

التوصية الأولى

مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف

أولاً: الدعم الدولي والإقليمي

1. تحظى جهود المبعوث الخاص بدعم آلية دولية وإقليمية، ويمكن للمبعوث الخاص أن يشرك بشكل خاص القوى الدولية والإقليمية الكبرى بالطريقة والوقت الذي يجده مناسباً.
2. قد يطلب من أولئك اللاعبين تنسيق الدعم السياسي لجهود المبعوث الخاص وتوظيف علاقاتهم بالأطراف السورية لتعزيز جاهزيتهم لتطبيق الالتزامات والواجبات ودفع التسوية السياسية وتوفير منصة لمناقشة التسوية السياسية والحرب على الإرهاب، ودعم تطبيق الاتفاق المؤقت بمجرد التوصل إليه. ومع تطور الديناميات الإقليمية يمكن تشكيل مجموعة اتصال.

ثانياً: مرحلة التفاوض

3. تكون المفاوضات التي يجريها المبعوث الأممي الخاص سواء من خلال المحادثات غير المباشرة أو المفاوضات المباشرة وبالمساعدة الفعالة من الأمم المتحدة، مبنيةً على بيان جنيف والإطار التنفيذي، وتهدف إلى التوصل لاتفاق مؤقت خلال (عدد متفق عليه) من الأشهر. ويجب أن يتمتع هذا الاتفاق المؤقت بصفة دستورية وأن يتضمن وفقاً دائماً لإطلاق النار بين أطراف الاتفاق والتعاون والدمج بين القوى المتحاربة (بما في ذلك في سبيل محاربة المنظمات الإرهابية)، وإصلاحاً للقطاع الأمني، ومبادئ أساسية ليتم تطبيقها على امتداد المرحلة الانتقالية وفي سورية المستقبل ما بعد المرحلة الانتقالية، وتشكيل سلطات انتقالية، وإجراءات لتسهيل عودة اللاجئين والنازحين الطوعية. وتكون هذه عملية يقودها ويملكها السوريون وتستند إلى القرار السوري.

4. منذ بداية المحادثات، ومن قبيل إجراءات لبناء الثقة (انظر الملحق رقم 1) تلتزم الأطراف بالامتناع عن استخدام أساليب الحرب المحظورة بما في ذلك استخدام البراميل المتفجرة، وأي نوع من الأسلحة الكيماوية وأية وسيلة من وسائل الإرهاب، على سبيل المثال لا الحصر. كما تسمح الأطراف أيضاً بوصول المساعدات الإنسانية دون قيود. ويمكن الاتفاق على إجراءات إضافية لبناء الثقة بما في ذلك على سبيل المثال الإفراج عن المعتقلين السياسيين ووقف عمل محكمة الإرهاب. وستراجع مجموعة الاتصال احترام الأطراف لهذه الالتزامات.

5. ولتسهيل بناء الثقة خلال العملية الانتقالية، وفي الحالة النهائية التي تعقب الانتقال، وخلال الاتفاق المؤقت، فإنها ستبني وتحترم مجموعة من المبادئ الأساسية (انظر الملحق رقم 2). وتتضمن هذه المبادئ الأساسية: سيادة سورية واستقلالها وسلامة أراضيها، ومبدأ لا غالب ولا مغلوب، ومبدأ الدولة اللائقية، التعددية الديمقراطية متعددة الأحزاب المبنية على الشمول والتمثيل (انظر الملحق رقم 3) والمواطنة، ومبدأ المساواة في الوصول إلى الخدمات العامة، ومبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان والمساءلة.
6. إذا لم تتوصل الأطراف إلى اتفاق مؤقت بعد (س) شهراً، يقيم المبعوث الخاص الوضع ويتشاور مع مجموعة الاتصال. ويمكن للأمين العام تقديم التوصيات التي يراها مناسبة لمجلس الأمن.

ثالثاً: الانتقال

7. يكون الالتزام (وتطبيق) وقف إطلاق النار المستدام أساسياً للمشاركة في المؤسسات الانتقالية. ويتضمن وقف إطلاق النار الدائم تعريفاً وبرنامجاً زمنياً لوقف الدعم وسحب جميع المقاتلين الأجانب.
8. تمتد المرحلة الانتقالية التحضيرية (انظر الملحق رقم 4) لمدة (س) شهراً. وخلال المرحلة التحضيرية، تتمتع هيئة الحكم الانتقالي بسلطات تنفيذية محددة، وفي المرحلة الانتقالية الكاملة، والتي تمتد (س) شهراً، تتمتع هيئة الحكم الانتقالي بسلطات تنفيذية كاملة (مع إمكانية استثناء السلطات البروتوكولية).
9. وتكون هيئة الحكم الانتقالي (انظر الملحق رقم 5) انعكاساً للشعب السوري على أساس غير طائفي ولا تمييزي. وتتكون من ممثلين من الحكومة، والمعارضة، وممثلين للمجتمع المدني غير مرتبطين لا بالحكومة ولا بالمعارضة.
10. وتتمتع هيئة الحكم الانتقالي منذ لحظة تأسيسها بسلطة كاملة على جميع الشؤون العسكرية والأمنية وتشرف على المجلس العسكري المشترك (انظر الملحق رقم 6). وتتضمن هيئة الحكم الانتقالي حماية جميع المواطنين، وإيصال المساعدات الإنسانية، وتدعو المجتمع الدولي للمساعدة في محاربة المنظمات الإرهابية (انظر الملحق رقم 7).
11. سيعمل المجلس العسكري المشترك على التنسيق مع الهيكلية العسكرية المحلية القائمة. وسيتضمن ممثلين عن الأطراف المقاتلة التي تتمتع بوجود معتبر. وستعمل بمثابة منصة لقيادة جميع العمليات العسكرية للأطراف، وتتضمن احترام وقف إطلاق النار بين الأطراف والمعركة المشتركة ضد المنظمات الإرهابية واستعادة سلامة أراضي سورية.
12. سيعمل المجلس العسكري المشترك مع الهيكلية العسكرية المحلية القائمة، وينشئ -عند الضرورة- هيئات محلية لوقف إطلاق النار. ويكون أي تنظيم مسلح غير متضمن في المجلس العسكري المشترك ممثلاً في هيئة وقف إطلاق النار الإقليمية و/ أو المحلية.
13. يكون هناك مؤتمر وطني سوري (انظر الملحق رقم 8) يتكون من أشخاص يمثلون الحكومة والمعارضة والمجتمع المدني. ويكون ثلث ممثلي كل مجموعة على الأقل من النساء. ويعكف المؤتمر الوطني السوري على عملية حوار وطني، كما سوف يعين هيئة لإجراء مراجعة دستورية، وسيقدم المشورة أيضاً لهيئة الحكم الانتقالي حول عملها. (سيتم تجميد مجلس الشعب خلال المرحلة الانتقالية وتضطلع هيئة الحكم الانتقالي بأية وظائف تشريعية ضرورية).

14. يتم توسيع المحكمة الدستورية العليا خلال المرحلة الانتقالية بأشخاص تسميهم المعارضة وممثلين آخرين للمواطنين. ويتم إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى بحيث يكون مستقلاً. وسيتم إغلاق محاكم الإرهاب ويحال اختصاصهم القضائي إلى القضاء العادي.

15. تعين هيئة الحكم الانتقالي لجنة مستقلة لوضع مسودات المقترحات التي تقدم إلى الحوار الوطني الذي يجريه المؤتمر الوطني السوري (أو تسلم إلى هيئة الحكم الانتقالي) لوضع برنامج للعدالة الانتقالية، والمساءلة والمصالحة بما ينسجم مع المعايير والأعراف الدولية (انظر الملحق رقم 9).

16. تعمل هيئة الحكم الانتقالي على تنظيم ولاية المجالس المحلية وهيكلتها وتشكيلها في المناطق التي لا تتوفر فيها حوكمة محلية فعالة و/أو خدمات عامة (انظر الملحق رقم 10).

17. سيتم الحفاظ على مؤسسات الدولة وإصلاحها بما في ذلك الجيش والقطاع الأمني والقضائي بما يضمن المهنية وتعزيز التنوع (انظر الملحق رقم 11).

18. لن تكون هناك عملية لاجتثاث البعث. ومن أجل بناء الثقة بالعملية، سيتضمن الاتفاق المؤقت قائمة متفصلاً عليها من الأطراف من (120) اسماً للأشخاص الذي لا يمكن أن يستلموا مناصب رسمية نظراً لدورهم في الصراع. (ويتم إغلاق مؤسسات استخباراتية محددة).

19. تعمل لجنة خاصة بالمعتقلين والمفقودين على الإفراج الفوري عن المعتقلين ذوي الصلة والبحث عن الأشخاص المفقودين. وتشكل اللجنة من ممثلين تسميهم الحكومة والمعارضة والمجتمع المدني.

20. يعتمد المجتمع الدولي إلى رفع كافة العقوبات الاقتصادية خلال المرحلة الانتقالية. كما يقدم أيضاً مساهمات معتبرة لعودة اللاجئين والنازحين وإعادة بناء سورية اقتصادياً وإعادة تنميتها.

21. يساعد المجتمع الدولي الأطراف السورية على ضمان انسحاب جميع المقاتلين الأجانب. وسيساعد المجتمع الدولي هيئة الحكم الانتقالي بناء على طلبها في محاربة المنظمات الإرهابية الموجودة في سورية.

22. تساعد بعثة الأمم المتحدة في دعم تطبيق الاتفاق المؤقت (ويمكن أن يتضمن ذلك دعم أو مراقبة وقف إطلاق النار).

رابعاً: الحالة النهائية

23. في نهاية المرحلة الانتقالية، يتم تطبيق مخرجات الحوار الوطني والمراجعة الدستورية، وتجرى انتخابات تشريعية ورئاسية برعاية الأمم المتحدة وبدعم فني. وسيأذن ذلك ببداية مرحلة جديدة في سورية تتمتع فيها بالسلام. وتبقى المبادئ الأساسية المحددة في الاتفاق المؤقت سارية بوصفها جزءاً من الدستور.

التوصية الأولى، الملحق الأول

إجراءات بناء الثقة

مقدمة

24. تقترح مسودة الإطار التنفيذي طيفاً واسعاً من اجراءات بناء الثقة المصممة لخلق ثقة أكبر بين الأطراف في العملية وبالالتزام عن حسن نية من الطرف/ الأطراف الأخرى بالتوصل إلى اتفاق سياسي وتنفيذه. وتتم معايرة هذه الإجراءات بحيث تعالج المسائل الأساسية المتعلقة بالثقة والتي يمكن أن تظهر خلال كل مرحلة من العملية ولتحفيز التقدم في العملية الانتقالية وعلى الأخص مساهمة المجتمع الدولي. وتخضع إجراءات بناء الثقة هذه للقرار السوري.

المرحلة التفاوضية

25. يمثل الوضع على الأرض العقبة الأولى في إطلاق العملية التفاوضية، ولا يمكن أن تثق الأطراف بالتزام بعضها الآخر بالتوصل إلى حل تفاوضي إن كانت تستخدم أساليب الحرب المحظورة. وعليه، فإن الإجراء الأول المقترح لبناء الثقة هو التزام الأطراف بالامتناع منذ بداية العملية التفاوضية عن استخدام اساليب الحرب المحظورة بما فيها استخدام البراميل المتفجرة، وأي نوع من الأسلحة الكيماوية، وأية وسيلة من وسائل الإرهاب. ويمكن الاتفاق على إجراءات إضافية لبناء الثقة مثل الإفراج عن المعتقلين السياسيين، ووقف عمل محاكم الإرهاب في الدولة، ووسيلة لمعالجة الوثائق المفقودة في سورية. وتراجع مجموعة الاتصال احترام الأطراف لالتزاماتها من أجل ثقة أكبر.

المبادئ الأساسية

26. لتسهيل بناء الثقة في العملية الانتقالية وكذلك بعدها في الدولة النهائية، سيتبنى الاتفاق المؤقت مجموعة من المبادئ الأساسية ويحترمها، بحيث تكون سارية خلال المرحلة الإنتقالية وما بعدها. وتكون هذه المبادئ الأساسية مصممة ليس فقط لتحديد الأرضية المشتركة بين الأطراف فيما يتعلق بالقيم الأساسية، بل لإعطاء التطمينات كذلك لكل الأطراف بأنه وبغض النظر عن حصتهم من السلطة خلال المرحلة الانتقالية وبغض النظر عن الأحداث الملتبسة في هذه الفترة، فإن مبادئ وقيماً معينة وإجراءات حماية تحافظ على مصالحهم ستسمر خلال المرحلة الانتقالية وبعدها.

وقف إطلاق النار

27. سيتزامن دخول الاتفاق المؤقت حيز التنفيذ مع بدء وقف إطلاق النار الدائم بين الأطراف الموقعة. ويجب أن يمكن وقف إطلاق النار الأطراف من محاربة المنظمات الإرهابية المحددة في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة.

28. لزيادة احتمالية احترام وقف إطلاق النار يتخذ عدد من الإجراءات:

- أ. يحق للأطراف التي تلتزم بوقف إطلاق النار فقط المشاركة في المؤسسات الانتقالية.
- ب. يشرف تواجد دولي بتكليف من الأمم المتحدة على تنفيذ وقف إطلاق النار.
- ج. يشرف المجلس العسكري المشترك مدعوماً بهيئات لوقف إطلاق النار على تنفيذ وقف إطلاق النار.
- د. في حال وقوع خرق ملموس لوقف إطلاق النار، تناقش هيئة الحكم الانتقالي العواقب المحتملة.
- هـ. تعمل مجموعة الاتصال على مراجعة تنفيذ الاتفاق المؤقت ككل، بما في ذلك وقف إطلاق النار.

المرحلة الانتقالية التحضيرية

29. خلال المرحلة الانتقالية التحضيرية، من المهم تضمين إجراءات بناء ثقة تعزز ثقة الشعب باستدامة السلام واقتناعهم ببنود الاتفاق ودعم تنفيذها (بما في ذلك من خلال عدم دعم المخربين المحتملين، والمساهمة بشكل فعال بالمعلومات التي تقود إلى إدارة وجود المخربين). وتسعى بعض الإجراءات الواردة أدناه لزيادة الثقة بين أطراف الاتفاق، وبعضها يزيد الثقة بين هيئة الحكم الانتقالي والشعب.

30. تمارس هيئة الحكم الانتقالي خلال المرحلة الانتقالية التحضيرية سلطات تنفيذية محددة، بينما تتولى حكومة تصريف أعمال باقي السلطات التنفيذية والتي من شأنها -بين أشياء أخرى- ضمان استمرارية تقديم الخدمات العامة. وتعمل هذه المواد على بناء الثقة بين الأطراف:

- أ. من خلال السماح بانتقال السلطة بشكل أكثر سلاسة في المرحلة الانتقالية بهدف تسهيل استمرار تقديم الخدمات العامة.
- ب. من خلال السماح لهيئة الحكم الانتقالي بتطوير خبرة أكبر في ممارسة السلطات المحددة الموكلة إليها في المرحلة الانتقالية، قبل تولي كامل السلطات في المرحلة الانتقالية الكاملة.

31. يهدف الإنشاء الفوري للجنة المعتقلين والمختفين إلى تقديم نتائج ملموسة مباشرة تساعد السوريين على الثقة بتحقيق انتقال حقيقي. وتوكل لهذه اللجنة مهمة مراقبة مراكز الاحتجاز ومتابعة الإفراج عن المعتقلين والمفقودين.

32. وتهدف إجراءات بناء الثقة الأخرى إلى ضمان أن جميع من يتصرف بحسن نية سيكون له مكان في مستقبل سورية: أ. واحدة من المواد الأساسية الموجهة للحكومة وداعمها تشير بما لا يقبل الشك بأنه لن تكون هناك عملية اجتثاث للبعث

ب. يمكن أن تتضمن تفاصيل المبادئ الأساسية (الواردة أعلاه) مواد فيما التالي :

- يكون للمواطنين السوريين والسلطات المحلية صوت في وضع السياسات الوطنية،
- تطبق قواعد القرار بالأغلبية الخاصة فيما يتعلق بالإجراءات التشريعية والتنفيذية التي تؤثر على مكونات بعينها في المجتمع السوري.

• نظام انتخابي يضمن التمثيل الفعال للمكونات المختلفة للمجتمع السوري، بما فيها النساء.

33. تتضمن إجراءات بناء الثقة الإضافية، الموجهة إلى المعنيين برؤية تغيير حقيقي، بما في ذلك المدنيين، ضمان توقف انتهاكات حقوق الإنسان والمساءلة على الجرائم المرتكبة خلال فترة النزاع:

- أ. يمكن أن تنص مسودة الإطار على إغلاق مؤسسات محددة لإظهار النتائج المباشرة للتوقيع على اتفاق مؤقت.
- ب. تنص مسودة الإطار التنفيذي بأنه يجب أن يكون هناك عملية عدالة انتقالية، وإن كانت تنص في الوقت ذاته بأنها يجب أن توضع من قبل السوريين، وبأنها ستدخل حيز التنفيذ فقط بعد أن يتم نقاشها وتبنيها من قبلهم خلال المرحلة الانتقالية.

مساهمات وتطمينات المجتمع الدولي

34. تضمين مواد تذكر بوضوح بأنه من المتوقع من المجتمع الدولي العمل على بناء الثقة بين الأطراف والمواطنين السوري بالدعم الفعال لعملية السلام وإعادة إعمار سوريا من قبل الأمم المتحدة، ومجموعة الاتصال، واللاعبين الأساسيين الخارجيين في الاقتصاد والسياسة.

35. تطالب مسودة الإطار التنفيذي المجتمع الدولي بدعم إجراءات بناء ثقة توفر مكاسب وتخلق الثقة في العملية (بينما يقومون بشكل عملي بتسهيل استعادة سورية) من خلال رفع العقوبات الاقتصادية في المرحلة المناسبة، مع تقديم مساهمات معتبرة في الوقت نفسه لعودة اللاجئين والنازحين وإعادة إعمار سورية وتنميتها.

36. ويطلب من المجتمع الدولي أيضاً مساعدة الأطراف السورية في ضمان انسحاب كل المقاتلين الأجانب ومساعدة هيئة الحكم الانتقالي بطلب منها في محاربة المنظمات الإرهابية الموجودة في سورية.

37. تتطلب مسودة الإطار التنفيذي استمرار التزام الأمم المتحدة من خلال انشاء بعثة للأمم المتحدة لدعم تنفيذ الاتفاق المؤقت (والتي قد تكون امتداداً للتواجد الأممي الخاص بمراقبة تنفيذ وقف إطلاق النار أو غير ذلك).

التوصية الأولى، الملحق الثاني

المبادئ الأساسية

38. وفقاً للفقرة الخامسة للمسودة، من المقترح تضمين مبادئ أساسية حول الجوهر والعملية في الاتفاق المؤقت وذلك ليتم تطبيقها خلال المرحلة الانتقالية وفي الحالة النهائية التي تتبع انتهاء المرحلة الانتقالية.

39. تهدف المبادئ الأساسية لتقديم تطمينات للسوريين من خلال الإشارة إلى القاعدة التي تستند إليها العملية الانتقالية وتقديم رؤية للحالة المستقبلية النهائية لسورية. بحيث تعكس المبادئ الأساسية جوانب في الإجراءات والمضمون.

40. يأمل أن تقدم المبادئ الأساسية من بين أشياء أخرى تطمينات بأن المرحلة الانتقالية غير راجعة، وبأنها تسعى لمعالجة أخطاء وإساءات الماضي من خلال الحفاظ على مؤسسات الدولة وإصلاحها، وبأنها انعكاس للتنوع المجتمعي الذي تتكون منه سوريا وبأنها تعطي دوراً لكل السوريين في دولتهم المستقبلية، على أساس المساواة، التضمين، مع آليات لاحترام حقوق الإنسان وكرامته، وحقه في المشاركة الكاملة في العمليات السياسية.

41. تستند بعض المبادئ الأساسية المذكورة أدناه إلى بيان جنيف بينما الأخرى قد حددت المبادئ الأخرى بشكل أكبر من خلال مشاورات جنيف كما عبر عنها السوريون.

42. من المقترح طرح المبادئ الأساسية التالية لدراستها من قبل الأطراف:

المبادئ العامة

- أ. سيادة سوريا واستقلالها وسلامة أراضيها.
- ب. سورية واحدة لكل السوريين : لا غالب ولا مغلوب.
- ج. دولة غير طائفية، تعددية، ديمقراطية، ذات أحزاب متعددة تركز إلى احترام سيادة القانون، وحقوق الإنسان، والتضمين، والمواطنة، والعيش المشترك، واحترام الكرامة والتنوع، وعدم التمييز، والمساواة في الحقوق بين النساء والرجال، وحرية التعبير، وحرية الصحافة، وحرية الاعتقاد، وحرية التجمع السلمي، وتكافؤ الفرص.
- د. لا يمكن التراجع عن الانتقال وإحالة الصلاحيات.

مبادئ تتعلق بطبيعة مؤسسات الدولة

أ. المحافظة على المؤسسات الحكومية وإصلاحها ولكن بالحد الأدنى من التغيير الضروري لضمان انسجام هذه المؤسسات مع المبادئ المذكورة أعلاه.

- ب. ضمان شرعية ودستورية هذه المؤسسات بالقدر الممكن.
- ج. تخضع كل مؤسسات الدولة للسلطة المدنية بما فيها القوات المسلحة والقطاع الأمني.
- د. احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان مع نظام للعدالة الانتقالية يقوده السوريون ويملكون زمامه بما في ذلك المحاسبة، وجبر الضرر، والمصالحة.
- هـ. إنشاء قضاء مستقل ومتضمن للجميع.
- و. إتاحة الوصول المتساوي للخدمات العامة، والمساواة في التعيين ضمن القطاع العام مع مراعاة الجدارة، والتضمين والتمثيل. وتقدم السلطات العامة بما فيها الشرطة خدماتها لكافة الجماعات بعدل ومساواة.
- المبادئ المتعلقة بالتضمين والتمثيل**
- ز. يجب أن يشارك المواطنون السوريون والسلطات المحلية في صياغة السياسات المحلية والوطنية.
- ح. تطبيق قواعد القرار بالأغلبية الخاصة فيما يتعلق بالإجراءات التشريعية والتنفيذية التي تؤثر على مكونات بعينها في المجتمع السوري.
- ط. نظام انتخابي يضمن التمثيل الفعال للمكونات المختلفة للمجتمع السوري، بما في ذلك النساء.

التوصية الأولى، الملحق الثالث

التمثيل والتضمين

أولاً: الضمانات والتطمينات للأقليات

الافتراضات الأساسية

1. خلال مشاورات جنيف، كرر المشاركون السوريون بأنهم لا يريدون إنشاء نظام طائفي (كما في العراق ولبنان).

2. مع ذلك يعكس الوضع على الأرض تزايداً في تطييف الصراع.

3. بالإضافة إلى ذلك، وبحسب التركيبة السكانية للمجتمع السوري (أغلبية مزدوجة للعرب والسنة) فإن تبني الأغلبية البسيطة بوصفه آلية لاتخاذ القرار سيزيد من خطر ألا يسمع للمجتمعات الأصغر صوت، بما في ذلك في الأمور التي تعنيهم بشكل خاص.

مواد مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف

4. في سبيل تقديم الضمانات والتطمينات للمجتمعات الأصغر من دون تبني التمثيل النسبي على أساس طائفي، تقترح مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف الإجراءات التالية، والتي تخضع جميعها لما يقرره السوريون:

أ. المفاوضات الشاملة: سيتم إثراء المفاوضات التي ستقود إلى الاتفاق المؤقت من خلال المشاورات المكثفة مع المجتمع المدني، والمواطنين غير المرتبطين، بما يعكس كل مكونات المجتمع السوري، بما فيهم النساء، والشباب واللاجئون.

ب. المبادئ الأساسية بما فيها الدولة غير الطائفية، والتعددية، والديمقراطية، ومتعددة الأحزاب والمبنية على التضمين والمواطنة.

ج. السلطات الانتقالية المبنية على التضمين والتمثيل:

• تكون هيئة حكم انتقالي (ورئاستها) شاملة وتمثيلية بما يعكس الشعب السوري على أساس غير طائفي أو تمييزي. وتتضمن هذه الهيئة (ورئاستها) ممثلين عن الحكومة، والمعارضة، والمواطنين غير المنحازين. حيث تخصص نسبة من المقاعد للمواطنين غير المنحازين لتجاوز خطر أن تقترح الحكومة والمعارضة أعضاء غير ممثلين وغير شاملين في قوائمها. وسيتم اختيار هؤلاء وفق نظام مختلط يتضمن التسمية من قبل عدة مكونات مجتمعية وكذلك التعيين من قبل المبعوث الخاص.

• مؤتمر وطني سوري تمثيلي وشامل.

• مشاركة المجتمعات الأصغر في مجلس عسكري مشترك وهيئة وقف إطلاق النار. بحيث يكون المجلس العسكري المشترك وهيئة وقف إطلاق النار ممثلين للتنوع السوري.

د. إصلاح مؤسسات الدولة بما في ذلك الجيش والقطاع الأمني الأوسع والقضاء بغرض تعزيز التنوع بين أهداف أخرى.

ذ. تطبيق قواعد القرار بالأغلبية الخاصة فيما يتعلق بالإجراءات التشريعية والتنفيذية التي تؤثر على مكونات بعينها في المجتمع السوري.

ثانياً: تمثيل النوع الاجتماعي

5. تقترح مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف أن تمثل النساء على الأقل ثلث الممثلين في المؤتمر الوطني السوري وهيئة الحكم الانتقالي.

التوصية الأولى، الملحق الرابع

المرحلة التحضيرية

43. عند توقيع الاتفاق المؤقت، تبدأ المرحلة التحضيرية للانتقال وتستمر هذه المرحلة عدداً من الأشهر (مثلاً: خمسة)، وتتبعها مرحلة انتقالية كاملة.

44. تنشأ المؤسسات الانتقالية خلال المرحلة التحضيرية، ويستغرق تشكيل مؤسسات جديدة وإعادة تأسيس المؤسسات الموجودة بعض الوقت بالضرورة. وستواجه مؤسسات مختلفة تعقيدات مختلفة وبعضها قد يستغرق تشغيله وقتاً أطول من البعض الآخر. لذا تعتمد مدة المرحلة التحضيرية على اعتبارات عملية وسياسية. ويخضع مفهوم المرحلة التحضيرية، المواضيع التي تعالجها، ومدتها للقرار السوري.

45. تختلف المرحلة التحضيرية عن المرحلة الانتقالية الكاملة في ثلاثة مناحي:

أ. في المرحلة التحضيرية يتم إنشاء المؤسسات الانتقالية، ولكن لأسباب عملية قد لا تكون كل هذه المؤسسات كاملة التشغيل بعد لإتاحة الوقت اللازم لإنشاء وتشغيل المؤسسات الجديدة. وفي المرحلة الانتقالية الكاملة ستكون المؤسسات الانتقالية كاملة التشغيل.

ب. في المرحلة التحضيرية، تكون لهيئة الحكم الانتقالي سلطات تنفيذية محددة، مع إحالة بعض السلطات التنفيذية إلى جهة أخرى. وفي المرحلة الانتقالية الكاملة تملك هيئة الحكم الانتقالي وتمارس سلطات تنفيذية كاملة.

ج. في المرحلة التحضيرية، يمكن أن تكون السلطات التنفيذية التي لا تمتلكها هيئة الحكم الانتقالي بيد السلطات السورية. ويمكن اعتبار هذه السلطات حكومة "تصريف الأعمال" فيما يخص السلطات التي لم تستلمها هيئة الحكم الانتقالي بعد. أما في المرحلة الانتقالية الكاملة فلن يكون هناك حكومة "تصريف أعمال".

46. منذ لحظة إنشائها في بداية المرحلة التحضيرية للمرحلة الانتقالية، تتولى هيئة الحكم الانتقالي من بين أشياء أخرى: أ. ممارسة السلطة العليا على كل الأمور العسكرية والأمنية بما فيها الإشراف على المجلس العسكري المشترك.

ب. التخطيط والمساعدات الدولية.

ج. الشؤون الخارجية.

ج. الداخلية.

د. المؤسسات التي قامت بارتكاب خروقات لحقوق الإنسان.

ذ. ضمان حماية كل المدنيين وعلى الأخص المجموعات الهشة.

ر. إزالة العوائق أمام وصول المساعدات الإنسانية.

ز. دعوة المجتمع الدولي للمساعدة في محاربة المنظمات الإرهابية المحددة في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة.

س. تمتلك السلطة على الموازنة الضرورية لممارسة وظائفها.

ش. (خيار: أن يكون لها السلطات التشريعية التي كانت لدى مجلس الشعب).

47. يمكن تغيير أو توسيع القائمة السابقة للسلطات خلال المرحلة التفاوضية. ويجب أن يتضمن الاتفاق المؤقت قائمة شاملة لكل سلطات هيئة الحكم الانتقالي في المرحلة التحضيرية.

48. تتولى السلطات السورية التي تعمل كحكومة تصريف أعمال بسلطات محدودة الصلاحيات التي لم تذكر في قائمة الاتفاق المؤقت على امتداد المرحلة التحضيرية. ويمكن أن ترتبط هذه الصلاحيات على وجه الخصوص تقديم الخدمات العامة، بما فيها على سبيل المثال لا الحصر الماء والكهرباء، النقل، والخدمات الاقتصادية.

49. سيكون وجود هيئة الحكم الانتقالي الناشئة مع حكومة تصريف أعمال محدودة الصلاحيات إشكالياً بطبيعته. ورغم ذلك قد وجودهما معاً ضرورياً لعدة أسباب، أحدها هو الحاجة لضمان عدم انقطاع تقديم الخدمات العامة.

50. سبب آخر لوجودهما معاً في المرحلة التحضيرية هو توفير سلاسة أكبر في عملية الانتقال إلى تقاسم السلطة الموجود بشكل طبيعي في هيئة الحكم الانتقالي التي قررها بيان جنيف. إن الاستمرار المؤقت لعناصر من الحكومة السورية بعد توقيع الاتفاق المؤقت قد يجعل تطبيق بيان جنيف أكثر قبولاً.

51. علاوة على ذلك، فإن وجود المرحلة التحضيرية يسمح ضمناً باحتمال استمرار الرئيس في ممارسة بعض المهام خلال هذه الفترة، رغم أن المسؤوليات الأساسية مثل الإشراف على الشؤون العسكرية والأمنية ستتولاها منذ البداية هيئة الحكم الانتقالي (والتي تكون الحكومة الحالية ممثلة فيها).

التوصية الأولى، الملحق الخامس

هيئة الحكم الانتقالي

بحسب بيان جنيف، فإنّ هيئة الحكم الانتقالي تهدف إلى انشاء بيئة محايدة تتحرك في ظلها العملية الانتقالية وتمارس سلطات تنفيذية كاملة.

تطرح ورقة المفهوم هذه مجموعة من الخيارات فيما يتعلق بإنشاء وعمل هيئة الحكم الانتقالي، بالإضافة إلى علاقتها بالمؤسسات الانتقالية الأخرى ومؤسسات الدولة القائمة. وتخضع الصيغة المقترحة أدناه لبنية، ودور هيئة الحكم الانتقالي للقرار سوري. ويشير الخيار الأول على امتداد الوثيقة " إلى الخيار الأكثر تفضيلاً بينما يقدم النص (بين القوسين) شرحاً للخيار المقترح، وإيجابياته وسلبياته.

وقد اعتمدت المعايير التالية في اقتراح الحل الأنسب لكل ناحية من نواحي تشكيل هيئة الحكم الانتقالي، وعملها، وعلاقتها بباقي المؤسسات:

- الوضوح: فيما يتعلق بتقسيم السلطات والمسؤوليات (للحد من خطر التداخل أو الخلاف على التفسير، وتجنب تنازع الاختصاصات بين هيئة الحكم الانتقالي والحكومة أو المؤسسات الانتقالية).
- الدستورية: حيث تبقى الحاجة للالتزام ما أمكن بالدستور السوري.
- التجانس: مع نص بيان جنيف.
- الواقعية: الحاجة لأخذ الوضع على الأرض بعين الاعتبار إلى الحد الممكن.

التأسيس

52. سيؤسس الاتفاق المؤقت هيئة حكم انتقالي، وتمثل هيئة الحكم الانتقالي الشعب السوري على أساس غير طائفي وغير تمييزي.

53. يتم إنشاء هيئة الحكم الانتقالي في أسرع وقت ممكن بعد توقيع الاتفاق المؤقت، خلال مدة لا تتجاوز، 2-3 أسابيع.

العلاقة مع المؤسسات الانتقالية الأخرى

54. يؤسس الاتفاق المؤقت "سلطة انتقالية" تتألف من هيئة الحكم الانتقالي والمجلس العسكري المشترك، والمؤتمر الوطني السوري.

55. بموجب هذا الاتفاق، تتولى هيئة الحكم الانتقالي السلطات التنفيذية الكاملة وتعمل بمثابة حكومة، فيما يتولى المجلس العسكري المشترك الأمن، ويقود المؤتمر الوطني السوري المراجعة الدستورية والحوار الوطني. ويعمل المجلس العسكري المشترك تحت سلطة هيئة الحكم الانتقالي، أما المؤتمر الوطني السوري فعمله شبه تشريعي وله دور استشاري.

56. يضع هذا الترتيب كل القرارات الأساسية للمرحلة الانتقالية ضمن اختصاص ومسؤولية هيئة الحكم الانتقالي.

57. إن كان اعطاء هذا الترتيب اسماً غير هيئة الحكم الانتقالي (مثل حكومة وحدة وطنية انتقالية) يسهل تبنيها من قبل أحد الأطراف فيجب اتباع ذلك.

تسلسل الانتقال / نقل السلطات

58. خلال المرحلة التحضيرية، يكون لهيئة الحكم الانتقالي سلطات محدودة. في المرحلة الانتقالية الكاملة، والتي تستمر لما يصل لخمس عشرة شهراً، يكون لهيئة الحكم الانتقالي سلطات تنفيذية كاملة. (وتتضمن السلطات التي يجب أن تنتقل فوراً السلطة على القوات الأمنية والعسكرية، والشؤون الخارجية، والدعم الدولي، والسلطات الضرورية لتأمين إيصال المساعدات الإنسانية الفوري وغير المعرقل، وسلطة الموازنة والتحكم بالمؤسسات المالية بما فيها البنك المركزي).

الموافقة المتبادلة

59. ستتكون هيئة الحكم الانتقالي من ممثلين عن الحكومة والمعارضة والمواطنين غير المرتبطين مع أي منهما.

60. بموجب بنود بيان جنيف، يجب تحديد عضوية هيئة الحكم الانتقالي بالموافقة المتبادلة. وتستند الموافقة المتبادلة إلى مجموعة من معايير الأهلية. (ومع هذا فلا بد لطرف ثالث مثل المبعوث الدولي أو مجموعة الاتصال الدولية- أن يتولى مراقبة احترام هذه المعايير) (تد مناقشة معايير الأهلية هذه في القسم التالي).

التشكيل

61. تخصيص المقاعد: ستقسم المقاعد في هيئة الحكم الانتقالي حسب الصيغة التالية: 40 في المائة لكل من الحكومة والمعارضة، و20 في المائة للمواطنين غير المنتمين. يأخذ هذا بعين الاعتبار السلطة النسبية للفاعلين المختلفين على الأرض، وصعوبة المساومات بين الشرائح المختلفة من المعارضة (كلما كانت حصة المعارضة أكبر كلما كانت المساومات أسهل)، والحاجة إلى التضمين والتمثيل (تخصيص مقاعد للمواطنين غير المنتمين هي آلية لمعالجة اختلال التوازن جزئياً (مثلاً، تمثيل المكونات).

62. معايير الأهلية: للترشح لهيئة الحكم الانتقالي يجب أن يكون الأفراد:

أ. لا ينتسبون (أن يكونوا نأوا بأنفسهم عن) أي من المنظمات المسماة "إرهابية" حسب قرارات مجلس الأمن المعرفة في قرارات مجلس الأمن 2170 (2014) و2178 (2014).

ب. ليسوا ضمن قائمة الأسماء المتوافق عليها في الاتفاق المؤقت والتي لا يجب أن تحتل منصباً منذ دخول الاتفاق المؤقت حيز التنفيذ لأسباب تتعلق بدورها في الصراع.

63. تضمن هذه المعايير أن يتمتع أعضاء هيئة الحكم الانتقالي بقبول واسع من قبل كل السوريين والمجتمع الدولي. ويجب أن تكون هذه المعايير أخف ما يمكن حتى لا تتعقد عملية المساومات.

64. اختيار الأعضاء غير المنتمين: سيتم اختيار ثلثي الأعضاء غير المنتمين ذاتياً من قبل المجموعات المجتمعية ذات الصلة مع احتفاظ الأمم المتحدة بالحق في تعيين الثلث واستخدام هذا الهامش للمناورة لضمان التمثيل والتضمين، بما في ذلك التوازن مع الناس غير المنتمين والمقررين من الحكومة في مقابل هؤلاء الذين ينظر إليهم على أنهم أقرب للمعارضة.

65. تمثيل المرأة: على الأمم المتحدة أن تقترح بحسب معاييرها الخاصة أن تمثل النساء 30% على الأقل من كل ثلث في هيئة الحكم الانتقالي.

الوظيفة

66. توزيع الملفات: ستلتزم هيئة الحكم الانتقالي بمعايير التضمين والتمثيل كما وردت في المبادئ الأساسية لدى تحديد توزيع الملفات.

67. قواعد اتخاذ القرار:

أ. ستتخذ هيئة الحكم الانتقالي قراراتها بأغلبية الأصوات. (وبحسب تركيبتها، سيحتاج الوصول إلى أغلبية إلى بناء تحالفات ويمنع أي طرف من احتكار اتخاذ القرار).

ب. تطبق قواعد القرار بالأغلبية الخاصة فيما يتعلق بالإجراءات التي تؤثر على مكونات بعينها في المجتمع السوري (الاجماع أو الأغلبية العظمى بثلثين أو أكثر).

68. رئاسة هيئة الحكم الانتقالي: ستكون رئاسة هيئة الحكم الانتقالي مسؤولة عن تنظيم عمل الهيئة ووضع أجندة اجتماعاتها، ومتابعة تطبيق قراراتها، والإشراف على عمل المؤسسات الانتقالية الأخرى (المجلس العسكري المشترك والمؤتمر الوطني السوري) والتواصل مع المجتمع الدولي.

69. تكون رئاسة هيئة الحكم الانتقالي مسؤولةً عن ضمان احترام المبادئ الأساسية للاتفاق المؤقت. وستعهد إليها أيضاً مسؤولية التحكيم للمساعدة في تخطي الاستعصاءات المحتملة ضمن هيئة الحكم الانتقالي وبين هيئة الحكم الانتقالي والمؤسسات الانتقالية الأخرى.

70. اختيار رئاسة الهيئة: سيختار أعضاء هيئة الحكم الانتقالي (بالانتخاب أو التعيين بحيث يسمي كل مكون ممثليه) رئاسة الهيئة التي يتداولونها كل شهر على قمة هذه الهيكلية. سيتم تحديد عدد أعضاء الرئاسة في الاتفاق المؤقت (العدد المقترح هو بين 5 و10، توزع كما يلي 2:4:4، أو 1:2:2). ويتبع نفس نظام التوزيع المتبع في مقاعد هيئة الحكم الانتقالي (40 في المائة للمعارضة، 40 في المائة للحكومة، 20 في المائة للمواطنين غير المرتبطين).

71. قواعد اتخاذ القرار في رئاسة الهيئة: ستعمل رئاسة هيئة الحكم الانتقالي على قاعدة التوافق. وعندما لا يمكن الوصول إلى توافق يلجأ إلى الأغلبية العظمى بأكثر من الثلثين (عدد الأصوات المطلوبة هو (1) سبعة أصوات حسب الخيار الأول و(2) أربعة أصوات حسب الخيار الثاني).

آليات تجاوز الاستعصاء

72. في حال لم تستطع رئاسة هيئة الحكم الانتقالي تحقيق الأغلبية العظمى بثلاثي الأصوات، تنتخب هيئة الحكم الانتقالي رئاسة جديدة خلال (س) من الأيام.

التوصية الأولى، الملحق السادس

المجلس العسكري المشترك وهيئات وقف إطلاق النار

73. سيشكل الاتفاق المؤقت بمجرد توقيعه مجلساً عسكرياً مشتركاً يخضع للإشراف المدني لهيئة الحكم الانتقالي. ويخضع تشكيل المجلس العسكري المشترك وهيكلته ودوره للقرار السوري.

74. سيتألف المجلس العسكري من ممثلين عن الأطراف المقاتلة التي لها حضور معتبر على المستوى الوطني أو في مناطق محددة. وتكون كل مجموعة معارضة مسلحة غير مشمولة في المجلس موجودة في هيئات وقف إطلاق النار المحلية و/أو الوطنية.

75. سيمثل المجلس العسكري تنوع المجتمع السوري بما في ذلك المناطق الجغرافية. وسيتم تعيين أعضائه من قبل الحكومة، والمعارضة السياسية، والمعارضة المسلحة بشكل منفصل. ويقوم المبعوث الخاص للأمم المتحدة بتيسير عملية التعيين.

76. يمكن للمجلس العسكري أن يضم (العدد) من الممثلين تقريباً. ويضطلع برئاسته شخص/أشخاص مقبولون من الطرفين من بين المعينين، أو من قبل ممثل دولي مقبول من الأطراف.

77. المجلس العسكري:

أ. سيعمل مع البنى العسكرية المحلية بما فيها المجالس العسكرية المحلية.

ب. يشكل منصة لقيادة كل العمليات العسكرية للأطراف.

ج. يضمن احترام وقف إطلاق النار بين الأطراف.

د. ينسق الحرب المشتركة ضد المنظمات الإرهابية.

هـ. ينسق العمليات العسكرية التي تهدف استعادة الأراضي السورية.

78. ترفع هيئة وقف إطلاق النار الوطنية تقاريرها إلى المجلس العسكري المشترك ما لم يكن المجلس العسكري هو نفسه الهيئة الوطنية لوقف إطلاق النار (خيار بديل يجب تحديده في الاتفاق المؤقت).

79. تشكل هيئة وقف إطلاق النار الوطنية حيثما دعت الحاجة هيئات وقف إطلاق نار محلية لضمان تنفيذ وقف إطلاق النار ومعالجة الانتهاكات.

80. ستبلغ هيئة وقف إطلاق النار المجلس العسكري وهيئة الحكم الانتقالي بأي انتهاكات ملموسة لمواد اتفاقية وقف إطلاق النار التي لم تتمكن من معالجتها. وستقيم هيئة الحكم الانتقالي تبعات تلك الخروقات الملموسة على تنفيذ الاتفاق المؤقت.

81. يسهم التواجد الدولي في الإشراف على وقف إطلاق النار.

دعوة المجتمع الدولي للمساعدة في محاربة المنظمات الإرهابية

82. تمتلك هيئة الحكم الانتقالي من لحظة تأسيسها بموجب الاتفاق المؤقت السلطة العليا على كافة الأمور العسكرية والأمنية. وتقوم هيئة الحكم الانتقالي، من بين أمور أخرى، بدعوة المجتمع الدولي للمساعدة في محاربة المنظمات الإرهابية. ويجب أن يكون هذا قراراً سورياً. مع ملاحظة أن هذا لا يمنع بدء جهود محاربة الإرهاب قبل إنشاء هيئة الحكم الانتقالي.

83. يمكن لهذه الدعوة أن تكون متضمنة في الاتفاق المؤقت نفسه باسم هيئة الحكم الانتقالي، أو تصدر عن هيئة الحكم الانتقالي لدى تأسيسها.

84. ينص الاتفاق المؤقت على هذه الدعوة مسبقاً بهدف:

- أ. تسهيل مشاركة أعضاء المجتمع الدولي الذين لن يستجيبوا لدعوة الحكومة الحالية في محاربة المنظمات الإرهابية.
- ب. ضمان أن تكون السلطات الانتقالية منفتحة على المشاركة الدولية في محاربة المنظمات الإرهابية.

85. يمكن توجيه هذه الدعوة للمجتمع الدولي عوضاً عن توجيهها لأي جهة محددة أو دولة عضو على وجه التحديد. ويسمح ذلك بمرونة الاستجابة ويحول دون التعقيدات التي قد تترتب مثلاً على توجيه الدعوة إلى مجلس الأمن مع احتمال عدم قدرته على التحرك الجماعي.

86. ستضمن الدعوة بالضرورة المطالبة بتنسيق تحركات أية حكومة أجنبية مع هيئة الحكم الانتقالي. ولذلك يمكن لهيئة الحكم الانتقالي أن توفر وسائل تسمح للحكومات الأجنبية بتبادل المعلومات مع المجلس العسكري المشترك سواء من خلال هيئة الحكم الانتقالي نفسها أو غير ذلك.

87. يلحظ أن هذا لا يمنع بدء جهود محاربة الإرهاب قبل تأسيس هيئة الحكم الانتقالي.

التوصية الأولى، الملحق الثامن المؤتمر الوطني السوري والسلطات التشريعية خلال المرحلة الانتقالية

1. ينص الاتفاق المؤقت على تأسيس المؤتمر الوطني السوري. ويخضع دوره، وتشكيله، وتوزيع مقاعده، ووظيفته للقرار السوري.

الدور

2. يضطلع هذا المؤتمر بدور استشاري تجاه هيئة الحكم الانتقالي.

3. وسيكون مسؤولاً أيضاً عن وضع إطار الحوار الوطني السوري وإنشاء هيئة مراجعة دستورية.

التركيب وتوزيع المقاعد

4. سيتشكل المؤتمر الوطني السوري، شأنه شأن المؤسسات الانتقالية الأخرى، على أساس التضمين والتمثيل.

5. سيتم تمثيل كم من حكومة سوريا، والمعارضة والمواطنين غير المرتبطين بنسبة 2:2:1. وستختار الحكومة والمعارضة ممثلها على مبدأ الموافقة المتبادلة على عدد من المعايير.

6. ستمثل النساء 30 في المائة على الأقل من كل قائمة (الحكومة، المعارضة، المواطنين غير المرتبطين).

7. يمكن للحكومة السورية أن تستخدم حقها في المقاعد المخصصة لها بترشيح أعضاء من مجلس الشعب الحالي في المؤتمر الوطني السوري.

8. لا يمكن للممثلين أن يكونوا أفراد تم وضعهم في الاتفاق المؤقت في قائمة الأشخاص والذين لا يجب أن يكون لديهم منصب من لحظة دخول الاتفاق المؤقت حيز التنفيذ بسبب دورهم في الصراع.

9. بناء على مشاوراته مع سوريين، يمكن للمبعوث الخاص أن يحتفظ بحق تعيين بعض المواطنين غير المرتبطين لضمان التضمين والتمثيل.

السلطات التشريعية

10. التزاماً بالمبدأ الأساسي المرتبط بالحفاظ على مؤسسات الدولة وللحوول دون تعديل القوانين من قبل هيئة غير منتخبة، فلن يضطلع المؤتمر الوطني السوري بوظائف تشريعية.

11. سيتم الحفاظ على جميع القوانين السورية واحترامها ما لم تتضمن بنوداً تتعارض صراحةً مع بنود الاتفاق المؤقت. وفي مثل هذه الحالات تسود بنود الاتفاق المؤقت على التشريعات القائمة والتي سيتم تجميدها.

12. في حال وجدت هيئة الحكم الانتقالي أنها تحتاج لوضع تشريعات لمعالجة أمور تخضع للتشريعات المجمدة، ستصدر أنظمة مؤقتة يكون لها قوة القانون خلال المرحلة التحضيرية والمرحلة الانتقالية الكاملة.

العدالة الانتقالية

1. يطالب بيان جنيف في الفقرة 10 (د) بـ "المساءلة على الأفعال المرتكبة خلال هذا النزاع"، بالإضافة إلى "مجموعة شاملة من أدوات العدالة الانتقالية تعويض ضحايا هذا النزاع أو رد الاعتبار إليهم، واتخاذ خطوات من أجل المصالحة الوطنية والعفو".

2. تقترح مسودة الإطار التنفيذي أن تعين هيئة الحكم الانتقالي لجنة مستقلة لتحضير مقترحات لعملية العدالة الانتقالية. تقوم اللجنة بعملها وفق المعايير الدولية للعدالة الانتقالية وعليه يجب أن تدرس وتقدم آليات لضمان المحاسبة، وجبر الضرر للضحايا (مادياً أو رمزياً)، والإصلاح المؤسسي، وطرق التحقيق وإعطاء التقارير عن الأنماط الممنهجة للانتهاكات والتغييرات المقترحة لمعالجة الأسباب المؤدية إلى انتهاكات حقوق الإنسان (مثلاً، هيئات الحقيقة أو غيرها). العدالة الانتقالية هي عملية يقودها السوريون ويملكون زمامها وهي خاضعة للقرار السوري.

3. تعين هيئة الحكم الانتقالي اللجنة بعد التشاور مع نطاق واسع من المعنيين لضمان تمثيل وجهات النظر المتنوعة فيها. ويجب أن تتكون اللجنة من أشخاص مختارين وفق معايير، ويجب أن تتضمن ناس يتمتعون باحترام كبير ويمثلون المجتمع. وتدرس مشاركة الضحايا، والمجتمع المدني، والنساء، ومكونات المجتمع (مجموعات الأقليات)، المحامين، والقضاة وآخرين في عضوية اللجنة. يقترح أن تكون اللجنة كبيرة بما يكفي لضمان التمثيل، وصغيرة بما يضمن الكفاءة في العمل. ولذا يقترح أن يتراوح عدد أعضائها بين 9 إلى 15 شخص. وتقدم المقترحات لدى تجهيزها، إلى (آلية الحوار الوطني/ هيئة الحكم الانتقالي) للمصادقة.

4. يقترح أن يتم الاتفاق على مبدأ تأسيس اللجنة خلال مرحلة التفاوض، بحيث ترسل إشارة للسوريين بأنه سيكون هناك إجراءات لتعزيز العدالة والمصالحة في حين يجري في الوقت ذاته تأخير هذه الإجراءات لفترة محدودة من الزمن.

5. يقترح أن لا تعالج هيئة الحكم الانتقالي مسألة العدالة الانتقالية من بداية تسلمها السلطات التنفيذية الكاملة، بل بعد (عدد) من الأشهر من تشكيلها تقريباً، وذلك في ضوء الطبيعة الخلافية جداً لهذه المسألة، والمخاوف من أن عمل اللجنة قد يؤخر العملية الانتقالية بسبب الجدل حول التوازن بين المصالحة والمحاسبة. في حين يقصد من كل المعايير الدولية للعدالة الانتقالية خلق الظروف التي تشجع على المصالحة، ما يحدث غالباً هو أن بعض الأطراف (المهددة بالخسارة) في مراحل ما بعد الصراع سترغب بأن تركز فقط على المصالحة بينما سيصرّ الضحايا على آليات المحاسبة.

التوصية الأولى، الملحق العاشر

الحكم المحلي

الفرضيات الأساسية

1. يوفر المرسوم التشريعي رقم 107 (2011) حول الإدارة المحلية الإطار القانوني للحكم المحلي في سوريا. حيث يقدم المرسوم مبدأ اللامركزية في السلطات والمسؤوليات. وتركز المادة 131 من دستور عام 2012، الخاصة بالحكومة المحلية، على أهمية "مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات".

2. تتضمن الوحدات الإدارية المحافظات، والمدن، والبلدات، والبلديات. ولكل منها مجلس محلي يتألف من عدد من الأعضاء المنتخبين حسب قانون الانتخاب العام. وتستمر ولاية المجلس لأربع سنوات ولديه مكتب تنفيذي. ويرأس رئيس الوزراء المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

3. تتولى المجالس المحلية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرانية المتوازنة والمستدامة لمنطقتها (بما يشمل التخطيط، والصناعة، والزراعة، والاقتصاد، والتجارة، والتعليم، والثقافة، والسياحة، والنقل، والري، والكهرباء، والصحة، والشؤون الاجتماعية، والعمل، والخدمات، والبيئة، إلخ).

4. كان هناك تاريخياً فجوة ضخمة بين النظرية والتطبيق فيما يتعلق باللامركزية في سورية.

5. منذ بداية عام 2011، مرت مسألة اللامركزية والحكم المحلي بمواقف متنوعة، حيث ظهرت مجالس الإدارة المحلية في مناطق سيطرة المعارضة وفي بعض المناطق الأخرى التي توقفت فيها الإدارة المدنية بسبب الصراع.

مواد مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف

6. تلحظ مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف التنوع في أوضاع الحكم المحلي. وتلحظ أيضاً حقيقة بأنه من غير المتوقع معالجة الوضع على المدى المتوسط والقصير.

7. يتم الحفاظ على هيكليات الإدارة المحلية الفاعلة الرسمية وغير الرسمية حيثما وجدت. وفي المناطق التي لا يوجد فيها حكم محلي فعال و/أو تقديم للخدمات العامة، تنظم هيئة الحكم الانتقالي ولاية، وهيكلية، وتشكيلة المجالس المحلية.

8. يقدم الإطار أيضاً مجموعة من المبادئ المشتركة التي تنظم عمل المجالس المحلية:
أ. السيادة، الحفاظ على سلامة الأراضي السورية ووحدتها الوطنية.

ب. التوازن القائم للسيطرة في مختلف المناطق.

ت. مبدأ الشمول واللاطفانية وعدم التمييز.

ث. توفير الخدمات العامة بشكل فعال.

ج. ممارسة كامل السلطات الممنوحة دستورياً في المحافظات والبلديات مع بداية الحالة النهائية.

9. أخيراً، وبحسب النص وروح المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011، يقرر الإطار بأنة يجب أن يكون للمحافظات السورية مشاركة فعالة في صيغة السياسات الوطنية. ويخضع موضوع الحكم المحلي للقرار السوري.

التوصية الأولى، الملحق الحادي عشر

الحفاظ على مؤسسات الدولة وإصلاحها

1. تنطلق مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف من الإقرار بأن سوريا، قبل دخولها في الصراع، كانت تمتلك مؤسسات دولة تعمل بشكل جيد وخدمات مدنية احترافية وكفوءة.
2. يقترح المبدأ الموجه للتنفيذ الحفاظ على مؤسسات الدولة التي تمتلك شرعية دستورية.
3. بالنسبة للمؤسسات التي فقدت شرعيتها، تتقدم الوثيقة الإطارية بخيارات لإصلاحها وإعادة استثمارها بشرعية دستورية.
4. وبالتالي سينص الاتفاق المؤقت على الحفاظ على مؤسسات الدولة وإصلاحها، بما فيها الجيش والقطاع الأمني بشكل واسع والقضاء، بهدف ضمان الاحترافية وتعزيز التنوع.
5. يخضع الحفاظ على مؤسسات الدولة وإصلاحها لقرار يتخذه السوريون.

المؤسسات التي تحتاج إلى إصلاح:

6. ثمة مؤسسات مرتبطة بالانتهاكات واسعة الانتشار لحقوق الإنسان، وقد قام بعض المحاورين السوريين بتحديد هذه المؤسسات التي تحتاج إلى إصلاح بغية إيقاف قيادات هذه المؤسسات واستبدالهم في مطلع المرحلة التحضيرية للمرحلة الانتقالية.
7. لقد جرى تحديد الصلاحيات التنفيذية الأوسع باعتبارها إحدى العناصر ذات الأهمية. أ. تنتقل هذه السلطات أثناء المرحلة الانتقالية إلى هيئة الحكم الانتقالي. ب. تتضمن مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف أحكاماً لعملية المراجعة الدستورية. ينبغي أن تحدث هذه التغييرات بقرار من السوريين أنفسهم، في ظل أحكام الوثيقة الإطارية وبما يتسق مع الدستور السوري.

إرساء المؤسسات الانتقالية في تاريخ وممارسة سورية

8. تستمد مسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف من التاريخ السوري لتشكيل مؤتمر وطني سوري يتولى مسؤولية مناقشة الاتجاهات بشكلها الأوسع لسورية المستقبل من خلال: "1 حوار وطني و 2 عملية مراجعة دستورية".
9. لن يكون لهذا المؤتمر الوطني السوري أي سلطات تشريعية ولكنه سيخدم بصفته جسماً استشارياً لهيئة الحكم الانتقالي.

مقترحات للإصلاح الدستوري

10. وفقاً لمسودة الإطار التنفيذي لبيان جنيف، سترسي المبادئ الأساسية التالية للإصلاح الدستوري:

أ. الحق المتساوي في التعيين في القطاع العام.

ب. ينبغي على السلطات العامة بما فيها الشرطة خدمة جميع المجتمعات بعدالة ومساواة.

ج. المؤسسات الجامعة والتي تتمتع بالتمثيل.

11. لضمان الطبيعة الجامعة والمتمتعة بالتمثيل لهيئة الحكم الانتقالي وحكومات الدولة النهائية، ينبغي أخذ عدة خيارات (تراكمية) بعين الاعتبار:

د. يجب على كل حكومة أن تضم على الأقل [x] في المائة من شاغلي المناصب منحدرين من كل محافظة من المحافظات.

هـ. يجب أن تضم كل حكومة نسبة مئوية دنيا من شاغلي المناصب من ضمن كل طرف المحددين في كل من [اسم المجموعة] [مع نسبة مئوية لكل مجموعة].

و. يجب أن تضم كل حكومة [X] في المائة على الأقل من شاغلي المناصب من [المدن الرئيسية]، و [X] في المائة من [خارج المدن الرئيسية].

ز. مزيج من الخيارات [1 و 2 و 3]

12. لضمان الطبيعة الجامعة والتمثيلية للقطاع الأمني، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار عدّة خيارات (تراكمية):

ح. أن يتضمن الدستور متطلباً بأن يعكس المنضوون تحت القوى الأمنية على كافة المستويات تنوع الشعب السوري.

ط. تأسيس هيئة للتوظيف وهيئة للتعين يعهد إليهما ضمان التنوع والمهنية.

ي. تبني حكم قانوني يقضي بأن يتضمن الضباط نسبة دنيا من الأشخاص المنتمين إلى مجموعة محددة (مسماة).