



Paradigm
MENA



بحث بعنوان

بنية الامركزية السورية: نحو حوكمة رشيدة لبُعديها المكاني والانتخابي

مركز براداييم, 2025





بنية اللامركزية السورية: نحو حوكمة رشيدة لبُعديها المكاني والانتخابي

إعداد: طارق زياد وطفة

محامٍ سوري، باحث في القانون العام

مركز براداييم، 2025

Comms@paradigmmena.com



تشغل موضوعات اللامركزية مساحةً واسعةً في أجنادات القوى السياسية السورية وسط انقساماتٍ كبيرةٍ حولها، بين سلطةٍ متمسكةٍ باللامركزية الإدارية المنظومة بتشريعاتها، ومعارضةٍ تطرح رؤىً ضبابيةً، تُقارب بمعظمها رؤية السلطة وصولاً لمن يؤمن بالفيدرالية الجغرافية كحلٍ أنسبٍ للأزمة في سورية¹، ويُرجع فريقٌ حدة هذا الخلاف إلى تأثيرات الحرب التي عمقت حدة التفاوت التنموي نظراً لاختلاف حجم الدمار من منطقةٍ لأخرى، الأمر الذي سيخلق صعوباتٍ جمّةً أمام جهود التوازن التنموي. كما أنّها أدت إلى خروج مناطقٍ مهمّةٍ عن سيطرة الحكومة وتشكيلها إداراتٍ خاصةً بها مدعومةً من جهاتٍ إقليميةٍ ودوليةٍ²، ويمكننا ردُّ تعاضم اهتمام القوى السورية بفكرة اللامركزية إلى دورها المؤثر في إخماد النزاعات الأهلية لما توفره من فرصٍ مهمّةٍ لتشارك السلطة بين المجموعات المختلفة بمن فيهم أطراف النزاع³.

لقد انتشرت تطبيقات اللامركزية بكثرةٍ منذ ثمانينات القرن الماضي كاستراتيجيةٍ فاعلةٍ في مجالات التنمية⁴، فبحسب المتحمسين لها أدّى التوسع الكميّ في وظائف الدولة وواجباتها من جهةٍ، والتوسع الكيفي في حقوق المواطنين من جهةٍ أخرى (وكنتيجةً لتباين الحاجات المحلية وعدم قدرة الحكومة المركزية على التخطيط الدقيق للمجتمعات المحليّة)⁵ إلى ظهور الحاجة لإلغاء تركز المسؤوليات الوظيفية بيد الحكومة المركزية ونقلها إلى مؤسساتٍ في المناطق⁶. وبالتالي تُبنى اللامركزية بمختلف مجالاتها على فكرة نقل أو تفويض بعض السلطات والمسؤوليات من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي، ويرتبط مستواها بدرجة نقل هذه الصلاحيات، فكلما أُعطيت الوحدات المحلية سلطاتٍ ماليةً أكثر (كحقّ التمويل الذاتي والإنفاق) يكون البُعد المالي للامركزية أعمق، وكلما أُعطيت تلك الوحدات صلاحياتٍ إداريةً أكبر أصبح البُعد الإداري للامركزية أعمق، و يرتبط عمق هذه الأبعاد بالوثيقة القانونية التي كُرستها، فتكون أعمق وأكثر رسوخاً إذا كُرست مقتضياتها دستورياً، وقَلَّ كلما دنت درجة الوثيقة

1- سميرة المسالمة، السوريون الكرد في بازار المصطلحات: اللامركزية والفيدرالية، العربي الجديد، 2022-2-21

السوريون الكرد في بازار المصطلحات

2- زياد غصن، اللامركزية في مسارات الحلّ: أيّ تنمية يريدونها السوريون؟ جريدة الأخبار، 2023-1-17. اللامركزية في مسارات الحلّ: أيّ تنمية يريدونها السوريون؟

3- محمد خالد الشاكر، بناء الدستور ومستويات الحكم : الحماية القانونية لفكرة عدم تركيز السلطة، دراسة منشورة بتاريخ 26 نوفمبر 2018، المرصد السوري لحقوق الإنسان.

4- مصطفى النمر، اللامركزية في الحكم، المفاهيم والانماط. 16 أكتوبر 2017. المعهد المصري للدراسات. <https://eipss-eg.org/>

%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%81%D8%A7%D9%87%D9%8A%D9%85-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%86%D9%85%D8%A7%D8%B7

5- محمد عبد الوهاب سمير، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العام 2009، ص 39-40.

6- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014، ص 29.

الناظمة لها في سُلّم ترتيب التشريعات في الدولة⁷. وعمومًا يختلف عمق اللامركزية لجهة بُعديها الإداري والمالي من دولةٍ لأخرى، وقد يختلف من منطقةٍ لمنطقةٍ في ذات الدولة حين تُطبق ما يُعرف باللامركزية غير المتماثلة.

تُبنى اللامركزية من خلف هذين البُعدين (المتعلّقين بتوزيع الصلاحيات) على بُعدين آخرين مرتبطين بوجودها وبناء مؤسساتها

1. البعد المكاني: والذي يشير إلى الاعتراف بالوحدات المحلية وتشكيلها كحيزٍ جغرافيٍّ محددٍ.

2. البعد الانتخابي: والذي يتمحور حول كيفية تشكيل المؤسسات المحلية لهذه الوحدات.

ويجمع بعض الأفراد بين هذين البُعدين تحت مصطلح (بُنية اللامركزية)⁸.

ولعلّ مردّد هذه التسمية كون البُعدين المذكورين يشكلان البنية التحتية التي يُبنى عليها أيُّ نظامٍ مركزيٍّ ناجحٍ أو فاشلٍ، مستقلٍ عن المركز أو خاضعٍ له، لانضوائهما على الأسس الأولى التي تنظّم تشكيل الوحدات المحلية والمؤسسات التابعة لها.

لذلك وإقامة نظامٍ لامركزيٍّ فاعلٍ ومستدامٍ لا بُدَّ بدايةً من حوكمة مقتضيات هذين البُعدين، بطريقةٍ تُبعد قضايا تشكيل الوحدات المحلية، والمؤسسات المحلية، عن تأثير المصالح الضيقة للقوى المهيمنة على المؤسسات المركزية.

اعداد: طارق زياد وطفة

محام سوري، باحث في القانون العام

■ أهمية البحث

نظرًا لأهمية اللامركزية كأحد الحلول المقترحة في سورية، ونتيجةً انقسام القوى السياسية السورية الحادّ حولها، ولأن اختيار مستويات البُعدين الإداري والمالي للامركزية، وحوكمة مقتضياتهما برُشدٍ، تقترن بالشكل النهائي للحلّ السياسي في سورية، وواجتها إلى دراساتٍ اقتصاديةٍ واجتماعيةٍ معمّقةٍ يصعب تحصيلها في ظروف الانقسام الحالي. تكمن أهمية البحث في آليات الحوكمة التي اعتمدها الدول لتشييد بُنيةٍ قويةٍ لأنظمتها اللامركزية، تحييد قضايا تشكيل الوحدات المحلية ومؤسساتها من تقلّب المصالح السياسية في المركز، وتضمن التوفيق بين استقلال هذه الوحدات ومقتضيات المصلحة الوطنية مُؤسّسةً لنجاح النظام المركزي بأبعاده الأخرى.

7- كاهنة شاطري، تطور اللامركزية الإدارية، فرنسا والجزائر نموذجاً، مقال منشور في مجل جيل للدراسات والعلاقات الدولية، العدد 13،

بتاريخ 2018-1-13

8- لمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص40.

■ سؤال البحث

ماهي الآليات التي ينبغي تكريسها في المنظومة القانونية السورية، لتشييد بُنية اللامركزية فيها على أسسٍ رشيدةٍ، تُخرجُ بُعديها المكاني والانتخابي من مخاطر التسييس، وتحييد مقتضياتها عن المصالح الضيقة للقوى المهيمنة على المؤسسات المركزية؟
الأسئلة الفرعية:

1. ماهي عيوب المنظومة القانونية السورية التي جعلت من البُعد المكاني للامركزية خاضعاً للمركز؟ وماهي الآليات التي من الممكن تكريسها لبناء بُعدٍ مكانيٍّ عميقٍ للامركزية السورية؟
2. ما هي عيوب المنظومة القانونية السورية التي جردت البُعد الانتخابي للامركزية، من أهميته في تعزيز استقلالية المحليات، وتفعيل الحقِّ في المشاركة السياسية؟
3. ما هي الآليات الضرورية لتعزيز دور البُعد الانتخابي للامركزية السورية؟

■ منهجية البحث

للإجابة عن هذه الأسئلة، سيتبع البحث المنهج الوصفي التحليلي عبر دراسة المنظومة القانونية الرسمية النازمة للامركزية في سورية وتلك المتعلقة بتنظيم حقِّ المشاركة السياسية، وتحليل عيوبها، ومقاربتها مع ممارسات بعض الدول الناجحة في هذا الصدد، بغية الإفادة من تجاربها لوضع خياراتٍ لحوكمة أبعاد هذه البنية بطريقةٍ رشيدةٍ.
وبالعودة إلى النصوص القانونية السورية النازمة للامركزية في سورية، نجد أنَّ القانون (107) للعام (2011)، ودستور (2012)، اعترفاً باللامركزية الديمقراطية كنظامٍ تُدار بموجبه الدولة، لكنهما شيدا اللامركزية السورية على بُنيةٍ هشةٍ تُهدد نجاعتها واستقرارها بعد أن كرسا جملةً من المواد عززت هيمنة المركز المطلقة على بعدها المكاني(أولاً)، ومن جهةٍ ثانيةٍ ورغم اعتراف النصين المذكورين بالانتخاب كوسيلةٍ أساسيةٍ لتشكيل المؤسسات المحلية، إلا أنهما جنباً إلى جنبٍ مع النصوص النازمة للانتخابات ولتشكيل الأحزاب السياسية، جردا البُعد الانتخابي للامركزية السورية من عمقه ، ودمرا المزايا والفرص المرجوة منه(ثانياً).

أولاً: البعد المكاني للامركزية السورية

تُبنى اللامركزية على فكرة الاعتراف بوجود وحداتٍ محليةٍ تقوم بتلبية احتياجات سكان منطقةٍ معينةٍ من الدولة بحسبان أن إشباعها يكون أفضل إذا كانت الوحدات المسؤولة عنها مشكّلةً من السكان المحليين الذين يعرفون احتياجاتهم أكثر من السلطة المركزية⁹، أو لأنّ الولايات التي اتحدت كدولةٍ فيدراليةٍ طالبت بالاعتراف لها بدرجةٍ من الاستقلالية في الحكم عن السلطات الاتحادية للدولة¹⁰، وفي غير حالة الدول المتحدة كدولةٍ فيدراليةٍ، يستتبع الاعتراف بالوحدات بتشكيلها وترسيم وجودها في حيّزٍ محددٍ، وهذا ما يُطلق عليه بعض الأشخاص البُعد المكاني للامركزية والذي ينضوي على قضيتين أساسيتين.

1: الاعتراف بالوحدات المحلية، وخلقها وترسيم حدودها، كما يتأثر بقضيةٍ مهمةٍ لاحقةٍ الأثر وهي سلطة تعديل هذه الحدود.

يختلف عمق هذا البُعد باختلاف سنده القانوني، فإذا كُرس دستورياً تكون اللامركزية قويةً، وإذا نُظّم بقانونٍ تكون اللامركزية متوسطةً، أمّا إذا كُرس بموجب قرارٍ إداريٍّ فتكون اللامركزية ضعيفةً¹¹. من جهةٍ ثانيةٍ يرتبط عمق هذا البُعد بطريقة النصّ على وجود الوحدات، فإذا سمّي النصّ الوحدات بالاسم، كان البعد المكاني قوياً، وإذا امتنع عن تسمية الوحدات لكأنه وضع معايير لإنشائها كانت اللامركزية متوسطةً، أما إذا اكتفى بالاعتراف بوجود تقسيماتٍ إداريةٍ دون تحديد معايير لإنشائها كانت اللامركزية ضعيفةً، وبالعودة إلى المنظومة القانونية السورية، نجد أنها كرست بُعداً مكانياً ضعيفاً للامركزية، فالدستور اعترف باللامركزية بشكلٍ عامٍّ تاركاً للمشروع سلطاتٍ واسعةً بشأن تنظيم هذا الاعتراف.

2: إنّ المشروعان الدستوري والعادي لم يضعوا ما يكفي من المعايير الكفيلة بتحديد البُعد المكاني للامركزية السورية عن رغبات الساسة في المركز.

1. الاعتراف بالوحدات المحلية في المنظومة القانونية السورية:

(أ): اعترف القانون (107) للعام (2011) ودستور العام (2012) بالوحدات المحلية، لكن بصورةٍ قاصرةٍ تتيح للمشروع تغيير التقسيمات الإدارية متى وكيفما شاء.

(ب): كما تتيح له التحكم في تسمية وإعادة تسمية جميع الوحدات المحلية دون أيّ معايير تقيده مما قد يبرر إلى جانب بعض المواد التي كرسها الدستور وبعض الحقوق التي تغاضى عنها المخاوف من تنفيذ سياساتٍ تمييزيةٍ تُجاه سكان بعض الوحدات، ويبدو أنّه رفضٌ ضمنيٌّ للاعتراف بهوية بعض المناطق وتراثها .

9- سارة بركيس ومروان المعشر، اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق وتمكين الشعب، مركز كارنيغي، 11 حزيران 2018

10- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الفيدرالية، أيار 2015، ص.3.

11- كاهنة شاطري، مرجع سابق.

أ. قصور الاعتراف بالوحدات المحلية في ظل المنظومة القانونية السورية:

اعترف القانون (107) وهو القانون الناظم للإدارة المحلية في سورية بالوحدات المحلية، فقسّم سورية إلى وحداتٍ إداريةٍ تتمتع بالشخصية الاعتبارية هي المحافظات، المدن، البلديات، والبلديات12، ثم جاء دستور العام (2012) ليعترف بالوحدات المحلية بطريقةٍ موجزةٍ، تاركًا للمُشرّع سلطةً مطلقةً في تطبيق هذا الاعتراف وعمومًا يمكننا التمييز بصدد الاعتراف الدستوري بالوحدات المحلية بين نماذج عدة، ففي الدساتير الفيدرالية تُذكر الأقاليم أو الولايات بالاسم في الدستور، أما موضوع التقسيم الإداري ضمن الأقاليم فيترك عادةً لأنظمة الدستورية أو القانونية لهذه الأقاليم، مع أنّ بعض الدول أضفت طابعًا دستوريًا لهذه التقسيمات13. أما دساتير الدول البسيطة فهي متنوعة المسالك بهذا الشأن، فمنها من خلا من أيّ نصّ حول التقسيمات الإدارية أو حتى على النظام اللامركزي، تاركةً موضوعها للقانون الإداري14 ومنها من عمل على تكريس اللامركزية في نصوصها، سواء بصورةٍ عامةٍ أو تفصيليةٍ.

ففي النهج العام، قد يعترف الدستور بالوحدات المحلية بشكلٍ ضمني، كأن يعلن أتباع اللامركزية كنظامٍ تُدار الدولة بموجبه، تاركًا أمر تحديد التقسيمات الإدارية وترسيم حدودها للمُشرّع العادي، كدستور البرتغال الذي نصّ على أنّ البرتغال دولةٌ وحدويةٌ تنظم وتعمل بطريقةٍ تحترم الحكم الذاتي في الجزر، ومبادئ تفويض السلطة وذاتية الحكم المحلي واللامركزية الديمقراطية لإدارة الشأن العام15، كما يمكن أن يعترف الدستور بتشكيل الدولة من وحداتٍ محليةٍ مستقلةٍ فُحياً للقانون تنظيم هذا الاعتراف كما فعل الدستور السوري16.

أما في النهج التفصيلي نجد أنّ بعض الدساتير نصّت على أنواع التقسيمات الإدارية، كما قام بعضها بذكر المناطق ذات الخصائص الثقافية أو الجغرافية بالاسم، فالدستور الإسباني مثلاً ضمّن واعترف بحقّ الحكم الذاتي للقوميات والمناطق17، ونصّ على أنواع التقسيمات التي تتكون منها الدولة، البلديات والمحافظات، ومجتمعات الحكم الذاتي18، ثم وفي معرض تنظيمه لتشكيل مجلس الشيوخ المكوّن من ممثلين تنتخبهم المحافظات والجزر ومجموعاتٍ أخرى، قام الدستور بتسمية الجزر الكبرى والصغرى وبعض المجموعات الأخرى بالاسم19، وأتبع دستور إيطاليا ذات النهج، فألزم الدولة بالاعتراف بالإدارات المحلية ودعمها والتحقق من تطبيق اللامركزية في المرافق الخدمية، وأن تجعل مبادئ تشريعها وأساليبها متلائمةً مع مقتضيات الإدارة الذاتية.

12- المادة 7 من القانون 107 للعام 2011.

13- جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟ منتدى الأنظمة الفيدرالية، كندا، 2007، ص15.

14- كامل ليلي، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، 1971، ص155.

15- المادة 6، دستور البرتغال للعام 1976 والمعدل في العام 2005.

16- المادة 130، دستور سورية للعام 2012.

17- المادة 2، دستور اسبانيا للعام 1978.

18- المادة 137، دستور اسبانيا للعام 1978.

19- المادة 69، دستور اسبانيا للعام 1978.

واللامركزية²⁰، ثم حدّد التقسيمات الإدارية التي تتكون منها الدولة، البلديات والمحافظات والمدن الحضرية والأقاليم²¹، وسمّى مناطق بعينها وأعطاهها ظروفًا خاصةً من الحكم الذاتي²². يفيد النهج المفضّل في حماية الوحدات المحلية وحقّها في إدارة شؤونها في مواجهة المركز، لكنه نهجٌ جامدٌ بحكم صعوبة تعديل الدستور. أما النهج العام فهو مرّنٌ يتيح إمكانية تعديل أوضاع الوحدات دون مراجعة الدستور، وهو بالتالي مناسبٌ لسورية اليوم، في ظلّ النزوح والهجرة، وغياب الأرقام الحقيقية حول الموارد فيها، لكنّ هذه المرونة تجعله غير كافٍ لضمان استمرارية هذه الوحدات، فالأمر منوطٌ دستوريًا بمشيئة الأغلبية البرلمانية في البرلمان المركزي. لذلك من الأفضل (ولإخراج قضية تشكيل الوحدات عن تجاذبات المصالح السياسية الضيقة) تقييد سلطة البرلمان بصددها، عبر تكريس هذه المستويات الإدارية، أو بعضها، دستوريًا دون تحديد اسمائها، مع إضافة مادةٍ تتيح إنشاء مستوياتٍ أخرى عند الضرورة، لضمان مرونة العمل في مواجهة التغيرات المجتمعية والاقتصادية، ففي اسبانيا ومع أنّ الدستور كرّس أنواع التقسيمات المحلية، لكنّه سمح لبلديات الأربخيلات تشكيل تجمعاتٍ غير المحافظة. وأتاح للجُزر تشكيل إدارةٍ خاصةٍ سواء كانت مجالس خاصةً أو مجالس بلدية²³، وسمح للمحافظات المتجاورة التي تتمتع بخصوصياتٍ تاريخيةٍ وثقافيةٍ واقتصاديةٍ مشتركةٍ أن تكوّن مجتمعات حكم ذاتيٍّ ضمن أُطرٍ كرّست دستوريًا²⁴، وفي سياقٍ مرتبطٍ قد يكون من المجدي ذكر بعض المناطق ذات الأوضاع التاريخية أو التنموية أو الثقافية الخاصة أو حتى بعض المناطق التي خرجت بفعل واقع النزاع السوري عن هيمنة المركز بالاسم في الدستور، لطمأننتها وتقليل مخاوفها من هيمنة المركز وإعادة ممارساته السلطوية تجاهها. كذلك لأبّد من وضع معايير وشروطٍ تضبط عملية إنشاء الوحدات وترسيم حدودها، لحمايتها من عمليات التسييس، وهذا ما سيناقد لاحقًا.

ب- غياب الاعتراف بالهويات القومية لأبناء الوحدات المحلية:

لعلّ أحد أهم الإيجابيات المتوقعة من تطبيق اللامركزية، هي تعزيز المواطنة المتساوية عبر إشراك الناس كافةً وعلى قدم المساواة، في اتخاذ القرارات المتعلقة بحياتهم، وبالتالي فإنّ وجود تمييزٍ من أيّ نوعٍ يشكل عائقًا أمام تحقيق المواطنة وتفعيل المشاركة السياسية على الصعيدين الوطني والمحلي وأساسًا لحصول النزاعات. لذلك فعلى الساعين لبناء دولة المواطنة إزالة أيّ مواد تمييزيةٍ من المنظومة القانونية للدولة، لابل وتكريس إجراءات تمييزٍ إيجابيةٍ لصالح الفئات التي أصابها تمييزٌ في الماضي، علاجًا لنتائج السياسات التمييزية السابقة وتأسيسًا لمنع تكرارها.

20- المادة 5، دستور إيطاليا للعام 1974.

21- المادة 14، دستور إيطاليا للعام 1974.

22- المادة 16، دستور إيطاليا للعام 1974.

23- المادة 141، دستور اسبانيا للعام 1978.

24- المادة 143، دستور اسبانيا للعام 1978.

وفي سورية، يقول بعض الأشخاص، أنّ الدساتير ذات الهوية العربية التي حكمتها بعد الاستقلال شكلت غطاءً مكنّ السلطة من تهميش القوميات غير العربية وخاصةً الكرّد، فحرم الكثير منهم من الجنسية بموجب المرسوم رقم (93) لعام (1962). كذلك نقل مشروع الحزام العربي للعام (1974) آلاف الأسر العربية من محافظتي الرقة وحلب إلى قرى تعود ملكية أراضيها لكرّد جردوا منها بموجب قوانين الإصلاح الزراعي منذ العام (1958). وترافق ذلك مع مراسيم عدّة حدّت من تمكّن الكرّد للعقارات في الأماكن الحدودية²⁵. وبغض النظر عن تقييم هذه السياسات أكانت تمييزيةً بحسب فئة من الناس، أو إنّها سياساتٌ تصبّ في خدمة الصالح العام كما تقول السلطة. يظهر التمييز تجاه القوميات غير العربية بوضوح في قضيتين هما، منعهم من التحدث والتعلم بلغتهم، وتعريب السلطة لأسماء المناطق ذات الأسماء غير العربية. وهي القضية التي تهتمّنا في هذا المقام لخطورتها على صعيد الانتماء، وللانقسام السياسي الكبير التي عززته.

لقد أسفر تعريب أسماء المناطق من قبل السلطات التي حكمت سورية بعود الاستقلال، عن نتائج خطيرة وسلبية فيما يخصّ الهوية والانتماء. "فالكثير من الأسماء الآرامية التي تم تغييرها ذات شحنة دينية وميثولوجية قديمة، تمثّل جزءاً مهماً من الوعي الجمعي للمجتمعات المحلية في سورية وتغيير أسمائها بهذا الشكل الفوقي يؤثر سلبيّاً على علاقة الإنسان بالمكان وانتمائه إليه"²⁶. كذلك ساهم تعريب الأسماء الكردية لبعض المناطق -إضافةً إلى الممارسات التمييزية ضد الكرّد- إلى تعزيز قناعاتهم بأنّ السلطة تقصد إزالة وجودهم التاريخي في سورية²⁷. فبحسب أحدهم "قريتنا تاريخية وموجودة منذ مئتي عام، لكنهم غيروا أسماء القرى الكردية للمناطق الكردية إلى العربية ليقولوا مستقبلاً إنّها قرى عربية ولإبعادنا عن قوميتنا الكردية ومنع لغتنا"²⁸. وكردّ فعلٍ على ذلك، وبعد انسحاب القوات الحكومية في العام (2012) من المناطق ذات النفوذ الكردي، أعلن الكرّد إدارةً ذاتيةً مؤقتةً تتولى تسيير شؤون الناس وإدارة المؤسسات، في مناطق الجزيرة، عفرين، وكوباني. وقامت الإدارة بإعلان النظام الفدرالي، واتخذت سلسلة إجراءاتٍ أبرزها إدخال اللغة الكردية إلى المناهج الدراسية، وإعادة الأسماء الكردية إلى بعض المناطق. وبحسب الإدارة الذاتية تهدف العملية إلى الحفاظ على الهوية الثقافية والتاريخية، لا طمس هوية أحدٍ. لذلك وبحسب أحد قادة الإدارة "أبقيت القرى ذات الأغلبية العربية على أسمائها الأصلية، لكن تم كتابتها كما تلفظ باللغة الكردية في نفس اللوحة مع الاسم العربي، كونها أسماءً أصليةً ولأنّ "ليس من سياستنا أن نرفض أسماءً كرديةً"²⁹.

25- آزاد أحمد علي، الحزام العربي في الجزيرة السورية، كولان ميديا، 24-6-2015. الحزام (العربي) في الجزيرة السورية.....إزاد احمد علي

26- الباحث حسان يونس طالب بوقف التعريب ويستعرض تاريخ تغيير أسماء الأماكن في سورية، نقلاً عن موقع سناك سوري، 11/9/2019.

27- سوريون من أجل الحقيقة والعدالة، التمييز القائم على أساس الأمل القومي في الدستور السوري، 1 كانون الأول 2020.

28- بعدما عرّبها النظام... الأكراد يستعيدون الأسماء الأصلية لمناطقهم ويشعرون بالفخر، جريدة النهار 23-10-2016 | النهار

29- محمد عبد الستار ابراهيم، مقاطعة عفرين تغير أسماء القرى والطرق إلى الكردية، موقع سوريا على طول، 25-5-2016 مقاطعة

عفرين تغير أسماء القرى والطرق إلى الكردية - Syria Direct

لكن اعترض بعض الناس على هذه السياسات معتبرين أنّها استمرارٌ لنهج النظام السوري، وتمهيدٌ لإبادةٍ بالمعنى السياسي والاجتماعي في المنطقة³⁰. وبعيداً عن القضية الكردية المثيرة للجدل، أثار تغيير أسماء بعض الأماكن من قبل الحكومة السورية حفيظة الكثير من القوى المعارضة العربية في سورية. فبحسب (موقع قدس برس)، اعتبر سكان مخيم اليرموك أنّ تغيير اسم مخيم اليرموك إلى شارع اليرموك هو محاولةٌ لطمس هوية المخيم، كما فسّرت فئةٌ من الناس سعي الحكومة اعتماد مدينتي دوما وحريستا مركزاً لمحافظة ريف دمشق تحت اسم الفيحاء بأنّه معاقبةٌ لمدينة دوما والغوطة الشرقية التي كانت مركز ثقل الثورة ضد النظام³¹.

وبغض النظر عن التجاذبات السياسية حول تغيير اسم المناطق، ونظراً لأهمية هذا الموضوع، على صعيد الهوية، الوطنية والمحلية، ودوره في اخماد النزاع القائم بينهما، لا بُدّ للمنظومة القانونية السورية من تنظيم هذه المسألة، لإخراجها من ساحة الصراعات السياسية أو الهوياتية. وبالعودة الى هذه المنظومة، نجد أنّ القانون (107) للعام (2011) منح سلطة تسمية الوحدات المحلية الجديدة للمركز، يمارسها بقرارٍ يصدر من رئيس مجلس الوزراء (بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية بصدد المدن)، وعن الوزير (بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة في البلديات والبلديات)، أما في حالة المحافظات فيتم ذلك عبر قانون يصدره البرلمان³². ودون التطرق لمسألة تغيير الأسماء القائمة. أما دستور العام (2012) فلم يتطرق لمسألة التسمية أو تغيير التسمية. ومن جهة ثانية، رغم أنّ الدستور كرّس المساواة بين السوريين في الحقوق والواجبات، ومنع التمييز بينهم على أساس الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة³³. إلاّ أنّه لا يزال يحمل - بحسب بعض الناس - نصوصاً تعزز هيمنة القومية العربية على غيرها، كتلك التي جعلت الشعب السوري بكلّ مكوناته جزءاً من الأمة العربية، وجعل اللغة العربية اللغة الرسمية في البلاد، دون الاعتراف الصريح بلغات القوميات الأخرى³⁴.

لذلك وعلى ضوء السياسات التمييزية التي عانت منها القوميات غير العربية في ظلّ الدساتير السابقة، وفي ضوء سكوت الدستور عن تنظيم سلطة تغيير أسماء المناطق، وعن مسألة التعامل باللغات غير العربية، قد يكون خوف هذه المكونات من قيام سياساتٍ تمييزيةٍ تجاههم فُبرراً، ولاسيما بعد الحرب الأهلية الطويلة التي قسّمت البلد وحفّزت الانتماءات الفرعية فيها، لذلك من المفضل القيام بعملية مراجعةٍ دستوريةٍ لهذه المواد، لتكريس اعترافٍ دستوريٍّ واضحٍ بمختلف القوميات التي يتكون منها الشعب السوري وبحقوقها الثقافية، كحقوقها في استخدام لغتها والمشاركة في اختيار أسماء المناطق التي تسكنها. للتخفيف من مظلوميتهم التاريخية حقيقيةً كانت أم متخيلةً، وتعزيز انتمائهم للدولة.

30- عبد الرزاق النبهان، أسماء كردية للبلديات والفرى في القامشلي السورية، موقع عربي 21، 7 سبتمبر 2015. arabi21.com
31- طارق سليمان، أحدثها دوما. ميليشيا أسد تغير أسماء 4 مدن وبلديات في دمشق وريفها. شبكة أورينت، 21-4-2023. https://orient-news.net/ar/news_show/203053
32- المادة 9 من القانون 107 للعام 2011
33- المادة 33، دستور سورية للعام 2012.
34- سوريون من أجل الحقيقة والعدالة، مرجع سابق.

كما فعل الدستور الإسباني الذي يوفر نهجًا جيدًا ومفيدًا بهذا الصدد. فمع أنه أقام إسبانيا كدولة بسيطة لا تقبل التجزئة، لكنّه اعترف بحق الحكم الذاتي لمختلف القوميات والمناطق 35 التي تتمتع بخصوصيات تاريخية وثقافية واقتصادية مشتركة أو تشكل كيانًا تاريخيًا 36، وسمح لها برفع أعلامها إلى جانب علم إسبانيا فوق الأبنية العمومية وفي المناسبات الرسمية الخاصة بها 37. أما على صعيد اللغة، ومع أن الدستور جعل من اللغة القشتالية اللغة الرسمية للدولة، وأوجب على كلّ الإسبان معرفتها، لكنه اعترف باللغات الإسبانية الأخرى كلغات رسمية داخل مجتمعات الحكم الذاتي وفقًا لأنظمتها 38. وإمعانًا في سعيه للحفاظ على الهويات الفرعية للإسبان سمح الدستور لهم أن يتجنسوا بجنسيات دول أمريكا اللاتينية أو الدول التي ربطتها أو تربطها علاقة خاصة مع إسبانيا، دون أن يفقدوا الجنسية الإسبانية، وحتى لو لم تعترف هذه الدول لرعايها بحق التعامل بالمثلى 39. أما بصدد أسماء مجتمعات الحكم الذاتي، فأوجب الدستور على أنظمة الحكم الذاتي التي تضعها مجتمعات الحكم الذاتي كقاعدة قانونية تحكّمها أن تتضمن تسمية مجتمع الحكم الذاتي بالاسم الأكثر ملاءمة لهويتها التاريخية 40. لم يأت الاستشهاد بهذه النصوص كدعوة للأخذ بها كلها (فالأمر منوط بأوضاع الدولة ومقدراتها) لكن للقول إنّ حماية الحقوق الثقافية للمكونات، وضمان المساواة بينها في المشاركة في صنع القرار السياسي على الصعيدين الوطني والمحلي، لا يشكل الخطوة الأولى لتعزيز انتمائها للدولة الوطنية فحسب، لكنّه يسحب منها أيضًا الحق في طلب الانفصال عن الدولة الأمّ بموجب نظرية الانفصال العلاجي التي بدأ المجتمع الدولي مؤخرًا بالأخذ بها تطبيقًا لحق تقرير المصير 41، خلافًا لعمليات الدمج القسري التي انتهجتها بعض الدول والتي لم تؤدّ إلاّ لتعزيز الانفصالات وتحفيز الحركات الانفصالية، والتدخلات الخارجية وبالطبع إلى الكثير من الانتهاكات للحقوق الإنسانية.

2- هيمنة المركز على تشكيل الوحدات المحلية السورية، وجودها وحدودها.

إنّ إنشاء بُعدٍ مكانيّ قويّ للامركزية يتطلب إخراج قضية إيجاد الوحدات المحلية وترسيم حدودها من أهواء القوى السياسية المسيطرة على المركز عبر وضع معايير وشروط إجرائية تضبط هذه القضايا وتُخرجها من دائرة التنسيب. ومن المفضّل أن تُكرّس هذه المعايير دستوريًا، فمثلًا أخذ الدستور الناميبي بالمعيار الجغرافي فقط لتشكيل الوحدات، وأوجد لجنة ترسيم الحدود واشترط أن يتم الترسيم بمعرفتها.

35- المادة 2، دستور إسبانيا للعام 1978.

36- المادة 143 دستور إسبانيا للعام 1978.

37- المادة 4 دستور إسبانيا للعام 1978.

38- المادة 3 دستور إسبانيا للعام 1978.

39- المادة 11 دستور إسبانيا للعام 1978.

40- المادة 147 دستور إسبانيا للعام 1978.

41- ياسين بن عمر، حق تقرير المصير وحق الانفصال في القانون الدولي المعاصر، مجلة العلوم القانونية والسياسية عدد 12 كانون الثاني 2016، ص. 216.

بينما أوجب القانون الإندونيسي الأخذ بالاعتبارات السكانية والكفاءة والهوية عند تأسيس الأقاليم [42]، وبالعودة الى سورية نجد أنّ الدستور السوري لم يكرّس أيّ معايير نوعية أو إجرائية تضبط قرار المُشرّع بصدد إيجاد هذه الوحدات وترسيم حدودها وتعديلها، الأمر الذي يجعل تشكيل هذه الوحدات أو إعادة تشكيلها رهناً بمشيئة البرلمان المركزي. [43] وقد عزّز القانون (107) للعام (2011) الناظم للامركزية السورية هيمنة المركز على البعد المكاني للامركزية السورية نتيجةً لقصور المعيار الذي أخذ به لإنشاء بعض الوحدات المحلية وترسيم حدودها (أ) مع منح المركز سلطةً مطلقةً في تعديل هذه الحدود (ب).

أ- قصور المعايير القانونية والإجرائية الناظمة لإنشاء الوحدات المحلية في سورية

تتنوع المعايير التي تتبعها الدول، أحدها أو بعضها، لتشكيل وحداتها المحلية، ومنها المعيار الديمقراطي القاضي بأخذ إرادة سكان مناطق الحكم المحلي في الاعتبار، وهناك معيار الكفاءة والاعتبارات الاقتصادية. ومعيار الهوية الذي تُشكّل الوحدات بموجبه على أساس الاعتبارات الثقافية والعرقية والدينية واللغوية والتاريخية [44]. كذلك أخذت بعض الدول بالمعيار العسكري، وهو معيارٌ مؤقتٌ يهدف الى تشكيل جبهةٍ موحدةٍ في المناطق الحدودية زمن الحرب [45].

وقد اعتمد القانون في سورية معيار الكثافة السكانية فقط لتشكيل الوحدات المحلية ما عدا المحافظات [46]. حيث تكون البلدية كل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعاتٍ يتراوح عدد سكانها بين 5000 و10000 نسمة، والبلدة بين 10001 و50000، والمدينة ما يفوق 50000. أما المحافظة فهي حيٌّ جغرافيٌّ يضمُّ مدناً وبلدياتٍ وبلداتٍ ومزارعَ عدةٍ، ويمكن أن تكون مدينةً واحدةً. وتتشكل تلك الوحدات إجرائياً بقرارٍ يصدر عن رئيس مجلس الوزراء (بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية بصدد المدن)، وعن الوزير (بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة في البلديات والبلديات). أما في حالة المحافظات فيتم ذلك عبر قانون يصدره البرلمان [47].

والحقيقة أنّ المُشرّع وإن أحسن في وضع معيارٍ لتشكيل الوحدات المحلية، منعاً للاستغلال السياسي لهكذا قضية، إلّا أنّ هذا القانون أفقد البُعد المكاني للامركزية السورية من جدواه لعيوبٍ عدةٍ اعترته. أولها أنّ معيار الكثافة السكانية لا يكفي وحده لإقامة وحداتٍ محليةٍ مستقلةٍ وقابلةٍ للاستمرار ومقبولةٍ مجتمعياً، فقد يؤدي في ظلّ التزايد الكبير في عدد السكان (ولاسيما في المناطق الأقل نمواً) إلى خلق وحداتٍ صغيرةٍ وغير كفوءةٍ مما يهدد استدامتها وجودة خدماتها، إذ يؤدي إنشاء حكوماتٍ محليةٍ أقلّ

42- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص41.

[43] المادة 130 دستور سورية للعام 2012.

[44] المؤسسة الدولية، اللامركزية في، ص40.

[45] عباس غالي داوود، وبن عمور، خالد محمد، منطقة الجبل الأخضر في ليبيا: دراسة في الجغرافية الإدارية، مجلة الأستاذ، العدد 203، للعام 2012، ص1584-1618، 1592.

[46] المادة 1 من القانون 107 للعام 2011

[47] المادة 9 من القانون 107 للعام 2011

عدداً وأكبر حجماً الى تقديم خدماتٍ أكثر كفاءةٍ عبر وفورات الحجم وتيسير التنسيق خلافاً للوحدات المحلية الصغيرة التي تنفق نسبةً كبيرةً من مواردها في التكاليف الإدارية بدل الخدمات العامة [48]، ويزداد قصور هذا المعيار في سورية اليوم في ظلّ حركة النزوح واللجوء ودمار البنى التحتية التي تسببت بها الحرب، إذ قد يؤدي هذا المعيار الى إنشاء وحداتٍ غير متكافئةٍ من حيث عدد السكان والقدرات.

أما العيب الثاني فهو عدم النصّ على معيارٍ واضحٍ لإنشاء المحافظات، مما سيجعل من هذه السلطة رهينةً لمصالح القوى في البرلمان صاحب سلطة إنشائها، وهذا ما حصل في ظلّ القانون السابق للإدارة المحلية، إذ يظنُّ بعض الناس أنّ أحد أسباب إنشاء محافظة طرطوس في العام 1966، هو خلق محافظة ذات أغلبية علويةٍ بعد سلخ لواء إسكندرون [49].

لذلك كله فإنّ وضع معايير جديدةٍ (ومن المفضل في الدستور)، لإنشاء الوحدات المحلية السورية هو أمرٌ بالغ الأهمية والصعوبة أيضاً، ورغم تفضيل اعتماد معايير متنوعةٍ تخدم عملية الانتقال وتعكس الإصلاحات المراد إنفاذها، إلّا أنّه قد يكون صعباً في الحالات الانتقالية ولاسيما التي شهدت انقساماتٍ مجتمعيةً. لذلك من الأفضل استخدام البنية التحتية القائمة إذ يوفر هذا النهج الاستقرار غالباً ويكون أقلّ إثارةً للجدل لمعرفة الناس فيه وتعودهم عليه. لكن ومن جهةٍ أخرى قد يؤدي ذلك الى ترسيخ السياسات الإثنية التي أثبتت سابقاً، ويعزز الاختلافات بين المناطق [50]. وثرينا تجارب الدول التي سعت لحلّ هذا التناقض مجموعةً من الحلول. فبعض الدول قامت بالاعتراف بالحدود القائمة، مع توفير آلياتٍ تتيح إمكانية التعديل فيما بعد خدمةً للإصلاح الأوسع، فمثلاً ونتيجة الخلافات بين أعضاء الجمعية التأسيسية في الهند جرت المحافظة على الحدود القديمة للأقاليم، لكنّ الدستور خوّل البرلمان أن يغير في حدود الأقاليم بعد استشارة سلطاتها التشريعية ودون إلزامه برأيها واستخدم البرلمان هذه السلطة لاحقاً لجعل الحدود أكثر انسجاماً مع الحدود الثقافية واللغوية، علاجاً للاضطرابات التي حدثت [51]. وكذلك فعل الدستور الإسباني لكن مع تعزيز كفة الوحدات المحلية، إذ سمح للمحافظات المتجاورة التي تتمتع بخصوصياتٍ تاريخيةٍ وثقافيةٍ واقتصاديةٍ مشتركةٍ والجزر والمحافظات التي تشكل كياناً تاريخياً أن تكون مجتمعاتٍ حكم ذاتيٍّ في إطار ممارسة حق الحكم الذاتي المنصوص عليه دستورياً [52].

[48] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مرجع سابق، ص 40

[49] الزعبي وآخرون، مرجع سابق، ص 31.

[50] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مرجع سابق، ص 41-42.

[51] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الفيدرالية، أيار 2015، ص 14.

[52] المادة 143، دستور اسبانيا للعام 1987.

إنَّ نصوصًا مرنةً كهذه قد توفّر مخرجًا مهمًا في المراحل الانتقالية، لكنّها تحتاج الى توافقٍ أو قرارٍ بالمراجعة الدستورية بهذا الصدد. أما في حال لم يتم الاتفاق، وبقيت مناطق النفوذ والسيطرة كماهي، فمن الممكن اتباع مسلك المُشرّع الدستوري في ألمانيا الغربية، فبعد الحرب العالمية الثانية وتقسيم ألمانيا إلى دولتين منفصلتين، ألمانيا الشرقية (كانت تحت النفوذ السوفياتي)، و(ألمانيا الغربية والتي شملت ثلاث مناطق نفوذ) عملت على تأسيس نظامٍ دستوريٍّ جديدٍ لألمانيا، لكن ونتيجةً للتقسيم فإنّ النصّ المعتمد أثناء العملية التأسيسية، والذي كرّس دولةً ديمقراطيةً اتحاديةً، لم يسمّ دستورًا بل أُطلق عليه اسم القانون الأساسي[53]، ليكون بمثابة دستورٍ مؤقتٍ يُعاد النظر فيه بعد توحيد ألمانيا[54]. إلا أنّ هذه الطبيعة المؤقتة للقانون الأساسي لم تكن كليّةً فقد شكّل هذا القانون دستورًا مؤقتًا من الناحية الجغرافية فقط، دون الناحية الأيديولوجية، إذ جاءت ثابتةً وغير قابلةٍ للتعديل، ويظهر ذلك عبر المادتين (23 و146) والمادة (143) إذ أفادت المادة (23) أنّ الدستور سيدخل حيّز التنفيذ في باقي أرجاء ألمانيا حالما تصبح جزءًا من الاتحاد الألماني، وأفادت المادة (146) على أنّ القانون الأساسي سيصبح صالحًا للشعب الألماني بأسره بعد التوحيد حيث ستكون ألمانيا قد حققت وحدتها وحرّيتها[55]. وجاءت المادة (143) لتؤكد ديمومة النصّ وجموده من ناحية شكل الدولة ونظامها الديمقراطي الاتحادي وضمان حقوق الإنسان بعد أن حرّمت تعديل المواد العشرين الأولى منه، المتعلقة بتلك المسائل[56]. وأخيرًا، يُعاب القانون (107) من جهة منحه المركز سلطة تشكيل الوحدات الجديدة وترسيم حدودها، حيث تتم بقرارٍ من رئيس مجلس الوزراء (بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية بصدد المدن)، والوزير (بناءً وأخيرًا على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة في الوحدات الأصغر). أما في حالة المحافظات فيتم ذلك عبر قانونٍ [57]، وبالرغم من شيوع هذا النهج في جُلّ الدول، لكنّ خطره في سورية ينتج عن قصور معايير إنشاء الوحدات وعدم وجود معايير تحكم إنشاء المحافظات، لذلك فإنّ تحديد هذه المعايير بدقة هو أمرٌ لا بدّ منه لضمان شفافية الإجراءات وإخراجها من متهاتات التسييس، وإلاّ جانب وضع المعايير ومن الممكن اعتماد آلية اللجنة المستقلة التي اعتمدها بعض الدول لضمان نزاهة عمليات ترسيم حدود الوحدات الإدارية الجديدة، ففي جنوب إفريقيا أنشئت عام 1998 هيئة ترسيم الحدود البلدية بموجب تشريعٍ فصلّ في وظيفة اللجنة وإجراءات عملها والاعتراض عليها، وكذلك أنشأ الدستور الناميبي لجنة ترسيم الحدود واشترط أن يتم الترسيم بمعرفتها على ضوء المعايير التي كرّسها الدستور نفسه[58].

[53] بونيل، كارميلا ديكارو، سكوتي ريتا، فالنتينا، تقييم العمليات الانتقالية الدستورية من منظور العمليات التأسيسية الاوربية في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، 30-62، الكتاب السنوي، المنظمة العربية للقانون الدستوري، العام 2015-2016، ص 51-52.

[54] عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الطليبي الحقوقية-بيروت، 2020، ص 193.

[55] بونيل وسكوتي، مرجع سابق، ص 52.

[56] عصام سليمان، مرجع سابق، ص 195.

[57] المادة 9 من القانون 107 للعام 2011

[58] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مرجع سابق، ص 43.

ب- غياب المعايير المتعلقة بتعديل حدود الوحدات المحلية :

قد تضرر الدولة (نتيجة التغييرات في النشاط الاقتصادي والعمراني وفي سوق العمل أو نتيجة فقدان التوازن السكاني) إلى إجراء تعديلاتٍ في التقسيم الإداري جزئياً أو كلياً لمعالجة هذه التغيير وإبقاء الهدف الأساسي للتقسيم الإداري والذي يتمثل في إدارة المناطق لشؤونها بنفسها. [59] لكن قد تكون غاية التعديل خدمة مصالح ضيقةٍ لقادة المؤسسات المركزية، ففي أوغندا بين عامي (1991-2010) كانت السلطات تُعدّل الحدود لإنشاء وحداتٍ جديدةٍ تمنح كامتيازاتٍ لمن ساعد الرئيس بالفوز بالانتخابات، متجاهلةً معايير الكفاءة والاعتبارات الاقتصادية [60]. وفي سورية، ووفقاً لما يراه بعض الناس عدّلت حدود محافظة اللاذقية لإحداث محافظة طرطوس في العام (1966) رغبةً من السلطة في خلق محافظة ذات أغلبيةٍ علويةٍ بعد سلخ لواء إسكندرون نتيجةً لاختلافات القيادات العسكرية والمدنية المنتمية لمنطقة الساحل على الولاءات المحلية [61]، وبغض النظر عن دقة هذا التحليل لأبّد من الاعتراف بخطورة ترك سلطة تغير حدود الوحدات المحلية مطلقةً بيد المركز، وبضرورة وضع قيودٍ عليها تُخرجها من دائرة التسييس، وهذا ما غاب عن المنظومة القانونية السورية السابقة والحالية المتعلقة باللامركزية، إذ منح القانون (107) للمركز سلطة تعديل حدود الوحدات المحلية، وبذات إجراءات التشكيل، أي عبر قرارٍ من رئيس مجلس الوزراء بناءً (على اقتراح الوزير بصدد المدن) والوزير (بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة في الوحدات الأصغر). أما في حالة المحافظات فيتم ذلك عبر قانون [62]، ودون أن يضع القانون أو الدستور أيّ قيودٍ على هذه السلطة، الأمر الذي يجعل من اللامركزية السورية محلّ جدلٍ في كفاءتها واستقلاليتها. وعموماً يمكننا تصنيف القيود التي فرضتها الدساتير والقوانين لضبط هذه السلطة إلى نوعين، قيودٌ (معياريّةٌ وإجرائيّةٌ). تشير القيود المعيارية إلى المعايير التي يضعها المُشرّع في القانون أو الدستور، ويُلزم السلطات (المخوّلة بالتعديل) أخذها بالاعتبار عند اقتراح أو تقرير تغيير الحدود. ومن أمثلتها معيار وسائل الاتصالات، المعالم الجغرافية، الكثافة السكانية، الاتجاهات الديمغرافية، الروابط التاريخية والثقافية، البنية التحتية والجدوى الاقتصادية، آراء السكان المحليين. وفي توجّهٍ متصلٍ قامت بعض الأنظمة القانونية بمنع تغيير الحدود إذا كان سيسفر عنه آثارٌ سلبيةٌ على واقع الوحدات المتأثرة أو الجديدة، كأن يؤدي إلى تقليص الدخل أو السكان أو مساحة الأرض إلى ما دون شروط إنشاء وحدةٍ جديدةٍ [63]، وتختلف هذه المعايير من دولةٍ لأخرى عموماً، بحسب أوضاعها والأهداف التي تنشدها من اتباع النظام اللامركزي.

[59] عباس غالي داود، خالد محمد بن عمور، مرجع سابق، ص 1592، 1591.

[60] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص 46.

[61] الزعبي وآخرون، مرجع سابق، ص 31.

[62] المادة 9 من القانون 107 للعام 2011.

[63] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص 44.

أما القيود الإجرائية فهي تنصّب على الإجراءات المقررة للقيام بالتعديل، وهي متنوعة، منها ما يستهدف اقتراح التغيير ومنها ما يستهدف عملية الإقرار بهذا الاقتراح. فلجهة الاقتراح (ومع أنّ هذا الحق ينحصر في أغلب الدول في السلطة التنفيذية أو التشريعية أو كلاهما) فرضت بعض الدساتير والقوانين وجوب موافقة لجنة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية على اقتراح التعديل، وهي آلية مفيدة تساعد على تشكيل وحدات مستدامة وتلافي الاستغلال الحزبي [64].

أما بخصوص إقرار التغييرات فتختلف إجراءات ذلك من دولة لأخرى، ففي معظم الدول الفيدرالية يستلزم تعديل حدود الأقاليم موافقتها، إما باستفتاء سكانها أو موافقة مجالسها التشريعية، أو الحصول على أغلبية خاصة في المجلس البرلماني الثاني على الأقل [65]، أما في الدول البسيطة فمنها من جعل سلطة إقرار التغيير منوطة بالسلطة التشريعية بعد أن يصلها الاقتراح من السلطة التنفيذية، وعلى أهمية الخيار كون الحكومة المركزية هي في وضع أفضل لمعرفة ما إذا كانت الحكومات المحلية المزمع إنشاؤها قادرة على تنفيذ السياسات الوطنية والنظر في التبعات الأوسع التي سيحدثها هذا التغيير، إلا أنّه خيارٌ خطيرٌ في البلدان التي يحكمها حزبٌ واحدٌ، أو في الأنظمة التي تنبثق فيها الحكومة من الأغلبية البرلمانية [66]. لذلك من الأفضل أن يصدر الاقتراح عن لجنة مستقلة لتخفيف هيمنة ذلك الحزب أو الأغلبية البرلمانية على هذه العملية كذلك من الممكن اشتراط أغلبية عالية لتمرير القانون، للحيلولة دون تحكّم كتلة معيّنة في عملية التغيير.

وفي توجه آخر فرضت بعض الدول لإقرار تغيير الحدود قبول السكان الذين سيتأثرون من العملية عبر استفتاءهم على مقترح التغيير (كدستور غانا)، الذي ميّز بين النسبة المطلوبة لعملية التغيير وتلك المطلوبة لعملية الدمج، فأوجب لإقرار التعديل موافقة (80) بالمئة من أصوات الناخبين على الأقل نسبة المشاركة عن (50) بالمئة منهم، أما في حالة الدمج فتحتاج موافقة (60) بالمئة من الناخبين الذين يحق لهم التصويت في كلّ منطقة تواجه الدمج. ولهذا الأسلوب حسناً مهمة، فهو يتيح للسكان القرار النهائي بشأن التعديل، هؤلاء الذين وعلى الأرجح سيكون لديهم معلومات عن الحاجة للتغيير. كما أنّه يعكس رأي الجمهور على نحو أدق فيضفي مشروعية كبيرة على الإجراء. لكنه أسلوبٌ خطيرٌ ولاسيما في البلدان غير الديمقراطية والمنقسمة، إذ قد يكون تصويت الناس بناءً على اعتبارات فئوية بعيدة عن الصالح العام والأهداف التنموية لمشروع اللامركزية. لذلك من المفضل الابتعاد عنه في المراحل الأولى، أو ربطه بأسلوب اللجنة المستقلة التي تقترح التغيير، كما فعل الدستور الغاني.

[64] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص 45.

[65] جورج أندرسون، مرجع سابق، ص 18.

[66] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص 45-46.

إذ منح لرئيس الجمهورية بمشورة مجلس الدولة، أن يعيّن لجنةً تُحقّق في ضرورة التغيير. فإذا رأته ضرورياً أوصت الرئيس بإجراء استفتاءٍ في تلك المنطقة [67].

كذلك من الممكن وكبديلٍ عن الاستفتاء، وضمن قبول الوحدات لهذا التغيير، طلب موافقة المجالس المنتخبة لهذه الوحدات على التغيير. ففي ماليزيا، يجوز أن تقترح السلطة التشريعية تغييراتٍ على الحدود المحلية، لكن يجب أن تصادق السلطات التشريعية للمناطق المتأثرة على هذا المقترح، بأغلبيةٍ عادية [68]. كذلك قد يكون من المفيد، إشراك مؤسسات هذه الوحدات في عملية صياغة المقترح، فقد تكون آراؤها أقدر على التوفيق بين رغبات الناس، وبين أهداف مشروع اللامركزية.

ثانياً: البعد الانتخابي للامركزية في سورية

يشير البعد الانتخابي للامركزية، إلى طريقة اختيار الأعضاء في المؤسسات في الوحدات المحلية، كالمجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في الحالة السورية، فإذا كانت عضوية المسؤولين في الوحدات المحلية تتم بواسطة الانتخاب من قبل السكان تكون اللامركزية قويةً، وإذا تم تعيين المسؤولين في هذه الإدارات بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية متوسطةً عندئذٍ، وفي حالة تعيين المسؤولين من قبل الحكومة المركزية تكون اللامركزية ضعيفةً [69].

إنّ لتعزيز البعد الانتخابي أهميةً قصوى في الدول الساعية لبناء المواطنة الديمقراطية، ولاسيما تلك التي شهدت نزاعاتٍ أهليةً عززت انقساماتها الداخلية، حيث تشجع الانتخابات على تعزيز المشاركة السياسية بين الناس، وتسهم -إذا صُممت بطريقةٍ صحيحةٍ- في تشكيل هيكلٍ حكوميّ تعيش في إطاره المجموعات المتنوعة معاً وبسلام، وتسمح للأقاليم المهمشة أو الأقليات أو لمجموعات الصراع بالتعبير عن نفسها من داخل النظام مما يدعم استقرار البلاد والولاء للدولة [70]، كما تؤدي اللامركزية الانتخابية إلى خلق وتعزيز الحياة السياسية عبر تعزيز الأطراف المحلية وتطوير علاقتهم مع الجمهور الناخب، وقد تنتج طبقةً سياسيةً جديدةً خارج إطار الأحزاب السياسية المهيمنة في المركز، وتوفّر الفرص أمام النساء والشباب لطرق أبواب العمل السياسي من بوابة العمل المحلي [71].

من جهةٍ ثانيةٍ: فإنّ لهذا البعد أثره البالغ على استقلال الوحدات المحلية، وبالتالي على نجاعة البُعدين الإداري والمالي للامركزية، فعند أغلب الفقه القانوني كلما زاد عدد الأعضاء المنتخبين كانت الهيئات المحلية أكثر استقلالاً عن السلطة المركزية وبغض النظر عن صحة هذا الرأي، لا بُدّ من الاعتراف بأنّ الرأي

[67] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص45.

[68] المرجع السابق.

[69] كاهنة شاطري، مرجع سابق.

[70] محمد خالد الشاكر، بناء الدستور ومستويات الحكم اللامركزي: الحماية القانونية لفكرة عدم تركيز السلطة، دراسة منشورة بتاريخ 26/11/2018، المرصد السوري لحقوق الانسان.

[71] سارة بركيس ومروان المعشر، مرجع سابق.

الشائع والأكثر رسوياً، وبأنّ الانتخاب من أهم وسائل تحقيق الديمقراطية وتفعيل المشاركة السياسية. ولأهميته يجعل بعض الناس منه ركناً من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية [72]. وبالعودة الى سورية، نجد أنّ المنظومة القانونية فيها كُرسَت عبر القانون (107) للعام (2011) ودستور العام (2012) بُعداً انتخابياً قاصراً جعل المركز يهيمن على تشكيل المؤسسات المحلية (1) وتعززت هذه الهيمنة عبر قانونيّ الانتخابات والأحزاب، وما يحملانه من قصورٍ وعوائق تعطل المشاركة السياسية الفاعلة والحقيقة (2).

1- هيمنة المركز على البعد الانتخابي للامركزية في ظلّ المنظومة القانونية القائمة:

شيدّ المُشرّع السوري عبر القانون (107) للعام (2011) من حيث الشكل بُعداً انتخابياً عميقاً للامركزية السورية عبر جعل الانتخاب وسيلةً لاختيار الغالبية العظمى من أعضاء ورؤساء مؤسسات الإدارات المحلية التشريعية والتنفيذية، وكان من شأن ذلك ضمان استقلال هذه الوحدات لولا فرض القانون بعض المناصب الحساسة التي تُعيّنها السلطة التنفيذية المركزية في هذه المجالس (أ) وإقامته لنظام وصايةٍ إداريةٍ مشدّدٍ أفرغ هذا البُعد من أهم أهدافه المتجلية بضمن استقلال هذه المجالس عن هيمنة المركز (ب).

أ- أثر طريقة تشكيل المؤسسات المحلية على البُعد الانتخابي للامركزية السورية:

تتكون مؤسسات الإدارة المحلية أو الحكم المحلي من ثلاثة عناصر. عنصرٌ شعبيٌّ: يكوّن المجالس المحلية ويُنتخب من قِبل سكان الوحدات المحلية. عنصرٌ إداريٌّ: يتكوّن من موظفين مؤهلين علمياً يعيّنون ولا يُنتخبون. عنصرٌ تنفيذيٌّ: يشرف على أعمال الإدارة وقرارات المجالس المحلية، وقد يكون فرداً أو هيئةً وقد يكون معيّناً أو منتخباً بطريقةٍ مباشرةٍ أو غير مباشرةٍ [73]، وعموماً لا يخرج تشكيل مجالس الإدارة المحلية التنفيذية والتشريعية عن الطُرق التالية. في الأولى تُنتخب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وانتخاب السلطة التنفيذية انتخاباً مباشراً. وفي الثانية تُنتخب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وتُعيّن السلطة التنفيذية من قبل الهيكل التشريعي المنتخب، وفي حالاتٍ نادرةٍ من قبل الحكومة المركزية. أما الطريقة الثالثة فيتم فيها انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً، وانتخاب السلطة التنفيذية انتخاباً غير مباشر، من قبل المجلس التشريعي.

[72] عبد الله طلبة، مقرر الإدارة المحلية، الناشر جامعة دمشق، العام 1989-1990، ص 92-93.

[73] عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 92-93.

وأخيراً يتكوّن الحكم المحلي في بعض الدول من هيئةٍ واحدةٍ منتخبةٍ انتخاباً مباشراً تمارس السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وفي سورية تُشكّل الوحدات الإدارية السورية بأسلوبٍ مختلطٍ يجمع بين الانتخاب المباشر وغير المباشر والتعيين. إذ تُنتخب المجالس الشعبية بالاقتراع العامّ السريّ والمباشر[74]، ثم تقوم هذه المجالس ووفقاً لإجراءاتٍ محددةٍ في القانون، بانتخاب رؤسائها وأعضاء هيكلها الداخلية المنصوص عليها في القانون[75]. ويتم تشكيل المجالس التنفيذية لهذه الوحدات بطريقةٍ مختلطةٍ من الانتخاب غير المباشر والتعيين. إذ تُنتخب المجالس المحلية أعضاء المكاتب التنفيذية[76]، ويكون رئيس المجلس المحلي للمدن والبلديات والبلديات رئيس المجلس التنفيذي الخاصّ بكلّ منها[77]. أما في المحافظة فيترأس مجلسها التنفيذي محافظاً غير منتخبٍ تعيّنهُ السلطة التنفيذية ويكون ممثلاً لها[78]. وبالتالي نرى أنّ المُشرّع السوري كرّس بُعداً انتخابياً عميقاً للامركزية، إذ نصّ على طريقةٍ تُنقل للوحدات المحلية سلطة اختيار أغلبية ممثليهم عبر الانتخاب المباشر وغير المباشر، وكان من شأن ذلك بناء بُعدٍ انتخابيٍّ عميقٍ يضمن استقلال وفعالية وشرعية مؤسسات الإدارات المحلية في سورية لو أنّه زوّد الأعضاء القلائل الذين تعيّنهم السلطة التنفيذية في هذه المجالس بوسائل تكفل استقلاليتهم عنها، كما سيلبي نقاشه.

لقد أحسن المُشرّع في اعتماده الأسلوب المختلط لتشكيل المجالس التنفيذية، والذي يجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين، فهو أسلوبٌ مناسبٌ في الحالة السورية. إذ تُظهر التجارب مجموعةً من المخاطر التي قد تتمخض عن أسلوب الانتخاب المباشر لأعضاء الجهاز التنفيذي فقد يكرّس المسؤولون سياساتٍ شعبيةً بغية إرضاء الناخبين[79]. ومن جهةٍ ثانيةٍ قد يؤدي الانتخاب المباشر في البلدان الخارجة حديثاً من قبضة الديكتاتورية أو النزاعات إلى وصول قوى ما دون وطنيةٍ أو أعضاءٍ من الميليشيات المسلحة، وعلى الأرجح أنّه سيضعف تمثيل النساء وغيرها من الفئات المهمشة[80] لأسبابٍ عدةٍ كالدور البارز للقبيلة والعائلة في الحياة السياسية[81] ولاسيما في الدول النامية، وتُثبت تركيبة مجلس الشعب

[74] المادة 12 من القانون 107 للعام 2011.

[75] المواد 19-20-21 من القانون 107 للعام 2011.

[76] المادة 21 من القانون 107 للعام 2011.

[77] المادة 70، 71 من القانون 107 للعام 2011.

[78] المادة 29، 39، 41 من القانون 107 للعام 2011.

[79] إبراهيم حجي، كيف يمكن زيادة مشاركة المرأة في المجالس المحلية؟ اضاءات، 2022-3-5، <https://www.ida2at.com/how-can-women-participation-local-councils-be-increased>

[80] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص 47-56.

[81] محمد عبد الهادي، الفرص والتحديات... اللامركزية وتشكيل النخب النسائية المحلية، المركز العربي للبحوث والدراسات، 30/أبريل/2019،

<http://www.acrseg.org/41191>

السوري التي أفرزتها انتخابات العام (2016) صدق هذه المخاوف إذ أوصلت لعضوية المجلس العديد من شيوخ العشائر وأمرأ الحرب وقادة الميليشيات العسكرية والأمنية [82]. صحيح أنّ الانتخابات البرلمانية في سورية شكلية، تتحكم الجهات الأمنية بنتائجها حسب رغبة السلطة إلا أنّ هذه التشكيلة تعكس رؤية النظام للمزاج المجتمعي وللدور البارز لهذه المجموعات. لذلك فمن المتوقع تعاظم دور هذه المجموعات في أيّ انتخاباتٍ مباشرةٍ حقيقيةٍ، مما يجعل خيار الانتخابات غير المباشرة الخيار الأنسب ولاسيما في سورية.

أما بصدد التعيين (كما ذكر سابقاً) فرض القانون (107) على تشكيلة هذه الوحدات مجموعةً من المناصب الحساسة تُعيّن السلطة التنفيذية أصحابها، كالمحافظ الذي يترأس المجلس التنفيذي للمحافظة ويعيّنه رئيس الجمهورية بمرسوم [83]، وأمين عام المحافظة الذي يُعيّن بقرارٍ من رئيس مجلس الوزراء (بناءً على اقتراحٍ من وزير الإدارة المحلية) [84]، ومدير المدينة والبلدة اللذان يعيّنهما الوزير [85]، وكذلك مدير البلدية وهو مُنصبٌ غير إلزاميٍّ إذ يجوز للمجلس الأعلى تعيينه في بعض البلديات بناءً على اقتراح الوزير [86]. وفي الواقع تتمحور المشكلة الفعلية للمناصب المعيّنة حول منصب المحافظ كونه رئيس المجلس التنفيذي للمحافظة التي تُشكّلُ عصب اللامركزية السورية ومحورها الأساسي. في الحقيقة وبالرغم من عدم ديمقراطية أسلوب التعيين (ورغم أنّه يقلل من استقلالية العضو المعيّن) لكنّه أسلوبٌ قد يفيد في تفعيل رقابة المركز على العمل المحلي وضمان التوفيق بين المصلحة الوطنية والمحلية، وحماية الحقوق الإنسانية وخاصةً حقوق النساء من رجعية بعض المجالس المحلية المنتخبة. إذ تفيد التجارب أنّ تدني نسب رقابة المركز على الحكومات المحلية قد يؤدي الى ممارساتٍ تمييزية، ففي الهند فرض تعديلٌ دستوريٌّ أن تمثّل النساء بنسبة 30 بالمائة من أعضاء المجالس المحلية، إلا أنّ بعض البلديات وضعت قواعد منعت المرأة التي لديها أكثر من ولدين من التمثيل، كما حددت بعض البلديات نصاباً متدنياً لاتخاذ القرارات مما سمح للرجال باتخاذ القرارات دون وجود النساء [87].

لكن ولتحقيق نجاعة هذه الرقابة التي يوفرها أسلوب التعيين، وإخراجها من التسييس لخدمة مصالح القوى المسيطرة على المؤسسات المركزية وأهوائها، لا بُدّ من توفير الضمانات الكافية التي تُمكن

[82] زياد عواد، وأغنيس فافيه، الانتخابات في زمن الحرب مجلس الشعب السوري (2016-2020)، 30-4-2020، ص 26-27، <https://www.mediterraneanpolicy.com/index.php/2019-05-07-15-50-27/wartime/2020-05-L,06-08-12-26>

[83] المواد 29, 39, 41 من القانون 107 للعام 2011.

[84] المادة 58 من القانون 107 للعام 2011.

[85] المادة 70, 71 من القانون 107 للعام 2011.

[86] المادة 72 من القانون 107 للعام 2011.

[87] الديمقراطية في مواجهة التغيير دليل الى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، المعهد الديمقراطي الوطني، النسخة

العربية 2012، ص 101.

العضو المعيّن من الاستقلال عن الجهة التي تعيّنه بعد مباشرة اختصاصه، وهو أمرٌ شائعٌ في النصوص المتعلقة بتعيين القضاة الذين لا يقلل تعيينهم من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية من استقلالهم تجاههما [88]. وهذا ما يُعاب على القانون السوري، إذ لم يوفّر أيّ ضماناتٍ تؤدي إلى استقلال المسؤولين المعيّنين، فبالعودة إلى القانون (107) نجد أنّ سلطة تعيين المحافظ وإقالته منوطاً برئيس الجمهورية [89]، أي أنّ القانون جعل هذا المنصب الخبير تابعاً بالمطلق لرئيس الجمهورية وخاضعاً لمشيئته المطلقة يعيّنه ويعفيه دون وجود أيّ قيودٍ على سلطته هذه، الأمر الذي يضع اللامركزية السورية والتي يشكل المحافظ عصبها رهينةً في قبضة رئيس الجمهورية. لذلك إذا قرر الإبقاء على منصب المحافظ المعيّن فمن الضروري بمكان حماية استقلالية هذا المنصب الحساس من تدخل السلطة التي عيّنته، كجعل قرار العزل منوطاً بسلطةٍ أخرى وخاضعةً لرقابة القضاء.

كذلك من المهم عدم إعطاء سلطة التعيين لشخصٍ بعينه، سواء كان رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، وجعل قرار التعيين مشتركاً بين الجهتين أو ربطه بأحدهما مع اشتراط توقيع الثاني. إذ إنّ بناء نظامٍ ديمقراطيٍ يقتضي خلق توازنٍ بين السلطات التشريعية والتنفيذية، وبين فرعي السلطة التنفيذية عند ازدواجيتها، كما في حالة النظام المختلط المعتمد في سورية، ومن معايير ذلك ضرورة توقيع كلّ من رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية على جميع القرارات المهمة التي تخصّ السلطة التنفيذية كتعيين كبار الموظفين وصنع السياسات الداخلية والخارجية، وبالتأكيد فإنّ ذلك يقتضي ضمان رقابة القضاء على السلطتين أيضاً [90].

ب- الآثار السلبية للوصاية الإدارية على عضوية مؤسسات الوحدات المحلية

في سياقٍ متصلٍ بالعضوية، منح القانون (107) المذكور للسلطة التنفيذية أدواتٍ حاسمةً تمكّنها من الرقابة السابقة على الأعمال الداخلية للمؤسسات المحلية، منها وجوب تصديق السلطة التنفيذية على بعض القرارات المهمة التي تُصدرها هذه الوحدات بقصد إدارة شؤونها الداخلية. فمثلاً يُوجب القانون أن يصدر النظام الداخلي للمجالس المحلية بقرارٍ من وزير الإدارة المحلية [91]. كذلك بالنسبة للمجالس التنفيذية. فهي لا تستطيع مباشرة عملها مباشرةً إلّا بعد أن يُصدّق الوزير على تشكيلها وتوزيع أعمالها [92]، ودون وجود أيّ نصٍّ يضبط سلطاته التقديرية بهذا الشأن. الأمر الذي يعزز فرص السلطة التنفيذية وقدرتها على التدخل في تشكيل المجالس التنفيذية.

[88] نجيب أحمد محمد الكتبي، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراتة كلية القانون- ليبيا، المجلد 5 العدد 1، 31-10-2017.

[89] المواد 29، 39، 41 من القانون 107 للعام 2011.

[90] سوجيت شودري، آخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، الناشر، مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014، ص 112.

[91] المادة 26 من القانون 107 للعام 2011.

[92] المادة 29 من القانون 107 للعام 2011.

كذلك الأمر بالنسبة لقرارات المجالس المحلية بحجب الثقة عن المجلس التنفيذي التابع لها أو أحد أعضائه فهو يحتاج تصديق الوزير وللأخير رفض التصديق وإعادة القرار إلى المجلس الذي أصدره، وفي حال استمر الخلاف بين المجلس والوزير يُحال الموضوع إلى مجلس الدولة القسم الاستشاري، الجمعية العمومية، للبتّ فيه [93]. وهي آلية مقبولة كون القضاء هو الذي سيحكم في الأمر. لكنّها تتطلب ضماناتٍ حقيقيةً لاستقلال القضاء وحياديته، وهو أمرٌ مشكوكٌ به بالنسبة للقضاء السوري. وفي ذات السياق، أعطى القانون السلطة التنفيذية دون القضائية سلطة الحكم بين العضو الذي قرر المجلس المحلي إسقاط عضويته وبين المجلس مُتخذ القرار، إذ يحق لذلك العضو الاعتراض على قرار إنهاء عضويته أمام مجلس الوزراء (بالنسبة إلى أعضاء مجلس المحافظة وأعضاء مجالس مدن مراكز المحافظات)، وأمام الوزير (بالنسبة إلى بقية المجالس المحلية). ويكون القرار الصادر عن هذه المراجع مبرمًا [94]، الأمر الذي يتيح للسلطة التنفيذية المركزية التدخل في تركيبة المجلس عن طريق الحكم لصالح الطرف الأقرب لها مما يشكل خرقًا سافرًا لاستقلالية هذه المجالس المنتخبة في إدارة شؤونها الداخلية ومحاسبة أعضائها المخالفين أو المقصّرين.

والحقيقة أنّ آليات الرقابة السابقة التي أقرّها القانون للسلطة التنفيذية على المؤسسات المحلية، والمعروفة بالوصاية الإدارية، والمتمثلة بضرورة مصادقة السلطة التنفيذية المركزية على بعض قرارات المجالس المحلية وسلطته في إلغاء بعضها، يجعل من هذه السلطة ليست شريكًا للمجموعات المحلية في تسيير شؤونها فقط، وإنما في مركزٍ أقوى من هذه المجالس المنتخبة أيضًا. لذلك من المفضّل اتباع نهج الديمقراطية الحديثة والقاضي بإلغاء الوصاية الإدارية، وتعويضها برقابة قضائية، حيث تُعتبر قرارات الجماعات المحلية نافذةً بمجرد نشرها أو تبليغها، ويكون لممثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب الإلغاء بالنسبة للقرارات التي يراها غير شرعية، ومن المفضّل عدم حصر حقّ تحريك دعوة الإلغاء في ممثل الدولة أيضًا، بل إعطاؤه للأشخاص الطبيعية والقانونية لممارسته مباشرةً أو بواسطة ممثل الدولة عندما تطلب منه تحريك الدعوى [95].

وأخيرًا: تتجسد الصلاحية الأكثر خطورةً على استقلالية الوحدات المحلية لا بل جدواها أيضًا في إعطاء رئيس الجمهورية سلطة حلّ المجالس المحلية على مختلف مستوياتها والدعوة إلى انتخاباتٍ جديدة خلال تسعين يومًا من تاريخ الحلّ [96]، والحقيقة أنّه يمكننا إدراج هذه السلطة ضمن آليات التدخل الطارئ التي تمنح بموجبه بعض الأنظمة القانونية الحقّ للسلطات المركزية في الحلّ مكان المجالس المحلية

[93] المادة 115-116 من القانون 107 للعام 2011

[94] المادة 124 من القانون 107 للعام 2011

[95] كاهنة شاطري، مرجع سابق.

[96] المادة 122 من القانون 107 للعام 2011

التي تعجز عن الوفاء بالتزاماتها، ولاسيما في الظروف الاستثنائية وهي تتقارب مع سلطة حل البرلمان، التي تعطيها دساتير الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني أو المختلط للسلطة التنفيذية. لذلك لا يمكن اعتبارها آلية شاذة عن التنظيم الديمقراطي، ولاسيما أنّ النصّ لم يسمح للسلطات المركزية بالحلول مكان المجالس المنتخبة، بل ألزم الرئيس بالاحتكام الى الشعب وإجراء انتخاباتٍ جديدةٍ لإعادة تشكيل هذه المجالس. لذلك من الممكن القول بأنّها آلية ديمقراطية، وقد تكون ضروريةً في بعض الظروف الاستثنائية. إلا أنّ المشكلة تكمن في إطلاق هكذا سلطةً تقديريةً للرئيس دون إحاطتها بمعايير تضبط ممارستها، مما يجعل اللامركزية برمتها محكومةً بمشيئة رئيس الجمهورية ومصالحه السياسية. لذلك وللإفادة من هذه الآلية، لا بُدّ من تقييدها بالنصّ على حالاتٍ محددة، يتمكن الرئيس من استخدام صلاحية الحلّ فيها، ويُفضّل أن يكون هذا التحديد مكرّساً دستورياً. كذلك من الأفضل جعل إجراءات الحلّ تتم عبر مستوياتٍ مختلفةٍ عدة، لا حصرها بيد الرئيس وحده. فمن الممكن طلب موافقة مجلس الوزراء أو البرلمان، وإعطاء الحقّ لأعضاء المجلس بالطعن القضائي في تحقق الظروف الاستثنائي التي فُعلت سلطة الحلّ بموجبه. ففي إيطاليا مثلاً، منح القانون للحكومة سلطة حلّ المجلس الجهوي، في حالتين فقط، إذا تبنى أعمالاً غير مشروعةٍ تخرق القانون أو الدستور، أو إذا تعدّر عمله لغياب أغلبية أعضائه. لكنّ ذلك يتطلب تدخلاً من أعلى المستويات. إذ يتم دراسة الحلّ داخل مجلس الوزراء، وصدور تقريرٍ عن لجنة برلمانيةٍ مختلطةٍ ينتمي أعضاؤها للغرفتين، ورأيها استشاريٌّ. يتم الحلّ بمرسومٍ معلّلٍ يصدره رئيس الدولة و لا بُدّ من الإشارة هنا إلى أنّ حلّ المجلس لا ينقل صلاحياته للدولة وإنما تُشكّل لجنة غير عاديةٍ تتكفل بتنظيم انتخاباتٍ خلال ثلاثة أشهرٍ [97].

وعليه يتضح أنّ القانون (107) للعام (2011)، ومع أنّه جعل الانتخاب وسيلةً لاختيار معظم أعضاء المجالس المحلية والتنفيذية لمختلف الوحدات المحلية في سورية، إلاّ أنّه أفرغ هذه الطريقة من غايتها المتمثلة في تحقيق استقلالية الأعضاء عبر جملةٍ من الآليات، كفرض بعض الأعضاء المعيّنين من المركز على تشكيلها، أخطرها المحافظ، الذي يخضع بشكلٍ كاملٍ لرئيس الجمهورية، يعيّنه ويقيله وفقاً لسلطةٍ تقديريةٍ مطلقةٍ. كما شيّد القانون المذكور منظومةً وصايا إداريةٍ مُشدّدةٍ تتيح للسلطة التنفيذية التحكم في تشكيل هذه المجالس ومجمل أعمالها. والأخطر أنّها تمنح رئيس الجمهورية سلطة حلّ هذه المجالس والدعوة الى انتخاباتٍ مبكرةٍ. كلُّ هذا أدى الى إضعاف اللامركزية السورية بشكلٍ عامٍّ وبعدها الانتخابي على وجه الخصوص. ثم جاء دستور العام (2012) ليتيح للمُشرّع إمكانية إضعاف البُعد الانتخابي أكثر. فمع أنّه نصّ على وجوب أن يكون للوحدات الإدارية مجالسٌ منتخبةٌ انتخاباً عامًا وسرياً ومباشراً ومتساوياً. لكنّه حوى نقصاً من جهتين: فالنصّ لم يوضح ما إذا كان الانتخاب هو شرطٌ لتشكيل المجالس التنفيذية للوحدات أم المجالس المحلية فقط. ومن جهةٍ ثانيةٍ أعطى النصّ للقانون سلطة تقرير كيفية اختيار رؤساء هذه المجالس سواء بالانتخاب أو بالتعيين [98]. مما قد يُفسح المجال أمام المُشرّع العادي

[97] محمد، نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، الناشر المؤلف، الطبعة الأولى 2019، 92

[98] المادة 131، دستور سورية للعام 2012.

بالتراجع عن القانون (107)، الذي جعل من الانتخاب معياراً لاختيار جميع رؤساء هذه المجالس، باستثناء رؤساء المجالس التنفيذية للمحافظات، المحافظين. أو التراجع عن أسلوب الانتخاب غير المباشر للمجالس التنفيذية واستبدالهما بالتعيين.

2- أثر المنظومة القانونية السلبي على المشاركة السياسية في المحليات:

يُعَدُّ البعد الانتخابي للامركزية أهمَّ أبعاد اللامركزية لجهة تحقيق المواطنة الفاعلة، فهو إن أحسن تنظيم المنظومة القانونية المرتبطة فيه، قادرٌ على تفعيل الحقِّ في المشاركة السياسية الحرة والمتساوية، والتي تشكل جوهر دولة المواطنة الديمقراطية وأساس وجودها ونماؤها. والمشاركة السياسية في شكلها الرسمي تعني المشاركة في ممارسة السلطة السياسية والتي تتمحور حول ممارسة السياسة المباشرة، أي مشاركة الأفراد في جميع القرارات والإجراءات والقوانين التي تخصُّ حياتهم العامة بطريقة مباشرة أو عبر ممثلين عنهم، ومن أشكالها تقلُّد منصب، عضوية حزب، الترشح والتصويت في الانتخابات. [99]فهو ورغم ارتباطها بجميع الحقوق والحريات العامة، ترتبط بشكلٍ أساسيٍّ بقانوني الانتخابات والأحزاب، وبالعودة إلى سورية نجد أنَّ المنظومة القانونية المتعلقة بالانتخابات المحلية جاءت قاصرةً عن تفعيل دور الفئات الهشَّة في الحياة السياسية المحلية، لابل وعززت هيمنة حزب البعث على المحليات (أ) وعززت هذه الهيمنة عبر المنظومة القانونية التي تنظم الحياة الحزبية في سورية (ب).

أ- قصور المنظومة القانونية المتعلقة بالانتخابات المحلية السورية:

يستند البُعد الانتخابي للامركزية السورية على المادة 131 من الدستور، والتي فرضت أن يكون للوحدات الإدارية مجالس مُنتخبةً انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً، مُحيلاً للقانون سلطة تقرير كيفية اختيار رؤساء هذه المجالس سواء بالانتخاب أو بالتعيين [100]. أما قانونياً فيحكم انتخاب المجالس المحلية في سورية المرسوم التشريعي رقم (5) للعام (2014)، وعموماً ومع أنَّ هذه المنظومة أُقرت بالانتخابات المباشرة المتساوية كطريقٍ وحيدٍ لتشكيل المجالس المحلية، إلَّا أنَّها جاءت قاصرةً عن تفعيل المشاركة السياسية الحقيقية، ويرجع هذا لسببين أساسيين. فمن جهةٍ أولى: عززت هذه المنظومة تحكُّم حزب البعث في نتائج هذه الانتخابات بعد أن نصَّ قانون الانتخاب على فرض كوتا بنسبة (50) بالمئة للعمال والفلاحين، ومع أنَّه نصُّ قد يبدو في صالح الطبقات الفقيرة، إلَّا أنَّه قد يؤدي إلى هيمنة حزب البعث الحاكم على الوحدات الإدارية نتيجة سيطرته الطويلة والمستمرة على مختلف النقابات [101].

[99]خضر صالح، سامية، المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية تساهم في فهم الواقع من حولنا، منشورات كتب عربية.

العام، 2005، ص32

[100] المادة 131، دستور سورية للعام 2012.

[101] وحدة المعلومات، حول المركزية واللامركزية في سورية بين التطبيق والنظرية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، الكتاب السنوي

الربيع، 2018، 162 170.

من جهة ثانية: لم ينص الدستور أو قانون الانتخاب أو القانون (107) على أي إجراء يضمن تمثيل الفئات المهمشة كالنساء والشباب في المجالس المحلية، بخلاف التوجيهات الدولية بشأن مكافحة التمييز، وتوجهات بعض بلدان الربيع العربي. ففي مصر مثلاً كرّس الدستور التمييز الإيجابي بطريقة تضمن تمثيل العمال والفلاحين والنساء وغيرهن من الفئات المهمشة. فمع أنّه أحال للمُشرع العادي تنظيم الانتخابات المحلية بقانون، لكنّه فرض عليه أن يُخصّص رُبع عدد المقاعد للشباب دون سن الخامسة والثلاثين سنة، ورُبع العدد للنساء، على ألا تقلّ نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمئة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة [102]. وفي تونس نصّ القانون على أنّ تشكيلة المجالس البلدية والجهوية يجب أن تتضمّن المساواة بين الجنسين. عبر التناوب بين الرجال والنساء في كلّ قائمة مرشّحين، مع التساوي بين رؤساء لوائح الأحزاب التي لديها أكثر من لائحة [103] الأمر الذي أظهر تحسّناً في وضع النساء منذ أول انتخابات ديمقراطية للمجالس البلدية والتي أُجريت في (6 أيار (2018)). إذ بلغت نسبة النساء المترشحات 49 في المئة من مجموع المرشّحين، وفازت 47 في المئة من المرشحات بالانتخابات [104]. أما في سورية فلم تتعد نسبة المترشحات في الانتخابات البلدية للعام (2022) ، (18,8) بالمئة [105]. في حين لم تتجاوز نسبة الناجحات (11) بالمئة [106] رغم توجيهات حزب البعث لفروعه بانتخاب النساء [107]. لذلك لا بدّ، من تكريس نظام الكوتا لتفعيل المشاركة السياسية الفاعلة والمتساوية ، لضمان تمثيل الفئات المهمشة والفئات ذات الأوضاع الخاصة في مختلف مواقع صنع القرار على الصعيدين الوطني والمحلي.

ب- المنظومة القانونية المتعلقة بالأحزاب السياسية تعيق تشكيل الأحزاب

تُعتبر الأحزاب السياسية ضرورةً سياسية واجتماعية لبناء نظامٍ سياسي ديمقراطي، نتيجةً للدور المفصلي الذي تلعبه في مجال المشاركة السياسية والتعبير عن الإرادة الشعبية بشكلٍ سلمي [108]. إذ تقوم بتقديم قنواتٍ مؤسسية تسمح للمواطنين بالمشاركة في صنع السياسة والتأثير على صانعي القرار [109]. لذلك تنصّ أغلب الدول في دساتيرها وقوانينها على الحقّ في تشكيل الأحزاب السياسية

[102] المادة 180 من الدستور المصري للعام 2014.

[103] سارة بركيس ومروان المعشر، مرجع سابق.

[104] اللامركزية والتمثيل النسائي في تونس: أول رئيسة بلدية في تونس العاصمة، 2019-9-23، الناشر غير معروف، منشورات تضامن

اللامركزية والتمثيل النسائي في تونس: أول رئيسة بلدية في تونس العاصمة - Tadamon

[105] قسم المتابعة والأبحاث في حركة البناء الوطني، حوكمة التنمية المحلية في سوريا خلال مرحلة التعافي مقاربات محلية، حركة البناء الوطني- سورية، 2022، ص 24.

[106] المرجع السابق، ص 41.

[107] زياد عواد، وأغنييس فافيه، مرجع سابق، ص 11.

[108] عماد دمان ذبيح، الضمانات القانونية لحماية حق تكوين الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي 12-4 المتعلق بالأحزاب السياسية مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 2016، ص 406.

[109] محمد عادل عثمان. تأصيل مفهوم المشاركة السياسية. المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية 2016.

والترويج لها والانضمام إليها. وعلى هذا التوجه سار الدستور السوري للعام (2012)، فألغى نظام الحزب الواحد الذي جعل من حزب البعث الحاكم قائد الدولة والمجتمع والذي كرّسته المادة الثامنة من دستور العام (1973)، واعترف بمبدأ التعددية السياسية، وبمساهمة الأحزاب السياسية في الحياة السياسية الوطنية. لكنّه أقرّ هذا الاعتراف بوجود أن تكون الأحزاب مُرخصّة، وتحترم مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية. وألاً تقوم على أساس ديني أو طائفي أو قبلي أو مناطقي أو فئوي أو مهني، أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون، مُحيلاً للقانون تنظيم الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوينها ضمن هذه المعايير.[110] أما التنظيم القانوني للأحزاب السورية، فيستند حتى يومنا إلى المرسوم التشريعي رقم (100) للعام (2011)، والذي سبق الدستور القائم في النصّ على ذات المعايير التي تحكم تشكيل الأحزاب. وعموماً يمكننا القول، إنّ المعايير والشروط التي اعتمدها المرسوم سالف الذكر لتشكيل الأحزاب، والتي حُميت بموجب دستور (2012) أضعفت التعددية الحزبية ومن خلفها المشاركة السياسية على الصعيدين الوطني والمحلي، ويرجع لأسبابٍ عدة، يمكننا وضعها تحت سببين أساسيين.

السبب الأول: هو اشتراط الترخيص، بطريقة جعلت نشوء الأحزاب والعمل السياسي عامة رهناً بمشيئة السلطة التنفيذية المركزية، فقد منع قانون الأحزاب أيّ مجموعة من ممارسة العمل السياسي قبل تسجيلها على النحو المُبيّن في نصوصه[111]. وجعل البتّ في طلبات التسجيل من اختصاص لجنة تهيمن عليها السلطة التنفيذية، إذ يرأسها وزير الداخلية، وتضم أربعة (4) أعضاء غير الوزير، يُعيّن رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، والأخير قاضٍ يسميه رئيس محكمة النقض [112]. كذلك اشترط أن يكون المؤسس متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية وغير محكوم عليه بجناية أو جُنحةٍ شائنة (على أن تُحدد الجُنحُ الشائنة بقرارٍ من وزير العدل)[113]. الأمر الذي قد يؤدي إلى حرمان الكثير من الشخصيات السورية المعارضة، التي حُكم عليها لأسبابٍ سياسية، ودون محاكماتٍ عادلةٍ من ممارسة هذا الحق. ومن جهةٍ ثانيةٍ اشترط المرسوم أن يَصل الحد الأدنى لعدد الأعضاء في الحزب إلى ألف عضو، وأن يكونوا من المُسجّلين في سجلات الأحوال المدنية لنصف المحافظات السورية على الأقل على ألاً تقلّ نسبة الأعضاء في كلِّ محافظة عن (5) بالمئة من مجموع الأعضاء.[114] فكيف من الممكن لمجموعةٍ لا تستطيع مباشرة العمل السياسي دون ترخيصٍ أن تُحقق هكذا شرط.

[110] المادة 8، دستور سورية للعام 2012.

[111] المادة 6 من المرسوم التشريعي رقم 100 للعام 2011.

[112] المادة 7 من المرسوم التشريعي رقم 100 للعام 2011.

[113] المادة 8 من المرسوم التشريعي رقم 100 للعام 2011.

[114] المادة 12 من المرسوم التشريعي رقم 100 للعام 2011.

السبب الثاني: فهو اتباع القانون أسلوب الحظر النهائي للأحزاب التي تقوم على أساس ديني أو مذهبي أو قبلي أو مناطقي[115] (والذي أكدّه الدستور لاحقاً[116])، ومع أنّ من شأن هذا الحظر المساهمة في خلق حياة سياسية منفتحة لكنّه ومن جهةٍ مقابلةٍ يعجز عن مساندة الواقع السوري اليوم، وهو واقع أغلب الدول التي عانت من الديكتاتورية والنزاعات كثيراً، حيث تظهر أعداداً كثيرة من الأحزاب غالباً، وتميل لأن تكون منظمّة حول جماعاتٍ معيّنة محددةٍ عرقية، دينية، طائفية، وتظهر قوى سياسية تمثل المجموعات المضطّدة تاريخياً وتعمل لإزالة هذا الاضطهاد، ويكون لديها فرصٌ كبيرة للنجاح وحشد الجمهور[117]. فعلى سبيل المثال وفقاً لما يراه بعض الناس هناك (99) جسماً سياسياً كردياً في شمال شرق سورية يُطلق على نفسه حزباً[118]. وعموماً تُظهر تجارب الدول مسالك عدة للتعامل مع هذه الظاهرة تندرج من الحظر النهائي إلى القبول، مروراً بالقبول مع توفير آليات تهدف إلى تحقيق انفتاح هذه الأحزاب وتعاونها مع غيرها لخدمة البلاد.

يُعبأ أسلوب الحظر النهائي الذي أخذت به سورية كما الكثير من دول آسيا وإفريقيا من نواحٍ عدة. فمن الناحية المبدئية يُناقض هذا التوجه حقوق الإنسان ولاسيما حرية المعتقد والتجمع. وبحسب ما يراه بعض الناس أنّه ينضوي على مغالطة فكرية، حيث أنّ ما يجعل الحزب عرقياً ليس طبيعته ولا لكون ناخبيه من فئةٍ محددة، لكن لكونه لا يتوجه لأشخاصٍ خارج هذه الفئة[119].

أما من الناحية العملية فتُظهر التجارب سهولة الالتفاف على هذا المنع، إذ قد تقوم بعض الأحزاب بتغيير أسمائها التي تظهر سمتها الفئوية، وتضم بشكلٍ صوريٍ أعضاء من مكوناتٍ متنوعة. كما فعلت جماعة الإخوان المسلمين في مصر عندما شكّلت حزب الحرية والعدالة، وضمت في عضويته بعضاً من الأقباط[120]. والأخطر أنّ هذا الحظر قد يؤدي إلى تحوّل أعضاء الحزب للعمل السري وربما للعنف، كما حصل في العراق حيث دفع قانون اجتثاث البعث والعزل السياسي للجماعات والأحزاب (التي طبّق عليها) لحمل السلاح في وجه الحكومة، وانتسب بعضهم إلى داعش لاحقاً[121]. ويمكننا إضافة نقدٍ آخر بالحالة السورية، إذ يمكن تفسير النصوص القانونية والدستورية التي حظرت الأحزاب الفئوية أو التي تقوم على تفرقةٍ بسبب الأصل والعرق على نحوٍ يمنع إقامة الأحزاب على أسسٍ قومية. فلو صحّ هذا التفسير، (ومع التذكير بأنّ القانون الذي كرّس هذا المنع صدر أثناء سريان دستور العام (1973) الذي جعل من حزب

[115] المادة 5 من المرسوم التشريعي رقم 100 للعام 2011.

[116] المادة 8، الدستور السوري للعام 2012.

[117] فرانشسكا بيندا، وآخرون، التحول نحو الديمقراطية، الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2005، ص 16.

[118] 99 حزباً كردياً في سوريا، قناة العالم، حزيران 2020 www.alalam.ir

[119] فرانشسكا بيندا، وآخرون، مرجع سابق ص 16.

[120] خليل العناني، حزب العدالة والحرية الأخواني هاجس الاستقلالية، موقع صدى، 1 حزيران 2011، <https://carnegieendowment.org/sada/44329>

[121] نادر دياب، العزل السياسي في مصر، قصر الرؤية، الاجندة القانونية، (4-12-2013)، العزل السياسي في مصر: قصر الرؤية | Legal

البعث العربي الاشتراكي قائداً للدولة والمجتمع. فنكون هنا أمام قانون غير دستوري، وتمييزي ضد الأحزاب غير العربية). وحتى بعد إلغاء هيمنة حزب البعث على الدولة بموجب دستور العام (2012) تبقى شبهة التمييز موجودةً بحُكم الإبقاء على رخصة حزب البعث العربي، رغم حظر الأحزاب القومية. طبعاً إذا صحّ تفسير النصوص سالفة الذكر بأنّها تمنع قيام الأحزاب القومية.

وعموماً يمكننا القول بأنّ أسلوب الحظر النهائي للأحزاب، هو أسلوبٌ عاجزٌ عن الترقّي بالحياة الحزبية والسياسية في سورية، ولاسيما في ظروف الانقسام التي تعيشها. لكن وفي المقابل فإنّ رفض هذه السلبيات والرغبة بتفعيل الحياة السياسية في سورية يجب ألاّ تدفعنا للقبول بهذه الأحزاب الفتوية دون أيّ قيودٍ عليها أو إجراءاتٍ تهدف لرقابتها وتطويرها. فقد أدّى الأخذ بأسلوب النشوء الحرّ للأحزاب على إطلاقه في بعض الدول الى نتائج سلبيةٍ تجلّت بزيادة الاستقطابات ما دون الوطنية، وانعدام الدوافع لدى هذه الأحزاب للتغيير والانفتاح نحو القضايا ما دون الوطنية مما ساهم في ترسيخ السياسات الفتوية والانقسامات المجتمعية. لذلك وفي سبيل حلّ هذه الإشكاليات التي يسببها النهجان، قامت بعض الدول بانتهاج أسلوبٍ آخر حيث تم السماح بالتشكيل الحرّ للأحزاب مع تقييدها بجملة من المعايير والقيود لضمان توافق ممارساتها مع الحقوق الدستورية، ولضمان انفتاحها واعتدالها، ففي ألمانيا كرّس الدستور حق التشكيل الحرّ للأحزاب لكنّه فرض عليها العديد من العقوبات في حال تعارضت برامجها أو أهدافها أو أعمالها مع الدستور أو النظام الديمقراطي الدستوري، موكلاً مهمة التحقق في هذا التعارض للمحكمة الدستورية العليا [122]، ومع أنّ هذا النصّ كان محلّ نقدٍ شديدٍ من بعض دُعاة الديمقراطية حينها [123]، لكنّه ساهم في حلّ التعارض بين قضيتين مهمتين الأولى هي ضرورة وجود الأحزاب السياسية، والثانية هي منع تشكيل الأحزاب العنصرية. وكما ألمانيا اتبعت جنوب إفريقيا ذات النهج [124].

وفي ذات السياق اتبعت إندونيسيا نهجاً مختلفاً بهدف ضمان انفتاح واعتدال الأحزاب العرقية وتخفيف التشرذم الحزبي. فبعد عودتها للنظام الديمقراطي في العام (1999)، ونتيجةً لكثرة الأحزاب، وانتشار الأحزاب المناطقية، وفي ظلّ الخوف من حركات الانفصالات خاصةً بعد انفصال تيمور الشرقية، زوّدت إندونيسيا نظامها الحزبي بمجموعةٍ من الآليات والقيود سعياً لتحقيق مجموعةٍ من الأهداف هي تقليل عدد الأحزاب، بناء أحزابٍ وطنيةٍ، ومقاومة الأحزاب الانفصالية دون حَظرها. فبغية التخفيف من الفتوية وتشجيع العضوية الوطنية في الحزب، طولبت جميع الأحزاب التي تريد المشاركة في الانتخابات أن تثبت أنّ لديها فروعاً في نصف المقاطعات، وفروعاً في أكثر من نصف البلديات والمناطق في المقاطعة. أي أنّ إندونيسيا لم تشترط إثبات الانتشار في المناطق كشرطٍ للاعتراف بالحزب، وإنما كشرطٍ لدخول الانتخابات البرلمانية، أما في سورية فقد أثبتت هذه الآلية كشرطٍ لترخيص الحزب.

[122] المادة 21 القانون الأساسي الألماني والماد 236 دستور جنوب إفريقيا.

[123] زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري الجزء الأول، دار بلال- بيروت الطبعة الثانية، 2014 ص 8.

[124] المادة 236، دستور جنوب إفريقيا.

من جهةٍ ثانيةٍ، وفي سبيل تقليل عدد الأحزاب وتخفيف الشرذمة الحزبية طالبت الأحزاب التي تشارك في الانتخابات وتفشل في الحصول على أقلّ من (2) بالمئة من المقاعد في المجلس التشريعي، أو (3) بالمئة من المجلسين بالاندماج مع أحزابٍ أخرى للتغلب على هذه العقبات. وبالفعل خفّضت هذه الآلية نسبة الأحزاب المشاركة في الانتخابات التالية إلى النصف، وكان معظمها له تمثيلٌ واسعٌ وتوجهاتٌ وطنيةٌ، كما أثبتت أنّ الأحزاب التي استجابت لذلك كان لديها مطالبٌ وقياداتٌ وطنيةٌ. ورغم الانقسامات الاجتماعية، بات يُنظر للتنافس السياسي على الحكم على أنّه تنافسٌ بين (مجموعاتٍ لها تمثيلٌ شعبيّ وأحزابٍ تمثل الوسط لها توجهاتٌ وطنيةٌ)، كلٌّ ذلك ساهم في ترسيخ الديمقراطية في إندونيسيا [125].

وعليه وبالعودة إلى سورية نجد أنّ المنظومة القانونية المتعلقة بالأحزاب أعاقَت نشوء حياةٍ حزبيةٍ وسياسيةٍ حرةٍ ومتساويةٍ في سورية، وكوّنت برفقة المنظومة الانتخابية هيمنة حزب البعث على الحياة السياسية على الصعيدين الوطني والمحلي. وهذا ما أظهرته نتائج الانتخابات المحلية للعام (2022) إذ بلغت نسبة الفائزين من مرشحي البعث (88) بالمئة من عدد الفائزين [126]. لذلك وفي سبيل إحياء حياةٍ سياسيةٍ حقيقيةٍ تُسهم في وقف النزاع ونقل الصراعات إلى ميادين السياسة السلمية، ولضمان إشراك الأحزاب والتجمعات الكثيرة التي نشأت في زمن الحرب في العملية السياسية، أو أقلّه ضمان قبولهم بها وعدم مجانبتهم لها، لا بُدّ من إعادة النظر في هذه النصوص بطريقةٍ تكفل النشوء الحرّ للأحزاب مع توفير آلياتٍ تضمن رقابة سلوكها وبرامجها وتدفعها للانفتاح والتطور.

[125] فرنشيسكا بيندا، وآخرون، مرجع سابق، ص 20-21.

[126] قسم المتابعة والأبحاث في حركة البناء الوطني، مرجع سابق، ص 40.

لقد بنت المنظومة القانونية الناظمة للامركزية في سورية، تنظيمًا لا مركزيًا قائمًا على بُنية هشة، سواء لجهة بُعدها المكاني أو الانتخابي.

فالجهة البُعد المكاني، جعلت تلك النصوص وجود الوحدات المحلية ونهايتها وما بينهما من ترسيم حدوده وتعديلها وتسمية هذه الوحدات مسائل خاضعةً بالملق لمشيئة المركز بشكلٍ عامٍّ وللسلطة التنفيذية بشكلٍ خاصٍّ.

أما لجهة بُعدها الانتخابي، فقد عطلت إيجابياته المتمثلة بجعل الانتخابات الوسيلة الأساسية لانتخاب الأغلبية العظمى من أعضاء المؤسسات المحلية، عبر نصوصٍ عدّةٍ منها ما هو مكرّسٌ بالقانون (107)، والذي جعل المحافظ الذي يعيّنه رئيس الجمهورية ويُقيله بسلطته التقديرية المطلقة عصب اللامركزية السورية. كما ربط تشكيل هذه المجالس المحلية والتنفيذية، ومحاسبة أعضائها وعزلهم، بضرورة موافقة السلطة التنفيذية. ومنها ما هو مكرّسٌ بقانون الأحزاب، والذي جعل وجود الأحزاب أمرًا منوطًا بمشيئة السلطة التنفيذية بعد أن ربط وجودها بضرورة الحصول على ترخيصٍ من لجنةٍ تُعيّن هذه السلطة أربعةً من أعضائها الخمسة، وأحاط طلب الترخيص بشروطٍ تعجيزيةٍ ومبهمّةٍ تتيح أمام المركز مجالًا لانتقائيةٍ واسعةٍ في منح التراخيص. بالإضافة لكل ذلك فرض قانون الانتخابات كوتا للعمال والفلاحين بنسبة خمسين بالمئة من مقاعد المجالس المحلية، وهو أمرٌ قد يعزز كفةً حزب البعث في الانتخابات نتيجة هيمنته الطويلة والمستمرة على العمل النقابي. ثم جاء دستور (2012)، ليفسح المجال أمام المُشرّع بالتراجع عن بعض إيجابيات القانون (107) بعد أن خوّل له سلطة تحديد طريقة تشكيل المجالس التنفيذية للوحدات المحلية واختيار رؤسائها، سواء بالتعيين أو الانتخاب. بعد أن كانت تلك العضوية- ماعدا منصب المحافظ - تتم بالانتخاب بموجب القانون المذكور.

وبالتالي فإنّ المنظومة القانونية السورية معززةٌ بدستور (2012) شيّدت بُنيةً هشةً للامركزية السورية، يصعب البناء عليها لإشادة نظامٍ لامركزيٍ يُطمئن مخاوف المناطق السورية المختلفة، التي عانت طويلًا من التهميش والتفاوت التنموي. وبالتالي يصعب معها تحقيق الغايات المرجوة من اللامركزية، ومهما أُعطيت المحليات من سلطاتٍ إداريةٍ وماليةٍ واسعةٍ كون وجود هذه الوحدات ونهايتها وتشكيل سلطاتها مرهونٌ بمصالح الساسة في المركز.

لذلك ونتيجة إيمان أغلب القوى السورية باللامركزية كحلٍّ للاستعصاء السوري، ونتيجة الفرصة التي يوفرها المجتمع الدولي عبر إدراجه لقضايا الإصلاح الدستوري ضمن متطلبات الحل السياسي، فإنّه من المفيد بمكان العمل على تكريس نصوصٍ دستوريةٍ واضحةٍ ومرنةٍ تضع الحجر الأساس لتشييد بُنيةٍ ديمقراطيةٍ متينةٍ للامركزية السورية تُطمئن القوى المحلية في مختلف المناطق وتضمن حقوقهم في المشاركة في صنع قراراتهم المحلي. وتستطيع التجاوب مع التغيرات والتطورات التي قد تشهدها البلاد بعد انتهاء النزاع.

لقد تطرّق البحث لجملةٍ من الآليات التي اتبعتها بعض الدول المنقسمة ودول ما بعد النزاع لتشييد دعائم

نظامها اللامركزي، كتلك التي انصبت على تعزيز البعد المكاني للامركزية، ومنها النصُّ الدستوري على اتباع اللامركزية، وتكريس التقسيمات الإدارية دستورياً بطريقةٍ مرنةٍ تتيح إنشاء تقسيماتٍ أخرى تواكب متطلبات الدولة والمحليات المتغيرة. ومنها وضع معايير واضحةٍ لإيجاد الوحدات المحلية الجديدة ترسيم حدودها وتعديلها وتسميتها، بهدف إخراج هذه القضايا من دائرة التسييس والتجاذبات السياسية والثقافية. كما تم البحث في الآليات التي انصبت على البُعد الانتخابي للامركزية، والتي هدفت إلى تفعيل المشاركة الشعبية الحرّة والمتساوية في العمل المحلي. ومنها فرض أنظمة الكوتا لضمان مشاركة الفئات المهمشة. منها ما انصبَّ على تطوير أنظمةٍ قانونيةٍ مرنةٍ تتيح لمختلف الأحزاب، حتى المناطقية منها المشاركة في الانتخابات المحلية والعمل المحلي من جهةٍ، وتضمن اعتدالها وانفتاحها في ذات الوقت.

أولاً: الكتب

1. سليمان، عصام. الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2020.
2. طلبة، عبد الله. مقرر الإدارة المحلية. دمشق: جامعة دمشق، 1990-1989.
3. كامل، ليلي. النظم السياسية الدولة والحكومة. القاهرة: دار الفكر العربي، 1971.
4. وحدة المعلومات. حول المركزية واللامركزية في سورية بين التطبيق والنظرية. دمشق: مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، الكتاب السنوي الرابع، بدون تاريخ.

ثانياً: الدراسات والأبحاث

1. أندرسون، جورج. مقدمة عن الفيدرالية: ما هي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟ كندا: منتدى الأنظمة الفيدرالية، 2007.
2. إبراهيم، محمد عبد الهادي. "الفرص والتحديات: اللامركزية وتشكيل النخب النسائية المحلية". المركز العربي للبحوث والدراسات، 30 أبريل 2019.
3. بخش، فرانشسكا بيندا، وآخرون. التحول نحو الديمقراطية: الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2005.
4. بركيس، سارة، ومروان المعشر. اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق وتمكين الشعب. مركز كارنيغي، 11 حزيران 2018.
5. بن عمر، ياسين. "حق تقرير المصير وحق الانفصال في القانون الدولي المعاصر". مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 12، كانون الثاني 2016.
6. بونيل، كارمينا، سكوتي، ريتا، فالنتينا. "تقييم العمليات الانتقالية الدستورية". المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2015-2016.
7. حجي، إبراهيم. "كيف يمكن زيادة مشاركة المرأة في المجالس المحلية؟" موقع إضاءات، 5 آذار 2022.
8. داوود، عباس غالي، وخالد محمد بن عمور. "منطقة الجبل الأخضر في ليبيا: دراسة في الجغرافية الإدارية". مجلة الأستاذ، العدد 203، 2012.
9. الشاكر، محمد خالد. "بناء الدستور ومستويات الحكم اللامركزي: الحماية القانونية لفكرة عدم تركيز السلطة". المرصد السوري لحقوق الإنسان، 26 نوفمبر 2018.
10. شودري، سوجيت وآخرون. النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.
11. صالح، سامية خضر. المشاركة السياسية والديمقراطية: اتجاهات نظرية تسهم في فهم الواقع. كتب عربية، 2005.

12. عبد الوهاب، محمد سمير. اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق. جامعة القاهرة، 2009.
13. عواد، زياد، وأغنيس فافيه. الانتخابات في زمن الحرب: مجلس الشعب السوري 2016-2020. مركز 30 Medirections، أبريل 2020.
14. عثمان، محمد عادل. تأصيل مفهوم المشاركة السياسية. المركز الديمقراطي العربي، 2016.
15. كبتي، نجيب أحمد محمد. "اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية". مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراتة، المجلد 5، العدد 1، 2017.
16. محمد، نبيه. الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركزية. الطبعة الأولى، 2019.
17. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. الفيدرالية. أيار 2015.
18. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. 2014.
19. شاطري، كاهنة. "تطور اللامركزية الإدارية: فرنسا والجزائر نموذجا". مجلة جيل للدراسات والعلاقات الدولية، العدد 13، 13 كانون الثاني 2018.
20. قسم المتابعة والأبحاث في حركة البناء الوطني. حوكمة التنمية المحلية في سوريا خلال مرحلة التعافي. 2022.
21. ذبيح، عماد دمان. "الضمانات القانونية لحماية حق تكوين الأحزاب". مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، 2016.
22. الديمقراطية في مواجهة التغيير: دليل إلى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية. المعهد الديمقراطي الوطني، 2012.

ثالثاً: المقالات الصحفية

1. 99 حزباً كردياً في سوريا. قناة العالم، حزيران 2020.
2. آزاد أحمد علي. "الحزام العربي في الجزيرة السورية". كولان ميديا، 24 حزيران 2015.
3. إبراهيم، محمد عبد الستار. "مقاطعة عفرين تغير أسماء القرى والطرق إلى الكردية". سوريا على طول، 25 أيار 2016.
4. المسالمة، سميرة. "السوريون الكرد في بازار المصطلحات: اللامركزية والفيدرالية". العربي الجديد، 21 شباط 2022.
5. الباحث حسان يونس. "طالب بوقف التعريب". سناك سوري، 11 أيلول 2019.
6. بعد تعريبها... "الأكراد يستعيدون الأسماء الأصلية". جريدة النهار، 23 تشرين الأول 2016.

7. سليمان، طارق. "ميليشيا أسد تغير أسماء 4 مدن". شبكة أورينت، 21 نيسان 2023.
8. غصن، زياد. "اللامركزية في مسارات الحل". جريدة الأخبار، 17 كانون الثاني 2023.
9. النبهان، عبد الرزاق. "أسماء كردية للبلدات والقرى". عربي 21، 7 أيلول 2015.
10. العناني، خليل. "حزب العدالة والحرية الإخواني". موقع صدق، 1 حزيران 2011.
11. النشر غير معروف. "اللامركزية والتمثيل النسائي في تونس". تضامن، 23 أيلول 2019.
12. دياب، نادر. "العزل السياسي في مصر". الأجنحة القانونية، 4 كانون الأول 2013.
13. سوريون من أجل الحقيقة والعدالة. "التمييز القائم على أساس الأصل القومي". 1 كانون الأول 2020.
14. النمر، مصطفى. "اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط". المعهد المصري للدراسات، 16 تشرين الأول 2017.

رابعاً: الدساتير

1. الدستور الألماني لعام 1949.
2. الدستور المصري لعام 2014.
3. دستور البرتغال لعام 1976.
4. دستور إسبانيا لعام 1978.
5. دستور إيطاليا لعام 1974.
6. دستور سورية لعام 2012.

خامساً: القوانين

1. القانون رقم 107 لعام 2011 في سورية.
2. المرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011 في سورية.