الرابطة السورية
لكرامة المواطن
SACD

خارطة طريق لبيئة آمنة في سوريا

بيئة آمنة شاملة ومستدامة لعودة اللاجئين والنازحين في الداخل

فريق قانوني - حقوقي سوري من الرابطة السورية لكرامة المواطن
بإشراف الدكتور عبد الحميد العواك وبالتشاور مع خبراء دوليين

جدول المحتويات

مقدمة 4

أهداف الورقة البحثية 7

تعريفات 8

اللاجئون السوريون 8

النزوح 8

النظام السوري 8

الدولة السورية 8

حكومة سورية جديدة 8

الأطراف المتنازعة 9

بيئة آمنة ومحايدة 9

حق العودة 9

خطوات لضمان العودة الآمنة للمهجرين 9

أولاً - التدابير والتغييرات والمتطلبات التي تسبق عودة المهجرين 11

1. التدابير والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالحقوق والحريات 11
- الحق في المشاركة السياسية 11
- الحق في المعارضة السلمية للسلطة 11
- حرية الإعلام 12
- الاعتراف بالقوانين والمعاهدات الدولية والالتزام بها 12
- الحق في الحقوق المطلقة دون قيود 12
- حماية الحقوق والحريات الأساسية والمطلقة من التعديلات 12

2. العفو العام 13

3. التدابير والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالأجهزة الأمنية 14
- معلومات أساسية 14
- مكافحة الاعتقال التعسفي والتعذيب 15
- إصلاحات قانونية فورية 17
- سرية الوثائق والأحداث 18

4. الإجراءات والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالجيش والقوات المسلحة 18
- تأسيس مجلس أمن قومي 19
- المصادقة البرلمانية على القرارات العسكرية 20
- عدم تسييس الجيش 20
- الرقابة البرلمانية والاستجواب 20
- إصلاح اللجنة العسكرية البرلمانية 22
- إلغاء الطائفية في صفوف الجيش 22
- الخطوات الإجرائية 22

5. الإجراءات والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالنظام القضائي والقانوني 23
- إلغاء العدالة الاستثنائية 24

6. الإجراءات والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالنظام القانوني 25
7. حقوق الملكية 25
8. حق العودة 26
9. الحق في الحصول على معلومات كافية عن الأوضاع السائدة من أجل العودة (الحق في المعرفة) 26
10. الحق في رفض خيار العودة 26
ثانياً: الإجراءات والتغييرات والمتطلبات أثناء عودة اللاجئين 27
1. المراقبة الدولية والإشراف على عملية العودة 27
2. خطة العودة 27
3. الحق في حرية الحركة 28
4. الحق في اختيار وجهة العودة 28
5. الاستمرار في الإصلاحات الأمنية 28
المبادئ الإدارية 29
التأسيس والهيكلية 29
الخطوات الإجرائية 30
6. استمرار الاصلاحات القضائية 30
إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى 30
تشكيل لجان مجلس القضاء الأعلى 31
القضاء الدستوري 31
7. آلية المساءلة 32
8. المفقودون 33
9. ترتيبات العودة 33
10. توزيع مساعدات العودة 33
11. الإعلام 34
ثالثاً: الإجراءات والتغييرات والمتطلبات بعد عودة اللاجئين ونازحي الداخل 35
1. تعريفات 35
حقوق الملكية 35
مصادرة الممتلكات 35
الاستيلاء على الممتلكات 35
اغتصاب الممتلكات العقارية 35
2. إجراءات إرجاع الممتلكات 35
3. الموظفون والمصروفات 36
4. الاختصاص القضائي 36
5. الإجراءات القضائية 36
6. إعادة الإعمار 37
الخلاصة 39

مقدمة

إن النزاع في سوريا - والذي بدأ عام 2011 بمظاهرات سلمية تدعو إلى القيام بالإصلاحات - يعتبر واحداً من أكثر التحديات تعقيداً التي واجهت المجتمع الدولي منذ نهاية الحرب الباردة، وليس هناك حالياً حل يلوح في الأفق. فهذا النزاع يعتبر استثنائياً ليس فقط من ناحية تعقيده الجيوسياسي وحقيقة أنه أصبح أيضاً مسرحاً لمواجهات إقليمية ودولية مباشرة أو بالوكالة. الأهم من ذلك هو أن هذا النزاع الحاصل في سوريا يعتبر فريداً من نوعه من حيث حجم الخسائر التي نتجت عنه وكذلك من ناحية الأوضاع المعيشية المأساوية التي أصبح يعاني منها ملايين السوريين وتدمير البنية التحتية والتغيرات العميقة التي حصلت في البنية المجتمعية والديموغرافية للبلد بسبب هذا النزاع.

لقد عمل بعض صُناع السياسات والوسطاء الدوليين جاهدين على البحث عن حل سريع، أو مغازلة واسترضاء النظام السوري ورعاته من الروس والإيرانيين. وعلى أية حال فإن الحل السياسي الشامل والمستدام الذي يلبي تطلعات السوريين يظل هو السبيل الوحيد لإنهاء النزاع واستعادة الاستقرار في المنطقة ومنع امتداد آثاره إلى البلدان المجاورة وأوروبا.

إن أية حلول جزئية أو مرتجلة لن تؤدي إلا إلى إطالة معاناة السوريين وتفاقم النزاع بشكل يصعب تخيله في الوقت الحالي. وبالتالي فإن هذا سيؤدي إلى تدمير ما تبقى من التماسك الاجتماعي للبلد بشكل نهائي.

يجب أن تؤخذ الحقائق الأساسية التالية بعين الاعتبار في أي تصور للحل المستدام والشامل في سوريا:

- تم تشريد أكثر من نصف سكان سوريا في عام 2011 كنتيجة مباشرة للجرائم ضد الإنسانية وكذلك بسبب جرائم الحرب المرتكبة ضد السوريين، حيث ارتُكبت معظمها من قبل النظام السوري وحلفائه.
- تعمل إيران والنظام السوري حالياً على إعادة تشكيل ديموغرافي في المناطق الاستراتيجية الرئيسة في سوريا، حيث أثر ذلك بالفعل بشكل كبير على الهيكل المجتمعي في تلك المناطق، وسيؤدي بالتأكيد إلى عواقب سياسية جذرية على مستقبل البلد.
- إن الحالة الأمنية والعسكرية والسياسية والاقتصادية في البلد تحول دون عودة السوريين المشردين عودةً آمنة وطوعية وكريمة إلى بلدهم. فهم غير قادرين في الوقت الحالي على التمتع بممارسة حقوقهم الإنسانية وحقوق المواطنة بشكل كامل ولا القيام بالمشاركة الفاعلة في تشكيل مستقبل بلدهم.

وبالتالي فإن أي محاولة حقيقية لتحديد وتنفيذ حلٍّ سياسي شامل ومستدام في سوريا يجب أن تتناول الحقائق المذكورة أعلاه وكذلك الحاجة إلى توفير إطار عملي فعال لإعادة السوريين النازحين إلى وطنهم وتمكينهم من المشاركة في تحديد وتنفيذ الحل السياسي.

أكد بيان جنيف لعام 2012 على أهمية إنشاء "بيئة محايدة يمكن أن يحدث فيها الانتقال السياسي". كما شدد قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2254 (2015) على "الحاجة الماسة إلى تهيئة الظروف للعودة الآمنة والطوعية للاجئين والنازحين في الداخل إلى مناطقهم الأصلية وإعادة تأهيل المناطق المتضررة".

ففي عام 2015 كان هناك حوالي أربعة ملايين لاجئ سوري[1] والآن هنالك أكثر من ستة ملايين لاجئ وما يقارب من سبعة ملايين نازح في الداخل السوري.[2]

يفتقر كل سكان سوريا إلى البيئة الآمنة وذلك قد يكون له عواقب وخيمة على الاستقرار الإقليمي. ولذلك فإنه يجب دائماً تفسير قرارات مجلس الأمن الدولي وبياناته ذات الصلة بناءً على تطلعات الشعب السوري وليس فقط وفقاً لمصالح ووجهات نظر أطراف النزاع

وعند وضع حل سياسي في سوريا لا يمكن تجاهل غزو روسيا لأوكرانيا في فبراير/شباط 2022. فقد أدى النزاع السوري ونتيجة (سوء) تعامل المجتمع الدولي معه إلى زرع بذور المأساة في أوكرانيا. هناك دروس واستنتاجات حتمية يجب أن تصبح جزءاً من التفكير الأساسي للحصول على حل مستدام وشامل في سوريا.

بادئ ذي بدء، يجب على المجتمع الدولي التخلي عن أية أوهام بأن روسيا يمكن أن تلعب أي دور "كضامن" في أي جانب من جوانب العودة المنظمة للمهجرين السوريين إلى ديارهم. حيث يجب أن يتم التعامل مع روسيا كطرف في هذا النزاع بدلاً من التعامل معها كوسيط. فقد نفذت روسيا في أوكرانيا نفس السياسات التي مارستها في سوريا على مدى السنوات الست الماضية، فاستهداف المدنيين والتسبب في التشريد القسري الجماعي من خلال التجويع والحصار ليست مجرد "عواقب للنزاع" ولكنها عبارة عن أدوات تستخدمها موسكو لتحقيق الأهداف العسكرية والسياسية الخاصة بها. ففي سوريا، تم تكليف روسيا في عام 2013 بالقيام بدور "الضامن" لإزالة وتدمير مخزون النظام السوري من الأسلحة الكيميائية بعد أن استخدم النظام تلك الأسلحة الكيميائية في الغوطة في أغسطس/آب 2013، حيث أسفرت تلك العملية عن مقتل حوالي 1400 مدني من بينهم نساء وأطفال. ولم يتم تدمير مخزون الأسلحة الكيميائية بالكامل، حيث شن النظام السوري المزيد من الهجمات الكيميائية ضد المدنيين في السنوات اللاحقة مع علم الروس بذلك على الأقل.

لا يوجد سيناريو يمكن فيه حمل المهجرين السوريين على أن يثقوا أو يقبلوا بضمانات الجاني الذي دمر منازلهم وشردهم قسراً. ولكي يكون للمجتمع الدولي أي نوع من المصداقية في أعين السوريين، يجب عليه التعامل بشكل ثابت مع سياسات روسيا وأعمالها الوحشية في كل من سوريا وأوكرانيا.

في السنوات الأخيرة، أصبح مصطلح "البيئة الآمنة" مصطلحاً أساسياً يستخدم في جميع المناقشات السياسية التي تجريها الدول المؤثرة حول سوريا. غير أنه وعلى الرغم من تأكيد جميع الأطراف على أن توفر البيئة الآمنة هو شرط ضروري لتحقيق أي عنصر من عناصر الحل السياسي، إلا أنها لم تحدد تلك البيئة بشكل واضح البتة؛ كما أنه لم يتم وضع خارطة طريق لتحقيق ذلك. والأهم من ذلك هو أنه لم تتم أي عملية استشارة للسوريين حول ظروف ومحددات البيئة الآمنة.

لذا عملت الرابطة السورية لكرامة المواطن (SACD) ولأكثر من عامين على التواصل بطريقة منهجية ومنظمة مع النازحين السوريين في الداخل، واللاجئين لفهم أوضاعهم والتعبير بدقة عن رؤيتهم حول مستقبل بلدهم وكذلك ظروف عودتهم إلى أماكنهم الأصلية بطريقة آمنة، طوعية وكريمة.

[1] https://www.unhcr.org/uk/news/latest/2015/7/559d648a9/four-million-syrians-fled-war-persecution.html
[2] https://www.unhcr.org/uk/syria-emergency.html

حيث تم تحقيق هذا التواصل من خلال حملات منظمة ومستمرة من اللقاءات الشخصية مع المجتمعات النازحة وكذلك من خلال المناقشات المعدة لتطوير فهم عميق للتطلعات والمخاوف والتحديات التي تواجه المهجرين السوريين. كما أقامت الرابطة السورية لكرامة المواطن (SACD) فرق مناقشة ومسوحات داخل سوريا وخارجها مع عدة آلاف من السوريين، بما في ذلك المناطق التي يسيطر عليها النظام السوري، وذلك لاستكمال رؤية تصور السوريين للبيئة الآمنة وظروف العودة إلى بلدهم.

ثم قامت مجموعة من الخبراء القانونيين والدستوريين السوريين والدوليين بمراجعة نتائج هذا التواصل مع المجتمعات السورية النازحة والشخصيات المؤثرة داخل وخارج البلد والتوصل إلى وثيقة الموقف الشاملة هذه وكذلك إلى عدد من الملاحق التفصيلية التي تقدم وصفاً دقيقاً ومفصلاً للبيئة الآمنة من وجهة نظر السوريين وتحدد خارطة طريق عملية وبراغماتية للتنفيذ.

لقد حددت جهود التوعية التي بذلتها الرابطة السورية لكرامة المواطن (SACD) وكذلك نقاشات الخبراء على مدى العامين الماضيين ثلاثة مخاوف ومعضلات رئيسية للمهجرين السوريين - كونهم مكوّن يضم أكثر من نصف عدد السكان - كما يلي:

- إن الوضع الأمني وتداعياته في سوريا هو العقبة الرئيسية أمام أي عودة واسعة النطاق ونهائية.
- يواجه العائدون خطراً حقيقياً يتمثل في احتجازهم بشكل تعسفي و/أو إخفائهم وتجنيدهم قسراً أو ابتزازهم ومضايقتهم.
- لقد تم ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية بحق السوريين مع الإفلات التام من العقاب، وتشمل تلك الجرائم استخدام الأسلحة الكيميائية التي لها آثار دائمة.

وبحسب ما توصلت إليه الرابطة السورية لكرامة المواطن (SACD)، فإن رؤية المهجرين السوريين تجاه البيئة الآمنة تنبع من صميم حقوق الإنسان وكذلك من المنظور الإنساني وذلك بغض النظر عن أي اعتبارات سياسية. وذلك المنظور يوصل فكرة الحاجة إلى إعطاء السوريين صوتاً حقيقياً ومؤثراً في المناقشات السياسية التي ستحدد مصيرهم، ويقر بأن أي خطأ في تحديد أو تحقيق البيئة الآمنة ربما يكلف السوريين حياتهم وكرامتهم.

يستند موقف الرابطة السورية لكرامة المواطن (SACD) بشأن تنفيذ البيئة الآمنة إلى الوثائق والقرارات ذات الصلة، بما في ذلك بيان جنيف والقرار 2254، فضلاً عن الدروس المستفادة من البلدان الأخرى التي مرت بظروف مماثلة. ولقد درست الرابطة السورية لكرامة المواطن (SACD) بشكل دقيق مبادئ ومضمون الوثائق ذات الصلة والتي تنظم عودة المهجرين - فضلاً عن آلية تنفيذها - وذلك لاستخلاص استنتاجات عملية وبراغماتية ووضع مجموعة من أفضل الممارسات.

لم تركز هذه الدراسة على تطوير تعريف نظري لبيئة آمنة مثالية من وجهة نظر تصورية، بل ركزت على تحويل رؤية السوريين وتطلعاتهم إلى خارطة طريق ملموسة ذات إجراءات ومراحل تنفيذ محددة بدقة بحيث تؤدي في نهاية المطاف إلى خلق بيئة آمنة للبلد ككل ولجميع السوريين.

إن خارطة الطريق هذه تمثل فعلياً إطار عمل ثلاثي الأطوار بحيث يتم عن طريقها تقسيم عملية العودة إلى ثلاثة مراحل رئيسية مختلفة تماماً ويكون لكل منها متطلباته الأساسية وأهدافه ومخاطره ومجموعة من التدابير العملية التي يجب مراعاتها، هذه المراحل هي:

1. مرحلة ما قبل العودة
2. مرحلة أثناء العودة
3. مرحلة ما بعد العودة

إن هذا النهج المرحلي مدفوع بتعقيد عملية العودة وذلك عندما يتم تحليلها من وجهة نظر تنفيذية وليس من جانب نظري. إن تجزئة مثل هذا الالتزام الضخم أمرٌ لا بد منه لأن كل مرحلة لها متطلبات وأهداف مختلفة، وكل مرحلة تشكل أساساً يمهد للمرحلة التالية والتي تتمتع بمجالات عمل وجهات فاعلة وأدوات ونتائج مختلفة. والأهم من ذلك هو أنه يجب أن تكتسب كل مرحلة ثقة المهجرين السوريين في العملية وأن تظهر تقدماً تدريجياً وملموساً ويصاحبها شعورٌ قويٌ بوجود ضماناتٍ من قبل جهاتٍ دوليةٍ فاعلةٍ ذات مصداقية.

إن الفشل في تحقيق بيئة آمنة لجميع السوريين وفقاً لرؤيتهم وفهمهم لحالة بلدهم لن يؤدي إلا إلى المزيد من عدم الاستقرار وإلى ظهور موجاتٍ جديدة من النزوح وتحديداً إلى أوروبا وتركيا. حيث توقع المجلس النرويجي للاجئين تشريد 6 ملايين آخرين من اللاجئين السوريين على مدى السنوات العشر القادمة، في حال ظل الوضع في البلد على ما هو عليه.[3] ووفقاً للمسح الذي أجرته الرابطة السورية لكرامة المواطن (SACD) في عام 2020، فإن ما يقرب من 82 بالمائة من حوالي 1100 من المهجرين السوريين الذين شملهم المسح يعتبرون تغيير النظام شرطاً أساسياً لعودتهم.[4] وبالتالي فإنه بالنظر إلى السياسات الأمنية والعسكرية الحالية التي يفرضها النظام السوري في خضم الانهيار الاقتصادي وغياب الإطار القضائي والقانوني، لا تزال البيئة الآمنة للعودة بعيدة المنال.

يجب أن يُقر أي حل مستدام وقابل للتطبيق بأن البيئة الآمنة هي كلٌ لا يتجزأ، بمعنى أنه يجب أن تكون البيئة آمنة في جميع أنحاء سوريا ولجميع السوريين. ولا توجد حالياً مناطق آمنة في البلد. فعلى الرغم من تقسيم سوريا إلى مناطق نفوذ بحكم الأمر الواقع، إلا أنه لا يمكن اعتبار أي منطقة آمنة بمعزل عن المناطق الأخرى.

أهداف الورقة البحثية

تسعى هذه الورقة البحثية إلى تحقيق الأهداف التالية:

- حماية وتعزيز حقوق السوريين وضمان أمنهم ومصالحهم بغض النظر عن أي اعتباراتٍ سياسية.
- نقل صوت السوريين ورؤيتهم فيما يتعلق بقضية البيئة الآمنة وكيفية تحقيقها.
- تقديم طريقة عملية للخروج من الشلل السياسي الحالي من خلال التركيز على الخطوات الواقعية للدفع بالعملية إلى الأمام مع إعطاء الأولوية لتصور وتحقيق البيئة الآمنة. فمن غير الواقعي أو العملي التركيز على المكونات الفردية للحل السياسي كون جميع تلك المكونات تعتمد على تنفيذ البيئة الآمنة، ومع ذلك يتم تجاهل البيئة الآمنة في حد ذاتها.
- اقتراح تدابير عملية لبناء الثقة لاستعادة ثقة السوريين في جدية والتزام مؤيدي العملية السياسية وضامنيها وإبراز قدرتهم على تحقيق الشروط اللازمة لعودتهم إلى بلدهم.

[3] /https://www.nrc.no/news/2021/march/syria-another-decade-of-crisis-on-the-horizon-expected-to-displace-millions-more
[4] /https://syacd.org/we-are-syria

تعريفات

اللاجئون السوريون

أي شخص يحمل الجنسية السورية أو الشخص عديم الجنسية ممن كان محل إقامته المعتاد في سوريا قبل عام 2011 بحيث أُرغموا أو أُجبروا على الفرار أو ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة بعد عام 2011 نتيجة للنزاع المسلح أو النزاع الداخلي أو العنف السائد أو انتهاكات حقوق الإنسان أو الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي من صنع البشر أو الهروب من آثار هذه الظروف وعبور الحدود الدولية لسوريا.

وعلى خلاف اللاجئين، فإن النازحين داخلياً لم يعبروا الحدود الدولية للبلد ولكنهم التمسوا اللجوء داخل سوريا على الرغم من أن نسبة منهم ظلت تحت حماية الدولة أو الجهات الفاعلة غير الحكومية التي تسببت في نزوحهم. ويشمل مسمى النازحون داخلياً أيضاً اللاجئين الذين فروا من سوريا بعد عام 2011 ولكنهم عادوا لاحقاً وأصبحوا نازحين داخلياً، بالإضافة إلى الأطفال غير المصحوبين بذويهم ممن تُوفي آباؤهم أو تعرضوا للاختفاء القسري.

النزوح

وهو انتقال الأفراد أو الجماعات من موقع إلى آخر داخل حدود الدولة أو عبر حدودها. ويحدث النزوح دون إرادة النازحين وذلك بسبب التهديدات الخارجية للحياة كالمجاعة أو الحرب أو الجفاف أو التصحر أو أي وضع آخر يجبر النازحين على مغادرة مناطقهم الأصلية والذهاب إلى مواقع أخرى داخل أو خارج الحدود الدولية لبلدهم.

المهجر

المهجر هو وصف ينطبق على النازح واللاجئ

النظام السوري

وهو السلطة التي تحكم الدولة السورية في الوقت الراهن أو التي قامت بذلك فيما مضى قبل حصول أي انتقال سياسي في المستقبل وفقاً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة ووفقاً لتطلعات الشعب السوري.

الدولة السورية

جميع المؤسسات والهيئات والدواوين الرسمية المكلفة بإدارة شؤون المواطنين السوريين في البلد والمسؤولة عن حماية حقوقهم وضمان أمن البلد واستقرارها.

حكومة سورية جديدة

هي الحكومة المستقبلية المنتخبة وفق دستور جديد وعبر انتخابات شرعية وشفافة تحت رقابة دولية والتي ستقود إلى انتقال سياسي كامل. ونظراً لأنه من غير الممكن التنبؤ بنوع السلطة التي ستحكم سوريا بالكامل أو كسلطات غير رسمية في مناطق نفوذ مختلفة، سيتم افتراض مراحل الحكم التالية:

السلطات غير الرسمية في سوريا المقسمة قبل أي اتفاق سياسي: وسيشمل ذلك -على سبيل المثال لا الحصر- المعارضة السورية والنظام السوري وقوات سوريا الديمقراطية.

"دولة سورية" إدارية: مع فراغ سياسي في البلد أثناء المراحل الأولى لما بعد الاتفاق السياسي أو أثناء المراحل الأولى لتنفيذه.

"حكومة سورية جديدة": كنتيجة للتنفيذ الجزئي أو الكامل للاتفاق السياسي.

ومن المحتمل أن تتداخل هذه المراحل مع بعضها البعض (ومع المراحل الرئيسة الثلاث للعودة المحددة أعلاه) وقد لا تتحقق هذه المراحل بالكامل على النحو المنشود.

الأطراف المتنازعة

هي جميع الأطراف السورية التي تشارك حالياً (أو كانت تشارك) في نزاع عسكري أو سياسي منذ بداية النزاع في البلد في عام 2011. ويستثني هذا المصطلح أي أطراف غير سورية.

بيئة آمنة ومحايدة

هي بيئة خالية من أي تهديد جسدي أو عاطفي أو نفسي، سواء كان من صنع البشر أو طبيعياً أو غير ذلك. ويجب أن تتعامل الدولة السورية والأطراف المتنازعة مع اللاجئين والنازحين العائدين إلى البلد أو الباقين ضمن حدودها وفقاً للقانون وتماشياً مع مبادئ العدالة وعلى مبدأ المساواة للجميع دون تفضيل أو محاباة لطرف دون آخر على أسس عرقية أو دينية أو طائفية أو مذهبية أو بسبب لغة الشخص أو لونه أو معتقداته أو انتمائه السياسي.

حق العودة

[5] يشير الحق في العودة الآمنة والكريمة - وفقاً للتعريف العالمي لحق العودة بموجب القانون الدولي - إلى حق اللاجئين والنازحين في العودة إلى أماكن إقامتهم السابقة في سوريا دون التهديد بالاضطهاد أو المضايقة أو التمييز أو الترهيب أو التشهير على أساس العرق أو الانتماء الديني أو الميل السياسي أو أي سبب آخر.

ويجب دفع تعويض عن ممتلكات أولئك الذين لا يرغبون في العودة إلى البلد وكذلك عن أي خسارة أو ضرر لحق بتلك الممتلكات على النحو المطلوب من قبل الحكومات أو السلطات المختصة بموجب قواعد القانون الدولي ومبادئ العدالة .

ويسري هذا الحق على كل رجل وامرأة وطفل سوري وعلى أحفادهم بصرف النظر عن عددهم أو أصلهم الإثني أو الديني أو الطائفي أو المذهبي أو بسبب لغتهم أو لونهم أو معتقداتهم أو انتماءاتهم السياسية أو مكان إقامتهم أو مولدهم أو ظروفهم السياسية.

خطوات لضمان العودة الآمنة للمهجرين

لا يمكن إنهاء النزاع في سوريا بشكل كامل دون ضمان حق المهجرين السوريين والنازحين في العودة بشكل آمن إلى المناطق والمنازل التي عاشوا فيها قبل بداية النزاع. إن الطريق الواقعي والمستدام الوحيد لإنهاء النزاع في سوريا هو تأمين عودة المهجرين السوريين. وينبغي أن تستند ممارسة حق العودة إلى إرادتهم الحرة والتي تبقى بعيدة المنال حتى تصبح سوريا بيئة آمنة ومحايدة لجميع السوريين.

---

[5] المادة 13.2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 12.4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

وتتطلب تلك البيئة مجموعة من التغييرات والتدابير التي تؤثر على مجالات التنفيذ المختلفة لضمان الحد الأدنى من الظروف للعودة الآمنة الطوعية والكريمة. وتحدد هذه الوثيقة تلك المتطلبات والتغييرات والتدابير في نهج ثلاثي المراحل.

يتم اقتراح هذه التدابير والتغييرات مع الإدراك الكامل بأنه من غير المحتمل أن يتم تنفيذها بشكل خطي أو الالتزام بجدول زمني محدد بسبب عدم القدرة على التنبؤ بشكل كبير وكذلك نتيجة لعدم استقرار الوضع الحالي والمستقبلي للبلد. ولا تسعى خارطة الطريق هذه إلى وضع جدول زمني خطي ولكنها تسعى إلى تحديد الأولويات والاتجاهات والمضامين.

تؤسس هذه الوثيقة "مجموعات معرفية" فيما يتعلق بالحد الأدنى مما يجب تنفيذه من أجل إرساء أسس بيئة آمنة على الأرض والبدء في بناء ثقة السوريين في العملية السياسية وقدرتها على الاستمرار. وينبغي أن يوجه هذا الإطار الجهود السياسية وأن يجعلها تتركز في الاتجاه الصحيح.

أولاً - التدابير والتغييرات والمتطلبات التي تسبق عودة المهجرين

1. التدابير والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالحقوق والحريات

يجب أن ينص الدستور الجديد أو المعدل - بشكل واضح لا لبس فيه - على الأسس والمبادئ التي يتم على أساسها تطبيق سيادة القانون. ويجب أن يوفر أيضاً إطاراً يحدد حقوق المواطنين وحرياتهم وكذلك الضمانات الأساسية لحمايتهم ومنع الدولة والسلطات من انتهاكها أو إساءة استخدامها. كما يجب أن يشكل الدستور الإطار الرئيسي لحماية حقوق الإنسان بفعالية وكفاءة على الصعيد الوطني.

لا يقوم هذا القسم، ولا الدراسة البحثية بأكملها، بتحليل دستور عام 2012 بشكل شامل، كما لا يقدم جميع الإصلاحات الدستورية اللازمة. لكنه يركز على العيوب والنماذج الرئيسة التي تحتاج إلى تصحيح لضمان الحقوق والحريات الأساسية التي من شأنها أن تسمح بعودة آمنة وطوعية وكريمة للمهجرين السوريين.

كان الدستور أحد المصادر الرئيسية لانتهاكات حقوق وحريات المواطنين في العقود الخمسة الماضية وذلك نتيجة للهامش الواسع والغامض الذي يتمتع به المشرعون العاديون في تفسير مواد الدستور وإصدار القوانين المعطلة له والأهم من ذلك كيفية فرضها لاحقاً.

إن المواد رقم 33 إلى 54 من دستور عام 2012 - والتي تغطي قسم الحقوق والحريات - لم تكن كافية لضمان حقوق المواطنين وحرياتهم، وترافق سوء صياغة مواد الدستور مع التطبيق الجائر للقوانين. إن هذه المواد الدستورية - وتطبيقها- تبين بوضوح المنهجية التي يتّبعها النظام السوري في انتهاك الحقوق والحريات، إذ إن النص الدستوري يتعمد تفويض المشرع العادي بتنظيم الحريات بشكل كامل. فيقوم المشرع العادي بإصدار قوانين بحجة تنظيم الحريات ولكن هدفه تعطيلها، وبالتالي فلقد اعتمد النظام السوري في انتهاك الحريات على النص الدستوري.

الحق في المشاركة السياسية

إن الطريقة التي يتناول بها دستور عام 2012 المشاركة السياسية تعطي مثالاً واضحاً على التحول الجذري المطلوب من حيث صياغة النصوص وتنظيم القوانين اللاحقة. كما أنها تسلط الضوء على الحاجة إلى هيئة دستورية لمراقبة هذه اللوائح ومنح المشرعين سلطات وصلاحيات محدودة للغاية. وبعد تعديل المادة رقم 8 من دستور عام 1973 والتي كانت أحد محفزات الثورة والاضطرابات في سوريا في ذلك الوقت، تم صياغة مادة دستورية جديدة تمنح الدولة السيطرة الكاملة على المشاركة في الحياة السياسية.

ويشترط القسم الثاني من المادة رقم 8 من دستور 2012 أن تكون جميع الأحزاب السياسية "مرخصة" كي يحق لها المشاركة في الحياة السياسية. كما ينص القسم الثالث من هذه المادة على أنه "يجب أن ينظم القانون الأحكام والإجراءات المتعلقة بتشكيل الأحزاب السياسية"، مما يعطي المشرعين العاديين سلطة منح هذه السيطرة للدولة، وهو ما حدث بالفعل.

الحق في المعارضة السلمية للسلطة

باتباع نفس نموذج المشاركة السياسية، فإن المادة رقم 44 من دستور 2012 تنص على أن "للمواطنين الحق في التجمع والتظاهر السلمي والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور، ويجب أن ينظم القانون

ممارسة هذه الحقوق". حيث تجيز المادة بشكل واضح الحق في التظاهر والاحتجاج ولكنها تفوض المشرعين بتنظيم وضمان هذه الحقوق. أما بالنسبة للمشاركة السياسية، فإنهم لم يفعلوا ذلك على الإطلاق.

حرية الإعلام

على الرغم من أن هذه الحرية تعتبر إحدى ركائز المجتمع الديمقراطي المنفتح، إلا أنها كانت مقيدة أكثر من باقي الحريات الأخرى، حيث وقعت ضحية الصلاحيات التسلطية الممنوحة للمشرعين العاديين للقيام بتفسير النص الدستوري وتنظيم القوانين المناظرة.

وتنص المادة 43 من دستور عام 2012 على أنه "تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائط الإعلام واستقلالها وفقاً للقانون". فمن الواضح أن الدولة أصبحت الجهة التنظيمية والضامنة الوحيدة لهذه الحرية.

وبالتالي فلقد ولدت هذه المادة ميتة لأنها لم توفر إطاراً حقيقياً لحماية وضمان توفير هذه الحرية الأساسية في مجتمع يطمح إلى أن يكون منفتحاً وحراً مع الشعور القوي بالشفافية والمساءلة.

الاعتراف بالقوانين والمعاهدات الدولية والالتزام بها

يجب تعزيز دور وتأثير القانون الدولي في الدستور السوري بشكل كبير، ويجب أن ينعكس ذلك بوضوح في المواد المتعلقة بالمعاهدات الدولية التي التزمت بها الدولة السورية.

كما يجب أن يؤكد النص الدستوري على القيمة القانونية للاتفاقيات الدولية الموقعة من قبل الدولة السورية ويقبل أن تكون ضمن النظام القانوني السوري. ولا يجب اعتبار الوضع القانوني للاتفاقيات الدولية مواداً دستورية، بل يجب أن تُعتبر مبادئ يتم تنظيم القوانين على أساسها.

الحق في الحقوق المطلقة دون قيود

يجب أن ينص الدستور على الحقوق بشكل مطلق، دون قيود أو محددات. وفي حال اعتبرت بعض القيود ضرورية أو مناسبة لمواد دستورية محددة، فإنه يجب أن يتم ذلك بشكل منفصل، مع الامتناع عن مساواة الحق المطلق بأي قيد مرتبط به. ولطالما أعطى المشرعون السوريون العاديون الحق والقيود نفس الوزن والأهمية.

حماية الحقوق والحريات الأساسية والمطلقة من التعديلات

يجب أن تكون المواد الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات المطلقة غير قابلة للتغيير. ويجب أن تحظى الأسس الاجتماعية للدستور بمعاملة متميزة جداً عن الأسس السياسية ويجب توفير المزيد من الحماية لها. وتحتفظ الدساتير في البلدان ذات التقاليد القوية والمستقرة في مجال الحقوق والحريات الاجتماعية بالفصل الواضح بين الحقوق الاجتماعية والسياسية. وهذا يتطلب إطاراً دستورياً واضحاً وقوياً ذا طابع قضائي. ويجب تكليف العدالة الدستورية أو المجالس الدستورية بالقيام بمناقشة وتقييم دستورية القوانين المنظمة.

2. العفو العام

استغل النظام السوري المؤسسة القضائية لخدمة أهدافه وعمل على تسييسها واستغلالها في محاكمة كل من شارك في الحراك الشعبي ضده. ولقد حولت هذه المؤسسة القضائية المواطنين الأبرياء إلى مجرمين وأصبحوا مطاردين وفقاً لأحكام قضائية تمنعهم من التمتع بحياة طبيعية. ولا تسقط هذه الملاحقات والدعاوى القضائية أو تنتهي باتفاق سياسي. فيجب أن يكون هناك إجراء قانوني يلغي تلك الملاحقات والدعاوى ويبطل آثارها ويعيد الملاحقين والمحكوم عليهم إلى وضعهم القانوني الذي كانوا عليه قبل استهدافهم. والإجراء الأنسب لتحقيق ذلك يتمثل في العفو العام، الذي يلغي الطابع الجنائي للأنشطة والأفعال التي يقوم بها المواطنون المستهدفون ويوقف الدعاوى وإجراءات المحاكمة ويلغي العقوبة.

يجب ضمان توفر الحقوق والحريات - الموضحة في القسم السابق - في الدستور قبل أن ينظر السوريون المهجرون بجدية في مسألة العودة والمشاركة في تلك العملية. كما يجب أيضاً القيام بتنفيذ مجموعة من التصحيحات والتدابير القانونية بشكل فوري وذلك كجزء من عفو عام حقيقي من أجل تنظيم الوضع القانوني والأمني لمئات الآلاف من السوريين الذين تعرضوا للاضطهاد والاستهداف بشكل جائر وغير قانوني من قبل النظام السوري (وكذلك أي سلطة سورية مستقبلية). وتتعلق هذه التصحيحات بالقوانين السورية التي تتعارض مع دستور عام 2012 والتي تمت صياغتها تلبية للاحتياجات السياسية والأمنية للدولة.

وسيتطلب هذا العفو العام الحصول على الضمانات اللازمة وآليات المراقبة المناسبة للإشراف على تنفيذه بالكامل.
ولقد أصدر النظام السوري عدداً من قرارات العفو الكاذبة على مدى السنوات القليلة الماضية لأغراض سياسية وأغراض تتعلق بالعلاقات العامة. ولذلك فإن نجاح العفو المقترح سيكون بداية لمجموعة تدابير بناء الثقة الحقيقية التي توحي للشعب السوري بالالتزام الجاد للدول الداعمة للعملية السياسية وتحقيق بيئة آمنة لجميع السوريين.

يجب تنفيذ العفو العام بشكل شامل قبل عودة اللاجئين والنازحين إلى بلدهم، كما يجب أن يعالج العفو جميع الإدانات الجنائية ويمنع الدولة من القيام بأي عمل جنائي ضد الأفراد وفقًا لما يلي:

- يجب سن قانون لإلغاء جميع المحاكم الاستثنائية (بما في ذلك محكمة مكافحة الإرهاب والمحكمة العسكرية الميدانية) وإحالة جميع القضايا التي فيها إلى محاكم ذات اختصاص إقليمي في مناطق سكن المتهمين .
- يجب إلغاء وإبطال جميع قرارات المحاكم القائمة على قانون مكافحة الإرهاب رقم 19 لعام 2012، باستثناء الإدانات المتعلقة بالجرائم ضد الإنسانية والتي قد لا تخضع للعفو ولا تسقط بالتقادم. وأي جلسات استماع تتعلق بالحقوق الشخصية يجب أن تكون من اختصاص المحاكم المختصة.
- يجب إطلاق سراح جميع السجناء السياسيين على الفور.
- يجب العفو عن جميع الإدانات في الجنح الناتجة عن التهجير أو اللجوء وخاصة عبور حدود البلد بشكل غير قانوني أو ترك منصب وظيفي أو حيازة جواز سفر مزور بسبب رفض السلطات منح المواطنين وثائق شخصية، طالما أن تلك المستندات المزورة تتوافق مع واقع الحال.
- يجب العفو عن جميع الإدانات في الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري الصادر بمرسوم تشريعي رقم 61 لسنة 1950 وتعديلاته والذي يتضمن ما يلي:
  - الفرار الداخلي (المادة رقم 100)
  - الفرار الخارجي (المادة رقم 101)

- الفرار (المادة رقم 103- فقرة 4)
- سيتم الإعلان عن العفو من أجل كبح ومنع سلطات الدولة من فتح أو متابعة التحقيقات أو الاتهامات المتعلقة بالمسائل المذكورة أعلاه.

ولكي تتحقق الاستفادة من هذا العفو يجب أن لا تتم مطالبة المتهمين والمدانين بتسليم أنفسهم للسلطات. فيجب تطبيق إجراءات تنفيذ أحكام العفو حتى في حالة غياب المستفيدين ويجب على المدعي العام استكمال الإجراءات كما لو كان المتهمون أو المحكوم عليهم حاضرين.

ولا يؤثر هذا العفو على الدعاوى الشخصية التي يجب أن تظل خاضعة لسلطة المحكمة المختصة. وفي جميع الحالات يجوز للفرد رفع دعوى أمام هذه المحكمة في غضون سنة واحدة من إصدار هذا المرسوم التشريعي؛ وبعد هذه المدة يجب أن يسقط الحق في رفع الدعاوى أمام المحكمة الجنائية. وبعد ذلك يجب أن يستمر المدّعون في التمتع بالحق في رفع الدعاوى الخاصة بهم أمام المحكمة المدنية ذات الصلة.

3. التدابير والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالأجهزة الأمنية

إن الهدف النهائي من هذه الإجراءات هو إجبار الدولة السورية والأطراف السورية المتنازعة على الامتثال لترتيبات ضمان: سلامة اللاجئين والنازحين العائدين إلى سوريا أو المقيمين فيها من الاعتقال التعسفي أو الاعتداء الجسدي أو المضايقة من قبل أجهزة أمن الدولة أو من قبل أطراف أخرى، وكذلك ضمان دمج الأجهزة الأمنية في جهاز واحد غير طائفي ويلتزم بالحياد تجاه جميع المواطنين السوريين، وأيضاً ضمان إعادة المنشقين إلى مناصبهم بكامل الحقوق بما في ذلك أقدميتهم العسكرية وحقهم في العودة إلى مناصبهم السابقة. ويجب أن تكون مهمة جهاز الأمن حماية الأمن الداخلي والخارجي للبلد، أي أنه يجب أن يمارس واجباته وفق الدستور والقانون وتحت إشراف برلماني وقضائي فعال.

معلومات أساسية

إن الصلاحيات اللامحدودة التي مُنحت للأجهزة الأمنية السورية - وغياب أي رقابة أو شفافية أو مساءلة حقيقية عن أفعالها - كانت أساساً لحكم قمعي امتد على مدى خمسة عقود في سوريا وكذلك تسببت بالانتهاكات الفظيعة لحقوق الإنسان مما أدى إلى اندلاع انتفاضة عام 2011.

إن الأفرع الأمنية المتعددة التي يمتلكها النظام مكنته من التمسك بقبضة السلطة بشكل قوي. حيث أنشأ النظام إطاراً دستورياً وقانونياً يسمح لتلك الفروع الأمنية بالتصرف بحصانة كاملة مع الإفلات من العقاب. ويدين الجهاز الأمني بالولاء للنظام وحده وتكمن مهمته في حماية السلطات الحاكمة بأي ثمن كان وذلك مقابل مجموعة واسعة من الامتيازات والمزايا المالية.

وتتمتع جميع الأفرع الأمنية بالسلطات والصلاحيات الكاملة لإجراء أي تحقيق ضد المدنيين واتخاذ أي إجراءات تراها مناسبة دون الخضوع للرقابة القضائية ودون الامتثال للمواد ذات الصلة من الدستور. بل وكانت أدوارهم تتداخل وتتنافس أحياناً مما سمح للنظام إبقاء أجهزة الأمن تحت السيطرة.

كما يحق للأجهزة الأمنية التدخل في جميع جوانب وقطاعات الحياة العامة، بما في ذلك الإعلام والأنشطة الاقتصادية والأعمال التجارية والإدارة في القطاعين العام والخاص وكذلك الحياة الاجتماعية وأنشطة المجتمع المدني.

كل تلك التجاوزات كانت ممكنة بسبب عدم وجود إطار دستوري واضح لتحديد الدور والمهمة (أو حتى نوع الفروع الأمنية المطلوبة) أو آليات المراقبة. ولا تمتلك سوريا إطاراً قانونياً واضحاً مبنياً على الدستور من أجل العمل على تنظيم أنشطة وسلوك الأجهزة الأمنية.

كما يعاني جهاز الأمن السوري من عيوب هيكلية لم يمنعها الدستور أو القانون. وتضم تلك الأجهزة مجموعة من الفروع الرئيسية والفرعية التي يسيطر عليها الأفراد بشكل مطلق دون شفافية أو خضوع للمساءلة أمام أي هيئات قضائية أو دستورية. فعلى سبيل المثال كان مكتب الأمن القومي يقدم تقاريره إلى حزب البعث قبل عام 2011، ولقد عرّف دستور 1973 حزب البعث بأنه "الحزب الحاكم في المجتمع والدولة". وصدر المرسوم رقم 36 في عام 2012 بعد انتفاضة 2011، حيث ينص على أن مكتب الأمن القومي سيقدم تقاريره إلى رئيس الجمهورية، وتم تكليفه بمهام داخلية وخارجية بما في ذلك تحديد السياسات الأمنية للبلاد. وبالتالي فإن الهيئة الحكومية المسؤولة عن السياسات الأمنية تقدم تقاريرها إلى شخص واحد، ولم يتم تحديد دورها في الدستور ولا توجد قوانين تنظم عملها. وينطبق هذا "النموذج" على جميع الفروع الأمنية تقريباً.

يُظهر الجهاز الأمني أيضاً تركيبة ديموغرافية شديدة الانحراف وتكويناً طائفياً فاضحاً - وهو السبب الأساسي لسلوكه الشنيع. حيث تم انتقاء الأعضاء على أساس الولاء للطائفة والأفراد بدلاً من الولاء للمجتمع. فإن رئيس شعبة الاستخبارات العسكرية - على سبيل المثال - يكون دائماً من الأقلية العلوية ويشكل العلويون 90% من العديد من فروع هذه الشعبة. ويكون الوضع مماثلاً في إدارة المخابرات الجوية، حيث يشكل العلويون حوالي 70% من دائرة المخابرات العامة.

مكافحة الاعتقال التعسفي والتعذيب

تحظر المادة رقم 4 (القسم الثاني) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية -والتي يجب أن يقرها أي دستور سوري مستقبلي، كما هو مذكور في قسم الحريات والحقوق- الانتقاص من بعض الحقوق أثناء حالات الطوارئ العامة والحروب، بما في ذلك الحق في الحياة وعدم التعرض للتعذيب أو السجن بشكل تعسفي.

يعد التعذيب والاعتقال التعسفي من أكثر الانتهاكات المتكررة والمهددة لحقوق الإنسان في سوريا. كما أنها تعتبر من أكثر الممارسات الفتاكة التي تقوم بها قوات الأمن. لذلك يجب وضع تدابير وقوانين لوقفها.

الاعتقالات التعسفية والاختفاء القسري

تعاقب المادة رقم 357 من قانون العقوبات السوري على الاعتقال التعسفي. وتنص تلك المادة على أن "كل موظف يحتجز أو يعتقل شخصاً خارج إطار الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة". وعلى الرغم من شدة هذه العقوبة إلا أن هذا القانون لم يكن له أي تأثير في كبح جماح قوات الأمن. ولذلك فإن هنالك حاجة إلى نهج قانوني جديد لوقف الاعتقالات التعسفية والاختفاء القسري وخاصة بين أوساط النازحين السوريين العائدين إلى ديارهم.

ويجب اتخاذ الخطوات القانونية التالية:

- يجب تعريف الاعتقال التعسفي في القانون السوري كما عرّفته مجموعة العمل المعنية بالاحتجاز التعسفي التابعة لمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، بالإضافة إلى أي اعتقال خارج إطار القانون وبدون أمر توقيف.
- يحق لكل شخص حُرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال طلب اتخاذ الإجراءات اللازمة بحيث تقوم إحدى المحاكم بالبت في شرعية اعتقاله على وجه السرعة وتصدر أوامرها بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني.
- يجب أن تشمل عقوبة الاعتقال التعسفي كلاً من منفذ الاعتقال والمحرّض وأي شركاء أو أفراد تدخلوا في القضية كما يجب أن تكون عقوبة ذلك بالسجن لمدة لا تقل عن 15 عاماً.
- أي شخص كان على علم بالاعتقال التعسفي ولكنه لم يبلغ السلطات القضائية عنه يعتبر مسؤولاً وشريكاً في ذلك.
- وكلاء النيابة والقضاة الذين يتم إخطارهم بالاعتقال التعسفي ولكنهم لا يتخذون أي إجراءات لإنهائه يعتبرون أيضاً شركاء في الاعتقال وسيخضعون للعقاب.
- يجب على النيابة العامة (الادعاء العام) أن تفوض وكلاء النيابة (المديريات) بمراقبة مراكز الاحتجاز بشكل يومي.
- لا يسري قانون السقوط بالتقادم على هذه الجرائم.

التعذيب

تجرّم المادة 391 من قانون العقوبات السوري التعذيب ولكن هذا القانون لم يكن مفعلاً ولم يتم تطبيقه على الإطلاق. تقترح خارطة الطريق هذه استخدام النهج الذي اتبعته فرنسا عندما عدّل القانون رقم 687/92 لعام 1993 تعريف التعذيب من اعتباره ظرفاً مشدداً إلى جريمة قائمة بذاتها تختلف عن التحرش أو إلحاق الضرر. وبناءً على هذا القانون الفرنسي نقترح اتباع النهج التالي:

- يُقصد بمصطلح "التعذيب" أي فعل يتم من خلاله حدوث ألم أو معاناة شديدة - سواء كان جسدياً أو ذهنياً - بحيث يلحق الألم أو المعاناة بشخص ما بشكل متعمد لأغراض معينة، كغرض الحصول على معلومات أو اعترافات منه أو من شخص ثالث أو معاقبته على أحد الأفعال التي ارتكبها أو تم الاشتباه بارتكابها من قبله أو من قبل شخص ثالث أو تخويفه أو إكراهه هو أو شخص ثالث أو لأي سبب قائم على أساس التمييز من أي نوع كان وذلك عندما يكون قد تسبب في هذا الألم أو المعاناة وحرض أو وافق عليه وقبله موظف عمومي أو أي شخص آخر ذي صفة رسمية. ولا يشمل ذلك الألم أو المعاناة الناجمة عن الحالات العرضية أو الطارئة الناتجة فقط عن تنفيذ العقوبات القانونية.
- لا ينبغي التعامل مع التعذيب وكأنه ظرف مشدد، بل يجب اعتباره جريمة قائمة بذاتها تختلف عن المضايقة أو إلحاق الضرر.
- يجب أن يكون للنظام القضائي العادي سلطة لملاحقة هذه الجرائم والتحقيق فيها ولا يجب أن تكون هناك حاجة إلى محاكم استثنائية.
- ولا يجوز طلب إذن مسبق لمقاضاة المسؤولين المتهمين بالتورط في التعذيب.
- يجب على المدعين العامين والقضاة التحقيق وإجراء جلسات استماع للشهود ولا يجب أن يتدخل فرع الأمن إلا في المهام الفنية.
- لا يجوز قبول أي أعذار أو مبررات لأعمال التعذيب، بما في ذلك الحرب (أو التهديد بالحرب) أو عدم الاستقرار السياسي أو حالة الطوارئ العامة.

- يجب رفض عذر اتباع الأوامر من الرؤساء أو السلطات في جميع الأحوال.
- تعتبر جميع أوامر التعذيب الصادرة عن أي مسؤول أوامر غير شرعية.
- لا تعتبر أي أقوال يتم الحصول عليها تحت التعذيب مقبولة قانوناً ولا يمكن استخدامها كدليل، إلا ضد المتهمين بارتكاب التعذيب.
- عقوبة ارتكاب جريمة التعذيب هي السجن 15 عاماً ما لم تكن هناك ظروف مشددة.
- وفي حال تضمن التعذيب اعتداءً جنسياً دون الاغتصاب -والذي يجب أن يحمل عقوبة تراكمية إضافية- يجب أن تكون العقوبة هي السجن 20 عاماً.
- ويتم تشديد العقوبة وزيادة عدد السنوات لتصبح 30 عاماً في السجن وذلك في حال تم ارتكاب جريمة التعذيب ضد قاصر أو معوق أو تسبب في بتر أحد الأطراف أو العجز الدائم.
- يجب أن تكون العقوبة السجن المؤبد في حال أسفر التعذيب من غير قصد عن وفاة الضحية.
- لا ينطبق قانون السقوط بالتقادم على هذه الجرائم ويجب على المدعي العام التصرف بشكل استباقي دون الحاجة إلى رفع دعوى قضائية من قبل الضحية أو أطراف أخرى.

إصلاحات قانونية فورية

يجب إلغاء جميع القوانين التي تنظم عمل الأجهزة الأمنية في الوقت الحالي. وتتوفر قائمة مفصلة بذلك ومتاحة عند الطلب ولكن أهم مرسومين هما كما يلي:

ينظم **المرسوم التشريعي رقم 14 (1968/12/15)** إنشاء مديرية أمن الدولة. تنص المادة 10 من هذا المرسوم على عدم نشره للعموم. وهذا مفهوم خطير للغاية كونه يتعارض مع الفهم الحديث للقوانين، حيث يكون نشر القانون هو المرحلة الأخيرة من تشريعه. كما أنه يتحدى منطق عدم جعل المواطنين المتأثرين بهذه القوانين على دراية بها. وقد اسُتخدم نفس الأسلوب في المرسوم رقم 549 لسنة 1968، حيث تحظر المادة 101 من هذا المرسوم نشره.

كما يتضمن المرسوم رقم 14 البنود التي حاولت إلغاء مفهوم المساواة. وتنص المادة 16 على أنه "لا يجوز اتخاذ أي إجراء قانوني ضد أي موظف (مسؤول) ... عن جرائم ارتكبت أثناء قيامه بواجباته ... إلا بأمر صادر عن المدير". وبالمثل، فإن المادة رقم 74 من المرسوم رقم 549 تنص بأنه: "لا يجوز اتخاذ أي إجراء قانوني ضد أي من موظفي إدارة أمن الدولة - ممن تم تعيينهم أو تفصيلهم لدائرة 4 A/HRC/15/NGO/48 أو المتعاقدين معها - عن جرائم ارتكبوها في الوظيفة ... وذلك قبل إحالتهم إلى مجلس تأديبي تابع للإدارة وقبل الحصول على أمر من المدير".

إنه لأمر مدهش إلى حد كبير أن يسمي كلا المرسومين الإجراءات التي يتخذها المسؤولون (الموظفون) بالجرائم ومع ذلك يمنحان الجناة الحصانة.

ويمنح **المرسوم التشريعي رقم 64 (2008/09/30)** أعضاء وزارة الداخلية وفرع الأمن السياسي (والفروع الأخرى) حصانة من الملاحقة القضائية. وبالتالي فإنه يجب أيضاً إلغاء جميع القوانين التي تمنح قوات الأمن الحماية من الملاحقة القضائية.

يجب إصدار قرارات جديدة لتنظيم عمل الأجهزة الأمنية. وهذه القرارات يجب أن تحدد ما يلي:

- الأغراض القانونية لتلك المؤسسات

- طرق التجنيد والتوظيف والترقية (الأجر والوضع)
- الشفافية فيما يتعلق بمناقشات الميزانية والنفقات بما لا يتعارض مع الطبيعة السرية للعمل الأمني
- المساءلة الداخلية بغض النظر عن الرتبة
- الاستثناء من أي نوع من أنواع الحصانة من الملاحقة القضائية عند الاقتضاء

سرية الوثائق والأحداث

إن هذا الجانب من جوانب الأجهزة الأمنية يجعلها أقل المؤسسات الحكومية شفافية وخضوعاً للمساءلة وذلك بحجة حماية أسرار الأمن والدفاع الوطني وبالتالي يتم منع أي جهة قضائية من الوصول إلى تلك المعلومات. إنه لأمر بالغ الأهمية أن يتم إصدار قانون يصنف المعلومات التي تديرها الأجهزة الأمنية على أساس الحساسية الحقيقية ويمنح القضاء سلطة وصلاحية تقييمها.

يجب استكمال جميع الإجراءات الواردة في هذا القسم تحت رقابة برلمانية وقضائية مناسبة. سيتم تناول الإصلاحات القانونية والقضائية اللازمة لتحقيق الحد الأدنى من الشروط المطلوبة للبيئة الآمنة في أقسام منفصلة.

4. الإجراءات والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالجيش والقوات المسلحة

من وجهة نظر عملية فإنه يجب على الدولة السورية والأطراف السورية المتنازعة الامتثال لترتيبات وقف إطلاق النار. ويجب تسوية جميع الخلافات والنزاعات بالطرق السلمية وينبغي على جميع الأطراف الامتناع عن القيام بأي أعمال تهديد واستخدام للقوة وما شابه ذلك على الأراضي السورية وضد المواطنين السوريين. ويجب إعادة الضباط وضباط الصف والأفراد الذين انشقوا إلى مناصبهم في وزارة الدفاع، مع التمتع بكامل حقوقهم والحفاظ على مناصبهم بحسب الأقدمية. يجب دمج جميع الفصائل السورية -بغض النظر عن مسمياتها أو انتماءاتها- وإعادة تأهيلها في صفوف القوات المسلحة للدولة السورية الجديدة.

كما يجب سحب جميع الأفراد العسكريين من المدن والمناطق والقرى السورية - بغض النظر عن تسميتهم أو انتماءاتهم - وإعادتهم إلى ثكناتهم وقواعدهم وأماكن تمركزهم المعتادة التي كانوا فيها قبل الحرب أو تنحيهم وإعادتهم إلى الحياة المدنية. إضافة إلى ذلك، يجب اتخاذ الخطوات اللازمة لسحب جميع القوات الأجنبية المتواجدة على الأراضي السورية وإعادة تأهيل الجيش كي يكون جيشاً وطنياً محايداً وغير طائفي تكمن مهمته في الدفاع عن البلد ضد الأعداء الخارجيين بطريقة تتماشى وتتوافق مع الدور المعتاد للجيوش في جميع البلدان. ويجب تنفيذ الإصلاحات والتغييرات والتدابير اللازمة لتحقيق تلك الأهداف وفقاً لجدول إصلاحات الجيش والقوات المسلحة.

وستساعد الإصلاحات الحقيقية في هيكل القوات المسلحة على استعادة الوظيفة الحقيقية لهذه المؤسسة العسكرية والمتمثلة في حماية الحدود وخدمة الدولة. وستحوّل هذه الإصلاحات القوات المسلحة إلى مؤسسة وطنية غير طائفية، حيث ستعمل على إزالة مخاوف اللاجئين والنازحين السوريين كونهم يعتبرون التجنيد الإجباري قضية كبرى بالنسبة لهم وعقبة كبيرة أمام عودتهم إلى بلدهم.

كشف النزاع في سوريا أن الجيش السوري يعتبر أداة طائفية لا تخدم سوى النظام، وحتى ضد مصالح الشعب السوري. فلقد كان الجيش السوري أحد أكثر عناصر النزاع دموية وحتى أنه قبِل بنفوذ وهيمنة

الميليشيات الأجنبية (الإيرانية) والعسكرية (الروسية). كما شارك الجيش السوري بشكل كامل في قتل وتشريد المدنيين السوريين وتدمير البنى التحتية للبلد.

قام النظام بتحويل الجيش السوري عن مهمته الحقيقية منذ عام 1963. وعمل على إغراق الجيش في أعماق الأيديولوجية السياسية والطائفية وحوله إلى أداة لحمايته بشكل أساسي ضد من كان يعتبرهم الأعداء المحليين (أي المحتجين).

ويصف الجزء المتبقي من هذا القسم الحد الأدنى من التغييرات التي يجب أن تحصل خلال المرحلة الأولى من خارطة الطريق نحو بيئة آمنة في سوريا من أجل الإشارة إلى انطلاقة مهمة من سنوات النزاع بالنسبة للسكان. حيث يجب أن تنعكس هذه المواضيع في الدستور والأهم من ذلك تنفيذها على أرض الواقع.

تأسيس مجلس أمن قومي

إننا بحاجة إلى مجلس أمن قومي (NSC) يعمل على فحص قضايا الأمن الإستراتيجي بدلاً من بقاء تلك القضايا بيد فرد واحد (أي الرئيس). ويجب أن يتألف مجلس الأمن القومي من أفراد عسكريين ومدنيين، كما يجب تحديد مهمته وتكوينه على النحو التالي:

- رئيس الجمهورية
- رئيس مجلس الوزراء ونائب الرئيس
- وزير الدفاع، كعضو دائم
- وزير الداخلية، كعضو دائم
- وزير الخارجية، كعضو دائم
- وزير المالية، كعضو دائم
- رئيس هيئة الأركان، كعضو دائم
- رئيس المخابرات، كعضو دائم

وقد تتم دعوة أعضاء مجلس الوزراء ومسؤولين آخرين لحضور الاجتماعات وذلك حسب موضوع الاجتماع. ويترأس رئيس الوزراء اجتماعات مجلس الأمن القومي في حال غياب الرئيس.

يجب تحديد مهمة وواجبات مجلس الأمن القومي بوضوح في الدستور. ويجب أن يتضمن ذلك ما يلي:

- اعتماد استراتيجيات لحماية الأمن القومي ومواجهة التهديدات المحلية والأجنبية المحتملة.
- رسم السياسات العامة لمواجهة الكوارث والأزمات التي قد يواجهها البلد واتخاذ الإجراءات اللازمة لاحتوائها.
- تصميم الأطر اللازمة لضمان التنسيق والتعاون بين مختلف الفروع الأمنية من أجل العمل كمؤسسة وطنية متماسكة بدلاً من التنافس والانقسام الداخلي.
- تسمية رؤساء ومدراء المديريات والموافقة على تعيين المسؤولين بدءاً من رتبة عميد فما فوق.
- المراقبة والإشراف على توافق عمل وأنشطة قوات الأمن مع سلطة القانون وكذلك الإطار الدستوري والقانوني للبلد.
- ضمان التنسيق بين عمل الأجهزة الأمنية وباقي الوزراء والمؤسسات الأهلية ومنع أي تجاوز للأجهزة الأمنية.
- التنسيق مع وزارة العدل والنيابة العامة لضمان بقاء القوات الأمنية تحت إشراف السلطة القضائية.

كما يجب إصدار القوانين المنظمة لعمل مجلس الأمن القومي ومهمته وميزانيته.

المصادقة البرلمانية على القرارات العسكرية

تعتبر الأعمال العسكرية ذات طبيعة سيادية وبالتالي يجب أن ينص الدستور بوضوح على أن الرئيس لا يمكنه إعلان الحرب أو الموافقة على هدنة مع العدو أو إعلان التعبئة العامة أو إرسال القوات إلى خارج البلاد ما لم يوافق مجلس الأمن القومي والبرلمان على مثل هذه القرارات مع التصويت بثلثي عدد الأصوات.

وفي حال لم يكن البرلمان في حالة انعقاد يجب دعوته لجلسة طارئة. وإذا لم يتم تشكيل البرلمان وكانت هناك حرب دفاعية، فإن مجلس الوزراء هو من يتخذ القرار. ولا يجوز على الإطلاق السماح بالقيام بهجوم عسكري أو إرسال قوات إلى الخارج دون موافقة ثلثي أعضاء البرلمان.

عدم تسييس الجيش

يجب أن يحتوي الدستور على مواد تضمن حيادية واستقلالية المؤسسات العسكرية بعيداً عن الانتماءات السياسية. ويجب أن يتضمن الدستور التدابير الأساسية التالية:

- يجب منع الضباط وضباط الصف وأفراد القوات المسلحة وقوات الأمن من دخول معترك الحياة السياسية والانتماء إلى أي أحزاب سياسية أو الترشح للبرلمان. كما يجب منعهم من الترشح أو شغل أي منصب سياسي خلال السنوات الخمس الأولى بعد انتهاء خدمتهم.
- أي هيئة تستولي على السلطة عبر الانقلاب تعتبر غير شرعية وسيتم التعامل مع مثل هذه الأفعال كجريمة يعاقب عليها القانون الجنائي. وتُستثنى في هذه الجريمة من أي قانون خاص بالتقادم.
- ستكون المواد الدستورية المتعلقة بهذه الإجراءات غير قابلة للتقييد.

إن تدخل الجيش بذريعة حماية الدولة والمجتمع من خطر وشيك وكذلك استخدام القوات الأمنية للعنف المفرط ضد التظاهرات السلمية كان من أهم مصادر انتهاكات حقوق الإنسان بحق المدنيين في سوريا. ولتجنب مثل هذه السيناريوهات في المستقبل يجب أن ينص الدستور على ما يلي:

- عند مواجهة خطر واضح ووشيك يهدد الدولة أو الدستور، فإنه يحق لمجلس الوزراء -بقيادة الرئيس وبموافقة ثلثي أعضاء البرلمان- أن يعطي الإذن بنشر القوات المسلحة لمساعدة الشرطة وقوات الأمن الداخلي لحماية الممتلكات العامة والخاصة والتصدي لأي تمرد مسلح في حال كانت قوى الأمن الداخلي غير قادرة على التعامل مع الموقف بكفاءة. حينها تعمل القوات المسلحة وفق القوانين المطبقة على عمل قوى الأمن الداخلي وتحت إشرافها. ويمكن للبرلمان أن يطلب وقف انتشار القوات المسلحة في أي وقت بأغلبية بسيطة.
- يمكن استخدام القوات المسلحة على الصعيد المحلي في المهام الدفاعية فقط وفي حدود نطاق دفاعي محدد بشكل جيد وذلك دعماً لقوات الأمن الداخلي والعمل تحت إمرتها.
- يمنع منعاً باتاً تشكيل ميليشيات خارج إطار القوات العسكرية النظامية ويعتبر مثل هذا التصرف خيانة.

الرقابة البرلمانية والاستجواب

يجب وضع العديد من الإجراءات والممارسات لضمان دور أكثر فاعلية للبرلمان في الإشراف على دور وسلوك القوات المسلحة والأمنية. ويجب أن يمنح الدستور بشكل واضح أعضاء البرلمان الحق في **توجيه الأسئلة إلى المسؤولين عن القوات المسلحة وقوات الأمن** بطريقة منظمة مع مراعاة الأصول

القانونية، بحيث يمكن مراعاة السرية واحترامها وذلك من خلال الجلسات البرلمانية المغلقة أو من خلال استجواب محدود لمجلس الأمن القومي. وتتطلب هذه المسألة قانوناً من شأنه أن ينظم سرية الوثائق الرسمية كما سبق الإشارة إلى ذلك في قسم الإجراءات الأمنية.

ولتفعيل هذه الآليات الرقابية فإنه يجب منح مجلس النواب وأعضائه ولجانه **الحق الدستوري في مساءلة جميع المسؤولين** ممن هم برتبة أدنى من الوزير وذلك بشكل مستقل عن الوزراء أنفسهم. ويمكن استجواب الوزراء في حال كانت هنالك مشاكل في أدائهم.

كما يجب أن يكون للبرلمان الحق في تشكيل **لجان لتقصي الحقائق** للتحقيق في أي قصور أو مخالفات في عمل القوات المسلحة والأمنية ودعوة أي ضباط أو أفراد للإدلاء بالشهادة. ويجب أن يمتلك البرلمان السلطة لحملهم على الإدلاء بشهادتهم والاستعانة بالخبراء لتقييم جلسات الاستماع والإجراءات. كما يجب أن ينص الدستور على الحق في عقد **جلسات برلمانية** لمناقشة السياسات الأمنية كلما اقتضت الضرورة لذلك.

يجب أن يمنح الدستور الإذن لأعضاء البرلمان بالقيام بثلاثة أنواع من **الزيارات والتفتيش** للمواقع المتعلقة بعمل القوات المسلحة وقوات الأمن كما يلي:

- زيارات مجدولة متفق عليها أو مقترحة من قبل المؤسسة العسكرية
- زيارات غير معلنة يقترحها أعضاء البرلمان
- زيارات مع إخطار عاجل، أي قبل يوم واحد على سبيل المثال

يجب القيام بهذه الزيارات بالتنسيق مع وزارة الدفاع إذا كان ذلك لن يؤثر على الغرض من عملية التفتيش.

ولتطوير المزيد من الآليات العملية لإنفاذ دور مجلس النواب في الإشراف على عمل القوات المسلحة والأمن فإنه من الأهمية بمكان استحداث منصب **المفوض البرلماني** وإصدار القوانين اللازمة لتنظيم وتفعيل هذا الدور. ويجب أن تتضمن مسؤوليات المفوض البرلماني ما يلي:

- زيارة أي مواقع أو مقار للقوات العسكرية والأمنية أو أي مؤسسات تابعة لها دون سابق إنذار.
- الشروع في التحقيق كلما وردت شكاوى من أفراد القوات المسلحة أو قوات الأمن (بما في ذلك الشكاوى التي تم تلقيها عبر القنوات غير الرسمية).
- تلقي شكاوى المواطنين حول أي انتهاكات تقوم بها القوات المسلحة أو الأمنية.
- إرسال تقارير دورية إلى البرلمان كلما لزم الأمر ويجب على البرلمان أن يأخذ توصيات المفوض البرلماني بعين الاعتبار.

يجب على البرلمان ممارسة **الرقابة المالية** على القوات المسلحة والأمن وميزانيتها. ويجب إنشاء الهيكل واللجان الداخلية المطلوبة للقيام بهذه المهام بطريقة شفافة ومستقلة.

يجب أن يشرف البرلمان على **شراء الأسلحة والمعدات العسكرية** من خلال لجنة برلمانية وبمساعدة مستشارين من الخبراء.

إصلاح اللجنة العسكرية البرلمانية

وهي ثلاث لجان (أو لجنة واحدة بثلاث لجان فرعية) يجب أن تركز على ما يلي:

- القوات المسلحة
- وزارة الداخلية
- قوات الأمن

وعلى الرغم من أن مثل هذه اللجنة لا يتم عادة تحديدها في الدستور نظراً للسجل التاريخي للبلد إلا أنه يجب أن ينص الدستور على دورها ومهمتها للقيام بما يلي:

- تقييم أي مشروع قانون تقترحه الحكومة بخصوص الأمن والدفاع وتقديم توصياتها بشأنه إلى البرلمان.
- تقييم المعاهدات والاتفاقيات الإقليمية والدولية المندرجة تحت نطاق وزارة الدفاع.
- مراقبة التزام وزارة الدفاع بالتشريعات التي من شأنها ضمان استمرارية تقديم المعلومات التي يطلبها البرلمان.
- دراسة أي مبادرات أو سياسات تقدمها وزارة الدفاع وإعداد تقارير عنها.
- تقييم الشكاوى والطعون المقدمة من أفراد القوات المسلحة وكذلك من المدنيين وذلك فيما يتعلق بعمل القوات الأمنية.
- دراسة ميزانية وزارة الدفاع والنفقات السنوية.
- تقييم أي تعيين لمنصب رفيع في صفوف الجيش وكذلك المسؤولين الحكوميين الرئيسيين.

إلغاء الطائفية في صفوف الجيش

يجب أن تعمل الإجراءات التالية بشكل تدريجي ولكن بصورة مستدامة على حل قضية الطائفية داخل صفوف القوات المسلحة وقوات الأمن السورية:

- فحص التكوين الديموغرافي الحالي للقوات المسلحة وإعادة تقييمه بشكل رسمي وإصدار تقارير عامة عنه.
- استخدم معايير الكفاءة والقدرة على تأدية المهام (بدلاً من المعايير الطائفية أو السياسية) في عملية التجنيد لضمان القبول الاجتماعي للمؤسسات العسكرية والتي يجب أن تكون انعكاساً للمجتمع.
- حظر اندماج وانضمام أي ميليشيات مسلحة تشكلت على أساس طائفي وذلك لمنع استبدال الاستقطاب الطائفي الأحادي الموجود حالياً بالاستقطاب متعدد الطوائف في صفوف القوات المسلحة.
- مراجعة جميع المناهج وعمليات الانتقاء المستخدمة في أوساط القوات المسلحة والأكاديميات العسكرية ومراكز التدريب وإصلاحها للتأكيد على المفاهيم الأساسية للمواطنة وحقوق الإنسان ومفهوم الدولة الشاملة بدلاً من الأيديولوجيات الشمولية للحزب الحاكم. ويجب أن تركز هذه المناهج أيضاً على غرس ثقافة احترام سيادة القانون والقيم الديمقراطية وقيم المجتمع وتقاليده وإعادة تحديد مهمة الجيش لحماية تلك القيم.
- فرض مبدأ احترام المجندين ممن يقومون بتأدية خدمتهم الوطنية وحظر التمييز فيما بينهم على أساس خلفياتهم الطائفية.

الخطوات الإجرائية

يجب تنفيذ الخطوات الإجرائية اللازمة لاستكمال أي تحسينات وتدابير احترازية دستورية وقانونية متخذة، بما في ذلك ما يلي:

- إعادة جميع وحدات القوات المسلحة إلى ثكناتها العسكرية وأماكن انتشارها الأصلية ومنعها من القيام بأي اتصال مع الجمهور.
- وقف عملية التجنيد خلال فترة المرحلة الأولية (حتى يكون هناك برلمان منتخب).
- يجب توزيع عناصر الفرقة الرابعة والحرس الجمهوري ودمجهم في فرق الجيش الأخرى.
- يجب تسريح منتسبي القوات المسلحة الراغبين في ترك الخدمة العسكرية.
- يجب أن يُمنح الجنود والضباط الذين انشقوا أثناء فترة النزاع فرصة العودة إلى الخدمة العسكرية، مع مراعاة سنوات خدمتهم غير المنقطعة ويجب تعويضهم معنوياً ومالياً.
- التأكد من تخصيص المناصب القيادية والمسؤوليات بشكل عادل وعلى أساس الخبرة والمهارة وأنها لا تقتصر على أقلية أو شريحة معينة من المجتمع أو المنطقة.
- حل جميع الميليشيات المسلحة السورية ووضع خطة لدمج مكوناتها في الجيش الوطني.
- تعتبر جميع النقاط السابقة مقيدة بالشرط الحتمي المتمثل في فصل ومحاكمة أي فرد أو ضابط في صفوف القوات المسلحة والذي أُدين في المشاركة في ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان أو جرائم ضد الإنسانية بغض النظر عن خلفيته.

5. الإجراءات والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالنظام القضائي والقانوني

تمتلك الدولة السورية نظاماً قضائياً مزدوجاً يتكون من هيئتين قضائيتين مستقلتين وهما القضاء العادي والقضاء الإداري. كما أنشأ النظام السوري أيضاً القضاء الاستثنائي الذي يستخدم أساساً لتوفير الغطاء القانوني لأعمال قوات الأمن والنظام ضد المدنيين المعارضين لسياسات النظام.

ويعاني الجهاز القضائي الحالي في سوريا من العديد من العيوب وتتمثل العيوب الرئيسية منها في ما يلي:

- عدم الاستقلالية: فالسلطة القضائية تدار فعلياً من قبل السلطة التنفيذية.
- تُعين السلطة التنفيذية القضاة بشكل فعلي.
- هناك قضاة يعملون بشكل مواز للقضاة العاديين والإداريين.

ويلخص مجلس القضاء الأعلى (SJC) بعضاً من هذه الإشكاليات. حيث أنه من المفترض أن يكون هذا المجلس أعلى هيئة قضائية في البلد والضامن الحقيقي لاستقلال القضاء، كونه مكلفاً بالإشراف على جميع المحاكم والقضاة في البلد. ومع ذلك فقد استحوذ النظام على السيطرة الكاملة على السلطة القضائية عندما قام بتعيين رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس القضاء الأعلى. ونائب رئيس مجلس القضاء هو وزير العدل وهو أيضاً عضو في السلطة التنفيذية. ثلاثة فقط من أعضاء مجلس القضاء الأعلى لم يتم تعيينهم بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل السلطة التنفيذية. وهذا يشكل تداخلاً واضحاً وخطيراً وغير دستوري بين السلطتين التنفيذية والقضائية. فعلى سبيل المثال، يتم تنفيذ إجراءات التعيين والعزل والتأديب ضد القضاة بناءً على توصيات من وزير العدل ورئيس مجلس القضاء الأعلى.

يجب تنفيذ تدابير عاجلة للبدء في تصحيح بعض المشاكل الأساسية التي تؤثر على الجهاز القضائي حتى يتمكن من توفير الخدمات الأساسية للشعب السوري - وخاصة العائدين إلى أرض الوطن. حيث سيواجه المهجرون السوريون ممن قرروا العودة إلى ديارهم العديد من التحديات القانونية والقضائية التي لا يمكن التغلب عليها. ولذلك فهم بحاجة إلى رؤية بوادر ونتائج ملموسة للتغيير في طريقة تعامل الجهاز القضائي مع السوريين الذين لديهم دعاوى ضد الدولة وقوات الأمن.

لقد تسببت سنوات النزاع الطويلة - والتي لم تنته بعد - بحدوث عدد كبير من النزاعات والدعاوى القضائية المحتملة المتعلقة بالممتلكات وانتهاكات حقوق الإنسان والجرائم التي تتراوح بين الاختطاف والقتل، لذلك لا يزال هناك عدد كبير من القضايا المتراكمة وتحديات عبئ العمل بالانتظار. وقد أورد القسم السابق الإجراءات القضائية لتلك المرحلة والتي من شأنها أن تساعد في معالجة عبء العمل المتراكم والتي يجب أن تساعد في التعجيل بسير العدالة بطريقة تناسب احتياجات العائدين إلى البلد.

ونورد فيما يلي بعض المجالات الرئيسية التي تتطلب إصلاحات سريعة لهذه المرحلة قبل عودة النازحين السوريين.

إلغاء المحاكم الاستثنائية

لعبت المحاكم الاستثنائية في سوريا دوراً حاسماً وبصورة كارثية وذلك فيما يتعلق بإصدار القوانين والأحكام التي تنتهك حقوق الإنسان، كما منحت الدولة السلطة الكاملة لتنفيذ السياسات الأمنية الوحشية. فيجب تفكيك مختلف المكونات القانونية والهيكلية للمحاكم الاستثنائية بصورة منهجية كي يتم البدء بالتسريع في عملية الإصلاح القضائي. إن للمحاكم الاستثنائية في سوريا دلالات رمزية سلبية للغاية في كل من قلوب وعقول السوريين وبالتالي فإن معالجتها ستشكل خطوة كبيرة في عملية بناء الثقة حول فكرة العودة إلى البلد بين أوساط المهجرين السوريين.

دور القضاء العسكري

- يجب أن يشرف مجلس القضاء الأعلى على القضاء العسكري، كما يجب تجريد وزير الدفاع من جميع الصلاحيات المتعلقة بالمحاكم.
- جميع القواعد والقوانين المطبقة على القضاة العاديين يجب أن تنطبق أيضاً على القضاة العسكريين.
- يجب أن يقتصر نطاق القضاء العسكري في كلٍ من الظروف العادية والاستثنائية دائماً على الأطراف العسكرية والمسائل المتعلقة بالمهام العسكرية. هذان الشرطان مرتبطان مع بعضهما البعض على الدوام.
- يجب تعديل المادة رقم 51 من القانون الجنائي العسكري والتي تمنح القضاء العسكري سلطة تقرير ما إذا كان ينبغي النظر في القضية من خلال المحاكم العادية أو العسكرية.
- في حال كانت القضية التي يُتهم بها طرف ما بارتكاب الجريمة (أو التآمر لارتكابها) تتعلق بالمدنيين، يجب إحالة هذه القضية إلى الجهاز القضائي العادي.
- وإذا استغل مرتكب الجريمة منصبه العسكري وجب اعتبار القضية ظرفاً مشدداً.

إلغاء المحاكم الميدانية العسكرية

أُنشئت المحاكم الميدانية العسكرية بالمرسوم رقم 109 بتاريخ 17/08/1968. وتعتبر هذه المحاكم من أخطر التهديدات لحريات وحقوق السوريين كونها تستخدم للقضاء على المعارضين السياسيين من قبل النظام.

يجب إلغاء هذه المحاكم بشكل كامل ويجب ألا تكون هناك أي ظروف استثنائية تبرر وجودها أو استخدامها في المستقبل. وينطبق الشيء نفسه على المحاكم العسكرية التي أُنشئت بالمرسوم رقم 87 بتاريخ 01/10/1972.

إلغاء محكمة مكافحة الإرهاب

بعد رفع حالة الطوارئ في سوريا بتاريخ 21/04/2011، صدر القانون رقم 19 بتاريخ 02/07/2012 بإنشاء محكمة مكافحة الإرهاب والتي تعتبر شكلاً جديداً من أشكال المحاكم الاستثنائية في سوريا. ويجب تنفيذ الإجراءات التالية لإلغاء تأثير وعواقب هذا النوع من المحاكم في سوريا بشكل كامل:

- إلغاء محكمة مكافحة الإرهاب وإحالة جميع اختصاصاتها إلى المحاكم الجزائية في المحافظات.
- إلغاء قانون مكافحة الإرهاب
- إصدار عفو عام يشمل جميع القضايا المعروضة على محكمة مكافحة الإرهاب باستثناء تلك المرفوعة من قبل الأفراد. ويحتوي القسم الثاني على قائمة كاملة تشمل القوانين التي يجب إلغاؤها.

ملحق مفصل يحلل النظام القضائي الحالي والتدابير والتغييرات المقترحة بشكل شامل.

6. الإجراءات والتغييرات والمتطلبات المتعلقة بالنظام القانوني

يجب على كل من الدولة السورية والأطراف السورية المتنازعة الالتزام بالترتيبات اللازمة للتحول إلى دولة قائمة على سيادة القانون، يتم من خلالها تطبيق القوانين بشكل متساوي على الجميع دون تمييز بين الحاكم والمحكوم وبدون التحيز تجاه أي فئة أو طائفة أو عرق أو جنس أو لون أو غير ذلك.

وإضافة إلى ذلك يجب على الدولة السورية والأطراف المتنازعة الالتزام بما يلي:

- إلغاء وإبطال مفعول أي قوانين تمس حقوق الإنسان والحريات العامة المنصوص عليها في المعاهدات أو القوانين الدولية وبموجب الدستور السوري الجديد في المستقبل.
- إلغاء أي قوانين تعيق عودة اللاجئين والنازحين داخلياً إلى سوريا وإبطال ومعالجة آثار جميع القرارات القضائية والإدارية الصادرة بموجب هذه القوانين.
- تفعيل الرقابة الدستورية على إصدار القوانين الجديدة وتقييم القوانين الحالية.

لقد أوجزنا في الأقسام السابقة هذه الإجراءات الثلاثة وقدمنا قائمة شاملة بالقوانين التي يجب إلغاؤها. كما تمت مناقشة الرقابة القضائية والدستورية على إصدار القوانين الجديدة.

وعلى الرغم من أن هذه الإجراءات ليست كافية لإصلاح النظام القانوني في سوريا، إلا أنها يمكن أن تساعد في وضع الأسس اللازمة للقيام بإصلاحات عميقة طويلة الأمد وتعمل على إزالة التهديدات القانونية الرئيسية والاضطهاد الذي يحول دون عودة المهجرين السوريين.

7. حقوق الملكية

يحق للاجئين وكذلك النازحين السوريين في الداخل العودة إلى ديارهم الأصلية. ويرتبط هذا الحق (غير القابل للتجزئة) في أحقية اللاجئين السوريين وكذلك النازحين في الداخل في استرداد الممتلكات التي فقدوها أثناء الأعمال العدائية التي حصلت منذ عام 2011 وكذلك أي ممتلكات تمت مصادرتها قبل ذلك التاريخ لأسباب سياسية سواء أكانت مباشرة أو غير مباشرة. ويحق لأصحاب أي ممتلكات لا يمكن إعادتها الحصول على تعويض أو سكن بديل. وأي التزامات أو تعهدات متعلقة بتلك الممتلكات تمت تحت الإكراه تعتبر لاغية وباطلة. وينبغي إدراج هذه الاستحقاقات في إطار الترتيبات المنصوص عليها في تدابير ما بعد العودة وجدول التغييرات.

8. حق العودة

يحق لجميع اللاجئين وكذلك النازحين السوريين في الداخل العودة بكل حرية إلى ديارهم. وتتعهد الدولة السورية والأطراف المتنازعة بالسماح لهم بالعودة سالمين دون التعرض لخطر المضايقة أو الترهيب أو الاضطهاد أو التمييز أو الاحتجاز بسبب آرائهم السياسية أو مواقفهم من الأحداث السورية أو بناءً على أصلهم أو عرقهم أو معتقداتهم الدينية.

يجب أن يؤخذ مفهوم "العودة المجتمعية" وعودة المجموعات العائلية بعين الاعتبار، فلقد ربط الغالبية العظمى من المهجرين السوريين عودة أسرهم بأكملها والبيئة الاجتماعية الأوسع بعودتهم إلى البلد.

ويجب على جميع الدول المستضيفة للاجئين وكذلك المجتمع الدولي -المتمثل في الأمم المتحدة والمنظمات التابعة لها- اتخاذ كافة التدابير اللازمة لمنع أي أنشطة على أراضيها والتي من شأنها إعاقة العودة الآمنة والطوعية للاجئين وكذلك النازحين في الداخل عندما تتهيأ ظروف البيئة المناسبة للعودة. كما يجب أن تسعى تلك الدول والمنظمات لتقديم الدعم المادي والمعنوي لعودة اللاجئين والنازحين في الداخل.

9. الحق في الحصول على معلومات كافية عن الأوضاع السائدة من أجل العودة (الحق في المعرفة)

يحق للاجئين السوريين وكذلك النازحين في الداخل التماس أي نوع من المعلومات المتعلقة بظروف العودة والحصول عليها من جميع الأطراف. كما يحق لهم كذلك وبدون قيود نشر أي معلومات يحصلون عليها من أجل إبلاغ جميع الأطراف المعنية.

ويحظر على جميع الأطراف الداخلية والخارجية فرض قيود تمنع الوصول إلى المعلومات المتعلقة بشروط العودة. ويجب على السلطات والمؤسسات المحلية والدولية المعنية تسهيل الوصول إلى المعلومات الدقيقة (وتوافرها).

10. الحق في رفض خيار العودة

يحق للاجئين والنازحين السوريين -سواء داخل الأراضي السورية أو خارجها- رفض العودة إلى بلدهم إذا كانت هناك تهديدات خطيرة لحياتهم بسبب انعدام الأمن أو الاضطهاد من قبل السلطات الأمنية أو القضائية أو بسبب التهديدات المجتمعية أو عدم كفاية البنية التحتية في المناطق التي يرغبون في العودة إليها واستمرار أسباب هجرتهم أو نزوحهم بسبب انتهاكات الحقوق والحريات من قبل مؤسسات الدولة أو التجمعات الشعبية (غير الرسمية) أو التهديدات الناجمة عن الفشل في إصلاح النظام القانوني والمؤسسات القضائية والأمنية الرسمية والجيش والقوات المسلحة بشكل كافٍ لضمان حماية حقوق الإنسان والحريات. ولا يحق لأي دولة مستضيفة أن تطرد أو تعيد لاجئاً بأي طريقة كانت إلى حدود الأراضي التي سوف تتعرض فيها حياته أو حريته للتهديد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية.

ثانياً: الإجراءات والتغييرات والمتطلبات أثناء عودة المهجرين

1. المراقبة الدولية والإشراف على عملية العودة

يجب على جهاز الأمم المتحدة ذي الصلة (أو كخيار بديل المجتمع الإقليمي أو الدولي للدول التي تتمتع بسلطات ذات صلة) [6]إصدار قرار يخول الدول الأعضاء والمنظمات الدولية ذات الصلة اتخاذ الترتيبات اللازمة لإنشاء قوة حفظ سلام عسكرية متعددة الجنسيات، تتألف من القوات البرية والبحرية والجوية من دول متعددة (باستثناء تلك التي شاركت في النزاع السوري). وتعمل هذه القوات تحت إشراف مجلس الأمن الدولي وتخضع لإدارته وسيطرته. وسيتم تكليف تلك القوات بمراقبة ظروف البيئة الآمنة وفقاً للاتفاق السياسي، فيما ستقوم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بمراقبة عملية العودة والإشراف عليها.

وبدلاً من ذلك يمكن للأمم المتحدة إنشاء بعثة تحقق لمراقبة تنفيذ اتفاق السلام، بحيث تعمل جنباً إلى جنب مع بعثة شرطة دولية مفوضة من الأمم المتحدة لمراقبة ظروف البيئة الآمنة. ويجب على كل من الدولة السورية وجميع الأطراف المتنازعة التعهد بتأمين الدعم والسماح للقوات متعددة الجنسيات بالقيام باتخاذ الإجراءات اللازمة - بما في ذلك استخدام القوة اللازمة - لضمان الامتثال لبنود الاتفاقية وحماية اللاجئين والنازحين في الداخل من العدوان الفردي أو الجماعي من قبل الكيانات العسكرية أو الأمنية.

كما يجب على كل من الدولة السورية والأطراف المتنازعة التعاون الكامل مع الموظفين الدوليين -بما في ذلك المحققين والمستشارين والمراقبين والمشرفين- ومنحهم حرية الوصول دون قيود وحرية التنقل والصفة القانونية المناسبة كي يتمكنوا من القيام بواجباتهم.

2. خطة العودة

1. ترحب الدولة السورية وكذلك أطراف النزاع بتكليف مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوضع خطة لعودة اللاجئين والنازحين في الداخل إلى مناطق سكنهم. يجب أن تكون كل هذه التفويضات في حالة التزام تام وامتثال للاتفاق السياسي الذي يضمن تنفيذ خارطة الطريق في بيئة آمنة ومحايدة وبتوافق واضح مع الحد الأدنى من الحماية.
2. يجب أن تبدأ عملية عودة المهجرين من خلال وضع جداول مكتوبة للاجئين وكذلك النازحين في الداخل ممن يرغبون في العودة وتحديد الوجهات التي يختارونها.
3. ولضمان العودة الآمنة للاجئين والنازحين، يجب تقديم المساعدة والدعم لمن هم بحاجة إلى ذلك. كما يجب على دول اللجوء توفير "مراكز العودة" إلى الوطن بالإضافة إلى الدعم المالي والمعنوي المطلوب للعودة الكريمة.
4. يجب أن يتم إصدار الوثائق الضرورية للأفراد الذين لا يمتلكون وثائق إثبات الهوية وذلك إما بشكل مباشر من قبل الأمم المتحدة أو عبر سفارات الدولة السورية ومن خلال إجراءات مبسطة ومجانية. كما يجب وضع الإجراءات اللازمة لمعالجة وثائق الهوية الصادرة في سوريا من قبل السلطات غير الرسمية خارج مناطق سيطرة النظام.

---

[6] يخضع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لحق النقض من قبل روسيا والتي تعتبر أحد أطراف النزاع السوري. يصدر القرار ذو الصلة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة أو من هيئة تتألف من دول تحكمها اتفاقية ذات صلة تخولها إصدار مثل هذا القرار.

5. يجب منح الأولوية للعائدين الذين يرغبون في العودة على نفقة الأمم المتحدة أو على نفقة دول اللجوء وتحديدها بحسب تاريخ تسجيلهم، مع إيلاء اهتمام خاص بالأوضاع الصحية والإنسانية لحالات معينة.
6. على الأمم المتحدة اتخاذ الخطوات اللازمة لفتح مراكز ومكاتب في جميع المحافظات السورية لمتابعة وصول اللاجئين والنازحين إلى المناطق التي يختارونها والتحقق من سلامتهم الجسدية وعدم تعرضهم لخطر الاعتقال أو المضايقة من قبل أي طرف.
7. ويجب على وكالات الأمم المتحدة المتخصصة واللجنة الدولية للصليب الأحمر والهيئات الدولية الأخرى ذات الصلة تأمين الوصول الكامل وغير المقيد للإشراف على الإجراءات اللازمة لتلبية الحد الأدنى من متطلبات العودة الآمنة والطوعية، بما في ذلك تسجيل المحتجزين وتعقب الأشخاص المختفين وتقديم المساعدة الإنسانية والمساعدة في إعادة الإدماج والإسكان وكذلك تنفيذ جميع الأنشطة اللازمة الأخرى لهذه الوكالات للقيام بمهامها دون عوائق .
8. وعلى الدولة السورية وكذلك الأطراف المتنازعة ضمان أمن جميع أعضاء الهيئات والمنظمات التي تشرف على عودة اللاجئين والنازحين في الداخل.
9. كما يجب إنشاء آليات للإبلاغ عن انتهاكات الاتفاقية أو انتهاك أي شرط من شروطها والعقوبات الناشئة عنها.

3. الحق في حرية الحركة

يجب أن يتمتع جميع اللاجئين والنازحين العائدين إلى سوريا بالحق في مغادرة سوريا أو أي دولة أخرى والعودة إلى سوريا وكذلك الحق في التنقل داخل سوريا دون أي عوائق إدارية أو أمنية أو قضائية أو طلبات للحصول على تصاريح سابقة أو لاحقة. وإضافة إلى ذلك يجب عدم منعهم من الحصول على إقامة طوعية في أي منطقة يختارونها وبكل حرية.

4. الحق في اختيار وجهة العودة

يحق للاجئين السوريين والنازحين في الداخل وعائلاتهم اختيار وجهة عودتهم النهائية في سوريا، سواء كانوا يعيشون هناك قبل مغادرتهم الأراضي السورية أم لا. ويجب الحفاظ على مبدأ وحدة الأسرة مع عدم السماح لأي طرف بالتدخل في اختيار العائدين لوجهة العودة أو إجبارهم على البقاء هناك في حال شعروا بعدم الأمان.

كما يجب أن يكون لهم أيضاً الحق في بيع عقاراتهم وممتلكاتهم المنقولة وشراء ممتلكات في أي منطقة داخل البلد ودون أي عوائق مادية أو إدارية أو أمنية أو قانونية أو غيرها. ويجب على السلطات تقديم جميع أشكال المساعدة المادية والمعنوية لتسهيل الإقامة في المنطقة التي يختارونها.

5. الاستمرار في الإصلاحات الأمنية

على الرغم من أن الدساتير الديمقراطية الحديثة لا تناقش بشكل صريح هيكل الأجهزة الأمنية كون الفصل بين السلطات واضح والعلاقة بين السلطات الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) محددة بشكل جيد، إلا أن هذا يُعد ضرورة بالنسبة لحالة سوريا.

يجب أن يناقش الدستور السوري المستقبلي بشكل صريح الدور والصلاحيات الممنوحة للأجهزة الأمنية كجزء من السلطة التنفيذية. كما يجب التأكيد على الحقوق والحريات المشار إليها في القسم السابق

وتحديد دور الجهاز الأمني بوضوح للمساعدة في تطوير الإطار الصحيح لتنظيم القوانين والآليات الرقابية اللازمة لضمان وحماية حقوق وحريات السوريين مع إبقاء الأجهزة الأمنية تحت المراقبة.

إن الدروس المستفادة من التحولات التي حصلت في أماكن أخرى، بحيث تم من خلالها التحول من نظام شمولي إلى دولة ديمقراطية، يجب أن تكون أساساً لتشكيل دستور سوريا القادم. فعلى سبيل المثال، نظمت المادة رقم 52 من الدستور الروماني (حق الشخص المتضرر من السلطة العامة) وكذلك الفصل رقم 11 من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996 (المواد 198-199) دور وهيكلية أجهزة الأمن من خلال المبادئ الحاكمة والمبادئ التوجيهية الهيكلية والسلوكية. ولذلك يجب اتباع نهج مماثل في سوريا لتحقيق الحد الأدنى من الشروط لبيئة آمنة.

المبادئ الإدارية

- تتمتع جميع قوات الأمن والشرطة بتفويض لتأمين المواطنين السوريين من أي تهديد داخلي أو خارجي.
- لا يجب اعتبار التظاهرات التي ينظمها المواطنون السوريون بهدف التعبير عن الرأي الحر تهديداً داخلياً.
- يجب تلقين وتدريب أفراد قوات الأمن والشرطة على الالتزام بالدستور والقانون، بما في ذلك القانون الدولي والقانون العرفي وجميع المعاهدات الدولية التي وقعت عليها الدولة السورية. ويجب اعتبار حماية جميع الحقوق والحريات الواردة في هذه القوانين والمحافظة عليها أمراً لا يمكن التخلي عنه تحت أي ظروف عادية أو استثنائية.
- على أفراد قوات الأمن والشرطة عدم الانصياع لأوامر غير شرعية؛ وأولئك الذين يفعلون ذلك يجب عدم إعفائهم من المسؤولية القانونية.
- تقدم قوات الأمن تقاريرها إلى السلطة التنفيذية التي تتمتع بالسلطة والرقابة والصلاحيات الإدارية.
- لا يجوز القبض على أي مواطن أو توقيفه إلا بأمر من النيابة العامة.
- يجب أن تخضع جميع قوات الأمن لرقابة القضاء.
- لا يُسمح لقوات الأمن بمنع أي حزب سياسي أو فرد من أي منفعة أو مصلحة يحق لهم الحصول عليها بموجب القانون. وفي الوقت ذاته يجب على قوات الأمن والأفراد العاملين لديها عدم التصرف بطريقة منحازة لخدمة مصلحة أي فرد أو حزب سياسي.
- ولضمان الشفافية والمساءلة، يجب على اللجان النيابية المشتركة المشكلة من قبل مختلف الأحزاب السياسية الإشراف على عمل القوات الأمنية وفقاً للتشريعات والقواعد والقرارات البرلمانية.

التأسيس والهيكلية

- لا يمكن إنشاء أي فرع للأجهزة الأمنية ما لم يقر الدستور ذلك.
- وكما هو محدد في الدستور، يجب أن يكون لقوات الأمن مهمتها وهيكلها وأنظمتها التي يحددها القانون.
- يجب تشكيل جهاز استخبارات عام (وطني) يرفع تقاريره إلى مجلس الوزراء. وحيث يجب أن يركز جهاز الاستخبارات على الأمن القومي وحماية مؤسسات الدولة من التهديدات الخارجية والاختراق أو التجسس وينبغي أن يتكون من فروع داخلية وخارجية.
- يجب إنشاء جهاز استخبارات عسكري. ويجب أن يتبع هذا الجهاز إدارياً ومالياً وزارة الدفاع وأن يكون متخصصاً فقط في شؤون القوات المسلحة، دون أن يكون له سلطة تدخل أو ولاية قضائية على المدنيين.

- يجب إنشاء مديرية أمن للشرطة ضمن إطار وزارة الداخلية بحيث تتبع الوزير مباشرة. ويجب أن تركز هذه الهيئة على ضباط وعمال الوزارة فقط.

كما يجب إنشاء مكتب للأمن القومي على مستوى مجلس الوزراء بحيث يتبع لرئيس الوزراء بشكل مباشر وبمهمة واحدة تتمثل في تنسيق جهود قوات الأمن المختلفة.

الخطوات الإجرائية

يجب تنفيذ الإجراءات التالية من أجل التأثير بشكل سريع وملموس على سلوك قوات الأمن تجاه المواطنين السوريين وخاصة المهجرين الذين يفكرون في العودة إلى بلدهم:

- يجب حل إدارة المخابرات الجوية ودمجها مع إدارة المخابرات العسكرية التي يجب أن تشرف (من وجهة نظر أمنية) على الجيش بأكمله. ويجب أن يقتصر نطاق عملها على القوات المسلحة، بحيث يجب تحويل أي معلومات أو قضايا تتعلق بالمدنيين إلى مديرية المخابرات العامة على الفور.
- يجب أن تكون مديرية المخابرات العامة هي الوكالة الرئيسية التي تحمي الأمن القومي للبلد من التهديدات المحلية والأجنبية.
- ويجب أن يكون فرع الأمن السياسي تابعاً لوزارة الداخلية وأن يكون مقره فيها. كما يجب أن يكرس جهوده لأعضاء تلك الوزارة ومسؤوليها فقط. ويجب تقليص القوى العاملة في هذا الفرع بشكل كبير ونقل بعض أعضائه إلى صفوف قوات الشرطة.
- يجب على مجلس الأمن القومي أن يقود جميع الفروع الأمنية ويشرف على عملها ويصدر الأوامر اللازمة لتحسين أدائها.
- ويجب تقليص عدد القوى العاملة في الفروع الأمنية ولكن بشكل لا يؤثر على قدرتها على أداء واجباتها في حماية المدنيين. كما أنها يجب أن لا تكون جهازاً ضخماً ينصب تركيزه على قمع المجتمع أو يكون أداة مميتة بيد السلطات.

6. استمرار الاصلاحات القضائية

يسرد هذا القسم الإصلاحات القضائية التي يجب أن تتم خلال هذه المرحلة وذلك بالاستفادة من إنجازات المرحلة الأولى في هذا المجال.

إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى

يجب إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى على النحو التالي:

- يجب أن يكون رئيس مجلس القضاء الأعلى هو رئيس محكمة النقض.
- كما يجب أن يضم مجلس القضاء الأعلى في أعضائه أكثر نائبين مخضرمين لرئيس محكمة النقض.
- ويجب أن يتكون باقي الأعضاء من:
  - رئيس مجلس الدولة
  - أكثر القضاة المخضرمين في القضاء العسكري
  - النائب العام للجمهورية
  - رئيس إدارة التفتيش القضائي
  - رئيس محكمة الاستئناف الأولى بدمشق
  - رئيس محكمة الاستئناف الأولى بحلب
  - رئيس محكمة الاستئناف المخضرم في المناطق الرئيسية الأربع:

- المنطقة الوسطى والشمالية (حمص - حماة - إدلب)
- المنطقة الجنوبية (ريف دمشق - السويداء - درعا - القنيطرة)
- المنطقة الساحلية (اللاذقية - طرطوس)
- منطقة الجزيرة والفرات (دير الزور- الحسكة - الرقة)

يجب عزل وزير العدل من أي عمل له علاقة بالسلطة القضائية ويجب ألا تكون له سلطة اقتراح القضاة أو تعيينهم. ويجب أن يتولى هذه المهمة مجلس القضاة فقط.

تشكيل لجان مجلس القضاء الأعلى

يجب تشكيل لجان متخصصة في إطار مجلس القضاء الأعلى وذلك للعمل في المجالات التالية:

- **لجنة تشريعية**: تحدد القواعد المنظمة للسلطة القضائية وحماية القضاة.
- **لجنة شؤون الأعضاء**: وتختص بالتعيينات القضائية والترقيات وتبديل المناصب والتكليفات.
- **لجنة الأداء القضائي**: تعمل على مراقبة الأداء القضائي والتعامل مع الشكاوى المتعلقة به.
- **لجنة مالية**: تعد ميزانية السلطة القضائية وتشرف على تنفيذها بشكل مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويجب أن تساعد التوصيتان السابقتان القضاء السوري على تحقيق الاستقلال عن الرقابة التنفيذية والتشريعية.

القضاء الدستوري

لم يسبق وأن تم الإشراف على دستورية القوانين في سوريا. ولم يسبق أن تم إلغاء أي قانون في سوريا كونه غير دستوري خلال أكثر من 100 عام، وهذا بدوره أفضى إلى العديد من القوانين غير الدستورية التي تنتهك الحريات والحقوق العامة.

ولذلك يجب أن تكون البنود المتعلقة بالإشراف على دستورية القوانين ومراقبتها على النحو التالي:

- لكي تتم عملية الانتقال من الرقابة السياسية إلى الرقابة القضائية يجب تشكيل محكمة دستورية تتكون من قضاة مكلفين بمراقبة دستورية القوانين.
- يجب تأكيد وصيانة آلية الرقابة على القوانين كحق دستوري والارتقاء بها من حق للقاضي إلى واجب. حيث يجب إلزام القضاة بتقييم دستورية القانون (أو القوانين) التي ينوون تطبيقها في جميع الدعاوى القضائية التي يترأسونها. كما يجب عليهم رفض تطبيق أي قوانين غير دستورية وإحالتها إلى الهيئات الدستورية المختصة.
- يجب أن يكون لأي مواطن -باستطاعته رفع قضية ما بناء على المواد المتعلقة بالحريات والحقوق العامة- الحق بطلب مراجعة دستورية القوانين وعرض قضيته على المحكمة الدستورية.
- يجب ممارسة الرقابة قبل وبعد عملية تشريع القوانين ولا سيما تلك القوانين التي تؤثر على الحريات والحقوق العامة. ويجب أن تخضع هذه القوانين للتقييم الدستوري بشكل دائم، بغض النظر عن الزمان أو المكان أو الأشخاص.
- يجب أن يمنح الدستور المحكمة الدستورية بشكل واضح الحق في تقييم دستورية القوانين الأساسية المنظمة للشؤون المتعلقة بالانتخابات واللامركزية الإدارية والموازنة العامة دون الحاجة إلى استئناف أو مراجعة، لأن هذه القوانين تشكل الإدارة المركزية والسلطات المحلية وكيفية إنفاق الموازنة العامة.

إن هذه الإجراءات الواسعة هي ضرورية في المرحلة الأولية كعلاج "صاعق" للنظام القضائي من أجل البدء في التخفيف من إرث الدولة السورية غير الدستوري والقضاء عليه.

دور القضاء العادي في الرقابة الدستورية

كما أشرنا سابقاً، يجب أن ينص الدستور بشكل واضح على الرقابة من خلال آلية " الدفع بعدم دستورية القوانين " كأحد آليات الرقابة الدستورية ويجب اعتبارها واحدة من أسمى المهام التي يمكن أن يؤديها القاضي.

ويجب التعامل مع أي طلب مقدم من أحد القضاة للطعن في دستورية قانون ما بطريقة مستعجلة وبشكل مستقل من خلال جلسة استماع علنية قابلة للاستئناف في محكمة الاستئناف. ويتم تعليق الدعوى التي يُقترح تطبيق القانون المعني فيها حتى يتم التوصل إلى حكم بشأنه.

دور القضاء الإداري في الرقابة الدستورية

بطريقة مماثلة لحالة القضاء العادي، يجب أن يحدد الدستور أن آلية " الدفع بعدم دستورية القوانين " المتعلقة بالقوانين المعمول بها -والتي تعتبر غير دستورية- هي آلية رقابية، حتى لو صدرت قوانين وقرارات بناءً على قوانين أخرى.

7. آلية المساءلة

1. يجب إنشاء هيئة تحقيق قضائية تتألف من متخصصين قانونيين سوريين ودوليين للتحقيق مع مرتكبي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية التي ارتكبتها جميع أطراف النزاع ومقاضاتهم ومحاكمتهم. كما يجب أن يرأس هذه الهيئة قاضٍ سوري ويجب على أعضائها استبعاد أي أفراد ممن عُرف عنهم بأنهم أدلوا بتصريحات أو اتخذوا مواقف أو كانوا في مناصب ضد حقوق الإنسان والمواطنة في سوريا -بما في ذلك المتورطين في تشكيل أو إدارة ما يسمى بمحاكم مكافحة الإرهاب والمحاكم الجزائية.
2. يجب أن تعمل هذه الهيئة بناءً على تقارير موثوقة مقدمة من منظمات المجتمع المدني ذات الصلة وكذلك بناء على الدعاوى المقدمة من الأفراد، شريطة أن يتم التعرف على أسماء المتهمين وتحديد وإثبات مدى ارتباطهم وفقاً للمعيار الشكلي وأن تكون الجريمة المزعومة ضمن اختصاص الهيئة وبحسب تعريفات المحكمة الجنائية الدولية في لاهاي. سيتم تطوير إجراءات قضائية عملية وكاملة من أجل تغطية معظم السيناريوهات المنطقية المتوقعة ولتسريع القيام بالإجراءات بأكبر قدر من الكفاءة.
3. يجب وضع صياغة عملية لتطوير آليات المساءلة من أجل التعامل مع حالات انتهاك القانون الإنساني الدولي أثناء النزاع وذلك كإجراء متبع لبناء الثقة ولإزاحة الجناة ومنتهكي الحقوق من مناصب السلطة في مجتمعات العائدين إلى الوطن.
4. إن إنشاء مثل هذه الهيئة القضائية للتحقيق لن يؤثر أو يتصدر على أي تحقيقات أو قضايا مستقبلية محتملة أمام المحكمة الجنائية الدولية بأي حال من الأحوال بمجرد أن تتمكن من ممارسة اختصاصها في سوريا.

8. المفقودون

1. يجب تشكيل لجنة مؤلفة من خبراء سوريين ودوليين وبرئاسة سورية وتعمل على الأراضي السورية لوضع الآليات الضرورية لتعقب جميع الأشخاص المفقودين.
2. على اللجنة أن تطلب من جميع أطراف النزاع السوري قائمة بأسماء الأشخاص المعروف اختفاؤهم أو وفاتهم لديها ومطابقتها مع الطلبات الواردة من المواطنين الذين يبحثون عن أحبائهم المفقودين. ويجب إيصال المعلومات المتوفرة عن الأسماء المتطابقة إلى أسر المفقودين الذين يحق لهم المطالبة بحقوقهم القانونية أمام السلطات القضائية المختصة. أما بالنسبة للأسماء غير المتطابقة، فيتوجب التحقيق في ظروف الاختفاء وسماع الشهود والبحث عن الوثائق ذات الصلة. وفي حال تأكدت اللجنة من أن الشخص المفقود كان محتجزاً من قبل طرف معين، يجب اتهام ذلك الطرف بارتكاب جرائم ضد الإنسانية وإحالة الأدلة إلى آلية المساءلة.
3. يجب على جميع الأطراف التعاون مع جهود اللجنة لتحديد هويات وأماكن ومصير المفقودين .
4. ويجب سن قانون لإصدار شهادة اختفاء قسري للأشخاص الذين ظل مكان وجودهم مجهولاً لعدد معين من السنوات (رهناً باتفاق سياسي) بعد اعتقالهم أو اختطافهم. وسيكون لتلك الشهادة نفس الأثر القانوني لشهادة الوفاة، لكنها ستعترف بظروف الفرد المفقود ولن تجبر أحباء الأشخاص المختفين على القبول بوفاتهم.

9. ترتيبات العودة

1. يجب على دول اللجوء بالتعاون مع البلد الأم (في هذه الحالة الدولة السورية أو "الحكومة السورية الجديدة") اتخاذ كافة الترتيبات المناسبة للعودة الآمنة للاجئين الذين يطلبون العودة إلى أرض الوطن.
2. وعند استقبال اللاجئين العائدين إلى أرض الوطن، يجب على الدولة السورية تسهيل عودتهم إلى أماكن إقامتهم السابقة أو إلى الأماكن الأخرى التي يختارونها بكل حرية. كما يجب منحهم الحقوق والامتيازات الكاملة التي يتمتع بها المواطنون السوريون وإخضاعهم لنفس الالتزامات بشكل متساوٍ مع بقية المواطنين.
3. ومهما كانت الظروف، يجب عدم معاقبة اللاجئين العائدين طواعية بسبب مغادرتهم البلد. وعند الضرورة، يجب توجيه نداء -عبر وسائل الإعلام المحلية ومنصات التواصل الأخرى وكذلك من خلال وكالات الأمم المتحدة في سوريا- من أجل دعوة اللاجئين للعودة إلى وطنهم والتأكيد على أن الظروف الجديدة السائدة في سوريا تفضي إلى عودتهم دون تهديد وبالتالي بإمكانهم أن يستأنفوا حياة طبيعية وآمنة دون خوف من العقاب. ويجب على بلدان اللجوء إيصال صيغة هذا النداء وشرحها بوضوح للاجئين المتواجدين على أراضيها.
4. يجب أن يحصل اللاجئون الذين يقررون العودة إلى وطنهم بحرية -سواء كنتيجة لهذه التأكيدات أو بمحض إرادتهم- على جميع المساعدات الممكنة من بلد اللجوء ومن وبلدهم الأصلي وكذلك من الوكالات التطوعية والمنظمات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية من أجل تسهيل عودتهم إلى أرض الوطن. كما يجب أن يكون للمنظمات السورية التي تم فحصها والتحقق منها دور قيادي في تلك العملية.

10. توزيع مساعدات العودة

يجب أن تتلقى الدولة السورية ومنظمات المجتمع المدني المحلية والدولية مساعدات مادية وإغاثية لتوزيعها على العائدين والمقيمين حسب الحاجة وتحت الإشراف الكافي لمنع الفساد وتسييس توزيع المساعدات.

11. الإعلام

على الدولة السورية وكذلك الأطراف المتنازعة اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لمنع أي وسيلة إعلامية في المناطق أو الأراضي الخاضعة لسيطرتها من التحريض ضد اللاجئين والنازحين في الداخل. ولتحقيق ذلك الغرض، يحق لهم حظر أي تحريض كتابي أو شفهي في وسائل الإعلام أو في أي مكان آخر من شأنه أن يؤجج الكراهية أو العداء أو التمييز أو الإساءة إلى عرق أو طائفة أو مجموعة مختلفة. ويجب اتخاذ إجراءات قانونية رادعة ضد مرتكبي مثل تلك الأنشطة التحريضية.

ثالثاً: الإجراءات والتغييرات والمتطلبات بعد عودة المهجرين

1. تعريفات

حقوق الملكية

وهي الصلاحيات الممنوحة للأفراد والتي بموجبها يصبحون المستفيدين الحصريين من أحد الأصول أو الممتلكات الموجودة في حيازتهم القانونية دون منازع، بما في ذلك الأصول غير الملموسة كأصول الملكية الفكرية. ويشمل هذا التعريف حرية التصرف في هذه الأصول ونقل ملكيتها للآخرين.

مصادرة الممتلكات

يتم اتخاذها من قبل السلطات الإدارية لحرمان الأشخاص من ممتلكاتهم العقارية رغماً عنهم وتخصيصها لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل.

الاستيلاء على الممتلكات

وهو إجراء تتخذه سلطات الدولة أو أطراف النزاع للاستيلاء على عقار بالقوة دون مراعاة إجراءات المصادرة القانونية أو دفع تعويض للمالك.

اغتصاب الممتلكات العقارية

وذلك عندما يستولي شخص على عقار لا يمتلكه بطريقة غير قانونية، على الرغم من معارضة المالك الفعلي للعقار.

2. إجراءات إرجاع الممتلكات

1. يجب على الدولة السورية إنشاء غرفة في محكمة النقض مخصصة للجنة إعادة الممتلكات للاجئين والنازحين في الداخل. ويجب أن يكون مقرها في دمشق مع المحاكم التي تأسست لنفس الغرض في جميع المحافظات. وستعمل اللجنة على المصادقة على قرارات محاكم المحافظات وتعتبر قراراتها نهائية.
2. يجب محاكمة أي طرف يعرقل تنفيذ هذه الأحكام بتهمة عدم احترام قرارات المحكمة.
3. ويجب أن تتكون اللجنة من تسعة قضاة: الرئيس (رئيس مجلس القضاء الأعلى) وأربعة قضاة ممن كانوا يشغلون مناصب في وزارة العدل السورية وانشقوا بسبب الحرب وأربعة قضاة ممن بقوا في مناصبهم في وزارة العدل السورية.
   a. يجب أن يتمتع أعضاء اللجنة بشخصية ذات أخلاق عالية وبروح العدالة والحياد والاستقلال وكذلك أن يكونوا ممن لم يواجهوا أي إجراءات تأديبية تتعلق بسلوكهم المهني. ويجب ألا تشكل الملاحقات السياسية عائقاً أمام عضوية اللجنة.
   b. يجب تقسيم أعضاء اللجنة إلى ثلاث مجموعات، بحيث تُعنى كل واحدة منها بالاستئنافات التي تم تلقيها من مجموعة واحدة من المحافظات السورية، والتي سيتم تصنيفها في ثلاث مجموعات بناءً على الأضرار التي لحقت بها أثناء الحرب.
   c. يجب أن يضمن تشكيل اللجنة عدم نظر القضاة في قضايا تخص المحافظات التي ينتمون إليها.

d. يجب أن يعمل أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات وفي نهاية تلك المدة يمكن استبدالهم بقضاة آخرين من ذوي الكفاءة والمراتب الأعلى.

e. يجوز استبدال أعضاء اللجنة الذين تثبت إدانتهم بارتكاب جريمة تتعلق بمناصبهم أو جدارتهم بالثقة أو أخلاقهم المهنية وذلك من قبل نفس الجهة التي عينتهم في تلك المناصب.

3. الموظفون والمصروفات

1. يجب تزويد اللجنة بالعدد المطلوب من الموظفين المؤهلين مهنياً من ذوي الخبرة في العمل القضائي وإدارة قضايا المحاكم وذلك للعمل في كل من المركز الرئيسي والفروع لمساعدة المحاكم في القيام بمهامها.
2. يجب إصدار مرسوم يحدد مرتبات عادلة تُمنح للقضاة وبقية الموظفين، مع مراعاة أعباء العمل والعمل الإضافي والجهود المبذولة.
3. يجب ألا يتحمل القضاة والموظفون أي مسؤولية جنائية أو مدنية عن أي إجراءات يتم اتخاذها أثناء تأدية واجبهم. كما يجب أن تمتد حصانتهم القضائية لتشمل عائلاتهم طوال فترة ولايتهم.
4. يحق للجنة أن تستفيد من خبرات الدول الأخرى من خلال تزويد أعضائها بدورات تدريبية في الداخل والخارج.

4. الاختصاص القضائي

يجب على المحاكم الابتدائية المختصة للمحافظات والمقاطعات -والتي تعمل بموجب تفويض اللجنة- قبول الدعاوى في المنازعات المتعلقة بالممتلكات العقارية التي استولت عليها السلطات أو تم الاستيلاء عليها من قبل الأفراد أو التي تدمرت بسبب النزاع المسلح. ويجب أن ينطبق ذلك سواء تم الاستيلاء على تلك العقارات دون إجراءات قانونية مناسبة، أو بموجب قوانين تحرم المالكين من الحصول على تعويض عادل، أو كان الاستيلاء مقابل تعويض غير عادل لم يتسلمه المالكون. وبشرط أن يكون الاستيلاء أو الاستحواذ على العقار قد حدث بعد تاريخ 2011/3/15 أو أن تكون المصادرة من قبل سلطات الدولة قد تمت قبل ذلك التاريخ لأسباب سياسية ودون دفع تعويضات.

5. الإجراءات القضائية

1. قبل قبول الدعوى وفتح القضية يجب أن تتلقى المحكمة الابتدائية ذات الاختصاص الإقليمي إشعار الدعوى بالإضافة إلى سند الملكية أو أي دليل آخر يثبت الملكية والذي يمكن للمحكمة بواسطته مخاطبة السجل العقاري أو البلديات أو جمعيات الإسكان. ولا يجوز فتح القضايا قبل التحقق من ملكية المدعي للممتلكات المتنازع عليها، إما ملكية مباشرة أو من خلال البيع أو الميراث أو الوصية.
2. سيتم استدعاء الأطراف التي لديها ممتلكات تم الاستيلاء عليها إلى جلسة استماع في المحكمة وسيتم تسليم سلطات الدولة استدعاءً للحضور عبر المحامين القانونيين.
3. بالنسبة للقضايا التي يتخلف فيها المتهمون عن المثول أمام المحكمة بعد استدعائهم حسب الأصول فإنه يجب الاستمرار فيها كما لو كان المتهمون حاضرين.
4. وفي حال فشل المدعوين أو ممثليهم القانونيين في حضور الجلسة الأولى للمحكمة بعد استدعائهم بحسب الأصول تُشطب القضية.
5. ولغرض تحديد مُلاك العقارات، يجب على المحاكم المعنية ألا تعترف بصحة أي معاملة غير قانونية خاصة بالممتلكات -بما في ذلك أي نقل للملكية تم إجراؤه تحت الإكراه أو كرشوة مقابل القيام بإجراءات

تتعلق بالنزاع السوري، كتأمين الإفراج عن المعتقلين أو التهرب من الاعتقال أو الحصول على وثائق لمغادرة البلد- حيث يكون نقل الملكية هذا ناتجاً عن إساءة استخدام السلطة أو نتيجة للنزاع القائم. ويجب اعتبار إجراءات نقل الملكية بناءً على القانون رقم 10 غير قانونية .

6. يجب على المحكمة أن تصدر قرار إعادة ممتلكات العقارات الموجودة إلى أصحابها الشرعيين وأن تأمر شاغليها غير الشرعيين بدفع تعويض عن الإيجار المستحق عن فترة شغلهم للعقار بشكل غير قانوني.
7. لا يجوز للمحكمة أن تصدر قراراً بتعويض المالكين عن ممتلكاتهم إذا كانت الممتلكات لا تزال قائمة. أما إذا كان قد تم هدم العقار، يجوز للمحكمة أن تمنح تعويضاً للمالك يساوي قيمة العقار وتعيد الأرض إلى مالك شرعي واحد أو بشكل جماعي إلى عدة مالكين إذا وافق عدة مالكين على تسجيل قطعة الأرض بأسمائهم.
8. تحدد اللجان الفنية المعينة من قبل المحاكم قيمة العقارات. ويجب تحديد أسعار تتناسب مع أسعار العقارات في نفس المنطقة. ويجب على اللجان الفنية أن تبني تقييمها على الأسعار السائدة وقت دفع التعويض.
9. يجب أن تصدر المحاكم الابتدائية قراراتها القابلة للاستئناف في غضون 10 أيام. ويجب أن تنظر محكمة الاستئناف في القضية وكأنها محكمة ابتدائية والتي بدورها ستصدر القرارات مع التنفيذ العاجل وتكون قابلة للاستئناف بالنقض في غضون شهر واحد من تاريخ إخطار الطرف المستأنف بالقرار. وكون محكمة النقض تتعامل حصرياً مع النقاط القانونية، يجب أن تقتصر أسباب النقض على سوء تطبيق القانون.
10. تعتبر قرارات محكمة النقض نهائية. ويجب إخطار السجل العقاري بهذه القرارات من أجل تسجيلها.
11. وعندما يتقدم المدعي إلى المحكمة الابتدائية للحصول على تعويض بدلاً من إرجاع الممتلكات، يجب على قاضي المحكمة الابتدائية أن يعرض الممتلكات على المدعى عليه مقابل مبلغ يحدد في قرار المحكمة. وفي حال رفض المدعى عليه شراء العقار، يجب عرضه للبيع بالمزاد العلني لأي مواطن سوري يرغب في شرائه.
12. عندما تصدر المحكمة حكمها بدفع تعويض عن الممتلكات المهجورة، يجوز لها أن تمنح المدعي منحة نقدية أو سند تعويض يمكن استخدامه لشراء العقارات في المستقبل. ويجب قبول سندات التعويض من قبل الجهات المحلية والدولية المسؤولة عن إعادة الإعمار في سوريا.
13. إن قرارات المحكمة النهائية هي ملزمة للجميع. وأي محاولة لمنع التعاون مع المحكمة أو إعاقة تنفيذ قراراتها أو الامتناع عنها يتم اعتبارها جريمة عدم احترام قرارات المحكمة.
14. يجب على المحاكم الابتدائية المختصة توفير أماكن إقامة للاجئين والنازحين في الداخل -ممن هجروا ممتلكاتهم أو طُمست معالمها وأصبحت لا يمكن تحديدها بسبب التدمير الحاصل لها- وإيوائهم مؤقتاً في عقارات شاغرة بموجب عقود إيجار مؤقتة.
15. يجب على مجلس القضاء الأعلى إصدار لوائح داخلية تحدد إجراءات المحاكم وصلاحياتها وكذلك تحدد تعويض الموظفين.

6. إعادة الإعمار

1. تتعهد "الدولة السورية "و/ أو "الحكومة السورية الجديدة" وكذلك الأطراف المتنازعة بإعادة الحياة الطبيعية في سوريا في أسرع وقت ممكن. ويتطلب ذلك مساهمة كبيرة من الدول المعنية التي ستدعم إعادة الإعمار وستلتزم بالتعاون المتبادل مع المنظمات والوكالات الدولية المساعدة لها على الأرض.

2. يجب أن تسعى "الدولة السورية" و/أو "الحكومة السورية الجديدة" لتلقي المساعدات والقروض لإعادة إعمار المدن والبلدات والقرى السورية المتضررة من الحرب. وعلاوة على ذلك، يجب أن تسعى إلى التوزيع العادل لمساعدات إعادة الإعمار بما يتناسب مع نسبة الدمار في كل محافظة بحيث تكون وتيرة إعادة الإعمار متساوية في جميع أنحاء البلد.
3. يجب إنشاء هيئة وطنية مركزية لإعادة الإعمار وتكليفها بمهمة تلقي المساعدات الوطنية والأجنبية وتخصيصها للمحافظات والمناطق والنواحي بحسب نسبة وتوزيع ودرجة الدمار الحاصل فيها.
4. يجب إنشاء لجنة للإشراف على مختلف مراحل التنفيذ ومراقبتها. ويحق لهذه اللجنة إرسال لجان لممارسة الإشراف والرقابة في أي وقت أو خلال أي مرحلة من مراحل التنفيذ.
5. يجب تشكيل لجان مكونة من أعضاء يتم تعيينهم من قبل الهيئة الوطنية لإعادة الإعمار للتعامل مع المشاكل الفنية أو المالية أو مزاعم تتعلق بالفساد.
6. يجب إنشاء هيئات محلية في جميع المحافظات لممارسة الإشراف الفني والمالي وتنفيذ ومتابعة إعادة الإعمار. ويجب أن يكون اختيار أعضاء تلك الهيئات في المحافظات التي عانت من الدمار والتي تخضع لعملية إعادة الإعمار من السكان المحليين. كما يجب أن تقوم هذه الهيئات بالإشراف الفني على الجهات المنفذة وتحديد معدلات الإنجاز. ويجب أن تتم أوامر الصرف على المشاريع مقابل بيانات شهرية موقعة من قبل الفرق الفنية التي تشرف على عملية التنفيذ. كما يجب أن تتمتع هذه اللجان بصلاحية تعليق العمل في حالة مخالفة المواصفات الفنية.
7. يجب إعداد قوائم أصحاب العقارات بناءً على سجلات من السجل العقاري والبلديات وجمعيات الإسكان ونشرها في جميع وسائل الإعلام لفترة كافية للسماح بالاعتراضات من قبل الأطراف المعنية الأخرى.
8. ويجب أن تقوم لجنة يرأسها أحد القضاة، وتتكون من مهندس من السجل العقاري ومسؤول فني من البلديات وعضو من جمعيات الإسكان وعضو منتخب من قبل الملاك، بالعمل على الفصل في الاعتراضات المقدمة خلال فترة زمنية مدتها شهرين كحد أقصى.
9. يجب تخصيص نسبة من ميزانية الدولة ومساعدات إعادة الإعمار لتقديم تعويضات للسوريين (اللاجئين العائدين والنازحين في الداخل وكذلك المقيمين) ممن تضررت ممتلكاتهم بشكل لا يمكن إصلاحه أو الذين لا يمكن إعادة مستحقاتهم الإيجارية إلى مستويات ما قبل آذار 2011. ويتم التعويض من خلال توفير سكن بديل أو دفع بدل إيجار حتى تتم عملية اكتمال إعادة بناء ممتلكاتهم المدمرة. وفي حالة استحالة إعادة بناء ممتلكات المستحقين، يجب دفع تعويض عادل وكافٍ لهم وبشكل عاجل.

الخلاصة

إن العودة الآمنة والكريمة للمهجرين السوريين إلى بلدهم هي أساس أي حل مستدام للأزمة السورية. وعلى الرغم من أن هذه الحقيقة يُقر بها الكثير من صُناع السياسات في العالم، إلا أن الواقع الحالي في سوريا والبلدان المضيفة -حيث يعيش أكثر من 13 مليون مهجر سوري، أي أكثر من نصف سكان البلد، في ظروف صعبة بشكل متزايد- يفصح عن غياب الرؤية والإرادة السياسية لاتخاذ الخطوات اللازمة نحو الحلول التي من شأنها ضمان أن تصبح العودة ممكنة بالفعل. وبدلاً من ذلك، فإننا نرى مقترحات جزئية ومرتجلة تسعى إلى تطبيع الوضع الراهن والعودة إلى سوريا بوضعها الحالي والذي من الواضح أنه غير آمن وخطير ومميت أيضاً.

وبالتالي فإن تداعيات مثل تلك المقاربات المتسمة بالقصور الذاتي -والتي غالباً ما تتضمن مشاركة طوعية وغير حكيمة لهيئات الأمم المتحدة المكلفة بحماية مصالح المهجرين السوريين- أصبحت واضحة للجميع وذلك من خلال الأعداد المتزايدة من السوريين الذين يحاولون الفرار من سوريا نفسها بشكل يائس وكذلك من بعض الدول المضيفة، مخاطرين بحياتهم في محاولة للوصول إلى الأمان الذي يتصورونه في أوروبا. إن ارتفاع أعداد الفارين إلى أوروبا يحدث تماماً بالشكل الذي حذرت منه أبحاثنا وأبحاث المنظمات الأخرى ذات الصلة، أي أن أكثر من 60% من السوريين الذين يعيشون حالياً في ظل النظام السوري يبحثون عن طرق لمغادرة البلد، لا سيما مما يطلق عليها بـ "مناطق المصالحة". وهذا العدد هو فعلياً أكبر إذا ما تحدثنا عن اللاجئين السوريين الذين يواجهون إمكانية العودة القسرية إلى سوريا دون توفر أدنى حد من الشروط المطلوبة.

وبالرغم من علم صناع السياسات بكل تلك التفاصيل، إلا أن الإجراء الحقيقي والضروري لبدء العمل على تهيئة الظروف للعودة غير موجود. وسيظل التوجه الحالي والمبادرات المؤقتة لإحياء المسار السياسي تعاني من نفس الفشل الذي لحق بسابقاتها خلال السنوات القليلة الماضية وذلك لأنها تتجنب جوهر المشكلة بينما تحاول تحقيق بعض المكاسب السريعة من خلال ما هو متصور كقطف الثمار المتدنية (أي الدستور) أو من خلال مقاربات عقيمة (خطوة بخطوة) لا تؤدي إلا إلى إطالة أمد معاناة السوريين.

وبدلاً من العمل الحقيقي لتوفير الحد الأدنى من الظروف لعودة آمنة وكريمة للمهجرين السوريين، فإن كل جهد للتطبيع مع النظام السوري، سواء كان سياسياً أو اقتصادياً أو من خلال ما يسمى بـ "مشاريع الإنعاش المبكر" لا يصب سوى في خدمة ترسيخ الوضع الراهن مما يزيد من ترسيخ النظام القاتل غير القابل للإصلاح والمسؤول عن الغالبية العظمى من حالات التهجير. وتقلل مثل تلك المقاربات إلى حد كبير فرصة التوصل إلى حل سياسي في سوريا كونها تعزز الموقف التفاوضي للنظام السوري وحلفائه وتعمل على إزالة أي ضرورة أو ضغوط تمارس عليهم حتى للجلوس على طاولة المفاوضات. وبالتالي فإن العودة الآمنة والكريمة في مثل هذه الظروف تصبح مستحيلة من ناحية فعلية.

إن العقوبات الاقتصادية والمالية المحددة الأهداف بالإضافة إلى المنع الحذر لأي درجة أو نوع من التطبيع مع النظام السوري الحالي على المستوى الإقليمي أو الدولي تعتبر متطلبات ضرورية وحتمية لبدء أي مفاوضات سياسية حقيقية من شأنها أن تؤدي إلى التنفيذ الكامل لقرار مجلس الأمن رقم 2254 بما يتناسب مع تطلعات ومطالب الشعب السوري. ويقدم هذا البحث خارطة طريق للإجراءات الضرورية التي يجب أن تشكل حجر الأساس لمثل هذا الحل السياسي وذلك فيما يتعلق بعودة آمنة وكريمة للمهجرين السوريين.

إن غياب البيئة الآمنة بالشكل الذي يحدده السوريون أنفسهم يعتبر العقبة الرئيسية التي تحول دون عودة المهجرين السوريين إلى ديارهم ومن ثم يعتبر العائق الأساسي الذي يواجه أي حل سياسي شامل ومستدام سيعمل على حل القضايا الرئيسية الأخرى مثل: المعتقلين وجرائم الحرب وانتهاكات حقوق الإنسان.

إن تحديد شروط البيئة الآمنة من قبل السوريين ووضع خطة واقعية لمراحل التنفيذ مع توفير الضمانات الدولية المطلوبة يجب أن يشكل حجر الزاوية الأساسي للحل السياسي وأن يحظى بتركيز كل جهود الداعمين الأساسيين للعملية السياسية.

إن الإجراءات والخطوات المفصلة في هذه الوثيقة ليست مجرد طموحات. بل إنها شروط واقعية للحد الأدنى من الظروف التي يجب تهيئتها مع مرور الوقت من أجل أن تصبح العودة الجماعية والمنظمة والآمنة والكريمة للمهجرين السوريين ممكنة. وصُمم النهج المرحلي والتدريجي لخلق بيئة آمنة كما هو مفصل في هذه الوثيقة على غرار تجارب البلدان الأخرى التي عانت من التهجير مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة بسوريا والتي تتعلق بالعوامل الأمنية والقانونية والإنسانية بما في ذلك حجم التهجير والتشرذم القائم في المجتمع. وتعتبر الخطوات العاجلة وإجراءات بناء الثقة التي يجب تنفيذها قبل حدوث أي عودة للمهجرين ضرورية كضرورة الإصلاحات والحريات المذكورة في هذه الوثيقة والتي يجب تنفيذها في المراحل اللاحقة.

وكما يظهر من تجربة الدول الأخرى بشكل واضح، فإنه لا يمكن خلق البيئة الآمنة في سوريا دون اتفاق سياسي وضمانات دولية قوية وحاضرة لتنفيذ الاتفاقية وأيضاً بدون مشاركة مباشرة من المهجرين السوريين. ويجب على العملية السياسية التي تمضي قدماً أن تستوعب أصواتنا بطريقة منهجية وتعمل على تجنب الغش في تمثيلها بحجة استرضاء أي طرف داخلياً أو خارجياً.

وفي هذا الخصوص فإنه من الأهمية بمكان أن يُنظر إلى دور روسيا وسياساتها في سوريا، بما في ذلك جرائم الحرب التي ارتكبتها، من خلال نفس المنظور المستخدم في أوكرانيا. فإن روسيا تعتبر طرفاً في النزاع السوري، حيث أنها تستخدم ضد المدنيين السوريين نفس الأساليب التي تستخدمها ضد الأوكرانيين وبالتالي فإنها لا يمكن أن تكون ضامناً ولا ميسراً لعودة المهجرين السوريين. ففي سوريا يجب التفاوض مع روسيا ولكن عدم استرضائها. كما يجب محاسبتها على جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية التي ارتكبتها ضد السوريين.

كما لا يمكن تجاهل الدور التدميري لإيران في سوريا، سواء من خلال جهود إعادة الهندسة الديموغرافية أو إنتاج المخدرات وتوزيعها (إقليمياً ودولياً) بالتعاون مع النظام السوري، ويجب معالجة هذا الجانب في أي حل سياسي مستقبلي. إن الواقع الديموغرافي الذي آلت إليه المناطق الخاضعة لسيطرة إيران حالياً في سوريا لا يعتبر فقط عقبة أمام عودة آمنة وكريمة للمهجرين من هذه المناطق، بل ويسعى إلى جعل هذه العودة مستحيلة بشكل دائم.

وخلافاً لانطباع بعض الأطراف الإقليمية والدولية المنخرطة في النزاع السوري فإن الوضع الحالي في سوريا لا يمكن أن يستمر ولا يمكن احتواؤه إذا استمرت الظروف على ما هي عليه. وهذا في الواقع ليس هو الحال مع استمرار تدهور الأوضاع الأمنية والمعيشية في أجزاء كثيرة من البلد مما يعزز الانقسام *الفعلي* لسوريا

بحكم الأمر الواقع. ولقد أصبحت تداعيات الوضع الحالي في سوريا ملموسة في دول الجوار وأوروبا ومن المرجح أن تتفاقم آثارها.

إن السبيل الوحيد للمضي قدماً هو المهجرون السوريون أنفسهم من خلال ما تم رسمه لهم في هذه الوثيقة. يجب استدعاء الإرادة السياسية للدول الرئيسية، بما في ذلك الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وتركيا وغيرها، لإعادة ضبط العملية السياسية حول قضية تهيئة البيئة الآمنة في سوريا والتي من شأنها تمكين عودة آمنة وطوعية وكريمة للمهجرين. كما يجب التخلي عن المقاربات السابقة الفاشلة والتي تمحورت حول استرضاء النظام السوري وتطبيع سياساته القمعية ويجب وضع مصالح غالبية السوريين في صلب الحل السياسي المستقبلي. ويجب اعتبار مقاربات العودة المرتجلة والجزئية التي ترحب بها حالياً بعض الوكالات والمنظمات داخل سوريا بأنها تشكل خطراً على سلامة ومصالح المهجرين السوريين وبالتالي يجب استبدالها بجهد حقيقي للتعبير عن الواقع الحالي بكل شفافية والعمل على إيجاد الحد الأدنى من شروط العودة إلى سوريا كما هو مفصل في هذه الوثيقة. ويجب استشارة المهجرين السوريين وإشراكهم في صياغة خطوات ملموسة لتنفيذ البيئة الآمنة على النحو المحدد من قبلهم وبشكل مضمون من خلال الحضور الدولي القوي. ويعتبر هذا حجر الأساس الرئيسي لعودة آمنة وكريمة وقاعدة لحل مستدام للأزمة السورية.