



اللامركزية في دستور ١٩٢٠

د. زيدون الزعبي

اللامركزية في دستور ١٩٢٠

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

د. زيدون الزعبي

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 في دستور ١٩٢٠

تبنى المؤتمر السوري العام ١٩١٨-١٩٢٠ الشكل الاتحادي الفيدرالي للمملكة السورية العربية "على أساس الوحدة السياسية للبلاد السورية على أن تكون مؤلفة من مقاطعات مستقلة استقلالاً إدارياً داخلياً لما في ذلك من الفائدة باتحاد أواصر هذه المقاطعات بعضها ببعض فتتبادل المنافع الاقتصادية فيما بينها تتجمع كلمة الجمهور السوري وتتألف قلوب أبنائه حول عرش المملكة فيزداد هذا قوة ومنعة لصيانة الحدود من الطوارئ الأجنبية وتنظيم أعمال الحكومة إدارياً واقتصادياً وعسكرياً".¹ توثق شكل هذا الاتحاد في المادة الثانية من دستور المملكة السورية العربية الصادر في ١٣ تموز سنة ١٩٢٠، والتي تنص على أن "المملكة السورية تتألف من مقاطعات تشكل وحدة سياسية لا تقبل التجزئة".² كما أفرد الدستور الفصل الحادي عشر كاملاً للحديث عن المقاطعات وحقوقها وواجباتها وآليات حكمها. تنص المادة ١٢٨ على أن "المقاطعات تدار على طريقة اللامركزية في إدارتها الداخلية ما عدا الأمور العامة التي تدخل في خصائص الحكومة العامة كما هو مصرح في مواد هذا القانون" والمادة ١٢٣ والتي تنص على أن "كل مقاطعة مجلس نيابي يدقق ميزانية المقاطعة ويسن قوانينها ونظمها المحمية وفقاً لحاجاتها ويراقب أعمال قانوناً يخالف نص هذا القانون الأساسي والقوانين العامة المعطى حق وضعها للحكومة".³

حدد الدستور صلاحيات المركز في وضع أسس التعليم على أن تتبعها جميع المقاطعات⁴ إضافة إلى الجيش والسياسة الخارجية وإدارة البرق والبريد والجمارك والتلفونات العامة بين المقاطعات وسكك الحديد والمرافق والمناجم البحرية والمناجم والعملة والأوراق المالية وتأسيس المصرف الرسمي وصنع الأسلحة وإنشاء الطرق العامة وإصدار الطوابع.⁵ كما ألزم المركز بتوحيد المكييل والأوزان وأسعار النقود.⁶ كما حدد الدستور واردات المركز على أنها "الواردات التي تخصص للميزانية العامة هي الربح المتحصل من أجور أمان أراضي الخزينة العامة وأملاكها والواردات العامة والجمارك والتلفونات العامة والبرق والبريد ومصرف ورسوم الإبل والغنم والانحصارات والامتيازات والمواد الكحولية والمناجم والمرافق البحرية والدمغة والحجر الصخري العام والسفن البحرية والصيد البحري وواردات المواد الانفجارية وربح السكك الحديدية ما عدا السكة الحجازية وفروعها هي من الأوقاف الإسلامية".⁷ غير أن الدستور قيد حق المركز في بيع وتأجير أراضي الخزينة بوجود عدم التعارض مع مصلحة المقاطعات.⁸ كما منح الدستور المركز حق إعلان الأحكام العرفية واشترط تطبيقها في حال حدوث ثورة وفي المقاطعات التي تشهد ثورة دون باقي المقاطعات.

أما لجهة المؤسسة التشريعية فقد حدد الدستور المؤتمر باجتماع مجلس النواب، أي ممثلي الشعب، ومجلس الشيوخ ممثل المقاطعات. يتم تشكيل مجلس الشيوخ عبر انتخاب "المجلس النيابي في كل مقاطعة أعضاء لمجلس الشيوخ بنسبة ربع نوابها في المجلس النيابي العام مساوياً لنصف عدد الأعضاء المنتخبين. ويعين الملك عدداً مساوياً لنصف عدد الأعضاء المنتخبين".⁹ وقد أخذ الدستور بمبدأ الكوتا للأقليات بنسبة الربع بحيث يكون "الأعضاء المنتخبون لمجلس الشيوخ من الأقلية يكونون بنسبة ربع نوابها عن ويفرزون من مجموع العدد الذي يخص كل مقاطعة. ويسن المؤتمر كيفية انتخابه شيوخ الأقلية وعددهم بالنسبة إلى المقاطعات. وكذلك تراعي النسبة فيما يعينه الملك".¹⁰

¹¹ ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، دار أمواج، بيروت، ٢٠٠٠، مضبطة الأسباب الموجبة لوضع لائحة القانون الأساسي- الدستور، ص ٢٢٩-٢٤٤

² دستور المملكة السورية العربية الصادر في ١٣ تموز سنة ١٩٢٠، المادة الثانية،

³ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الثالثة والعشرون بعد المئة

⁴ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة العشرون

⁵ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الرابعة والثلاثون

⁶ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الرابعة والثلاثون

⁷ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة السادسة والثلاثون

⁸ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة السابعة والثلاثون

⁹ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الثامنة والثلاثون

¹⁰ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الخامسة والستون

¹¹ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة السابعة والستون

أما مجلس النواب فيتم انتخابه على مرحلتين بحيث يكون لكل دائرة انتخابية (مديرية بحسب الدستور) عددها ٤٠ ألفاً ناخب أول ولكل مئتي ناخب أول ناخب ثان. ويكون كل نائب ممثلاً لكل السوريين.¹²

نستعرض فيما يلي أبعاد اللامركزية في دستور ١٩٢٠ والقوانين الانتخابية المرتبطة بتمثيل المقاطعات والأقليات.

أولاً: أبعاد اللامركزية في دستور ١٩٢٠

أ - اللامركزية السياسية

لم يحدد الدستور بعد اللامركزية بشكل ظاهر. فقد نصت المادة الثانية كما ذكرنا آنفاً أن المقاطعات تدار بطريقة اللامركزية في إدارتها الداخلية. أما مضبطة الأسباب الموجبة فقد حددت أن المقاطعات مستقلة إدارياً وبأها تتبادل المنافع الاقتصادية.

أطلق الدستور على الحكومة المركزية اسم الحكومة العامة للمقاطعات السورية¹³ أو الحكومة العامة أو فقط الحكومة واسم الحكومة المحلية على حكومات المقاطعات¹⁴. كما استخدم الدستور مصطلح المركز للدلالة على الحكومة المركزية وذلك في مضبطة الأسباب الموجبة للقانون الأساسي.¹⁵ كما استخدم مصطلح مجلس الأمة على المجلس النيابي¹⁶

يذكر الدستور أن تعيين حكام المقاطعات يتم من قبل الملك دون أن يحدد آلية التعيين، تاركاً للقانون هذا الأمر. تقول المادة ١١٥ أن "انتخاب الحكام وتعيينهم ودرجاتهم وكيفية ترفيعهم وعقوبتهم تعين بقانون خاص يشمل جميع المقاطعات."¹⁷، رغم أنه من غير الواضح من تقصد هذه المادة بالضبط كونها جاءت تحت فصل المحاكم وليس تحت فصل في الحكومة السورية العامة كما تذكر المادة ١٤٣ أن المقاطعة تدار من قبل "حاكم عام يعينه الملك ويشترط في الحاكم العام أن يكون سورياً عربياً متصفاً بالصفات المشروطة في عضو مجلس الشيوخ"¹⁸. كما تذكر مضبطة الأسباب الموجبة "أن المقاطعات المستقلة التي تتألف من مجموعها المملكة السورية يرأس كل منها حاكم يعينه الملك بشرط أن يكون هذا الحاكم سورياً عربياً مستجمعاً الأوصاف المشروطة بأعضاء مجلس الشيوخ."¹⁹ لا يوضح الدستور ولا مضبطة الأسباب الموجبة آلية تعيين وانتخاب سواء رئيس الحكومة السورية العامة أم حكام المقاطعات، بل تركها للمجلس النيابي العام ليصدرها بقانون. إلا أننا نرى أن عملية التعيين ستتم عبر اقتراح مجلس المقاطعة بالنسبة لحكام المقاطعات وعبر المجلس النيابي العام أو المؤتمر بالنسبة لرئيس الحكومة السورية العامة. يستند رأينا هذا إلى نص الدستور ذاته من جهة وحداثة تعيين هاشم بك الأتاسي في منصب رئيس الحكومة بدلاً عن رضا الركابي من جهة أخرى.

بالنسبة لقضية الدستور، فالدستور لا يذكر بتاتاً آلية انتخاب رئيس الحكومة. فالنص لا يذكر الآلية المتعارف عليها عادة في الملكيات الدستورية، والتي تقتضي أن يتم انتخاب رئيس الحكومة في البرلمان ومن ثم صدور مرسوم تعيينه من قبل الملك\المملكة. غير أن الدستور يحدد أن الوزارة مسؤولة أمام المجلس النيابي العام، وهو، أي المجلس، قادر على حجب الثقة عن أي وزارة وعن الوزارة برمتها، من جهة²⁰، ومن ثم يذكر أن آلية تعيين وانتخاب الحكام ستطرح في القانون مما يعني أن البرلمان ذاته هو من سيحدد آلية تعيين رئيس الحكومة، مما قد يعني أيضاً انسحابه على منصب حاكم المقاطعة. مما يؤيد هذا الاستنتاج هو قضية استبدال رضا الركابي بهاشم بيك الأتاسي، فقد تناوب على رئاسة الحكومة رضا الركابي والذي استمرت حكومته من ٢٧ آذار وحتى ٢ أيار ١٩٢٠ بينما استمرت حكومة هاشم الأتاسي من ٨ أيار وحتى ٢٤ تموز

¹² دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الثالثة والثمانون حتى المادة السابعة والثمانون

¹³ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة السابعة والعشرون

¹⁴ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الثامنة والخمسون

¹⁵ ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، المرجع السابق، ص ٢٣٥

¹⁶ ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، ص ٢٣٤

¹⁷ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الخامسة عشرة بعد المئة

¹⁸ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الرابعة والثلاثون بعد المئة

¹⁹ ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، ص ٢٣٨

²⁰ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الثالثة والأربعون

١٩٢٠²¹. تم تعيين الركابي من قبل الأمير فيصل ليقوم المؤتمر بمنحه الثقة بتاريخ ٢٧ آذار. يبدو أن الركابي لم يكن يحظى حقيقة بثقة المؤتمر، كونه كان يمثل سياسة فيصل المهادنة مع الغرب وخاصة فرنسا وبريطانيا²²، مما أدى إلى حجب الثقة عن حكومته بتاريخ ٢ أيار، ليحيى تعيين هاشم الأتاسي "كعامل توحيد بين السلطتين التنفيذية (الحكومة-الملك) والتشريعية (المؤتمر).²³ إذاً وعلى الرغم من عدم تحديد الدستور لآلية انتخاب وتعيين رئيس الحكومة، إضافة إلى انتخاب وتعيين الحكام، تبقى وقائع المؤتمر السوري العام، دليلاً على دور المجلس النيابي العام، وبالتالي مجالس المقاطعات، في انتخاب وتعيين رئيس الحكومة وحكام المقاطعات.

وقد حدد الدستور مجلساً نيابياً لكل مقاطعة يلعب الدور التشريعي في المقاطعة إضافة إلى الدور الرقابي على الحاكم فيها، حيث حدد الدستور أن لكل مقاطعة "مجلس نيابي يدقق ميزانية المقاطعة ويسن قوانينها ونظمها المحلية وفقاً لحاجاتها ويراقب أعمالها"²⁴. وتحدد المادة ١٣١ دور المركز في التصديق على القوانين التي تسنها مجالس المقاطعات، حيث "القوانين التي تسنها مجالس المقاطعات ترفع بواسطة الحاكم العام إلى الملك للتصديق عليها والأمر بتنفيذها على أن يصدق عليها وتعاد إلى المقاطعات في مدة شهر واحد"²⁵، كما أعطى مجلس الشيوخ حق اتخاذ القرار في القوانين التي يتنازع عليها الملك ومجلس المقاطعة²⁶، كما أعطى الدستور حق فض الخلافات بين مجلس المقاطعة وحاكمها لمجلس الشيوخ- أي ممثلي المقاطعات²⁷.

أما محاكم المقاطعات فقد ترك الدستور أمر تنظيمها للمقاطعات، تاركاً للمركز حق إصدار قانون مركزي يحدد درجاتها وصلاحياتها ووظائفها²⁸.

إذاً، فقد وضع دستور ١٩٢٠ نصوصاً تعزز اللامركزية السياسية بشكل كبير، محدداً مجلساً تشريعياً من غرفتين تكون فيه الغرفة العليا، أو مجلس الشيوخ، ممثلة للمقاطعات، كما ترك لكل مقاطعة حق انتخاب مجلس تشريعي وربما حق انتخاب حاكم عام لها.

ب - اللامركزية الاقتصادية

ربما كان بعد اللامركزية الاقتصادية البعد الأضعف في دستور ١٩٢٠. حيث حددت المادة ٣٧ من الدستور واردات الخزينة المركزية على أنها "الربح المتحصل من أجور أثمان أراضي الخزينة العامة وأملاكها والواردات العامة والجمارك والتليفونات العامة والبرق والبريد ومصروف الإبل والغنم والانحصارات والامتيازات والمواد الكحولية والمناجم والمرافئ البحرية والدمغة والحجر الصخري العام والسفن البحرية والصيد البحري وواردات المواد الانفجارية وبيع السكك الحديدية ما عدا السكة الحجازية وفروعها هي من الأوقاف الإسلامية." في حين لا يذكر هذا الدستور أي مصدر لواردات حكومات المقاطعات، رغم تحديده وجود موازنات مستقلة لها، لكنها على ما يبدو مرتبطة بما تحدده لها الحكومة المركزية، وليس ما تقوم بتحصيله هي.

ليس معروفاً بدقة سبب إغفال المؤتمر السوري العام لقضية بأهمية واردات المقاطعات في وضع ميزانياتها المستقلة، لكن السبب الذي تورده مضبطة الأسباب الموجبة هو أنه "فضلاً عن الضرورة التي تقتضي بتخصيص واردات معينة للحكومة العامة فإن هذه الرسوم والمداخيل ليست سواء في جميع المقاطعات حتى إذا تركت لها تستوفي منها كل مقاطعة

²¹ ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، ص ١٠٨-١٠٩

²² ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، ص ١١٣

²³ ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، ص ١١٤

²⁴ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الثالثة والعشرون بعد المئة

²⁵ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الحادية والثلاثون بعد المئة

²⁶ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الثانية والثلاثون بعد المئة

²⁷ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الثامنة والثلاثون بعد المئة

²⁸ دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة الرابعة عشرة بعد المئة

كما ترك الدستور للقانون كيفية انتخاب الأقلية³⁹. كما حرص الدستور على عدم تهميش الأقليات في المقاطعات انطلاقاً من المنطق الذي تحدثت به مضبطة الأسباب الموجبة التي افتتحت نصها بواجب رعاية وحماية الأقليات إذ تقول المقدمة وجوب أن تعيين شكل المملكة الجديد "الذي تتجلى فيه روح الرعاية والمحافظة بنوع خاص على حقوق الأقليات من المواطنين"⁴⁰. لتقول في موضع آخر "وإذا كانت بلادنا سوريا لا تماثل غيرها من البلاد الغربية الدستورية وكانت تضم طوائف عديدة ذات مذاهب مختلفة وتقاليد متباينة، وكان من الضروري ملاحظة هذه الأمور الجوهرية في تعيين الخطة الواجب اتباعها في الانتخابات النيابية لتصان معها حقوق الأقليات من الشعب ولا يقع حيف على طائفة من الطوائف القاطنة في القطر السوري..... أما الأقليات من أي طائفة كان وجدوا فإنه يجب أن تراعى حقوقهم الانتخابية وتحفظ أصواتهم بدون أن يخسر منها شيئاً وذلك بالنظر إلى وجودهم في كثير من البلدان والقرى متفرقين بنوع يتعذر معه تعيين كثافة معينة لهم في مناطق محدودة وللك وجدت اللجنة أن تكون كل مقاطعة بطولها وعرضها دائرة انتخابية واحدة بالنسبة للأقليات القاطنين فيها كي يتسنى لهم ان يحصلوا على مجموع كاف لانتخاب نواب من بينهم بنسبة المجموعة العمومي للسكان من طائفتهم مهما كانوا متفرقين"⁴¹.

من الملاحظ هنا أن غرض اللامركزية لم يكن لحماية الأقليات، إلا أن نظام اللامركزية كان يأخذ بمبدأ حماية الأقليات عند تصميمه. غير أن اللافت في هذا الدستور، هو أنه لم يمنح كسابقه العثماني، وكسائر دساتير سوريا من بعد العام ١٩٥٠، أي محاكم خاصة للطوائف، ليكتفي بالقول في المادة ١٣ أنه لا يجوز التعرض لحرية المعتقدات والديانات ولا منع الحفلات الدينية من الطوائف على ألا تخل بالأمن العام أو تمس بشعائر الأديان والمذاهب الأخرى⁴². كما يلفت أيضاً أن الدستور، في مضبطة أسبابه الموجبة، قد ميز بين الطوائف الإسلامية التي تتشكل منها الأكثرية كالسنة والعلوية والإسماعيلية، وبين الأقليات الأخرى، أي المسيحيين واليهود. ففي حين يصمت الدستور عن تعريف الأقلية، تظهر المضبطة أن معاملة الأقليات المسلمة لا تختلف عن معاملة الأكثرية السنية، وربما كان هذا عائداً إلى تركيز الأقليات المسلمة في مناطق تسهل عليها عملية التمثيل في مجلس الشيوخ وفي مجالس المقاطعات.

ثالثاً: اللامركزية والتقسيمات الإدارية والانتخابات

لم يحدد دستور ١٩٢٠ أي مقاطعات بعينها بل وضع أساساً لتعريف أي مقاطعة فيها، علماً أن سوريا الطبيعية كانت تسمى المنطقة التي "يحدها شمالاً جبال طوروس وجنوباً صحراء سيناء ودرع السويس وشرقاً الحجاز والعراق وغرباً البحر الأبيض المتوسط كانت حتى آخر العهد العثماني المنتهي بنتها الحرب العالمية وجلاء الترك منقسمة إدارة إلى ثلاث ولايات هي حلب وسوريا وبيروت"⁴³ وجميع المصادر التي تتحدث عن دستور سوريا ١٩٢٠ كانت تتحدث عن ثلاث مناطق في سوريا هي المنطقة الشرقية والجنوبية والغربية، وذلك عند الحديث عن المؤتمر أو التشكيلات السياسية المختلفة الناجمة عنه مثل الحكومات المتعاقبة أو لجنة الدستور أو اللجنة التي قابلت اللجنة الأمريكية (كينغ-كراين)⁴⁴.

اشترطت في هذا الصدد المادة ١٢٣ من دستور ١٩٢٠ ألا تقل "مساحة كل مقاطعة منها عن خمسة وعشرين ألفاً من الكيلومترات المربعة وألا يقل عدد سكانها عن خمسمائة ألف وأن تراعى فيها الارتباطات الطبيعية والاقتصادية"⁴⁵. وقسم الدستور المقاطعات إلى متصرفيات ومديريات تاراً للقانون تنظيم "هذين القسمين وخصائصهما وما يتبعهما من تنظيم القرى وعمدها ووظائفها وما يتبعه من تنظيم القرى وعمدها ووظائفهم"⁴⁶. كما حددت المادة ١٢٧ الفترة الانتخابية لنواب المقاطعات بسنتين قابلتين للتجديد⁴⁷.

³⁹ دستور المملكة العربية السورية، المادة الحادية والتسعون

⁴⁰ ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، ص ٢٢٩

⁴¹ ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام ١٩١٩-١٩٢٠، ص ٢٣٨

⁴² دستور المملكة العربية السورية، المادة الثالثة عشرة

⁴³ يوسف الحكيم، المصدر السابق، ص ٣٢

⁴⁴ يوسف الحكيم، المصدر السابق، ص ١٠٢-١٠٣

⁴⁵ دستور المملكة العربية السورية، المادة الثالثة والعشرون بعد المئة

⁴⁶ دستور المملكة العربية السورية، المادة الرابعة والأربعون بعد المئة

⁴⁷ دستور المملكة العربية السورية، المادة السابعة والعشرون بعد المئة

إذا لم يحدد الدستور عدد المقاطعات في البلاد وتركها للقانون متجاوزاً بذلك التقسيم العثماني الذي قسم البلاد إلى ثلاث ولايات ومتصرفيتين تابعتين لوزارة الداخلية كما ذكرنا آنفاً، كما لم يحدد درجة التمثيل على مستوى القرى والمدن وتركها على مستوى المقاطعات فحسب. وعليه، لم يضع الدستور حدوداً على عدد الممثلين في مجلس النواب ولا في مجلس الشيوخ. كما أنه من الملاحظ، أنه ورغم الاستخدام المتواتر لكلمة المناطق الثلاث، إلا أن هذه المناطق لم يكن لها معنى قانوني لتقتصر على تحديد الجغرافيات الثلاث الأساسية التي تشكلت منها البلاد، ولم يكن هنالك علاقة واضحة في الدستور بين المناطق والمقاطعات.

رابعاً: جذور اللامركزية في الدستور

من الواضح أن قضية اللامركزية لم تكن مثار جدل بين أعضاء المؤتمر السوري العام. فمحمد عزة دروزة يحدد في مذكراته القضايا الأساسية التي تم التوافق عليها أو التي كانت مثار جدل بين أعضاء المؤتمر دون أن يأتي على ذكر اللامركزية. إذ يذكر دروزة عدم الاختلاف على قضية الوحدة العربية وبخاصة مع العراق، ولا على نظام الحكم كونه ملكي نيابي ديموقراطي يتساوى أبنائه في الحقوق والواجبات، في حين يتحدث عن خلافات حدثت حول اسم الدولة المنتدبة دون أن يتحدث عن قضية النظام الاتحادي ولا اللامركزية قضية وضعت على طاولة النقاش.⁴⁸ ومن الأدلة على ذلك بيان حكومة الركابي أمام المؤتمر السوري العام والذي يقول عند الحديث عن السياسة الداخلية " أما الإدارة الداخلة فتبقى على الأسس الحاضرة، إلى أن يصدر القانون الأساسي الذي يضمن لسكان كل مقاطعة سبل العمران والثروة والرفاه."⁴⁹ لم تكن كلمة مقاطعة شائعة إبان الحكم العثماني والذي قسم البلاد إلى ولايات ومتصرفيات وألوية وأفضية وسناجق، ولم يستخدم كلمة مقاطعة. وفي جواب المؤتمر على خطاب العرش، وبحسب ما ورد في جريدة العاصمة بتاريخ ١٩٢٠/١٣/١١ فقط أعلن " انحلال الحكومات الاحتلالية في المناطق الثالث للآغ أن تقوم مقامها حكومة ملكية مدنية مسؤولة دستورياً تجاه مجلس الأمة، وعلى أن تدار مقاطعاتها على طريقة اللامركزية الإدارية، وعلى أن تراعي أماني اللبنانيين في إدارة مقاطعتهم لبنان ضمن حدوده المعروفة"⁵⁰، مما يعني إقرار وجود مقاطعات وإقرار اللامركزية (تحت اسم اللامركزية الإدارية) قبل مناقشة المؤتمر للدستور.

يعود برأينا هذا التمسك باللامركزية إلى فترة السبع العربي إلى تحقيق اللامركزية ضمن فترة الخلافة العثمانية والتي جعلت قضية اللامركزية جوهرية في جميع مطالب العرب للتمتع ببعض الخصوصية ضمن جسد الخلافة الواحد، إلى حد تسمية أحد أحزاب المعارضة العربية باسم حزب اللامركزية الإدارية العثماني. تظهر مطالبات العرب باللامركزية منذ القرن التاسع عشر، ضمن فكرة المحافظة على وحدة أراضي الخلافة⁵¹. على سبيل المثال قام الداماد محمود باشا، صهر السلطان العثماني، بتأسيس عصابة الإدارة اللامركزية والمبادرة الخاصة في باريس في العام ١٨٩٨⁵². كما ظهرت مجلة "مشورت" ومجلة "ترقي" التي أخذت تطالب بإصلاحات تخص اللامركزية والتي لا تخص العرب وحدهم بل شملت أئنيات أخرى من الأرمن والأكراد واليونان وسواها⁵³. كما عقد المؤتمر الأول للأحرار العثمانيين في باريس مطالباً باحترام خصوصيات الإثنيات المختلفة ومقرراً بوجود شعوب مختلفة تتشكل منها السلطنة. نقرأ في مقررات هذا المؤتمر "إننا نريد أن نؤسس بين مختلف شعوب الإمبراطورية وأجناسها ائتلاًفاً يضمن للجميع من غير تمييز تمتعهم التام بحقوقهم التي أقرتها إعلانات السلاطين وعززتها المعاهدات الدولية، وأن نوفر لهم الوسائل التي ترضي تماماً آمالهم الشرعية في

⁴⁸ مذكرات محمد سعيد دروزة، المصدر السابق، ص ٣٨٥-٣٨٦

⁴⁹ يوسف الحكيم، سوريا والعهد الفيضلي، المرجع السابق ص ١٥٠

⁵⁰ جريدة العاصمة، العدد ١٠٨، تاريخ ١٩٢٠/١٣/١١

⁵¹ Omar Abdulaziz Hallaj, Myriam Ababsa, Karam Karam, and Ryan Knox, Decentralization in the Mashrek⁵¹ Region: Challenges and Opportunities (Platforma, 2015), <http://www.commed-cglu.org/wpcontent/uploads/2014/04/Mashrek-Decentralisation-in-the-Mashrek-region.pdf>. PP 8-9

⁵² وجيه كوثراني، السلطة والمجتمع والعمل السياسي العربي أواخر العهد العثماني: وسائط السلطة في بلاد الشام - المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت ٢٠١٧، ص ١٨٠-١٨٢

⁵³ وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص ١٨٣

الإسهام بالإدارة المحلية، وتضعهم على قدم المساواة من ناحية الحقوق والواجبات المطلوبة من كافة المواطنين، وأن نستثير فيهم شعور الإخلاص والولاء للعرش ولآل عثمان البن وحدهما يستطيعان المحافظة على الوحدة⁵⁴.

كانت المركزية الشديدة التي مارستها جماعة الاتحاد والترقي، هي الدافع الأساسي نحو المطالبة باللامركزية، دون السعي للانفصال عن السلطنة العثمانية. يقول وجيه كوثراني "ومهما كان من أمر هذا القسم الذي يشير صراحة إلى استقلال الأمة العربية ولكن من دون تحديد جغرافي وإثني لهذا المفهوم، فإن النشاط العلني لهذه الجمعية [تركيا الفتاة] ولغيرها من الجمعيات التي نعنتها الأدبيات القومية العربية- لاحقاً- بالجمعيات السرية، لم يخرج عن نطاق المطالب الإصلاحية بشأن نيل حقوق العرب وتطوير البلاد على الصعيدين الثقافي والاجتماعي، وعلى قاعدة وحدة الدولة العثمانية. وكان أن جذبت هذه الجمعية إليها عدداً كبيراً من مثقفي المدن الشامية، ولا سيما في بيروت وصيدا وطرابلس ودمشق بيد أن النشاط السياسي لهؤلاء (كعمل وبرامج وأطروحات) لم يظهر إلا في إطار اللامركزية العثماني، وفي إطار الحملة السياسية التي تولتها مجلة المنار ضد المركزية والترتك⁵⁵.

كما نشأت في تلك الفترة حركة الإصلاح في ولاية بيروت والتي طالبت باحترام الخصوصية العربية واستخدام اللغة العربية ضمن ولاية بيروت، وضمن مجلسي الأعيان والمبعوثان، إضافة إلى بعض اللامركزية الاقتصادية، دون أن تسميها، عبر السماح بتحصيل الرسوم والضرائب المحلية، إضافة إلى الرسوم والضرائب التي تذهب إلى المركز. كما طالبت هذه الحركة بتحقيق بعض اللامركزية السياسية، أيضاً دون أن تسميها، عبر المطالبة بانتخاب مجلس عمومي للولاية من المسلمين والمسيحيين مناصفة، بحيث يتم انتخابهم على قاعدة التمثيل النسبي، وأن يتمتع هذا المجلس بالصلاحيات الإدارية وبيعض الصلاحيات التشريعية، دون أن تمس بصلاحيات المركز، كالدفاع والسياسة الخارجية والامتيازات. كما طالبت الحركة باللامركزية الإدارية، دون أن تسميها أيضاً، عبر السماح بتعيين الموظفين الإداريين بإشراف من مجلس الولاية.⁵⁶

من الجدير بالذكر هنا، انقسام وجهاء الولاية بين من يرى ضرورة تحقيق اللامركزية ضمن وحدة أراضي السلطنة، وغالبية من المسلمين، وتيار آخر، مسيحي عموماً، كان يطالب بالاستقلال التام مع وجود حماية فرنسية تضمن الاستقلال عن الآستانة.⁵⁷

في هذا السياق أيضاً، أنشأت مجموعة من المثقفين السوريين في مصر حزباً أسمته حزب اللامركزية الإدارية العثمانية، والذي كان من أهم وجوهه، الشيخ محمد رشيد رضا، الرئيس الثاني للمؤتمر السوري العام، والذي كان يدافع بشدة عما أسماه اللامركزية الإدارية، وإن كان ضمناً يعني اللامركزية السياسية. سنستعرض ما ذكره الشيخ رضا في مجلته المنار حول قضية اللامركزية، لأهمية الدور الذي لعبه الشيخ رضا في المؤتمر، بوصفه الرئيس الثاني له بعد هاشم الآتاسي، ولدوره للتأسيس لفكرة اللامركزية الإدارية كما فهمها، وللتشابه بين طروحات المدافعين عن المركزية والمدافعين عن اللامركزية بعد أكثر من قرن. يقول الشيخ رضا: "وقد كان أكبر الشبهات التي يغالط بها المتمتعون بالمركزية العامة وأشياهم، أن اللامركزية تمزق الدولة فيسهل على الأجانب ابتلاعها، ولكن أهل المعرفة والحجة قد بينوا الحقائق للجمهور، فلم يعد يهذي بهذه المغالطة مع المتمتعين بلذة السلطة المركزية وعظمتها وأموالها إلا منافق متملق لهم؛ ليشاركهم في بعض ما يتمتعون به، أو جاهل غملاج، يتابع كل أحد على رأيه. تُكشف هذه الشبهة بكلمة واحدة، وهي: أن المطلوب هو اللامركزية الإدارية وهو لا دخل له في السياسة الخارجية ولا في الحربية، وحفظ البلاد من استيلاء الأجانب عليها إنما يكون بالقوة الحربية أو الوسائط السياسية، ولا نعلم أن أحدًا ينازع العاصمة فيهما، على أن مسألة طرابلس الغرب وحرب البلقان قد أثبتا لكل ذي عقل وفهم أن حكومة الآستانة لا تقدر أن تصد أية دولة من الدول الكبرى عن امتلاك ما تطمع فيه من بلادها، فعلم من لم يكن يعلم أن بقاء ما بقي للدولة منوط أمره بالدول الكبرى إن شاءت أن تقسمه بينها فعلت، وإن شاءت أن تتركه فعلت، والثاني هو المرجح عندنا الآن لما بيّناه في موضع آخر من هذا الجزء، ولا دخل فيه لشكل إدارة الولايات البتة. بل نقول: إن جعل ما بقي تحت نفوذهن بالوسائل المالية أو السياسية وهو الخطر المنتظر لا يتم لهن بسهولة إلا مع بقاء الحكومة المركزية؛ إذ يكفي إرضاء اثنين أو ثلاثة من أصحاب النفوذ في مجلس الوكلاء لأخذ كل ما تريده

⁵⁴ وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص ١٨٣

⁵⁵ وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص ٢١٢-٢١٣

⁵⁶ وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص ٢١٥-٢١٧

⁵⁷ وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص ٢١٥-٢١٧

أورية من الامتيازات والأراضي العثمانية، ورهن موارد الدولة، ولا يسهل هذا مع اللامركزية؛ لأنه يتوقف على إقناع مجالس الولايات ثم العاصمة، فالخطر كل الخطر على البلاد إنما هو من الحكومة المركزية، ولا سيما إذا كانت السلطة بيد جمعية الاتحاد والترقي⁵⁸.

بعد تأسيس حزب اللامركزية العثماني في مصر، عقد المؤتمر العربي الأول في باريس بين ١٧ و ٢٣ حزيران من العام ١٩١٣ والذي كان من أهم مقرراته، نشوء إدارة لامركزية في كل ولاية عربية، توسيع سلطة المجالس العمومية، واعتبار اللغة العربية لغة معتبرة في مجلس النواب العثماني، ورسمية في الولايات العربية، احترام مطالب الأرمن باللامركزية⁵⁹. من الهام هنا الإشارة إلى مداخلة إسكندر عمون، وهو من قيادات حزب اللامركزية العثماني الذي أكد على أن اللامركزية تنبع من واقع تعدد الأديان والأعراق واللغات⁶⁰.

إذاً كانت اللامركزية بأبعادها الثلاثة في أدبيات النخب السورية وفي البرامج السياسية للأحزاب التي تشكل منها المؤتمر. بمعنى أن اعتراض السوريين على المركزية العثمانية، هو ما جعل السوريين يعتبرون أن النظام اللامركزي هو النظام الأسلم، وتؤكد إليزابيت تومبسون هذا الاستنتاج⁶¹.

غير أننا لا نجد في الأدبيات ما يشير إلى رغبة في تشكيل فيدراليات. إلا أن الدستور العثماني في العام ١٨٧٦ كان قد وضع الأساس لوجود غرفتين في البرلمان تشكّلان السلطة التشريعية وهما مجلس المبعوثان المنتخب، ومجلس الأعيان المعين من قبل السلطان⁶². يبقى لافتاً إعجاب النخب السورية بنموذج الولايات المتحدة الأمريكية فيما يختص بالإدارة المحلية. نقرأ في كتاب يوسف الحكيم، سوريا والعهد الفيصلي: "أثناء هذه الرحلة، تلقى الأمير فيصل برقية من والده الملك الحسين ينبه فيها لضرورة حضور مؤتمر الصلح المنعقد في فرساي. لم يخف الأمير عن المقربين إليه من سوريين وغيرهم أن مهمته الرئيسية المتفق عليها مع جلالته والده هي الدفاع عن حقوق العرب عامة والسوريين منهم خاصة والسعي لوحدة البلاد العربية المنفصلة عن تركيا وحدة سياسية بإدارة محلية حسب حاجة كل بلد، تشبهاً بالولايات المتحدة الأمريكية"⁶³. يعني هذا أن النموذج الفيدرالي الأمريكي بوجود مجلسين تمثل المقاطعات (الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية) في مجلس الشيوخ، كان نموذجاً مناقشاً بين النخب، ومحبداً لهم، مما قد يجعله نموذجاً للهيئة التشريعية التي أقرها المؤتمر السوري العام في دستور ١٩٢٠.

خامساً: خلاصة دستور ١٩٢٠

نستطيع أن نستنتج من العرض والتحليل السابقين القضايا التالية:

أولاً، شكلت الفيدرالية واللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية أساساً لشكل الحكم الذي أراده واضعو أول دستور سوري. كان الدافع لتبني مثل هذا النظام هو ضيق صدر العرب عموماً والسوريين خصوصاً بالنظام شديد المركزية التي طبقتها السلطنة العثمانية، إن لجهة التمثيل أو تعيين الموظفين الإداريين، أو إغفال الحقوق الثقافية للعرب والأرمن والكرديون واليونان وسواها من الإثنيات التي تواجدت ضمن أراضي السلطنة. وربما شكل الإعجاب بالنموذج الأمريكي دافعاً آخر لذلك.

⁵⁸ محمد رشيد رضا، مجلة المنار، المجلد ١٦، اللامركزية الإدارية حياة البلاد العثمانية، موقع المكتبة: <https://al-maktaba.org/book/6947/2648>، آخر دخول ١٧.١١.٢٠٢٠

⁵⁹ وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص ٢٢٣-٢٢٤

⁶⁰ وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص ٢٢٣

⁶¹ إليزابيت تومبسون، دستور ديمقراطي للمسلمين والمسيحيين، فصل من كتاب "كيف سرق الغرب الديمقراطية من العرب: قصة المؤتمر العربي السوري لعام ١٩٢٠ وتدمير تحالف الليبراليين والإسلاميين"، منشورات برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي، في كلية لندن للاقتصاد والسياسة، لندن، ٢٠٢٠

⁶² الدستور العثماني الصادر في العام ١٨٧٦، موقع مجلس الشعب السوري،

<http://parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5518&cat=422>، آخر دخول ١٧.١١.٢٠٢٠

⁶³ يوسف الحكيم، سوريا والعهد الفيصلي، دار النهار، ط ٣، بيروت ١٩٨٦ ص ٢٥

ثانياً، تبني دستور ١٩٢٠ نظام الغرفتين للمجلس التشريعي، مثلت فيه الغرفة العليا المقاطعات السورية المختلفة، في حين مثلت الغرفة الأخرى مجلس النواب، أو نواب الشعب. من الملاحظ هنا أن المقاطعات لم تك تمثل في مجلس الشيوخ بشكل متساو كحال النموذج الأمريكي، وإنما بشكل يتناسب مع عدد سكان هذه المقاطعات.

ثالثاً، نلاحظ وجود معاملة خاصة للأقليات بحيث تعتبر المقاطعة دائرة واحدة، لينتخب منها نواب للأقليات يتناسب وعددهم نسبة إلى عدد سكان المقاطعة بغض النظر عن أماكن تواجدهم، مع تطبيق لنظام الكوتا يضمن للأقليات تمثيلها في مجلس الشيوخ بنسبة الثلث من عدد نوابها في مجلس المقاطعة.

رابعاً، كان واضحاً تطبيق اللامركزية المتناظرة في جميع مقاطعات البلاد، دون تخصيص مقاطعة بحقوق دون الأخرى. كما لم يكن هنالك اعتراف دستوري بأقليات غير عربية كالشركس والأرمن والكرد والترك، مما يعني عدم اعتراف الدستور بلغات أخرى غير العربية. الأمر الذي أدى إلى خلافات مع نواب لواء إسكندريون في مداولات دستور ١٩٣٠ كما سنرى لاحقاً.

خامساً، كان لافتاً أيضاً عدم تخصيص بنود باللامركزية الاقتصادية، رغم ورودها في بعض الوثائق الخاصة بسعي العرب إلى تحقيق اللامركزية إبان الحكم العثماني. ربما عزي هذا إلى ضعف الخبرة الإدارية لدى النخب التي تشكل منها المؤتمر السوري العام.

ختاماً، يجب أن ننوه أن هذا الدستور لم يدم إلا بضعة أيام، قبل دخول القوات الفرنسية إلى دمشق وتعطيل الحياة الدستورية فيها، والانقلاب على ربما واح.

- النهاية -

