التعاطي الدستوري والقانوني مع اللامركزية في سوريا والفرص القائمة

تناولنا في المقال السابق "اللامركزية في سوريا وتطلعات بعض القوى الدولية والإقليمية" توجهات بعض الفاعلين الدوليين والإقليميين بالنسبة لملف اللامركزية في سوريا، ونستعرض في هذا المقال التوجهات اللامركزية في الدساتير السورية – باعتبارها بصورة أو بأخرى وثيقة العقد الاجتماعي الذي توافقت عليه المجتمعات السورية – والتي تم اعتمادها منذ نشوء الكيان السوري عام 1918، وسنتكلم عن الفرصة الكامنة في البناء على بعضها في تعزيز التوجه نحو اللامركزية في سوريا بوصفه خيار مناسب للبنية المجتمعية السورية، ويتماشى مع توجهات الفاعلين الدوليين.

يشكل عهد الاستقلال القصير نسبيًا استثناءً في تناول اللامركزية بشكلها الإداري، أما منظومات الحكم السورية التي تخللت الانتداب والأنظمة الانقلابية وصولًا إلى عصر الطاغية الأسد ووريثه

انفرط العقد العثماني عن تركة ممتدة تمثلت في شقها الشامي بعدد من الأقضية والأقاليم والمتصرفيات التي جسدت تجاوبًا مع الامتدادات الطبيعية للمجتمعات المتنوعة في هذه المنطقة والتي توجه العهد الفيصلي إلى إعادة رسمها لامركزيًا (اتحاديًا فيدراليًا) على أسس جغرافية بحتة (داخلية تضم دمشق وحلب، جنوبية تضم فلسطين وشرق الأردن، ساحلية تضم الساحل السوري الحالي ولبنان بالإضافة للمنطقة الشرقية التي انضمت لاحقًا)، فيما عمل الانتداب المباشر على التعاطي اللامركزي (الكونفيدرالي) معها على أسس انتقائية.

ويشكل عهد الاستقلال القصير نسبيًا استثناءً في تناول اللامركزية بشكلها الإداري، أما منظومات الحكم السورية التي تخللت الانتداب والأنظمة الانقلابية وصولًا إلى عصر الطاغية الأسد ووريثه، فقد حاولت جميعًا الالتفاف عليها تارة ومحاولة العبث بها تارة أخرى أو على الأقل تجاهل صوتها المدوي.

التأم المؤتمر السوري العام في أواخر حزيران عام 1919م وانبثقت عنه لجنة خاصة برئاسة هاشم

الأتاسي، مهمتها صياغة دستور المملكة السورية، والذي أقر في 13/7/1920 ووصف نظام الحكم بأنه ملكي نيابي، فيما تناولت المادة الثانية منه شكل الدولة وعرفتها كدولة اتحادية (فيدرالية)، حيث نصت على "المملكة تتألف من مقاطعات تشكل وحدة سياسية لا تقبل التجزئة"، وهذه المقاطعات هي سوريا الداخلية (حلب ودمشق والمنطقة الشرقية) وجنوب سوريا (فلسطين وشرق الأردن) إضافة إلى الساحل الشامي وعاصمتها دمشق.

أصدرت سلطة الانتداب ابتداءً من العام 1920 مجموعة من القرارات التي قسمت ما بقي من سوريا بعد انفصال فلسطين وشرق الأردن بموجب اتفاقية سايكس بيكو، فأعلنت دولة لبنان الكبير ودولة دمشق ودولة حلب ودولة جبال العلويين ودولة الدروز، فيما بقيت المنطقة الشرقية تحت الحكم الفرنسي المباشر.

بنى دستور 1930 على الحالة التي آل إليها شكل الدولة أخيرًا، حيث عادت الدول المنشأة بإرادة فرنسية باستثناء لبنان وجبل الدروز والمنطقة الشرقية (التي ظلت تحت الحكم الفرنسي المباشر) إلى مركزية دمشق، وبالتالي لم يتناول دستور 1930 شكل الدولة

إلا أن برلمان دولة حلب اتخذ قرارًا بإعلان الاتحاد مع دولة دمشق ودولة جبال العلويين في أول اجتماع له سنة 1922، وتواصلت المطالبات لتحقيق هذا الاتحاد ليقر الجنرال غورو القانون الأساسي للاتحاد السوري في 28/7/ 1922 والذي هو دستور للدولة الاتحادية الفيدرالية التي تضم كل من دمشق وحلب وجبال العلويين، إلا أن هذا الاتحاد الفيدرالي لم يدم طويلًا إذ حل بدلًا عنه في العام 1925 دولة مركزية بين دمشق وحلب (عاصمتها دمشق) وبقيت دولة جبال العلويين مستقلة، كما يشير إلى ذلك الدكتور عبد الحميد العواك في كتابه "الفيدرالية في سورية والإشكاليات المعاصرة".

بنى دستور 1930 على الحالة التي آل إليها شكل الدولة أخيرًا، حيث عادت الدول المنشأة بإرادة فرنسية باستثناء لبنان وجبل الدروز والمنطقة الشرقية (التي ظلت تحت الحكم الفرنسي المباشر) إلى مركزية دمشق، وبالتالي لم يتناول دستور 1930 شكل الدولة، وإنما تحدثت المادة الثانية منه عن أن "سوريا وحدة سياسية لا تتجزأ".

أما دستور 1950 أو ما عُرف بدستور الاستقلال، فجسد توجهًا حقيقيًا نحو اللامركزية الإدارية وهو الحالة الفريدة والسبّاقة على كل دساتير الدولة السورية الحديثة سابقًا ولاحقًا.

إذ تناول الدستور في 6 مواد منه (126-127-128-129-130-131) التقسيم الإداري لأراضي "الجمهورية السورية" وتحدث عن توسيع صلاحيات رؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح في المراكز والمحافظات، كما حدد الملامح العامة للهيكليات الإدارية في مجالس المحافظات ونظمها الداخلية وآليات الانتخاب والترشيح، واستعرض صلاحيات مجالس المحافظات ضمن قطاعاتها الإدارية ودورها في تنظيم البلديات ضمنها، وأدوارها في مجال الخدمات ومجال استثمار الموارد وإدارتها وفي إدارة الأنشطة الاقتصادية والعمليات التنموية، كما نص على تحديد أسس المالية المحلية ومحددات الجباية والضرائب وغير ذلك.

تم لاحقًا تعطيل دستور 1950 من قبل الحكومات الانقلابية ليستعاض عنه بمجموعة من البلاغات العسكرية أو مشاريع الدساتير الفاقدة للمشروعية الشعبية والتي لم يبصر الكثير منها النور إضافة إلى دستور الوحدة بين مصر وسوريا، حيث كرست جميعًا سلطة مركزية بيد الأنظمة العسكرية.

وقد افتتح الأسد الأب انقلابه العسكري أو ما أسماه الحركة التصحيحية بتشكيل هيئة تأسيسية انبثقت عن مجلس شعب معين حزبيًا وأمنيًا وعهد إليها صياغة دستور 1973 الذي تناول في ثلاث مواد منه (130-129-10) منح صلاحيات شكلية وغير واضحة لما أسماها مجالس الشعب المحلية وأحال

حدود صلاحياتها وآليات عملها وسلطاتها وشكل علاقتها بالسلطة المركزية إلى قوانين لاحقة أو سكت عنها لصالح التحكم بها من خلال البلاغات الأمنية وتوجيهات القيادة القطرية اللتين تدوران في فلك الأسد، مما يعني مركزية شديدة بيد السلطة المطلقة في دمشق.

أما في عهد الأسد الوريث فقد تعاظمت ارتدادت التهميش للأطراف والتعاطي المركزي الشديد في الغالب على مدى العقود السابقة من عمر الكيان السوري الناشئ، وتفجرت الثورة السورية في العام 2011 ضد الاستبداد والفساد، وسارع النظام إلى طرح إصلاحات شكلية على المستوى الدستوري وعلى مستوى القوانين وعلى المستوى التنفيذي.

فشكل الأسد الابن لجنة خبراء غير برلمانية عملت على صياغة دستور 2012، والذي استعرض في المادة 131 منه مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات في الوحدات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية وأحال تفاصيل تطبيق اللامركزية وشكل علاقة المركز بالوحدات الإدارية إضافة إلى تفاصيل تطبيق المادتين 12 و130 المتعلقتين بتعريف الوحدات المحلية والتقسيم الإداري لـ"الجمهورية العربية السورية" إلى القانون 107 الذي أعد من قبل خبراء إداريين في العام 2009 ورفض الأسد تطبيقه لأنه يمنح صلاحيات أكبر للوحدات الإدارية على حساب المركز على أساس اللامركزية الإدارية.

رغم إهمال الدساتير السورية بصورة عامة لموضوع اللامركزية، فمن المهم القول إن التوجه نحوها في دستوري 1950 و2012، إنما نشأ استجابة للحاجة المجتمعية للامركزية التي تم تجاهلها في الدساتير السورية الأخرى

ورغم صدور القانون 107 كمحاولة لامتصاص الغضب الشعبي بالتوجه نحو اللامركزية، فإن القانون ولوائحه التنفيذية ظلا حبرًا على ورق في مناطق سيطرة النظام، فيما عمدت الحكومة المؤقتة إلى استصدار لائحة تنفيذية للقانون 107 بما يتوافق مع ظروف المناطق المحررة.

ورغم إهمال الدساتير السورية بصورة عامة لموضوع اللامركزية، فمن المهم القول إن التوجه نحوها في دستوري 1950 و2012، إنما نشأ استجابة للحاجة المجتمعية للامركزية التي تم تجاهلها في الدساتير السورية الأخرى، باعتبار المشروعية الشعبية التي حظي بها دستور 1950 أو بالنظر إلى كون الإشارة الخاطفة للامركزية في دستور 2012 جزءًا من الخطوات الشكلية لامتصاص الغضب الشعبي، وهي مقدمات دستورية يمكن أن تشكل سوابق بالإمكان البناء عليها في دعم التوجه نحو اللامركزية في سوريا.

وهي تشكل إذا ما أضيف لها اعتماد مناطق النظام (ولو شكليًا) ومناطق المعارضة لأساس قانوني واحد هي القانون 107، فرصة كامنة في إضفاء شرعية قانونية محلية ودولية لكل البنى المحلية القائمة في سوريا وتزيد من فرص التعاطي الدولي معها بما في ذلك الفاعل الروسي والتركي الذي تحدثنا في المقال السابق عن توجهاتهما لتشجيع المجالس المحلية في سوريا والدفع نحو اللامركزية.

رابط المقال: https://www.noonpost.com/17862/