



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

تقييم حالة | 15 تشرين الأول / أكتوبر، 2019

اللجنة الدستورية السورية: ظروف تأسيسها، آليات عملها، وآفاق نجاحها

محمد حسام حافظ

محمد حسام حافظ

محامي ومستشار قانوني ودبلوماسي سوري. عمل سابقاً في السلك الدبلوماسي السوري خلال الفترة 1998-2012، وعمل في مجال البحث والتدريس في جامعة نوتنغهام وجامعة قطر، وهو عضو سابق في الوفد المفاوض عن المعارضة السورية في مفاوضات جنيف 2014، وعضو ورئيس للمكتب القانوني في الهيئة العليا للمفاوضات السورية 2016-2017. حاصل على الدكتوراه في القانون الدولي، والماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2019

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية عربية للعلوم الاجتماعية والعلوم التطبيقية والتاريخ الإقليمي والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاث فهو يولي اهتماماً لدراسة السياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربية أو سياسات دولية تجاه المنطقة العربية، وسواء كانت سياسات حكومية، أو سياسات مؤسسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربية بأدوات العلوم الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، وبمقاربات ومنهجيات تكاملية عابرة للتخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قومي وإنساني عربي، ومن وجود سمات ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربي، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقها، كما يطرحها كبرامج وخطط من خلال عمله البحثي ومجمل إنتاجه.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

شارع الطرفة، منطقة 70

وادي البنات

ص. ب: 10277

الضعائن، قطر

هاتف: + 974 40354111

www.dohainstitute.org

المحتويات

1	مقدمة
1	أولاً: الثورة السورية وتغيير الدستور
2	ثانياً: مسار تشكيل اللجنة الدستورية وظروف التأسيس
2	المسار السياسي ومرجعياته ومكان الدستور فيه
3	مرجع اللجنة الدستورية قانونياً وسياسياً
4	ثالثاً: تشكيلة اللجنة الدستورية وآليات عملها
6	النتيجة

مقدمة

أعلن الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيريش في 23 أيلول/ سبتمبر 2019 تشكيل لجنة دستورية لسورية، تضم ممثلين عن النظام والمعارضة والمجتمع المدني لـ «مراجعة الدستور»، وذلك سعياً للتوصل إلى حل سياسي في سورية، معرباً عن اعتقاده الراسخ أن «تشكيل لجنة دستورية يتولى السوريون أنفسهم تنظيمها وقيادتها، يمكن أن يُشكّل بداية طريق سياسية نحو حل»⁽¹⁾. تحاول هذه الدراسة الإضاءة على جهود تشكيل اللجنة، وعلى الخلفيات والظروف التي سمحت بذلك، وتركيباتها والعوائق والتحديات التي تواجهها والتوقعات الممكنة لعملها وإمكان نجاحها.

أولاً: الثورة السورية وتغيير الدستور

بدأت الثورة السورية بمطالب جماهيرية بالإصلاح والتغيير. ولم يكن تغيير الدستور ضمن المطالب الأولية، حيث يسود اعتقاد بين غالبية السوريين أن أي تغيير دستوري لن يزيد على أن يكون مجرد تغيير ورقي لا يُغيّر من طبيعة النظام وقبضته الأمنية وتحكمه في مصائر السوريين من دون أدنى اعتبار لأي نصوص قانونية أو دستورية.

مع ذلك، لم تكن الدعوة إلى دستور جديد بعيدةً من مطالب نخب المعارضة في مرحلة ما قبل الثورة السورية التي اندلعت في أوائل عام 2011. وظهرت دعوات صريحة تدعو إلى تعديل دستور عام 1973؛ ذلك الدستور الذي حلّ محل سلسلة من دساتير حزب البعث المؤقتة. وركزت تلك الدعوات على إلغاء المادة الثامنة من الدستور التي تنص على فرض البعث قائداً للدولة والمجتمع؛ وإلغاء المادة الرابعة والثمانين التي تُحدّد آلية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية وربطها بالقيادة القطرية لحزب البعث⁽²⁾.

قام النظام بمجموعة من الخطوات التي اعتُبرت قاصرة وغير جدية في الإصلاح السياسي، هدفت إلى تغيير الدستور. فذكر رئيس النظام موضوع إعادة كتابة الدستور أو تعديله خلال خطابه الثالث في 21 أيار/ مايو 2011⁽³⁾.

وبدلاً من الدعوة إلى انتخابات تُسفر عن جمعية تأسيسية أصيلة، عين النظام عدداً من السوريين في لجنة لكتابة دستور جديد لسورية، يأخذ في الحسبان المآخذ على الدستور القائم، حيث أصدر رأس النظام مرسوماً جمهورياً، رقم 33، في 15 تشرين الأول/ أكتوبر 2011، نصّ على تأليف لجنة مكوّنة من 29 عضواً، لإعادة كتابة الدستور في مدة لا تتجاوز أربعة شهور، برئاسة المحامي مظهر العنبري الذي كان قد ترأس لجنة كتابة مسودة الدستور في عام 1973. ضمت الهيئة عدداً كبيراً من الحقوقيين والمتخصصين من البعثيين وغير البعثيين، بعضهم عضو في ما يُسمى الجبهة الوطنية التقدمية ومستقلين. لم تنجح محاولات النظام في ضم شخصيات معارضة ذات وزن إلى اللجنة. اجتمعت اللجنة وخرجت بمسودة دستور سلّمته إلى رئيس النظام في 15 شباط/ فبراير 2012. وعرض النظام مشروع الدستور على الاستفتاء الشعبي من خلال مرسوم دعا فيه «الهيئات الناجبة» لتقول كلمتها بشأن الدستور في السادس والعشرين من الشهر نفسه. وكما فعلت في ما يخص اللجنة الدستورية، قاطعت المعارضة السورية الاستفتاء؛ بسبب فكرة وضع دستور من مجموعة

1 Sarah Dadouch & Asser Khattab, "U.N. announces formation of Syrian constitutional committee," *The Washington Post*, 23/9/2019, accessed on 13/10/2019, at: <https://wapo.st/32b1Cvz>

2 تنص المادة 8 من دستور عام 1973 على: "حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية". أما المادة 84 المعدلة، فتنص على: "1- يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه. 2- يجري الاستفتاء بدعوة من رئيس مجلس الشعب. 3- يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد عن ستة أشهر. 4- يصبح المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين، فإن لم يحصل على هذه الأكثرية رشح المجلس غيره، وتتبع بشأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات نفسها على أن يتم ذلك خلال شهر واحد من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الأول".

3 عبد الرحمن أبو العلا، "خطابات الأسد.. الإصلاح بالكلام"، الجزيرة نت، 2013/1/6، شوهد في 2019/10/13، في: <https://bit.ly/2XJSVG9>

معينة من النظام نفسه، وطريقة الاختيار، وعدم شمولية التمثيل، والأهم بالطبع، بسبب استمرار النظام في نهج استعمال القوة العسكرية المفرطة ضد المدنيين، واستمرار المجازر والاقتحامات. لكن الاستفتاء جرى فعلاً، وصدرت نتيجته واعتمد الدستور بمرسوم جمهوري⁽⁴⁾.

اعتبر كثير من المراقبين - من المعارضين والحقوقيين المستقلين - أن الدستور الجديد لم يزد على كونه نصاً مُنقحاً ومزيّداً من دستور عام 1973؛ إذ بقي معظم مواد الدستور من دون تغيير، وبقيت صلاحيات رئيس الجمهورية واسعة جداً، ومن دون أي رقابة أو توازن بين السلطات. أما من الجانب السياسي، فاعتبرت دول عدة أن الدستور بنصه وآلية إخراجهِ وظروفه كان مسرحية؛ إذ لا يمكن تصوّر إنتاج دستور مستند إلى إرادة شعبية في ظل استمرار القتل⁽⁵⁾.

في الأحوال كلها، انتهت مرحلة محاولات النظام فرض شرعية داخلية جديدة، وخرج الشأن السوري إلى أروقة الأمم المتحدة، وإلى فضاءات المؤتمرات الدولية، وخسر النظام إمكان الحل الداخلي.

ثانياً: مسار تشكيل اللجنة الدستورية وظروف التأسيس

المسار السياسي ومرجعياته ومكان الدستور فيه

كانت خطة النقاط الست التي وضعها المبعوث الدولي كوفي أنان، أمين عام الأمم المتحدة السابق، أول خطة سلام دولية لحل الأزمة السورية. لكنها في مجملها كانت ذات طابع عملي وميداني، أما الجزء السياسي فيها فاقترص على «الالتزام بالعمل من أجل عملية سياسية شاملة، يقودها السوريون». لم يكن تعديل الدستور أو وضع دستور جديد من أولويات العمل لإنقاذ سورية، بحسب ما رأى أنان، بل تلخّصت الأولويات في العمل السياسي ووقف القتل والعنف. لذلك لم يرد في نقاط الخطة الست أي إشارة إلى الدستور أو التعديل الدستوري.

دُفنت خطة أنان سريعاً بسبب تعنت النظام، وتوالت الاجتماعات الدولية إلى أن صدر بيان جنيف في 30 حزيران/ يونيو 2012 عن اجتماع مجموعة العمل من أجل سورية، بحضور أمين عام الأمم المتحدة وأمين عام جامعة الدول العربية والأخضر الإبراهيمي المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة والجامعة في سورية.

تضمن بيان جنيف خطة واضحة للانتقال السياسي، بهدف تخليص سورية من الحالة الراهنة. ولم يكن نصيب الدستور فيها سوى جزء من خطوات متأخرة لإتمام الانتقال السياسي الذي من المفترض أن يبدأ بإنشاء هيئة الحكم الانتقالي. وتحت عنوان خطوات في العملية الانتقالية، وبعد تأكيد أولوية إقامة هيئة الحكم الانتقالية التي ستهيئ البيئة الملائمة للانتقال السياسي وتأكيد أهمية شمولية التمثيل المجتمعي، يتحدث البيان عن إعادة النظر في النظام الدستوري والمنظومة القانونية. ومن ثم، وبعد إقامة النظام الدستوري الجديد، يجري الإعداد لانتخابات حرّة ونزيهة وتعددية⁽⁶⁾.

كان بيان جنيف واضحاً في التسلسل الزمني لتطبيق خطوات الحل والانتقال السياسي ومكان الدستور من ذلك كله.

4 بحسب بيان وزارة الداخلية السورية، شارك في الاستفتاء 57 في المئة من الناخبين، وافق 89.4 في المئة منهم على الدستور المقترح، فأصدر رأس النظام المرسوم رقم 94، في 27 شباط/ فبراير 2012 باعتماد نتيجة الاستفتاء. وهكذا صدر الدستور الثاني في ظل حكم عائلة الأسد.

5 حول ردات الأفعال الدولية على الدستور، ينظر: "سوريا: تواصل الاقتراع على الدستور الجديد ومقتل مدنيين وعسكريين"، بي بي سي عربي، 2012/2/26، شوهد في 2019/10/13، في: <https://bbc.in/2oG8Fy3>

6 محمد حسام حافظ، "المفاوضات السورية: الصراع على مرجعيات التسوية"، مركز الجزيرة للدراسات، 1 أيار/ مايو 2018، شوهد في 2019/10/13، في: <https://bit.ly/2V4mnFo>

لم تُسفر نتائج المفاوضات بين قوى الثورة والمعارضة والنظام عن نتائج ملموسة في مفاوضات عام 2014. واستندت تلك المفاوضات على نحو كامل إلى قرار مجلس الأمن رقم 2118 لعام 2013 الذي أكد من جديد في مادته 16 أولوية إقامة هيئة الحكم الانتقالي في تطبيق بيان جنيف لعام 2012، ولم يورد القرار أي ذكر للدستور والعملية الدستورية سوى ما تضمنه البيان الذي أصبح جزءاً من القرار 2118⁽⁷⁾.

بعد فترة من الجمود السياسي ومحاولات التوافق الأميركي - الروسي، صدر بياناً فيينا عن المجموعة الدولية لدعم سورية: الأول في 30 تشرين الأول/ أكتوبر 2015، حيث تغيّرت قواعد العمل في الملف السوري؛ إذ أُقيمت فكرة التوازي ما بين مكافحة الإرهاب والمسار السياسي، وبذلك أصبح النظام في عداد أطراف مكافحة الإرهاب المعترف بهم، بصرف النظر عن جرائمه. وعلى الرغم من ذلك، فإن البيان أكد أن تشكيل الحكم الشامل وغير الطائفي (الانتقالي) الذي سيمثل الحكومة والمعارضة، سيجري من خلال وضع دستور جديد، ويأتي بعده دور الانتخابات⁽⁸⁾. وهذا ما أعاد تأكيده بيان فيينا الثاني، في 14 تشرين الثاني/ نوفمبر 2015.

أعاد قرار مجلس الأمن رقم 2254 سرد ما تضمنه بيان جنيف لجهة ذكر وضع الدستور الجديد للبلاد بعد إقامة الحكم الانتقالي⁽⁹⁾، لكن ما أضافه هو الجدول الزمني لخطوات العملية الانتقالية ودعوة الوسيط الدولي إلى التحرك.

مرجع اللجنة الدستورية قانونياً وسياسياً

تبين مما سبق مكان الدستور في العملية السياسية ضمن المرجعيات الدولية الناظمة للعملية السياسية في سورية. ويمكن القول إن أيّاً من القرارات الدولية لم يمنح الأمم المتحدة، ومن باب أولى لم يمنح أي طرف دولي، صلاحية تشكيل لجنة - بصرف النظر عن الانتهاكات القانونية في تشكيلها - لوضع دستور لسورية، لا ضمن المسار السياسي التفاوضي، ولا تطبيق خطوات العملية الانتقالية المفترض البدء بها من خلال إنشاء الحكم الانتقالي - الهيئة الحاكمة.

إذا كانت تلك المرجعيات الدولية كلها لا تنص على إنشاء لجنة دستورية ولا يمكن تفسيرها باعتبارها تعني ذلك بوجود الحكم الحالي في دمشق، فما هي مرجعية تلك اللجنة إذًا؟ إنه المؤتمر الذي رعته روسيا الاتحادية في منتجع سوتشي المطل على البحر الأسود في 30 كانون الثاني/ يناير 2018، وسمّته «مؤتمر الحوار الوطني السوري».

كانت موسكو قد دعت إلى هذا المؤتمر الذي حضره مئات المندوبين من النظام وأقل من عشرة من المعارضة، معظمهم من المنضّات والمعارضات الجانبية، في حين قاطعته الهيئة العليا للمفاوضات التي أنتجها مؤتمر الرياض الثاني⁽¹⁰⁾.

7 تنص المادة 16 على: "يؤيد [مجلس الأمن] تأييداً تاماً بيان جنيف المؤرخ في 30 حزيران/ يونيو 2012 (المرفق الثاني)، الذي يُحدّد عددًا من الخطوات الرئيسية، بدءاً بإنشاء هيئة حكم انتقالية تمارس كامل السلطات التنفيذية، ويمكن أن تضم أعضاء من الحكومة الحالية والمعارضة ومن المجموعات الأخرى، وتشكل على أساس التوافق".

8 تنص المادة 7 من بيان فيينا الأول على: "في إطار العمل ببيان جنيف 2012 وقرار مجلس الأمن 2118، فإن المشاركين وجّهوا الدعوة إلى الأمم المتحدة لجمع ممثلي الحكومة والمعارضة في سورية في عملية سياسية تفضي إلى تشكيل حكم ذات صدقية شاملة وغير طائفية، على أن يعقب تشكيله وضع دستور جديد وإجراء انتخابات. وينبغي إجراء هذه الانتخابات تحت إشراف الأمم المتحدة، بموافقة الحكومة وبالالتزام أعلى المعايير الدولية للشفافية والمحاسبة، وأن تكون حرة ونزيهة، ويحق لجميع السوريين، ومنهم المغتربون، المشاركة فيها".

9 ينص القرار على: إن مجلس الأمن "يُعرب عن دعمه، في هذا الصدد عملية سياسية بقيادة سورية، تُسيّرُها الأمم المتحدة، وتقييم، في غضون فترة مستهدفة مدتها ستة شهور، حكماً ذا صدقية، يشمل الجميع، ولا يقوم على الطائفية، وتُحدّد جدولاً زمنياً وعملية لصوغ دستور جديد، ويُعرب كذلك عن دعمه انتخابات حرة ونزيهة تُجرى، عملاً بالدستور الجديد، في غضون 18 شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة، بما يستجيب لمتطلبات الحكومة وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين الذين تحق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر، على النحو المنصوص عليه في بيان الفريق الدولي المؤرخ في 14 تشرين الثاني/ نوفمبر 2015".

10 ينظر بيان الهيئة الصادر في 2 تشرين الثاني/ نوفمبر 2017: "الهيئة العليا" توضح موقفها من المشاركة في مؤتمر سوتشي"، تلفزيون سورية، 2 تشرين الثاني/ نوفمبر، شوهد في 2019/10/13، في: <https://bit.ly/2OJFQv6>

تَبَّت بيان المؤتمر النقاط التي كانت الأطراف قد اتفقت عليها في التحضير للمؤتمر، ومنها إدخال النقاط الاثنتي عشرة التي سمّاها الوسيط الدولي ستافان دي ميستورا «المبادئ الاثني عشر الأساسية والحيّة للأطراف السورية» في البيان الختامي. أما الجزء الأهم من البيان، فكان التوافق على لجنة دستورية لتقوم بعملية إصلاح دستوري⁽¹¹⁾.

وافقت هيئة المفاوضات السورية على مخرجات سوتشي بَعِيد إعلانه، بل انخرطت سريعاً في تحضير قوائم مرشحي المعارضة التي قدّمها تركيا بشكل رسمي وهيئة التفاوض بشكل غير رسمي إلى الوسيط الدولي.

نصّ الاتفاق المسبق بين ضامني عملية آستانا، روسيا الاتحادية وتركيا وإيران، بالتوافق مع الوسيط الدولي في أثناء التحضير لمؤتمر سوتشي، على شكل اللجنة الدستورية. وجرى التوافق على أن تضم 150 سورياً، يُرشح ثلثهم النظام، وثلثهم المعارضة، وثلثهم يرشحه الوسيط الدولي من الأطراف الأخرى التي كان من المفترض أن تضم سوريين محايدين من الخبراء الاختصاصيين وممثلي المجتمع المدني.

خلال ما يقرب من عامين كاملين، تبادلت المعارضة والنظام إلقاء اللوم في عرقلة مساعي الوسيط الدولي (ستافان دي ميستورا ومن ثم غيرد بيدرسون) في حسم التوافق على أعضاء اللجنة والنظم الإجرائية الحاكمة عملها، إلى أن نجح الوسيط الدولي في مسعاه مؤخراً.

ثالثاً: تشكيلة اللجنة الدستورية وآليات عملها

في 26 أيلول / سبتمبر 2019 أرسل أمين عام الأمم المتحدة أنطونيو غوتيريش رسالة إلى أعضاء مجلس الأمن، تضمّنت ملحقاً فيه القواعد الإجرائية لعمل اللجنة الدستورية⁽¹²⁾. وبحسب ما أعلنه غوتيريش في مؤتمره الصحفي، وأكدته الوثيقة، تضم اللجنة الدستورية ثلاثة أجزاء متساوية من المعارضة والنظام وما سمّاها المجتمع المدني. وكما هو متوقع في حالات مماثلة، شكلت الوثيقة المعنونة بـ «الاختصاصات والعناصر الأساسية للألحة الداخلية للجنة دستورية ذات مصداقية متوازنة وشاملة للجميع»، المتضمنة القواعد الإجرائية للجنة الدستورية، مثالاً صارخاً على عدم خضوع اللجنة المذكورة للمرجعيات الأساسية الخاصة بالعملية السياسية. ويمكن القول إن تلك الوثيقة بيّنت بشكل واضح تماماً تجاوز القرارات 2118 و2254 (مع ملاحظة خلوّ الوثيقة من أي إشارة مباشرة إلى القرار 2118)، لجهة تراتبية الموضوعات محل المباحثات، وكذلك الإطار المرجعي والجدول الزمني للمباحثات والتطبيق اللاحق. ومن جانب آخر، ثمة تجنّب واضح للحسم والقطعية في القواعد الإجرائية، حيث يستطيع كل طرف الاستناد إلى جزء من النص لدعم حججه وتوجهاته. واستعملت الوثيقة مصطلحي «الإصلاح الدستوري» المستعار من بيان سوتشي، و«صياغة دستور جديد»، جنباً إلى جنب، أو بشكل تبادلي. كما نصّت مقدمة الوثيقة على توليفة غير متجانسة من الإشارات والاستنادات لا يرقى أيٌّ منها إلى أن يكون مرجعية قانونية دولية، ولا حتى مرجعية سياسية ذات وزن كافٍ.

أفردت المادة الأولى أيضاً لولاية اللجنة، فكررت الخليط غير المتجانس المشار إليه في المقدمة، وذكرت مساهمة الإصلاح الدستوري الذي يُطرح للموافقة العمومية في التسوية السياسية في سورية وفي تطبيق القرار 2254 (2015)، وربطت أيضاً الإصلاح الدستوري بالمبادئ الاثني عشر. كما تركت القواعد الإجرائية

11 نصّت الفقرة الأخيرة من بيان مؤتمر سوتشي، في 30 كانون الثاني/يناير 2018 على: "نحن ممثلو شعب سورية الأبى الذي نجا بعد الحرمان وقمع الإرهاب الدولي، نعلن تصميمنا على استعادة الرفاه والازدهار إلى وطننا، ولنعيش كل منا الحياة المريحة التي يستحقها. لتحقيق هذا الهدف اتفقنا على تشكيل لجنة دستورية بمشاركة وفد حكومة الجمهورية العربية السورية، ووفد يمثل طيفاً واسعاً من المعارضة السورية للتحضير لإجراء إصلاح الدستور كمشاركة في العملية السياسية، برعاية الأمم المتحدة ووفقاً لقرار مجلس الأمن رقم 2254. وندعو أمين عام الأمم المتحدة ليوّجه مبعوثه الخاص إلى سورية للمساعدة في ترتيب عمليات اللجنة الدستورية في جنيف".

12 "الهيئة العليا" توضح موقفها من المشاركة في مؤتمر سوتشي".

للجنة بشكل مفتوح وخالي من أي ضوابط، موضوع تعديل الدستور أو صوغ دستور جديد، مع ما يعني عملياً استحالة توصل الأعضاء إلى هدف مشترك من عملية الصياغة.

أوضحت الوثيقة أيضاً أن للجنة هيئتين: هيئة موسعة تضم 150 عضواً، وهيئة مصغرة تضم 45 عضواً، حيث تكون الأولى هيئة إقرار، وتكون الثانية هيئة صياغة، أي إن العملية ستخضع لمرحلتين إجرائيتين منفصلتين في التوافق والتصويت على كل بند، أو حتى على كل كلمة يجري التوصل إليها، مع ما يعني ذلك من مضاعفة الإجراءات وخضوع العملية المعقّدة أصلاً إلى مساومات مجموعتين غير منتخبين وغير مُعبّرتين عن القواعد الشعبية السورية⁽¹³⁾.

من أكثر القواعد غرابة هو ما نصّت الوثيقة عليه من آلية اتخاذ القرار، فأبي مقترح من أي جانب لا يتم التوافق عليه - وهو الأمر المرجح - سيحتاج إلى 34 صوتاً في الهيئة المصغرة، وإلى 113 صوتاً في الهيئة الموسعة. وبمنظرة سريعة إلى تركيبة قوائم المرشحين لعضوية اللجنة الدستورية، نتبيّن ونتيقن أن أي اقتراح للمعارضة سيكون محكوماً بالفشل، والعكس ليس بالضرورة صحيحاً.

للجنة، كما أوضحت الوثيقة، رئيسان اثنان، وهو نص غريب في إطار العمل السياسي والقانوني، وإن كانت دوافعه مفهومة في سياق إرضاء الأطراف سياسياً في مرحلة التحضير والمساومات السياسية قبل تفعيل عمل اللجنة. أما من الجانب العملي، فستعتبر هذه التخرجة عبثية حقاً؛ إذ من غير المتصور أبداً لأي رئيس منبثق من المعارضة، ويمثل لمرجعياتها الداخلية، القيام بدور فاعل في ضوء وجود رئيس بالصلاحيات نفسها، لديه التزام قانوني، إضافة إلى الأمني أمام رؤسائه ومرجعياته لدى النظام.

تتضمن الوثيقة نصاً مؤلماً حقاً لكل متابع لشأن العملية السياسية السورية، وهو ما سمّته بناء الثقة وضمان أمن أعضاء اللجنة الدستورية وسلامتهم؛ إذ استبدلت المادة الإشارة إلى أمن أعضاء اللجنة وسلامتهم بإجراءات تطبيق القانون الدولي والداخلي لجهة الإفراج عن المعتقلين ووقف القتل والقصف كإجراءات واجبة في الأحوال كلها وكخطوات لازمة للتمهيد لعمل اللجنة⁽¹⁴⁾.

حوت الوثيقة كذلك نصاً عاماً غامضاً، ترك أمر تضمين مخرجات اللجنة في النظام القانون السوري للتوافق بين أعضاء اللجنة، مع أن آليات النظام وفقاً لمرجعياته القانونية بعيدة تماماً ومتعارضة مع كل ما يمكن أن تقترحه المعارضة. وهذا ما يدفعنا إلى النظر في آلية تحويل مخرجات اللجنة الدستورية إلى واقع. فلكل فريق آليات مختلفة تماماً نظراً إلى مرجعيته القانونية وتبعيته السياسية. فأعضاء اللجنة من جانب النظام مرتبطون ارتباطاً عضوياً بدستور عام 2012 الذي وضع آلية محددة لتعديل الدستور من خلال العرض على مجلس الشعب، بينما تحلم المعارضة بالخروج بنتائج ثورية ضمن مخرجات عمل اللجنة، ومن ثم العرض على الاستفتاء العام.

ستواجه اللجنة بسبب هشاشة مرجعياتها وبنيتها القانونية والسياسي، وبسبب تلك الاخفاقات والثغرات كلها، تحديات كبيرة، ليس أقلها عدم شرعية التمثيل والانتقاء في أعضاء اللجنة. فهي لا تضم ممثلين عن الإدارة الذاتية الكردية في شمال سورية وشمال شرقها، التي اعتبرت في بيان لها أن إقصاءها إجراء غير عادل، لأنها تسيطر على مناطق واسعة في شمال وشرق البلاد، إلى جانب عدم تمثيل مناطق شاسعة من سورية والمكوّنات السورية، فضلاً عن إقصاء الكوادر الاختصاصية ذات التأهيل العالي من اللجنة الدستورية. والحديث هنا يدور عن قائمة المعارضة التي امتلأت بأعضاء هيئة التفاوض السورية والاتلاف الوطني السوري وقائمة المجتمع المدني التي ضمت أسماء مُقربة جداً من الدوائر الأمنية للنظام، أو حتى قائمة النظام التي وإن ضمت اختصاصيين، فإنها حوت الكثير من أسماء العناصر المرتبطة أمنياً بالنظام. كما

13 وثيقة "الاختصاصات والعناصر الأساسية للأئحة الداخلية للجنة الدستورية ذات مصداقية متوازنة وشاملة للجميع"، المادة الثانية.

14 المرجع نفسه، المادة السادسة.

ستواجه اللجنة معضلات كثيرة، منها مسألة الاتفاق على تعديل الدستور الراهن، أو صياغة دستور جديد. إضافة إلى موضوعات العدالة والمحاسبة ومصير الأسد وأركان نظامه الأمني.

ستظهر بقوة مسألة التدخل الدولي السافر في إلزام أعضاء اللجنة بتوجهات هذه الدولة أو تلك. فمن المعروف تمامًا أن اختيار أعضاء اللجنة، خصوصًا من المعارضة والمجتمع المدني المزعوم تخضع بشكل كبير لإملاءات الدول الضامنة المرشحة من دول بعينها. وسيكون التأثير في هؤلاء الأعضاء مباشرًا وسهلاً، خصوصًا أن القواعد الإجرائية سكتت تمامًا عن موضوع استبدال الأعضاء، سواء بسبب إجرائي أو مسلكي، أو بسبب الاستقالة أو الالتزام بالكتلة. ولم توضح القواعد الإجرائية أيًا من هذه الأساسيات، ما يعني تركها لاجتهادات اللجنة نفسها، أو لتدخلات الوسيط الدولي.

النتيجة

كانت عملية دسترة النظام في عام 2012 محاولة بائسة ومكشوفة للقيام بإعادة تأهيل النظام داخليًا مثل أي نظام انقلابي يصل إلى السلطة، ثم يلجأ إلى ديكورات الاستفتاء للدعاء بالقبول الشعبي. واللافت أن المعارضة السورية - على الرغم من اختلاف الشخصيات - متصدرة المشهد فيها، وربما لهذا السبب بالذات رفضت رفضًا قاطعًا بأن تكون جزءًا من اللجنة الدستورية الأولى، فيما تهافتت للحصول على جزء من مقاعد اللجنة الدستورية الحالية وليدة مؤتمر سوتشي. ونحن الآن أمام عملية مشابهة تسعى لخلق شرعية دستورية للنظام، لكن بمباركة دولية هذه المرة. فبينما كان وضع الدستور في عام 2012 بدعم دولتين فقط: روسيا الاتحادية والصين، تأتي العملية الدستورية الحالية بمباركة الأمم المتحدة. وفي حين لم تمنح الأولى أي شرعية لنظام الأسد، وجرى انتقادها، بل والتهكم عليها من كثير من دول العالم، فستعطي العملية الدستورية الحالية - العملية في حد ذاتها - شرعية قانونية ودستورية لنظام الأسد.