

من الفيدرالية إلى المركزية المفرطة: اللامركزية في الدساتير السورية في سياقها التاريخي

د. زيدون الزعبي, د. ريم تركماني, مازن غربية

أيار 2022



This publication is also available in English under the title: From Federalism to Hyper-centralisation: The History of Decentralisation in the Syrian Constitutions

حول برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي

برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي ” هو أحد البرامج البحثية التابعة لوحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية LSE. ينظر البرنامج في الفجوة في مفهوم الشرعية بين المحلي والخارجي في العالم العربي. فمَنظور المواطنين المحليين لما هو شرعي يتصف بموضوعية مستمدة من تجربتهم العملية ومن ثقافتهم؛ فيما يحمل صناع القرار الخارجيين غالباً مفهوم إجرائي عن الشرعية منفصل عن مفهومها المحلي وينتج عنه مسارات وإجراءات يراها المجتمع المحلي بعيدة عنه. كما يبحث البرنامج في كيفية العمل على تأجيج الهويات الإقصائية مثل الهويات الطائفية والقومية، عمداً من قبل النخب الحاكمة وبعض الجهات الخارجية وإقحامها في الخطاب العام والديساتير والقوانين كوسيلة لتجاهل المطالب الديمقراطية وحرف مسارها وإعاقة احتمالات بناء الشرعية وتعدُّ التجربة السورية محور المشروع، إلا أن ذلك لا يحول دون إجراء تحليل مقارنة لاستخلاص الدروس ذات الصلة المستفادة من لبنان والعراق، حيث كانت اتفاقيات تقاسم السلطة القائمة على أساس عرقي وطائفي أساس عمليات بناء الس م وكتابة الدستور.

ينشر سلسلة أوراق تُعنى بدراسة قضايا محورية في بناء الشرعية والديمقراطية وتشكيل الهوية في سوريا من منظور دستوري، وذلك بإجراء مسح تاريخي لتطور التعامل مع هذه القضايا في الديساتير السورية المتعاقبة منذ أول دستور سوري أنجز عام 1920 وحتى يومنا هذا، إلى جانب النظر في تطور التعاطي مع هذه القضايا، وكيفية تداولها وفق السياق التاريخي، وتقديم الحلول والمقترحات حول التعاطي مع هذه القضايا في وقتنا الراهن بعد إجراء تحليل مقارنة لكيفية تعاطي ديساتير أخرى معها. يقوم على البرنامج فريق عمل من الخبراء والباحثين، وتديره د. ريم تركماني. للمزيد من المعلومات يمكن زيارة موقع المشروع: <http://dustoor.org/>

This publication is also available in English under the title: From Federalism to Hyper-centralisation: The History of Decentralisation in the Syrian Constitutions

This publication was made possible by a grant (grant identifier: G-20-57764) from Carnegie Corporation of New York for the LSE based project Legitimacy and citizenship in the Arab world research project. The statements made and views expressed are solely the responsibility of the author.

تم دعم هذا البحث بمنحة من مؤسسة كارنيجي في نيويورك (معرف المنحة G-20-57764) لمشروع الشرعية والمواطنة في العالم العربي، في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية.

الآراء المعبر عنها في هذا البحث هي آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية أو آراء مؤسسة كارنيجي في نيويورك. يصرح باستنساخ مقتبسات من هذا البحث مجاناً ومن دون إذن كتابي، شريطة الإشارة إلى المصدر الكامل للبحث وتاريخ نشره والمؤلفين و العنوان وبرنامج المواطنة والشرعية في العالم العربي.

للتواصل والاستفسار : r.turkmani@lse.ac.uk

All rights reserved

حقوق الطبع والنشر LSE 2022.

جميع الحقوق محفوظة

المحتويات

8	مقدمة	1
10	منهج الدراسة	1.1
12	بعض التعاريف المتعلقة باللامركزية	1.2
15	تاريخ مختصر للامركزية في سوريا في سياق تاريخها الدستوري	2
18	اللامركزية في نهايات المرحلة العثمانية	3
21	اللامركزية في دستور 1920	4
23	أبعاد اللامركزية في دستور 1920	4.1
23	اللامركزية السياسية	4.1.1
25	اللامركزية الاقتصادية	4.1.2
26	اللامركزية الإدارية	4.1.3
26	الأقليات واللامركزية	4.2
27	اللامركزية والتقسيمات الإدارية والانتخابات في دستور 1920	4.3
28	جذور اللامركزية في دستور 1920	4.4
29	خلاصة دستور 1920	4.5
30	اللامركزية في مشروع دستور 1928 ودستور 1930	5
31	أبعاد اللامركزية في مشروع دستور 1928 ودستور 1930	5.1
31	اللامركزية السياسية	5.2
35	اللامركزية الإدارية، التقسيمات الإدارية والانتخابات	5.2.1
35	لواء إسكندرون وخيار اللامركزية اللامتناظرة	5.2.2
37	اللامركزية الاقتصادية	5.2.3
38	الأقليات واللامركزية في مشروع دستور 1928 ودستور 1930	5.3
40	اللامركزية في دستور 1950	6
44	أبعاد اللامركزية في دستور 1950	6.1
44	اللامركزية السياسية	6.1.1
46	اللامركزية الاقتصادية	6.1.2

47	اللامركزية الإدارية	6.1.3
48	الأقليات واللامركزية في دستور 1950	6.2
49	اللامركزية والتقسيمات الإدارية والانتخابات في دستور 1950.....	6.3
50	جذور اللامركزية في دستور 1950.....	6.4
52	خلاصة دستور 1950.....	6.5
52	دستور الـ1973	7
54	اللامركزية في دستور 1973	7.1
54	اللامركزية السياسيّة	7.1.1
55	اللامركزية الاقتصاديّة	7.1.2
56	اللامركزية الإداريّة	7.1.3
56	خلاصة دستور 1971.....	7.2
57	دستور 2012	8
58	اللامركزية في دستور 2012	8.1
59	اللامركزية السياسية	8.1.1
60	اللامركزية الاقتصادية	8.1.2
61	اللامركزية الإدارية	8.1.3
61	خلاصة دستور 2012	8.2
62	الخلاصة	9

الخلاصة التنفيذية

منذ لحظة بدء النزاع السوري في آذار العام 2011، شكلت قضية اللامركزية نقطة جوهرية في محاولات السلطة لاحتواء الاحتجاجات من جهة، وفي طروحات المعارضة بكافة تلاوينها من جهة أخرى. فالسلطة طرحت عدة قوانين في محاولة منها لتهدئة الشارع المنتفض، كان أحدها المرسوم التشريعي رقم 107 الإدارة المحلية بتاريخ 23 آب 2011، أي بعد حوالي خمسة أشهر من اندلاع الانتفاضة. أما المعارضة فقد أدرجت بند اللامركزية الإدارية الموسعة تقريباً في جميع بياناتها، في حين شكل هذا البند النقطة المركزية في أغلبية وثائق القوى الكردية، تارة تحت بند اللامركزية الديموقراطية وأخرى تحت بند الفيدرالية. كما تعتبر اللامركزية بعداً أساسياً في محاولات إحلال السلام في البلدان التي تشهد حروباً أهلية أو نزاعات محلية لحل قضايا تشارك السلطة والدمقرطة والمشاكل المرتبطة بالصراع الهوياتي.

رغم ذلك ظلت الدراسات البحثية المتعلقة بهذه المسألة قليلة ومقتصرة على بعض تقييم بعض التجارب المحلية في مناطق سيطرة المعارضة ومناطق سيطرة الإدارة الذاتية، وتقييمات عامة للإدارة المحلية في مناطق سيطرة السلطة السورية.

سعيًا في هذه الدراسة إلى إطلاق سلسلة بحوث حول مسألة اللامركزية انطلاقاً من دراسة تطور مسألة اللامركزية دستورياً وقانونياً عبر الدساتير الأساسية التي أثرت على البلاد من تاريخ أول مشروع دستور في العام 1920 وحتى دستور 2012 مركزين اهتمامنا على مشروع دستور 1920، ودساتير 1930 (بما في ذلك مشروع دستور 1928) و 1950، و 1973، و 2012. ركزنا على هذه الدساتير لقيمتها الرمزية وأثرها على البلاد. فمشروع 1920 كان أول دستور لسوريا المستقلة بعد انفصالها عن السلطنة العثمانية، ومشروع دستور 1928 كان أول دستور في يكتبه السوريون في عهد الانتداب واستمر دستور 1930 والذي هو نسخة معدلة منه حتى العام 1950، تاريخ أول دستور سوري بعد الاستقلال عن فرنسا. أما دستورا العام 1973 و 2012 فهما الأكثر تأثيراً في حياة السوريين اليوم بعد تطبيق الأول لمدة 39 عاماً والثاني هو الدستور المطبق في البلاد حتى تاريخ هذه الدراسة.

تركزت دراستنا على تحري النصوص المرتبطة باللامركزية وفق أبعادها الثلاث السياسية والإدارية والمالية، منطلقين من تعريفات محدد لهذه الأبعاد، مستقصين الأسباب التي دفعت كتابة الدستور إليها. بالطبع قمنا بالتمييز بين اللامركزية السياسية والفيدرالية، باعتبار أن اللامركزية السياسية تتحصل من تحقيق التمثيل المحلي، في حين نرى الفيدرالية على أنها تشترط زيادة على ذلك ترتيبات على مستوى المركزي بما في ذلك إحداث غرفة ثانية في البرلمان لتمثيل المناطق كما هو الحال في مشروع دستور 1920. زيادة على ذلك، قمنا بمحاولة فهم الربط الدستوري بين حقوق الأقليات والانتخابات واللامركزية.

تمكننا بعد دراسة تحليلية وصفية للدراسات الآتية الذكر أن نصل إلى عدة استنتاجات أهمها أثر العوامل الخارجية البالغ على النصوص المختارة. فدستور 1920 كان ينوي بناء فيدرالية تتمتع بلامركزية سياسية وإدارية، كرد فعل على المركزية الشديدة لجماعة الاتحاد والترقي في أواخر عهد السلطنة، في حين كان دستور 1930 مركزياً في رد على سياسات الفدرلة المفرطة لسلطات الانتداب الفرنسي. كما جاء دستور 1950 بنصوص لامركزية متقدمة دون أن يسميها خشية مرة أخرى من تبعات النموذج الفرنسي.

العامل الثاني الذي برز كعامل مؤثر على النصوص المختارة حول اللامركزية هو العامل الداخلي، وخصوصاً العلاقة بين المحافظات الكبرى والمحافظات الصغرى من ناحية وعلاقة المركز والأطراف من ناحية أخرى. فالعلاقة المعقدة بين دمشق وحلب بعد الاستقلال وهيمنة الكتلة الحلبية على الجمعية التأسيسية، أثرت بشكل كبير على اعتماد نصوص لامركزية لتحرير حلب وباقي المحافظات من هيمنة العاصمة. أما دستورا 1973 و2012 فقد اعتمدا نصوصاً في غاية المركزية رغم استخدام مصطلحات متقدمة وذلك لإحكام سلطة البعث وسلطات الاستبداد على البلاد، مما يؤكد خشية السلطة الاستبدادية من اللامركزية واعتبارها أحد أدوات الديمقراطية التي تخشاها بطبيعة الحال.

أخيراً، تباين تعامل الدساتير مع قضية الأقليات بشكل ملحوظ بين الاعتراف الواضح بالأقليات الطائفية في غالب الدساتير، وتجاهل الأقليات العرقية، باستثناء طفيف في دستور 2012، علماً أن الدستورين الذين ربطا بين اللامركزية وحقوق الأقليات كانا مشروع دستور 1920، في تخصيص مقاعد للأقليات ضمن مجلس الشيوخ وضمن مجلس نواب المقاطعة، ودستور 1930 عند الحديث عن اللغات المحلية، واللافت في هذا الدستور أن ممثلي اسكندرون كانوا يطالبون باللامركزية اللامتناهية للتعاطي مع الخصوصية المحلية للواء، غير أن غالبية الهيئة رفضت ذلك، الأمر الذي ربما كان له أثر على خيار البقاء مع سوريا أو الانفصال والارتباط مع تركيا.

أخيراً فإن هذا البحث هو الأول راغبين بتعزيزه بجملة أبحاث تبحث في واقع اللامركزية اليوم وآفاقها مستقبلاً وموقعها في الحل السوري النهائي.

1 مقدمة

كثيراً ما يتم الإشارة إلى اللامركزية في سوريا على أنها أحد مداخل الحل للصراع الدائر فيها منذ أكثر من عقد. ولا يقتصر الأمر على سوريا وحدها؛ إذ إنَّ مفهوم (اللامركزية) بات -على مدار العقود الثلاثة الماضية- أحد أهم الركائز الأساسيَّة للإصلاحات السياسية والمؤسَّساتية، والسمة الأبرز للحكومة، في البلدان الخارجة من النزاع. فمنذ نهاية الحرب الباردة، يلاحظُ التزايد المستمر في عدد البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، والتي تعتمد -بطريقة أو بأخرى- على اللامركزية كمحركٍ محوري للانتقال الديمقراطي وإصلاح مؤسسات الدولة.²¹ هذا التبني المتسارع والتمتازيد للامركزية في سياقات ما بعد النزاع أدى إلى تغيير جوهري في طبيعة التعاطي مع هذا المفهوم، سواءً في الأوساط الأكاديمية أو ضمن أوساط السياسيين وصانعي السياسات، إلى درجة أن المنطلق الأساسي لم يعد متعلقاً بما إذا كان يجب تطبيق اللامركزية أم لا في البلدان الخارجة من الصراع، بل إلى أيِّ مدى يجب تطبيق اللامركزية، وما هي طبيعة السياسات المتعلقة بها والواجب تنفيذها في هذه البلدان.

ويستند معظم داعمي تطبيق مفهوم اللامركزية في مراحل ما بعد النزاع -من أكاديميين وسياسيين ودول ومنظمات دولية- إلى افتراض أن اللامركزية هي أداة سياسيَّة وإداريَّة فعَّالة لإدارة النزاعات وتعميق الديمقراطية وترسيخ قيم الحوكمة الرشيدة، على المستوى الوطني والمحلي.³ فكثيراً ما يُنظرُ في سياق الحوكمة وتقديم الخدمات -على سبيل المثال- إلى اللامركزية على أنها تحدُّ من هيمنة الأنظمة المركزية على موارد الدولة، وبالتالي فإنَّ الاعتماد على حوكمةٍ محليَّةٍ -في أيِّ بلد- من شأنه زيادة كفاءة تقديم الخدمات، وجودة هذه الخدَّمَات، إما من ناحية التكلفة وتخصيص الموارد، وإمَّا من ناحية مواءمتها لاحتياجات المجتمعات المحليَّة.⁴ كما ينظر العديد من الباحثين إلى اللامركزية على أنها أداة لتحقيق الاستقرار وبناء السلام في مراحل ما بعد النزاع، لقدرتها على تخفيف الكثير من الآثار الاجتماعية السلبية التي عادةً ما تخلفها الحروب الأهلية، وقدرتها على تحقيق حالةٍ من التعافي الاقتصادي، وإعادة الشرعية إلى مؤسسات الدولة بما يضمن الاستقرار السياسي على المدى القريب والبعيد. وبشكلٍ مشابهٍ، يرى بعض الباحثين أنَّ اللامركزية قد تكون أداةً فعَّالةً لمعالجة المظلوميَّات التاريخية، خصوصاً تلك المبنية على أساس هويَّاتي: إثنيِّ أو قوميِّ أو دينيِّ، وذلك من خلال قدرة اللامركزية على خلق إطارٍ تنظيميٍّ مؤسَّساتيٍّ قادر على استيعاب الاختلافات الهوياتية في

1 Smoke, P. (2015), Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Admin. Dev.*, 35: 97– 112. doi: 10.1002/pad.1703.

2 Joshi, A. and Schultze-Kraft, M. (2014) Introduction – Localising Governance: An Outlook on Research and Policy. *IDS Bulletin* 45(5): 1–8

3 Brinkerhoff, D.W. and Brinkerhoff, J.M. (2011), Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Admin. Dev.*, 31: 2–14. <https://doi.org/10.1002/pad.584>

4 Scott, Z. (2009), Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. GSDRC Research Paper. Governance and Social Development Resource Centre. University of Birmingham, UK.

المجتمعات المحلية وتحقيق زيادة في المشاركة السياسيّة للأقليات والفئات المهمشة تاريخياً، خصوصاً في البلدان التي شهدت حالة طويلة من الهيمنة الإيديولوجية من قبل حكوماتها المركزية.⁵

لكن في حقيقة الأمر، لا يُمكن عدُّ المؤشرات الإيجابية لنتائج اللامركزية وتأثيراتها المرجوة على الجوانب الحوكمية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، مؤشرات حاسمة بشكل نهائي؛ لأنّ الاختلافات الكبيرة في المنهجيات البحثية - في معظم الدراسات التي تتناول اللامركزية - تجعل من الصعب الوصول إلى استنتاجات دقيقة وذات معنى للبيانات والمؤشرات. كما أنّ الواقع يرسم صورة مختلفة وأكثر ضبابية عن اللامركزية، تجعل من الصعب الوصول إلى مؤشرات حاسمة حول آثار اللامركزية في بلدان ما بعد الصراع، لا سيما أنّ العلاقة بين اللامركزية والنزاع ليست علاقة خطية ذات اتجاه واحد. وعلى هذا؛ فإنّه لا يوجد ما يؤكّد أنّ اللامركزية قد تكون أداة فاعلة لحل النزاعات في جميع البلدان على حدّ سواء.⁶

وهناك الكثير من العوامل التي تؤدي إلى فشل سياسات اللامركزية، بعضها يتعلق بوضع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية القائمة في البلد، وبقدرتها على تبني اللامركزية، وبعضها يتعلّق بالصراع بين هذه المؤسسات، وبتوازن العلاقة بين المركز والمحليّات، بالإضافة إلى الدافع وراء تبني اللامركزية أو المطالبة بها.

وقد شكلت اللامركزية في سوريا - حالها كحال البلاد التي تسعى إلى الخروج من النزاعات الداخلية - عنصراً مهماً في سجلات الانتقال السياسيّ وحل النزاع فيها، جاذبةً عدداً كبيراً من الباحثين والناشطين وصانعي السياسات. غير أنّ معظم هذه الدراسات - مع أهميتها - تركّز على سيناريوهات الحل المستقبلية في سوريا انطلاقاً من نظرة تحليلية للواقع الحالي، من دون الخوض في العوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية التي أفضت إلى هذا الواقع. لتكتفي معظم هذه الأبحاث بنقد البنية شديدة المركزية التي هيمنت على سوريا خلال حكم البعث، من دون النظر إلى تاريخ هذه القضية من جهة، ولا إلى العوامل التي أدت إلى أشكال الحوكمة المحلية المختلفة عبر تاريخها ككيان سياسي منذ العام 1918 وحتى العام 2011 من جهة أخرى.

وانطلق العدد الأكبر من الأدبيّات المتعلقة باللامركزية في سوريا من تحليل ديناميّات الحكومة المحليّة التي نشأت بعد عام 2011، فركّزت على تحليل الأطر القانونية والتنظيمية لقوانين الإدارة المحلية المعمول بها في مختلف مناطق النفوذ السورية، إما لتقديم توصيات قانونية

5 Diprose, R. and Ukiwo, U. (2008), Decentralisation and Conflict Management in Indonesia and Nigeria. CRISE Working Paper no. 49. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE). University of Oxford, Oxford.

6 Ibid.

وإجرائية على المدى القريب والمتوسط،⁹⁸⁷ وإمّا لاقتراح تعديلات ومواد دستورية مستقبلية.^{11,10} بالإضافة إلى تركيزها على تقييم الوظائف الخدمية والسياسية والمجتمعية لهيكل الحكم المحلية الناشئة في ظل الصراع السوري، بغرض استنتاج دروس مستفادة لتوجيه سياسات الجهات المانحة الدولية حول آليات دعم هذه الهياكل وتمكينها.^{14,13,12}

وسنسى في هذا البحث إلى معرفة أشكال الحكم المحلي، وقضية اللامركزية، في فترات سياسية أساسية تبدأ من تاريخ الانفصال عن السلطنة العثمانية، والحكم الفيصلي فيها -الذي دام أقل من عامين-، وخلال فترة الانتداب الفرنسي، ومرحلة ما بعد الاستقلال. وسنحاول في هذه الورقة استقصاء قضية اللامركزية في الدساتير السورية المختلفة، مستعرضين الأنماط والأشكال المختلفة للامركزية التي لجأت إليها النخب السياسية الواضحة لهذه الدساتير، والدوافع السياسية وراءها. غير أنّ هذه الورقة تضيّق عن دراسة جميع القوانين التي أثّرت في مسألة اللامركزية، لذلك سنركّز على الأساس القانوني المتمثل بالدستور، محاولين استنباط الدروس الأساسية التي يمكن الاستفادة منها في تطبيق أي شكل من أشكال اللامركزية للخروج من النزاع أولاً، وإحداث نقلات حقيقية نحو ديمقراطية البلاد.

1.1 منهج الدراسة

تبنى هذه الدراسة منهج المؤسساتية التاريخية، وتتبع المسار التاريخي للامركزية في سوريا، منذ نهايات المرحلة العثمانية حتى يومنا هذا، وتقتفي المنعطفات الحرجة في هذا المسار، مع تتبع أثر كل مرحلة تاريخية على الخيارات المتعلقة باللامركزية في الدساتير السورية، ومع التحري -قدر الإمكان- لدوافع النخب السياسية الحاكمة ورغباتها في كتابة هذه الدساتير.

تعتمد هذه الدراسة على عدد كبير من المصادر التاريخية الأولية، مثل محاضر الجمعيات التأسيسية لعامي 1928 و1950، وأرشيف الجريدة الرسمية، بالإضافة إلى المذكرات الشخصية، وعددٍ مهمٍ من المصادر التاريخية الثانوية.

7 Gharibah, M. (2018), Local Elections in Post-Agreement Syria: Opportunities and Challenges for Local Representation. London School of Economics, London.

8 حول المركزية واللامركزية في سوريا: النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، إسطنبول 2018.

9 خريطة الطريق نحو اللامركزية في سوريا، سامر عراي، مؤسسة كارنيغي 2017.

10 مسار أمن نحو اللامركزية الديمقراطية في سوريا، بسمة قزمان، مبادرة الإصلاح العربي، باريس 2019.

11 تحليل التقاطعات والاختلافات في الأوراق الدستورية السورية منذ عام 2011، حامد سفور، ريم تركماني ومازن غربية، كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، لندن 2019.

12 SwissPeace and LACU (2017), Perception of Governance: The Experience of Local Administrative Councils in Opposition-Held Syria.

13 Ausseburg, M. (2020), Reconstruction in Syria: Challenges and Policy Options for the EU and its Member States. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

14 Brown, F. (2018), Dilemmas of Stabilization Assistance: The Case of Syria. Carnegie Endowment for International Peace.

شهدت سوريا -منذ تاريخ تأسيسها إلى اليوم- سَبْعَ عَشْرَةَ تجربةً دستورية، كان من بينها كتابة دساتير من قِبَل هيئات تأسيسية منتخبة؛ كمشروع دستور 1920، ومشروع دستور 1928، ودستور 1950، وأخرى كتبها السلطة الحاكمة؛ كدساتير 1953، 1973، و2012. كما شهدت تعديلات دستورية مؤثرة، كتعديل دستور 1930 في العام 1948، وتعديل دستور 1973 بما يخص علم البلاد، وتعديل هذا الدستور نفسه بما يخص سن رئيس البلاد في العام 2000.

وليس من الممكن استعراض ما يخص قضية اللامركزية في هذه الدساتير كلها ضمن هذا البحث، لذلك سنركّز على الدساتير الأكثر تأثيراً في البلاد، وتحديدًا الدساتير التي طُبِّقَتْ لفترات طويلة فيها. وقد ضَمَّتِ الدَّرَاسَةُ دستور 1920 مع أنه لم تُقَيِّضْ له الحياة؛ لكونه كان دستور إعلان قيام الدولة السورية، فله قيمة تاريخية. كما استثنينا من هذه الدَّرَاسَةُ دستور 1958 لثلاثة أسباب؛ الأول: أنه كان دستوراً لدولة تضمّ مصر أيضاً، وليس سوريا وحدها. والثاني: أنه كان مؤقتاً وليس دائماً. والثالث: أن النُّظْمَ الإدارية فيه ظلت كما هي في إقليم سوريا خلال فترة تطبيق هذا الدستور.¹⁵

وعليه، فقد اخترنا في هذه الدراسة التعمق في دراسة خمسة دساتير محددة، كانت تشكل منعطفاً حرجاً فيما يخص اللامركزية في سوريا. وهي الدساتير الثلاثة الأولى (1920، 1930/1928، 1950)، التي تأتي أهميتها لا من سياقها التاريخي وحده، بل أيضاً من كونها دساتير كُتِبَتْ عبر جمعيات تأسيسية منتخبة، وبالتالي فإنها قد تكون تعبيراً عن المتطلبات الشعبية ممّا تلاها. كما أن دستور 1930، والدساتير الملحقة به، طُبِّقَتْ في البلاد مدة 17 عاماً، حتى الاستقلال عن الانتداب الفرنسي. وأهمية هذا الدستور -عدا كونه طُبِّقَ لفترة طويلة- تأتي من كونه طُبِّقَ في أول نظام حكم رسمي لسوريا سايكس بيكو، أي سوريا من دون لبنان وفلسطين والأردن، كما أنه الدستور الذي قسّم البلد إلى دويلات عديدة. أما الأهمية الإضافية لدستور 1950 فتكمن في أنه أول دستور بعد الاستقلال، متضمناً حدود سوريا التي نعرفها اليوم، أي من دون لواء إسكندرون، وأنه قد طُبِّقَ في فترات مختلفة، وعادت له السلطات السورية مرتين: مرة بعد الإطاحة بالشيشكلي، ومرة بعد الانفصال عن مصر.

أما الدستوران الرابع والخامس (1973، 2012) فتأتي أهميتهما من طول الفترة التي وُضِعَا فيها قيد النفاذ، والتي تمتدّ إلى يومنا هذا، ممّا أدّى إلى ترسيخ وضع مؤسّساتي ذي عتالة كبيرة، ترسّخ مع الزمن، وامتدت مفاعيله إلى يومنا هذا، مما يجعل من الصعب تغييره بسهولة.

ولا يعني اختيار هذه الدساتير عدم أهمية الدساتير الأخرى، لا سيّما تلك التي أثّرت على قضية اللامركزية، والتي أشرنا إليها في حديثنا عن تاريخ اللامركزية في سوريا. لكننا آثرنا الحديث عن الدساتير الأكثر أهمية بشكل عام، وقضية اللامركزية بشكل خاص. كما رأينا ضرورة الوقوف بداية عند اللامركزية في نهاية المرحلة العثمانية، لاستكشاف جذور اللامركزية في دستور سوريا الأول.

15 دستور الجمهورية العربية المتحدة للعام 1958، المادة 70.

كما لن نتطرق في هذا البحث إلى قضية أحوال الطوائف، إلا فيما يرتبط بعلاقة الحكم المحلي واللامركزية. فليس غرضنا هنا البحث في مسألة الدين والدستور، وليس غرضنا حقوق الطوائف، إلا في إطار الحكم المحلي وحقوق الأقليات وعلاقة ذلك بالحكومة المركزية. ولن نتحدث أيضاً عن حقوق الأقليات العرقية، إلا إذا كانت جزءاً من حقوق المناطق.

وستعرض لمسألة القانون الانتخابي، لأنه يؤثر على تمثيل المناطق وعلى قضية الحكم المحلي عموماً، مستعرضين المواد الدستورية التي أثرت على الانتخابات عموماً، وعلى الانتخابات المحلية خصوصاً.

كما نرى أهمية استعراض التعريفات المستخدمة للامركزية في سياق هذا البحث، لا سيما لوجود لغط حول هذه التعريفات في الأوساط الأكاديمية والسياسية في سوريا.

1.2 بعض التعاريف المتعلقة باللامركزية

قبل الدخول في صلب هذه الدراسة نقدم هنا بعض التعاريف المتعلقة باللامركزية معتمدين على عددٍ من المراجع المُعْتَدِّ بها، مثل OECD, USAID, UNDP, IDEA وغيرها.

التفريع: التفريع مصطلح جديد في اللغة العربية، وُضِعَ تعريباً لمصطلح Subsidiarity، إلى جانب تعريبات أخرى له، مثل (التابعة والتفويض وتفريع السلطة). وهو يشير إلى مبدأ قرب اتخاذ القرار من المكان والمجتمع الأكثر تأثراً بهذا القرار بالضرورة.¹⁶ أو بمعنى آخر، هو المبدأ الأوضح والأكثر أهمية في توفير السلع والخدمات العامة من قِبَلِ أدنى مستوَى من الحكومة يمكنه استيعاب التكاليف والفوائد بالكامل.¹⁷ والتفريع هو في الأساس مبدأ نقل السلطة، بحيث تُتَّخَذُ القرارات في أقرب مكانٍ ممكنٍ من المتأثرين بها، لضمان أقصى قدر من الاستقلالية.¹⁸

اللامركزية: يُعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اللامركزية بأنها: ... إعادة هيكلة، أو إعادة تنظيم السلطة، بحيث يكون هناك نظام مسؤولية مشتركة بين مؤسسات الحكم على المستويات المركزية والإقليمية والمحلية وفقاً لمبدأ التفريع، وبالتالي رَفَعُ مستوى جودة نظام الحوكمة وفعاليته بشكل عام، ورفع منسوب سلطات المستويات المحلية وقدراتها. كما تساهم اللامركزية في العناصر الرئيسة للحكم الرشيد، مثل زيادة فرص المواطنين في المشاركة في القرارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والإسهام في تنمية قدراتهم، إضافة إلى تعزيز استجابة الحكومة ومستوى الشفافية والمساءلة فيها. ويؤكد البنك الدولي أن اللامركزية تقتضي ... نقل السلطات السياسية والمالية والإدارية إلى وحدات حكومية فرعية. لن تكون الحكومة لا مركزية إلا إذا احتوت الدولة على حكومات دون وطنية منتخبة مستقلة وقادرة على اتخاذ قرارات

16 Sikow-Magny, C. (2007), "Subsidiarity and transport policy co-ordination in the european union", in Transport and Decentralisation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789282113431-4-en>.

17 World Development Report, World Bank, Oxford University Press, London, 1999.

18 Canihac H., Is Constitutional Pluralism (Il)liberal? On the Political Theory of European Legal Integration in Times of Crisis, Cambridge University Press. 2021.

ملزمة في بعض مجالات السياسة على الأقل. وقد تتطلب اللامركزية إنشاء مستويات الحكم الفرعية هذه، أو قد تحدث عبر توسيع موارد ومسؤوليات الحكومات المحلية القائمة سلفاً. أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فتعرّف اللامركزية بأنها تدابير تتم عبرها عملية نقل مجموعة من السلطات والمسؤوليات والموارد من الحكومة المركزية إلى الحكومات دون الوطنية، والتي تُعرّف بأنها كيانات قانونية منتخبة بالاقتراع العام، والمتمتعة بدرجة معينة من الاستقلالية. وتعرّف الوكالة الأمريكية للتعاون الدولي USAID اللامركزية بأنها نقل السلطة والموارد من الحكومات الوطنية إلى الحكومات دون الوطنية، أو إلى الوحدات الإدارية دون الوطنية للحكومات الوطنية. غالباً ما يُنظر إلى اللامركزية على أنها عملية من أعلى إلى أسفل تقودها دولة أحادية أو فيدرالية تمنح فيها الحكومة المركزية الوظائف والسلطات والموارد إلى المستويات دون الوطنية، إلا أن دوافع اللامركزية يمكن أن تنشأ أيضاً من هذه المستويات الأدنى.¹⁹

وبناءً على المرجع الأخير، نرى ثلاثة أنماط من اللامركزية وثلاثة أبعاد. فأما أنماط اللامركزية فتتحدد بالاحصرية، والتفويض، ونقل السلطات. وأما أبعادها فتتحدد باللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية.²⁰ يتضمن النمط الأول -أي نقل السلطات- استقلال الوحدات ذات المستوى الأدنى، أي المستوى المحلي، مثل سلطات المقاطعات والأقاليم والمحافظات والبلديات، التي يتم تشكيلها قانونياً كهيئات حوكمة منفصلة. ومن خلال نقل السلطة تتخلى الحكومة المركزية عن وظائف معينة، أو تنشئ وحدات حكومية جديدة خارجة عن سيطرتها المباشرة. ويقتضي هذا انتخاب المجتمعات المحلية لسلطاتها المحلية عبر عملية اقتراع عامة، تدفع بهذه السلطات إلى أن تكون مُساءلةً أمام المجتمعات المحلية.²¹ ويقتضي النمط الثاني -وهو التفويض- شكلاً من أشكال التعاقدية؛ إذ تقوم الحكومة المركزية بموجبه بتفويض بعض سلطاتها، أو كلها، إلى السلطات المحلية للقيام ببعض الوظائف. وينتهي هذا التفويض بموجب التعاقد ذاته.²² أما النمط الثالث -أي الاحصرية- فيمكن تعريفه بأنه إجراءً تتخذه الحكومة المركزية بنقل المسؤوليات إلى المكاتب الميدانية التابعة للوزارات المركزية دون وضع هذه المكاتب تحت سيطرة الحكومات دون الوطنية فيها.²⁴ بمعنى أن الوزارات أو الهيئات المركزية تظل مسؤولة من الحكومة المركز، وتخضع لسلطتها المباشرة دون أي تدخل من السلطات المحلية، غير أن وجودها الجغرافي في مناطق خارج العاصمة يوفر للمواطنين في هذه المناطق فرصة العمل فيها، وبالتالي توجيه بعض القدرات والموارد إلى هذه المناطق.

أما أبعاد اللامركزية فهي: اللامركزية الإدارية، والمالية، والسياسية.

19 DEMOCRATIC DECENTRALIZATION PROGRAMMING HANDBOOK, USAID 2009, PP 10.

20 DEMOCRATIC DECENTRALIZATION PROGRAMMING HANDBOOK, USAID 2009, PP 10-16.

21 UNDP: DECENTRALIZATION: A SAMPLING OF DEFINITIONS, pp 6.

22 UNDP: DECENTRALIZATION: A SAMPLING OF DEFINITIONS, pp 6.

23 DEMOCRATIC DECENTRALIZATION PROGRAMMING HANDBOOK, USAID 2009, PP 9.

24 DEMOCRATIC DECENTRALIZATION PROGRAMMING HANDBOOK, USAID 2009, PP 9.

ويقصد باللامركزية الإدارية: قدرة السلطات المحلية على تعيين الموظفين المحليين والإدارات المحلية. فالـUSAID تعرّف اللامركزية الإدارية بأنها نقل المسؤولية عن التخطيط والإدارة لوظيفة عامة واحدة أو أكثر من الحكومة الوطنية ووكالاتها المركزية إلى الحكومات دون الوطنية وأو الوحدات الإدارية دون الوطنية. تشير اللامركزية الإدارية إلى البنية المؤسسية-الهيكل والأنظمة والإجراءات- التي تدعم تنفيذ وإدارة تلك المسؤوليات تحت السيطرة الرسمية للسلطات المحلية.²⁵ أما الـUNDP والبنك الدولي فيعرّفانها بأنها نقل المسؤولية عن التخطيط والإدارة وجمع الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية ووكالاتها إلى الأطراف، أو وحدات الوكالات الحكومية، أو الوحدات التابعة، أو مستويات الحكومة، أو السلطات، أو الشركات العامة شبه المستقلة، أو على مستوى المنطقة أو السلطات الوظيفية، أو المنظمات غير الحكومية الخاصة أو التطوعية.^{26,27}

أما اللامركزية المالية، فيقصد بها قدرة السلطات المحلية على تحصيل الموارد الخاصة بها، سواءً أكان ذلك عبر تحصيل الضرائب أو الرسوم أو المشاريع الإنتاجية التي تقوم بها. وتُعرّف الوكالة الأمريكية للتعاون الدولي اللامركزية المالية بأنها توسيع الإيرادات والنفقات التي تخضع لسيطرة الحكومات المحلية والوحدات الإدارية.²⁸

ويقصد باللامركزية السياسية قدرة المجتمعات المحلية على انتخاب ممثليها في مجالس المحافظات أو المجالس المحلية، وتمتّع هذه المجالس بقدر عالٍ من الاستقلالية يمكنها من التعبير عن مصالح المجتمعات المحلية. وتُعرّف الوكالة الأمريكية للتعاون الدولي اللامركزية السياسية بأنها نقل السلطة السياسية إلى الحكومات دون الوطنية. ويتم هذا النقل من خلال التعديلات الدستورية والإصلاحات الانتخابية التي تخلق مساحات جديدة (أو تعزز تلك القائمة منها) لتمثيل المجتمعات المحلية.²⁹ أما الـUNDP فتعرّفها بأنها قدرة المؤسسات السياسية على عكس مصالح المواطنين في قراراتها السياسية.³⁰

الفيدرالية: نظام الحكم الفيدرالي هو نظام حكم يتألف من اتحاد مؤسسات أو ولايات تحافظ على صلاحياتها الخاصة، ولكن تتخلى عن السلطة إلى حكومة فيدرالية مركزية في مجالات محددة. ولا يمكن لمستوى واحد من الحكومة منفرداً تغيير التوزيع القائم للسلطات أو الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي. وأي تعديل للسلطة بين مستويات الحكم يتطلب موافقة كافة المستويات المتأثرة بهذا التعديل.³¹ تتميز الدولة الفيدرالية بخمسة عناصر

25 DEMOCRATIC DECENTRALIZATION PROGRAMMING HANDBOOK, USAID 2009, PP 14-15, 2009.

26 UNDP: DECENTRALIZATION: A SAMPLING OF DEFINITIONS, pp 9, 1999.

27 Decentralization Briefing Notes, World bank, pp 2, 1999.

28 DEMOCRATIC DECENTRALIZATION PROGRAMMING HANDBOOK, USAID 2009, PP 13, 2009.

29 DEMOCRATIC DECENTRALIZATION PROGRAMMING HANDBOOK, USAID 2009, PP 10, 2009.

30 UNDP: DECENTRALIZATION: A SAMPLING OF DEFINITIONS, pp 18, 1999.

31 دليل عملي لبناء الدساتير، Idea Group، ستوكهولم، 2011.

مستوحاة في المقام الأول من إنشاء دول فيدرالية مثل سويسرا والولايات المتحدة، هذه الدول التي أنشأت كيانات سيادية كانت مستقلة في السابق وأصبحت الآن متصلة بدولة جديدة، مُشكّلة فيدرالية فيما بينها. وعادة ما يمكن تمييز النظام الفيدرالي بوجود مستويي حكم لا يمكن لأحدها إلغاء الآخر، وبوجود غرفة ثانية تمثل عادة المناطق والأقاليم.³²

ومن هنا اعتمدنا تعريف اللامركزية الإدارية بأنّها نقل سلطات التعيين والتخطيط من المركز إلى الأطراف (المقاطعات، المحافظات، البلديات، البلديات)، واللامركزية السياسية بأنها قدرة المجتمعات المحلية على انتخاب السلطات المحلية (مجالس محافظات، مجالس مدن، مجالس بلدية، مقاطعات) الممثلة لها على المستوى المحلي. أمّا اللامركزية المالية فهي قدرة السلطات المحلية على تحصيل بعض الموارد المحلية، عبر الضرائب والرسوم والمشاريع الإنتاجية الخاصة بها، وهي التعاريف التي تتبناها الوكالة الأمريكية للتعاون الدولي USAID.

2 تاريخ مختصر للامركزية في سوريا في سياق تاريخها الدستوري

قبل أن يجتمع الآباء الدستوريون السوريون لكتابة أول دستور مستقل لسوريا عام 1919؛ كانت سوريا خاضعة لدستور السلطنة العثمانية وقوانينها. وكانت هذه السلطنة قد قسّمت المشرق العربي إلى ولايات ومُتصرفيات وسناجق وأفضية، وكان اختيار الولاية فيها يتم دائماً من قبل (الباب العالي) في الأستانة، كما كان أغلب الولاة المُعيّنين في سوريا كانوا من غير السوريين؛ لا يعرفون المنطقة، ومعظمهم لم يقض في منصبه أكثر من سنتين، وفشلوا في تطوير نظم إدارية قوية.

وإثر الثورة العربية الكبرى، ثمّ انهيار السلطنة العثمانية بعد خسارتها الحرب العالمية الأولى؛ دخلت القوات العربية إلى سوريا في تشرين الأول/أكتوبر من عام 1918، لتبدأ فترة الحكم العربي التي تمّ خلالها انتخاب المؤتمر السوري العام في 1919، والذي تمّت فيه مبايعة الأمير فيصل ملكاً على سوريا (التي كانت تشمل في تلك المرحلة سوريا ولبنان والأردن وفلسطين). وكان على رأس مهام المؤتمر السوري وضع دستور للبلاد، فتألّفت لجنة من عشرين عضواً برئاسة هاشم الأتاسي لوضع الدستور. وقد أنجزت هذه اللجنة مهمتها ووضعت المسودة الأولى لدستور يتألف من 147 مادة، وأتمت مراجعته في 3 تموز/يوليو 1920. وبدأ المؤتمر مناقشة مواد هذا الدستور في 13 تموز/يوليو، ولكنّ كلّ شيء تعطلّ بوصول إنذار الجنرال غورو، وما تلاه من أحداثٍ انتهت بموقعة ميسلون ودخول الجيش الفرنسي دمشق في 24 تموز/يوليو، وانتهاء عهد الحكم العربي ومغادرة الملك فيصل البلاد، لتبدأ مرحلة الانتداب الفرنسي.

بعد أن أجهض الانتداب الفرنسي المحاولة الأولى لتأسيس دولة سوريا، وضمّان وحدتها؛ حوّل ما كان ولايات إلى دويلات وأقاليم وسناجق متفرقة، ثم أعلن في 28 تموز/يوليو 1922 الاتحاد السوري بوصفه اتحاداً فيدرالياً يشمل ثلاث دويلات هي: دولة حلب، ودولة دمشق، وإقليم جبل

32 المرجع السابق، ص 34.

العلويين. مُبقياً بذلك إقليم جبل الدروز خارج الاتحاد السوري. وبعد سنتين ونصف تقريباً ألغى المفوض السامي الاتحاد السوري، واستبدل به ما سُمِّي يومها دولة سوريا، لكنها كانت من دون منطقتي جبل العلويين وجبل الدروز، اللتين بقيتا منفصلتين، بل إنَّ الانتداب في تلك الفترة رَفَعَ الوضع القانوني لجبل العلويين من إقليم يتمتع بالحكم الذاتي إلى دولة تتمتع بالاستقلال.

زادت هذه التقسيمات القسرية لسوريا حدَّة المقاومة للانتداب الفرنسي، وأسهمت بتصعيد الثورة السورية الكبرى ضده عام 1925، التي كان من أول مطالبها وحدة البلاد السورية بساحلها وداخلها، والاعتراف بدولة سوريا عربية واحدة مستقلة استقلالاً تاماً، وكتابة دستور جديد للبلاد.

وبعد مرحلة عسيرة من المفاوضات مع الانتداب الفرنسي؛ قَبِلَ الأخيرُ بإجراء انتخابات لجمعية تأسيسية تقوم بكتابة دستور جديد للبلاد. وبالفعل تمت هذه الانتخابات في نيسان/إبريل 1928، وتشكَّلت الجمعية التأسيسية التي عقدت اجتماعاتها على مدى شهرين؛ من 1928/6/9 إلى 1928/8/9، وانتخب من بين أعضائها لجنة لكتابة الدستور برئاسة فوزي الغزي، وقامت هذه اللجنة بدورها بتقديم مشروع دستور من 115 مادة إلى الجمعية التأسيسية بتاريخ 2 آب/أغسطس 1928. غير أنَّ مسودة الدستور هذه لم تُرَقَّ للانتداب الفرنسي؛ لأنها شَدَّدَتْ على وحدة سوريا واستقلالها، فقام أمين سرِّ المفوض السامي الفرنسي بحضور جلسة المجلس التأسيسي بتاريخ 1928/8/9، وقرأ فيها خطاباً من المفوض السامي قَدَّمَ فيه اعتراضاً على ستة بنود في هذا الدستور، تخرق برأيه سلطة الانتداب، وطلب إسقاطها من الدستور كي تسمح فرنسا بإقراره. وكانت هذه البنود الستة تتعلق بوحدة البلاد وسيادتها. فقام أعضاء المجلس بالتصويت على طلب المبعوث الفرنسي، ورفض طلبه بالأغلبية المطلقة.³³ فكانت تلك آخر جلسات المجلس التأسيسي؛ إذ لم تسمح له سلطة الانتداب بالانعقاد مرة أخرى.³⁴

وفي منتصف أيار/مايو 1930 قام الانتداب الفرنسي -بموجب قرارات من المفوض السامي- بإعلان حلِّ الجمعية التأسيسية، ودعوة الصحفيين في دمشق إلى حضور إعلان مهمَّ ظنُّوا أنه سيكون إعلان الدستور السوري؛ لكنَّ المفاجأة كانت أنهم لم يشهدوا إعلان دستور واحد، بل دساتير البلدان المشمولة بالانتداب، وشملت هذه الدساتير: دستور سنجق الإسكندرونه -وهو ملحق بالدستور السوري-، ودستور حكومة اللاذقية المستقلة، ودستور حكومة جبل الدروز، المنشأة فيه حكومة مستقلة أيضاً. وهذه الدساتير كلها ستقدم إلى جمعية الأمم معاً كدساتير للبلدان المشمولة بالانتداب.³⁵ بالإضافة إلى نظام أساسي لمجلس المصالح المشتركة، الذي يربط كل هذه الدول بالانتداب.³⁶

ومع أنَّ نصَّ الدستور الذي يَخُصُّ دولة سوريا كان يطابق في جُلِّه دستور 1928؛ فإنه انتزع منه مبدأَي الوحدة والسيادة، اللذين أُصِرَّ عليهما النواب الوطنيون سابقاً، فانتزع من هذه الدولة العديد من أجزائها. كما أضاف إليه مادة جديدة تعطي الانتداب سلطةً عليا، وتُطَلِّق يدهُ في كلِّ

33 المواد التي اعترض عليها المفوض السامي هي: 2، 73، 74، 75، 110، 112.

34 الجلسة 14 من جلسات المجلس التأسيسي، 9 آب/أغسطس 1928.

35 صحيفة لسان الحال، عدد الجمعة 23 أيار/مايو 1930.

36 المصدر السابق.

شيء، وتؤكد أنه ما من حكم من أحكام الدستور يعارض، ولا يجوز أن يعارض، التعهدات التي قطعتها فرنسا على نفسها فيما يختص بسوريا، لا سيما ما كان منها متعلقاً بجمعية الأمم.³⁷

لم يلق هذا الدستور ترحيبَ الوطنيين السوريين، الذين أرادوا اتفاقية كتلك التي حصل عليها العراق عام 1930 من الانتداب البريطاني. لكنّ الكتلة الوطنية -وعلى رأسها هاشم الأتاسي وجميل مردم بيك- وافقت على عقد انتخابات برلمانية شريطة ألا تتدخل فيها سلطات الانتداب.³⁸ ومرة أخرى لم تسر هذه الانتخابات كما أرادت القوى الوطنية، ولا سيما في دمشق، فاستمرت الاضطرابات في البلاد، وبلغت ذروتها في عام 1936، الذي شهد إضراباتٍ عطلت الحياة الاقتصادية في دمشق وعدد من المدن السورية، احتجاجاً على تلك فرنسا في عقد معاهدة كتلك التي عقدها بريطانيا مع العراق من جهة، وعلى رفضها إعادة ضمّ الساحل وجبل الدروز إلى الوطن الأم. وأخيراً خضعت سلطات الانتداب الفرنسي وعقدت معاهدة عُرفت بمعاهدة 1936، وكانت تضمن عودة جبل العلويين وجبل الدروز إلى الوطن السوري.³⁹ لكنّ اللافت هنا هو صدور القرار رقم 5-ل.ر لعام 1936 قبل نهاية المفاوضات، الذي حدد التقسيم الإداري للبلاد بستّ محافظات من ضمنها الإسكندرون ومدينة ممتازة هي دمشق، دون أن تكون اللاذقية أو جبل الدروز من ضمنها، الأمر الذي نراه تبييناً للنوايا الفرنسية من جهة، ووسيلة ضغط على المفاوضين من جهة أخرى.

عموماً، لم يُقيِّض لهذه المعاهدة النجاح بعد تبدُّل الحكومات الفرنسية وتراجعها عن بنود المعاهدة، ورغم تنازلات رئيس الحكومة جميل مردم بيك، فاستقالت حكومة الكتلة الوطنية، ثم أصدر المندوب السامي في تموز/يوليو 1939 أربعة مراسيم علق بموجبها الدستور وحلّ البرلمان، وعزّز استقلال جبل العلويين وجبل الدروز، وفرض سيطرة فرنسية مباشرة على الجزيرة.

بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية أصبحت سوريا ضمن التجاذبات الدولية بين دول المحور وقوات فيشي الموالية لها والحلفاء من جهة، وقوات دول الحلفاء وتلك الموالية لها بقيادة ديغول من جهة أخرى، واستفادت القوى الوطنية السورية من هذه التجاذبات بأخذ الوعود من الطرفين، إلى أن تم إعادة محافظة اللاذقية وجبل الدروز في العام 1942 إلى سلطة الحكومة السورية،⁴⁰ كما تم إعادة العمل بدستور 1930. ولكن مع اقتراب الحرب العالمية الثانية من نهايتها، عادت أحلام فرنسا بالسيطرة على سوريا ولبنان، فاندلعت احتجاجات ردت عليها فرنسا بعنف شديد، لكنّ هذه الاحتجاجات تنامت، وانتهى الأمر -بضغط القوى الشعبية من جهة، وبريطانيا من جهة أخرى- إلى أن انسحبت فرنسا من سوريا في 17 نيسان/إبريل 1946، وتحقق للسوريين استقلالهم الثاني.

37 دستور سوريا لعام 1930، المادة 116.

38 تطور المجتمع السوري، نشوان أتاسي، 1831-2011، دار أطلس، بيروت 2015.

39 المرجع السابق، ص 136-137.

40 المرجع السابق، ص 144.

بعد الاستقلال شهدت سوريا انتخابات العام 1947 وتعديل دستور 1930 الذي سمح بإعادة انتخاب شكري القوتلي رئيساً للبلاد، غير أنّ هذا الأمر أدى إلى انقسام الكتلة الوطنية إلى فريقين: الحزب الوطني وزعيمه سعد الله الجابري، وقوامه الدمشقيون، وحزب الشعب وزعيمه رشدي كيخيا، وقوامه الحلبيون.⁴¹ ثمّ أدت وفاة سعد الله الجابري إلى أزمة داخل الحزب الوطني، وتضافرت هذه الأزمة مع عوامل أخرى لتؤدي في نهاية المطاف إلى دخول البلاد في مرحلة من الانقلابات العسكرية افتتحها حسني الزعيم بانقلابه عام 1949، وقد حاول الزعيم إصدار دستور جديد لكنّه لم ينجح في ذلك. تلاه انقلاب سامي الحناوي الذي تعهد بعودة الجيش إلى ثكناته، وإعادة الحياة السياسية. وفعلاً تمّت في عهده انتخابات الجمعية التأسيسية، لكنّ قاطعها الحزب الوطني احتجاجاً على تعديل الدستور، وطالب بإبقاء دستور 1930 بصيغته بعد الاستقلال، أي دستور 1948 المعدّل لدستور 1930 ليسمح بدورة ثانية للرئيس، ولمدة خمس سنوات، ليتسنى لشكري القوتلي إعادة الترشح لهذا المنصب. تمّت الانتخابات التي عدّل قانونها ليصبح على مرحلة واحدة، منتجةً جمعية تأسيسية حصل فيها حزب الشعب على غالبية المقاعد، مستفيداً من مقاطعة الحزب الوطني، لتضع هذه الهيئة دستور 1950، علماً أنّ هذه الهيئة انطلقت بعد انقلاب الحناوي واستمرت بعد انقلاب الشيشكلي الذي سمح باستمرار عملها، معترفاً بالدستور حتى عام 1951 تاريخ انقلاب الشيشكلي الثاني، ثمّ وضع دستوراً خاصاً به في العام 1953، واستمر هذا الدستور حتى الإطاحة به عام 1954، ثمّ أعيد العمل بدستور 1950 حتى العام 1958 تاريخ الوحدة مع مصر، حين خضعت البلاد إلى دستور الجمهورية العربية المتحدة.

ومع كلّ هذه التغييرات الدستورية، فإنّ القضايا المرتبطة باللامركزية لم تؤطّر ضمن قانون حتى عام 1957، تاريخ صدور قانون التنظيمات الإدارية. ثم جاء بعدها دستور 1962، الذي كان بمثابة تعديل دستوري على دستور 1950، واستمر حتى مجيء البعث في الثامن من آذار/مارس 1963، الذي وضع الدستور المؤقت في العام 1964، وعُمل به حتى العام 1969 تاريخ وضع دستور مؤقت بقيادة البعث أيضاً. تلا ذلك دستور 1971 الذي وضعه حافظ الأسد بعد انقلابه عام 1970، والذي صدر بعده قانون الإدارة المحلية رقم 15 للعام 1971. كما تمت كتابة دستور اتحاد الجمهوريات العربية للاتحاد بين مصر وليبيا وسوريا، لكنّ هذا الاتحاد ودستوره لم يريا النور. بعد ذلك وُضِعَ دستور 1973 من قبل مجلس الشعب المعين من قبل الرئيس حافظ الأسد وبقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي، وعُرِضَ على الاستفتاء، واستمر العمل به حتى العام 2012، وأصبح هذا الدستور أطول دستور تشهده البلاد. وفي 27 شباط/فبراير 2012 صدر دستور جديد كتبته لجنة عينها رئيس الجمهورية.

3 اللامركزية في نهايات المرحلة العثمانية

41 Syria, the strength of an idea, The Constitutional Architectures of its political regimes, Karim Atassi, Cambridge pub, London 2018, PP 161-163.

تظهر مطالبات العرب باللامركزية منذ القرن التاسع عشر، ضمن فكرة المحافظة على وحدة أراضي الخلافة.⁴² فعلى سبيل المثال قام الداماد محمود باشا -صهر السلطان العثماني- بتأسيس عصابة الإدارة اللامركزية والمبادرة الخاصة في باريس في العام 1898.⁴³ كما ظهرت مجلة مشورت ومجلة ترقى التي أخذت تطالب بإصلاحات تخص اللامركزية، ولم تكن اللامركزية تخص العرب وحدهم، بل تضمّ إثنيّات أخرى من الأرمن والأكراد واليونان وغيرهم.⁴⁴ كما عُقد المؤتمر الأول للأحرار العثمانيين في باريس مطالباً باحترام خصوصيات الإثنيات المختلفة، ومُقراً بوجود شعوب مختلفة تتشكل منها السلطنة. ومما جاء في مقررات هذا المؤتمر: إننا نريد أن نؤسس بين مختلف شعوب الإمبراطورية وأجناسها ائتلافاً يضمن للجميع، من غير تمييز، تمتعهم التام بحقوقهم التي أقرتها إعلانات السلاطين، وعززتها المعاهدات الدولية، وأن نوفر لهم الوسائل التي ترضي تماماً آمالهم الشرعية في الإسهام بالإدارة المحلية، وتضعهم على قدم المساواة من ناحية الحقوق والواجبات المطلوبة من كافة المواطنين، وأن نستثير فيهم شعور الإخلاص والولاء للعرش ولآل عثمان، اللذين وحدهما يستطيعان المحافظة على الوحدة.⁴⁵

وكانت المركزية الشديدة التي مارستها جماعة (الاتحاد والترقي) هي الدافع الأساسي نحو المطالبة باللامركزية، دون السعي إلى الانفصال عن السلطنة العثمانية. يقول وجيه كوثراني: ومهما كان من أمر هذا القسم الذي يشير صراحة إلى استقلال الأمة العربية، ولكن من دون تحديد جغرافي وإثني لهذا المفهوم، فإن النشاط العلني لهذه الجمعية [تركيا الفتاة]، ولغيرها من الجمعيات -التي نعتتها الأدبيات القومية العربية لاحقاً بالجمعيات السرية- لم يخرج عن نطاق المطالب الإصلاحية بشأن نيل حقوق العرب وتطوير البلاد على الصعيدين الثقافي والاجتماعي، وعلى قاعدة وحدة الدولة العثمانية. وكان أن جذبت هذه الجمعية إليها عدداً كبيراً من مثقفي المدن الشامية، ولا سيّما في بيروت وصيدا وطرابلس ودمشق. بيد أن النشاط السياسي لهؤلاء (كعمل وبرامج وأطروحات) لم يظهر إلا في إطار اللامركزية العثمانية، وفي إطار الحملة السياسية التي تولتها مجلة المنار ضد المركزية والترتيك.⁴⁶

كما نشأت في تلك الفترة حركة الإصلاح في ولاية بيروت، التي طالبت باحترام الخصوصية العربية، واستخدام اللغة العربية ضمن الولاية، وضمن مجلسي الأعيان والمبعوثان، إضافة إلى بعض اللامركزية الاقتصادية ولكن من دون أن تسميها؛ كالسماح بتحصيل الرسوم والضرائب المحلية، إضافة إلى الرسوم والضرائب التي تذهب إلى المركز. كما طالبت هذه الحركة بتحقيق بعض اللامركزية السياسية، دون أن تسميها أيضاً، عبر المطالبة بانتخاب مجلس عمومي للولاية

42 Omar Abdulaziz Hallaj, Myriam Ababsa, Karam Karam, and Ryan Knox, Decentralization in the Mashrek.

Region: Challenges and Opportunities (Platforma, 2015), <http://www.commed-cglu.org/wpcontent/uploads/2014/04/Mashrek-Decentralisation-in-the-Mashrek-region.pdf>. PP 8-9.

43 وجيه كوثراني، السلطة والمجتمع والعمل السياسي العربي أواخر العهد العثماني: وسائط السلطة في بلاد الشام، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت 2017، ص 180-182.

44 وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 183.

45 وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 183.

46 وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 212-213.

من المسلمين والمسيحيين مناصفة، بحيث يُنتخبون على قاعدة التمثيل النسبي، وأن يتمتّع هذا المجلس بالصلاحيات الإدارية وبتبعض الصلاحيات التشريعية، من دون أن تمسّ بصلاحيات المركز؛ كالدفاع والسياسة الخارجية والامتيازات. كما طالبت الحركة باللامركزية الإدارية، من دون أن تسميها أيضاً، عبر السماح بتعيين الموظفين الإداريين بإشراف من مجلس الولاية.⁴⁷

ومن الجدير بالذكر هنا انقسامُ وجهاء الولاية بين من يرى ضرورة تحقيق اللامركزية ضمن وحدة أراضي السلطنة -وغالبيتهم من المسلمين- وتيار آخر -مسيحي عموماً- يطالب بالاستقلال التام مع وجود حماية فرنسية تضمن الاستقلال عن الآستانة.⁴⁸

وفي هذا السياق أيضاً أنشأت مجموعة من المثقفين السوريين في مصر حزباً أسمته حزب اللامركزية الإدارية العثمانية، كان من أهمّ وجوهه الشيخ محمد رشيد رضا، الرئيس الثاني للمؤتمر السوري العام، والذي كان يدافع بشدّة عما أسماه اللامركزية الإدارية، وإن كان ضمناً يعني اللامركزية السياسية. وسنستعرض ما ذكره الشيخ رضا في مجلته (المنار) حول قضية اللامركزية، لأهمية الدور الذي لعبه الشيخ رضا في المؤتمر، بوصفه الرئيس الثاني له بعد هاشم الأتاسي، ولدوره للتأسيس لفكرة اللامركزية الإدارية كما فهمها، وللتشابه بين طروحات المدافعين عن المركزية والمدافعين عن اللامركزية بعد أكثر من قرن.

يقول الشيخ رضا: وقد كان أكبر الشبّهات التي يغالط بها المتمتعون بالمركزية العامّة وأشياءهم، أنّ اللامركزية تمزّق الدولة فيسهل على الأجنبي ابتلاعها. ولكنّ أهل المعرفة والحجّة قد بينوا الحقائق للجمهور، فلم يعد يهذي بهذه المغالطة مع المتمتعين بلدّة السلطة المركزيّة وعظمتها وأموالها إلا مُناقق متملق لهم؛ ليشاركهم في بعض ما يتمتعون به، أو جاهل غمّلاج، يتابع كلّ أحد على رأيه. تُكشف هذه الشبهة بكلمة واحدة، وهي: أنّ المطلوب هو اللامركزية الإدارية، وهو لا دخّل له في السياسة الخارجية ولا في الحربية، وحفظ البلاد من استيلاء الأجنبي عليها إنّما يكون بالقوة الحربية أو الوسائط السياسية، ولا نعلم أنّ أحداً ينازع العاصمة فيهما. على أنّ مسألة طرابلس الغرب، وحرب البلقان، قد أثبتنا لكلّ ذي عقل وفهم، أنّ حكومة الآستانة لا تقدّر أن تصدّ أيّ دولة من الدول الكبرى عن امتلاك ما تطمع فيه من بلادها، فعلم من لم يكن يعلم أنّ بقاء ما بقي للدولة منوط أمره بالدول الكبرى: إن شاءت أن تقسمه بينها فعّلت، وإن شاءت أن تتركه فعّلت، والثاني هو المرجّح عندنا الآن لما بيناه في موضع آخر من هذا الجزء. ولا دخّل فيه لشكل إدارة الولايات البتّة. بل نقول: إنّ جعل ما بقي تحت نفوذهم بالوسائل المالية أو السياسية -وهو الخطر المنتظر- لا يتمّ لهم بسهولة إلا مع بقاء الحكومة المركزيّة؛ إذ يكفي إرضاء اثنين أو ثلاثة من أصحاب النفوذ في مجلس الوكلاء لأخذ كلّ ما تريده أو ربّية من الامتيازات والأراضي العثمانية، ورهن موارد الدولة، ولا يسهل هذا مع اللامركزية؛ لأنه يتوقف على إقناع مجالس الولايات ثم العاصمة. فالخطر كل الخطر على البلاد إنّما هو من الحكومة المركزيّة، ولا سيما إذا كانت السلطة بيد جمعية الاتحاد والترقي.⁴⁹

47 وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 215-217.

48 وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 215-217.

49 محمد رشيد رضا، مجلة المنار، المجلد 16، اللامركزية الإدارية حياة البلاد العثمانية، موقع المكتبة: <https://al-maktaba.org/book/6947/2648>، آخر دخول 2020/11/17.

وبعد تأسيس حزب اللامركزية العثماني في مصر، عُقد المؤتمر العربي الأول في باريس بين 17 و23 حزيران/يونيو من العام 1913 الذي كان من أهم مقرراته نشوء إدارة لامركزية في كل ولاية عربية، وتوسيع سلطة المجالس العمومية، واعتبار اللغة العربية لغةً معتبرةً في مجلس النواب العثماني، ورسميّةً في الولايات العربية، واحترام مطالب الأرمن باللامركزية.⁵⁰ ومن المهم هنا الإشارة إلى مداخلة إسكندر عمّون في هذا المؤتمر -وهو من قيادات حزب اللامركزية العثماني- الذي أكد على أن اللامركزية تنبع من واقع تعدد الأديان والأعراق واللغات.⁵¹ إذاً كانت اللامركزية بأبعادها الثلاثة موجودةً في أدبيات التّخَبِ السورية، وفي البرامج السياسية للأحزاب التي تشكّل منها المؤتمر. بمعنى أنّ اعتراض السوريين على المركزية العثمانية هو ما جعلهم يروّون النظام اللامركزي هو النظام الأسلم، وتؤكد إليزابيت تومبسون هذا الاستنتاج.⁵²

غير أنّنا لا نجد في الأدبيات ما يشير إلى رغبة في تشكيل فيدراليات؛ إلا أن دستور العام 1876 العثماني كان قد وضع الأساس لوجود غرفتين في البرلمان تشكلان السلطة التشريعية، هما: مجلس المبعوثان المنتخب، ومجلس الأعيان المعين من قبل السلطان.⁵³

4 اللامركزية في دستور 1920

تبني المؤتمر السوري العام 1918-1920 -الذي مثل أعضاؤه جميع مناطق سوريا الطبيعية، التي كانت تضم آنذاك الأردن وفلسطين ولبنان، وتمتد على مساحة تتجاوز 300 ألف كم²- الشكل الاتحاديّ الفيدرالي للمملكة السورية العربية على أساس الوحدة السياسية للبلاد السورية، على أن تكون مؤلفة من مقاطعات مستقلة استقلالاً إدارياً داخلياً؛ لما في ذلك من الفائدة باتحاد أو اصر هذه المقاطعات بعضها ببعض، فتتبادل المنافع الاقتصادية فيما بينها، وتتجمع كلمة الجمهور السوري، وتتألف قلوب أبنائه حول عرش المملكة، فيزداد هذا قوة ومنعة لصيانة الحدود من الطوارئ الأجنبية، وتنظيم أعمال الحكومة إدارياً واقتصادياً وعسكرياً.⁵⁴ وقد توثق شكل هذا الاتحاد في المادة الثانية من دستور المملكة السورية العربية عام 1920، التي تنص على أنّ المملكة السورية تتألف من مقاطعات تشكل وحدة سياسية لا تقبل التجزئة.⁵⁵ كما أفرد الدستور الفصل 11 منه كاملاً للحديث عن المقاطعات وحقوقها وواجباتها وآليات حكمها. وتنص المادة 128 منه على أنّ المقاطعات تدار على طريقة اللامركزية في إدارتها الداخلية، ما

50 وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 223-224.

51 وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 223.

52 إليزابيت تومبسون، دستور ديمقراطي للمسلمين والمسيحيين، فصل من كتاب "كيف سرق الغرب الديمقراطية من العرب: قصة المؤتمر العربي السوري لعام 1920 وتدمير تحالف الليبراليين والإسلاميين"، منشورات برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي، في كلية لندن للاقتصاد والسياسة، لندن، 2020.

53 الدستور العثماني الصادر في العام 1876، موقع مجلس الشعب السوري، <http://parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5518&cat=422>، آخر دخول 17.11.2020

54 ماري شهريستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، دار أمواج، بيروت، 2000، مضبّطة الأسباب الموجبة لوضع لائحة القانون الأساسي-الدستور، ص 229-244.

55 دستور المملكة السورية العربية الصادر في 13 تموز/يوليو سنة 1920، المادة الثانية.

عدا الأمور العامة التي تدخل في خصائص الحكومة العامة كما هو مُصْرَحٌ في مواد هذا القانون، والمادة 123 التي تنص على أن في كل مقاطعة مجلس نيابي يدق ميزانية المقاطعة ويُسُنُّ قوانينها ونُظُمها المحمية وفقاً لحاجاتها، ويراقب أعمال حكوماتها، وليس له أن يسن قانوناً يخالف نص هذا القانون الأساسي والقوانين العامة المُعطى حق وضعها للحكومة.⁵⁶

كما حدّد الدستور صلاحيات المركز في وضع أسس التعليم على أن تتبّعها جميع المقاطعات،^{57,58} إضافة إلى الجيش والسياسة الخارجية وإدارة البرق والبريد والجمارك والتلفونات العامة بين المقاطعات، وسكك الحديد والمرافق والمنائر البحرية والمناجم، والعملة والأوراق المالية وتأسيس المصرف الرسمي، وصنع الأسلحة وإنشاء الطرق العامة وإصدار الطوابع،⁵⁹ كما ألزم المركز بتوحيد المكييل والأوزان وأسعار النقود.⁶⁰ كما حدّد الدستور واردات المركز بأنها الواردات التي تخصص للميزانية العامة هي الرِّبْعُ المتحصّل من أجور أثمان أراضي الخزينة العامة وأملاكها، والواردات العامّة، والجمارك والتليفونات العامة والبرق والبريد، ومصرف الحكومة، ورسوم الإبل والغنم، والانحصارات والامتيازات، والمواد الكحولية والمناجم والمرافق البحرية والدمغة والحجر الصخري العام، والسفن البحرية والصيد البحري، وواردات المواد الانفجارية، ورَبْعُ السكك الحديدية، ما عدا السكة الحجازية وفروعها فهي من الأوقاف الإسلامية.⁶¹ غير أن الدستور قيّد حق المركز في بيع أراضي الخزينة، وتأجيرها، بوجود عدم التعارض مع مصلحة المقاطعات.⁶² كما منح الدستور المركز حق إعلان الأحكام العرفية، واشترط تطبيقها في حال حدوث ثورة، وفي المقاطعات التي تشهد ثورة دون باقي المقاطعات.

أما من جهة المؤسسة التشريعية؛ فقد حدّد دستور المؤتمر مجلس النواب، أي ممثلي الشعب، ومجلس الشيوخ، أي ممثلي المقاطعات. يتم تشكيل مجلس الشيوخ عبر انتخاب المجلس النيابي في كل مقاطعة أعضاءً لمجلس الشيوخ بنسبة رُبْعِ نوابها في المجلس النيابي العام مساوياً لنصف عدد الأعضاء المنتخبين. ويُعيّن الملك عدداً مساوياً لنصف عدد الأعضاء المنتخبين.⁶³ وقد أخذ الدستور بمبدأ (الكوتا) للأقلّيات بنسبة الرُّبْع، بحيث يكون الأعضاء المنتخبون لمجلس الشيوخ من الأقلّية يكونون بنسبة رُبْعِ نوابها، ويفرزون من مجموع العدد الذي يخص كل مقاطعة. ويُسُنُّ المؤتمر كيفية انتخاب شيوخ الأقلية وعددهم بالنسبة إلى المقاطعات. وكذلك تراعى النسبة فيما يعينه الملك.⁶⁴

56 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 123.

57 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 20.

58 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 34.

59 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 34.

60 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 36.

61 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 37.

62 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 38.

63 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 65.

64 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 67.

أمّا مجلس النواب فيُنتخبُ على مرحلتين، بحيث يكون لكل دائرة انتخابية (مديرية بحسب الدستور) عددها 40 ألف ناخبٍ أول، ولكلٍ مئتي ناخبٍ أول ناخبٍ ثانٍ، ويكون كلُّ نائبٍ ممثلاً لكلِّ السوريين.⁶⁵

ونستعرض فيما يلي أبعاد اللامركزية في دستور 1920، والقوانين الانتخابية المرتبطة بتمثيل المقاطعات والأقليات.

4.1 أبعاد اللامركزية في دستور 1920

4.1.1 اللامركزية السياسية

مع أنّ هذا الدستور تبنت فكرة اللامركزية - كما ذكرنا آنفاً - فإنه لم يحددها بشكلٍ ظاهر. فقد نصّت المادة الثانية منه على أنّ المقاطعات تدار بطريقة اللامركزية في إدارتها الداخلية. أمّا مَضْبَطَةُ الأسبابِ الْمُوجِبَةِ فقد أشارت إلى أنّ المقاطعات مستقلة إدارياً، وبأنها تتبادل المنافع الاقتصادية.

وقد أطلق الدستور على الحكومة المركزية اسم (الحكومة العامة للمقاطعات السورية)،⁶⁶ أو (الحكومة العامة)، أو فقط (الحكومة)، وأطلق اسم (الحكومة المحلية) على حكومات المقاطعات.⁶⁷ كما استخدم الدستور مصطلح (المركز) للدلالة على الحكومة المركزية، وذلك في مَضْبَطَةِ الأسبابِ الْمُوجِبَةِ للقانون الأساسي.⁶⁸ كما استخدم مصطلح (مجلس الأمة) اسماً للمجلس النيابي.⁶⁹

ويذكر الدستور أنّ تعيين حكام المقاطعات يتم من قِبَلِ الملك، لكنّه لم يحدّد آلية التعيين، تاركاً للقانون هذا الأمر. تقول المادة 115 منه: إنّ انتخاب الحكام، وتعيينهم، ودرجاتهم، وكيفية ترفيعهم، وعقوبتهم، تُعَيَّنُ بقانونٍ خاصٍّ يشمل جميع المقاطعات.⁷⁰ مع أنّ المقصود بهذه المادة غير واضح تماماً؛ لكونها جاءت تحت فصل المحاكم وليس تحت فصل في الحكومة السورية العامة. كما تذكر المادة 143 أنّ المقاطعة تُدار من قِبَلِ حاكم عامٍ يعينه الملك. ويشترط في الحاكم العام أن يكون سورياً عربياً متّصفاً بالصفات المشروطة في عضو مجلس الشيوخ.⁷¹ كما تذكر مَضْبَطَةُ الأسبابِ الْمُوجِبَةِ أنّ المقاطعات المستقلة التي تتألف من مجموعها المملكة السورية يرأس كلٌّ منها حاكمٌ يعينه الملك، بشرط أن يكون هذا الحاكم سورياً عربياً مستجمعاً الأوصاف المشروطة بأعضاء مجلس الشيوخ.⁷²

65 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 83 حتى المادة 87.

66 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 27.

67 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 58.

68 ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، المرجع السابق، ص 235.

69 ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، ص 234.

70 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 115.

71 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 134.

72 ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، ص 238.

وأما بالنسبة إلى قضية دور البرلمان في اختيار رئيس الحكومة، فإنَّ الدستور لا يذكر بتاتاَ آلية انتخاب رئيس الحكومة، ونصوصُه لا تذكر الآلية المتعارف عليها عادةً في المَلَكِيَّاتِ الدستورية، التي تقتضي انتخاب رئيس الحكومة في البرلمان ثُمَّ صدور مرسوم تعيينه من قبل الملك/الملكة. غير أنَّ هذا الدستور يحدّد أن الوزارة مسؤولة أمام المجلس النيابي العام، وهو - أي المجلس - قادر على حجب الثقة عن أيّ وزارة، وعن الوزارة برمتها.⁷³ ثم يذكر أنَّ آلية تعيين الحكام، وانتخابهم، ستطرح في القانون، مما يعني أنَّ البرلمان ذاته هو من سيحدد آلية تعيين رئيس الحكومة، مما قد يعني أيضاً انسحابه على منصب حاكم المقاطعة. ومما يؤيد هذا الاستنتاج قضية استبدال رضا الركابي بهاشم بيك الأتاسي كرئيس للحكومة، فقد تناوب على رئاسة الحكومة رضا الركابي الذي استمرت حكومته من 27 آذار/مارس وحتى 2 أيار/مايو 1920، بينما استمرت حكومة هاشم الأتاسي من 8 أيار/مايو وحتى 24 تموز/يوليو 1920.⁷⁴ وقد تم تعيين الركابي من قبل الأمير فيصل، ومنحه المؤتمر الثقة بتاريخ 27 آذار/مارس. لكن يبدو أنَّ الركابي لم يكن يحظى حقيقة بثقة المؤتمر، لكونه كان يمثل سياسة فيصل المهادنة للغرب، ولا سيّما فرنسا وبريطانيا،⁷⁵ مما أدى إلى حجب الثقة عن حكومته بتاريخ 2 أيار/مايو، ليحيى تعيين هاشم الأتاسي كعامل توحيد بين السلطتين التنفيذية (الحكومة-الملك) والتشريعية (المؤتمر).⁷⁶ ومع عدم تحديد الدستور لآلية انتخاب رئيس الحكومة، أو تعيينه، وكذلك عدم تحديده لآلية انتخاب الحكام وتعيينهم، تبقى وقائع المؤتمر السوري العام دليلاً على دور المجلس النيابي العام -ومن ثمّ مجالس المقاطعات- في انتخاب رئيس الحكومة وحكام المقاطعات، أو تعيينهم.

وقد حدد الدستور مجلساً نيابياً لكل مقاطعة، مهمته القيام بالدور التشريعي فيها، إضافة إلى الدور الرقابي على حاكمها. فقد نصّ الدستور على أنَّ كل مقاطعة لها مجلس نيابي يدقق ميزانية المقاطعة، ويُسُنُّ قوانينها ونُظُمها المحلية وفقاً لحاجاتها، ويراقب أعمالها.⁷⁷ وتحدد المادة 131 دور المركز في التصديق على القوانين التي تُسنُّها مجالس المقاطعات، حيث القوانين التي تُسنُّها مجالس المقاطعات تُرفع بواسطة الحاكم العام إلى الملك للتصديق عليها والأمر بتنفيذها، على أن يُصدّق عليها وتُعاد إلى المقاطعات في مدة شهر واحد،⁷⁸ كما أعطى مجلس الشيوخ حقَّ اتخاذ القرار في القوانين التي يتنازع عليها الملك ومجلس المقاطعة،⁷⁹ وأعطى حقَّ فضّ الخلافات بين مجلس المقاطعة وحاكمها لمجلس الشيوخ، أي ممثلي المقاطعات.⁸⁰

73 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 43.

74 ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، ص 108-109.

75 ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، ص 113.

76 ماري شهرستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، ص 114.

77 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 123.

78 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 131.

79 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 132.

80 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 138.

أما محاكم المقاطعات فقد ترك الدستور أمر تنظيمها للمقاطعات، وترك للمركز حق إصدار قانون مركزي يحدد درجاتها وصلاتها ووظائفها.⁸¹

بهذا نرى أنّ دستور 1920 إذاً، وضع نصوصاً تعزّز اللامركزية السياسية بشكل كبير، محدداً مجلساً تشريعياً من غرفتين تكون فيه الغرفة العليا -أو مجلس الشيوخ- ممثلة للمقاطعات، كما ترك لكل مقاطعة حق انتخاب مجلس تشريعيّ، وربما حق انتخاب حاكم عام لها.

4.1.2 اللامركزية الاقتصادية

ربّما كان بُعد اللامركزية الاقتصادية البُعدَ الأضعف في دستور 1920، إذ حددت المادة 37 من الدستور واردات الخزينة المركزية بأنها الرّبع المتحصّل من أجور أثمان أراضي الخزينة العامة وأملاكها، والواردات العامّة، والجمارك والتليفونات العامة والبرق والبريد، ومصرف الحكومة، ورسوم الإبل والغنم، والانحصارات والامتيازات، والمواد الكحولية والمناجم والمرافئ البحرية والدمغة والحجر الصخري العام، والسفن البحرية والصيد البحري، وواردات المواد الانفجارية، ورّيع السكك الحديدية، ما عدا السكة الحجازية وفروعها فهي من الأوقاف الإسلامية. أمّا واردات حكومات المقاطعات فلا يذكر هذا الدستور أي مصدر لها، مع أنّه ذكر وجود موازنات مستقلة لها، فيبدو أنّها بقيت مرتبطة بما تحدده لها الحكومة المركزية، وليس بما تقوم بتحصيله هي.

وليس معروفاً بدقة سبب إغفال المؤتمر السوري العام لقضية بأهميّة واردات المقاطعات في وضع ميزانياتها المستقلة، لكنّ السبب الذي تورده مَضِبَّة الأسباب المُوجِبَة هو أنه فضلاً عن الضرورة التي تقتضي بتخصيص واردات معينة للحكومة العامة، فإنّ هذه الرسوم والمداخيل ليست سواءً في جميع المقاطعات، حتى إذا تُركت لها تستوفي منها كلُّ مقاطعة ما يتحقق لديها، وبهذه الصورة لا بدّ أن يلحق ببعض المقاطعات غَبْنٌ دون الآخرين. على أنّ اجتماع هذه الحاصلات في الحكومة العامة يعود بالنفع على جميع المقاطعات بالسوية، حيث تُنفق في سبيل المصلحة المشتركة بين الجميع.⁸²

لكنّ من اللافت هنا أنّ هذا الدستور حدّد أحد واردات المركز بضريبة على أرباح المنتجات، والتي كانت تُسمى بـ(الأعشار) زمن الدولة العثمانية، وهي ضريبة على المنتجات الزراعية بنسبة 10% من الحاصلات الزراعية، دون ضريبة العقار التي كانت الجزء الأكبر من واردات الدولة العثمانية. وقد مثلت هذه الضريبة حوالي 34% من واردات ميزانية ولاية سوريا عام 1891، تاركة الباقي لواردات 14 بنداً آخر بينها بند ضريبة الأعشار.⁸³ ولا نستطيع الجزم بأنّ إغفال اللامركزية الاقتصادية كان متعمداً أم كان لأسباب ترتبط بعدم خبرة أعضاء المؤتمر بإدارة البلاد،⁸⁴ أم لأنها كانت تفترض أنّ هنالك ضرائب -مثل ضرائب العقارات- يمكن تحصيلها على مستوى

81 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 114.

82 ماري شهريستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، ص 236.

83 عبد العزيز محمد عوض، الإدارة العثمانية في ولاية سوريا 1864 1914، دار المعارف بمصر، القاهرة 1969، ص 218.

84 علي محافظة، الحكومة العربية بدمشق: لماذا لم تدم سوى سنتين؟ في المؤتمر السنوي السادس للدراسات التاريخية، بيروت 2019.

المقاطعات؟ ورغم ذلك لا يسعنا إلا أن نقول: إن اللامركزية الاقتصادية كانت الأضعف بين أبعاد اللامركزية الثلاث في هذا الدستور.

4.1.3 اللامركزية الإدارية

كانت اللامركزية الإدارية واضحة في هذا الدستور؛ فالمادة 135 تعطي حاكم المقاطعة صلاحية تعيين مديري دوائر المقاطعة، باستثناء الدوائر التابعة للحكومة،⁸⁵ كما تكلف المادة 136 الحاكم بإدارة شؤون المقاطعة وتطبيق الموازنة وتنفيذ القوانين فيها.⁸⁶ زد على ذلك أن الدستور منح مجالس المقاطعات حق وضع موازنتها وتدقيق ميزانياتها.⁸⁷ كما أعطى الدستور حاكم المقاطعة حق الإشراف على الدوائر التي تتبع للحكومة العامة.

كانت اللامركزية الإدارية مثبتة في هذا الدستور، الأمر الذي قد يفسره نزوع أعضاء المؤتمر إلى فكرة اللامركزية تحت اسم اللامركزية الإدارية الواسعة التي استخدمتها النخب العربية الراجبة في الحكم الذاتي داخل السلطنة العثمانية، كما سنرى عند الحديث عن جذور اللامركزية بعد قليل.

4.2 الأقليات واللامركزية في دستور 1920

بدأ دستورياً استعمال مصطلح (الأقلية) للتعبير عن الأقليات الدينية والطائفية وليس الإثنية في دستور 1920. فقد ورد في حديث الأمير فيصل -بعد عودته من رحلته إلى أوروبا- عن المسيحيين قوله: إن مطالب الأقلية من الشعب سيكون لها المقام الأول المرجح على غيره؛ لإزالة الشقاق الذي أوجده الأتراك بين العناصر العربية.⁸⁸ غير أن حماية حقوق الأقليات كانت سابقة على هذا الإعلان؛ إذ يذكر يوسف الحكيم أن القائد العسكري لسوريا، والحاكم الفعلي لها إبان رحلة الأمير فيصل إلى أوروبا، قد أقرّ نظاماً لبلدية العاصمة حدّد فيه عدد أعضائها المنتخبين باثني عشر عضواً منهم اثنان مسيحيان: أرثوذكسي وكاثوليكي، وواحد موسوي (يهودي)، كما أصدر قراراً يتضمن حق الطائفة الإنجيلية في الاشتراك في جمعية التفريق حين انتخاب أعضاء المجلس الإداري،⁸⁹ كما يؤكد يوسف الحكيم على شغل المسيحيين مناصب وظيفية أكبر بعدد يفوق نسبتهم في المجتمع.⁹⁰

وقد انعكست هذه الروح في الدستور عند وضع أساس النظام اللامركزي فيها؛ إذ تذكر المادة 37 منه أن الأعضاء المنتخبين لمجلس الشيوخ من الأقلية يكونون بنسبة ربع نوابها عن جميع المملكة في المجلس... ويفرزون من مجموع العدد الذي يخص كل مقاطعة. ويسن المؤتمر

85 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 135.

86 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 136.

87 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادتان 122 و123.

88 يوسف الحكيم، سوريا والعهد الفيصلي، دار النهار، ط3، بيروت 1986 ص 74.

89 يوسف الحكيم، سوريا والعهد الفيصلي، دار النهار، ط3، بيروت 1986 ص 37.

90 يوسف الحكيم، سوريا والعهد الفيصلي، دار النهار، ط3، بيروت 1986 ص 44.

كيفية انتخاب شيوخ الأقلية وعددهم بالنسبة إلى المقاطعات. وكذلك تُراعى النسبة فيما يعينه الملك.⁹¹

كما ترك الدستور للقانون اختيار كيفية انتخاب الأقلية،⁹² وحرص أيضاً على عدم تهميش الأقليات في المقاطعات؛ انطلاقاً من المنطق الذي تحدثت به مَصْبَطَةُ الأسباب المُوجِبَةِ التي افتتحت نَصّها بواجب رعاية الأقليات وحماية؛ إذ تتحدث المَصْبَطَةُ عن شكل المملكة الجديد بأنّه الذي تتجلى فيه روح الرعاية والمحافظة بنوع خاص على حقوق الأقليات من المواطنين.⁹³ وتقول في موضع آخر: وإذا كانت بلادنا سوريا لا تماثل غيرها من البلاد الغربية الدستورية، وكانت تضم طوائف عديدة ذات مذاهب مختلفة وتقاليد متباينة، وكان من الضروري ملاحظة هذه الأمور الجوهرية في تعيين الخطة الواجب اتباعها في الانتخابات النيابية؛ لتصان معها حقوق الأقليات من الشعب ولا يقع حَيْفٌ على طائفة من الطوائف القاطنة في القطر السوري... أمّا الأقليات من أي طائفة كانت، فإنه يجب أن تُراعى حقوقُهُم الانتخابية، وتُحَفَظَ أصواتهم بدون أن يخسر منها شيئاً، وذلك بالنظر إلى وجودهم في كثير من البلدان والقرى متفرقين بنوع يتعدّر معه تعيين كثافة معيّنة لهم في مناطق محدودة. ولذلك وجدت اللجنة أن تكون كل مقاطعة بطولها وعرضها دائرة انتخابية واحدة بالنسبة للأقليات القاطنين فيها؛ كي يتسنى لهم أن يحصلوا على مجموع كافٍ لانتخاب نواب من بينهم بنسبة المجموع العمومي للسكان من طائفتهم، مهما كانوا متفرقين.⁹⁴

من الملاحظ هنا أن غرض اللامركزية الأساسي لم يكن لحماية الأقليات، إلا أن نظام اللامركزية كان يأخذ بمبدأ حماية الأقليات عند تصميمه. غير أن اللافت في هذا الدستور، هو أنه -كسابقه العثماني- لم يمنح أي محاكم خاصة للطوائف، ليكتفي بالنص في المادة 13 على أنه لا يجوز التعرض لحرية المعتقدات والديانات، ولا مَنعُ الحفلات الدينية من الطوائف، على ألا تُخَلَّ بالأمن العام أو تَمَسَّ بشعائر الأديان والمذاهب الأخرى.⁹⁵ كما يلفت النُّظَرُ أيضاً أنّ الدستور قد ميّز - في مَصْبَطَةِ أسبابه المُوجِبَةِ - بين الطوائف الإسلامية التي تتشكل منها الأكثرية؛ كالسنة والعلوية والإسماعيلية، وبين الأقليات الأخرى؛ أي المسيحيين واليهود. ففي حين يصمت الدستور عن تعريف الأقلية، تُظهر المَصْبَطَةُ أنّ معاملة الأقليات المسلمة لا تختلف عن معاملة الأكثرية السنية.

4.3 اللامركزية والتقسيمات الإدارية والانتخابات في دستور 1920

حدد الدستور مقاطعات الدولة كأساسٍ للانتخابات النيابية لمجلسي الشيوخ ومجلس النواب. ولم يحدد هذا الدستور مقاطعات بعينها، بل وضع أساساً لتعريف أيّ مقاطعة فيها، علماً أنّ (سوريا) التي كان يُعْنِيها المؤتمر العام -وهي المنطقة التي يحدها شمالاً جبال طوروس، وجنوباً

91 دستور المملكة السورية العربية، المصدر السابق، المادة 67.

92 دستور المملكة العربية السورية، المادة 91.

93 ماري شهربستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، ص 229.

94 ماري شهربستان، المؤتمر السوري العام 1919-1920، ص 238.

95 دستور المملكة العربية السورية، المادة 13.

صحراء سيناء ودرع السويس، وشرقاً الحجاز والعراق، وغرباً البحر الأبيض المتوسط - كانت حتى آخر العهد العثماني، المنتهي بانتهاء الحرب العالمية وجلاء الترك - منقسمة إدارياً إلى ثلاث ولايات هي: حلب وسوريا وبيروت،⁹⁶ وجميع المصادر التي تتحدث عن دستور سوريا 1920 كانت تتحدث عن ثلاث مناطق في سوريا، هي: المنطقة الشرقية والجنوبية والغربية، وذلك عند الحديث عن المؤتمر أو التشكيلات السياسية المختلفة الناجمة عنه، كالحكومات المتعاقبة، أو لجنة الدستور، أو اللجنة التي قابلت اللجنة الأمريكية (كينغ - كراين).⁹⁷

لكنّ دستور 1920 اشترط في المادة 123 منه ألا تقل مساحة كل مقاطعة منها عن خمسة وعشرين ألفاً من الكيلومترات المربعة، وألا يقل عدد سكانها عن خمسمائة ألف، وأن تراعى فيها الارتباطات الطبيعية والاقتصادية.⁹⁸ وقسم الدستور المقاطعات إلى متصرفيات ومديريات، تاركاً للقانون تنظيم هذين القسمين وخصائصهما، وما يتبعهما من تنظيم القرى وعمدها ووظائفهم.⁹⁹ كما حددت المادة 127 منه الفترة الانتخابية لنواب المقاطعات بسنتين قابلتين للتجديد.¹⁰⁰

لم يحدد الدستور عدد المقاطعات في البلاد، وتركها للقانون، متجاوزاً بذلك التقسيم العثماني الذي قسم البلاد إلى ثلاث ولايات ومتصرفيتين تابعتين لوزارة الداخلية كما ذكرنا آنفاً. كما أنه لم يحدد درجة التمثيل على مستوى القرى والمدن وتركها على مستوى المقاطعات فحسب. وعليه، فإنّ هذا الدستور لم يضع قيوداً على عدد الممثلين في مجلس النواب ولا في مجلس الشيوخ. كما أنّ من الملاحظ أنّه -ومع الاستخدام المتواتر لكلمة (المناطق الثلاث)- فإنّ هذه المناطق لم يكن لها معنى قانوني لتقتصر على تحديد الجغرافيات الثلاث الأساسية التي شكّلت منها البلاد، ولم يكن هناك علاقة واضحة في الدستور بين المناطق والمقاطعات.

4.4 جذور اللامركزية في دستور 1920

من الواضح أنّ قضية اللامركزية لم تكن مثار جدل بين أعضاء المؤتمر السوري العام. فمحمد عزة درّوزة يحدد في مذكراته القضايا الأساسية التي تمّ التوافق عليها، أو التي كانت مثار جدل بين أعضاء المؤتمر، من دون أن يأتي على ذكر اللامركزية على أنّها إحدى النقاط الخلافية. فيذكر درّوزة عدم الاختلاف على قضية الوحدة العربية ولا سيّما مع العراق، ولا على كون نظام الحكم ملكياً نيابياً ديموقراطياً يتساوى أبناؤه في الحقوق والواجبات، لكنّه يتحدث عن خلافات حدثت حول اسم الدولة المنتدبة، كما لم يتحدث عن قضية النظام الاتحادي ولا اللامركزية.¹⁰¹ ومن الأدلة على ذلك بيان حكومة الركابي أمام المؤتمر السوري العام، الذي ورد فيه عند الحديث عن

96 يوسف الحكيم، المصدر السابق، ص 32.

97 يوسف الحكيم، المصدر السابق، ص 102-103.

98 دستور المملكة العربية السورية، المادة 123.

99 دستور المملكة العربية السورية، المادة 144.

100 دستور المملكة العربية السورية، المادة 127.

101 مذكرات محمد سعيد درّوزة، المصدر السابق، ص 385-386.

السياسة الداخلية: أما الإدارة الداخليّة فبتبقى على الأسس الحاضرة، إلى أن يصدر القانون الأساسي الذي يضمن لسكان كل مقاطعة سبل العمران والثروة والرفاه.¹⁰² ولم تكن كلمة (مقاطعة) شائعةً زمنَ الحكم العثمانيّ، الذي كانت البلاد فيه مقسّمةً إلى ولايات ومصرفيّات وألوية وأقضية وسناجق. واستعملتُ في جواب المؤتمر على خطاب العرش -نقلًا عن جريدة (العاصمة)، بتاريخ 1920/3/11- حينَ أعلن انحلال الحكومات الاحتلالية في المناطق الثلاث، على أن تقوم مقامها حكومة ملكية مدنية مسؤولة دستوريًا تجاه مجلس الأمة، وعلى أن تدارَ مقاطعاتها على طريقة اللامركزية الإدارية، وعلى أن تراعي أمانيّ اللبنانيين في إدارة مقاطعتهم لبنان ضمن حدوده المعروفة.¹⁰³ فكان هذا الإعلانُ يعني إقرار وجود مقاطعات، وإقرار اللامركزية (تحت اسم اللامركزية الإدارية) قبل مناقشة المؤتمر للدستور.

ونحنُ نرى أنّ التمسُّك باللامركزية يعود إلى فترة السعي العربي إلى تحقيق اللامركزية زمن الحكم العثمانيّ، تلك الفترة التي اتّسمت بجعل قضية اللامركزية جوهريةً في جميع مطالب العرب؛ للتمتع ببعض الخصوصية ضمن جسد الخلافة الواحد، إلى حدّ تسمية أحد أحزاب المعارضة العربية باسم (حزب اللامركزية الإدارية العثماني).

ويبقى لافتاً إعجاب النخب السورية بنموذج الولايات المتحدة الأمريكية في الإدارة المحلية، يدلُّ على هذا ما جاء في كتاب يوسف الحكيم (سوريا والعهد الفيصلي) من قوله: أثناء هذه الرحلة، تلقى الأمير فيصل برقية من والده الملك الحسين يُنيبُه فيها لحضور مؤتمر الصلح المنعقد في فرساي. لم يُخفِ الأمير عن المقربين إليه -من سوريين وغيرهم- أنّ مهمته الرئيسة المتفق عليها مع جلالته والده هي الدفاع عن حقوق العرب عامة والسوريين منهم خاصة، والسعي لوحدة البلاد العربية المنفصلة عن تركيا وحدة سياسية بإدارة محلية حسب حاجة كل بلد، تشبهاً بالولايات المتحدة الأمريكية.¹⁰⁴ وكان هذا يعني أنّ النموذج الفيدرالي، المتضمّن مجالس تمثّل (المقاطعات) في مجلس الأمة السوري -كالمجالس التي تمثّل (الولايات) في مجلس الشيوخ الأمريكي- كان نموذجاً مُناقشاً بين النخب، ومحبباً لهم، مما قد يجعله نموذجاً للهيئة التشريعية التي أقرها المؤتمر السوري العام في دستور 1920.

زد على هذا أنّ سوريا لم تكن إلا ولاية من ولايات السلطنة العثمانية، إلى جانب ولايتي حلب وبيروت، ومُتصرفيّات القدس ودير الزور وجبل لبنان، وبالتالي كانت هناك حاجةً إلى شكل حكمٍ يوازن بين دمشق وباقي المدن الكبرى كبيروت وحلب والقدس وعمّان، يضمن قبول هذه المدن بمركزية دمشق في الدولة الناشئة.

4.5 خلاصة دستور 1920

نستطيع أن نستنتج من العرض والتحليل السابقين القضايا التالية:

102 يوسف الحكيم، سوريا والعهد الفيصلي، المرجع السابق ص 150.

103 جريدة العاصمة، العدد 108، تاريخ 1920/03/11.

104 يوسف الحكيم، سوريا والعهد الفيصلي، دار النهار، ط3، بيروت 1986 ص 25.

أولاً: شكلت الفيدرالية واللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية أساساً لشكل الحكم الذي أراده واضعوا أول دستور سوري. كان الدافع الرئيس لتبني مثل هذا النظام هو ضيق صدر العرب عموماً، والسوريين خصوصاً، بالنظام الشديدي المركزي الذي طبقتة السلطنة العثمانية، سواءً من جهة التمثيل أو تعيين الموظفين الإداريين، أو من جهة إغفال الحقوق الثقافية للعرب والأرمن والكرديين واليونان، وغيرهم من الإثنيات الموجودة ضمن أراضي السلطنة. وربما شكل الإعجاب بالنموذج الأمريكي دافعاً آخر لذلك.

ثانياً: تبنى دستور 1920 نظام الغرفتين للمجلس التشريعي، مثَّلت فيه الغرفة العليا المقاطعات السورية المختلفة، ومثَّلت الغرفة الأخرى مجلس النواب، أو نواب الشعب. ومن الملاحظ هنا أنَّ المقاطعات لم تكن تمثل في مجلس الشيوخ بشكل متساوٍ كحال النموذج الأمريكي، بل بشكل يتناسب مع عدد سكان هذه المقاطعات.

ثالثاً: نلاحظ وجود معاملة خاصة للأقليات؛ من خلال عدِّ المقاطعة دائرةً واحدةً يُنتخب منها نوابٌ للأقليات يتناسب عددهم مع عدد سكان المقاطعة، بغض النظر عن أماكن تواجدهم، مع تطبيق نظام (الكوتا) الذي يضمن للأقليات تمثيلها في مجلس الشيوخ بنسبة الثلث من عدد نوابها في مجلس المقاطعة.

رابعاً: كان واضحاً تطبيق اللامركزية المتناظرة في جميع مقاطعات البلاد، من دون تخصيص مقاطعة بحقوقٍ دون غيرها. كما لم يكن هنالك اعتراف دستوري بأقليات غير عربية؛ كالشركس والأرمن والكرديين والترك، مما يعني عدم اعتراف الدستور بلغات أخرى غير العربية. وقد أدَّى هذا الأمر إلى خلافات مع نواب لواء إسكندريون في مداولات دستور 1930، كما سنرى لاحقاً.

خامساً: ونلاحظ أيضاً عدم تخصيص بنودٍ باللامركزية الاقتصادية، رغم ورودها في بعض الوثائق الخاصة بسعي العرب إلى تحقيق اللامركزية إبان الحكم العثماني. وربَّما عزيَّ هذا إلى ضعف الخبرة الإدارية لدى النخب التي تشكَّلت منها المؤتمر السوري العام، لكون اللامركزيتين السياسية والإدارية ستضعفان جداً عند تحكم المركز بالموارد المالية بشكلٍ يفرغهما من محتواه.

ختاماً.. يجب أن ننوه إلى أنَّ دخول القوات الفرنسية إلى دمشق أدى إلى تعطيل الحياة النيابية وعدم إتاحة الفرصة لهذا الدستور كي يتم اختباره، وبالتالي لم يُتِح القَدْرُ لواحدٍ من أكثر الدساتير السورية ديموقراطية أن يرى النور على أرض الواقع، ولن يتوفر لنا أيُّ دليل حول نقاط القوة والضعف الشكل الفيدرالي الذي كان مقترحاً فيه.

5 اللامركزية في مشروع دستور 1928 ودستور 1930

حاول دستور 1920 -كما يفصل القسم الثالث من هذه الدراسة- لَمَّ شمل ما كان ولاياتٍ تحت الحكم العثماني في مقاطعاتٍ مستقلةٍ استقلالاً إدارياً، ضمن وحدة سياسية لا تقبل التجزئة. لكن -وكما أوردنا في المقدمة- شهدت مرحلة ما بعد إجهاض هذا الدستور حتى عام 1928 عدّة محاولات من قبل الانتداب لتجزئة الدولة السورية وإعادة تجميعها، تحت أشكال متعددة من الحكم، عدا محاولات التفرقة والتجزئة ضمن المجتمع السوري نفسه.

وقد ألقى الانتداب الفرنسي ومحاولاته هذه بظُلِّ قاتمٍ على مداولات مشروع دستور 1928، التي كان من أهمِّ هواجسها الرئيسية الوصولُ إلى الوحدة السورية أرضاً ومجتمعاً، والمحافظة عليها، بالإضافة إلى هاجس السيادة. فكان التوجه العام نحو المركزية، بسبب الخوف من أن تكون بعض أبعاد اللامركزية مدخلاً إلى تجزئة البلاد أو تعميق انقسام المجتمع.

وعلى الرغم من أن الانتداب الفرنسي أقرَّ لاحقاً دستور 1930، الذي يطابق في نصوصه مشروع دستور 1928 بشكل كبير؛ فإنه انتزع منه مبدأي الوحدة والسيادة اللذين أُصرَّ عليهما النواب، وجزءاً الدولة المعنية بهذا الدستور إلى دويلات، بالإضافة إلى تعزيزه للهوية الطائفية. ولهذا فإننا نرى ضرورة مناقشة هذين الدستورين في قسم واحد؛ لارتباطهما الوثيق ببعضهما، كما نرى ضرورة إبراز الاختلافات بينهما؛ ليس فقط بين نصي الدستورين، بل أيضاً في المناطق التي يستهدفانها.

5.1 أبعاد اللامركزية في مشروع دستور 1928 ودستور 1930

شكّلت وحدة البلاد محوراً أساسياً في مداولات مشروع دستور 1928، وقد تمخّضت هذه المداولات عن إقرار المادة الثانية فيه، التي تنصُّ على أنَّ البلاد السورية المنفصلة عن الدولة العثمانية وحدةً سياسية لا تتجزأ، ولا عبرة بكل تجزئة طرأت عليها منذ نهاية الحرب العامة. وقد كانت هذه المادة واحدةً من المواد الست التي اعترض عليها المفوض الفرنسي، واستُبدِلَ بها في دستور 1930 العبارة الآتية: سوريا وحدةً سياسية لا تتجزأ. ويتضح من إصرار نسخة 1928، التأكيد على الإشارة إلى أن المناطق التي تضمها البلاد المعنية بهذا الدستور هي المنفصلة عن الدولة العثمانية، وتأكيداً في عبارة بكلِّ تجزئة طرأت عليها منذ نهاية الحرب العامة، أن المقصود هو رفض التقسيم الذي قام به الانتداب، والتأكيد على أنَّ كل الدويلات والتقسيمات التي نشأت عن هذا التقسيم ب- ما في ذلك لواء إسكندرون - هي جزء من الدولة السورية التي ينشدها هذا الدستور.

ومع هذا النزوح نحو مركزية الدولة خوفاً من التقسيم الجغرافي والاجتماعي لسوريا؛ فإن مشروع دستور 1928 جاء مقتضياً بما يخصُّ اللامركزية، واكتفى بالمادة 109 التي تنص على أن تُحدّد مناطق الإدارة واختصاصاتها بقانون خاص تراعى فيه الحالة الخاصة ببعض المناطق. ومع أنَّ هذه المادة بقيت كما هي في دستور 1930؛ فإن حدود سوريا المعينة بدستور 1930 كما أوردنا، تقلصت كثيراً عن تلك المعينة بمشروع دستور 1928.

ويتجلى أثر الانتداب والتجزئة التي قامت بها فرنسا على الخيارات المتعلقة باللامركزية في ثلاث قضايا رئيسية: الأولى قضية الوحدة، بما في ذلك التأكيد على ضم لواء إسكندرون. والثانية هي قضية توحيد السلطة التشريعية في مجلس واحد، والثالثة رفض الإشارة إلى الأقليات الطائفية.

5.2 اللامركزية السياسية

بدا واضحاً من مداولات الجمعية التأسيسية لعام 1928 أنَّ قضية تجميع الدويلات والسناجق التي رسّخها الانتداب الفرنسي ضمن إطار دولة واحدة ودستور واحد، كانت تحوز أهمية بالغة

عند معظم أعضاء المجلس، الذين كانوا يرون نضالهم من أجل دستور يوحد أجزاء البلاد استكمالاً للمقاومة المسلحة ضد الانتداب الفرنسي، ورفضاً للتجزئة. يقول النائب زكي الخطيب في هذا السياق، في مداخلة في الجلسة 13 للمجلس التأسيسي: ولئن كان بالأمس يُسمَعُ صوت البنادق، ويندلع لسانُ الحرب والثورة طلباً للاستقلال والحرية، وطلباً لأجزاء الوطن المبتورة عنه؛ فلقد أتت الساعة التي يقوم فيها مقام الحرب والبنادق والنار لسانُ الحجة والبرهان. فمن أجل هذا اجتمعنا هنا لنسُنَّ أولاً دستور البلاد على أسس استقلالها ووحدتها وحريتها... وهذه الأسس معلومة لا تخرج عن صوت استقلال البلاد الحقيقي، وسلامة أراضيه من كل تجزئة أوجدتها القوة.¹⁰⁵

بل إن أعضاء المجلس عدّوا هذه القضية قضيةً مصيريةً يؤدي المساس بها إلى نقض شرعية الجمعية التأسيسية. فبعد أن قدّم فوزي الغزي مسودة الدستور الأولى إلى الجمعية لمناقشتها في الجلسة 12، وبعد أن قدّمت الاعتراضات والملاحظات عليها في الجلسة 13؛ لم يصدر اعتراض على تبني شكل مركزي للدولة إلا من بعض ممثلي لواء إسكندرون، الذين طالبوا بترتيبات إدارية مختلفة لسنجق إسكندرون، تعطيه استقلالية دون أن ينفصل عن الجامعة السورية كما أشاروا إليها. وكانت ردود معظم النواب رافضةً بشكل قطعي لهذا المطلب، وقوبل ردُّ رئيس اللجنة الدستورية الحماسي -فوزي الغزي- على هذا المطلب بالتصفيق الحادّ من الحضور. فقد أكدّ في معرض رده على ممثلي لواء إسكندرون قائلاً: البلاد السورية المنفصلة عن الدول العثمانية هي وحدة سياسية لا تتجزأ. وأعلنت هذه الساعة أيضاً باسمي وباسم اللجنة أنّ كل تجزئة طرأت على هذه البلاد لا تُعتبر، وأنّ المجلس الذي يُقرّ الحالة الحاضرة الفعلية ليس هو بالمجلس الذي ينوب عن هذه الأمة، وأنّ كلّ تعهد، وكلّ عهد قُطع باسم البلاد لتجزئتها وتقسيمها، فأنا لا أعترف به، ولجنة الدستور لا تعترف به، وهذا المجلس أيضاً لا يعترف به البتّة. ثم أضاف على هذا كله موقفه الشخصي: وأنا أرجح أن تبقى البلاد بحالتها الحاضرة مئة سنة على أن أعترف شرعياً بهذه التجزئة.

لقد كانت المادة الثانية في مشروع دستور 1928، التي ترفض تجزئة البلاد السورية، أوّل المواد التي اعترض عليها المندوب السامي الفرنسي، استناداً إلى أنّ الميثاق الدولي يعطي فرنسا شرعية الانتداب، بما في ذلك تحديد حدود الدولة التي تفرّض عليها الانتداب. لكن رد فوزي الغزي في الجلسة 14، على مطلب المندوب السامي هذا، فنّد هذه القضية بأنّ المواثيق الدولية لا تعطي المنتدب سلطة العبث بالحدود الداخلية، فالقسم الثاني [من المواد المعترض عليها] أيها الإخوان يتعلق بالوحدة، الوحدة ضالة عامة لكل فرد من أفراد الأمة، والتي نص عليها الميثاق القومي وأول مادة منه هي الوحدة، يقولون: إنّ الوحدة إنما تعارض اتفاقات دولية، فأنا أقول لهم حقاً: تقولون بما يتعلق بالحدود الخارجية، وأما الداخلية فلا يوجد اتفاقات دولية مانعة، وإنما يوجد إرادة لفرنسا هي التي بترت قسماً من جسم سوريا وألحقته ببلبان. إذاً، فالمفوض السامي الذي تمكن فيما مضى أن يبتر من جسم الدولة السورية أراضيه ويلحقها ببلبان، يمكنه بنفس العمل أن يتفق مع الدولة السورية ويعيد لها تلك الأراضية. إذاً فهذه مسألة لا علاقة لها بالعلاقات الدولية أصلاً، بل هي مسألة بين فرنسا وسوريا.¹⁰⁶

105 زكي الخطيب، الجلسة 13، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

106 فوزي الغزي، الجلسة 14، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

أما البعد السياسي الآخر الذي تجلّى فيه أثر سلطة الانتداب والتجزئة التي قامت بها فرنسا على الخيارات المتعلقة باللامركزية، فهو رفض أن يتكوّن المجلس التشريعي من غرفتين، على شاكلة النظام الذي تبناه دستور 1920، والذي تكون فيه الغرفة العليا ممثلة للمقاطعات، فقد نصت المادة 30 من مشروع دستور 1928 على أن السلطة التشريعية منوطة بمجلس النواب.¹⁰⁷ وفي تقديمه لمسودة الدستور الجديد في الجلسة 12 من جلسات المجلس التأسيسي؛ برّر فوزي الغزي هذا الخيار بالقول: عالجت اللجنة في الباب الثاني من أبواب الدستور حقوق السلطات التشريعية والتنفيذية، فاختارت بعد بحث طويل وحدة السلطة التشريعية لعدم توفر الأسباب التي قضت بتجزئتها إلى مجلسين في بعض الممالك الكبيرة، فمجالس الشيوخ قد أنشئت في بعض الدول لأسباب تاريخية مصدرها تعدد الطبقات الاجتماعية كما هو الحال في بريطانيا العظمى، وهذا لا أثر له في هذه البلاد العربية منذ القديم، أو لتعدد الدول التي يتألف منها الكيان السياسي المشترك، وهذا منحصر في الدول المتحدة؛ كسويسرا وأمريكا المتحدة، أو للتخوف من طغيان المجلس الواحد أو تسرعه في وضع القوانين، وهذا نصّ عليه الدستور الحاضر، الذي لم يترك الحبل على غاربه في موقفه تجاه السلطة التنفيذية، كما يتضح من المواد 53، 77، 81، 93، ولم يدع مجالاً للتسرع في وضع القانون بما منحه لرئيس الجمهورية من حقّ إعادة القوانين إلى المجلس للنظر فيها مرة ثانية، كما هو مبين في المادتين 79، 80 من الدستور. هذا إلى أنّ الحكم النيابي هو حكم تتنوع فيه السلطات، وتكثر في أجزائه الآلات والأدوات الحكومية، فيزيده وجود المجلسين تشويشاً وارتباكاً. لذلك رأت اللجنة أن تبقى هذه الأداة النيابية بسيطة في أول عهدها، وحرصاً عليها من الخلل، ومنعاً لتسرب الوهن إلى أجزائها؛ قررت الاكتفاء بمجلس واحد.¹⁰⁸

ومع أنّ المجلس أجمع على وحدة السلطة التشريعية؛ فإنّ المقترح لم يسلم من اعتراضات عدة، كما تخبرنا مداولات الجلسة 13. وأتى أول اعتراض من النائب الأرمني نقولا جانجي، الذي رأى في الأمر إضعافاً للسلطة التنفيذية، إذ يقول: بلى يا سادتي، إن السلطة التنفيذية خرجت ضعيفة، وكلكم يعلم مضارّ هذا الأمر، لا سيما في بلاد كبلادنا ليس لها من التقاليد والعادات ما يدرأ عنها خطر الاستئثار، والاستئثار واحد أتى كان مصدره. إن البلاد الدستورية بأجمعها اليوم تتذمر من طغيان السلطات التشريعية، وتعديها على صلاحيات السلطة التنفيذية، فإذا كان هذا في بلاد تعودت الحكم الذاتي، وجزأت السلطة التشريعية فيها إلى مجلسين؛ فماذا سيكون عندنا وقد جعل مصدر القوانين في مجلس واحد؟¹⁰⁹

لكنّ النائب شكري الجندي ردّ على حجة النائب جانجي بقوله: ثم يطلب لأجل تأمين الموازنة أن يكون هناك مجلس شيوخ، وقد سهى عن بال الرصيف¹¹⁰ أنّ مجلس الشيوخ يكون واسطة ما بين القوة التشريعية والحكومة، ولكن بشرط أن تكون الحكومة مستقلة استقلالاً تاماً، لا هذه الحكومة التي يرأسها مفوض سامٍ له أن يرفض ذلك القانون الذي أشبعه المجلس درساً وبحثاً

107 دستور 1928، المادة 30.

108 فوزي الغزي، الجلسة 12، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

109 نقولا جانجي، الجلسة 13، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

110 وردت هكذا في المحضر.

عشرات من الأيام، ولذلك لا يمكن أن يكون بعد أن يوجد وراء الحكومة مفوض سامٍ له حق القبول والرفض في القوانين التي تصدر عن هذا المجلس.

أما النائب جورج الصحنوي فقد رأى أنّ خيار المجلس بغرفتين -رغم مساوئه- من شأنه أن يحدث توازناً في القوى، ويحدّ من استبداد المركز، إذ يقول: لقد اكتفت اللجنة الموقرة بمجلس نيابي دون مجلس للشيوخ. كنت أود أن أشاطرها الرأي لما في هذه الطريقة من في النفقات، وإنني شديد التمسك بأن نعطي للأمة مشروعاً يخفف ما أمكن عن كاهلها كل مصروف إضافي، لولا يكن الاقتصاد في أمر ذي بال يجبر وراءه أضراراً يحسن تجنبها، وتضيق منه الفائدة المتوخاة. ولقد دلت التجارب في بلاد عديدة، وبظروف متنوعة، أنّ هذه المجالس الموحدة أتت بأعمال وقراراتٍ عليها صبغة من الاستبداد والاستئثار. إنّ إحداث مجلس الشيوخ كما صرح به علماء القانون يزيل ذلك الخطأ، ويكون بمثابة قوة تحفظ التوازن في أعمال السلطة التشريعية. وإن إحداث مجالس الشيوخ في جميع الدول الراقية، إن كانت لأسباب تاريخية مصدرها تعدد الطبقات الاجتماعية كما هو الحال في إنكلترا، أو لتعدد الدول التي يتألف منها الكيان السياسي المشترك، وهذا منحصر في الدول المتحدة كسويسرا والولايات المتحدة كما نوه بذلك حضرة المُقرّر الكريم؛ فإنها في باقي الحكومات الديمقراطية أنشئت من سبب التخوف من طغيان المجلس الواحد، أو تسرّعه كما ذكر ذلك أيضاً الأستاذ فوزي بك الغزي. أجل قد يجوز مراراً أن المجلس الواحد تحت عامل من المؤثرات، أو تبعاً لعاطفة متهيجة أن يسير، بقراراته مندفعاً، فتأتي الشريعة ناقصة أو مخلة بصالح الأمة جمعاء. وإذا كانت اللجنة كما ورد في بيان الأستاذ الغزي أقرت وحدة المجلس حرصاً من وهن يتسرب إلى أجزاء الحكم النيابي، أو خشية تطويل عقيم في اتخاذ القرارات؛ فأنا أرى أنه مهما يكّ التطويل مذموماً، فإنه أفضل بما لا يُحدّ من تسرعٍ واندفاعٍ عاقبتهما الندامة.¹¹¹

وفي معرض رد فوزي الغزي على الاعتراضات؛ نستشف أثر التخوّف من خيار المجلسين قبل الحصول على الاستقلال، ولا لزوم لتأليف مجلس في هذه البلاد وهي لم تأمن في استقلالها. فما الفائدة من المجالس المتعددة التي تختلف على أمور تافهة، بل تقضي في بعض الأحيان على الحياة النيابية بسبب الاختلافات الحزبية والمشاحنات الشخصية. إن البلاد في بدء عهد جديد، في عهد دستوري لم تألفه بعد، فليس من المصلحة أن نضيف إليها مشاكل أكثر من المشاكل التي تعانيتها. ولا أنكر ما لمجلس الشيوخ من الفوائد، فإن المشرعين ملأوا الحقوق الأساسية بضروب الأمثلة على فوائدها، ولكن كل هذه الفوائد تنعدم أمام المصالح الوطنية. ولذلك رجحنا أن يكون هذا المجلس واحداً. ولنا أسوة باليونان ولوكسمبورج وصربيا وسردينيا وقسم من مقاطعات كندا، هذا فضلاً عن أننا لم نبلغ في عددنا، وفي سعة أراضينا، الكمية الكبيرة التي تؤهلنا لإيجاد مجلسين، على أنها تجربة نريد أن نجربها في حياتنا الدستورية الجديدة، ويستكثر علينا الأخ جورج بك هذه التجربة والبلاد ما زالت مسرحاً للتجارب منذ عشر سنوات.¹¹²

وهكذا نرى أنّ اللامركزية السياسية غابت عن هذا الدستور، بغياب دسترة الانتخابات المحلية، والسبب الأساسي خلف هذا هو الخوف من التجزئة التي فرضها الانتداب الفرنسي، والتي كان

111 جورج الصحنوي، الجلسة 13، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

112 فوزي الغزي، الجلسة 13، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

هذا الدستور يحاول محاربتها، آخذين بعين الاعتبار محاولة الفرنسيين وضع إطار فيدرالي -أو قل: كونفيدرالي- لباقي الأراضي السورية، أي اللادقية وجبل الدروز وسنجق إسكندرون، وبالتالي، فقد أوجدَ الفرنسيُّ نموذجين: مركزي في كل دولة من الدويلات السورية، وشديد اللامركزية في البلاد السورية مجموعة، بما فيها اللادقية وجبل الدروز وإسكندرون.

5.2.1 اللامركزية الإدارية، التقسيمات الإدارية والانتخابات

في الوقت الذي أكد فيه دستور 1928 مركزية الدولة، وأحال القضايا الإدارية إلى القانون؛ فقد قسم دستور 1930 ودساتير الدويلات المرافقة له سوريا إلى أربع دول، تحكمها دساتير مستقلة، هي: دولة سوريا، واللاذقية، وجبل الدروز، وسنجق إسكندرون. ووضع الانتداب بالتوازي مع هذه الدساتير ما أسماه مجلس المصالح المشتركة، وحدد مهمته بمؤازرة ممثل الدولة المنتدبة في درس المسائل المالية والاقتصادية المشتركة بين الدول المشمولة بالانتداب وحلّها. وحدد رئاسة هذا المجلس بالمفوض السامي الذي له وحده الحق في دعوة المجلس للاجتماع، وبوضع جدول أعمال اجتماعاته وبتعيين أمين سره.¹¹³

ومن اللافت للنظر أنّ الدساتير المختلفة للمناطق التي قُسمت إليها سوريا؛ أعطت صلاحيات مختلفة للمناطق، ففيما سمي بالقانون العضوي لجبل الدروز، لا يوجد مجلس نيابي. يُعدُّ المراسيم التشريعية ويرفعها إلى مجلس الحكم لدراستها، ويُصدِرُها، ويتأكد من تنفيذها. فيما أعطى قانون اللادقية صلاحيات لحاكم اللادقية تماثل صلاحيات حاكم جبل الدروز، لكن بوجود مجلس نيابي.

أما فيما يتعلق بالانتخابات فقد أحال دستور 1928 هذا الأمر إلى القانون، ولم يعطِ أي تفصيل عنه.

5.2.2 لواء إسكندرون وخيار اللامركزية اللامتناظرة

في الجمعية التأسيسية لعام 1928، مثل لواء إسكندرون أربع نواب منتخَبين، وكان هذا اللواء يتمتع حينها بصفة سنجق.¹¹⁴ وقد طالب بعضهم نوابه بحكم محلي له يكون مختلفاً عن باقي أشكال الحكم المحلي في سوريا. وعلى هذا فإنّ مناقشات هذا المطلب هي المثال الوحيد لدينا في التاريخ الدستوري لمناقشة خيار اللامركزية اللامتناظرة (أو اللامتماثلة)، التي تعني بإعطاء الأقسام المحلية في منطقة معينة صلاحيات مالية أو إدارية أو سياسية مختلفة عن بقية المناطق.¹¹⁵

ففي الجلسة 13 للمجلس قدم النائب أحمد قره مرسل المداخلة الآتية: لا أتصور أن في مجلسكم العالي من لا يعتقد بأن أحوال سنجق إسكندرون استثنائية. بيد أن شكل وطريقة الإدارة المتعلقة بالمادة التي تم تبينها من قبل الهيئة المخصصة، والمُراد إدخالها للقانون الأساسي كملحق، ليس ذات ماهية تؤمّن روح وأساس تلك الأحوال الاستثنائية [للسنجق]، ولا

113 النظام الأساسي لمجلس المصالح المشتركة، صحيفة لسان الحال، عدد السبت 24 أيار/مايو 1930.

114 الجلسة التاسعة، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

115 Congleton, R. (2015), "Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange and the political economy of decentralisation", in Ahmad, E. and G. Brosio (eds.), Handbook of Multilevel Finance, Edward Elgar Publishing Limited

تُطمئنُ على الإطلاق آمال وتطلّعات أهالي السنّجق. لقد أودعنا وأمّنا موكلونا صفةً وكالتهم بهدف استحصال الاستقلال التام. وبناءً عليه؛ واستناداً على الرغبات العامة لموكلينا الملتزمين بسياسة الرشد، والمدركين لظروف الواقع، والمتحدّين لذات الغاية، ومعتمداً على حرية أفكار ووجدان هذا المجلس العالي؛ أعرض علناً أنّ المادة المُراد إضافتها للقانون الأساسي ملحقةً لا تؤمّن من آمالنا إلا اللفظ الظاهر [لاسم السنّجق]. إنّ لواءنا اليوم لهو حائز على اسم سنّجق / لواء إسكندرون المستقل (أ). وعلى ذلك فإننا نريده أن يتبع لإدارةٍ تُناسب مع هذا مفهوم كلمة (مستقل). وكما ترون فإن هذا التمني ليس بخيالي، بل مطلب حقوقي ومنطقي للغاية، وهو حقّ وادعاء له نظراؤه [في العالم]. وإننا مقتنعون بأن هيتتكم الجليلة سوف تدقّق في هذا الطلب بفكر ونظر يراعي حرمة الآمال الشعبية، وسوف تنعم علينا بهذا الحق. وإنني أعرض بشكل إضافي، ودون أن أرتأي الحاجة للدخول في تفاصيل إضافية؛ بأنه في الواقع الحالي، وبوجود مئات الموظفين غير محصوري العدد داخل سنّجقنا من الأهالي المحلية وممن يتقنون لغتنا، لا يوجد أي مأمور من السنّجق ضمن الإدارة العامة السورية. وهذا المثال [الحال]؛ إن لم يكن معطوفاً على مقصد معيّن؛ فإنه يثبت تباعداً طبيعياً بين سوريا والسنّجق. إنّ استقلال سنّجق إسكندرون المستقل لا يتضمّن على الإطلاق معنّى بالانفكاك عن الجامعة السورية. إنني أقبل وأسلم بوجودنا داخل الجامعة السورية؛ إلا أنني أطالب بتوثيق الاستقلال التام بما يطمئن أحوالنا الخاصة، وأن ينصّ القانون الأساسي بشكل صريح على شكل الإدارة هذا.¹¹⁶

وقد أعرب النائب صبحي الحسيبي عن تعاطفه مع هذا المطلب، فقدم اقتراحاً لاستبدال المادتين الأولى والثانية من الدستور بالمادتين التاليتين: إن سوريا المؤلفة من المدن الأربعة وملحقاتها، ومقاطعة جبل الدروز، ومقاطعة العلويين، والبلاد التي ضُمَّت إلى لبنان الصغير، هي دولة واحدة لا تتجزأ، ولا يجوز التنازل عن شيء من أراضيها. ولا يحق لمقاطعة من المقاطعات السورية أن تعقد اتفاقاً ما بدون موافقة المجلس النيابي السوري.

كما أعرب النائب عز الدين الحلبي أيضاً عن تعاطفه مع مطلب قره مرسل، قائلاً: بما أن لواء إسكندرون يتشكل من عناصر مختلفة، وأقوام متباينة، أؤيد كلام أحمد بك بمنح اللواء استقلالاً إدارياً ومالياً، وأرجو أن توضع مادة في القانون تؤيد ذلك.¹¹⁷

وقد لاقى هذا التعاطف صدئاً عند نائب آخر من لواء إسكندرون، هو موسيس ديركالوستيان، الذي قال: أؤيد اقتراح عز الدين أفندي حول وضعية سنّجق إسكندرون وأطالب بوضع الاقتراح من الآن بموضع المذاكرة. وقد قمت في الأساس بتقديم اقتراح في هذا الخصوص إلى لجنة القانون الأساسي لكن اللجنة لم تقبله، وكذا فإن بعض السادة النواب لا علم لديهم بأن هكذا اقتراح قد تمّ تقديمه. إن هذا المجلس وحتى إن لم يقبل حقنا هذا، لن نقوم في أي وقت بالتخلي عن حقوقنا.¹¹⁸

أمّا النائب زكي بك الخطيب فقد رأى في مداخلة موسيس تهديداً لوحدة البلاد، وردّ على صاحبها باسم اللجنة الدستورية قائلاً: أما قول الأخ موسيس أفندي فأنا أجيبه عليه بكلمة ثانية أرجو ألا يلجئنا إلى كلمة بعدها، فالأخ قال: إن اللجنة لم تقبل اقتراحه، وقال: إن هذا

116 أحمد قره مرسل، الجلسة 13، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

117 الجلسة 13، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

118 الجلسة 13، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

المجلس إذا لم يقبل اقتراحه أيضاً فإنه ما زال يحتفظ برأيه، وإنه يكاد لا يعترف بقرار المجلس. إن هذا المجلس لا يقبل تهديداً، فهو مردود عليه. ولذلك أقترح على موسيس أفندي ألا يخرج عن الصدد بهذا الشكل المؤلم لعواطف الأمة بأسرها.

وكان رد فوزي الغزي على ما تقدم به قره مرسل، أنّ هذه القضايا يجب أن تعالج بقانون ولا تُناقش في الدستور، وأحاله إلى المادة 109 من الدستور التي تنصّ على أنّه: تحدد مناطق الإدارة واختصاصاتها بقانون خاص تراعى فيه الحالة الخاصة ببعض المناطق. وتعطينا إحالته هذه تفسيراً للمقصود ببعض المناطق في هذه المادة. أمّا الأخ النائب أحمد بك قره مرسل فقد قال: إن المادة الموضوعية في الدستور لا تطمئن الأهلين في إسكندرونة، ولكن من الغريب أننا بينما نبحث في الدستور، ونتذكر في كيان البلاد السياسي، يقول حضرة النائب ويذكر قضية تافهة كقضية الموظفين. لا أظن أنّ مسألة كهذه يجب أن تثار من على هذا المنبر في أوقات عصبية كهذه. إن هذه الأمور كلها ثانوية تافهة يجب أن تعالج في قوانين الولايات لا في الدساتير. إن المادة 109 الموضوعية في صلب الدستور تشمل لواء إسكندرون، وقد حضر جلسات اللجنة نواب عن إسكندرون، وبعد أن تناقشنا في الموضوع جلياً وضعنا هذه الفقرة في صلب هذه المادة على أن نفسرها بتقرير خاص. أما إذا شاء نائب من النواب أن يخرج على هذا الاتفاق فيمزّق هذه البلاد ويجزّئها، فمشيئته لن تحقق بإذن الله. إخواني! لقد قال موسيس أفندي نائب إسكندرون الآخر: إنه قدم إلى اللجنة اقتراحاً، وإن هذا الاقتراح رُفِضَ، وإن بعض الأعضاء لم يطلعوا عليه، فأنا لم أفهم ما معنى قوله: إن بعض أعضاء اللجنة لم يطلعوا عليه، مع أن التقرير قدّم إلى اللجنة علناً، وسُجِّلَ في سجلّ اللجنة وتقرّر رفضه بإجماع الآراء، وهذا أن الاقتراح هو لواء إسكندرون لواء مستقل في إدارته، وله امتيازات خاصة في ماليته وطرز إدارته، ويجب أن تكون اللغات الرسمية فيه العربية والتركية والإفرنسية، فهل كانت اللجنة على خطأ في رفضه؟ لا أظن ذلك.

وكما أسلفنا، فإنّ سلطة الانتداب أعطت فيما بعد لواء إسكندرون استقلاله كدولة، لكنها لم تربطه بالدولة السورية، بل أبقت ارتباط الدويلات التي فرضتها عبر مجلس للمصالح المشتركة الذي يديره الانتداب ويرأسه.

5.2.3 اللامركزية الاقتصادية

لم يفصل مشروع دستور 1928 اللامركزية الاقتصادية، بل أكد على مركزية قوانين الضرائب، إذ نصت المادة 98 منه على ما يلي: تُفرض الضرائب لأجل المنفعة العامة. لا يجوز وضع ضريبة وجبايتها في سوريا إلا بموجب قانون شامل تنطبق أحكامه على كلّ الأراضي السورية دون استثناء، ولا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها أو الإعفاء منها إلا بقانون. فيما أزالنا نسخة قانون 1930 الإشارة إلى مركزية قانون الضرائب واكتفت بالنص التالي للمادة نفسها: تفرض الضرائب لأجل المنفعة العامة. ولا يمكن جبايتها أو تحويلها أو إلغاؤها إلا بقانون. ولا يجوز إعفاء أحد من إحدى الضرائب إلا بقانون. كما لم تعزز دساتير الدويلات التي رافقت دستور 1930 التعاون أو التكامل الاقتصادي بين هذه الدويلات، وبين ما حدّده بدولة سوريا، وأبقى مجلس المصالح المشتركة سيطرته على حساب مداخل الدول أعضاء المجلس، مع اقتطاعه لمصاريف الانتداب من هذه المداخل، دون إعطاء الحق للممثلين ضمن هذا المجلس في مراقبة هذه المصاريف، فقد جاء في المادة الثانية من نظام مجلس المصالح المشتركة على: المادة 2- إن حساب إدارة مداخل ومصاريف دوائر المصلحة المشتركة بين الدول المشمولة بالانتداب، المنشأ بموجب

هذا القرار لفحصه. وتَبَّعُ الخطة ذاتها بشأن الحساب النهائي للسنة المالية المقفلة. لا يُجرى أدنى تعديل في الوقت الحاضر في الأحكام المتعلقة بوجود هذا الحساب وسييره. لا تخضع الحصص المقدمة لمصاريف الانتداب الملكية والعسكرية لفحص المجلس.¹¹⁹

5.3 الأقليات واللامركزية في مشروع دستور 1928 ودستور 1930

في مداولات دستور 1928، ولا سيما في نقاش قضية حقوق الأقليات فيه، تتجلى بقوة رغبة الانتداب الفرنسي في تعميق انقسام سوريا أرضاً ومجتمعاً. وكانت هذه القضية أحد محركات النقاش الأساسية، وعاملاً حاسماً في خياراته للنصوص الدستورية. فبالإضافة إلى الممارسات والقوانين التي عززت الانقسامات الطائفية في سوريا، فقد أسهمت حدود الدويلات التي فرضتها فرنسا أيضاً في تعزيز الانقسام الطائفي، وانعكس هذا الأمر على مشروع دستور 1928 بإشارته إلى الأقليات الدينية فقط، دون الطائفية. ففي خطابه حول الأسباب المؤجبة للدستور؛ أشار فوزي الغزي إلى هذا الأمر بقوله: ثم تناولت [اللجنة الدستورية] بحث الأقليات الدينية في عدة بنود، فحظت حقوقها المدنية والسياسية طبقاً للمبادئ العامة التي أوجبها العدل وأقرتها جميع الدول بعد الحرب العالمية الكبرى.¹²⁰

ومع أنّ المادة السادسة من مشروع دستور 1928 أكدت على تساوي السوريين جميعاً، في نصّها على أنّ: السوريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف، ولا تميّز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو المذهب؛ فإنّ النقاشات تعكس أنّ بعض النواب -ولا سيّما الذين ينتمون إلى الأقليات الدينية- رأوا في بعض بنود الدستور الأخرى -مثل تحديد دين الرئيس بالإسلام- تمييزاً ضدهم، بل وأنّ ذكّر موضوع الأقليات في الدستور بحد ذاته هو خرق لمبادئ الديمقراطية، كما عبر عن ذلك النائب فائز الخوري بقوله: ويقول غيرهم خارج المجلس وفي كل مكان: الأقليات الدينية يجب أن تحفظ حقوقها رعاية للديمقراطية. ولكن إذا رجعنا إلى مبادئ الديمقراطية نرى أنه لا يجوز البحث في الأقليات.

وتناول مشروع دستور 1928 موضوع حقوق الأقليات بشكل رئيس في ثلاث مواد إضافية، هي المواد 28 و37 و113 منه. فالمادة 113 تنص على أنّ تدار أمور العشائر من قبل إدارة خاصة تحدد وظائفها في قانون تراعى فيه أحوال العشائر الخاصة. والمادة 28 تنص على أنّ حقوق الأقليات الدينية محفوظة، ولهذه الأقليات حق إنشاء المدارس لتعليم أطفالها لغاتها، على ألا تخالف بذلك المناهج العامة التي تعيّن قانوناً. والمادة 37 تنص على أن يراعى في قانون الانتخاب أصول التصويت السري وتمثيل الأقليات الدينية. ومن اللافت هنا الإشارة إلى اللغات ضمن بند حقوق الأقليات الطائفية، مما يشي بأن المقصود ربما كان السريانية والآشورية والأرمنية، وليس الكردية.

119 صحيفة لسان الحال، عدد السبت 24 أيار/مايو 1930.

120 الجلسة 12، من جلسات المجلس التأسيسي لعام 1928.

وفيما لم يثر تخصيص العشائر بإدارة خاصة أيّ نقاش أو اعتراضات؛ فإنّ قضية التعليم وعدم تخصيص الطوائف أثارت الكثير من النقاشات. ورأى بعض النواب -كالنائب جورج صحنواوي- في إغفال ذكر الطوائف أمراً إيجابياً، في قوله: فيما يخصّ الأقليات، لقد أظهرت اللجنة الكريمة كل حكمة تشكر عليها؛ لأنها دونت مشروع الدستور بخصوصها على أساس الأقليات الدينية مغفلةً ذكر الطائفية، وهذا أمر جدير بالانتباه، ضروري في زماننا الحاضر، كيما تكون جميع عناصر هذا الوطن ممثلة تمثيلاً عادلاً. وإنني متيقن أنه من السهل حين المناقشة بمواد الدستور أن أقرّر هذه القضية طبقاً لرغائب الطوائف حباً بإيجاد الوئام فيما بينها، ولإنالة كل منها حقوقها طبقاً لمبادئ أقرتها الدول.

أما النائب نقولا جانجي فقد أبدى اعتراضه الشديد على هذا الأمر، وقال: لا بد لي أن أظهر استغرابي من كلمة رُدّدت كثيراً في المشروع ولم أدرك ما المراد منها، وهي كلمة (الأقليات الدينية). فهل أرادت اللجنة بذلك إلغاء الطائفية، أم عدم الاعتراف بغير الأقليات الدينية؟ لا أعلم، ولكن مهما يكن الأمر، فهذا التعبير ليس فقط يناقض المادة (6) التي اعترفت بجميع أنواع الأقليات، سواء أكانت عرقية لغوية أو دينية. على أنه مهما يكن فالأقلية تطلب أن تحفظ لها حقوقها في الدوائر والوزارات أسوة بالدستور اللبناني... أقليات دينية؟ فتمثيل الطوائف إذاً سيلغى؟ ولماذا؟ إذا كانت الطوائف نفسها متفقة على توزيع الكراسي فما هو السبب يا ترى في إصرار اللجنة على إلغائها؟.

بل إنه رأى في الأمر إضعافاً للأقليات، وإثارة للخلافات فيما بينهم، وحرماناً لحقوق بعضها: إن بقاء الطائفية لا يضر بالأكثرية شيئاً، ولكنّ إلغائها يضر بالأقليات كثيراً، ولا أظن أن اللجنة فاتها هذه النقطة، وإلا فبماذا تبرر عملها؟ لنكن صريحين. إن إلغاء الطائفية ستكون نتيجته -إذا لم نقل غايته- إضعاف الأقليات المسيحية وحرمان بعض الأقليات الأخرى من التمثيل... يُحرم من التمثيل العلويون لأنهم ليسوا بأقلية دينية، ويضعف المسيحيون بما يفتح بينهم من باب الانشقاق والتزاحم... إنّ قانون الانتخابات الأخير نفسه لم يضمن للأقليات تمثيلاً صحيحاً، والدليل أن مرشحي الطوائف لم يفز أحد منهم على محسنته الوحيدة هي تقييد سلطان الأكثرية، وهذا ما يظهر تريد اللجنة محوه. وأنهى مداخلته بالتأكيد على تمسكه بالحقوق التي منحها القانون القائم، والذي أقره الانتداب: إننا جئنا لهذا المجلس وللطوائف والأقليات حقوقاً، فلن نرجع وقد أضفنا لها هذه الحقوق. توزيع الكراسي على النسبة التي جاءت في قانون الانتخاب الأخير لا بد منه، ولا بد أن يذكر في صلب الدستور لأنه حق لا منحة.

في المقابل عبّر بعض النواب -كالنائب شكري الجندي- عن تخوفه من أن تصبح الإشارة إلى الأقليات الطائفية أداة شر، مفضلاً أن تُعالج حقوق الطوائف ضمن القانون وليس الدستور، فقال: أيها السادة، كم كان مؤلماً أن يدور البحث حول الأقليات والكثرة في مجلس كان يعول عليه أبناء البلاد ألا يكون آلة شرّ، وكم كان مؤلماً أن يدور الحديث حول أقلية تطلب الحقوق كأن هنالك كثرة تريد أن تبتلعها، وأن الأمر دار على حقوق الأقليات فيما يتعلق بالانتخابات، وقد كان بالإمكان البحث في هذه النقطة أثناء المذاكرة بقانون الانتخاب، إذ إنّ الآن ليس موضعه، وأنا نبحث في قبول المشروع على صورته الإجمالية.

وأما فائز الخوري فقد رأى أنّ التطرق إلى الطائفية سيكون كأنه وقوع في أمر النقيضين، فإننا نطلب الوحدة من جهة ونطلب التفرقة. ورغم إقراره بأن هنالك حالة مجتمعية تقتضي الإشارة إلى حقوق الأقليات؛ فقد رأى أنّ الأمة لم تصل بعد إلى المستوى الذي لم نستطع فيه أن نقول: إنّنا كلنا إخوان، وإنّ الدين لله والوطن للجميع.

وربّما كانت مخاوف أمثال هؤلاء النواب مسوّغةً، من جهة أنّ الإشارة إلى تمثيل الأقليات الطائفية هي في الأصل رغبة فرنسية؛ ذلك أنّ المندوب السامي الفرنسي أصدر دستور 1930 واستبدل فيه عبارة تمثيل الأقليات الدينية -في المادة 37 منه- بعبارة تمثيل الأقليات الطائفية، وعبارة حقوق الأقليات الدينية محفوظة -في المادة 28 منه- بعبارة حقوق الطوائف الدينية المختلفة مكفولة.

كما تلقت المادة المتعلقة بتعليم اللغة انتقاداً لحصرها تعليم اللغة للأطفال فقط؛ فأعرب النائب نقولا جانجي عن اعتراضه بالقول: قد سطرت المادة (28) للأقليات حق تعليم لغاتها، إلا أنها حصرته بالأطفال. إنّ الغاية من تعليم لغة ما لا تنحصر في تلقين مبادئ الهجاء في تلك اللغة، وما اللغة إلا واسطة يختارها المرء أو الجماعات لتثقيف نفوسهم وتوجيه أفكارهم نحو مُثُلٍ أسمى، نحو مدنية معلومة يعتقدون أنّ منها السعادة التي هي غاية الإنسان في هذه الحياة الدنيا! حرية تعليم اللغة من حرية الفكر، فمن مسّها فإنه يجرح أنبل مبادئه المدنية العصرية، ألا وهو مبدأ القوميات التي بموجبه تطالب سوريا بحريتها واستقلالها.

من هذه النقاشات يتضح أنّ أحد أسباب اعتراض بعض النواب على إسقاط الطائفية هو الإشارة إلى الأقليات العرقية بصفتها الطائفية، وليس العرقية. فالاعتراض على موضوع الطائفية واللغة لم يأت مثلاً من نواب الساحل أو السويداء، بل إنّ بعض النواب المسيحيين كانوا مؤيدين بشكل كبير لإسقاط الطائفية. وإنّما جاء الاعتراض الأكبر من النائب الأرمني الذي رأى في الأمر تهديداً لحقوق الأقلية العرقية الأرمنية.

وقد أتى نص المادة 28 مختلفاً في دستور 1930، ليس فقط من جهة استبدال الأقليات الدينية بالطائفية؛ بل أيضاً من جهة استبدال حقّ الأقليات بتعليمها لغتها لأطفالها، بحقّها بتعليم أحداثها بلغتهم الخاصة، أي أن كل مواد التعليم يمكن أن تكون بهذه اللغة. كما أنه أزال قيد التقيد بالمناهج العامة، فنصت المادة على أنّ: حقوق الطوائف الدينية المختلفة مكفولة. ويحق لهذه الطوائف أن تنشئ المدارس لتعليم الأحداث بلغتهم الخاصة، بشرط أن تراعي المبادئ المعينة في القانون.

6 اللامركزية في دستور 1950

جاءت نهاية حقبة الانتداب الفرنسي بعيد انتهاء الحرب العالمية الثانية، وضمن إطار عالمي وإقليمي وداخلي شديد التعقيد. فعلى الصعيد العالمي برز دور حاسمٍ لقطبين منتصرين جديدين، هما الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي، بعد انخفاض الوزن النسبي عالمياً لرموز الاستعمار القديم: بريطانيا وفرنسا. وعلى المستوى الإقليمي كانت مقدمات عملية إحداث وطنٍ قومي لليهود في فلسطين، وتشريد الشعب الفلسطيني في مرحلة اللمسات

الأخيرة، وكان احتدام الصراع على أشده بين الدول الكبرى والإقليمية لملء الفراغ الذي نتج عن خروج بريطانيا وفرنسا مُنهكتين من الحرب العالمية الثانية، الأمر الذي تجلّى في سياسة المحاور (المحور الهاشمي في العراق والأردن، والمحور السعودي-المصري، والمحور التركي-الإيراني الناشئ).

كلّ ما سبق كان ينعكس موضوعياً على بلد حديث النشوء -بالمعنى السياسي- كسوريا، من خلال بروز تيارات وأحزاب سياسية تعبر عن هذه المتغيرات التاريخية والإيديولوجية الكبرى، وتحاول أقلمتها مع الواقع الموضوعي المعاش.

وفي هذه الفترة برزت الأحزاب والكتل السياسية المشبعة بالشعارات الإيديولوجية الكبرى، سواء القومية أو الإسلامية أو الاشتراكية، والمتأثرة بمتغيرات الإقليم والداخل، ودخلت في منافسة كبرى تحت مظلة الإيديولوجيات تلك. وكان من أهم هذه التيارات التيار القومي ممثلاً بأحزاب مثل البعث العربي، والعربي الاشتراكي، والقومي السوري الاجتماعي، والتيار الإسلامي ممثلاً بالإخوان المسلمين بشكل رئيس، والتيار الشيوعي ممثلاً بالحزب الشيوعي السوري، إضافة إلى تيارات ليبرالية كان أثرها السياسي أكبر من أثرها الإيديولوجي، كحزب الشعب، والحزب الوطني.

هذه الظروف العالمية والإقليمية -التي رافقت الولادة الثانية لسوريا الحديثة- قد جعلت من مناخها السياسي مناخاً شديداً الاضطراب، ومتأثراً إلى درجة كبيرة بأيّ متغير إقليمي. فانخرطت سوريا بعد سنتين من ولادتها في حرب مع إسرائيل حديثة النشوء، وشهدت أول انقلاب عسكري قاده العقيد حسني الزعيم في آذار/مارس 1949، ليهزّ الديمقراطية الناشئة. ثم شهدت البلاد انقلاباً ثانياً في آب/أغسطس من العام نفسه قاده سامي الحناوي، ليتلوه بعد أشهر قليلة انقلاب العقيد أديب الشيشكلي بتاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1949.

وفي هذه الظروف التاريخية المضطربة، جاءت ولادة دستور 1950، وكان الدستور الأول بعد الاستقلال، والثالث للبلاد بعد دستوري 1920 و1930. وكان الدستور الأخير -دستور 1930- هو السائر لسوريا منذ وضعه، واستمرّ في فترة ما بعد جلاء الفرنسيين عن سوريا بتاريخ 17 نيسان/إبريل 1946، وفي هذا التاريخ ألغيت المادة 116 منه، المتعلقة بسلطة الانتداب، والتي كانت مثار جدل وصراع بين القوى الوطنية السورية وسلطات الانتداب الفرنسية كما ذكرنا. واستمر دستور 1930 حتى تاريخ 11 نيسان/إبريل 1949 موعد انقلاب حسني الزعيم، الذي أصدر المرسوم رقم 2 القاضي بحلّ المجلس النيابي وتشكيل لجنة دستورية لوضع دستور جديد للبلاد. ولم يدم هذا الوضع طويلاً حتى جاء انقلاب سامي الحناوي بتاريخ 14 آب/أغسطس 1949، الذي أعيد بعده هاشم الأتاسي رئيساً للبلاد، وتمت الدعوة لانتخاب جمعية تأسيسية. ثم جاء انقلاب أديب الشيشكلي بتاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1949، لتستمر الجمعية بأعمالها التي كانت قد انطلقت بتاريخ 12 كانون الأول/ديسمبر 1949، واستمرت حتى أصدرت دستورها بتاريخ 5 أيلول/سبتمبر 1950.

تشكلت أول جمعية تأسيسية منتخبة ديموقراطياً بعد الاستقلال من 114 عضواً موزعين على الكتل السياسية في ذلك الوقت على النحو الآتي: عصبة العمل القومي، جماعة الشهبندر،¹²¹ حزب الشعب، الحزب الوطني، التنظيمات الدينية، الحزب السوري القومي الاجتماعي، الحزب التعاوني الاشتراكي، حزب البعث العربي، الحزب العربي الاشتراكي، المستقلون ومن بينهم العشائر. ويذكر الدكتور أمين إسبر¹²² أنه كان من بين المستقلين تقدميون واشتراكي. زد على ذلك أن الحزب الوطني قاطع الانتخابات، لكن بعض أعضائه ترشح كمستقل.¹²³ ثم انتخبت الجمعية التأسيسية لجنة لصياغة الدستور من جميع الكتل الحزبية والمستقلين في الجمعية باستثناء الكتلة الجمهورية،¹²⁴ وبلغ عدد أعضائها 33 عضواً.¹²⁵ واجتمعت اللجنة اجتماعها الأول في 4 كانون الثاني/يناير 1950، وانتخبت ناظم القدسي رئيساً لها، وزكي الخطيب نائباً له، وعبد الوهاب حومد مقرراً لها.

طرحت لجنة الصياغة مشروع الدستور لأول مرة بتاريخ 15 نيسان/إبريل 1950، وأضعة مقدمة لا تتحدث عن اللامركزية ولا عن المحافظات بتاتا، على عكس مَصْبَطَةِ الأسباب المُوَجِّهَةِ التي وضعها دستور 1920، والذي أكد على الشكل الفيدرالي وعلى اللامركزية بشكل واضح في نصوصه. يقول نص المقدمة (الديباجة): نحن ممثلي الشعب السوري العربي، المجتمعين في جمعية تأسيسية بإرادة الله ورغبة الشعب الحرة، نعلن أننا وضعنا هذا الدستور لتحقيق الأهداف المقدسة التالية:

إقامة العدل على أسس قويمية، حتى يُضْمَنَ لكل إنسان حقه دون رهبة أو تحيُّز، وذلك بدعم القضاء وتوطيد استقلاله.

نَشْرُ روح الإخاء والتسامح بين المواطنين في ظل حكمٍ جمهوريٍّ ديمقراطي حرٍّ، حتى يشعر كل إنسان أنه جزء في بنية الوطن، وأن الوطن في حاجة إليه.

ضمان الحريات العامة الأساسية لكل مواطن، والعمل على أن يتمتع بها فعلاً في ظل القانون والنظام، لأن الحريات العامة هي أقدس المعاني التي تتمثل فيها مفاهيم الشخصية والكرامة الإنسانية.

دعم واجب الدفاع عن الوطن والجمهورية والدستور، وذلك بمساهمة كل مواطن بدمه وماله وعمله، حين يقتضي الواجب الحفاظ عليها.

121 عبد الرحمن الشهبندر كان شخصية وطنية تعرضت لخلافات كبيرة مع الكتلة الوطنية، أدت إلى مقتله واتهام أعضاء في الكتلة الوطنية، ثم بُرِّئوا لاحقاً، وأصبح له أتباع في الجمعية التأسيسية.

122 أمين إسبر، تطور النظم السياسية والدستورية في سوريا بين العامين 1946 و1973، دار النهار للنشر، بيروت 1979.

123 زيدون الزعبي، الدين والدولة بين التيارات الليبرالية والتيارات المحافظة، مركز عمران، إسطنبول 2020.

124 محضر اجتماع الجمعية التأسيسية لدستور 1950، تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1949.

125 أعضاء اللجنة هم: شاكر العاص، عبد اللطيف يونس، عبد الوهاب حومد، علي بوظو، عارف الطرقي، عبدالله تامر، عبد الحميد الدويدري، عصمت شاهين، عبداللطيف المقداد، عبد اللطيف السباعي، مصطفى السباعي، ناظم القدسي، لطيف غنيمية، منير العجلاني، محمد خير الحريري، قاسم الهندي، جميل العبدالله، محمد الشواف، قدري المفتي، فيضي الأتاسي، هائل السرور، عبد الوهاب سكر، حكمت الحراكي، حامد ناجي، أنور إبراهيم باشا، رزق الله أنطاكي، حامد منصور، أحمد قنبر، دهام الهادي، راتب الحسامي، إسبر يازجي، جاد الله عز الدين، زكي الخطيب. وقد انسحب أحمد قنبر وجاء بدلاً منه رئيس الملقى، ثم انسحب عبد اللطيف السباعي وجاء بدلاً منه سعيد حيدر، وانسحب فيضي الأتاسي فحل محله جلال السيد.

تحرير المواطنين من ويلات الفقر والمرض والجهل والخوف، بإقامة نظام اقتصادي واجتماعي صالح يحقق العدالة الاجتماعية، ويحمي العامل والفلاح، ويؤمن الضعيف والخائف، ويوصل كل مواطن إلى خيرات الوطن.

كفالة المساواة في الواجبات العامة والحقوق التي قررها الدستور ونصت عليها القوانين، وبصورة خاصة المساواة في الضرائب بنسبة تصاعدية، حتى تكون مساواة في التضحية والقدرة على المساهمة.

تقوية الشخصية الفردية، وتثقيفها، وتعهدتها، حتى يشعر كل مواطن أنه المسؤول الأول عن سلامة الوطن، وعن حاضره ومستقبله، ويعرف أنّ الوطن هو الحقيقة الخالدة الباقية، وأنّ السوريين جميعاً أمناء عليها حتى يسلموها إلى أولادهم وأحفادهم موفورة الكرامة، منيعةً عزيزة الجانب، ويكون ذلك بتثقيف الشعب ثقافة وطنية صحيحة، وبنشر التعليم، وتسهيل أسبابه، وبتبث المبادئ الأخلاقية القويمة، وتنمية الشعور الاجتماعي والتضحية في سبيل المجموع. ونعلن أنّ شعبنا السوري هو جزء من الأمة العربية بتاريخه وحاضره ومستقبله، يتطلع إلى اليوم الذي تجتمع فيه أمتنا العربية في دولة واحدة، وسيعمل جاهداً على تحقيق هذه الأمنية في ظل الاستقلال والحرية. ونعلن أنّ هذه المقدمة جزء لا يتجزأ من هذا الدستور، ووضعت لتذكر المواطنين بالمبادئ التي قام عليها قانونهم الأساسي. وإننا، نحن ممثلي الشعب السوري العربي، لنضرع إلى الله العليّ حتى نحقق مُثلنا العليا، ونعيد بناء المجد العظيم الذي شاده أسلافنا العظام، ونرسم لأبنائنا وأحفادنا طريق السؤدد والعز.¹²⁶

ويُشبهُ هذا الدستورُ الدستورَ السابقَ عليه 1930 في أنّه لم يذكر كلمة (اللامركزيّة) في بنوده، ولم تحظ اللامركزية بمناقشات مؤثرة كثيراً في مداوات اللجنة الواضحة له؛ لأسباب نذكرها لاحقاً. لكنّ هذا الدستور يتقدّم على سلفه بتقديمه نصوصاً في اللامركزية، بل إنّه أفرد فصلاً كاملاً من فصوله هو الفصل السادس، والمواد 126 حتى 131 ضمناً، للحديث عن مضمون اللامركزية، أو الحكم المحلي، تحت عنوان (التقسيمات الإدارية).

تحدثت المادة 127 عن جوهر اللامركزية كونها تضع شرطاً للقانون هو توسيع اختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح في المركز والمحافظات. كما تحدثت المادة 126 عن تقسيم المحافظات، وتحدثت المادة 128 عن آليات انتخاب مجلس المحافظة وشروط التعيين فيه. أمّا المادة 129 فحددت مهامّ مجلس المحافظة وصلاحياته، وتحدثت المادة 130 عن موارد المحافظات، وفي فصل (المالية) تحدّث الدستور -في المادة 135 منه تحديداً- عن موازنات المحافظات.

ولفهم مضمون اللامركزية في هذا الدستور، نرى أنّه من المهم الوقوف على القرار رقم 5 - ل ر الذي أصدره المندوب السامي في بيروت بتاريخ 10 كانون الثاني/يناير 1936، ونظّم فيه قضية الحكم المحلي آنذاك. فقد حال القرار دون أيّ عملية انتخاب محلية للمحافظ، بحيث أصبح المحافظ معيّناً بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء، في حين كان مجلس المحافظة مؤلفاً من أعضاء منتخبين ومعيّنين من المركز بطريقة تضمن تمثيل الأقليات. أما في قضية (المالية) فقد نصّت المادة 42 على أنه يجوز للوزير ذي الشأن في أي وقت كان، بشرط الاحتفاظ بالحقوق

126 محضر اجتماع الجمعية التأسيسية، تاريخ 15 نيسان/إبريل 1950، الجلسة 21.

المكتسبة، أن يلغي أعمال المحافظ أو أن يعدلها¹²⁷. كما لم يحدد هذا القرار أيّ أحقيّة في تحصيل الضرائب والرسوم المحلية. كما أن هذا القرار أتاح للوزير المختص أن ينقض أي قرار يتخذه المحافظ بأي من التعيينات التي يجريها في مختلف دوائر المحافظة.¹²⁸

نخلص من هذا إلى أنّ دستور 1950 جاء على خلفية دستور لم يتطرق إلى اللامركزية من جهة، وعلى خلفية قرار شديد المركزية من جهة أخرى، وعلى شعور عامّ خلفته السياسات الفرنسية بأنّ اللامركزية هي واحدة من أدوات التقسيم، الأمر الذي انعكس على مداولات الدستور والنصوص النهائية فيه، رغم أنه أدرج موادّ تعزز اللامركزية بشكل لم نره بعد ذلك في أيّ من الدساتير السورية اللاحقة حتى يومنا هذا.

نستعرض فيما يلي أبعاد اللامركزية الثلاث في دستور 1950.

6.1 أبعاد اللامركزية في دستور 1950

6.1.1 اللامركزية السياسية

كان النزوع نحو اللامركزية السياسية واضحاً في دستور 1950 عبر المادة 128 منه التي تنص على أنه يُؤلّف في كل محافظة مجلسٌ ينتخب ثلاثة أرباعه ويُعيّن الرُّبْع الباقي. يحدد القانون مدة المجلس وعدد أعضائه وأصول الانتخاب والتعيين¹²⁹ كما يحدد القانون مدة وصلاحيات المجلس. ويُنْتَخَب مجلس المحافظة رئيساً ومكتباً تنفيذياً.¹³⁰ كما حدد الدستور آلية تعيين رئيس مجلس المحافظة عبر الانتخاب المباشر من قبل المجلس، وليس تعييناً كما كان الأمر معمولاً به قبل العام 1950. زدّ على ذلك أنّ الدستور حدد الأساس القانوني في توسيع اختصاصات السلطات المحلية كما تذكر المادة 127،¹³¹ والذي كان يعني -في الغالب- أن الدستور قد حدد الحد الأدنى من الصلاحيات وليس الحد الأقصى، وربما عنى المشرعون بمصطلح (توسيع الاختصاصات) مصطلح (التفريع) أو Subsidiarity.

إلا أنّ من المؤكّد أنّ المشرعين لم يحاولوا أن يذهبوا بعيداً في اللامركزية السياسية، لأسباب نوردها لاحقاً. فمن جهة كان رُبْع المجلس معيّناً من المركز، من دون أن يحدد الدستور من يقوم بتعيين هذا الرُّبْع، وليس واضحاً إن كان التعيين سيكون من السلطة التشريعية أم السلطة التنفيذية أم كليهما. أضف إلى ذلك أنّ الدستور لم يعط المحافظات صلاحياتٍ فرض ضرائب، معتبراً بذلك أنه يمنح مجلس المحافظة سلطات تشريعية. وتشير محاضر اجتماعات الجلسة 59 إلى اعتراض النائب حسني البرازي -وهو حمويّ- على أيّ صلاحياتٍ إضافية للمجالس، بقوله: ... أهديت شيئاً من التحوُّفِ بشأن موضوع مجالس المحافظات وإعطائها الصلاحيات الواسعة،

127 القرار رقم 5 - ل "ر" الذي أصدره المندوب السامي في بيروت بتاريخ 10 كانون الثاني/يناير 1936، المادة 42.

128 المصدر السابق، المادة 30.

129 دستور 1950، المادة 128.

130 المصدر السابق، المادة 128.

131 المصدر السابق، المادة 127.

كحقّ فرض رسوم محلية، بالنظر للاعتبارات التي يعرفها الإخوان في هذا المجلس الكريم. وقد رأيت أن اللجنة نفسها تبدي أيضاً تخوّفها، وذلك في الفقرة الأخيرة التي تقول فيها: يشترط في هذه الرسوم ألا تعيق انتقال الأشخاص، ومرور الأموال بين المحافظات، فهذا القيد الذي رأت اللجنة المحترمة وضعه دليل صريح على تخوّفٍ فيها من أن تتطور الأمور إلى وضع لا تريده هي ولا يرضاه هذا المجلس. وأمّا الأسباب التي أوردتها قبلاً، فأرى أن أعود فألفت نظر الإخوان الأكارم إليها، وهي أنّ كلّ بلدٍ من هذا الوطن يُعَدُّ بمجموعه محافظةً واحدة؛ بعض اعتبارات وعوامل تدعو كثيراً من الناس لأن يقولوا: نحن لا نريد الارتباط، ولا نريد إحالة المعاملات، ولا شكّ أن ذلك هو نتيجة دعايات مغرضة تمت في السابق عن طريق الأجنبي، ونتيجة لأوضاع لا أريد التبسط في بحثها الآن، ولكنني أرى -كما قلت- في هذه المادة، وفي إعطاء الصلاحيات بهذا الشكل الواسع إلى مجلس المحافظة، وعدم تحديدها بقانون يصدر عن المجلس النيابي الذي قلنا إنّهُ يمثّل ثلاثة ملايين من الناس، خطوة غير مستحبة، فلا أرى من حاجة لجعل مجالس المحافظات كأنها تضاهي هذا المجلس بصلاحياته. فاستعمال الصلاحيات على هذا الشكل في هذا الموضوع هو أمر خطير، وأعيد المجلس الكريم واللجنة المحترمين من إقراره، وألفت بوجه خاصّ نظر مقام الرئاسة إلى أنّ المحافظات الصغرى ليس لها من شأن يذكر في هذا الموضوع؛ لأن مواردها المالية، ووضعها، وسكانها، كلّ ذلك لا يوجد ما يبرر قبول مثل هذه الفكرة. وإنني أخشى -دولة الرئيس- أن يُؤوّل هذا الأمر بأن حزب الاكثريّة في هذا المجلس الذين هم بأغليبتهم إنما يمثلون مدينة حلب، المدينة المعروفة بكثرة سكانها، وغناها، نظراً لموقعها الجغرافي؛ يريدون وضع مثل هذه الأمور لصالح مدينتهم، كما أخشى أن يرى بعض الإخوان في هذا الشأن رغبة في عدم اتصال حلب المستمر بدمشق من حيث المعاملات، وهذا أمرٌ يوجد مشاكل طويلة وخطيرة. ولذلك أريد أن يعطيه المجلس الكريم الدليل الواضح على ترفعه عن مثل هذه النظريات والأفكار، وأن يُبقي على وحدة الوطن السوري الذي لا إخاله يعادل أكثر من محافظة أو ربما مدينة كبرى من مدن العالم.

وفي موضع آخر رأى النائب البرازي في منح السلطات المحلية قدرةً فرض الضرائب تحويلاً لها إلى سلطات تشريعية، وعدهُ أمراً خطيراً. أما أكرم الحوراني -وهو حمويّ أيضاً- فكان اعتراضه على تشبيه مجلس المحافظة بالمجلس النيابي الذي تحدّث به مقرّر اللجنة السيد عبد الوهاب حومد في معرض دفاعه عن عدم اشتراط الشهادة العليا في مجالس المحافظات، فقال الحوراني: سيدي الرئيس، لم أرَ حجّةً أوهى من هذه الحجّة بقياس مجالس المحافظات بمجلس النواب، فمجلس النواب له صفة أساسية رئيسة، ونحن إنما توخينا من إنشاء مجلس المحافظة جهة فنية، فلا يصح القياس إذًا بين مجالس النواب ومجالس المحافظات. وإذا كانت مجالس المحافظات ستكون ذات صفة سياسية على نسق المجالس النيابية، فمن الخير أن يُصرّف النظر عن هذه المجالس، وأن يبقى الوضع الراهن الموجود حالياً على ما هو عليه.¹³² من اللافت هنا ثلاثة أمور أساسية: الأول: أنّ قضية اللامركزية كانت تُعدّ قضية فنية وإدارية لإدارة شؤون المحافظة، لا تمثيلاً سياسياً على المستوى المحلي. والثاني: ربط قضية اللامركزية بالأجنبي، أي الفرنسي. والثالث: أنّ وجود حزب الشعب كحزب ممثّل للأكثريّة -والذي كان بغالبيته من حلب،¹³³ بمقابل وجود ضعيف لممثلي دمشق، آخذين بعين الاعتبار أنّ مرشحي

132 محاضر اجتماعات الجمعية التأسيسية، الجلسة 59، تاريخ 30 آب/أغسطس 1950.

133 أمين إسبر، المرجع السابق ص 90-92.

دمشق لم يكونوا كلهم منها، مثل مصطفى السباعي- دفع إلى تبني نصوص اللامركزية كأداة تعزز من قدرة حلب، الوافرة الموارد، على الاستقلال بقرارها المحلي بعيداً عن التبعية لدمشق، الأمر الذي كانت تخشاه المحافظات الأقل غنى مثل حماة. يؤكد هذا الاستنتاج الأخير ما أورده الدكتور إبراهيم دراجي في كتابه الآباء الدستوريون حول احتجاج نواب حلب على موازنة وزارة الأشغال التي كان يرأسها الدمشقي محمد المبارك، والتي خصصت محافظة دمشق بـ45% من الموازنة بمقابل 11.5% لحلب.¹³⁴

ومما يلفت الانتباه أيضاً أنّ الثائب البرازي -وهو ممثل حماة- لم يكن يرى مبرراً للامركزية لكونها تساعد على تحقيق مبدأ التفريع. يقول في مداخلة: دولة الرئيس، أنا كنت قلت فيما يتعلق بالمبدأ بأنني أرى فيه وفي المواد التي أتت بعد هذه المادة، شيئاً من التوسع غير الضروري، وذلك بالنظر إلى الصلاحيات المعطاة لمجالس المحافظات في فرض الضرائب، مما يُعطي لها صفة قانونية. وإنني أخشى أن تكون النتيجة سيئة بالنظر لحالة البلاد وعدم استقرارها وتشعب الآراء، وإلى وجود أفكار في بلادنا لها مشجعون، ولها وناس يدافعون عنها، ولهم عذرهم في أن يتعصبوا لمحافظةاتهم؛ لأن بعض هذه المحافظات قد مرت عليها ظروف كانت فيها مغدورة، وفي مقدمة هذه المحافظات حماة إذا ما قسناها بالمحافظات الأخرى. ولكننا نعلم أنّ دمشق العاصمة، وليس لي الأستاذ علي بوظو إذا ما ذكرت دمشق في هذا الموقف، ألا نعتبر قبول هذه الفكرة الواردة في هذه المادة قبولاً لمبدأ اللامركزية، وإنني أرى أيضاً -كما قلت منذ هنيئة- إعطاء الحق لمجالس المحافظات في فرض الضرائب أمراً غير مستحب، فكأنّ هذه المجالس أصبحت مجالس تشريعية. وهذا أمر خطر، فنحن في بلاد صغيرة، عدد سكانها قليل إذا ما قيس بسكان الدول الأخرى، كما أنّ الوضع السياسي في بلادنا لا يتطلب مثل هذا العمل. وإنني ألفت نظر المجلس الكريم ليكون متبصراً ومتتدأ في خطواته هذه، وذلك أفضل من التسرع. ومع كلّ هذا فقد مرت المادة كما هي دون أن يسجل اعتراض في التصويت على مضمونها، حتى من أكرم الحوراني وحسني البرازي وعبد الرحمن العظم. كما نلاحظ أن نواب الجزيرة أيضاً لم يتقدموا بأي اعتراض على مضمون الفصل المرتبط باللامركزية، ولم يبدر منهم أي تعليق، مما يشي بموافقته على النص المذكور.

6.1.2 اللامركزية الاقتصادية

ظهرت اللامركزية الاقتصادية في المادة 130 من هذا الدستور، التي منحت المحافظات حق فرض الرسوم المحلية دون الضرائب. تنص المادة 130 على أنّ موارد المحافظة تتألف من أ) حصة مئوية يعينها القانون تؤخذ من أصل الضرائب العامة المَجْبِيَّة في المحافظة أو تضاف إليها. ب) الرسوم المحلية التي يفرضها مجلس المحافظة في حدود القانون. ويشترط في هذه الرسوم ألا تعوق انتقال الأشخاص ومرور الأموال بين المحافظات، وألا تقيد حق المواطنين في ممارسة مهنتهم وأعمالهم في أراضي الوطن. وينظم القانون أصول المحاسبة الخاصة لمجالس المحافظات.¹³⁵ فقد أتاحت هذه المادة لمجلس المحافظة فرض الرسوم دون أن تسمح له بفرض الضرائب، بحجة أنّ ذلك قد يحوّل مجلس المحافظة إلى سلطة تشريعية تخرجه عن السياق الذي ارتآه له مشرعو دستور 1950، كما رأينا في مداخلة حسني البرازي. كما قيد الدستور هذه

134 إبراهيم دراجي، الآباء الدستوريون، دار بستان هشام، دمشق 2021.

135 دستور 1950، المصدر السابق، المادة 130.

الرسوم بالحدود القانونية بعد اعتراض عدد من نواب دمشق وحمص وحماة على النص الأصلي، والذي لم يكن يحدد الرسوم بأي شروط. ومن الواضح هنا أنّ الضرائب كانت تُعدُّ مورداً من موارد السلطة المركزية، أمّا الرسوم فكانت تُرى مورداً من موارد المحافظات. نقرأ في مداخلة منير العجلاني: لقد جاء في الفقرة الأولى من هذه المادة أنّ النسبة المئوية التي تؤخذ من أصل الضرائب العامة المُجَبَّاة في المحافظة تُعيَّنُ بقانون، وهذا شيء حسن، ومن الضروري النص عليه، أما الفقرة الثانية فقد وردت [في نص مشروع الدستور الذي وضعته لجنة كتابة الدستور] دون قيد، ولذلك أخشى أن يقوم مجلس المحافظة بفرض رسوم كثيرة لا يستطيع الأهلون معها أن يؤديوا الضرائب العامة التي تجبها الدولة، أو أن يفرض رسوماً لا تشبه أبداً الرسوم التي تُفرض في المحافظات الأخرى، مما يوجد الفوضى والارتباك بين مختلف المحافظات.¹³⁶

كما كانت هنالك محاولات من نواب حماة ودمشق لربط توزيع حصص المحافظات على السكان بحسب احتياج المحافظة وعدد سكانها، الأمر الذي رفضته غالبية النواب، والذين كانت أغليبتهم من حلب كما ذكرنا. وبعد عدد من المداخلات أُعيدت هذه المادة إلى اللجنة لإعادة صياغتها، لتنتهي بالشكل الذي ظهرت به في النص النهائي للدستور، وبعد إضافة عبارة في حدود القانون إلى البند الثاني ليصبح: الرسوم المحلية التي يفرضها مجلس المحافظة في حدود القانون.

واللافت هنا أنّ الدستور لم يرَ أي مورد للمحافظة خارج الرسوم والضرائب، كما لم يرَ أي علاقة بين موارد مجلس المحافظة والموارد الطبيعية فيها، معتبراً أنّ الموارد الطبيعية هي حقّ السلطة المركزية حصراً، دون أي نسبة للمحافظات فيها. إلا أنّ المادة 129 تذكر أنّ من مهام مجلس المحافظة استثمار المياه المعدنية وتنظيم واستثمار الصيد البحري والنهري والبري، دون أن يكون واضحاً ماهية هذا الاستثمار وحدوده، ودوره في توفير موارد إضافية للمحافظة. كما نلاحظ أيضاً صمت نواب الجزيرة واللاذقية وجبل الدروز، وباقي المحافظات الصغيرة؛ كحوران، عن المداخلة في هذه المواد، تاركين الأمر للتفاوض بين المحافظات الكبرى كدمشق وحمص وحماة، بمقابل نواب حلب الذين كانوا يسعون إلى استقلالية مالية أكبر للمحافظات أمام المركز.

6.1.3 اللامركزية الإدارية

تكاد اللامركزية الإدارية تغيب غياباً كاملاً عن نص دستور 1950، فهي لا تتحدث عن أي استقلالية إدارية للمحافظات، ولا عن آليات تعيين الموظفين الإداريين، ولا عن علاقة دوائر المحافظة بالوزارات المركزية أو بالمكتب التنفيذي، وقد ترك الدستور مهام المكتب التنفيذي للقانون.¹³⁷ إلا أنّ المادة 129 فصلت في صلاحيات مجلس المحافظة، وذكرت أنّ مهمات مجلس المحافظة الرئيسية هي: المساهمة في الأمور التالية: مكافحة المرض بتوسيع الإسعاف الصحي المجاني ورعاية الأمومة والطفولة. مكافحة الجهل بإنشاء دور الحضانه والمدارس الأولية والابتدائية والمهنية، وتعليم الأميين والمساهمة بنشر التعليم. توفير المياه الصالحة للشرب في القرى والمدن، وإنشاء شبكة الطرق المحلية، وتعميم الكهرباء. تحديد مناطق البلديات في

136 محاضر اجتماعات الجمعية التأسيسية، الجلسة 59، تاريخ 30 آب/أغسطس 1950.

137 دستور 1950، المادة 128.

المحافظة. إقامة المعارض وتنظيمها. تنشيط السياحة والاصطياف، والإشراف على الفنادق. تنظيم المواصلات المحلي. استثمار المياه المعدنية. إنشاء الغابات وتنشيط التشجير. رعاية العمال الخيرية والمساهمة فيها. تنظيم واستثمار الصيد البحري والنهري والبري.¹³⁸

ومن المهم أن نرى هنا أن هذه الصلاحيات غير واضحة، نظراً إلى أن صلاحيات مجلس المحافظة -وربما المكتب التنفيذي- تبدو المساهمة في هذه الشؤون وليس إدارتها المباشرة. ليس واضحاً لماذا اختار المشرعون آنذاك هذه الصيغة؟ ولا لماذا غابت اللامركزية الإدارية عن الدستور؟ قد يكون هذا مقصوداً، وقد يكون عائداً إلى ضعف الخبرة لدى المشرعين بالتعقيدات المرتبطة بإدارة شؤون الدولة.

ومن المهم أيضاً أن نذكر أن اللامركزية الإدارية غابت تماماً عن جميع المداولات، وأتينا لا نرى أي مداخلتنا تناولت علاقة الوزارات المركزية بالإدارات المحلية، علماً أننا لم نتمكن من الحصول على مداولات لجنة كتابة الدستور، ولا مداولات اللجنة المكونة من 33 عضواً. يؤكد هذا الاستنتاج ما ورد في أول قانون للإدارة المحلية، وهو القانون رقم 496 بتاريخ 1957/12/21،¹³⁹ المعروف باسم (قانون التنظيمات الإدارية)، والذي يُعدُّ أوَّلَ قانون خاص باللامركزية بعد إقرار دستور 1950 الذي تعطل أكثر من مرة بفعل انقلاب الشيشكلي، وأعيد العمل به في العام 1954 بعد استقالة الشيشكلي. يورد هذا القانون في المادة رقم 21 منه، في البند (أ) أنه على الوزارة، أو الإدارة المركزية، أخذ رأي المحافظ بصورة خطية في تعيين أحد أعضاء الهيئة الموظفين في محافظته، أو نقله، أو ترفيعه ويذكر البند (ب) أن المحافظ يمكن أن يقترح النقل لا أن يقوم به. ويعني هذا الأمر أن المحافظ غير قادر على تعيين الموظفين الإداريين، وإنما -وبشكل متوافق مع دستور 1950- تعود هذه التعيينات إلى الوزارات أو الهيئات المركزية.

وربما كان من الواجب أن نعيد التذكير بنص على القرار رقم 5 - ل ر الذي أصدره المندوب السامي في بيروت بتاريخ 10 كانون الثاني/يناير 1936، والذي كان شديد المركزية، لا سيما من ناحية البعد الإداري فيها، والذي ربما أثر على قرار الجمعية التأسيسية في هذا الشأن.

6.2 الأقاليم واللامركزية في دستور 1950

خلافاً لدستوري العام 1920 والعام 1930 -اللذين وضعاً نصوصاً واضحة للتعامل مع الأقاليم الطائفية (لم يكن هنالك ذكر للأقاليم العرقية فيهما)- لم يتناول هذا الدستور قضية الأقاليم، باستثناء المادة الثالثة التي ذكرت أن الأحوال الشخصية للطوائف مضمونة ومرعية. كما غابت هذه القضية عن المداولات عموماً، باستثناءات قليلة حدثت عند الحديث عن المادة الثالثة التي تمحورت حول علاقة الدين بالدولة. لكن من المهم هنا الإشارة إلى أن رُبِعَ مجلس المحافظة كان مُعيّناً، وربما كان تعيينه تعييناً لا انتخابياً ناتجاً عن إرادة ضمان توفير مقاعد للأقاليم الدينية والعرقية في المحافظة، علماً أن علي بوظو -أحد أعضاء لجنة كتابة الدستور- برر وجود الرُبُع المعين بتوفير شخصيات من حملة الشهادات العليا، في حال كان هنالك نقص في مجلس المحافظة من هذه الفئة. يقول علي بوظو: سيدي الرئيس، الذي أظنه أن اللجنة جنحت لحذف

138 دستور 1950، المادة 129.

139 قانون التنظيمات الإدارية رقم 496 للعام 1957.

كلمة (الشهادات العليا) التي تكلم عنها حضرة المقرّر لأنه قد تكون هناك محافظة لا يوحد فيها أشخاص من حملة الشهادات العليا، وعند ذلك تتعطل بعض أحكام الدستور. أما الحكمة يا سيدي الرئيس في انتخاب ثلاثة أرباع الأعضاء وتعيين الرُّبُع الباقي، فهي لأنه يوجد في المحافظات كثير من الأشخاص أصحاب كفاءة ومقدرة ومواهب ولكنهم من الناحية الشعبية ليس لهم تماسّ مع الشعب. فلكي لا يُحرَمَ مجلس المحافظة من فِكْرِهِمْ وآرَائِهِمْ، رأت اللجنة أن تأخذ بمبدأ التعيين، وهو بالنسبة إليها مبدأ غير مرغوب، لا تريده ولا تحبه بشكل من الأشكال، ولكن حتى لا تحرم مجلس المحافظات -التي مهمتها ثقافية وعمرانية وصحية- من أصحاب الاختصاص. لذلك فقد قررت اللجنة أن يُلجَأَ إلى تعيين الرُّبُع الباقي. إِذَا يا سيدي، يسد الثغرة التي تحدث من جراء عدم النصّ على شرط الشهادة العليا.¹⁴⁰ إِذَا فتبرير الرُّبُع المعيّن لم يكن بالضرورة لضمان تمثيل الأقليات. وإذا ما تقدّمنا بالزّمن بضعة أعوامٍ، ووصلنا إلى قانون التنظيمات الإدارية عام 1957، سنرى أنّه هو أيضاً أغفل قضية حقوق الأقليات، ولم يأت على ذكرها بتاتاً، بل عاد ليستوحي حوارات الجمعية التأسيسية، ويحدّد الرُّبُع المعيّن من ضمن قائمة يقترحها المحافظ من أصحاب الشهادات العليا وأعضاء غرف التجارة والصناعة والزراعة والمجالس البلدية.¹⁴¹

وليس لدينا أسباب واضحة لهذا الإغفال، إلا أننا سنستعرض عند حديثنا عن جذور اللامركزية في الدستور، مواقف الشخصيات التي قادت الاستقلال من قضية الأقليات والدور الفرنسي فيها، الأمر الذي قد يفسر غياب هذه المسألة عن الدستور.

6.3 اللامركزية والتقسيمات الإدارية والانتخابات في دستور 1950

ترك دستور 1950 تقسيم المحافظات وعدّها وحدودها للقانون، ولم يدخل في آليات تحديدها كما كان الأمر في دستور 1920. كما لم يذكر الدستور قواعد الانتخاب الخاصة بأعضاء مجلس المحافظة ولا الرُّبُع المعيّن. أما تقسيم البلديات ضمن المحافظة فقد تُرِكَ هذا الأمر لمجلس المحافظة، وعُدَّ من ضمن اختصاصاته الأساسية.

ومن غير المؤكد لنا سبب إحالة هذه القضايا إلى القانون، إلا أننا نعتقد أنّ قضية اللامركزية برمتها لم تكن الشغل الشاغل للجمعية التأسيسية بمقابل قضايا أخرى كعلاقة الدين بالدولة والملكية. غير أنّه من الواضح أنّ لجنة الصياغة كانت تؤكّد على اللامركزية المتناظرة بين المحافظات، الأمر الذي تؤكّده محاضر اجتماعات الجمعية. ففي معرض ردّه على اقتراح تقدّم به قدرّي المفتي، أجاب مقرّر اللجنة: أما من الناحية التي تعرض لها السيد قدر المفتي في اقتراحه، وهي أن تُكيّف القوانين والنظم العامة وفقاً لما يتطلبه اختلاف المناطق، فإن اللجنة لم تأخذ بهذه الفكرة؛ لأن القوانين يا سيدي يجب مبدئياً أن تكون موحّدة بالنسبة لجميع المحافظات. وإن كلمة (القوانين) الواردة في هذه المادة إنما أردنا بها القوانين الإدارية طبعاً، وإن لم يُنصّ على ذلك صراحة.¹⁴²

140 محاضر اجتماعات الجمعية التأسيسية، الجلسة 59، تاريخ 30 آب/أغسطس 1950.

141 قانون التنظيمات الإدارية رقم 469 للعام 1957، المواد 79-86.

142 محاضر اجتماعات الجمعية التأسيسية، الجلسة 59، تاريخ 30 آب/أغسطس 1950.

وباختصار، تثبتت اللامركزية في الدستور بوصفها متناظرة بين المحافظات، وقد تُرك للقانون تحديد التقسيمات الإدارية، وآليات الانتخاب، الأمر الذي لم يتم حتى فيقانون العام 1957 الذي صدر بعد إعادة تفعيل الدستور في العام 1954، والذي حدد الانتخاب على مرحلتين.

6.4 جذور اللامركزية في دستور 1950

كانت اللامركزية برأينا قضية تحظى بقدر من الرّيبة لدى عدد من أعضاء الجمعية التأسيسية، بطريقة جعلت حتى داعميها يترددون في طرحها بشكل علني. وقد أدى هذا الأمر إلى غياب المصطلح عن الدستور بشكل كامل. ويظهر هذا جلياً في رد عبد الوهاب حومد -أمين سر اللجنة- على مداخلة حسن البرازي نائب حماة، الذي أشار إلى أنّ نصّ التوسع في الاختصاصات قد يفهم منه تطبيق اللامركزية التي يراها غير مناسبة لكونها ستؤدي إلى تعصب بعض المحافظات من جهة، ولعدم الحاجة إليها في بلد صغير مثل سوريا. يقول عبد الوهاب حومد: أما فيما يتعلق بمبدأ اللامركزية فأنا قلت في القراءة الأولى بأنني شخصياً من الذين يدينون بهذا المبدأ، ولكن مع هذا فإنني لم أذهب بعيداً فيه نظراً لأن بلادنا صغيرة، ولا تتطلب هذا المبدأ بمفهومه الحقوقي، وهو الاختصاص بالقضاء وبالإدارة وبالمالية، فتصبح المحافظات أشبه بدول مستقلة. فنحن يا سيدي لم نأخذ بهذا المبدأ مطلقاً، حتى إننا لم نأخذ بمبدأ عدم التجمع الإداري الذي تقترحه السيد قدري المفتي، وإنما أخذنا بمبدأ بسيط جداً هو مبدأ توسيع الصلاحيات كي يُبَتَّ في كثير من الأمور والأعمال في أماكنها؛ لأن في هذا تسهلاً على المواطنين الذين هم في المحلات النائية. وإني أذكر أنّ إخواننا نواب العاصمة كانوا أكثر الناس تفهماً لهذا المبدأ، وقد أزروه مؤازرة تامة. فالناس يا سيدي عندما يأتون إلى العاصمة يُنفقون الوقت الطويل والمال الوفير لأنهم يُضطرون للبقاء أياماً في الفنادق دون أن يتمكنوا من حلّ مشكلة صغيرة. لذلك أردنا بهذا الأمر تسهيل وتيسير أمور المواطنين أيضاً، ولا يوجد أكثر من ذلك. لقد رفض مُشرِّعُو دستور 1950 تفسير نصوصهم على أنّها لامركزية، وإنما يُرادُ بها توسيع بعض الاختصاصات، منعاً للنظر إليها على أنّها نصوص لا تضمن وحدة البلاد، وإن كان هذا ضمناً وليس صريحاً. فاللامركزية -عند عدد منهم- تجعل المحافظات دولاً مستقلة، ومجالس المحافظات لا يجب أن تحظى بأي سلطة تشريعية، ولا يجب مقارنتها بالمجلس النيابي، ناهيك عن استقلالها الإداري. فمن ناحية أولى قرّر أولئك الذين كان يدعمون فكرة اللامركزية، كنواب حلب عدم استخدام المصطلح لأسباب نراها تاريخية، ومرتبطة تحديداً بفترة الانتداب الفرنسي. أمّا أولئك الذين اعترضوا عليها فقد اعترضوا على عمق هذه اللامركزية وعلى استخدام المصطلح، لرغبتهم الضمنية فيها كما سنشرح بعد قليل. وهناك من طلب موقفاً وسطاً بين اللامركزية والمركزية تحت اسم (عدم التجمع الإداري)، أي عدم التركيز، أو اللاحصرية. وكانت جميع هذه المواقف تدل على موقف قلق حيال هذه القضية.

وطيلة فترة الانتداب كان شكل الحكم المحلي قضيةً مَنَارَ توتراتٍ ضمن الأوساط المحلية وفي دوائر المركز، وقد بدأت هذه التوترات مع قيام فرنسا بتقسيم سوريا إلى دويلات طائفية استمرت تأثيراتها حتى الاستقلال. وسنستعرض هنا أهمّ الحوادث التي جرت في الفترة بين دستور 1930 ودستور 1950، وهي الفترة التي نرى أنّها أثرت على قرار المشرّعين في الجمعية التأسيسية لدستور 1950.

ويمكننا القول: إنَّ أهمَّ هذه المسائل كانت تلك المرتبطة بشكل إدارة جبل العلويين وجبل الدروز، ومشكلة الأقليات الطائفية والعرقية في منطقة الجزيرة، وعلاقة المدينتين الكبيرتين دمشق وحلب بباقي المحافظات.

فقضية جبل الدروز وجبل العلويين ظلت مثار شدِّ وجذبٍ بين الانتداب الفرنسي والقوى المحلية فيها تمخّضت عن حكم محلي دام تقريباً حتى العام 1936 موعداً توقيع اتفاقية الاستقلال مع فرنسا، الاتفاقية التي أعادت جبل العلويين وجبل الدروز إلى سيطرة الحكومة المركزية في دمشق، مع الإبقاء على استقلالها المالي والإداري من جهة، وعلى إبقاء القوى الفرنسية في جبل الدروز وجبل العلويين دون المساس بالسيادة السورية بحسب نص الاتفاقية.¹⁴³ وقد رفض هذا الأمر نواب الجبلين في جلسة البرلمان الأولى، ثمّ أفضى إلى تعيين محافظين لكلا المحافظتين من قبل البرلمان نفسه.¹⁴⁴ ورغم ذلك استمرّ التوتر بين الحكومة المركزية وجبل الدروز، وظهر في عدّة مواقف، منها مثلاً مطالبة عدد من وجهاء الجبل باستمرار استقلال الجبل عن سوريا في العام نفسه. وقد كان هذا الأمر دافعاً لفرنسا دوماً إلى المناورة في ضمّ هذا الجبل إلى حكومة دمشق أو إبقائه خارجاً عنها، في محاولة منها لخلق توازن بين إرادتها تفكيك البلاد من جهة، وخشيتها من التحاق الجبل بإمارة شرق الأردن - الواقعة تحت السيطرة البريطانية - من جهة أخرى، فكانت دائماً ما تمنح جبل الدروز نوعاً من الاستقلالية، مع ربط شكلي بحكومة دمشق.¹⁴⁵

أمّا القضية الثانية فكانت مشكلة الجزيرة وأعمال العنف التي دارت فيها بعد تمرد محافظة الحسكة في العام 1937 على الحكومة المركزية في دمشق، وأدت إلى اشتباكات. كما كانت القوى الكردية والمسيحية السريانية هي العنصر الطاغى على هذا على الرغم من وجود عنصر عربي فيها. ومن اللافت هنا احتجاج هذه الفئات على موظفي العاصمة الذين تخلوا عن حيادتهم - الأمر الذي أكدته اللجنة المشكلة من العاصمة - من جهة، وعلى استبدال المحافظ لرئيس بلدية الحسكة من جهة أخرى. وامتد الحراك ليشمل القامشلي وعين ديوار ودير بك ورأس العين ذات الأغلبية الكردية، وأنزلت أعلام الدولة السورية من على كافة المؤسسات الحكومية باستثناء سرايا القامشلي. ولم يتوقف هذا التمرد إلا بعد أن تدخل الفرنسيون لصالح المركز من جهة، وبعد أن حرّكت الكتلة الوطنية المهيمنة على الحكم المركزي في دمشق لرجالها المواليين لها في الجزيرة.¹⁴⁶

وأما القضية الثالثة التي أثمرت عن نصوص اللامركزية ضمناً، فيمكن الاستدلال عليها بدفع نواب حلب لها خلال الجلسات، وشكوى باقي المحافظات من هيمنة دمشق تحديداً على الموارد في الفترة التي سبقت كتابة الدستور. فأغلب الحكومات التي تشكلت في الفترة بين المعاهدة والجللاء كانت حكومات يغلب عليها العنصر الدمشقي. فحكومة عطا الأيوبي تشكلت من خمسة وزراء، أربعة وزراء دمشقيين وواحد حلبي، وحظيت حكومة جميل مردم بيك بنفس النسبة. أما حكومة الحفار فقد تشكلت من ثلاثة وزراء دمشقيين وحلبي ووزير حمصي هو مظهر رسلان. وأما حكومة البخاري فقد ضمت ثلاثاً دمشقيين وحلبيين. بمعنى أن جميع المحافظات باستثناء

143 يوسف الحكيم، سوريا والانتداب الفرنسي، ص 266.

144 يوسف الحكيم، سوريا والانتداب الفرنسي، ص 271.

145 محمد هوش، تكون جمهورية: سوريا والانتداب، منشورات السائح، بيروت ص 312.

146 محمد هوش، تكون جمهورية، المرجع السابق ص 291-292.

حلب ودمشق كانت مستثناة من التمثيل في الحكومات المتعاقبة، في ظل نظام حكم محلي تهيمن عليه الحكومة المركزية.¹⁴⁷

وينقل الهواش عن أكرم الحوراني أنّ النعرة الإقليمية كانت في ازدياد بسبب احتكار دمشق وحلب للسلطة والموارد وإهمال باقي المحافظات عموماً والريف خصوصاً. ورغم مهاجمة الحوراني للمطالبين بالاستقلال المالي والإداري للمحافظات، بحجة أن هذا سيُنكَبُ البلادَ ويمنعها من إنجاز أي مشروع مركزي ذي أثر وطني، فإنّه عزا ذلك إلى هيمنة دمشق أولاً وحلب ثانياً على مقدرات البلاد والسلطات فيها. وربما كان هذا الموقف تلخيصاً للموقف المتردد الذي ساد أجواء دستور 1950، فمن ناحية كان هنالك تخوف من أي استقلال إداري أو مالي بسبب التركة الثقيلة التي خلفتها سنوات الانتداب، مما أدى إلى إضعاف واضح للامركزية الإدارية والمالية في الدستور. ولكنّه سمح من ناحية أخرى بانتخاب المحافظ وثلاثة أرباع مجلس المحافظة محلياً، وأعطى هذه السلطات المحلية بعض السيطرة على المقدرات المحلية.

نخلصُ إلى القول: لقد تنازعت أبعادَ اللامركزية أسباب مرتبطة بالبعد الأجنبي، والتمثل بسلطات الانتداب وسياساتها التي سعت إلى خلق كيانات منفصلة بين حلب ودمشق وباقي المحافظات ومع الأقليات عموماً، ولا سيما العلويين والدروز. أما البعد الثاني فهو البعد المحلي الذي تمثل بعدم رغبة حلب بالوقوع تحت سيطرة دمشق من جهة، وعدم رغبة باقي المحافظات باحتكار حلب ودمشق للموارد والسلطة من جهة ثانية.

6.5 خلاصة دستور 1950

تماماً كما كان اللجوء إلى اللامركزية في دستور 1920 ردة فعل على السياسات العثمانية-التركية شديدة المركزية، كان التعامل مع اللامركزية في دستور 1950 منطلقاً من واقع فرضته سنوات الانتداب التي اتسمت بنظم حوكمة غير متناظرة أعطت فيها العاصمة وحلب والأقليات المذهبية الأولوية الأولى على حساب باقي المحافظات.

فمن جهةٍ كانت هناك رغبةٌ في الحفاظ على وحدة البلاد بعد 30 سنة من الانتداب، ومن جهة ثانية كانت هناك رغبةٌ في التنمية المتوازنة بين المحافظات، في ظلّ ظرف هيمن فيه نواب حلب، مع غياب ملحوظ لتمثيل العاصمة. وقد أدى هذا الأمر إلى الوصول إلى حلول جزئية في قضية اللامركزية. فاللامركزية السياسية كانت جزئية سمحت بانتخاب ثلاثة أرباع السلطة المحلية، واللامركزية الاقتصادية سمحت بتحصيل الرسوم دون الضرائب، وغابت اللامركزية الإدارية بشكل كامل.

وكردة فعل على سياسات الانتداب الفرنسي، غاب عن نصوص هذا الدستور كلّ ما يتعلق بحقوق الأقليات؛ فلا ذكّر للغات غير اللغة العربية، واقتصرت حقوق الأقليات الدينية والمذهبية على صيانة الأحوال الشخصية لديها.

7 دستور الـ1973

147 محمد هواش، تكون جمهورية، المرجع السابق ص 286-288.

شهدت سوريا بعد انفصالها عن مصر عام 1961 مرحلةً من الاضطرابات العسكرية والسياسية الناتجة عن الفراغ السياسي والانقسامات الإيديولوجية الحادة في المؤسسة العسكرية. ففي عام 1963 تسلّم الجناح العسكري لحزب البعث العربي الاشتراكيّ زمام السلطة بعد انقلاب عسكريّ بقيادة صلاح جديد، وأعلنت بعده حالة طوارئ عامة، وعُطل العمل بدستور 1950 وحُلّت معظم الأحزاب السياسية في البلاد. وفي 13 تشرين الثاني/نوفمبر 1970 انقلب حافظ الأسد -وزير الدفاع آنذاك- على حكومة حزبه فيما أطلق عليه اسم الحركة التصحيحية، هذه الحركة التي رسّخت الحكم المطلق لحافظ الأسد لثلاثة عقود متتالية.¹⁴⁸

وعقب انقلابه، عيّن الأسد والقيادة القطرية للحزب أعضاء مجلس الشعب. وفي ربيع عام 1972 قام المجلس المعين بتشكيل لجنة من أعضائه لصياغة دستور جديد، فقدمت المسودة الأولى منه في نهاية عام 1972 للنقاش في مجلس الشعب قبل طرحه للاستفتاء العام.¹⁴⁹ وقد أثارت هذه المسودة غضباً عارماً لدى عدد من رجال الدين والتيارات الإسلامية، على رأسها حزب الإخوان المسلمين، بسبب تجاهل هذه المسودة لأي ذكر -مباشر أو غير مباشر- للدين الإسلامي والشريعة الإسلامية وعلاقتها بمصادر التشريع في الدولة، وأدّى هذا الأمر إلى نشوب احتجاجات واسعة نتج عنها مواجهات عنيفة بين الجيش وقوى الأمن وبين عدد من المحتجين، لا سيّما في مراكز المدن الرئيسية كدمشق وحلب، وأدت هذه الاحتجاجات إلى تعديل المادة الثالثة من مسودة الدستور، والتي تبنت ما ورد في دستور 1950 من أنّ دين رئيس الجمهورية الإسلام، وأنّ الشريعة الإسلامية هي إحدى مصادر التشريع في الدولة، دون أيّ تعديلات جوهرية على بقية المواد الدستورية ذات الحوامل السياسية والاقتصادية والقضائية.¹⁵⁰ وفي 13 آذار/مارس من عام 1973 عُرض الدستور على استفتاء عام، ليصبح بعدها الدستور الناظم للبلاد حتى عام 2012.

وقد رسّخ دستور 1973 سلطة حزب البعث المطلقة على الفضاء العام بأبعاده السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصادية والثقافية؛ إذ أعاد هذا الدستور تعريف الهوية الوطنيّة في البلاد انطلاقاً من إيديولوجية حزب البعث القائد في الدولة والمجتمع (المادة 8)، لتصبح سوريا قطراً من الوطن العربيّ (المادة 1)، ذات اقتصاد اشتراكيّ (المادة 13)، يناضل شعبها لتحقيق الوحدة العربيّة الشاملة (المادة 1)، وتعمل قوّاته المسلحة لحماية أهداف الثورة في الوحدة والحرية والاشتراكية (المادة 11)، كما يهدف نظام التعليم فيها إلى إنشاء جيل عربيّ اشتراكيّ (المادة 21) ليكون حجر الأساس في بناء المجتمع العربيّ الاشتراكيّ الموحد (المادة 23). وبات من الواجبات الأساسية للمواطن ضمان سلامة البناء الوطنيّ والقوميّ ودعم النظام الاشتراكيّ (المادة 38)، والدفاع عن سلامة الوطن ونظامه الوحدويّ (المادة 40).

واحتكر حزب البعث منصب رئيس الجمهوريّة، وأصبح الرئيس يُرشح من قبل القيادة القطرية لحزب البعث للاستفتاء العام، وذلك كل سبع سنوات ميلاديّة (المواد 84 و85). ويمارس رئيس

148 Raymond Hinnebusch (2001). Syria: Revolution From Above. Routledge Publications.

149 أمل بدر (2021). دستور 1973: السلطة التأسيسية بين الرئيس والدولة العميقة. موقع صوت سوري.

150 Line Khatib (2011). Islamic Revivalism in Syria: The Rise and Fall of Ba'thist Secularism. Routledge in Political Islam.

الجمهورية كامل صلاحيات السلطة التنفيذية، ويضع السياسة العامة للدولة (المواد 93 و94)، وهو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة (المادة 103)، وله الحق في حلّ مجلس الشعب (المادة 107). كما يتولى سلطة التشريع، وذلك إما خارج انعقاد دورات مجلس الشعب أو أثناء انعقاد دورات المجلس إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى (المادة 111). علاوة على صلاحياته في إعلان حالة الطوارئ وإلغائها (المادة 101)، وله الحق في أن يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية في حال وجود خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال الوطن (المادة 113). وعليه، فقد مهد هذا الدستور وما تبعه من قوانين وتشريعات وتعليمات تنفيذية، الطريق لنشوء نظام سلطوي شمولي، محتكر للعمل السياسي والمدني، يضع في يد رئيس الجمهورية صلاحيات أمنية وعسكرية وتشريعية وقضائية وتنفيذية واسعة، يُعرف المواطن بأنها ولاء مطلق للحزب الحاكم، دون إيلاء أي اعتبار لآليات للمساءلة والمحاسبة والمشاركة السياسية الفاعلة.

7.1 اللامركزية في دستور 1973

لم يعترف دستور 1973 بمصطلح اللامركزية، واكتفى بتقديم محددات عامة في ثلاث موادٍ دستورية، لما أطلق عليه اسم (مجالس الشعب المحلية). فقد ذكرت المادة العاشرة منه أنّ هذه المجالس هي مؤسسات منتخبة انتخاباً ديمقراطياً، يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع. وعرفت المواد 129 و130 مجالس الشعب المحلية بأنها هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية وفقاً لقانون يحدد اختصاصاتها، وطريقة انتخابها، وحقوق أعضائها، وواجباتهم. وعليه، فإن هذا الدستور خلا من قضية اللامركزية السياسية بتركه قضية انتخاب مجالس الشعب المحلية وتحديد صلاحياتها للقانون. وبالتالي، فإنّ تحليل اللامركزية بأبعادها وإسقاطاتها المختلفة في تلك الحقبة الزمنية يجب أن يستند إلى دراسة قانون الإدارة المحلية، أي القانون رقم 15 لعام 1971، الذي أحال إليه الدستور تحديد كلّ المهام والصلاحيات المنوطة بمجالس الشعب المحلية وعلاقتها مع المواطنين من جهة، ومع مؤسسات الدولة والحكومة المركزية من جهة ثانية.

7.1.1 اللامركزية السياسيّة

قسّم قانون الإدارة المحليّة البلاد إلى خمس وحدات إدارية ذات شخصيّة اعتباريّة: المحافظة والمدينة والبلدة والقرية والوحدة الريفية، وذلك بناءً على عدد السكان التابعين إدارياً لهذه الوحدات.¹⁵¹ ويعتبر مجلس المحافظة أعلى سلطة محلية، تتبع له بقية مجالس المدن والبلدات والوحدات الريفية، وهو المسؤول عن إدارتها وتحديد صلاحيّاتها وممارسة الرقابة على عملها (المواد 3 و26).

151 المدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه عن 20.000 نسمة.

البلدة: كل مركز ناحية أو تجمع سكاني يتراوح عدد سكانه بين 10.000 إلى 20.000 نسمة.

الحي: قطاع من المدينة أو البلدة لا يقل عدد سكانه عن 5.000 (لا يتمتع الحي بالشخصية الاعتبارية)

القرية: التجمع السكاني الذي يتراوح عدد سكانه من 500 إلى 10.000 نسمة.

الوحدة الريفية: مجموعة القرى والمزارع والتي تشكل مجتمعة وحدة إدارية لا يقل عدد سكانها عن 5.000 نسمة.

وبحسب المادة الثانية من هذا القانون، فإن الهدف الأساسي منه هو تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب... لتطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية... وتحقيق المجتمع العربي الاشتراكي الموحد... وجعل الوحدات الإدارية مسؤولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات... والنهوض بالمجتمع في شؤونه العامة والمحلية، على أن تقتصر مهمة الحكومة المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم... والتأهيل والتدريب والتنسيق، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.

كما نزع هذا القانون أي بُعد سياسي أو تشريعي من المجالس المحلية، وعرفها بأنها أجناس خدمية محلية ذات صلاحيات اقتصادية وثقافية وزراعية وخدمية مقيّدة، تعمل وفق ما تحدده السياسات العامة الموضوعة من قبل الحكومة المركزية (المواد 21-24، 36-45). وعلى الرغم من انتخاب هذه المجالس بشكل مباشر وسري من قبل مجتمعاتها المحلية لمدة أربع سنوات ميلادية (المواد 7 و11)، فإن تحديد الهيكلية الإدارية والأطر التنظيمية والصلاحيات التنفيذية لهذه المجالس المنتخبة بقيت في يد الحكومة المركزية، فقد أعطى هذا القانون لوزير الإدارة المحلية صلاحية تحديد عدد أعضاء المجالس المحلية في المحافظات والمدن، على أن يحدد المحافظ المُعيّن عددهم في البلديات والقرى والوحدات الريفية (المادة 9)، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين والحرفيين عن 60% من أعضاء هذه المجالس (المادة 103). وعلاوة على ذلك، فإن ثلث أعضاء المكاتب التنفيذية لكل المجالس المحلية، الذين تنحصر فيهم كل الصلاحيات التنفيذية والإدارية والرقابية، هم غير منتخبين، بل يعيّنهم وزير الإدارة المحلية في مجالس المحافظات ومدن مراكز المحافظات، أو المحافظ بالنسبة لبقية الوحدات الإدارية (المادة 19).

يضاف إلى هذا أن المحافظ، المُعيّن بمرسوم جمهوري (المادة 25)، هو من يرأس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة المنتخب (المادة 33)، وفي حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة المُعيّن أيضاً من قبل السلطة التنفيذية (المادة 34). ولا يمكن محاسبة أو مساءلة المحافظ عن أي جرم ناشئ عن وظيفته إلا في حال صدور مرسوم جمهوري بإحالة المحافظ للمساءلة أمام مجلس القضاء الأعلى، والذي يرأسه رئيس الجمهورية (المادة 35). وبحسب هذا القانون، يمتلك المحافظ المُعيّن صلاحيات واسعة، شبه مطلقة، تقيّد إلى حد كبير كامل اختصاصات وصلاحيات المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات المنتخبة. حيث يتولى المحافظ بصفته ممثلاً عن السلطة التنفيذية صلاحية إدارة مختلف الإدارات والمؤسسات وغيرها من جهات القطاعين العام والمشارك والأجهزة التابعة للمحافظة (المادة 28)، وينفذ مدراء فروع المؤسسات والمديريات العامة وشركات القطاع العام والمشارك وأوامر المحافظ (المادة 30)، بالإضافة إلى صلاحيات أمنية واسعة على قوى الأمن الداخلي في المحافظة التي تنفذ أوامره المباشرة (المادة 31)، كما له الحق في الاستعانة بقوى الجيش في الأمور المتعلقة بضمان الأمن العام والراحة العامة (المادة 32).

7.1.2 اللامركزية الاقتصادية

غابت اللامركزية الاقتصادية عن هذا الدستور كحال اللامركزية السياسية فيه. ومرة أخرى، ولفهم أبعاد ذلك، علينا أن نستطلع قانون الإدارة المحلية رقم 15 لعام 1971، الذي أعطى بعض الصلاحيات الاستثمارية والصناعية والزراعية لمجلس المحافظة حصراً. لكن هذه الصلاحيات

بقيت مشروطة بموافقة الجهات المركزية المختصة، كالوزارات ومؤسسات الحكومة المركزيّة، وتحت رقابتها وتوجيهها المباشرين، وفقاً للسياسات الاقتصادية والماليّة والضريبيّة الموضوعة من السلطة التنفيذية.

فقد نصّت المادّتان 22 و23 من هذا القانون على تولّي مجلس المحافظة صلاحية إقرار الخطط الاقتصادية للمنشآت العامة التي تقع ضمن حدوده الإداريّة، فضلاً على تمتّعه بحق استثمار الثروات المحليّة التي لم تحدد التدابير والخطط المركزيّة طريقة لاستثمارها، وله الحقّ في التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لمجلس المحافظة، ووضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق الحكوميّة التي تَعهدُ السلطة المركزيّة إلى المحافظة بإدارتها. ويحقّ لمجلس المحافظة إحداث المشروعات الصناعية والاستثماريّة على أن يتم ذلك بموافقة الجهة المختصة، كما يحقّ له وضع خطط تطوير الإنتاج الزراعيّ وتسويقه، وتطوير الثروة الحيوانية، والإشراف على التجارة الداخليّة والتمويل في المحافظة، بتوجيه ومراقبة الأجهزة الحكوميّة العاملة في هذا المجال.

أما فيما يتعلّق بوسائل تمويل المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها الإدارية، فقد حصر القانون إيرادات هذه المجالس بفائض مشاريع المؤسسات التي تتبع للوحدات الإدارية، بالإضافة إلى الضرائب والرسوم المحليّة التي تقرها الحكومة المركزيّة، وريوع بيع العقارات الخاصة بها، وتأجيرها واستثمارها، علاوة عن الغرامات الناجمة عن مخالف التنظيم العمراني وإعانات الدولة المقررة في الموازنة العامة.

7.1.3 اللامركزية الإداريّة

كمثليتيّها السياسيّة والاقتصادية، غابت اللامركزية الإداريّة عن هذا الدستور، وتُرك أمر تحديدها للقانون.

يمنح القانون 15 لعام 1971 معظم الصلاحيّات الإدارية والخدميّة للمجالس المحليّة، خصوصاً مجالس المدن والبلدات. ويمكن اعتبار هذه اللاحصريّة الإداريّة والخدميّة الناظم الأساسي لمفهوم الإدارة المحليّة في دستور 3197. فعلى سبيل المثال، فإنّ المجالس المحليّة -مماثلة بمكاتبها التنفيذية- هي المسؤولّة عن إقرار وتنفيذ الخدمات البلديّة، كالطرق والإنارة والحدائق والأسواق العامة والصرف الصحي ووسائل النقل العامة، وهي من يُقرّ المخطط العمراني للمدينة أو البلدة، وهي من يمنح رخص البناء، ولها صلاحية إنشاء الوحدات السكنيّة واستثمارها، بالإضافة إلى مراقبة المحالّ والمرافق العامة، ووضع الشروط الصحيّة لها. فضلاً على كونها المسؤولّة عن بناء الملاعب والصالات الرياضيّة والمعاهد الثقافيّة ضمن الحدود الإداريّة لها (المواد 36-38).

7.2 خلاصة دستور 1971

فَوْنَنَ هذا الدستور تَبَعِيَّتَ الدولة السوريّة بمؤسّساتها وفضائها العام وحياتها السياسيّة والاقتصاديّة والنواظم الاجتماعيّة لها، كما رسّخ إيديولوجيّة الحزب الواحد، القائمة على نظام حكم شديد المركزيّة، يعطي صلاحيّات مطلقة للسلطة التنفيذية، دون إيلاء أيّ اعتبار للمشاركة الفاعلة للمجتمعات المحليّة في آليات صنع القرار على المستويين الوطنيّ والمحليّ. وقد أحبط هذا الأمر كلّ المحاولات التدريجيّة والمتقطّعة لبلورة مفهوم اللامركزية بأبعادها السياسيّة

والاقتصادية في السياق السوري، واستبدالها بلا حصرية إدارية ضيقة، تُعطي فيها الحكومة المركزية بعضاً من مهامها الخدمية إلى المحليات. وعلى الرغم من وجود انتخابات عامة لمجالس الإدارة المحلية هذه، فإن النص القانوني استطاع تفرغ هذه الانتخابات من أي معنى سياسي لها، عن طريق تعيين المركز لثلث أعضاء المكاتب التنفيذية على كل المستويات الإدارية، ووُضع المحافظ -المعين من السلطة التنفيذية- على رأس رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، وإعطائه كلّ الصلاحيات التنفيذية والرقابية والإدارية والأمنية.

أمّا اقتصادياً، فالنص القانوني يعطي إحياءً زائفاً بصلاحيات وأدوار اقتصادية واستثمارية للمجالس المحلية، إلا أنه عاد وربط هذه الأدوار بموافقة مؤسسات الحكومة المركزية وتوجيهاتها وإشرافها المباشر، بما يتوافق مع سياسات المركز، دون وجود أي مساحة تفاوضية حقيقية بين المحليات وبين الحكومة المركزية حول هذه الأدوار وآليات صنع القرار على المستوى المحلي.

8 دستور 2012

في 10 حزيران/يونيو من عام 2000، تُوفي حافظ الأسد بأزمة قلبية، وتولى ابنه بشار الأسد حكم البلاد، بعد أن قام مجلس الشعب السوري بعقد جلسة استثنائية تم خلالها تعديل المادة 83 من دستور 1973 وتخفيض الحد الأدنى لسن الترشح للرئاسة من 40 إلى 34 عاماً، وهو عمر بشار الأسد آنذاك. وفي 10 تموز/يوليو أعلن فوز بشار الأسد كرئيس لسوريا باستفتاء عام بنسبة 99.7%.

ومع اندلاع الانتفاضة السورية في آذار/مارس من عام 2011، التي طالبت بإنهاء حكم عائلة الأسد وتحقيق الانتقال الديمقراطي في البلاد، قامت السلطة الحاكمة في سوريا بتبني حزمة إصلاحات سياسية ومؤسسية، في محاولة منها لتخفيف حدة الاحتقان والغضب الشعبي ضدها. وتمثلت هذه الإصلاحات بشكل أساسي في تعديل الدستور النافذ في البلاد، الذي وضعه حزب البعث في عام 1973. فأصدر بشار الأسد، في تشرين الأول/أكتوبر من عام 2011، المرسوم الرئاسي رقم 33، الذي نصّ على تشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع جديد للبلاد، وذلك خلال أربعة أشهر من تاريخ صدور المرسوم. وتألّفت هذه اللجنة من 29 عضواً من شخصيات قانونية وسياسية وأعضاء من مجلس الشعب. وفي 26 شباط/فبراير من عام 2012 عُقد استفتاء عام على الدستور الجديد للبلاد، الذي بات يُعرف بدستور 2012، وحاز هذا الدستور على نسبة موافقة تعدت الـ90% من إجمالي الأصوات التي شاركت في الاستفتاء.

اعتمد دستور 2012 في جوهره على دستور 1973، مع إضافة ما يقارب 14 مادة وإجراء تعديلات على 47 مادة أخرى من أصل 157 مادة. ولعلّ أهمّ تعديل فيه كان إلغاء المادة 8 من الدستور السابق، التي كانت تنصّ على أنّ حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في الدولة والمجتمع. فاعترف دستور 2012 بمبدأ التعددية السياسية، وبدور الأحزاب السياسية

المرخصة، والتجمعات الانتخابية، في الحياة السياسية الوطنية، مع حظر إنشاء أحزاب على أساس ديني أو طائفي أو قبلي أو مناطقي أو فئوي أو مهني (المادة 8 من دستور 2012).

وبموجب الدستور الجديد، بات رئيس الجمهورية منتخباً من الشعب بشكل مباشر (المادة 86 - 1)، دون تقييد هذا المنصب باقتراح القيادة القطرية لحزب البعث كما كانت تنص المادة 84 من دستور 1973. وعلاوة على هذا فقد أضيفت مادة لتحديد عدد ولايات رئيس الدولة، وهذا أمر لم يكن موجوداً في دستور 1973، فنصت المادة 88 منه على أن ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية... ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لولاية واحدة تالية. وأبقى دستور 2012 على السلطات الكاملة والصلاحيات المطلقة لرئيس الجمهورية، ومكّنه من ترسيخ سيطرته على كل سلطات ومفاصل الدولة. فبحسب هذا الدستور يمارس رئيس الجمهورية... السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب (المادة 83) وهو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة (المادة 105)، وهو من يبرم الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ويلغيها (المادة 107)، وله الحق في حلّ مجلس الشعب المنتخب (المادة 1-111) ويتولى سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك (المادة 1-113)، فضلاً عن كونه رئيس مجلس القضاء الأعلى (المادة 1-133)، ويتمتع بحصانة قانونية، فهو غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى (المادة 117). كما أن رئيس الجمهورية غير مسائل أمام أي مؤسسة قضائية إلا المحكمة الدستورية العليا، والتي يُعيّن أعضاؤها رئيس الجمهورية نفسه بمرسوم رئاسي (المادة 141).

8.1 اللامركزية في دستور 2012

اعتمد دستور 2012 بشكل أساسي على التوجه العامّ حول اللامركزية المنصوص عليه في دستور 1973، لكن مع بعض التعديلات الشكلية التي تمثّلت بتغيير تسمية مجالس الشعب المحلية إلى مجالس الإدارة المحلية، والاعتراف بمصطلح اللامركزية في النصّ الدستوري. لكن، وعلى غرار دستور 1973، تجنّب هذا الدستور المعدّل الخوض في أي محددات دستورية واضحة تجاه اللامركزية وعلاقة المركز بالمحليات، وأحال كلّ ما يتعلق بتحديد مهامّ المجالس المحلية، وصلاحياتها وأدوارها، وعلاقتها مع المركز ومع مجتمعاتها المحلية، إلى نصوص قانونية قابلة للتغيير والتعديل وفقاً لمزاج السلطة الحاكمة. فقد نصّت المادة 130 على أنّ الجمهورية العربية السورية تتكون من وحدات إدارية يبيّن القانون عددها واختصاصاتها ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري، كما نصّت المادة 131 على أن يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويبيّن القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية واختصاصاتها وإيراداتها المالية، والرقابة على أعمالها، كما يبيّن طريقة تعيين رؤسائها، أو انتخابهم، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها.

ولأول مرة تدخل كلمة (لامركزية) إلى الدستور منذ عام 1920، إلا أنّ هذا الدستور أفرغها من محتواها بعد أن أسند جميع حدودها إلى القانون. بمعنى أنّ هذا الدستور لا يؤسس لأي لامركزية سياسية أو اقتصادية أو إدارية، حاله كحال دستور 1973. بل إنّه فوقّ هذا فتح بابّ الالتفات على جوهر اللامركزية، عبر استخدامه لمصطلح الانتخاب أو التعيين، أي إنه ترك الباب مفتوحاً لتعيين السلطات المحلية (التي بحسب الدستور قد تكون المحافظ وحتى الإدارات الفنية) من قبل المركز.

وعليه، وبسبب غياب اللامركزية جوهراً في دستور 2012، فإنّ تحليل أطر اللامركزية في دستور 2012 وأبعادها فيه، يعتمد بشكل أساسي على دراسة قانون الإدارة المحليّة المعدّل، القانون 107 لعام 2011، لأنّه القانون الذي أحال عليه الدستور تحديد هيكله مجالس الإدارة المحليّة، وأدوارها وصلحاياتها ومهامها، وعلاقتها مع بعضها ومع أجهزة السلطة المركزيّة، علماً أنّ هذا القانون قد يُعدّل في أي لحظة، وبشكل غير متوافق مع الدستور، ملغياً كل معنى للامركزية.

8.1.1 اللامركزية السياسية

اعتمد قانون الإدارة المحليّة الجديد في سوريا -المعروف بالقانون 107- بشكل أساسي على القانون رقم 15 لعام 1971، مع إدراج بعض المواد الإضافية وتعديل صياغات مواد أخرى، لكن من دون أيّ تغيير جوهري على شكل نظام الحكم وطبيعة الإدارة المحليّة في البلاد وعلاقة السلطة المركزيّة بالمحليّات. بمعنى آخر، أعطى قانون الإدارة المحليّة المعدّل إيحاءً زائفاً بتوجّه أكبر نحو تعميق مبدأ اللامركزية، ووعوداً لم تتحقق، حول إعطاء صلاحيّات وأدوار أوسع للوحدات الإدارية مقارنة بتلك التي كانت منوطة بها سابقاً وفقاً للقانون 15 لعام 1971. وهذا لم يترجم إلى أرض الواقع؛ لأنّ القانون ربط نقل هذه الأدوار والصلاحيات الموسّعة بما أسماه بالخطة الوطنية للامركزية التي يتم بموجبها نقل الاختصاصات من السلطة المركزيّة إلى السلطة المحليّة (المادة 1)، والتي تحدد برنامجاً زمنياً ضمن فترة أقصاها خمس سنوات... لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون إلى المجالس المحليّة (المادة 6-2)، على أن يقوم المجلس الأعلى للإدارة المحليّة، المُشكل بموجب هذا القانون، خلال فترة زمنية لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ صدور القانون، بإصدار الخطة الوطنية للامركزية... وأن يشكل هذا المجلس لجاناً تنسيقية للإعداد لهذا الانتقال من جميع النواحي القانونية والإدارية والتقنيّة (المادة 6-1 و3). لكنّ المجلس الأعلى للإدارة المحليّة لم يشكّل حتى الآن، وبالتالي فإنّ الخطة الوطنية للامركزية، التي بموجبها ستتم بها زيادة أدوار المجالس المحليّة وصلحاياتها، لم يتمّ تطويرها حتى لحظة كتابة هذه الورقة. وعليه، فإنّ أدوار المجالس المحليّة، ومهامها، بقيت كما كانت عليه منذ سبعينيات القرن الماضي، مع بعض التعديلات العامة والتجميلية التي لا يمكن عدّها تعميقاً لمبدأ اللامركزية في البلاد.

كان من التعديلات التي طرحها هذا القانون إدراج مصطلح اللامركزية في النصّ القانوني نفسه، فقد نصّت المادة الثانية من قانون الإدارة المحليّة المعدّل على أنّ من أهداف هذا القانون تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات، وتركيزها في أيدي فئات الشعب، تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، وذلك لتمكين مجالس الوحدات الإدارية من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرائياً... وجعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة وكافة الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات.

كما عدّل هذا القانون التقسيم الإداري للبلاد، من خلال إلغاء ما كان تسمية (الوحدة الريفية) واستبدالها بـ(البلدية)، فقد جاء في المادة 7 منه: تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهي: المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلدية. كما عدّل القانون التوزيع السكانيّ المنوط بهذه الوحدات الإدارية، فعرف

المدينة بأنها كل تجمع سكاني يزيد عن 50.000 نسمة، وعرف البلدة بأنها التجمع السكاني بين 10.000 و50.000 نسمة، والبلدية بين 5.001 و10.000 نسمة (المادة 1). ويُنتخب أعضاء مجالس الوحدات الإدارية هذه بالاقتراع العامّ والسريّ والمباشر (المادة 12) وذلك لمدة أربع سنوات ميلادية (المادة 15)، ويكون لكل مجلس محلي مكتب تنفيذي منتخب من قبل أعضائه لمدة أربع سنوات ميلادية (المواد 27، 28). وبموجب هذا القانون أُلغيت نسبة الـ60% لتمثيل العمال والفلاحين وصغار الكسبة في المجالس المحليّة (المادة 10 من القانون 15 لعام 1971)، بالإضافة إلى إلغاء المادة التي تعطي الحقّ للسلطة المركزية بتعيين ثلث أعضاء المكاتب التنفيذية (المادة 19 من القانون 15 لعام 1971).

وحافظ القانون 107 لعام 2011 على أدوار المحافظ وصلاحيّاته الواردة في القانون 15 لعام 1971، دون أي تعديل يذكر عليها. بمعنى آخر، بقي المحافظ مُعيّناً من السلطة التنفيذية بمرسوم رئاسيّ (المادة 39) وممثلاً للسلطة المركزية (المادة 41) ومشرفاً على عمل السلطات المحليّة وجميع الأجهزة المحليّة والمركزية في المحافظة (المادة 42)، بالإضافة إلى ترؤسهِ للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة المنتخب (المادة 29)، وتوليه لمعظم المهامّ والصلاحيات المنوطة بالمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، مثل إدارة شؤون العاملين في المحافظة، واتخاذ التدابير التي يراها لتوطيد الأمن العام، وتطبيق قواعد الحريّات العامة الدستورية وصونها، وتحديد النفقات والمصارف لموازنة المحافظة (المادة 44)، إضافةً إلى سلطته على جميع العاملين في الإدارات المركزيّة (المادة 47)، حيث ينفذ مديرو المؤسسات وشركات القطاع العام والمشارك، ومديرو فروعها في المحافظة، ومديرو الأجهزة المحليّة والمركزية والهيئات العامة والمديريات العامة، طلبات المحافظ الخطية المتعلقة بالأمن العام والصحة العامة والراحة العامة (المادة 51). كما تنفذ قوى الأمن الداخلي والدفاع المدني في المحافظة أوامر المحافظ (المواد 52، 53).

كما أعاد هذه القانون ترسيخ مبدأ الحصانة القانونية للمحافظ دون إيلاء أيّ اعتبار لأيّ نوع من المحاسبة والمساءلة لعمله، فنصّت المادة 56 من القانون 107 لعام 2011، وبشكل حرفي، على ما نصّت عليه المادة 35 من القانون 15 لعام 1971، من أنّ مجلس القضاء الأعلى -الذي يرأسه رئيس الجمهورية- هو الجهة القضائية الوحيدة المخولة بمحاكمة المحافظ من الناحية المسلكية، وذلك بعد إحالته إلى هذا المجلس بمرسوم جمهوريّ.

8.1.2 اللامركزية الاقتصادية

أعطى القانون 107 لعام 2011 إحياءً بتعميق بعض الأدوار الاقتصادية والاستثماريّة والتنموية للوحدات الإداريّة بكافة مستوياتها، من خلال تأكيده أنّ أحد الأهداف الأساسيّة لهذا القانون هي تعزيز الإيرادات الماليّة للوحدات الإداريّة لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحليّ إلى جانب الدور الخدمي... وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإداريّة تساعد على خلق فرص عمل وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنمويّ (المادة 2-3). كما أكدت المادة 30 منه على اختصاص المجالس المحليّة كافة بتسيير جميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمراً بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، والصناعة، والزراعة، والاقتصاد، والتجارة.

لكنّ هذا القانون المُعدل -وعلى غرار قانون الإدارة المحليّة السابق- أعطى معظم الأدوار والصلاحيات الاقتصادية والتنموية والاستثماريّة للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، الذي يرأسه المحافظ المُعيّن، وقيّد هذه الصلاحيات بموافقة السلطات والأجهزة المركزية ذات الصلة. فوفقاً للمادتين 32 و33، فإن مجلس المحافظة هو المسؤول عن وضع الخطط الاقتصادية والتنموية وبرامج الاستثمارات المحليّة، وتطويرها وإقرارها، وهو المسؤول عن وضع أسس التصرف بالأموال الخاصة بالمحافظة بيعاً وإيجاراً واستثماراً، وهو من يُعدُّ ويقرُّ الموازنات والخطط السنوية لكلّ الأجهزة المحليّة في المحافظة، وهو من يضع أسس استثمار الثروات المحليّة التي لم تحدد التدابير والخطط المركزية طرقاً أخرى لاستثمارها، وذلك بعد الرجوع للوزارة المختصة.

أما بخصوص وسائل تمويل مجالس الإدارة المحليّة، فقد حافظ القانون 107 على مصادر التمويل التي نصّ عليها القانون 15 لعام 1971 نفسها، مع إضافة بعض التعديلات عليها. وقد أظهر هذا القانون مرونة أكبر نسبياً مع التمويل الخارجي، من خلال إدراج مادة تتيح للمجالس المحليّة تلقي المساعدات المقدمة من المنظمات الدوليّة وبرامج التوأمة التي يُقرّها الوزير وفق القوانين والأنظمة النافذة (المادة 134-5)، كما أجاز حصول هذه المجالس على قروض من جهات أجنبية بالتنسيق مع الجهات المعنيّة، وفق القوانين والأنظمة النافذة (المادة 139-4)، إضافة إلى سماحه للمجالس المحليّة بالتقديم على القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التي تحصل عليها من جهات القطاع الخاص وفق القوانين والأنظمة النافذة (المادة 134-8).

8.1.3 اللامركزية الإدارية

عموماً، أبقى القانون 107 لعام 2011 على نهج اللاحصرية الإدارية والخدمية التي أوجدها القانون 15 لعام 1971 من دون تعديلات جوهرية على الأدوار والصلاحيات الخدمية للمجالس المحليّة.

فقد أسند هذه القانون إلى الوحدات الإدارية -وتحديداً مجالس المدن والبلدات- صلاحيات تسيير شؤون الخدمات المحليّة كافة، في مجالات الثقافة، والسياحة، والري، ومياه الشرب، والصرف الصحي، والكهرباء. بالإضافة إلى إدارة الموافق الخدمية العامة، وإدارة الكوارث، والحفاظ على البيئة، وإنشاء الأندية والملاعب الرياضية والمراكز المجتمعية، واستثمارها، وإحداث شركات النقل الداخلي، واستثمار الإعلانات الطرقيّة، ومراكز خدمة المواطن، ووضع الأسس والإجراءات الخاصة لمنح رخص البناء والتراخيص الإدارية، وتشكيل لجان الأحياء ولجان العمل التطوعي ولجان التنمية المحليّة (المواد 30، 60، 61، 62، 63).

8.2 خلاصة دستور 2012

على الرغم من التعديلات الدستورية التي أدرجت في هذا الدستور، ولا سيّما تلك المتعلقة بإلغاء المادة الثامنة من دستور 1973، والنصّ على التعددية الحزبية وتداول السلطة، وتحديد عدد ولايات رئيس الجمهورية، فإنّ هذا الدستور -دستور 2012- لم يقدّم أيّ تغيير حقيقيّ في طبيعة نظام الحكم المحلي في سوريا، أو في ومأسستها، إذ بقي النصّ على اللامركزية عامّاً وعابراً، من

دون تقديم أيّ محددات أو نواظمٍ دستورية واضحة وتفصيلية لهذا المفهوم وإسقاطاته السياسية والاقتصادية والإدارية.

وعلى غرار دستور 1973، قيّد دستور 2012 اللامركزية بنصّ قانونيّ جديد لم يكن سوى إعادة تدوير سطحية لقانون الإدارة المحليّة المعمول به منذ عام 1971، إذ أعطى القانون 107 لعام 2011 وعوداً بتعميق اللامركزية، وربط هذه الوعود بالخطة الوطنية للامركزية التي يجب أن يضعها المجلس الأعلى للإدارة المحليّة، من دون أن يُشكّل هذا المجلس، ومن دون أن تُوضَع هذه الخطة. وبالتالي، استمرت مجالس الإدارة المحليّة بالعمل والتنسيق مع بعضها ومع السلطات المركزية بنفس المنهجية الشديدة المركزية السابقة، التي وضعها حزب البعث منذ بداية السبعينيات. وهذا الأمر قد يكون مؤشراً على أنّ هذا الإرث المؤسّساتي -البعثيّ الطابع- لعمل أجهزة الدولة على المستويين المحلي والوطنيّ، يحتاج إلى تغييرات جذرية في النصوص الدستورية والقوانين واللوائح التنفيذية، إضافة إلى إصلاح مؤسّساتي شامل لأجهزة الدولة كافة، يعيد تعريف أدوارها وصلحياتها وعلاقتها مع بعضها البعض من جهة، ومع المجتمعات المحليّة من جهة أخرى.

9 الخلاصة

درسنا في هذا البحث تطور قضية اللامركزية بأبعادها الثلاثة في أهمّ الدساتير السورية، عبر أكثر من قرنٍ من الزّمان، محاولين فهم النصوص التي تطرقت إلى اللامركزية، ومستقصين الأسباب التي أدت إليها، والإرث المؤسّساتي الذي خلفته، ومستندين بشكل أساسي إلى محاضر اجتماعات الجمعيات التأسيسية واللجان التي كتبت هذه الدساتير في حال توفرها. وطبعاً لم نتمكن من الوصول إلى محاضر اجتماعات لجنة كتابة دستور 2012.

يمكننا بالاستناد إلى استعراض تطور قضية اللامركزية عبر التاريخ السوري الحديث، استنتاج ما يلي:

1. **الدوافع المؤثرة في اللامركزية:** تباينت الدوافع التي أدت إلى تبني نمط معين من اللامركزية دون غيره، بين دوافع عضوية تعكس رغبة ممثلي الشعب المنتخبين بتبني درجة اللامركزية التي يعتقدون أنها توافّق متطلبات المرحلة وتحدياتها الداخلية والخارجية، وبين دوافع تسلطية تعكس رغبة السلطة المركزية في تشكيل الدولة والمجتمع وفقاً لرغباتها. فقد عكست مداولات الدساتير التي كتبتها جمعيات تأسيسية منتخبة -وهي دساتير 1920 و 1928 و 1950- تفاعلاً عضويّاً مع معطيات وتحديات مراحلها التاريخية، سواء الداخلي أو الخارجي منها، وإرث المرحلة السابقة لها. فقد كان لإرث مركزية الدولة العثمانية أثر في توجه الآباء الدستوريين الأوائل إلى نصوص في غاية اللامركزية في دستور 1920، على حين كان الخوف من سياسات التجزئة الفرنسية، والرغبة في الحفاظ على تماسك المجتمع السوري، الدافع الأساسي نحو تبني شكل مركزي للحكم في مشروع دستور 1928، وهو ما ردت عليه سلطة الانتداب الفرنسي بدستور 1930 الذي فرضته بشكل قسري ليرسخ التجزئة الجغرافية والمجتمعية التي

كانت تسعى إليها. ثم أُلقت هذه التجزئة القسرية -بدورها- بظلالها على مسألة اللامركزية في دستور 1950، الذي كان يخشى واضعوه الشرعيون من كلمة (لامركزية)، مع أنهم وضعوا في نهاية المطاف نصوصاً لامركزية متقدمة. كما عكست مداوات دستور 1950 أثر التباينات والتجاذبات الداخلية على خيارات اللامركزية. فعلى سبيل المثال، كان نواب حلب في دستور 1950 الأكثر حماسة للامركزية، انطلاقاً من عدم رغبتهم في هيمنة العاصمة على القرار الإداري والاقتصادي في البلاد. ولقد كان هذا آخر دستور يكتب من قبل جمعية تأسيسية منتخبة، ليُليه بعد ذلك عدة دساتير موضوعة من السلطات المركزية تعكس رغبتها التسلطية في مَرَكزة القرار بين أيديها، ولا سيما بعد حكم البعث، وحكم الأسد الأب تحديداً، حيث سنت قوانين ألغَت أي أثر فعلي للنصوص الدستورية، الغائمة أصلاً.

2. **تعدد وتقلب النظم اللامركزية:** شهدت سوريا نماذج متعددة وغير متناسقة من اللامركزية، ولا سيما في نصف القرن الأول من تاريخها، لتشهد بعد ذلك نموذجاً شديد اللامركزية في النصف القرن الأخير. ففي حين تغيب اللامركزية الاقتصادية عن دستور 1920، تغيب اللامركزية فعلياً في دستور 1930 آنذاك، ودساتير 1973، و2012، كما تغيب اللامركزية الإدارية في دستور 1950. كما شهدت البلاد برلماناً من غرفتين مرة واحدة فقط في دستور 1920. ومع أن نقاش تبني نظام الغرفتين شغل جزءاً مهماً من مداوات دستور 1928، إلا أنه لم يتم تبنيه.

3. **الإرث المؤسسي وأثره على القدرة على التغيير:** رغم أن تقلب النظم في النصف قرن الأول من تاريخ سوريا كان له أثر بالغ على مؤسسات الحكم، فإن عدم ثبات أي من هذه النظم لفترة طويلة أدى إلى عدم تثبيت هذا الأثر مؤسسياً بشكل عميق. على حين أن التغيير الذي أتى بعد انقلاب 1970 أدى إلى خلق مؤسسات حكم مركزي ومحلي استمرت كما هي مع تغييرات شكلية لأكثر من خمسين سنة. ومع أن هذا الخيار المؤسساتي كان تسلطياً وقسرياً، ولا يعكس الرغبات المحلية، فإن استمراره لهذه الفترة الطويلة أدى إلى ترسيخه. وهذا الأمر يستدعي المزيد من البحث والدراسة لفهم أثره على القدرة على تغيير هذه المؤسسات وتبني نظام لا مركزي جديد. فاستمرار المؤسسات لفترة طويلة يؤدي عادة إلى عطالة مؤسساتية كبيرة تمنع التغيير، ويؤدي إلى حالة من الاعتمادية على النظام القائم تجعل الأشخاص المنفعلين في هذا النظام يقاومون تغييره، حتى وإن كان النظام القائم يضر بمصالحهم، وحتى وإن كان التغيير يهدف إلى مصالحهم. كما تؤثر هذه الاستدامة على قدرة الكوادر والنظم المحلية على التصدي لمسؤوليات إدارة مناطقها بعد أن سلبت منها هذه الإدارة لترات طويلة.

4. **اللامركزية غير المتناظرة:** نُوقش هذا الخيار بشكل جدّي مرة واحدة في تاريخ سوريا، وذلك في مداوات دستور 1928 بعد أن تقدم به ممثلو لواء إسكندرون، لكنّه لم يُتَبَّن خوفاً من أن يكون مدخلاً إلى التقسيم، واستعريض عن تبنيه بتبني نص دستوري يفتح المجال لقانون الإدارة المحلية لأن يكون غير متناظر عبر البلاد فيراعي خصوصيات بعض المناطق. وخلال فترة تطبيق دستور 1930، أعطى القانون وضعاً خاصاً لمحافظة

إسكندرون من دون أن يكون ذلك مؤصلاً في الدستور، باستثناء إجازة الدستور أن يُراعي القانون أوضاع المناطق. كما أن هذه الفترة شهدت دساتير منفصلة لدويلات جبل الدروز وجبل العلويين، لكن هذا لم يكن تطبيقاً عملياً للامركزية غير المتناظرة، لغياب نظام دستوري جامع لكامل الأراضي السورية، وإنما دساتير منفصلة لا يجمعها سوى نظام المصالح المشتركة، الذي يحدد علاقتها بسلطة الانتداب لا ببعضها البعض.

5. **التبني أو التفادي الشكلي للامركزية:** يتضح من استعراض اللامركزية في الدساتير السورية أن تبني أو تفادي مصطلح اللامركزية فيها لم يكن بحد ذاته دلالة كافية على مركزية أو لا مركزية الدستور، وإنما ما يتضمنه الدستور من نصوص تدعم وجودها. ففي دستور 1950 نجد نصوصاً مهمة عن اللامركزية دون ورود الكلمة فيها. على حين يتحدث دستور 2012 عن لامركزية الصلاحيات والمسؤوليات، من دون أي مضمون ذي مغزى لذلك على مستوى الدستور، وبذلك فإن ورود هذه الكلمة كان إفراغاً لها من محتواها.

6. **حقوق الأقليات واللامركزية:** باستثناء محاولات سلطة الانتداب الفرنسي تكريس دويلات مقسمة طائفيًا، فإن الدساتير السورية كانت تبتعد تماماً عن أي ربط بين حقوق الأقليات واللامركزية. بمعنى أن وجود اللامركزية في دساتير مثل دستوري 1920 و1950 - وهما الدستور الأكثر تطبيقاً للامركزية - لم يكن يعني أي ربط بين اللامركزية وحقوق الأقليات على مستوى تقسيم أقاليم البلاد أو محافظاتها، على أساس حماية حقوق الأقليات العرقية أو الدينية أو الطائفية. بل إن مداوات دستور 1928 كانت تعكس رغبة في تبني نظام يزيل أي أثرٍ للأنظمة السابقة بربط قضية حقوق الأقليات باللامركزية المناطقية.

وأخيراً، فإننا نرى أن الدساتير السورية تحمل دروساً مهمة للغاية في قضية اللامركزية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إجراء أي إصلاحات دستورية مستقبلية تفيد في تحسين مستوى ديمقراطية البلاد، فلا يكفي تصميم أي نظام ينشد التغيير وفق رؤية مستقبلية معيارية، من دون أن يأخذ بعين الاعتبار الإرث التاريخي والمؤسساتي لنظام الحكم في سوريا وأثره على القدرة على التغيير. ولا يعني هذا الإرث استحالة التغيير، لكن لكي يكون التغيير ناجحاً يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الواقع الحالي ومدخلات تغييره المختلفة، والتي لا يكفي لتغييرها تغيير النصوص، بل يقتضي أيضاً العمل على المستوى المحلي لتأهيل الكوادر والمؤسسات المحلية.