



UNITED NATIONS

الاستقرار  
ESCWA

التشريع

برنامج الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا

محور الحوكمة وبناء المؤسسات والتحول الديمقراطي

ورقة عمل

# الدستور



2016

الدستور

The National Agenda for the Future of Syria - NAFS

#### إخلاء المسؤولية

طبعت هذه الوثيقة في الشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي، وهي تعكس آراء الخبراء الذين عملوا على كتابتها ضمن إطار برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا" ولا تعبر بأي شكل من الأشكال عن رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الاسكوا.

#### DISCLAIMER

The views expressed in this document, which has been reproduced without formal editing, are those of the experts of the "National Agenda for the Future of Syria" Programme and do not necessarily reflect the views of ESCWA.

## مخطط الورقة

القسم الأول . الأهداف .

القسم الثاني . ملخص تنفيذي .

القسم الثالث . أوضاع القطاع في سورية .

أ- تحليل أوضاع القطاع قبل الأزمة .

ب- تحليل أوضاع القطاع بعد الأزمة .

القسم الرابع . تطوير رؤية القطاع أو مجموعة العمل لسورية 2025 .

أ- خيارات المسار التأسيسي للوثيقة الدستورية .

ب- خيارات مضمون الوثيقة الدستورية .

القسم الخامس . خيارات السياسات العامة المقترحة وأهداف من هذه الخيارات .

أ- دعم جهود الحل السياسي ووضع القضايا الدستورية في مسارها الصحيح .

ب- دعم جهود السوريين لصياغة دستور جامع ، قدر الإمكان ، يتلافى السلبيات السابقة .

ت- ضمان صياغة دستور تراعى فيه المعايير الدولية وقضايا حقوق الإنسان وبصورة خاصة المرأة والاقليات المتنوعة .

ث- ضمان مراعاة المشاركة الشعبية في عملية صياغة الدستور .

ج- دعم جهود لجنة صياغة الدستور .

ح- دعم عملية إقرار الدستور .

خ- دعم جهود ضمان تنفيذ الدستور .

القسم السادس . تحديات خيارات السياسات .

القسم السابع . المؤشرات الأولية لنجاح خيارات السياسات .

## مخطط تفصيلي

1-الأهداف.

2-ملخص تنفيذي.

3-أوضاع القطاع في سورية:

أ . تحليل أوضاع القطاع قبل الأزمة .

أولاً . التاريخ الدستوري لسورية.

1 . الملامح الدستورية في عهد الحكم العثماني .

2 . مشروع الدستور الملكي في ظل الحكم العربي.

3 . دساتير عهد الانتداب .

3 / أ . مشروع دستور 1928 .

3 / ب . دستور 1930 .

3 / ج . اعادة احياء الدستور .

4 . دساتير عهود الانقلابات العسكرية.

4 / أ . مشروع دستور حسني الزعيم.

4 / ب . دستور 1950 .

4 / ج . دستور أديب الشيشكلي.

5 . دستور الوحدة المؤقت.

6 .. دستور عهد الانفصال.

7 . دساتير حزب البعث .

7 / أ . دستور 1964 .

7 / ب . دستور 1969 .

7 / ج . دستور 1971 .

ثانياً . دستور الأزمة.

أ . مضمون الدستور .

ب . الانتقادات التي وجهت للدستور .

ب . تحليل أوضاع القطاع بعد الأزمة .

أولاً . علاقة قطاع الدستور بالأزمة.

ثانياً . مضمون الدستور الحالي.

ثالثاً . الانتقادات التي وجهت إلى دستور 2012 .

رابعاً . رؤية المعارضات السورية لقضايا الدستور .

#### 4- تطوير رؤية القطاع أو مجموعة العمل لسورية 2025

أ . خيارات المسار التأسيسي للوثيقة الدستورية .

1 . تحديد " البديل الدستوري " الصالح للتطبيق لحين إنجاز الدستور النهائي .

الخيار 1. تعديل دستور عام 2012 والقوانين القائمة .

الخيار 2. الاتفاق على دستور حكم مؤقت .

الخيار 3. العودة إلى دستور عام 1950 .

2 . تحديد الجهة التي يمكن أن تتولى مهمة كتابة الدستور الجديد .

الخيار الأول . أسلوب الجمعية التأسيسية .

الخيار الثاني . أسلوب الاستفتاء التأسيسي .

الخيار الثالث .. الأسلوب المختلط .

3 فيما يخص الأسلوب المعتمد لإقرار الدستور .

ب . خيارات مضمون الوثيقة الدستورية .

أ - الحد الأدنى الدستوري .

1 . القيم والمبادئ العامة التي تقوم عليها الدولة .

○ مبدأ استقلالية الدولة وسيادتها .

○ مبدأ الدولة المدنية أو الدينية .

○ مبدأ الديمقراطية .

○ مبدأ سيادة الشعب .

○ مبدأ دولة القانون .

2 . شكل الدولة وتقسيمها الإداري والسياسي

○ الخيار الأول . الدولة البسيطة أو الموحدة .

○ الخيار الثاني . الدولة الفيدرالية أو الاتحادية

○ الخيار الثالث . الاتحاد الكونفدرالي أو التعاهدي .

3 . شكل نظام الحكم .

4 . طبيعة النظام السياسي

○ الخيار الأول . النظام الرئاسي .

○ الخيار الثاني . النظام البرلماني .

○ الخيار الثالث . نظام حكومة الجمعية او النظام المجلسي .

- الخيار الرابع . النظام شبه الرئاسي .
- 5 . الحقوق والحريات .
- 6 . المنظومة القانونية وتحديد خصائصها .
- التأكيد على استقلال السلطة القضائية في الدستور الجديد .
- ضوابط تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا .
- ب-المسائل الدستورية المستحدثة أو الجديدة .
- 1 . وضع آليات لضمان علوية الدستور .
- 2 . كفالة مبدأ التعددية .
- أ ضمان مراعاة تمثيل المرشحين المستقلين .
- ب . ضمان مراعاة تمثيل النساء .
- ج . تمثيل الأقليات .
- 3 . تخصيص أحكام لبعض القطاعات العمومية الحساسة كالأمن والدفاع والمالية .
- أ . السيادة المدنية . تسلسل القيادة، هيئات اتخاذ القرار .
- ب . ميزانية الدفاع .
- ج . المحاكم المدنية مقابل المحاكم العسكرية .
- د . تركيبة قوات الأمن .
- 4 . تخصيص أحكام للمعارضة السياسية .
- أ- المعاملة المتساوية والتناسبية
- ب- الوصول إلى والتغطية في وسائل الإعلام
- ت- الرقابة الحكومية الفعالة .
- ث- الطعن أمام المحكمة الدستورية
- ج- إجراءات سحب الثقة .
- ح- اقتراح التشريعات
- خ- المشاركة في عمل اللجان
- د- المشاركة في انتخاب /تعيين كبار المسؤولين .
- ذ- صحة العضوية .
- 5 . ضمان حرية الإعلام والخيارات الدستورية لتجنب احتكار الملكية .
- أ . حظر الإفراط في تركيز ملكية وسائل الإعلام
- ب . لجان الإعلام
- 6 - حقوق المرأة وجندرة الدستور .

ج- المسائل الدستورية الخاصة التي تدرج في الدستور استجابة لخصوصيات محلية.  
د . ضمانات دستورية لعدم السماح بإعادة إنتاج أنظمة سياسية لا تسمح بتداول السلطة.

1 تحديد الولاية الرئاسية.

2 . بنود واضحة ومقيدة لإعلان حالة الطوارئ.

3 . الأحكام والمبادئ الدستورية الراسخة غير القابلة للتعديل.

4 أغلبية تشريعية عظمى تصدق على التعديلات الدستورية.

5 . بنود مفصلة وواضحة بخصوص الاستفتاءات الدستورية.

6 . ضمانات لانتخابات نزيهة ذات إدارة مستقلة.

7. المراجعة القضائية للدستور .

8 . الرقابة البرلمانية على الموازنة.

9 . تقييد القوى المعارضة للديمقراطية.

5 . خيارات السياسات العامة المقترحة وأهداف من هذه الخيارات:

أولاً . دعم جهود الحل السياسي ووضع القضايا الدستورية في مسارها الصحيح.

ثانياً - دعم جهود السوريين لصياغة دستور جامع ، قدر الإمكان ، يتلافى السلبيات السابقة.

ثالثاً . ضمان صياغة دستور تراعى فيه المعايير الدولية وقضايا حقوق الإنسان وبصورة خاصة المرأة والاقليات المتنوعة .

رابعاً . ضمان مراعاة المشاركة الشعبية في عملية صياغة الدستور .

خامساً . دعم جهود لجنة صياغة الدستور .

سادساً . دعم عملية إقرار الدستور .

سابعاً . دعم جهود ضمان تنفيذ الدستور .

6 . تحديات خيارات السياسات.

7 . المؤشرات الأولية لنجاح خيارات السياسات.

## القسم الأول: الأهداف

تسعى هذه الورقة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- 1 - توفير منصة للنقاش (الموضوعي والواقعي) بين كافة أطراف المجتمع السوري من خلال عرض وجهات نظر الجميع ، دون اقصاء أو تهميش ، وبما يكفل تواجد الجميع ، بأفكارهم ومبادراتهم ، لرسم ملامح المستقبل .
- 2 - عرض وتقييم التاريخ الدستوري لسورية، بصورة موضوعية تعرض وجهات النظر كافة، بغرض الاستفادة من الماضي الدستوري لسورية والبناء على مظاهر القوة والنجاح فيه . وتجنب كل أخطاء وسلبيات الماضي لعدم تكراره أو الوقوع فيه.
- 3 - توجيه الانظار إلى مظاهر الخلل والسلبيات في النصوص الدستورية الحالية وتحفيز الافكار حول كيفية إصلاحها وتجاوزها .
- 4 - إبراز مكانة الدستور في مسار الأزمة التي تشهدها البلاد وتقديم رؤى أو افكار يمكن أن تساهم بصورة إيجابية في رسم ملامح المستقبل الدستوري للبلاد .
- 5 - تحفيز النقاش حول الخيارات الدستورية التي يمكن أن تكون بديلاً للصراع المسلح القائم حالياً .
- 6 - تحفيز النقاش حول " قضايا دستورية حديثة " لم تكن معروفة ولا مطروحة مسبقاً في كل التجارب الدستورية السورية الماضية والحالية لفتح نقاش حول مدى إمكانية وفائدة تبنيها في سورية .
- 7 - إبراز مكانة حقوق الإنسان في أي دستور مستقبلي وعرض نماذج لكيفية ضمان تجسيد وتفعيل تلك الحقوق في أي نصوص دستورية .
- 8 - عرض التجارب الدستورية، الإقليمية أو العالمية، التي يمكن أن تكون نموذجاً قابلاً للاهتمام في سورية لمساعدة صانعي دستور المستقبل على الاطلاع على الخيارات الدستورية الناجحة والاهتداء بها بما يناسب الواقع السوري.
- 9 - إبراز المعايير الدولية التي ينبغي أن تكون متحققة في أي مشروع دستور قادم لصياغة دستور عصري يلبي مطالب وطموحات السوريين وينسجم مع المبادئ القانونية الدولية والدستورية الراسخة.
- 10 - عرض التحديات التي ستواجه صانعي دستور المستقبل وعرض الخيارات والبدائل التي ستكون متاحة أمامهم بصورة موضوعية ومنصفة من خلال إبراز الايجابيات والسلبيات الخاصة بكل خيار وترك الحرية للسوريين أنفسهم لانتقاء أو صياغة الخيار الذي يناسب واقعهم ويلبي تطلعاتهم للمستقبل.
- 11 - رسم ملامح سياسات حالية ومستقبلية يمكن أن تساهم بصورة ايجابية في تدعيم جهود بناء دستور سوري عصري ويلبي مطالب وطموحات الشعب السوري.

## القسم الثاني -

### ملخص تنفيذي

يعتقد، على نطاق واسع، بأن الدستور كان أحد أسباب الأزمة السورية. ويؤمل، إلى حد كبير، بأن يكون الدستور أيضاً أحد أسباب حل الأزمة والمضي بسورية قدماً نحو مستقبل أفضل لكل مواطنيها.

**أولاً - الماضي:** حيث تعود الورقة، بصورة موجزة إلى، الماضي، لدراسة وتحليل التاريخ الدستوري لسورية مروراً بكل المراحل التي مرت به وشهدتها سواء خلال الحكم العثماني، أو الانتداب الفرنسي. وصولاً إلى عهد الاستقلال وما عرفه من انقلابات عسكرية وتجارب وحدوية وصولاً إلى تولي حزب البعث العربي الاشتراكي السلطة في سورية.

علماً أن الغرض من العودة للماضي الدستوري لم يكن بغرض التأريخ الدستوري، فحسب، وإنما لمعرفة المراحل والتجارب الدستورية التي عرفتھا البلاد. وبيان وتحليل دساتير النجاح والفشل. وعرض التطورات المختلفة التي شهدتها المفاصل الرئيسية في الدستور السوري (كتعيين رئيس الجمهورية وصلاحياته. وبيان النظام السياسي الذي عرفتھ البلاد..). خاصة أن بعض المطالبات السياسية الحالية كانت تطالب بالعودة إلى بعض التجارب الدستورية الماضية (كالدعوة لتبني دستور 1950 لفترة مؤقتة خلال مرحلة انتقالية) أو تدعو للعودة التي بعض الأنظمة السياسية التي عرفتھا البلاد مسبقاً كالنظام البرلماني في دستور 1950 .

تسعى هذه الورقة التي تقدم في إطار "مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية" إلى التركيز على جزئية الدستور من خلال المضي به في ثلاث مراحل زمنية (الماضي والحاضر والمستقبل).

تكشف هذه المرحلة أن لسورية تاريخاً دستورياً عميقاً يعود إلى عقود طويلة مضت. كما تبين أن البلاد قد شهدت، بالفعل، مراحل وتجارب دستورية مميزة وأن الكثير من دعوات الإصلاح في الحاضر توجد لها، بالفعل، سوابق تنفيذية في الماضي (كألية انتخاب رئيس الجمهورية ومدة ولايته - وتفعيل مبدأ فصل السلطات - وعلمانية الدولة - والتعددية السياسية).

كما أن بعض اخفاقات الحاضر يوجد لها، أيضاً، سوابق في الماضي (كشخصنة الدستور وسرعة وسهولة تعديله - وعدم مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات).

**ثانياً - الحاضر:** تعرض هذه الدراسة للحاضر من خلال إبراز وتحليل الواقع الدستوري وتكشف علاقة الدستور بالأزمة التي تشهدها البلاد.

حيث تم التعرض "الدستور الأزمة" أي دستور 1973 الذي كان سائداً وقت بداية الأحداث في العام 2011 والتي كانت دعوات تعديله وإلغاء بعض موادّه أحد المطالب الأساسية للمحتجين في بداية الاحداث. وبينت هذه

الدراسة أن استعراض مسار الأحداث التي شهدتها البلاد منذ آذار 2011 يكشف بوضوح أن الدستور كان محركاً رئيسياً للمطالب الشعبية التي شكّلت الشرارة الأولى لتلك الأحداث. مع ملاحظة أن " لفظ الدستور " وإن لم يستخدم صراحةً في كثير من الأحيان. إلا أن الكثير من المطالبات كانت تعكس "النواقص والعيوب الدستورية" الواضحة وتكشف إمّا نقصاً فجاً في الدستور السائد: "كمطالبات التعددية السياسية" والتي جسدتها المطالبات الشعبية واسعة النطاق التي كانت تطالب صراحةً بإلغاء المادة الثامنة من الدستور الذي كان سائداً آنذاك والذي كان يرسخ حزب البعث العربي الاشتراكي بوصفه " قائداً للدولة والمجتمع ". أو تعطياً 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 يسهل انتهاكها والتعدي عليها. وهو ما جسده على سبيل المثال المطالب التي تقدم بها وجهاء مدينة درعا باسم أهالي محافظتهم خلال المفاوضات التي تمت في الأيام الأولى لحركة الاحتجاجات الشعبية في آذار 2011 علماً أن كل تلك المطالبات يفترض أن تمثل 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 .

ثم تركزت الدراسة على تحليل الدستور الحالي 2012 والذي صيغ واعتمد كأحد تداعيات ما تشهده البلاد حالياً . حيث تم إبراز مظاهر قوته وتميّزه ، برأي أنصاره ، وكذلك مظاهر ضعفه وقصوره ، برأي معارضيه ، كما تم إبراز رؤية المعارضات السورية المختلفة لدستور المستقبل وتصورها للشكل الذي ينبغي أن تكون عليه الدولة وطبيعة نظامها السياسي .

ركزت هذه الدراسة على تحليل وتقييم الإشكاليات الكبرى في الدستور الحالي كقضايا طبيعة النظام السياسي السائد، وصلاحيات رئيس الجمهورية ومكانته ، ومبدأ فصل السلطات ، وقضايا حقوق الإنسان والمرأة . وبيّنت بوضوح أن ثمة حاجة فعلية "لثورة دستورية" من أجل "تبني" و "تفعيل" الكثير من القواعد والنصوص التي باتت من البديهيات والمسلمات الدستورية في عالمنا الحاضر.

تكشف هذه المرحلة بوضوح حجم الانقسام الكبير الذي لا يزال سائداً حول دستور المستقبل والقضايا التي ينبغي أن يتضمنها. ففي الوقت الذي تعتبر فيه الحكومة السورية أنها أوفت بوعداها الإصلاحية وهو ما تجسد بوثيقة دستور 2012 بما يتضمنه من " إصلاحات تلبى مطالب الشارع " . فإن قوى المعارضة المختلفة لا تعترف بشرعية هذا الدستور وتشكك بقيمة مضمونه أيضاً . وهي تقدّم بالمقابل مشاريع وافكار أساسية ينبغي أن يتضمنها "دستور المستقبل".

وهو ما ترتب عليه أن الدستور السائد لعام 2012 ( وهو أقصى إصلاحات الحكومة ) ليس محل إجماع . بل إن إجماع المعارضة الوحيد هو حول رفضه .

**ثالثاً – المستقبل:** خصصت هذا الدراسة الحيز الأكبر منها لما ينبغي أن يكون عليه دستور المستقبل. وهي راعت أن هذا خياراً يقرره ويحدده السوريون أنفسهم بعملية دستورية ديمقراطية تجري وتتم بظروف طبيعية.

لذلك تم عرض الخيارات التي يمكن أن تكون متاحة بالنسبة للمستقبل سواء لكيفية صياغة وثيقة دستورية مستقبلية والآليات التي يمكن أن تكون متاحة. وكيفية حكم المرحلة الفاصلة أو الانتقالية لتبني واعتماد دستور قادم. وتم عرض مجموعة من الخيارات مع إبراز مظاهر قوة وضعف كل منها ليكون للسوريين أنفسهم حق اعتماد ما يناسبهم و بما يناسب البلاد في الفترة القادمة .

تم عرض القضايا الأساسية التي يفترض أن يتضمنها أي دستور قادم وفقاً للمبادئ القانونية الدولية مع إبراز التجارب المقارنة القابلة للتطبيق وبما يراعي قضايا حقوق الإنسان بكافة مظاهرها وأبعادها .  
لهذا الغرض تم إبراز :

القضايا الجوهرية التي يفترض أن يتضمنها أي دستور مستقبلي ( كالقيم والمبادئ العامة التي تقوم عليها الدولة، شكل الدولة وتقسيمها الإداري والسياسي، شكل نظام الحكم، طبيعة النظام السياسي، الحقوق والحريات، المنظومة القانونية وتحديد خصائصها).

وكذلك القضايا الجديدة التي ينبغي أن يراعيها (كوضع آليات لضمان علوية الدستور، كفاءة مبدأ التعددية، تخصيص أحكام لبعض القطاعات العمومية الحساسة كالأمن والدفاع والمالية ، تخصيص أحكام للمعارضة السياسية، ضمانات حرية الإعلام وكفالة حقوق المرأة وجندرة الدستور) .

*التحديات الدستورية لا تزال كبيرة بحجم الأزمة السورية وتداعياتها. والورقة تسعى لأن تقدم رؤية للسوريين لكي يتم تأسيس دستور يراعي احتياجات ومطالب المواطنين ويتوافق مع المعايير الدولية.*

وما يمكن تنبيهه استجابةً للخصوصية المحلية لكل دولة، إضافةً إلى ما يكفل تجاوز أخطاء الماضي لتجاوزه وعدم تكراره (كتحديد الولاية الرئاسية وفرض بنود واضحة ومقيدة لإعلان حالة الطوارئ ، تبني أحكام ومبادئ دستورية راسخة غير القابلة للتعديل ، اعتماد أغلبية تشريعية عظمى تصدق على التعديلات الدستورية وإيراد بنود مفصلة

وواضحة بخصوص الاستفتاءات الدستورية ، ضمانات لانتخابات نزيهة ذات إدارة مستقلة...).

**تقر هذه الدراسة بأن التحديات الدستورية لا تزال كبيرة بحجم الأزمة السورية وتداعياتها. وهي تسعى لأن تقدم رؤية للسوريين لكي يتم تأسيس دستور يراعي احتياجات ومطالب المواطنين ويتوافق مع المعايير الدولية. من خلال عرض خيارات عديدة، ونماذج واقعية متعددة وقابلة للتطبيق. وتكشف كيف نجح الآخرون بتجاوز حروب وأزمات عميقة. وكيف كان الدستور أحد أدوات حل الصراع بعد أن كان أحد أبرز أسبابه.**

## القسم الثالث .

### أوضاع القطاع في سورية

يتطلب تحليل أوضاع قطاع الدستور بيان واقع هذا القطاع قبل الأحداث التي تشهدها البلاد منذ العام 2011. ومن ثم إبراز علاقة الأحداث الحالية بدستور البلاد. وكيف تأثر هذا القطاع بما تشهده البلاد من أحداث عنفية.

#### أ . تحليل أوضاع القطاع قبل الأزمة:

##### أولاً . التاريخ الدستوري لسورية:

من المؤكد أن العودة للتاريخ ليس أمراً مطلوباً في كثير من الأحيان خاصةً عندما نفكر بأن نصنع المستقبل لتجاوز الحاضر الذي تشهده البلاد. لكن في قطاع الدستور سيكون العودة إلى التاريخ الدستوري لسوري أمراً مفيداً لتسليط الضوء على بعض القضايا الهامة التي تلخصها التساؤلات التالية:

1. هل نملك بالفعل تاريخاً دستورياً متميزاً يؤهلنا لتحقيق "النقلة الدستورية" المتميزة التي نريدها جميعاً؟
2. هل نملك في التاريخ الدستوري ما يمكننا من الاعتماد عليه ، في مرحلة انتقالية ربما ، خاصةً مع تبني بعض الآراء والمشاريع فكرة العودة لدستور 1950 كمرحلة انتقالية مؤقتة ؟
3. هل الثغرات والعيوب والنواقص الدستورية كانت استثناء في دستور 1973 والذي كان نافذاً وقت اندلاع الأحداث في سورية في العام 2011 ؟ أم أنه كان نتيجة تراكم إرث دستوري من العيوب والثغرات والنواقص؟
4. هل أن الثغرات والعيوب والنقائص كانت في النص الدستوري ذاته أم في الممارسات التي كانت مجانية تماماً لهذا النص ومتجاهلة إياه والتي تسبب فيها غياب آليات ضمان احترام أحكام هذا الدستور؟

## 1 . الملامح الدستورية في عهد الحكم العثماني

لا بد من الإشارة بدايةً إلى أن سورية لم تكن " بعيدة " عن التطورات الدستورية حتى عندما كانت "ولاية عثمانية " . لهذا يشير السيد جاك أستيف ( المستشار التشريعي لدى الحكومة السورية والأستاذ في معهد الحقوق العربي بدمشق) في مؤلفه الصادر عام 1939 إلى أنه " حسبنا أن نعرف أن سوريا العثمانية خلال القرن التاسع عشر لم تكن غريبة عن المبادئ التي هي أساس الحقوق العامة الحديثة ولاسيما الدستورية<sup>1</sup> ". ولكن هنا لا بد من الإشارة أنه إذا كان الطابع العمودي أو النخبوي (أي الذي بادرت به النخبة ولم يطالب به الشعب كما لم يشارك في ضبط محتواه) للإصلاح الدستوري في العهد العثماني له مبرراته بسبب طبيعة المجتمع الذي لم يكن للشعب آنذاك فيه من الوعي السياسي ما يسمح بذلك فإن هذا المنهج لم يعد مقبولاً اليوم وهذا ما يفسّر في جانب منه فشل محاولة الإصلاح الدستوري التي تمت بتاريخ 2012.

## 2 . مشروع الدستور الملكي في ظل الحكم العربي

<sup>1</sup> جاك أستيف . موجز الحقوق الدستورية . تعريب الدكتور أحمد السمان . مطبعة الجامعة السورية . 1358 هـ 1939 م . ص 368 . 369.

بعد انهيار السلطنة العثمانية بدأ تاريخ سوريا الحديث . ففي الأول من تشرين الأول عام 1918 دخلت جيوش الثورة العربية دمشق بقيادة الأمير فيصل، ابن الشريف حسين<sup>2</sup>، وقد أعلن فيصل في 5 تشرين الأول تأليف حكومة يغلب عليها الطابع العسكري المؤقت<sup>3</sup>.

وبتاريخ 2 تموز 1919 انعقد المؤتمر السوري والذي قرر أن ( تكون حكومة سورية ملكية دستورية تقوم على المبادئ الديمقراطية وفق نظام لا مركزي يكفل للأقليات حقوقهم )<sup>4</sup> . كما بايع فيصل ملكاً على سوريا القديمة<sup>5</sup> . ثم اتخذ المؤتمر السوري قراراً بتاريخ 6 آذار لتقرير شكل الدولة ووضع دستور للبلاد، فتألفت لجنة من عشرين عضواً وضعت مشروعاً يتألف من 147 مادة، عرض على المؤتمر للنقاش ، ولكن لم يستطع المؤتمر أن يتابع مهمته، بسبب إندثار الجنرال غورو وما تلاه من أحداث انتهت بموقعة ميسلون<sup>6</sup>، ودخول الجيش الفرنسي دمشق في 24 تموز، وانتهاء عهد الحكم العربي ومغادرة الملك فيصل البلاد<sup>7</sup>.

يأخذ الدستور - ويسمى القانون الأساسي - بالشكل الاتحادي للدولة وبالنظام الملكي النيابي (البرلماني)<sup>8</sup>، وينحصر الملك في الأكبر فالأكبر من أبناء الملك الأول<sup>9</sup>. وتتألف المملكة من (مقاطعات)<sup>10</sup> ذات وحدة سياسية لا تتجزأ<sup>11</sup>، ودمشق هي العاصمة<sup>12</sup>، والعربية هي اللغة الرسمية<sup>13</sup>. ويكفل الدستور الحريات المدنية والدينية والشخصية<sup>14</sup>، وينص على أن التعليم الابتدائي إجباري، وهو مجاني في المدارس الابتدائية<sup>15</sup>، ويفرض أن يكون أساس التعليم والتربية في المدارس الرسمية والخاصة واحداً على أساس المبادئ الوطنية<sup>16</sup>.

### 3. دساتير عهد الانتداب

- <sup>2</sup> د. أحمد السرحال . النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية . منشورات دار الفكر العربي . بيروت . ص 231 .
- <sup>3</sup> حسن الحسن . الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية . الدار اللبنانية للنشر والعلاقات العامة . ص 249 .
- <sup>4</sup> حسن الحسن . الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية . مرجع سابق . ص 250 .
- <sup>5</sup> جان حبش . قراءة في الدستور السوري . دراسة قانونية صادرة عن مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية .
- <sup>6</sup> حسن الحسن . الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية . مرجع سابق . ص 251 .
- <sup>7</sup> د. كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . منشورات دار العروبة للطباعة . دمشق . 1978 . ص 525 ..
- <sup>8</sup> م 1.
- <sup>9</sup> م 4.
- <sup>10</sup> د. أحمد السرحال . النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية . مرجع سابق . ص 232 .
- <sup>11</sup> م 2.
- <sup>12</sup> م 1.
- <sup>13</sup> م 3.
- <sup>14</sup> الفصل الثالث: حقوق الأفراد والجماعات.
- <sup>15</sup> م 21.
- <sup>16</sup> م 20.

في تموز سنة 1925 أعلنت الثورة السورية ضد الحكم الانتدابي، وكانت مطالب الثورة الاعتراف بالاستقلال، وإلغاء الانتداب، وتأليف جمعية تأسيسية تضع دستوراً ديمقراطياً، وإلغاء الحكم العسكري<sup>17</sup>. أرسلت الحكومة الفرنسية عدّة مفوضين ساميين ف جاء ساراي، ولحقه دي جوفنيل، ومن ثم بونسو الذي دعا في 15 شباط إلى انتخابات عامة تنبثق عنها جمعية تضع نظاماً أساسياً للبلاد "ضمن نطاق الاتفاقات الدولية والعقود التي تعتبر الدولة المنتدبة أنها مسؤولة عنها أمام عصبة الأمم".

### 3 / أ . مشروع دستور 1928 :

ضمت الجمعية التأسيسية التي تألفت من 67 عضواً أبرز أقطاب الوطنيين في البلاد . وقد أنجزت اللجنة عملها، وتقدم مقرر اللجنة إلى الجمعية التأسيسية في أول آب 1928 بتقرير اللجنة المتضمن الأسباب الموجبة، وبعد مناقشة إجمالية استغرقت جلستين طرح المشروع بكامله المؤلف على التصويت قبل<sup>18</sup>، وفي الجلسة التي خصصت لمناقشة المشروع مادة مادة أبلغ المفوض السامي الجمعية<sup>19</sup> اعتراضه على المواد 73 و74 و75 و110 و112<sup>20</sup> من المشروع لمخالفتها (العهد الدولي التي يحدد بعضها مسؤولية الدولة المنتدبة، أو يقتضي الاتفاق المسبق مع الحكومة الفرنسية)، كما أن المادة 2 (تخالف الاتفاقات الدولية التي لا يمكن تعديلها من طرف واحد)<sup>21</sup> طالباً فصل المواد الست عن المشروع .

<sup>17</sup> حسن الحسن . الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية . مرجع سابق . ص 252 .

<sup>18</sup> د . كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 532 .

<sup>19</sup> د . أحمد السرحال . النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية . مرجع سابق . ص 234 .

<sup>20</sup> حيث تنص هذه المواد على ما يلي :

- المادة 73 - لرئيس الجمهورية حق العفو الخاص. أما العفو العام فلا يمنح إلا بقانون.
- المادة 74- يعقد رئيس الجمهورية المعاهدات ويوقع عليها. أما المعاهدات المتعلقة بسلامة الدولة أو ماليتها والمعاهدات التجارية التي لا يجوز فسخها عند انتهاء كل سنة فلا تعد نافذة إلا بعد أن يقرها المجلس.
- المادة 75- يختار رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ويعين الوزراء بناء على اقتراح رئيسهم ويقبل استقالتهم ويعين الممثلين في الخارج. ويقبل الممثلين الأجانب ويعين الموظفين الملكيين والقضاة ويرأس الحفلات الرسمية ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون.
- المادة 110 - يوضع قانون خاص بتنظيم الجيش الذي سينشأ.
- المادة 112- يحق لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح مجلس الوزراء إعلان الأحكام العرفية في المناطق التي تحدث فيها اضطرابات بشرط أن يعلم المجلس حالاً بذلك، وإذا كان المجلس في العطلة دعاه رئيس الجمهورية بدون تأخير للاجتماع

<sup>21</sup> حيث تنص المادة 2 على أن - البلاد السورية المنفصلة عن الدولة العثمانية وحدة سياسية لا تتجزأ، ولا عبرة بكل تجزئة طرأت عليها منذ الحرب العامة.

اتخذت الجمعية في 9 آب قراراً بما يشبه الاجتماع (أغلبية 61 عضواً من أصل 67) برفض الطلب الفرنسي. وفي 11 آب أبلغ المفوض السامي الجمعية تأجيل جلساتها لمدة ثلاثة أشهر، وتكرر التأجيل، ومن ثم صدر قرار بحل الجمعية<sup>22</sup>.

### 3 / ب دستور 1930:

بتاريخ 14 أيار سنة 1930 نشر المفوض السامي الدستور السوري بعد أن تم تعديل المادة الثانية منه وأصبحت (سورية وحدة سياسية لا تتجزأ)، وأضيفت المادة 116 المشهورة<sup>23</sup> والتي تضمن الاعتراف الصريح بالانتداب، وأنه لا يجوز لأي حكم من أحكام الدستور أن يعارض سلطة المنتدب وتعهدات فرنسا الدولية، وأن القرارات، التي اتخذها ممثلو الحكومة الفرنسية، ذات الصفة التشريعية والتنظيمية، لا يجوز تعديلها إلا بعد الاتفاق بين الحكومتين الفرنسية والسورية.

وقد أحدث نص هذه المادة موجة كبيرة من الاستياء والاستنكار. وفي أواخر عام 1935 ونتيجة اشتداد المقاومة الوطنية تم الاتفاق عقب مفاوضات جرت في باريس على أن تعقد معاهد تنهي الانتداب بعد ثلاث سنوات على أن يعترف لسورية بحق السيادة وممارسته ضمن أحكام الدستور. وجرت انتخابات جديدة واجتمع المجلس المنبثق عنها

بتاريخ 14 أيار سنة 1930 نشر المفوض السامي الدستور السوري بعد أن تم تعديل المادة الثانية منه وأصبحت سورية وحدة سياسية لا تتحدأ.

في 21 كانون الأول 1936 وأعيد العمل بالدستور وتألقت الحكومة الوطنية الأولى، وأبرم المجلس السوري المعاهدة ولم تبرمها فرنسا<sup>24</sup>. وأخذ المفوض السامي يتدخل في شؤون البلاد فقدم رئيس الجمهورية استقالته إلى المجلس النيابي وبادر المفوض السامي إلى حل المجلس وتعطيل الدستور في 8 تموز 1939.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> د. كمال غالي. مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية. مرجع سابق. ص 533.

<sup>23</sup> نص هذه المادة

- (ما من حكم من أحكام الدستور يعارض ولا يجوز أن يعارض الالتزامات التي قطعتها فرنسا على نفسها فيما يختص بسورية، ولاسيما ما تعلق منها بعصبة الأمم.
- ينطبق هذا التحفظ بشكل خاص على المواد التي تتعلق بالمحافظة على النظام وعلى الأمن وبالذراع عن البالد وبالواد التي لها شأن بالعلاقات الخارجية.
- لا تطبيق أحكام هذا الدستور التي من شأنها أن تمس التزامات فرنسا الدولية فيما يختص بسورية خلال مدة سريان هذه الالتزامات إلا ضمن الشروط التي تحدد في اتفاق يعقد بين الحكومتين الفرنسية والسورية.
- وعليه فإن القوانين المنصوص عليها في مواد هذا الدستور ويكون لتطبيقها علاقة بهذه التعهدات لا يتناقض فيها ولا تنشر وفقاً لهذا الدستور إلا تنفيذاً لهذا الاتفاق.
- إن القرارات ذات الصفة التشريعية أو التنظيمية التي اتخذها ممثلو الحكومة الفرنسية لا يجوز تعديلها إلا بعد الاتفاق بين الحكومتين).

<sup>24</sup> د. أحمد السرحال. النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية. مرجع سابق. ص 236.

<sup>25</sup> د. كمال غالي. مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية. مرجع سابق. ص 535.

## 3 / ج . اعادة احياء الدستور :

في عام 1943 ، في فترة حكم الجنرال ديغول أصدر الجنرال كاترو قراراً أعاد بموجبه تطبيق الدستور، وفي 27 تشرين الثاني 1943 قرر المجلس النيابي بالإجماع اعتبار المادة 116 من الدستور السوري المتعلقة بالانتداب غير نافذة (كأن لم تكن، لأنها أضيفت من سلطة أجنبية على الدستور الذي وضعته الجمعية التأسيسية) ، واعتبار مقاطعتي العلويين وجبل الدروز ضمن أراضي الجمهورية السورية<sup>26</sup>.

وفيما يلي عرض موجز لأبرز خصائص هذا الدستور والمؤسسات التي انبثقت عنه :

أ . خصائص الدستور<sup>27</sup>:

- 1 . دستور جامد. و برلماني بلا جدال<sup>28</sup>، حيث أخذ بالمبادئ العامة للنظام البرلماني، واستمد أحكامه من بعض الدساتير البرلمانية الوضعية، بل أنه أعلن اعتناقه الفكرة البرلمانية في مادته الثالثة القائلة (إن سورية جمهورية برلمانية). وهو يستلهم من الدستور الفرنسي لعام 1875.
- 2 . يحافظ على مبدأ دين رئيس الدولة الإسلام<sup>29</sup>.
- 3 . ينص الدستور على أن (سورية وحدة لا تتجزأ)<sup>30</sup> وأن (الأمة) مصدر كل سلطة<sup>31</sup>، وبالتالي يكرس الوضع الراهن دون التفات إلى وحدة سورية الكبرى أو الانتماء القومي العربي.
- 4 . حقوق الإنسان والمواطن التي يكفلها الدستور هي الحقوق التقليدية، وتتسم بطابع محافظ. ويكفل الدستور حقوق (الطوائف الدينية المختلفة)<sup>32</sup> بما فيها إنشاء المدارس لتعليم الأحداث (بلغتهم الخاصة)، وتمثيل الأقليات الطائفية<sup>33</sup>.

## ب . المؤسسات السياسية التي نص عليها الدستور :

- 1 . السلطة التشريعية . مجلس النواب: تتكون الهيئة التمثيلية من مجلس واحد، هو مجلس النواب.
- 2 . السلطة التنفيذية: وتتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء<sup>34</sup>.

أيضاً راجع :

- جاك أستيف . موجز الحقوق الدستورية . مرجع سابق . ص 372 .
- حسن الحسن . الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية . مرجع سابق . ص 254 .
- 26 د . أحمد السرحال . النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية . مرجع سابق . ص 237 .
- 27 د . كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 535 .
- 28 جاك أستيف . موجز الحقوق الدستورية . مرجع سابق . ص 363 .
- 29 م 2 .
- 30 م 29 .
- 31 م 28 .
- 32 م 28 .
- 33 م 37 .
- 34 راجع : د . كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 538 .

### أ. رئيس الجمهورية:

- يشترط في رئيس الجمهورية أن يكون قد أتم الخامسة والثلاثين، وينتخبه مجلس النواب بالاقتراع السري. ولا يجوز الجمع بين رئاسة الجمهورية والنيابة.
- مدة ولايته خمس سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد انقضاء خمس سنوات على رئاسته<sup>35</sup>.

### ب- مجلس الوزراء:

- مجلس الوزراء (مهيمن) على جميع دوائر الدولة<sup>36</sup>. ويتألف مجلس الوزراء من عدد لا يزيد عن اثني عشر، ويمكن اختيارهم من غير النواب<sup>37</sup>. يسمى رئيس الجمهورية رئيس الوزراء، ويعين الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

### 3. المحكمة العليا:

- تؤلف من خمسة عشر عضواً، ثمانية نواب ينتخبهم مجلس النواب في بداية كل سنة وسبعة قضاة يشغلون أعلى مناصب القضاء، وتعينهم محكمة التمييز بهيئتها العامة كل سنة. وتختص بمحاكمة رئيس الجمهورية.

أيضاً : جاك أستيف . موجز الحقوق الدستورية . مرجع سابق . ص 376 وما بعدها .

<sup>35</sup> وقد تمكن شكري القوتلي من إقناع البرلمان بتعديل هذه الفقرة من الدستور لإتاحة الفرصة أمامه للترشيح من جديد لدورة رئاسية جديدة ، وتم له ذلك في 18 نيسان 1948 حيث أصبح يجوز تجديد انتخاب الرئيس مرة واحدة ( ) ليدشن بذلك عهد التعديلات الدستورية بما يتناسب مع الرغبات الرئاسية (( .

راجع جان حبش . قراءة في الدستور السوري . مرجع سابق .

<sup>36</sup> م 88 .

<sup>37</sup> م 89 حسب تعديل عام 1948، وكان العدد لا يزيد عن السبعة.

## 4 . دساتير عهود الانقلابات العسكرية

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 .

علماً أن قراءة هذا التاريخ الدستور يكشف لنا بوضوح حجم " التدخل العسكري " عبر الانقلاب المباشر أو الحكم غير المباشر في العملية السياسية وكذلك الدستورية. ويبين لنا أن الدولة السورية لديها " تاريخ عريق " من التداخل "اللاشرعي" بين العسكر والدستور والسياسة. لتبرير ما لا يبرر وصوغ الأنظمة الدستورية المناسبة لمزاج أو مقاس وشخصية حاكم او مغامر عسكري .

كما يبدو واضحاً من خلال قراءة وتقييم هذه المرحلة " استسهال " تغيير الدساتير كلياً أو تعليق العمل بها جزئياً أو تعديل ما لا يناسب البعض . مما يفرض على واضعي دستور المستقبل وضع القواعد الدستورية الصارمة لضبط تدخل الجيش في الحياة السياسية بصورة مباشرة أو غير مباشرة وإخضاعه للسلطات الأخرى من

جهة<sup>38</sup> ، ومن جهة أخرى لوضع قيود على عملية تعديل الدستور بشكل يجعل العملية أكثر صعوبة مما اعتدنا تتبعه في الواقع السوري ويقرب الدستور ، في بعض أحكامه ، من فكرة الدستور الجامد وذلك فيما يتعلق بالقواعد الجوهرية الأساسية التي يتم الاتفاق عليها .

## 4 / أ . . مشروع دستور حسني الزعيم:

بتاريخ 30 آذار 1949 وقع انقلاب عسكري بقيادة الزعيم حسني الزعيم والذي ألف في 7 نيسان لجنة لوضع مشروع للدستور من سبعة أعضاء أنجزت مشروعها بتاريخ 27 حزيران 1949<sup>39</sup>.

أ . خصائص الدستور: يتألف الدستور من 160 مادة، ويتسم بالخصائص التالية:

- 1- دستور جامد. و يأخذ بالنظام النيابي (البرلماني)، شكلاً، مع طغيان السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية على السلطة التشريعية. و لا إشارة فيه إلى دين رئيس الدولة.
- 2 - يتكرر تعبير (الأمة)، و(الأمة السورية) في أحكام الدستور، ومع ذلك يورد الدستور في مادته الأولى أن سورية (جمهورية عربية).

<sup>38</sup> راجع في هذا ما سيرد لاحقاً حول قضايا تخصيص أحكام لبعض القطاعات العمومية الحساسة كالأمن والدفاع والمالية . إضافةً إلى تبني ضمانات دستورية لعدم السماح بإعادة إنتاج أنظمة سياسية لا تسمح بتداول السلطة.

<sup>39</sup> د. كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 540.

د. فيصل كلثوم . دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية . منشورات جامعة دمشق . كلية الحقوق . سنة 2005 . ص 695 .

3 . يستلهم الدستور الاتجاهات الدستورية الحديثة التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية فينص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ويذكر في المادة الأولى أن سورية جمهورية. (تقوم على أسس المساواة والعدالة الاجتماعية).  
4 . عدم الأخذ بالطائفية (لما بين السوريين من وحدة الشعور الوطني)، والأخذ بالنظام الإداري اللامركزي. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن هذه النقطة تمثل سابقة جيدة يمكن الاقتداء بها لما تجنّب من إفراز أنظمة قانونية متعدّدة ومختلفة يخصّ كل واحد منها طائفة مما يمكن أن يخلف عدم المساواة بين المواطنين والمواطنات ومما يمكن أن يترتب عنه عزلة الطوائف عن بعضها البعض ودخولها في منافسة بينها قد تحتدّ إلى حدّ الوصول إلى العنف.

ب . المؤسسات السياسية التي نص عليها الدستور:

1 . السلطة التشريعية: ويمارسها مجلس النواب. والذي ينتخب بالاقتراع العام المباشر السري<sup>40</sup>. و مدة ولايته خمس سنوات<sup>41</sup>، ويجوز تمديدها بقانون في حالة الحرب.

2 . رئيس الجمهورية: هو رئيس الدولة، و(تتجلى فيه شخصية الأمة)<sup>42</sup>. و ينتخب بقرار من مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة، وفي الجولة الثانية بالأكثرية البسيطة<sup>43</sup>.

• مدة ولاية الرئيس سبع سنوات<sup>44</sup>. وهو غير مسؤول إلا في أحوال خرق الدستور أو الخيانة العظمى<sup>45</sup>.

3 . مجلس الوزراء :

• تتألف الحكومة من رئيس الوزارة والوزراء. حيث يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزارة، ثم يعين الوزراء بناءً على اقتراحه، وعلى رئيس الوزراء أن يطلب الثقة من المجلس خلال شهر على الأكثر من تأليف الوزارة<sup>46</sup>.

ج . مبررات اللجنة لتبني النظام البرلماني وليس الرئاسي :

يبدو أن مشروع الدستور لم يرق لحسني الزعيم، لأنه كان فيما يبدو دستوراً يقيم نظاماً رئاسياً، إذ تشير اللجنة في تقريرها المرفق بالمشروع إلى أنها رأت (أن النظام البرلماني خير أنظمة الحكم للجمهورية السورية لأنه يفسح

<sup>40</sup> م 39 .

<sup>41</sup> م 42.

<sup>42</sup> م 77.

<sup>43</sup> م 78.

<sup>44</sup> م 80.

<sup>45</sup> م 101.

<sup>46</sup> م 103.

للأمة مراقبة السلطة التنفيذية، ويتصل في الوقت نفسه بميول الشعب ورغباته وبما ألفه من أسلوب الحكم كلما كان الأمر إليه)، وتضيف اللجنة: (أما نظام الرئاسة الأمريكي فلم تر اللجنة إمكاناً للأخذ به، لأنه يقوم على أساس تقسيم الدولة إلى ولايات مستقلة في شؤونها التشريعية والتنفيذية والقضائية، مما لا مجال للعمل به في الجمهورية السورية حتى يمكن الأخذ بنظام الرئاسة الذي يقوم عليه)<sup>47</sup>. وتستطرد اللجنة: (إن هذا النظام يعرض مقام الرئاسة العليا إلى المسؤولية المباشرة مما لا يتفق مع مصلحة البلاد وتقاليدنا التاريخية التي تقضي بأن يكون هذا المقام بمعزل عن النقد)<sup>48</sup>. وينبغي الإشارة هنا إلى أن التذكير بهذا الاستطراد هو أمر بالغ الأهمية خاصة مع الربط بما آلت إليه هذه التقاليد القائمة على عدم تعريض مثل هذا المقام (رئاسة الجمهورية) إلى المسؤولية المباشرة وكل التجاوزات و"التغول" الذي يمكن أن يؤدي إليه مثل هذا التصور (وكل الدول العربية دون استثناء عانت ولا زالت تعاني من مثل هذه الظاهرة). وإذا كان التوجه لسوريا الغد هو النظام الديمقراطي فيجب الإقلاع عن هذه التقاليد إذ أن الديمقراطية تقتضي وجوب مساءلة كل من بيده حيزاً من السلطة مهما كان مقامه.

#### 4 / ب . دستور 1950:

بتاريخ 14 آب 1949 حدث الانقلاب العسكري الثاني بقيادة سامي الحناوي ، الذي أعطى الحكم لحكومة مدنية ، وضعت قانون انتخابات عامة، حيث جرى انتخاب جمعية تأسيسية في 15 تشرين الثاني 1949 ، أصدرت أحكاماً دستورية مؤقتة ، وانتخب هاشم الأتاسي رئيساً للدولة في 14 كانون الأول 1949 يتمتع بصلاحيات رئيس الجمهورية وفق دستور 1930 لحين وضع الدستور الجديد<sup>49</sup> .

أن الديمقراطية تقتضي وجوب مساءلة كل من بيده حيزاً من السلطة مهما كان مقامه

ولكن لم تكد الجمعية التأسيسية تبدأ حتى أطاح أديب الشيشكلي بسامي الحناوي<sup>50</sup> بتاريخ 19/12/1949 ومن ثم استقال رئيس الدولة ثم تراجع عن الاستقالة ، واستمرت الجمعية التأسيسية بالعمل بالدستور ، تحت سيطرة فعلية لأديب الشيشكلي ، وتم إقرار الدستور الجديد في 5 أيلول 1950 .

تضمن هذا الدستور مقدمة شرحت الأسس التي يقوم عليها، والمبادئ التي يؤمن بها الشعب في ظل الحكم الجمهوري الديمقراطي الحرّ. وجعلت هذه المقدمة جزءاً لا يتجزأ من الدستور. وتألف هذا الدستور من مئة وست وستين مادة مقسمة على عشرة فصول تبحث تباعاً في الجمهورية السورية، والمبادئ الأساسية، والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والتقسيمات الإدارية والشؤون المالية والاقتصادية، وتعديل الدستور، وأحكام انتقالية<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> يعلق الأستاذ الدكتور كمال غالي على هذا التبرير بالقول أنه " من الواضح أن ثمة التباساً في رأي اللجنة وعدم التمييز بين شكل الدولة ونظام الحكم، إذ لا علاقة مباشرة بين الشكل الاتحادي للدولة والشكل الرئاسي لنظام الحكم".

<sup>48</sup> راجع : د. كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 543 . هامش 2 .

<sup>49</sup> جان حبش . قراءة في الدستور السوري . مرجع سابق .

<sup>50</sup> د. فيصل كلثوم . دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 695 .

<sup>51</sup> حسن الحسن . الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية . مرجع سابق . ص 259 .

وقد طبق هذا الدستور في فترتين، تمتد إحداها من تاريخ إقراره حتى 1951/11/29 تاريخ انقلاب أديب الشيشكلي، وبعد سقوط نظام الشيشكلي في 1954/2/25 وحتى قيام الجمهورية العربية المتحدة في 22 شباط 1958.

#### أ . خصائص الدستور:

- 1 . دستور جامد. وهو يقيم نظاماً جمهورياً نيابياً<sup>52</sup>.
- 2 . يعكس الدستور حدة الصراع الاجتماعي والسياسي في سورية، ومن ثم يتميز بنزعة توفيقية واضحة:
  - أ . اتجاه قومي: يتخلى الدستور عن استخدام تعبير (الأمة والأمة العربية) الذي كان مألوفاً في الدساتير السابقة، ويستخدم محله تعبير (الشعب)، وسورية (جمهورية عربية)<sup>53</sup>، ويتعزز النص المتعلق بالانتماء العربي.
  - ب . اتجاه ديني: قام صراع عنيف في الجمعية حول دين الدولة، ومع أن هذا النقاش لا مبرر له أصلاً لأن الدولة مجرد شخصية اعتبارية، والدين لا يكون إلا لإنسان مدرك وعاقل<sup>54</sup>، فإن الهدف كان سياسياً بالدرجة الأولى، ألبس لباس الدين، وانتهى النقاش إلى الأخذ بحل وسط، وهو النص على أن (دين رئيس الجمهورية الإسلام)<sup>55</sup>، والفقهاء الإسلاميين هو المصدر (الرئيسي) للتشريع<sup>56</sup>، وموازنة هذه النصوص بإعلان أن حرية الاعتقاد مصونة وتحترم الدولة جميع الأديان السماوية وأن (الأحوال الشخصية) للطوائف الدينية مصونة ومرعية<sup>57</sup>.
  - ج . اتجاه اشتراكي إصلاحي (توفيقي): وفي ذلك يقول مقرر لجنة الدستور أن اللجنة وجدت (أن المبادئ المتطرفة لا يمكن أن تقاوم إلا بالمساواة والحرية والعدالة الاجتماعية وتمتين أوامر الأسرة وتوجيه التعليم)<sup>58</sup>. وبذلك تجاوز الدستور نطاق الحريات والحقوق التقليدية ليساير اتجاه الدساتير التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية بالأخذ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.
- 4 . يمنح السلطة التشريعية مركزاً متفوقاً على السلطة التنفيذية.
- 5 . يأخذ الدستور برقابة دستورية القوانين من قبل محكمة عليا.

<sup>52</sup> م 1 .

<sup>53</sup> م 3 .

<sup>54</sup> د . كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 546 .

<sup>55</sup> م 3 .

<sup>56</sup> كما اصطبغت الديباجة بصيغة دينية واضحة<sup>56</sup>: فالجمعية التأسيسية إنما اجتمعت (بإرادة الله) واستمسك الدولة بالإسلام ومثله العليا، وبناء الدولة على أسس من الأخلاق القويمة التي جاء بها (الإسلام والأديان السماوية الأخرى، ومكافحة الإلحاد وانحلال الأخلاق). راجع د . كمال غالي نقلاً عن محاضرة للدكتور فؤاد شباط.

<sup>57</sup> حول موقف الإسلاميين من هذه الجزئية في تلك الفترة راجع بصورة خاصة البيان الذي أصدره الدكتور مصطفى السباعي حول معركة الدستور بتاريخ 8 شباط 1950 . وانظر أيضاً :

د . عبد الله سامي إبراهيم الدلال . الإسلاميون والديمقراطية في سورية . منشورات مكتبة مدبولي . القاهرة . الطبعة الأولى 2007 . بصورة خاصة الفصل الأول بعنوان " مصطفى السباعي والدستور " . ص 20 وما بعدها

<sup>58</sup> د . كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 546 .

6 . ويأخذ في التنظيم الإداري بالأسلوب اللامركزي.

7 . منحت المرأة حق الانتخاب، وخفض سن الرشد السياسي إلى 18 عاماً<sup>59</sup>.

ب . المؤسسات السياسية:

1 . السلطة التشريعية: يتولاها مجلس النواب المنتخب بالاقتراع العام السري والمباشر والمتساوي.

2 . السلطة التنفيذية: ويمارسها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

رئيس الجمهورية:

• ينتخبه مجلس النواب ومدة ولايته خمس سنوات. ويمارس الاختصاصات التقليدية لرئيس الدولة في النظم النيابية.

مجلس الوزراء :

• يسمى رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويسمى الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الوزارة، وتتقدم هذه إلى مجلس النواب ليمنحها ثقته بأغلبية النواب الحاضرين. يدير مجلس الوزراء سياسة الدولة، وينعقد برئاسة رئيسه.

3 . المحكمة العليا: تؤلف من سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب لمدة خمس سنوات، وينتخب هؤلاء رئيس المحكمة العليا.

4 / ج - دستور أديب الشيشكلي:

بتاريخ 2 كانون الأول 1951 تولى أديب الشيشكلي مهام رئاسة الدولة بعد القيام بانقلابه العسكري الثاني ، وضع أديب الشيشكلي مشروع دستور باسم المجلس العسكري الأعلى، وجرى في 10 تموز 1952 استفتاء عام تمّ بنتيجته تنصيب الشيشكلي رئيساً للجمهورية والموافقة على الدستور الذي يقيم نظاماً رئاسياً ، وتمّ انتخاب مجلس نواب على أساسه<sup>60</sup> .

يقوم الدستور نظاماً رئاسياً، ويستقي كثيراً من أحكامه واتجاهاته العامة من دستور 1950 .

<sup>59</sup> د. فيصل كلثوم . دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 695 .

<sup>60</sup> جان حبش . قراءة في الدستور السوري . مرجع سابق .

## 5 - دستور الوحدة المؤقت

بتاريخ 1958/2/1 وقعت حكومتا مصر وسوريا اتفاقاً يتضمن أسس الوحدة بين البلدين , أقره مجلسا الشعب في البلدين .وفي 1958/2/21 أجري استفتاء وافق فيه شعب البلدين على قيام الجمهورية العربية المتحدة برئاسة جمال عبد الناصر . وبتاريخ 1958/3/5 أعلن الرئيس الدستور المؤقت المؤلف من 73 مادة .

- يقيم الدستور نظاماً رئاسياً، مع بعض مظاهر من النظام النيابي. وسلطة رئيس الجمهورية أوسع مدى مما هو مألوف في النظم الرئاسية. وهو يكرس نهاية النظام النيابي (البرلماني) في سورية<sup>61</sup>.
- يستبعد تعدد الأحزاب، بنصه على أن المواطنين يكونون (اتحاداً قومياً)<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> د. أحمد السرحال . النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية . مرجع سابق . ص 241 .

<sup>62</sup> د. كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 550 .

## 6. دستور عهد الانفصال

- بتاريخ 28 أيلول 1961 قام انقلاب عسكري في سوريا بقيادة عبد الكريم النحلاوي ، أدى إلى قيام الانفصال ، وتكليف حكومة مدنية قامت بوضع دستور مؤقت وافق عليه الشعب السوري بالاستفتاء الذي جرى في 1 و2 كانون الأول 1961 ، وقام بانتخاب ( المجلس التأسيسي والنيابي ) ، ومهمته الأولى وضع دستور دائم ، حيث قام هذا المجلس بانتخاب د. ناظم القدسي رئيساً للجمهورية . وأقر إعادة تطبيق دستور 1950 مع بعض التعديلات وأهمها :
- تعديل تسمية الجمهورية من ( الجمهورية السورية ) إلى ( الجمهورية العربية السورية ) .
  - تحويل رئيس الجمهورية حق حل المجلس النيابي .
  - منح السلطة التنفيذية ، ممثلة بمجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية ، صلاحيات إصدار مراسيم تشريعية<sup>63</sup> .

<sup>63</sup> جان حبش . قراءة في الدستور السوري . مرجع سابق .

## 7. دساتير البعث

بتاريخ 8 آذار 1963 سيطر حزب البعث العربي الاشتراكي على السلطة ومنذ ذلك الحين وهو يتولى القيادة السياسية للبلاد. حيث شهدت سورية خلالها إصدار عدّة دساتير<sup>64</sup> تشكّل مرحلة جديدة وانفصلاً - وإن لم يكن كاملاً - عن مفهوم القانون العام الغربي، باتجاه النظم السياسية الاشتراكية<sup>65</sup>.

## 7 / أ . دستور 1964:

تمت تبني هذا الدستور في 1964/4/25 ويمكن رسم الخطوط الكبرى للتنظيم الذي أقامه دستور 1964 على النحو التالي<sup>66</sup>:

أ- مبدأ قيادة الحزب الواحد، الذي يتولى مسؤولية تحقيق أهداف الوحدة والحرية والاشتراكية.  
ب- القيادة جماعية، على المستوى الحزبي، وعلى مستوى الحكم، بالاختيار الجماعي من قبل الهيئات الحزبية المختصة.

ج- يؤخذ فيما يتعلق بتنظيم الحكم بالترقية بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية<sup>67</sup>.

## بالنسبة للوظيفة السياسية :

• سلطة الدولة التي تهض بالوظيفة السياسية تتألف من المجلس الوطني للثورة (الهيئة الواسعة)، ومجلس الرئاسة المنبثق عنه (لجنة مصغرة).

## بالنسبة للوظيفة الإدارية:

• يتولاها مجلس الوزراء، وصفته إدارية بحتة، ولا يملك أية مبادرة حقيقية. فرئيس الوزراء من أعضاء المجلس الوطني<sup>68</sup>، والوزارة مسؤولة بالتضامن تجاه المجلس الوطني عن (تنفيذ) السياسة العامة. وكل

<sup>64</sup> سنعرض ، بشكل موجز ، الدساتير المتلاحقة التي صدرت في عهد حزب البعث العربي الاشتراكي وصولاً للدستور الدائم للبلاد والذي صدر في العام 1973 والذي سنفرده له فصلاً خاصاً بوصفه الدستور الذي كان تغييره أحد مطالب الاحتجاجات الشعبية التي تشهدها البلاد منذ العام 2011 . كما سنفرده فصلاً لاحقاً لتقييم الدستور الحالي للبلاد والذي صدر في العام 2012 .

<sup>65</sup> د. كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 552.

<sup>66</sup> راجع : د. فيصل كلثوم . دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 679.

أيضاً : د. أحمد السرحال . النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية . مرجع سابق . ص 244 .

<sup>67</sup> راجع البند 175.

<sup>68</sup> م 60 .

وزير مسؤول وحده عن وزارته. كما أنها مسؤولة أمام مجلس الرئاسة الذي يملك تعيينها وإقالتها وتوجيهها<sup>69</sup>.

بالمحصلة لم يدم هذا الدستور طويلاً فبتاريخ 23 شباط 1966 وقع انقلاب عسكري، داخلي، أطاح بالدستور المؤقت<sup>70</sup>، وحل المجلس الوطني للثورة. ونظمت ممارسة السلطة في الفترة الانتقالية، إلى أن يتم وضع دستور جديد<sup>71</sup>، بمقتضى أحكام القرار رقم 2 الصادر 25 شباط 1966<sup>72</sup>.

#### 7 / ب . دستور 1969:

في 1969/5/1 صدر الدستور المؤقت تنفيذاً لقرارات المؤتمر القطري الرابع الاستثنائي الذي انعقد في أواخر شهر آذار 1969 وتضمنت إقامة مجلس للشعب منتخب على مستوى القطر يمارس دور التشريع ووضع الدستور الدائم، كما قضت بوضع دستور مؤقت يحدد إطار المرحلة المقبلة وينظم العلاقات بين مختلف سلطات الدولة ومؤسساتها.

#### 7 / ج . دستور 1971:

صدر هذا الدستور عن القيادة القطرية المؤقتة لحزب البعث العربي الاشتراكي وهو يستنسخ دستور 1969 بعد إدخال تعديلات عليه بقرارها رقم 141 تاريخ 1971/2/19 .

#### أ. مضمون هذا الدستور :

- ينص الدستور المؤقت في الفصل الأول من الباب الأول على أن القطر العربي السوري دولة ديمقراطية شعبية اشتراكية ذات سيادة، وهو جزء من الوطن العربي<sup>73</sup>.
- يعزز الدستور هذا الانتماء العربي فلا يكتفي بالبعد الجغرافي، بل يضيف البعد البشري، فينص أن الشعب العربي في هذا القطر جزء من الأمة العربية<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> م 50.

<sup>70</sup> يلاحظ أن قرار القيادة القطرية رقم 1 الصادر بتاريخ 1966/2/23 استخدم تعبير (وقف العمل) بالدستور المؤقت.

<sup>71</sup> المادة 1 من قرار القيادة القطرية رقم 2.

<sup>72</sup> بات قرار القيادة القطرية رقم 2/ بمثابة الدستور فقد أعاد إقرار مبادئ القيادة القطرية في آذار 1965 . حيث تم توزيع السلطة بين : أ . السلطة السياسية : وتمثلها القيادة القطرية نفسها ( في دستور 1964 كان يمثلها مجلس قيادة الثورة ) ، وهي التي تعين رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء ، ولها قبول استقالتهم وإقالتهم .

ب . السلطة الإدارية : ويمثلها رئيس الدولة ومجلس الوزراء ، وهي تساهم في التشريع حيث تصدر المراسيم التشريعية بتوقيع رئيس الدولة بعد إقرارها في مجلس الوزراء .

ج . أما رئيس الدولة فهو الأمين العام للقيادة القطرية ، وهو صلة الوصل بين السلطتين السياسية والإدارية ، وقد عين الدكتور نور الدين الأتاسي رئيساً للدولة .

راجع : جان حبش . قراءة في الدستور السوري . مرجع سابق .

أيضاً : د. كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 554.

<sup>73</sup> م 1 .

• يحدد نظام الحكم في الدولة بأنه جمهوري، وأن السيادة للشعب ويمارس سلطاته على الوجه المبين في الدستور<sup>75</sup>.

• يشير إلى التعلق بالتراث القومي فيذكر أن الفقه الإسلامي مصدر رئيسي للتشريع<sup>76</sup>.

• يحدد دور حزب البعث العربي الاشتراكي بأنه الحزب القائد في المجتمع والدولة<sup>77</sup>.

**ب . تنظيم السلطة وفقاً لأحكام هذا الدستور :**

يحدد الدستور مؤسسات الحكم في الدولة بأنها مجلس الشعب في القطر، رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ومجالس الشعب المحلية، والقضاء والنيابة العامة.

**1 . مجلس الشعب:** مجلس الشعب هو المؤسسة العليا لسلطة الدولة. ومدة مجلس الشعب سنتان من تاريخ انعقاد أول اجتماع له<sup>78</sup>.

**2 . رئيس الجمهورية:** يختار رئيس الجمهورية بالاستفتاء الشعبي. ويتم ترشيحه من مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية للحزب<sup>79</sup>. مدة ولاية الرئيس سبع سنوات من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء الشعبي<sup>80</sup>.

إن استعراض هذه الأحكام يستدعي ملاحظة أن الوظيفة السياسية تتولاها أساساً القيادة القطرية لحزب البعث ورئيس الجمهورية. فالقيادة هي التي تملك تعديل الدستور المؤقت وترشيح شخص رئيس الجمهورية وتعيين أعضاء مجلس الشعب. ورئيس الجمهورية هو حجر الزاوية في هذا النظام لأنه في الوقت ذاته الأمين العام للحزب. وسلطاته واسعة تتعدى ما هو مألوف في النظام الرئاسي: فهو يملك حل مجلس الشعب، والتشريع في غير دورات انعقاده، ورد القوانين، وهو الذي يعين الوزراء ويقيلهم. وهو القائد الفعلي للقوات المسلحة، أما السلطة الإدارية فيتولاها مجلس الوزراء تحت توجيه الرئيس وإشرافه ولا يملك المجلس مبادرة حقيقية، وصفته إدارية بحتة<sup>81</sup>.

<sup>74</sup> م 2 .

<sup>75</sup> م 2 .

<sup>76</sup> م 6 .

<sup>77</sup> م 7 .

<sup>78</sup> م 47 .

<sup>79</sup> م 48 .

<sup>80</sup> م 52 .

<sup>81</sup> د. كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 559 .

## ثانياً . دستور الأزمة .

أنجز مجلس الشعب بتاريخ 1973/1/31 وضع مشروع الدستور الدائم، ليحل محل الدستور المؤقت. وقد عرض على الاستفتاء الشعبي بتاريخ 1973/3/12، واقترن بتأييد أغلبية كبيرة من هيئة الناخبين. آثار هذا الدستور جدلاً كبيراً منذ إقراره وكان تغيير مواده ، كلياً أو جزئياً ، أحد المطالب الأساسية للاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في العام 2011 . وسنعرض فيما يلي أبرز ملامحه، وفقاً لأنصاره ، وأبرز الانتقادات التي وجهت له من قبل معارضييه . إضافةً إلى إرتباطه بمسار الأحداث التي عرفتها البلاد .

أ. مضمون الدستور<sup>82</sup> :

نعرض فيما يلي لخصائص هذا الدستور ، وتنظيم الحكم الذي تضمنه ، وأهم المؤسسات السياسية التي نص عليها<sup>83</sup> .

## أ. خصائصه العامة:

**1- الطابع القومي:** يتابع الدستور التقاليد الدستورية في القطر السوري فيؤكد الطابع القومي: فسورية جزء من الوطن العربي، ولا يكتفي بالبعد الجغرافي، بل يضيف إليه البعد البشري، إذ ينص أن الشعب العربي في هذا القطر جزء من الأمة العربية تناضل لتحقيق وحدتها. ويحرم الدستور التنازل عن أي جزء من الأراضي السورية، ويشير إلى أن الفقه الإسلامي مصدر رئيسي للتشريع.

**2 . الطابع الديمقراطي:** ينص الدستور على أن السيادة للشعب وأن مجالس الشعب مؤسسات منتخبة ديمقراطياً يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع، كما أن رئيس الجمهورية يرشح من مجلس الشعب المنتخب ويتم تعيينه بالاستفتاء الشعبي.

هنا ينبغي الحذر دوماً من إساءة استخدام مصطلح الديمقراطية واستغلالها مستقبلاً كمجرد واجهة تهدف إلى إضفاء المشروعية على نظام دكتاتوري. ولذلك ينبغي التأكيد دوماً على أن الديمقراطية تقوم على بعد إجرائي يتمثل في الانتخابات أساساً وبعداً مادي مضموني يتمثل في ضمان التداول السلمي على السلطة التعددية السياسية مساءلة كل طرف أو جهة بيدها السلطة في الدولة مهما كان موضعها وضمان حقوق الإنسان في كونيتها وشموليتها وتكاملها وترابطها إضافة إلى تكريس آليات من شأنها أن تكفل إنزال كل هذه المبادئ على أرض الواقع.

**3 . الطابع الاشتراكي:** ينص الدستور أن الدولة ديمقراطية شعبية واشتراكية، كما أن الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال، ويحدد الدستور حقوق وواجبات المواطنين، والمنظمات الشعبية والجمعيات التعاونية<sup>84</sup> .

<sup>82</sup> راجع في تحليل أحكام هذا الدستور :

د. كمال غالي . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 560 . 572.

د. فيصل كلثوم . دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 698 . 720.

د. أحمد السرحال . النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية . مرجع سابق . ص 253 وما بعدها .

<sup>83</sup> فيما يتعلق بتعديل الدستور فإنه يتخذ منهجاً وسطاً بخصوص إجراءات تعديله، فقد حرم التعديل مدة ثمانية عشر شهراً بعد تاريخ نفاذه، ليتمكن عن طريق الممارسة تبيين الثغرات فيه، وأجاز ذلك بعد المدة المذكورة وفقاً لإجراءات محددة وبسيطة، حيث يحق لكل من رئيس الجمهورية، كما ولثلث أعضاء مجلس الشعب، اقتراح التعديل، ويتم التعديل بإقراره من قبل المجلس بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه، وموافقة رئيس الجمهورية.

<sup>84</sup> وينعكس هذا الطابع الاشتراكي بشكل واضح في الفصلين الثاني والثالث اللذين يحددان المبادئ الاقتصادية والمبادئ التعليمية والثقافية كما ينعكس في الفصل الثالث الذي يبحث في الحريات والحقوق والواجبات العامة، ويتضمن بالإضافة إلى إعلانات حقوق الإنسان التقليدية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تمخض عنها التطور السياسي الحديث في العالم.

ب . تنظيم الحكم: يتسم تنظيم الحكم الذي تضمنه هذا الدستور بالخصائص التالية:

1 . حكم الحزب القائد: يحدد الدستور أن (حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة، ويقوم جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة الأمة العربية).

2 . التفرقة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية:

أ . أما الوظيفة السياسية فيتولاها حزب البعث العربي الاشتراكي ومجلس الشعب ورئيس الجمهورية.

ب يتولى مجلس الوزراء الوظيفة الإدارية.

3. المحكمة الدستورية العليا: أقام الدستور محكمة دستورية عليا تبت في دستورية القوانين، وفي هذا بعث

لنظام المحكمة العليا الذي أقامه دستور 1950.

ج . المؤسسات السياسية في ظل الدستور الدائم لعام 1973:

1 - السلطة التشريعية:

- يتولى السلطة التشريعية مجلس منتخب يسمى "مجلس الشعب" يتم انتخاب أعضاؤه بالاقتراع العام والسري والمباشر والتساوي، ويكون تمثيل العمال والفلاحين في المجلس بنسبة لا تقل عن 50% من عدد أعضائه، ويمثل النسبة الباقية باقي فئات الشعب .

2 - السلطة التنفيذية:

وتتكون (حسب ما جاء في الدستور) من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجالس الشعب المحلية.

أ . رئيس الجمهورية

- يشترط فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ومتماً الرابعة والثلاثين من عمره (حسب التعديل الذي أقر في عام 2000).
- يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناءً على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض هذا الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم، فيه، ثم يجرى الاستفتاء بدعوة من رئيس مجلس الشعب، حيث يصبح المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الاكثية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين. تكون مدة ولاية الرئيس سبعة أعوام ميلادية .
- يتمتع رئيس الجمهورية باختصاصات واسعة.

ب . مجلس الوزراء:

- مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة<sup>85</sup>، ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الوزراء.
- يذكر هنا أن رئيس مجلس الوزراء (في ظل الدستور الدائم لعام 1973) لا يتمتع بأية سلطة في اختيار أعضاء حكومته وذلك خلافاً لما هو معمول به في النظام البرلماني، حيث يتمتع رئيس مجلس الوزراء بسلطات واسعة في اختيار شركائه في الحكومة الذين سوف يحملون معه المهام والأعباء الملقاة على عاتقهم لتنفيذ السياسة العامة للدولة<sup>86</sup>.

### ج . مجالس الشعب المحلية:

- مجالس الشعب المحلية هي هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية وفقاً للقانون الذي يحدد الوحدات الإدارية ومجالسها، وطريقة انتخابها وتكوينها، وحقوق أعضائها وواجباتهم، وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها.

### 3 . السلطة القضائية:

- تتضمن قضاء الحكم والنيابة. والمحكمة الدستورية العليا.
- تتألف المحكمة الدستورية العليا من خمسة أعضاء يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم، وهي تختص في عدّة قضايا من بينها محاكمة رئيس الجمهورية، ولكن لا يمكنها ذلك إلا في حالة الخيانة العظمى. فرئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي قوم بها في مباشرة مهامه، إلا في حالة الخيانة العظمى حيث يكون اتهمه بناءً على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرار من المجلس بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضائه بجلسة خاصة وسرية.

مجالس الشعب المحلية هي هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية وفقاً للقانون الذي يحدد الوحدات الإدارية ومجالسها، وطريقة انتخابها وتكوينها، وحقوق أعضائها وواجباتهم، وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها

<sup>85</sup> يشير الدكتور فيصل كلثوم هنا إلى أنه " على الرغم من ان تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم هي من الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية، إلا أن الرئيس مقيّد بالمرشحين الذين تتقدم بهم القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ومقيّد أيضاً بمراعاة تمثيل بقية أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية في الحكومية تنفيذاً لميثاق الجبهة الذي أقر من أطرافها".

لكن لا يبدو أن هذه الإشكالية قد اثرت في اي مرحلة طوال العقود السابقة على الأقل فيما يتعلق بعلاقة الرئاسة مع القيادة القطرية للحزب بحكم كون رئيس الجمهورية هي في الوقت ذاته الأمين العام والقطري للحزب الحاكم .

راجع : د. فيصل كلثوم . دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 712.

<sup>86</sup> د. فيصل كلثوم . دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية . مرجع سابق . ص 712.

ب . الانتقادات التي وجهت للدستور<sup>87</sup>:

أولاً . من حيث الجهة التي أصدرته والقيود على تعديله:

لم يوضع هذا الدستور من قبل جمعية تأسيسية أو برلمان منتخب , كما كان مع بعض الدساتير السابقة . حيث وضع دستور 1973 من قبل مجلس شعب معين من قبل قيادة قطرية معينة من قبل قائد وصل إلى السلطة بانقلاب . علماً أنه تم أخذ موافقة الشعب السوري<sup>88</sup> على تسلمه لرئاسة الجمهورية عبر استفتاء 1971/3/12 . كما تم أخذ موافقة الشعب السوري على الدستور عبر استفتاء 1973/3/12 .

وبالتالي لم يكن الدستور نتاج عملية ديمقراطية وتداولٍ سلميّ للسلطة، وانعكس أسلوب نشأته على ما تضمنه من أحكام<sup>89</sup> .

ولا يقتصر النقد هنا على آلية صياغته بل تمتد لتشمل " قيود تعديله " أيضاً . فوفقاً للمادة 159 من الدستور السوري، يعدّل الدستور بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء مجلس الشعب، الذي يشكّل لجنة خاصة لبحث التعديل بمجرد ورود الاقتراح إليه. ثم يناقش المجلس هذا الاقتراح: فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه، اعتبر التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية.

غير أنّ هذه الطريقة في تعديل الدستور تخالف ما هو متعارفٌ عليه في معظم دساتير العالم، حيث تعطى صلاحية تعديل الدستور إلى البرلمان أو الشعب أو كليهما معاً. أما اشتراط موافقة رئيس الجمهورية من أجل إقرار التعديل، فهو يجعل من الدستور السوري جامداً جموداً شبه مطلق، إذ يحصر إمكانية التعديل بيد رئيس الجمهورية دون غيره، خلافاً لما يُفترض في الدستور لكونه تعبيراً عن إرادة الأمة<sup>90</sup> .

## ثانياً . غلبة الطابع الأيدلوجي وفق عقيدة حزب البعث :

من أهم ما يميز الدستور السوري هيمنة الطابع الإيديولوجي القومي وفق عقيدة البعث , الذي يسعى إلى قولبة المجتمع السوري وفق معتقداته القومية , ويفرض على الشعب السوري والدولة السورية تبني شعاراته وأهدافه , والعمل من أجل تحقيقها .

هذه ما نجده بشكل خاص في مقدمة الدستور , التي تصلح لأن تكون مقدمة لدستور أو برنامج حزب البعث, وليس دستور لدولة مثل سوريا, ميزتها الأساسية هي التعدد والتنوع العرقي القومي والاجتماعي والديني والسياسي.

حيث تشكل المقدمات الدستورية عادة، مواداً فوق دستورية، وأنها ترسم الأطار والسياق العام لهوية الكيان الذي يخضع للدستور المذكور .وحين تنص إحدى فقرات مقدمة الدستور السوري على "الحرية حق مقدس " فإن ذلك يشكل

<sup>87</sup> جان حبش . قراءة في الدستور السوري . مرجع سابق .

<sup>88</sup> يذكر التاريخ أن الحكام كانوا دائماً يحصلون على موافقة شعوبهم على مواضيع الاستفتاءات التي كانوا يعرضونها عليهم . انظر :

جان حبش . قراءة في الدستور السوري . مرجع سابق .

<sup>89</sup> رزان زيتونة . الدستور الديمقراطي والدستور السوري . مقالة منشورة في مجلة الآداب . 10-11 / 2008 .

<sup>90</sup> رزان زيتونة . الدستور الديمقراطي والدستور السوري . مقالة منشورة في مجلة الآداب . 10-11 / 2008 .

دلالة تبني الدستور للحريات العامة. لكن عطا على تلك الجملة مباشرة، أنت جملة "والديمقراطية الشعبية هي الصيغة المثالية" لتحصّر تلك الحرية المقدسة في سياقها المجتمعي وأن تفرغه من مراميه السياسية<sup>91</sup>.

### ثالثاً . عدم وجود فصل بين السلطات :

رغم أن الباب الثاني من الدستور ، والذي يتضمن سلطات الدولة تم تقسيمه إلى ثلاث فصول تتضمن : السلطة التشريعية ، السلطة التنفيذية ، السلطة القضائية ، هذا التقسيم يوحي ظاهراً بقيام الدستور على مبدأ فصل السلطات ، إلا أنه . إضافة إلى عدم ذكر الدستور لمبدأ الفصل . فإن قراءة متأنية للدستور تؤكد على أنه ليس هناك فصل بينها في الواقع . مع مراعاة الملاحظات التالية :

1. هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها ( رئيس الجمهورية ) على السلطتين التشريعية والقضائية .
2. وجود سلطة سياسية عليا هي الحزب القائد للدولة والمجتمع ( م/8 ) تمارس قيادتها من خلال تدخلها وهيمنتها على كافة سلطات الدولة ومؤسسات الدولة والمجتمع .

3. التدخل والهيمنة على السلطة التشريعية نلاحظه من خلال المادة ( 53 ) من الدستور التي تتضمن أن نصف أعضاء مجلس الشعب يجب أن يكونوا من العمال والفلاحين : هذه المادة تم تنفيذها على أرض الواقع وكما هو معروف بإعداد قوائم انتخابية لمرشحين ناجحين مسبقاً من العمال والفلاحين ( وباقي فئات الشعب ) من أعضاء حزب البعث وأحزاب الجبهة ، كون تلك الأحزاب هي الممثلة الشرعية الوحيدة للعمال والفلاحين . ولم يقتصر هذا الأسلوب على انتخابات مجلس الشعب ، بل تعداها ليشمل انتخابات المجالس المحلية والنقابات والجمعيات والتنظيمات الجماهيرية ... الخ ، ليتم بذلك تأمين هيمنة الحزب عليها .

هيمنة الحزب على التنظيمات الجماهيرية من خلال المادة (49) من الدستور والتي حولت التنظيمات الجماهيرية، التي من المفترض أن تعبر عن المجتمع المدني إلى مؤسسات خاضعة للحزب، تعمل على تنفيذ سياسته وبرامجه، وتابعة لسلطة الدولة تعمل على حماية النظام السياسي وتطويع وتدجين المواطنين

4. كما نلاحظ هيمنة الحزب على التنظيمات الجماهيرية

من خلال المادة (49) من الدستور والتي حولت التنظيمات الجماهيرية، التي من المفترض أن تعبر عن المجتمع المدني إلى مؤسسات خاضعة للحزب، تعمل على تنفيذ سياسته وبرامجه، وتابعة لسلطة الدولة تعمل على حماية النظام السياسي وتطويع وتدجين المواطنين .

### رابعاً . إشكالية الحزب القائد للدولة والمجتمع :

تنص المادة الثامنة من الدستور على ما يلي : 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.

<sup>91</sup> رستم محمود . أحوال المرأة السورية في العهد البعثي: سيرة السيطرة الناعمة . منشور في دراسة حقوق النساء في سوريا قبل وأثناء الثورة:الخطاب والواقع . ص 6.

كان لهذه المادة نتائج سلبية على المجتمع السوري يمكن أن نذكر منها :

1. إلغاء التعددية السياسية : وهي جوهر الديمقراطية السياسية , رغم مشاركة عدّة أحزاب إلى جانب البعث في الجبهة الوطنية التقدمية التي صدر ميثاقها ونظامها الأساسي في 1972/3/7 , حيث لم تكن الجبهة عملياً سوى واجهة تمثيلية مفرغة من مضمونها , لنظام الحزب الواحد الذي أقرته دساتير البعث السابقة .
2. تكريس مبدأ الشرعية الثورية : فكون حزب البعث . وفق مقدمة الدستور . ( هو الذي فجر ثورة الثامن من آذار 1963 , وهو الذي يمثل إرادة الأمة العربية وتطلعاتها نحو المستقبل , وكون مسيرته النضالية جاءت بالحركة التصحيحية في 16 تشرين الثاني 1970 ... الخ ) , فهذا يعطيه الحق بقيادة الدولة والمجتمع , ويعطي لأمينه العام . قائد الثورة . الحق بأن يكون الرئيس ذو الصلاحيات المطلقة . وهنا ينبغي التأكيد على أنه يجب استخلاص العبرة من هذه المسألة وتجنّب الانسياق وراء الخطاب الإيديولوجي الذي يطفو على السطح فترة الأزمات والانتفاضات والثورات حتى لا يتحوّل بدوره إلى أساس لهيمنة جهة أو طرف على المسار الانتقالي وعلى المشهد السياسي في الفترة الانتقالية بدعوة أنه هو دون غيره من فجر الثورة أو قادها كما ينبغي الانتباه إلى ظاهرة تنافس الشرعيات (شرعية ثورية وشرعية خبرية وشرعية انتخابية...) الذي يمكن أن ينسف المجهود الوطني لإعادة البناء .
3. التأسيس للتمييز القانوني بين المواطنين ( شرعنة التمييز ) : بتقسيم المواطنين حسب انتماءهم السياسي . علماً أن هذا التمييز يتناقض مع المادة /25/ من الدستور والتي تنص على :
  - المواطنون متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات .
  - تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين.
4. التعدي على مبدأ السيادة الشعبية: والذي تضمنه الدستور في المادة الثانية, والاستعاضة عنه بمبدأ سيادة الحزب .
5. احتكار السلطة : وما يؤدي إليه من ركود في المجتمع والدولة , مما يساهم في إنتاج البيروقراطية والفساد والاستبداد , وهو ما يتناقض مع مبدأ تداول السلطة الذي يميز الدول الديمقراطية , ويؤدي إلى حيوية المجتمع والقوى المتنافسة , مما يؤدي إلى التطوير والتقدم المتواصل .
6. المساهمة في إنتاج الفساد : كون الحزب قائد الدولة والمجتمع , وبالتالي فإن الانتماء إلى الحزب يسهل الوصول إلى امتيازات السلطة , مما يشجع الانتهازية وينمي الفساد , وبالنتيجة , وكما هو معروف , فإن توزيع الثروة في المجتمع هو انعكاس لتوزيع السلطة فيه .
7. 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<sup>92</sup> .

<sup>92</sup> ومع أنّ ، المادة الثامنة تحديداً ، هي التي تحظى عادةً بتركيز القوى الديمقراطية الداعية إلى الإصلاح الدستوري، فإنّ ثمة موادّ أخرى تتضمّن أكثر من مجرد منح حزبٍ بعينه قيادة المجتمع والدولة. انظر : رزان زيتونة . الدستور الديمقراطي والدستور السوري . مرجع سابق.

### خامساً . إشكاليات انتخاب رئيس الجمهورية وصلاحياته :

أ . الوصول إلى رئاسة الجمهورية : يمر حسب المادة (1/84) من الدستور في ثلاثة مراحل :

- اقتراح القيادة القطرية.
- ترشيح مجلس الشعب.
- استفتاء شعبي .

وتعتبر المرحلة الأولى هي الحاسمة كون مجلس الشعب لا يملك إلا أن يرشح من تقترحه القيادة القطرية . أما الاستفتاء الشعبي للمرشح الوحيد, فكان دائماً ينتهي بانتزاع موافقة الشعب.

2. مدة ولاية رئيس الجمهورية: نصت المادة /85/ من الدستور على ما يلي:

"ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء مدة ولاية الرئيس القائم".

و يمكن تجديد الولاية لمدى الحياة .

3. صلاحيات رئيس الجمهورية: أعطى الدستور السوري لرئيس الجمهورية صلاحيات تكاد تكون مطلقة ,

يمكن أن نقسمها تجاوزاً إلى خمسة أقسام :

#### أ. صلاحيات تشريعية :

يتمتع الرئيس بالصلاحيات التشريعية التالية :

▪ يحل مجلس الشعب ( م/107 )

▪ يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب ( م/ 110 )

▪ يعترض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب ( م/ 98 )

▪ يتولى سلطة التشريع, ليس فقط:

○ في المدة الفاصلة بين مجلسين ( م 4/111 )

○ وخارج انعقاد دورات المجلس ( م 1/111 )

○ بل حتى : أثناء انعقاد دورات المجلس ( إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصلحة البلاد

( م 2/111 ) .

▪ يلغي أي تعديل للدستور ( يقره مجلس الشعب بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه ) إن لم يوافق عليه ( م/149).

ومن الطبيعي أن تؤدي هذه الصلاحيات التشريعية الواسعة إلى الهيمنة على السلطة التشريعية من قبل السلطة

التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية .

#### ب . صلاحيات قضائية:

إضافة إلى: تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء المحكمة الدستورية, يتمتع بالصلاحيات القضائية التالية:

○ يتأسس مجلس القضاء الأعلى.

○ يقترح تعديل الدستور .

○ يعيق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن (م/113) .

هذه الصلاحيات القضائية الواسعة , إضافة إلى عدم مسألته إلا في حالة الخيانة العظمى (م/91) كان من الطبيعي أن تؤدي إلى هيمنته على السلطة القضائية, وبالتالي إلى:

1. التعدي على مبدأ استقلال السلطة القضائية التي يضمنها رئيس الجمهورية مع مجلس القضاء الأعلى وفق المادة /131/ من الدستور.

2. التعدي على مبدأ سيادة القانون التي تضمنها الدستور كمبدأ أساسي في المجتمع والدولة (م/25) .

ج . صلاحيات تعيين وإقالة: لكل من :

1. نواب الرئيس , رئيس الوزراء , الوزراء , نواب الوزراء (م/95)

2. الموظفين المدنيين والعسكريين (م/109)

3. أعضاء المحكمة الدستورية (م/139)

إضافة إلى :

1. اعتماد رؤساء البعثات السياسية لدى الحكومات الأجنبية (م/

102)

2. تشكيل الهيئات والمجالس واللجان المختصة (م/114)

د . صلاحيات عسكرية وأمنية :

حيث رئيس الجمهورية هو :

1. القائد العام للجيش والقوات المسلحة (م/103)

2. يعلن الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح (م/100)

3. يعلن حالة الطوارئ ويلغيها (م/101)

4. يسهر على احترام الدستور ويضمن :

a. السير المنظم للسلطات العامة.

b. بقاء الدولة؟! (م/193) .

هـ . صلاحيات تنفيذية أخرى :

1. يمارس السلطة التنفيذية (م/293)

2. يصدر القوانين التي يقرها مجلس الشعب (م/98)

3. يصدر المراسيم والقرارات والأوامر (م/99)

4. يبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها (م/104)

5. يمنح الأوسمة (م/106)

6. يستفتي الشعب في القضايا الهامة (م/112)

7. يصدر العفو الخاص ورد الاعتبار (م/ 105) .

تظهر هذه الصلاحيات المنوطة برئيس الجمهورية، بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، تجاوزاً للسلطتين التشريعية والقضائية، وتُفقد هما استقلالهما المفترض: سواء لجهة منحه سلطة التشريع في العديد من المواد كما سبق الذكر، أو بمنحه صلاحية تعيين أعضاء المحكمة الدستورية أو غير ذلك من الصلاحيات التي من المفترض أن تكون خارجة عن صلاحيات السلطة التنفيذية.

وإذا أضفنا إلى ذلك أنّ المادة 91 من الدستور تنصّ على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، وبناءً على اقتراح ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وبقرارٍ من مجلس الشعب بتصويتٍ علنيٍّ وبأغلبية ثلثي أعضائه في جلسةٍ سرّيةٍ خاصة، على أن تتمّ محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا (التي يعين أعضاؤها بنفسه)، فإنّ ذلك لا يعني فقط صلاحيات للرئيس تتجاوز كلاً من السلطتين التشريعية والقضائية بل تؤمّن له الحصانة أيضاً<sup>93</sup>.

**سادساً . هدر مبدأ دستورية القوانين من خلال استمرار العمل بالقوانين السابقة المخالفة لأحكام الدستور :**

لا يمكن التوفيق بين مبدأي سمو الدستور على غيره من القوانين ودستورية هذه الأخيرة (بمعنى موافقتها لأحكامه)، وبين هدر الدستور لهذين المبدأين. وقد أتت المادة 153 من الدستور السوري، التي تنصّ على بقاء التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان الدستور سارية المفعول إلى أن تعدّل بما يوافق أحكامه<sup>94</sup>، لتهدر هذين المبدأين. ومن بين هذه التشريعات: قانون إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية (8 - 3 - 1963)، وقانون حماية الثورة (7 - 1 - 1965)، وقانون إحداث المحاكم العسكرية (17 - 8 - 1968)، وقانون إحداث محكمة أمن الدولة (28 - 3 - 1968). وهي تتناقض جذرياً في أحكامها مع الدستور، ولها الأولوية في التطبيق عملياً. وهو ما قطع الطريق على الاستفادة من المزايا التي تضمّنها الدستور لصالح المجتمع والمواطن: كتقديس حرية المواطن، وحماية خصوصيته وحياته العامة، وحقه في النقاضي أمام قضاءٍ محايدٍ ومستقل<sup>95</sup>.

علماً أن تلك ، التشريعات الاستثنائية ، أتاحت للسلطات التنفيذية الإمساك والتحكم بكافة مقاليد الأمور في البلاد ، والهيمنة على السلطة التشريعية والقضائية والتعدي على الدستور نفسه<sup>96</sup> .

**سابعاً . الدستور السوري والأكراد:**

<sup>93</sup> رزان زيتونة . الدستور الديمقراطي والدستور السوري . مرجع سابق .

<sup>94</sup> حيث تنص المادة 153/ من الدستور على ما يلي " تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يوافق أحكامه" .

<sup>95</sup> رزان زيتونة . الدستور الديمقراطي والدستور السوري . مرجع سابق .

<sup>96</sup> جان حبش . قراءة في الدستور السوري . مرجع سابق .

إضافة إلى كل ما سبق عن هيمنة الطابع القومي على الدستور وفق عقيدة حزب البعث ، فلا نجد في الدستور أي إشارة لوجود الأكراد أو أية أقليات قومية في سوريا التي تتميز بالتنوع العرقي والقومي ، بل المواطنون في الجمهورية العربية السورية ، وفقاً للدستور ، هم فقط العاملون من أجل تحقيق الوحدة العربية الشاملة ( م / 1 ) . ويكتفي الدستور بالقول: المواطنون متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات ( م 3/25 )، وتكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين ( م 4/25).

وقد تجلّت هذه النزعة على أرض الواقع من خلال العديد من الممارسات التمييزية حيال الشعب الكردي .

### ثامناً . فيما يتعلق بحقوق المرأة :

لا يأتي الدستور السوري على أي ذكر للمرأة وشؤونها بشكل خاص، إلا في المادة 44 و 45 ، وهي مواد متأخرة نسبياً، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 44 من الدستور على ( :الأسرة هي خلية المجتمع الأساسية وتحميها الدولة)، وقد أستغلت هذه الفقرة الدستورية، لمنع تأسيس أية جمعيات أو مؤسسات أو إصدار قوانين جنائية للأحوال الشخصية، تعمل على حماية النساء المعنفات، أو النساء اللواتي أختزن العيش خارج المجال الخاص لأسرهن . كما أن المادة الثانية من نفس الفقرة الدستورية، أتت لتعمق من مركزية مؤسسة العائلة وأولويتها في القوانين التي يمكن أن تسيطر فيما بعد، حيث نصت على( :تحمي الدولة الزواج وتشجع عليه وتعمل على إزالة العقبات المادية والاجتماعية التي تعوقه وتحمي الأمومة والطفولة)، فحسب هذه المادة، الدولة مخولة لحماية الزواج، وليس الحقوق المتساوية لشريكي الحياة الزوجية . صحيح أن المادة الدستورية 45 تنص في مقدمتها على( :تكفل الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية

ان هيمنة الطابع القومي على الدستور وفق عقيدة حزب البعث ، فلا نجد في الدستور أي إشارة لوجود الأكراد أو أية أقليات قومية في سوريا التي تتميز بالتنوع العرقي والقومي

والاقتصادية)، لكنها تعود لتختصر تلك المشاركة في حيز ما تراه مناسباً فحسب، لأن تكلمة المادة هي( :وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع العربي الاشتراكي) .

ومن خلال عملية تفكيك النص الدستوري هذه - الدستور السوري الدائم 1973 - والذي شكل القاعدة القانونية والنظرية الأكثر تأثيراً بالمجتمع السوري، ومنها بالذات موضع "الحالة النسائية" في عموم المجتمع السوري؛ يمكننا ملاحظة ثلاث نقاط رئيسية:

1. بالرغم كل أشكال الإدعاء باستثنائية التركيبة والعقد الاجتماعي-السياسي السوري العلماني و المدني ، إلا أن جوهر الدستور السوري كان متماهي ومشابه لجميع الدساتير التقليدية، من حيث مركزية التشريعات الدينية في التشريع، ومن حيث الميل لتثبيت المحافظة الاجتماعية؛ حيث حرصت النخبة الحاكمة على الدوام أن تراضي الطبقات الدينية المحافظة من المجتمع.

2. لم تكن تشير أي من القواعد الدستورية إلى دور إيجابي مباشر ومحدد للنظام السياسي وأجهزته المختلفة فيما يخص الدفاع عن حقوق الإناث وتطور حضورهن في المجتمع السوري . فمثلاً لم تشر ابداً لمسؤولية الدولة، أو أي من مؤسساتها، لتأسيس تنظيمات مدافعة عن حقوق المرأة وحضورها المجتمعي، كما أنها لم تكفل بشكل

مباشر ومعلن إلى مسؤولية الدولة حفظ وحماية المؤسسات المدنية التي تنشط في هذا المجال، حيث أن روح القانون الدستوري لا يميل للتمييز الإيجابي تجاه الفاعلين الأضعف في المجتمع السوري، الإناث.

3. تشمل البنية الدستورية على تناقض جوهري، فبينما تنص بعض المواد الرئيسية على جوهرانية مبدأ الحرية و الحياة الشخصية والفردية فإن نصوص دستورية أخرى تتزاح للرفع من شأن القيم المحافظة في المجتمع، كأعتبار التشريع الديني مصدر رئيس للتشريع، وإعتبار الأولوية في مهام الدول الاجتماعي في الحفاظ على الخلية الأسرية . وهو تناقض تعيه النخبة الحاكمة بدقة، لأنها في سياق استخدامها النصوص تطبيقات النصوص الدستورية في الحياة العامة، كانت تمعن في استخدام هذا التناقض في سياساتها المتحولة<sup>97</sup>.

#### ب . تحليل أوضاع القطاع بعد الأزمة :

يتطلب تحليل أوضاع قطاع الدستور بعد الأزمة عرض علاقة قطاع الدستور بالأزمة . إضافة إلى الواقع الحالي للدستور النافذ وموقف المعارضات السورية المختلفة لهذا الدستور ورؤيتهم للدستور الذي ينبغي أن يسود في مرحلة " ما بعد الأزمة".

#### أولاً . علاقة قطاع الدستور بالأزمة :

يتضح لنا من استعراض مسار الأحداث التي شهدتها البلاد منذ آذار 2011 أن الدستور كان محركاً رئيسياً للمطالب الشعبية التي شكّلت الشرارة الأولى لتلك الأحداث.

مع ملاحظة أن " لفظ الدستور " وإن لم يستخدم صراحةً في كثير من الأحيان. إلا أن الكثير من المطالبات كانت تعكس " النواقص والعيوب الدستورية " الواضحة وتكشف:

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

<sup>97</sup> رستم محمود . أحوال المرأة السورية في العهد البعثي: سيرة السيطرة الناعمة . منشور في دراسة حقوق النساء في سوريا قبل وأثناء

• أو 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 يسهل انتهاكها والتعدي عليها. وهو ما جسده على سبيل المثال المطالب التي تقدم بها وجهاء مدينة درعا باسم أهالي محافظتهم خلال المفاوضات التي تمت في الأيام الأولى لحركة الاحتجاجات الشعبية في آذار 2011 إذ كان من ضمن هذه المطالب ( محاسبة من أطلق الرصاص الحي على المتظاهرين، عدم اعتقال أي شخص خرج في المظاهرات السلمية، الإفراج عن المعتقلين السياسيين قديماً وحديثاً، إلغاء قانون الطوارئ المقيد للحريات العامة، اتخاذ الإجراءات المشددة لمكافحة الفساد الإداري والمالي، إعادة المدرسات المنقيات إلى التدريس في مدارسهن واحترام الحرية الشخصية، السماح بعودة المهجرين المطلوبين إلى سورية...) <sup>98</sup>. علماً أن كل هذه المطالبات يفترض أن تمثل 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.

ولهذا أعلنت الدكتورة بثينة شعبان المستشارة السياسية والإعلامية في رئاسة الجمهورية في مؤتمر صحفي مساء يوم الخميس 24 آذار 2011 أن القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي برئاسة الرئيس بشار الأسد الأمين القطري للحزب توقفت مطولاً عند الأحداث المؤسفة في محافظة درعا والاضطرابات التي رافقتها. وقررت على المستوى السياسي:

1. وضع آليات جديدة وفعالة لمحاربة الفساد وما يتطلب ذلك من إصدار للتشريعات واحداث للهيئات اللازمة لها .
2. دراسة إنهاء العمل بقانون الطوارئ بالسرعة الكلية واصدار تشريعات تضمن امن الوطن والمواطن .
3. اعداد مشروع لقانون الاحزاب في سورية وتقديمه للحوار السياسي والجماهيري .
4. إصدار قانون جديد للاعلام يلبي تطلعات المواطنين في مزيد من الحرية والشفافية .
5. تعديل المرسوم 49 حول المناطق الحدودية بما يخدم تسهيلات معاملات المواطنين وازالة اسباب الشكوى من تطبيقه .
6. تعزيز سلطة القضاء ومنع التوقيف العشوائي والبت بقضايا المواطنين باقصى سرعة ممكنة.

مطالبات الحرية والمحاسبة والعدالة".  
والتي كشفت أن العديد من الحقوق  
والضمانات التي كفلها الدستور كانت  
مجمدة فعلياً أو معطلة قانونياً مما  
كان يسهل انتهاكها والتعدي عليها

البيان الختامي للقاء التشاوري.

<sup>98</sup> ورقة، غير منشورة، تتضمن المطالبات التي قدمها وجهاء محافظة درعا باسم أبناء محافظتهم إلى اللجنة التي أرسلتها القيادة السورية في بداية الاحداث للتداول مع أهالي المحافظة وتلبية مطالبهم .

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

كما تتضح أيضاً علاقة قطاع الدستور بالأزمة التي تشهدها البلاد في ما تضمنه البيان الختامي للقاء التشاوري للحوار الوطني والذي انعقد في دمشق في الفترة ما بين أيام 10 و 11 و 12 تموز 2011 ، وقاطعته قوى المعارضة الرسمية في الداخل والخارج ، ليقترن على مجموعة من رجال السياسة والفكر والمجتمع والناشطين الشباب. إذا 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 وواجبات المواطنين على قدم المساواة بين الجميع".

وهو ما يكشف بوضوح أن الدستور كان دافعاً للأحداث (إمّا بسبب النقص في مواده، أو تعطيل العمل بالكثير منها). كما أنه يمكن أن يكون أيضاً أداة للحل وتجاوز الأزمة.

## ثانياً . مضمون الدستور الحالي :

وضع آليات جديدة وفعالة لمحاربة الفساد دراسة إنهاء العمل بقانون الطوارئ بالسرعة. اعداد مشروع لقانون الاحزاب. إصدار قانون للاعلام. تعديل المرسوم 49 حول المناطق الحدودية. تعزيز سلطة القضاء.

بتاريخ 15 . 10 . 2011 أصدر رئيس الجمهورية 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 تنجز اللجنة عملها . وبعد 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<sup>99</sup> .

وقد ترافقت هذه الدعوة من دعوات مماثلة من سائر قوى المعارضة ، في الداخل والخارج ، لمقاطعة عملية الاستفتاء على الدستور . ومن هذه الدعوات ، على سبيل المثال ، البيان الصادر عن الهيئة العامة للثورة السورية . المجلس الثوري بتاريخ 25 / 2 / 2012 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 لهيئة التنسيق الوطنية المعارضة بدمشق في 26 / 2 / 2012 بياناً حول الاستفتاء على الدستور الجديد "المزعوم" خلصت فيه الهيئة إلى أن " الشعب السوري .. غير معني بمهزلة الاستفتاء على دستور جديد مزعوم لن يكون في ظل هذا النظام سوى أوراق لا تساوي قيمة الحبر الذي كتبت به " . وبعد إجراء عملية الاستفتاء بتاريخ 26 / 2 / 2012 أعلن وزير الداخلية أنه نسبة الذين وافقوا على مشروع الدستور الجديد قد بلغت 89.4% من عدد المستفتين<sup>100</sup> . وفق التفصيل التالي :

- عدد من يحق لهم الاستفتاء هو 14.589.945 مواطناً .
  - عدد الذين مارسوا حقهم في الاستفتاء 8.376.447 مواطناً . أي بنسبة 57.4% .
  - عدد الذين وافقوا على مشروع الدستور 7.490.319 مواطناً . أي بنسبة 89.4% من عدد المستفتين .
  - عدد الذين لم يوافقوا على مشروع الدستور الجديد 753.208 مواطناً . أي بنسبة 9% من عدد المستفتين .
  - عدد الأوراق الباطلة 132.920 . أي بنسبة 1.6% .
- وإثر ذلك أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم 94 للعام 2012 لجعل الدستور الجديد نافذاً من تاريخ 27-2-2012 .

<sup>99</sup> وقد بينت وزارة الداخلية أن عدد المواطنين الذين يحق لهم الاستفتاء ممن هم من مواليد 1 / 1 / 1994 وما قبل يبلغ 14.589.945 مليون مواطن ومواطنة في مختلف المحافظات . وأعلنت الوزارة أنه تم تخصيص 14185 مركزاً لإجراء عملية الاستفتاء داعيةً المواطنين إلى ممارسة حقهم في الاستفتاء بتلك المراكز .

<sup>100</sup> علماً أن المعارضة شككت ، بطبيعة الحال ، بهذه النسبة وأشارت إلى أنه (بكل تأكيد كل هذه الأرقام مشكوك بها فقد قاطعت المعارضة بكل أطرافها مشروع الدستور ونقلت وسائل الإعلام تقارير عديدة عن الضعف الكبير في نسبة الإقبال والمشاركة في التصويت للدستور).انظر :

خطة التحول الديمقراطي في سوريا . دراسة صادرة عن بيت الخبرة السوري و المركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية . أب . أغسطس 2013 . ص 46 .

وسنعرض فيما يلي موجزاً لمضمون دستور 2012 وهو الدستور النافذ حالياً<sup>101</sup>.

جاء في مقدّمة هذا الدستور أنه " تعزّز الجمهورية العربية السورية بانتمائها العربي، وبكون شعبها جزءاً لا يتجزأ من الأمة العربية"

**أولاً . المبادئ السياسية :**

تضمن مجموعة من المبادئ السياسية أبرزها أن :

- الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية ذات سيادة تامة، غير قابلة للتجزئة، ولا يجوز التنازل عن أي جزء من أراضيها، وهي جزء من الوطن العربي<sup>102</sup>.
- نظام الحكم في الدولة نظام جمهوري<sup>103</sup>.
- دين رئيس الجمهورية الإسلام، و الفقه الإسلامي مصدر رئيسي للتشريع. و تحترم الدولة جميع الأديان، وتكفل حرية القيام بجميع شعائرها على أن لا يخل ذلك بالنظام العام. كما أن الأحوال الشخصية لطوائف الدينية مصونة ومرعية<sup>104</sup>.
- يقوم النظام السياسي للدولة على مبدأ التعددية السياسية، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع<sup>105</sup>.
- يكفل الدستور حماية التنوع الثقافي للمجتمع السوري بجميع مكوناته وتعدد روافده، باعتباره تراثاً وطنياً يعزز الوحدة الوطنية في إطار وحدة أراضي الجمهورية العربية السورية<sup>106</sup>.

**ثانياً . السلطة التشريعية:**

- يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور<sup>107</sup>.

<sup>101</sup> إجراء مقارنة سريعة ما بين دستور عام 2012 ودستور العام 1973 تكشف لنا الآتي :

- 14 مادة جديدة أضيفت إلى دستور 2012 ولم تكن موجودة في دستور 1973 .
- 47 مادة تم تعديلها " بشكل جوهري وأساسي " .
- 34 مادة تم الاكتفاء بتعديل صياغتها فقط .
- 35 مادة في دستور 2012 بقيت كما وردت في دستور 1973 .

راجع : مازن يوسف صباغ . دستور الجمهورية العربية السورية الجديد 2012 . منشورات دار الشرق للطباعة والنشر . دمشق . 2012 . ص 39 .

<sup>102</sup> م 1 ف 1 .

<sup>103</sup> م 2 ف 1 .

<sup>104</sup> م 3 ف 1 / 4 .

<sup>105</sup> م 8 ف 1 . وقد أقرت هذه المادة مبدأ التعددية السياسية وحلت مكان المادة الثامنة السابقة والتي كانت ترسخ حزب البعث العربي

الإشتراكي " قائداً للدولة والمجتمع " .

<sup>106</sup> م 9 .

<sup>107</sup> م 55 .

- ولاية مجلس الشعب أربع سنوات ميلادية<sup>108</sup>. و يجب أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين<sup>109</sup>. وتختص المحكمة الدستورية العليا في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب<sup>110</sup>.

### ثالثاً . السلطة التنفيذية :

وهي مجسدة برئيس الجمهورية، مجلس الوزراء، ومجالس الإدارة المحلية.

#### ( 1 ) رئيس الجمهورية:

##### أ . انتخاب رئيس الجمهورية:

- يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة<sup>111</sup>. لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم<sup>112</sup>، ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لولاية واحدة تالية<sup>113</sup>.
- تختص المحكمة الدستورية العليا في النظر في الطعون الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية<sup>114</sup>.

##### ب . صلاحيات رئيس الجمهورية :

تضمن الدستور الحالي صلاحيات واسعة جداً لرئيس الجمهورية نوجز ، بعضها ، على النحو التالي :

- تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم<sup>115</sup>.
- يضع في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها<sup>116</sup>.
- إصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب<sup>117</sup>. وكذلك المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين<sup>118</sup>.
- يُعلن الحرب والتعبئة العامة ويعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب<sup>119</sup>. وكذلك يُعلن حالة الطوارئ ويُلغئها بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته وبأكثرية ثلثي أعضائه<sup>120</sup>.

<sup>108</sup> م 56 .

<sup>109</sup> م 60 .

<sup>110</sup> م 66 ف 1 .

<sup>111</sup> م 86 ف 1 .

<sup>112</sup> تضمنت الأحكام الختامية من هذا الدستور مادة تعطي الرئيس بشار الأسد صلاحية التقدم للانتخابات الرئاسية دون احتساب سنوات حكمه السابقة وبحيث تسري عليه هذه الفقرة اعتباراً من الانتخابات الرئاسية اللاحقة . إذ جاء في نص المادة الخامسة والخمسون بعد المئة ( تنتهي مدة ولاية رئيس الجمهورية الحالي بانقضاء سبع سنوات ميلادية من تاريخ أدائه القسم الدستوري رئيساً للجمهورية، وله حق الترشح مجدداً لمنصب رئيس الجمهورية وتسري عليه أحكام المادة / 88 / من هذا الدستور اعتباراً من الانتخابات الرئاسية القادمة ).

<sup>113</sup> م 88 .

<sup>114</sup> م 89 .

<sup>115</sup> م 97 .

<sup>116</sup> م 98 .

<sup>117</sup> م 100 .

<sup>118</sup> م 101 .

- رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله التفويض ببعضها<sup>121</sup>.
- يُعين الموظفين المدنيين والعسكريين وينهي خدماتهم وفقاً للقانون<sup>122</sup>.
- يُبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور وقواعد القانون الدولي<sup>123</sup>.
- حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه<sup>124</sup>.
- يتولى سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا<sup>125</sup>.
- يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية<sup>126</sup>.
- يرأس مجلس القضاء<sup>127</sup>.
- تعيين أعضاء المحكمة الدستورية العليا<sup>128</sup>.

### ج . مسؤولية رئيس الجمهورية :

وفقاً لأحكام الدستور فإن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا<sup>129</sup>.

### ( 2 ) مجلس الوزراء

- مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها<sup>130</sup>.

<sup>119</sup> م 102 .

<sup>120</sup> م 103 .

<sup>121</sup> م 105 .

<sup>122</sup> م 106 .

<sup>123</sup> م 107 .

<sup>124</sup> م 111 ف 1 .

<sup>125</sup> م 113 ف 1 .

<sup>126</sup> م 116 .

<sup>127</sup> م 133 ف 1 .

<sup>128</sup> م 141 .

<sup>129</sup> م 117 .

<sup>130</sup> م 118 ف 1 ،

**(3) مجالس الإدارة المحلية:**

حيث نص الدستور على أنه تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية، ويبين القانون عددها وحدودها واختصاصاتها ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري<sup>131</sup>.

**رابعاً . السلطة القضائية :**

وهي تشمل قضاء الحكم والنيابة العامة . والقضاء الإداري . وأبرز ما تضمنه الدستور تأكيده أن :

- السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى<sup>132</sup> .و يكفل مجلس القضاء الأعلى توفير الضمانات اللازمة لحماية استقلال القضاء<sup>133</sup> .

**خامساً . المحكمة الدستورية العليا:**

أبرز ما تضمنه الدستور حول هذه المحكمة :

- تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم<sup>134</sup> . و تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا أربع سنوات ميلادية قابلة للتجديد<sup>135</sup> .
- أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للإقالة من عضويتها إلا وفقاً للقانون<sup>136</sup> .
- لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنتظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتتال موافقة الشعب<sup>137</sup> .

**سادساً . حقوق الإنسان :**

تقسم حقوق الانسان والحريات العامة وفقاً للمعايير الدولية إلى أربعة فئات : سياسية- مدنية- اقتصادية- اجتماعية، سيتم تسليط الضوء على كل من هذه الفئات ومدى توافر أركانها الأساسية في الدستور الحالي<sup>138</sup> .

<sup>131</sup> م 130 .

<sup>132</sup> م 132 .

<sup>133</sup> م 133 ف 2 .

<sup>134</sup> م 141 .

<sup>135</sup> م 143 .

<sup>136</sup> م 144 .

<sup>137</sup> م 148 .

<sup>138</sup> ورقة بحثية بعنوان " مفهوم حقوق الانسان في الدستور " أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

تناول النص الحالي للدستور السوري مسألة حقوق الانسان من خلال المواد الآتية:

#### أ. الحقوق السياسية:

- 1- تحدد المادة الأولى فقرة 2 و3 طبيعة الهوية الوطنية للشعب وهوية الأمة، وهذا ما يعود ليظهر في قسم الرئاسة (مادة 7).
- 2- تكرر المادة الثانية حقوق الشعب في ممارسة السيادة (م 2 فقرة 2)، مما يتوافق مع مفهوم حق تقرير المصير كحق من حقوق الانسان.
- 3- حق الاسهام لكل مواطن في الحياة السياسية جاء مكفولا في المادة (34).
- 4- رأى الدستور أن على المواطنين واجب المشاركة بالانتخابات والاستفتاءات (م 49).

#### ب - الحقوق المدنية

- 1- ذهبت المادة (3) من الدستور في فقرتها الأولى إلى تحديد دين رئيس الدولة ليكون بحسبها مسلما.
- 2- نصت المادة (3) فقرة 3 على أن الاديان تحترم على أن لا تخل بالنظام العام..
- 3- نصت المادة (3) فقرة 4 على أن "الأحوال الشخصية للطوائف مصنونة ومرعية".
- 4- تناولت المادة (8) في فقراتها الأربع الأولى طبيعة النظام السياسي التعددي ودور الأحزاب، وترسيخ مفهوم عدم السماح بممارسة التمييز الإقصائي في العمل السياسي بسبب الدين، الطائفة، العرق، المنطقة، الفئة، المهنة، الجنس، العرق، اللون..
- 5- كفلت المادة (33) فقرة 3 من الدستور الحق في المساواة دون أي تمييز "بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".
- 6- كفل الدستور حرمة الحياة الخاصة ويترك للقانون آليات ضبط هذه الحريات (م 36)
- 7- كفل الدستور في المادة (37) سرية المراسلات والاتصالات بكافة أنواعها وفقا للقانون.
- 8- كفل الدستور الحق في التنقل ولم يضع حدا له الا بموجب "أمر من القضاء أو من النيابة العامة أو تنفيذًا لقوانين الصحة والسلامة العامة" وذلك وفقا لما جاء في المادة (38) فقرة 3، كما ذهبت الفقرة الأولى من هذه المادة إلى النص على أنه " لا يجوز إبعاد المواطن عن الوطن، أو منعه من العودة إليه".
- 9- أخضع الدستور حرية الاعتقاد لضوابط يضعها القانون "حرية الاعتقاد مصنونة وفقا للقانون" (م 42).
- 10- أخضع الدستور حرية الاعلام والصحافة لضوابط يضعها القانون (م 43)
- 11- الحق في الاجتماع والتظاهر وفقا للقانون (م 44)
- 12- كفل الدستور الحق في الاضراب عن العمل وفقا للقانون(م 44).
- 13- الحق في الحصول على الجنسية جاء محميا في المادة (48).
- 14- نص الدستور على حرية تكوين الجمعيات والنقابات (م 45).
- 15- ذكر الفصل الثاني من الدستور المبادئ الاساسية التي تتعلق بمفهوم سيادة القانون وتنظيم علاقة الفرد بالقضاء وماهية الحقوق التي يكفلها الدستور في ميدان تحقيق العدالة (المواد من 50 الى 54).

### ج - الحقوق الاقتصادية

- 1- الملكيات مصادرة بموجب المادة (15) والتي حددت الحالات التي يجوز فيها المصادرة والاسس التي يقوم عليها الاستملاك.
- 2- نصت المادة (16) من الدستور الحالي على أن القانون يضبط سقف الملكية الزراعية وفق معايير غير واضحة (مصلحة الفلاح والعامل وزيادة الانتاج)!!
- 3- حق الارث مضمون وفقا للقانون (م 17).
- 4- كفل الدستور الحالي الحق في العمل والأجر العادل (م 40)

### د - الحقوق الاجتماعية

- 1- يكفل الدستور في المادة 9 التنوع الثقافي لجميع مكونات المجتمع (م 9)
- 2- يرى الدستور أن الاسرة هي نواة المجتمع (م 11)!!
- 3- الحق في الصحة (م 22 - 25).
- 4- الحق في الضمان الاجتماعي (م 22 - 24 - 40).
- 5- يكفل الدستور الحق بالتعلم في المؤسسات التعليمية العامة والخاصة (م 29).
- 6- يكفل الدستور الحريات الثقافية (م 31).
- 7- يكفل الدستور حرية الاعتقاد مقيدا ذلك بنصوص القانون (م 42).

## ثالثاً . الانتقادات التي وجهت إلى دستور 2012 :

برغم أن الأراء المؤيدة للدستور الجديد ترى أنه "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"<sup>139</sup>.

إلا أن هذا الدستور قد تعرض للكثير من الانتقادات من الشخصيات والقوى المعارضة إضافة للعديد من الشخصيات الحقوقية والأكاديمية والتي رأى بعضها أنه "لم يأت مشروع الدستور بأي شيء جديد سوى محاولة تغيير تعبيرات الاستئثار والسيطرة والنفرد بالحكم بمفردات ملتبسة. و لم يعدل شيئاً في موضوع الانتماء للوطن العربي ودين رئيس الجمهورية ومصادر التشريع وتحديد نصف أعضاء مجلس الشعب / الذي لم يفكر أن يعدل تسميته لمجلس النواب / . ولم يحدد دور الأغلبية البرلمانية - التي تغنى بأن انتخاباتها ستكون تحت شعار عدم قيادة الحزب الحاكم للدولة والمجتمع - في رسم سياسة الدولة وتنفيذها وتنفيذ برنامجها الذي انتخبت على أساسه للحكم وأبقى دورها هامشياً للمراقبة"<sup>140</sup>.

تركزت هذه الانتقادات، بصورة رئيسية،

على صلاحيات رئيس الجمهورية، ومبدأ

فصل السلطات، وضمانات استقلالية

السلطة القضائية، وقضايا حقوق

الإنسان وضماناتها. إضافة إلى بعض

الملاحظات الشكلية

وقد تركزت هذه الانتقادات، بصورة رئيسية، على صلاحيات رئيس الجمهورية، ومبدأ فصل السلطات، وضمانات استقلالية السلطة القضائية، وقضايا حقوق الإنسان وضماناتها. إضافة إلى بعض الملاحظات الشكلية والإجرائية المرتبطة بزمن وظروف كتابة الدستور والاستفتاء عليه .

ونوجز فيما يلي لأبرز هذه الانتقادات :

## أولاً . من حيث الشكل :

تركزت الانتقادات الموجهة للدستور ، من حيث الشكل والإجراءات ، على ثلاثة قضايا أساسية وهي :

## 1 . اللجنة التي قامت بصياغة مسودة الدستور :

تركزت الانتقادات هنا على طريقة تعيين اللجنة التي صاغت مسودة الدستور ، والتي عيّنت بقرار جمهوري صادر عن رئيس الجمهورية وعلى الخلفية السياسية لأعضائها، فضلاً عن عدم إخضاع مشروع الدستور للنقاش العام. حيث ذهب الرأي المعارض هنا إلى أنه " 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 ملبياً لمطالب الجميع ومصالح الجميع، وتضع هذه الهيئة أسس مشروع الدستور، ثم تكلف لجنة من المختصين والأكاديميين والقانونيين صياغته وإعداده، ثم بعد ذلك يطرح على الاستفتاء الشعبي. بعد

<sup>139</sup> مشار لهذا الرأي في مقال للأستاذ حسين عودات . راجع : حسين عودات . حول مشروع الدستور السوري . صحيفة البيان تاريخ .

25 فبراير 2012.

<sup>140</sup> أنور البني . قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد . راجع هذه القراءة على الموقع الإلكتروني :

فترة كافية من الحوار والنقاش<sup>141</sup> " وهو ما لم يتحقق في مشروع الدستور السوري فقد وضعته لجنة شكلها رئيس الجمهورية من الأشخاص الموالين للنظام فقط، يمثل معظمهم شريحة واحدة من المجتمع. ولهذا اعتبرت هيئة التنسيق المعارضة ، على سبيل المثال، أن هذا الدستور قد كتب.. 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<sup>142</sup> .

علماً أن تيارات المعارضة السورية 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<sup>143</sup> .

مشروع الدستور 2012 وضعته لجنة شكلها رئيس الجمهورية من الأشخاص الموالين للنظام فقط، ويمثل معظمهم شريحة واحدة من المجتمع.

إضافةً إلى ما سبق فإن الانتقادات ركزت أيضاً على " عدم طرح مشروع الدستور على النقاش العام في وسائل الإعلام والمراكز والمؤسسات الثقافية والجامعات لإظهار حسناته وسيئاته أمام الراي العام<sup>144</sup>". خلافاً لما هو متبع عند صياغة الدساتير عالمياً<sup>145</sup> 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، 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 يتبع في سورية " وكل ما عملته السلطة هو نشر نص الدستور ونشر آيات المديح والثناء عليه<sup>146</sup> .

علماً أن آراء أخرى كانت قد أوضحت أن هنالك طريقتان مقبولتان ومتبعتان عالمياً لكتابة مشروع الدستور . يتم 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 شكَّ فيه أن الطريقة الأولى هي الأكثر ديمقراطية، لكنها ليست بالضرورة الأفضل، لأنَّ انتخاب الجمعية التأسيسية قد

<sup>141</sup> حسين عودات . حول مشروع الدستور السوري . مرجع سابق .

<sup>142</sup> بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول " الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم" . المكتب التنفيذي . دمشق في 26 /2 /2012.

<sup>143</sup> حسين عودات . حول مشروع الدستور السوري . مرجع سابق .

<sup>144</sup> بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول " الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم" . المكتب التنفيذي . دمشق في 26 /2 /2012.

<sup>145</sup> راجع حول هذا المرحلة : د. ياسين فاروق أبو العينين . نادية عبد العظيم . المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور : دروس مستفادة من التجارب الدولية . منشورات مركز العقد الاجتماعي . القاهرة 2013 . ص 7 وما بعدها .

<sup>146</sup> حسين عودات . حول مشروع الدستور السوري . مرجع سابق .

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<sup>147</sup>.

## 2. تجاهل الدستور الكلي للأحداث التي تشهدها البلاد:

تركز هذا النقد على أن الدستور لم يأت على ذكر الأحداث الحاصلة في البلاد والمنطقة منذ العام 2011. فالإ جانب تحديد نظام الحكم في البلاد والعلاقة بين الدولة والشعب، يمكن للدساتير التي تصاغ عقب صراع عنيف أن تلعب دوراً هاماً في تعزيز المصالحة الوطنية. ويمكن للإجراءات المحددة المتعلقة بالعدالة الانتقالية أن توفر فرصة لطى الصفحة من جهة، ولإعادة الاعتبار إلى ضحايا العنف والقمع من جهة أخرى. كما يمكن للدساتير أن تهدف إلى التوفيق بين وجهات النظر السياسية المتنافسة، وإن كان ذلك من خلال استخدام اللغة الرمزية المحض التي تفتقر إلى المفعول القانوني العملي، أملاً بتقليص حدة التوتر القائم ضمن دولة محددة<sup>148</sup>. وهو ما تجاهله كلياً دستور 2012 وكأنه كتب في ظروف عادية وطبيعية لا استثنائية تشهدها البلاد والمنطقة .

يمكن للدساتير التي تصاغ عقب صراع عنيف أن تلعب دوراً هاماً في تعزيز المصالحة الوطنية

## 3. توقيت وظروف الاستفتاء على الدستور :

لم يقتصر النقد على ظروف وتوقيت " كتابة الدستور " وإنما أيضاً ظروف وتوقيت " الاستفتاء عليه " أيضاً . ولهذا بينت هيئة التنسيق المعارضة أن " .. مشروع الدستور يطرح للاستفتاء فيما البلاد تغلي سياسياً وتدوي الانفجارات في مناطق كثيرة منها ، وتنتشر 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"<sup>149</sup>.

لتخلص الأراء المعارضة إلى أن " 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"<sup>150</sup> .

<sup>147</sup> د. موسى متري . ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . مقال منشور بجريدة بلدنا السورية بتاريخ 15 / 2 / 2012 .

<sup>148</sup> تقييم الدستور السوري الجديد . دراسة لصالح " دعم بناء الدستور عالمياً " . راجع نص الدراسة على الموقع الإلكتروني :

<http://www.constitutionnet.org/es/news/new-syrian-constitution-assessment-arabic>

<sup>149</sup> بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول " الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم " . المكتب التنفيذي . دمشق في 26 / 2 / 2012.

<sup>150</sup> أنور البني . قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد . مرجع سابق .

ثانياً . من حيث المضمون:

## 1 . دين رئيس الجمهورية :

آثارت المادة الثالثة من الدستور والتي تحدثت في فقرتها الأولى عن " دين رئيس الجمهورية " وفي فقرتها الرابعة عن " الأحوال الشخصية للطوائف " الكثير من الجدل والنقاش . وأبرز ما وجه لهذه المادة من نقد يتجسد في الرأي التالي :

1. أنها تميّز بين المواطنين على الهوية، ، وليس الدين، لأنه يكفي أن يشير قيد النفوس إلى أنّ ديانة الشخص هي الإسلام حتى يمكنه أن يكون رئيساً، وبالتالي أستبعد الأشخاص الآخرين الذين لا يشير قيد نفوسهم إلى أنّ ديانتهم الإسلام. والأمر لا يتعلّق بالإيمان، فتكفي الإشارة إلى الديانة في قيد النفوس، حتى لو كان الرئيس غير مؤمن، أو لا يمارس الشعائر الدينية.
2. أنها تميّز بين الأقليات؛ فيكفي أن يكون الرئيس مسلماً، وحتى لو كان غير عربي.. أما العربي المسيحي، أو الدرزي، فلا يمكنه أن يكون رئيساً.
3. يبرر البعض بأن هذه المادة هي لإرضاء الغالبية المسلمة في سورية، ولكن إرضاء الغالبية لا يكون إلا بمساواتها مع غيرها، وإلا سوف تطالب الغالبية بحقوق أكثر، وتصبح الأقلية أمام حلين؛ إما تغيير الدين، وإما الهجرة.
4. لا يمكن قبول التبرير بأنه من غير المعقول أن يكون الرئيس مسيحياً أو درزياً.. الجواب هو: إذا كانت الغالبية (بمن فيها المسلمون) صوتت له، فهل نحرم الأغلبية من حق الاختيار؟.
5. إنّ الفخر للمسلمين السوريين العرب اختيار الأقليات الدينية والعرقية الأخرى بقاءهم في سورية.. وعلى الرغم من وسائل الهجرة السهلة حالياً، اختارت هذه الأقليات البقاء مع أبناء وطنها، رغم اختلاف الدين والعرق، على الهجرة إلى بلد آخر دين أغلبية شعبه المسيحية. فهذه المادة تمسّ الفخر الذي يتمنّع به المسلمون العرب السوريون.
6. يتضمّن الدستور الحقوق الأساسية للمواطنين، ولا يميّز بينهم في الجنس أو الدين أو العرق أو غيرها، ولكن هذه المادة لا تساوي بين المواطنين.
7. أما الفقرة الرابعة من المادة نفسها، فتتصّ على صيانة الأحوال الشخصية للطوائف، علماً بأنه آن الأوان للتخلّص من أيّ إشارة إلى قوانين وأفكار طوائف وديانات، وكفى ما يجري في سورية والوطن العربي من وراء الفكر الديني والطائفي؛ أي حان وقت الدولة المدنية، أو أقلّه حان الوقت لنسمح بالزواج المدني، إلى جانب الزواج الطائفي<sup>151</sup>.

## 2 . صلاحيات رئيس الجمهورية:

يتحدث الدستور السوري عن ثلاث سلطات في سورية، السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، التي "ينقاسمها" نظرياً رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، والسلطة القضائية. لكن تحليلاً لمواد الدستور التي تفصّل في هذه السلطات

<sup>151</sup> د. موسى متري . ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . مرجع سابق . انظر أيضاً حول قضايا الدين والدستور : إعادة ميلاد دستورية . تونس ومصر تعيدان بناء نفسها . دراسة أعدها ناثنان ج. براون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمساعدة ماريان مسينغ وسكوت وينر . منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . 12 آب . أغسطس 2011 . ص 27 وما بعدها .

الثلاثة يظهر أن لرئيس الجمهورية صلاحيات كبيرة تتدخل في صلب عمل السلطة التشريعية والسلطة القضائية، اللتين يفترض أن تكونا مستقلتين حتى تتمكننا من ممارسة دوريهما التشريعي والرقابي، وحتى يستطيع جميع المواطنين، نساء ورجالاً، أو من يمثلهم، من الاحتكام إلى هاتين السلطتين<sup>152</sup>.

ومن هنا فإن أكثر الانتقادات التي وجهت للدستور تركزت 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 تناقضاً كاملاً، وفي كل الحالات فإن هذه الصلاحيات ألغت واقعياً ما تضمنته مواد الدستور الأخرى حول الديمقراطية والتعددية وما يشبهها<sup>153</sup>.

وبالتالي فقد تركزت الانتقادات هنا على أن الدستور الجديد أبقى على السلطات الكاملة لرئيس الجمهورية

بالسيطرة على كل السلطات التنفيذية (يعين الحكومة ويرسم سياستها، 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<sup>154</sup>.

إن السلطات المعطاة للرئيس هي غير عادية، وأكبر بكثير مما هو

مقبول عادة في الممارسات الدستورية المقارنة. فعلى سبيل المثال:

1. يتمتع الرئيس بسلطة واسعة على الحكومة، إذ أنه وحده مسؤول عن تعيين رئيس الوزراء، وسائر الوزراء، وحتى النواب عنهم (المادة 97). وعلى الرغم من أن المجلس يتمتع بصلاحيّة سحب الثقة من مجلس الوزراء ككلّ أو من الوزراء منفردين (المادة 75)، فإن صياغة الدستور تلمّح بشكل واضح أنّ الرئيس وحده مسؤول عن منح الثقة لمجلس الوزراء في بادئ الأمر. كما أنّه وحده مسؤول عن تحديد سياسة الدولة والإشراف على تنفيذها (المادة 98).

2. يمارس الرئيس سلطة لا يستهان بها على مجلس الشعب. فبموجب المادة 110، يكون الرئيس وحده مسؤولاً عن حلّ مجلس الشعب (المادة 110). والشرط الوحيد يقضي بأنه يتوجب على الرئيس تقديم سببٍ لتبرير قراره. ولا

يمارس الرئيس سلطة لا يستهان بها على مجلس الشعب. فبموجب المادة 110، يكون الرئيس وحده مسؤولاً عن حلّ مجلس الشعب (المادة 110). والشرط الوحيد يقضي بأنه يتوجب على الرئيس تقديم سببٍ لتبرير قراره

<sup>152</sup> تقرير 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 سوريات من أجل الديمقراطية السورية بدعم من المبادرة النسائية الأوربية - تشرين الثاني 2014 - ص 16.

<sup>153</sup> حسين عودات. حول مشروع الدستور السوري. مرجع سابق.

<sup>154</sup> أنور البني. قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد. مرجع سابق.

تتوقّر أي إشارة تتعلّق بتحديد أنواع معيّنة من الأسباب التي تعتبر وتلك التي لا تعتبر مقبولة، الأمر الذي يفسح المجال للرئيس بأن يقرّر حلّ المجلس على أساس عدم رضاه أو رضاها عن تركيبة المجلس السياسيّة.

3. إضافة إلى ذلك، على الرغم من الاستقلالية النظرية التي من المفترض أن يتمتع بها القضاء، يتّأسس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى (المادة 133(1))، ما يعتبر أمراً غير اعتياديّ وغير مرحب به. إن سلطات رئيس الجمهورية على السلطة القضائية تشكل مصدراً أكبر للقلق . "يضمن" رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية "بمعاونة من" مجلس القضاء الأعلى (المادة 132). وحتى لو تم قبول المعنى الغامض ل "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<sup>155</sup>.

ويمنح الدستور أيضاً الرئيس عدداً من السلطات التي تتخطى المقبول به عامة، منها:

1. يمكن للرئيس أن يعلن حالة الطوارئ (المادة 103). فما من قيود تتعلّق بالأسباب التي على أساسها يتمّ إعلان حالة الطوارئ، أو تفاصيل تحدّد مدّتها أو نطاق تطبيقها الجغرافي (المادة 103). وإنّ الشرط الذي يقضي بمصادقة مجلس الوزراء على قرار حالة الطوارئ بغالبية الثلثين لا يعتبر ضماناً فعالة، وذلك لأنّ الرئيس هو مسؤول عن تكليف الحكومة.

2. وبصورة أكثر جدية، تمنح المادة 114 الرئيس سلطة إتخاذ أي "تدابير سريعة" (مصطلح يبقى غير معرّف) في حالة وجود "خطر كبير" (أيضاً غير معرّف) يهدّد "الوحدة الوطنية" (غير معرّف) أو يحول دون إمكانية ممارسة مؤسسات الدولة "مسؤولياتها الدستورية"، وهو ظرف شائع للغاية بحيث أنّه يمكن أن يتضمّن عدداً لا متناهياً من الحالات الاعتيادية. فعلى هذا النحو، يكون الرئيس مخولاً بشكل أساسي لممارسة سلطات استثنائية وغير معرّفة تحت ظروف قد لا تكون استثنائية.

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

3. يتمنّع الرئيس بصلاحيّة إصدار المراسيم خلال انعقاد مجلس الشعب وحتى عندما لا يكون منعقدًا، وذلك عند "الضرورة المطلقة" (مصطلح غير معرّف) (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 يتوقّر 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<sup>156</sup>. كما أن تلك

<sup>155</sup> سوريا خيارات لاتنقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر . مسودة نسخة أب/أغسطس 2014 . ص 12 .

<sup>156</sup> تقييم الدستور السوري الجديد . دراسة لصالح " دعم بناء الدستور عالمياً " . مرجع سابق .

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 يتعذر فيها جمع البرلمان، وحيث أن المجلس في سوريا لا يجتمع إلا فترة محدودة من العام حسب المادة 64 فإن مجلس الشعب يدعى 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<sup>157</sup>.

4. يتمتع الرئيس بموجب المادة الثامنة والتسعون بصلاحيات " وضع السياسة العامة للدولة" . وهو ما يطرح التساؤل عن صلاحية الحكومة ودورها . والتي لا يبقى عليها سوى تنفيذها، عملاً بأحكام المادة الحادية والعشرين بعد المئة؟ وبالتالي فإن إعطاء مجلس الوزراء صلاحيات إدارية وتنفيذية محضة يجعل من الوزير "كبير الموظفين". ولذلك لا بدّ من وضع حدود واضحة في الدستور بين صلاحيات رئيس الجمهورية وصلاحيات الحكومة، التي تنبثق عن الأغلبية البرلمانية. لا يوجد أيّ خلاف لدى أغلب الحقوقيين على أنّ السياسة الخارجية والأمن الخارجي والأمن الداخلي هي من صلاحيات رئيس الجمهورية، الذي يسمّى السفراء، ويكون القائد الأعلى للجيش وقوى الأمن.. وهذا ما نصّ عليه تقريباً الدستور.. أما السياسة الاقتصادية، فهي لمجلس الوزراء المنبثق عن الأغلبية المنتخبة في مجلس الشعب<sup>158</sup>.

علماً أن نقداً آخر مس صلاحيات رئيس الجمهورية ولكن من زاوية " جنديرية " إذ أن هذه الصلاحيات المطلقة لرئيس البلاد تجعل من حقوق النساء رهينة بإرادته المطلقة، دون وجود أي آلية للاعتراض على هذه "الإرادة الكلية"، ودون وجود أي آلية مستقلة لمراجعة قرارات رئيس البلاد والبت بشرعيتها. وكأن النظام البطيركي يتجسد من جديد في شكل الدولة التي يحكمها "الرئيس، الرجل"، خاصة أن مواد الدستور التي تتحدث عن "رئيس الجمهورية" تتحدث عن "الرجل السوري" الذي يحق له أن يكون رئيساً<sup>159</sup>.

### 3. صلاحيات مجلس الشعب :

طالت الانتقادات أيضاً " الصلاحيات المحدودة " الممنوحة لمجلس الشعب ومنها على سبيل المثال :

1. أن المادة الخامسة والسبعون: تنصّ على أنه يحقّ 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

<sup>157</sup> خطة التحول الديمقراطي في سوريا . دراسة صادرة عن بيت الخبرة السوري و المركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية . أب . أغسطس 2013 . ص 46 .

<sup>158</sup> د. موسى ميري . ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . مرجع سابق .

<sup>159</sup> تقرير 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 سوريا من أجل الديمقراطية السورية بدعم من المبادرة النسائية الأوربية - تشرين الثاني 2014 - ص 17 .

يقرّ القوانين التي تمّ إعدادها من قبل الحكومة، ويمكن أن يرفض مجلس الشعب بأغلبيته غير الممثلة بالحكومة أيّ 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 المنتخبة من قبل الشعب.. لذا، كان ينبغي تعديل هذه المادة، بحيث يكون لمجلس الشعب الحقّ في إقرار بيان الوزارة أو رفضه، وبالتالي رفض الوزارة المسماة من رئيس الجمهورية، الذي يجب أن يختار رئيس وزراء ووزراء من الأغلبية المنتخبة<sup>160</sup>.

2. على الرغم من أنّ مجلس الشعب قادر على اتّهام الحكومة بسوء الإدارة من جهة، وإنّه يمكن حلّ المجلس نفسه من قبل الرئيس من جهة أخرى، إلا أنّ لا وجود لنبذ في أي مكان في الدستور يسمح لمجلس الشعب بأن يتهم الرئيس بسوء الإدارة. لذلك، ما أن يتمّ انتخابه، لا يمكن خلع الرئيس لمدة سبع سنوات على الأقل، باستثناء حالات المرض أو الأحداث غير المتوقعة<sup>161</sup>.

ومع أن من حق مجلس الشعب إلغاء أي قانون يقره الرئيس، إلا أنه لا يمكنه القيام بذلك إلا في حال حصوله على تصويت الغالبية المطلقة لأعضائه

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<sup>162</sup>".

#### 4. شروط انتخاب أعضاء مجلس الشعب و رئيس الجمهورية:

شملت الانتقادات أيضاً بعض " الكوتا " الواجب تحققها في انتخابات مجلس الشعب . وكذلك الشروط الإجرائية لانتخاب رئيس الجمهورية :

1. حيث تشترط المادة 60 أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من العمال والفلاحين وهو ما أثار تساؤلاً جوهره " لماذا الإصرار على أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من العمال والفلاحين؟.. هنا أيضاً يبرز عدم المساواة بين المواطنين، لأنه لم تتمّ حماية أصحاب المهن الأخرى. طالما أنّ هناك حرية في الاختيار، لنترك هذه الحرية للجميع، بمن فيهم الفلاحون والعمال، فقد يختارون رجل دين أو صاحب مهن حرة أو محامياً أو طبيباً، ليمثّلهم. من جهة أخرى، إذا كان العمال والفلاحون يمثّلون أكثر من نصف المجتمع، فيجب تمثيلهم بأكثر من النصف، وإن كانوا أقل، فيجب أن يكون تمثيلهم أقل. وبالتالي فإنّ وضع نسب لتمثيل بعض المواطنين يخالف مبدأ المساواة أمام القانون، لأنه من الأجدر أن ينصّ الدستور على أن يكون نصف أعضائه من النساء، فهن يشكّلن نصف عدد السكان<sup>163</sup>.

<sup>160</sup> د. موسى ميري . ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . مرجع سابق .

<sup>161</sup> تقييم الدستور السوري الجديد . دراسة لصالح " دعم بناء الدستور عالمياً " . مرجع سابق .

<sup>162</sup> أنور البني . قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد . مرجع سابق .

<sup>163</sup> د. موسى ميري . ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . مرجع سابق .

2. أوجبت المادة 85 أن يحصل المرشح لانتخابات رئاسة الجمهورية على موافقة 20 % من أعضاء مجلس الشعب، وبالتالي حرمان أي مواطن مستقل لا ينتمي إلى حزب ممثل بـ 20 % في مجلس الشعب من الترشح، وهذا يخالف المبادئ الديمقراطية، ويخالف إمكانية انتخاب رئيس غير منتخِب إلى أي حزب، والأكثر من ذلك يسمح لعضو مجلس الشعب بأن يساوم على توقيعه طلب ترشيح، وقد يكون الثمن نقدياً، أو معنوياً؛ أي أنّ هذه المادة تخالف مبادئ الديمقراطية، وتعزز الفساد<sup>164</sup>.

### 5. استقلالية السلطة القضائية :

تركزت الانتقادات حول ما تضمنه الدستور حول السلطة القضائية بالملاحظات التالية :

1. نصت المادة 132 من الدستور على أن رئيس الجمهورية " يضمن استقلال السلطة القضائية " وهو ما يشكل خرقاً باعتبار أن استقلالية السلطة القضائية ينبغي أن يضمنها الدستور ذاته ، وليس رئيس الجمهورية ، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات القضائية والتنفيذية والتشريعية.
2. نصت المادة 133 على أن رئيس الجمهورية هو من يرأس مجلس القضاء الأعلى وهو ما يشكل خرقاً لاستقلالية هذه السلطة أيضاً .
3. السلطة القضائية بأمر الحاجة إلى منحها الاستقلالية الدستورية، ويجب أن ينصّ الدستور على:
  - أ . يرأس السلطة القضائية مجلس القضاء الأعلى، الذي يتألف من سبعة مستشارين في محكمة النقض الأكثر خبرة في عدد السنوات، ويرأسه المستشار، الذي يتمّ انتخابه من قبلهم.
  - ب . يتولّى مجلس القضاء الأعلى اختيار القضاة وتعيينهم وفقاً للقانون.
  - ج . يتمتع مجلس القضاء الأعلى بميزات الوزراء نفسها، فيحدّدون أجورهم وتعويضاتهم بأنفسهم<sup>165</sup>.

### 6. دور المحكمة الدستورية العليا :

تركزت الانتقادات هنا على الحد من الدور الذي يمكن أن تؤديه المحكمة الدستورية العليا وذلك من خلال تقليص إمكانية وفرص اللجوء إليها والاحتكام لها من جهة ، ومن جهة ثانية إخضاع قضاتها في التعيين والتمديد لمزاجية وتأثير جهات وسلطات أخرى ، إضافةً إلى سلبها صلاحية النظر بالقوانين التي يتم الاستفتاء عليها .

1. حيث نصّ الدستور على أنه يجوز اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا، ليس من قبل المواطن مباشرة، ولكن في معرض دعوى مرفوعة أمام القضاء، ويطعن أحد أطرافها بعدم دستورية أي نص قانوني. وترى الآراء المنتقدة أنه يجب أن يكون حقّ اللجوء إليها من أي مواطن (أو شخصية اعتبارية) يشعر بأنّ حقّه الدستوري في المساواة أمام القانون قد غبن، ويجب ألا تترك لرأي أي قاضٍ ينظر في أيّ نزاع. كما أنّ اللجوء إليها يجب ألا يوقف إجراءات

<sup>164</sup> د. موسى متري . ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . مرجع سابق .

<sup>165</sup> د. موسى متري . ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . مرجع سابق .

النقاضي، حتى لا تكون ذريعة للتسويق والمماطلة. لكن صدور قرار من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون أو البند القانوني أو غيره، يؤدي إلى انعدام أيّ قرار قضائي صدر خلاف ذلك .

2. بالنسبة لتعيين أعضاء المحكمة الدستورية ومدد ولايتهم حيث نص الدستور الحالي على تعيينهم بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية لمدة أربعة سنوات قابلة للتجديد وهو ما كان محلاً للنقد لكونه يمس باستقلالية السلطة القضائية. وترى الآراء المنتقدة هنا أن أعضاء المحكمة الدستورية العليا يجب أن يكونوا من الحقوقيين الذين لديهم 25 سنة على الأقل خبرة قانونية، ويتمّ تعيينهم في الدورة الأولى من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس القضاء الأعلى (ثلاثة أعضاء لكلّ جهة)، وتكون ولايتهم مدى الحياة، حتى لا يخضعوا لضغوط من يعينهم (أو على الأقل حتى سن 75 سنة). أما أن تكون ولايتهم أربع سنوات، فذلك يعني أن يبقوا تحت رحمة الرغبات السياسية والحزبية في مجلس الشعب. ويمكن منح رئيس الجمهورية صلاحية ترميم أعضاء المحكمة الدستورية العليا وتسمية رئيسها.

الدستور الجديد "استمر بتعطيل المحكمة الدستورية العليا حيث استمر بوضعها تحت يد رئيس الجمهورية من حيث التعيين ومدته وجردها من كل الصلاحيات لتصوب القوانين وتسهر على احترام الدستور

3. أهم النقاط المفاجئة التي نصّ عليه الدستور تتعلّق بعدم صلاحية المحكمة الدستورية للبحث في أيّ قانون يتمّ الاستفتاء عليه، وكأنّ أيّ قانون (حتى لو وافق عليه 95 % من الشعب) يمكنه أن ينال من حقّ دستوري لأيّ مواطن آخر. سوف تؤدّي هذه المادة (المادة الثامنة والأربعون بعد المئة) إلى نبذ الأقليات من قبل رئيس الجمهورية والأغلبية، سواء أكانت هذه الأقلية حزبية أم دينية أم عرقية أم غيرها.

ولإعطاء مثال على ذلك، يمكن بموجب هذه المادة أن يصدر رئيس الجمهورية قانوناً يسحب بموجبه الجنسية السورية من كلّ من هو من أصل غير عربي أو غير مسلم، ويستفتي به الشعب الذي يمكنه بتحريض خارجي طائفي أو غيره أن يوافق بأغلبيته على هذا، وبالتالي يفقد المواطن أهم حق له، وهو حق الجنسية.. المحكمة الدستورية تحمي الحقوق الدستورية والأساسية لأيّ مواطن، حتى لو كان ضده الخمسة والعشرون مليون مواطن الآخرين<sup>166</sup>.

وبالتالي فإن الدستور الجديد "استمر بتعطيل المحكمة الدستورية العليا حيث استمر بوضعها تحت يد رئيس الجمهورية من حيث التعيين ومدته وجردها من كل الصلاحيات لتصوب القوانين وتسهر على احترام الدستور"<sup>167</sup>.

## 7 . وضع مبادئ وحقوق تفتقد لآليات تنفيذية

<sup>166</sup> د. موسى متري . ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . مرجع سابق . انظر أيضاً :

سوريا خيارات لانتقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر . مرجع سابق . ص 12 .

<sup>167</sup> أنور البني . قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد . مرجع سابق .

يولي الدستور الجديد اهتماماً سطحياً لعدد من المبادئ المهمة، ولكنها لا تقدّم أي آلية محدّدة تضمن احترام تلك المبادئ في الممارسة الفعلية. فعلى سبيل المثال:

- النظام القضائي هو مستقلّ بالاسم (المادة 132)، علماً أنّ رئيس الجمهورية هو من يتّأس مجلس القضاء الأعلى (المادة 133(1)). فتكون بذلك السلطة القضائية فعلياً تحت سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية.

- أمّا المثال الثاني فيتعلّق بالحقوق والحريّات المفصّلة في الفصل الثاني من الدستور الجديد . وتجدر الإشارة إلى أنّ صياغة النصّ المعتمدة هي مبهمة بقدر ما كانت عليه في الدّستور السابق، والتي بموجبها ارتكب عدد من التجاوزات الدستورية. فالمادة 43 (التي هي شبه مطابقة للمادة 38 من دستور العام 1973) توضّح هذه النقطة، وتفيد بأنّ الدولة "ستكفل حرية واستقلالية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام بما يتوافق مع القانون". وتكمن المشكلة في هذه الصياغة أنّ المادة 43 لا تقدّم أيّ إشارة كانت إلى نوع القيود التي يمكن أن يفرضها القانون، مما يعني أنّ الحريّات المذكورة هي في الواقع عرضة لأي نوع من التقييدات قد ترغب بها كلّ من السلطتين التنفيذية والتشريعية<sup>168</sup>.

وهنا ينبغي التذكير دوماً بوجوب الانتباه إلى ضرورة الإقلاع عن تصوّر الدستور كمجرّد خطاب سياسي أو إيديولوجي وتقديمه على أنه خطاب قانونية وقاعدة قانونية ملزمة شأنها شأن بقية القواعد القانونية وبالتالي ضرورة الالتزام بتبعات كل مبدأ ورد فيه على غرار مبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز ومن ثمة ضرورة إشفاق هذه المبادئ بآليات تضمن احترامها وإنزالها أرض الواقع والممارسة.

## 8 . قضايا حقوق الانسان

يتضمن دستور عام 2012، في الفصل الثاني، سلسلة من الأحكام المتعلقة بحماية حقوق الإنسان العالمية والحريات الأساسية. بل إن الدستور يشير حتى إلى "حكم الشعب بالشعب وللشعب" (المادة 2). ومع ذلك، فإن هذه الأحكام الداعمة لقيم حقوق الإنسان العالمية مقيدة بفعل أحكام وتشريعات دستورية أخرى، مثل التقييد على الأحزاب السياسية، منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام. ويشكل أكثر تحديداً، فإن حقوق الإنسان والحريات الأساسية هذه ملغاة أو مقوضة بشدة بفعل قوانين الطوارئ، قانون مكافحة الإرهاب، القانون رقم ٢٢ ، والمراسيم الصادرة منذ الستينيات إلى الفترة الحالية من وسارية المفعول وصولاً إلى الفترة الحالية من الأزمة . وإضافة إلى ذلك، فإن المحاكم الخاصة والأجهزة الأمنية تسببت بتقويض الحقوق الفردية المعترف بها في الدستور<sup>169</sup> .

إضافةً إلى ما سبق فقد تم توجيه الانتقادات التالية لواقع حقوق الإنسان في الدستور الحالي<sup>170</sup> :

<sup>168</sup> تقييم الدستور السوري الجديد . دراسة لصالح " دعم بناء الدستور عالمياً " . مرجع سابق .

<sup>169</sup> سوريا خيارات لانتقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر . مرجع سابق . ص 12 .

<sup>170</sup> راجع في هذا : ورقة بحثية بعنوان " مفهوم حقوق الانسان في الدستور " أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

1- يخلو الدستور الحالي من تأكيد، يأتي عادة في مقدمته، على مكانة ودور منظومة حقوق الانسان والحريات العامة في رسم ملامح النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع السوري المعني بهذا الدستور، مما يفقد هذا النص أولى الاساسيات 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 ذهبت إليه الكثير من الدساتير في العالم<sup>171</sup>، وأخرها على سبيل المثال الدستور التونسي الذي بدا متمسكا في مقدمته بالقيم الانسانية والمبادئ العالمية لحقوق الانسان<sup>172</sup>.

2- لا تظهر النواة الصلبة التي يتمسك بها هذا الدستور في ميدان الحقوق المصانة، يترك عادة للدول إمكانية تضيق أو توسيع هذه النواة حسب ما تراه هذه الأخيرة مناسبة لها. وتظهر هذه النواة جليا في وثائق حقوق الانسان

الدستور الجديد "استمر بتعطيل المحكمة الدستورية العليا حيث استمر بوضعها تحت يد رئيس الجمهورية من حيث التعيين ومدته وجردها من كل الصلاحيات لتصوب القوانين وتسهل على احترام الدستور

المختلفة العالمية والاقليمية. إلا أن كل هذه الوثائق كانت قد ركزت وتشاركت في النص على ضرورة احترام وصيانة حق الحياة، منع التعذيب والمحافظة على الكرامة البشرية، وذلك بصفتها مبادئ تحكم وتضبط من جهة علاقة الفرد مع السلطة (علاقة تدعى شاقوليه بمفهوم حقوق الانسان)، ومن جهة أخرى علاقة الأفراد بين بعضهم البعض (علاقات أفقية). وبالعودة إلى نصوص هذا الدستور نجد أن هذه الحقوق تغيب تماما عن الذكر<sup>173</sup>، فعلى الرغم من أن المادة (50) منه ذهبت إلى القول بأن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة"، إلا أن هذه المادة لا تكفي ذلك أن القانون قد يكون جائر أو لا تتوفر فيه الضمانات اللازمة والكافية للأفراد في علاقاتهم المختلفة.

وكان الدستور قد أضاف في المادة (54) مفهوما جديدا لم يسبق ذكره في الدساتير السابقة من حيث أن "كل اعتداء على الحرية الشخصية أو على حرمة الحياة الخاصة أو على غيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور يعد جريمة يعاقب عليها القانون". ليصبح ما لم ينص عليه الدستور وما لم ينص عليه القانون خارج إطار الرقابة الدستورية، بينما لو جاء مفهوم حقوق الانسان والحريات العامة في مقدمة الدستور مصاناً لكان هذا النص كافياً أو على الأقل ترك مجالاً لمناقشة دستورية هذه النصوص محل التساؤل.

3- يعلي الدستور الحالي من مقام الفقه الاسلامي في صياغة التشريع ليغدو النظام العام في ميدان الأحوال الشخصية حبيس هذا الفقه (م 3 فقرة 2 و 3)، مما يجعل الفقرة 4 من ذات المادة محل تساؤل حول المغزى منها، إضافة إلى التناقض الذي سيحصل حتما مع ما جاء من مبدأ المساواة الذي كرسته المادة (3/33).

<sup>171</sup> ورقة بحثية بعنوان " مفهوم حقوق الانسان في الدستور " أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

<sup>172</sup> - الدستور الجديد ثم تبنيه بتاريخ 2014/1/26.

<sup>173</sup> - نصت المادة 53 فقرة 2 على أنه " لا يجوز تعذيب أحد أو معاملته معاملة مهينة، ويحدد القانون عقاب من يفعل ذلك"، وهذا لا يغطي مطلقاً مفهوم عدم التعذيب والمعاملة المحطية فهوم مفهوم أوسع بكثير من هذه الفقرة.

- 4- لم يأت الدستور على ذكر الحق في الترشح، حيث لا يكفي النص الوارد في المادة (34) لتغطية هذا الحق والتي نصت على أنه "لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينظم القانون ذلك"، ولا ما جاء في المادة 1/61 من أن "حرية الناخبين باختيار ممثليهم وسلامة الاجراءات الانتخابية ونزاهتها".
- 5- الحق في الصحة وارد بصيغة ضبابية (22 - 25) إضافة إلى أن الضمان الاجتماعي جاء في أضعف صوره (م 22 فقرة 1 و 24 - 3/40).
- 6- يغيب الجيل الرابع من أجيال حقوق الانسان، حيث لم 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) قادرا على الخروج عما كان معمول به سابقا "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".
- 7- يغيب مفهوم حقوق الطفل الا من خلال الحق في التعليم، وتظهر الحاجة الماسة لتحديد المبادئ الأساسية التي تحكم حياة الطفل، خاصة في المرحلة التي تلي حالات الفوضى القصوى التي تعيشها البلاد.
- 8- تم تقييد الحق بتكوين الجمعيات والنقابات بأن تكون "على أسس وطنية"، مما يفتح الباب واسعا أم معرفة من هو وطني من غيره...
- 9- جاء النص على حرية الاعتقاد وليس على حرية ممارسة المعتقد في المادة ( 42 ).
- 10 - رغم أن الدستور السوري 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<sup>174</sup>.

<sup>174</sup> تقرير 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 سوريا من أجل الديمقراطية السورية بدعم من المبادرة النسائية الأوربية - تشرين الثاني 2014 - ص 21 .

## رابعاً . رؤية المعارضة السورية لقضايا الدستور:

كما سبق الإشارة فإن قطاع الدستور كان " أحد " أسباب الأزمة . ويؤمل أن يكون أيضاً " أحد " أدوات حل تلك الأزمة .

إن تأثر هذا القطاع بالأزمة يبدو واضحاً لجهة الانقسام السائد حالياً حول دستور البلاد ففي الوقت الذي تعتبر فيه الحكومة السورية أن أوفت بوعدها الإصلاحية وهو ما تجسد بوثيقة دستور 2012 بما يتضمنه من " إصلاحات تلبي مطالب الشارع " . فإن قوى المعارضة المختلفة لا تعترف بشرعية هذا الدستور وتشكك بقيمة مضمونه أيضاً . وهي تقدّم بالمقابل مشاريع وافكار أساسية ينبغي أن يتضمنها "دستور المستقبل" .

وهو ما يكشف لنا مقدار تأثر قطاع الدستور بالأزمة الحالية :

1. إذا أن الدستور السائد لعام 2012 ( وهو أقصى إصلاحات الحكومة ) ليس محل إجماع . بل إن إجماع المعارضة الوحيد هو حول رفضه .

2. بالمقابل تقدّم المعارضة السورية المختلفة رؤيتها للحل الدستوري .

ستعرض الصفحات اللاحقة ، بصورة موجزة ، مكانة الدستور في أفكار ومشاريع ومبادرات المعارضة السورية المختلفة<sup>175</sup> . مع ملاحظة أنه ينبغي أن نأخذ بعين الاعتبار أننا نتحدث دوماً عن " معارضات " وليس " معارضة " لعدم وجود رؤية مشتركة ووثيقة موحدة لدى المعارضة السورية المختلفة . علماً الحالة الفريدة والوحيدة والتي لم يتم تفعيلها والبناء عليها هي ما عرف بإسم " وثيقة العهد الوطني " التي تم إعلانها في القاهرة بعد ختام يومين من الاجتماعات في مقر الجامعة العربية يومي 2 / 3 تموز 2012 .

## أ . الرؤية الدستورية لوثيقة العهد الوطني:

كما سبق الإشارة صدرت هذه الوثيقة في اختتام اجتماع " فريد " لمعارضة الداخل والخارج كان قد عقد بالقاهرة يومي 2 / 3 تموز 2012 في مقر الجامعة العربية وبرعايتها . و بختامها أصدرت أطراف من المعارضة السورية "وثيقة عهد وطني" تضمنت تعاهد المؤتمرون على أن يقر دستور جديد للبلاد مضامين ذلك العهد الوطني . وهو يشمل :

- الشعب السوري شعب واحد، تأسست لحمته عبر التاريخ على المساواة التامة في المواطنة بمعزل عن الأصل أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الإثنية أو الرأي السياسي أو الدين أو المذهب، على أساس وفاق وطني شامل، شعار

<sup>175</sup> تظل لدينا وثيقتين تتناقشان ببعض التفاصيل العديد من المفاهيم الدستورية والقضايا الإجرائية المرتبطة به ( مشروع سورية اليوم التالي 2012 / خطة التحول الديمقراطي في سورية 2013 ) مع ملاحظة أنها صدرت عن اشخاص معارضين بصفاتهم الشخصية وليس بما يمثلونه من تيارات وقوى سياسية مختلفة وبالتالي لم يتم تبنيها صراحة وبالمجمل من قبل القوى السياسية والمعارضة الرئيسية. علماً أنه سيتم الاعتماد على أفكار هاتين الوثيقتين والإشارة لهما في أكثر من موضع بهذه الورقة .

آبائه المؤسسين للدولة: "الدين لله والوطن للجميع". لا يجوز لأحد فرض دينٍ أو اعتقادٍ على أحد، أو أن يمنع أحدا من حرية اختيار عقيدته وممارستها.

- الإنسان هو غاية العلاقة بين أبناء الوطن الواحد، التي تتأسس على التزام المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان والحقوق الاجتماعية والاقتصادية، اللتين كرستهما البشرية، وضمان التمتع بهذه الحقوق للمواطنين والمقيمين على السواء.

- الشعب السوري حر وسيد على أرضه ودولته، وهما وحدة سياسية لا تتجزأ ولا يجوز التخلي عن أي شبرٍ فيها، بما في ذلك الجولان المحتل. وللشعب السوري الحق في النضال من أجل استعادة أراضيه المحتلة بكل الوسائل الممكنة.

- تشكل الحريات الفردية والعامة والجماعية أساساً للعلاقة بين أبناء الوطن الواحد، وتكفل الدولة الحريات العامة، بما فيها حرية الحصول على المعلومة والإعلام، وتشكيل الجمعيات الأهلية والنقابات والأحزاب السياسية، وحرية الاعتقاد وممارسة الشعائر، وحرية التظاهر والإضراب السلميين وتضع قواعد

لصون هذه الحريات من هيمنة عالم المال أو السلطة السياسية. كما تكفل الدولة السورية احترام التنوع المجتمعي ومعتقدات ومصالح وخصوصيات كل أطراف الشعب السوري، وتقر بالحقوق الثقافية والسياسية لكل مكوناته وتطلعها للتطور والرعاية.

- يضمن الدستور إزالة كل أشكال التمييز ضد المرأة ويسعى لخلق المناخ التشريعي والقانوني الذي يؤمن تمكينها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً في ما يتفق مع كل المواثيق الدولية ذات الصلة.

- تقر الدولة السورية بوجود شعب كردي ضمن أبنائها، وبهويته وبحقوقه القومية المشروعة وفق العهود والمواثيق الدولية ضمن إطار وحدة الوطن السوري. ويعتبر الشعب الكردي في سورية جزءاً أصيلاً من الشعب السوري. كما تقر الدولة بوجود وهوية وحقوق قومية مماثلة للشعبين السرياني الأشوري والتركمانى السوريين.

- سورية هي جزء من الوطن العربي، ترتبط شعوبه بوشائج الثقافة والتاريخ والمصالح والأهداف الكبرى والمصير المشترك. وسورية عضو مؤسس في جامعة الدول العربية، تتطلع إلى توثيق مختلف أشكال التعاون والترابط بين البلدان العربية.

- يلتزم الشعب السوري دعم الشعب الفلسطيني وحقه في إنشاء دولته الحرة السيادة المستقلة وعاصمتها القدس، وكذلك دعم جميع الشعوب في تطلعاتها التحررية.

- تربط الشعب السوري بجميع الشعوب الإسلامية الأخرى جذور تاريخية مشتركة وقيم إنسانية مبنية على الرسائل السماوية.

- سوريا جزء من المنظومة العالمية، وهي عضو مؤسس في هيئة الأمم المتحدة والمنظمات المنقرعة عنها، ولذا فهي ملتزمة بمواثيقها، وتسعى مع غيرها من دول العالم الى إقامة نظام دولي بعيد عن كل النزاعات المركزية والهيمنة

الشعب السوري حر وسيد على أرضه  
ودولته، وهما وحدة سياسية لا تتجزأ ولا  
يجوز التخلي عن أي شبرٍ فيها، بما في  
ذلك الجولان المحتل. وللشعب السوري  
الحق في النضال من أجل استعادة أراضيه  
المحتلة بكل الوسائل الممكنة.

والاحتلال، نظام قائم على التوازن في العلاقات وتبادل المصالح والمسؤولية المشتركة في مواجهة التحديات والأخطار العامة التي تهدد أمن وسلام العالم.

- الشعب هو مصدر الشرعية والسيادة التي تتحقق من خلال نظام جمهوري ديمقراطي مدني تعددي، يسود فيه القانون ويقوم على المؤسسات. ولا يجوز فيه الاستئثار بالسلطة أو توريثها بأي شكلٍ كان.

- تقوم مؤسسات الحكم في الدولة السورية على أساس الانتخابات الدورية والفصل التام بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وعلى مبدأ التداول على السلطة عبر الانتخاب السري والحر، واحترام نتائج الانتخابات التي يقرها صندوق الاقتراع مهما كانت.

- يقر دستور جديد أسس النظام الديمقراطي التعددي المدني، ونظاما انتخابيا عصريا وعادلا يضمن حق مشاركة جميع التيارات الفكرية والسياسية، ضمن قواعد تؤمن أوسع تمثيل للشعب استقرار النظام البرلماني، وتضبط بشكلٍ دقيق الموارد المالية واتفق الأحزاب والجماعات السياسية.

- الجيش السوري هو المؤسسة الوطنية التي تحمي البلاد وتصون استقلالها وسيادتها على أراضيها، تحرص على الأمن القومي ولا تتدخل في الحياة السياسية.

- تعتمد الدولة مبدأ اللامركزية الإدارية، بحيث تقوم الإدارة المحلية على مؤسسات تنفيذية تمثيلية تدير شؤون المواطنين والتنمية في المحافظات والمناطق، بهدف الوصول إلى تنمية مستدامة ومتوازنة.

- تصون الدولة الملكية الخاصة، التي لا يجوز الاستيلاء عليها إلا للمنفعة العامة ضمن القانون ومقابل تعويض عادل، دون أن يعاد تجبيرها لمصالح خاصة.

- تصون الدولة المال العام والملكية العامة لمنفعة الشعب، وتقوم سياستها على العدالة الاجتماعية والتنمية المتوازنة المستدامة وإعادة توزيع الدخل والثروة عبر النظام الضريبي بين الفئات الاجتماعية وبين المناطق، وكذلك على ضمان حرية الاستثمار والمبادرة الاقتصادية وتكافؤ الفرص والأسواق ضمن ضوابط تكافح الاحتكار والمضاربات وتحمي حقوق العاملين والمستهلكين.

- تلتزم الدولة السورية بإزالة كل أشكال الفقر والتمييز ومكافحة البطالة بهدف التشغيل الكامل الكريم اللائق والإنصاف في الأجور، وتحقيق العدالة في توزيع الثروة الوطنية، وتحقيق التنمية المتوازنة وحماية البيئة، وتأمين الخدمات الأساسية لكل مواطن: السكن والتنظيم العمراني، ومياه الشرب النظيفة، والصرف الصحي والكهرباء، والهاتف والإنترنت، والطرق والنقل العام، والتعليم والتأهيل النوعيين، والتأمين الصحي الشامل.

بالمقابل فإن العنصر الغائب في هذا المقترح والذي يجعل منه مقترح تقليدي وغير مجدّد هو غياب الحديث عن الضمانات الدستورية التي ستكفل تجسيد هذه الخيارات وضمانها وتمثل أساسا في غياب الدعوة إلى إرساء قضاء مستقلّ من خلال إرساء مجلي أعلى للقضاء هو بدوره مستقلّ ومن خلال كذلك إرساء قضاء دستوري (محكمة دستورية).

الجيش السوري هو المؤسسة الوطنية التي تحمي البلاد وتصون استقلالها وسيادتها على أراضيها، تحرص على الأمن القومي ولا تتدخل في الحياة السياسية

**ب . هيئة التنسيق الوطنية :**

حيث جاء في الوثيقة التأسيسية لهيئة التنسيق الوطنية لقوى التغيير الوطني الديمقراطي في سورية والتي أعلنت بدمشق 30 / 6 / 2011 وفيما يتعلق بالدستور " وضع مشروع دستور لنظام برلماني يرسي عقداً اجتماعياً جديداً يضمن الدولة المدنية وحقوق المواطنة المتساوية لكل السوريين ويكفل التعددية السياسية وتكافؤ الفرص بين الأحزاب، وينظم التداول السلمي للسلطة عبر صناديق الاقتراع، ويرشد مهام وصلاحيات رئيس الجمهورية ويحدد عدد الدورات الرئاسية، ويضمن استقلال القضاء والفصل بين السلطات الثلاث، ويعرض هذا المشروع على الاستفتاء العام لإقراره". ويُلاحظ أن هذا مقترح مقتضب الجديد فقط هو إشارة سريعة إلى استقلال القضاء دون بيان دلالاته أو آلياته والدعوة إلى إقرار الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي.

**ج . لجان التنسيق المحلية:**

أما بالنسبة للجان التنسيق المحلية فقد أعلنت رؤيتها حول الدستور ببيان صدر عنها بتاريخ 11 / 6 / 2011 وتضمن " انتخاب جمعية تأسيسية تضع دستوراً جديداً للبلاد، يتضمن تحديد سلطات رئيس الجمهورية، وقصر ولايته على مدتين، كل منهما أربع سنوات فقط، وينهي إقصاء الإيديولوجيات والأحزاب الأخرى المكونة لنسيج الشعب السوري".

علماً أن المبادئ التي ينبغي أن يتضمنها دستور المستقبل تشمل ( وفقاً لوثيقة لجان التنسيق المحلية ) :

1. سورية جمهورية ودولة مدنية يملكها السوريون، وليس فرداً أو أسرة أو حزبا. وهي لا تورث من آباء لأبناء.
2. السوريون شعب واحد، أفرادهم متساوون في الحقوق والواجبات، لا ينال أحد منهم امتيازاً أو ينتقص من حقوقه بسبب أصله الديني أو المذهبي أو الإثني.
3. ستعال كل المجموعات القومية الثقافية والدينية المكونة للمجتمع السوري الاحترام في سورية الجديدة، على أساس المواطنة ولن تحظى أي منها بامتياز خاص في الدولة. ولكل منها حقوق وواجبات على قدم المساواة مع الجميع. وعليه يبدو ضرورياً وأمراً ملحاً أن تتجاوز تماماً الدولة السورية مستقبلاً، ماضيها الاستبدادي، وتتخلص من ميراث التعسف بحق الكورد أو المجموعات الأخرى، عبر مجموعة من التدابير السياسية والتشريعية، وحتى الرمزية، التي تؤهلها لأن تكون دولة عموم مواطنيها
4. العدالة والتسامح، لا الثأر ولا الانتقام، هما المبدآن الناظران لمعالجة أية خصومات بين السوريين. وإزالة آثار الغبن القومي والاضطهاد الذي تراكم خلال عقود من سياسات البعث.
5. لا حصانة لأحد فوق القانون، والمحاسبة مبدأ شامل لا استثناء لأحد منه.
6. إن الموارد الوطنية ملك للسوريين جميعاً، وإن ثمار التنمية ينبغي أن توجه نحو رفع مقدرات ومستوى حياة الشرائح والفئات الأكثر حرماناً.

7. أن سورية الجديدة حرة ومستقلة الإرادة، وملتزمة مع المجتمع الدولي باتفاقياتها التي تضمن حقوقها الوطنية والقومية.

8. إن أية مصالح مشروعة قائمة اليوم لن يلحق بها الضرر، لكن ليس مقبولاً أن تحمي الدولة أوضاعاً سياسية واقتصادية تمييزية وغير عادلة.

ويبدو واضحاً أن الجديد في هذه المقترحات مقارنةً بالمقترحين الأولين هو :

- التطرق إلى "العدالة الانتقالية" للتمكّن من تحقيق "مصالحة وطنية".
- الالتزام بالاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها سوريا.

#### د . المؤتمر الوطني الكردي :

بالنسبة للأكراد فقد أكد المؤتمر الوطني الكردي ولذي انعقد في مدينة القامشلي في السادس والعشرين من تشرين أول 2011، على وجوب " الاعتراف الدستوري بالشعب الكردي كمكون رئيسي في البلاد " . وهذا يتطلب الإقرار الدستوري بوجوده كمكون رئيسي من مكونات الشعب السوري، وثاني أكبر قومية فيه، وإيجاد حل ديمقراطي عادل لقضيته القومية بما يضمن حقه في تقرير مصيره بنفسه ضمن وحدة البلاد. إضافةً إلى وجوب " توفير ضمانات حرية المعتقدات وممارسة الشعائر الدينية واحترامها وحمايتها دستورياً، و ضرورة تأمين الحقوق القومية للسريان كلدو آشور والأقليات الأخرى .

#### هـ . الإخوان المسلمين :

بالنسبة للإخوان المسلمين في سورية فقد اصدروا ما بات يعرف بعهد وميثاق من جماعة الإخوان المسلمين في سورية 25 آذار 2012 وتضمن التزام الإخوان المسلمون بالعمل على أن تكون سورية المستقبل دولة تقوم على دستور مدنيّ يجسد المبادئ التالية التي تعكس رؤيتهم لسورية المستقبل :

1 - دولة مدنية حديثة، تقوم على دستور مدنيّ، منبثق عن إرادة أبناء الشعب السوريّ، قائم على توافقية وطنية، تضعه جمعية تأسيسية منتخبة انتخاباً حراً نزيهاً، يحمي الحقوق الأساسية للأفراد والجماعات، من أيّ تعسفٍ أو تجاوز، ويضمن التمثيل العادل لكلّ مكونات المجتمع.

2 - دولة ديمقراطية تعددية تداولية، وفق أرقى ما وصل إليه الفكر الإنسانيّ الحديث، ذات نظام حكم جمهوريّ نيابيّ، يختار فيها الشعب من يمثله ومن يحكمه، عبر صناديق الاقتراع، في انتخاباتٍ حرة نزيهة شفافة.

3 - دولة مواطنة ومساواة، يتساوى فيها المواطنون جميعاً، على اختلاف أعراقهم وأديانهم ومذاهبهم واتجاهاتهم، تقوم على مبدأ المواطنة التي هي مناط الحقوق والواجبات، يحقّ لأيّ مواطنٍ فيها الوصول إلى أعلى المناصب، استناداً

إلى قاعدتي الانتخاب أو الكفاءة. كما يتساوى فيها الرجال والنساء، في الكرامة الإنسانية، والأهلية، وتتمتع فيها المرأة بحقوقها الكاملة.

4 - دولة تلتزم بحقوق الإنسان - كما أقرتها الشرائع السماوية والمواثيق الدولية - من الكرامة والمساواة، وحرية التفكير والتعبير، وحرية الاعتقاد والعبادة، وحرية الإعلام، والمشاركة السياسية، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، وتوفير الاحتياجات الأساسية للعيش الكريم. لا يضام فيها مواطن في عقيدته ولا في عبادته، ولا يضيق عليه في خاص أو عام من أمره.. دولة ترفض التمييز، وتمنع التعذيب وتجزمه.

5 - دولة تقوم على الحوار والمشاركة، لا الاستئثار والإقصاء والمغالبة، يشارك جميع أبنائها على قدم المساواة، في بنائها وحمايتها، والتمتع بثروتها وخيراتها، ويلتزمون باحترام حقوق سائر مكوناتها العرقية والدينية والمذهبية، وخصوصية هذه المكونات، بكل أبعادها الحضارية والثقافية والاجتماعية، وبحق التعبير عن هذه الخصوصية، معتبرين هذا التنوع عامل إثراء، وامتداداً لتاريخ طويل من العيش المشترك، في إطار من التسامح الإنساني الكريم.

6 - دولة يكون فيها الشعب سيد نفسه، وصاحب قراره، يختار طريقه، ويقرر مستقبله، دون وصاية من حاكم مستبد، أو حزب واحد، أو مجموعة متسلطة.

7 - دولة تحترم المؤسسات، وتقوم على فصل السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، يكون المسؤولون فيها في خدمة الشعب. وتكون صلاحياتهم وآليات محاسبتهم محددة في الدستور. وتكون القوات المسلحة وأجهزة الأمن فيها لحماية الوطن والشعب، وليس لحماية سلطة أو نظام، ولا تتدخل في التنافس السياسي بين الأحزاب والقوى الوطنية.

8 - دولة تنبذ الإرهاب وتحاربه، وتحترم العهود والمواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتكون عامل أمن واستقرار، في محيطها الإقليمي والدولي.

9 - دولة العدالة وسيادة القانون، لا مكان فيها للأحقاد، ولا مجال فيها لثأر أو انتقام. ولعل ما يلفت الانتباه في هذه الأفكار هو عدم الدعوة إلى إرساء دولة إسلامية ولا إلى إقرار الفقه أو الشريعة مصدر رئيسي ولا حتى مصدرًا من مصادر التشريع. كذلك عدم اشتراط أن يكون رئيس الدولة مسلماً.

## و. رؤية المجلس الوطني للدستور ومستقبل البلاد:

تضمن مشروع البرنامج السياسي للمجلس الوطني السوري رؤيته للمبادئ العامة التي ينبغي أن يتضمنها " دستور المستقبل " وهي تشمل :

1. . سورية الجديدة دولة ديمقراطية مدنية تعددية، نظامها جمهوري برلماني، السيادة فيها للشعب، ويقوم على مبدأ المواطنة المتساوية وفصل السلطات وتداول السلطة وسيادة القانون وحماية الأقليات وضمان حقوقهم.

دولة تنبذ الإرهاب وتحاربه، وتحترم العهود  
والمواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية،  
وتكون عامل أمن واستقرار، في محيطها  
الإقليمي والدولي

2. وهي تضمن لمواطنيها ما ورد في الشرائع الدولية من حقوق الإنسان، والحريات الأساسية في الاعتقاد والرأي والتعبير والاجتماع والإعلام وغيرها، كما يكون جميع مواطنيها متساوين في الحقوق والواجبات دون أي تمييز على أساس القومية أو الدين أو الجنس
3. تلتزم الحكومة بخطط طموحة للتنمية الاقتصادية والبشرية
4. تلتزم سورية الجديدة بمكافحة الفقر وإيلاء الاهتمام بالمناطق المحرومة وتعتبر تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين واجباً وطنياً
5. تحقيق العدالة في توزيع الثروة الوطنية، بحيث تكون الموارد الوطنية ملكاً لسوريين جميعاً في إطار حكم رشيد، وتوجيه ثمار التنمية نحو رفع مقدرات ومستوى حياة جميع شرائحهم ومناطقهم وفي مقدمتها الأكثر حرماناً
6. تلتزم سورية الجديدة بالقضاء على الأمية وتوفير المعرفة والمعلومات الصحيحة لعموم السكان
7. تشكل سورية الجديدة بنظامها المدني الديمقراطي ودستورها أفضل ضمانة لكافة فئات الشعب السوري القومية والدينية والطائفية
8. يكفل الدستور الحقوق القومية للشعب الكردي وحل المسألة الكردية حلاً ديمقراطياً عادلاً في إطار وحدة سورية أرضاً وشعباً مع ممارسة حقوق وواجبات المواطنة المتساوية بين جميع المواطنين
9. يكفل الدستور الحقوق القومية للشعب الآشوري السرياني وحل القضية الآشورية السريانية حلاً ديمقراطياً عادلاً في إطار وحدة سورية أرضاً وشعباً مع ممارسة حقوق وواجبات المواطنة المتساوية بين جميع المواطنين
10. تضمن سورية الجديدة للمرأة حقوقها الكاملة بما في ذلك ضمان مشاركتها الفعالة في الحياة السياسية وكافة القطاعات الأخرى
11. إن سورية الجديدة ستكون دولة إيجابية وعامل استقرار حقيقي في محيطها العربي والإقليمي وعلى المستوى الدولي
12. ستعمل سورية الجديدة على استعادة سيادتها في الجولان المحتل بالاستناد إلى قرارات الشرعية الدولية ذات الصلة
13. سورية الجديدة ستدعم الحقوق الكاملة والمشروعة للشعب الفلسطيني
14. ستعمل سورية الجديدة على تعزيز التضامن العربي والتعاون الإقليمي وستبني علاقاتها مع الدول على أساس الاحترام المتبادل والمصالح الوطنية

ي . رؤية وفد المعارضة<sup>176</sup> في مؤتمر جنيف 2 :

أما في مؤتمر جنيف 2 فقد قدّمت المعارضة ورقة بتاريخ 9 / 2 / 2014 بعنوان "بيان المبادئ الأساسية لإتفاق التسوية السياسية لمؤتمر جنيف للسلام" . حيث تقوم رؤية المعارضة هنا على إنشاء هيئة حكم انتقالي تتمتع بصلاحيات واسعة ويكون من ضمنها " اتخاذ الإجراءات المناسبة لتمكين الشعب السوري من تقرير مستقبله. وذلك بمشاركة جميع فئات المجتمع ومكوناته في مؤتمر توافق وطني جامع يعقد بمراقبة منظمات مجتمع مدني دولية ومستقلة ووفق أليات يتم التوافق عليها، بحيث تكون هذه العملية شاملة للجميع ومجدية و تنتج عنها مجموعة مبادئ تشكل أساساً يصاغ الدستور الجديد وفقها من قبل الجمعية التأسيسية المنتخبة لاحقاً. من ثم تقوم هيئة الحكم الانتقالي بإجراء انتخابات الجمعية التأسيسية وفق النظام الانتخابي الذي يتم التوافق عليه في اتفاق التسوية وبمراقبة من قبل منظمات مجتمع مدني دولية مستقلة. كما تقوم هيئة الحكم الانتقالي بإجراء استفتاء عام على الدستور الجديد الذي تقره الجمعية التأسيسية وتتم مراقبة عملية الاستفتاء من قبل الأمم المتحدة ويقر الدستور بغالبية ثلثي الناخبين. ويُلاحظ أن هذه الأفكار تتميز بتركيزها على منهجية العمل دون التطرق إلى المضامين.

<sup>176</sup> تعكس هذه الرؤية فكر المكونين الأساسيين لمعارضة الخارج وهما الائتلاف الوطني والمجلس الوطني .

## القسم الرابع .

### تطوير رؤية القطاع أو مجموعة العمل لسورية 2025

نعرض في هذا القسم للرؤية لمستقبل قطاع الدستور . ففي الصفحات السابقة أبرزنا واقع القطاع وتأثير الأزمة عليه .  
ونخصص هذا القسم لما ينبغي أن يكون عليه دستور المستقبل وكيف ستكون الرؤية لهذا القطاع وهو ما يتطلب أن نركز على مسارين:  
أولهما إجرائي ويعرض الخيارات المتاحة للمسار التأسيسي للوثيقة الدستورية المنظرة كدستور لمستقبل سورية .  
وأما المسار الآخر فهو المسار الموضوعي وفيه نعرض ملامح ومضمون ما ينبغي أن يكون عليه قطاع الدستور في المستقبل 177 .

---

<sup>177</sup> عند البدء بهذه المرحلة سيكون من المناسب الاطلاع على الدروس المستفادة من تجارب مماثلة شهدتها دول بظروف قريبة الشبه من الواقع السوري . حول هذا الموضوع انظر بصفة خاصة : راجع أيضاً : إعادة ميلاد دستورية . تونس ومصر تعيدان بناء نفسيهما . دراسة أعدها ناثان ج. براون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمساعدة ماريان مسينغ وسكوت وينر . مرجع سابق . ص 21 وما بعدها .

## أ . خيارات المسار التأسيسي للوثيقة الدستورية :

خلصنا فيما سبق إلى أن الدستور الحالي ، دستور عام 2012 ، يشكو من عيوب حقيقية تحد من قدرته على أن يكون أحد أدوات حل الأزمة السورية . وهو ما يتطلب العمل على إعداد وثيقة دستورية جديدة تتحقق فيها المعايير الشكلية والموضوعية اللازمة التي تؤهله وتمكّنه من أداء دوره بوصفه القانون الأسمى للبلاد .  
تتجسد المعضلة هنا عقبتين :

**أولهما . تحديد " البديل الدستوري " الصالح للتطبيق لحين إنجاز الدستور النهائي :** إن إنجاز دستور جديد يستلزم فترة زمنية طويلة ( لكتابته، وإخضاعه للنقاش العام ، ومن ثم الاستفتاء عليه ) وهو ما يثير التخوف من وجود فراغ دستوري خلال تلك الفترة بالنظر إلى أن دستور 2012 غير صالحه بوضعه الحالي لحكم تلك الفترة .  
**ثانيهما . تحديد الجهة التي يمكن أن تتولى مهمة كتابة الدستور الجديد :** لتجاوز إمكانية الطعن بشرعيتها مستقبلاً .

إن الاطلاع على مجمل الآراء والمشاريع والمقترحات والسوابق الدولية يقودنا إلى عرض مجموعة من الخيارات المتاحة والتي سنقوم بتوضيحها مع إبراز " حيادي " لمظاهر القوة والضعف في كل خيار .

## 1. تحديد " البديل الدستوري " الصالح للتطبيق لحين إنجاز الدستور النهائي<sup>178</sup> :

توجد هنا ثلاثة خيارات :

1. إمّا الإبقاء على الدستور الحالي مع إدخال بعض التعديلات عليه .
2. أو تبني دستور مؤقت أو إعلان دستوري مكمل .
3. أو العودة لخيار دستور العام 1950 .

### الخيار 1: تعديل دستور عام 2012 والقوانين القائمة:

عندما يتم تقديم أي طرح لمرحلة انتقالية يضع الطرفان العديد من العقبات والذرائع للتهرب منها وإفشالها . حيث يعلن النظام أن أي حل ينبغي أن تتوافق مع " دستور البلاد الحالي " . فيما تؤكد المعارضة أنه لا توجد ضمانات لمرحلة انتقالية في ظل الصلاحيات الواسعة جداً لرئيس الجمهورية والكثير من القوانين الرديفة المعيقة لأي عملية تحول ديمقراطي .

ينبغي التفكير هنا " بحل وسط " يرضي الطرفين ويشعر كل منهما بأنه حقق مكسباً ما ولم يخسر كل شيء . النظام يريد هنا أن " يحكم " الدستور الحالي المرحلة الانتقالية وهو ما ترفضه المعارضة التي تقدّم بالمقابل خيارات أخرى كوضع دستور مؤقت أو إعلان دستوري لحكم البلاد خلال المرحلة الانتقالية . أو العودة إلى دستور العام 1950 . وهو ما يرفضه النظام بطبيعة الحال .

### الحل الوسط هنا هو:

1. الإبقاء على الدستور الحالي لحكم المرحلة الانتقالية ( وهو ما يرضي النظام جزئياً ) .
  2. مع إدخال تعديلات حقيقية على النصوص الدستورية الحالية التي تثير مخاوف المعارضة وتحد من قدرتها في المساهمة الفعّالة بالحكم خلال المرحلة الانتقالية ( وهو ما يرضي المعارضة جزئياً ) .
- بمقتضى هذا الحل يتم تعديل كافة النصوص الدستورية التي تمنح رئيس الجمهورية صلاحيات مطلقة وتسمح بالتالي بصلاحيات حقيقية للجهة التي تتولى حكم المرحلة الانتقالية .

<sup>178</sup> راجع في عرض هذه الخيارات وتحليلها :

سوريا خيارات لانتقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر .

خطة التحول الديمقراطي في سوريا . دراسة صادرة عن بيت الخبرة السوري و المركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية . أب . أغسطس 2013 .

إن إدخال هذه التعديلات هو ما سيرضي المعارضة جزئياً وسيشعرها بأنها حققت بعض المكاسب أولاً وأنه بات هناك بيئة صالحة للمشاركة الحقيقية في المرحلة الانتقالية .

نأتي هنا إلى ما سيرضي النظام جزئياً من خلال منحه صلاحية أن تتم التعديلات " من قبله ، وعن طريقه ، وبارادته ووفقاً لدستوره " . حيث أن الدستور الحالي قد وضع آلية مرنة لتعديل أحكامه وحصر هذه الآلية بعملية مشتركة ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب .

وفقاً لهذه الصيغة يمكن " تحفيز " كل من النظام والمعارضة على البدء بالمرحلة الانتقالية فالنظام حقق مكسباً بأن تمت مراعاة مطلبه بأن الدستور الحالي هو من سيحكم المرحلة الانتقالية . وبأن الحل تم وفق الدستور السوري وراعى أحكامه . وبالمقابل فإن المعارضة حققت مكسباً من خلال استبعاد النصوص الدستورية التي تثير مخاوفها " المحقة " وتفرغ أي عملية انتقالية من مضمونها .

بالتالي بموجب هذا الخيار يتم الإبقاء على الدستور الحالي مع إدخال بعض التعديلات عليه ليكون صالحاً لحكم الفترة اللازمة لحين إنجاز الدستور النهائي .

وتتفق الآراء هنا إلى أن تبني هذه الخيار لحين إنجاز دستور جديد خلال عملية ديمقراطية وموافقة شعبية، في الحد الأدنى، يتطلب يجب معالجة العيوب التي تم عرضها في الصفحات السابقة بصورة تفصيلية.

### كيف يمكن إجراء التعديلات المطلوبة ؟

يمكن أن تتم هذه التعديلات من خلال مسارين :

أولهما . المسار الدستوري : أي بالعودة إلى أحكام الدستور ذاته حيث تبنت المادة 150 من الدستور الحالي قواعد إجرائية مرنة لتعديل أحكامه . إذ تنص على أنه :

- 1- لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور .
- 2- يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك .
- 3- يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه .
- 4- يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عدَّ التعديل نهائياً شريطة اقتراحه بموافقة رئيس الجمهورية .

ثانيهما . المسار السياسي : عبر ميثاق وطني يتم التوصل إليه في مؤتمر سلام أو حوار وطني .

## ما هي المواد الدستورية التي ينبغي تعديلها وفقاً لهذا الخيار؟

- لتجنب أبرز الانتقادات السابقة ينبغي تعديل ما لا يقل عن 22 مادة من دستور عام 2012 . وهي تشمل<sup>179</sup>
- المادة 83 - يمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية.
  - المادة 97 - يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفاءهم من مناصبهم.
  - المادة 98 - يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها.
  - المادة 99 - لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وله طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء.
  - المادة 100 - يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب.
  - المادة 101 - يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين.
  - المادة 103 - يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ.
  - المادتان 105 - 106 - رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة... ويعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين وينهي خدماتهم
  - المادة 111 - لرئيس الجمهورية أن يقرر حل مجلس الشعب.
  - المادة 113 - يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها "إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك".
  - المادة 114 - لرئيس الجمهورية أن يتخذ "الإجراءات السريعة" إذا قام خطر جسيم يهدد ... سلامة أرض الوطن.
  - المادة 115 - لرئيس الجمهورية أن يشكل الهيئات والمجالس واللجان الخاصة وتحدد مهامها وصلاحياتها بقرارات تشكيلها.
  - المادة 116 - لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة.
  - المادة 121 - رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية.
  - المادة 124 - لرئيس الجمهورية حق إحالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبه أي منهم من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها ويوقف المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام.
  - المادة 125 . أ . - تعد الوزارة بحكم المستقبلة عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية.

<sup>179</sup> سوريا خيارات لانتقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر . مسودة نسخة آب/أغسطس 2014 . ص 13 وما بعدها.

- المادة 132 - يضمن رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى.
- المادة 133 - يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية.
- المواد 141 ، 146 ، 147 - تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون ، أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم.

وإضافةً إلى التعديلات السابقة فإن تبني هذا الخيار يستوجب أيضاً التغيير الكلي للقوانين المتحركة بعمل الأحزاب السياسية، منظمات المجتمع المدني، وسائل الإعلام والانتخابات، من بين مؤسسات أخرى، بأسرع وقت ممكن خلال الفترة الانتقالية، تحضيراً للدورة الأولى من الانتخابات التعددية التي تحدد نهاية الفترة الانتقالية. مع وجوب الأخذ بعين الاعتبار أنه كذلك، لو بقي بيان جنيف مطروحاً ، فيجب أن تعمل التعديلات على تفعيل أحكامه المتعلقة بهيئة حكم انتقالي ذات صلاحيات تنفيذية كاملة ، التي تتطلب ، وفقاً لبعض التفسيرات، نقل السلطات التنفيذية ، كلياً أو جزئياً ، من رئيس الجمهورية إلى رئيس هيئة الحكم الانتقالي.

ينبغي الإشارة هنا إلى أن هذا الخيار المطروح والمتمثل في الإبقاء على دستور 2012 لإدارة الفترة الانتقالية وإن كان يبدو أنه الأفضل لكونه يرضي بشكل أو بآخر كل من الطرفين خاصة وأن الاتجاه نحو اعتماد تنظيم مؤقت للسلط العمومية أو دستور مؤقت يحل محل دستور 2012 يبدو صعب باعتبار رأس النظام السوري والذي هو وراء هذا الدستور لا زال قائماً ويعدّ طرفاً لا يمكن تغييره لتجاوز الأزمة على عكس ما حدث مثلاً في مصر وفي ليبيا وفي تونس.

على أنه يجب الوعي بأن هذا الخيار يحمل هنات متعدّدة يصعب

تجاوزها لعلّ أهمّها أن :

تبني هذا الخيار يستوجب أيضاً التغيير الكلي للقوانين المتحركة بعمل الأحزاب السياسية، منظمات المجتمع المدني، وسائل الإعلام والانتخابات، من بين مؤسسات أخرى، بأسرع وقت ممكن خلال الفترة الانتقالية، تحضيراً للدورة الأولى من الانتخابات التعددية التي تحدد نهاية الفترة الانتقالية

1 - التعديلات التي يجب إدخالها على دستور 2012 حتى يصبح وثيقة مرضية للمعارضة لإدارة المرحلة الانتقالية ستكون تعديلات جوهرية وذلك على ضوء ما أبرزته عملية التدقيق الواردة آنفاً بخصوص مواطن الخطر والضعف فيه. والغاية الأساسية من هذه التعديلات هي إدخال حدّ أدنى من التوازن بين السلط وذلك بنزع حزمة من الاختصاصات من رئيس الجمهورية الذي يسيطر على كل السلط بمقتضى دستور 2012 في صيغته الحالية

2 - من هنا يطرح إشكال آخر يجد مصدره في دستور 2012 ومتعلّق بالجهة التي يخول لها هذا الدستور تقديم مقترحات تعديله في هذه الحالة يجب أن تتجح كل الأطراف السورية في الاتفاق على أن مضمون التعديلات سيقع ضبطه من قبل المعارضة وأنه سيقع تبنيها من قبل ثلث أعضاء مجلس الشعب أو من قبل الرئيس نفسه لكي تأخذ إجراءات التعديل مجراها كما ينبغي الإحراز على التزام الرئيس بقبوله هذا التعديل بعد انتهاء إجراءات مناقشته والموافقة عليه من قبل المجلس باعتبار أن الدستور يجعل الموافقة النهائية على التعديل الدستوري ومن هنا وجب

الاهتمام بهذه العملية ورعايتها لأن نجاح هذا الخيار رهن نجاحها وبالتالي فإن المسار السياسي المتعلق بتنظيم مؤتمر وطني للحوار من أجل السلام يجب أن يسبق المسار الدستوري.

3 - أما الاشكال الآخر الذي سيطرحه هذا الخيار فيمكن في أنه أمام الضرورة البديهية لإعادة النظر في القوانين المنظمة للحياة السياسية على غرار قانون الأحزاب والقانون المتعلق بالإعلام وقانون الانتخابات للتمهيد للفترة الانتقالية يكمن هذا الاشكال إذا في مدى تمثيلية مجلس الشعب الذي سيقدم مشاريع القوانين بهذا الشأن وسيصادق عليها إذا كان هذا المجلس انتخب في انتخابات غير ديمقراطية ولا نزيهة ولا شفافة كيف للأطراف المعارضة أن تقبل بالقوانين التي سيصدرها والتي بمقتضاها سيقع العبور إلى الديمقراطية. لهذا السبب يصبح تفعيل بيان جنيف المتعلق بإحداث هيئة حكم انتقالي تنتقل إليها سلطات رئيس الجمهورية ضروريا

بالتالي توجد مخاوف من أنه لا يمكن الإبقاء على دستور 2012 لأن التغييرات التي سيتم إدخالها عليه والتي يجب أن تقلص من صلاحيات رئيس الجمهورية خاصة تجاه الوزير الأول والحكومة وتجاه السلطة القضائية إذا كان هذا الأمر سهلا نسبيا إلا أن منح صلاحيات رقابية لمجلس الشعب تجاه رئيس الجمهورية وتجاه الحكومة غير واقعي بحكم تركيبة هذا المجلس الذي يقوم على قوة سياسية واحدة وهي القوة البعثية ولأنه لا يحظى بمشروعية ديمقراطية بحكم طريقة الانتخاب التي تم انتخابه على أساسها وفقدان العملية الانتخابية من أساسها للطابع التعددي والنزيه والشفاف أي للطابع الديمقراطي إجمالاً وتفصيلاً.

## الخيار 2: الاتفاق على دستور حكم مؤقت:

لجأت بعض الدول إلى خيار تبني ترتيبات دستورية مؤقتة لفترة محددة وصولاً إلى تكريس دستور على المدى الطويل وإصلاحات أخرى<sup>180</sup>.

ويمكن أن يتم اللجوء إلى هذا الخيار إذا تم " التوافق " على ترتيبات دستورية المؤقتة في إطار اتفاقات سياسية شاملة. ويمكن أن تنتج هذه الترتيبات ، مبادئ أساسية تسعى لأن تكون ملزمة في جميع الدساتير المستقبلية. فعلى سبيل المثال، في جنوب أفريقيا عام 1994 ، اتفق الفرقاء على 32 مبدأً أساسياً كي يتم تطبيقها خلال الانتقال وعلى الدستور الجديد الذي سيلي الانتخابات الحرة. وقد تم تفعيل هذه المبادئ عبر التعديلات المؤقتة في الدستور الحالي.

وقد تضمنت الترتيبات في جنوب أفريقيا على سبيل المثال اشتراطاً ينص على أن محكمة دستورية جديدة ستدرس أي دستور يعاد تشكيله، بحيث يكون متناعماً . وبالتالي، فإن هذه المبادئ الأساسية للحكم الديمقراطي الخاضع للقانون لن يكون بالإمكان تعديلها عبر أي عملية تغيير دستوري.

وتم تبني الصيغة ذاتها في الانتقال السياسي في السودان، مع ترتيبات دستورية مؤقتة لترسيخ اتفاق سلام شامل ليحكم الفترة الانتقالية. وفي مثال أقرب، تم تعديل الدستور اليمني عام 2012 إثر اتفاق سياسي لتكريس الترتيبات المؤقتة. وقد مكنت هذه التعديلات من تنحي رئيس الجمهورية ( مع حصانات قانونية ) ، إجراء انتخابات جديدة لمرشح متوافق عليه لمنصب رئيس الجمهورية، حكم تنفيذي

التفكير في إيجاد بديل لمجلس الشعب الحالي كجهة مشرعة لأنه من الضروري إعادة النظر في أهم النصوص القانونية التي تنظم الحياة السياسية وعلى رأسها القانون الانتخابي الذي سيتم على أساسه إما انتخاب الهيئة التأسيسية

(تشاركي) مستمر، فترة طويلة للإصلاحات القانونية وغيرها، حوار وطني، وصياغة دستور جديد.

وهنا لا بد من التذكير دوماً بوجود الحذر عند عرض التجارب المقارنة بغرض الاستفادة منها والافتداء بها فبقدر ما يمكن الاقتداء بتجربة جنوب إفريقيا لنجاحها بقدر ما يجب التحفظ بشأن تجربة السودان واليمن لفشلها والراجع للاختلاف الجذري للرهانات والمعطيات السياسية والدينية والقومية التي تميّزها مقارنة بالوضع في جنوب إفريقيا وربما لعدم إيلاء مرحلة الحوار الوطني الشامل حظاً وهو ما يدعو إلى ضرورة التمهيد في التجارب المقارنة قبل "استيرادها" .

وتشير المخاوف بشأن الترتيبات الدستورية الحالية في سوريا إلى فائدة هذا النوع من الترتيب الدستوري المؤقت، المترافق ربما مع مبادئ أساسية ستلتزم بها جميع الدساتير في المستقبل (كما في جنوب أفريقيا) .

<sup>180</sup> سوريا خيارات لانتقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر . مسودة نسخة آب/أغسطس 2014 . ص 14 وما بعدها.

ويمكن لممثلي الحكومة والمعارضة أن يتفاوضوا على مثل هذه الوثيقة كجزء من ميثاق وطني شامل لحكم وقيادة المرحلة الانتقالية. وبالنتيجة، ستقوم هذه الوثيقة بتوضيح الترتيبات الانتقالية .  
ودائماً ما تكون الوثيقة التأسيسية لأي اتفاق مماثل هي الاتفاق السياسي الذي يتوصل إليه الفرقاء . وكما كانت عليه الحال في جنوب أفريقيا، كينيا، السودان، واليمن، سيتم التفاوض على الترتيبات في سياق سياسي ليتم تفعيلها بعد ذلك عبر التعديل الدستوري.  
وهنا لا بد من الإشارة إلى وجود خيارين في هذه الحالة :

الخيار الأول - يحلّ " دستور الحكم المؤقت " محلّ دستور 2012 (على غرار ما حدث في تونس مع إقرار التنظيم المؤقت للسلط العمومية المؤرخ في 23 مارس 2011 ) وهذا ما يفترض إعلان الدستور المؤقت عن تعليق العمل بدستور 2012.

الخيار الثاني - أن يكون دستور الحكم المؤقت هو مجرد إعلان دستوري أقرب منه إلى ما وقع اعتماده في مصر أي إعلان دستوري تكميلي :

○ ينسخ عدداً من أحكام دستور 2012 وبالتحديد تلك التي ستتعارض مع التوزيع الجديد للسلطات، بشكل يضمن التوازن بينها.

○ يقدم الضمانات المتعلقة بالحقوق والحريات .

○ يقرّ بنسخ كل الأحكام المتعارضة معه.

علماً أن الخيار الأكثر واقعية لسورية قد يكون محاكاة بعض الترتيبات المماثلة، وبحيث أن الترتيب المؤقت:

• لن يحل محل الدستور القائم بشكل كامل.

• يعدل أجزاء جوهرية من الدستور .

• يلغي قدرأ كبيراً من القوانين.

• يضمن أن تقوم أحكام الدستور المؤقت بإبطال أي أحكام أو قوانين أخرى .

• يتبنى أحكام تصون حقوق الإنسان العالمية والحريات الأساسية، استقلال القضاء، ومبادئ عامة

أخرى .

• يكرس بيئة سياسية حيادية وعملية حوار وطني .

وحتى يصبح مثل هذا الخيار قابلاً للتطبيق في سورية فإنه ينبغي :

1 - التفكير في إيجاد بديل لمجلس الشعب الحالي كجهة مشرّعة لأنه من الضروري إعادة النظر في أهم

النصوص القانونية التي تنظم الحياة السياسية وعلى رأسها القانون الانتخابي الذي سيتمّ على أساسه إما انتخاب الهيئة

التأسيسية أو قانون ينظّم الاستفتاء إذا اتجه الخيار نحو إعداد الدستور من قبل هيئة خبراء وإقراره من قبل الشعب عبر

الاستفتاء، الأمر الذي يصعب على مجلس الشعب الحالي القيام به لفقدانه المشروعية الضرورية لتقبل جميع أطراف

النزاع هذه الإصلاحات التشريعية.

2 - التأكيد على ضرورة بذل كل الجهود حتى ينجح الحوار الوطني الشامل من أجل السلام وإعادة البناء (ويمكن في هذا الإطار إعادة إحياء مسار جنيف وإشراك طرف تحكيمي - منظمة أو شخصية تكونان موضع ثقة لدى كل الأطراف - يكفل إنجاز المرحلة على غرار ما حدث مثلا عقب حرب البلقان والتسوية في البوسنة والهرسك بمقتضى اتفاقية دايتن) ويتمّ فعلا الاتفاق حول المبادئ الأساسية التي ستمثل أرضية إعداد الدستور الجديد.

### الخيار 3 : العودة إلى دستور عام 1950 :

تداولت بعض المشاريع المطروحة خيار العودة لدستور العام 1950 ليحكم الفترة الزمنية اللازمة لصياغة دستور جديد للبلاد . علماً أن مبررات هذا الطرح بالنسبة لأنصاره<sup>181</sup> :

1. أن وثيقة عام 1950 كانت الدستور السوري الأصيل الأول بعد الاستقلال عن فرنسا، والدستور الوحيد الذي تم تبنيه عبر هيئة وطنية منتخبة ( وبذلك يتمتع ب "شرعية شعبية حقيقية"<sup>182</sup> ) .  
2. أنه كان شديد القرب من إنتاج نظام برلماني فعلي، وبأنه أكثر تطوراً من الدساتير المتعاقبة بما يخص الحقوق والحريات.

3. ان أكثر من 80 بالمئة من أحكام دستور العام 1950 يمكن استخدامها دون تغيير، ما يؤدي إلى تقليص الزمن الذي ستكون فيه سوريا في حالة فراغ قانوني أثناء التفاوض ووضع المسودة بشأن الإطار القانوني الانتقالي.

4. لو كان هناك، بالفعل، اتفاق بين الأطراف، سيكون من الممكن نظريا الانطلاق من قاعدة عام 1950 وتحديث أحكامه لصياغة وثيقة ملائمة، وإقرار الناتج الكلي كدستور مؤقت بما توافق مع الخيار 2. وبالتالي فإن هذا الخيار سيكون أسرع من صياغة مسودة أو التفاوض بشأن وثيقة جديدة للفترة الانتقالي.

بالمقابل توجد عدّة مخاطر وانتقادات توجه لهذا الخيار أبرزها:

1. لا يتضمن دستور عام 1950 أي صيغة لحكم انتقالي أو هيئة تنفيذية انتقالية، بما يخص مدى السلطات التنفيذية والتشريعية للحكومة الانتقالية، أو الفراغ الدستوري أو الحكومي .  
2. إن إعادة إقرار دستور عام 1950 بعد تعطيل دستور عام 2012 لن يكون له قيمة كبيرة أو تأثير عملي إيجابي على الحكم خلال الفترة الانتقالية. بل، سيفتصر على كونه خطوة تجميلية لا تعالج معضلة الشرعية الدستورية الفعلية.

<sup>181</sup> راجع في هذا : سوريا خيارات لانتقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر . مسودة نسخة آب/أغسطس 2014 . ص 17 وما بعدها.

<sup>182</sup> سوريا خيارات لانتقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر . مسودة نسخة آب/أغسطس 2014 . ص 17 .

3. كما أن إقرار دستور العام 1950 كان منذ ثلاثة وستين عاماً خلال وضع سوسيو- سياسي كان شديد الاختلاف عن وضع اليوم. فاليوم، يطالب الشعب بتغيير حقيقي ينعكس على حياتهم الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، ويرضي تطلعاتهم لمزيد من الحقوق والحريات التي تضمنها الميثاق والمعاهدات الدولية التي وقعتها سوريا منذ إقرار دستور عام 1950 - بخاصة الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية والميثاق الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية اللذين صادقت عليهما سوريا عام 1968.
4. ثمة إشكالية أخرى ترتبط بأن العودة لدستور 1950 إنما يعني تبني نظام الحكم البرلماني وهو ما يثير التساؤلات والمخاوف حول صوابية اللجوء إلى نظام حكم يكون برلمانياً في سياق انتقالي يكون غير مستقر. علماً أن دعوات كثيرة صدرت لتبني نظام نصف رئاسي بوجود مراجعات ومحاسبات مناسبة.
5. دستور 1950 صدر في فترة زمنية تميزت بلحمة المجتمع السوري وتكاتفه لمكافحة عدو مشترك وهو سلطة الانتداب في حين أن الأشكال المطلوب معالجته عن طريق تدابير مؤقتة هو الصراع بين مختلف مكونات ذات المجتمع
6. دستور 1950 ليس على هذا القدر من الجودة التي يقدم بها إذ أن طبيعة النظام السياسي الذي كرسه لم يكن برلمانياً محضاً ولم يكن على القدر من التوازن الذي نتصوره إلى جانب أن منظومة حقوق الانسان التي كرسها هي دون ما نتوق إليه المجتمعات اليوم وبشكل خاص المجتمع السوري عد عقود من الاستبداد وبالأخص إن الضمانات التي أقرها دستور 1950 سواء للحفاظ على التوازن بين السلط أو لحماية الحقوق والحريات ضعيفة إن لم نقل أنها مغيبة
- بالتالي فإن كل هذه العوامل يجب أخذها في الاعتبار خاصة وأن التجارب المقارنة أثبتت أن الدساتير الانتقالية أو المؤقتة غالباً ما تشكل تمهيداً للخيارات النهائية أي تلك التي سيقع تضمينها في الدستور الدائم لذا وجب الحذر بشأن نوعية الخيارات التي سيتم إقرارها في التنظيم المؤقت للسلط العمومية.

## 2. تحديد الجهة التي يمكن أن تتولى مهمة كتابة الدستور الجديد:

من المتفق عليه أن على المسار التأسيسي للوثيقة الدستورية أن يستجيب لشروط و لآليات تتسم بأكثر ما يمكن من الديمقراطية. و هو ما من شأنه أن يدعم مشروعية الدستور و مشروعية السلط العمومية و أن يحث أكبر عدد ممكن من المواطنين على الانخراط في المؤسسات الجديدة و المشاركة فيها<sup>183</sup>.

بالتالي فإن الإشكالية هنا تتعلق بتحديد الجهة التي ستولى مهمة كتابة الدستور الجديد للبلاد .

<sup>183</sup> المدرسة الدستورية الجديدة : الشكل الجديد للمسار التأسيسي . مذكرة صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . برلين . ألمانيا .

بصفة عامة يتم اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية بالرجوع إلى واحدة من الطرق الأربعة التالية:

- 1 - الانتخاب العام والمباشر من قبل الشعب.
  - 2 - الانتخاب غير المباشر بواسطة هيئات سياسية مثل الهيئات التشريعية على مستوى المحافظات provincial legislatures أو المجلس المحلي local government councils .
  - 3 - الانتخاب أو التعيين من قبل هيئات لا تمارس عادة أنشطة سياسية ولا تشارك في اختيار ممثلين عن هيئات تشريعية ( مثل المجتمع المدني )
  - 4 - التعيين من قبل رئيس المجلس أو شخص آخر أو هيئة معينة وذلك لأسباب تتصل بتركيبية هذه الجهة وخبرتها أو لإصلاح أوجه القصور في تمثيليتها .
- وتشير بعض الدراسات أن 65 % من التجارب الدستورية المتعلقة بكتابة الدستور والتي حصلت منذ عام 1987 ، تم خلالها اختيار أعضاء الهيئة الدستورية من قبل الشعب مباشرة عن طريق الانتخاب المباشر في حين تمّ اعتاد طريقة التعيين من قبل السلطة التنفيذية في 12 % من الحالات. وتمّ في حالات أخرى تعيين الأعضاء من قبل قادة الأطراف المتصارعة أو بشكل غير مباشر من قبل أعضاء من السلطة التشريعية أو من المؤتمر وطني أو غير ذلك من الآليات<sup>184</sup> .

<sup>184</sup> اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات .

وبين الجدول المرفق الطرق التي تم اعتمادها من قبل عدد من البلدان لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية<sup>185</sup>:

الدولة و الهيئة	طريقة الاختيار	عدد السكان في الدولة / المحافظة	عدد الأعضاء	عدد النساء أو نسبة النساء
بوليفيا 2009 هيئة تأسيسية	انتخاب مباشر	9 مليون	225	35%
الإكوادور 1998 هيئة تأسيسية	انتخاب مباشر	12 مليون	90	28.50%
الإكوادور 2008 هيئة تأسيسية	ممثلون عن محافظات مواطنون غير مقيمين ممثلون عن أحزاب سياسية	13.7 مليون	130	34%
إريتريا 1997 هيئة تأسيسية	غير مباشر ممثلون عن السلطة التشريعية الباقي منتخبون من قبل المجالس الجهوية أو ممثلون عن الارتبيين في الخارج	3.2 ملايين	527	كوتا نسائية بقيمة 30%
فرنسا 1789 هيئة تأسيسية	291 ممثلا عن رجال الدين 270 ممثلا عن النبلاء 584 ممثلين عن الطبقة الثالثة	28 مليون	1145	0%
ألمانيا الاتحادية 1949 مجلس برلماني	التخاب غير مباشر من قبل المجلس التشريعي للدول الأعضاء	50 مليون	65	تقريبا 4
الهند 1950 هيئة تأسيسية	غير مباشر منتخبة أساسا من قبل الهيئات التشريعية للمحافظات **	345 مليون	تقريبا 300	تقريبا 15
كينيا 2005 المؤتمر الدستوري الوطني	كافة أعضاء البرلمان إضافة إلى ممثلين عن مجالس المقاطعات و المجتمع المدني والأحزاب المعترف بها قانونا وأعضاء الهيئة التأسيسية 43 عضوا معينا من قبل رئيس المؤتمر لتمثيل شرائح أخرى من المجتمع	31 مليون	629	تقريبا 136
النيجال الهيئة التأسيسية للنيجال	طريقة ترشيح مزدوجة أغلبية الأعضاء تم انتخابهم بشكل مباشر و تم ترشيحهم بالتوافق بين الأحزاب	26 مليون	601	197
الولايات المتحدة 1787 الاتفاقية الدستورية	غير مباشر	4 مليون	55	0
العراق 2005 هيئة تأسيسية	غير مباشر عين البرلمان الانتقالي الأعضاء المائة للهيئة التأسيسية و كانوا كلهم أعضاء من البرلمان ...	30 مليون	100	كوتا نسائية بقيمة 25%

<sup>185</sup> هذا الجدول مستمد من : اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات . نوفمبر 2012 . ص 6 .

ويمكن أن نبرز هنا أيضاً ثلاثة خيارات متاحة:

### الخيار الأول . اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الانتخاب المباشر:

تتكون الهيئة التأسيسية المختارة عن طريق الانتخاب المباشر من ممثلين منتخبين من قبل الشعب .  
ولطريقة الانتخاب المباشر مزايا عديدة:

1. هي طريقة ديمقراطية للاختيار لا تفسح المجال للجدال .
2. هي طريقة تعتمد جملة من العمليات التي تفرز نتيجة كونها في الغالب مقبولة من قبل الشعب
3. الأثر الإيجابي على السلوك المدني، إذ أن الحملات الانتخابية التي تسبق انتخاب الهيئة التأسيسية تساهم في توعية الشعب بالمشاكل المطروحة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً ، كما تساهم أيضاً في إنكفاء الشعور بالمواطنة لدى أفراد الشعب و بالخاصة جمهور الناخبين .  
إلا أنه وبالمقابل فإن سلبيات طريقة الانتخاب المباشر تتمثل في ما يلي :
1. هي طريقة مكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً .
2. هي طريقة لا تؤدي بالضرورة إلى نتائج تعكس التنوع الحقيقي للشعب .
3. هي طريقة تقصي الأفراد الملتزمين وأصحاب الكفاءة والذين لا يرغبون في الترشح للانتخابات من أجل المشاركة في صياغة الدستور .
4. هي طريقة تميز الأحزاب السياسية، والحال أن ممثلي الأحزاب داخل الهيئة التأسيسية قد يكونوا جدّ مترددين على تقديم تنازلات قصد إنجاح التوافق، خاصة إذا ما كان هنالك حزب معين يهيمن على الهيئة التأسيسية<sup>186</sup> .

وعند طرح هذا الخيار في الواقع السوري يتعين علينا أن نأخذ أيضاً بعين الاعتبار القضايا والإشكاليات التالية<sup>187</sup> :

1. لن يكون بالأمر اليسير إجراء انتخابات نزيهة لأعضاء الجمعية التأسيسية في ظل ظروف أمنية واجتماعية معقدة وصعبة وخاصة مع غياب الاستقرار وتردي الوضع الأمني الذي يسود في أعقاب أي أزمة كالتّي تشهدها سورية حالياً .
2. إن وجود عدد كبير من اللاجئين والنازحين يصعب عقد أية عملية انتخابية قبل عودتهم إلى مدنهم وقراهم وشعورهم بالاستقرار النسبي قبل ممارسة حقهم الانتخابي .

<sup>186</sup> اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات . نوفمبر 2012 . ص 7 .

<sup>187</sup> خطة التحول الديمقراطي في سوريا . دراسة صادرة عن بيت الخبرة السوري و المركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية . مرجع سابق - ص 50 .

3. يخشى أن الناخب السوري في حال إجراء انتخابات قد لا يعطي صوته على أساس الكفاءة والخبرة القانونية والدستورية، أو على أساس اقتناعه بمشروع ورؤية حقيقية لمرشحه، وقد تتأثر عملية انتخابات اللجنة التأسيسية بالصراعات السياسية والطائفية والمذهبية في المجتمع مما قد يفرز جمعية تأسيسية ذات مستوى لا يكافئ طموح الشعب السوري . إذ سيكون من الصعب إقناع كل الناخبين السوريين بأنهم ذاهبون لاختيار جمعية تأسيسية ذات مهمة تقنية عالية ومعقدة تحتاج إلى ذوي الخبرة والرؤية والاطلاع، في وقت سيذهب فيه كثير من السوريين إلى صندوق الاقتراع لاختيار من يمثل مناهجهم السياسية أو طوائفهم أو أعراقهم أو عشائريهم.

من الدول التي اعتمدت هذا الخيار عند صياغة دستورها ( أفغانستان - ناميبيا - تيمور الشرقية - نيبال - تونس - بوليفيا ) .

### الخيار الثاني . اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الانتخاب غير المباشر<sup>188</sup> ر:

في حال انتخاب الهيئة التأسيسية عن طريق الانتخاب غير المباشر لا يتم اختيار أعضاء الهيئة من قبل الشعب مباشرة، وإنما يتم انتخابهم إما من قبل هيكل يمارس السلطة التشريعية ( مثال المجالس التشريعية المحلية ) أو من قبل السياسيين .

من أهم إيجابيات الانتخاب غير المباشر هو أنه طريقة مرنة تمكّن من تحقيق عضوية داخل الهيئة التأسيسية تكون أكثر تمثيلية للمجتمع.

أما السلبية الرئيسية للانتخاب غير المباشر فهي أن هذه الطريقة لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية ليست بنفس درجة ديمقراطية الانتخاب المباشر .

وتمثل التجربة المصرية مثالا لطريقة اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية عن طريق الانتخاب غير المباشر .

### الخيار الثالث . اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الأسلوب المختلط<sup>189</sup> :

يقصد بالأسلوب المختلط في اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية اعتماد طريقة من طرق الانتخاب ( الانتخاب المباشر أو الانتخاب غير المباشر ) و طريقة التعيين .

ومن الدول التي تبنت هذا الخيار عند صياغة دستورها ( أرتيريا - نيجيريا ) .

علماً أنه أيّاً كان أسلوب انتخاب أو اختيار أعضاء هذه الهيئة التأسيسية فإنه سيتم تقسيمها اثناء العمل إلى اجان متعددة ومتخصصة وفق ما يبينه لنا الجدول المرفق<sup>190</sup> .

<sup>188</sup> اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات .

نوفمبر 2012 . ص 10 .

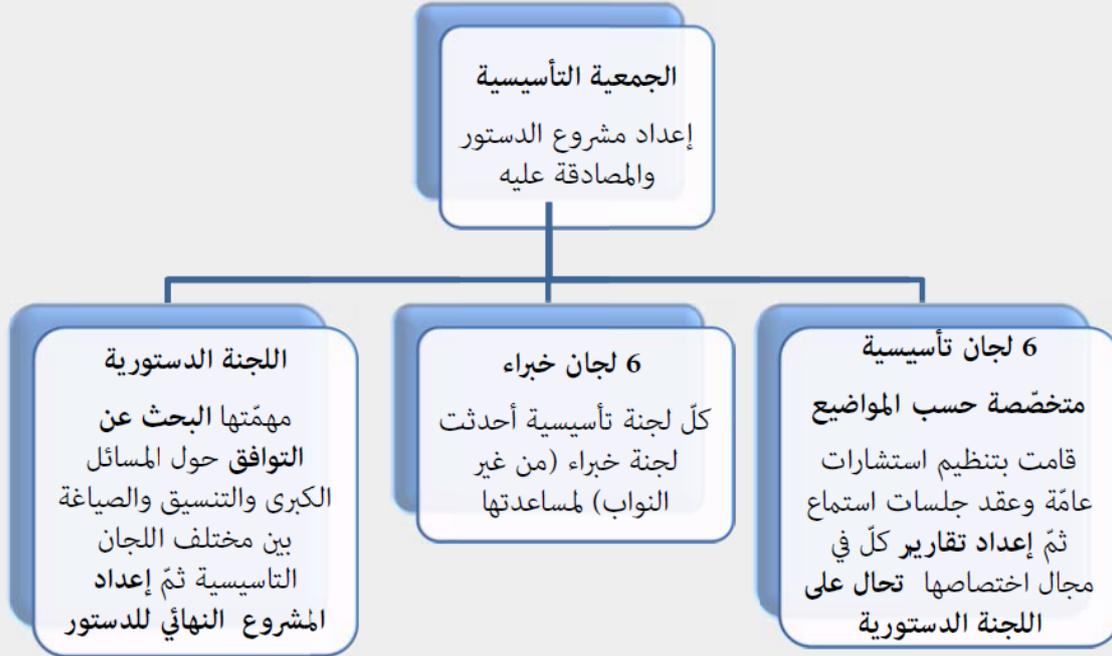
<sup>189</sup> اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات .

نوفمبر 2012 . ص 11 .

عدد أعضاء كل لجنة	مواضيع اهتمامها	عدد اللجان	البلد
30	<p>1. الدولة الديمقراطية (الديباجة والمواطنة والمساواة وسيادة الدستور والانتخابات وحرية الإعلام والمساءلة والفصل بين السلط).</p> <p>2. الفصل بين السلط والإجراءات التشريعية والتعديل الدستوري وهيكل الحكومة على مختلف المستويات والهيئة التشريعية والنظام الانتخابي والزعماء التقليديين والسلطة التنفيذية .</p> <p>3. العلاقات بين المستويات المختلفة للحكومة.</p> <p>4. الحقوق الأساسية.</p> <p>5. النظام القضائي والنظام القانوني.</p> <p>6. الإدارة العامة والمؤسسات المالية والأجهزة الأمنية.</p>	6	جنوب إفريقيا ( دستور 1996 ) جمعية تأسيسية
43	<p>1. الحقوق الأساسية والمبادئ التوجيهية.</p> <p>2. حقوق الأقليات وشرائح المجتمع المهمشة.</p> <p>3. إعادة تشكيل الدولة وتوزيع سلطاتها.</p> <p>4. شكل السلطة التشريعية.</p> <p>5. تحديد أساليب إدارة الدولة.</p> <p>6. السلطة القضائية.</p> <p>7. تحديد هيكل الهيئات الدستورية.</p> <p>8. توزيع الموارد الطبيعية للبلاد والصلاحيات المالية والمداخل العمومية.</p> <p>9. أسس التضامن الثقافي والاجتماعي.</p> <p>10. حماية المصالح الوطنية.</p>	10	نيبال الجمعية التأسيسية المنتخبة عام 2008
	<p>1. التوطئة والمبادئ الأساسية و تعديل الدستور.</p> <p>2. الحقوق و الحريات.</p> <p>3. السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و العلاقة بينهما.</p>	6 حسب	تونس جمعية تأسيسية

<sup>190</sup> مشار إلى هذا الجدول عند : صياغة مشروع الدستور . تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات . يونيو 2013 . ص 14 - 15 .

التوزيع الهيكلي والوظيفي لعملية صياغة دستور 1996 في جنوب إفريقيا



22	4. القضاء العدلي و الإداري و المالي و الدستوري. 5. الهيئات الدستورية. 6. الجماعات العمومية الجهوية والمحلية.	المادة 64 من النظام الداخلي	( المجلس الوطني التأسيسي المنتخب عام 2011 )
----	--	-----------------------------------	---

ويمكن أن نعرض هنا ، على سبيل المثال ، هيكلية الجمعية التأسيسية التي تولت صياغة دستور جنوب إفريقيا في العام 1996<sup>191</sup> :

بالمحصلة يتعين علينا، في سورية، أن نأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التالية عند تبني أي من الخيارات السابقة<sup>192</sup> :

1 - السعي الحثيث على تشكيل هيئة تأسيسية تعكس كل مكونات المجتمع السوري بكافة أطرافها ومنابتها المختلفة . وتكون منفتحة على مكونات المجتمع وذلك بهدف الوصول إلى دستور المصالحة والتوافق سيما أن الأزمة السورية لم تخلو من النزاعات الأهلية. ولعلّ من أبرز الأمثلة على هذا السعي إلى التوافق التجربة الحاصلة في جنوب إفريقيا التي عرفت قدرا كبيرا من الانفتاح والشفافية وذلك على عكس ما لوحظ في كمبوديا و تيمور الشرقية .

<sup>191</sup> مشار إلى هذا الجدول عند : صياغة مشروع الدستور . تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات . يونيو 2013 . ص 27 .

<sup>192</sup> قدمت خلاصات هذه النصائح أثناء بدء العملية السياسية في ليبيا وتم إعادة صياغتها واستخدامها بما يتوافق مع الواقع السوري .

2 - وجوب التفكير في إمكانية تقييد أعمال الهيئة التأسيسية المرتقبة بلائحة مبادئ أساسية وذلك بهدف توجيه عملها التأسيسي بصفة مسبقة. ويقترح أن تركز هذه اللائحة المبادئ المتعين تضمينها في الدستور السوري الجديد في مجالات الحريات الأساسية وحقوق الإنسان واحترام التنوع العرقي والطائفي في كنف التسامح والوحدة الوطنية ويمكن الاستئناس هنا بتجارب الهند وناميبيا وجنوب إفريقيا.

3 - ينبغي التفكير أيضاً في مسألة نوعية الأغلبية التي سيتم اعتمادها عند التصويت على نصوص الدستور (ضمن الجمعية التأسيسية ذاتها) . حيث من المستحسن أن تكون هذه الأغلبية أغلبية مريحة تساوي ثلثي أعضاء الهيئة التي ستصادق على الدستور. فهذه الأغلبية ستكون عاملاً مهماً يحثّ الأعضاء من ممثلي أحزاب وغيرهم على السعي من أجل الوصول إلى التوافقات الضرورية حول الدستور برمته .

### 3 فيما يخص الأسلوب المعتمد لإقرار الدستور:

#### الخيار الأول . أسلوب الجمعية التأسيسية<sup>193</sup>:

تعود أصول فكرة " الجمعية التأسيسية " إلى « مبدأ سيادة الأمة »، وتعتبر هذه الفكرة في جوهرها تطبيقاً حقيقياً لنظام « الديمقراطية التمثيلية أو النيابية ».

ومن مقتضى هذا الأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير أن تقوم الأمة صاحبة السيادة ومصدر كل السلطات، بتفويض ممارسة سيادتها لممثلين عنها (وهؤلاء يشكلون هيئة يُطلق عليها اسم المجلس التأسيسي أو الجمعية التأسيسية أو المؤتمر الدستوري) يتولون باسمها ونيابةً عنها وضع قواعد نظام الحكم في البلاد، بحيث يُعدّ الدستور الذي يصدر عن هذه الهيئة المنتخبة الممثلة للأمة وكأنه صادرٌ عن الأمة بمجملها، وعلى ذلك يكتمل الدستور ويصبح نافذاً بمجرد وضعه وإقراره من قبل هذه الهيئة، ما دامت الأمة قد فوّضتها بذلك، مما لا يتطلب بعد ذلك عرض وثيقة الدستور على الشعب لاستفتائه فيها أو أخذ موافقته عليها، إذ أنه بمجرد إقرار الهيئة المذكورة للوثيقة الدستورية في صيغتها النهائية، تصبح هذه الوثيقة نافذةً ودون أن يتوقف ذلك على إقرارٍ من أي جهةٍ كانت.

هذا الأسلوب على الرغم من أنه يعدّ تطبيقاً سليماً للديمقراطية النيابية، إلا أنه يؤخذ عليه أنه يؤدي إلى تحجيم دور الشعب وحصره في إطار ضيق يقتصر على المساهمة السلبية التي لا تتجاوز اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية دون أن يتدخل الشعب في تحديد اتجاهات الجمعية أو التأثير بالإيجاب في مضمون الدستور الذي يتحدد مصيره بالكامل من قبل أعضاء الجمعية النيابية المنتخبة.

ولا يقلل من هذه المخاوف أن انتخاب الشعب لأعضاء الجمعية إنما يتم على أساس اتجاهاتهم المعلنة بالنسبة للمبادئ التي تحكم التنظيم الدستوري، لأن هذه الاتجاهات فضلاً عن كونها التزاماً أدبياً واهياً، فإنها تنصب على العموميات دون النظر إلى التفاصيل؛ وهو ما يؤكد أن الدستور يتم وضعه بعيداً عن رقابة الشعب الذي يعطي الجمعية تفويضاً على بياض.

<sup>193</sup> د. حسن البحري . القانون الدستوري . الطبعة الثانية . 2013 . ص 149 وما بعدها .

ومما يزيد الأمر خطورةً، أن انتخاب الجمعية التأسيسية خاصةً في الدول الحزبية سوف تحكمه ذات الأسس التي تسيطر على الانتخابات التشريعية، مما قد يؤدي إلى تحويل الجمعية التأسيسية من هيئة يُفترض فيها الحياد وغلبة الطابع الفني إلى جماعةٍ تسيطر عليها النزعات السياسية، ويحكم سير العمل فيها الاتفاقات الحزبية التي تستهدف تحقيق مصالح وأهداف ذات طابعٍ حزبيّ ضيق.

علماً أن الفقه الدستوري يتطلب توافر شروط معينة لعدّ الدستور الذي تضعه الجمعية التأسيسية ديمقراطياً، وهذه الشروط تتمثل في الآتي:

- 1 يجب أن تكون الجمعية التأسيسية منتخبة بواسطة الشعب، لا أن يُعيّن أعضاؤها .
- 2 يجب أن يكون الانتخاب ديمقراطياً، وبمعنى آخر يجب أن يتم انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية وفقاً لمبادئ الاقتراع العام، الحرّ، المتساوي، السري، المباشر (أي على درجة واحدة)، كما يجب أن يتم فرز وإحصاء الأصوات الانتخابية المدلى بها في صناديق الاقتراع تحت إشراف ورقابة القضاء. ولهذا قيل بأن سلامة هذا الأسلوب (أسلوب الجمعية التأسيسية) تتوقف على صحة العملية الانتخابية ودقة التمثيل النيابي.
- 3 ولكي يكون الانتخاب حراً بالمعنى الصحيح، فإنه من الضروري أن يكون هنالك خيارات متعددة أمام الناخبين. وهذا ما توفّره الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية. وهو ما يعني إتاحة الفرصة أمام جميع الأحزاب السياسية القائمة . دون استثناء . للمشاركة في عملية انتخاب الجمعية التأسيسية.
- 4 يجب أن تكون الحريات العامة في الدولة مصانة ومكفولة، وإلاّ فإنّ اشتراك الأحزاب السياسية المختلفة في الانتخابات سيكون بلا معنى، لأن هذه الانتخابات ستجرى في جوٍ من القمع والكبت للحريات.
- 5 وبالإضافة إلى ما سبق، ينبغي على الجمعية التأسيسية . التي تتوفر فيها الشروط التي ذكرناها آنفاً . أن تمارس عملها بحريّة وحيادٍ تامّين، أي أن تكون بمنأى عن كل الضغوطات السياسية التي قد تؤثر في عملها.

#### الخيار الثاني . أسلوب الاستفتاء التأسيسي<sup>194</sup>

يمكن تعريف الاستفتاء التأسيسي بأنه " ذلك الاستفتاء الذي ينصبّ على مشروع دستور معين لحكم الدولة، فيأخذ المشروع صفته القانونية ويصدر إذا وافق عليه الشعب، وإذا رفضه زال ما كان له من اعتبار بصرف النظر عمّن قام بوضعه ولو تعلّق الأمر بجمعية تأسيسية منتخبة من الشعب".

وبالتالي فإن أسلوب الاستفتاء التأسيسي يمرّ بمرحلتين:

المرحلة الأولى، هي مرحلة إعداد مشروع الدستور، ويتولى القيام بهذه المهمة إما جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب أو لجنة فنية تعيّن الحكومة أعضائها. ويعدّ ما تضعه هذه الجمعية أو تلك اللجنة من قواعد نظام الحكم في الدولة مجرد مشروع للدستور يفتقر إلى صفّتي النهائية والنفاد.

<sup>194</sup> د. حسن البحري . القانون الدستوري . الطبعة الثانية . 2013 . ص 158 وما بعدها .

المرحلة الثانية، هي مرحلة سريان ونفاذ الدستور ، وتبدأ هذه المرحلة بمجرد اقتزان مشروع الدستور بموافقة الشعب بعد عرضه عليه في استفتاء عام.

وبذلك يكمن الفرق بين أسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الدستوري التأسيسي:

فإذا كان الشعب بموجب الأسلوب الأول لا يُقرّر بنفسه دستوره، وإنما يقتصر دوره على اختيار نوابه الذين سيقرّرون باسمه ونيابةً عنه دستور البلاد؛ فإن الشعب بموجب الأسلوب الثاني هو الذي يقرر دستوره بنفسه من خلال الموافقة أو عدم الموافقة على مشروع الدستور المعروض عليه.

ويترتب على ذلك نتيجة مهمة مفادها أن الدستور الذي يوضع وفقاً لأسلوب الجمعية التأسيسية يستكمل وجوده قانوناً ويصبح نافذاً بمجرد إقراره في صيغته النهائية من قبل الهيئة المنتخبة الممثلة للأمة، ودون أن يتوقف ذلك على إقرار من أي جهة كانت، في حين أن الدستور الذي يوضع وفقاً لأسلوب الاستفتاء التأسيسي لا يستكمل وجوده قانوناً ولا يصبح نافذاً إلا إذا أقرّه الشعب في استفتاء عام.

لا شك أن الاستفتاء الدستوري التأسيسي يعد أكثر الوسائل ديمقراطية في وضع الدساتير، فهو أصدق الأساليب تعبيراً عن الرأي الحقيقي للشعب، وبالتالي يفضل على أسلوب الجمعية التأسيسية، لأن النواب في هذه الحالة قد يحلون إرادتهم محل إرادة الجماهير الشعبية، وقد لا يحسنون التعبير عن الإرادة الحقيقية للشعب.

أن الاستفتاء الدستوري التأسيسي يعد أكثر الوسائل ديمقراطية في وضع الدساتير، فهو أصدق الأساليب تعبيراً عن الرأي الحقيقي للشعب

بالمقابل فإن الفقه الدستوري في غالبته متفق على أن الاستفتاء حتى يكون بحق الأسلوب الديمقراطي الأمثل لوضع الدساتير، فإنه من الضروري أن تتوافر له المقومات أو الضمانات التي تحقق له هذه الأفضلية على غيره من الأساليب المتبعة في وضع وإنشاء الدساتير، وهذه المقومات أو تلك الضمانات تتمثل في الآتي:

1 . أن يجري الاستفتاء في مجتمع سياسي يكون فيه الأفراد على درجة مناسبة من الوعي والنضج السياسي تسمح لهم بفهم شؤونهم العامة، والاشتراك الجدي في مباشرة السلطة التأسيسية، والمساهمة الفعالة والإيجابية في وضع قواعد نظام الحكم في الدولة. فليس من المقبول استفتاء شعب أمّي لا يعرف حتى القراءة والكتابة وهي مفاتيح العلم المعتادة بين الناس، إذ إن الاستفتاء هو طلب الفتوى، ولا يتصور أن تُطلب الفتوى من جاهل لا علم له.

2 . يجب أن يكون الاستفتاء مسبقاً بمناقشات كافية لكل وجهات النظر من مختلف فئات الشعب وقطاعاته، وهذا يستلزم بطبيعة الحال أن لا يُطلب من الشعب المشاركة في عملية الاستفتاء إلا بعد انقضاء فترة كافية على إعلان مشروع الدستور المقترح على الرأي العام بواسطة أجهزة الإعلام المختلفة (كالصحف والمجلات والإذاعة والتلفزيون والانترنت... الخ)، حتى تتاح الفرصة الكافية أمام المواطنين للاطلاع على مشروع الدستور المقترح للوقوف على ما ينطوي عليه من المزايا والعيوب.

3 . يجب أن يُجرى الاستفتاء في جوٍّ من الديمقراطية السليمة، بحيث يتمتع فيه المواطنون بالقدر الكافي من الحريات العامة، خاصة حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة وحرية الاجتماع. وهذا يستلزم بطبيعة الحال إتاحة الفرصة أمام

الجميع أفراداً وأحزاباً من الموالاة أو المعارضة للتعبير عن آرائهم بحرية تامة، بعيداً عن أجواء الخوف والقمع. ولذلك لا يجوز استبعاد الاتجاهات المعارضة أو اضطهادها أو حرمانها من حرية التعبير عن آرائها. ولكي يستطيع الفرد أن يُكوّن رأياً مستنيراً يتعيّن أن تكون وسائل الإعلام حرةً ومستقلة ومحيدة، حتى يستطيع أن يزن الأمور بناءً على حقائق، أمّا وضع رقابة على وسائل الإعلام أو جعلها تكتسي طابع الإرشاد والتوجيه والإقناع برأي واحد دون سواه، فمن شأنه أن يحول دون الارتقاء بمستوى تفكير المواطنين، وتنمية الوعي السياسي لديهم، وزيادة قدرتهم على تحمّل المسؤولية، والاهتمام بالشؤون العامة.

4 وأخيراً، يجب لضمان نزاهة عملية الاستفتاء ذاتها، من حيث استعمال وسائل الدعاية والإعلام، وحرية وسرية التصويت، وأمانة فرز وحساب الأصوات المعبر عنها في الاستفتاء لمعرفة نتيجته النهائية، أن يجري الاستفتاء تحت إشراف ورقابة الهيئات القضائية في البلاد، أو على الأقل تحت إشراف جهات أو هيئات أخرى محلية أو غير محلية. تكون مستقلة ومحيدة. فمما لا شك فيه أن تزييف نتائج الاستفتاء يُفقد كل قيمة حقيقية.

ينبغي الإشارة هنا إلى أن كل من هاتين الطريقتين تحمل إيجابياتها وسلبياتها فإنها من حيث درجة تكريسها للديمقراطية لا تختلف عن بعضها بالدرجة التي نتصورها فإذا كان اعتماد أسلوب الجمعية التأسيسية يضمن للشعب السوري تدخلاً محدوداً لأنه مدعو فقط لاختيار نواب له يعدّون الدستور الذي سيعيشون تحت سلطانه مكانهم دون إمكانية المشاركة في تحديد محتوى هذا الدستور فإن الأمر لا يختلف بالنسبة لأسلوب الاستفتاء إذ أن الشعب هنا كذلك مدعو للموافقة أو لرفض المشروع الذي وقع إعداده دون إمكانية قبول بعض فصوله (تلك الفصول التي يراها مستجيبة لتطلّعاته) دون سواها (تلك التي يراها دون توقعاته) فإما أن يقبل به كله أو أن يرفضه كله وقد يضطر إلى القبول بمشروع دستور لا يستجيب تماماً لطموحاته لا شيء إلا لأنه سئم عدم الاستقرار وهشاشة الأوضاع السياسية والاقتصادية التي تميّز كل فترة انتقالية.

وتبعاً لذلك نعتقد أن الأسباب التي تشفع لصالح الخيار القائم على الحل الاستفتائي على مشروع تعدّه هيئة خبراء هو الآتية:

أولاً - يصعب بحكم الوضع الأمني والسياسي الراهن تنظيم انتخابات لهيئة تأسيسية إضافة إلى أن المشهد السياسي غير واضح بالنسبة للشعب السوري الذي عاش تحت طائلة الحزب الواحد لمدة عقود وبالتالي ليست لديه معرفة بالفاعلين السياسيين الجدد الذين سيظهرون للوجود بعد إصلاح المنظومة القانونية المتعلقة بالأحزاب وذلك بضمان حرية التنظيم في شكل أحزاب وحرية تكوينها والانخراط والنشاط فيها والانسحاب منها (يجب أن نترك حيزاً من الوقت للأحزاب الجديدة حتى تشكّل قواعدها الانتخابية وتتجذّر ولو بشكل محدود داخل المجتمع كما يجب أن نترك حيزاً من الوقت للشعب حتى يتعرّف على الأحزاب الجديدة).

ثانياً - لا تضمن الانتخابات مهما كانت عامة وحرّة ونزيهة ومباشرة وسرية اختيار نواب لهم الخبرة والكفاءة الضرورييتين لإعداد نص بأهمية النص الدستوري من حيث طبيعة الخيارات والرهانات التي يدور حولها وتبعاً لذلك من حيث طبيعة المعارف التي يتطلّبها.

وبالتالي فإن تكليف هيئة خبراء تتفق كل الأطراف المتنازعة حول أعضائها الذين سيتم اختيارهم لا فقط على أساس كفاءتهم وخبرتهم بل كذلك على نزاهتهم وعلى رصيد الثقة ذي يحضون به من طرف كل الأطراف المتنازعة سيمكّن خلال الوقت الذي ستستغرقه عملية إعداد نص الدستور من ربح الوقت الذي سيكون من ناحية فرصة لتهدئة الأوضاع ولتحقيق حدّ أدنى من الاستقرار الأمني وللمهاجرين واللاجئين العودة إلى أرض الوطن كما سيكون هذا الحيز من الوقت فرصة لظهور الأحزاب السياسية وبداية نشاطها وتواصلها مع الشعب.

أما عن طريقة عمل هذه الهيئة فإنه من المستحسن ألاّ تعمل متوقعة على ذاتها بل تنظم جلسات استماع لممثلين عن كل مكونات المجتمع السوري الثقافية والدينية والقومية حتى تكفل لعملية صياغة الدستور حدّ أدنى من التشاركية.

## ب . خيارات مضمون الوثيقة الدستورية

يوجد طريقتان لصياغة القواعد الدستورية:

**الطريقة الأولى:** وفيها تقتصر مواد الدستور على إيراد القواعد أو الأسس العامة تاركة إرساء التفاصيل للقوانين الأدنى مرتبة في السلم القانوني. ومن أمثلة الدساتير التي اتبعت هذه الطريقة الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ م؛ فقد أحالت نصوصه بشكل مفرط للقانون لمعالجة التفاصيل مكتفية بالنص على القواعد العامة.

**الطريقة الثانية:** وفيها تُصاغ المواد الدستورية -بعكس الطريقة الأولى- محتوية على الجزئيات أو التفاصيل وليس فقط القواعد العامة.

ومن أمثلة هذه الدساتير دستور كل من البرازيل، روسيا، ألمانيا الاتحادية، جنوب أفريقيا، والهند. ويشهد الواقع المعاصر أفول النظرية التقليدية الحاصرة للوثيقة الدستورية في الكليات دون الجزئيات. نتيجة لما أحدثه التحول الديمقراطي من أثر في تضخم الوثيقة الدستورية وكذا تطور الحياة الإنسانية والحاجة لتقنين حريات جديدة<sup>195</sup>.

لكن بالمقابل ينبغي الحذر من اعتبار أن الصيغ المطولة صيغاً تحتمها الدساتير وبالأخص تلك الخاصة بالأنظمة التي تعيش انتقالاً ديمقراطياً.

علماً أن الاقتصار على المبادئ الأساسية والإحالة على المشرّع كي يتمّ وينظّم ويفصّل هذه المبادئ لا يشكّل بالضرورة تهديداً لها وإمكانية تصرف ومصادرة المشرّع لها بمناسبة تنظيمه وتفصيله لها إذ أن الدساتير المعاصرة والديمقراطية منها تمكّنت من الانتباه إلى هذا الخطر واهتدت إلى طريقة لمعالجته وهي إدراج فصل ضمن الدستور يفيد تدخّل المشرّع ويضع الشروط (الإجرائية والمادية أي المتعلقة بالمضامين) التي عليه احترامها عند سنّه لمختلف التشريعات التي تشكّل امتداد لنص الدستور.

<sup>195</sup> د. عماد الفقي - الدستور . الحالة المصرية ( أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة ) . الناشر : المنظمة العربية لحقوق الإنسان .

اما فيما يخص الحقوق الحريات والقول بأن مقتضيات الحياة الإنسانية اليوم أدت إلى ظهور حريات جديدة تقتضي ضمانها وحمايتها فإن هذا التصور مردود عليه كذلك وهناك من الدساتير ما وجدت حلاً له على غرار الدستور الألماني الذي أقرّ في فصله الأول فقرة ثانية أن "الشعب الألماني يعترف للإنسان بحقوق غير قابلة للانتهاك ولا للتقادم كأساس لكلّ مجموعة بشرية وللسلم والعدالة في العالم". ويمكن اعتبار هذا الإقرار العام حول الحقوق أساساً دستورياً لأي حق من الحقوق التي يمكن أن تظهر في المجتمع حتى تلك التي لم يقع التنصيص عليها بصريح العبارة في ذات النص الدستوري أي أن الإقرار العام بالحقوق والحريات كأساس للدستور يمكن أن يتحوّل إلى أساس لتوسيع قائمة الحقوق والحريات المنصوص عليها صراحة في نص الدستور دون حاجة إل تنقيحه كلما ظهرت الحاجة إلى ضمان حق لم يكن معلوم عند وضع الدستور.

بالمحصلة تشير المعايير الدولية والتجارب الدستورية إلى أن ثمة قواعد أساسية ينبغي أن يتضمنها أي دستور ، فضلاً عن وجوب مراعاة تضمين الدستور قواعد مستحدثة لمراعاة عمليات التحول الديمقراطي ، أو لمراعاة الخصوصيات المحلية وضمانةً لعدم إعادة إنتاج أنظمة لا تسمح بتداول السلطة<sup>196</sup> . وبالتالي فإن الصفحات التالية سترشد واضعي الدستور الجديد إلى اهم القضايا التي يفترض أن يتضمنها أي تشريع دستوري قادم . وهي تشمل القضايا الأساسية التالية :

أ- الحد الأدنى الدستوري .

ب- المسائل الدستورية المستحدثة أو الجديدة .

ج- المسائل الدستورية الخاصة التي تدرج في الدستور استجابة لخصوصيات محلية.

د . ضمانات دستورية لعدم السماح بإعادة إنتاج أنظمة سياسية لا تسمح بتداول السلطة .

<sup>196</sup> راجع ورقة نقاش بعنوان " صياغة مشروع الدستور . تجارب مقارنة ودروس مستفادة " . المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات .

يونيو 2013 .

## أ - الحد الأدنى الدستوري:

يتفق المختصون في القانون الدستوري على وجود عدد من المواضيع التي تعدّ من الثوابت الدستورية. ويطلق البعض عليها اسم "الحدّ الأدنى الدستوري". هذه المواضيع التي تتناولها كل دساتير العالم تعكس الوظيفة الأساسية والأصلية للدستور، أي تنظيم السلطات داخل الدولة وتحديد علاقات الدولة بالأفراد.

ويمكن تلخيص هذه المسائل الدستورية "التقليدية" فيما يلي<sup>197</sup>:

- 1 . القيم والمبادئ العامّة التي تقوم عليها الدولة
  - 2 . شكل الدولة وتقسيمها الإداري والسياسي.
  - 3 . شكل نظام الحكم.
  - 4 . طبيعة النظام السياسي التي تتحدّد من خلال كيفية تكريس مبدأ الفصل بين السلط وضبط قواعد التنظيم الهيكلي والوظيفي للسلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية). (رئاسي / نصف رئاسي )
  - 5 . الحقوق والحريات.
  - 6 . المنظومة القانونية وتحديد خصائصها.
- وفي حين أن بعض هذه القضايا لا تثير إشكالية فإن مسائل أخرى تحتاج إلى بعض التوضيح وتقديم الخيارات التي قد تكون ملائمة.

## 1 . القيم والمبادئ العامّة التي تقوم عليها الدولة:

- مبدأ استقلالية الدولة وسيادتها.
- مبدأ الدولة المدنية أو الدينية.
- مبدأ الديمقراطية.
- مبدأ سيادة الشعب.
- مبدأ دولة القانون.
- مبدأ احتكار الدولة إنشاء قوات مسلحة والتأكيد على دور الجيش الوطني في الدفاع عن الوطن وعن استقلاله وحماية حدوده إلى جانب حماية الشعب السوري مع التأكيد كذلك على ضرورة التزامه بالحياد السياسي التام وخدمته للسلطات المدنية وتحت إمرتها هذه المبادئ المتعلقة بقوى الجيش الوطني ضرورية بالنظر إلى تاريخ سوريا التي عانت من الحكم العسكري.
- مبدأ احتكار الدولة إنشاء القوى الأمنية والتأكيد على دورها في حفظ الأمن والنظام العام لكن كذلك وبنفس الدرجة مسؤوليته في حماية الأشخاص والممتلكات العامة والخاصة والمؤسسات العامة والخاصة.

<sup>197</sup> صياغة مشروع الدستور . تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات . يونيو 2013 . ص 35 وما بعدها.

- مبدأ نبذ الطائفية فبسبب خصوصية تركيبة النسيج الاجتماعي السوري ولتجنّب الانتكاس إلى التمييز على أساس القومية أو الدين أو المذهب والذي خلّف شعوراً بالضيّق لدى عديد مكونات المجتمع السوري غدّى النزاعات الحالية وزاد في حدّتها فينبغي الإقرار بنبذ الطائفية سواء في طريقة تنظيم السلطة أو بصفة خاصة في ضمان وحماية الحقوق والحريات واعتبار المواطنة الخيط الناظم بين جميع السوريين والسوريات وأساس ارتباطهم بدولة سوريا خاصة وأن رفض الطائفية ورد في رؤى جميع قوى المعارضة بشأن الدستور والواردة في هذه الورقة.
- يجب الإقرار ضمن المبادئ الأساسية بالتزام دولة سوريا بكل المعاهدات الدولية المصادق عليها وبالأعراف الدولية إلى جانب إقرار علوية المعاهدات المصادق عليها على القانون (سيما وأن دستور 2012 أقرّ حق رئيس الجمهورية بإلغاء المعاهدات بعد الموافقة عليها)
- على سبيل المثال، نصت المادة الأولى من دستور جنوب أفريقيا على أن:  
"جمهورية جنوب أفريقيا دولة ديمقراطية ذات سيادة تقوم على القيم التالية:  
أ) الكرامة الإنسانية وتحقيق المساواة والنهوض بحقوق الإنسان ودعم حرياته.  
ب) عدم التفرقة بين المواطنين على أساس النوع أو الجنس.  
ج) سيادة الدستور وحكم القانون.  
د) الاقتراع العام للبالغين والسجل العام الوطني للناخبين، والانتخابات العادية، ونظام الحكم الديمقراطي القائم على تعدد الأحزاب لضمان المساءلة والشفافية والعلانية."

## 2. شكل الدولة وتقسيمها الإداري والسياسي

بالنسبة للتقسيم السياسي للدولة فيتم الخلط والتمييز دوماً بين ثلاث مصطلحات ومسميات مختلفة للدولة وهي:

1. دولة بسيطة.

2. دولة فيدرالية.

3. دولة كونفدرالية<sup>198</sup>.

الخيارات المتاحة أمام واضعي " دستور المستقبل " هي تحديد أيهما سيكون شكل الدولة السورية المستقبلية من ضمن هذه الخيارات<sup>199</sup>:

<sup>198</sup> راجع في تحديد أعمق لأشكال الدول : د. ساعد الشرفاوي . النظم السياسية في العالم المعاصر . القاهرة 2007 .

<sup>199</sup> يذهب رأي إلى أنه (بالنسبة لشكل الدولة لا يبدو أن مسألة شكل الدولة مطروح على بساط البحث، وذلك يعود لأسباب كثيرة تتلخص في أن النزاع السياسي في البلاد لم يكن يوماً انفصالياً، لذلك فكل حديث من هذا القبيل يبدو أنه يخدم أجندات غير سورية، فليست مشاكل سورية اليوم نابعة من أنها دولة بسيطة حتى نضع هذه المسألة قيد السؤال... وإن كان ذلك لا يعني أن للامركزية الإدارية هي النظام الواجب التطبيق مما يحقق نوع من التوازن بين المركزية السياسية المترافقة مع أدوات للرقابة وبين اللامركزية الإدارية لإدارة المناطق). انظر : ورقة بحثية بعنوان " مفهوم حقوق الإنسان في الدستور " أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

## الخيار الأول . الدولة البسيطة أو الموحدة:

هي تلك الدولة الموحدة التي تكون كتلة الأمة فيها واحدة وتكون السلطة فيها واحدة ودستورها واحد ، حتى وإن تعددت أقسامها الإدارية من مديريات وأقاليم وولايات ومحافظات ... الخ ومهما كانت الخلافات والفوارق المحلية بين هذه الأقاليم، أو تعددت وتنوعت أجهزة الحكم فيها.

و إذا كان المتصور أن الدولة البسيطة تأخذ بنظام الإدارة المركزية حيث تتجمع جميع سلطات ومظاهر الوظيفة الإدارية للدولة في أيدي الحكومة المركزية الموجودة في عاصمة البلاد والتي تمثل قمة الهرم الإداري الذي يتدرج من أسفل حيث الموظفين الإداريين في القري والأحياء والمصالح المختلفة يمثلون قاعدته بينما تكون ثمة وحدات إدارية وسيطة متعددة في المدن و المراكز ثم في الأقاليم والمحافظات ... الخ. إلا أن هذا بات نمطاً غير معهود في الأنظمة الديمقراطية وهو الخيار المأمول بالنسبة لسوريا.

فالأنظمة الديمقراطية تأخذ كلّها اليوم باللامركزية التي تعني إقرار استقلالية إدارية بالنسبة للجهات أو المحافظات. واللامركزية تقوم بالضرورة على هياكل منتخبة تتمتع بصلاحيات ذاتية (يمكن أن يضبطها الدستور أو يمكن أن يضبطها القانون) ولهذا السبب تصنّف هذه الهياكل ضمن "السلطة المحلية" ويجوز لها اللجوء إلى القضاء الإداري لحماية اختصاصاتها من تدخل السلطة المركزية.

أن اللامركزية تختلف عن المركزية ليس في الدرجة وإنما في الطبيعة، وأن الهيئة المحلية تتمتع بسلطة التسيير الذاتي الأمر الذي يجعلها بمثابة سلطة مضادة للحكومة، فضلاً عن أن اللامركزية تهدف إلى تحقيق ديمقراطية أوسع

وبالتالي فإن الخيار الأكثر ديمقراطية هو تبني الدولة أسلوب

اللامركزية فتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية

المستقلة، وبحيث تقوم هذه الأخيرة بوظيفتها الإدارية دون الخضوع أو الرجوع إلى السلطة المركزية، وإن كانت تخضع لرقابتها حتى لا تتعدم وحدة الاتجاه الإداري في الدولة.

وهذا يعني أن اللامركزية تختلف عن المركزية ليس في الدرجة وإنما في الطبيعة، وأن الهيئة المحلية تتمتع بسلطة التسيير الذاتي الأمر الذي يجعلها بمثابة سلطة مضادة للحكومة، فضلاً عن أن اللامركزية تهدف إلى تحقيق ديمقراطية أوسع.

وعليه فاللامركزية تتطلب تمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية الإدارية وبالشخصية المعنوية هذا من الناحية الإدارية.

أما من الناحية التشريعية فإن وحدة السلطة التشريعية في الدولة لا تمنع من تعدد التشريعات في الأقاليم المختلفة التابعة للدولة الموحدة إذا كان مصدر التشريع واحد ويتمثل في السلطة التشريعية في الدولة وهي البرلمان.

مع وجوب الحذر من أنه إذا لم تكن الهيئات المحلية منتخبة وإنما كانت معينة من قبل السلطة المركزية في العاصمة فإن هذا الوضع يجعل هذه الهيئات المحلية ضعيفة وتابعة للسلطة المركزية بشكل يقترب كثيراً من نظام

- المركزية الإدارية حتى لو كانت الهيئات المحلية تملك اختصاصات واسعة في المجال الإداري وتستطيع ممارستها بشكل مستقل عن السلطة المركزية وإنما فقط تحت رقابة هذه السلطة وأشرافها.
- ولذلك فإن البعض يميز بين النظام الذي تكون فيه الهيئات المحلية هيئات منتخبة ويجعل ذلك هو معني نظام اللامركزية الإدارية وبين النظام الذي لا تكون فيه هذه الهيئات منتخبة ويسميه نظام عدم التركيز الإداري.
- بالتالي فإن ما ينبغي أن يتضمنه الدستور الجديد حول قضايا اللامركزية ينبغي أن يتضمن الآتي<sup>200</sup>:
1. وجوب النص في الدستور السوري الجديد على الاطار العام لنظام الادارة المحلية في سوريا من حيث تقسيم سوريا الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية.
  2. النص على أن النظام الإداري في سوريا يعتمد على اللامركزية والحكم المحلي الديمقراطي، ويشرف المواطنون من خلال ممثليهم المنتخبين في المحليات على الأنشطة الاقتصادية والخدمات العامة.
  3. تحديد اختصاصات السلطات الإدارية المختلفة وحدود عملها .
  4. بيان قواعد وضوابط انتخاب أعضاء المجالس المحلية .
  5. ضرورة إدراج الضمانات الدستورية لحماية استقلالية السلطة المحلية عن السلطة المركزية وهي قضاء إداري مختص في البتّ في النزاعات التي يمكن أن تنشأ بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.

### الخيار الثاني . الدولة الفيدرالية أو الاتحادية:

تتكون الدولة الفيدرالية من دويلات أو مقاطعات يتوافر لها صفة الدولة من الناحية الداخلية فيكون لها برلمانها وقوانينها وحكومتها المحلية وقضاؤها الخاص وموظفوها وسكانها وميزانياتها المستقلة إلي غير ذلك من الأمور التي قد تختلف فيها أختلافاً ظاهراً مع أي دويلة أو ولاية أو مقاطعة أخرى داخل نفس الاتحاد .

لكن هذه الدول تفقد في الغالب كامل صفتها الدولية ولا تعد دولة من أشخاص القانون لدولي بحال ، إذ أن هذه التكوينات جميعاً تدخل في تكوين دولة أكبر هي دولة الاتحاد التي يكون لها هيئاتها السيادية التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس سيادتها علي جميع التكوينات الداخلة فيها ويكون إقليمها هو مجموع أقاليم وأراضي هذه التكوينات وشعبها هو مجموع أبناء هذه التكوينات أيضاً .

بعبارة أخرى فإن الدولة الفيدرالية أو الاتحادية تتكون من دولتين أو أكثر في نظام سياسي وقانوني جديد تتنازل بموجبه الدول المتعاقدة عن كل سيادتها الخارجية وعن بعض سيادتها الداخلية الى الهيئة المركزية التي يؤلفها الاتحاد. وهذه الهيئة الجديدة هي حكومة بالمعنى الكامل للكلمة مستقلة عن الدول الاعضاء. وتعلو عليها في ما تصدره من قوانين، وما تتخذه من قرارات.

<sup>200</sup> نتيجة التشبيك مع قطاع اللا مركزية .

فالدولة الفيدرالية تتمتع بشخصية دولية تسمح لها بممارسة كل الحقوق الخاصة بالدولة السيدة على مستوى العلاقات الدولية وتصرفاتها على هذا الصعيد ملزمة كلياً لجميع الدول الداخلة في الاتحاد التي تندمج شخصيتها بشكل تام في النظام الفيدرالي.

وتكون قوانين وقرارات وأعمال دولة الاتحاد في حدود الاختصاصات المعطاة له ملزمة ونافاذة في جميع الدول أو الوحدات التابعة والداخلة ضمن الدولة الفيدرالية ودون أن يتوقف ذلك على إرادة سلطاتها حتى لو جرى التنفيذ من خلال هذه السلطات وليس بشكل مباشر من قبل هيئات الاتحاد . ولا تعد هذه الدول أو المقاطعات مجرد أقسام إدارية كالشأن في الدولة البسيطة ولا تعد أمورها واختصاصاتها من موضوعات القانون الإداري بل من صلب موضوعات القانون الدستوري حيث يكون ما لها من اختصاصات وسلطات محدداً بموجب الدستور الاتحادي نفسه ولا يجوز لسلطات الاتحاد المساس به إلا في ضوء أحكام الدستور كما لا يجوز لها إلغاءه أو تعديله إلا عن طريق تعديل الدستور نفسه ووفقاً للطرق والاساليب التي يحددها الدستور لهذا التعديل وفي التوقيعات التي ينص عليها الدستور لاستحداث تعديلاته أو نفاذها.

بالتالي فإن إن الدولة الاتحادية أو الفيدرالية المركزية هي دولة كاملة ذات سيادة داخلية وخارجية لكنها تتكون أو تتركب من مجموعة من الدول أو المقاطعات ذات نظم سياسية وقانونية وإدارية مختلفة وهذا هو وجه الخلاف بينها وبين الدولة البسيطة أو الموحدة .

بقي أن نقول إن التكوينات الداخلة ضمن الدولة الاتحادية لا تكتسب صفة الدولة في المحيط الدولي حتى وإن وصفت بذلك في دستور الاتحاد وتعد الحروب التي تقوم داخلها أو بينها وبين أي دولة أخرى من ذات الاتحاد من قبل الحروب الأهلية أو المحلية التي تخضع لأحكام القانون

إن الدولة الاتحادية أو الفيدرالية المركزية هي دولة كاملة ذات سيادة داخلية وخارجية لكنها تتكون أو تتركب من مجموعة من الدول أو المقاطعات ذات نظم سياسية وقانونية وإدارية مختلفة وهذا هو وجه الخلاف بينها وبين الدولة البسيطة أو الموحدة

الداخلي دون القانون الدولي.

وتعتبر سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية ويوغسلافيا السابقة أبرز أمثلة دول الاتحاد المركزي في العصر الحديث .

**دوافع الاتحاد الفيدرالي والمعايير التي يقوم عليها:**

إن هذه الدوافع تختلف من دولة اتحادية لأخرى :

1. فقد يكون ثمة عوامل مشتركة، كالعرق، واللغة، والدين، تلعب دوراً مباشراً في النقاء الارادات الوطنية والاتفاق على صيغة مستحدثة من العمل المشترك.
2. وقد تكون عوامل التاريخ، أو الجغرافيا، أو المصالح الاقتصادية الهامة هي الدافع الاساسي لعملية التقارب الوثيق بين كيانات سياسية مختلف، بحيث ينجم عنها واقع قانوني جديد تلتزم فيه هذه الكيانات بملء رغبتها وإرادتها.

والإشارة هنا الى المشاركة الطوعية أو الاختيارية تعكس إنتفاء الصفة الارغامية للتعاقد كما هي الحال عليه في الانظمة الموحدة. فالمفهوم الفيدرالي يقوم على الحرية والتفاهم بين أطرافه. وهي سمة التعددية الايجابية. فالحكومات الوطنية، التي تتألف منها الدولة الاتحادية، تستطيع دائماً الاحتفاظ بحرية الحركة في ما يختص بتنظيمها الداخلي، وتشريعها القانوني، وما يلزم من سلطة عامة لضمان هذا النظام فهي، وبالرغم من الربط الاتحادي تبقى دولاً لها شخصيتها القانونية.

برغم ذلك فلا ينبغي تجاهل أن بعض دوافع ومبررات هذا الخيار في بعض الحالات قد يكون هو تفتيت السلطة الحاكمة وإضعافها كما حدث في المثال الألماني حيث تم فرض الشكل الفدرالي لألمانيا من قبل دول الحلف على إثر الحرب العالمية الثانية وانهزام ألمانيا فيها وذلك لتفتيت السلطة فيها وإضعافها وحتى لا تعود إلى سالف قوتها السابقة التي دفعتها إلى رغبة في التوسّع والهيمنة.

وتتنوع الطرق الدستورية التي تتوزع بها الاختصاصات بين سلطات الاتحاد المركزية والسلطات المحلية للدول الداخلة فيه وذلك حسب قوة الاتحاد التي تبلغ أقصى مداها حين يحدد دستور الاتحاد اختصاصات الدول الداخلة فيه علي سبيل الحصر بحيث تكون السلطات الاتحادية هي صاحبة الاختصاص العام في كل ما لم يرد به نص في الدستور وقد تكون درجة الوحدة أقل حين يحدد الدستور سلطات الدولة المركزية تاركاً للسلطات المحلية الاختصاص العام بكل ما لم يرد فيه نص .

أما الطريقة الثالثة فهي تلك التي يتولى فيها الدستور تحديد الاختصاصات المركزية والاختصاصات المحلية ، ويعييبها أنها طريقة تحكيمية جامدة تثير الكثير من المنازعات وتؤدي إلي عدم الاستقرار ، ذلك أنه مهما كان مدى اتساع النصوص ومرونتها فإنها لا يمكن أن تشمل حكم كل حالة من حالات الواقع العملي المتطور دائماً بتطور الظروف والذي يحدث فيه دائماً من الوقائع والاحداث ما لم يكن يخطر ببال واضعي هذه النصوص . ويتضح من العرض السابق للدولة الاتحادية الفيدرالية أنه :

يشبه الدولة المركزية الموحدة من حيث أن كلا منهما دولة واحدة تتمتع بكامل شخصيتها المعنوية المستقلة داخلياً ودولياً .

ولكن يبقى مع ذلك ثمة فوارق كبيرة بين هذين الشكلين من أشكال الدول :

1 ذلك أن الأمور داخل الدول الموحدة إنما تتعلق بالمسائل الإدارية فقط وتنصب على النشاط الإداري للدولة من حيث مركزيته أو لا مركزيته ويكون موضوعه خاصاً بموضوعات القانون الإداري للدولة ولا يرقى إلي مستوى موضوعات القانوني الدستوري .

أما داخل نظام الدولة الاتحادية الفيدرالية فإن الأمر يخضع للنشاط الحكومي في مجموعة وتأخذ التكوينات الداخلة في الاتحاد شكل الدولة وتكون لها سلطة أصيلة نابعة من دستورها الخاص.

2 كما أن الدولة الفيدرالية تفترض تعدد القوانين بتعدد الدول الداخلة في الاتحاد وتعدد الأنظمة السياسية والإدارية والقضائية بالتبعية.

في حين يفترض وحدة هذه الأمور جميعاً في الدول البسيطة الموحدة حتى لو كانت تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كاملاً .

3 كما أن توزيع السلطات في الدول الموحدة يكون من قبل السلطات المركزية دون أية سلطة في ذلك للسلطات المحلية. أما في الدول الاتحادية فإن الدستور الاتحادي هو الذي يتولى توزيع الاختصاصات .  
وقد لاحظ الكثيرون أن نظم الاتحاد الفيدرالي ربما تكون أفضل النظم المناسبة لطبيعة العصر الحديث لما تسمح به من تكوين أمم ضخمة متعددة الأعراق والأجناس والأقاليم بما ينطوي عليه ذلك من ضخامة الموارد وتعاضم الامكانيات المادية والبشرية والمعنوية التي توفر أعظم السبل للنهضة الشاملة والتقدم المطلوب في عالم اليوم وما يتطلبه من موارد ضخمة لا بد أن تتوافر لأي دولة لملاحقة ثورة التكنولوجيا والعلوم الحديثة.  
كذلك فإن نظام الاتحاد الفيدرالي يحقق تنوعاً ديمقراطياً كبيراً في النظم السياسية والإدارية والقانونية بما يسمح به من قيام أفضل النظم التي تتناسب الاعتبارات المحلية الخاصة بكل دولة أو جماعة سياسية داخله فيه و دون أن يمنع من قيام وحدة وطنية حقيقية علي أسس سليمة تحول دون طغيان أي مجموعة . كذلك فإنه بتعدد النظم وتنوعها وتفاعلها تتراكم خبرات كبيرة تسري فوائدها على الجميع.

عند مناقشة هذا الخيار بالنسبة لسورية فينبغي هنا استحضار تاريخ سوريا وتحديدا تجربتها في هذا المجال فالظرف الذي وقع فيه لأول (ولآخر ) مرّة اعتماد الخيار الفدرالي لسوريا كان خياراً مسقطاً فرضته قوى الانتداب الفرنسي.

وهنا ينبغي أن نتساءل عند طرحنا هذا المقترح هل أن حجم سوريا يفرض قيامها على شكل فدرالي يستوجب إحداث دول أعضاء وبالتالي يتطلب رسم حدود كل دولة من هذه الدول الأعضاء. وباعتبار الوضع

المرج الذي تعيشه سوريا اليوم والعنف المسلح الذي تعاني منه هل أن طرح تنظيم للدولة يتطلب مفاوضات للاتفاق حول عدد المقاطعات التي سيتم إحداثها وحدوده من شأنه أن يساعد على رفع رهان السلم الشامل والاستقرار؟  
لا نعتقد ذلك ولهذا الغرض نرى أن الخيار الفدرالي ليس أفضل خيار بالنسبة لدولة سوريا.

كما أن السؤال الذي ينبغي التفكير في الإجابة عنه قبل اتخاذ مثل هذا القرار هو ما هي الفائدة التي يمكن أن تحصل من مثل هذا الخيار؟ ما الذي يميّزه عن الشكل البسيط للدولة؟ كل هذا دون اعتبار أن هذا الخيار مكلف.

### الخيار الثالث . الاتحاد الكونفدرالي أو التعاهدي:

( وهو نوع من الاتفاق بين دول لإقامة نوع من الصلات المميزة بين بعضها البعض، والتشاور لاتخاذ مواقف مشتركة على المستوى الدولي. والبارز في هذا النوع من التعاهد عدم وجود مؤسسات سلطوية بالمعنى الكامل للكلمة.

وتتنوع الطرق الدستورية التي تتوزع بها الاختصاصات بين سلطات الاتحاد المركزية والسلطات المحلية للدول الداخلة فيه وذلك حسب قوة الاتحاد التي تبلغ أقصى مداها حين يحدد دستور الاتحاد اختصاصات الدول الداخلة فيه

إذ أن لكل دولة الحق في الاحتفاظ بكامل شخصيتها المستقلة، وعدم الالتزام بأي قرار إلا بما يتناسب ومصالحها الخاصة).

لن يتم عرض هذا النموذج ضمن الخيارات المطروحة باعتبار أن مبدأ " وحدة الدولة السورية" هو من المقومات الرئيسية التي عليها مشروع " الاجندة الوطنية " وهو ما يتعارض مع هذا الخيار الذي يقوم على " التقسيم " ومن ثم " التعاون " بين " المقسم " . فضلاً عن أن هذا الشكل لم يعد معمولاً به اليوم حتى أن التجارب التاريخية التي تبنته على غرار الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا فهي لم تستقرّ على شاكلتها تلك وتحولت إلى دولة اتحادية أي فدرالية . فضلاً عن أن هذا الخيار ليس مطروحاً من قبل قوى المعارضة ولا من قبل الطرف الحاكم حالياً .

لكن يتعين علينا الإشارة هنا إلى أن التوجهات الدستورية الحديث ترى أن الدستور الذي يحدّد شكل الدولة لم يعد الخيار أمامه مجرّد خيار ثنائي بين دولة موحدة و دولة فدرالية. إذ بين هذين الشكلين للدولة توجد مجموعة من الصيغ التي يمكن اختبارها: بدءاً بالدولة الموحدة اللامركزية، وصولاً إلى نظام الفدرالية الجهوية ( النموذج الجنوب ) و مروراً بالدولة الجهوية ( النموذج الإيطالي ) أو «دولة الأقاليم المستقلة» حسب ( النموذج الإسباني ) . لكن ما يمكن ملاحظته هو النفور المتزايد لنموذج الدولة الموحدة المركزية الذي يعتبر مرادفاً للتمركز الحاد للسلطات. و في المقابل فإنّ المدرسة الدستورية الجديدة توصي بالتوازن بين السلطات على كلّ المستويات بما في ذلك بين هياكل الدولة ذاتها.

وهو ما يؤول إلى ما جرت تسميته ب «التقسيم العمودي للسلطة .» والمقصود به هو وجود جماعات محلية داخل الدولة تتسم باللامركزية متفاوتة الدرجة يتولّى الدستور تحديد مستوياتها و وضعها القانوني كما يضمن في الوقت ذاته وجودها و حقّها في تسيير شؤونها باستقلالية مع منحها الوسائل المادية اللازمة لذلك. علماً أن هذا التمشي لم يعد حكراً على الدساتير المسماة «بالفدرالية» . فهو معمول به أيضاً و بشكل متزايد في الدول «الموحدة» حيث نجد مبدئياً مركزاً واحداً للنخب السياسي و القانوني. و حتى في هذا الصنف من الدول فإنّ بعض القرارات التي تهتمّ الحياة اليومية للمواطنين نجدها تصدر عن سلطات تعمل عن مقربة من هؤلاء على المستوى المحليّ.

و وفقاً لهذا المنظور، فإنّ دور المحكمة الدستورية يبدو حاسماً : حيث تعود لها بمقتضى إحالة صريحة واردة في الدستور صلاحية البتّ في تنازع الاختصاص بين الدولة و مختلف الجماعات الأخرى<sup>201</sup>.

أيضاً ينبغي أن يتضمن الدستور حسماً للتقسيم الإداري للدولة ما بين نظامي المركزية أو اللامركزية .

علماً أن اللامركزية ماهي الا أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونياً . وهي بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية .

أولاً . اللامركزية السياسية : هي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة ( التشريعية والتنفيذية والقضائية ) بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الكانتونات أو غيرها من

<sup>201</sup> المدرسة الدستورية الجديدة : الشكل الجديد للمسار التأسيسي . مرجع سابق . ص 6 .

الوحدات السياسية . حيث تمارس الوحدات المذكورة سيادتها الداخلية، ففقيم برلماناً وتتشئ حكومة ، وتسئ التشريعات وتحكم بموجبها .

وتهدف اللامركزية السياسية إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديمقراطياً سلطة أكبر في عملية صنع القرار سواء خلال مرحلة الاعداد والتخطيط أو التنفيذ .

ثانياً اللامركزية الإدارية : هي أسلوب إداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة على أساس إقليم ي أو موضوعي . وهي بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الإدارية وفي إمكان قيامها في الدول المركبة والدول البسيطة على السواء .

### 3 . شكل نظام الحكم

نظام ملكي أو نظام جمهوري.

لا يوجد جدل أو انقسام في سورية حول شكل نظام الحكم وسط إجماع على الاحتفاظ بنظام الحكم الجمهوري . لذلك لن يتم التوسع في هذا المجال .

### 4 . طبيعة النظام السياسي:

التي تتحدّد من خلال كيفية تكريس مبدأ الفصل بين السلط وضبط قواعد التنظيم الهيكلي والوظيفي للسلطات المعنية (التشريعية والتنفيذية).

ساد الدستور السوري لعام 1973 والدستور الأخير لعام 2012 نظام حكم متداخل غير واضح ويأخذ بعض الملامح من كل نظام على حدّة .

من جهة كان نظاماً أقرب إلى النظام الرئاسي يمنح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة جداً، ومن جهة أخرى يعتمد جهاز حكومي تنفيذي قوي نسبياً.

ولم يكن نظاماً برلمانياً نصف رئاسي كما هو الحال في فرنسا لأنه لا يعتمد نتائج الانتخابات البرلمانية في تشكيل الحكومات المتعاقبة بل هو بعيد فعلا عن ذلك .

وبالتأكيد ليس نظاماً برلمانياً صافياً يكون فيه الرئيس أو الملك منصباً فخرياً لا صلاحيات حقيقية لديه مقابل صلاحيات الحكم التي تتحصر بالفائز بالانتخابات البرلمانية كالنظام البريطاني أو الهندي.

سيكون أمام واضعي الدستور السوري الجديد تبني أي من الخيارات الاربعة المتاحة<sup>202</sup> . وهي :

الخيار الأوّل . النظام الرئاسي.

الخيار الثاني . النظام البرلماني.

<sup>202</sup> راجع أيضاً : المدرسة الدستورية الجديدة : الشكل الجديد للمسار التأسيسي . مرجع سابق . ص 7 .

- الخيار الثالث . نظام حكومة الجمعية او النظام المجلسي .  
الخيار الرابع . النظام شبه الرئاسي . المختلط .

### الخيار الأول . النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الاستقلالية العضوية بين السلطتين التشريعية والرئاسية وعلى مبدأ التخصص الوظيفي لكل منهما لكن هذا لا يعني إطلاقاً أنه نظام يكرس عزلة السلطتين عن بعضهما البعض بما يهدد بتفكك الدولة كل ما في الأمر أن وسائل التعامل والرقابة المتبادلة بينهما تختلف عن تلك التي هي معتمدة في النظام البرلماني ويعرف النظام الرئاسي بالعكس بكونه نظام توازن بين السلط تؤمّنه آليات الفرامل والموازنة Checks and balances .

وخلافاً لظاهر الحال فإن هذا النظام لا يجعل السلطة التنفيذية مركزة بيد رئيس الجمهورية ( برغم انه يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ) إذا أن هنالك نظام مساءلة في النظام الرئاسي متمثلة في آلية الملاحقة الجزائية Empeachment والتي بمقتضاها يمكن إقالة رئيس الجمهورية لوضعه بيد القضاء في صورة ارتكابه جريمة أو ارتكابه خرقاً للدستور .

صحيح أن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي لا يخضع للمسؤولية السياسية أمام الكونغرس (السلطة التشريعية) وهو ما يكفل الاستقرار السياسي لكن يجب إدراك أنه في المقابل:

لا يجوز لرئيس الجمهورية حل الكونغرس (سواء تعلق الأمر بمجلس النواب أو مجلس الشيوخ) .

لكن وبالأخص إن رزمة الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية تمّ وضعها في الولايات المتحدة بشكل يكرس مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية أمام السلطة التشريعية ولو كانت مسؤولية غير مباشرة. وبالفعل فإن كل رئيس للجمهورية يواجه بعد سنتين من حكمه انتخابات تشريعية Mid Terms Elections يمكن أن تؤدي إلى انتخاب الشعب لأغلبية مناهضة له أي انتخاب أغلبية من الحزب المنافس له وهذا الخيار الشعبي هو بمثابة تعبير عن عدم رضا الناخبين على أداء رئيس الجمهورية السياسي وتعمده اختيار أغلبية من شأنها أن تعرقل الخيارات السياسية لرئيس الجمهورية وذلك من خلال انتهاج سياسة تشريعية غير ملائمة للخيارات السياسية لرئيس الجمهورية (خاصة وأن الرئيس لا يجوز له التقدّم بمشاريع قوانين بطريقة رسمية أو مباشرة .

الإشكال بالنسبة للنظام الرئاسي

هنالك عديد الأنظمة التي استلهمت من التجربة الأمريكية بخصوص النظام الرئاسي (التي تبقى التجربة الوحيدة الناجحة اليوم في ضمان التوازن بين السلطتين السياسيتين وهما التنفيذية والتشريعية تحت رقابة سلطة قضائية مستقلة) لكن ما ينبغي التذكير به هو أن كل الدول التي استلهمت من هذا النظام سواء دول أمريكا اللاتينية أو الدول الإفريقية أو حتى الدول العربية فشلت في نقلها النظام الرئاسي الذي انحرف في كل هذه الأنظمة بسرعة من نظام رئاسي إلى نظام رئاسوي أي نظام يحتلّ فيه رئيس الجمهورية مكانة مركزية ويهيمن على كلّ السلط حيث أنه يجمع بين

اختصاصات رئيس الحكومة في النظام البرلماني واختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي مع إعفائه من كل أوجه المسؤولية سواء كانت سياسية أو جزائية.

وفي الواقع من الصعب جدًا إرساء النظام الرئاسي في دول أخرى (وأثبتت التجربة ذلك) ويصعب هذا الأمر بصفة خاصة في الأنظمة العربية وترجع هذه الصعوبة أولاً إلى خصوصيات التجربة الأمريكية وثانياً إلى خصوصيات المجتمعات العربية

- أما فيما يتعلق بخصوصيات التجربة الأمريكية فإن نجاح النموذج الرئاسي فيها يعود :

○ أولاً إلى تقاليدھا السياسية التي تجعل من القضاء (الذي له دور هام في ضمان احترام الدستور بما في ذلك ضمان احترام الفصل بين السلطات من قبل رئيس الجمهورية ومن قبل الكونغرس على حدّ السواء<sup>203</sup>) سلطة مستقلة وقوية بحكم استقلالها هذا .

○ وثانياً إلى الطابع الفدرالي أي الاتحادي للدولة والذي من شأنه أن يحول دون تمركز السلطة بيد شخص أو سلطة .)

- أما السبب المتعلق بخصوصيات المجتمعات العربية فيكون في كون هذه المجتمعات لها تقاليد تتميز بتمسكها

بالزعامات وبوجوه أو شخصيات ترى أن خلاص الدولة والمجتمع وبين أيديها وباعتبار أن النظام الرئاسي يقوم على اختزال السلطة التنفيذية بيد شخص رئيس الجمهورية وعدم وجود حكومة بل فريق عمل يساعد الرئيس في ممارسة سلطته وفريق يعينه رئيس الجمهورية دون حاجة إلى تركية من السلطة التشريعية وهو مسؤول حصرياً أمامه فمن السهل لمثل هذه المنظومة المسنودة بثقافة الزعامة الفردية والشخصية أن ينحرف بسرعة من نظام توازن بين السلطات إلى نظام هيمنة شخص على السلطة وعلى المجتمع.

المجتمعات العربية تتميز بتمسكها بالزعامات أو شخصيات ترى أن خلاص الدولة والمجتمع وبين أيديها وباعتبار أن النظام الرئاسي يقوم على اختزال السلطة التنفيذية بيد شخص رئيس الجمهورية وعدم وجود حكومة بل فريق عمل يساعد الرئيس في ممارسة سلطته وفريق يعينه رئيس الجمهورية دون حاجة إلى تركية

### الخيار الثاني . النظام البرلماني:

- ميزة هذا النظام أنه يقوم على سلطة تنفيذية ثنائية غير متكافئة مركبة من :

○ رئيس دولة من جهة (ملك أو رئيساً للجمهورية حسب شكل النظام) يقتصر على الاضطلاع بصلاحيات رمزية تشريفاتية ولهذا السبب يكون منتخبا من قبل البرلمان لا من قبل الشعب في صورة ما إذا تعلّق الأمر بنظام جمهوري.

○ ومن حكومة على رأسها رئيس حكومة من جهة ثانية تنبثق عن حزب أو ائتلاف حزبي في البرلمان ولا يمكن لها أن تعمل في غياب مساندة هذا البرلمان لها أي ثقته بها.

<sup>203</sup> أنظر مثلاً قرار المحكمة العليا الأمريكية, Mayer vs United-States لسنة 1926 وقرار ذات المحكمة Ins v Chadha لسنة 1983

ولعل السؤال والتحدي هنا هو كيف يمكن أن يسير مثل هذا النظام في دولة عاشت مذ عقود على وقع الاستبداد وبالتحديد في غياب تامّ للحركات السياسية؟

بمتابعة ما حدث في كل الدول التي عرفت حراكا شعبيا أدى إلى مسار انتقال ديمقراطي (وهذا لا يخص فقط دول المنطقة العربية إذ يمكن أن نلاحظ نفس الظاهرة في دول أوروبا الشرقية بعد سقوط الاتحاد السوفياتي) يمكن أن نلاحظ طفرة حزبية مباشرة بعد سقوط الدكتاتوريات وفسح المجال للعمل السياسي فهناك عدد هائل أحيانا من الأحزاب السياسية التي تولد وتشعر في النشاط في الفضاء العام.

في هذه الحالة (وإن كان الأمر يتوقف إلى حد بعيد على طبيعة نظام الاقتراع الذي سيتمّ اعتماده هل سيكون نظام الأغلبية أم نظام التمثيل النسبي) سيكون التمثيل داخل البرلمان مفتتا بين عدد كبير من الأحزاب مما يستوجب قيام حكومة ائتلافية.

والمعروف على الائتلافات الحكومية أنها صعبة التكوين لأنها تقتضي مشاورات وتنازلات من الأطراف المرشحة للتحالف لكن أيضا المعروف عنها أنه من الصعب الحفاظ عليها إذ يمكن للائتلاف أن يتفكك عند مواجهة الحكومة أول مسألة تتطلب موقفا أو قرارا حازما . علما وأن حكومات الدول التي تشهد مرحلة انتقالية مرشحة لمواجهة مثل هذه المواقف باستمرار لأنها مطالبة بالقيام بكل الإصلاحات التشريعية والمؤسسية التي يتطلبها الانتقال الديمقراطي

تبعا لذلك يمكن أن ندرك بوضوح أن النظام البرلماني بالنسبة لدول ذات نظام سياسي لا عهد له بالتقاليد الديمقراطية وفي منظومة حزبية تعددية يمكن أن يؤول إلى انعدام الاستقرار السياسي وبالتالي أن يعوق المشروع الديمقراطي.

بالنسبة لسورية يذهب رأي إلى أنه ( تتطلب النظم البرلمانية لنجاحها وجود حياة حزبية وأحزاب قوية ومستقرة قادرة على إفراز حكومات تعبر عن استقرار سياسي يخدم مشروعا تقدمه هذه الأحزاب، وأكثر ما يخشى في المراحل التي تلي النزاعات الحادة كما هو الحال في سورية أن يكرس واقع التقسيم الطائفي والعرفي ليطغى على كامل مرافق الدولة، وذلك لغياب المؤسسات الحزبية القادرة على تقديم مشاريع متنوعة تسمح للمواطن الاختيار بينها<sup>204</sup> ).

### الخيار الثالث . نظام حكومة الجمعية او النظام المجلسي:

يقصد عموماً بنظام حكومة الجمعية النيابية ذلك النظام الذي تكون فيه تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية واندماجها فيها.

ونلاحظ هنا انعدام التساوي أو المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإنما هناك تبعية لإحدى السلطتين الأخرى وخضوعها لأوامرها خضوعاً تاماً.

<sup>204</sup> انظر : ورقة بحثية بعنوان " مفهوم حقوق الانسان في الدستور " أعدت لصالح مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سورية .

في حقيقة الأمر عن هذا النظام لم يطبق كثيراً وقد طبق لأول مره في فرنسا عام 1792 واستمر هذا الوضع حتى عام 1795 ثم عادت إليه عقب ثورة عام 1848 ولكنه لم يدم طويلاً .

ويبدو جلياً إن نظام حكومة الجمعية النيابية غالباً ما يظهر بعد الثورات والانقلابات وفي فترات عدم الاستقرار السياسي بيد أنه ينتهي سريعاً، أي أنه يمكن القول إنه خيار تكتيكي لا إستراتيجي .

#### أ الأسس والمتطلبات لنظام حكومة الجمعية النيابية:

1- تركيز السلطة بيد البرلمان.

2- تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان.

3- الدمج بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

#### ب مزايا نظام حكومة الجمعية:

1- إنه يمثل مرحلة انتقالية تستطيع الدول من خلالها تجاوز مرحلة حرجه من تاريخها .

2- إنه ستكون هناك هيئة تنفيذية وليس مجرد شخص واحد مما يعطي- كما يرى مؤيدو هذا النظام- إمكانية تعدد الآراء وبالتالي تعدد الآراء والحلول وشمولية الرؤية.

3- إن الهيئة التنفيذية مسؤولة مسؤولية سياسية أمام البرلمان مما يمنع استبداد السلطة التنفيذية.

4- إن الشعب من الناحية النظرية هو من يمارس السلطة الحقيقية وهي الديمقراطية الحقيقية بل يرى البعض إن النظام المجلسي هو أكثر النظم ديمقراطية.

#### ج . عيوب نظام حكومة الجمعية. :

1- إن نظام حكومة الجمعية النيابية يمنع استبداد السلطة التنفيذية بيد أنه لا يحول دون إمكانية استبداد الهيئة التشريعية "البرلمان".

2- من الناحية العملية هناك هيئة تابعه للسلطة التشريعية هي من تنفذ القوانين وليس الشعب أي إن السلطة الحقيقية هي لهؤلاء- الهيئة التشريعية- لا الشعب.

3- إن إدماج السلطات كلها بيد سلطة واحدة سيؤدي إلى الاستبداد والقضاء على الديمقراطية تدريجياً.

4- إن نجاح نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا يعود للظروف الخاصة بسويسرا، بيد أنه فشل فشلاً ذريعاً في دول وقاد إلى الاستبداد والديكتاتورية كما حدث في فرنسا بعد الثورة الفرنسية لعام 1789 وفي تركيا بعد سنة 1924.

بكل الأحوال لا يوصى بالتفكير بهذا الخيار أولاً لأنه نظام مهجور لم يعد معتمدا اليوم أو يكاد وثانياً لأن المفروض تناول الخيارات التي تضمن حكماً معتدلاً وتوازناً بين السلط والحال أن النظام المجلسي هو نظام تهيمن فيه السلطة التشريعية أي البرلمان على السلطة التنفيذية.

**الخيار الرابع . النظام شبه الرئاسي . المختلط:**

النظام شبه الرئاسي أو ما يعرف أيضا بالنظام الرئاسي-البرلماني. هو نظام خليط بين النظام الرئاسي و البرلماني. يكون فيه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكان في تسيير شئون الدولة. وتوزيع هذه السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يختلف من بلد إلى آخر<sup>205</sup>. علماً أن هناك صيغا متعددة للمزج بين آليات النظام البرلماني وآليات النظام الرئاسي ولهذا يُطلق عليه تسمية النظام المختلط . يختلف هذا النظام عن النظام البرلماني في أن رئيس الجمهورية يتم اختياره من قبل الشعب.

يختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله اذا أراد.

والأنظمة شبه الرئاسية تقوم على دستور يشمل قواعد يتميز بها عن النظام البرلماني و قواعده سائدة في المجتمع ، فهي تقرر في دساتيرها انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب و هو يتمتع بسلطات خاصة، و كذا وجود رئيس وزراء أو وزير أول يقود الحكومة التي كما ذكرنا يستطيع البرلمان إسقاطها. فهو كما ذكرنا سالفا نظام مختلط يجمع بين النظامين البرلماني و الرئاسي و من أمثلة الأنظمة شبه الرئاسية النظام الفرنسي و النظام البرتغالي. والنظام الفنلندي والنمساوي.

**أ . مظاهر النظام شبه الرئاسي**

- 1 ثنائية السلطة التنفيذية إذ يوجد رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية.
- 2 يقوم البرلمان بمراقبة تشمل الحكومة بعدة وسائل والحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن برنامجها ويمكنه سحب الثقة منها .
- 3 يمكن للسلطة التنفيذية حل البرلمان .
- 4 تشارك السلطة التنفيذية ومناقشتها داخل البرلمان .

والأنظمة شبه الرئاسية تقوم على دستور يشمل قواعد يتميز بها عن النظام البرلماني وقواعده سائدة في المجتمع، فهي تقرر في دساتيرها انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب وهو يتمتع بسلطات خاصة، و كذا وجود رئيس وزراء أو وزير أول يقود الحكومة

**ب . مزايا النظام شبه الرئاسي :**

1. ثنائية السلطة التنفيذية أي الجمع بين رئيس الجمهورية والوزير الأول .
2. مسؤولية الحكومة أمام البرلمان أي إعطاء الثقة أو سحبها .
3. وجود تعددية حزبية إذ تلعب الأحزاب السياسية دورا رئيسيا في الانتخابات على مختلف مستوياتها ( بلدية، برلمانية، رئاسية )

<sup>205</sup> راجع بصورة تفصيلية حول هذا النظام وكيفية تصميمه في النصوص الدستورية : النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة . الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي . سوجيت شودري . ريتشارد ستايسي . دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك . المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . سنة الاصدار 2014 .

4. الجمع بين خصائص الديمقراطية التمثيلية " انتخاب النواب " ، والديمقراطية المباشرة " انتخاب رئيس الجمهورية " ، والديمقراطية شبه المباشرة " الاستفتاء ".

### ج . عيوب النظام شبه الرئاسي :

1. المشكلة الأساسية التي تواجه هذا النظام هي عندما تتصادم مصالح رئيس الجمهورية مع مصالح رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل مصالح البرلمان. وهذه المشكلة عرفت في السياسة الفرنسية "بمشكلة التعايش المزدوج". وهي الحالة التي يتم فيها اختيار رئيس الجمهورية من إتجاه فكري مناقض للاتجاه الذي يمثله رئيس الوزراء. وعليه فمن الواجب على رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ان يتعاونوا وأن يتحدا لكي تتجح الحكومة وتحقق أهدافها.
2. إساءة استخدام قانون الطوارئ من قبل رئيس الجمهورية.
3. إمكانية قيام رئيس الجمهورية بإساءة استخدام حقه في استفتاء الشعب كما هو سائد اليوم في كثير من الدول ذات النظام شبه الرئاسي.
4. هيمنة رئيس الجمهورية إذ يعتبر في المركز المنفوق والوزارة أقرب إلى سكرتاريا .
5. عدم مسؤولية رئيس الجمهورية إلا في حالة الخيانة العظمى .
6. تصادم مصالح رئيس الجمهورية مع مصالح رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل مصالح البرلمان .
7. صعوبة الائتلاف الحكومي بين الأحزاب .

ولعل التوصيف السابق ينطبق على صورة واحدة من صور هذا النظام المختلط . وهي الصورة التي تبنت النموذج الفرنسي في تطبيق هذا النظام . علماً أن ثمة صوراً أخرى أفرزت نماذج أكثر ايجابية في التطبيق ولعل أبرزها هو النموذج البرتغالي والذي يختلف عن النظام الفرنسي والحكمة فيه والتي تفسر نجاحه هو أن توزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة تمت بشكل ذكي

بالفعل أسند الدستور البرتغالي لرئيس الجمهورية الذي ينتخب مباشرة من قبل الشعب فقط ملكات ردع دون إسناده ملكات إقرار أي أن سلطاته هي سلطات منع وليست سلطات تدخّل إيجابي.

والمقصود بهذا أن لرئيس الجمهورية فقط حقّ ردّ القوانين المصادق عليها من قبل البرلمان وحقّ حلّ البرلمان وذلك دون طلب من رئيس الحكومة. ولا يتمتع رئيس الجمهورية مثلاً كما هو الشأن بالنسبة للنظام الفرنسي (أو للنظام التونسي بمقتضى دستور 2014 والذي بدأ بإفراز إشكاليات في العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة) بصلاحيات في مجال السياسة الخارجية أو الدفاع.

علماً أنه تكمن إيجابيات حصر صلاحيات رئيس الجمهورية في ملكات المنع أو الرّدع في أن منحه حقّ ردّ القوانين أو حقّ الفيتو véto يمكنه من أن ينتصب كسلطة ردع في صورة ما إذا أفرزت الانتخابات التشريعية أغلبية واسعة لحزب تلك الأغلبية التي ستمكّنه من تمرير القوانين التي تريدها (ويمكن أن يقوم هذا الوضع في صورة اعتماد نظام اقتراع بالأغلبية) وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يرفض ختم القوانين المصادق عليها من قبل هذه الأغلبية في البرلمان فيعيد لها لقرءة ثانية تكون بأغلبية معززة قد يعجز هذا الحزب على الحصول عليها. هكذا ينتصب رئيس الجمهورية بحق الرّد هذا كرقيب على أغلبية برلمانية.

أما بالنسبة لحق رئيس الجمهورية في حلّ البرلمان حتى دون طلب من الحكومة فهذه الآلية تسمح له بالانتصاب كحكم بين الحكومة والبرلمان وهذا الدور بالغ الأهمية في صورة وجود تعددية سياسية في البرلمان تفرض قيام حكومات ائتلافية هشة.

في هذه الحالة في صورة إفراط ممارسة البرلمان حقه تقديم لوائح اللوم ضدّ الحكومة وسحبه ثقته منها أي في صورة تسبّب البرلمان في عدم استقرار حكومي بتواتر اسقاطه للحكومات يمكن لرئيس الجمهورية حلّ البرلمان والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها وبناء على هذا عندما يدرك البرلمان أن بيد رئيس الجمهورية أن يحلّه وأن يعيده لمواجهة الناخبين قد يؤديّ به هذا إلى استعمال حقه في سحب الثقة من الحكومة بشكل مرشّد والميل إلى الجلوس على طاولة الحوار للوصول إلى حلّ مع مختلف الأطراف السياسية عوضاً عن إقالة الحكومة.

**بالمحصلة** ومهما كانت طبيعة النظام الذي سيتمّ ارساؤه يجب على الدستور أن يقرّ بالمعارضة كعنصر أساسي ضمن الهياكل التمثيلية وضمن البرلمان بالتحديد مع ضرورة إقرار الدستور بحقها في أن تمثل داخل هياكل المجلس النيابي وأن تتّراس لجنة أو بعض اللجان على غرار ما نجده في بريطانيا حيث تتّراس المعارضة لجنة المالية داخل البرلمان وحقّها تشكيل لجان تقصي كلما اقتضى الأمر ذلك.

## 5 . الحقوق والحريات:

يعلن الدستور حقوق الأفراد وحرياتهم، ويجعلها قيداً على سلطة الدولة، ويوفر الضمانات اللازمة لحمايتها وممارستها، وينظم حق الرجوع الى القضاء لاستعادة الحقوق والحريات المسلوقة<sup>206</sup>. بالتالي يتضمن الدستور في هذا السياق :

- الإعلان عن عدد من الحقوق والحريات الراجعة للمواطنين.

- الإعلان عن عدد من الواجبات المحمولة على المواطنين في إطار تنظيم العلاقة بينهم وبين الدولة.

تعتبر الحقوق والحريات من أبرز الموضوعات التي تحتل مكانة بالغة في صلب الوثيقة الدستورية؛ فالدستور ليس مجرد وثيقة لبيان شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم العلاقة بين سلطاتها، وإنما هو فوق ذلك وثيقة ضمان للحقوق والحريات<sup>207</sup>.

ولهذا الغرض تتجه دساتير الدول المتحولة إلى الديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان لأن تكون وثيقة الحقوق والحريات الواردة في صلب دستورها الجديد أكثر إسهاباً وتفصيلاً مما كان عليه الحال في دستورها القديم؛ رغبة من جانبها في التخلص من مظالم الماضي بغير رجعة .

وإذا أردنا أن يستجيب النص الدستوري لمقتضيات الحياة المعاصرة وأن يقدر على رفع رهاناتها ومواجهة الإشكاليات التي يطرحها فيجب أن ينصّ على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وكذلك حقوق الجيل الثالث على غرار الحق في بيئة سليمة وفي التنمية المستدامة كما وردت لا فقط في نص الدستور بل كذلك في المواثيق والمعاهدات الدولية ذات الصلة

النص الدستوري فيجب أن ينصّ على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكذلك حقوق الجيل الثالث على غرار الحق في بيئة سليمة وفي التنمية المستدامة كما وردت لا فقط في نص الدستور بل كذلك في المواثيق والمعاهدات الدولية

ثم إنه على النص الدستوري أن يقرّ بضمان هذه الحقوق وهو ما يترتب عنه واجبا محمولا على السلطة بعدم مضايقة الأشخاص في ممارستهم هذه الحقوق كما عليه أن يقرّ حمايتها وذلك بجزر كل انتهاك لها سواء من قبل السلطة أيّا كان الجهاز الذي ارتكب هذا الانتهاك أو من قبل أشخاص

أما القضية الأخرى التي من الضروري إقرارها فهي المساواة بين جميع الأفراد في الحقوق والواجبات والمساواة بينهم أمام القانون

<sup>206</sup> انظر : ورقة بحثية بعنوان " الضمانات القانونية وضمانات استقلالية السلطة القضائية وتفعيل دور المحكمة الدستورية العليا" أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

<sup>207</sup> الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور . إعداد البرفسور دزيدك كيدزيا . منشورات مركز العقد الاجتماعي . القاهرة 2013 . ص 8 وما بعدها .

كما يجب التنصيص على حظر التمييز بين الأفراد على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو اللغة أو المنشأ أو الأفكار السياسية أو غيرها أو الإعاقة أو غيرها من الأسباب

و من الضروري أيضا الإقرار بالواجب المحمول على الدولة لمكافحة كل أشكال العنف ضد المرأة إلى جانب ضرورة اتخاذ الدولة كل التدابير القانونية والميدانية التي من شأنها أن تضمن تكافؤ الفرص بين المرأة والرجل في تحمل كافة المسؤوليات في جميع المجالات

الإقرار بمبدأ عدم الانتكاس إلى الوراء بالنسبة للحقوق والحريات بما معناه فرض قيود على أي تعديل للدستور يمكن أن يترتب عنه التخلي عن إحدى الحقوق والحريات المكفولة أو التضييق فيها فالتعديل لن يكون مقبولا إلا في اتجاه مزيد دعم الحقوق والحريات.

وبالنظر إلى السلطة الواسعة التي كانت متاحة للمشرع بحجة إحالة الدستور عليه في كل ما يتعلق بتنظيم ممارسة الحقوق والحريات الإقرار بالقيود التي يجب على المشرع أن يلتزم بها عند تنظيمه واضطراره لتقييد ممارسة هذه الحقوق والحريات على غرار ما ورد في الفصل 19 من الدستور الألماني لسنة 1949 والمذكور في الورقة أو الفصل 49 من الدستور التونسي لسنة 2014 والذي ورد فيه ما يلي: "يحدّد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير أو لمقتضيات الأمن العام أو الدفاع الوطني أو الصحة العامة أو الآداب العامة وذلك مع احترام التناسب بين هذ الضوابط وموجباتها وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك، لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الانسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور."

علماً أن كل هذه الأحكام حول الحقوق والحريات لن تتجاوز حدود التصريح لو لم يقع إشفاؤها بالضمانات الكافية.

وهنا ينبغي الإشارة إلى أن الدول قد استفادت من تجارب الماضي البغيض، الذي كان الدستور في ظله يبيح الحريات والحقوق، ثم يحيل النص الدستوري إلى القانون لتنظيمها أو تحديد ضوابطها، فيصدر القانون سالباً لها مفتتاً على جوهرها؛ وتلافياً لذلك تصدت الدساتير ذاتها وتدخلت إما بوضع ضوابط الحقوق والحريات في صلب الوثيقة الدستورية، وإما بوضع قيود على المشرع عند تنظيمه للحقوق والحريات المحالة إليه من قبل الدستور<sup>208</sup>. ومن بين الدساتير التي اتبعت هذه النهج الدستور البرازيلي ١٩٨٨ م إذ تضمن هذا الدستور ٧٨ بنداً متعلقاً بالحقوق والحريات، كذلك الحال بالنسبة لدستور كولومبيا ١٩٩١ م الذي تضمن ٧٦ مادة متعلقة بالحقوق والحريات. وكذلك الحال بالنسبة لدستور جنوب أفريقيا ١٩٩٦ م، الذي تضمن الفصل الثاني منه) وثيقة الحقوق (٣٢ مادة مفصلة تفصيلاً كبيراً تحتوي على عشرات البنود.

<sup>208</sup> د. عماد الفقي - الدستور . الحالة المصرية ( أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة ) . مرجع سابق - ص 45 وما بعدها .

وقد أحسن الدستوران المغربي الجديد ٢٠١١ م، والسوداني الانتقالي ٢٠٠٥ م صنعا حين نسا على تضمين الحقوق والحريات الواردة في المواثيق والاتفاقات والعهود الدولية لحقوق الإنسان إليهما، واعتبراها جزءا من وثيقة الحقوق والحريات المنصوص عليها فيهما، ومعنى ذلك إعطاء هذه الاتفاقيات قيمة دستورية.

فقد نص الفصل ١٩ ( من الباب الثاني) الحريات والحقوق الأساسية من الدستور المغربي الجديد على أن :  
 "يتمتع الرجل والمرأة- على قدم المساواة- بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها..."

وقد نص الدستور السوداني الانتقالي- الباب الثاني وثيقة الحقوق -في المادة ٢٧ والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والمصادق عليها من قبل جمهورية السودان جزءا لا يتجزأ من هذه الوثيقة.

وهذا النهج يوسع من دائرة الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور من ناحية، ويكسب الدستور مكانة عالمية محترمة باعتباره دستورا يراعى ويضمن حقوق الإنسان المعترف بها دوليا.

**ومن أمثلة الدساتير- أيضاً -التي تدخلت لفرض قيود على القانون عند تنظيمه للحقوق والحريات الواردة فيها الدستور الألماني بنصه في المادة ١٩ منه على أن:**

١. فيما إذا تم اللجوء إلى الحد من أحد الحقوق الأساسية التي يكفلها هذا القانون الأساسي من خلال قانون أو بسبب قانوني، فيجب أن يكون هذا القانون عاما، وأن لا تنحصر صلاحياته على حالة مفردة، هذا ويتحتم أن يسمى هذا القانون مادة القانون الأساسي التي يرجع إليها.

٢. لا يجوز بأي حال من الأحوال المساس بجوهر مضمون الحق الأساسي.

كما نص الدستور البحريني في المادة ٣١ منه على أنه: "لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية".

كذلك فقد نص الدستور العراقي في المادة ٤٤ منه على أن "لا يكون تقييد ممارسة أي حق من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية".

أيضاً فإن دستور جنوب افريقيا فرض قيوداً على القانون عند قيامه بتنظيم الحقوق والحريات المنصوص عليها فيه والمحالة إليه في هذا الشأن. فقد نصت المادة ( ٣٦ ) منه (تقييد الحقوق) على أنه:

١. لا يجوز تقييد الحقوق الواردة في وثيقة الحقوق إلا بمقتضى قانون يطبق على الناس كافة بقدر ما يكون التقييد معقولاً وله ما يبرره في مجتمع مفتوح وديمقراطي يقوم على الكرامة الإنسانية والمساواة والحرية، مع مراعاة كل العوامل ذات الصلة بما فيها:

(أ) طبيعة الحق.

(ب) أهمية الغرض من التقييد.

(ج) طبيعة ونطاق التقييد.

(د) العلاقة بين التقييد وغرضه.

(هـ) الوسائل الأقل تقييداً لتحقيق الغرض.

٢. باستثناء ما تنص عليه الفقرة ( ١ ) أو أي حكم آخر من أحكام الدستور، لا يقيد أي قانون أي حق

منصوص عليه في وثيقة الحقوق.

ومؤدى نص الفقرة الأخيرة أن ثمة طريقتان نص عليهما دستور جنوب أفريقيا لتقييد الحقوق الدستورية هما:

قانون يراعي الإجراءات والضوابط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة ( ٣٦ ). والثانية، أن ينص الدستور ذاته على هذا التقييد. مثال ذلك المادة ( ١٦ ) التي تنص على حرية التعبير وتقرر القيود الواردة عليها والتي تنص على أنه:

١. لكل شخص الحق في حرية التعبير، بما في ذلك: ”

(أ) حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى.

(ب) حرية تلقي المعلومات أو الأفكار أو نشرها.

(ج) حرية التفكير الأكاديمي والبحث العلمي.

٢. لا يتضمن الحق المنصوص عليه في الفقرة ( ١ ) ما يلي:

(أ) الترويج للحرب.

(ب) التحريض على القيام بعنف وشيك.

(ج) الحض على الكراهية القائمة على العنصر أو العرق أو النوع الاجتماعي أو الدين، والتي تشكل

تحريضاً على إلحاق الضرر.

وعلى ذلك وفيما عدا هاتين الحالتين يحظر صدور أي قانون يقيد أي حق من الحقوق الدستورية<sup>209</sup>.

وأظن أنه من المتعين على الدستور الجديد أن يأتي فيما يتعلق بالحقوق والحريات مفصلاً لها، وأن يضم

إليها بنص صريح كافة الحقوق والحريات الواردة في الاتفاقات والمواثيق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي

صدقت عليها سورية، لتصبح جزءاً لا يتجزأ من الحقوق والحريات المنصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية.

كما يتعين أن يتدخل الدستور الجديد ليضع الضوابط التي يلتزم بها القانون عند تنظيمه للحقوق والحريات الدستورية

بما لا يخل بجوهرها أو مضمونها.

<sup>209</sup> د. عماد الفقي - الدستور . الحالة المصرية ( أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة ) . مرجع سابق - ص 50 .

نماذج لبعض الحقوق المنصوص عليها في الدساتير المقارنة<sup>210</sup> :

## أ- الحق في المساواة وعدم التمييز :

## • تنص المادة ( ٩ ) من دستور جنوب أفريقيا على أنه:

١. الجميع سواسية أمام القانون، ولكل شخص الحق في التمتع بحماية متساوية، وفي الاستفادة من القانون.

٢. تتضمن المساواة التمتع الكامل على قدم المساواة بكل الحقوق والحريات، ولتعزيز تحقيق المساواة يجوز اتخاذ تدابير تشريعية وغيرها من التدابير لحماية أشخاص أو فئات معينة مهمشين بسبب التمييز المجحف ضدهم والنهوض بأوضاعهم.

٣. لا يجوز للدولة أن تمارس تمييزاً مجحفاً بشكل مباشر أو غير مباشر ضد أي شخص بسبب العنصر أو النوع الاجتماعي أو الجنس أو العمل أو الحالة الاجتماعية أو الأصل العرقي أو الاجتماعي أو اللون أو الميول الجنسية أو العمر

أو الإعاقة أو الدين أو العقيدة أو المعتقدات أو الثقافة أو المولد أو مجموعة من الأسباب.

٤. لا يجوز لأي شخص أن يمارس تمييزاً مجحفاً بشكل مباشر أو غير مباشر ضد شخص آخر بسبب أو أكثر مما ورد في الفقرة ( ٣ ) ويجب إصدار قوانين وطنية لمنع أو حظر أي تمييز مجحف.

٥. يعتبر التمييز لسبب أو أكثر من الأسباب الواردة في الفقرة ( ٣ ) مجحفاً إلا إذا ثبت أنه عادل.

## • تنص المادة ( ١٩ ) من الدستور الروسي على أنه:

١. الجميع متساوون أمام القانون والقضاء.

٢. تضمن الدولة مساواة حقوق وحريات الإنسان والمواطن بغض

النظر عن الجنس، والعرق، والقومية، واللغة، والمنشأ، والمنصب المالي أو الحكومي أو أية ملكية، ومكان السكن وعلاقته بالدين، والمعتقدات، وعضويته في أي تنظيم أو تجمع شعبي، وغيرها من الحالات، ويمنع أي شكل من أشكال تقييد حقوق المواطنين نتيجة الانتماء الاجتماعي أو العرقي أو القومي أو اللغوي أو الديني.

٣. يملك الرجال والنساء حقوقاً وحريات متساوية.

## • تنص المادة ( ٣ ) من الدستور الألماني على أنه:

١. كل البشر سواسية أمام القانون.

الجميع متساوون أمام القانون والقضاء. وتضمن الدولة مساواة حقوق وحريات الإنسان والمواطن بغض النظر عن الجنس، والعرق، والقومية، واللغة، والمنشأ، والمنصب المالي أو الحكومي أو أية ملكية، ومكان السكن وعلاقته بالدين، والمعتقدات، وعضويته في أي تنظيم أو تجمع شعبي، وغيرها من الحالات، ويمنع أي شكل من أشكال تقييد حقوق المواطنين نتيجة الانتماء الاجتماعي أو العرقي أو القومي أو اللغوي أو الديني.

<sup>210</sup> راجع أيضاً : الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور . مرجع سابق . ص 18 وما بعدها .

٢. الرجال والنساء متساوون في الحقوق، وتشجع الدولة التطبيق الحقيقي للمساواة بين النساء الرجال وتسعى جاهدة لإزالة أي عنف قائم في هذا المجال.

٣. لا يجوز التمييز أو إلحاق الغبن بأحد بسبب جنسه، منبته، عرقه، لغته، وطنه، أصله، عقيدته، أو رؤيته الدينية أو السياسية، ولا يجوز إلحاق الغبن بأحد بسبب إعاقة فيه.

#### ب- الحق في الملكية :

##### • تنص المادة ( ٢٥ ) من دستور جنوب أفريقيا على أنه:

١. لا يجوز حرمان أحد من ممتلكاته إلا بقانون يطبق على الناس كافة، ولا يجوز أن يسمح أي قانون بالحرمان التعسفي من الممتلكات.

٢. لا يجوز نزع الملكية إلا بقانون يطبق على الناس كافة وفقاً لما يلي:

(أ) أن يكون لغرض عام أو من أجل المصلحة العامة.

(ب) التعويض رضاء أو قضاء مع تحديد وقت وطريقة دفعه.

٣. يكون مبلغ التعويض ووقت وطريقة دفعه عادلاً ومنصفاً، بما يعكس توازناً بين المصلحة العامة ومصالح من تضرر، مع الأخذ في الاعتبار كل الظروف ذات الصلة ومن ضمنها:

(أ) الاستخدام الحالي للممتلكات.

(ب) تاريخ حيازة الممتلكات واستخدامها.

(ج) القيمة السوقية للممتلكات.

(د) حجم استثمار الدولة المباشر، والدعم الذي أسهمت به في اقتناء الممتلكات وتحسين رأسمالها المجزي.

(هـ) الغرض من نزع الملكية.

##### • تنص المادة ( ٣٥ ) من الدستور الروسي على أن:

١. حق الملكية الخاصة مكفول قانوناً.

٢. لكل شخص الحق في حيازة ملكية وموارد خاصة، وأن يمتلك، ويستخدم ويتصرف فيها شخصياً أو بالاشتراك مع أشخاص آخرين.

٣. لا يمكن تجريد أي شخص من ممتلكاته من غير قرار قضائي، ويمكن أن تتم مصادرة الملكية قسرياً لصالح الدولة فقط بشرط التعويض المسبق والمساوي لقيمتها.

٤. حق التوريث مكفول.

##### • تنص المادة ( ١٤ ) من الدستور الألماني على أنه:

١. ينبغي ضمان حق الملكية وحق الإرث، ويتم توضيح مضمونها ومحدداتها من خلال القوانين.

٢. للملكية التزاماتها الخاصة بها؛ إذ يفترض في استخدامها أن تكون في نفس الوقت لخدمة الصالح العام.

٣. لا يسمح بنزع الملكية إلا لما فيه خير الصالح العام فقط ولا يجوز اللجوء إلى ذلك إلا بتبرير قانوني، أو من خلال قانون يحدد بموجبه في الوقت نفسه، كيفية ومقدار التعويضات عنها.

يتم تحديد هذا التعويض على أساس التوازن العادل بين الأطراف المعنية من ناحية، والصالح العام من ناحية أخرى. في حالة الخلاف حول كمية التعويضات يبقى باب الطرق القانونية لدى المحاكم النظامية مفتوحاً .

#### ت- حقوق الطفل :

##### • تنص المادة ( ٢٨ ) من دستور جنوب أفريقيا على أن:

١. لكل طفل الحق في:

(أ) اسم وجنسية منذ المولد.

(ب) رعاية أسرية أو رعاية أبوية أو رعاية بديلة مناسبة عند حرمانه من البيئة الأسرية.

(ج) تغذية أساسية ومأوى وخدمات الرعاية الصحية الأساسية والخدمات الاجتماعية.

(د) الحماية من سوء المعاملة أو الإهمال أو الاستغلال أو الإهانة.

(هـ) الحماية من ممارسات العمل المستغلة.

(و) ألا يطلب منه أو يسمح له بأن يؤدي عملاً أو يقدم خدمات:

١. غير ملائمة لشخص في عمره.

٢. تعريض مصالح الطفل أو تعليمه أو صحته الجسدية أو العقلية أو نموه المعنوي أو الأخلاقي أو

الاجتماعي للخطر.

(ز) ألا يحتجز إلا بعد استنفاد كل التدابير الأخرى كافة.

(ط) ألا يستخدم في النزاعات المسلحة.

٢. في هذه المادة يعني مصطلح الطفل أي شخص تحت سن ال ١٨ سنة.

#### ث- حقوق العمل :

##### • نصت المادة ( ٢٣ ) من دستور جنوب أفريقيا على أن:

١. لكل شخص الحق في أن يعامل بموجب ممارسات نزيهة في مجال العمل.

٢. لكل عامل الحق في:

(أ) تكوين نقابة عمالية والانضمام إليها.

(ب) المشاركة في أنشطة وبرامج أية نقابة عمالية.

(ج) الإضراب.

٣. لكل صاحب عمل الحق في:

(أ) تكوين منظمة لأصحاب

العمل والانضمام إليها.

ب) المشاركة في أنشطة وبرامج منظمة لأصحاب العمل.

٤. لكل نقابة عمالية أو منظمة لأصحاب العمل الحق في:

أ) تحديد طريقة إدارتها وأنشطتها وبرامجها.

ب) تنظيمها.

ج) تكوين اتحاد عام والانضمام إليه.

٥. لكل نقابة عمالية ومنظمة لأصحاب العمل وصاحب عمل الحق في إجراء مفاوضات جماعية، ويجوز سن تشريع وطني لتنظيم هذه المفاوضات، ويقدر ما تقيد التشريعات حقاً من الحقوق الواردة في هذا الفصل، يجب أن يتوافق هذا التقييد مع ما ورد في المادة ( ٣٦ ). (تضع هذه المادة ضوابط تقييد الحقوق الواردة في الدستور بشكل لا يسمح بتفريغها من مضمونها).

• تنص المادة ( ٣٧ ) من الدستور الروسي على أن:

٣. كل شخص يملك حق العمل بالشروط التي تلبى متطلبات الأمان والصحة والحصول على المكافآت وعوائد العمل من غير أي شكل من أشكال التمييز وبأجر لا يقل عما هو محدد في القانون، وكذلك حق الحماية من البطالة.

٥. لكل شخص الحق في الراحة، ويكفل القانون للعاملين بموجب عقود عمل مدة يوم العمل وأيام العطل والأعياد والإجازات السنوية مدفوعة الأجر.

ج- الحق في حرمة المساكن :

• تنص المادة ( ١٣ ) من الدستور الألماني على أنه:

١. حرمة السكن غير قابلة للمساس بها.
٢. يجوز تفتيش السكن فقط بأمر من القاضي أو في حالة ردع الخطر الداهم بأمر من أجهزة أخرى مخولة وفق أحكام القوانين بحيث تُجرى عملية التفتيش على النحو المنصوص عليه في تلك الأوامر.
٣. إذا بررت حقائق معينة الظن بأن شخصاً ما قد ارتكب جريمة يعتبرها القانون جريمة كبيرة؛ عندئذ يمكن من أجل متابعة حيثياتها أن تستخدم وسائل تقنية سمعية للتصنت على ما يجري في السكن الذي يعتقد أن المشتبه به يقيم فيه، وذلك بموجب أمر قضائي إذا تبين أن التحقيقات في الحثيات بطرق أخرى قد تصعب العملية نسبياً أو تغدو عديمة الجدوى وهنا يجب أن تكون هذه الإجراءات محدودة، وينبغي أن يصدر مثل هذا الأمر من هيئة من ثلاثة قضاة. بينما يمكن أن يصدر الأمر عن قاضي واحد في حالة استدراك خطر وشيك.
٤. لردع الأخطار التي تهدد الأمن العام، وبالأخص الخطر الشامل أو الخطر على الحياة لا يجوز توظيف الوسائل الفنية للتصنت على السكن إلا بموجب أمر قضائي. في حالة ضرورة استدراك خطر وشيك يمكن إصدار القرار باتخاذ مثل هذه الإجراءات من قبل جهة يحددها القانون على أن يتم إلحاقها بقرار قضائي دون تأخير.

٥. إذا كان استخدام الوسائل التقنية يقتصر على حماية أشخاص يقومون بمهامهم الوظيفية في المساكن، فيمكن إصدار الأمر بهذه الإجراءات من قبل جهة يحددها القانون، وهنا يسمح باستعمال أية معلومات تم الحصول عليها أثناء العملية بهدف متابعة الجريمة ودرء الخطر فقط، ويسمح باستعمالها فقط إذا تم الإقرار المسبق قضائياً بشرعية هذه الإجراءات. ويمكن في حالات استدراك الخطر أن يصدر القرار القضائي لاحقاً بدون تأخير.

٦. تقوم الحكومة الاتحادية بإطلاع مجلس النواب الاتحادي سنوياً في تقريرها على كل ما تم توظيفه من وسائل تقنية بمقتضى الفقرة ( ٣ ) وكذلك على تلك التي تقع ضمن إطار صلاحيات الاتحاد بمقتضى الفقرة ( ٤ )، وعلى كل ما تم استخدامه من هذه الوسائل التي تتطلب تدقيقاً قضائياً حسب الفقرة ( ٥ ). وتمارس هيئة منتخبة من قبل المجلس النيابي الاتحادي دور المراقبة البرلمانية بناء على هذا التقرير. كما ينبغي على الولايات الاتحادية أن تضمن ممارسة رقابة برلمانية متكافئة.

٧. دون ذلك لا يجوز التدخل باتخاذ إجراءات أو بوضع محددات سوى، بغرض درء خطر شامل أو خطر على حياة أشخاص، بمرجعية إلى أحد القوانين، ومن أجل الوقاية من أخطار وشيكة على الأمن والنظام العام خصوصاً لإزالة أزمة ضيق المكان ومكافحة أخطار انتشار الأوبئة أو لحماية الأحداث المهددين بالخطر.

#### ح- حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة :

• نص الدستور المغربي لعام 2011 في الفصل 34 منه على أنه :

" تقوم السلطات العمومية بوضع وتفعيل سياسات موجهة إلى الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة ولهذا الغرض تسهر خصوصاً على ما يلي:

- معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأمهات ولأطفال والأشخاص المسنين والوقاية منها.
- إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون من إعاقة جسدية أو حسية حركية أو عقلية وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية وتيسير تمتعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع".

• نص الدستور العراقي في المادة ٣٢ منه على أنه:

" ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع وينظم ذلك بقانون".

#### 6 . المنظومة القانونية وتحديد خصائصها

- تحديد كيفية إنتاج القواعد القانونية بشتى أنواعها (القواعد الدستورية والمعاهدات الدولية والقوانين التشريعية والقرارات...)

- بيان مكانتها في سلم القواعد القانونية.

- العلاقة بين مختلف أنواع القواعد القانونية<sup>211</sup>.

<sup>211</sup> راجع في هذا بصورة خاصة : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة . ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك (كتب هذه الورقة كل من كاثرين غلين باس و

ضمن هذا السياق ينبغي أن يتضمن الدستور الجديد إبرازاً لموضوعين قانونيين بالغى الأهمية وهما :

### أ . التأكيد على استقلال السلطة القضائية في الدستور الجديد :

يعد استقلال القضاء الدعامه الأساسية للدستور والقانون، وحتى لكيان الدولة ككل: فالعدل أساس الملك. فلا

قيمة للدستور، ولا لإعلان الحقوق والحريات الفردية، ولا لمبدأ فصل السلطات<sup>212</sup>، من دون وجود سلطة قضائية مستقلة وقادرة على فرض رقابتها على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>213</sup>.

واستقلال القضاء يبدأ بحسن اختيار القضاة الذين يتمتعون بالكفاءتين العلمية والأخلاقية، ومنحهم حصانة من

العزل والنقل والتأديب، وخصهم في وظيفتهم بنظام إداري ومالي يحفظ لهم كرامتهم وحياتهم ونزاهتهم واستقلالهم<sup>214</sup>.

أدركت دساتير بعض الدول مخاطر الإحالة إلى القانون لتنظيم الكثير من شئون السلطة القضائية، فقلبت

الأوضاع، وتدخلت بتنظيم الكثير ولم تترك للقانون إلا القليل غير المؤثر، ومن أمثلة هذه الدساتير الدستور الروسي والبرازيلي، ودستور جنوب أفريقيا.

فقد تناول دستور جنوب أفريقيا في الفصل الثامن منه المحاكم وإدارة شئون العدالة السلطة القضائية في

المواد من ١٦٥ إلى ١٨٠ وتحتوي كل مادة من هذه المواد على عدة بنود.

فقد نصت المادة ١٦٥ من ذات الدستور على أن:

١ . السلطة القضائية في الجمهورية منوطة بالمحاكم ” .

٢ . المحاكم مستقلة ولا تخضع سوى للدستور والقانون، اللذين يجب عليهما تطبيقهما بنزاهة وبدون خوف أو محاباة.

٣ . لا يجوز لأي شخص أو جهاز من أجهزة الدولة التدخل في عمل المحاكم.

٤ . تتولى أجهزة الدولة من خلال الإجراءات التشريعية وغيرها من الإجراءات مساعدة المحاكم وحمايتها لضمان

استقلالية، ونزاهة، وفعالية أداء المحاكم وسهولة الوصول إليها.

٥ . أي أمر أو حكم تصدره أية محكمة ملزم لجميع من يوجه إليهم من الأشخاص وأجهزة الدولة.

سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحرر هذه الورقة كل من مايكل ماير و ريزيندي ودانكن بيكارد من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ) . ص 2 وما بعدها .

<sup>212</sup> راجع أيضاً : الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور . مرجع سابق . ص 23 .

<sup>213</sup> راجع في هذا بصورة خاصة : المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء .. ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات

الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك (كتب هذه الورقة كل من ريتشارد ستايسي . و سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحرر هذه الورقة كل من مايكل ماير و ريزيندي وايفلين ميب - شارته وجيفري فايشلباوم و مهدي الفويضلي من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ) . ص 2 وما بعدها .

<sup>214</sup> انظر : ورقة بحثية بعنوان " الضمانات القانونية وضمانات استقلالية السلطة القضائية وتفعيل دور المحكمة الدستورية العليا" أعدت

لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

وقد تناولت المواد من ١٦٦ إلى ١٧٣ من ذات الدستور تحديد المحاكم في جنوب أفريقيا واختصاصاتها الرئيسية، وتشكيلها؛ أي إنه لم يترك للقانون تحديد الهيئات القضائية .

ليس هذا فحسب فقد حددت المادة ١٧٤ شروط تعيين الموظفين القضائيين، كما حددت المادة ١٧٦ مدة شغل المنصب القضائي، وضوابط أجر القاضي، أما المادة ١٧٧ فقد تحدثت عن أسباب عزل القاضي وشروطه والجهة المختصة بإصدار هذا القرار .

ولم يترك دستور جنوب أفريقيا السلطة المنوطة بالادعاء في الدعوى الجنائية للنيابة العامة بل قام بتناول تنظيمها بدءاً من شروط التعيين مروراً بتشكيلها، والتدرج الوظيفي فيها، واختصاصها، وحصانة أعضائها المادة ١٧٩ . وقد خولت المادة ١٧٣ من الدستور ذاته المحكمة الدستورية ومحكمة الاستئناف العليا والمحاكم العليا السلطة الذاتية لحماية وتنظيم عملها، ووضع مبادئ قانونية ضمن نظام القانون العام، مع مراعاة مصلحة العدالة.

وبناء على ما سبق، فإننا نرى ضرورة أن يأتي الدستور الجديد حامياً للسلطة القضائية حماية فعلية تكفل استقلالها، وتمنع من التدخل في شئونها، وتخولها السلطة الذاتية في إدارة شئونها ورقابة ومساءلة أعضائها.

في سورية يتولى رئيس الجمهورية (ينوب عنه وزير العدل) رئاسة مجلس القضاء الأعلى منذ عام 1966، على اثر تعديل اجريته السلطة التشريعية انذاك على المادة 65 من قانون السلطة القضائية، و ذلك بالمرسوم التشريعي رقم 24 تاريخ 14/2/1966 و هذا التعديل مستوحى من المعمول به في فرنسا، حين كان وزير العدل هو الذي يتولى رئاسة مجلس القضاء الاعلى نائبا عن رئيس الجمهورية على مدى سنوات طويلة . و لقد كان هذا الوضع في فرنسا ناجحا نتيجة التوافق التام بين وزير العدل ( ممثل الحكومة ) و بين اعضاء مجلس القضاء الاعلى من جهة، و نتيجة الاحترام المتبادل بين السلطتين من جهة ثانية . و لم يسجل هذا الوضع في فرنسا اي خلاف او تجاوز لسلطة على اخرى .

و مع ذلك حرص الجميع في فرنسا على تكريس مبدأ فصل السلطات كقيمة قائمة بذاتها، لذلك اتجه التعامل على فصل المسائل القضائية عن المسائل الادارية، و ترك الأولى لمجلس القضاء الأعلى مستقلا عن وزير العدل . و عند اعداد مشروع الدستور السوري لعام 2012، تجامع أعضاء اللجنة المكلفة باعداد هذا المشروع على تبني نص المادة 132 من دستور عام 1973 حرفيا بقولها : >> يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية <<...<<

وواضح من ذلك ان اللجنة تجنبنا اضافة عبارة >> ينوب عنه وزير العدل << و تركت الأمر لقانون السلطة القضائية الذي نص في المادة 65 منه على أن يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل، كما جاء ذكره انفا .

و لهذا يذهب رأي إلى أن رئاسة مجلس القضاء الأعلى في سورية يجب ان تسند الى رئيس محكمة النقض - رأس السلطة القضائية - و ان يعود وزير العدل كما كان عام 1966 وزيرا في السلطة التنفيذية، يتولى سلطة

ادارة وزارة العدل , و تنفيذ القرارات التي تصدر عن مجلس القضاء الأعلى . و هذا يتطلب ادخال بعض التعديلات على قانون السلطة القضائية رقم 98 تاريخ 15\11\1961<sup>215</sup>.

ما أتينا هنا هو أن تكون النصوص الدستورية الجديدة بشأن السلطة القضائية متضمنة مجموعة المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقراريها الصادرين عام ١٩٨٥ م، وهذه المبادئ هي<sup>216</sup>:

١. تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية، وينص عليه دستور البلد أو قوانينه، ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية.
٢. تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، دون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات مباشرة كانت أو غير مباشرة من أي جهة أو لأي سبب.
٣. تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي، كما تتفرد بسلطة البت فيما إذا كانت أية مسألة معروضة عليها للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها حسب التعريف الوارد في القانون.
٤. لا يجوز أن تحدث أية تدخلات غير لائقة، أو لا مبرر لها في الإجراءات القضائية، ولا تخضع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم لإعادة النظر، ولا يخل هذا المبدأ بإعادة النظر القضائية أو بقيام السلطات المختصة وفقاً للقانون بتخفيف أو تعديل الأحكام التي تصدرها السلطة القضائية.
٥. لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة، ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، لتنتزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية.
٦. يكفل مبدأ استقلال السلطة القضائية لهذه السلطة، ويتطلب منها أن تضمن سير الإجراءات القضائية بعدالة واحترام حقوق الأطراف.
٧. من واجب كل دولة عضو أن توفر الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة.

<sup>215</sup> انظر : ورقة بحثية بعنوان " الضمانات القانونية وضمانات استقلالية السلطة القضائية وتفعيل دور المحكمة الدستورية العليا" أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

<sup>216</sup> راجع في هذا بصورة خاصة : المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء .. ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك . مرجع سابق . ص 5 .

٨. وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء السلطة القضائية كغيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع ومع ذلك يشترط أن يسلك القضاة دائمة «الرا» لدى ممارسة حقوقهم، مسلماً يحفظ هيئة منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء.

٩. تكون للقضاة الحرية في تكوين جمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي وفي الانضمام إليها.

١٠. يتعين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون، ويجب أن تشمل أي طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة، ولا يجوز عند اختيار القضاة أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء أو المنشأ القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الميلاد أو المركز، على أنه لا يعتبر من قبيل التمييز أن يشترط في المرشح لوظيفة قضائية أن يكون من رعايا البلد المعني.

١١. يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليهم وظائفهم، واستقلالهم وأمنهم، وحصولهم على أجر ملائم، وشروط خدمتهم ومعاشهم التقليدي وسن تقاعدهم.

١٢. يتمتع القضاة سواء أكانوا معينين أو منتخبين، بضمان بقائهم في منصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامية أو انتهاء الفترة المقررة لتوليهم المنصب، حينما يكون معمولاً بذلك.

١٣. ينبغي أن يستند نظام ترقية القضاة، حينما وجد مثل هذا النظام إلى العوامل الموضوعية، ولا سيما الكفاءة والنزاهة والخبرة.

١٤. يعتبر إسناد القضايا إلى القضاة ضمن إطار المحكمة

القضاة من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب ومؤهلات مناسبة في القانون، ويجب أن تشمل أي طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة، ولا يجوز عند اختيار القضاة أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها

التي ينتمون إليها مسألة داخلية تخص الإدارة القضائية.

١٥. يكون القضاة ملزمين بالمحافظة على سر المهنة فيما يتعلق بمداولاتهم وبالمعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء أداء واجباتهم الأخرى خلاف الإجراءات العامة، ولا يجوز إجبارهم على الشهادة بشأن هذه المسائل.

١٦. ينبغي أن يتمتع القضاة بالحصانة الشخصية ضد أي دعاوى مدنية بالتعويض النقدي عما يصدر عنهم أثناء ممارسة مهامهم القضائية من أفعال غير سليمة أو تقصير وذلك دون إخلال بأي إجراء تأديبي أو بأي حق في الاستئناف أو في الحصول على تعويض من الدولة وفقاً للقانون الوطني.

١٧. ينظر في التهمة الموجهة أو الشكوى ضد قاضي بصفته القضائية والمهنية وذلك على نحو مستعجل وعادل بموجب إجراءات ملائمة، وللقاضي الحق في الحصول على محاكمة عادلة، ويكون فحص الموضوع في مرحلته الأولى سرياً ما لم يطلب القاضي خلاف ذلك.

- ١٨ . لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو العزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم.
- ١٩ . تُحدد جميع الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي.
- ٢٠ . ينبغي أن تكون القرارات الصادرة بشأن الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل قابلة لإعادة النظر من جانب جهة مستقلة، ولا ينطبق ذلك على القرارات التي تصدرها المحكمة العليا أو السلطة التشريعية بشأن قضايا الاتهام الجنائي وما يماثلها.

- علماً أنه يحسب للدستور المغربي الجديد الصادر في العام 2011 أنه ضمن نصوصه بعض هذه الضمانات ومنها على سبيل المثال ما ورد في الفصل 109 منه والذي تضمن :
- "يمنع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء، ولا يتلقى القاضي بشأن مهمته القضائية أي أوامر أو تعليمات، ولا يخضع لأي ضغط.
  - يجب على القاضي كلما اعتبر أن استقلاله مهدد أن يحيل الأمر إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية.
  - يعد كل إخلال من القاضي بواجب الاستقلال والتجرد خطأ مهنيًا جسيمًا ، بصرف النظر عن المتابعات القضائية المحتملة.
  - يعاقب القانون كل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة."
  - كما نص ذات الدستور المغربي في الفصل 11 منه على أنه :
  - " للقضاة الحق في حرية التعبير، بما يتلاءم مع واجب التحفظ والأخلاقيات القضائية.
  - يمكن للقضاة الانتماء إلى جمعيات أو إنشاء جمعيات مهنية، مع احترام واجبات التجرد واستقلال القضاء، وطبقاً للشروط المنصوص عليها في القانون.
  - يمنع على القضاة الانخراط في الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية."

#### ب . ضوابط تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا :

- تعتبر المحكمة الدستورية العليا المؤسسة الأكثر أصالة و أهمية في الدستور، إذا ما أراد لها واضعو الدستور والمستفتون عليه أن تكون حارساً يقظاً وقوياً وفعالاً على<sup>217</sup>:
- 1- دستورية القوانين.
  - 2- مبدأ المشروعية وسيادة القانون.
  - 3- الحقوق والحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

<sup>217</sup> انظر المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي . آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي . دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك و المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . سنة الاصدار 2014 . ص 19 وما بعدها .

## 4- الحقوق والحريات الفردية.

5- تطبيق القانون وتفعيله؛ إذ من صلاحيات المحكمة الدستورية العليا كما نراها في المستقبل، أن تتصدى

لحالات الامتناع عن تطبيق القانون، وحالات إساءة تطبيق القانون، والتدخل لدى الجهات المعنية في الدولة لمحاسبة المسؤولين عن هذا التقصير<sup>218</sup>.

يمكن هنا الإشارة، على سبيل المثال، إلى دستور جنوب أفريقيا والذي توسع كثيراً في اختصاصات المحكمة الدستورية هناك، لدرجة أنه جعل من اختصاصها الحكم بدستورية أو عدم دستورية أي تعديل للدستور والحكم بإخلاق البرلمان أو رئيس الجمهورية بالتزام دستوري، كما أنه سمح لأي شخص باللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية بشأن أمر دستوري إذا كان ذلك لمصلحة العدالة وبإذن من المحكمة<sup>219</sup>.

لهذا يُعتبر اليوم إنشاء سلطة قضائية تحمل سلطة الرقابة الدستورية، أي سلطة تحديد ما إذا كانت الإجراءات الحكومية تتماشى مع أحكام الدستور، عنصراً مُعتمداً من عناصر الديمقراطية.

ويزداد شيوع تفويض سلطة الرقابة الدستورية لمحكمة دستورية مُنحصصة تُصدر قرارات موثوقاً بها في ما يخص دستورية القوانين والإجراءات الحكومية وتُفسر أحكام الدستور.

قد تلعب المحكمة الدستورية عدّة أدوارٍ مهمّة، منها الرقابة على دستورية التشريعات، وحماية الحقوق الشخصية، وتطبيق مبدأ فصل السلطات، والتصديق على نتائج الانتخابات، وتقييم مشروعية الأحزاب السياسية.

1. عدد قضاة المحكمة الدستورية : معدّل عدد القضاة الملحوظ في مختلف الأنظمة يساوي 12 قاضياً. و يمكن أن يصل إلى 15 (كما في إيطاليا وبولونيا مثلاً) أو 16 قاضياً كما في ألمانيا مثلاً. وهو عدد من شأنه أن يضمن حسن نسق البتّ في القضايا و بشكل يحول دون تراكمها لدى المحكمة<sup>220</sup>.

2. مدّة عضوية القضاة الدستوريين : يتملّ المبدأ في اعتماد مدّة عضوية أطول من المدد النيابية المنطبقة على الهياكل السياسية المنتخبة بالخصوص المدد الخاصّة برئيس الجمهورية و بأعضاء البرلمان . و هو ما من شأنه أن يضمن استقلالية القضاة لا فقط في علاقتهم بسلط التعيين بل و أيضاً في علاقتهم بهياكل المراقبة خاصّة منها البرلمان، كما يساهم في الإبقاء على القضاة في مناصبهم خلال فترات التداول السياسي على السلطة و في تقادي التداول العنيف باعتبار أنّ الاصلاحات المراد إدخالها من قبل الحكومة الجديدة يجب أن تتمّ هي أيضاً في كنف احترام الدستور. و بشكل عامّ، يقع تعيين القضاة الدستوريين لمدّة تتراوح بين 5 سنوات و 12 سنة أو أكثر كما هو الحال بالنسبة للمحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية . كما تبلغ هذه المدّة 12 سنة في ألمانيا، 9

<sup>218</sup> انظر : ورقة بحثية بعنوان " الضمانات القانونية وضمانات استقلالية السلطة القضائية وتفعيل دور المحكمة الدستورية العليا" أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

<sup>219</sup> د. عماد الفقي - الدستور . الحالة المصرية ( أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة ) . مرجع سابق - ص 75 .

<sup>220</sup> الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة . ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك . مرجع سابق ص 4 .

سنوات في فرنسا و إسبانيا و إيطاليا و بولونيا و بوركينا فاسو، 7 سنوات في مالي و الطوغو و 5 سنوات في بنين.

3. **العضوية في المحكمة:** يجب حماية القضاة من الضغوط السياسي غير المشروع. وقد يساهم إشراك عدة فاعلين سياسيين مختلفين في عملية تعيين القضاة، ووضع قواعد تُحدّد الأسباب المؤدية إلى عزل قاضٍ والإجراءات المتبعة لعزله، واستناد المؤهلات القضائية إلى الاستحقاق والبراعة<sup>221</sup>، وتحديد مدد ولاية للقضاة غير قابلة للتجديد، في تعزيز استقلال السلطة القضائية. و من الملاحظ هنا أنّ جلّ القضاة الدستوريين يعيّنون من طرف سلط أو مؤسسات سياسية. و هو ما قد يبدو لأول وهلة مثيرا للدهشة نظرا لتضاربه مع متطلبات الاستقلالية و الحياد الواجب توفرهما لممارسة أي عمل قضائي<sup>222</sup>. لكن هذا الأمر يمثل في الواقع، و على عكس ما يُظن عنصرا من العناصر التي تساهم في تدعيم مشروعية القضاء الدستوري باعتبار أنّ مشاركة «السلط الخاضعة للرقابة» في تعيين القضاة الدستوريين من شأنها أن تحثّها أكثر على تقبل أعمال «السلطة المكلفة بالرقابة». وبحسب الدول المعنية فإنّ سلط التعيين تكون إما سلطا تنفيذية رئيس الجمهورية، حكومة. أو سلطا برلمانية رؤساء المجالس البرلمانية، النواب، أعضاء مجلس الشيوخ. أو الاثنان معا بحيث تتقاسمان صلاحية التعيين. و نجد حتى أمثلة لدول ينتخب فيها القضاة الدستوريون من طرف المجالس البرلمانية كما هو الحال في ألمانيا<sup>223</sup>. بالتالي ينبغي التأكيد على ضرورة ضمان استقلالية قضاة المحكمة الدستورية مهما كانت الجهة التي ستعيّنهم وذلك بعدم قابليتهم للعزل من أية جهة كانت ولا حتى تلك التي قامت بتعيينهم وكذلك عدم إمكانية تجديد مدّة عضويتهم ولا التمديد فيها (حيث يشكل العزل أداة تهديد وبالتالي فهو يمسّ من الاستقلالية بينما إمكانية التمديد أو تجديد المدّة تمثل أداة إغراء وهي تمسّ كذلك من الاستقلالية).

**وبالنسبة لسورية المستقبل ولتحديد من يختار اعضاء المحكمة الدستورية :**

**نحن امام عدة خيارات :**

**الخيار الأول :** ينتخب مجلس الشعب ، من خارج أعضائه ، و بالاقتراع السري ، أعضاء المحكمة الدستورية

العليا .

<sup>221</sup> المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي . آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي . دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك و المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . مرجع سابق . ص 92.

<sup>222</sup> راجع : المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي . آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي . دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك و المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . مرجع سابق . ص 34 وما بعدها .

<sup>223</sup> المدرسة الدستورية الجديدة : الشكل الجديد للمسار التأسيسي . مرجع سابق . ص 9 .

الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة . ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك . مرجع سابق ص 5 .

الخيار الثاني: يختار رئيس الجمهورية عددا محدودا من الأعضاء , أقل من نصف أعضاء المحكمة , و يختار الباقي مجلس الشعب .

الخيار الثالث: يختار رئيس الجمهورية أعضاء المحكمة , و يخضع اختياره لمصادقة مجلس الشعب

و في جميع الأحوال فان أعضاء المحكمة غير قابلين للعزل الا بموافقة مجلس الشعب .

و الواقع أن دول العالم تتباين في خياراتها . ففي فرنسا مثلا أنشأ الباب السابع من دستور 1958 المجلس الدستوري , الذي يتألف من أعضاء معينين و أعضاء حكميين . و يبلغ عدد الأعضاء المعينين تسعة , يعينون لمدة تسع سنوات , يجدد ثلثهم كل ثلاث سنوات . و يتشارك في اختيارهم رئيس الجمهورية و رئيس الجمعية الوطنية و رئيس مجلس الشيوخ , بحيث يختار كل واحد منهم ثلاثة أعضاء<sup>224</sup> .

أما الأعضاء الحكميون فهم رؤساء الجمهورية السابقون الذين يعتبرون أعضاء في هذا المجلس مدى الحياة .

و في الولايات المتحدة الأمريكية تتألف المحكمة العليا من تسعة قضاة يعينون من قبل الرئيس الأميركي لمدى الحياة , بعد موافقة مجلس الشيوخ . و يراعى عند اختيارهم التوازن بين مختلف فئات الشعب الأميركي .

و كذلك الأمر بالنسبة للدول العربية التي اختارت انشاء محكمة دستورية تتولى سلطة الرقابة , فهي متباينة , و ان كانت دول المغرب العربي تميل الى النموذج الفرنسي أكثر من غيره<sup>225</sup> .

<sup>224</sup> انظر حول موقف الدساتير المختلفة من عملية تعيين قضاة المحكمة الدستورية : المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي . آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي . دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك و المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . مرجع سابق . ص 36 وما بعدها .

<sup>225</sup> انظر : ورقة بحثية بعنوان " الضمانات القانونية وضمانات استقلالية السلطة القضائية وتفصيل دور المحكمة الدستورية العليا" أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .

يعرض الجدول التالي مقارنة بين متطلبات العمر والخبرة للمحاكم الدستورية في عدة دول<sup>226</sup> :

الخبرة المهنية / القانونية	قيود العمر	البلد
<ul style="list-style-type: none"> <li>• يجب أن يتمتع القضاة بالمؤهلات الأساسية للوظيفة القضائية: النجاح في إكمال الدراسات القانونية وفترة لاحقة من التدريب التحضيري.</li> <li>• يجب ألا يشغل قضاة المحاكم الدستورية الفيدرالية مناصباً في السلطتين التشريعية أو التنفيذية في الوقت ذاته.</li> <li>• يجب ألا يشغلوا أي وظيفة مهنية أخرى إلا مهنة أستاذ قانون.</li> <li>• يجب اختيار ستة من أصل ستة عشر عضواً في المحكمة الدستورية الفيدرالية من بين القضاة في قوس المحاكم العليا العادية والإدارية (القضاة الممارسين للمهنة).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ما لا يقل عن 40 عاماً.</li> <li>• التقاعد الإلزامي عند عمر الثمانية وستين.</li> <li>• يمارس القضاة ولاية واحدة لمدة اثني عشر عاماً غير قابلة للتجديد.</li> </ul>	ألمانيا
<p>يمكن اختيار القضاة من الفئات التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• أعضاء المحكمة العليا.</li> <li>• السلطة القضائية: أعضاء حاليون أو سابقون في الهيئات القضائية بصفة مستشار أو منصب يساوي لما لا يقل عن خمس سنوات متلاحقة.</li> <li>• الميدان الأكاديمي: أستاذ قانون حالي أو سابق تولى منصب أستاذ في جامعة مصرية لما لا يقل عن ثمانية أعوام متلاحقة .</li> <li>• المحامون: يجب أن يكون قد مارس المهنة في محكمة التمييز أو المحكمة الإدارية العليا</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ما لا يقل عن 45 عاماً .</li> <li>• التقاعد الإلزامي عند عمر السبعين.</li> </ul>	مصر

<sup>226</sup> مشار إلى هذا الجدول في : المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي . آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي .. مرجع سابق . ص

<p>لما لا يقل عن عشر سنوات متلاحقة.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• يجب أن يكون قاضيا في إحدى المحاكم الإيطالية العليا ( عادية أو إدارية ) .</li> <li>• أستاذًا كاملاً في القانون .</li> <li>• محامياً مع خبرة عشرين عاما في المزاولة.</li> <li>• يجب ألا يكون القضاة أعضاء متزامنين في البرلمان أو في مجلس إقليمي.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ما من شرط للسن.</li> <li>• القضاة يخدمون فقط ولاية واحدة غير قابلة للتجديد لتسع سنوات.</li> </ul>	<p><b>ايطاليا</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• يجب أن يكون في المحكمة الدستورية على الأقل أربعة أعضاء كانوا يخدمون كقضاة عند تعيينهم إلى المحكمة الدستورية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ما من شرط للسن .</li> <li>• القضاة يخدمون فقط ولاية واحدة غير قابلة للتجديد لمدة اثني عشر عاما ويجب أن يتقاعدوا عند عمر السبعين.</li> <li>• في بعض الحالات بإمكان القضاة البقاء في قوس المحكمة لمدة خمسة عشر عاما أو حتى يصل أو تصل إلى عمر الخمسة وسبعين إذا اقتضت الحاجة لإكمال الإلزام القانوني بخمسة عشر عاما من الخدمة الفاعلة.</li> </ul>	<p><b>جنوب افريقيا</b></p>
<p>بإمكان اختيار القضاة من الفئات التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• الأكاديميون: يجب أن يكون أستاذًا مشاركًا أو أستاذًا.</li> <li>• المحامون: مدة مزاولة لا تقل عن 20 عاما.</li> <li>• موظفو حكومة: يجب أن يكون قد أكمل الدراسة العليا وعمل في الخدمة العامة لمدة 20 عاماً.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ما لا يقل عن 45 عاما.</li> <li>• التقاعد الإلزامي عند عمر الخامسة والستين.</li> <li>• يخدم القضاة فقط ولاية واحدة غير قابلة للتجديد لمدة اثني عشر عاما.</li> </ul>	<p><b>تركيا</b></p>

- قضاة ومدعون عامون : خبرة عمل لا تقل عن 20 عاما.

4. اختصاصات المحكمة الدستورية : ينبغي على المحكمة الدستورية أن تُمارس اختصاصها في كل قضية تتضمّن مسألة دستورية . هذا ويسمح إتساع اختصاصات المحكمة الدستورية لها بأن تُحدث تأثيراً كبيراً على السياسة في الدولة من جهة، غير أن حصر اختصاصات المحكمة ، من جهة أخرى، لتستثني قطعاً مجالات القانون الدستوري كلاً، يتناقض مع دور المحكمة ألا وهو التّحكيم النهائي في القانون. وينبغي التّكثير بضرورة اختصاصها برقابة قبلية مع حق رفع القوانين المصادق عليها قبل ختمها ودخولها حيز النفاذ من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة (حسب طبيعة النظام السياسي الذي سيتمّ اعتماده) ومن قبل رئيس البرلمان وعدد من النواب (المفروض أن يكون هذا العدد محدوداً حتى يتاح للمعارضة حق رفع قانون مرّته الاغلبية لرقابة المحكمة الدستورية) . و ضرورة إقرار اختصاصها كذلك برقابة لاحقة عن طريق الدفع من قبل خصوم في نزاع أمام المحاكم العدلية أو الإدارية وذلك للتثبيت من مدى مطابقة القانون المزمع تطبيقه على المتقاضين أو المتقاضين في ذلك النزاع مع الدستور

خلال المرحلة الانتقالية يجب أن ينص الدستور المؤقت وبأي شكل جاء، على إيقاف العمل بجميع القوانين والتشريعات المسببة لحقوق الانسان فلا يمكن لهذه السلطة في أن تكون حامية للحقوق في ظل وجودها والحكم بمقتضاها

5. وسيلة الوصول إلى المحكمة : تُعتبر مسألة إمكانية الأفراد على تقديم عريضة للمحكمة الدستورية لربما ألحّ مسألة مُرتبطة بالتصميم ومُتعلّقة بالوصول إلى المحكمة . وقد يُعزّز قبول العرائض من المواطنين الدّعَم العامّ للمحكمة ، لكنّه قد يزيد في الوقت نفسه عبء العمل على المحكمّة زيادةً كبيرة . أمّا منع المواطنين عن توجيه العرائض للمحكمة، فيؤدّي على الأرجح إلى انخفاض عدّد الدعاوى المرفوعة إليها التي تتضمّن انتهاكاً للحقوق الدستورية ، الأمر الذي قد يُضعف بدوره فرض احترام الحقوق الدستورية<sup>227</sup>.

6. الإصلاحات : ينبغي على المحكمة الدستورية أن تتحلّى بسلطة فرض الإصلاحات مُقابل المخالفات الدستورية التي قد تطلّ حالاتٍ عديدةً مُختلفةً والتي تُحدث تأثيراً فعلياً، كسلطة إصدار أحكامٍ مثلاً تُرغم المحكمة بموجبها فاعلاً حكومياً على إتخاذ إجراءٍ ما أو على الإمتناع عن إتخاذه.

بالنسبة لدستور سورية المستقبلي ينبغي ، كحد أدنى ، أن يتضمن القضايا الجوهرية التالية فيما يتعلق بالقضاء والقانون<sup>228</sup> :

<sup>227</sup> الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة . ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك . مرجع سابق ص 8 .

<sup>228</sup> نتيجة التشبيك مع الزملاء بقطاع السلطة القضائية .

1. إقرار مبدأ فصل السلطات بما في ذلك السلطة القضائية عن بقية السلطات في الدولة . مع إبراز استقلال السلطة القضائية وبحيث تكون هذه السلطة بكافة تكويناتها ومركباتها مسؤولة عن ذلك وأن تكون المحاكم خلواً من أعضاء يعينون من قبل السلطة التنفيذية، والحيلولة دون تسييس قرارات هذه السلطة، وإصدار أحكام بعيدة عن الحيادية والنزاهة ، وتمكين القضاء من أن يكون رقيباً لذاته في كل الأمور التي تؤثر على حسن عمله، و توفير معايير الأداء الرفيع.
2. خلال المرحلة الانتقالية يجب أن ينص الدستور المؤقت وبأي شكل جاء، على إيقاف العمل بجميع القوانين والتشريعات المسيئة لحقوق الانسان فلا يمكن لهذه السلطة في أن تكون حامية للحقوق في ظل وجودها والحكم بمقتضاها.
3. التأكيد على الحق في التقاضي كحق دستوري لكل إنسان ، وأن يبسر له الدستور هذا الحق بأقل التكاليف، وببساطة تجعله ممكناً ومتاحاً للجميع والتزام الدولة بتوفير إعانة عدلية للمعوزين.
4. التأكيد على حق كل إنسان في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي وليس الاستثنائي . وبالتالي ينبغي أن يتضمن الدستور نصاً يمنع تشكيل محاكم استثنائية بصلاحيات واسعة، تعتبر تعدياً على حقوق الانسان، ويلزم السلطة القضائية على تطوير اختصاصاتها عند الحاجة دون الحاجة لخلق ما هو استثنائي ومخالف للمبادئ العامة للدستور.
5. أن يقدم الدستور في مواده ضمانات واضحة للحق في التقاضي ، خلال كافة مراحل العملية القضائية ، دون أي عائق أو شرط يعطل الوصول للعدالة.
6. النص على تقسيم المحاكم في الدولة وقواعد اختصاصها . وبحيث يمكن للدستور أن يوضح ويجلاء المبادئ التي تقوم عليها صلاحيات كل محكمة، مبادئ ناظمة ومانعة لأي تجاوز، على أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي تسهر على تطبيق هذه المبادئ .
7. تحديد صلاحيات المحكمة الدستورية، والتركيز بصورة خاصة على :
  - a. ان يتضمن اختصاصاتها، النظر في القضايا المرفوعة إليها حول الانتهاكات التي يمكن لأي سلطة أن تقدم عليها تجاه سلطة أخرى، أسوة في النظر في دستورية القوانين، بمعنى يجب تفعيل هذه المحكمة لتأخذ مجالها الحيوي والضامن على تطبيق نصوص الدستور بشكل كامل وعدم الالتفاف عليها بأي شكل وتحت اي مسوغ .
  - b. يجب أن تكتسب المحكمة الدستورية شرعيتها عبر انتخاب أعضائها، سواء من قبل أعضاء السلطة القضائية وترشيح أكثر الأعضاء علماء وخبرة ونزاهة، أو الانتخاب المباشر من قبل الشعب، وعلى الدستور أن يحدد المبادئ التي يتم فيها تعيين أعضاءها ويحفظ تركيبتها من هيمنة السلطات الأخرى .
8. أن يمنح الدستور دوراً للقضاء في مراقبة العمليات الانتخابية على تنوعها، وأن يوزع هذه الرقابة مع فعاليات ومؤسسات المجتمع المدني للوصول إلى الحد الأعلى من معايير النزاهة والشفافية، وأن يضمن السرعة في بت قضايا الانتهاكات وعدم تسييسها لصالح أي طرف .

9. التأكيد على ضرورة إقرار مجلس أعلى للقضاء يختصّ بانتداب القضاة وبالمسار المهني للقضاة وبتسيير المرفق العام القضائي ويكون خاصة مسؤولاً على ضمان استقلال القضاء (الذي كان إلى حدود دستور 2012 مسؤولية رئيس الجمهورية مما مكنه من تدجين القضاء وتوظيفه لمشروعه السياسي) عن السلطات السياسية لكن كذلك عن قوى المال.

10. ضمان علنية الجلسات القضائية إلا في الحالات الاستثنائية على أن يتمّ النطق بالحكم دوماً في جلسات علنية.

11. تحجير المحاكم الاستثنائية والمعروفة بتنصيبها للمحاكمات السياسية والتي تعرف بالعمل دون الاكتراث للإجراءات الضرورية للمحاكمة العادلة.

12. حصر اختصاص المحاكم العسكرية في محاكمة العسكريين دون سواهم.

وضمن سياق مبدأ فصل السلطات ينبغي أن يتضمن دستور سورية المستقبل ، كحد أدنى ، القضايا التالية

لكفالة استقلال السلطة التشريعية بما يضمن تفعيل مبدأ فصل السلطات واحترامه<sup>229</sup> :

- 1- التأكيد على مبدأ سيادة الشعب المعبر عنها من خلال مجالس منتخبة تمثل هذا الشعب.
- 2- التأكيد على مبدأ الفصل والتعاون بين السلطات.
- 3- التأكيد على أن السلطة التشريعية المنتخبة ديموقراطياً والممثلة للشعب ؛ هي من يمتلك حق التشريع بشكل أساسي ؛ وإن منح هذا الحق للسلطة التنفيذية هو إجراء استثنائي ويخضع لشروط خاصة.
- 4- بيان آلية انتخاب أعضاء السلطة التشريعية . و تحديد المرجعية القضائية للبت في الطعون الانتخابية الخاصة بتلك الانتخابات .
- 5- تحديد حصانات أعضاء السلطة التشريعية ومدد ولاياتهم .
- 6- واجبات أعضاء السلطة التشريعية وضوابط مساءلتهم .
- 7- صلاحيات السلطة التشريعية وحدود تدخلها مع السلطات الأخرى .
- 8- حسم مدى الحاجة لوجود مجلس واحد أو مجلسين وحدود تداخلهما بما في ذلك بيان من سيؤدي الدور التشريعي.

9- إمكانية النص على وجود مجالس أو هيئات تتبع مباشرة للسلطة التشريعية ( مجالس رقابية او ذات صلة بحقوق الإنسان ).

ينبغي كذلك النظر في آليات أخرى إلى جانب المحكمة الدستورية لدعم الديمقراطية ودعم حماية الحقوق والحريات وتتمثل هذه الآليات في الهيئات الدستورية المستقلة التي تمثل نمطا جديداً من السلطات المضادة وآليات التعديل والتحكيم.

<sup>229</sup> نتيجة التشبيك مع الزملاء بقطاع السلطة التشريعية .

## ب . المسائل الدستورية المستحدثة أو الجديدة:

إلى جانب المواضيع الدستورية التقليدية، تتجه جلّ الدول التي تقوم بإصلاحات دستورية في إطار مسار انتقال ديمقراطي إلى تضمين دساتيرها عدداً من المواضيع الدستورية الجديدة الداعمة للديمقراطية والضامنة لتحقيق دولة القانون، وذلك محاولة منها للاستفادة من أخطاء الفترات السابقة والثغرات الواردة على مستوى الدستور السابق والمنظومة القانونية عامة<sup>230</sup>. وبالرغم من أن المواضيع الدستورية الواردة في هذا الإطار تختلف من تجربة إلى أخرى، باعتبار خصوصية السياقات المحلية، إلا أنه يمكن القول بأن أهمّ المواضيع المستحدثة تهدف إلى:

1. وضع آليات لضمان علوية الدستور.
2. كفالة مبدأ التعددية.
3. تخصيص أحكام لبعض القطاعات العمومية الحساسة كالأمن والدفاع والمالية.
4. تخصيص أحكام للمعارضة السياسية.
5. ضمان حرية الإعلام و الخيارات الدستورية لتجنب احتكار الملكية.
6. حقوق المرأة وجندرة الدستور.

<sup>230</sup> صياغة مشروع الدستور . تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات . يونيو

## 1. وضع آليات لضمان علوية الدستور:

يجب أن يتضمن الدستور الجديد نصاً يتحدث فيه عن مكانته، وسيادته، وقوته الإلزامية باعتباره القانون الأعلى في البلاد، فهذا النص من شأنه أن يؤكد على أمرين<sup>231</sup>:

الأول: أن ما هو مقرر على الدولة وسلطاتها الاضطلاع به وفقاً لأحكام الدستور ليس مجرد توجيه لها، وإنما هو التزام حتمي عليها.

الثاني: أن مهمة الدستور ليست قاصرة على الوظيفة التي تقوم بها المحكمة الدستورية العليا المتمثلة في ضمان ألا تأتي التشريعات واللوائح مخالفة لأحكامه فحسب، وإنما تتسع لضمان ألا تأتي تصرفات الدولة وسلطاتها مخالفة لأحكامه حتى ولو لم تتجسد هذه التصرفات في صورة تشريع أو لائحة.

وبطبيعة الحال فإن نصاً كهذا يتعين أن يقع في صدر نصوص الدستور الجديد؛ ليكون لسان حال الدستور في التعبير عن مكانته وسموه وقوته الإلزامية للمخاطبين بأحكامه<sup>232</sup>.

ومن بين الدول التي تضمنت دساتيرها مثل هذا النص جنوب أفريقيا؛ فقد نصت المادة ٢ من الدستور على أنه: "هذا الدستور هو القانون الأعلى للجمهورية، ومن ثم يعد أي قانون أو سلوك لا يتماشى معه باطلاً، ويجب الوفاء بالالتزامات التي يفرضها هذا الدستور."

وكذلك الحال بالنسبة للدستور الروسي حيث نصت المادة ١٥ منه على أنه:

١. يتمتع دستور روسيا الفيدرالية بقوة قانونية عليا، وله تأثير مباشر ويسود" على جميع أراضي روسيا الفيدرالية، يجب أن تتسجم جميع القوانين وغيرها من المراسيم المعتمدة في روسيا الفيدرالية مع دستور روسيا الفيدرالية ويجب ألا تتناقض معه.

٢. على جميع هيئات سلطة الدولة، والشخصيات الرسمية والمواطنين والتجمعات والتنظيمات الالتزام بدستور روسيا الفيدرالية".

<sup>231</sup> راجع أيضاً : المدرسة الدستورية الجديدة : الشكل الجديد للمسار التأسيسي . مرجع سابق . ص 9 وما بعدها .

<sup>232</sup> د. عماد الفقي - الدستور . الحالة المصرية ( أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة ) . مرجع سابق - ص 43 .

## 2. كفالة مبدأ التعددية:

يشكل مفهوم "التعددية السياسية"، الذي يسمح بالتعبير بطرق سلمية عن المصالح والمعتقدات والمطالب المختلفة، سمة أساسية من سمات الديمقراطية. ويجب أن تتضمن الترتيبات الدستورية درجة ما من تلك التعددية<sup>233</sup>. يعني تمثيل التعددية أن يتم تمثيل جميع جوانب الأمة، بما في ذلك الاختلافات الإقليمية والتنوع العرقي والاختلافات اللغوية والتوازن بين الجنسين وكذلك اختلاف المعتقدات السياسية والأيدولوجية (تعددية الأفكار) ويعني تمثيل التعددية أن السلطة السياسية موزعة بشكل يعطي الطيف المجتمعي بأكمله صوتاً حقيقياً في صناعة القرار. ويمكن تشجيع التعددية من خلال دعم الدستور لضمان تمثيل المرشحين المستقلين وكذلك النساء والأقليات.

## أ ضمان مراعاة تمثيل المرشحين المستقلين:

من الممكن أن يكون المرشحون المستقلون عنصراً مهماً من عناصر التعددية. فهم يمكنهم مواجهة آراء الأحزاب الرئيسية وهم في كثير من الحالات لا يخضعون للانضباط المفروض على أعضاء الأحزاب بما يتيح لهم مزيداً من الاستقلالية. وينبغي على ترتيبات النظام الانتخابي توفير إمكانية ترشيح المستقلين. وتشير لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في تفسيرها للمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى أن "حق الأشخاص في الترشح للانتخابات لا ينبغي أن يقتصر بشروط غير معقولة بأن يكونوا أعضاء في أحزاب أو في أحزاب بعينها".

وثمة من يقول إنه من غير الممكن توفير الحق في ترشح المستقلين في الأنظمة الانتخابية القائمة على القوائم الحزبية. ومع ذلك ففي هذه الحالات، من الممكن أن يسمح للمستقلين بتشكيل "قوائم للمرشحين المستقلين". وبالنظر إلى أن الحق في خوض الانتخابات هو حق من حقوق الإنسان فمن المفيد للدساتير أن تكون محددة بشأن مسألة المرشحين المستقلين.

وثمة من يقول في بعض الأحيان إنه من غير الممكن توفير الحق

في ترشح المستقلين في الأنظمة الانتخابية القائمة على القوائم الحزبية. ومع ذلك ففي هذه الحالات، من الممكن أن يسمح للمستقلين بتشكيل "قوائم للمرشحين المستقلين". وبالنظر إلى أن الحق في خوض الانتخابات هو حق من حقوق الإنسان فمن المفيد للدساتير أن تكون محددة بشأن مسألة المرشحين المستقلين.

## ب. ضمان مراعاة تمثيل النساء :

في العموم يعزز تمثيل النساء التعددية. ومن المسلم به عموماً أن التمثيل النسبي هو الأكثر ملاءمة لمشاركة المرأة في العملية السياسية.

وتوجد المقاعد المخصصة للنساء (نظام الكوتا) بشكل أكبر في الأنظمة الانتخابية الفردية وهي منصوص عليها في الدساتير في أغلب الأحوال. ففي أوغندا، على سبيل المثال، ينص الدستور (المادة 7.1 ب) على أن البرلمان يجب أن يضم "ممثلة امرأة عن كل منطقة". كما يحجز الدستور التنزاني (المادة 66.1 ب) مقاعد للمرأة حيث ينص

<sup>233</sup> التعددية في الدساتير. تقرير بحثي صادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. نيسان 2013. ص 6.

على ألا يكون" الأعضاء النساء "أقل من ثلاثين بالمئة من كل أعضاء "البرلمان .وينص الدستور الكيني الصادر عام 2010 على وجوب أن تتضمن الجمعية الوطنية" سبعا وأربعين امرأة كل منهن انتخبها الناخبون المسجلون في المقاطعات على أن تمثل كل مقاطعة دائرة انتخابية ينوب عنها عضو واحد) "المادة 97 . 1 ب).

### ج . تمثيل الأقليات<sup>234</sup> :

يتمتع المجتمع السوري، كغيره من مجتمعات شرق المتوسط، بخليط عجيب من المكونات الدينية و/أو القومية يجعل منه فسيفساء حقيقية. حيث يشكل المواطنون العرب غالبية الشعب السوري بنسبة أكثر من 80 % من مجمل المواطنين السوريين، فهم المكوّن القومي الأكبر الذي يمنح للبلد صفته القومية. وتعزز السياسات السورية المتتابة على الحكم في سورية هذه الصفة القومية فاسم الدولة هو الجمهورية العربية السورية، والدستور يثبت صراحة عروبة الدولة، وتقوم الأجهزة الإيديولوجية للدولة بتكريس هذه الصفة، وتتجاهل وجود مكونات قومية أقلوية لا تتشارك مع العربية بخصوصياتها القومية الهوياتية كاللغة أو الثقافة أو التقاليد مثل المكوّن الكردي والمكوّن الأرمني والمكوّن الشركسي<sup>235</sup> .

ومن هنا فإن تمثيل الأقليات في البرلمان عنصر مهم من عناصر التعددية السياسية .وتستخدم آليات حصص الأقليات عادة من أجل زيادة تمثيل الأقليات .وهذه الآليات موجودة في عدد من الدساتير، مثل الدستور البلجيكي، حيث التمثيل مبني على أساس الجماعات اللغوية( المادة 43). كما تتطلب بعض الدساتير أن يحظى الرئيس بدرجة من الدعم الجماعي كي يتم انتخابه .وينص الدستور الإندونيسي على ألا ينتخب المرشح رئيساً إلا إذا حصل على " أصوات أكثر من خمسين بالمئة من إجمالي عدد الأصوات خلال الانتخابات العامة وعلى عشرين في المئة على الأقل من الأصوات في أكثر من نصف إجمالي عدد الأقاليم("مادة 16 أ)<sup>236</sup> .

<sup>234</sup> يذهب رأي إلى وجوب الحذر عند إثارة مثل هذه القضايا في الدستور لأن ذلك ( يتناقض تماما مع مبدأ المساواة ومفهوم دولة القانون وليس قانون الدولة...وفتح مثل هذا الباب يغلق إلى غير رجعة ضرورة العمل على تكريس مفهوم المساواة في القانون ومن ثم في التعامل) . انظر : ورقة بحثية بعنوان " مفهوم حقوق الانسان في الدستور " أعدت لصالح مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سورية .

<sup>235</sup> حسان عباس - إدارة التنوع في سورية - مبادرة الإصلاح العربي - حزيران 2012 - ص 2 .

<sup>236</sup> راجع بصورة تفصيلية حول هذا الموضوع : كاتيا باباجياني . الدساتير والأقليات الدينية: حماية حقوق الأقليات الدينية . ورقة صادرة عن مبادرة الإصلاح العربي . منتدى البدائل العربي . ص 2 وما بعدها .

### 3. تخصيص أحكام لبعض القطاعات العمومية الحساسة كالأمن والدفاع والمالية<sup>237</sup>:

يمكن أن يتضمّن الدستور بعض القواعد التفصيلية بشأنها، كأن يضبط المهام الأساسية المحمولة على قوات العسكرية وقوات الأمن والدور المنوط بعهدتها في حالات الطوارئ، وكيفية تمويلها وإعدادها لتقاريرها<sup>238</sup>. من الممكن أن يمثل قطاع الأمن تهديداً خاصاً لعدة أسباب :

أولاً، أن جوانب كثيرة من القطاع الأمني والجيش وأجهزة المخابرات على وجه الخصوص سرية وبالتالي فإنها لا تؤدي إلى نقاش يتسم بالشفافية والعلنية تتشارك فيه جميع الأطراف المعنية على كل المستويات.

ثانياً، أن قطاع الأمن ينطوي على احتكار الدولة للقوة القهرية ويمكن أن يولد شعوراً قويا يشبه استقلال عن المجتمع أو النظام السياسي يستند إلى منطق التسلسل الهرمي والانضباط المتبع في الجيش .

ثالثاً، هناك أفرع من القطاع الأمني مثل الشرطة وأجهزة المخابرات الداخلية التي تستطيع لعب دور حساس في مجال حقوق الإنسان لأنهما الأدوات اللتان تستخدمان في تقييد هذه الحقوق ولا يحتاج المرء سوى أن يفكر في منع الشرطة لمظاهرة.

رابعاً. أخيراً يميل الفرع التنفيذي من السلطة إلى اعتبار الأمن مجاله محالاً استبعاد تدخل البرلمان أو التدقيق الشعبي في هذا المجال .

وتتجلى كل هذه المخاوف في الأنظمة التي كانت غير ديمقراطية فيما سبق حيث كانت أجهزة الأمن الأداة الأساسية لقمع التعددية.

لهذه الأسباب فإن تأسيس سيطرة ديمقراطية على قطاع الأمن ضروري من أجل ضمان تعددية كاملة .حيثما لا تستطيع حكومة مدنية منتخبة وبرلمان يمثل الشعب السيطرة على الأمن، فإنهما لن يتمكنوا من تأدية دورهما حسب تفويضهما الشعبي<sup>239</sup>.

وبالتالي، فإنهما سيكونان مسؤولان أمام الناخبين عن كل المؤسسات الحكومية دون ان يكون لهما سلطة على قطاع مهم بالدولة.

وهو ما يطرح تحديات كيف يمكن للآليات الدستورية أن توفر إشرافاً وسيادة مدنية كاملين<sup>240</sup> ؟

أ. السيادة المدنية: تسلسل القيادة، هيئات اتخاذ القرار :

<sup>237</sup> يشكل طرح هذه القضايا للنقاش وتضمينها في مشروع الدستور المستقبلي " صدمة " يحتاجها الجميع لإبراز أن " شيئاً ما " قد تغيّر بالفعل . ولكون ضبط هذه القطاعات كان أحد مطالب الاحتجاجات الشعبية في بداية الأزمة السورية .

<sup>238</sup> راجع أيضاً : إعادة ميلاد دستورية . تونس ومصر تعيدان بناء نفسيهما . دراسة أعدها ناثنان ج. براون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمساعدة ماريان مسينغ وسكوت وينر . مرجع سابق . ص 26 وما بعدها .

<sup>239</sup> انظر ، على سبيل المثال ، في عرض تجارب مقارنة : غافين كاوترا . إصلاح القطاع الأمني في جنوب إفريقيا: دروس للبلدان التي تشهد انتقالاً في أنظمة الحكم . مبادرة الإصلاح العربي (الأمن في المراحل الانتقالية) . أيلول . سبتمبر 2014 . ص 2 وما بعدها .

<sup>240</sup> التعددية في الدساتير . تقرير بحثي صادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . نيسان 2013 . ص 28 وما بعدها .

يعتبر تسلسل القيادة ضروريا للرقابة المدنية على القوات المسلحة. لهذا السبب فإن القائد الأعلى يكون مدنيا منتخبا دائماً. وينص الكثير من الدساتير على هذا: دساتير الولايات المتحدة (الجزء 2 المادة 1) واندونيسيا (المادة 10) وفرنسة (المادة 15).

وبوصفه القائد الأعلى، يقتصر حق إعلان الحرب على المدني المنتخب، أي اتخاذ قرار خوض الحرب. وتمنح بعض الدساتير للرئيس أو رئيس الوزراء الحق في إعلان الحرب وفي أحيان كثيرة جدا يجب أن يوافق البرلمان على إعلان الحرب أو يستشار على الأقل في هذا الصدد. ففي فرنسا لا ي جيز إعلان الحرب إلا البرلمان (المادة 35) وفي اندونيسيا تنص المادة 11 على أن "الرئيس بموافقة البرلمان حق يعلن الحرب" و"صناعة السلام". في دول كثيرة يترك تنسيق الأمن القومي للجان تتألف عادة من مسؤولين كبار من العسكريين والمدنيين وأعضاء رفيعي المستوى بمجلس الوزراء ومحلي معلومات وخبراء في السياسة الخارجية ومسؤولين آخرين بالدولة. يطلق على هذه الهيئات لجان الدفاع الوطني أو مجالس الأمن القومي.

يجب أن تكون ميزانية الدفاع جزءاً من الموازنة العامة وأن تخضع لنفس قواعد الميزانية على غرار بقية القطاع العام. يجب أن يوافق البرلمان على ميزانية الدفاع بعد مناقشة تعددية وعامة وشفافة

ولكي تتحقق الرقابة المدنية الكاملة على القوات المسلحة، يتمكن المدنيون من اتخاذ القرار النهائي إذا اقتضى الأمر حتى بدون موافقة كبار الضباط. لهذا السبب يجب أن تتكون الأغلبية في هذه الهيئات من المدنيين و أو أن يكون القرار النهائي مناط بمديني. وتمنح هذه السلطة عادة للرئيس أو رئيس الوزراء أو وزير الدفاع.

ويجب تحديد تكليف هذه الهيئات بوضوح وان يقتصر على الشؤون الدفاعية (بمعنى ضيق) ففي ماليزيا، يتضمن الدستور (المادة 137) إنشاء مجلس القوات المسلحة وبيبين صلاحياته إلى جانب عضوية ثلاثة مدنيين وأربعة عسكريين فيه.

من ناحية أخرى يحدد الدستور البرازيلي (المادة 91) أن مجلس الأمن القومي يجب أن يتكون من مدنيين بالكامل. ويضم نائب رئيس ورئيس مجلسي الكونجرس ووزير العدل إلى جانب آخرين.

### ب. ميزانية الدفاع:

يجب أن تكون ميزانية الدفاع جزءاً من الموازنة العامة وان تخضع لنفس قواعد الميزانية على غرار بقية القطاع العام. يجب أن يوافق البرلمان على ميزانية الدفاع بعد مناقشة تعددية وعامة وشفافة. الرقابة على ميزانية الدفاع والإنفاق العسكري عنصر أساسي في الإشراف المدني. ولا تشمل معظم الدساتير مواد محددة لإقرار ميزانية الدفاع ويمارس البرلمان رقابة كاملة على كل الأموال العامة.

### ج. المحاكم المدنية مقابل المحاكم العسكرية:

يتطلب الإشراف المدني الواسع على القوات المسلحة أن يكون للمحاكم المدنية سلطة على الجيش والعاملين به. يجب أن يكون نطاق اختصاص المحاكم العسكرية محدوداً ويجب أن تلتزم بالقوانين المدنية أو ما يوازيها .

ينص الدستور الألماني (المادة 2 . 96) على هذا ويقصر إنشاء المحاكم الجنائية العسكرية على الحكومة وتستطيع هذه المحاكم ممارسة القانون الجنائي في حالات الدفاع فقط أو بخصوص أفراد بالقوات المسلحة الذين

يخدمون في الخارج أو على متن سفن حربية." وفي تركيا وبعد التعديلات الدستورية التي أجريت عام 2010 اقتصر نطاق اختصاص المحاكم العسكرية أيضا على " الخدمة العسكرية والمهام العسكرية . "و بموجب الدستور الجديد تتعامل المحاكم المدنية مع الجرائم ضد امن الدولة والنظام الدستوري وتسمح التعديلات بتقديم طلبات استئناف ضد قرارات الفصل التي يتخذها المجلس العسكري الأعلى أمام المحاكم المدنية . ويحاكم قادة الجيش والقوات الجوية والبحرية والدرك أمام محكمة عليا عن أي مخالفات ترتكب خلال مهامهم الرسمية .

#### د. تركيبية قوات الأمن :

تؤكد الدراسات أن القوات المسلحة ستكون على الأرجح مستعدة لإجراء إصلاحات إذا كانت هناك درجة عالية من المأسسة في صورة مجموعة واضحة من القواعد التي تحفظ مبادئ الجدارة والمسارات المهنية الطبيعية مقابل أنظمة قائمة على الولاءات الشخصية أو القبلية أو الطائفية.

ويجب إرساء هذه المأسسة في مواد الدستور . وفي هذا الإطار، لا ينص الدستور الألماني، على سبيل المثال، على دور القوات المسلحة فحسب ( المادة 87 أ ) وإنما يشمل مبادئ تنظيم القوات المسلحة ( المادة 87 ج ) . وفي البرتغال يشير الدستور إلى أن " القوات المسلحة في خدمة الشعب البرتغالي . وهي غير حزبية ويجب ألا يستغل أعضاؤها أسلحتهم أو مناصبهم أو وظائفهم من أجل أي تدخل سياسي " .

بالنسبة لدستور سورية المستقبل فإنه، ولكفالة تنظيم هذا القطاع، ينبغي أن يتضمن، كحد أدنى، القضايا

#### الجوهرية التالية:

1. تبني واضح ودقيق وصريح لحقوق الإنسان ووضع آليات واضحة لكفالة التمتع بها وعقاب من ينتهكها وبشكل يحول دون استسهال انتهاكها من قبل الامن .
2. تبني ضوابط دقيقة ، موضوعية وزمانية ، لتقييد الحقوق عند إعلان حالة الطوارئ .
3. التأكيد على ضمانات لحقوق الإنسان الاساسية عند إعلان حالة الطوارئ تحسباً لتعسف الاجهزة الأمنية وللحيلولة دون إطلاق يدها .
4. التفكير بمدى الحاجة إلى النص في الدستور على إنشاء مجلس للأمن القومي ( إسوةً بدساتير دول أخرى ) للحيلولة دون الانفراد والتعسف باستخدام السلطات الأمنية أو العسكرية .
5. وضع تفصيل دقيق لحالات إنشاء المحاكم واختصاصاتها وبشكل يحول دون إنشاء المزيد من المحاكم الاستثنائية التي تشكّل الجهاز القضائي ، الطبيعي ، للأجهزة الأمنية .
6. إعلاء مبدأ الخضوع القانون والمحاسبة والمساءلة بشكل يحول دون استسهال منح منتسبي الاجهزة الأمنية حصانات مطلقة تعفيهم من المحاسبة والعقاب عند انتهاك الحقوق .
7. النص على ضمانات واضحة ودقيقة ( موضوعية وزمانية ) عند مرحلتي التوقيف والتحقيق حمايةً لحقوق المدنيين من تعسف الاجهزة الأمنية .
8. النص على عدم سقوط جرائم التعذيب والجرائم ضد الإنسانية ( وجرائم الحرب بطبيعة الحال ) بالنقادم .

9. النص الصريح على الإلغاء الفوري لكافة القوانين المخالفة لأحكام الدستور ( والتي بمعظمها قوانين ذات طبيعة أمنية أو لخدمة تعسف قطاع الأمن أو حمايته من المساءلة والحساب) أو اعتبارها ملغية حكماً تحسباً للتسوية والمماثلة في الغاءها.

#### 4. تخصيص أحكام للمعارضة السياسية:

وذلك بتحديد موقعها في الدولة وحقوقها، وذلك لدعم الديمقراطية والحيولة دون . تسلط الأغلبية الحاكمة وتفردّها بالحكم.

توفر المعارضة الفعالة - سواء الأعضاء الفرديين في البرلمان أو الكتل البرلمانية - بدائل لمواقف الحكومة وتعتبر عنصرًا هامًا في أي نظام ديمقراطي، وتقدم المعارضة للجمهور بدائل للحكومة الحالية، وبدون تلك البدائل لن يستطيع الناخبون اختيار الحكومة بشكل فعال.

وفيما يخص التعددية فإنه لا غنى لها عن المعارضة، حيث إنها تعرض وجهات نظر وسياسات مختلفة عن تلك التي تعرضها الحكومة، كما تمنح نطاقاً أوسع من وجهات النظر مما يعزز فكرة "تنافس الأفكار". ويؤكد الدستور البرتغالي - على سبيل المثال - على هذه المبادئ متطلباً أن تحترم كل التعديلات الدستورية التعبير الجمعي والحق في ممارسة معارضة ديمقراطية (مادة) 289 في البرتغال تمثل التعددية وحقوق المعارضة جانباً من الدستور لا يمكن تغييره.

التعددية: فإنه لا غنى لها عن المعارضة، حيث إنها تعرض وجهات نظر وسياسات مختلفة عن تلك التي تعرضها الحكومة، كما تمنح نطاقاً أوسع من وجهات النظر مما يعزز فكرة "تنافس الأفكار"

ويعترف على نطاق واسع بأهمية المعارضة الفعالة، وفي أبريل 2012 ، أقر مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة قراراً يؤكد على أهمية الدور الذي تلعبه المعارضة السياسية والمجتمع المدني في العملية الديمقراطية السليمة . وكان ملاحظاً في المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمان والذي انعقد في يونيو 2010 توضيح الفرق بين الأنظمة الديمقراطية وتلك الاستبدادية حيث إن الأولى تعترف بالمعارضة السياسية على قدم المساواة.

#### نطاق ومضمون حقوق المعارضة<sup>241</sup>:

ينص عدد من الدساتير على حقوق المعارضة سواء بصورة صريحة أو ضمنية . من بين هذه الحقوق<sup>242</sup> : المعاملة المتساوية، والمراقبة الحكومية الفعالة، حرية الوصول إلى وسائل الإعلام، والمشاركة الكاملة في العمليات التشريعية والوصول إلى المحاكم الدستورية<sup>243</sup> .

<sup>241</sup> تم التوسع بطرح هذه القضايا لأنها " جديدة " على أذهان المشرعين لكونها من " المحرمات " الدستورية .. لا " الثوابت " الدستورية .

<sup>242</sup> راجع بصورة تفصيلية وحرفية التعددية في الدساتير . تقرير بحثي صادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . نيسان 2013 .

ص 23 وما بعدها .

<sup>243</sup> راجع أيضاً : المدرسة الدستورية الجديدة : الشكل الجديد للمسار التأسيسي . مرجع سابق . ص 8 وما بعدها .

أ . **المعاملة المتساوية والتناسبية:** تنبثق معظم حقوق المعارضة عن مبدأ أساسي هو المعاملة المتساوية لجميع أعضاء البرلمان .ووفقا لهذا المبدأ فإنه يجب أن يكون نواب المعارضة قادرين على ممارسة صلاحياتهم في نفس الظروف المهيأة لنظرائهم من نواب الأغلبية . علاوة على ذلك يجب أن يتمتع كل نواب البرلمان بعدد من الحقوق المتساوية سواء كانوا جزءا من كتلة كبيرة أو صغيرة أو غير منتميين لأي كتلة.

وعلى الرغم من كون مبدأ المعاملة المتساوية لا يشكل عموما جزءا صريحا من الدساتير فالمبدأ يعبر عنه في بنود معينة، غالبا بنود فنية، في اللائحة الداخلية للبرلمان.

ب **الوصول إلى والتغطية في وسائل الإعلام:** تمنح الكثير من الدساتير المعارضة الحق في الوصول إلى وسائل الإعلام والحق في التغطية الإعلامية .وتتضمن الدساتير عموماً قواعد مختلفة للإعلام العام والخاص :وبينما يندر أن يكون الإعلام الخاص موضوعا للدستور، فإن الإعلام العام عادة ما يكون كذلك.

وعادة ما تتضمن الدساتير موادا تنظم الدعاية والحملات الانتخابية.

تمنح المادة 10 من الدستور المغربي، على سبيل المثال، المعارضة" وقتا على الهواء في الإعلام الرسمي بما يتناسب مع حجم تمثيلها."

وتتمتع الأحزاب السياسية وفقا للمادة 35 من دستور بيلو -ووفقا لشروط القانون -ب" حرية الوصول للإعلام الاجتماعي المملوك للدولة بما يتناسب مع نتائج آخر انتخابات عامة."

ومن اللافت للنظر، إن دستور البرتغال يمنح المعارضة الحق في الرد" على البيانات السياسية" التي تصدرها الحكومة عبر الراديو العام أو التلفزيون .ويحدد الدستور أن" وقت المعارضة على الهواء "يجب أن يكون بنفس طول وبرز الوقت الممنوح لبرامج الحكومة وبياناتها( المادة 40 . 2 ) .

ج . **الرقابة الحكومية الفعالة :** الرقابة البرلمانية عامل حاسم من عوامل الاختيار والتوازن في العملية الديمقراطية، لكنها تكتسب أهمية خاصة بالنسبة للمعارضة التي غالبا ما لا تؤيد الحكومة ولديها دافع أكبر في التحقيق في أخطائها .وهناك العديد من الطرق المختلفة لتحقيق هذه الرقابة، ومن بين ذلك الحق في مناقشة برامج الحكومة وطرح الأسئلة على الحكومة وتلقي الإجابة خلال فترة محددة من الزمن. كما يتضمن ذلك الحق في التحقيق في أنشطة الحكومة وتقديم طلب بسحب الثقة وهو ما يترك الحكومة في حالة من الاعتماد على دعم البرلمان إلى درجة كبيرة.

وتمنح العديد من الدساتير البرلمانات الحق في مراقبة الحكومة بصياغة عمومية، بينما تشترط دساتير أخرى متطلبات للاستجواب وطلبات الإحاطة والاستفسارات أو الاقتراحات بسحب الثقة .ويمنح الدستور التركي، على سبيل المثال، الجمعية الوطنية التركية السلطة" لممارسة سلطتها الرقابية بوسائل الأسئلة والاستفسارات البرلمانية والمناقشات العامة وتوجيه اللوم والتحقيقات البرلمانية" ( المادة 98 ) .ويترك الدستور التركي للائحة النظام الداخلي تحديد شكل التقديم ومحتواه ومدى الإجراءات البرلمانية<sup>244</sup> .

<sup>244</sup> راجع بصورة تفصيلية أيضاً حول هذا الموضوع : الحقوق الدستورية للمعارضة . مذكرة إعلامية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . عدد 34 . ماي 2013 . ص 4 وما بعدها .

### أمثلة على الأحكام الدستورية التي تحمي الرقابة والتدقيق:

**طرح الأسئلة والاستجابات على الحكومة:** للنواب سواء بشكل منفرد أو جماعي الحق في طرح الأسئلة على الحكومة التي يجب أن ترد عليها خلال مهلة زمنية محددة. ووفقا للمادة 20 أ ، الفقرة الثالثة، من الدستور الإندونيسي، يكون لكل نائب في البرلمان " الحق في تقديم الأسئلة والحق في تقديم الاقتراحات وإبداء الرأي ". وفي مثال على حقوق الأقلية المؤهلة، تملك مجموعة تتكون من خمس أعضاء البرلمان في ليتوانيا الحق في تقديم استجابات لرئيس الوزراء أو لوزير المادة 61 .

وفي جمهورية التشيك يحتاج الأمر إلى "مجموعة من عشرين على الأقل" من نواب البرلمان المادة 43 .  
**الدعوة لعقد جلسات البرلمان:** على الرغم من أنها ليست وسيلة محصورة بدور مراقبة الحكومة، فما زالت الدعوة لعقد جلسة برلمانية أداة أساسية إذا احتاجت المعارضة إلى عرض أمر على البرلمان بشكل عاجل. ويمنح العديد من الدساتير البرلمان الحق في الدعوة إلى عقد جلسات (عادية أو طارئة).  
 ومرة أخرى، يشترط توفر أقلية مؤهلة: ففي دستور كوريا الجنوبية المادة 47 يمكن لربع نواب البرلمان الاجتماع في جلسة غير عادية، بينما في أرمينيا المادة 70 يمكن لثلث البرلمان اتخاذ هذه الخطوة .

**إعداد جدول الأعمال:** إعداد جدول أعمال البرلمان أداة أخرى مهمة من أدوات مراقبة الحكومة، وهي أداة تصبح أقل فاعلية إذا كان جدول الأعمال يعد بالأغلبية البسيطة وحدها. ويمنح الدستور الفرنسي المادة 48 المعارضة الحق في إعداد جدول الأعمال في يوم واحد من أيام الانعقاد كل شهر.

**لجان التحقيق:** سواء اللجان ال منشئة لغرض محدد أو اللجان الدائمة للتحقيق في مسائل محددة هي من الأدوات ذات الأهمية الخاصة في الإشراف البرلماني على الحكومة. ولجعل هذه الأداة فعالة، يجب أن يكون تشكيل اللجان من خلال الأقلية المؤهلة. وفي الوقت نفسه، هناك حجة قوية تدعو إلى طلب حد أدنى من نواب البرلمان لتشكيل لجنة من اللجان التي تنشأ لغرض معين، فعمل البرلمان يمكن أن يقوض إذا كان بإمكان النواب المنفردين فرض تشكيل اللجان. ولهذا السبب يمنح العديد من الدساتير نواب البرلمان الحق في تشكيل اللجان فقط إذا كانوا يمثلون نصابا قانونيا .

وفي تركيا، يحتاج الأمر إلى 10% على الأقل من مجموع أعضاء البرلمان لطلب تحقيق يتعلق برئيس الوزراء أو بوزير من الوزراء، وهذا الطلب تقرره الأغلبية البسيطة، وهو أمر إشكالي لأنه يقوض عمليا من حق أساسي من حقوق المعارضة. وهناك استثناء على هذه القاعدة في البرتغال ، حيث يملك كل نائب في البرلمان منفردا الحق في طلب تشكيل لجنة برلمانية للتحقيق المادة 156 .

**ث . الطعن أمام المحكمة الدستورية :** المحاكم الدستورية أداة محتملة قوية لمراقبة وحماية النظام الدستوري .وحيثما وجدت المحاكم الدستورية القوية وكان من حق البرلمان الطعن أمام المحكمة، يجب أن يكون لأعضاء المعارضة الحق في طلب مراجعة دستورية القوانين .

وفي تركيا، يملك " حزب المعارضة الرئيسي " أو خمس مجموع نواب البرلمان الحق في الطعن أمام المحكمة الدستورية لإلغاء قوانين أو مراسيم أو لائحة النظام الداخلي للبرلمان . المادة 150 .

ج . إجراءات سحب الثقة : ليست هناك ممارسة شائعة يكون فيها لنائب مفرد في البرلمان أو لجماعات برلمانية الحق في اقتراح حجب الثقة . وبينما تمنح بعض الدساتير لنواب منفردين هذا الحق، فالدساتير الأخرى تتطلب عدداً من محددات من النواب . ووفقاً للمادة 99 من الدستور التركي " يمكن أن يقدم اقتراح حجب الثقة سواء نيابة عن حزب سياسي أو عن طريق توقيع عشرين نائباً على الأقل . " وفي ليتوانيا، يمكن لخمس أعضاء البرلمان توجيه استجواب لرئيس الوزراء أو لوزير، وهو ضروري كخطوة أولى لإجراء حجب الثقة<sup>245</sup> .

ح . اقتراح التشريعات : إحدى وظائف البرلمان هي التشريع . وفي العادة تعطي الدساتير النواب منفردين أو في جماعات الحق في تقديم مقترحات تشريعية والحق في التعليق على المشروعات بقوانين التي تقدمها الحكومة . وبينما تتطلب بعض الدساتير دعم عدد محدد من النواب لتقديم اقتراح بقانون، تعطي دساتير أخرى للنواب منفردين هذا الحق .

والدستور الأردني مثال على النوع الأول حيث يتطلب اجتماع عشرة نواب أو أكثر لتقديم اقتراح بقانون المادة 95 . وتركيا ومصر وإندونيسيا وألبانيا والبرتغال أمثلة على النوع الثاني من الدساتير الذي يعطي حق اقتراح القوانين للنواب منفردين .

ويوصي المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات أن تتضمن الممارسات الجيدة نصاً قليلاً من نواب البرلمان ( خمسة في المئة أو أقل ) لتقديم

أحد وظائف البرلمان هي التشريع . وفي العادة تعطي الدساتير النواب منفردين أو في جماعات الحق في تقديم مقترحات تشريعية والحق في التعليق على المشروعات بقوانين التي تقدمها الحكومة

مشروعات القوانين . ويجب أن تناقش نسبة مئوية محددة على الأقل من هذه المشروعات في اللجان وتقدم للتصويت .  
خ . المشاركة في عمل اللجان : تناقش اللجان التشريعات وتعدّها كما تناقش الميزانية وغيرها من القرارات . وهي جزء مهم من عمل البرلمان . ولهذا السبب ليس هناك غنى عن مشاركة المعارضة في اللجان . وفي الوقت نفسه، يجب أن يعكس تشكيل اللجان قوة الأحزاب السياسية . وتنص دساتير عديدة صراحة على أن يتناسب تشكيل اللجان مع تشكيل البرلمان ككل . ومن أمثلة ذلك البرتغال ( المادة 178 الفقرة 2 ) واليونان ( المادة 68 الفقرة 3 ) .

ويوصي القرار رقم 1601 للعام 2008 للمجلس الأوروبي بأن " رئاسة اللجان المسؤولة عن مراقبة أعمال الحكومة مثل لجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة أو لجنة الإشراف على الأمن وأجهزة المخابرات يجب أن تمنح لعضو من أعضاء المعارضة الفقرة ( 1 . 5 . 2 ) .

د . المشاركة في انتخاب / تعيين كبار المسؤولين : انتخاب أو تعيين كبار المسؤولين أمر سياسي حساس . وفي كثير من الأحيان يكون للرئيس أو للحكومة أو لرئيس الوزراء الحق في اختيار هؤلاء المسؤولين .

<sup>245</sup> الحقوق الدستورية للمعارضة . مذكرة إعلامية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . عدد 34 . ماي 2013 . ص 7 .

لكن من الشائع أيضا أن تستثار المعارضة و/أو تشتت موافقتها على التعيين. ففي المغرب تسمح المادة العاشرة من الدستور للمعارضة<sup>246</sup> المساهمة في اقتراح المرشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية. " وفي جمهورية الجبل الأسود، يختار عضوان من المجلس القضائي - الذي ينتخب القضاة - من البرلمان على أن يكون أحدهما من حزب الأغلبية والآخر من المعارضة ( المادة 127 ).

ذ. صحة العضوية: من الأهمية الخاصة بمكان لأعضاء المعارضة ألا يمكن للبرلمان إسقاط عضوية النواب بالأغلبية البسيطة و/أو لأسباب غير واضحة. فإذا كانت فترة العضو في البرلمان تعتمد ببساطة على قرار تتخذه الأغلبية البرلمانية، فهذا سيعني أن المعارضة ستعمل طوال الوقت تحت سيف مسلط. وهذه مشكلة تساوي في شأنها مشكلة إسقاط عضوية النواب على أسس أو لأسباب غير واضحة مثل السلوك الأخلاقي.

ومن الممكن أن تستغل الأسباب أو المعايير الغامضة في عزل نواب كثيرين من مناصبهم. ولهذا السبب يجب أن تكون معايير عزل نواب البرلمان محددة بشكل ضيق ويجب تفادي الصياغة الغامضة القابلة للتأويل الذاتي من جانب الأغلبية البرلمانية<sup>246</sup>.

<sup>246</sup> الحقوق الدستورية للمعارضة. مذكرة إعلامية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. عدد 34. ماي 2013. ص 8.

## 5. ضمان حرية الإعلام والخيارات الدستورية لتجنب احتكار الملكية:

تعالج بعض الدساتير هذه الإشكاليات من خلال محورين<sup>247</sup> :

أ. حظر الإفراط في تركيز ملكية وسائل الإعلام : يحظر بعض الدساتير الإفراط في تركيز وسائل الإعلام، سواء صراحة أو بشكل غير مباشر .

فدستور البرتغال ينص على أن الدولة " يجب أن تضمن حرية الإعلام واستقلاله عن السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية عن طريق فرض مبدأ تخصص الشركات التي تملك وسيلة إعلام عامة، وأن تعاملها وتدعمها بشكل لا تمييز فيه وتمنع تركيزها لاسيما عن طريق المصالح المتعددة أو المتداخلة ( المادة 38 ، الفقرة 5 ) بينما ينص الدستور الليتواني ( المادة 44 ) صراحة على أن " يحظر على الدولة والأحزاب السياسي والمنظمات السياسية والعامة أو غيرها من المؤسسات أو الأشخاص احتكار وسائل الإعلام العامة . " وتتطلب هذه الأحكام الدستورية التنفيذ من خلال مستوى ثانوي من التشريع . لكن ذلك لا يجعلها غير ذات صلة . فالأحكام الدستورية تنشئ إطار عمل للمشرعين والمحاكم . وعلى الرغم من اتساع هذه الأحكام وغموضها فهي تقدم قاعدة دستورية مهمة .

ب . لجان الإعلام: تفوض بعض الدساتير لجانا أو وكالات أخرى بتنظيم ملكيات شركات الإعلام . وتتضمن الأمثلة كلا من البرتغال وجنوب أفريقيا وبولندا واليونان . ووفقا لنص المادة 39 من الدستور البرتغالي، تكون هيئة إدارية مستقلة مسؤولة - ضمن مسؤوليات أخرى- عن ضمان " عدم تركيز ملكية الإعلام . " ويحدد قانون ثانوي تشكيل ومسؤوليات وتنظيم ونمط عمل هذه الهيئة وكذلك دور أعضائها الذين يعينهم البرلمان . ويشترط دستور جنوب أفريقيا إنشاء المجلس التشريعي الوطني هيئة مستقلة لتنظيم البث الإذاعي والتلفزيوني . وتفوض الهيئة " بضمان عدالة وتنوع الآراء بشكل واسع بما يمثل المجتمع الجنوب أفريقي " ( المادة 192 ) . وفي بولندا، ينشئ الدستور هيئة مشابها، هي المجلس الوطني للبث الإذاعي والتلفزيوني وفقا لقانون " الأجهزة المملوكة للدولة والدفاع عن الحقوق . " وتنص المادة 1.213 على أن تكون هذه الهيئة " ضامنا لحرية التعبير والحق في المعلومات وضامناً للمصلحة العامة فيما يتعلق بالبث الإذاعي والتلفزيوني " وكذلك القرارات .

وفي دستور سورية المستقبل يندعي، كحد أدنى، أن يتضمن الدستور القضايا التالية فيما يتعلق بالإعلام:

1. التأكيد على ضمانات حرية الإعلام والحصول على مصادر المعلومات .
2. إنشاء مجلس للإعلام وتحديد مرجعيته .
3. ضوابط لملكية وسائل الإعلام .
4. استخدام الإعلام بما يخدم قضايا التعددية ( كإتاحة الوصول لوسائل الإعلام من قبل المعارضة ) .

<sup>247</sup> التعددية في الدساتير . تقرير بحثي صادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . نيسان 2013 . ص 33 وما بعدها .

في دستور سورية المستقبل يبغي التفكير في هيئة دستورية مستقلة لتعديل قطاع الاتصال والاعلام السمعي البصري تضطلع لا برقابة الاعلام فهذا الأخير يبغي أن يبقى حرًا بل تضطلع بضمان تعدّديه وتنوّعه خاصة امام قوى المال ونزاهته.

## 6 - حقوق المرأة وجندرة الدستور :

أكدت الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان وحقوق المرأة في جميع مراحل العملية، بأن جندرة الدستور هي ضرورة، وأنه عندما يتم تحديد المفاهيم فمن المهم أيضاً وضع خطة للوصول<sup>248</sup> إلى تنفيذ يشمل دائماً مفهوم المساواة بين المرأة والرجل، وبذل الجهود كي تكون حقوق المواطنة للنساء والرجال في قلب الدستور المستقبلي. وبالتالي فعلى الدستور السوري الجديد ، دستور المستقبل ، أن يكون حساساً للجندر، بما يتضمن لغته، وأن يعتبر الرجال والنساء مواطنين كاملي الأهلية. وأن يضمن في مواده نصوصاً صريحة عن الإجراءات الإيجابية المتعلقة بحقوق النساء، وأن يقر بالحاجة لتعزيز تلك الحقوق<sup>249</sup> .

ومن أهم المسائل التي ينبغي أن ينص عليها صراحة مشروع الدستور المستقبلي<sup>250</sup> :

• جميع المواطنين، نساءً ورجالاً، متساوون أمام القانون وبموجب القانون، ويتمتعون بحق الحماية القانونية المتساوية، والانتفاع من القانون، وتضمن الدولة المساواة التامة بين جميع المواطنين، نساءً ورجالاً، في حقوق المواطنة، بما يتضمن الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وفي جميع مجالات الحياة العامة والحياة الأسرية.

• حظر جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ واعتبار التمييز جريمة تستوجب العقاب بموجب القانون. كما يجب أن تتضمن بنود عدم التمييز والمساواة بين الجنسين أحكاماً تركز أيضاً على مجالات معينة مثل الزواج أو العمل وتعالج الصورة النمطية للمرأة في وسائل الإعلام، والتعليم.

• تعمل الحكومات المتعاقبة على وضع سياسات واتخاذ تدابير مؤقتة تتضمن إجراءات إيجابية لتأكيد تمكين المرأة سياسياً وتعزيز مشاركتها في الحياة العامة والسياسية، كوضع نسب للكويتا النسائية، مع توضيح هذه التدابير الإيجابية هي تدابير مؤقتة، حتى يتم تحقيق مبدأ المشاركة المتساوية الكاملة. وعلى ذلك لا ينبغي أبداً اعتبار المرأة "مكتملاً" أو "الآخر" بل أن تعامل على أنها مستقلة في الفكر والشخصية. تسمح الديمقراطية الحقيقية وتضمن للفرد، رجلاً كان إم امرأة ، حقه في التعبير والمشاركة.

<sup>248</sup> يتطلب هذا ، على سبيل المثال ، الاستعداد للاشتراك في المسودات التي تقدمها المجموعات والجهات التأسيسية الأخرى. وكذلك

الضغط على الحكومة وتحريك الرأي العام لإدراج النساء وممثلي المجتمع المدني ومنظمات حقوق المرأة في الهيئة التأسيسية.

<sup>249</sup> تقرير 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 سوريا من أجل الديمقراطية السورية بدعم من المبادرة النسائية الأوربية - تشرين الثاني 2014 - ص 14 .

<sup>250</sup> راجع بصورة تفصيلية: تقرير 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 سوريا من أجل الديمقراطية السورية بدعم من المبادرة النسائية الأوربية - تشرين الثاني 2014. ص 23 . ص 31 .

• إنشاء لجنة المساواة الجندرية لمكافحة جميع أشكال التمييز والعمل وفقاً للاتفاقيات والمواثيق الدولية لحماية حقوق المرأة . وينبغي أن تكون هذه اللجنة مستقلة ، وعليها رصد ومراقبة السياسات العامة للدولة. كما أن لديها دوراً في نشر الوعي من خلال اقتراح القوانين التشريعات، ودراسة التشريعات القائمة للتأكد من انسجامها مع الاتفاقيات الدولية، لحماية حقوق النساء.

مع وجوب مراعاة:

• استخدام لغة تشمل النوع الاجتماعي. وبحيث تتم كتابة الدستور بلغة حساسة للجنس وتحديد عبارة "النساء والرجال" بوضوح بعد العبارات العامة كـ "جميع المواطنين" أو "الأفراد"، والتأكيد على اعتبار النساء والرجال متساوين في القيمة والقانون.

• ضمان وجود القضايا النسوية في جميع نواحي الدستور، وليس فقط في تلك النواحي التي تخص المرأة على وجه التحديد.

• إدراج أحكام تضمن تمتع المرأة بجميع حقوقها وحرّياتها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بطرق فعالة. ويمكن الاسترشاد بالدستور المغربي الذي نص في مادته 19 على: "يتمتع الرجل والمرأة ، على قدم المساواة، بالحقوق والحرّيات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية" .. تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء". وتحدث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز". أو ما اعتمده حديثاً الدستور التونسي الذي صدر في شباط 2014 في المادة 21 التي تنص على أن "جميع المواطنين من الذكور والإناث لديهم نفس الحقوق والواجبات، وهم متساوون أمام القانون دون تمييز".

### ج- المسائل الدستورية الخاصة التي تدرج في الدستور استجابة لخصوصيات محلية:

إلى جانب تحديد نظام الحكم وتحديد العلاقات بين الدولة والأفراد، تعمل الدساتير الجديدة أيضاً على تحقيق غايات أخرى، ومنها تحقيق المصالحة الوطنية وتعزيز الوحدة الوطنية. ويكون ذلك من خلال الاعتراف ضمن الدستور بالأقليات وبخصوصياتهم وبحقوقهم، ومن خلال تحقيق توزيع عادل لثروات البلاد بين الجميع. لذا، تتضمن بعض الدساتير أحكاماً ترتبط بالخصوصيات الجغرافية والثقافية والاجتماعية المحلية للدولة المعنية<sup>251</sup>. ومن أهم المواضيع التي تبرز في هذا المجال من خلال دراسة الدساتير المقارنة، هي تلك المتعلقة بالموارد الطبيعية أو بالأقليات العرقية والدينية.

أيضاً ينبغي أن يتضمن الدستور وفي ذات السياق المحلي أحكاماً خاصة بالشفافية وتفعيل قواعد المحاسبة، ووضع أسس راسخة لمنظومة الخدمة المدنية القائمة. وكذلك ترسيخ دور المجتمع المدني. ولهذا ينبغي أن يتضمن دستور سورية المستقبل، كحد أدنى، في هذا السياق القضايا الجوهرية التالية:

- 1- إقرار الحق بشغل الوظائف العامة وفق معيار الكفاءة وبصورة تراعي ضوابط الشفافية.
- 2- إقرار إنشاء هيئات متخصصة معنية بقضايا الخدمة المدنية وتحديد مرجعيتها وتبعيتها.
- 3- إقرار الحق بحرية تداول المعلومات<sup>252</sup> إذا تمثل حرية تداول المعلومات، أو الحق في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة، عنصراً أساسياً في المساءلة والمشاركة الديمقراطية. كما أن الحق القوي والفعال في المعلومات يشكل أساساً للإشراك الفعال للمواطنين في آليات الحكومة<sup>253</sup>، ومن الصعب المحافظة على نظام مشاركة فعلي دون ذلك<sup>254</sup>.

<sup>251</sup> صياغة مشروع الدستور. تجارب مقارنة ودروس مستفادة. ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات. يونيو 2013. ص 38.

<sup>252</sup> تعني حرية تداول المعلومات: قيام الهيئات العامة بنشر الوثائق التي تحظى بقدر كبير من المصلحة العامة وتوزيعها على نطاق واسع، على سبيل المثال، المعلومات العملية حول أسلوب عمل أي هيئة عامة ومضمون أي قرار أو سياسة قد تؤثر على الشعب. انظر: إرساء حرية تداول المعلومات. تحليل أوجه الحماية الدستورية لحرية تداول المعلومات. تقرير من إعداد مايكل كارانيكولاس. توبي ميندل. تقرير صادر عن مركز القانون والديمقراطية. مارس 2012. ص 6.

<sup>253</sup> على سبيل المثال تنص المادة 21 من الدستور الألباني على أن:

1. حرية تداول المعلومات مكفولة.

2. لكل فرد الحق، بموجب القانون، في الحصول على معلومات عن نشاط أجهزة الدولة، وكذلك الأشخاص الذين يمارسون وظائف رسمية.

3. يمنح كل شخص إمكانية متابعة اجتماعات الهيئات المنتخبة بشكل جماعي.

مع الإقرار، طبعاً، بوجود بعض القيود المقننة قانوناً لاعتبارات المصلحة العامة أيضاً.

<sup>254</sup> إرساء حرية تداول المعلومات. تحليل أوجه الحماية الدستورية لحرية تداول المعلومات. مرجع سابق. ص 3.

4- النص في الدستور على آليات واضحة لمكافحة الفساد بما يكفل تحصين قطاع الخدمة المدنية ويعزز قدرته على أداء دوره بشكل عادل ، وشفاف ، ومنتظم . و بخصوص الهيئات الرقابية يمكن احداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد وذلك للتصدّي لكل مظاهر الفساد والرشوة في القطاعين العام والخاص إذ أن من بين شروط إرساء الديمقراطية لكن كذلك دفع عجلة التنمية إرساء حكم رشيد يتصدّى للفساد بشتى أشكاله ويقوم على النزاهة والمساءلة.

5- تضمين الدستور المبادئ التي تكفل تفعيل قواعد الشفافية والمساءلة .

6- تيسير عمل الجهات المنوطة بدعم منهجية عمل الشفافية والمساءلة . مثل :

i. القضاء.

ii. الإعلام.

iii. مؤسسات المجتمع المدني.

iv. ممثلي السلطة التشريعية.

v. دور احزاب المعارضة .

7- صياغة قوانين انتخابية تراعي قواعد الشفافية بكافة صورها ومظاهرها .

8- التفكير بمدى الحاجة لإنشاء اجهزة أو مؤسسات متخصصة لأداء هذا الدور وإمكانية النص عليه في الدستور . كأجهزة الرقابة والتفتيش . أو هيئة عليا لمكافحة الفساد.

9- إقرار الحق في تأسيس منظمات المجتمع المدني والنشاط في إطارها.

10- وضع ضوابط لإصدار قوانين تنظم إنشاء وآلية عمل المجتمع المدني بما يراعي المعايير الدولية ويكفل لها سهولة التأسيس وحرية العمل مع مراعاة ضوابط الشفافية.

11- التأكيد على إلغاء كل القيود غير الشرعية والقوانين والقرارات المقيدة لعمل منظمات المجتمع المدني .

12- إقرار حق المجتمع المدني في أداء دوره وبصورة خاصة الاعتراف بدوره في مراقبة العمليات الانتخابية بصورها المختلفة.

13- منح مؤسسات المجتمع المدني الحق في اللجوء للقضاء وبصورة خاصة تقديم الطعون أمام المحكمة الدستورية العليا فيما يتعلق بمجال نشاطها.

د . ضمانات دستورية لعدم السماح بإعادة إنتاج أنظمة سياسية لا تسمح بتداول السلطة<sup>255</sup> :

أيضاً تشير تجارب أخرى إلى وجوب فرض بعض القيود الدستورية ضماناً لعدم إعادة إنتاج أنظمة تحتكر السلطة ولا تؤمن بتداولها أو لا توفر البيئة القانونية والسياسية التي تسمح بهذا<sup>256</sup> . ومن هذه القيود :

1. تحديد الولاية الرئاسية .
  2. بنود واضحة ومقيدة لإعلان حالة الطوارئ.
  3. الأحكام والمبادئ الدستورية الراسخة غير القابلة للتعديل.
  4. أغلبية تشريعية عظمى تصدق على التعديلات الدستورية .
  5. بنود مفصلة وواضحة بخصوص الاستفتاءات الدستورية .
  6. ضمانات لانتخابات نزيهة ذات إدارة مستقلة .
  7. المراجعة القضائية للدستور .
  8. الرقابة البرلمانية على الموازنة .
  9. تقييد القوى المعارضة للديمقراطية .
- ونظراً لحدائثة هذه الأفكار وأهميتها فسيتم تخصيص شرح مناسب لها .

<sup>255</sup> راجع : منع الديكتاتوريات: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية . ورقة من وحي عرض قدمه توماس ماركيت بورشة عمل أقامتها المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية تحت عنوان "تحديات الإصلاح الدستوري في العالم العربي"، برلين، ألمانيا، 2 ديسمبر 2012 .

<sup>256</sup> التطرق لهذه القضايا سيكون أمراً مهماً و مهماً بدا صعباً لأنه بدون ذلك سيتم العمل على دستور تقليدي لا يأخذ بعين الاعتبار لا المطالب ولا المتغيرات .

**1 - تحديد الولاية الرئاسية:**

عادة ما تتركز السلطة في ظل الحكم الغير ديمقراطي في شخص واحد، هو في الأغلب رئيس يتولى الحكم لفترة طويلة. وتنص العديد من الدساتير على تحديد عدد وطول ولايات الجهة التنفيذية لتجنب الحكم الاستبدادي المشخص غير الخاضع للمساءلة.

وتتراوح تلك المدة في الدساتير حول العالم ما بين أربع وست سنوات. وفيما تسمح بعض الدساتير بولاية واحدة فقط، تسمح أخرى بوليتين، وغيرها بوليتين متتاليتين كحد أقصى دون تقييد للعدد الإجمالي.

برغم ذلك قد يلجأ بعض الرؤساء حول العالم للالتفاف على قيود الولاية بوسائل متعددة ( كتعديل الدستور ، أو تعطيله ، أو إلغاء بعض مواد) ولتجنب ذلك في هندوراس، عمل الدستور على تجنب التلاعب في تحديد فترة الولاية بأن نص على الإقالة الفورية لأي رئيس يقترح إزالة تلك الحدود. وكان ذلك هو مصير الرئيس السابق مانويل زيلايا الذي اقترح تعديلا دستوريا يسمح له بالترشح لفترة ثلاثة<sup>257</sup>.

ويمكن وضع عدد من الحواجز القانونية في القانون الدستوري لمنع الرؤساء من الترشح بشكل أبدي عبر التلاعب في حدود الولاية الرئاسية. وينبغي على واضعي الدساتير أن يضعوا في اعتبارهم بنودا تضمن الآتي:

1. تحديد عدد وطول الولايات الرئاسية للمسؤول التنفيذي.
2. النص بشكل واضح على أن البنود الخاصة بتحديد فترة الولاية تبقى فعالة حتى في حال تعديل أجزاء أخرى من الدستور.
3. أن يوضح النص إذا ما كان سيتم تطبيق الحد الزمني الأقصى للولاية على الرئيس الذي يشغل المنصب وقت اعتماد الدستور، أم إذا كان ذلك سيطبق على ولاياته التالية.
4. إعلان حدود زمنية لا تتغير بأي وسيلة من الوسائل، سواء بتعديلات دستورية، أو أحكام قضائية، أو استفتاءات.

<sup>257</sup> توم جينيسبرج . "لغز البنود غير القابلة للتعديل: القواعد المعوقة للنقاش في مقابل الترسخ الوضعي"، . . مشروع الدساتير المقارنة، 22 أغسطس 2012 . مشار إليه عند : منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية . مرجع سابق . ص 3 .

## 2- بنود واضحة ومقيدة لإعلان حالة الطوارئ:

حالة الطوارئ هي حالة من حالات الحكم التنفيذي الذي يسمح بتفويض التوازن الدستوري للسلطات في النظام الديمقراطي.

وتمد حالات الطوارئ المسؤولين التنفيذيين بالوسائل التي تمكنهم من انتشار بلادهم من الأزمات. ولكن عدم وضع قيود على طرق استخدام تلك الوسائل أو تعريف الظروف التي تستخدم فيها يسمح بإساءة استخدام حالات الطوارئ في تكثيف السلطات لفترات طويلة من الزمن<sup>258</sup>. وقد عملت حالات الطوارئ المستمرة لعقود كوسائل شائعة لتركيز السلطات بشكل غير ديمقراطي في الدول العربي.

وتشترط العديد من الدساتير التي تخول المسؤول التنفيذي للبلاد فرض حالة الطوارئ الحصول على موافقة جهة ثانية كرأس الدولة أو رئيس الحكومة ( في أنظمة الحكم ذات السلطتين التنفيذية )، والبرلمان، والحكومة .

وتحتوي الدساتير التي تسمح بفرض حالة الطوارئ شروطاً صريحة لإعلانها، مثل الحرب، والتعرض للغزو، والكوارث الطبيعية، والأزمات الاقتصادية، وتهديد النظام الدستوري.

حماية حقوق وحرية معينة حتى في ظل  
سريان حالة الطوارئ، اتساقاً مع المادة 8  
من العهد الدولي الخاص بالحقوق  
المدنية والسياسية

وفي الواقع تضع المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قيوداً صارمة على تطبيق حالة الطوارئ. وتسمح تلك المادة بتقييد العمل بالقوانين جزئياً "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع". كما تشتمل على حقوق لا يمكن ، التعدي عليها، مثل تلك المنصوص عليها في المواد 6، و 7 و 8، و 11، و 15، و 16، و 18.

كما تقيّد مبادئ سيراكوزا التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في عام 1984 من سلطات فرض الطوارئ؛ وتعطي تفسيراً مفصلاً لتلك القيود، والتي منها:

1. تحديد ظروف معينة يسمح فيها بفرض حالة الطوارئ.
2. حماية حقوق وحرية معينة حتى في ظل سريان حالة الطوارئ، اتساقاً مع المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>259</sup>.
3. قيود واضحة على السلطات غير العادية للمسؤول التنفيذي بحيث تحدد بتلك الممنوحة له في حالة الطوارئ. وبالإضافة هذه الضمانات ، يمكن لوضعي الدساتير ، كذلك أن يضعوا في الاعتبار اشتراط:

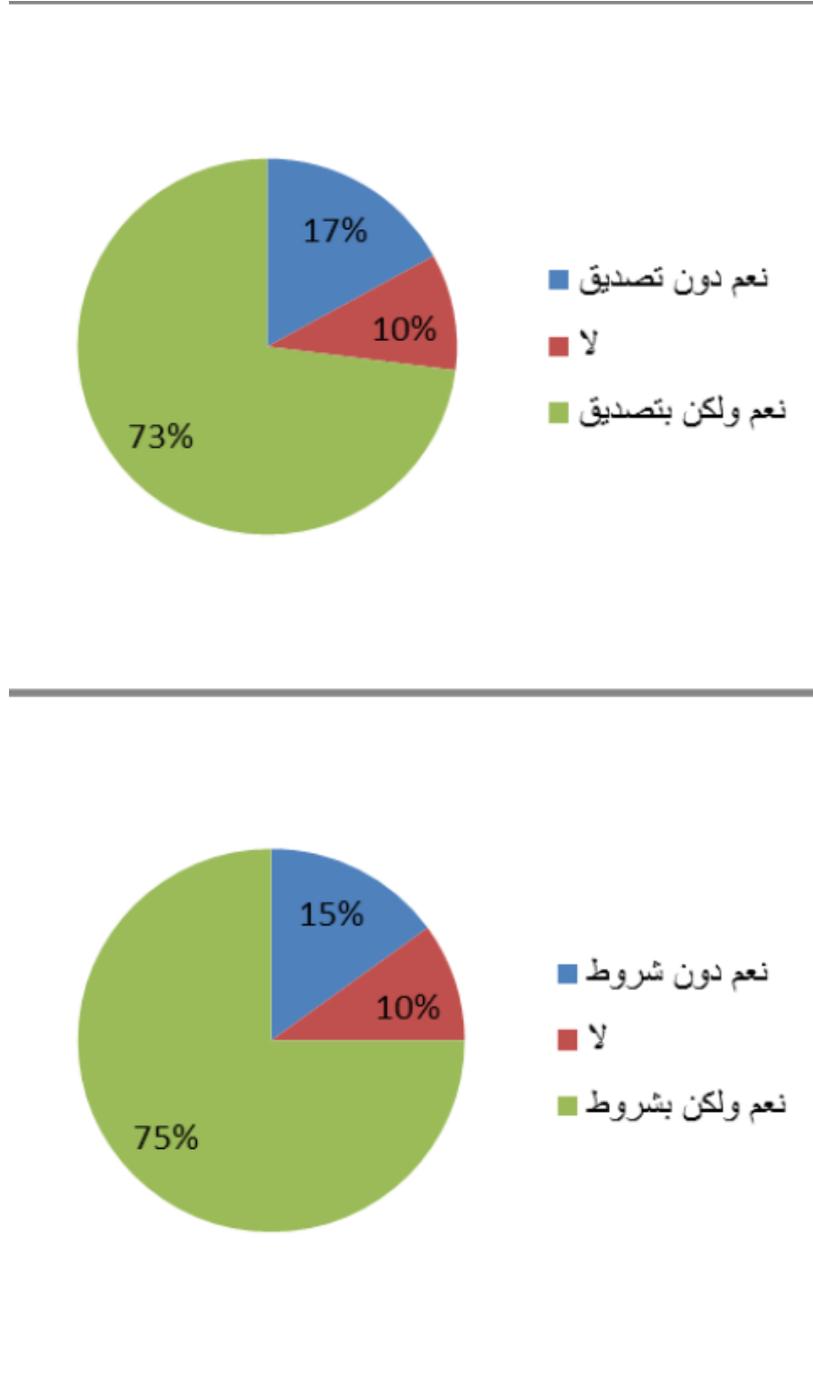
<sup>258</sup> تجسد هذه القضية أحد أبرز الانتقادات التي وجهت للدستور الحالي وما سبقه . علماً أن المطالبة بإلغاء قانون الطوارئ كان أحد أبرز المطالب الشعبية ببداية الأحداث .

<sup>259</sup> انظر هنا حول القيود التي مكن تقييدها وضوابط هذا التقييد : القيود القانونية على الحقوق المدنية والسياسية . ورقة بحثية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . 31 أكتوبر 2012 . ص 2 وما بعدها .

1. موافقة أغلبية برلمانية عظمى أو جهة حكومية أخرى.
2. تجديد الموافقة من قبل جهة تفويض على فترات زمنية منتظمة.
3. موافقة جهة مستقلة بإمكانها تقرير مدى توفر الشروط التي تسمح بإعلان حالة الطوارئ.
4. تحديد فترة استمرار حالة الطوارئ.
5. ضمانات لحماية الجهات الحكومية الأخرى من تدخل السلطة التنفيذية، مثل التصريح بمنع الأخيرة من حل البرلمان، أو تمديد دورته، أو تعديل الدستور، أو إصدار قرارات لها قوة القانون<sup>260</sup>.  
على سبيل المثال تنص المادة 58 من دستور كينيا حول إعلان وقيود حالة الطوارئ :  
1 - يمكن إعلان حالة الطوارئ فقط بموجب المادة 132 ( 4 ) ( د ) فقط عندما:  
( أ ) . تكون الدولة مهددة بالحرب، أو الغزو، أو العصيان العام، أو الفوضى، أو الكوارث الطبيعية، أو طوارئ عامة أخرى.  
( ب ) . يكون الإعلان ضرورياً لمواجهة الظروف التي أعلنت من أجلها حالة الطوارئ.  
2 - أي إعلان لحالة الطوارئ، أو أي تشريع يصدر أو أي إجراء يتخذ نتيجة الإعلان، يكون فعالاً فقط:  
( أ ) . في الفترة التي تلي الإعلان.  
( ب ) . لمدة لا تتجاوز 14 يوماً من تاريخ الإعلان، ما لم تقرر الجمعية الوطنية تمديد الإعلان.  
3 - يمكن للجمعية الوطنية تمديد إعلان حالة الطوارئ:  
( أ ) . بقرار يتم تبنيه:  
1. بعد مناظرة علنية في الجمعية الوطنية.  
2. بأغلبية محددة في البند ( 4 ) .  
( ب ) . لمدة لا تتجاوز شهرين في كل مرة.  
( 4 ) يتطلب التمديد الأول لإعلان حالة الطوارئ موافقة ثلثي جميع أعضاء الجمعية الوطنية كحد أدنى، كما يتطلب أي تمديد لاحق موافقة ثلاثة أرباع جميع أعضاء الجمعية الوطنية كحد أدنى.  
( 5 ) يمكن للمحكمة العليا أن تحكم بشرعية:  
( أ ) إعلان حالة الطوارئ.  
( ب ) أي تمديد لإعلان حالة الطوارئ؛  
( ج ) أي تشريع يُسن، أو أي إجراء يُتخذ، بعد إعلان حالة الطوارئ.  
يعرض الجدول التالي موقف الدساتير من إعلان حالة الطوارئ حول وجوب الحصول على موافقة سلطة أخرى وتصديقها . أو لجهة استلزام تحقق شروط محددة لإجازة إعلان حالة الطوارئ . وهو يكشف أنه تشترط 80 % من الدساتير التي تخول المسؤول التنفيذي للبلاد فرض حالة الطوارئ الحصول على موافقة جهة ثانية كرأس الدولة أو

<sup>260</sup> منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية . مرجع سابق . ص 4 .

رئيس الحكومة (في أنظمة الحكم ذات السلطتين التنفيذية، والبرلمان، والحكومة). وتحتوي 84 % من الدساتير التي تسمح بفرض حالة الطوارئ شروطاً صريحة لإعلانها، مثل الحرب، والتعرض للغزو، والكوارث الطبيعية، والأزمات الاقتصادية، وتهديد النظام الدستوري.<sup>261</sup>



<sup>261</sup> مشار إلى هذا الجدول في : منع الديكتاتوريات: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية . مرجع سابق . الشكل رقم 1 . ص 5

### 3 . الأحكام والمبادئ الدستورية الراسخة غير القابلة للتعديل:

يمكن للدساتير أن ترسخ بنوداً معينة، وهو أسلوب يصعب من تعديلها مقارنةً بغيرها. بل إن هناك دساتير تجعل بعض البنود والمبادئ غير قابلة للتعديل على الإطلاق؛ 35% من دساتير العالم تشمل بنوداً أبدية كما تسمى. وتهدف البنود غير القابلة للتعديل إلى الترسخ لمبادئ معينة تعد أساسية للطبيعة الديمقراطية للبلاد بحيث يجب إعادها عن سطوة البرلمان أو السلطة التنفيذية.

ولكن من أجل ضمان نص دستوري يتسم بالمرونة، تكون المبادئ، لا البنود، بشكل عام هي التي لا تقبل التعديل. وثمة أمثلة على ذلك، مثل:

1. لا يتم تعديل نظام الحكم الجمهوري (فرنسا، المادة 89) .
  2. لا يسمح بتغيير المتطلبات الأساسية للدولة الديمقراطية المحكومة بالقانون (جمهورية التشيك، المادة 2.9) .
  3. غير مسموح بتعديل هذا القانون الأساسي الذي يؤثر على تقسيم الاتحاد إلى ولايات، أو مشاركتها في العملية التشريعية، أو على المبادئ الواردة في المواد رقم 1 ورقم 20 ألمانيا، المادة 3.79. وتتص كذلك المادة 1 من الدستور الألماني على عدم التعدي على الكرامة الإنسانية؛ فيما ترسخ المادة 20 لمبادئ لدولة فيدرالية ديمقراطية واجتماعية وكذلك لسيادة القانون .
- ويعد ترسيخ مواد دستورية معينة بدلاً من المبادئ أقل شيوعاً.
- فهناك المادة الرابعة من الدستور التركي، والتي تنص على أن المواد 1 و 2 و 3 غير قابلة للتعديل. وتتص المادة 2 على "أن الجمهورية التركية ديمقراطية، وعلمانية، واجتماعية، تحكمها سيادة القانون، وتضع في الاعتبار مفاهيم السلم العام، والتضامن الوطني، والعدالة، واحترام حقوق الإنسان بما يتوافق مع قومية أتاتورك وبناء على الركائز الأساسية الواردة في الديباجة".

وتوضح هذه المادة خطورة جعل المواد الدستورية غير قابلة للتعديل، وعلى التحديد الخوف من إلزام جيل من واضعي الدساتير أجيالاً أخرى قادمة بأيديولوجيات سياسية محددة مثل "قومية أتاتورك".

وتعتبر لجنة البندقية بالمجلس الأوروبي في تقييمها للبنود الأبدية أنها "أداة دستورية معقدة وربما مثيرة للجدل ينبغي تطبيقها بحرص وإلغائها فقط لصالح المبادئ الأساسية للنظام الديمقراطي. وتضيف اللجنة أن على الديمقراطية الدستورية من حيث المبدأ أن تتيح النقاش المفتوح حول الإصلاح حتى في مبادئها الأساسية وتركيبية نظام الحكم".

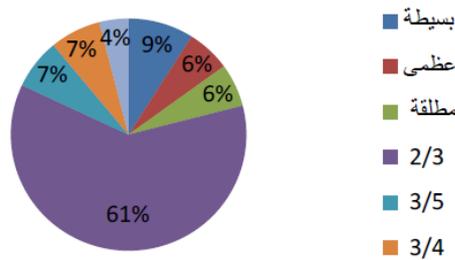
## 4 . أغلبية تشريعية عظمى تصدق على التعديلات الدستورية:

يتعين على واضعي الدساتير الجمع ما بين ضمان المرونة والسعي للاستقرار عند تعديل الدستور. فالدستور، الذي يمثل القانون الأساسي للبلاد، لا ينبغي أن يخضع لأهواء الأغلبية البرلمانية؛ ولكنه في نفس الوقت يجب أن يتكيف مع التغيرات في الرأي العام أو النظام المؤسسي بمرور الوقت.

وبهذا الشكل، يصبح إما من الصعب جدا أو من السهل جدا تعديل الدستور. فدستور تونس عام 1957 ، على سبيل المثال، كان يسمح لأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب بإمكانية تغيير بعض بنوده، علما بأن المجلس كان يخضع لهيمنة الرئيس سابقا. وتمكن الرئيس بورقيبة من تعديل الدستور عمليا بحسب رغبته اعتمادا على تلك القاعدة. فيما يبدو من العسير للغاية تعديل دستور الولايات المتحدة، حيث أن الطريقة المعتادة لتنفيذ ذلك تتطلب تصويت ثلثي الأعضاء في كل من غرفتي التشريع يليها تصديق ثلاثة أرباع الهيئات التشريعية لكل ولاية أمريكية.

ويشترط ما يفوق 90 % من دساتير العالم موافقة أغلبية عظمى على التعديلات، ما بين أغلبية مطلقة ( غالبية أعضاء المجلس، لا الأعضاء الحاضرين)، وثلاثة أرباع الجهة التشريعية. ويعد شكل النظام السياسي أمرا هاما يوضع في الاعتبار عند تحديد الأغلبية المناسبة لإجراء التعديل. ففي النظم الانتخابية القائمة على الأكثرية، يمكن لحزب واحد أن يحظى بأغليات كبيرة تمكنه بكل سهولة من ترجمتها إلى أغلبية كافية لإجراء تعديل دستوري. ويبين الجدول المرفق الأغليات المطلوبة لتعديل الدستور في الأنظمة المختلفة<sup>262</sup> .

شكل 2. ما الأغلبية المطلوبة لتعديل الدستور؟



بسيطة = 50%+1 في المجلس يتبعها استفتاء

فيما تشترط دساتير أخرى ( مثل السويد وليختنشتاين ) تصويتين متعاقبين من جانب الجهة التشريعية على التعديل المقترح قبل تحويله إلى قانون. ويقلص هذا التأخير من فرص تعديل الدستور لأهداف سياسية، إلا أنه لا يسمح بإجراء تغييرات سريعة في المواقف الاستثنائية. وهناك دساتير أخرى ( كإيطاليا، وجويانا، وبوركينا فاسو، ولاتفيا)

<sup>262</sup> مشار إلى هذا الجدول في : منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية . مرجع سابق . الشكل رقم 2 .

تتشرط إجراء استفتاء للموافقة على التعديلات التي جرى تمريرها في البرلمان، ويحدث ذلك في بعض الحالات إذا لم يحقق التصويت عليها في البرلمان أغلبية معينة.

أما دساتير تشيلي ومالطا وأيسلندا، فتتشرط أغليات متفاوتة بحسب نوع البند المقترح تعديله، وهناك أخرى (مثل كوريا وسوازيلاند وواتا البرلمانات المقسمة إلى غرفتين) تتشرط نسبة أغلبية مختلفة في كل غرفة<sup>263</sup>.

علماً أنه في النهاية يبقى الضمان الحاسم هو حماية الدستور ذاته من التعديلات العشوائية التي قد تستهوي طرفاً سياسياً مكنته الانتخابات من أغلبية داخل البرلمان لذا يجب إقرار دستور جامد لا يمكن تعديله بنفس الأغلبية التي يتم بمقتضاها إقرار أو تعديل القوانين العادية بل يجب إخضاع عملية التعديل إلى إجراءات صارمة على غرار قراءتين متتاليتين لذات المشروع بأغلبية معززة (ثلثين أو ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان) أو مصادقة أولى عن طريق البرلمان بالأغلبية المطلقة لأعضائه ثم مصادقة ثانية عن طريق الاستفتاء الشعبي.

<sup>263</sup> منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية. مرجع سابق. ص 6 .

## 5 . بنود مفصلة وواضحة بخصوص الاستفتاءات الدستورية :

تشرط الكثير من الدساتير التصديق على التعديلات عبر استفتاءات عامة. فينص دستور ليتوانيا على سبيل المثال على أن تعديل مواد معينة لا يجوز إلا عن طريق الاستفتاء. فنقول المادة رقم 148 أن مواد الفصل الأول (دولة ليتوانيا) والرابع عشر (تعديل الدستور) لا تعدل إلا باستفتاء.

ويمكن للاستفتاء أن يعمل كضمانة إضافية ضد التعديلات ذات الأغراض الحزبية. إلا أن المواد التي لا تعدل سوى باستفتاء قد تفتح هي الأخرى الباب أمام الحكام المستبدين لتجاوز النصوص الدستورية. واستخدمت الاستفتاءات بما تعنيه من أن حكم الشعب يتغلب على أي نص دستوري ، في عدة دول وبمناسبات سابقة ، لضرب عرض الحائط بالقيود الدستورية.

ومن الطرق التي يمكن بها موازنة التصديق على التعديلات مع تقليل التهديد المحتمل للتحركات الشعبوية النص على إجراء واحد فقط يتم من خلاله مراجعة الدستور؛ ألا وهو عمل استفتاء شعبي يعقبه تصديق أغلبية كبيرة بالبرلمان. فدستور إيطاليا على سبيل المثال لا يعدل إلا عن طريق الاستفتاء الشعبي وتصويت البرلمان؛ هذا ما لم يصوت البرلمان بالموافقة بأغلبية الثلثين.

ويمكن لواضعي الدساتير تقليل خطر استخدام الاستفتاءات في تقويض الدستور عبر النص صراحة على التالي:

1. توقيت عملية الاستفتاء ( هل هو قبل أم بعد تصويت البرلمان بالموافقة) .
2. نوعية المواد القابلة للتعديل عبر الاستفتاء .
3. إجراء الاستفتاءات وفق الإجراءات الموضحة في الدستور وترسيخ تلك الإجراءات.
4. الاستفتاء المتبوع بتصويت أغلبية عظمى في البرلمان هو السبيل الوحيد لتعديل الدستور<sup>264</sup> .

<sup>264</sup> منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية . مرجع سابق . ص 7 .

## 6 . ضمانات لانتخابات نزيهة ذات إدارة مستقلة:

تحمي معظم الدساتير في العالم حق التصويت والانتخاب. وتتضمن العديد من الدساتير الديمقراطية الحديثة مواداً مفصلة حول كيفية ضمان حق التصويت وتحديداً في الدول الناشئة بعد عقود من الممارسات الانتخابية المثيرة للجدل<sup>265</sup>.

وعادة ما يكون التلاعب في الانتخابات عاملاً أساسياً وراء انزلاق النظم الديمقراطية للحكم الاستبدادي، وغالباً ما يرجع إلى الافتقار للشفافية. وفي ظل العديد من النظم لم تنشر نتائج الانتخابات بشكل مفصل؛ كما منعت الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني من مراقبة كيفية إجراء عمليات الفرز وتجميع النتائج. بل إن العمليات الانتخابية كانت في الأغلب تدار على يد وزارات الداخلية، والتي كانت جزءاً من الأجهزة الأمنية ولم تحظ بثقة العامة في حياديتها.

كما يمكن للدساتير أن تضمن رقابة مستقلة على الانتخابات. فتنص دساتير أكثر من نصف دول العالم على أن تخضع الانتخابات لإشراف إما القضاء أو جهة إدارية مستقلة. فيما تشترط دول أخرى ذلك عبر قوانين بعيدة عن الدستور.

بالتالي فإن القانون الدولي والمعايير الدولية تبرز مجموعة من المبادئ الأساسية التي ينبغي أن يتضمنها الدستور عن الانتخابات بما في ذلك :

- 1 . إقرار الحق في التصويت والترشح وفرصة ذلك.
- 2 - النص الصريح على المساواة في التصويت.
- 3 - وضع ضوابط لممارسة الاقتراع العام .
- 4 - النص على سرية الاقتراع ووضع ضمانات ممارسة هذا الحق .
- 5 - إقرار مبدأ الانتخابات الدورية وتحديد واضح لمدها الزمنية .
- 6 - التأكيد على حرية تعبير الناخبين عن إرادتهم.
- 7 - وضع قواعد وآليات واضحة لحسم فعال في النزعات الانتخابية
- 8 - إقرار وجود إدارة مستقلة للانتخابات
- 9 - إقرار ضمانات إجراء انتخابات نزيهة .

و تترجم العديد من الدساتير "الانتخابات النزيهة" في مبادئ عامة بما في ذلك، الشفافية والدقة والمساءلة والسلامة والصحة في إجراء الانتخابات.

لكن تختلف الدساتير من حيث مستوى تقديم إرشاد محدد لتطبيق هذه القواعد والمبادئ. وفي جميع الأحوال، تُوضّح أكثر في القانون الانتخابي وتنظيمات مديري الانتخابات. إلا أنّ إدراج هذه المبادئ في الدستور مهم جداً لإرشاد مديري الانتخابات في تفسيرهم للإطار القضائي للانتخابات و لملء الثغرات في الإطار القضائي وتوفير أساس

<sup>265</sup> أحكام الانتخاب في الدستور . ورقة توجيهية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . نيسان . ابريل 2014 . ص 1 .

للمواطنين للسعي إلى تعويض عندما يشعرون أنّ حقوقهم قد انتهكت. وهكذا، يمكن للدستور أن يكون ضامناً للعملية الانتخابية الجديرة بالثقة<sup>266</sup>.

وفي دستور سورية المستقبل ينبغي أن يتضمن الدستور ، كحد أدنى ، فيما يتعلق بالانتخابات القضايا الجوهرية التالية<sup>267</sup> :

1 - يجب أن يكفل الدستور حق المواطن في الترشح و الانتخاب و أن يمارس هذا الحق بكل حرية و ديمقراطية و ان يعتبر هذا الحق مصون و يتمتع به كل مواطن يحمل الجنسية العربية السورية سواء يعيش داخل سوريا أم خارجها. بما في ذلك تحديد الشروط الواجب توفرها في الناخب أو المرشح من حيث العمر و الصفات التي يجب التمتع بها و لها علاقة بالسمعة و السلوك.

2 - يجب أن يتضمن الدستور وضع الأسس العامة لانتخاب كل من:

a. رئيس الجمهورية .

b. أعضاء السلطة التشريعية .

c. قضاة المحكمة الدستورية العليا .

d. أي جهات أخرى سينص عليها في الدستور.

3 - يجب أن يكفل الدستور سلامة العملية الانتخابية و نزاهتها و يعطي للمرشحين الحق في مراقبة

الانتخابات و معاقبة المرتكبين أثناء سيرها و بطرق يحددها قانون الانتخابات.

4 - يجب أن يتضمن الدستور نصوصاً واضحة غير قابلة للتأويل و التفسير حول الجهة المنوطه بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها بما في ذلك النظر في إمكانية إنشاء هيئة عليا للانتخابات ( أيّاً كان مسماها ) وتحديد مرجعيتها وضوابط عملها . وكذلك تحديد الجهات التي يمكن ان تساعد فيها من تنفيذية و قضائية و تشريعية يكون لها دور مساعد دون التدخل في صلب العملية . مع بيان مرجعية الطعون الانتخابية الخاصة بكل عملية انتخابية . بالتالي ينبغي التفكير لغرض ضمان انتخابات ديمقراطية وحرّة و نزاهة وشفافة بعث إدارة انتخابية مستقلة ينص عليها الدستور تعهد إليها مهمة تنظيم والإشراف على الانتخابات والاستفتاءات وذلك لإخراجها من دائرة السلطة التنفيذية التي لطالما سيطرت عليها.

5 - يجب أن يكفل الدستور حق المرشح في الدعاية والاعلام والتمويل مع بيان ضوابط ممارسة هذا الحق.

6 - في ظل الظروف السورية يجب ان يكفل الدستور بنص حق النازح واللاجئ بالترشح أو التصويت سواء

كان نازح ضمن سوريا أم لاجئ خارجها .

7 - يجب أن يكفل الدستور بنص واضح حق المرأة في الترشح و أن يضمن وصولها الى البرلمان عبر طرق

تحدد بقانون الانتخابات مثل الكوتا و غيرها<sup>268</sup>.

<sup>266</sup> أحكام الانتخاب في الدستور . ورقة توجيهية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . نيسان . ابريل 2014 . ص 9 .

<sup>267</sup> نتيجة التشبيك مع الزملاء بقطاع الانتخابات .

- 8 - يجب أن يعطي الدستور المجال للعمل بنظم انتخابيه تتسجم مع الواقع السوري و تراعي التنوع في المجتمع السوري و ان لا تتقيد بنظام انتخابي واحد كالمعمول به حاليا وبحيث تتسجم أيضا هذه الأنظمة الانتخابية مع التقسيمات الإدارية وانتشار الأحزاب ومع طبيعة النزاع ومدى توفر الاستقرار وديمومته في مختلف المناطق والإدارات.
- 9 - يجب أن يكفل الدستور دور المجتمع المدني في الانتخابات.

---

<sup>268</sup> راجع بصورة تفصيلية حول أفضل نظم الكوتا المقترحة : التصميم من أجل المساواة . النظم الانتخابية ونظام الكوتا : الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة . ستينا لارسرود . ريتا تافرون . تقرير صادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . السويد .

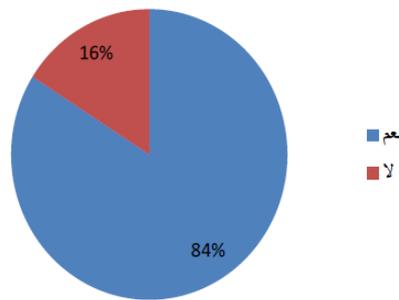
## 7. المراجعة القضائية للدستور:

ثمة أشكال عدة محتملة لعملية المراجعة القضائية للدستور. ويعتمد تحديد الشكل الملائم على عوامل معقدة مثل النظام القضائي، والتقاليد، والسياق السياسي، وأهداف واضعي الدساتير. ولكن المبدأ العام للمراجعة القضائية والدستورية على الأجهزة التشريعية والتنفيذية هو ضمان رئيسي. ولكن ينبغي على الدستور أن يتضمن صيغة تحد من سلطة المحاكم كنوع من الحماية ضد المحاكم المسيسة التي إما تعمل كأداة في يد الحاكم أو كمشروع بديل.

## 7 . الرقابة البرلمانية على الموازنة :

يعد تصديق السلطة التشريعية على موازنة الدولة، والذي تتضمنه % 80 من دساتير العالم، عنصراً حيوياً لأي نظام ديمقراطي. كما يعمل في نفس الوقت كضمانة محددة ضد العودة إلى الحكم الاستبدادي. ويعرض الجدول التالي مدى اشتراط الدستور موافقة السلطة التشريعية على الموازنة<sup>269</sup>

شكل 3: هل يشترط الدستور موافقة السلطة التشريعية على الموازنة؟



وبالتالي فإن عدم مراقبة نفقات السلطة التنفيذية يسمح للرؤساء بتوجيه النفقات إلى أجهزة تحت تخضع لسيطرتهم بعيداً عن غيرها، مما يؤدي إلى خرق مبدأ فصل وتوازن السلطات. بالتالي، تعد الرقابة الملائمة على نفقات السلطة التنفيذية أمراً أساسياً للحفاظ على توازن السلطات. فيما يمكن أن تساعد رقابة مشابهة من السلطة التشريعية على نفقات الجهات التنفيذية باستخدام اللجان التشريعية، ومجالس المشورة الاقتصادية، ووجود بنك مركزي مستقل في منع حشد السلطات بشكل غير ديمقراطي عبر صناعة السياسة الاقتصادية. ويتم ذلك عن طريق مراقبة النفقات المستهدفة، وفواتير التمويل، والسياسات النقدية.

<sup>269</sup> مشار إلى هذا الجدول في : منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية . مرجع سابق . الشكل رقم 3 .

## 8 . تقيد القوى المعارضة للديمقراطية :

تعد المنافسة بين الأحزاب السياسية أمراً محورياً للحكم الديمقراطي، ولكن بعض الأحزاب قد تتبنى برامجاً معارضة للديمقراطية.

وتحظر بعض الدساتير الأحزاب المخالفة للديمقراطية. فهناك على سبيل المثال المادة 48 من دستور هندوراس التي حظرت الأحزاب السياسية التي تهاجم نظام الحكم الجمهوري الديمقراطي والتمثيلي.

فيما تشمل المادة 21 ( 2 ) من الدستور الألماني بنداً مماثلاً بالإضافة إلى طريقة للفصل القضائي. وتتص تلك المادة على عدم دستورية الأحزاب التي تدعو بموجب أهدافها أو سلوكيات أتباعها إلى تفويض أو إلغاء النظام الديمقراطي الحر أو تهديد النظام الفيدرالي الألماني، على أن تفصل المحكمة الدستورية الفيدرالية في مسألة دستورية تلك الأحزاب.

وقد تحمل البنود الدستورية المعارضة لنشوء بعض الأحزاب السياسية خطراً كامناً يتمثل في إمكانية استغلالها من جانب القوى السياسية الكبرى لتهميش المعارضة. وينبغي توخي الحرص عند صياغة وتنفيذ تلك البنود.

وتوصي لجنة البندقية بأن تكون القيود المفروضة على الأحزاب السياسية "مذكورة بشكل صريح في القانون، وأن تكون مبنية على معايير موضوعية". فيما تنص المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ألا تقيد حرية تكوين الجمعيات إلا بقانون، أو "لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

وتتص أيضاً لجنة البندقية على "أن إمكانية حل الأحزاب السياسية أو منع تكوينها يجب أن تكون مصممة بشكل استثنائي وفي حدود ضيقة، وأن تطبق أيضاً في حالات الضرورة القصوى".

وفي الدساتير التي تحظر الأحزاب السياسية غير الديمقراطية، نادراً ما يكون لدى الجهة التشريعية أو المسؤول التنفيذي سلطة السماح بتأسيس الأحزاب السياسية أو إقصائها، فيتم ترك اتخاذ القرار بذلك الشأن للقضاء أو للجنة انتخابية مستقلة<sup>270</sup>.

<sup>270</sup> منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية. مرجع سابق. ص 8 .

## القسم الخامس . خيارات السياسات العامة المقترحة وأهداف من هذه الخيارات

السياسات المقترحة من الآن حتى وقف إطلاق النار	السياسات المقترحة خلال الثلاث سنوات الأولى بعد انتهاء الأزمة	السياسات لتحقيق الرؤية العامة ل 2025	الهدف
<p>1. تحفيز نقاش السوريين حول القضايا الدستورية و دعم جهود الحوار بين مختلف الأطياف السياسية للوصول إلى نقاط تلاق حول القضايا الدستورية الأساسية .وذلك من خلال السعي لتحفيز النقاشات والدراسات المتعمقة والمتخصصة بالواقع السوري .</p> <p>2. الترويج للدستور بوصفه أحد أدوات الحل ووقف العنف والصراع .من خلال الإعلام وورشات العمل والمؤتمرات .</p> <p>3. عرض السوابق الإقليمية والدولية التي نجح فيها الدستور ، بالفعل ، بأن يكون أداةً للحل ووقف العنف .</p> <p>4. التواصل مع الأطراف الفاعلين والمؤثرين لدفعهم للنظر بخيار ( الدستور كأداة للحل ) .</p> <p>5. دعم جهود الشخصيات ومؤسسات المجتمع المدني التي تتبنى هذا الخيار وتروج له .وترتيب شراكات معها .</p>	<p>• دعم جهود تحويل الصراع المسلح إلى نقاش سلمي بين اطراف الصراع من خلال تنظيم أنشطة ومنابر لمناقشة سلمية وواعية للقضايا الإشكالية التي كانت أحد أسباب الصراع وتقديم الخيارات والحلول الدستورية المناسبة بشأنها .وسيتيم هذا من خلال :</p> <p>1. تنظيم اجتماعات وورشات عمل .</p> <p>2. توزيع منشورات ذات صلة .</p> <p>3. تأهيل وتحفيز ودعم جمعيات المجتمع المدني التي تساهم بالترويج لهذه المفاهيم .</p>	<p>السياسات لتحقيق الرؤية العامة ل 2025</p>	<p>أولاً . دعم جهود الحل السياسي ووضع القضايا الدستورية في مسارها الصحيح</p>
<p>1. تقييم الواقع الدستوري الحالي وتحديد أوجه القوّة والضعف والنواقص فيه .</p> <p>2. تقديم المشورة اللازمة حول المعايير الدولية والتجارب الشبيهة بالواقع السوري .</p> <p>3. إبراز القضايا الأساسية التي تستوجب نقاشاً دستورياً شعبياً وسياسياً خاصاً ( الدين / العلمانية / الأقليات / المعارضة / صلاحيات الرئيس /</p>	<p>• دعم جهود صياغة إعلان دستوري مؤقت ( أو أي خيار آخر يتفق عليه السوريين ) لحين إنجاز الدستور النهائي .</p>		<p>ثانياً - دعم جهود السوريين لصياغة دستور جامع ، قدر الإمكان ، يتلافى السلبات السابقة</p>

		<p>طبيعة شكل الدولة والنظام السياسي ) للوصول إلى تفاهات مشتركة أو متقاربة بصدها .</p> <p>4. دعم جهود إصلاح الخلل ، قدر الإمكان ، في الدستور الحالي لحين إيقاف العمل به .</p>	
<p>1. دعم جهود الهيئات المنبثقة عن الدستور والمعنية بكفالة تطبيق هذه الحقوق .</p> <p>2. دعم وتأهيل جهود جهات المجتمع المدني المعنية بمراقبة ضمان وكفالة احترام هذه الحقوق والتنفيذ الفعال للدستور .</p>	<p>1. دعم جهود لجنة صياغة الدستور من خلال تقديم المعايير الدولية الملائمة .</p> <p>2. ضمان مراعاة هذه القضايا عند صياغة الدستور بما في ذلك تحفيز أن يتضمن الدستور هيئات متخصصة ومعنية بضمان هذه الحقوق .</p> <p>3. تشجيع مصادقة الحكومة على اتفاقيات حقوق الإنسان ذات الصلة ودعم حسن تطبيقها وتنفيذها .</p>	<p>1. تقييم الواقع الحالي وإبراز السلبيات والنواقص فيه .</p> <p>2. تحفيز نقاش السوريين حول هذه القضايا بما في ذلك إبراز أن إغفالها كان أحد أسباب الأزمة .</p> <p>3. دعم جهود وأنشطة المجتمع المدني المعنية وذات الصلة والتي قد تقود عملية التحفيز والنقاش .</p> <p>4. دعم مشاركة الفئات المهمشة والاقليات المتنوعة في عملية النقاش الحالية وأخذ رؤيتها بعين الاعتبار فيما يتم تقديمه من افكار .</p>	<p><b>ثالثاً. ضمان صياغة دستور تراعى فيه المعايير الدولية وقضايا حقوق الإنسان وبصورة خاصة المرأة والاقليات المتنوعة</b></p>
	<p>1 - عرض وشرح التجارب الناجحة للمشاركة الشعبية خاصة في الدول التي شهدت أزمات مماثلة ( تجربة جنوب افريقيا ) .</p> <p>2 - تفعيل مبدأ المشاركة الشعبية أثناء عملية كتابة الدستور وإقراره ( حملات إعلامية وتعبويه - جلسات لهيئات المجتمع المدني مع لجنة كتابة الدستور - طباعة وتوزيع نسخ المسودات - برامج إعلامية وإذاعية - تأهيل أعضاء لجنة كتابة الدستور على كيفية الاستفادة من الملاحظات والآراء الشعبية ) .</p>	<p>1. الترويج للمشاركة الشعبية بوصفها عنصر لازم لشرعية الدستور وليس نشاط شكلي أو دعائي غير لازم .</p> <p>2. التشبيك مع هيئات المجتمع المدني التي قد تدعم وتقود عمليات المشاركة الشعبية .</p>	<p><b>رابعاً. ضمان مراعاة المشاركة الشعبية في عملية صياغة الدستور</b></p>
	<p>1. ضمان أن يتم اختيار أو انتخاب أعضاء لجنة صياغة الدستور بطريقة</p>	<p>1. تقديم المقترحات والخيارات حول الطرق المتاحة لتعيين أو انتخاب</p>	<p><b>خامساً. دعم جهود لجنة</b></p>

	<p>مناسبة ومحل قبول شعبي وسياسي .</p> <p>2. مراعاة أن تضم اللجنة كافة الأطياف المختلفة بما فيها النساء والأقليات .</p> <p>3. تقديم الدعم اللازم لأعضاء لجنة كتابة الدستور من خلال عرض خلاصة التجارب الناجحة والمعايير الدولية والقضايا اللازم تضمينها في مشروع الدستور الجديد .</p>	<p>أعضاء هذه اللجنة .</p> <p>2. التواصل مع الجهات الفاعلة لعرض الخيارات المتاحة وتقييمها .</p>	<p>صياغة الدستور</p>
	<p>1. تشجيع المشاركة الشعبية خلال مرحلة إقرار الدستور .</p> <p>2. دعم تنظيم حملات إعلامية مناسبة لتعريف الشعب بمسودة الدستور وتحفيزهم على المشاركة وإبداء رأيهم ( سلباً أو إيجاباً ) .</p> <p>3. تأهيل ودعم الجهات المعنية بمراقبة عملية الاستفتاء على الدستور ( جمعيات المجتمع المدني - الإعلام ..).</p>		<p>سادساً . دعم عملية إقرار الدستور</p>
<p>تقديم الدعم والخبرة والمشورة للهيئات الجديدة التي يمكن أن تتبثق عن الدستور الجديد كلجان حقوق الإنسان أو الإعلام .أو التي تحتاج للدعم والتفعيل كالمحكمة الدستورية العليا .</p>	<p>1. دعم جهود لجنة صياغة الدستور لضمان كتابة دستور قابل للتنفيذ مع توفر الضمانات الكفيلة بتنفيذه بعد إقراره ( على سبيل المثال من المناسب أن تراعي لجنة كتابة الدستور وجود حلولاً واقعية لخيار عدم تنفيذ بعض أحكامه ) .</p> <p>2. تقديم الدعم والمشورة والتأهيل للجهات التي يعول عليها لتنفيذ القانون ويتضمن هذا تدريب الجهات المعنية التالية على سبيل المثال ( جمعيات المجتمع المدني - القضاة - أعضاء البرلمان.... ) .</p>		<p>سابعاً . دعم جهود ضمان تنفيذ الدستور</p>

## القسم السادس . تحديات خيارات السياسات

يتم العمل هنا على إبراز العديد من التحديات التي تعترض ، حالياً ، أو ستعترض ، مستقبلاً ، عملية صياغة دستور جامع ومقبول إلى حد كبير منها على سبيل المثال :

### 1. الدستور ليس أولوية في المرحلة الحالية :

في ظل عمليات العنف المنتشرة على امتداد مساحة الوطن ، وفي ظل حجم الدمار والوضع الاقتصادي والإنساني والمعاشي المتردي لغالبية السوريين مما يجعله ليس أولوية لا الآن ، ولا في المستقبل القريب .

### 2. فقدان الثقة بأية نصوص قانونية أو دستورية :

حيث أن لدينا تاريخ حافل من اللا مصداقية في عملية صياغة وتطبيق النصوص القانونية والدستورية . مما يجعل غالبية السوريين يحجمون عن المشاركة والإهتمام 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 والتي ستستمر في الفترة القادمة .

### 3. ارتباط عملية صياغة الدستور بالنتيجة التي سينتهي إليها الواقع السوري:

لناحية تحقيق النصر لأي من الأفرقاء أو القبول بالتسوية . مع وجود احتمالات شبه أكيدة لسيادة منطق الإقصاء والتهميش والإستبعاد للمهزوم ، آياً كان ، وبالتالي صياغة دستور أحادي وجهة النظر بحيث يقبله البعض ويرفضه آخرون لعدم مشاركتهم في نصوصه ، وعدم قناعتهم بمضمونه . ( كما حدث في الدستور الحالي للعام 2012 على سبيل المثال ) .

4. تتطلب عملية صياغة دستور شرعي وجود مشاركة شعبية ، وواسعة النطاق وحرّة ، في النقاش حول مضمونه ، وفي آلية انتخاب من سيتولى صياغة مواده ، وفي المشاركة بعملية التصويت على القبول به أو رفضه . وهذا كله متعذر في سورية حالياً وعلى المدى القريب .

### 5. وجود فجوة عميقة في " المواقف الدستورية " لكل الأطراف المتصارعة في سورية .

فالدولة تعتبر أنها أوفت "بوعودها وواجباتها الدستورية " من خلال إنجاز دستور 2012 . والمعارضة ترفض ذلك الدستور شكلاً ومضموناً وتقدم رؤية تختلف كلياً عما هو سائد . في حين أن من يتقدم ويسيطر على الأرض لا

يعترف بكل هذا " الجدل الدستوري " بإعتبار أنه يملك رؤية " دينية " خاصة به سترسم وتحدد ملامح دولته الدينية المستقبلية .

6. إن الدستور الحقيقي الذي يستحقه السوريين وينسجم مع المعايير الدولية والتجارب المقارنة يتطلب " ثورة دستورية " حقيقية لا يبدو للآن أن " الجميع " مهياً للقبول والمشاركة بها .

إذا أنها تتطلب حسم قضايا خلافية لم تحسم بعد ( قضايا الدين والعلمانية ومصادر التشريع ، وطبيعة النظام السياسي وشكل الدولة ) ، وتبني قواعد جديدة لم يتم التطرق لها مسبقاً ( قضايا المواطنة والأقليات ، وترسيخ فكرة المعارضة وحقوقها ، وتداول السلطة ، وإخضاع الأمن والجيش لذات قواعد الشرعية الدستورية ) وهو ما يتطلب عمل حقيقي وشاق مع الجميع . ويتطلب وجود العديد من " رجال الدولة " الذين يدركون خطورة المعركة ، ومستعدون لتقديم التنازلات اللازمة لتجاوزها .

7. طول فترة الأزمة وزيادة أعداد الضحايا وحجم الدمار:

مما يزيد من هوة الانقسام ويصعب أي عملية توافق مستقبلية ويجعل كل طرف يتمسك بطلبه " كل شيء " بعد أن خسر " كل شيء " ولم يعد لديه ما يخسره مجدداً .

8. ضعف الكوادر المحلية والمنظمات الأهلية:

المعنية بعملية صياغة الدستور والعمليات الأخرى السابقة أو اللاحقة المقترنة به مما يتطلب إعدادها بوقت مبكر بشكل مهني وسليم .

9. تنامي قوة " قوى ظلامية ":

لا تعترف بدستور أرضي وتعمل على إحالة " كل شيء " للمنظومات الدينية .

## القسم السابع .

### المؤشرات الأولية لنجاح خيارات السياسات

تقوم رؤيتنا في قطاع الدستور على دعم جهود السوريين لصياغة دستور جامع ، قدر الإمكان ، يتلافى السلبات السابقة و تراعى فيه المعايير الدولية وقضايا حقوق الإنسان ، وكذلك قواعد المشاركة الشعبية في صياغته وإقراره وتنفيذه . ويكون أداةً للحل السياسي ووقف العنف الذي تشهده البلاد ويتضمن مقومات ضمان عدم تكرار هذا العنف .

و كما سبق الإشارة تصطدم رؤيتنا بالعنف الحالي ، ومظاهر الانقسام التي باتت تشمل كل شيء ، فضلاً عن المؤثرات الخارجية ( الإقليمية والدولية . الفردية والجماعية ) لهذا الصراع . وهو ما يجعل الدستور ليس أولوية بالنسبة للمتقاتلين . فضلاً عن وجود رؤى تختلف وقد تتناقض حول تصورهم لصياغته ومضمونه . مع وجود رغبة أكيدة بإقضاء ( الأخر ) تهيمن على كل أطراف الصراع .  
إن مؤشر نجاح خيار السياسات يتحقق عندما يتم :

- تفعيل وتقديم جهود الحل السياسي للأزمة السورية . ووضع القضايا الدستورية في مكانها الصحيح على طاولة الخصوم والمتفاوضين باعتبار أنها قد تشكل أداة سلمية للحل والتسوية .
- بدء نقاش السوريين حول هذه القضايا ودعم جهودهم لتقديم أفكار واقعية تراعي المصالح والاحتياجات المختلفة وقابلة للتنفيذ . فضلاً عن مدهم بالمعايير الدولية والتجارب المقارنة المناسبة .
- بدء تفعيل المشاركة الشعبية في نقاش القضايا الدستورية التي كان بعضها أحد أسباب الأزمة الحالية .
- النجاح بتنمية قدراتهم ( بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني ) لأداء دورها في صياغة وإقرار ورقابة تطبيق الدستور في مرحلة لاحقة .
- قبول الأفرقاء المختلفين مناقشة القضايا الدستورية في إطار أي عملية سياسية يجري الإعداد لها .
- تجاوب الأفرقاء مع طروحات المشروع بما في ذلك المشاركة بفاعلية في الأنشطة المقترحة وذات الصلة وتأهيل كوادرهم ليكونوا قادرين في المستقبل على المشاركة بفعالية في أي استحقاق دستوري مرتقب .

## المراجع

- أحكام الانتخاب في الدستور . ورقة توجيهية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . نيسان . ابريل 2014 .
- أحوال المرأة السورية في العهد البعثي: سيرة السيطرة الناعمة . رستم محمود . منشور في دراسة حقوق النساء في سوريا قبل وأثناء الثورة: الخطاب والواقع .
- اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات . نوفمبر 2012 .
- إدارة التنوع في سورية . حسان عباس — مبادرة الإصلاح العربي — حزيران 2012 .
- إرساء حرية تداول المعلومات . تحليل أوجه الحماية الدستورية لحرية تداول المعلومات . تقرير من إعداد مايكل كارانيكولاس . توبي ميندل . تقرير صادر عن مركز القانون والديمقراطية . مارس 2012 .
- إصلاح القطاع الأمني في جنوب إفريقيا: دروس للبلدان التي تشهد انتقالاً في أنظمة الحكم . غافين كاوثرا . مبادرة الإصلاح العربي ( الأمن في المراحل الانتقالية ) . أيلول . سبتمبر 2014 .
- إعادة ميلاد دستورية . تونس ومصر تعيدان بناء نفسها . دراسة أعدها ناثنان ج. براون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمساعدة ماريان مسينغ وسكوت وينر . منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . 12 آب . أغسطس 2011 .
- الإسلاميون والديمقراطية في سورية . د. عبد الله سامي إبراهيم الدلال . منشورات مكتبة مدبولي . القاهرة . الطبعة الأولى 2007 .
- الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية . حسن الحسن . الدار اللبنانية للنشر والعلاقات العامة .
- التصميم من أجل المساواة . النظم الانتخابية ونظام الكوتا : الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة . ستينا لارسرود . ريتا تافرون . تقرير صادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . السويد .
- التعددية في الدساتير . تقرير بحثي صادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . نيسان 2013 .
- الحالة المصرية ( أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة ) . د. عماد الفقي — الناشر : المنظمة العربية لحقوق الإنسان . القاهرة . 2012 .
- الحقوق الدستورية للمعارضة . مذكرة إعلامية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . عدد 34 . ماي 2013 .
- الدساتير والأقليات الدينية: حماية حقوق الأقليات الدينية . كاتيا باباجياني . . ورقة صادرة عن مبادرة الإصلاح العربي . منتدى البدائل العربي .

- الدستور الديمقراطي والدستور السوري . رزان زيتونة . مقالة منشورة في مجلة الآداب . 10-11/2008 .
- الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور . إعداد البرفسور دزيدك كيدزيا . منشورات مركز العقد الاجتماعي . القاهرة 2013 .
- الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة . ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك (كتب هذه الورقة كل من كاثرين غلين باس و سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحرر هذه الورقة كل من مايكل ماير و ريزيندي ودانكن بيكاردي من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ) .
- الضمانات القانونية وضمانات استقلالية السلطة القضائية وتفعيل دور المحكمة الدستورية العليا ورقة بحثية أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .
- المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي . آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي . دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك و المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . سنة الاصدار 2014 .
- المدرسة الدستورية الجديدة : الشكل الجديد للمسار التأسيسي . مذكرة صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية . برلين . ألمانيا .
- المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية . د. ياسين فاروق أبو العينين . نادية عبد العظيم . منشورات مركز العقد الاجتماعي . القاهرة 2013 .
- المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء . ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك (كتب هذه الورقة كل من ريتشارد ستايسي . و سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحرر هذه الورقة كل من مايكل ماير و ريزيندي وايفلين ميب - شارته وجيفري فايشلباوم و مهدي الفويضلي من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ) .
- النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة . الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي . سوجيت شودري . ريتشارد ستايسي . دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك . المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . سنة الاصدار 2014 .
- النظم السياسية في العالم المعاصر . د. سعاد الشرقاوي . القاهرة 2007 .
- النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية . د. أحمد السرحال - منشورات دار الفكر العربي . بيروت .
- تقرير 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 سوريات من أجل الديمقراطية السورية بدعم من المبادرة النسائية الأوربية - تشرين الثاني 2014 .

- تقييم الدستور السوري الجديد . دراسة لصالح " دعم بناء الدستور عالمياً " . راجع نص الدراسة على الموقع الإلكتروني :
- <http://www.constitutionnet.org/es/news/new-syrian-constitution-assessment-arabic>
- حول مشروع الدستور السوري . حسين عودات . صحيفة البيان تاريخ . 25 فبراير 2012.
- خطة التحول الديمقراطي في سوريا . دراسة صادرة عن بيت الخبرة السوري و المركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية . أب . أغسطس 2013 .
- دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية . د. فيصل كلثوم . منشورات جامعة دمشق . كلية الحقوق . سنة 2005 .
- دستور الجمهورية العربية السورية الجديد 2012 . مازن يوسف صباغ . منشورات دار الشرق للطباعة والنشر . دمشق . 2012 .
- سوريا خيارات لانتقال سياسي . دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر . مسودة نسخة أب/أغسطس 2014 .
- صياغة مشروع الدستور . تجارب مقارنة ودروس مستفادة . ورقة نقاش . المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات . يونيو 2013 .
- قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد . أنور البني . راجع هذه القراءة على الموقع الإلكتروني : <http://www.all4syria.info/web/archives/53194>.
- قراءة في الدستور السوري . جان حبش . دراسة قانونية صادرة عن مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية .
- مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . د. كمال غالي . منشورات دار العروبة للطباعة . دمشق . 1978 .
- مفهوم حقوق الانسان في الدستور . ورقة بحثية أعدت لصالح مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية .
- ملاحظات قانونية على مشروع الدستور . د. موسى متري . مقال منشور بجريدة بلدنا السورية بتاريخ 15 / 2 / 2012 .
- منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية . ورقة من وحي عرض قدمه توماس ماركيت بورشة عمل أقامتها المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية تحت عنوان "تحديات الإصلاح الدستوري في العالم العربي"، برلين، ألمانيا، 2 ديسمبر 2102 .
- موجز الحقوق الدستورية . جاك أستيف . تعريب الدكتور أحمد السمان . مطبعة الجامعة السورية . 1358هـ . 1939 م .

الفهرس	
رقم الصفحة	العنوان
	مخطط الورقة
	مخطط تفصيلي
	القسم الأول . الأهداف
	القسم الثاني . ملخص تنفيذي
	القسم الثالث . أوضاع القطاع في سورية
	أ . تحليل أوضاع القطاع قبل الأزمة .
	أولاً . التاريخ الدستوري لسورية.
	1 . الملامح الدستورية في عهد الحكم العثماني .
	2 . مشروع الدستور الملكي في ظل الحكم العربي.
	3 . دساتير عهد الانتداب .
	3 / أ . مشروع دستور 1928 .
	3 / ب . دستور 1930 .
	3 / ج . إعادة احياء الدستور .
	4 . دساتير عهود الانقلابات العسكرية.
	4 / أ . مشروع دستور حسني الزعيم.
	4 / ب . دستور 1950 .
	4 / ج . دستور أديب الشيشكلي.
	5 . دستور الوحدة المؤقت.
	6 . دستور عهد الانفصال.
	7 . دساتير حزب البعث .
	7 / أ . دستور 1964 .
	7 / ب . دستور 1969 .
	7 / ج . دستور 1971 .
	ثانياً . دستور الأزمة .
	أ . مضمون الدستور .
	ب . الانتقادات التي وجهت للدستور .

	ب . تحليل أوضاع القطاع بعد الأزمة .
	أولاً . علاقة قطاع الدستور بالأزمة .
	ثانياً . مضمون الدستور الحالي .
	ثالثاً . الانتقادات التي وجهت إلى دستور 2012 .
	رابعاً . رؤية المعارضات السورية لقضايا الدستور .
	<b>القسم الرابع . تطوير رؤية القطاع أو مجموعة العمل لسورية 2025</b>
	أ . خيارات المسار التأسيسي للوثيقة الدستورية .
	1 . تحديد " البديل الدستوري " الصالح للتطبيق لحين إنجاز الدستور النهائي.
	الخيار الأول . تعديل دستور عام 2012 والقوانين القائمة .
	الخيار الثاني . الاتفاق على دستور حكم مؤقت.
	الخيار الثالث . العودة إلى دستور عام 1950.
	2 . تحديد الجهة التي يمكن أن تتولى مهمة كتابة الدستور الجديد .
	الخيار الأول . أسلوب الجمعية التأسيسية.
	الخيار الثاني . أسلوب الاستفتاء التأسيسي .
	الخيار الثالث . أسلوب المختلط .
	ب . خيارات مضمون الوثيقة الدستورية .
	ت- الحد الأدنى الدستوري .
	1 . القيم والمبادئ العامة التي تقوم عليها الدولة.
	2 . شكل الدولة وتقسيمها الإداري والسياسي
	الخيار الأول . الدولة البسيطة أو الموحدة.
	الخيار الثاني . الدولة الفيدرالية أو الاتحادية
	الخيار الثالث . الاتحاد الكونفدرالي أو التعاهدي .
	3 . شكل نظام الحكم.
	4 . طبيعة النظام السياسي
	الخيار الأول . النظام الرئاسي .
	الخيار الثاني . النظام البرلماني.
	الخيار الثالث . نظام حكومة الجمعية او النظام المجلسي.
	الخيار الرابع . النظام شبه الرئاسي.
	5 . الحقوق والحريات.

	6. المنظومة القانونية وتحديد خصائصها .
	• التأكيد على استقلال السلطة القضائية في الدستور الجديد .
	• ضوابط تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا .
	ث- المسائل الدستورية المستحدثة أو الجديدة .
	1. وضع آليات لضمان علوية الدستور .
	2. كفالة مبدأ التعددية .
	أ ضمان مراعاة تمثيل المرشحين المستقلين .
	ب . ضمان مراعاة تمثيل النساء .
	ج . تمثيل الأقليات .
	3. تخصيص أحكام لبعض القطاعات العمومية الحساسة كالأمن والدفاع والمالية.
	أ . السيادة المدنية. تسلسل القيادة، هيئات اتخاذ القرار .
	ب . ميزانية الدفاع .
	ج . المحاكم المدنية مقابل المحاكم العسكرية.
	د . تركيبة قوات الأمن .
	4. تخصيص أحكام للمعارضة السياسية.
	أ- المعاملة المتساوية والتناسبية
	ب- الوصول إلى والتغطية في وسائل الإعلام
	ت- الرقابة الحكومية الفعالة .
	ث- الطعن أمام المحكمة الدستورية
	ج- إجراءات سحب الثقة .
	ح- اقتراح التشريعات
	خ- المشاركة في عمل اللجان
	د- المشاركة في انتخاب /تعيين كبار المسؤولين.
	ذ- صحة العضوية .
	5. ضمان حرية الإعلام و الخيارات الدستورية لتجنب احتكار الملكية.
	أ . حظر الإفراط في تركيز ملكية وسائل الإعلام
	ب . لجان الإعلام
	6 - حقوق المرأة وجندرة الدستور .
	ح- المسائل الدستورية الخاصة التي تدرج في الدستور استجابة لخصوصيات محلية.

	د . ضمانات دستورية لعدم السماح بإعادة إنتاج أنظمة سياسية لا تسمح بتداول السلطة.
	1 تحديد الولاية الرئاسية.
	2 . بنود واضحة ومقيدة لإعلان حالة الطوارئ.
	3 . الأحكام والمبادئ الدستورية الراسخة غير القابلة للتعديل.
	4 أغلبية تشريعية عظمى تصدق على التعديلات الدستورية .
	5 . بنود مفصلة وواضحة بخصوص الاستفتاءات الدستورية .
	6 . ضمانات لانتخابات نزيهة ذات إدارة مستقلة.
	7 . المراجعة القضائية للدستور .
	8 . الرقابة البرلمانية على الموازنة .
	9 . تقييد القوى المعارضة للديمقراطية .
	القسم الخامس . خيارات السياسات العامة المقترحة وأهداف من هذه الخيارات.
	أولاً . دعم جهود الحل السياسي ووضع القضايا الدستورية في مسارها الصحيح .
	ثانياً - دعم جهود السوريين لصياغة دستور جامع ، قدر الإمكان ، يتلافى السلبات السابقة .
	ثالثاً . ضمان صياغة دستور تراعى فيه المعايير الدولية وقضايا حقوق الإنسان وبصورة خاصة المرأة والأقليات المتنوعة .
	رابعاً . ضمان مراعاة المشاركة الشعبية في عملية صياغة الدستور .
	خامساً . دعم جهود لجنة صياغة الدستور .
	سادساً . دعم عملية إقرار الدستور .
	سابعاً . دعم جهود ضمان تنفيذ الدستور .
	القسم السادس . تحديات خيارات السياسات.
	القسم السابع . المؤشرات الأولية لنجاح خيارات السياسات.
	المراجع
	الفهرس

## ملاحظة:

تعكس هذه الدراسة آراء الخبراء الذين عملوا على كتابتها وهي لاتعكس، بأي شكل من الأشكال رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب اسيا - الاسكوا، أو رأي برنامج الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا.