



قراءة في دستور سوريا الحالي لعام ٢٠١٢ نحو اللامركزية والحكم الرشيد وإدارة التنوع

د. نائل جرجس



قراءة في دستور سوريا الحالي لعام ٢٠١٢ نحو اللامركزية والحكم الرشيد وإدارة التنوع

بحث مقدم في سياق كونفرانس

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

د. نائل جرجس

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

برلین | ۲۰۲۱

دستور سوريا الحالي لعام ٢٠١٢

سنبين في هذه المقالة عملية صياغة واعتماد الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢ وأهم مضامينه، لاسيما ما يرتبط منها بمسألة اللامركزية مثل شكل الدولة وهويتها واحترامها التنوع الديني والأثني، من ناحية، وتقييد سلطات الحكومة المركزية أو النظام الحاكم وأجهزته، من ناحية أخرى. كما سنبرز أهمية اللامركزية، ودورها في دستور عام ٢٠١٢ والذي يبقى ضعيفاً للغاية مقارنةً بدساتير سورية أخرى، لاسيما دستور عام ١٩٢٠ و دستور عام ١٩٥٠.

أركان الدستور وأهميته

لابدّ بدايةً من التأكيد على أنّه هناك ثلاثة أركان أساسية يجب البناء عليها لاعتماد أي دستور ديمقراطي، وهي كل من ديمقراطية آلية صياغة الدستور، ثم اتساق مضمونه والديمقراطية، وأخيراً تطبيقه على أرض الواقع لكي لا يبقى حبراً على ورق. ومن المعروف بأنّ عملية صياغة الدستور يجب أن تُشرك فيها المواطنين سواءً بواسطة ممثليهم الشرعيين والمنتخبين في إطار جمعية تأسيسية لكتابة الدستور، أو من خلال تعيينهم بطريقة ديمقراطية وذلك في حال عدم إمكانية إجراء انتخابات مسبقة في ظلّ أوضاع استثنائية يشهدها البلد المعني. وفي حال غياب مثل هذه الانتخابات لجمعية تأسيسية، لابدّ على أقل تقدير من أن يتم إشراك المواطنين في العملية الدستورية من خلال التصويت لاعتماد مسودة الدستور بانتخابات حرة نزيهة، وهذا ما سيكون له أكبر الأثر في تعزيز شعورهم بالمسؤولية في احترام الدستور، فضلاً عن تأسيسه لمرحلة جديدة تشكّل قطيعة مع الحقبة السابقة، الأمر الذي تزيد أهميته في الحالة السورية التي تشهد اقتتالاً عنيفاً وارتكاب جرائم خطيرة. فسيكون بالتالي دستور سوريا الجديد بمثابة عقد اجتماعي بين أطراف الشعب يؤسس لدولة جديدة ذو نظام ديمقراطي تسهم في الحدّ من الاحتقان المجتمعي ذو الأبعاد الطائفية والأثنية وتأصيل المواطنة القائمة على المساواة التامة بين المواطنين في الحقوق والواجبات وأمام القانون والمحاكم.

سياق اعتماد دستور ٢٠١٢

لقد تزامن اعتماد الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢ مع استصدار حزمة من القوانين السورية التي حاول من خلالها نظام الأسد امتصاص غضب الشارع، وإعادة السيطرة على مقاليد الحكم كما كان عليه الحال قبل بدء الانتفاضة الشعبية ضدّ نظامه في آذار/مارس ٢٠١١. فقد اندلعت هذه الانتفاضة، مثل ثورات أخرى شهدتها دول عربية، للمطالبة بإحداث تغييرات سياسية، لا سيّما الحدّ من سطوة الأجهزة الأمنية وانتهكاتها المستمرة والممنهجة لحقوق المواطنين خلال العقود الماضية. ونذكر بأنّ مطالب الشارع السوري قد تركّزت بدايةً على رفع حالة الطوارئ المكّسة لعمل الأجهزة الأمنية وامتيازاتها، وإلغاء ذراعها الأمني المتمثل بمحكمة أمن الدولة سيئة السيط والمسؤولة عن النجّ بالآلاف معتقلي الرأي والضمير في السجون ومراكز الاعتقال السورية، بالإضافة إلى إلغاء المادة الثامنة من الدستور السوري السابق لعام ١٩٧٣ والتي نصّت على أنّ حزب البعث العربي الاشتراكي هو "الحزب القائد في المجتمع والدولة".

على الرغم من تعامل النظام بطريقة همجية في قمع التظاهرات السلمية والمعارضين لحكمه، فقد استجاب سريعاً لهذه المطالب المذكورة أعلاه بما في ذلك إلغاء المادة الثامنة من الدستور السابق كما سنبينه أدناه، ومن خلال استصدار المرسوم رقم ١٦١ القاضي بإنهاء العمل بحالة الطوارئ، والذي تزامن مع المرسوم التشريعي رقم ٥٣ المتعلّق بإلغاء محكمة أمن الدولة العليا، وذلك في ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١١. غير أنّه سرعان ما تمّ التعويض عن هذا النقص التشريعي الذي حدّ من صلاحية الأجهزة الأمنية، من خلال التأسيس لبنية تشريعية جديدة تحت مسمى "مكافحة الإرهاب". فاعتمد القانون رقم ١٩ لعام ٢٠١٢ الخاص "بمكافحة الإرهاب" والذي مهّد لاستصدار المرسوم رقم ٢٢ لعام ٢٠١٢ الخاص بإنشاء محكمة تختصّ بالنظر في قضايا الإرهاب، وهي الذراع الجديد للأجهزة الأمنية، فقد ورثت هذه المحكمة الجديدة المهامّ المناطة سابقاً بمحكمة أمن الدولة الملغاة. وفي إطار استمرار ما يُسمى "باصلاحات النظام السوري" الهادفة إلى إعادة السيطرة على مقاليد الحكم والالتفاف على التغيير الديمقراطي، أصدرَ بشار الأسد في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر من نفس العام المرسوم الجمهوري رقم ٣٣ الذي ينصّ على تشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مسودة لدستور جديد، في ظلّ غياب أي حوار حقيقي مع أطراف المعارضة التي ما فتئ النظام وصفها بالعصابات الإرهابية أو بداعميها. كما تبين طريقة استصدار

المرسوم المذكور من طرف رئيس الجمهورية، بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية، بأن نهج الاعتداء على السلطة التشريعية سيستمر وبأن التغيير الذي يسعى النظام إلى إظهاره ليس إلا محاولةً للالتفاف على الانتقال السياسي. وبالتالي، اختلفت الأرضية القانونية التي بُني عليها الدستور الجديد عمّا شهدته صناعة دستور سوريا لعام ١٩٥٠ والذي تمّ صياغته من طرف جمعية تأسيسية منتخبة ومشكلة ديمقراطياً من أحزاب مختلفة، وذلك في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر من العام ١٩٤٩ .

ترأس لجنة صياغة دستور عام ٢٠١٢ مظهر العنبري الذي كان أيضاً رئيساً للجنة وضع دستور عام ١٩٧٣، ومشاركاً بوضع دستور عام ١٩٦٤، وقد شغل العنبري أكثر من منصب حساس منذ استيلاء حزب البعث على السلطة عام ١٩٦٣، بما في ذلك منصب وزير العدل ونقيب المحامين في دمشق. كما ضمت اللجنة المذكورة ٢٨ عضواً آخرين، في ظلّ اقضاء كامل لأطراف المعارضة السورية التقليدية أو المنبثقة عن الحراك الشعبي الجديد، هذا باستثناء قدري جميل الذي كانت مواقفه مساندةً للنظام السوري في تلك الفترة. مع ذلك، ضمت اللجنة شخصيات مستقلة ذات كفاءات علمية عالية مثل عبود السراج، عميد سابق لكلية الحقوق في جامعة دمشق، وسام دلة، عميد سابق لكلية الحقوق في جامعة حلب. وقاطع معارضو الداخل والخارج هذه العملية الدستورية والاستفتاء الذي تلاها بسبب الاقضاء والقمع الشديد التي كانت تتعرض له الانتفاضة الشعبية وقتها، وغياب النهج الديمقراطي في هذه العملية¹.

وكحال كافة الانتخابات في ظلّ حكم نظام الأسد الأب والأبن، أُجري الاستفتاء على مسودة دستور عام ٢٠١٢ في ظلّ غياب أي جو ديمقراطي وأيضاً استمرار النظام بارتكابه لانتهاكات حقوقية واسعة النطاق ضدّ مكونات الشعب السوري، بما في ذلك القتل والتعذيب والتهجير الجماعي والاعتقالات التعسفية التي طالت مئات الآلاف من السوريين المعارضين لحكمه. وقد مارس النظام السوري أثناء الاستفتاء على الدستور ضغوطاً كبيرةً على المواطنين لاجبارهم على التصويت، طالت ليس فقط السوريين المقيمين في الداخل، إنما أيضاً المتواجدين في دول الجوار كلبان. أمّا عن نتيجة الاستفتاء وبحسب الحكومة السورية، فإنّ ٤.٨٩ بالمئة من المشاركين بالاستفتاء قد وافقوا على الدستور الجديد² الذي تمّ إصداره في شباط/فبراير ٢٠١٢. وقد وُصف الاستفتاء من طرف بعض المعارضين ودول أخرى بأنه "مهزلة"³.

مضمون الدستور الجديد : استمرار أيديولوجية وهيمنة النظام الأمنية

سأبدأ بذكر بعض إيجابيات دستور عام ٢٠١٢ والتي من أهمها أنّه لم يعيد إدراج مضمون المادة الثامنة من الدستور السابق المذكورة أعلاه والمتعلقة بهيمنة حزب البعث الحاكم، بل وجاء في الفقرة الأولى من مادته الثامنة بأنّ "يقوم النظام السياسي للدولة على مبدأ التعددية السياسية، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع". وقد تضمن الدستور الجديد العديد من الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين كالمساواة بينهم، وذلك في ديباجته وأيضاً في المواد ١٨ و ١٩ و ٢٦ و ٣٣. وتؤكد الديباجة على حماية الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي والحريات العامة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون. ونصّت المادة التاسعة على أنّ "يكفل الدستور حماية التنوع الثقافي للمجتمع السوري بجميع مكوناته وتعدد روافده، باعتباره تراثاً وطنياً يعزز الوحدة الوطنية في إطار وحدة أراضي الجمهورية العربية السورية". وبموجب الفقرة الثانية من المادة ٢٦، فإنّ المواطنين متساوون في تويّ الوظائف العامة. وتدعو المادة ٣٣ في الفقرة الثالثة إلى المساواة بين المواطنين كافة من حيث الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب

¹ أنظر مونت كارلو الدولية، أبرز خطوط الدستور السوري الحالي والتعديلات المقترحة، ١ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٩، متوفر على الرابط:

<https://www.mc-doualiya.com/articles/20191101-%D8%A3%D8%A8%D8%B1%D8%B2-%D8%AE%D8%B7%D9%88%D8%B7-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D9%84%D9%8A-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D9%84%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%AD%D8%A9> أنظر أيضاً، المركز الديمقراطي العربي، دستور

الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ وتطور الأوضاع في سوريا، ٢٠ كانون الأول/يناير ٢٠١٨، متوفر على الرابط:

<https://democraticac.de/?p=5168>

² بي بي سي نيوز عربي، سوريا: ٨٩.٤ بالمئة من المشاركين في الاستفتاء وافقوا على الدستور، ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٢، متوفر على الرابط:

https://www.bbc.com/arabic/middleeast/2012/02/120227_syria_const_voting_results

³ أبرز خطوط الدستور السوري الحالي والتعديلات المقترحة، مرجع سابق.

الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة⁴. وتنصّ الفقرة الرابعة من نفس المادة على أن تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين. وبالتالي يجب حظر التمييز بين المواطنين استناداً إلى هذه النصوص الدستورية بما يشمل استثنائه أيضاً من القوانين كافة، غير أنّ الأمر ليس كذلك على أرض الواقع كما تشهد عليه، على سبيل المثال، منظومة الأحوال الشخصية الدينية السورية التي تتضمن تمييزاً بين المسلم وغير المسلم وبين المرأة والرجل⁵.

ينصّ الدستور السوري الحالي، بنصّ شبه مماثل لدستور عام ١٩٧٣، على أن "تحتزم الدولة جميع الأديان، وتكفل حرّية القيام بجميع شعائرها على أن لا يُخلّ ذلك بالنظام العام". وتضيف الفقرة الأولى من المادة ٤٢ من الدستور الحالي أنّ حرّية الاعتقاد مصونة وفقاً للقانون. ويبدو هذا النصّ ضعيفاً مقارنة مع ما ورد عن الحرية الدينية في دساتير دول عربية أخرى مثل الدستور اللبناني والدستور المصري لعام ٢٠١٤ اللذان ينصّان على أنّ "حرية الاعتقاد مطلقة". وفي خلاف للدستورين اللبناني والأردني، لا يضمن الدستور السوري حرّية التعليم الديني. ينصّ الدستور السوري الجديد أيضاً على أن الأحوال الشخصية للطوائف الدينية مصونة ومرعية⁶، وذلك بخلاف دستور عام ١٩٧٣ الذي لم يُدرج هكذا نصّ. غير أنّ هذا النصّ سيؤدّي إلى تعقيد مسار استصدار قانون للزواج المدني ويشكّل ضربة لعلمانية الدولة، وذلك على الرغم من الترحيب فيه من طرف أغلب الجماعات الدينية السورية، لاسيما المسيحية والدرزية، التي ترى فيه حمايةً لسلطتها في تطبيق قوانينها الدينية الخاصة بكل طائفة والحكم بين رعاياها، وبالتالي تقييد اختصاص المحاكم الشرعية الإسلامية التي تسعى إلى توسيع اختصاصاتها وإعمالها على غير المسلمين من السوريين.

تضمّن دستور عام ٢٠١٢ أغلب عيوب الدساتير السورية السابقة مثل سبغه بأيدولوجية الحاكم العروبية وبنصوص دستورية ذات صبغة دينية متعارضة مع حقوق المكونات غير المسلمة. وكمثال على ذلك، نصّ المادة الثالثة منه التي تُشير إلى أنّ الإسلام دين رئيس الجمهورية، وأيضاً عدم اعترافه باللغات أو المكونات غير العربية في سوريا واعتباره جميع السوريين كعرب. وفي هذا الإطار، جاء في مقدمة الدستور الجديد بأنّ "تعتز الجمهورية العربية السورية بانتمائها العربي، وبكون شعبها جزءاً لا يتجزأ من الأمة العربية مجسدة هذا الانتماء في مشروعها الوطني والقومي، وفي العمل على دعم التعاون العربي بهدف تعزيز التكامل وتحقيق وحدة الأمة العربية". ويكرر الدستور السوري المصطلحات العروبية الواردة في دستور عام ١٩٧٣ والتي تدلّ على أيدولوجية النظام العروبية، ومنها مصلح "الحضارة العربية" و"الدور العربي السوري" و"قلب العروبة". وتؤكّد المادة الرابعة من الدستور الجديد بأنّ "اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة"، دون الإشارة إلى اللغات الأخرى والحقوق الثقافية للناطقين بها.

وعلى صعيد نظام الحكم وشكل الدولة، حافظ الدستور الجديد على الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية، على الرغم من أنّ الانتقال السياسي يتطلب التأسيس لنظام حكم قائم على الفصل التام بين السلطات. وبخلاف دستور عام ١٩٥٠، كان لرئيس الجمهورية بموجب هذا الدستور الجديد سلطات واسعة جداً، تشريعية وتنفيذية وقضائية. فنصّت مادته ١٠٥ على أنّ "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله التفويض ببعضها"، وذلك بنصّ مماثل للدستور السابق. كما يُعيّن الرئيس الموظفين المدنيين والعسكريين وينهي خدماتهم وفقاً للقانون (المادة ١٠٦)، ويُبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة ١٠٧)، ويمنح العفو الخاص (المادة ١٠٨) وله الحق بمنح الأوسمة (المادة ١٠٩) وحلّ مجلس الشعب (المادة ١١١) وإعداد مشاريع القوانين وتولي سلطة التشريع (المادتين ١١٢-١١٣)، ويرأس كذلك مجلس القضاء الأعلى (المادة ١٣٣). وتضمن كذلك المادة ١١٧ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، إلا في حالة الخيانة العظمى. وفي هذه الحالة لا بدّ من أن يتم اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وذلك بناءً على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا التي يعيّن الرئيس نفسه جميع قضاتها، وذلك بموجب مرسوم رئاسي (المادة

⁴ وفي هذا تقدّم مقارنةً بدساتير دول مجاورة كما هو الحال بمقتضى الدستور الأردني الذي لم يرد فيه ذكر "الجنس" كمعيار لنبذ التمييز، فتنصّ مادته السادسة على أنّ الأردنيين "أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وأن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين".

⁵ أنظر نائل جرجس، إدارة التنوع في مجال الأحوال الشخصية في دول المشرق العربي، مبادرة الإصلاح العربي، ٥ حزيران/يونيو ٢٠١٣، متوفر على الرابط: [https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/2013/06/Arab_Reform_Initiative_2013-06_Research_Paper_ar_governing_diversity_in_the_personal_status_domain_in_the_arab_mashreq_states.p](https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/2013/06/Arab_Reform_Initiative_2013-06_Research_Paper_ar_governing_diversity_in_the_personal_status_domain_in_the_arab_mashreq_states.pdf)

[df](https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/2013/06/Arab_Reform_Initiative_2013-06_Research_Paper_ar_governing_diversity_in_the_personal_status_domain_in_the_arab_mashreq_states.pdf)

⁶ أنظر المادة ٣.

١٤١) ويدلون بالقسم أمامه (المادة ١٤٥)، بالإضافة إلى إمكانية الرئيس حلّ مجلس الشعب الذي يصدر قرار الاتهام، كما ذكرنا أعلاه.

وعلى الرغم من وجود حقوق أساسية للمواطنين في باب الحقوق والحريات من هذا الدستور، غير أنّه أغفلَ ذكر مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان على التشريعات الداخلية، لاسيما حال التعارض بينهما⁷، ولم يذكر المساواة بين المواطنين أمام القضاء أو المحاكم، ولا حق الاستنكاف الضميري وحقوق ذوي الاحتياجات الخاصة، فضلاً عن الحقوق الجماعية للمكونات السورية المختلفة، كما لم يفصّل في شروط تطبيق حالات الطوارئ والاستثناء، وأغفلَ كذلك ذكر عدم جواز محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وبالتالي الحدّ من سلطات الأجهزة الأمنية والقضاء الاستثنائي. فقد كان من المنتظر اعتماد ضمانات دستورية لتحجيم دور أجهزة الأمن واعتدائها الممنهجة على المواطنين و المعتقلين، كأنّ ينصّ الدستور الجديد على ضرورة وضع جميع مراكز الاعتقال تحت إشراف هيئات قضائية وبرلمانية وحقوقية، وبعدم تعريض أيّ كان للاختفاء القسري الذي عانى منه مئات آلاف السوريين وعائلاتهم خلال حكم الأسد. وتبقى مسألة حصانة الأجهزة الأمنية ذات أهمية قصوى، مع ذلك لم ينصّ الدستور الجديد على حق الضحية أو ممثلها القانوني بتحريك الدعوى أمام هيئة قضائية مستقلة ضدّ من انتهك سلامتها الجسدية أو النفسية أثناء الاحتجاز أو من عرضها للاختفاء القسري أو للاعتقال التعسفي. كما لم تكفل الدولة، بحسب هذا الدستور، سلامة مقدّم الدعوى وعدم تعرضه لإجراءات انتقامية، فضلاً عن حق الضحية أو ذويها بالتعويض وجبر الضرر.

وكان من المنتظر أيضاً أن يتم كف يد الجيش وتقيد صلاحيته واتباعه صراحةً لرقابة مدنية في دستور عام ٢٠١٢. فمن المعروف بأنّ السبب الرئيسي لعدم تحقيق تغيير سياسي سريع في الحالة السورية، كما حدث في دول عربية كتونس ومصر في ظلّ حكم مبارك، هو عقائدية الجيش العربي السوري. هذا الأخير الذي كان في ثكناته خلال العقود الماضية، قد توسّعت صلاحيّاته وتصدّعت دوره تدريجياً في قمع الانتفاضة بدايةً، وفي قتال المعارضة المسلحة على إثر التسليح لاحقاً. فمن المهم تحديد مسؤولية الجيش في الدستور، وذلك لردعه عن التدخل في الحياة السياسية وقمع المعارضين. فقد جاء في المادة ١١ من الدستور الجديد بأنّ "الجيش والقوات المسلحة مؤسسة وطنية مسؤولة عن الدفاع عن سلامة أرض الوطن وسيادته الإقليمية، وهي في خدمة مصالح الشعب وحماية أهدافه وأمنه الوطني". إنّ استخدام مصطلح "خدمة مصالح الشعب وحماية أهدافه"، يكرّس مجددًا عقائدية الجيش وعدم حياديته، ولاسيما في ظلّ تفسيرات النظام لمصطلح "أهداف الشعب"⁸. بينما نجد في دساتير دول أخرى نصوص واضحة لدور الجيش وحياديته، كما في دستور تونس لعام ٢٠١٤ والذي جاء في فصله (مادته) ١٨ بأنّه "يضطلع بواجب الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه، وهو ملزم بالحياد التام. ويدعم الجيش الوطني السلطات المدنية وفق ما يضبطه القانون". كما أكد بدوره دستور جنوب أفريقيا، في مادته ١٩٩، ٧ ب، بأنّه "لا يجوز للأجهزة الأمنية ولا لأي من أفرادها، في سياق ممارستهم لمهامهم، أن يدعموا أية مصلحة لحزب سياسي من خلال الانحياز له". وقد جاء حتى في دستور سوريا لعام ١٩٥٠، في مادته ٣٠، بأنّ مهمة الجيش محصورة بالدفاع عن حدود الوطن وسلامته وبالتالي عدم تفويضه بمهام عقائدية، على خلاف الدساتير اللاحقة. وأخيراً لم ينصّ دستور عام ٢٠١٢ على ضمانات لوجود ونشاط المعارضة السياسية، وذلك بخلاف دساتير دول أخرى كما في الدستور التونسي الذي نصّ في المادة ٦٠ على أنّ "المعارضة مكوّن أساسي في مجلس نواب الشعب، لها حقوقها التي تمكّنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية".

⁷ فعلى سبيل المثال جاء في تصدير (مقدمة) دستور المملكة المغربية مايلي: "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة".

⁸ أنظر نائل جرجس، القطاع الأمني في المنظومة الدستورية السورية، المنتدى القانوني السوري/مبادرة الإصلاح العربي، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، متوفر على الرابط :

نحو اللامركزية في سوريا

تعدّ اللامركزية ذات أهمية قصوى في عملية الانتقال الديمقراطي السوري، هذا وعلى الرغم من وجود أصوات معارضة لها تعتبرها ضربة لوحدة وكيان الدولة وإضعافاً لها، خاصة في مراحل عدم الاستقرار. غير أنّ مزايا اللامركزية متعددة يمكن أبرزها على الصعيد الاقتصادي وفي مجال إدارة التنوع الديني والأثني. فتسهم اللامركزية في الحدّ من التقسيم غير العادل للثروات وعدم المساواة بين الأقاليم، والنهوض بالمناطق المهمشة. كما تسهم في معالجة مشاكل ضعف النمو الاقتصادي، وعجز الحكومة عن ضمان التنمية في كافة مناطق الدولة. فبحسب بعض الباحثين، يخفف اعتماد النظام اللامركزي من حدة الأزمات الاقتصادية، كالتضخم والانكماش الاقتصادي والعجز في ميزانية الدولة⁹. وتقول الباحثة السورية بسمة قضماني بأنّ "مؤسسات الحكم المحلي في إطار اللامركزية ستكون قادرة على تفعيل التنمية الاقتصادية وتوفير الخدمات التي تحتاج إليها مختلف المناطق السورية، إذ أن المسؤولين المحليين أقرب بطبيعة الحال إلى فهم شواغل واحتياجات المواطنين"¹⁰. وعلى صعيد الحكم الرشيد، تسهم اللامركزية في احترام خصوصية الجماعات العرقية والدينية وممارستها لشكل من أشكال حقوقها في تقرير المصير من خلال ممارسة الإدارة المحلية في ظلّ دولة موحدة. ويمكن اعتبارها مدخلاً للإصلاح السياسي والإداري، خاصة في الدول التي شهدت مركزية شديدة مترافقة بحكم استبدادي، كسوريا¹¹. فستسمح اللامركزية بتوزيع السلطة من المركز إلى الأقاليم وبالتالي التخفيف من القبضة الأمنية وهيمنة أجهزة المخابرات على كافة المناطق السورية. ويمكن أيضاً من خلال النظام اللامركزي الوصول إلى تفاهات في حال الخلاف على هوية الدولة، كما في الحالة السورية التي يوجد فيها توجه عروبي وديني من بعض الأطراف، يقابله معارضة شديدة له من أطراف أخرى. بالتالي، ستسهم اللامركزية في الوصول إلى احترام الخصوصية الأثنية والعرقية والدينية في ظلّ حكم لامركزي¹²، كما هو الحال في سويسرا التي مكّنتها نظامها الفدرالي من ضمان حماية فعّالة للتنوع اللغوي لمواطنيها. ومن هنا، يمكن القول بأنّ اللامركزية مهمة للحفاظ على وحدة البلاد، بالمقابل نجد بأن فرض أيديولوجية الغالبية أو الحكومة المركزية على المناطق ذات الانتماءات الدينية والأثنية المختلفة عن الغالبية يؤدي إلى تعزيز نزعة الانفصال والشروخات المجتمعية، فضلاً عن عدم الاستقرار السياسي وزيادة التدخلات الخارجية، كما هو الحال في سوريا.

بخلاف الدستور السوري السابق الذي تطرّق إلى ذكر المجالس المحلية فقط، وردّ في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ ذكر صريح لمصطلح اللامركزية، وذلك في المادة ١٣١ والتي جاء فيها: "١. يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية واختصاصاتها وإيراداتها المالية والرقابة على أعمالها، كما يُبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها". ٢. يكون لوحدة الإدارة المحلية مجالس مُنتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً"¹³. وعلى الرغم من بعض التفصيل في هذه المادة بخصوص اللامركزية مقارنةً بالدستور السابق، غير أنّها تترك للقانون الذي ستسنّه الحكومة أو البرلمان تنظيم مسألة اللامركزية، مما قد يؤدي إلى إفراغها من مضمونها. فقد شهدت المنظومة القانونية السورية على أنّه تمّ تقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها دستورياً والمتروك أمر تنظيمها للقوانين، حيث صدرت الكثير من القوانين لتؤدي إلى انصياع الدستور لأحكامها، وذلك بدلاً من أنّ تحكّم القواعد الدستورية تنظيم القوانين المختلفة ومضمونها. كما تفصّل الكثير من الدساتير بنظامها اللامركزي، كما هو الحال في دستور تونس الذي تضمّن العديد من المواد حول اللامركزية. كما اشتمل الدستور السوري لعام ١٩٥٠ على ستة مواد تتعلق بالتقسيم الإداري لسوريا، وصلاحيات رؤساء

⁹ أنظر باقر الكردو، حول المركزية و اللامركزية (٢)، شبكة خبر ١٧، ٢٤ آب/أغسطس، ٢٠١٨، متوفر على الرابط :

<https://xeber24.org/archives/122217>

¹⁰ بسمة قضماني، مسار أمن نحو اللامركزية الديمقراطية في سوريا، مبادرة الإصلاح العربي، ٣١ تموز/يوليو ٢٠١٩، ص ٣، متوفر على الرابط:

[https://www.arab-reform.net/wp-](https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_ar_6152.pdf?ver=93bfe94892e639af7851bcc523956818)

[content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_ar_6152.pdf?ver=93bfe94892e639af7851bcc523956818](https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_ar_6152.pdf?ver=93bfe94892e639af7851bcc523956818)

¹¹ وقد تبنت أسبانيا المركزية بمقتضى دستورها المعتمد في نهاية حقبة فرانكو.

¹² تقول قضماني بهذا الخصوص: "ربما يستطيع النظام المركزي أن يكون ديمقراطياً حال كانت الهوية الوطنية متجانسة، لكن العالم مكوّن من دول يُعد فيها التجانس الاستثناء لا القاعدة. ففي المجتمعات المتنوعة، مثل الحال في أغلب دول الشرق الأوسط، أدت اللامركزية – عند اقترانها بالخطاب الديماغوجي الذي تتسلح به النظم السلطوية وباستخدام الوحدة الوطنية كذريعة واعتبار التدخلات الأجنبية تهديداً دائماً – إلى الحيلولة دون التنوع وحرمان مكونات أساسية في المجتمع من الحقوق الأساسية". بسمة قضماني، مرجع سابق، ص ٢-٣.

¹³ أنظر أيضاً المادة ١٢ من دستور عام ٢٠١٢.

الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح ومجالس المحافظات وآليات الانتخاب والترشيح وغير ذلك من الأمور المرتبطة باللامركزية¹⁴.

وكما رأينا، اعتمدت تونس في دستورها الجديد لامركزية موسعة، وذلك عقب انتهاء حكم رئيسها السابق زين العابدين بن علي، غير أنّ تطبيقها على أرض الواقع واجه ولا يزال العديد من التحديات والمصاعب التي فصلتها الباحثة أسماء سلايمية في دراسة منشورة على موقع المفكرة القانونية. فأشارت سلايمية إلى الاستقلالات المتكررة التي عصفت بالمجالس البلدية المنتخبة، بما فيها استقلالات جماعية أدت إلى انحلال المجلس البلدي المعني مما أدى إلى كلفة سياسية وانتخابية باهظة مثل سحب الثقة من رؤساء البلديات وزعزعة ثقة السكان بهذه المجالس وباللامركزية. وتعود هذه الاستقلالات لسبب وحيد ألا وهو تفرد الرئيس بالرأي واستحالة العمل المشترك بسبب ضعف التوافق بين الأعضاء. وتحدثت الباحثة عن خلل في مسار اللامركزية على المستوى التشريعي الذي لا يسهم في تحقيق استقرار المجالس المحلية وبأن وزارة الشؤون المحلية لا تقوم بشكل جيد بالمهام المنوطة بها لارساء اللامركزية، فضلاً عن النقص في الموارد المالية والبشرية لإنجاح المسار اللامركزي¹⁵.

أما القانون الذي ينظم اللامركزية في سوريا، فقد أصدَرَ بموجب المرسوم رقم ١٠٧ بتاريخ الأول من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١. يتكون هذا القانون من ١٦١ مادة، نجد من بينها ما هو مكرس لسلطة المركز بشكل واسع. وبحسب مادته ٧، تُقسّم الجمهورية إلى وحدات ادارية، هي كل من المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية. ونجد بأنّه يحفظ سلطات واسعة للمحافظين المعيّنين من طرف رئيس الجمهورية والذين يدلون بالقسم أمامه¹⁶، في حين لا يوجد إلا صلاحيات محدودة للمؤسسات في المحافظات. ويحق، بحسب المادة ١٢٢، لرئيس الجمهورية أن يحلّ المجالس المحلية على مختلف مستوياتها. ومنذ إصداره، استمرت الأجهزة الأمنية في التأثير بالانتخابات وتعيين المواليين لها¹⁷، وهذا ما يدلّ على أنّ اللامركزية لا تستقيم في ظلّ نظام استبدادي، بل يتوجب توفر مقومات نجاحها بما في ذلك ديمقراطية نظام الحكم.

في الختام، تستمر محاولات تغيير دستور عام ٢٠١٢، في إطار تدخلات من طرف بعض القوى الدولية والأقليمية لفرض اجنداتها، وهنا نذكر قيام روسيا عام ٢٠١٧ بأعداد مسودة للدستور السوري والذي تمّ توزيعه خلال مفاوضات أستانا¹⁸. غير أنّ المسار الحالي الأبرز يتمثل في إطار مفاوضات اللجنة الدستورية الجارية في جنيف لتعديل الدستور بحسب النظام، أو اعتماد نسخة جديدة بحسب المعارضة. يبدو بأنّه من الراجح أنّ لا يُكتب لهذا المسار التفاوضي أي نجاح في ظلّ المصاعب الشديدة التي يواجهها، وقد يُسفر عن مآلين مختلفين يمهد أولهما يحقق تغيير سياسي جذري يقضي على بنية الاستبداد في سوريا لصالح بناء دولة تحترم حقوق وحرّيات مواطنيها، بينما سيؤدي الآخر إلى إعادة إفراز النظام السوري وتعويمه في ظلّ الحفاظ على أركانه. هذا ما يفسّر الانقسامات المستمرة في أوساط السوريين المعارضين من ناحية المشاركة من عدمها في هذه المفاوضات. وأعتقد بأنّه من الأمور الحاسمة لمآلات التفاوض، ومن بين معضلات عديدة عطلت

¹⁴ للمزيد، أنظر منبر الفقير، التعاطي الدستوري والقانوني مع اللامركزية في سوريا والفرص القائمة، نون بوست، ٦ أيار/مايو ٢٠١٧، متوفر على الرابط: <https://www.noonpost.com/content/17862>

¹⁵ أسماء سلايمية، اللامركزية: خطوات أولى متناقلة في مسار طويل الأمد، مقال منشور في العدد ١٧ من مجلة المفكرة القانونية | تونس، متوفر على الرابط:

<https://legal-agenda.com/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%91%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D9%91%D8%A9-%D8%AE%D8%B7%D9%88%D8%A7%D8%AA-%D8%A3%D9%88%D9%84%D9%89-%D9%85%D8%AA%D8%AB%D8%A7%D9%82%D9%84%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D8%B3>

¹⁶ بحسب المادة ٤٠ من هذا القانون.

¹⁷ كما في الانتخابات المحلية التي جرت في أيلول/سبتمبر ٢٠١٨.

¹⁸ فرانس ٢٤، روسيا تسلم مسودة دستور جديد لسوريا إلى الفصائل المعارضة في أستانة، ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، متوفر على الرابط:

<https://www.france24.com/ar/20170124-%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A7-%D8%B1%D9%88%D8%B3%D9%8A%D8%A7-%D9%85%D8%B3%D9%88%D8%AF%D8%A9-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D8%A7%D8%B1%D8%B6%D8%A9-%D8%A3%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D9%86%D8%A9>

ولفترة طويلة التقدم باتجاه التفاوض والحلّ، هي مسألة استمرار الأسد في السلطة وترشّحه لانتخابات جديدة. وفي هذه الإطار، لا بدّ من تضمين الدستور السوري الجديد نصوصاً أبرزها تحديد ولايتين كحدّ أقصى لمن يشغل منصب الرئاسة، وأن لا يكون المرشح ممن شغلَ هذا المنصب لمدة تزيد عن الأربعة عشر عاماً. وفي إطار مشابه، جاء في المادة ٧٢ من دستور عام ١٩٥٠، بأنّ "مدة رئاسة الجمهورية خمس سنوات كاملة تبدأ منذ انتخاب الرئيس. ولا يجوز تجديدها إلا بعد مرور خمس سنوات كاملة على انتهاء رئاسته". وفي جميع الأحوال، لا يُشكّل اعتماد دستور ديمقراطي سوري غير جزء من التسوية السياسية التي يجب أن تشمل بالتأكيد انتقال سياسي جذري وتحقيقاً لأركان العدالة الانتقالية كافةً، بما في ذلك الكشف عن مصير المفقودين والتحقيق في الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وتقديم مرتكبيها إلى المحاكمة، فضلاً عن تعويض الضحايا أو أسرهم، ليتم تحقيق المصالحة الوطنية بما يمهد لسلام مستدام.

- النهاية -

