيكلياً بقدر الإمكان أي بمعنى أن يكون متضمناً فقط المسائل الضرورية للاستقرار والحوكمة خلال الفترة الانتقالية. قد يقلل هذا من التصور بأن نظاماً دستورياً جديداً قد صُمم سلفاً على أيدي النخبة السياسية وفُرض على الشعب.

5- الضمانات الإجرائية والموضوعية للإطار القانوني الانتقالي والدستور الدائم

كما ورد أعلاه، ومن أجل التخفيف من ضعف ثقة المواطنين وتوجيه عملية صياغة الدستور، فقد تجد سوريا أنه من المفيد إلى حد كبير من اعتماد مجموعة من الضمانات، كما فعلت جنوب أفريقيا (أنظر الصندوق 1) وستنطبق هذه الضمانات على الإطار القانوني الانتقالي وعلى الدستور الدائم وتؤدي إلى طمأنة المكونات العديدة للمجتمع السوري بأن المشاركة في عملية صياغة الدستور آمنة وأن بإمكانهم المشاركة وهم مطمئنون إلى أن اهتماماتهم ومخاوفهم الأساسية لن تُنتهك. وقد تكون مناقشة الضمانات الدستورية صعباً وبحاجة إلى وقت أطول بكثير من إصدار إطار قانوني انتقالي من دونها. كما سيكون القادة الانتقاليون بحاجة إلى تقييم المناخ الاجتماعي والسياسي في سوريا ما بعد الثورة وتحديد ما إذا كانت هذه الضمانات لازمة ومناسبة، مع الاهتمام برفع الشرعية والاستقرار إلى أقصى حد خلال الفترة الانتقالية. إذا قرر القادة السوريون أن يشملوا ضمانات دستورية في الإطار القانوني الانتقالي، فعليهم أيضاً إنشاء آلية لضمان عدم خرق تلك الضمانات من قبل الدستور الدائم (مثل المحكمة الدستورية التي شكلتها جنوب أفريقيا، أنظر الصندوق 1).

قام مشروع اليوم التالي بالتعرف على العديد من القضايا التي قد يكون من الملائم ضمها كضمانات دستورية. وللتوضيح فإن هذه القضايا هي مجرد توصيات، ولا بد من إجراء المزيد من التشاورات بين الأحزاب المختلفة (والشعب) للتعرف على المبادئ الجوهرية التي يجب حمايتها والضمانات التي يجب تقديمها.

المبادئ فوق الدستورية

المبادئ أدناه هي توجيهات عامة ملزمة تمثل روح الدستور فلا يمكن لمواده أن تحيد عنها:

1. يتم افتتاح الدستور الانتقالي والدائم بالنص التالي "نحن، الشعب السوري" للتركيز على أن الشعب، وليس أي حزب أو حكومة، هو الذي له السيادة في سوريا.
 2. سوريا هي دولة مدنية ديمقراطية حرة.
 3. سوريا هي دولة موحدة مناطقياً.
 4. سوريا هي مجتمع متعدد العرقيات والأديان واللغات والطوائف يحترم هذه التعددية.
 5. الاعتراف بالاكتراد والتركمان والسريان والآشوريين والشركس الارمن كجزء من النسيج الوطني السوري.
 6. سوريا هي جزء لا يتجزأ من العالم العربي.
 7. الدولة محايدة فيما يتعلق بمسألة الدين، فتحترم قيمه ولا تجبر الناس عليه أو تمنعهم عنه.
 8. إن الشريعة الإسلامية والديانة المسيحية والرسالات الدينية والانسانية الأخرى هي مصادر ملهمة للتشريع.
 9. إن نظام الحكم في سوريا سيستند على مبدأ اللامركزية في الإدارة.
 10. سيتم إدراج حقوق الإنسان الأساسية ضمن المبادئ الدستورية، وعلى وجه الخصوص مكافحة التمييز، والمساواة، ضمان الحقوق، وحرية الفكر، والضمير، والتنقل، والتنظيم، والتجمع.
 11. ضمان الحقوق والحريات للرجل والمرأة بشكلٍ متساوٍ.
 12. الجميع سواسية أمام القانون وبمقتضاه ولهم الحق في حماية القانون المتساوية لهم والاستفادة منه بدون تمييز.
 13. لكل شخص حق الحياة والحرية وسلامة شخصه.
 14. يضمن الدستور استقلالية القضاء.
 15. تخضع القوات العسكرية والأمنية بالكامل للسلطة المدنية.
 16. حماية الممتلكات الخاصة.
 17. سيشمل النظام الاقتصادي مبادئ العدالة الاجتماعية والاقتصادية.
6. تطبيق المبادئ الأساسية على خارطة الطريق

الشمول

بالرغم من تناول مسألة انتخاب الجمعية التأسيسية لوضع الدستور سابقاً (الرجاء مراجعة الفصل الرابع)، لكن يجدر مناقشتها هنا أيضاً نظراً للأهمية البالغة لشمول هذه الجمعية لكامل مكونات المجتمع السوري وتمثيلها لها بشكل كافٍ. وكما سبق التأكيد في الفصل الرابع، يتوجب تمثيل جميع المكونات والمصالح وفي بعض الحالات ربما حتى دون أن تتناسب مع أعدادها. إن الجمعيات التأسيسية لوضع الدستور ليست كالهيئات التشريعية العادية، حيث أن إجراء الانتخابات بشكل منتظم، في حالة الهيئات التشريعية العادية، يعني أن خسارة مجموعة ما للانتخابات في إحدى المرات يعطيها الفرصة لتحقيق أداء أفضل في المرة القادمة. يأتي الحدث الدستوري على العكس من ذلك فهو فريد وينضوي على رهانات أعلى بكثير. كما أن المجموعات التي تشعر بالتهميش ستكون أقل إحساساً بانتماها إلى "سوريا الحديثة" والأسوأ أنها قد تحاول تقويض أو عرقلة عملية التحول الديمقراطي.

وعليه يجب على القيادات السورية بذل الجهد لضمان عدم خروج الانتخابات بنتائج ديمقراطية فحسب (بمعنى أغلبية الأصوات)، بل بنتائج شرعية أيضاً. وعليه يوصي مشروع اليوم التالي بأن تقوم سوريا، بالإضافة للعملية الانتخابية العادية، بحجز عدد كاف من المقاعد في الجمعية التأسيسية لوضع الدستور للمجموعات التي قد تخسر خلال الانتخابات ولكن يجب تمثيلها بالرغم من ذلك. يجب الموازنة ما بين مبادئ الشمول والمداولة لأجل إنشاء هيئة تمثل الدولة بشكل فعال وتستطيع صياغة مسودة دستور متماسك وعلى قدر عالٍ من الكفاءة. (تم في الفصل الرابع تفصيل الآليات اللازمة للتوصل لبناء جمعية دستورية بهذه المواصفات وتتفق مع الإجراءات الدولية الانتخابية المعتمدة).

المشاركة

إن تثقيف وإعداد الجمهور للمشاركة في العملية الدائمة لوضع الدستور يجب أن يبدأ حتى قبل انتخابات الجمعية التأسيسية لوضع الدستور. يوصي مشروع اليوم التالي السلطات الانتقالية بتشكيل هيئة رسمية (لجنة مستقلة أو مكتب في الحكومة الانتقالية على سبيل المثال) لبدء جهود التوعية والتثقيف المدني بشكل فوري، وقبل الانتخابات بفترة كبيرة، ليتسنى إعداد المواطنين للمشاركة بشكل فعال ومجدٍ في عملية وضع الدستور وتقليل الوقت الذي تستغرقه العملية نفسها. وينبغي، بالإضافة إلى ذلك، تشجيع المجتمع المدني السوري على المساعدة في جهود التثقيف المدني. سيكون باستطاعة هذه الهيئات، إلى جانب تثقيف الجمهور، جمع معلومات ومدخلات هامة جداً ومؤثرة في عملية إعداد مسودة الدستور. فيمكن مثلاً سؤال الجمهور عن التحديات التي يواجهونها وما يرغبون من الحكومة تحقيقه (أو عدم الإتيان به)، وعن أولوياتهم واحتياجاتهم ووجهات نظرهم فيما يتعلق بالمسائل الدستورية الهامة أو الخلافية.

كما يجب إعطاء الجمهور الفرصة لتقديم المزيد من المدخلات والآراء، لاحقاً في عملية وضع الدستور ومع خروج المسودات والتعديلات. وهذا يقتضي أيضاً وضع إجراءات لتحليل وجمع وترتيب وتقديم المدخلات المطروحة من الجمهور إلى المسؤولين عن وضع الدستور. وعلى القائمين على صياغة الدستور في كل مرحلة من المراحل تقديم الأسباب الداعية إلى الخيارات المعتمدة والإشارة إلى كيفية رؤيتهم لأراء الجمهور وتعاملهم معها وأخذهم لها في الحسبان عند اعتمادها حتى يعلم الجمهور أن أصواتهم قد سُمعت وآراءهم قد أُخذت بعين الاعتبار.

الشفافية والمساءلة

كما ذكر سابقاً، على السلطات الانتقالية إنشاء استراتيجية للتواصل مع الجمهور وتوعيته وهيئة مسؤولة عن ذلك فوراً في أعقاب انتهاء الثورة لإعلام الجمهور بما يحدث والكيفية التي يتم بها اتخاذ القرارات والكيفية التي يستطيعون بها المشاركة. ويتعين على واضعي الدستور إعطاء بيانات صحفية بشكل دوري لوسائل الإعلام والجمهور عن ما يستجد من تطورات، كما يجب جعل الوثائق الرسمية متاحة للتفتيش ونشر الإجراءات المتخذة في الإذاعة والتلفزيون على قدر الإمكان. وأخيراً، يجب تشجيع المجتمع المدني ووسائل الإعلام على مراقبة العملية برمتها والإبلاغ عن أي قضايا تتصل بها. إن هذا النوع من الشفافية ضروري ولازم لزيادة ثقة الجمهور في عملية وضع الدستور وشرعيته. كما سيكون واضعي الدستور في موضع المساءلة والمحاسبة أمام الجمهور من خلال وسائل الإعلام والآليات الأخرى. لذا ينبغي صياغة مدونة قواعد سلوك توضح واجباتهم ومسؤولياتهم بما في ذلك كيفية تجنب حالات تضارب المصالح والتي قد تضر بمصداقية الجمعية التأسيسية لوضع الدستور.

الإجماع

دفعت الحاجة إلى إيجاد توازن ما بين الرغبة بالتوصل إلى قرارات بالإجماع حيث أمكن مع الحاجة أحياناً إلى آليات لكسر الجمود لدى صعوبة التوصل إلى تحقيق ذلك الإجماع مشروع اليوم التالي أن يوصي بمحاولة واضعي الدستور في المرحلة الأولى التوصل إلى القرارات الدستورية والبنود من خلال توافق كامل ما أمكن ذلك، أما في الحالات التي لا

يمكن فيها التوصل إلى إجماع بعد ثلاث دورات من المناقشات والمفاوضات ومحاولات الإقناع، فينبغي تبني القرارات بناءً على أغلبية ثلثي الأصوات (67 بالمائة). إن حاجز تصويت مرتفع كهذا من شأنه زيادة احتمالية أن تعكس الوثيقة النهائية التي ستخرج مصالح وتطلعات الأمة ككل وليس مصلحة طائفية معينة. في حال عدم تمكن أي طرف من الوصول إلى دعم بأغلبية الثلثين يجب استعمال آليات أخرى لكسر الجمود تشمل: (1) إحالة القضية إلى لجنة تقنية يمكنها اقتراح منهجيات بديلة للتعامل مع المشكلة المطروحة، (2) إحالة القضية إلى مجلس قيادي بإمكانه التفاوض حول تسوية وحل وسطي، (3) إحالة القضية إلى استفتاء عام غير ملزم في نتائجه يتيح للمتفاوضين استشفاف تفضيل الجمهور، و(4) إحالة القضية إلى استفتاء عام ملزم في نتائجه والذي يتطلب أيضاً أغلبية ثلثي الأصوات. وفي حال لم تتوصل آلية الاستفتاء العام لتحقيق أغلبية الثلثين يتعين حل الجمعية التأسيسية لوضع الدستور نفسها وإجراء انتخابات جديدة. إن الآثار الشديدة لنتائج من هذا النوع ستضمن في الغالب توصل الجمعية التأسيسية لوضع الدستور لحلول وسطية أو تسويات لتجنب استفتاء من هذا النوع.

التداول

ينوه مشروع اليوم التالي إلى قصر الفترة الزمنية التي تستغرقها كلٌّ من مصر وليبيا في إجراء عمليات وضع الدستور. ففي كل حالة منها يمكن قياس الفترة المتوقعة ببضعة أشهر. أما في حالة تونس فهي أطول قليلاً (حوالي السنة). ومن الممكن تفهم رغبة أي دولة في اختصار المدة اللازمة لتحقيق الانتقال والحكم الديمقراطي. لكن لا يأتي اختصار المدة الزمنية لوضع الدستور دون مقابل، حيث لا تمنح خارطة الطريق الدستورية لكل من مصر وتونس وليبيا وقتاً لأي مشاركة ذات أهمية من الجمهور. إن مشروع اليوم التالي يؤمن بأنه وفي ضوء المناخ السوري الاجتماعي والسياسي ستكون مشاركة الجمهور في عملية وضع الدستور على درجةٍ بالغة الأهمية لإضفاء الشرعية على عملية وضع الدستور وتحقيق أهداف الثورة. كما يقترح مشروع اليوم التالي أن عملية مطولة لوضع الدستور ستتيح المزيد من الوقت للبحث والتفاوض وحل الادعاءات الخطيرة والقضايا موضع الخلاف وكذلك للتشاور مع الخبراء المعنيين والجمهور. وعليه يوصي المشروع أن ينظر القادة الانتقاليين بكل حرص في مسألة إعطاء وقت أكبر لصياغة الدستور السوري.

7. الاستفتاء العام

تُختتم خارطة الطريق الموضوعية باحتمال إجراء استفتاء عام. وتستوجب الإجابة عن التساؤل بشأن إجراء هذا الاستفتاء المزيد من المناقشة. حيث تنضوي الاستفتاءات العامة على فوائد ومخاطر محتملة. فقد تكون من ناحية وسائل مرغوبة ومثلى لإظهار دعم الجمهور ومصادقته على الدستور النهائي مما يزيد في شرعيته وعهده الوطنية. أما من ناحية أخرى فهي عملية مكلفة تستغرق وقتاً وقد تثير انقسامات وتخلق أقطاباً. وقد لاحظ مشروع اليوم التالي بأنه في الدول الأخرى أثار الاستفتاء العام خلافاً ونزاعاً على قضية أو اثنتين مما أدى إلى تقويض الدعم الوطني للوثيقة برمتها. وفي نهاية الأمر يعتقد المشروع بأن مسألة اللجوء إلى إجراء استفتاء عام في سوريا للمصادقة على الدستور الدائم يجب أن تخضع في النهاية لمسألة الشرعية. فإذا قام القادة الانتقاليون بإجراء انتخابات حرة وعادلة لاختيار أعضاء الجمعية التأسيسية لوضع الدستور والتي ينتج عنها هيئة تعكس بشكلٍ كافٍ التنوع في سوريا وقام واضعو الدستور بتتقيف والتشاور بشكلٍ كامل مع الشعب فقد لا تكون هناك أي حاجة لإجراء استفتاء عام حتى يستشعر الشعب بملكيتهم للدستور. ولكن في نفس الوقت إذا لم يكن هناك مشاركة شعبية كافية أو في حال تطلب الواقع السياسي والاجتماعي ذلك سيكون من الضروري والملائم إجراء الاستفتاء.

8. خارطة طريق بديلة

ناقش مشروع اليوم التالي إمكانية استغراق عملية وضع الدستور لسوريا ما بعد حكم الأسد فترة أطول ومفاوضات أكثر من التي تم طرحها في هذا الفصل. ففي حال وجد سيناريو من استمرار العنف وهيمنة الطائفية وانعدام الثقة، ستنتطلب

المصالح السياسية والاجتماعية المختلفة إجراءات بناء ثقة أكبر بكثير وضمانات لإتاحة الانتقال السلمي والمستقر إلى الديمقراطية. في ظل هذه الظروف، قد يكون من الضروري وجود خارطة طريق دستورية أطول توفر ضمانات أكبر لتحقيق الشمول. وقد تبدو خارطة طريق كهذه على النحو التالي:

1. إلغاء الدستور الحالي.
2. تشكيل لجنة دستور، يتم الاتفاق على حجمها وتكوينها من قبل الأحزاب السياسية والاجتماعية الهامة، لصياغة دستور مؤقت.
3. إعداد اللجنة لمسودة دستور انتقالي.
4. تبني مسودة الدستور الانتقالي من قبل المؤتمر الوطني، والذي يتم الاتفاق على حجمه وتكوينه من قبل الأحزاب السياسية والاجتماعية الهامة. ويقوم كل مكون سياسي و/أو اجتماعي من مكونات المجتمع باختيار ممثليه. يتوجب موافقة المؤتمر الوطني على الدستور الانتقالي بأغلبية ثلثي الأصوات حتى يتم تربيته.
5. ينبغي بقاء الدستور الانتقالي، والذي يتسم بشمولية أكبر من الإطار القانوني المقترح في هذا الفصل، حيز التنفيذ لمدة أطول – كسنتين مثلاً.
6. خلال الفترة التي يتم الحكم فيها وفق الدستور الانتقالي، يتم اتخاذ خطوات لانتخاب الجمعية التأسيسية والتي سوف تقوم بالتفاوض وصياغة الدستور الدائم بأسلوب مماثل للإجراءات المذكورة أعلاه.
7. تتبنى الجمعية التأسيسية الدستور الدائم، مع إضافة خيار استفتاء عام وطني إن اقتضت الضرورة.

5.5. الجدول الزمني لعملية التصميم الدستوري

الشكل رقم 5-5: الجدول الزمني لعملية التصميم الدستوري

يوم الانتخاب 18-10 شهراً	قبل الانتخابات بشهرين	شهرين بعد تشكيل اللجنة الانتخابية العليا	شهرين إلى سنة أشهر
<ul style="list-style-type: none"> • اعتماد نظام انتخابي • تشكيل لجنة انتخابية عليا مستقلة • مراجعة معايير الأهلية الانتخابية للمرشحين والناخبين • وضع مقترحات لقانون جديد للأحزاب السياسية • اعتماد مراقبين محليين وإقليميين ودوليين لمراقبة الانتخابات 	<ul style="list-style-type: none"> • وضع مقترحات لقانون جديد للأحزاب السياسية 	<ul style="list-style-type: none"> • اعتماد نظام انتخابي • تشكيل لجنة انتخابية عليا مستقلة • مراجعة معايير الأهلية الانتخابية للمرشحين والناخبين • وضع مقترحات لقانون جديد للأحزاب السياسية 	<ul style="list-style-type: none"> • تشكيل لجنة انتخابية عليا مستقلة

هذه الصفحة تكررت فارغة عن عمد

الفصل السادس: الإصلاح الاقتصادي والسياسات الاجتماعية

تواجه سوريا احتياجات إنسانية ملحة للإغاثة الطارئة وتحدي إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع وحتمية إعادة هيكلة اقتصاد ضعيف متهاو اتسم بسوء السياسة وسوء إدارة الموارد والفساد والمحسوبية. ولمواجهة هذه التحديات يجب أن تقوم سوريا بالعمل على اجتذاب رؤوس الأموال والموارد البشرية بما فيها الموارد المحلية والأجنبية. كما سيكون من الهام جداً تمكين المجتمعات المحلية من اتخاذ قراراتهم أثناء سير العملية. سيساعد هذا على تجنب الاعتماد على المعونات وحدوث اختلالات ويسهل كلاً من إعادة الإعمار والمصالحة الوطنية ويضع سوريا على طريق التقدم الاقتصادي والاجتماعي العادل والمستدام على المدى الطويل.

6.1. ملخص بأهم التوصيات

- القيام على الفور بإجراء دراسة شاملة لتحديد التحديات الاجتماعية والاقتصادية بما فيها الحاجة لمساعدات الإغاثة بكل دقة وتركيز.
- عقد اجتماع للمانحين (والذي قد يكون مؤسساً ضمن مجموعة أصدقاء سوريا)، أو اللجوء إلى آليات أخرى لاستقطاب وتنسيق أموال التبرعات مع التأكيد منذ البدء على ضرورة المشاركة المحلية واتخاذ القرار من أجل تجنب مخاطر الاعتماد على المعونات وحدوث اختلالات.
- تلبية الاحتياجات الإنسانية الملحة من خلال جهود إغاثة طوارئ فورية (رعاية طبية وغذاء ومأوى) وإعادة الخدمات الأساسية (الصحة العامة، الكهرباء، والتعليم) والبدء بإعادة توطين اللاجئين والنازحين داخلياً.
- إعادة تأهيل البنى التحتية المادية، وتأسيس مكتب لإعادة الإعمار يقوم بالتنسيق بين العديد من الوكالات التي ستضطلع بجهود إعادة الإعمار.
- تمكين المجتمعات المحلية لاتخاذ قرارات اقتصادية بغية تحفيز الاقتصاد وضمان استدامته.
- اتخاذ إجراءات لتحفيز الاقتصاد لتيسير استقرار الاقتصاد الكلي وجذب رؤوس الأموال إلى سوريا.
- إنشاء مجلس للاقتصاد الوطني والإغاثة الطارئة لمراجعة السياسات الاقتصادية وجهود الإغاثة، وذلك من أجل ضمان التوازن الملائم ما بين المبادرات الرامية لتحريك الاقتصاد وبين برامج الإغاثة الطارئة وإعادة الإعمار.
- التخلص من إرث من الفساد والمحسوبية والتمييز الذي خلفه النظام البعثي لإحلال أنماط جديدة من الشفافية والمساءلة والمشاركة والشمول لكل السوريين.

6.2. الأهداف والغايات والموارد

يستتبع تأمين الرفاه الاقتصادي والاجتماعي للشعب السوري تحقيق ثلاثة أهداف مترابطة: سلام متماسك ومصالحة وطنية وإنعاش اقتصادي، حيث يمكن تحقيق أيها منها والمحافظة على استمراريتها بمعزل عن الهدفين الآخرين. وخلال تحركها باتجاه تحقيق هذه الأهداف الثلاثة سيكون لدى سوريا الفرصة لتأسيس إطار عمل في مسيرة التقدم الاجتماعي والاقتصادي العادل والمستدام.

لقد التزم مشروع اليوم التالي، أثناء وضعه الغايات والتوصيات في هذا المجال، بنفس المبادئ التي وجهت المسعى بأكمله باحثاً لتحقيقه عن منهجيات تجسد الشمول والمشاركة والمساءلة والشفافية. على صعيد النطاق الاقتصادي والاجتماعي

يعني هذا أنه بدءاً من جهود الإغاثة الطارئة الفورية ومروراً بإعادة الإعمار على المدى المتوسط وانتهاءً بإعادة هيكلة اقتصادية على المدى البعيد، سينضوي كل ذلك على شواغل أساسية هي توفير فرص واسعة النطاق والقضاء على الفساد ودعم القدرات والتمكين بين كافة مكونات سوريا الاجتماعية المتنوعة - من مجموعات عرقية وطائفية ودينية، رجالاً ونساءً وشباباً، في كافة المناطق. يضاف إلى ذلك أحد القضايا الهامة الأخرى وهي حتمية المحافظة على العهدة المحلية أثناء العمل جنباً إلى جنب مع جهات مانحة وأخرى فاعلة أجنبية لتجنب مخاطر التبعية أو التشويه الاقتصادي. وعليه فقد حدد مشروع اليوم التالي سنة غايات في المسعى لتحقيق الأهداف المذكورة مع الأخذ بالاعتبار المبادئ الأساسية وهي كالتالي:

الغاية الأولى: توطيد السلام

إن السلام أمرٌ جوهري. وسوريا بحاجة إلى توفير الأمن والاستقرار للجميع. في حين أن التركيز الأولي الواضح سيكون إنهاء العنف القائم بين النظام وكافة قوى المعارضة فإن توطيد السلام يتضمن أيضاً إنهاء كل أشكال العنف الطائفي الذي أثير خلال الثورة بالإضافة إلى حماية الأفراد الذين أدى النزاع إلى إضعافهم بشكل خاص (اللاجئون والمشردون والجرحى والذين جردوا من أملاكهم) وأولئك الذين قد يكونون ضحايا للعنف إما بسبب هجمات انتقامية أو بسبب عنف أسري الذي غالباً ما تتسم به مجتمعات ما بعد النزاع حيث يصبح الأفراد الذي تعرضوا لصدمات عرضة للجوء لأعمال عنف. إن توطيد السلام سيعني السلام والأمن لجميع السوريين دون استثناء. وقد تمت مناقشة الخطوات الأساسية لتحقيق هذه الغاية بشكل مستفيض في الفصل الأول والثاني والثالث ولذا لن يتم تناولها بشكل مفصل هنا. لكن يجدر التأكيد على أن توطيد السلام يتداخل بشكل كبير مع تحقيق أي أهداف اجتماعية وسياسية واقتصادية أخرى.

الغاية الثانية: تلبية الاحتياجات الإنسانية الملحة

يتحتم تلبية الاحتياجات الإنسانية الملحة من خلال جهود الإغاثة الطارئة الفورية على شكل رعاية طبية وتوفير الغذاء والمأوى في المناطق المنكوبة وإعادة توطين اللاجئين والنازحين داخلياً وإعادة كافة الخدمات الأساسية مثل الصحة العامة والكهرباء والتعليم في أسرع وقت ممكن. ويجب ألا يقتصر الاهتمام فقط على الحاجات المادية للشعب السوري بل على الحاجات النفسية كذلك. وبسبب التأثيرات المحتملة لاضطراب "ما بعد الصدمات" الذي يتأتى إثر فترات نزاع مطوّلة، سيكون الاهتمام بالحاجات العاطفية والنفسية عاملاً حاسماً في دعم التعافي خلال الفترة الانتقالية (الرجاء مراجعة الفصل الثاني).

سيطلب توفير الحاجات الأساسية إدارةً وتنسيقاً دقيقاً. ستعمل الحكومة الانتقالية في المرحلة الأولى على الاستفادة من المساعدات لتلبية هذه الحاجات بشكلٍ سريع وفعال وتشارك مع منظمات الإغاثة في تعزيز القدرة التوزيعية على المدى القصير. كما سيكون من المهم أيضاً من البداية تعيين الأدوار والتعاون مع الجماعات المحلية المدنية والدينية حيث إن إشراك والاعتماد على الجماعات المحلية سيقوي الانتماء الاجتماعي ويؤدي إلى بناء القدرة المحلية كما سيعزز شرعية الحكومة الانتقالية والثقة فيها ويساعد على تجنب التبعية والانتكالية و التشويه الاقتصادي التي قد تنجم عن اعتماد جهود إعادة إنعاش الاقتصاد بشكل كبير على المساعدات أو إدارتها من قبل جهات مانحة.

الغاية الثالثة: إعادة تأهيل البنى التحتية المادية

تسبب النزاع، وبشكلٍ أخصّ اعتماد النظام على الأسلحة الثقيلة، في الإضرار بالبنى التحتية المادية في المدن والقرى السورية وتدميرها وخرابها. ولذا سيكون إعادة بناء وإعادة إعمار وإصلاح المباني السكنية والتجارية والبنى التحتية للنقل والاتصالات هدفاً جوهرياً. وإذا ما تم الاضطلاع به بالشكل الملائم ستسهم عملية إعادة الإعمار بحد ذاتها في خلق فرص عمل وتيسير الأنشطة الاقتصادية والتي ستكون خطوة أساسية في اتجاه الاكتفاء الذاتي الاقتصادي والاستدامة. وقد تكون

عملية إعادة الإعمار أيضاً جزءاً من التصدي للحاجات الأساسية الاجتماعية والنفسية للشعب السوري حيث ستوفر مشاريع إعادة الإعمار محوراً صلباً وهدافاً تتفاعل المجتمعات في إطاره ما يؤدي تدريجياً إلى بناء الثقة المتبادلة والتعاون في سوريا. وإذا ما تم تدقيق ومراجعة التقدم في جهود إعادة تأهيل البنى التحتية بشكلٍ آني وإيصاله للجمهور بشكلٍ فعال فسيساعد ذلك أيضاً الحكومة الانتقالية في نيل الشرعية على الصعيدين المحلي والدولي.

الغاية الرابعة: تمكين المجتمعات المحلية

سيكون لتمكين المجتمعات المحلية وتأهيلها لاتخاذ قرارات اقتصادية أثناء القيام بتدعيم وتقوية الاقتصاد العديد من التأثيرات الإيجابية. إن أحد مفاتيح إعادة بناء الاقتصاد هو خلق فرص العمل لضمان المشاركة المباشرة للمواطنين السوريين. هناك عدة طرق مثبتة لخلق فرص العمل محلياً ومنها الغذاء مقابل العمل وتوظيف العمالة المحلية في أعمال إعادة الإعمار ورفع المهارات التقنية مع خفض الأمية (مع تركيز خاص على الشركات الصغيرة والمتوسطة). كما سيستتبع التطوير الاقتصادي المحلي مهارات وتدريب مستند إلى الإطار المحلي ورعاية المناقشة المحلية وتحسين الوصول إلى الأسواق. ومن خلال جهود إعادة الإعمار الاقتصادي المحلية تستطيع سوريا خلق الكثير من الفرص المتنوعة وبخاصة من أجل إعادة دمج الفئات المهمشة وتشجيع بناء المجتمع وروح الوحدة. إن إعطاء وزن أكبر للقرارات المحلية سيساعد أيضاً الاقتصاد على التحول بعيداً عن التركيز السابق على القطاع العام بالرغم من الإبقاء على حيز هام للمحافظة على المؤسسات العامة ومعاشات القطاع العام. بالإضافة إلى ذلك كله فإن اقتصاداً يغلب عليه الإدارة المحلية يتميز بقدرة أكبر على الاستدامة وتجنب الاعتماد على أي اختلالات قد تتأتى من المعونة الأجنبية. كما أن اللامركزية في كافة القطاعات الاقتصادية ستمنع احتكار السيطرة غير المبرر على عملية التطوير في يد النخبة فقط.

الغاية الخامسة: ضمان استقرار الاقتصاد الكلي

إن تحفيز الاقتصاد سيضمن رعاية الأنشطة الاقتصادية على المستوى المحلي وإعادة تأسيس البنية التحتية الاقتصادية (مثل النظامين المصرفي والرقابي) مع السعي لإنهاء كافة العقوبات المفروضة وتحسين قدرة الاقتصاد السوري على الوصول إلى الأسواق الإقليمية والدولية وتوفير استقرار الاقتصاد الكلي.

إن لاستقرار الاقتصاد الكلي أهمية بالغة بالنسبة لإعادة البناء الاقتصادي ويتطلب عناية واهتماماً دقيقين ببعض الجوانب المنهجية الخاصة بالاقتصاد السوري. ويوفر استقرار الاقتصاد الكلي القدرة على التنبؤ التي تسمح للمستثمرين والمدخرين باتخاذ قرارات طويلة الأمد دون الخوف من حدوث اضطرابات اقتصادية وتبني الثقة بين الجهات المحلية المؤثرة اقتصادياً. كما سيساعد استقرار الاقتصاد الكلي على إعطاء سوريا القدرة على التواجد مالياً وسيكون عنصر حسم في عملية بناء المسؤولية المالية حتى تستطيع الحكومة الانتقالية بدورها فرض التزامات مالية تجعل الحكومة أكثر قدرة على الاستمرار. استقرار الاقتصاد الكلي سيساعد كذلك في خلق البيئة المناسبة لتمكين الأنشطة الاقتصادية المحلية. أما العوامل الأخرى التي تفضي إلى بيئة اقتصادية ملائمة فهي رفع العقوبات وتحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق العالمية ومعدلات التضخم المنخفضة والقضاء على مسببات الاختناقات (كعدم توفر القطع الأجنبية). وأخيراً، فإن استقرار الاقتصاد الكلي سيكون أساسياً لإدارة التدفقات النقدية الداخلة أثناء تلقي سوريا للمساعدات الخارجية.

إن تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي هو مهمة معقدة ستطلب كلاً من التنسيق والخبرة. وعند الحديث عن الإصلاحات المؤسسية فإن استقرار الاقتصاد الكلي سيتطلب وزارة خزانة قوية وبنك مركزي قادر على وضع وتنفيذ سياسات فعالة. وللاستفادة بشكل ملائم من هذه المؤسسات ستكون سوريا بحاجة إلى رفع قدرتها التقنية على وضع السياسات الاقتصادية. يمكن تحقيق هذا من خلال برامج تدريب وكذلك من خلال دور رقابي محدود من قبل شركاء ووكالات عالمية. سيتعين على الحكومة الانتقالية الموازنة ما بين حتمية العمل بكل كفاءة وفاعلية وما بين نهج متبع لإعادة البناء الاقتصادي والبرمجة الاقتصادية بشكل أوسع يكون مدركاً لواقع النزاع والظروف التي يملئها. سيستتبع هذا إعطاء الحكومة الانتقالية

مجالاً للإففاق بما يقتضيه نجاح هذا المسعى حيث تكون المعالجة الفورية لأوضاع ما بعد النزاع عملية تتطلب الكثير من الإففاق. كما ستحتاج الحكومة الانتقالية إلى المرونة في الإففاق لضمان وجود أساس اقتصادي واقعي قوي وداعم للغايات الأخرى المذكورة أعلاه وكذلك للأولويات التي تم تحديدها في الفصول الأخرى.

الغاية السادسة: البدء بالتخلص من الموروثات التي خلفها النظام البعثي وتأسيس أنماط جديدة

الغاية الأخيرة هي البدء بالتخلص من الموروثات الاقتصادية والاجتماعية التي خلفها النظام البعثي. وهذه تشمل عقوداً من السياسات المضللة وغير المتسقة والفساد المنتشر بشكل واسع والمحسوبية السائدة والافتقار الكلي للشفافية والمساءلة والتي اتسمت بها التعاملات التجارية والحكومية على حد سواء في سوريا. إن التغلب على هذه الأنماط سيكون عاملاً هاماً في إعادة تأهيل البيئة الاقتصادية والاجتماعية لسوريا. بتأسيس أنماط جديدة من الشفافية والمساءلة ستتمكن الحكومة الانتقالية من رفع تأثير الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية وضمان أن المكاسب ستكون دائمة وقادرة على الاستمرار.

إن إزالة مخلفات النظام الماضي في القطاع الاقتصادي سيسير بشكل متوازٍ مع جهودٍ مماثلة في القطاع السياسي وقطاع سيادة القانون والأمن (الرجاء مراجعة الفصلين الأول والثالث والرابع). وكما هو الحال في هذه القطاعات فهناك حاجة كبيرة لآليات للمتابعة والإشراف والرقابة من قبل الشبكات المحلية وحتى المراقبين الدوليين. فيما يخص المجال الاقتصادي، سيتطلب الإشراف على العملية الانتقالية جهداً مضاعفاً. ستشتمل الخطوة الأولى على إجراء عملية تدقيق لتحديد الموارد المتاحة للحكومة بما في ذلك توفر الأموال والميزانية الأساسية. أما الخطوة الثانية فستكون ممارسة الشفافية وتقييم جهود إعادة البناء وإعلام الجمهور بالمستجدات فيما يتعلق بالتقدم المحرز في العملية الانتقالية ومن شأن ذلك تعزيز شرعية الدعم الممنوح للعملية الانتقالية. من الأدوات الأخرى المفيدة في القضاء على الفساد وإرساء مبدأ الشفافية سيكون تشجيع وسائل الإعلام المستقلة على لفت انتباه الجمهور لأي ممارسات خاطئة وكذلك مشاركة أخبار عن الإنجازات التي تم تحقيقها في تقاريرها عن أنشطة العملية الانتقالية.

سيكون هناك حاجة إلى المزيد من المبادرات للتغلب على آثار الموروثات السلبية النظام البعثي. يشمل ذلك مراجعة المناهج المدرسية وسياسات صحية متاحة وميسرة وتوزيع منصف للمكاسب الاقتصادية على كافة السوريين. إن تمكين المرأة في كافة القطاعات (بما فيها التجارة والسياسة، الرجاء مراجعة الفصل الرابع) والقضاء على الممارسات التمييزية وضمان حرية التنظيم لتحفيز تشكيل منظمات المجتمع المدني هي عناصر أساسية أخرى ستسمح لسوريا بتحقيق قطيعة كاملة مع الماضي القمعي والاستفادة من الفرصة الفريدة التي تتيحها العملية الانتقالية. إن كلاً من هذه الخطوات يشكل جزءاً من النهج الجامع في التصدي للتحديات التي تواجه الدولة بطريقةٍ تؤسس المساواة والعدالة الاجتماعية لجميع السوريين.

الموارد والوسائل

ل للوصول إلى هذه الغايات وتحقيق هذه الأهداف ستحتاج سوريا إلى موارد ضخمة ووسائل متنوعة بعضها متوفر حالياً والبعض الآخر ستحتاج إلى الحصول عليه.

أول هذه المصادر وأوضحها هو الأموال. تشمل مصادر الأموال التي ستستخدم في العملية الانتقالية الدخل المحقق من استئناف التصدير وجمع الضرائب وأموال المانحين من المجتمع الدولي. مصدر آخر قد يكون استرداد ما يربو على 50 بليون دولار من الأموال التي نهب من الشعب السوري من قبل رموز النظام السابق. ولا تستطيع الأموال وحدها تحقيق الغايات المرجوة دون القدرات والمهارات اللازمة لتوظيفها بالشكل الأفضل. تمتلك سوريا بالفعل بعضاً من هذا المورد الثاني الأساسي لكن ستبقى الحاجة إلى المزيد من التدريب وبرامج نقل المهارات. الوسيلة الثالثة الأساسية لتحقيق الغايات المحددة هي آليات للرقابة والتواصل لتسهيل الشفافية والمساءلة والمشاركة. لم يتم تطوير هذه الآليات بالشكل الكافي في

سوريا لكن الخطط لإعادة تطويرها مذكورة في أقسام مختلفة في هذه الوثيقة (الرجاء مراجعة الفصل الأول والثاني والرابع على الأخص). أما المورد الرابع البالغ الأهمية فهو العمل المتداخل لكافة البرامج الخاصة بالعملية الانتقالية والذي من شأنه تعزيز المشاركة المحلية والنجاح طويل الأمد للعملية الانتقالية. مورد خامس جوهري يتمثل في التعاون والتنسيق بين العديد من الجهات الفاعلة بدءاً من منظمات المجتمع المدني المحلية وانتهاءً بأبناء الجالية السورية في الخارج والمنظمات المانحة عندما تعمل جميعاً من أجل تلبية احتياجات الشعب السوري بشكلٍ سريعٍ وفعالٍ على حدِّ سواء.

6.3. السياق

خلال سنوات طويلة من حكم حزب البعث نجح النظام في إعطاء الفساد والمحسوبية والجشع طابعاً مؤسسياً. كما رسخ عدم المساواة الاجتماعية-الاقتصادية وزاد في إهمال الفئات المهمشة. وإبان فترة النزاع انخفض النشاط الاقتصادي إلى الحد الأدنى ووصل قطاع الأعمال تقريباً إلى حد الإفلاس بسبب القيود التي يفرضها إجراء أعمال في ظل عقوبات دولية وبسبب إجباره على الدعم المالي للقمع المتواصل للمعارضة السورية. كما وصل المواطن السوري العادي، الذي كان ينتمي سابقاً إلى الطبقة المتوسطة أو العاملة، إلى حد الفقر المدقع. إن ردة فعل النظام العنيفة على الثورة بما في ذلك استخدام الأسلحة الثقيلة أدى إلى تخريب القرى والمدن وتدمير البنية التحتية وتعطيل الخدمات الأساسية. كما أدى إلى تشريد أو هروب ما يزيد على مليون ونصف سوري إلى الدول المجاورة. تم تلخيص الأزمة الاقتصادية الحالية في سوريا في الشكل رقم 1-6.

الشكل رقم 1-6: الوضع الحالي للاقتصاد السوري

الوصف	الوضع الحالي
الخصائص الاقتصادية	
ترابط اجتماعي ضعيف، ومؤسسات هشة، واستحواذ على الموارد ونظام اقتصادي استبعادي	إرث من النهب من قبل الحكومة
تنمية عكسية وبنى تحتية مدمرة، واقتصاد حقيقي مقوّض، واعتماد زائد على المعونات، واقتصاد حرب غير طبيعي	عنف ممتد
احتياجات أجنبية آخذة في التضائل (حوالي 5 إلى 7 بليون دولار، بما يعادل واردات أقل من ثلاثة أشهر)	عدم استقرار في الاقتصاد الكلي
بطالة متزايدة (تقدر بحوالي 40 إلى 50% بالأخص ما بين الشباب)	العمالة
قطاع النفط (إنتاج آخذ في التضائل، يزيد من تفاقم الوضع التكنولوجي وتقنيات العمل القديمة)	الناتج القومي
مصرفية موجهة لخدمة السياسة (على سبيل المثال الائتمان الموجه - أقل من 5% للزراعة والبناء؛ متطلبات احتياطي متباينة)	المؤسسات الاقتصادية أو المالية
الخصائص الاجتماعية	
التشرد وانعدام الأمن الغذائي الديناميات المعيشية (الأثار المترتبة على فقدان مصدر دخل، ونضوب الأصول) حجم الأسرة (النمو وارتفاع نسبة الإعاقة) شرائح سكانية ضعيفة (بحسب الجنس بشكل خاص)	البنية التحتية الاجتماعية

الوصف	الوضع الحالي
فتنة طائفية	
الخدمات الأساسية مدمرة أو معطلة الماء والكهرباء والنقل أو الوقود والخدمات الطبية الاتصالات	الخدمات الأساسية
المباني الحكومية والتجارية، والمساكن الخاصة المستشفيات والعيادات، المراكز الثقافية أو الاجتماعية الطرق والجسور البنية التحتية للاتصالات	البنى التحتية المدمرة أو التي تعاني من أضرار

6.4. التحديات والمخاطر

تواجه سوريا العديد من المخاطر والتحديات في سعيها لإعادة بناء اقتصادها والمجتمع. وقد تمت مناقشة العديد من التحديات العامة وسبل التخفيف من حدتها في الفصول السابقة مثل تفشي الجريمة والنهب المدفوع باليأس (الرجاء مراجعة الفصلين الأول والثالث)، أو فقدان الثقة الاجتماعية إلى درجة خطيرة (الرجاء مراجعة الفصلين الثاني والخامس). بعض تلك التحديات يرتبط بشكل خاص بالقطاع الاقتصادي مع أنها جميعاً ستؤثر على كافة المبادرات الأخرى خلال المرحلة الانتقالية. تشمل هذه الافتقار إلى العمالة المؤهلة لرئاسة شؤون الاقتصاد أو قيادة التحول الاجتماعي والتكلفة الباهظة لإعادة الإعمار وإعادة التطوير والحاجة إلى إطلاق اقتصاد ضعيف ومفلس والأهمية البالغة لإعادة الوظائف وبرامج تطوير المهارات.

يبقى هناك تحديان جديران بالمزيد من البحث والنقاش. الأول هو خطر الوصول إلى حالة من الاعتماد على المساعدات الخارجية أو تشوه الاقتصاد بسبب هذه المساعدات. فقد تسبب مساعدات الإغاثة في بعض الأحيان بإضعاف الاقتصاد المحلي كما هو الحال في هايتي أو الكونغو حيث بقيت بعض المناطق معتمدة على مساعدات الإغاثة لأكثر من خمسة عشرة سنة. وفي حالات أخرى فرض المانحون أجنداتهم الأيدولوجية أو السياسية أو الدينية على الدول المحتاجة. وفي أغلب الأحيان قد تتطلب قواعد الحصول على مساعدة المانح شراء سلع أو خدمات أجنبية بطرق لا تسمح باتخاذ قرارات محلية أو تمكن الاقتصاد المحلي من أن يقوى على الاستمرار. إن جهود إعادة بناء سوريا سيحتاج بالتأكيد إلى التمويل الخارجي لكن الأموال الخارجية تأتي أيضاً مترافقة مع مخاطر.

أما التحدي الأخير فسيأتي من السوريين أنفسهم. فبعد سنواتٍ من القمع والفساد وإفلات الحكومة من المسؤولية ستكون توقعات السوريين خلال المرحلة الانتقالية مرتفعة جداً. أثناء تحرك سوريا وتحولها لدولة ديمقراطية منفتحة سيتوقع المواطنون من أي قيادة جديدة إعادة هيكلة الاقتصاد وإجراء إصلاحات في السياسات الاجتماعية ووضع إطار عمل يشمل كافة أعضاء المجتمع السوري. وبالإضافة إلى ذلك سيتوقع الشعب السوري من الحكومة الانتقالية أن تستبدل نظام الأسد القمعي بنظام يبنى الشفافية والمساءلة. إن تحقيق هذه التوقعات وفي نفس الوقت كسب ثقة الشعب ودعمه سيكون تحدياً إضافياً للحكومة الانتقالية.

الاستراتيجيات والتوصيات التفصيلية

توصّل مشروع اليوم التالي إلى سلسلة من التوصيات للتصدي للاحتياجات الفورية للشعب السوري (بما فيها الغذاء والمأوى والعمل) وذلك أثناء وضعه إطار عمل لتسريع الأنشطة الاقتصادية الرامية لتوجيه سوريا على طريق التقدم

الاقتصادي العادل والمستدام على المدى البعيد. إن التوصيات المذكورة أدناه تشمل بعض الاقتراحات للمؤسسات أو المبادرات لقيادة العملية الانتقالية في كل مرحلة، بالإضافة إلى توصيات محددة تتعلق بمهام لازمة.

قبل بدء المرحلة الانتقالية

- الاضطلاع على الفور بدراسة شاملة لمعرفة وتحديد التحديات الاقتصادية والاجتماعية بما يشمل الحاجة إلى مساعدات الإغاثة بكل دقة وتفصيل. سيتمكن هذا من العمل بفاعلية أكبر بكثير وبمساواة وعدل في تصميم الدعم الاقتصادي وبرامج الإصلاح في أنحاء سوريا. ينبغي إجراء التقييم الخاص بالاحتياجات الأساسية على المستوى الوطني وعلى مستوى المدن والمجالس المحلية على حدٍ سواء. ويجب أن تساعد في هذا الجهد الجماعات المعارضة المحلية والداخلية المختلفة (كلجان التنسيق المحلية والهيئة العامة للثورة السورية وغيرهم) مع تحديد الشبكات والجهات الفاعلة الأساسية التي ستعاون خلال المرحلة الانتقالية للبدء في تنفيذ جدول الأعمال الوطني.
- إجراء تدقيق لتحديد الموارد المالية للحكومة الانتقالية، بما في ذلك الأموال والميزانية الأساسية المتاحة. ويجب نشر نتائج هذا التدقيق لإظهار الشفافية وتسهيل المساءلة وتلبية التطلعات العامة.
- تأسيس مكتب لإعادة الإعمار للتنسيق بين مختلف الوكالات التي ستشارك في جهود إعادة الإعمار. وسيكون على عاتقه تعزيز المساءلة والشفافية وكسر إرث الفساد وإحباط أية محفزات جديدة للفساد خلال إعادة الإعمار. ينبغي أن تشمل وظائف المكتب وضع أولويات واضحة ومراجعة قوانين الشراء ومراقبة معايير البناء لتحقيق إعمار مستدام وفعال ولضمان منح العقود فقط من خلال منافسة سوقية نزيهة.
- عقد اجتماع للمانحين (والذي قد يكون مؤسساً ضمن مجموعة أصدقاء سوريا)، أو اللجوء إلى آليات أخرى لاستقطاب وتنسيق أموال التبرعات مع التأكيد منذ البدء على حتمية المشاركة المحلية واتخاذ القرار محلياً.
- إنشاء مجلس للاقتصاد الوطني والإغاثة الطارئة لمراجعة السياسات الاقتصادية وجهود الإغاثة، وذلك من أجل ضمان التوازن الملئم ما بين المبادرات الرامية إلى إطلاق الاقتصاد وبين برامج الإغاثة الطارئة وإعادة الإعمار.

يجب أن تشمل الأولويات المحددة للحكومة الانتقالية النقاط التالية فور سقوط نظام الأسد:

- التصدي لمشكلة اللاجئين والمشردين داخلياً وإعادة توطينهم.
- تقديم إغاثة طوارئ فورية (رعاية طبية وغذاء ومأوى مثلاً) للمناطق المنكوبة.
- إعادة الخدمات الأساسية في أنحاء الدولة في أقرب وقت ممكن (مثل التعليم والصحة العامة).
- تقييم البنى التحتية المادية في أنحاء البلاد والاضطلاع بسرعة بأنشطة إعادة الإعمار في أشد المناطق تضرراً.

الأشهر القليلة الأولى

- رعاية استقرار الاقتصاد الكلي بتقوية المؤسسات مثل وزارة الخزانة والبنك المركزي لتمكينهم من وضع وتنفيذ سياسات فعالة.
- اتخاذ خطوات لإرساء مبادئ الشفافية والمساءلة في الاقتصاد ومحاربة الفساد والمحسوبية. مراجعة وفرض التشريعات ذات الصلة لمحاربة الفساد. وتبني معايير دولية مثل مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية و حملة "انشر ما تدفعه"، ويمكن أن تكون هذه المعايير الدولية ذات فائدة خاصة في وضع رقابة وإشراف على الصناعة النفطية. تحسين سبل الوصول إلى النظام القضائي وضمان إنفاذ قرارات المحاكم بمنتهى الشفافية.

يجب أن تشمل المهام المحددة للأشهر القليلة الأولى من المرحلة الانتقالية:

- تقييم أية احتياجات إضافية للاجئين والمشردين داخلياً.
- تقديم إغاثة إضافية للمناطق المنكوبة التي لم تتعافى بالكامل.
- تقدير وضع الخدمات الأساسية في أنحاء الدولة وتحديد سبل تطويرها.
- تأسيس بنية تحتية اقتصادية (نظام مصرفي ورقابي مثلاً) لرعاية الأنشطة الاقتصادية.
- تقييم البنى التحتية الأساسية المادية في أنحاء البلد (مثل الطرق والمستشفيات) والاضطلاع فوراً بأنشطة إعادة الإعمار في أكثر المناطق تضرراً.

الشكل رقم 2-6 يقدم قائمة أكثر تفصيلاً بالتوصيات والمبررات والجدول الزمني للتطبيق. يقترح مشروع اليوم التالي اتباع "نهج المجموعة" الذي يخلق نمواً معززاً بشكل متكامل في المجالات ذات الأولوية في مختلف قطاعات الاقتصاد. سنتمكن كل منطقة من البناء على أساس من ميزات التنافسية.

الشكل رقم 2-6. ملخص التوصيات الاقتصادية

التوصية	المبررات	الجدول الزمني للتنفيذ
دفع استقرار الاقتصاد الكلي	التصدي لمسببات التضخم مراجعة الإجراءات والترتيبات الخاصة بالعملة تحديد حجم الديون (المحلية أو الخارجية) رفع الكفاءات التقنية أو الإدارية	الستة أشهر الأولى
تحفيز العمالة	إدخال آليات للتمويل غير المباشر للعجز المالي إعادة بناء الاحتياطيات بشكل تدريجي الشروع في إعادة هيكلة الديون بالشكل المناسب تقييم خيارات العملة الجديدة	ستة أشهر إلى سنتين
الناتج الحقيقي للقطاع	التركيز على خفض نسبة البطالة (إدخال المكاسب السريعة تحديد حجم ومواقع البطالة الجزئية الإبقاء على موظفي القطاع العام والمحافظة على المؤسسات الحالية	الستة أشهر الأولى
الناتج الحقيقي للقطاع	تركيز جهود العملية الانتقالية على فرص عمالة مستدامة وضع استراتيجية للتصدي للبطالة الجزئية (التدريب والتعيينات) وضع استراتيجية خاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة المشاريع المتناهية الصغر تقييم متطلبات إنعاش العمالة في القطاع غير النفطي تحديد مناطق لإعادة الإعمار	ستة أشهر إلى سنتين
الناتج الحقيقي للقطاع	تحسين الفرص وطرق الوصول إليها لكافة السوريين دمج الاقتصاد المحلي في جهود إعادة الإعمار وتوفير الخدمات تحديد معوقات تطوير القطاع الخاص تخطيط القطاع غير الرسمي	الستة أشهر الأولى

التوصية	المبررات	الجدول الزمني للتنفيذ
	تقديم محفزات للشركات الصغيرة والمتوسطة والمشاريع متناهية الصغر إعادة هيكلة المؤسسات العامة الشروع في خطوات لتحسين التنافسية وضع استراتيجية لتحسين قدرة المنتجين على الوصول إلى الأسواق (المحلية والمناطقية والعالمية)	سنة أشهر إلى سنتين
إعادة هيكلة المؤسسات المالية والاقتصادية	ضمان وجود نظام فعال للدفع في المدن الكبرى تعزيز وتحسين أسلوب الإدارة في مؤسسات القطاع العام فرض مبدأ المساءلة تحسين التنسيق المحلي (في الوزارات والمصارف ووزارة الخزانة) وضع قواعد للتنسيق مع المؤسسات الخارجية تحسين الرقابة على البنك المركزي والإشراف على المؤسسات الخاصة	الستة أشهر الأولى
	تعيين مؤسسات مستقلة للرقابة والتنظيم توسيع نطاق تواجد نظام الدفع الفعال ترشيد الأنظمة المالية (مثل توفير متطلبات الاحتياطي الإلزامي على مستويات) إنشاء إطار عمل دعم مؤسستاتي ورقابي للقطاع غير الرسمي	سنة أشهر إلى سنتين
التصدي للاحتياجات والتحديات الاجتماعية الفورية	وضع منهجيات للتنمية الاجتماعية تستند إلى وتُستنبط من المجتمع توفير المتطلبات الإنسانية الأساسية: الغذاء والدواء والماء والمأوى إعادة الخدمات والبنى التحتية الأساسية للعمل: الكهرباء والمدارس والمستشفيات أو العيادات والنقل والوقود والخدمات الاجتماعية .	الستة أشهر الأولى
معالجة القضايا المجتمعية	تقييم الانقسامات الطائفية والعرقية وتطوير إطار عمل للحوار الوطني والتعافي وضع خطة شاملة لإعادة الدمج (للمعتقلين السياسيين وأفراد من الأجهزة الأمنية والسكان المشردين واللاجئين العائدين على سبيل المثال) معرفة مصير الأشخاص الذين اختفوا قسراً	الستة أشهر الأولى
وضع برامج مستدامة	تعميق وتوسيع نطاق الحوار الاجتماعي والاقتصادي التخفيف التدريجي من الاعتماد على المساعدات الإنسانية وضع برامج تعليمية طويلة الأجل	سنة أشهر إلى سنتين

6.5. مصادر مختارة

Del Castillo, Graciana. Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction. Oxford: oxford University Press, 2008.

Abstract available at

<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199237739>
[9.001.0001/acprof-9780199237739 [July 2012

UN Development Programme. Crisis Prevention and Recovery Report 2008
“Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity.” Available at
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/undp-cpr-post-conflict-economic-recovery-enable-local-ingenuity-report-2008.pdf>
[[July 2012.