

سورية: دستور "الأزمة" أم أزمة الدستور؟

د. إبراهيم درّاجي*

ملخص

شكل إصدار الدستور السوري لسنة 2012 إحدى المحطات الهامة في مسار الأزمة السورية التي بلغت حد الصراع المسلّح متعدد الأبعاد الإقليمية والدولية. حيث كان يُنظر إليه على أنه قد يكون أحد الخطوات الهامة والمؤثرة في الحد من التدهور الكبير الذي كانت تشهده البلاد حينها.

أدى الدستور السوري، برأي أنصاره، الغرض من إصداره فلبى برأيهم المطالب الشعبية، وأدخل تعديلات جذرية في بنية النظام السياسي من خلال سماحه بالتعددية السياسية وإقراره، لأول مرة، منذ استقلال البلاد، آلية لانتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرةً.

بالمقابل تعرض هذا الدستور لانتقاد كبير من معارضيه الذي يرون أنه لم يحترم، شكلياً وإجرائياً، معايير الشفافية والمشاركة الشعبية والمجتمعية الواجب مراعاتها في أي دستور ديمقراطي، فضلاً عن أنه، من حيث المضمون، لم يأت بشيء جديد ومختلف عما كان سائداً في الدساتير السابقة. بل أنه أخفق كذلك في تطبيق حقيقي للنصوص الجديدة القليلة التي أتى بها حيث أنه أفرغ، بنصوص دستورية أو قانونية أو ممارسات عملية لاحقة، تلك المواد الجديدة من محتواها ومن قدرتها على تحقيق أي تغيير في واقع الحياة السياسية في سورية.

تعالج هذه الورقة، من ناحية دستورية، وجهات النظر السياسية السابقة، وهي تحلل الظروف التي تم اعتماد الدستور السوري خلالها، والآليات التي أتت في مسار إصداره الاجرائي، وتقرن ما تضمنه من أحكام مع مضمون الدستور الذي سبقه لبيان مدة تبيّنه بالفعل أحكام دستورية جديدة، ثم تتطرق أخيراً لمدى وكيفية تطبيق تلك النصوص الدستورية الجديدة على أرض الواقع بصورة عملية وذلك بعد مضي عشر سنوات كاملة على بدء نفاذ هذا الدستور.

* أكاديمي وعضو اللجنة الدستورية السورية عن كتلة المجتمع المدني.

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

تعمّدت هذه الورقة عرض وجهتي النظر المتناقضتين لأنصار الحكومة السورية ومعارضيهما، بصورة أمينة، وبغض النظر عن مدى توافق كاتب الورقة أو اختلافه مع تلك الآراء، وذلك بهدف إتاحة الفرصة والمجال لعرض وجهتي نظر متناقضتين وتحليلهما بصورة هادئة في محاولة لإدخال ثقافة "قبول رأي الآخر" بمعزل عن الموافقة عليه أو الموقف المسبق منه وهو ما يتم افتقاده في سورية حالياً بكافة المجالات، ومن ضمنها مجال النقاش الدستوري، وفق ما رصده كاتب الورقة بحكم عضويته في اللجنة الدستورية السورية الحالية ممثلاً لمكون المجتمع المدني فيها.

الكلمات المفتاحية: الثورة السورية، أزمة الدستور، المشاركة المجتمعية، آليات تنفيذية، حقوق المرأة، أحكام دستورية جديدة، انتخابات، دستورية القوانين.

قائمة المحتويات

114	المقدمة.....
115	القسم الأول: مدى مراعاة الدستور السوري لسنة 2012 لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية.....
116	أولاً: تشكيل لجنة صياغة الدستور.....
119	ثانياً: مدى مراعاة اعتبارات المشاركة المجتمعية والشعبية أثناء صياغة دستور 2012.....
120	ثالثاً: طريقة إقرار دستور 2012 ومدى مشاركة الشعب بها.....
122	القسم الثاني: مدى تلبية الدستور السوري لسنة 2012 للتطلعات والمطالب الشعبية.....
122	أولاً: المطالبات الشعبية والدستور.....
123	ثانياً: تحليل النصوص الدستورية الجديدة.....
130	القسم الثالث: مدى نجاح وفعالية الدستور السوري لسنة 2012 في التطبيق.....
130	أولاً: مدى الالتزام بتطبيق الأحكام الدستورية الجديدة.....
136	ثانياً: مدى التراجع عن المكاسب والنصوص الدستورية الجديدة.....
138	ثالثاً: علاقة شكل نظام الحكم في سورية بالخيار الدستوري الذي تم تبنيه.....
139	الخاتمة.....
142	قائمة المراجع.....

المقدمة

يبود الدستور شديد الارتباط بكافة الأزمات التي عرفتها الدولة السورية منذ ظهورها بشكلها المعاصر بعد الانفصال عن الدولة العثمانية في أعقاب الثورة العربية الكبرى. حيث وُضعت غالبية الدساتير السورية في ظروف غير طبيعية ولمواجهة أزمات كانت تواجهها الأمة وسواء أكان مصدر تلك الأزمات احتلال خارجي أو انقلاب داخلي.

بعد انهيار السلطنة العثمانية بدأ تاريخ سوريا الحديث. فبتاريخ 2 تموز/ يوليو 1919 انعقد المؤتمر السوري واتخذ قراراً وجهه إلى لجنة الاستفتاء الأمريكية جاء فيه أنهم يطالبون بأن (تكون حكومة هذه البلاد السورية ملكية، مدنية، نيابية، تُدار مقاطعاتها على طريقة اللامركزية الواسعة وتُحفظ فيها حقوق الأقليات...). ثم اتخذ المؤتمر السوري قراراً بتاريخ 6 آذار/ مارس لتقرير شكل الدولة ووضع دستور للبلاد، لكن لم يستطع المؤتمر أن يتابع مهمته بسبب خضوع سورية للانتداب الفرنسي الذي شهدت خلاله البلاد عدّة مشاريع دستورية بعضها طبّق والبعض الآخر لم يدخل حيز النفاذ.

بعد الاستقلال دخلت البلاد لسنوات طويلة في متاهة الانقلابات العسكرية المتلاحقة والتي كان لها انعكاسات وتداعيات دستورية واضحة سواء لجهة "تعطيل" العمل بأحكام الدستور في أكثر من مناسبة، أو لناحية "تفصيل" دساتير لخدمة أشخاص بعينهم أو مشاريع بذاتها.

يكشف التاريخ الدستوري السوري بوضوح عن حجم "التدخل العسكري" عبر الانقلاب المباشر أو الحكم غير المباشر في العملية السياسية وكذلك الدستورية. ويبين أن الدولة السورية لديها "تاريخ عريق" من التداخل "اللاشرعي" بين العسكر والدستور والسياسة. لتبرير ما لا يبزر وصوغ الأنظمة الدستورية المناسبة لمزاج أو مقاس وشخصية الحاكم. حيث عرفت البلاد خلال تاريخها الدستوري المعاصر مشروع دستور 1949 بعد انقلاب حسني الزعيم، و دستور 1950 بعد انقلاب سامي الحناوي، و دستور عام 1953 بعد انقلاب أديب الشيشكلي. وفي العام 1958 وقّعت حكومتا مصر وسوريا اتفاقاً يتضمن أسس الوحدة بين البلدين فخضعت البلاد لدستور الوحدة. وبعد الانفصال في العام 1961 خضعت البلاد لدستور مؤقت جديد، وهو ما تزامن مع سيطرة حزب البعث العربي الاشتراكي على السلطة، حيث شهدت البلاد إصدار عدّة دساتير تشكّل مرحلة جديدة وانفصالياً - وإن لم يكن كاملاً - عن مفهوم القانون العام الغربي، باتجاه النظم السياسية الاشتراكية. وخضعت البلاد خلاله لدستور 1964 و دستور عام 1969 ودستور عام 1971 ومن ثم دستور عام 1973 الذي أثار جدلاً كبيراً منذ إقراره (بسبب طريقة إصداره، و غلبة الطابع الأيدلوجي عليه وفق عقيدة حزب البعث الحاكم، وخرقه لمبدأ الفصل بين السلطات، وإلغاءه فعلياً للحياة السياسية في سورية من خلال تنصيبه لحزب البعث الحاكم "حزباً قائداً للدولة والمجتمع"). وكان تغيير مواده، كلياً أو جزئياً، أحد المطالب الأساسية للاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في العام 2011.

لا يخرج الدستور السوري الحالي، الذي تم اعتماده سنة 2012، عن مسار الترابط الحكمي في سورية ما بين الدستور والأزمات حيث يرتبط إصداره بالأحداث التي شهدتها البلاد منذ شهر آذار/مارس 2011 والتي بدأت كحركة احتجاجات

شعبية وسرعان ما تطورت لتصبح صراعاً مسلحاً بات يحمل الكثير من الأبعاد الإقليمية والدولية والتي لا تزال تداعياتها قائمة ومستمرة بعد مرور أكثر من عقد على بدء تلك الأحداث.

تتطرق هذه الورقة بالتحليل والتقييم إلى الدستور السوري الذي صدر بعد أقل من عام على بدء تلك الأحداث في سورية وبغرض مواجهة "الأزمة" التي كانت تتعرض لها البلاد لبيان في ما إذا كان هذا الدستور هو بالفعل أداة ووسيلة لحل الأزمة السورية أم أنه كان سبباً إضافياً لتعقيد تلك الأزمة والدفع بها إلى المسار الذي سلكته في أعقاب اعتماد ذلك الدستور؟ لمحاولة الإجابة على هذا التساؤل الجوهرى ولتوضيح في ما إذا كان الدستور السوري لسنة 2012 هو أداة لحل "الأزمة" السورية أم سبباً إضافياً لتعقيدها ستتطرق هذه الورقة إلى الظروف والسياق الذي صدر فيه ذلك الدستور، إضافةً إلى تحليل مضمونه ومقارنته بالدستور الذي سبقه، وكذلك تحليل ما تم تطبيقه منه وأسباب النجاح أو الفشل في تطبيقه بعد مضي أكثر من عقد كامل على اعتماده ودخوله حيز التنفيذ.

اعتمدت هذه الورقة على مجموعة من المراجع ذات الصلة بتلك المرحلة الزمنية، إضافةً إلى مقابلات تمت مع بعض الأشخاص المرتبطين بتلك المرحلة والمساهمين بها، وقد سعت لعرض متوازن لمختلف الآراء ووجهات النظر مع إجراء تقييم نقدي موضوعي لما تم في تلك المرحلة. مُتبعاً المنهج الوصفي لوصف الأحداث التي تمت في تلك المرحلة بهدف تحليلها تحليلاً دقيقاً، وكذلك المنهج التحليلي القانوني من خلال تحليل الآراء القانونية ووجهات النظر المختلفة وتقييمها بصورة موضوعية.

القسم الأول: مدى مراعاة الدستور السوري لسنة 2012 لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية

لعمد طويلاً، وعلى مستوى العالم، ظلّ الدستور عملاً "نخبوياً" تُصدره السلطة الحاكمة للشعب الذي يتعين عليه الامتثال، حكماً وتلقائياً، لقواعده والخضوع لها دون أي مناقشة أو مشاركة، وغالباً دون أي معرفة أيضاً بمضمون تلك القواعد والأحكام. يتنافى ذلك المفهوم "الفوقي" لآلية صياغة الدستور واعتماده مع مفهوم الدستور ذاته والغرض منه والترويج له كعقد اجتماعي ينظم العلاقة بين مكونات الأمة في ما بينها، وبين الدولة ومواطنيها والمقيمين على إقليمها أيضاً.¹ ولهذا فقد غيرت التطورات اللاحقة، السياسية والديمقراطية والحقوقية، من ذلك المفهوم فلم يعد وضع الدساتير حقاً مُطلقاً للحاكم، أو عملاً تختص به البرلمانات والجمعيات التأسيسية، أو فقهاء القانون الدستوري، أو الدولة، بل أصبحت مشاركة القوى المجتمعية المختلفة في وضع الدستور واقعاً حتمه التوسّع في مفهوم ومضمون الحقوق الديمقراطية للشعب، وحقاً دولياً أقره القانون الدولي، وحقاً أخلاقياً على كل من المواطنين والمسؤولين في الدولة.²

1 إبراهيم دراجي، *سوريا. بدائل دستورية* (بيروت: الإسكوا، 2017)، ص 75.

2 ياسمين فاروق أبو العينين ونادية عبد العظيم، *المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: درس مستفادة من التجارب الدولية* (القاهرة: منشورات مركز العقد الاجتماعي، 2013)، ص 5.

نناقش في الصفحات اللاحقة مدى مراعاة الدستور السوري لسنة 2012 لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية في صياغته واعتماده.

أولاً: تشكيل لجنة صياغة الدستور

استجابةً لمطالب المتظاهرين (وفق رأي المؤيدين للحكومة) أو بهدف التحايل على تلك المطالب الشعبية (وفقاً لقناعة معارضيها) أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ 2011/10/15 القرار الجمهوري رقم 33 القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية. وحدد القرار المذكور مدة أربعة أشهر من تاريخ صدوره لكي تتجز اللجنة عملها. وقد تضمن هذا القرار أسماء 29 شخصية من بينهم ثلاث سيدات فقط قبل أن يتقلص العدد إلى 28 نتيجة انسحاب أحد أعضائها فور تكليفه. وقد تم تكليف الحقوقي مظهر العنبري برئاسة هذه اللجنة.

تركزت انتقادات المعارضة والجهات الحقوقية المستقلة هنا على طريقة تعيين اللجنة التي صاغت مسودة الدستور. لأنه برأيها "من حيث المبدأ، كان من المفروض أن تضع الدستور هيئة تأسيسية منتخبة من الشعب تشارك فيها مختلف الاتجاهات السياسية والفئات الاقتصادية والاجتماعية، ومختلف تنوعات فئات المجتمع السوري، كي يكون الدستور مليئاً لمصالح وطموحات الجميع، وتضع هذه الهيئة أسس مشروع الدستور، ثم تكلف لجنة من المختصين والأكاديميين والقانونيين صياغته وإعداده، ثم بعد ذلك يطرح على الاستفتاء الشعبي بعد فترة كافية من الحوار والنقاش".³ وهو ما لم يتحقق في مشروع الدستور السوري فقد وضعت لجنة شكلها رئيس الجمهورية من الأشخاص الموالين فقط، يمثل معظمهم شريحة واحدة من المجتمع. ولهذا اعتبرت هيئة التنسيق المعارضة،⁴ على سبيل المثال، أن هذا الدستور قد كُتب

"... ودون أن يشارك في إعداد هذا النص أي من القوى السياسية الكثيرة في البلاد، اللهم سوى أتباع النظام المجريين في (الجبهة الوطنية التقدمية)، ودون أن تشارك أي شخصية وطنية حقوقية عامة تحظى بثقة المجتمع واحترامه".⁵ برغم أن آراء أخرى كان ترى أن تلك اللجنة ضمت بالفعل بعض الأسماء التي كانت خارج منظومة الحكم الرسمي، وبعض الشخصيات التي أُطلق عليها حينها المعارضة الوطنية الداخلية والمقصود بذلك "الجبهة الوطنية للتغيير والتحرير" التي تشكل تحالف حزب الإرادة الشعبية والحزب السوري القومي الاجتماعي.

يتفق مع هذا الرأي أيضاً أحد أعضاء اللجنة المعنية بموجب القرار الجمهوري لصياغة مسودة ذلك الدستور وهو الحقوقي عبد الحي السيد الذي تقدّم باستقالته فور تعيينه في هذه اللجنة. وذكر في كتاب خطي قدمه إلى رئيس اللجنة: "... علمت بخبر تسميتي عضواً في اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور الجمهورية العربية السورية من وسائل الأنباء"،

3 حسين عودات، "حول مشروع الدستور السوري"، البيان، 25 شباط/فبراير 2012.

4 ائتلاف مكون من مجموعة من الأحزاب الوطنية والقومية الاشتراكية والشيوعية في سورية بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي.

5 بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول "الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم"، المكتب التنفيذي، دمشق في 26 شباط/فبراير 2012.

مضيفاً "وتقديرًا مني لأهمية الدستور كوثيقة أساسية تنظم الحياة العامة في البلاد وخاصة في المرحلة الراهنة، فإنني كقانوني أو من بان الصياغة المثلى للدستور تأتي عبر التداول في جمعية تأسيسية، كما عرفت سورية ذلك في أحقاب دستورية مختلفة، وبناء عليه، فإنني أعتذر عن المشاركة في أعماله."⁶

علمًا أن آراء أخرى كانت قد أوضحت أن هنالك طريقتان مقبولتان ومتبعتان عالمياً لكتابة مشروع الدستور. يتّم بموجب الطريقة الأولى انتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور. بينما تقوم الطريقة الثانية على اختيار خبراء قانونيين لوضع المسودة الأولى للدستور، ومن ثم يُعرض على الاستفتاء العام. ويذهب هذا الرأي، إلى أنه مما لا شك فيه أن الطريقة الأولى هي الأكثر ديمقراطية، لكنها ليست بالضرورة الأفضل، لأن انتخاب الجمعية التأسيسية قد يؤدي (بخاصة في دول العالم الثالث، حيث تكون المعايير الشخصية مرجحة على المعايير الموضوعية) إلى تشكيل جمعية تأسيسية من أشخاص ليسوا خبراء قانونيين، ولا يتمتعون بالاستقلال والموضوعية. أما الأسلوب الثاني، فهو أقل ديمقراطية، لكنه الأنجع للحالة السورية، بخاصة عندما يكون أعضاء لجنة الصياغة من الخبراء المشهود لهم بالموضوعية والاستقلالية والخبرة القانونية، وبشرط أن يكون هنالك مناقشة عامة (من قبل الجمهور) لمواد الدستور قبل طرحه على الاستفتاء.⁷

بالمحصلة فإن عملية كتابة الدستور، وفقاً لمعارضتي تلك العملية، لم تكن تشاركية شفافة بل أنها أتت بمرسوم رئاسي لم يراع إطلاقاً وجود قوى أخرى اجتماعية أو سياسية أو نقابية أو مهنية لها دور ومصحة بأن تشارك بصياغة دستور حقيقي يقرر حال البلاد بشكل عام وليس حال السلطة الحاكمة فقط.

أمّا بالنسبة لأنصار تلك العملية الدستورية، بالشكل الذي تمت فيه، فلا هنا تُوجد رواية رسمية لتبرير ذلك المسار إلا أن رصد وتحليل التعاطي الرسمي مع عملية تشكيل اللجنة والمواقف المُعلنة للأوساط المشاركة بعملية صياغة ذلك الدستور كانت تُؤكّد أن "التشاركية" متحققة في عملية صياغة الدستور لأن غالبية أصحاب المصلحة الحقيقية قد شاركوا بالفعل في تلك العملية باعتبار أن المجتمع المدني "ليس قاصراً على الجمعيات الأهلية وجماعات حقوق الإنسان فحسب" بل أنه يشمل أيضاً نقابات واتحادات مهنية فضلاً عن أحزاب سياسية وكل هؤلاء شاركوا بالفعل في لجنة صياغة الدستور التي ضمت في عضويتها ممثلين لحزب البعث الحاكم وبقية الأحزاب الأخرى المتحالفة معه في إطار الجبهة الوطنية التقدمية، إضافةً إلى رؤساء أو ممثلين نقابة المحامين واتحاد الفلاحين وكذلك اتحاد العمال في سورية فضلاً عن رئيس جمعية أهلية.⁸

وتؤكد الرواية "شبه الرسمية" أنه تمت مراعاة عدّة معايير في انتقاء وتعيين أعضاء لجنة الصياغة منها "الاختصاص والتعددية" بحكم أنها تضمنت مستقلين وممثلين للأحزاب القائمة والمتحالفة مع حزب البعث الحاكم مع تبرير كون أغلبية

6 نص رسالة الاعتذار الذي قدّمها الحقوقي عبد الحي السيد إلى رئيس لجنة صياغة الدستور مظهر العنبري بعد يومين من تكليفه بعضوية تلك اللجنة.

7 موسى مري، "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور"، *بلدنا*، 15 شباط/فبراير 2012.

8 المقصود بذلك جمعية الاقتصاديين السوريين والتي مثلها رئيسها الذي سبق أن شغل سابقاً منصب وزير التخطيط وكذلك وزير التعليم العالي في حكومات حزب البعث السابقة.

أعضاء اللجنة من المنتمين لحزب البعث الحاكم بكونه "أمر طبيعي ومنطقي" نظراً لأن حزب البعث الحاكم هو الأقوى على الساحة السياسية السورية والأكثر انتشاراً.⁹

إلا أن هذا الرأي تنفيه آراء حقوقية أخرى تؤكد بدورها أن عملية كتابة الدستور لم تكن تشاركية على الإطلاق بل أنها آتت بمرسوم رئاسي لم يراع إطلاقاً وجود قوى أخرى اجتماعية أو سياسية أو نقابية أو مهنية لها دور ومصصلحة بأن تشارك بصياغة دستور حقيقي يقرر حال البلاد بشكل عام وليس حال السلطة الحاكمة فقط.

وتعتبر تلك الآراء أن المجتمع المدني لم يكن له أي دور لا في صياغة دستور عام 2012 ولا الدساتير التي سبقته لأنه "لم يكن هناك مجتمع مدني حقيقي، في سورية، طوال خمسين سنة ماضية" باعتبار أن "قانون الجمعيات في سورية يمنع ويضع شروطاً أمنية وتعجيزية على إنشاء وتكوّن مجتمع مدني حقيقي وما يُسمح به هو مجرد جمعيات لأدوار خدمية وطبية واجتماعية مرتبطة بجهات معينة أو بدور العبادة من مساجد أو كنائس فقط".

وهو ما ينطبق أيضاً على الأحزاب التي لم يكن يُسمح بإنشائها وكانت قاصرة على حزب البعث الحاكم "والقائد للدولة والمجتمع" وأحزاب محدودة منضوية في تحالف معه ضمن مظلة الجبهة الوطنية التقدمية.¹⁰ وبالتالي فإن الأحزاب السياسية المرخصة هي بمواصفات محددة والمواصفات تُقاس بمقاس السلطة وليس بمقاس الحاجات الفعلية للمجتمع المدني والمجتمع السوري بشكل عام. لذلك لا يوجد حديث عن أحزاب سياسية مستقلة لها برنامج مستقل أو برنامج خاص بعيداً عن "الأجهزة الأمنية".

أمّا بالنسبة لمشاركة المحامين أو القضاة ورجال الاعلام فترى المعارضة بأن لجنة صياغة الدستور كانت تضم شخصيات تنتمي لهذا الكيان ولكن تم اختيارهم من قبل المؤسسات التنفيذية وليس من قبل المؤسسة القانونية أو القضائية أو الأكاديمية، ودون "وجود قناعة، أو رغبة، أو قدرة" لهؤلاء الأشخاص على بناء دستور تشاركي ديمقراطي حقيقي. علماً أنه أثناء عملية صياغة الدستور لم يتم التواصل مع أي شخص معارض أو مستقل "يعمل خارج الإطار الرسمي الحكومي أو الأمني".

علماً أن تيارات المعارضة السورية المتعددة كانت قد رفضت المشاركة في لجنة وضع الدستور عند تشكيلها، لأنها حسب وجهة نظرها تؤدي مهمتها في ظروف سيئة جداً، وغير صحية، وعلى أشلاء آلاف القتلى، وعشرات آلاف المعتقلين والمشردين، وانتشار الجيش والقوات المسلحة والأمنية في شوارع القرى والبلدات والمدن السورية، مفترضة إصرار النظام المسبق على أن يكون الدستور على صورته وحسب مصالحه.¹¹

9 لقاء غير منشور أجراه كاتب هذه الورقة مع بعض أعضاء لجنة صياغة دستور 2012.

10 سبق تشكيل لجنة صياغة الدستور بأشهر محدودة صدور قانون جديد للأحزاب في العام 2011 بعد أشهر من بداية الاحتجاجات في سورية لكن المعارضة اعتبرت أيضاً أن "الأحزاب الجديدة التي رُخصت لاحقاً هي أيضاً مجردة واجهة وتابعة للسلطة وإن اعتبرت نفسها مستقلة".

11 عودات، "حول مشروع الدستور السوري".

إن تقييم موضوعي لتلك الحقبة يقتضي التساؤل عن مدى إمكانية قبول المعارضة - في ذلك الوقت، المشاركة في لجنة صياغة الدستور، لو تم دعوتها، ومدى صوابية مقاطعتها لتلك العملية وكذلك مدى قدرتها في حال مشاركتها على إحداث تغيير حقيقي في ذلك الدستور وفي مسار الأحداث اللاحقة؟

لا جواب حاسم على كل هذه التساؤلات علماً أنه في تلك الفترة، خريف 2011، كان هناك انقسام كبير وتشدد بالمواقف عند كلا الطرفين فالسلطة لا تريد أن تشارك أحداً، بصورة فعلية ومؤثرة، وتتجنب إحداث تغيير حقيقي حتى في الآلية والمسار الاجرائي للعملية الدستورية وبعض من يزعمون تمثيل المعارضة السياسية كانوا لا يريدون التفاوض أو الحوار في تلك المرحلة الا على استلام السلطة فقط. مع وجود قناعة بأن المعارضة كانت سترفض المشاركة في ذلك المسار الدستوري، فيما لو تم دعوتها للمشاركة به، وذلك بسبب طريقة تشكيل اللجنة الدستورية والآلية التي أتت في صياغة وإقرار الدستور من جهة، والطريقة العنيفة التي ردت بها الحكومة على حركة الاحتجاجات الشعبية. وهو ما يقودنا إلى التأكيد على أن الأمر كان سيحتاج لبيئة وتحضيرات لم تكن قائمة فضلاً عن انعدام مناخ الثقة الذي كان ولا يزال قائماً في سورية.

ثانياً: مدى مراعاة اعتبارات المشاركة المجتمعية والشعبية أثناء صياغة دستور 2012

كما سبقت الإشارة فإنه حتى لو لجأت الحكومات إلى خيار "تعيين" خبراء قانونيين لوضع المسودة الأولى للدستور قبل عرضه على الاستفتاء العام بدلاً من "انتخاب" جمعية تأسيسية فإن هذا يتطلب، إضافةً إلى كون أعضاء لجنة الصياغة من الخبراء المشهود لهم بالموضوعية والاستقلالية والخبرة القانونية، أن يكون هناك مناقشة عامة (من قبل الجمهور) لمواد الدستور قبل طرحه على الاستفتاء.¹² وهو ما يجسد مفهوم "المشاركة الشعبية" واعتبارات الشفافية في صياغة الدساتير. وهو، أيضاً، ما لم تتم مراعاته في صياغة الدستور السوري الحالي.

لهذا فقد ركزت الانتقادات، التي استهدفت مسار العملية الدستورية السورية لصياغة دستور 2012، أيضاً على غياب المشاركة الشعبية و الشفافية بشكل مطلق سواء أثناء صياغة الدستور، وهي عملية كانت تتم اجتماعاتها وسط سرية وتكتم شديد "رغم تعيين ناطق رسمي بإسم اللجنة"، أو حتى أثناء الاستفتاء عليه وبعد إقراره، نظراً لعدم وجود أو نشر لمحاضر اجتماعات ومناقشات أعضاء لجنة صياغته وبرغم مضي قرابة العشر سنوات على إقراره، فضلاً عن "عدم طرح مشروع الدستور على النقاش العام في وسائل الإعلام والمراكز والمؤسسات الثقافية والجامعات لإظهار حسناته وسيئاته أمام الرأي العام".¹³ خلافاً لما هو متبع عند صياغة الدساتير عالمياً حيث يتعين إخضاع مسودته ومشاريعه إلى نقاش وحوار تجريه حوله وسائل الإعلام والصحافة والمنديات الثقافية والهيئات النقابية والمهنية ومنظمات المجتمع المدني والأهلي ومختلف الجهات ذات العلاقة، بحيث يُشبع دراسة وحواراً ونقاشاً شعبياً يشمل الملاحظات عليه من قبل هذه الفئات جميعها،

12 متري، "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور".

13 بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول "الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم".

وتتحقق صورة واضحة عنه وعن مضمونه لدى جميع الناخبين من أبناء الشعب، بحيث يتاح لهم إبداء آرائهم الحقيقية والأقرب للصحة والموضوعية بالرفض والقبول خلال الاستفتاء. وقد درجت معظم دول العالم بل كل دول العالم المعاصرة، على إتباع هذه المراحل والتقاليد. وهو ما لم يُتبع في سورية "وكل ما قامت به الحكومة، برأي معارضيهما، هو نشر نص الدستور ونشر آيات المديح والثناء عليه".¹⁴

بالمقابل ترى بعض الأطراف المشاركة في عملية صياغة ذلك الدستور أن معايير الشفافية و المشاركة الشعبية في تلك المرحلة كانت متحققة فعلاً حيث أن "الاستفتاء رافقه عملية شرح ونشر وعي ومشاركة، ربما، ليس لكل السوريين حيث لم يكن بالإمكان الوصول للجميع إمّا لأسباب أمنية ولوجستية أو لكون هناك أشخاص لم يكونوا معنيين أو مهتمين بالعملية الدستورية وهو ما ينسجم مع وجود ظاهرة موجودة مسبقاً في سورية وهي تساؤل الاهتمام بالعمل العام والانتخاب حتى أن نسبة المشاركة بالانتخابات في بعض المناطق، قبل الحرب، لم تكن تزيد عن 5%".¹⁵

رغم أن "المناخ الشعبي العام"، في تلك المرحلة الزمنية، كان يعتبر أن الحديث عن "مشاركة شعبية" في تلك الفترة من العام 2012 هو أمر "غير واقعي" لأنه لم يكن أحد معني في تلك المرحلة بالمشاركة الشعبية فبالنسبة للناس كان العنف قد بدأ وكان اهتمامهم منصباً على كيفية إيقاف ذلك العنف أو تلافي مخاطره.

ثالثاً: طريقة إقرار دستور 2012 ومدى مشاركة الشعب بها

لم يقتصر النقد الذي طال دستور 2012 على آلية تشكيل لجنة كتابة الدستور بل شمل أيضاً ظروف وتوقيت "الاستفتاء عليه" أيضاً. فبعد أن أتمت اللجنة صياغة مشروع الدستور الجديد وسلمته لرئيس الجمهورية أصدر الرئيس المرسوم الرئاسي رقم 85 لعام 2012 القاضي بتحديد يوم الأحد الواقع في 26 شباط / فبراير 2012 موعداً للاستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية الجديد.¹⁶

وهو ما رفضته قوى المعارضة حينها حيث ترافقت الدعوة الرسمية للاستفتاء على الدستور مع دعوات مماثلة من قوى المعارضة وبعض منظمات المجتمع المدني، في الداخل والخارج، لمقاطعة عملية الاستفتاء على الدستور. ومن هذه الدعوات، على سبيل المثال، البيان الصادر عن الهيئة العامة للثورة السورية المجلس الثوري بتاريخ 2012/2/25 والذي أكد أن "الهيئة العامة للثورة السورية تدعو الشعب السوري إلى مقاطعة مهزلة الاستفتاء على الدستور احتراماً لعقولهم" وطالب هذا البيان المواطنين "المقاطعة التامة وعدم الذهاب إلى مراكز الاستفتاء". وضمن ذات السياق أصدر المكتب التنفيذي

14 عودات، "حول مشروع الدستور السوري".

15 لقاء غير منشور أجراه كاتب هذه الورقة مع بعض أعضاء لجنة صياغة دستور 2012.

16 وقد بيّنت وزارة الداخلية أن عدد المواطنين الذين يحق لهم الاستفتاء ممن هم من مواليد 1 كانون الثاني/يناير 1994 وما قبل يبلغ 14,589,945 مليون مواطن ومواطنة في مختلف المحافظات. وأعلنت الوزارة أنه تم تخصيص 14,185 مركزاً لإجراء عملية الاستفتاء داعيةً المواطنين إلى ممارسة حقهم في الاستفتاء بتلك المراكز.

لهيئة التنسيق الوطنية المعارضة بدمشق في 2012/2/16 بياناً حول الاستفتاء على الدستور الجديد "المزعوم" ذكرت فيه أن "... مشروع الدستور يطرح للاستفتاء فيما البلاد تغلي سياسياً وتدوي الانفجارات في مناطق كثيرة منها، وتُشر الدبابات والمدرعات والجنود في كل مكان، وتطغى أصوات القنابل والقذائف والرشاشات على كل صوت آخر في العديد من المدن والبلدات والقرى من حوران في أقصى الجنوب وحتى حلب في أقصى الشمال". وخلصت فيه إلى أن "الشعب السوري... غير معني بمهزلة الاستفتاء على دستور جديد مزعوم لن يكون... سوى أوراق لا تساوي قيمة الحبر الذي كتبت به".¹⁷ لتخلص الأراء المعارضة إلى "إن تحديد موعد الاستفتاء مع استمرار القتل والاعتقال وحصار المدن هو رسالة صريحة بأن الرأي سيكون تحت سبطانة المدفع وطلقة البندقية وتعذيب الاعتقال والحاجات الأساسية للإنسان".¹⁸

برغم ذلك تمت عملية الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد في التاريخ المُحدد وبنهاية ذلك اليوم بتاريخ 2012/2/26 أعلن وزير الداخلية أنه نسبة الذين وافقوا على مشروع الدستور الجديد قد بلغت %89.4 من عدد المستفتين.¹⁹ علماً أن المعارضة شككت، بطبيعة الحال، بهذه النسبة وأشارت إلى أنه (بكل تأكيد كل هذه الأرقام مشكوك بها فقد قاطعت المعارضة بكل أطيافها مشروع الدستور ونقلت وسائل الإعلام تقارير عديدة عن الضعف الكبير في نسبة الإقبال والمشاركة في التصويت للدستور).²⁰

إثر ذلك أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم 94 للعام 2012 لجعل الدستور الجديد نافذاً من تاريخ 2012/2/27.

أدى المسار الاجرائي لعملية صياغة وإصدار الدستور السوري لسنة 2012، إضافةً إلى المواقف السياسية المُسبقة والمناخ العام في تلك الفترة الزمنية، إلى رفض المعارضة الانخراط بتلك العملية مما أفقد العملية الدستورية ركن "التشاركية"، فضلاً عن انصراف المواطنين عن الاهتمام بتلك العملية مما أفقدها أيضاً "كن المشاركة الشعبية"، وهو ما أدى بالنتيجة إلى صياغة النصوص الدستورية بمنطق ردود الفعل، فلم تلب التطلعات ولا المطالبات الشعبية، ولا الحقوقية أيضاً.

كما كشف ذلك المسار أن تجاهل التشاركية، والتقليل من أهمية المشاركة الشعبية، سيؤدي إلى المزيد من الفوضى وإفقاد الدستور قيمته الشرعية.

17 بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول "الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم".

18 أنور البني، "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد"، 9 أيلول/سبتمبر 2011.

19 درّاجي، سوريا. بدائل دستورية، ص59.

20 أنظر: خطة التحول الديمقراطي في سوريا (واشنطن: بيت الخبرة السوري والمركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية، 2013)، ص 46.

القسم الثاني: مدى تلبية الدستور السوري لسنة 2012 للتطلعات والمطالب الشعبية

يتضح من استعراض مسار الأحداث التي شهدتها البلاد منذ آذار/مارس 2011 أن الدستور كان أحد المحركات الرئيسية للمطالب الشعبية التي شكّلت الشرارة الأولى لتلك الأحداث. ولهذا فقد كان يؤمل من دستور 2012 الذي جاء استجابةً لتلك المطالب الشعبية أن يُلبّيها ويُعبّر عنها بنصوص دستورية واضحة تُطمئن المُحتجين بأن أصواتهم قد وصلت، وأن مطالبهم في طريقها للتحقق بالفعل.

فهل أدى دستور 2012 هذه المهمة؟ وهل نجح في تحقيقها؟ وهل تضمّن أحكاماً مختلفة عن الدساتير التي سبقته؟ ستكون الإجابة على هذه التساؤلات هي محور الصفحات اللاحقة.

أولاً: المطالبات الشعبية والدستور

يرتبط الدستور ارتباطاً وثيقاً بحركة الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في العام 2011 فالكثير من تلك المطالبات كانت بسبب "النواقص والعيوب الدستورية" الواضحة وتكشف:

إمّا نقصاً فجاً في الدستور السائد "كمطالبات التعددية السياسية" والتي جسدها المطالبات الشعبية واسعة النطاق التي كانت تطالب صراحةً بإلغاء المادة الثامنة من الدستور الذي كان سائداً آنذاك²¹ والذي كان يرسخ حزب البعث العربي الاشتراكي بوصفه "قائداً للدولة والمجتمع".

أو تُبرز تعطيلاً للعديد من النصوص والمبادئ الدستورية "كمطالبات الحرية والمحاسبة والعدالة". والتي كشفت أن العديد من الحقوق والضمانات التي كفلها الدستور كانت مجمدة فعلياً أو معطلة قانونياً مما كان يسهّل انتهاكها والتعدي عليها.

علماً أن كل هذه المطالبات يفترض أن تمثّل حقوقاً مكفولة بموجب الدستور الذي كان سائداً والذي، لو كان فعالاً واحترمت نصوصه وضماناته، لما احتاج الأمر إلى احتجاجات شعبية للمطالبة بالتطبيق الفعلي للحقوق الدستورية النظرية.

كانت هيئة التنسيق الوطنية لقوى المعارضة السورية، في الداخل، قد عقدت مؤتمرها التأسيسي الأول بدمشق في بداية الأحداث بتاريخ 2011/6/30 واعتبرت أن أحد أبرز المتطلبات اللازمة لإنهاء الأزمة هو (الإقرار بضرورة إلغاء المادة الثامنة من الدستور التي تمثل عنوان الاستبداد، والدعوة العلنية خلال فترة زمنية وجيزة لعقد مؤتمر وطني عام يكون من أهدافه وضع أسس صياغة مشروع دستور لنظام برلماني يُعرض على الاستفتاء العام لإقراره).²²

21 تنص تلك المادة على أن "حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة، ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب، ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية". وقد اعتبرت المعارضة، طوال عقود، أنه كان لتلك المادة نتائج سلبية على المجتمع السوري حيث أدت إلى إلغاء التعددية السياسية، وكرّست مبدأ الشرعية الثورية، وأسست للتمييز القانوني بين المواطنين حسب انتماءهم السياسي، وقادت إلى احتكار السلطة و المساهمة في إنتاج الفساد. فضلاً عن قلب علاقة الحزب بالدولة والمجتمع فبدل أن يكون الحزب في خدمة الدولة والمجتمع كما هو مفروض، أصبحت الدولة والمجتمع رهينتان للحزب الذي يقودهما وفقاً للدستور. أنظر: رزان زيتونة، "الدستور الديمقراطي والدستور السوري"، *الأداب*، 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2008.

22 هيئة التنسيق الوطنية لقوى التغيير الوطني الديمقراطي، *الوثيقة السياسية*، 25 حزيران/يونيو 2011.

كما تتضح أيضاً علاقة الدستور بالأزمة في ما تضمنه البيان الختامي للقاء التشاوري للحوار الوطني والذي رعته الحكومة السورية، وانعقد في دمشق في الفترة ما بين 10 و11 و12 تموز/يوليو 2011، وقاطعته غالبية قوى المعارضة الرسمية في الداخل والخارج، ليقصر على مجموعة من رجال السياسة والفكر والمجتمع والناشطين الشباب. إذ تضمن هذا البيان بخصوص الدستور أنه "تدارس اللقاء التشاوري مواد الدستور وعكس النقاش وجهات نظر مختلفة صحية ووطنية بما في ذلك مسألة المادة الثامنة من الدستور ووجد أن تعديلها يستدعي حتماً تعديل العديد من مواد الدستور فضلاً عن مقدمته ولذا أوصى بإنشاء لجنة قانونية سياسية لمراجعة الدستور بمواده كافة وتقديم المقترحات الكفيلة بصياغة دستور عصري وجديد للجمهورية العربية السورية يضمن التعددية السياسية والعدالة الاجتماعية وسيادة القانون والحقوق الأساسية للإنسان ويمكن المرأة ويرعى دورها ويصون حقوق الطفل ويحدد حقوق واجبات المواطنين على قدم المساواة بين الجميع".

وهو ما يكشف بوضوح أن العيوب التي كانت تشوب الدستور القائم، نقصاً أو تعطيلاً، كانت إحدى الأسباب التي أوصلت لبلاد إلى ما وصلت إليه.²³ كما أنه كان يُؤمل أن يكون أيضاً أداةً للحل وتجاوز الأزمة.

ثانياً: تحليل النصوص الدستورية الجديدة

تكشف التجربة الدستورية السورية لصياغة دستور 2012 أنه لم يكن هناك نقاش، حقيقي وحقوقى، حول جدلية وفلسفة صياغة ذلك الدستور، نظراً لانفراد الحكومة بهذه العملية بعد مقاطعة المعارضة، لمرحلتها كتابته والاستفتاء عليه. ولهذا فقد جاء الدستور الجديد، في غالبية مواده، استمراراً للدستور الذي سبقه مع إدخال بعض التعديلات التي كان يُؤمل منها أن ترضي الشارع الثائر (كالسماح بالتعددية السياسية، وتعديل آلية انتخاب رئيس الجمهورية، وتحديد مدة ولايته). وفي ما عدا هذا فقد تكررت، حرفياً، الكثير من النصوص التي سبق أن وردت في الدستور السابق.

يبدو بوضوح، من خلال مقارنة النصوص الدستورية الواردة في دستور 2012 والدستور الذي سبقه لسنة 1973، أن الشبه بين كلا الدستورين إنما يتركز في القضايا الأساسية التالية:²⁴

- أسلوب نشأة الدستور: حيث لا يختلف أسلوب وضع دستور 2012 عن الأسلوب الذي تم اعتماده في صياغة دستور 1973 فكلاهما تم وضعهما بأسلوب الاستفتاء الدستوري أو التأسيسي.
- طبيعة نظام الحكم: لم يتغير الأمر حيث نص كلا الدستورين على أن نظام الحكم جمهوري ديمقراطي مع التأكيد على الطابع القومي للدولة.

23 لا ينبغي تجاهل أن أسباب وعوامل عديدة ساهمت بوصول البلاد إلى ما وصلت إليه وهي أسباب لا يُمكن ردّها فقط إلى الأسباب الداخلية وتراكم ممارسات السلطة الحاكمة، طوال عقود، فحسب. بل ثمة أيضاً أسباب وعوامل خارجية لم تعد خافية على أحد خاصة بعد أن أقرت بها تصريحات العديد من المسؤولين السياسيين الذين شغلوا مناصب رسمية في بعض الدول ذات الصلة بالأزمة السورية وكشفوا خلالها عن حجم التدخلات الخارجية ودورها في دفع البلاد إلى المصير السيء الذي وصلت له حالياً.

24 حسن مصطفى البحري، "دستور الجمهورية العربية السورية: دراسة مقارنة بين دستوري 1973 و 2012"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 34، العدد 2 (2018): ص 14-27.

- شكل نظام الحكم: حافظ كلا الدستوريين على شكل واحد لنظام الحكم يقوم على الأخذ بنظام ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس جمهورية ووزارة مع ترجيح كفة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء)، مع منح اختصاصات واسعة لرئيس الجمهورية لا تقف عند الحدود المألوفة للسلطة التنفيذية في البلاد الغربية وهي تتجاوز كذلك سلطات رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي. مع الأخذ أيضاً بفكرة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.
- تكوين مجلس الوزراء واختصاصاته: كذلك الأمر لم يختلف تكوين المجلس وطريقة تسمية أعضائه في دستور 1973 و 2012، كما لم تتغير أيضاً اختصاصات المجلس في الدستوريين المذكورين.
- الحقوق والحريات العامة: لا يختلف مضمون كلا الدستوريين في ما يتعلق بالحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطن السوري، والواجبات الملقاة على عاتقه تجاه الدولة، فهي واحدة وقد بقيت على حالها دون تغيير.
- اختصاصات مجلس الشعب: أيضاً بقيت اختصاصات مجلس الشعب على حالها في دستوري 1973 و 2012 في ما عدا التغيير المتعلق بآلية انتخاب رئيس الجمهورية والذي لم يعد مجلس الشعب يُمارسه كما كان الأمر في دستور 1973 حيث تحوّل الأمر من الاستفتاء، بموجب دستور 1973، إلى الانتخاب العام من الشعب بموجب دستور 2012.
- رئاسة مجلس القضاء الأعلى حيث احتفظ رئيس الجمهورية في دستوري 1973 و 2012 برئاسته مجلس القضاء الأعلى.

أيضاً أخذ كلا الدستوريين بفكرة حظر التعديل الزمني للدستور، وكذلك تبني ذات القيمة القانونية لمقدمة الدستور مع تبني إجراءات تعديل موحدة، فضلاً عن اتفاقهما في تحديد طبيعة كلا الدستوريين لناحية كونهما دساتير مدونة أو مكتوبة لكنها جامدة وليست مرنة.

أما بالنسبة لمدى تلبية هذا الدستور للمطالب والمطالبات الشعبية فنرصد هنا وجهتي نظر تعبران عن رأي كل من الحكومة ومعارضيهما من هذه المسألة على النحو التالي:

أ. مدى تلبية الدستور الجديد للمطالب الشعبية من وجهة النظر المؤيدة للحكومة

ترى شخصيات حقوقية شاركت في عملية صياغة الدستور أن هذا الدستور إنما أتى "استجابة طبيعية ومنطقية للمطالب الشعبية" باعتبار أن أغلبية الوفود الشعبية التي قابلها، شخصياً، رئيس الجمهورية بعد بداية الاحتجاجات في سورية إنما كانت تطالب بإصلاحات سياسية واقتصادية وكانت أبرز مطالبها حول الإصلاحات السياسية (إقرار التعددية السياسية، وعدم احتكار حزب واحد للسلطة، وكذلك تعديل آلية انتخاب رئيس الجمهورية لتصبح من الشارع مباشرة). وكانت العبرة بالتالي نص المادة الثامنة من الدستور الذي كان سائداً آنذاك. وقد تم استمزاغ رأي عدد كبير من الشخصيات الحقوقية والسياسية لدراسة ما إذا كان بالإمكان إلغاء المادة الثامنة وحدها. وكان الرأي أن هناك عدداً كبيراً من المواد الأخرى في

الدستور مرتبطة بالمادة الثامنة مما يستتبع تعديل الدستور كلياً. إضافةً إلى قناعة بأن الباب الخاص بالحقوق والحريات ينبغي تعديله وتوسيعه لأنه لم يعد ملائماً بعد عقود من إقراره في دستور 1973. لذلك فقد وصلت القيادة في سورية ممثلة برئيس الجمهورية والقيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي الحاكم وقيادة الجبهة الوطنية التقدمية للقناعة بأن هناك حاجة لتعديل الدستور السوري كلياً. وهذا ما تم بالفعل.²⁵

يتم هنا الاستشهاد بالعديد من المبادئ والنصوص الدستورية الجديدة التي تضمنها دستور 2012، خلافاً لما كان وارداً في دستور 1973، والتي تستهدف بصورة أساسية الاستجابة للمطالب الشعبية وتبليتها. ومنها على سبيل المثال:²⁶

- **شكل النظام السياسي للدولة:** حيث أقام دستور 2012 نظاماً سياسياً يقوم على التعددية السياسية والحزبية وذلك بموجب المادة الثامنة منه، وهو بذلك تبنى نظاماً مغايراً للنظام السياسي الذي أقامه الدستور السابق لسنة 1973 وهو الذي كان يقوم على قاعدة تنصيب حزب البعث العربي الاشتراكي حزباً قانداً للدولة والمجتمع بموجب المادة الثامنة منه.
- **طريقة اختبار رئيس الجمهورية:** وفقاً للدستور الحالي لسنة 2012، المادة 85، يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بالاقتراع العام المباشر على درجة واحدة، وذلك خلافاً للطريقة التي كانت متبعة في دستور 1973 وهي طريقة الاستفتاء الشعبي على الشخص الوحيد المرشح من قبل مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. وبذلك فقد جاء دستور 2012 بحكم جديد بخصوص اختيار رئيس الجمهورية إذ نص لأول مرة في تاريخ سورية المعاصر بعد الاستقلال على ضرورة انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة وفقاً لمبدأ الانتخابات التعددية التنافسية.
- **تحديد ولاية رئيس الجمهورية:** برغم أن كلا الدستورين منحا رئيس الجمهورية ولاية مدتها سبع سنوات إلا أن الفارق أن دستور 2012 قد حدد عدد الولايات المسموحة فنص بوضوح على أنه لا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لولاية واحدة تالية بمعنى أنه سمح بولائتين كحد أقصى، خلافاً لدستور 1973 الذي لم يُحدد عدد الولايات الدستورية وبالتالي فقد كان من الممكن إعادة انتخاب الرئيس دون تحديد لعدد الولايات.
- **الفصل في الطعون الانتخابية:** فصل دستور 1973 ما بين التحقيق في صحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب وبين مهمة الفصل النهائي في صحة العضوية فمنح سلطة التحقيق للمحكمة الدستورية العليا فيما أوكل لمجلس الشعب وحده صلاحية الفصل النهائي في صحة العضوية وهو ما كان محلاً للعديد من الانتقادات لمخالفته مبادئ الاستقلالية والحياد الواجب تحققهما. وهو ما تم تلافيه في دستور 2012 حيث أسند المشرع السوري للمحكمة الدستورية العليا مهمة النظر والبت النهائي بانتخاب أعضاء مجلس الشعب.

25 لقاء غير منشور أجراه كاتب هذه الورقة مع بعض أعضاء لجنة صياغة دستور 2012.
26 البحري، "دستور الجمهورية العربية السورية"، ص 27-38.

• **المحكمة الدستورية العليا:** وسّع دستور 2022 من اختصاصات هذه المحكمة، عما كان نافذاً في دستور 1973، فمنحها سلطة الرقابة على دستورية اللوائح والأنظمة إلى جانب القوانين والمراسيم التشريعية، وكذلك صلاحية الاشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتفسير نصوص الدستور والنظر في فقدان رئيس الجمهورية أو عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح أو البت فيه، وأيضاً خفض دستور 2012 نسبة أعضاء مجلس الشعب الذين يملكون الحق في الاعتراض على دستورية القوانين قبل إصدارها فباتت خمس أعضاء مجلس الشعب، بعد أن كانت في دستور 1973 ربع عدد الأعضاء. وأخيراً أجاز دستور 2012 للأفراد، بصورة غير مباشرة وضمن شروط إجرائية مشددة، الدفع بعدم دستورية القوانين والمراسيم التشريعية وهو ما لم يكن متاحاً في دستور 1973.²⁷ لهذا تخلص الآراء المؤيدة لدستور 2012 إلى أن هذا الدستور إنّما يُشكّل "بداية مرحلة جديدة، بل انعطافاً مصيرياً في حياة سورية السياسية، وتاريخها المعاصر، وخطوة كبيرة نحو الديمقراطية، وإرساء أساس ديمقراطي تعددي تمثيلي للنظام السياسي السوري، وبداية جدية لتحقيق إصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية في مختلف مجالات الحياة السورية".²⁸

ب. مدى تلبية الدستور للمطالب الشعبية من وجهة النظر المعارضة للحكومة

بالمقابل تعرّض هذا الدستور للكثير من النقد والاتهام من قبل القوى المعارضة. وقد تركزت أكثر الانتقادات التي وجّهتها تلك القوى لهذا الدستور على ما يلي:

• **الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية:** تركزت أكثر الانتقادات التي وجّهت للدستور على الصلاحيات الواسعة جداً لرئيس الجمهورية. حيث جاء الدستور معبراً حقيقياً عن رأي السلطة والرئيس، متضمناً رغباتهما، حافظاً لمصالحهما، ولذلك أعطى لرئيس الجمهورية صلاحيات لا تقل عن صلاحياته التي تضمنها الدستور السابق، بل أعطى هذا الدستور للرئيس صلاحيات مطلقة لا يتمتع بها أي رئيس آخر. وتتناقض مع مبدأ فصل السلطات تتناقضاً كاملاً، وفي كل الحالات فإن هذه الصلاحيات ألغت واقعياً ما تضمنته مواد الدستور الأخرى حول الديمقراطية والتعددية وما يشبهها.²⁹

ترى هذه الآراء أن الدستور الجديد أبقى على السلطات الكاملة لرئيس الجمهورية بالسيطرة على كل السلطات التنفيذية (يعين الحكومة ويرسم سياستها، هو القائد العام للجيش والقوات المسلحة، يعين الموظفين، يبرم الاتفاقيات والمعاهدات، يعلن حالة الحرب والسلم، لديه سلطات مطلقة في حالة الأزمات) والسلطات التشريعية (إصدار القوانين والتشريعات) والسلطة القضائية (رئيس مجلس القضاء الأعلى)، أي جمع كل السلطات التي من المفروض أن تكون مستقلة بنص الدستور ذاته.³⁰

27 أنظر في التغييرات الجديدة التي تمت بصدد المحكمة الدستورية: إبراهيم دراجي، *المحكمة الدستورية في الدساتير السورية: قراءة قانونية تاريخية مقارنة* (لندن: برنامج الشرعية والمدنية في العالم العربي، وحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية 2020، LSE)، ص 63 وما بعدها.

28 مشار لهذا الرأي في مقال للأستاذ حسين عودات. راجع: عودات، "حول مشروع الدستور السوري".

29 عودات، "حول مشروع الدستور السوري".

30 البني، "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد".

إضافة إلى ذلك، على الرغم من الاستقلالية النظرية التي من المفترض أن يتمتع بها القضاء، يتأسس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى (المادة 133/1)، وهو "يضمن" استقلال السلطة القضائية "بمعاونة من" مجلس القضاء الأعلى (المادة 132). وحتى لو تم قبول المعنى الغامض لـ "يضمن" و "بمعاونة من"، فإن مجلس القضاء الأعلى يرأسه رئيس الجمهورية، كما أن الدستور لا يحدد بنيته أو طريقة تشكيله؛ بل يترك ذلك للقانون التشريعي (المادة 133). وكذلك، فإن تعيين، تأديب وعزل القضاة متروك للقانون بدلاً من الدستور (المادة 136). وبوجود السلطات التي يمتلكها رئيس الجمهورية في المسائل القضائية، فإن هذه الأحكام ليست كافية لضمان استقلالية القضاء.³¹

كما يتمتع الرئيس بصلاحيّة إصدار المراسيم خلال انعقاد مجلس الشعب وحتى عندما لا يكون منعقدًا، وذلك عند "الضرورة المطلقة" (مصطلح غير مُعرّف) (المادة 113). ومع أن من حق مجلس الشعب إلغاء أي قانون يقرّه الرئيس، إلا أنه لا يمكنه القيام بذلك إلا في حال حصوله على تصويت الغالبية المطلقة لأعضائه، وهو مطلب لا يتوفّر لإقرار التشريعات العادية من قبل مجلس الشعب. فضلاً عن ذلك، وإن تمكّن المجلس من إلغاء القرار، فهذا الإلغاء لا يكون ذا أثر رجعي، ما يعني أنه تمّ منح الرئيس سلطة دون قيود لإصدار تشريع مؤقت.³² كما أن تلك المادة 113 تعطي لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في التشريع أكبر من تلك الممنوحة لمجلس الشعب وهي غير مألوفة في معظم دساتير العالم إلا في الحالات الاستثنائية الطارئة التي يتعدّر فيها جمع البرلمان، وحيث أن المجلس في سوريا لا يجتمع إلا فترة محدودة من العام حسب المادة 64. فإن مجلس الشعب يُدعى لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، وهو ما يعطي لرئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية خارج فترة انعقاد المجلس، وهو ما كان يجري باستمرار فالكثير من القوانين باتت تصدر بمراسيم في فترات انقطاع المجلس وبشكل غير طارئ ثم تصبح مهمة السلطة التشريعية هي الموافقة على قرارات رئيس الجمهورية بعد أن يكون قد أصدرها وبدأ العمل بها.³³

• **محدودية صلاحيات مجلس الشعب:** طالبت الانتقادات أيضاً "الصلاحيات المحدودة" الممنوحة لمجلس الشعب ومنها على سبيل المثال أن المادة 75 تنص على أنه يحق لمجلس الشعب مناقشة بيان الوزارة، دون الحق في إقراره أو الموافقة عليه؛ أي ليس لمجلس الشعب سلطة في اختيار رئيس الوزراء والوزراء، وبالتالي أصبح مجلس الشعب يقر القوانين التي تم إعدادها من قبل الحكومة، ويمكن أن يرفض مجلس الشعب بأغلبيته غير الممثلة بالحكومة أي مشروع قانون يعرض عليه خلال مدة ولايته. عندها نصل إلى أزمة سياسية حقيقية. علماً أنه في الدول الديمقراطية، الوزارة تحصل على الثقة بإقرار بيانها في مجلس النواب، وبالتالي تعكس الأغلبية المُنتخبة من قبل الشعب. لذا، كان ينبغي تعديل هذه المادة، بحيث يكون لمجلس الشعب الحق في إقرار بيان الوزارة أو رفضه، وبالتالي رفض الوزارة المسماة من رئيس الجمهورية، الذي يجب أن يختار رئيس وزراء ووزراء من الأغلبية المُنتخبة.³⁴

31 سوريا: خيارات لانتقال سياسي (دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر، مسودة نسخة آب/أغسطس 2014)، ص 12.

32 الدستور السوري الجديد: تقييم (كونستوشن نت، 2012).

33 خطة التحول الديمقراطي في سوريا، ص 46.

34 متري، "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور".

وعندما منح الدستور مجلس الشعب سلطات إضافية فإنها أثارت جدلاً ونقداً "فرغم أن الدستور يقرّ باستفتاء شعبي فإن، الدستور، أعطى مجلس الشعب صلاحيات تعديله باستهتار واضح للإرادة الشعبية"³⁵.

• **محدودية حقوق الإنسان:** يخلو الدستور الحالي من تأكيد، يأتي عادة في مقدمته، على مكانة ودور منظومة حقوق الإنسان والحريات العامة في رسم ملامح النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع السوري المعني بهذا الدستور، مما يُفقد هذا النص أولى الأساسيات المطلوبة في صياغة الدساتير لحماية مسألة ترى أنها لازمة لوجوده، ويترك مسألة ضبط هذه الحريات خارج المعايير الدولية التي ارتضتها الدولة ذاتها من خلال الانضمام إلى المعاهدات الدولية ذات الشأن أو من خلال العرف الدولي والقواعد الآمرة في هذا المجال. يأتي هذا النقص على خلاف ما ذهب إليه الكثير من الدساتير في العالم.

تجاهل الدستور الإشارة إلى العديد من الحقوق حيث يغيب الجيل الرابع من أجيال حقوق الإنسان، فلم يستطع النص الحالي رسم الحدود الفاصلة بين العمل السياسي المباشر (أحزاب وتجمعات سياسية) وبين المجتمع المدني الذي يسعى من خلال مجموعات الضغط للتعاون مع السلطة الحاكمة في تحقيق تقدم ما على مستوى حقوق الأفراد. حيث لا يبدو النص الوارد في المادة (10) قادراً على الخروج عما كان معمول به سابقاً: "المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".

بالإضافة إلى ما سبق فقد تم تقييد الحق بتكوين الجمعيات والنقابات بأن تكون "على أسس وطنية"، مما يفتح الباب واسعاً أمام معرفة من هو وطني من غيره... كما جاء النص على حرية الاعتقاد وليس على حرية ممارسة المعتقد في المادة 42.

• **الدين ومدنية الدولة:** أثارت المادة 3 من الدستور والتي تحدثت في فقرتها الأولى عن "دين رئيس الجمهورية" وفي فقرتها الرابعة عن "الأحوال الشخصية للطوائف" الكثير من الجدل والنقاش. وأبرز ما وُجّه لهذه المادة من نقد يتجسد في أنها تميّز بين المواطنين على الهوية، وليس الدين، لأنه يكفي أن يشير قيد النفوس إلى أن ديانة الشخص هي الإسلام حتى يمكنه أن يكون رئيساً، وبالتالي استبعد الأشخاص الآخرين الذين لا يشير قيد نفوسهم إلى أن ديانتهم الإسلام. والأمر لا يتعلق بالإيمان، فتكفي الإشارة إلى الديانة في قيد النفوس، حتى لو كان الرئيس غير مؤمن، أو لا يمارس الشعائر الدينية. أما الفقرة الرابعة من المادة نفسها، فتتص على صيانة الأحوال الشخصية للطوائف، علماً بأنه آن الأوان للتخلص من أي إشارة إلى قوانين وأفكار طوائف وديانات، وكفى ما يجري في سورية والوطن العربي من وراء الفكر الديني والطائفي؛ أي حان وقت الدولة المدنية وهو ما تجاهله هذا الدستور.³⁶

35 البني، "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد".

36 متري، "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور". أنظر أيضاً حول قضايا الدين والدستور: [إعادة ميلاد دستورية: تونس ومصر تعيدان بناء نفسها](#) (منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2011)، ص 27 وما بعدها.

• **تجاهل حقوق المرأة:** إن مقارنة موضوعية لأغلبية النصوص الدستورية ذات الصلة بحقوق المرأة والواردة في الدستورين الحالي لعام 2012 والسابق لعام 1973 تكشف بوضوح أن ثمة "شبه تطابق" بين كلا الدستورين حول هذه المسألة. إضافةً إلى اشتراكهما في ذات العيوب والنواقص الجندرية، من ناحية الشكل والمضمون، لجهة إخضاع المرأة لمنظومات دينية متعددة وتعميم القيم الدستورية المحافظة، وإفراغ حقوق المرأة من مضمونها من خلال إحالتها إلى تشريعات أخرى تتعارض معها، وتجاهل إدراج مواد كان النص عليها ضرورياً لضمان حقوق المرأة، إضافةً إلى سرد عبارات عامة دون ضوابط لتنفيذها، فضلاً عن "غموض" حول تمتع المرأة بحقوق محددة والتي التي تم الإشارة لهما في الفقرات السابقة فإن ثمة تكرار لذات المضامين والعبارات وتطابق من حيث الجوهر، وإن اختلف بعض الترتيب في ترقيم المواد الدستورية، وفي صياغتها اللغوية الحرفية.

ولهذا يُؤكّد "تجمع سوريات من أجل الديمقراطية السورية" بصدد تقييم دستور 2012 إلى أن هذا الدستور وبرغم أنه يتحدث عن الحقوق المدنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وعن الحق في العيش دون عنف، وعن حماية الأمومة وعن السكن اللائق ومساعدة الدولة في رعاية القاصرين وكبار السن والمعاليين إلا أنه يفتقد إلى أحكام خاصة بمواجهة الفجوة الجندرية الكبيرة في تمكين النساء من ممارسة هذه الحقوق والتمتع بها، ما يجعل العلاقات غير المتكافئة ضمن هيكلية الأسرة عاملاً رئيسياً في حرمان النساء من "حقوقهن" النظرية.³⁷

• **افتقاد الدستور لآليات تنفيذية:** يولي الدستور الجديد اهتماماً سطحياً لعدد من المبادئ المهمة، ولكن دون تقديم أي آلية محدّدة تضمن احترام تلك المبادئ في الممارسة الفعلية. فعلى سبيل المثال النظام القضائي هو مستقل بالاسم (المادة 132)، علماً أن رئيس الجمهورية هو من يترأس مجلس القضاء الأعلى (المادة 133/1). فتكون بذلك السلطة القضائية فعلياً تحت سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية.

أمّا المثال الثاني فيتعلّق بالحقوق والحريات المفصلة في الفصل الثاني من الدستور الجديد. وتجدر الإشارة إلى أن صياغة النص المعتمدة هي مبهمة بقدر ما كانت عليه في الدستور السابق، والتي بموجبها ارتكبت عدد من التجاوزات الدستورية. فالمادة 43 (التي هي شبه مطابقة للمادة 38 من دستور العام 1973) توضّح هذه النقطة، وتفيد بأن الدولة "ستكفل حرية واستقلالية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام بما يتوافق مع القانون." وتكمن المشكلة في هذه الصياغة أن المادة 43 لا تقدّم أي إشارة كانت إلى نوع القيود التي يمكن أن يقرّها القانون، مما يعني أن الحريات المذكورة هي في الواقع عرضة لأي نوع من التقييدات قد ترغب بها كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية.³⁸

37 سوسن زكزك، فائق حويجة، ومبة الرحبي، حول المدخل إلى دستور حساس للنوع الاجتماعي من أجل دستور ديمقراطي في سوريا والدروس المستفادة من عمليات بناء الدستور في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (تجمع سوريات من أجل الديمقراطية السورية، 2014)، ص 21.
38 الدستور السوري الجديد: تقييم.

تُعد أيضاً مبادئ المساءلة والمحاسبة والشفافية من ضمن المعايير التي يمكن لنا قياس مدى ديمقراطية الدساتير عليها. وهذه المبادئ لا يأت الدستور السوري على ذكرها أو اعتمادها كمبادئ أساسية.

لا يجوز أيضاً تجاهل انتقادات أخرى طالت نصوص الدستور ومنها، على سبيل المثال، مسألة العروبة في الدستور، والمنبثقة من فكر الحزب الحاكم، وتأثير ذلك على مبدأ حيادية الدولة تجاه القوميات وبالتالي بناء دولة تحترم جميع مكوناتها العرقية والأثنية ولا تتجاهل حقوق غير العرب كما هو الحال في ظل الدستور الحالي وكذلك الدساتير السابقة. أيضاً كان ينبغي أن يتعرّض الدستور لدور أجهزة الأمن ووجوب التزامها بأحكام القوانين واحترامها لحقوق الانسان. الأمر ينطبق أيضاً على الجيش وضرورة اتباعه صراحةً لرقابة مدنية في أي دستور ديمقراطي.

هناك أيضاً مسألة غياب العديد من النصوص الدستورية الأساسية كمبدأ سمو الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على التشريعات الداخلية، وتجريم التمييز بين المواطنين، وتفصيل في ضوابط تقييد الحقوق والحريات لا سيما شروط تطبيق حالة الطوارئ التي أدى إعمالها في سوريا خلال العقود الماضية إلى تعطيل الدستور بشكل كامل.

لذلك تخلص الآراء المعارضة في تقييمها لهذا الدستور إلى أن دستور 2012 "لم يأت.. بأي شيء جديد سوى محاولة تغيير تعبيرات الاستئثار والسيطرة والتفرد بالحكم بمفردات ملتبسة"³⁹ مما يجعله دستور غير ديمقراطي ولا يتوافق مع أي مع المعايير العالمية الواجبة الإلتباع. فضلاً عن أنه لم يلب المطالب الشعبية التي رفعتها حركة الاحتجاجات الجماهيرية في تلك الفترة أو أنه حاول التحايل عليها بالإشارة الرمزية لها فقط دون ضمان تطبيق مضمونها.

القسم الثالث: مدى نجاح وفعالية الدستور السوري لسنة 2012 في التطبيق

كما سبق عرضه في الصفحات السابقة لم يأت دستور 2012 بأحكام ثورية، من الناحية الدستورية، مكتفياً بتكرار غالبية الأحكام والمواد الدستورية السابقة مع ادخال تعديلات في مسائل محددة لعل أبرزها ثلاثة مسائل أساسية وهي (تغيير آلية انتخاب رئيس الجمهورية - وإقرار التعددية السياسية - وتوسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا). ونعرض في هذا القسم مدى فعالية تطبيق هذه الأحكام الجديدة وبيان أسباب نجاح أو اخفاق الدستور الجديد في التطبيق.

أولاً: مدى الالتزام بتطبيق الأحكام الدستورية الجديدة

استناداً للمواد الجديدة في هذا الدستور فقد صدر قانون انتخاب جديد جرت في ظلّه عدة انتخابات رئاسية وبرلمانية ومحلية، كما لجأ الأفراد إلى المحكمة الدستورية للطعن بدستورية بعض القوانين التي صدرت وتفعيلاً للمواد الجديدة في هذا الدستور.

39 البني، "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد".

أ. إجراء انتخابات رئاسية تعددية استناداً لأحكام الدستور الجديد

كما سبقت الإشارة فإن الحدث الأبرز في دستور 2012 كان تعديل آلية اختيار رئيس الجمهورية والذي بات يتم انتخابه من قبل الشعب بالاقتراع العام المباشر على درجة واحدة، وذلك خلافاً للطريقة التي كانت متبعة في دستور 1973 وهي طريقة الاستفتاء الشعبي على الشخص الوحيد المرشح من قبل مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. علماً أن دستور 2012 نص لأول مرة في تاريخ سورية المعاصر بعد الاستقلال على ضرورة انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة وفقاً لمبدأ الانتخابات التعددية التنافسية.

بناء على تلك الأحكام فقد تمت بالفعل عملية انتخاب الرئيس وفق الآلية الجديدة لأول مرة في الانتخابات الرئاسية سنة 2014 والمرة الثانية في الانتخابات الرئاسية سنة 2021.

- **الانتخابات الرئاسية -2014:** أجريت الانتخابات الرئاسية في سوريا في 3 حزيران/يونيو 2014. وهي تُعد أول انتخابات متعددة المرشحين منذ عقود من الزمان. فاستناداً إلى أحكام الدستور الجديد وقانون الانتخابات النافذ قدم ما مجموعه 24 مرشحاً، من بينهم امرأتان ومسيحي، طلبات إلى المحكمة الدستورية العليا للرئاسة. ومن هؤلاء، استوفى ثلاثة فقط جميع الشروط اللازمة للترشح، والمنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات العامة، بما في ذلك دعم 35 عضواً من أعضاء البرلمان. وهم (الرئيس بشار الأسد. و حسان عبد الله النوري، من المبادرة الوطنية للإدارة والتغيير في سوريا، عضو البرلمان من دمشق. وماهر عبد الحفيظ حجار، وهو قيادي سابق في حزب الإرادة الشعبية، وعضو البرلمان من حلب).

أعلنت المحكمة الدستورية العليا يوم الأربعاء 4 حزيران/يونيو أن نسبة المشاركة في الانتخابات بلغت %73.42، حيث بلغ عدد الناخبين 11,634,412 من أصل 15,845,575 سوري مؤهل للمشاركة في الانتخابات. وفي اليوم نفسه أعلن رئيس مجلس الشعب نتائج البيانات الأولية وهي حصول مرشح حزب البعث الرئيس بشار الأسد على %92,20 من أصوات المقترعين مقابل %4,47 حصل عليها منافسه حسان النوري و %3,33 حصل عليها المنافس الآخر ماهر حجار. وبتاريخ 16 تموز/يوليو 2014 أدى الرئيس بشار الأسد اليمين الدستورية لولاية مدتها سبع سنوات.

- **الانتخابات الرئاسية-2021:** جرت الانتخابات الرئاسية في سوريا خلال شهر أيار/مايو من عام 2021، وهي الانتخابات الثانية بعد تبني دستور 2012. فبتاريخ 18 نيسان/أبريل 2021 أعلن رئيس مجلس الشعب السوري فتح باب الترشح للانتخابات الرئاسية تطبيقاً لأحكام الدستور، كما أعلن لاحقاً أن مجلس الشعب تبلغ من قبل المحكمة الدستورية العليا بتقديم 51 طلب ترشح إلى منصب رئيس الجمهورية.

تسلمت المحكمة الدستورية العليا من مجلس الشعب، بتاريخ 29 نيسان/أبريل 2021، صندوق تأييدات أعضاء المجلس الخطية لمرشحهم في انتخابات رئيس الجمهورية لفرزها والبث بطلبات الترشح خلال خمسة أيام. و من ثم بتاريخ 3 أيار/مايو 2021

أعلن رئيس المحكمة الدستورية العليا أن المحكمة قررت في إعلانها الأولي قبول ترشيح كل من: عبد الله سلوم عبد الله، وبشار حافظ الأسد، ومحمود أحمد مرعي، ورفض باقي طلبات الترشح المقدمة لعدم استيفائها الشروط الدستورية والقانونية. تم إعلان نتائج الانتخابات الرئاسية في مؤتمر صحفي من قبل رئيس مجلس الشعب والتي تضمنت حصول مرشح حزب البعث الرئيس بشار الأسد على 95,19% من أصوات المقترعين مقابل 3,31% حصل عليها منافسه محمود مرعي و 1,50% حصل عليها المنافس الآخر عبد الله سلوم عبد الله.

تعرضت تلك الانتخابات، بنسختيها سنة 2014 و 2021، لانتقادات عديدة سواء للشروط التي تمت بمقتضاها، بموجب قانون الانتخابات وأحكام الدستور الجديد، أو بسبب توقيتها والظروف التي تمت في إطارها.

فبخصوص شروط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية نصّت تلك الشروط على أن يكون المرشح "مقيماً في الجمهورية العربية السورية مدة لا تقل عن عشر سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشح" وهو نصّ أدى إلى استبعاد المعارضين من المشاركة في العملية الانتخابية نظراً لكون غالبيتهم يعيشون خارج البلاد مما يحرم الكثير من السوريين من الترشح لانتخابات الرئاسة بما يخالف الدستور نفسه الذي ينص على أنّ المواطنة مبدأ أساسي ينطوي على حقوق وواجبات يتمتع بها كل مواطن ويمارسها وفق القانون. وأن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة.⁴⁰ دون أن نتجاهل أيضاً أن التمييز بين المواطنين في الترشح لشغل هذا المنصب يتم رصده أيضاً في اشتراط أن يكون المرشح للرئاسة "مسلماً" مما يحرم غير المسلمين من السوريين من الحق في الترشح.

أيضاً استناداً لأحكام الدستور لا يُقبل طلب الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية إلا إذا كان طالب الترشح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب، علماً أنه لا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد. وقد تعرضت هذه الآلية الإجرائية لانتقادات نظراً لكون حزب البعث العربي الاشتراكي الحاكم يمتلك أغلبية واسعة ومريحة داخل مجلس الشعب، وهو ما يعني أن المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية سيكونون حتماً من قيادات حزب البعث الحاكم أو الأحزاب المتحالفة معه وذلك لسهولة الحصول على التأييدات الخطية المطلوبة للترشيح من أعضاء مجلس الشعب، فضلاً عن أن من شأن هذا الشرط أن يُؤدّي إلى استبعاد الشخصيات والقيادات السياسية المعارضة سواء داخل البلاد أو خارجها.⁴¹

تعرضت هذه الانتخابات أيضاً لانتقادات أخرى من جانب الدول الداعمة للمعارضة السورية، التي أعلنت مقاطعتها لتلك الانتخابات، وقد تركزت تلك الانتقادات على ظروف وتوقيت اجراء الانتخابات في ظل الحرب التي تشهدها البلاد، ومقاطعة

40 أنظر في هذه الانتقادات بصورة تفصيلية: نائل جرجس، "ملاحظات على قانون الانتخابات العامة في سوريا: انتخابات في ظل معايير غير نزيهة"، *المفكرة القانونية*، 22 نيسان/أبريل 2014.

41 حسن البحري، *الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية: دراسة تحليلية مقارنة* (دون ناشر - دون تاريخ أو مكان النشر)، ص 131-132.

المعارضة لها، ولجوء الملايين خارج البلاد، فضلاً عن تحذيرهم مع تعارض تلك الانتخابات مع العملية السياسية التي تقودها الأمم المتحدة لحل الأزمة السورية. ولهذا السبب فقد منعت عدّة دول تنظيم تلك الانتخابات الرئاسية على اقليمها.

ب. إصدار قانون انتخابات استناداً لأحكام الدستور الجديد

استناداً لأحكام الدستور تم إصدار قانون انتخابات جديد هو قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014 والذي يُنظّم انتخاب رئيس الجمهورية، وانتخاب أعضاء مجلس الشعب، وانتخاب أعضاء مجالس الإدارة المحلية، إضافةً إلى تنظيم الاستفتاء الشعبي.

ضماناً لنزاهة الانتخابات واستقلاليتها نص القانون على تشكيل لجنة قضائية تُسمّى "اللجنة القضائية العليا للانتخابات" مقرها دمشق، تتولى إدارة الانتخابات والاستفتاء، والإشراف الكامل على انتخابات عضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان حرية ممارستها وسلامتها ونزاهتها.⁴²

إضافةً إلى إنشاء اللجنة القضائية العليا للانتخابات لتحل محل وزارة الداخلية في الإشراف على العملية الانتخابية منذ العام 2011، اعتُمدت أيضاً، بضع تعديلات كانت قد أُدخلت إلى قانون الانتخابات، وهكذا، أصبح لعناصر الشرطة والجيش، للمرة الأولى، الحق في الاقتراع (أيما كانوا في البلاد) في الانتخابات التشريعية، بعد أن كان قد حُظِر ذلك لمدة طويلة، تفدياً لتدخل ضباط الجيش في هذه الانتخابات. وُسِّحَ للناخبين باستخدام بطاقاتهم الشخصية أو العسكرية، بدلاً من بطاقاتهم الانتخابية التي بدأ العمل بها في العام 1998، والتي أصبحت الوثيقة الرسمية الوحيدة المقبولة للاقتراع منذ دورة 2003.⁴³

بالمقابل فقد تعرض هذا القانون لانتقادات عديدة،⁴⁴ إضافةً إلى نقد الشروط الخاصة بالترشح للانتخابات الرئاسية والتي سبقت الإشارة لها، فقد طالت الانتقادات أيضاً بخصوص هذه الانتخابات الرئاسية ما تضمنه القانون لجهة منح المحكمة الدستورية العليا الحق في الإشراف على انتخابات رئاسة الجمهورية والطعن فيها وإعلان نتائجها برغم أن أعضاء هذه المحكمة يتم تعيينهم وتسميتهم من طرف رئيس الجمهورية قبل أن يقسموا اليمين أمامه مما يفقدهم استقلاليتهم وحياديتهم بتبعيتهم لرئيس الجمهورية.

طالت الانتقادات أيضاً طريقة تشكيل "اللجنة القضائية العليا للانتخابات"، حيث تمت الإشارة إلى أن النص على أنها مستقلة لا يجعل منها لجنة مستقلة فعلياً، لأن السلطة القضائية يرأسها رئيس الجمهورية وهو الضامن لاستقلالها وغالبية القضاة ينتمون لحزب البعث وهذا ما يجعل اللجنة المذكورة غير محايدة.

42 التقرير الدوري الرابع المقدم من الجمهورية العربية السورية، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة 103 وما بعدها. أنظر وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/SYR/4 - 2022 May 27.

43 زياد عواد وأغنيس فافيه، الانتخابات في زمن الحرب: مجلس الشعب السوري (2016-2022)، تقرير مشروع بحثي (فيزولي): برنامج مسارات الشرق الأوسط، مركز روبرت شومان للدراسات العليا في معهد الجامعة الأوروبية، (2020)، ص 7.

44 أنظر في هذه الانتقادات بصورة تفصيلية: جرجس، "ملاحظات على قانون الانتخابات العامة في سوريا".

شملت الانتقادات منح المحافظ المعين من قبل الحكومة صلاحية "تشكيل لجنة الانتخاب في كل مركز انتخابي من العاملين المدنيين في الدولة، لإدارة مركز الانتخاب، وهذا ما يمنح الحكومة التحكم بالعملية الانتخابية ونتائجها في ظل عدم وجود جهة محايدة تشرف على هذه العملية.

أيضاً طالبت الانتقادات تقسيم الدوائر الانتخابية إلى قطاعين، 50% للعمال والفلاحين و50% لباقي فئات الشعب. وهو تقسيم مطاط يخلط بين الفئتين ويمكن الالتفاف عليه بسهولة. وكذلك النص على أن الاستفتاء يعتبر ناجحاً (إذا صوت لصالحه الأغلبية المطلقة لعدد أصوات المقترعين). مما يعني أن الاستفتاء يعتبر ناجحاً حتى ولو لم يشارك أكثر من 5% ممن يحق لهم التصويت. فضلاً عن أن القانون سمح لوزارتي الإدارة المحلية والداخلية بفرز عدد من العاملين للعمل تحت إشراف اللجان الانتخابية وذلك طيلة مدة العملية الانتخابية. وهو ما قد يؤدي بهؤلاء العاملين إلى التدخل في العملية الانتخابية لمصلحة الحكومة.

وقد جرت بعد اعتماد دستور عام 2012 انتخابات للأدوار التشريعية الأولى، سنة 2012، والثاني، سنة 2016، والثالث، سنة 2020. وأيضاً انتخابات مجالس الإدارة المحلية سنة 2018 وسنة 2022.

بخصوص تلك الانتخابات يكشف الواقع أنه لم يكن للدستور الجديد، الموضوع في شباط/فبراير 2022، أو القوانين الجديدة حول الأحزاب السياسية (2011)، والانتخابات العامة (2011 و2014)، أي أثر ملموس على الانتخابات التي تمت بصورة لاحقة. فقد بقي على حاله كل من تقسيم الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد في كل دائرة، والحصص التي حددتها الأحكام القانونية "للعمال والفلاحين" بنسبة 50% على الأقل من عدد المقاعد. فضلاً عن ذلك، استمرت قيادة حزب البعث في الاضطلاع بدور رئيسي في تشكيل القوائم الانتخابية، على الرغم من خسارة البعث صفة الحزب الحاكم للمجتمع والدولة في الدستور الجديد.⁴⁵

وعلى الرغم من أن قانون الانتخابات يعتمد مبدأ الاقتراع الفردي، والترشح الفردي، وكذلك فرز الأصوات الفردي، ثم إعلان النتائج لكل مرشح على حدة، أصدر حزب البعث، كما فعل سابقاً، قوائم مرشحي الجبهة الوطنية التقدمية. وبدءاً من انتخابات العام 2012، غيرت قيادة حزب البعث اسم قوائم مرشحيها من "قوائم الجبهة الوطنية التقدمية"، إلى "قوائم الوحدة الوطنية"، في إشارة ضمنية إلى أن "الوطن يمرّ بأزمة تقتضي الوحدة الوطنية". وضمت قوائم "الوحدة الوطنية" في غالبية المحافظات مرشحين تابعين للجبهة وآخرين مستقلين، وذلك بأعداد مساوية لعدد المقاعد المتبقية. في المقابل، ترك حزب البعث في دوائر أخرى بعض المقاعد المستقلة مفتوحة، أي من دون تحديد مسبق، ما ترك نظرياً هامشاً للمنافسة. وبالتالي فقد فاز مرشحو قوائم "الوحدة الوطنية" كلهم، ما يعني أنهم خضعوا لمجرد استفتاء في يوم الانتخاب، بعد أن اختارتهم قيادة حزب البعث.

45 عواد وفافيه، الانتخابات في زمن الحرب: مجلس الشعب السوري، ص 5.

بنتائج الانتخابات ارتفع عدد أعضاء حزب البعث في مجلس الشعب من 136 في انتخابات العام 2007، إلى 168 من أصل 250 مقعداً في العام 2016. وحافظ الحزب على هيمنته (أكثر من 67% من المقاعد) في المجلس، علماً أنه من بين الأحزاب السياسية العشرة الجديدة⁴⁶ فاز مرشحان ينتميان إلى حزب الشعب المؤسس حديثاً، بعد أن خاضا الانتخابات بصفتها مستقلين. في المقابل، قاطعت الانتخابات بعض هذه الأحزاب، وفي الانتخابات التشريعية لسنة 2020 تضمنت قائمة الناجحين أسماء 166 عضو عن حزب البعث الحاكم بنسبة 66,4% و 17 عضو يمثلون أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية (عدا حزب البعث) بنسبة 6,8%، أما المستقلين فقد بلغ عددهم 67 عضو بنسبة 26,8%. وهو ما ينطبق أيضاً على انتخابات الإدارية المحلية حيث أسفرت الانتخابات عن فوز قوائم "الوحدة الوطنية" بغالبيتها البعثية، ليواصل حزب البعث هيمنته على مجالس الوحدات الإدارية عبر السيطرة على مكاتبها التنفيذية إضافةً إلى انتماء جميع المحافظين إليه.⁴⁷

ج. تمكين الأفراد من الطعن بدستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية العليا استناداً لأحكام الدستور الجديد

كما سبقت الإشارة تضمّن الدستور الجديد لسنة 2012 آلية الوصول غير المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية حيث نصّ على أن تختص المحكمة الدستورية بالنظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه. كما أوضح، بالنسبة للآلية المتبعة، أن هذا الاختصاص يتحقق إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، وأوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا والتي يتعيّن عليها البت في هذا الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها.⁴⁸

بعد صدور الدستور الجديد تم سنة 2014 اصدار قانون جديد أيضاً للمحكمة الدستورية العليا تضمن آليات تفصيلية لكيفية ممارسة الأفراد هذا الحق وهو ما تم تفعيله على أرض الواقع حيث أُتيح للمحكمة الدستورية أن تُمارس هذا الاختصاص بالفعل في أكثر من دعوى رُفعت لها وقد ردّتها أغلبيتها شكلاً، وفي دعوى واحدة قبلتها شكلاً ثم ردّتها موضوعاً.⁴⁹

برغم أهمية تفعيل هذه الاختصاص الجديد، عملاً بأحكام الدستور الجديد، إلا أنه لا يجوز تجاهل أن آلية تبني هذا الاختصاص بدايةً كانت ناقصة ومحلاً للانتقادات. فصحيح أن المُشرّع الدستوري السوري قد أتاح للأفراد إمكانية الطعن بدستورية القوانين التي يشكون بعدم دستورتيتها ولكن لم يتم ذلك بأسلوب الدعوى الأصلية وإنما عن طريق الدفع حصراً، بمعنى أنه لا يجوز للأفراد اللجوء مباشرة للمحكمة الدستورية التي لا تملك أيضاً تحريك هذه الرقابة من تلقاء ذاتها،

46 الأحزاب العشرة التي تنافست في انتخابات العام 2016 خارج الجبهة الوطنية التقدمية هي: التضامن، وسوريا الوطن، والطلیعة الديمقراطي، والديمقراطي السوري، والتضامن العربي الديمقراطي، والتنمية الوطني، والشباب الوطني السوري، والشباب الوطني للعدالة والتنمية، والإرادة الشعبية، والشعب.

47 إدارة النظام للمحليات. بماذا تخبرنا نتائج انتخابات الإدارة المحلية (مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018)، ص 9.

48 دستور الجمهورية السورية (2012)، المادة 147، الفقرة 2/ أ. ب.

49 درّاجي، المحكمة الدستورية في الدساتير السورية، ص 69.

بل ينبغي تقديم دفع من قبل أحد الخصوم أمام المحكمة التي تنظر بالدعوى سواء أكانت هذه المحكمة مدنية أم جزائية أم إدارية، مع اشتراط أن تكون هذه المحكمة محكمة درجة ثانية أي ينبغي تقديم هكذا دفع في معرض الطعن مما يترتب عليه عدم صحة الدفع في ما لو قدم أمام محاكم الدرجة الأولى.⁵⁰ فضلاً عن أن الدستور السوري قيّد هذه الإمكانية بشروط عدّة منها أن الطاعن خصماً بمعنى أن له صفة شخصية ومصصلحة مباشرة في الدعوى والنص المطعون بعدم دستوريته مما يحول دون إمكانية طعن المواطن العادي أو الشخص المعنوي من جمعيات ونقابات ومنظمات مجتمع مدني، بصورة استباقية، بنص قانوني يقدرون أنه مخالف لأحكام الدستور. فضلاً عن أنه منح محكمة الدرجة الثانية التي تنظر بالدعوى سلطة تقديرية لتحديد ما إذا كان الدفع جدياً ولزماً للبت في الطعن، بمعنى أن محكمة الدرجة الثانية يُمكن أن تقرر تجاهل الطعن بعدم دستورية النص القانوني وتحول بذلك دون إمكانية عرضه أمام المحكمة الدستورية العليا فتغلق بذلك البوابة الوحيدة التي يُمكن أن يعبرها الأفراد، بطريقة غير مباشرة، للوصول إلى المحكمة الدستورية. وترتّب على هذا أن الدفع بعدم دستورية القوانين غير متعلق بالنظام العام فإذا دفع به أحد الخصوم فإن تقدير جديته متروك لمطلق تقدير المحكمة الناظرة بالطعن، وهو ما سيؤدي إلى تباين الاجتهاد القضائي، فما تراه محكمة أنه دفع جدي قد لا تراه محكمة أخرى حتى لو تعلق ذلك بالنص القانوني ذاته.⁵¹

ثانياً: مدى التراجع عن المكاسب والنصوص الدستورية الجديدة

استناداً إلى كل ما سبق عرضه فإنه لا يُمكن الزعم بأن ثمة مكاسب سياسية أو دستورية حقيقية وجديّة ومؤثرة قد تحققت في دستور 2012 وتم التراجع عنها لاحقاً. علماً أن التغيير الوحيد الذي كان يُمكن رصده في هذا السياق هو إقرار التعددية السياسية وإلغاء المادة الثامنة الأشهر في الدستور السابق والمتعلقة بتنصيب حزب البعث العربي الاشتراكي قائداً للدولة والمجتمع، وهو تغيير دستوري لم يكن له تأثير كبير على أرض الواقع. ففي ما عدا تغيير أسماء قوائم الحزب والجبهة في الانتخابات (من قوائم الجبهة الوطنية التقدمية إلى قوائم الوحدة الوطنية)، والترخيص لإصدار بعض الأحزاب الجديدة التي لم يكن لها أي أثر ملموس على الأرض. فإنه لا يُمكن رصد تغييرات ملموسة أخرى.

فلم يتم تفعيل حقيقي للنصوص الخاصة بالتعددية السياسية وهو ما كان يقتضي توسيع قاعدة المشاركة السياسية للأحزاب المرخصة، كأن يتم على سبيل المثال، تعديل النظام الداخلي لمجلس الشعب بما يُمكن تلك الأحزاب من تأسيس كتل برلمانية داخل مجلس الشعب فيضمن ذلك أداء أكثر فاعلية للمجلس وتحفيز المبادرات لدى جميع الأحزاب الممثلة فيه بدلاً من اقتصار ذلك في غالب الأحيان على الحزب ذي الأكثرية النيابية في المجلس، إلى جانب احتواء الأحزاب المعارضة داخل العملية الديمقراطية وبالتالي تنظيم الحراك السياسي والاجتماعي بين مختلف التيارات السياسية والاجتماعية الناشطة

50 ميله شرجي، "دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 29، العدد 3 (2013): ص 132.

51 حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري. دراسة مقارنة، ط 1، (2017)، ص 169.

في البلاد.⁵² فضلاً عن وجوب إعادة النظر بألية الترخيص للأحزاب وقرارات حلها المنصوص عليها في قانون الأحزاب الحالي الصادر سنة 2011 والذي يُنصّب وزارة الداخلية وصياً على كافة مراحل ومسارات تلك العملية.

كذلك استمرت هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية رغم أولوية السلطة التشريعية في الدستور السوري، إلا أن الدستور لم يتبن صراحة مبدأ الفصل بينها وبين السلطتين التنفيذية والقضائية بالمفهوم التقليدي للكلمة، وبمنظرة فاحصة لعلاقة مجلس الشعب بالسلطة التنفيذية نجد أن الكفة بينهما تميل بشكل واضح لصالح الثانية.⁵³ ورغم حرص الدستور على تنوع مصادر مشاريع القوانين وتحقيق التناغم فيها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن الدراسات الدستورية التي تناولت بالتحليل أداء مجلس الشعب لوظيفته التشريعية تؤكد أن السلطة التنفيذية -كانت وما تزال- تهيمن على العملية التشريعية من خلال مشاريع القوانين المعدة من قبلها، والتي تُعرض على مجلس الشعب جاهزة، وكذلك من خلال المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى صلاحياته الدستورية المنصوص عليها بالمادة 113 من الدستور، بما يصبغ الطابع العام للأداء التشريعي لمجلس الشعب بأن مخرجاته محسومة لصالح تمرير السياسات التي ترغب الحكومة في انتهاجها رغم العملية التشريعية الشكلية التي تمر بها مشاريع القوانين أو المراسيم التشريعية المعروضة على المجلس.⁵⁴ وأما بالنسبة للدور الرقابي للبرلمان فإن واقع الحال يؤكد بما لا يدع مجال للشك، أن المجلس لا ينهض بهذه المهمة إلا تحت سقف منخفضة للغاية وهو أقرب ما يكون إلى البروتوكول أو العادة البرلمانية الواجبة منه إلى الرقابة البرلمانية الحقيقية المنتجة.⁵⁵

يُمكن أن نرد الفشل في تطبيق النصوص الدستورية إلى أسباب متنوعة لعل أبرزها طبيعة النصوص الدستورية ذاتها فهي لم تكن نصوص "دستورية ثورية" بالمعنى الحقيقي للكلمة فبقيت محافظة على هيكل ومضمون النصوص الدستورية السابقة، في ما عدا التغييرات المحدودة وفق ما تم توضيحه في الصفحات السابقة، وهو ما أدى إلى عدم تغيير حقيقي في الواقع لأنه لم يتم تغيير شيء مؤثر في الدستور. فضلاً عن إحالة الكثير من مواد الدستور إلى النصوص القانونية التي أفرغتها من مضمونها خاصة في ظل عدم وجود آلية فعّالة لضمان تعديل النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور في ظل عدم تفعيل حقيقي لنص المادة الدستورية التي أوجبت إلغاء كافة النصوص القانونية المخالفة لأحكامه خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات فقط وهو ما لم يتحقق على أرض الواقع.

لا يُمكن أيضاً تجاهل أن الواقع السوري، بكل مفاصله وتعقيداته، طيلة العقد المنصرم لا يسمح بأي تقييم موضوعي لتطبيق حقيقي لتلك النصوص. فاستمرار الحرب لسنوات واستمرار تداعياتها السياسية والحقوقية والإنسانية والاقتصادية

52 أحمد محمد طوزان، *برلمان ما بعد الحرب في سورية. رؤية في تقييم وتطوير الأداء التشريعي والرقابي لمجلس الشعب* (دمشق: مركز دمشق للأبحاث والدراسات، 2018)، ص 14-16.

53 طوزان، ص 8.

54 طوزان، ص 7.

55 طوزان، ص 23.

والاجتماعية هو أمر، حال وسيحول، دون القدرة على تطبيق سليم للنصوص الدستورية أو القانونية على حد سواء، وبالتالي سيعيق اجراء أي تقييم موضوعي لكيفية تطبيقها.

ثالثاً: علاقة شكل نظام الحكم في سورية بالخيار الدستوري الذي تم تبنيه

أخيراً بالنسبة لعلاقة شكل نظام الحكم في سورية بالخيار الدستوري الذي تم تبنيه وبمجاح أو فشل تطبيق التعديلات الدستورية فإنه ينبغي الإشارة بهذا الصدد إلى أن التاريخ الدستوري للدولة السورية الحديثة يكشف بوضوح أنه لم يُتاح، مُسبقاً، فرصة حقيقة لتبني دستور يراعي كافة القواعد الحقوقية و الديمقراطية الواجبة الاتباع سواء لجهة مساره الإجرائي أو مضمونه الموضوعي. حيث عرف الشعب السوري وعبر تاريخه الحديث آليات متعددة ومتباينة لكتابة وثائقه الدستورية:

- جمعيات تأسيسية معينة أو مُنتخبة.
- دساتير مفروضة من حاكم فرد، أو مجلس عسكري، أو جهات حزبية.
- دساتير دخلت حيز النفاذ باستفتاء أو بدونه.

لكن بالمجمل لم يتح للشعب السوري بالفعل أن يخرط في عملية دستورية حقيقية تتوافق مع المعايير الديمقراطية الواجبة الاتباع، وخصوصاً لجهة احترام قواعد التشاركية والشفافية والمشاركة المجتمعية اللازمة. سواء لجهة كتابة الدستور، أو لعملية مناقشته، أو الاستفتاء عليه. مع ملاحظة أنه إذا تمت مراعاة بعض المعايير يتم إهدار البقية الأخرى أو لا يدخل الدستور حيز النفاذ، أو لا يستمر طويلاً.

ولم يخرج دستور 2012 عن هذا السياق حيث جاء انعكاساً لطبيعة النظام السياسي لجهة الاستثناء، والاحتكار، وعدم التعددية وهو ما تجلّى في اختيار مساره الاجرائي أو تبني مضمونه الموضوعي.

فكان دستور 2012 معبراً حقيقياً عن هذا الواقع حيث تم تعيين لجنة من لون سياسي واحد، عملت بصورة بعيدة عن معايير الشفافية اللازمة، ولم يتم تطبيق حقيقي لمبدأ المشاركة الشعبية والمجتمعية فكان الموضوع أقرب للاستفتاء الشكلي لغرض الموافقة حيث غابت المناقشة الموضوعية والآليات الكفيلة بتأمين تغذية راجعة من الشعب لأعضاء اللجنة المكلفة بصياغة ذلك الدستور.

بدا تأثير طبيعة النظام السياسي أيضاً في مضمون مواد الدستور وتحديداً في النصوص الخاصة برئيس الجمهورية وصلاحياته وفق ما سبق ذكره. إضافة إلى إهدار مبدأ فصل السلطات وافتتات السلطة التنفيذية على دور وصلاحيات السلطة التشريعية بما في ذلك حقها الأصيل في التشريع. وبحيث يُمكن القول أن هذا الدستور، في حقيقة الأمر، لا يُشكّل أو يُؤسس لنظام سياسي يُفترض أن يقوم بناء على أحكامه، وإنما يمنح إطار دستوري لنظام سياسي قائم بالفعل فيعزز صلاحياته، ويحصّن مكانته، ويُشرعن هيمنته ليكون بذلك استمراراً لما سبقه من دساتير.

الخاتمة

يتضح لنا من كل ما سبق ذكره أن الدستور السوري لسنة 2012 قد تمت صياغته واعتماده في ظل ظروف غير طبيعية شهدت الدولة السورية، ولا تزال، و كان واحداً من أبرز الخطوات التي يُفترض أن تُساهم بحل الازمة السورية. لكن من الواضح تماماً أنه فشل في تحقيق هذه الغاية فبات سبباً جديداً للآزمة بدلاً من أن يكون أداة حقيقة لحلها. بدليل المسار العنفي الذي شهدته سورية بعد اعتماده، وكذلك تشكيل اللجنة الدستورية السورية الحالية برعاية الأمم المتحدة والتي يُفترض أن تعمل حالياً على تبني صياغات دستورية مختلفة عن أحكام دستور 2012 الحالي.

كشفت الصفحات السابقة أن عيوباً عديدة رافقت صياغة هذا الدستور، سواء من حيث الشكل أو المضمون، فلم يراع تماماً المعايير الديمقراطية الشكلية الواجب الأخذ بها عند صياغة الدساتير وذلك لجهة المشاركة الشعبية والمجتمعية والشفافية أثناء صياغته واعتماده هذا من جهة، ومن جهة ثانية لم يلب موضوعياً المطالب الشعبية والاحتياجات الحقيقية لكل الشعب السوري بكافة فئاته ومكوناته ومواقفه السياسية كذلك.

الدرس المستفاد، في هذا السياق، أنه بالنسبة لمشاركة المعارضة في هذه العملية فلا يكفي لمن يريد كتابة دستور حقيقي للبلاد ولكافة مواطنيها التمسك والتذرع برفض المعارضة المُسبق المشاركة في هذه العملية حتى يقرر المضي منفرداً بهذه العملية وإنما يتعين عليه بذل جهود حقيقية لتوفير "ظروف ملائمة" لمشاركة المعارضة وكافة القوى الممثلة للشعب. فليست العبرة بمجرد "دعوة" المعارضة لعملية شكلية / إجرائية وترقب رفضها للمضي منفرداً بهذه العملية. وإنما المطلوب "توفير بيئة مناسبة" لقبول المعارضة المشاركة بهذه العملية لإضافة المزيد من الشرعية والتشاركية عليها وهذا يتطلب إجراءات عملية وقانونية لخلق مناخ من الثقة وإظهار الجدية بقبول التشاركية.

تكشف التجربة الدستورية السورية بوضوح أن فترات الأزمات والصراعات ليستا هما الفترة المناسبة لكتابة الدساتير. حتى وإن كان الدستور نفسه هو أحد أسباب الحروب ومسيبات الصراع، حيث يقتضي الأمر البحث عن خيارات وحلول دستورية "مؤقتة"، ريثما تتضح الظروف الملائمة لكتابة دستور حقيقي، تتحقق فيه إمكانية التشاركية، وتلبية مقومات وجود البيئة الملائمة للمشاركة الشعبية التي باتت أحد مصادر شرعية الدساتير.

ينبغي الاستفادة مما جرى أثناء عملية صياغة دستور سورية المستقبلية فرغم أن الدستور هام وأولوية إلا أنه لا ينبغي التعجل بكتابة الدستور النهائي والذي ينبغي صياغته من خلال هيئة منتخبة أو هيئة منبثقة عن هيئة منتخبة، على أن تكون كتابته بمثابة عملية بناء وليس عملية صياغة، أي بناء مفاهيمي وحقوقية وليست فقط صياغة نصوص متينة أحادية التفسير. علماً أن الغرض من تبني هذا الخيار هو أن التشاركية و عملية المشاركة الشعبية، وأنشطة المجتمع المدني تحتاج وقتاً وبيئة من الحرية والأمان، وعدم الخضوع لتأثير حاملي السلاح أو الرغبة بالانتقام والإقصاء وهذا كله لن يكون متحققاً خلال أوقات الحروب والنزاعات.

أيضاً يكشف الواقع السوري عن وجود مناخ عام من عدم الثقة بأية نصوص قانونية أو دستورية تتم صياغتها. حيث شهدت البلاد تاريخ حافل من اللامصداقية في عملية صياغة وتطبيق النصوص القانونية والدستورية. مما يجعل غالبية السوريين والسوريات يحجمون عن المشاركة والاهتمام لقناعتهم بأنه إما سيتم صياغة نصوص معدة مسبقاً، وبالتفصيل، لخدمة أجندة سياسية محددة، أو أنه سيتم إنتاج "نصوص جيدة" لن يتم تطبيقها أو ستطبق بصورة مشوهة. وهو ما أدى إلى حالة من السلبية واللامبالاة ستستمر في الفترة القادمة إن لم يتم العمل على تغيير هذه القناعة بممارسات جدية على أرض الواقع.

من الدروس المستفادة أيضاً، على الصعيد القانوني، هي استمرار قدرة القوانين الوطنية على إفراغ النصوص الدستورية من الكثير من مضمونها وقيمتها ومحتواها. برغم أنه يُفترض أن يحدث العكس لكون الدستور هو "القانون الأسمى والأعلى في الدولة" والذي يفترض أن تخضع له جميع التشريعات الوطنية الأخرى. إلا ان الواقع هو أن الدستور السوري يحيل الكثير من الحقوق التي نص عليها إلى التشريعات الوطنية المخالفة لأحكامه. وهو ما ينبغي تلافيه في أي صياغات دستورية لاحقة.

تكشف "التجربة الدستورية السورية" بوضوح أن الدرس الأهم الذي يجب استخلاصه من تجربة دستور 2012 هو أن الدستور الحقيقي الذي يستحقه السوريين والسوريات وينسجم مع المعايير الدولية والتجارب المقارنة يتطلب "ثورة" فكرية، وثقافية، ودستورية حقيقية لا يبدو للآن أن "الجميع موالاةً ومعارضةً" مهياً للقبول والمشاركة بها. إذ أنه يتطلب حسم قضايا خلافية لم تُحسم بعد (قضايا الدين والعلمانية ومصادر التشريع، وطبيعة النظام السياسي وشكل الدولة)، وتبني قواعد جديدة لم يتم التطرق لها مسبقاً (قضايا المواطنة والأقليات، والمساواة الجندرية، وترسيخ فكرة المعارضة وحقوقها، وتداول السلطة، وإخضاع الأمن والجيش لذات قواعد الشرعية الدستورية) وهو ما يتطلب عمل حقيقي وشاق مع الجميع. لم يسمح الفضاء الثقافي طوال عقود، وتحديدًا خلال سنوات الحرب التي شهدت صياغة دستور 2012، بطرح هذه القضايا الإشكالية. فبعضها كان من "المحرمات". والخضوع لهيمنة بعضها الآخر بات من "المسلّمات". وبالتالي فإن الفضاء الثقافي كان غائباً ومغيباً لفترة طويلة جداً ولم يساهم بتشكيل قوّة ضغط أو دفع لفرض حقوق معيّنة والدفاع عن مصالح محددة.

أحد الدروس المستفادة من تجربة دستور 2012 أن المجتمع ككل يدفع ضريبة تغييب المجتمع المدني في سورية طوال العقود السابقة وهو ما أدى إلى عدم فاعليته وشل قدرته على تغيير مسار الأحداث الدستورية والميدانية أيضاً.

يتطلب الأمر هنا اعطاء حقوق واضحة وحريات كافية لمنظمات المجتمع المدني، من خلال تعديل كافة التشريعات المرتبطة بعملها وإلغاء سلطة الوصاية المفروضة عليها، للقيام بدور تنويري حقيقي لرفع سوية الوعي علماً أن هناك قضايا كثيرة ينبغي العمل عليها لإعادة الوحدة والتضامن للمجتمع التي تفتت وإعادة السلم الأهلي.

وينبغي أن تقوم منظمات المجتمع المدني بهذا الدور بشرط ضمان استقلاليتها وألا يكون لها توجهات وأهداف سياسية لصالح هذا الطرف أو ذاك مما يخرجها عن مفهوم المجتمع المدني الحقيقي.

يُؤمل بالنسبة للمستقبل الاستفادة الحقيقية من كل أخطاء الماضي من أجل العمل على تبني وثيقة دستورية جديدة وعقد اجتماعي دستوري مختلف يكون نتيجة حوار وطني وشعبي حقيقي ليس فقط بين الحكومة ومعارضيه وإنما أيضاً بين وضمن كل فئات ومكونات الشعب السوري دون أي استثناء أو اقصاء أو تمييز.

قائمة المراجع

- أبو العينين، ياسمين فاروق، ونادية عبد العظيم. المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية. القاهرة: منشورات مركز العقد الاجتماعي، 2013.
- إدارة النظام للمحليات. بماذا تخبرنا نتائج انتخابات الإدارة المحلية. مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018.
- البحري، حسن مصطفى. القضاء الدستوري. دراسة مقارنة. ط 1. 2017.
- ———. الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية: دراسة تحليلية مقارنة. دون ناشر - دون تاريخ أو مكان النشر.
- ———. "دستور الجمهورية العربية السورية- دراسة مقارنة بين دستوري 1973 و2012". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 34، العدد 2 (2018): ص 44-9.
- البني، أنور. "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد". 9 أيلول/سبتمبر 2011.
- جرجس، نائل. "ملاحظات على قانون الانتخابات العامة في سوريا: انتخابات في ظل معايير غير نزيهة". المفكرة القانونية. 22 نيسان/أبريل 2014.
- خطة التحول الديمقراطي في سوريا. واشنطن: بيت الخبرة السوري والمركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية، 2013.
- دراجي، إبراهيم. المحكمة الدستورية في الدساتير السورية. قراءة قانونية تاريخية مقارنة. لندن: برنامج الشرعية والمدنية في العالم العربي، وحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية 2020، LSE.
- ———. سوريا. بدائل دستورية. بيروت: الإسكوا، 2017.
- الدستور السوري الجديد: تقييم (كونستوتوشن نت، 2012).
- زكرك، سوسن، فائق حويجة، ومية الرحبي. حول المدخل إلى دستور حساس للنوع الاجتماعي من أجل دستور ديمقراطي في سوريا والدروس المستفادة من عمليات بناء الدستور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تجمع سوريايات من أجل الديمقراطية السورية، 2014.
- زيتونة، رزان. "الدستور الديمقراطي والدستور السوري". مجلة الآداب. 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2008.
- سوريا: خيارات لانتقال سياسي. دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر. مسودة نسخة آب/أغسطس 2014.

- شرجي، جميلة. "تور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 29، العدد 3 (2013): 105-137.
- طوزان، أحمد محمد. برلمان ما بعد الحرب في سورية. رؤية في تقييم وتطوير الأداء التشريعي والرقابي لمجلس الشعب. دمشق: مركز دمشق للأبحاث والدراسات، 2018.
- عواد، زياد وأغنيس فافيه. الانتخابات في زمن الحرب: مجلس الشعب السوري (2016-2022). تقرير مشروع بحثي. فيزولي: برنامج مسارات الشرق الأوسط، مركز روبرت شومان للدراسات العليا في معهد الجامعة الأوروبية، 2020.
- عودات، حسين. "حول مشروع الدستور السوري". البيان. 25 شباط/فبراير 2012.
- متري، موسى. "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور". بلانا. 15 شباط/فبراير 2012.