حَصاد عامين من مباحثات اللجنة الدستوريَّة السوريَّة

إعداد: عبد الوهاب عاصي

تقريـر تحليليّ

تشرين الثاني/ نوفمبر 2021

جسـور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

جسور للدراسات
JUSOOR for STUDIES

مؤسسة مستقلة متخصصة في إدارة المعلومات وإعداد الدراسات والأبحاث المتعلّقة بالشأن السياسي والاجتماعي والاقتصادي والقانوني في منطقة الشرق الأوسط والشأن السوري بشكل خاص، لمد جسور نحو المسؤولين وصناع القرار في كافة تخصّصات الدولة وقطاعات التنمية لمساعدتهم في اتخاذ القرارات المتوازنة المتعلّقة بقضايا المنطقة من خلال تزويدهم بالمعطيات والتقارير المهنيّة الواقعية الدقيقة.

جميع حقوق الطبع والنشر والنسخ محفوظة لمركز جسور للدراسات – 2021
www.jusoor.co

مقدّمة

انطلقت في 30 تشرين الأول/ أكتوبر 2019 أعمال اللجنة الدستورية السورية في مدينة جنيف، بعد تجاوُز الخلاف حول العديد من القضايا التي تتعلّق بدور الأمم المتحدة، ورئاسة اللجنة، وصلاحيات عملها، والقواعد الإجرائية الخاصة بها، لحين إقرارها في 26 أيلول/ سبتمبر 2019.

تألفت اللجنة الدستورية من ثلاثة أطراف وهم النظام السوري، والمعارضة، والمجتمع المدني، بمجموع 150 عضواً، ليقوم مبعوث الأمم المتحدة السابق ستيفان ديمستورا بتوزيع هذا العدد بالتساوي على ثلاث قوائم.

خلال سنتين عقدت اللجنة الدستورية ست جولات من المباحثات، لكن قبل انطلاق مَسار الإصلاح الدستوري تم الاتفاق بين الوفود المشاركة على مدوّنة سلوك ناظمة وأخرى للممارسات الإجرائية الخاصة بالرئيسين المشتركين، وعلى أسماء الهيئة المصغّرة أو لجنة الصياغة المؤلَّفة من 45 عضواً بواقع 15 شخصاً لكل وفد.

يستعرض هذا التقرير ما وصلت إليه مباحثات اللجنة الدستورية خلال الجولات التي تم عَقْدها بوساطة الأمم المتحدة ورعاية كلّ من تركيا وروسيا، إضافةً إلى تقييم أداء الفاعلين المحليين والدوليين، وأثر ذلك على مصير العملية السياسية.

أولاً: مُخرَجات ست جولات من المُباحَثات

1. الدَّوْرة الأولى

بين 5 و8 تشرين الأوّل/ أكتوبر 2019، انعقدت الدورة الأولى من مباحثات اللجنة الدستورية، قدّمت فيها الوفود المشاركة ثلاثة مقترحات تحت مسمّى "اللّا ورقة"، وتناولت كل واحدة منها الأفكار والكلمات التي تم تداوُلها في اجتماع الهيئة الموسَّعة.

تضمّنت "لا ورقة" وفد المعارضة السورية مبادئ دستورية منها "ضمان حرية وكرامة السوريين – تحقيق العدالة الاجتماعية – استقلالية القضاء – الفصل بين السلطات

– نزاهة الانتخابات – ضمان التعددية السياسية – المواطنة المتساوية – قيام الجيش الوطني والمؤسسات الأمنية بناءً على الكفاءة – الالتزام بحقوق الإنسان – ضمان مُشارَكة المرأة في المؤسسات بنسبة لا تقل عن 30% – وطنية القضية الكردية".

بينما ركزت "لا ورقة" وفد النظام السوري على "استكمال محاربة تنظيم "داعش" و"جبهة النصرة" والتنظيمات المسلّحة في سورية – تكريس مبدأ مكافحة الإرهاب نصّاً وروحاً في مشروع الإصلاح الدستوري – تطبيق قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بمكافحة الإرهاب خاصة ذات الرقم 1373 و2170 و2178 و2199 و2253 – الالتزام التامّ وغير المشروط بعدم دعم الإرهاب".

وتضمّنت "لا ورقة" وفد المجتمع المدني مَطالب متفاوتة تعبّر عن انقسام أعضائه بين مقرَّب من وفد المعارضة السورية ووفد النظام السوري وهي: "إدانة اعتداءات التنظيمات الإرهابية – استنكار العقوبات الاقتصادية المفروضة على سورية – الإفراج الفوري عن جميع معتقلي الرأي من قِبل جميع الأطراف في سورية – الكشف عن مصير المختفين قسرياً – تشكيل لجنة وطنية لمراقبة إطلاق سراح المعتقَلين من قِبل جميع الجهات بشكل دَوْريّ وَفْق جدول زمني محدد".

عموماً، لم تحمل الوثائق المقترحة أيّة صيغة رسمية، وكان استعراضها لمجرّد التداول لا لأجل الموافقة أو الرفض من قِبل رئاسة اللجنة.

2. الدَّوْرة الثانية

بين 25 و29 تشرين الثاني/ نوفمبر 2019، انعقدت الدورة الثانية من مباحثات اللجنة الدستورية، لكن دون التزام بالمُشارَكة، فقد حضر وفد المعارضة السورية إلى المقرّ المخصص للاجتماع، بينما لم يحضر وفد النظام السوري إلى القاعة، في حين انقسم وفد المجتمع المدني بين الوفدين.

ويعود ذلك إلى خلاف على جدول الأعمال، حيث رفض وفد النظام السوري المقترح المقدَّم من قِبل وفد المعارضة الذي يدعو للدخول مباشرة في مناقشة المضامين

الدستورية، وطالب بأن يُناقش جدول أعمال الجولة الثانية المبادئ الأساسية، التي قدّمها باسم "الركائز الوطنية التي تُهِمّ الشعب السوري".

وتضمّنت الوثيقة المقدّمة من وفد النظام السوري المبادئ التالية: "إدانة التطرف والإرهاب والعنف والعمل على مكافحته – اعتبار كل مَن حمل السلاح خارج سلطة الدولة السورية إرهابياً – التأكيد على وحدة واستقلال وسيادة سورية من خلال إدانة الاحتلال التركي والأمريكي وغيره من الوجود الأجنبي خارج موافقة الدولة السورية والمطالبة بخروجه – المطالبة برفع الإجراءات القسرية أحادية الجانب المفروضة على الشعب السوري من قِبل دول غربية".

3. الدَّوْرة الثالثة

بين 24 و29 آب/ أغسطس 2020، انعقدت أعمال الدورة الثالثة من مُباحَثات اللجنة الدستورية، أي بعد انقطاع 9 أشهر.

وكان من المفترض انعقاد الدورة الثالثة من المباحثات في 25 تشرين الثاني/ نوفمبر 2019، لكن تعثّر ذلك بسبب عدم توصُّل وفدَي النظام والمعارضة السورية إلى صيغة ملائمة حول جدول الأعمال.

إلّا أنّ الوفدين توصَّلا في 30 آذار/ مارس 2020، لاتفاق حول جدول الأعمال ممثّلاً بالولاية، والمعايير المرجعية، والعناصر الأساسية للائحة الداخلية، والأسس والمبادئ الوطنية.

لكن سُرْعان ما عاد الخلاف بين الوفدين على الجدول الزمني وجدول الأعمال، حيث طالب النظام السوري باقتصار مدة الاجتماعات على أسبوع واحد، بينما دعت المعارضة السورية لأن تكون المدة أسبوعين بعد انقطاع طويل بسبب جائحة "كورونا".

كما أصرّ النظام السوري على مناقشة الأُسُس والمبادئ الوطنية قبل تناوُل المضامين الدستورية (العناصر الأساسية للائحة الداخلية)، بينما تمسَّكت المعارضة السورية بأولوية تناوُل هذه الأخيرة. وعليه، لم يُحرز الوفدان أيَّ تقدُّم في المباحثات، مما أدّى إلى تعثُّر أعمال الدورة الثالثة من اللجنة الدستورية.

4. الدورة الرابعة

بين 30 تشرين الثاني/ أكتوبر و4 كانون الأوّل/ ديسمبر 2020، انعقدت أعمال الدورة الرابعة من مباحثات اللجنة الدستورية.

وجاء انعقاد الدورة الرابعة دون اتفاق مُسبق بين الوفود على جدول الأعمال. ومع ذلك، قدّم كل وفد مقترحاته، حيث استعرض النظام السوري أُسُساً ومبادئ وطنية، وطرح كلٌّ من المجتمع المدني والمعارضة مضامين دستورية.

وتضمنت الأُسُس والمبادئ الوطنية التي قدّمها وفد النظام السوري 8 بنود وهي "مكافحة الإرهاب ومُسبِّباته، وإدانة الدول الداعمة له، والتعويض عن الضرر المادي والمعنوي – إدانة الاحتلال الأجنبي وتجريم كل من يتعامل معه – دعم الجيش العربي السوري في الدفاع عن الوطن – الرفض التامّ لكل المشاريع الانفصالية – الهُوِيَّة الوطنية الجامعة والانتماء الوطني فوق الانتماءات الأخرى واعتبار اسم الجمهورية العربية السورية واللغة العربية والانتماء إلى الوطن وحماية وَحْدَة البلاد واحترام رموز الدولة (العَلَم والنشيد) محددات أساسية لهذه الهُوِيَّة – حماية التراث الثقافي واسترداد الآثار المنهوبة – تشجيع اللاجئين على العودة الطوعية والآمِنة ومطالبة المجتمع الدولي بدعم جهود الحكومة في هذا الصدد – المعالجة العاجلة للملف الإنساني بدعم الحكومة في رفع الأذى عن الشعب وتوفير الخدمات وإدانة الاستخدام السياسي لهذا الملف".

بينما اقترح وفد المعارضة السورية 3 مضامين دستورية وهي: "مكافحة الإرهاب وأسبابه من تطرُّف وطائفية وتعصُّب – تشكيل هيئة وطنية مستقلة تُعنَى بأمور اللاجئين والنازحين وضمانات عودتهم والبيئة الآمِنة اللازمة وجَبْر الضرر – تشكيل هيئة وطنية مستقلة لحقوق الإنسان ترسخ قِيَمها وتكشف الحقائق وتعد الخطط الوطنية وترصد الانتهاكات وتعمل على المحاسبة وضمان عدم التكرار".

بدوره، قدّم وفد المجتمع المدني 3 مضامين دستورية وهي "العدالة الانتقالية وتعريفها – آلية المحاسبة – جبر الضرر وكشف الحقيقة وتخليد الذكرى".

وأفضت الدورة الرابعة إلى اتفاق الوفود على جدول أعمال الدورة الخامسة بمناقشة العناصر الأساسية لِلَّائحة الداخلية أو المبادئ الأساسية للدستور أو المضامين الدستورية.

5. الدورة الخامسة

بين 25 و29 كانون الثاني/ يناير 2021، انعقدت أعمال الدورة الخامسة من مباحثات اللجنة الدستورية، بغرض مناقشة المبادئ الأساسية للدستور.

وقدَّم وفد المعارضة والسورية مُقترَحاً لتسيير أعمال الدورة فيما يتعلّق بمنهجية العمل وتفاصيلها. كما قدَّم المبعوث الأممي الخاص مُقترَحاً آخر يتمثّل بتقديم صياغات لمبادئ دستورية ومقاطعتها لاستخلاص المُتفَق أو المُختلَف عليه من تلك المبادئ، أي الانتقال من الإعداد للإصلاح الدستوري إلى البَدْء بصياغة هذا الإصلاح.

لكن الرئيسين المشتركين لم يصلا إلى توافُق حول المقترح، فيما كان وفد النظام السوري يدعو لضرورة استكشاف نقاط التوافُق والخلاف قبل البدء بصياغة الدستور.

ومع ذلك، قدّم وفد المعارضة السورية والمجتمع المدني ما يُقارب 35 صياغة لمبادئ دستورية، بينما اقترح وفد النظام وثيقة تحت عنوان "عناصر أساسية في سياق الإعداد للمبادئ الدستورية"، وهي ذاتها الوثيقة التي تم تقديمها في الدورة الرابعة تحت مُسمَّى "الأُسُس والمبادئ الوطنية".

وعليه، انتهت الدورة الخامسة دون إحراز أيِّ تقدُّم في مَسار الإصلاح الدستوري، مما استدعى المبعوث الأممي الخاص إلى سورية غير بيدرسون لوصفها بالمخيِّبة للآمال، والتأكيد على عدم وجود فَهْم واضح بشأن كيفية التقدُّم في أعمال اللجنة الدستورية.

6. الدورة السادسة

بين 18 و22 تشرين الأوّل/ أكتوبر 2021، انعقدت أعمال الدورة السادسة من مباحثات اللجنة الدستورية، بعد انقطاع 9 أشهر.

واتفقت وفود اللجنة على جدول أعمال يتضمن 4 عناوين لمضامين دستورية وهي الجيش والأمن والاستخبارات، وهو بند قدمه وفد المعارضة، إلى جانب بند سيادة

القانون، الذي تم تقديمه من قِبل أعضاء من وفد المجتمع المدني المقرَّبين من وفد المعارضة، بينما طرح وفد نظام الأسد ومعه أعضاء من وفد المجتمع المدني المقرَّبين منه بندين للنقاش وهما سيادة الدولة والإرهاب والتطرّف.

وتضمّنت وثيقة وفد المعارضة السورية حول الجيش والأمن والاستخبارات 4 نقاط مثلما هو موضَّح أدْناه:

- التزام الدولة ببناء مؤسَّسات الأمن والمخابرات لحفظ الأمن الوطني وتخضع لسيادة القانون وتعمل وفقاً للدستور والقانون وتلتزم باحترام حقوق الإنسان وتعمل وفقاً لأعلى المعايير.
- الجيش والقوات المسلحة والأجهزة الأمنية مؤسسات وطنية تضمن السيادة والوحدة الوطنية، وتُحدِّد عقيدة الجيش بعيداً عن الانتماءات الأيديولوجية والحزبية والفِئَوِيَّة، وتحتكر حَمْل السلاح واستعماله في عموم الأراضي السورية.
- الجيش هو قوة عسكرية مسلحة قائمة على الكفاءة والانضباط، يقوم بمَهامّهِ وَفْق الدستور، وهو مُؤلَّف ومُنظَّم هيكلياً طِبْق القانون، يضطلع بواجب الدفاع عن حدود الوطن والسكان من التهديدات الخارجية ومن الإرهاب، ويحمي استقلال ووحدة تراب سورية، وهو مُلزَم بالحياد السياسي التامّ، ويدعم السلطات المدنية وَفْق ما يضبطه القانون.
- الأجهزة الأمنية مُكلَّفة بحفظ الأمن، والنظام العامّ، وحماية الأفراد والمؤسسات والممتلكات، وإنفاذ القانون، وهي نفسها تخضع للقانون وتقوم بمهامّها في كنف احترام مبادئ حقوق الإنسان الأساسية، وفي إطار الحياد السياسي التامّ.

فيما تضمَّنت وثيقة المجتمع المدني حول سيادة القانون 15 نقطة مثلما هو مُوضَّح أدناه:

- السوريون والسوريات مُتساوُونَ أمام القانون في الواجبات والحقوق وفي الكرامة والمنزلة.

- تكفل الدولة الحرية والطمأنينة وتكافُؤ الفرص لجميع السوريين والسوريات.
- تأتي المُعاهَدات الدولية التي التزمت بها الدولة السورية في منزلة أَدْنَى من الدستور وأعلى من التشريعات الوطنية. وبالإضافة إلى الالتزامات التي يرتبها انضمام سورية إلى الاتفاقيات الخاصة بالقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان فإنه وبموجب هذا الدستور، تُعتبر جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وانتهاكات حقوق الإنسان كافة جرائم لا تسقط بالتقادم، وتعمل كل مؤسسات الدولة المَعْنِيَّة بتطبيق مبدأ عدم الإفلات من العقاب.
- العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون.
- كل متهم بريءٌ حتى يُدان بحكم قضائي مُبرَم في محاكمة عادلة.
- حق التقاضي وسلوك سُبل الطعن والمُراجَعة والدفاع أمام القضاء مَصُونٌ بالقانون، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وَفْق القانون.
- لا تَسرِي أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يكون لها أثر رجعي، ويجوز في غير الأمور الجزائية النص على خلاف ذلك.
- لا يجوز تحري أحد أو توقيفه إلا بموجب أمر أو قرار صادر عن السلطات القضائية، أو إذا قُبض عليه في حالة الجرم المشهود، أو بقصد إحضاره إلى السلطات القضائية بتهمة ارتكاب جناية أو جنحة.
- كل شخص يُقبض عليه يجب أن يُبلَّغ خطياً خلال أربع وعشرين ساعة: أسباب توقيفه، والنص القانوني الذي أُوقف بموجبه. ويجب أن يُسلَّم إلى السلطات القضائية خلال ثمانٍ وأربعين ساعة على الأكثر من توقيفه.
- يحق لكل موقوف أن يُقدِّم بذاته أو بواسطة محامٍ أو قريبٍ طلباً إلى القاضي المختصّ يعترض فيه على قانونية التوقيف، وعلى القاضي أن ينظر في هذا الطلب حالاً. وله أن يدعو الموظف الذي أمر بالتوقيف ويسأله عن الواقعة، فإذا وجد أن التوقيف غير مشروع أمر بإخلاء سبيل الموقوف في الحال.

- لا يجوز تعذيب أحد أو معاملته معاملة مُهِينة. ويحدد القانون عقاب مَن يفعل ذلك.
- لا يحق للسلطات الإدارية توقيف أحد احتياطياً إلا بموجب قانون في حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية أو الحرب.
- يُحظر إنشاء محاكم جزائية استثنائية، كما تُحظر مُحاكَمة المدنيين أمام القضاء العسكري.
- يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.
- لكل شخص حُكِمَ عليه حكماً مبرماً، ونُفِّذت فيه العقوبة وثبت خطأُ الحكم أن يُطالِب الدولة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به.

وتناولت وثيقة المجتمع المدني حول سيادة الدولة 6 نقاط مثلما هو مُوضَّح أَدْنَاه:

- الجمهورية العربية السورية دولة مستقلة ذات سيادة تامة، لا تقبل التدخل في شؤونها الداخلية بأي شكل من الأشكال، وهي موحَّدة أرضاً وشعباً وغير قابلة للتجزئة، ولا يجوز التنازل عن أي جزءٍ منها، أو المساس بحق الدولة وواجبها في بَسْط سلطتها على كامل أراضيها، وضمان استمرار عمل مؤسساتها كافة. ويخضع للمساءلة القانونية كل مَن يتعامل مع أي طرف خارجي بأي طريقة غير شرعية تمسّ هذا البند.
- تحرير الأراضي المحتلة هو واجب وطني مقدَّس تضطلع به مؤسسات الدولة كافة، واستعادة هذه الأراضي هي حق ثابت غير خاضع للتنازل أو المساومة ولا يسقط بالتقادم، ويُعَدّ أي شكل من أشكال التعاون الذي يساهم في استمرار هذا الاحتلال أو ترسيخه خيانةً عظمى.
- تُعَدُّ أي مشاريع أو توجُّهات انفصالية أو شِبه انفصالية، مهما تكن صيغتها، مناقِضةً تماماً لمبدأ وحدة الأرض السورية، ومخالِفةً لإرادة الشعب السوري، وينظِّم قانونُ الإدارةِ المحليةِ سلطاتِ مجالس الوحدات الإدارية وصلاحياتها.

- للدولة السورية الحقُّ الحصري في السيادة الكاملة على مجموع الإمكانات والموارد الطبيعية والثروات الباطنية في أراضيها كافة، بما في ذلك المحتلة منها، وفي إدارتها والإشراف على استثمارها. وأيُّ استغلالٍ غيرِ شرعيٍّ لها من جانب أيٍّ كان، أو المساهمة في ذلك، هي سرقةٌ لمُقدَّرات الشعب، يُعاقِب عليها القانونُ.
- الجمهورية العربية السورية جزء من الوطن العربي، وتعتز بانتمائها العربي، وتعمل على دعم التعاون والتضامن العربيَّيْنِ وتعزيزهما، بهدف تحقيق وحدة الأمة العربية.
- تسعى الجمهورية العربية السورية لتحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل احترام القانون الدولي وقِيَم الحق والعدالة.

في حين تطرّق مبدأ الإرهاب والتطرف الذي تناولته وثيقة مقدّمة من النظام السوري إلى 5 نقاط رئيسية مثلما هو موضّح أدناه:

- يشكل الإرهاب تهديداً للوطن وللمواطنين تلتزم الدولة بمواجهته، بكافة صوره وأشكاله، وتعقب مصادر تمويله؛ وتُعدُّ أي مشاركة فيه أو دعم له بأي شكل كان جريمة يُعاقب عليها القانون بأشد العقوبات.
- يُشكّل رفض الفكر المتطرف والعمل على استئصاله، أحد الأعمدة الأساسية في حماية وتعزيز تماسُك المجتمع السوري، ويتم إنزال أشدّ العقوبات وفقاً للقانون، بمَنْ ينتمي لتنظيمات "داعش" و"جبهة النصرة" و"الإخوان المسلمين" وكل التنظيمات الإرهابيّة الأخرى التي تتبنَّى فكرها الإرهابي المتطرّف أو مارست - أو تمارس- الإرهاب على الأراضي السورية.
- الجيش العربي السوري والقوات المسلحة مؤسسات وطنية تحظى بدعم ومؤازرة الشعب، وهي مسؤولة عن الدفاع عن سلامة أرض الوطن وأمنه وسيادته، من كافّة أشكال الإرهاب والاحتلال والتدخل والاعتداءات الخارجيّة.

- تكاتُفُ جهود كافة أبناء الشعب، إلى جانب الجيش العربي السوري والقوات المسلحة، في مواجهة الإرهاب وتعزيز الأمن والاستقرار في أراضي الجمهوريّة العربيّة السوريّة كافة، واجبٌ وطنيٌّ.
- الشهادة في سبيل الوطن، بما في ذلك في إطار محاربة الاحتلال أو مكافحة الإرهاب قيمة عُليا، وتكفل الدولة ذوي الشهداء وفقاً للقانون.

انتهت الدورة السادسة دون إحراز أي اختراق أو تقدُّم فعلي في المباحثات، حيث لم تستطع الوفود المشاركة الاتفاق على صياغة مشتركة لأي من العناوين الأربعة التي تمت مناقشتها. إذ كان من المفترض أن يتقدّم كل وفد في الجلسة الخامسة بأوراق تفاهُمية أو توافُقات حول الوثائق التي تناولها خلال الجلسات الأربع الأولى، حيث قدّم وفد المعارضة السورية 4 أوراق، والمجتمع المدني ورقة واحدة، بينما لم يُقدِّم النظام السوري أيّة ورقة؛ بعدما أصرّ على عدم وجود أيّ توافُق مع بقية الأوراق المطروحة.

ثانياً: تقييم أداء الفاعلين

1. روسيا

يعود مقترح اللجنة الدستورية إلى توصية صادرة عن مؤتمر الحوار الوطني (سوتشي) الذي عقد بمُبادَرة من روسيا في 30 كانون الثاني/ يناير 2018، حيث نصّ البيان الختامي على صياغة إصلاح دستوري يُسهم في التسوية السياسية برعاية الأمم المتحدة وفقاً لقرار مجلس الأمن الدولي 2254 (2015).

والإصلاح الدستوري بالنسبة لروسيا يقتصر على مجرّد تعديل في صياغة دستور 2012، ليخلص إلى تشكيل حكومة وحدة وطنية وانتخابات مُبكِّرة دون أن يُؤثِّر ذلك بالضرورة على حقّ بشار الأسد في الترشُّح لولاية جديدة.

أظهرت روسيا خلال مباحثات اللجنة حرصاً نسبياً على عدم تقويض مسار الإصلاح الدستوري، من خلال الضغط على النظام السوري لإبداء مرونة حول الاتفاق على

جدول الأعمال. كان المبعوث الرئاسي الخاص ألكسندر لافرنتييف يقود تلك الجهود باستمرار.

لكن حرص روسيا لا يعكس بالضرورة رغبتها بتحقيق اختراق نَوْعِيّ في المُباحَثات، إنّما الحفاظ على اللجنة الدستورية كإحدى الأدوات الدبلوماسية التي تعتمد عليها خلال أيّة مفاوضات تُجريها مع تركيا والولايات المتحدة.

ومع ذلك، أبدت روسيا رغبة في إحراز تقدُّم، وإن كان بطيئاً، في سَيْر المباحثات، لإظهار قدرتها في التأثير على العملية السياسية، والتسويق لذلك أمام الولايات المتحدة كاختبار يُمهِّد للتعاون بين الطرفين وَفْقاً لقرار مجلس الأمن 2254 (2015) على غرار التعاون في المساعدات الإنسانية.

لكنّ روسيا لن تكترث بممارسة الكثير من الضغوط على النظام السوري من أجل الالتزام بجدول الأعمال أو أجندة المباحثات، باستثناء ما قد يُعطِّل عمل اللجنة الدستورية الذي يستدعي تدخُّلاً غير حاسم لضمان استمرار الجولات وَفْق آلية الخطوة خطوة.

هذا لا يعني أنّ روسيا غير مُستاءَة من تعطيل النظام السوري لعمل اللجنة الدستورية مثلما حصل في الدورتين الخامسة والسادسة؛ كونه يؤثر سلباً على الصورة التي تَعمد لتسويقها، لكنّها ليست بصدد تحويل هذا الانزعاج إلى خلاف مع إيران؛ التي غالباً ما يعتمد النظام السوري عليها لمُعارَضة سياسات روسيا.

من جانب آخر، إنّ عدم إبداء الغرب أي اهتمام أو تفاعُل مع محاولات روسيا الحثيثة لإيجاد مدخل مقبول للتعاون في سورية عَبْر العملية السياسية قد يُقابَل بردود فعل أكثر تشدُّداً من قِبل روسيا. على سبيل المثال، عندما تراجَع اهتمام الغرب في دعم مَسار جنيف بسبب سلوك النظام السوري في المباحثات لم تُفوِّت روسيا الفرصةَ لدعم تأسيس مَسارٍ مُوازٍ للحل السياسي في "أستانا".

كذلك، لن تُفوِّت روسيا فرصة نقل مباحثات العملية السياسية من جنيف إلى دمشق، وهي بالفعل تُمهِّد لها؛ سواء بدعم إقامة مُؤتمَرات للحوار الوطني بحضور مُعارَضة الداخل أو بالمُطالَبة بذلك عَبْر منصّة موسكو.

2. تركيا

أثناء انعقاد مؤتمر الحوار الوطني في "سوتشي" (2018) لم تضغط تركيا إطلاقاً على المُعارَضة السورية من أجل المشاركة، واكتفت بِحَثِّهَا على حضور غير رسمي عَبْر الأفراد، كتعبير عن عدم الاعتراض على مبادرة روسيا لأداء دور مُتقدِّم في رعاية العملية السياسية عَبْر صياغة إصلاح دستوري.

فأولويةُ تركيا كانت –وما زالت– المحافظةَ على التعاون مع روسيا في سورية، ولم تكن بصَدَد اتخاذ موقف من شأنه انهيار مسار "أستانا"، لا سيما أنّ التنسيق للعملية السياسية في إطار اللجنة الدستورية لا يستدعي أي تشدُّد من قِبلها، في الوقت الذي تركّز فيه جهودها على إقامة منطقة آمنة على كامل الشريط الحدودي مع سورية، والذي يقتضي تبني سياسة حصر الأضرار إزاء العلاقة مع روسيا وإيران وبالتالي الموقف من النظام السوري.

كما لم تتدخّل تركيا في اختيار قائمة المعارضة السورية للجنة الدستورية، وبالتالي أتاحت المجال أمام هيئة التفاوض لترشيح 50 عضواً عنها في هذه الأخيرة. هذا يعني أنّه لم يكن لدى تركيا مخاوف كبيرة إزاء تمثيل المعارضة السورية.

بالمقابل، كانت تركيا حريصة على عدم اختلال توازن التمثيل على مستوى القوائم، لا سيما عندما أصرّ النظام السوري على التدخّل في قائمة المجتمع المدني، قبل أن يتم الاتفاق على أن يتم ترشيح الأسماء بالمناصفة بين النظام والمعارضة.

وبالتالي، يُمكن القول: إنّ تركيا رغم القناعة التي لديها بأنّ صياغة الدستور القادم لسورية لا يُمكن أن تتم إلا بوجود توافُق دولي، لكنّها كانت متنبهة أيضاً إلى ضرورة الحفاظ على توازُن في حجم التمثيل بين النظام والمُعارَضة السورية في اللجنة.

وإلّا فإنّ النظام السوري لن يتوانَى عن منع أيّ تقدُّم في أعمال اللجنة الدستورية، ويُنهي آمال المعارضة وتركيا بتقويض سلطته سواءً بإضعاف صلاحيات الرئيس أو الحدّ من تركيز السلطات في يديه. وبذلك يقضي على إمكانية الوصول إلى نموذج حكم لا يتعارض مع مخاوف تركيا ومصالحها.

3. الولايات المتحدة

منذ الانتهاء من تشكيل اللجنة الدستورية السورية في 24 أيلول/ سبتمبر 2019، سارعت الولايات المتحدة إلى الترحيب بهذا الإعلان، وأعربت عن استمرار دعم المبعوث الأممي الخاص إلى سورية غير بيدرسون، وكافة الفاعلين الذين يبذلون جهوداً من أجل التوصّل لحل سياسي وَفْق قرار مجلس الأمن 2254 (2015).

وعلى غرار تركيا حرصت الولايات المتحدة على عدم اختلال توازن التمثيل على مستوى القوائم بين النظام السوري والمعارضة بعد الخلاف الذي حصل على قائمة المجتمع المدني.

لم تتدخّل الولايات المتحدة في اختيار أعضاء اللجنة الدستورية عن قائمتَي المعارضة والمجتمع المدني، وهذا لا يعكس عدم اهتمام من قِبلها بل غياب أيّة رغبة في الانخراط بالتفاصيل. بينما يُمكن اعتبار حضور مُوفَدها لمعظم جولات المباحثات اهتماماً بضرورة دفع العملية السياسية قدماً.

من الواضح أنّ واشنطن لا تعتبر نفسها مَعْنيَّة بمتابعة تفاصيل عمل اللجنة؛ ما دامت من مسؤولية روسيا التي حملت على عاتقها ذلك، لكنّها حريصة على أن يكون مسار الإصلاح الدستوري مدخلاً لتطبيق العملية السياسية وَفْق القرار 2254 (2015).

ولا يبدو أنّ واشنطن تكترث كثيراً بما قد تخلص إليه اللجنة الدستورية سواء بصياغة دستور جديد أو بإعادة صياغة دستور عام 2012، على أن تكون هناك مبادئ تنص على تغيير في نظام الحكم لا سيما بما يخصّ صلاحيات الرئيس وسلطاته، إضافة لضمان مشاركة المعارضة في السلطة.

عموماً، ما لم يكن هناك تقدُّم جدّي في العملية السياسية أي الانخراط في عملية صياغة الإصلاح الدستوري، لا يبدو أنّ الولايات المتحدة قد تتخلَّى عن موقفها من النزاع؛ بعدم المشاركة في إعادة الإعمار وعمليات التنمية ذات الصلة، واستمرار العقوبات على النظام السوري، والحَيْلُولة دون إعادة اللاجئين.

4. الأمم المتحدة

منذ الإعلان عن تشكيل اللجنة الدستورية السورية، قدّم مبعوث الأمم المتحدة إلى سورية غير بيدرسون 24 إحاطة إلى مجلس الأمن حول العملية السياسية.

وعَدَا خيبة الأمل التي تم التعبير عنها أكثر من مرّة نتيجة عدم إحراز أيّ تقدُّم حقيقي في المسار السياسي لتنفيذ القرار 2254 (2015)، كان هناك تأكيد على وجود فجوة في الثقة بين أطراف اللجنة الدستورية، إضافة إلى الدور الذي تُساهم فيه حالة عدم الاستقرار العسكري على الأرض في تعقيد الوصول إلى حل قريب.

كان من الواضح عدم امتلاك الأمم المتحدة آلية وخطة عمل لبناء الثقة بين النظام والمعارضة السورية، إضافة إلى عدم القدرة على جذب اهتمام أعضاء مجلس الأمن لممارسة ضغوط فعّالة على أطراف اللجنة الدستورية من أجل الاتفاق على منهجية عمل واضحة لدفع المباحثات قدماً.

افتقدت القواعد الإجرائية التي تم إقرارها في 26 أيلول/ سبتمبر عَبْر وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة تحمل الرقم 775 (2019)، تحديدَ إطار زمني لسَيْر المُباحَثات والاتفاق على إجراءات ملموسة لبعث الثقة مثل إطلاق سراح المُعتقَلين والمبادئ الوطنية.

ويبدو أنّ الأمم المتحدة كانت تستعجل إطلاق أعمال اللجنة الدستورية، مع أنّه كان من الممكن تأجيل هذه الخطوة لحين اكتمال الاتفاق على منهجية واضحة لسَيْر المباحثات وإجراءات محددة ومكتملة لبناء الثقة، مما تسبَّب في انشغال الأطراف مدّة سنتين قبل الدخول الفعلي في عملية صياغة الإصلاح الدستوري.

كما أنّ الأمم المتحدة تعاملت على نحو غير دقيق في نشر الترجمات التي كانت تعقب انتهاء المباحثات، مما تسبّب في جدل وسجال وتشكيك في شفافية هذه الأخيرة. ومثال

ذلك مصطلح العدالة التصالحية الذي ورد في إحاطة قدّمها غير بيدرسون إلى مجلس الأمن في 16 كانون الأوّل/ ديسمبر 2020، قبل أن يصدر توضيح رسمي بوجود خطأ في ترجمة المصطلح الأساسي وهو العدالة التعويضية.

في الواقع، إنّ تعبير المبعوث الخاص عن قناعته بعدم تحقيق تقدُّم في مسار الإصلاح الدستوري بدون وجود دبلوماسية دولية بنّاءة بشأن سورية، يعكس عجز الأمم المتحدة أو تعثُّرها في دفع النظام والمعارضة لإيجاد مدخل نحو الحل السياسي، مما قد يُهدّد مسار المُباحَثات مرّة أخرى كما حصل في مسار "جنيف".

5. النظام السوري

كان قَبول النظام السوري باللجنة الدستورية نتيجة ضغط شديد من قِبل روسيا، وهو ما يُمكن ملاحظته في استدعاء الرئيس فلاديمير بوتين لبشار الأسد إلى "سوتشي" على متن طائرة شحن في 17 أيار/ مايو 2018؛ أي بعد يوم واحد من نهاية الجولة التاسعة من مباحثات "أستانا" التي ركّزت على السير قُدُماً في اللجنة الدستورية برعاية ضامني مسار "أستانا".

في الأصل، كان النظام قد عبَّر عن موقفه إزاء الدستور خلال الجولتين الخامسة والسادسة من مباحثات "جنيف" عام 2017، عندما أصرَّ على التمسُّك بسلّة الإرهاب، واعتبر سلّة الدستور تتعارض مع مفهوم السيادة غير القابل للتفاوُض.

عمليّاً، لا يبدو أنّ النظام غيَّر من موقفه تجاه العملية السياسية في إطار اللجنة الدستورية؛ بعد أنّ حوَّل الرفض إلى تعطيل مُمنهَج، سواء قبل انطلاق أعمال اللجنة أو بعدها. التسلسل التالي يُبيّن ذلك:

- رفض النظام المبادئ والمعايير التي وضعها مبعوث الأمم المتحدة السابق ستيفان ديمستورا لعضوية الخبراء أو المجتمع المدني، حيث اعترض كليّاً على مبادئ العضوية المتمثّلة بالمِصْداقيَّة والتوازُن والشمول، مما تسبَّب بتعطيل تشكيل اللجنة الدستورية 11 شهراً.

- عرقل النظام التوصّل إلى تفاهُم مشترك حول القواعد الإجرائية؛ بعد أن وضع خمسة شروط لقبول الانخراط الجدي في اللجنة الدستورية تتعلّق برئاسة هذه الأخيرة، وحجم التمثيل، ودور الأمم المتحدة، وتعريف الإصلاح الدستوري، وآلية اتخاذ القرار. مما تسبَّب بتأخير الإعلان عن اللجنة 9 أشهُر.
- اعترض النظام على مناقشة المضامين الدستورية، مع الإصرار على أولوية تناوُل المبادئ الوطنية، ليستغرق الاتفاق على جدول أعمال محدَّد 12 شهراً.

في الواقع، كان النظام السوري يعمل بشكل ممنهج على هدر الوقت عَبْر التعطيل، وإخلاء المسؤولية بوصف وفده بأنه مدعوم من الحكومة وليس ممثِّلاً عنها، والامتناع عن تقديم تنازُلات كبيرة، والحرص على تعريف الإصلاح الدستوري بمجرّد تعديل على الصياغة.

لذا، لم يكن النظام جدّياً في التعامل مع مسار الإصلاح الدستوري، ولا يبدو أنّه قد يُغيّر من موقفه أو سلوكه مستقبلاً، إلا في حال تعرّض لضغوط كبيرة من قِبل روسيا، لا سيما أنّه يتخوَّف مما قد تُفضِي إليه أيّة صياغة لدستور سورية.

من الواضح، أنّ النظام كان يستمد موقفه من دعم إيران له وعدم وجود ضغوط كبيرة من قِبل روسيا تحمله على تقديم أيّ تنازُلات.

ومع أنّ مُقترَح تعديل الدستور يعود إلى مبادرة قدّمتها إيران لروسيا أواخر عام 2015 قبل أن تتبنّاه هذه الأخيرة، لكن مسار الإصلاح الدستوري لا يبدو أنّه يتفق تماماً مع مبادرة إيران التي لم تكن تهدف إلى حل سياسي بوساطة الأمم المتحدة، إنّما بموجب حلّ يُشرف النظام عليه ويقوم على 4 عناصر وهي: "تعديل الدستور، وتشكيل حكومة وحدة وطنية، وإجراء انتخابات بإشراف مُراقِبين دوليين، ووَقْف إطلاق النار".

6. المُعارَضة السورية

أظهرت المعارضة السورية رغبة كبيرة في الاستمرار بمباحثات اللجنة الدستورية رغم التعطيل الممنهج من قبل النظام السوري، وعدم تنفيذ أي إجراءات تدعو لبناء الثقة، وغياب أي رؤية لسير العملية السياسية ونتائجها مستقبلاً.

من الواضح، أنّ المعارضة لم تحصل على أيّ ضمانات للخروج بمكاسب كبيرة أو مُرْضِيَة من مباحثات اللجنة، ولا يبدو أنّ لديها أيّة خطة بديلة للتعامل مع سياسة النظام في هدر الوقت وما قد يترتب عليها من تغيير جديد في خارطة السيطرة والنفوذ، وبالتالي الموقف من العملية السياسية مُقارَنة مع فارق القوة.

ومع ذلك، أبدت المعارضة الاستعداد الكامل للالتزام بالعملية السياسية، مما أتاح المجال لتحميل النظام السوري مسؤولية التعثُّر في المباحثات وعدم الجِدِّيَّة.

لكنّ هذا الموقف يحتاج إلى ترجمة أكثر وضوحاً، لا سيما أنّ الالتزام بدون جدوى قد يزيد من تآكُل صورة المُعارَضة أمام الرأي العامّ وقدرتها على الاستجابة لمصالح القوى المحلية على حساب النظام.

خُلاصة

كان لسنتين من انطلاق اللجنة الدستورية أن تضع تصوُّراً مقبولاً إن لم يكن كافياً عن مُستقبَل العملية السياسية؛ وذلك ضِمن واحد من ثلاثة خيارات كما هو مُوضَّح أَدْنَاه:

السيناريو الأوّل – التعطيل

لم يكن النظام السوري منذ إطلاق العملية السياسية في جنيف عام 2012، مقتنعاً بها كوسيلة للحل بقدر ما سعى لتوظيف حضوره فيها من أجل تحقيق إستراتيجيته بإعادة سورية لما قبل عام 2011، ولا يختلف الأمر كثيراً فيما يتعلق بمُقارَبته للعملية السياسية في إطار اللجنة الدستورية.

هذا يعني أنّ النظام لديه استعداد لتعطيل وتقويض أعمال اللجنة الدستورية بشكل مستمر، لا سيما في حال غياب الضغوط الكافية من روسيا لحَمْله على تقديم تنازُلات في المباحثات.

وبطبيعة الحال يحتاج سيناريو التعطيل إلى استمرار التزام المعارضة بالمسار بغضّ النظر عن غياب الجدوى، مع أنّ النظام لن يُفوِّت الفرصة لتوظيف الوقت الضائع من العملية السياسية في تعزيز نفوذه عسكرياً أو أمنياً أو على الأقل التقليل من حجم الأزمة الاقتصادية التي يعاني منها بدعم من حلفائه.

السيناريو الثاني – الفشل

نظرياً، لا يبدو من الممكن سياسياً وعَبْر الدستور انتزاع أيّ تنازُلات كبيرة من النظام السوري على مستوى صلاحيات الرئيس والعلاقة بين السلطات، لا سيما أنّ المعارضة عجزت عن حمله على ذلك عسكرياً عندما قلّصت من نفوذه لأقصى حدّ عام 2015.

لذلك، فإنّ فشل المباحثات قد يكون وارداً سواء بانسحاب النظام أو المُعارَضة منها، فيما قد يترتب على هذا القرار إمّا إصرار الأخيرة على عودة العملية السياسية إلى مسار جنيف أو إيجاد آلية دولية جديدة، أو دعوة النظام إلى نقل المباحثات إلى دمشق تحت مزاعم عديدة.

السيناريو الثالث – النجاح

كل المؤشرات تُنبئ بأنَّ احتمال نجاح العملية السياسية في إطار اللجنة الدستورية ضعيفٌ للغاية، ولو حصل فلن يكون في المدى القريب ولا حتى المتوسط، رغم التفاؤُل الكبير الذي أبداه وفد المعارضة مع انتهاء أعمال الدورة السادسة بالحديث عن 4 أشهر للانتهاء من صياغة المضامين الدستورية.

كما أنّ نجاح مَسار الإصلاح الدستوري مرتبط بالضرورة بحصول توافُق بين روسيا والولايات المتحدة إلى جانب قَبول من تركيا وإيران أو عدم اعتراض من قِبلهما يُعطِّل إحرازَ مزيد من التقدُّم في الحل السياسي.

وهناك نموذجان لنجاح اللجنة الدستورية المفترض؛ يتمثّل الأول باقتصار الإصلاح على التعديل والثاني بصياغة مضامين جديدة.

والتعديل يعني مجرّد إعادة صياغة لدستور عام 2012، مع هامش حذف أو عدم تضمين بعض الموادّ فيه نتيجة المباحثات، ويبدو أنّ هذا السيناريو هو المقبول بالنسبة للنظام في حال نزوله عند الضغوط لإنجاح المسار.

كما أنّ النظام يتهيَّأ لهذا السيناريو من ناحية الإصرار على فرض الثوابت الوطنية في الصياغة؛ لأنّ ذلك يُتيح له بشكل أو بآخر تثبيت مُقدِّمة دستور عام 2012، وهي مبادئ مُستوحَاة من دستور عام 1973 والتي لطالما تم استخدامها من قِبله في تكريس السيطرة على السلطة والمجتمع بإعطاء المؤسسة العسكرية امتيازات على سائر المؤسسات الأخرى.

بينما الصياغة الجديدة تقتضي بالضرورة تقديم تنازُلات كبيرة من قِبل النظام بما يخصّ صلاحيات الرئيس والعلاقة بين السلطات، ومَوقِعه من الانتخابات الرئاسية.

مـول اوف اسـطنبول ـ مكاتب بلازا
طابق/2 ـ مكتب 3# ـ باشـاك شـهير
اسـطنبول - تـركيـا

+ 90 555 056 06 66

/jusoorstudies
/jusoorstudies
/jusoorstudies

info@jusoor.co
www.jusoor.co