

اللامركزية و دستور ١٩٥٠

بحث مقدم في سياق كونفرانس
"١٠٠ عام من الدستور السوري - اللامركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"
برلين - كانون الأول ٢٠٢٠

فائق حويجة

Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies



Project: Power Sharing for a United Syria
Emser Straße 26
Berlin 12051
Germany

mail@kurdologie.de
+49 30 67 96 85 27

برلين | ٢٠٢١

اللامركزية و دستور ١٩٥٠

أولاً: السياق التاريخي والدستوري لولادة دستور ١٩٥٠

(١) السياق التاريخي

في صبيحة ٨ آذار ١٩٢٠، بعيد انتهاء الحرب العالمية الأولى، واندحار الخلافة العثمانية، أعلنت الدولة السورية بحدودها الجغرافية والسياسية المستحدثة، والمرسومة من قبل الدول المنتصرة (بريطانيا وفرنسا) استقلالها الأول. لكنها سرعان ما وجدت نفسها في تموز من نفس العام، تفقد استقلالها لمصلحة الانتداب الفرنسي، الذي استمر حتى تم الجلاء في نيسان من العام ١٩٤٦. جاء الجلاء بعيد انتهاء الحرب العالمية الثانية، وضمن إطار عالمي وإقليمي وداخلي شديد التعقيد. فعلى الصعيد العالمي، برز دورٌ حاسمٌ لقطبين منتصرين جديدين، هما الولايات المتحدة الأمريكية و الاتحاد السوفييتي، بعد انخفاض الوزن النسبي عالمياً، لرموز الاستعمار القديم البريطاني و الفرنسي. وعلى المستوى الإقليمي كانت مقدمات إحداث وطن قومي لليهود في فلسطين، وتشريد الشعب الفلسطيني واقتلعه من أرضه في مرحلة اللمسات الأخيرة، وكان احتدام الصراع على أشده، بين الدول الكبرى والإقليمية لملء الفراغ الذي نتج عن خسارة بريطانيا وفرنسا، الأمر الذي تجلّى في سياسة المحاور: (المحور الهاشمي، المحور السعودي-المصري، الدور التركي،... إلخ).

كل ما سبق كان ينعكس موضوعياً على بلد حديث النشوء - بالمعنى السياسي - من خلال بروز تيارات وأحزاب سياسية، تعبر عن هذه المتغيرات التاريخية والإيديولوجية الكبرى، وتحاول أقليمتها مع الواقع الموضوعي المعاش. برزت في هذه المرحلة، الأحزاب والكتل السياسية المشبعة بالشعارات "الإيديولوجية" الكبرى، القومية والإسلامية و الاشتراكية، والمتأثرة بمتغيرات الإقليم والداخل، ودخلت في منافسة كبرى، تحت مظلة الإيديولوجيات تلك، فبرزت التيارات:

(١) القومية (بعث عربي + عربي اشتراكي + قومي سوري) (٢) الإسلامية (إخوان مسلمون + تيارات دينية) (٣) الشيوعية (الحزب الشيوعي السوري) (٤) إضافة لتيارات ليبرالية، كان أثرها السياسي أكبر من أثرها الإيديولوجي (حزب الشعب - الكتلة الوطنية). هذه الظروف العالمية والإقليمية التي رافقت الولادة الثانية لسورية "الحديثة"، جعلت من مناخها السياسي، مناخاً شديد الاضطراب ومتأثراً إلى درجة كبيرة بأي متغير إقليمي. فانخرطت بعد سنتين من ولادتها في حرب مع "دولة إسرائيل" حديثة النشوء، وشهدت أول انقلاب عسكري قاده العقيد حسني الزعيم في آذار ١٩٤٩، قضى - وبرعاية أمريكية - على الديمقراطية الناشئة. ثم شهدت انقلاباً ثانياً في آب من نفس العام قاده سامي الحناوي، ثم جاء انقلاب العقيد أديب الشيشكلي بتاريخ ١٩ كانون الأول ١٩٤٩. في هذه الظروف التاريخية، المضطربة، جاءت ولادة دستور ١٩٥٠، باعتباره الدستور الأول بعد الاستقلال، وهو الثالث للبلاد بعد دستوري ١٩٢٠ و ١٩٣٠.

(٢) السياق الدستوري

كان دستور ١٩٢٠ هو الدستور الأول للدولة السورية الناشئة، وجاء في اثني عشر فصلاً و١٤٧ مادة، وأقر في ١٣ تموز، واستمر حتى تاريخ دخول القوات الفرنسية بقيادة الجنرال غورو في ٢٤ تموز ١٩٢٠، الذي عطل الدستور وعلق معه استقلال سورية.

تم التأكيد في هذا الدستور على الشكل الاتحادي الفيدرالي للمملكة السورية العربية، التي تتألف من مقاطعات تشكل وحدة سياسية لا تقبل التجزئة - كما جاء في المادة الثانية منه - ونصّ على قاعدة اللامركزية في إدارة البلاد، وأن لكل مقاطعة مجلسها النيابي وحكومتها الخاصة وحاكمها المعين من قبل الملك، وعلى أن لا يتم التدخل بإدارتها وشؤونها الداخلية، إلا في الأمور العامة التي هي من اختصاص الحكومة المركزية. في العام ١٩٢٨ تم انتخاب جمعية تأسيسية، وتألفت من ٦٨ عضواً، يمثلون دولتي دمشق وحلب وحدهما، دون دولتي الدروز والعلويين، وانتخبت هذه الجمعية لجنة مكلفة بوضع الدستور برئاسة إبراهيم هنانو، وعقدت اللجنة خمسة عشر جلسة أتمت خلالها وضع الدستور الذي لم

يقر إلا في العام ١٩٣٠، بسبب اعتراض الحاكم الفرنسي الذي أدخل تعديلات على بعض مواده، وأضاف المادة ١١٦، المتضمنة صلاحيات سلطة الانتداب.

تميز دستور ١٩٣٠ بالفصل بين السلطات، واعتباره سورية جمهورية نيابية عاصمتها دمشق، وأن البلاد السورية المنفصلة عن الدولة العثمانية هي وحدة سياسية لا تتجزأ، ولا عبء بكل تجزئة طرأت عليها بعد الحرب العالمية. كما أقر شكلاً للحكم يعطي الرئيس صلاحيات واسعة، فهو يُنتخب من مجلس النواب غير أنه ليس مسؤولاً أمامه، وله صلاحية تعيين رئيس الحكومة، التي يختار أعضائها رئيس الحكومة بالتعاون مع الكتل البرلمانية. حصلت نقاشات مستفيضة - خلال عمل اللجنة التأسيسية - حول إذا ما كان البرلمان يجب أن يتكون من غرفتين، أم من غرفة واحدة، وأفضى النقاش إلى الاكتفاء بغرفة واحدة فقط. ولم يحدد الدستور عدد أعضاء المجلس النيابي غير أنهم عموماً كانوا ٦٠ عضواً عام ١٩٣٢ ثم زيد العدد إلى ٩٠ بعد انضمام دولة الدروز ودولة جبل العلويين إلى سوريا عام ١٩٣٦، ورفع العدد مجدداً إلى ١٢٤ عام ١٩٤٣، وأخيراً رفع إلى ١٤٠ عضواً في انتخابات العام ١٩٤٧ وهي آخر انتخابات تجري في ظل هذا الدستور. نصّ دستور ١٩٣٠ على تمثيل الأقليات الدينية والعرقية في البرلمان وسائر مؤسسات الدولة، وهو ما مهد للقوانين الانتخابية السورية اللاحقة، بأن تحوي نصوصاً تلحظ "حزب" مقاعد لمختلف الطوائف والمكونات، الأمر الذي برر الانتقادات التي وجهت له بأنه يستنسخ نظام الملل العثماني. عدّل الدستور بتحويل النظام الانتخابي من درجتين إلى درجة واحدة، وعدل مرة ثانية عام ١٩٤٨ للسماح بانتخاب القوتلي لولاية ثانية مباشرة بعد ولايته الأولى.

في ٣٠ آذار ١٩٤٩، قاد العقيد حسني الزعيم أول انقلاب عسكري في سورية والمنطقة، مقصياً الحكم المدني برئاسة شكري القوتلي، ومعلقاً العمل بالدستور. ثم وبعد أشهر قليلة، قاد سامي الحناوي الانقلاب الثاني في آب ١٩٤٩، ونظم انتخابات جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد.

ثانياً: هيكلية دستور ١٩٥٠، الصياغة و المحتويات

ضمن السياقين، التاريخي والدستوري المنوّه عنهما، جاءت عملية ولادة الدستور السوري الثالث عام ١٩٥٠، فقد تشكلت أول جمعية تأسيسية منتخبة بعد الاستقلال من ١١٤ عضواً موزعة على النحو التالي: عصابة العمل القومي، جماعة الشهبندر، حزب الشعب، الحزب الوطني، التنظيمات الدينية، الحزب السوري القومي الاجتماعي، الحزب التعاوني الاشتراكي، حزب البعث العربي والحزب العربي الاشتراكي، المستقلون من العشائر وغيرها.

انتخبت الجمعية التأسيسية لجنة للصياغة، ضمت ثلاثة وثلاثين عضواً مثلت جميع الكتل الحزبية والمستقلين في الجمعية باستثناء الكتلة الجمهورية. ضمت اللجنة كلاً من:

شاكر العاص، عبد اللطيف يونس، عبد الوهاب حومد، علي بوظو، عارف الطرقي، عبدالله تامر، عبد الحميد الدويدري، عصمت شاهين، عبداللطيف المقداد، عبد اللطيف السباعي، مصطفى السباعي، ناظم القدسي، لطيف غنيمه، منير العجلاني، محمد خير الحريري، قاسم الهندي، جميل العبدالله، محمد الشواف، قدري المفتي، فيضي الأتاسي، هائل السرور، عبد الوهاب سكر، حكمت الحراري، حامد ناجي، أنور إبراهيم باشا، رزق الله أنطاكي، حامد منصور، أحمد قنبر، دهام الهادي، راتب الحسامي، إسبر يازجي، جادالله عزالدين، زكي الخطيب. انسحب أحمد قنبر وجاء بدلاً منه رئيس الملقى، ومن ثم انسحب عبد اللطيف السباعي وجاء بدلاً منه سعيد حيدر، وانسحب فيضي الأتاسي فحل محله جلال السيد.

اجتمعت اللجنة اجتماعها الأول بتاريخ ٤ كانون الثاني ١٩٥٠، وانتخبت ناظم القدسي رئيساً لها، وزكي الخطيب نائب له، وعبد الوهاب حومد مقرر اللجنة. قبل أن تنهي الجمعية أعمالها، وفي جلستها قبل الأخيرة رقم ٦١ بتاريخ ٤ أيلول ١٩٥٠، تبنت اقتراحاً مقدماً من ١٠ أعضاء، بإضافة مادة إلى الأحكام الانتقالية تقضي بانتهاء صفة الجمعية التأسيسية، وتحولها إلى مجلس نيابي يبدأ ولايته اعتباراً من ١ كانون الأول ١٩٥٠. قُبل هذا الاقتراح من الأكثرية بعد نقاش طويل، وزيدت هذه المادة برقم ١٦٤ على الفصل العاشر "الأحكام الانتقالية" والتي نصت في فقرتها الأولى على: "تنتهي الصفة التأسيسية للجمعية الحاضرة فور إقرار هذا الدستور، وتصبح مجلس نواب يمارس الصلاحيات المنصوص عنها في هذا الدستور. ويعتبر بدء ولايته اليوم الأول من كانون الأول ١٩٤٩" أنهت الجمعية اجتماعاتها في ٥ أيلول من العام ١٩٥٠ بعد أن عقدت ٦٢ جلسة. تم في جلستها الأخيرة - رقم ٦٢ - التصويت على الدستور ككل، فنال موقفة الأكثرية وخالفه

٦ أعضاء، هم: جلال السيد - دحام الدندل - عبد الرحمن العظم - عبد العزيز الحرويل - عصام المحاييري - نجدت البخاري. صدر الدستور العتيد في مقدمة و ١٦٦ مادة، توزعت على عشرة فصول، هي: ١- في الجمهورية العربية السورية، ٢- المبادئ الأساسية، ٣- السلطة التشريعية، ٤- السلطة التنفيذية، ٥- السلطة القضائية، ٦- التقسيمات الإدارية، ٧- الشؤون المالية، ٨- الشؤون الاقتصادية، ٩- تعديل الدستور، ١٠- أحكام انتقالية. استمر العمل بهذا الدستور حتى تاريخ ٢٩ تشرين الثاني ١٩٥١، عندما قام العقيد أديب الشيشكلي بانقلابه الثاني، وفصل دستوراً على مقاسه، ثم أعيد العمل به بعد الإطاحة بالشيشكلي ١٩٥٤، وحتى تاريخ الوحدة مع مصر ١٩٥٨. بصورة مجملّة، يمكن القول أن هذا الدستور قد جاء توفيقياً - إلى درجة كبيرة - بين التيارات الإيديولوجية الصاعدة الكبرى، والتي عكست حدة الصراع الاجتماعي والسياسي في سوريا آنذاك: وهي **الاتجاهات القومية و الإسلامية و الاشتراكية**، فضمّ في سلّة واحدة النصوص التالية: "الشعب السوري جزء من الأمة العربية" مع "دين رئيس الجمهورية الإسلام و الفقه الإسلامي هو المصدر الأساسي للتشريع" مع "يعين القانون حداً أعلى لحيازة الأراضي، ويشجع الملكيات الصغيرة والمتوسطة، وتشجع الدولة على إنشاء الجمعيات التعاونية"، ومن دون إهدار كرامة الاقطاعيين السابقين بأن يكون الحد الأعلى للحيازة ذو أثر رجعي، أو أن يكون هناك حداً أعلى لسقف الملكية الزراعية.

ثالثاً: اللامركزية في النص الدستوري ١٩٥٠

نصوص اللامركزية

طرحت لجنة الصياغة مشروع الدستور لأول مرة بتاريخ ١٥ نيسان ١٩٥٠ واضحة مقدمة له، لا تتحدث عن اللامركزية، إطلاقاً، مما يوحي بأن هذه القضية لم تكن هماً حقيقياً لدى واضعيه، ومما جاء في المقدمة نكتطف الآتي: "نحن ممثلي الشعب السوري العربي، المجتمعين في جمعية تأسيسية بإرادة الله ورغبة الشعب الحرة، نعلن أننا وضعنا هذا الدستور لتحقيق الأهداف المقدسة التالية: [...] نشر روح الإخاء والتسامح بين المواطنين في ظل حكم جمهوري ديمقراطي حر، [...] ولما كانت غالبية الشعب تدين بالإسلام فإن الدولة تعلن استمساكها بالإسلام ومُثله العليا [...] ونعلن أن شعبنا السوري هو جزء من الأمة العربية بتاريخه وحاضره ومستقبله، يتطلع إلى اليوم الذي تجتمع فيه أمتنا العربية في دولة واحدة وسيعمل جاهداً على تحقيق هذه الأمنية في ظل الاستقلال والحرية. ونعلن أن هذه المقدمة جزء لا يتجزأ من هذا الدستور وضعت لتذكر المواطنين بالمبادئ التي قام عليها قانونهم الأساسي". شهدت المقدمة نقاشات واسعة حول قضايا جوهرية، لكن أحداً لم يتطرق إلى غياب اللامركزية عنها. من النقاشات والاقتراحات التي لامست الموضوع من بعيد، تلك التي قدمها ممثل الحزب القومي السوري الاجتماعي السيد عصام المحاييري، وهي:

- (١) حذف كلمه العربي الواردة في المقدمة بعد جملة الشعب السوري.
- (٢) حذف عبارة ولما كانت غالبية الشعب تدين بالإسلام الواردة في الفقرة التاسعة.
- (٣) حذف عبارة ونعلن أن شعبنا الذي هو جزء من الأمة العربية الواردة في الفقرة الحادية عشر، لكن اقتراحاته كلها رفضت في الجلسة رقم ٥٤ أثناء القراءة الثانية للمقدمة.

رغم أن اللامركزية لم تكن عنصراً هاماً ومؤثراً في دستور ١٩٥٠، إلا أن هذا الدستور قدم نصوصاً في اللامركزية، متقدمة على دستور ١٩٣٠ الذي غابت اللامركزية بشكل كامل عن نصوصه ومضمونه. فهو - أي دستور ١٩٥٠ - وإن لم يأت على ذكر كلمة اللامركزية في بنوده. غير أنه، على عكس سلفه، أفرد فصلاً كاملاً هو **الفصل السادس "المواد ١٢٦ حتى ١٣١ ضمناً"** للحديث عن مضمون اللامركزية، أو الحكم المحلي، تحت عنوان التقسيمات الإدارية. فتحدثت المادة ١٢٦ عن تقسيم الأراضي السورية إلى محافظات يحددها القانون، وبينت المادة ١٢٧ وجوب أن تستقي القوانين اللاحقة أحكامها من مبدأ توسيع الاختصاص لرؤساء الوحدات الإدارية، في حين تحدثت المادة ١٢٨ عن آليات انتخاب مجلس المحافظة وشروط التعيين فيه. أما المادة ١٢٩ فقد حددت مهام مجلس المحافظة وصلاحياته. أما المادة ١٣٠ فقد تحدثت عن موارد المحافظات.

أبعاد اللامركزية في دستور ١٩٥٠

قبل التفصيل في أبعاد اللامركزية في دستور ١٩٥٠، نرى أنه من المهم الحديث عن القرار رقم ٥ - ل "ر" الصادر عن المندوب السامي في بيروت بتاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦، والذي نظم قضية الحكم المحلي آنذاك. ففي القرار المذكور حُظرت أي عملية انتخاب محلية للمحافظ، بحيث أصبح المحافظ يُعين بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء، وضمَّ مجلس المحافظة أعضاء منتخبين ومعيينين، بحيث يتم التعيين من المركز لضمان تمثيل الأقليات. وفي قضية المالية، حددت المادة ٤٢ بأنه: "يجوز للوزير ذي الشأن في أي وقت كان بشرط الاحتفاظ بالحقوق المكتسبة أن يلغي أعمال المحافظ أو أن يعدلها". ولم يحدد هذا القرار أي أحقية في تحصيل الضرائب والرسوم المحلية. وأتاح للوزير المختص أن ينقض أي قرار يتخذه المحافظ بأي من التعيينات التي يجريها في مختلف دوائر المحافظة. على هذه الخلفية - القانونية - في ما يتعلق باللامركزية، إضافة للطرف التاريخي العياني، يمكننا فهم "المقاربات" لموضوع اللامركزية الواردة في دستور ١٩٥٠.

أ - اللامركزية السياسية:

مقارنةً بالوضع القانوني السابق: دستور ١٩٣٠ و القرار ٥ - ل "ر"، يمكننا القول أن دستور ١٩٥٠ شكّل مقارنة جيدة باتجاه شكل من أشكال اللامركزية، عبر المادة ١٢٨، والتي تنص على أنه: "يؤلف في كل محافظة مجلس ينتخب ثلاثة أرباعه ويعين الربع الباقي". يحدد القانون مدة المجلس وعدد أعضائه وأصول الانتخاب والتعيين" و يحدد القانون مدة وصلاحيات المجلس. وينتخب مجلس المحافظة رئيساً ومكتباً تنفيذياً. وبذلك، حدد الدستور آلية تعيين رئيس مجلس المحافظة عبر الانتخاب المباشر من قبل المجلس، وليس تعييناً كما كان الأمر معمولاً به قبل العام ١٩٥٠. زد على ذلك أن الدستور حدد الأساس القانوني في توسيع اختصاصات السلطات المحلية كما تذكر المادة ١٢٧، والذي على الغالب كان يعني أن الدستور قد حدد الحد الأدنى من الصلاحيات وليس الحد الأقصى. هذا الأمر لا ينفي، أن دستور ١٩٥٠ لم يذهب بعيداً في اللامركزية، لأسباب خاصة بحدثة الوطن السوري، والتخوف من إمكانية انفراطه في خضم التجاذبات الإقليمية وانعكاساتها داخل الكتل السياسية السورية، والتي تم التنويه عنها سابقاً. إضافةً إلى أن واقع تقسيم سورية إلى دويلات إبان الانتداب الفرنسي، مازال ماثلاً في ذهن البعض، يقول السيد عبد اللطيف اليونس في معرض نقاش هذه المادة في الجلسة ٤٩: "لذلك فإننا كقوميين أحرار لا نستطيع أن نوافق على نظام لا مركزي، مهما كان وراء هذا النظام من رفاهية للمحافظات. لأن ذلك الماضي (عندما قسم المستعمر الفرنسي سورية إلى دويلات) يتمثل لنا بصورة بشعة ورهيبة. وأنا أعتقد يا سيدي الرئيس اني أعبر عن رأي كثير من القوميين بل عن آراء القوميين في المحافظات التي سلخت عن هذه البلاد في السابق" هذه التخوفات من اللامركزية دفعت بمقرر لجنة الدستور السيد عبد الوهاب حومد إلى القول في ذات الجلسة: "هل صحيح أننا تبنيها هنا اللامركزية؟ أنا شخصياً لا أجد أي حرج مبدئياً في تبني اللامركزية، ولكنني كمقرر للجنة أريد أن أوضح رأيها لأنني بحثت طويلاً في هذه المواد عن اللامركزية، وأعترف بأنني لم أجد لها أفهم المركزية أو أن الإخوان فهموا أشياء من النصوص لا تدل هذه النصوص عليها. هذا المبدأ الذي تبنيها هو بعيد كل البعد عن اللامركزية التي تخوفوا منها وإنما هي أمور إدارية بحثت عنها بصريح القول و صريح العبارة. إنها توسيع لصلاحيات رؤساء الدوائر الإدارية، وهي لم تفصل إدارة المحافظة والقضاء ولم تفصل الضرائب و لم تفصل أجهزة الدولة بعضها عن بعض، ولم تذهب إلى مفهوم اللامركزية بمعناه الحقيقي، فتنخب مدير الناحية والقائم مقام والمحافظ انتخاباً كما يجري ذلك في أمريكا الشمالية والجنوبية. وكما يتعلق الأمر بالقائم مقام Maire في فرنسا. وإنما أبقينا كل شيء تحت إشراف السلطة المركزية و أردنا أن نخفف على المواطن بعض المشاق". وبذلك، فهو يرد على الأعضاء الذين تخوفوا من إعطاء مجالس المحافظات صلاحيات واسعة، ومنهم النائب حسني البرازي الذي اعترض على أي صلاحيات إضافية للمجالس قائلاً: "دولة الرئيس، في كلمتي السابقة التي ألقيتها في هذه الجلسة كنت أريد شيئاً من التخوف بشأن موضوع مجالس المحافظات وإعطائها الصلاحيات الواسعة كحق فرض رسوم محلية بالنظر للاعتبارات التي يعرفها الإخوان في هذا المجلس الكريم [...] وإنني أخشى دولة الرئيس أن يؤل هذا الأمر بأن حزب الاكثرية في هذا المجلس الذين هم بأغليبيتهم إنما يمثلون مدينة حلب المدينة المعروفة بكثرة السكان وغناها نظراً لموقعها الجغرافي يريدون وضع مثل هذه الامور لصالح مدينتهم [...]".

وفي موضع آخر اعتبر النائب البرازي أن منح السلطات المحلية قدرة فرض الضرائب هو بمثابة تحويلها إلى سلطات تشريعية، الأمر الذي اعتبره البرازي أمراً خطيراً. أما أكرم الحوراني، والذي كان حموياً أيضاً فكان اعتراضه على تشبيه مجلس المحافظة بالمجلس النيابي التي تحدث به مقرر اللجنة السيد عبد الوهاب حومد في معرض دفاعه عن عدم اشتراط الشهادة العليا في مجالس المحافظات، فقال الحوراني: "سيدي الرئيس لم أر حجة أوهى من هذه الحجة بقياس مجالس المحافظات بمجلس النواب، فمجلس النواب له صفة سياسية رئيسية، ونحن إنما توخينا من إنشاء مجلس المحافظة أن يكون جهة فنية، فلا يصح القياس إذا بين مجالس النواب ومجالس المحافظات وإذا كانت مجالس المحافظات ستكون ذات صفة سياسية على نسق المجالس النيابية فمن الخير أن يصرف النظر عن هذه المجالس وأن يبقى الوضع الراهن الموجود حالياً على ما هو عليه"، ولقطع الطريق على أي محاولة لإعطاء دور سياسي ما لمجلس المحافظة، ولتصوير الأمر على أنه قضية فنية وليس سياسية، يقول الحوراني في الجلسة ٤٩: "الذي أستغربه أن تبحث هذه المادة وكأن لها علاقة بالمركزية واللامركزية. إن الموضوع واضح تماماً في هذه المادة والقضية ليست قضية المركزية واللامركزية ولا قضية إدارة. موضوع هذه المادة هو موضوع انشائي بحث. أي أن نظام الضرائب سيبقى على حاله. والموازنة العامة ستبقى على حالها. وكل شيء سيبقى على ما هو عليه. وكل ما في الأمر أن مجلس المحافظة سوف يقوم بإضافة نسبة مئوية على بعض الضرائب ويكون ذلك بقانون". وبذلك قطعت جهينة قول كل خطيب من اللافت هنا أمراً أساسياً، الأول أن قضية اللامركزية كانت تُرى على أنها قضية فنية وإدارية لإدارة شؤون المحافظة، وليست تمثيلاً سياسياً على المستوى المحلي. الثاني هو أن وجود حزب الشعب كحزب الأكثرية والذي كان بغالبيته من حلب، بمقابل وجود ضعيف لممثلي دمشق، أخذين بعين الاعتبار أن مرشحي دمشق لم يكونوا كلهم منها، مثل مصطفى السباعي، دفع إلى تبني نصوص اللامركزية، كأداة تعزز من قدرة حلب، الوافرة الموارد، على الاستقلال بقرارها المحلي بعيداً عن التبعية لدمشق، الأمر الذي كانت تخشاه المحافظات الأقل غنى مثل حماة.

ب - اللامركزية الاقتصادية:

ظهرت اللامركزية الاقتصادية في المادة ١٣٠ والتي منحت المحافظات حق فرض الرسوم المحلية دون الضرائب. تنص المادة ١٣٠ على أن موارد المحافظة تتألف من: "أ) حصة مئوية يعينها القانون تؤخذ من أصل الضرائب العامة المجببة في المحافظة أو تضاف إليها. ب) الرسوم المحلية التي يفرضها مجلس المحافظة في حدود القانون. يشترط في هذه الرسوم ألا تعوق انتقال الأشخاص ومرور الأموال بين المحافظات وألا تقيد حق المواطنين في ممارسة مهنتهم وأعمالهم في اراضي الوطن. ينظم القانون أصول المحاسبة الخاصة لمجالس المحافظات".

أتاحت هذه المادة لمجلس المحافظة فرض الرسوم دون أن تسمح له بفرض الضرائب، بحجة أن ذلك قد يحول مجلس المحافظة إلى سلطة تشريعية تخرجه عن السياق الذي ارتآه له مشرعو دستور ١٩٥٠، كما سبق ورأينا. كما قيد الدستور هذه الرسوم بالحدود القانونية بعد اعتراض عدد من نواب دمشق وحمص وحماة على النص الأصلي، والذي لم يكن يحدد الرسوم بأي شروط. من الواضح، أنه كان يُنظر للضرائب على أنها مورد من موارد السلطة المركزية، في حين كان يُنظر للرسوم على أنها من موارد المحافظات. نقرأ في مداخلة منير العجلاني:

"لقد جاء في الفقرة الأولى من هذه المادة أن النسبة المئوية التي تؤخذ من أصل الضرائب العامة المجببة في المحافظة تعين بقانون وهذا شيء حسن، و من الضروري النص عليه [...] "أما بشأن الرسوم.. فأنا... أخشى أن يقوم مجلس المحافظة بفرض رسوم كثيرة لا يستطيع الأهليون معها أن يؤديوا الضرائب العامة التي تجببها الدولة، أو أن يفرض رسوماً لا تشبه أبداً الرسوم التي تفرض في المحافظات الأخرى [...] كما كانت هنالك محاولات من نواب حماة ودمشق، لربط توزيع حصص المحافظات على السكان بحسب احتياج المحافظة وعدد سكانها، الأمر الذي رفضته غالبية النواب، والذين كانت أغلبيتهم من حلب كما ذكرنا. نتيجة هذه المداخلات تم إعادة هذه المادة إلى اللجنة لإعادة صياغتها، لتنتهي بالشكل الذي ظهرت به في النص النهائي للدستور، وبعد إضافة عبارة "في حدود القانون" إلى البند الثاني ليصبح: "الرسوم المحلية التي يفرضها مجلس المحافظة في حدود القانون".

اللافت هنا، أن الدستور لم ير أي مورد للمحافظة خارج الرسوم والضرائب، كما لم ير أي علاقة بين موارد مجلس المحافظة والموارد الطبيعية فيها، معتبراً أن الموارد الطبيعية هي حق السلطة المركزية حصراً، دون أي نسبة

للمحافظات فيها. إلا أن المادة ١٢٩ تذكر أن من مهام مجلس المحافظة "استثمار المياه المعدنية" و "تنظيم واستثمار الصيد البحري والنهري والبري"، دون أن يكون واضحاً ماهية هذا الاستثمار وحدوده، ودوره في توفير موارد إضافية للمحافظة. كما نلاحظ أيضاً صمت نواب الجزيرة وباقي المحافظات الصغيرة كدرعا عن المداخلة في هذه المواد، تاركين الأمر للتفاوض بين المحافظات الكبرى كدمشق وحمص وحماة بمقابل نواب حلب الذين كانوا يسعون إلى استقلالية مالية أكبر للمحافظات بمقابل المركز.

ج: اللامركزية الإدارية:

تكاد اللامركزية الإدارية تغيب غياباً كاملاً عن دستور ١٩٥٠، فهو لا يتحدث عن أي استقلالية إدارية للمحافظات، ولا عن آليات تعيين الموظفين الإداريين ولا عن علاقة دوائر المحافظة بالوزارات المركزية أو بالمكتب التنفيذي. ترك الدستور مهام المكتب التنفيذي للقانون. إلا أن المادة ١٢٩ فصلت في صلاحيات مجلس المحافظة ذكراً أن: "مهام مجلس المحافظة الرئيسية هي: المساهمة في الأمور التالية: مكافحة المرض بتوسيع الإسعاف الصحي المجاني ورعاية الأمومة والطفولة. مكافحة الجهل بإنشاء دور الحضانه والمدارس الأولية والابتدائية والمهنية وتعليم الأميين والمساهمة بنشر التعليم. توفير المياه الصالحة للشرب في القرى والمدن وإنشاء شبكة الطرق المحلية وتعميم الكهرباء. تحديد مناطق البلديات في المحافظة. اقامة المعارض وتنظيمها. تنشيط السياحة والاصطياف والإشراف على الفنادق. تنظيم المواصلات المحلي. استثمار المياه المعدنية. انشاء الغابات وتنشيط التشجير. رعاية العمال الخيرية والمساهمة فيها. تنظيم واستثمار الصيد البحري والنهري والبري". ومن الواضح أن هذه الصلاحيات غير واضحة، كون صلاحيات مجلس المحافظة، وربما المكتب التنفيذي، هو المساهمة في هذه الشؤون وليس توليها وإدارتها المباشرة. ليس واضحاً لماذا اختار المشرعون آنذاك هذه الصيغة، ولا لماذا غابت اللامركزية الإدارية عن الدستور. قد يكون هذا مقصوداً، وقد يكون عائداً لضعف الخبرة لدى المشرعين بالتعقيدات المرتبطة بإدارة شؤون الدولة. لكن من المهم أن نذكر أيضاً، أن اللامركزية الإدارية غابت حتى عن المداولات، فإننا لانجد في المداولات أي مداخلة تناولت علاقة الوزارات المركزية بالإدارات المحلية. وربما كانت مداخلة السيد عبد الوهاب حومد في القراءة الثانية لمواد الدستور وفي الجلسة ٥٩ تحديداً، تعطي التلخيص الأفضل للجنة من قضية اللامركزية ككل، يقول، في معرض رده على حسني البرازي:

"يا سيدي، في ما يتعلق بقضية الضرائب، فإن اللجنة قد رفضتها ولم تبقى إلا الرسوم تفادياً من هذه المحاذير، وأما فيما يتعلق بمبدأ اللامركزية فأنا قلت في القراءة الأولى بأنني شخصياً من الذين يدينون بهذا المبدأ، ولكن مع هذا إنني لم أذهب بعيداً فيه، نظراً لأن بلادنا صغيرة ولا تتطلب هذا المبدأ بمفهومه الحقوقي، وهو الاختصاص بالقضاء وبالإدارة وبالمالية، فتصبح المحافظات أشبه بدول مستقلة. فنحن يا سيدي لم نأخذ بهذا المبدأ إطلاقاً، حتى أننا لم نأخذ بمبدأ عدم التجمع الإداري، الذي اقترحه الأخ السيد قذافي المفتي، وإنما أخذنا بمبدأ بسيط جداً، وهو مبدأ توسيع الصلاحيات [...] لأن في هذا تسهياً على المواطنين".

رابعاً: اللامركزية بين دستوري ١٩٢٠ و ١٩٥٠

إذا كانت اللامركزية بكافة وجوها، خصوصاً الوجه السياسي - الاتحادي، هي من الأمور اللافتة والأشد وضوحاً في دستور ١٩٢٠، لأسباب تتعلق برد فعل حكومة الاستقلال الأول لسورية الحديثة، على مركزية الخلافة العثمانية ومحاولات التتريك وتذويب كل الأقليات القومية في بوتقة واحدة، في أيام الخلافة الأخيرة. فإن الأمر جاء على العكس من ذلك في دستور ١٩٥٠، فقد جاءت النصوص خجولة ومتردة، عاكسةً التخوف والرفض الذي كان واضحاً في المداولات، لأسباب تتعلق بمخاوف الدولة المستقلة حديثاً عن الاستعمار الفرنسي ١٩٤٦ - والذي قام بسابقة تقسيمها إلى دويلات - من أي شكل من أشكال اللامركزية يمكن له ضمن السياق الإقليمي المضطرب أن يعيد تجزئ المجزأ، وأن يعيد تقسيم المقسوم، خاصة مع نمو المناخ الإيديولوجي ذو الطابع القومي والاشتراكي.

ويمكن للجدول التالي توضيح أهم الفروقات بين الدستورين، فيما يخص اللامركزية:

دستور ١٩٥٠	دستور ١٩٢٠	
<p>- حكومة مركزية واحدة.</p> <p>- ينتخب المحافظون من مجلس المحافظة.</p> <p>- غرفة واحدة للنواب.</p> <p>- القضاء واحد.</p>	<p>١- يوجد حكومة مركزية + حكومات للمقاطعات.</p> <p>٢- يتم تعيين حكام المقاطعات من قبل الملك.</p> <p>٣- هناك غرفتان للمجلس التشريعي (الغرفة الأولى للمقاطعات والثانية للنواب)</p> <p>٤- القضاء واحد، لكن تنظيم المحاكم من صلاحية المقاطعات.</p>	اللامركزية السياسية
<p>- موازنة واحدة للدولة، ويمكن للمحافظات فرض رسوم خاصة</p>	<p>- لا يوجد بنود للامركزية الاقتصادية، لكن هناك موازنات مستقلة للمقاطعات</p>	اللامركزية الاقتصادية
<p>- لا يوجد نص، وبالتالي يتم تعيين المديرين من الحكومة المركزية.</p> <p>- تحدث الدستور عن موارد المحافظة، لكنه لم يتحدث عن ميزانياتها.</p>	<p>١- حاكم المقاطعة هو الذي يعين مديري الدوائر في المقاطعة، عدا المديرين التابعين للحكومة المركزية.</p> <p>٢- مجالس المقاطعات هي التي تضع ميزانياتها.</p>	اللامركزية الإدارية
<p>- لا يوجد مجلس شيوخ، ولا يوجد ذكر للأقليات.</p>	<p>خصص الدستور ربع مقاعد مجلس الشيوخ للأقليات، "نظام الكوتا"</p>	الأقليات

خامساً: دور اللامركزية في الدستور

لاشك أن اللامركزية أوضحت واحدة من المبادئ الأساسية في تنظيم الدولة الحديثة، قانونياً ودستورياً، سواء كانت هذه الدولة بسيطة أو مركبة، وسواء اقتصر اللامركزية على الجانب الإداري، أو تخطته باتجاه الواقع السياسي.

- **فاللامركزية من وجهة نظر الإدارة، تساعد في تجاوز مشكلة الجمود الإداري، وتحسن طرق صناعة اتخاذ القرار، بتوزيع صناعته على العديد من المؤسسات والمجموعات، الذين يساهمون باتخاذ القرارات كلها بشكل تشاركي، ويلتزمون بالعمل على تطبيقه قدر الإمكان طالما أنه من صنعهم.**
- **واللامركزية من وجهة نظر الاقتصاد، تشجع وتساهم في النمو المتوازن والمتكافئ لكافة القطاعات، وفي كافة الجغرافيات. وذلك من خلال إعطائها الناس دوراً هاماً في عملية صنع القرار، وفي اعتماد برامج التنمية الوطنية، مما يدفعهم للمساهمة في التخطيط لها وتنفيذها. كما أنها تقلل من تركيز السلطات ومن التطور اللامتكافئ بين المركز والأطراف، إذ كلما خفت مركزية السلطة، ازداد انجذاب رأس المال والاستثمار إلى المناطق. وعلى العكس من ذلك، فإن تمركز السلطات الإدارية في المركز، يجذب اللاعبين الاقتصاديين الرئيسيين من أفراد وشركات إلى التمرکز في هذا المكان، الذي هو العاصمة غالباً، الأمر الذي يؤدي إلى النمو السريع للعاصمة وتدهور وضع المناطق. كما تشجع اللامركزية من وجهة نظر تنموية، على التنافس بين المناطق لتأمين الاستثمارات وفرص العمل، من أجل تحفيز وتأهيل بيئاتها الاجتماعية والاقتصادية لمواكبة عملية التنمية.**

• أما على المستوى السياسي، فإن الأمر أعقد قليلاً، إذ مع التسليم بأن اللامركزية - الإدارية على الأقل - تساهم في تكوين مواطنين ديمقراطيين قادرين وفاعلين، لأنها تفسح لهم المجال لاختيار أشكال حياتهم، وتعطيهم الخبرات المتعلقة بالشؤون العامة، والتي من خلالها يمكنهم الانخراط والتمرس في السياسة المحلية، بحيث يصبحون أكثر قدرة على الانطلاق والتمثيل الوطني. باعتبار الإدارات والمجالس المحلية هي بمثابة البوابة للقادة الإداريين وللنخب الشابة للدخول إلى الحقل العام على المستوى المركزي، كونها تؤسس لنظام تمثيلي - ديمقراطي، يتميز بالتصاقه بالناس وطموحاتهم وآمالهم، وهي المدخل القادر على تجسيد ذلك على المستوى الوطني. إلا أن المقصود باللامركزية السياسية، هو أمر أبعد من ذلك، ويشمل، من ضمن أشياء كثيرة، حقوق ترشيح وانتخاب وتمثيل المجموعات المحلية والقومية واللغوية، إلخ، على المستوى المركزي. وبما يعنيه ذلك من وجود مجلس تشريعي بغرفتين، ووجود حكومات ومجالس نيابية وقضاء للمركز والأقاليم، إضافة لحق الاستفادة من الثروات المحلية، وفرض الضرائب والرسوم والميزانيات المستقلة، إضافة للحقوق اللغوية والثقافية... إلخ. الأمر الذي لم يتطرق إليه دستور ١٩٥٠ لا من قريب أو بعيد، لأسباب تاريخية خاصة بظروف بناء سورية بعيد الاستقلال عن الانتداب الفرنسي، ولأسباب خاصة بالمنعكسات العالمية والإقليمية بعيد الحرب العالمية الثانية، إضافة للتيارات الإيديولوجية ذات الطابع الديني والقومي والاشتراكي السائدة. مما سبق نستنتج، أن مبدأ اللامركزية بمختلف جوانبه الإدارية والاقتصادية والسياسية، هو أحد الأسس التي تبنى عليها الدول الحديثة، والتي يتوجب أخذها بكل الجدية والاعتبار عند رسم الدستور القادم، ليس باعتباره مطلباً لجماعة قومية ما، بل باعتباره مطلباً وطنياً سورياً، يتوجب الأخذ بالحد الأقصى، الذي لا يفرط بوحدة سورية من جهة، ويدفعها قدماً على طريق التنمية الرشيدة المستدامة وإحقاق الحقوق، من جهة ثانية. وهو الأمر الذي غاب عن دستور ١٩٥٠ وعن الدساتير السورية اللاحقة، وإن بدرجات متفاوتة.

خاتمة

- لاشك أن دستور ١٩٥٠، قد شكل محطة هامة في الحياة السياسية والدستورية السورية، وترك عدداً من النقاط الدستورية المضيئة والتي - ربما - كان أهمها:
- (١) فصل السلطات وإدراج الكثير من المواد التي تمنع تغول السلطة التنفيذية
 - (٢) إفراده ٢٨ مادة تختص وحدها بالحقوق والحريات العامة، ومنها: حصانة المنازل، وحرية الرأي، والصحافة والاجتماع والتظاهر، والمحكمة العادلة، ومنع الاعتقال التعسفي، والتوقيف دون محاكمة لفترة طويلة، وحفظ حق الملكية، والمشاركة في الحياة الاقتصادية، وتأطير الملكية العامة للدولة
 - (٣) حماية حقوق الفلاحين والعمال على وجه الخصوص، وكون العمل حق لكل مواطن يجب على الدولة أن تسعى لتأمينه،
 - (٤) رعاية المواطنين المرضى والعجزة والمعوقين
 - (٥) حماية حقوق الطوائف الدينية باتباع شرائعها من جهة، وفي التعليم من جهة ثانية
 - (٦) إضافة لتأكيد على إلزامية ومجانبة التعليم وكونه حق لكل مواطن، وإلزام الدولة إلغاء الأمية خلال عشر سنوات كحد أقصى.
 - (٧) وهو الدستور الذي منح المرأة السورية حق الانتخاب مستخدماً اللغة الجندرية في نص المادة ٣٨: "الناخبون والناخبات هم السوريون والسوريات، الذين أتموا الثامنة عشرة من عمرهم".

هذه النقاط المضيئة - وغيرها - هي ما يتوجب استلهاها والبناء عليها، في الدستور السوري المستقبلي، وليس النص نفسه الذي كان أميناً للمرحلة التاريخية، السياسية والاجتماعية والاقتصادية، التي كُتبت فيها والتي تجاوزها الزمن بأكثر من سبعين عاماً.

