



## الإصلاح الدستوري في الوطن العربي؛ سوريا

كانت الآداب قد وعدت قراءها قبل مدة طويلة بملفات تتناول الإصلاح الدستوري في البلدان العربية. وقد صدرَ من هذه الملفات جزءٌ أول (بصيغة ندوة أجراها مراسل الآداب الأستاذ عبد الحق لبيض) تناول المغرب الأقصى، وذلك في العدد ٧/٨/٩/٢٠٠٧. هنا الملف الثاني، وشارك فيه عبد الحي سيد ورزان زيتونة، وهو من إعداد مراسل الآداب في سورية الأستاذ ياسين الحاج صالح، ويتناول سورية، على أن يتبع ذلك خلال السنة القادمة ملفان عن الإصلاح الدستوري في لبنان ومصر وغيرهما. ولا حاجة إلى أن نؤكد أملنا في أن يكون الرقيب العربي أوسع صدرًا في قراءة هذه الملفات بشكل خاص.



الحديث أغفل الظروف التاريخية التي عاصرت نشأة القانون الدستوري: فقد نشأ هذا العلم في الأزمنة التي ارتضى فيها أصحاب السلطة الإبقاء على التوازن بين سلطاتهم وحرية الأفراد، وذلك تحت ضغط رغبة الأفراد في الحفاظ على حرياتهم الفردية والمشاركة في ممارسة شؤون الحكم.<sup>(١)</sup>

إن على النصوص الدستورية، لكي تكون متوافقة مع روح الدستور، أن تصدر عن إرادة الشعب، ومن قبل سلطات شرعية، متضمنة المبادئ الأساسية التي تكفل قيام نظام ديمقراطي واستمراره. ويمكن تلخيص هذه المبادئ بعدم مركزية السلطة، وفصل السلطات، وإرساء دولة القانون، وتأكيد دستورية القوانين، وتأمين التداول السلمي للسلطة، وضمان الحقوق والحرية العامة. تلك هي في المجمل خصائص الدستور الديمقراطي التي تعرف ما يعاكسها (جزئياً أو كلياً) في ما يمكن أن نطلق عليه «دستور الحاكم أو السلطة المسيطرة». وأهم خصائص هذا الأخير: مركزية السلطة وأدلتجتها، وتبعية السلطات لسلطة مسيطرة، وتداخل صلاحيات هذه السلطات، وتقييد الحقوق والحرية في النص الدستوري مباشرة أو بالإحالة على قوانين، وعدم التطرق إلى مبادئ تداول السلطة (أو «دسترة» احتكارها).

وهنا يُطرح الإصلاح الدستوري بهدف تعديل القواعد الدستورية التي تشرعن سيطرة سلطة ما على المجتمع، أو انتهاك حقوق المواطنين وحريةاتهم، أو تكريس نظام حكم معين لصالح فئة بعينها، أو في بعض الأحيان كل ما ذكر.

أما الآليات العملية لتعديل الدستور فتتنص عليها نصوصه ذاتها، وهي تختلف صعوبة أو سهولة بحسب مرونة الدستور (يجري تعديله بطريقة تعديل القوانين العادية نفسها) أو جموده. ولكن في الحالة الأخيرة ذاتها، يُجمع فقهاء القانون على استحالة الجمود المطلق للدساتير، وذلك لاعتبارين: الأول

على الدستور، باعتباره قانون القوانين بما يتضمّنه من قواعد وأحكام، أن يحظى بالثبات والاستقرار. ويتعلّق ذلك أساساً بطبيعة الدستور، من حيث إنه ينظّم شكل الدولة ونظام الحكم فيها، ويوضح مهام السلطات المختلفة وحدود صلاحياتها، بالإضافة إلى حقوق القوانين وواجباتها. هذه القواعد، التي تشكل الواجهة السياسية والدستورية للدولة، يجب حمايتها من افتتات السلطة التشريعية، وتحقيق سموها الشكلي على القوانين العادية (وهذا ما يُعرف في الفقه الدستوري بالدستور الجامد، الذي يتطلب تعديله إجراءات أكثر تعقيداً من تلك التي تتطلبها القوانين العادية).

كمعظم دساتير العالم، يتّصف الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ بالجمود. لكن ذلك لا يبدو السبب الواقعي وراء «مناعته» ضدّ الإصلاح الدستوري الذي تطالب به القوى الديمقراطية السورية. فخلال أكثر من ثلاثة عقود، أُقرت ثلاثة تعديلات دستورية، لا يمكن التقليل من أهمية آخرها عام ٢٠٠٠، الذي عدّل من عمر المرشّح إلى رئاسة الجمهورية بما يسمّح للرئيس الحالي بالصعود إلى مقعد الرئاسة. وأوحى ذلك بأنّ جمود الدستور أو مرونته عملياً قد لا ينبعان من قواعده، وأنّ سلطته قد تتأتى من خارج نصوصه. فهل يجعل ذلك الحديث عن الإصلاح الدستوري بلا معنى حقيقيّ إن أتى خارج سياقه؟

### الدستور الديمقراطي

ليس الدستور بالضرورة مرتبطاً بالديمقراطية والحرية في نظر جزء من الفقه الدستوري، لكن ذلك ليس رأي فقهاء آخرين يعتبرون الدستور أداة للتوفيق بين السلطة والحرية. يقول أندريه هوريو إنه لا يمكن التسليم بأنّ الدستور مجرد تنظيم للسلطة، لأن ذلك يؤدي إلى الاعتقاد بأنّ ممارسة السلطة غاية في ذاتها وتجد تبريرها في مصلحة الحكام لا الحكوميين، ولأنّ الفقه الدستوري

# الدستور الديمقراطي والدستور السوري

. رزان زيتونة .

محامية وناشطة حقوقية  
شابة، وكاتبة من سوريا.

١ - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة، ١٩٨٢.

سياسي، ويتمثل في أن الدستور انعكاسٌ للظروف التي تعيشها الدولة؛ وعليه فإنه لا بد من تعديل نصوصه بما يتماشى مع تلك الظروف، ولأحد انفصاماً بين النص والواقع. والثاني قانوني، ويتمثل في أن فرض الجمود المطلق على الدستور يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة التي لها الحق في تعديل الدستور بل إلغاءه؛ وهذا ما عبرت عنه أفضل تعبير المادة ١٢٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣ التي نصت على أن «للشعب دائماً الحق في أن يعدل وأن يغير دستوره لأن جيلاً معيناً لا يستطيع أن يلزم الأجيال التالية بقوانينه وأنظمتها الدستورية».

من هذا المنطلق، فإن طرح مسألة الإصلاح الدستوري في سوريا لا يعد أمراً زائداً عن الحاجة، لا للاعتبارين السياسي والقانوني السابق ذكرهما فحسب، وإنما أيضاً لقضايا تتعلق بأسلوب نشأة الدستور وجوهر أحكامه في حد ذاتها.

### في الدستور السوري

صدر دستور سوريا الحالي عام ١٩٧٣ بعد طرحه من قبل مجلس الشعب أمام الاستفتاء الشعبي، وذلك بعد سنوات قليلة من حركة عام ١٩٧٠ التي تسلم على إثرها الرئيس الراحل حافظ الأسد سدة الرئاسة في سوريا. وبالتالي لم يكن الدستور نتاج عملية ديمقراطية وتداول سلمي للسلطة، وانعكس أسلوب نشأته على ما تضمنته من أحكام نكتفي بذكر أهم ما يتناقض منها مع مبادئ الدستور الديمقراطي وأحكامه.

(١) هدر دستورية القوانين: لا يمكن التوفيق بين مبدأي سمو الدستور على غيره من القوانين ودستورية هذه الأخيرة (بمعنى موافقتها لأحكامه)، وبين هدر الدستور لهذين المبدأين. وقد أتت المادة ١٥٣ من الدستور السوري، التي تنص على بقاء التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يوافق أحكامه، لتهدر هذين المبدأين. ومن بين هذه التشريعات:

قانون إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية (٨ - ٣ - ١٩٦٣)، وقانون حماية الثورة (٧ - ١ - ١٩٦٥)، وقانون إحداث المحاكم العسكرية (١٧ - ٨ - ١٩٦٨)، وقانون إحداث محكمة أمن الدولة (٢٨ - ٣ - ١٩٦٨). وهي تتناقض جذرياً في أحكامها مع الدستور، ولها الأولوية في التطبيق عملياً. وهو ما قطع الطريق على الاستفادة من المزايا التي تضمنتها الدستور لصالح المجتمع والمواطن: كتقديس حرية المواطن، وحماية خصوصيته وحياته العامة، وحقه في التقاضي أمام قضاء محايد ومستقل.

وفي هذا الإطار لا بد من التعرض إلى المحكمة الدستورية العليا، التي يفترض أن تبت بدستورية القوانين. هذه المحكمة يسمى أعضاؤها بمرسوم من رئيس الجمهورية (المادة ١٣٩)، وهو ما ينزع عنها استقلاليتها المفترضة. وهي تنظر وتبت في دستورية القوانين إذا اعترض رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس الشعب، على دستورية قانون قبل إصداره (المادة ١٤٥). ولا يحق للمحكمة أن تنظر في القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتعال موافقة الشعب (المادة ١٤٦). وهكذا تنسخ هذه القوانين المواد الدستورية في حال تعارضها معها، وذلك عن غير الطريق الذي حدده الدستور لتعديل مواده.

والحق أن المناقشة القانونية هنا تغدو ضرباً من العيب: ذلك أن الدستور يسمو على جميع القوانين الأخرى، وهذه القوانين لا يجوز أن تتعارض مع الدستور، وهذا الدستور هو الذي يبيع لهذه القوانين معارضته! وكلها أمور لا يمكن تبريرها إلا بإحالتها على أسلوب نشأة هذا الدستور في الأساس.

(٢) مركزة السلطة وألجئتها: تنص المادة الثامنة من الدستور على أن «حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة، ويقود جبهته وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية».

ومع أن هذه المادة هي التي تحظى عادةً بتركيز القوى الديمقراطية الداعية إلى الإصلاح الدستوري، فإن ثمة مواداً أخرى تتضمن أكثر من مجرد منح حزب بعينه قيادة المجتمع والدولة. فمثلاً، تجعل المادة ٤٩ من واجب التنظيمات الجماهيرية تحقيق بناء المجتمع العربي الاشتراكي، وتخطيط الاقتصاد الاشتراكي وقيادته. وهي تفرض على المجتمع نمطاً إيديولوجياً معيناً، وتقرن حصول المواطن على حرياته وحقوقه بالتزامه هذا النمط: «يهدف نظام التعليم والثقافة إلى إنشاء جيل عربي قومي اشتراكي...» (المادة ٢١): «لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية... بما يضمن سلامة البناء الوطني والقومي ويدعم النظام الاشتراكي...» والنتيجة هي مركزة السلطة بيد فئة بعينها، تطبع دستورياً نظام الحكم والمجتمع بمجمله بطابعها الإيديولوجي الخاص.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الفقه الدستوري اختلف في تحديد ما إذا كان الدستور يقتصر على القواعد المنظمة للسلطات الحاكمة واختصاصاتها وتحديد حقوق المواطن وواجباته (وهو رأي الأغلبية)؛ أم أنه يشمل أيضاً الأهداف المنوطة بالدولة والمتعلقة بالأسس الاقتصادية والاجتماعية كما يذهب إلى ذلك جورج بيردو مثلاً، الذي يعتبر أن الدستور يحدد مذهب التنظيم الاجتماعي والسياسي الذي تمثله السلطة الحاكمة، وكذلك الاتجاه القانوني والإيديولوجي الذي ينبغي أن تعمل في إطاره منظمات الدولة أو سلطاتها.

لكن هذا الرأي الأخير يتناقض، في ما نرى، مع مبدأ الدستور الديمقراطي من حيث إن صدور هذا الأخير يكون عن إرادة الشعب بفتاته وتياراته المختلفة، وبما يكفل توافقاً وطنياً جامعاً تضيق فيه الاختلافات إلى حدّها الأدنى؛ ومن حيث إن مبدأ الدستور الديمقراطي يكفل الحقوق والحريات العامة لجميع



أمام المحكمة الدستورية العليا (التي يعيّن أعضاؤها بنفسه)، فإن ذلك لا يعني فقط صلاحيات للرئيس تتجاوز كلاً من السلطتين التشريعية والقضائية بل تؤمّن له الحصانة أيضاً.

٥) تعديل الدستور: وفقاً للمادة ١٥٩ من الدستور السوري، يعدّل الدستور بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء مجلس الشعب، الذي يشكّل لجنة خاصة لبحث التعديل بمجرد ورود الاقتراح إليه. ثم يناقش المجلس هذا الاقتراح: فإذا أقرّه بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه، اعتُبر التعديل نهائياً شريطة اقتراحه بموافقة رئيس الجمهورية.

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

إذا أضفنا إلى ذلك قانون الانتخابات، وطبيعة المجلس التشريعي الذي يحظى فيه الحزب الحاكم بالأغلبية، فإن احتمال إجراء أيّ تعديل دستوري يغدو بمثابة إجراء آخر من إجراءات الفرض والسيطرة.

جدير بالذكر هنا أنّ قانون العقوبات العام في مادته ٢٩١ يعاقب على «الاعتداء الذي يستهدف تغيير دستور الدولة بطرق غير مشروعة» بالاعتقال المؤقت خمس سنوات على الأقل، وتكون العقوبة الاعتقالي المؤبد «إذا لجأ الفاعل إلى العنف». وهذا يعني أنّ «الاعتداء» الذي يستهدف تغيير الدستور لا يلزم أن يكون عن طريق العنف. وعلى ذلك جرى تأويل مفردة «الاعتداء» وتفسير عبارة «بطرق غير مشروعة» لإسقاطهما على

## ثمة تشريعات تتناقض جذرياً في أحكامها مع الدستور السوري، ولها الأولوية في التطبيق عملياً.

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية، ويترأس مجلس القضاء الأعلى. وهو القائد العام للجيش والقوات المسلحة، له حق إعلان الحرب، والتعبئة العامة، وعقد الصلح، وإعلان حالة الطوارئ والغائبا، وممارسة السلطة التنفيذية، وإصدار القوانين التي يُقرها مجلس الشعب، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وإصدار العفو الخاص، ورد الاعتبار. ولديه صلاحية تعيين وإقالة نواب الرئيس، ورئيس الوزراء، والوزراء ونوابهم، والموظفين المدنيين والعسكريين. كما يملك صلاحية اعتماد رؤساء البعثات السياسية لدى الحكومات الأجنبية، وتشكيل اللجان والمجالس المختصة.

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

وإذا أضفنا إلى ذلك أنّ المادة ٩١ من الدستور تنص على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، وبناءً على اقتراح ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضائه في جلسة سرية خاصة، على أن تتم محاكمته

الأفراد لمجرد كونهم مواطنين، لا لما يحملونه من آراء أو أفكار.

٣) تداول السلطة: بموجب المادة ٨٤ من الدستور، يجري اقتراح المرشح لرئاسة الجمهورية من قبل القيادة القطرية، ثم يتم ترشيحه من قبل مجلس الشعب، وأخيراً يجري الاستفتاء الشعبي لاختياره. ولم يحدّد الدستور عدد ولايات رئيس الجمهورية (الذي يُنتخب سبعة أعوام ميلادية)، وهو ما يؤدي إلى حرمان المواطنين حقهم في ترشيح أنفسهم لرئاسة الجمهورية. وإذا أضفنا إلى ذلك عدم وجود قانون للأحزاب، واحتكار معظم مقاعد البرلمان للجهة الحاكمة بقيادة حزب البعث، فإن ذلك يحول دون تداول السلطة، ويحصر إمكانية أيّ تغيير في السلطة بالطرق غير الديمقراطية (كالانقلاب أو الثورة).

٤) عدم الفصل بين السلطات الثلاث: يعطي الدستور رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة جداً تتداخل في كثير منها مع السلطتين التشريعية والقضائية. فرئيس الجمهورية يتمتع، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، بسلطة إعداد مشاريع القوانين وإحالتها على مجلس الشعب (المادة ١١٠)، والاعتراض على القوانين التي يُقرها مجلس الشعب (المادة ٩٨). وهو يتولى سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين مجلسين، وخارج انعقاد دورات المجلس، وأثناء انعقاد دورات المجلس إذا اقتضت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصلحة البلد (المادة ١١١).

وهيمنة السلطة التنفيذية واضحة في هذه النصوص على حقوق السلطة التشريعية المستقلة، ومنها النصوص الجزائية القانونية. وتجدر الإشارة إلى أنّ الدستور السوري لعام ١٩٥٠ حصر التشريع في مجلس النواب وحده، وقال في المادة ٥٩ ما يلي: «لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن سلطته في التشريع.»<sup>(١)</sup>

١ - عبد الوهاب حومد، «نظرات معاصرة على قاعدة قانونية الجرائم والعقوبات في التشريع المقارن» الدليل الإلكتروني للقانون العربي، ص ٣٣

دعوات القوى الديمقراطية من أجل الإصلاح الدستوري، ولسجنهم ومحاكمتهم بناءً على هذه المادة. من ذلك، على سبيل المثال، محاكمة ثمانية من معتقلي الرأي عام ٢٠٠٢ أمام محكمة أمن الدولة العليا، دين معظمهم بالاستناد إلى هذه المادة، وتلقوا أحكاماً بالسجن تراوحت ما بين خمس وعشر سنوات.

لسنا في معرض دراسة ضبابية المادة المذكورة وقابليتها الواسعة للتأويل، علمًا أن قانون العقوبات السوري قد صدر بتاريخ ٢٢-٦-١٩٤٩، أي في ظل أول انقلاب عسكري في سوريا بقيادة حسني الزعيم. لكنها قد تشكل مدخلًا مناسبًا للتساؤل عن خشية المشرع - ومن وراءه منذ بداية عهد سوريا بالانقلابات العسكرية - من أية مطالبة بتعديل الدستور في إطار إصلاح دستوري جزئي أو شامل.

### هل الحل في الإصلاح الدستوري؟

في ظل ما سبق، يبدو أن الإصلاح الدستوري شرط أساس لأي إصلاح سياسي حقيقي. فهو إصلاح يستهدف الفصل بين السلطات، والتوازن في صلاحياتها، وصون استقلالها، وتكريس دولة القانون والمساواة والحقوق والحريات. لكن ما يبدو بدهياً من الناحية النظرية يغدو أكثر تعقيداً على أرض الواقع.

فمن ناحية، لا يُدر أن يتضمن الدستور مواد في صالح المجتمع والفرد، لكن لا يُعمل بها على الإطلاق لأسباب تتعلق ببنية النظام الحاكم وأساليب الحكم وأدواته. من ذلك حق المواطن في الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٢٦)، وممارسة المواطنين لحقوقهم وتمتعهم بحرياتهم (المادة ٢٧)، وعدم جواز تحري أحد أو توقيفه إلا وفقاً للقانون، وعدم جواز تعذيب أحد جسدياً أو معنوياً أو معاملته

معاملة مهينة، وضمان حق التقاضي وسلوك سبيل الطعن والدفاع أمام القضاء (المادة ٢٨).

ومن ناحية أخرى، وعندما تكون المطالبة بالإصلاح الدستوري نتيجة لمركزة السلطة والافتقار إلى الحقوق والحريات، فمن هي الجهة المخولة القيام بالإصلاح الدستوري؟ وكيف لشعب غير مكتمل الحقوق أن يناقش مسألة بأهمية الإصلاح الدستوري ويقرها بإرادته المستقلة؟ وهل يمكن الحديث عن الإصلاح الدستوري في المرحلة ما قبل الانتقالية، أي قبل بدء عملية تداول السلطة والمشاركة وتحقيق القدر الأدنى من الحريات الأساسية؟

هذا مع الأخذ بالاعتبار أن عملية الإصلاح الدستوري لا يمكن أن تكون معزولة عن مجمل المستجدات داخلياً وخارجياً، سواء تلك المتعلقة بالظرف السياسي والاقتصادي الإقليمي والدولي وتأثيره في الداخل السوري، أو تلك المتصلة بقضايا العولمة والهوية والمصير، خاصة مع طرح قضايا ذات حساسية مثل قضايا حقوق الأقليات الإثنية والدينية، وكيفية انعكاسها في الدستور. فعلى سبيل المثال، لطالما شكل مطلب الأحزاب الكردية المعارضة بتضمين الدستور نصاً على حقوقها الدستورية (كأكبر أقلية قومية في البلاد) مفصلاً خلافاً بينها وبين أحزاب المعارضة العربية في سوريا. وعدم وجود أحزاب سياسية إسلامية فاعلة على الساحة السورية الآن لا يعني أن نقاشاً حول «أسلمة» الدستور لن يثار في المستقبل.

عندما يكون الدستور مجرد تكريس وانعكاس لواقع قائم - على عكس المفترض وهو أن يكون الواقع تكريساً للقواعد الدستورية - فقد يغدو من غير المجدي التفكير في البدء بالإصلاح الدستوري وحده. ولعل من هذا المنطلق لا يغدو غريباً ألا نجد إلا القليل من

الحديث عن الإصلاح الدستوري في أدبيات القوى الوطنية الديمقراطية في سوريا، والتي تختزل هذا الإصلاح عادةً بالدعوة إلى تغيير المادة الثامنة من الدستور، في حين يكون جل تركيزها على الممارسات العملية والواقع المعيش: من سيطرة الأجهزة الأمنية، إلى فساد القضاء...

لا يعني ذلك ألا يكون الإصلاح الدستوري على أجندة القوى الديمقراطية. لكننا نرى ألا يُعطى الأولوية في ظل الوضع القائم، كي لا نصل إلى نتائج وصلت إليها دول أخرى، انتهت دعواتها إلى تحقيق «الإصلاح الدستوري» بتعديلات اتخذت شكلاً آخر من أشكال الفرض واحتكار القرار. فمن أجل أن يشارك الشعب في عملية الإصلاح الدستوري، فإن ذلك يتطلب عبور مرحلة من الإصلاحات التشريعية والقضائية وحصاد بعض نتائجها على أرض الواقع، بما يتيح للمجتمع إعادة بناء قواه الحية، وإعادة جزء من الثقة المهذورة بالعمل العام وجدواه، وإتاحة الفرصة الكافية لنقاش التعديلات المطلوبة وأهميتها وأولوياتها.

ولا يعني ذلك أيضاً أن الإصلاحات الدستورية التي تتضمن خطوات حقيقية باتجاه الديمقراطية، ولكنها تُتخذ بإرادة منفردة من طرف النظام الحاكم (على ضالة احتمالات هذه الفرضية)، مرفوضة لعدم صدورها عن الشعب. لكن في ذلك تجاوزاً لمرحلة مهمة من مراحل الإصلاح الدستوري، تتمثل في تحقيق التوافق الوطني المطلوب، الذي يجعل من الدستور دستوراً لجميع المواطنين، ويمنحهم الإحساس بالموطنة، ويدفعهم إلى الدفاع عن هذا الدستور عبر ممثليهم الشرعيين: برفض إهدار مبدأ دستورية القوانين، والتصدي لأي تجاوز من سلطة على أخرى ولأي تعدد على حقوقهم وحرياتهم المصونة دستورياً.

دمشق



تُؤسَّس لهذا الاتجاه مقولة إنَّ الدستور، من حيث كونه أداة من أدوات التنظيم القانوني، سابق للدولة (فهو منشؤها ومنطلقها)؛ فإذا كان من الضروري تعطيل الدستور أو بعض أحكامه في حالات معينة تُفرضها ظروف الطوارئ، فإنَّ ليات الدستور قدرة على تنظيم الانتقال من الحالة العادية والرجوع إليها. يتبع ذلك أنَّ للدستور القدرة على تنظيم الشروط الشكلية لإعلان حالة الطوارئ، والقدرة على وضع إجراءات تُسمح بمراقبة التقيد بمتطلباته، وعلى توزيع الصلاحيات أثناء ممارسة سلطات الطوارئ، وعلى تصديد إجراءات المحاسبة في حال تجاوز تلك الصلاحيات. وبعبارة أخرى، ما الطوارئ إلا حالة من وضع الدستور، أو مؤسسة منبثقة من كنف القانون، وهو قادر على تنظيمها ووضع الضوابط عليها.

وعليه، يمكن القولُ بِسُمُو الدستور وأسبقِيته على حالة الطوارئ. والدستور قادرٌ على حصر إعلان الطوارئ بحالات الضرورة الاستثنائية فقط. فالطوارئ تعبر عن «حالة حقوقية»، لا واقعية.<sup>(١)</sup> وما هي إلا استجابة إلى حالة ضرورة، وهو ما يعني أنَّها لا ترخص للعمل إلا بقدرها. كما أنَّ للقضاء سلطة الرقابة على مشروعية الأوامر الصادرة عن السلطة التنفيذية

تشير ملاحظة الممارسة الدستورية في سورية إلى حالة تعايش بين الدستور و«حالة الطوارئ». يؤسَّس الدستور السوري لعام ١٩٧٣، ظاهرياً، لنظام قانوني عادي، بكل ما فيه من مؤسسات تشريعية وتنفيذية وقضائية. ولهذه المؤسسات صلاحياتها في سنَّ القوانين العادية، وتطبيقها، وإعطاء القرار في حال الخلاف حولها. كما أنَّ لكل من هذه المؤسسات إجراءاته المفصلة واختصاصاته المحددة بالدستور والقانون. أما نظام الطوارئ، المعلن في الثامن من آذار عام ١٩٦٣،<sup>(٢)</sup> فإنه يُطلق العنان أمام السلطة التنفيذية لممارسة أوسع السلطات في المجتمع. وهو ما يُمكن أن يؤدي في النتيجة إلى تعطيل كامل للدستور.

قد تبدو حالة التوازي والتعايش، بين الدستور من جهة ونظام الطوارئ من جهة أخرى، وكأنَّها تمثِّل تعارضاً يعرقل عمل المؤسسات الدستورية. ومع ذلك، فإنَّ ما يبدو لظاهر العيان تعارضاً إنّما ينم عن علاقة أكثر التباساً، قد تحمّل في السياق السوري تناغماً بين الدستور ونظام الطوارئ.

### أُسْبِقِيَةُ الدُسْتُورِ عَلَى الطُّوَارِئِ

ناقش الفقه الدستوري في سورية حالة التعايش التي برزت بين نظام الطوارئ والدستور، إذ حاول الكثيرون وضع حالة الطوارئ تحت إطار الدستور والقانون.

## الدستور وحالة الاستثناء: ملاحظات نظرية

. عبد الحى سيد .

محامٍ وأستاذ قانون محاضر في دمشق.

١ - كان قد صَدَرَ في سورية ما عُرف بـ «القانون الناظم لحالة الطوارئ» بموجب مرسوم تشريعي رقم ٥١، تاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٢. وقد نَظَم هذا المرسوم كيفية إعلان حالة الطوارئ وإنهائها. كما سُمِّي السلطة التي تمارس صلاحيات الطوارئ، ممثلةً بالحاكم العرفي، وبين حدود سلطته. وفور استلام حزب البعث الحُكْم في سورية في الثامن من آذار ١٩٦٣، أعلن مجلس قيادة الثورة، بموجب أمرٍ عسكري تحت الرقم ٢، حالة الطوارئ على النحو التالي: «تعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء الجمهورية العربية السورية ابتداءً من تاريخ ١٩٦٣/٣/٨ وحتى إشعار آخر» (الجريدة الرسمية السورية رقم ١٢ بتاريخ ١٩٦٣/٣/٢١ ص ٢٤٢١). ويلاحظ أنَّ الأمر العسكري رقم ٢ لعام ١٩٦٣ لم يستند إلى المرسوم ٥١ لعام ١٩٦٢، بل اعتُبر بحد ذاته مؤسساً لحالة جديدة - غير منبثقة عن أي تشريع سابق.

٢ - عبد الإله الخاني، نظام الطوارئ والأحكام العرفية (دمشق: نقابة محامي فرع دمشق، ١٩٧٤)، ص ١٧٦.

في حالة الطوارئ، على اعتبار أنها قرارات إدارية قابلة للمراجعة<sup>(١)</sup>

كانت تلك بعض الحجج الفقهية التي حاولت أن تُبقي نظام الطوارئ، الذي قد يكون منفلت العقال، في حظيرة القانون. إنَّها محاولات لتأكيد وضع يد القانون على حالة الطوارئ، بهدف ضبط السلطات المطلقة التي يمكن أن تُتَّجَم عنها.

### استحوادُ نظام الطوارئ على الدستور

لكنَّ ذلك لم يمنع من أن تستمرَّ حالة الطوارئ معلنةً في سورية لعشرات السنين، من دون أن تكون هناك أية بارقة أمل في رفعها في المستقبل القريب.

ومعروف أنَّ نظام الطوارئ في سورية قد أُطلق العنان لإنشاء مجموعة أجهزة موازية تمارس أوسع الصلاحيات في المجتمع. وقد عرَّفَ المجتمع السوري، من هذه الأجهزة الموازية، الأجهزة الأمنية، أو ما يشار إليه في الحياة اليومية بـ «المخابرات»، وما يُطلق عليه «الحاكم العرقي» ونوابه. كما عرُفت سورية نظام محاكم موازياً ذا طبيعة خاصة مع نيابات عامة ملحقة بها، كمحكمة أمن الدولة العليا. وتدعم أجهزة الطوارئ شبكة سجون ومعتقلات متصلة بها، ولا تُتَّبع إدارتها للمؤسسات القضائية. وغالباً ما تمارس تلك الأجهزة سلطات الطوارئ

بلا مساءلة، أو بلا ضوابط مساءلة واضحة ومتاحة لاطلاع المجتمع. وقد يصل الأمرُ بسلطات الطوارئ إلى أن تتعدى على عمل مؤسسات الدولة الرسمية، وعلى النظام القانوني الرسمي الناشئ عن الدستور. ويتجلى هذا التعددُ بإيقاف العمل بقوانين معيَّنة، أو بخرقها من دون محاسبة، أو بسنِّ قواعد وأوامر من غير اعتبار لأساسٍ دستوري.

لم تُفَضَّ حججُ القانونيين، أو الآليات الإجرائية المنصوص عليها في الدستور، إلى التقليل من نظام الطوارئ، من أجل الوصول إلى خلق الظروف الاجتماعية لإيقاف العمل بها. بل على العكس: فالاتجاه في الدساتير العربية ذاهبٌ إلى شرعنة المزيد من التوسيع في ممارسة السلطات المطلقة، تحت اسم «مكافحة الإرهاب»، كما حدث في مصر بإقرار المادة ١٧٩ من الدستور<sup>(٢)</sup>

وتشير التجربة اليومية للمؤسسات الدستورية في سورية إلى أنَّها تركت نفسها تُستخدم من قِبل نظام الطوارئ لشرعنة حالة الطوارئ وإدامتها. فبدل أن يضبط الدستور استخدام الطوارئ، استحوذت سلطات الطوارئ على الدستور لتشرعن وجودها وديمومتها. لقد بقيت حالة الطوارئ عصيةً على الانضواء تحت سقف القانون: فلا موجبات إعلان الطوارئ، ولا ممارسة سلطات الطوارئ، قادرة على الخضوع لأية محاسبة.

وقد بيَّنت التجربة أنَّ بإمكان السلطة التنفيذية الركوب على ما يُمنحه الدستور من صلاحية في إعلان حالة الطوارئ للوصول إلى إحلال نظام طوارئ يُدخل في تكوينه العضوي ازدياداً كاملاً للدستور، بكل ما يتضمنه من مبادئ وضمائم وإجراءات مكبلة - وهو ما يُسمح بوقف العمل به أو إلغائه من دون مساءلة!

### أسبقية الاستثناء على الدستور

وعليه، فبدلاً أن يقال إنَّ الأصل هو الدستور، وإنَّ الطوارئ استثناء، تبدو الصورة منقلبةً. وقد عرَّفَ الفقه الدستوري الأوروبي، المنبثق عن فلسفة هوبز<sup>(٣)</sup>، وخصوصاً في الفقه الألماني أثناء الحرب العالمية الثانية، كتابات كارل شميت، صياغات نظرية متقدمة لأسبقية الطوارئ على الدستور وغلبيتها عليه<sup>(٤)</sup>. وتُميِّز هذا الاتجاه الفقهي بالتركيز على افتراض وجود حاكم سيدي مطلق في الدولة (The Sovereign) يتمتع بأوسع السلطات، ويُعتبر الأساس لنشوء الدولة وضممان وجودها واستمراريتها: فأرادته، والسلطة التي يتمتع بها، هما المنبثقتان للقانون والدستور والحالة العادية. وهو الكفيل باستمرار العمل بالدستور في الحالات العادية، كما أنَّه هو القادر على تعليق العمل بالقانون للولوج في حالة الاستثناء إن اعتبر ذلك ضرورياً.

١ - هذا ما طبَّع الاجتهاد القضائي الإداري في مجلس الدولة السوري، الذي قرَّر إلغاء أوامر عرفية تضمنت تعديلاً على حرية الأفراد من دون أن يكون أمناً البلاد وسلامتها معرضين للخطر. انظر على سبيل المثال قرار محكمة القضاء الإداري رقم ٢٨٤ - ١ تاريخ ١٩٩٧/٤/٢٩ المنشور في مجلة المحامون، العددان ٥ و ٦ لعام ١٩٩٩، الذي أبطل قرار توقيف عرفي لم يكن متعلّقاً بخطر جسيم يهدد الأمن والنظام. وانظر كذلك القرار رقم ٧٩٨ - ٢ تاريخ ١٩٩٧/١٠/١٩، المنشور في مجلة المحامون العددان ٧ و ٨ لعام ١٩٩٩، الذي أبطل قرار توقيف عرفي للأسباب نفسها.

٢ - بحسب الاستفتاء الجاري في مصر بتاريخ ٢٦ آذار (مارس) ٢٠٠٧.

٣ - انظر: Thomas Hobbes, *The Leviathan* (New York: Prometheus Books, 1988).

٤ - انظر على سبيل المثال:

Carl Schmitt, *Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005ed); Carl Schmitt, *Le Léviathan dans la doctrine de l'Etat de Thomas Hobbes, sens et échec d'un symbole politique* (Paris: Seuil, 2002éd.).



تتألف من شبكة مناصب ومؤسسات تضمّن في منتهاها أحادية القرار الأخير في كل وقت. وقد تنضوي في تركيبة السلطة جهات غير معلنه، من أشخاص نافذين وأجهزة أمنية وعسكرية، كل له شأنه في المساهمة في تحديد القرار الأخير. وفي هذا الإطار يلاحظ أنّ الدستور السوري قد نصّ في المادة الثامنة على مبدأ الحزب القائد للدولة والمجتمع. وبقي لافقاً أنّ الدستور لم يفصل في صلاحيات الحزب، الأمر الذي سمح بالتأكيد أنّ قيادته المنصوص عليها في الدستور تعني عملياً شرعنة لغلبته المطلقة على المؤسسات الدستورية، وهو ما قد يؤدي إلى إفراغ الدستور من كل فعالية. لقد وفرّ مبدأ «الحزب القائد»، في الواقع الدستوري السوري، الغطاء الذي تتلظى خلفه سلطات القرار الأخير الاستثنائية.

كما يشار إلى أنّ الدستور السوري نصّ على سلطات شبه مطلقة لرئيس السلطة التنفيذية في التشريع، عبر صلاحيته إصدار ما يسميه الدستور بـ «المراسيم التشريعية» (المادة ١١١). كما يلاحظ النصّ في الدستور السوري على رئاسة السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية ووزير العدل ومجلس القضاء الأعلى (المادة ١٣٢). وقد كشفت الممارسة أنّ غلبة رئاسة السلطة التنفيذية على المستوى التشريعي والقضائي تترآك وتتآكل، بما يضمّن لإرادتها أن تكون فوق المؤسسات المنبثقة عن الدستور وضابط وجودها واستمرار عملها. بكلمات أخرى، لم يأت الدستور ليحدّد مؤسسة رئاسة السلطة التنفيذية، وليحدّد صلاحياتها بفعل

## بدل أن يضبط الدستور استخدام نظام الطوارئ، استحوذت سلطات الطوارئ على الدستور لتشرعن وجودها وديمومتها!

أنّه صاحب القرار في تحديد الأوضاع العادية التي تستلزم الرجوع إلى حكم القانون. وهو صاحب القرار في تحديد الأوضاع الاستثنائية التي تُفرض تعليق العمل بالقانون، كلياً أو جزئياً. ولا ضابط أو أساس لهذا القرار إلا الإرادة. ولا يخفى أنّ الإرادة قد تكون عبثية.

قد يُكشف التحليل العمق للدستور السوري أنّه جاء بصيغة تحقّق الغلبة المطلقة لحالة الاستثناء وسلطات الحاكم على الدستور. فبدل أن يشكّل الدستور منطلقاً وأساساً لحقوق ومبادئ شرعية، يجري تصغيره إلى جملة قواعد يُستخدمها الحاكم «أداة» سيطرة و«تكتيك» سلطة لفرض الانصياع على الجموع.<sup>(١)</sup>

### عن الحاكم وسلطاته الاستثنائية

تبين الملاحظة المتأنيّة لنصوص الدستور أنّ أحكامها رُكبت على نحو يُقرّ بخضوع الدستور لمتطلبات الاستثناء العليا التي يحددها الحاكم، وهو ما من شأنه أن يترك له أن يضطلع بالدور الأسمى في ضبط التنقل بين حالة الاستثناء والأوضاع العادية التي يحكمها الدستور.

ومع ذلك، فإنّ طبيعة الحاكم قد تختلف بحسب مراحل الحكم: فتارةً يتمثّل الحاكم برئيس السلطة التنفيذية؛ وتارةً يتمثّل بتركيبة سلطة جماعية معقدة،

وبناءً عليه، يمكن التمييز، على مستوى التحليل القانوني، بين «حالة الطوارئ» التي ينصّ عليها القانون والدستور، وهي تعبّر عن حالة منبثقة من كنف الدستور... وبين «حالة الاستثناء» التي تعبّر عن حالة ما قبل قانونية يُستفرد فيها الحاكم بالمجتمع، أو يكون فيها المجتمع مستباحاً أمام إرادة الحاكم.<sup>(١)</sup> تمثّل حالة الاستثناء، إذن، وضعاً تبقى فيه قوة القانون الإكراهية سارية، من دون أن يكون للقانون أيّ مضمون.

يرى هذا الاتجاه الفقهي أنّ كلّ محاولة تُهدف إلى وضع حالة الاستثناء تحت كنف القانون محكومةً بالفشل، إذ يستحيل على القانون المتوقّف عن العمل أن تكون له القوة الملزمة لضبط السلطات الاستثنائية التي يمارسها الحاكم. بعبارة أخرى، فإنّ حالة الاستثناء هي وضع يتجاوز في وجوده حيّز القانون. إنّها حالة تتشكل إطاراً يحيط بالقانون، ويضمّن العمل به في الحالات العادية. ولا تعني حالة الاستثناء الفوضى، بل هي حالة من النظام كفيلاً بإدامة الدولة والمحافظة عليها. كلّ ما تعنيه هو إيقاف العمل بالقانون، الأضيق نطاقاً، مع بقاء الدولة والنظام العامّ مضمونين. إنّ حالة الاستثناء لا يمكن إخضاعها، إنّ، وهي عصيّة على التقنين. إنّها تُكشف عن قرار الحاكم الأخير بأوضح صوره. وهي سابقة للقانون، من حيث إنّها وحدها ما يُسمّم للقانون بالوجود، وما يمدّه بالقوة الملزمة.

أما الحاكم فهو من يمسك بزمام حالة الاستثناء. فهو الذي يعلن إيقاف العمل بالقانون. وهو صاحب القرار الأخير عند العمل بالقانون في الحالات العادية. كما

١ - حول شرط الاستباحة والحياة العزلاء التي يعيش فيها المجتمع في حالة الاستثناء، انظر:

Giorgio Agamben, *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life* (Stanford: Stanford University Press, 1998).

٢ - انظر عن الإطار النظري لهذه الحجة:

Michel Foucault, *Essential Works of Foucault 1954-1984. Power, Vol. 3*, James D. Faubion ed. (London: Penguin Books, 2001); Judith Butler, *Precarious Life. The Powers of Mourning and Violence* (London and New York: Verso,

2004), p. 55.

تأسيسي، وإنما جاء ليُقرَّ بسلطاتها المطلقة وكأنها سابقة للدستور.

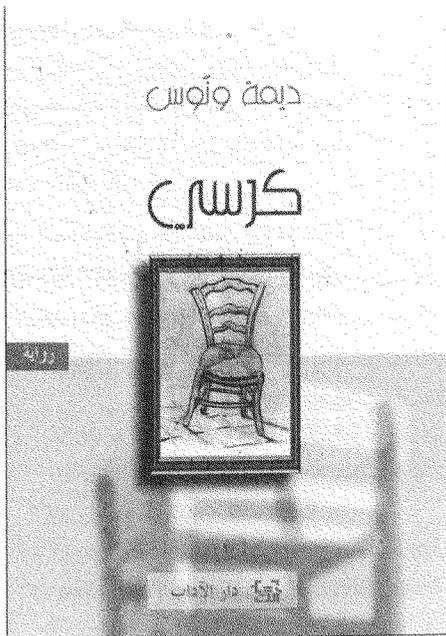
ومع ذلك، قد تُكشَفُ القراءةُ الشكليةُ للدستور السوري أنَّ أحكامه جاءت لتحققَ بعضَ التوازن بين السلطات الدستورية. من ذلك: واجبُ رئيس السلطة التنفيذية أن يعرضَ المراسيم التشريعيةَ الصادرة بقوة القانون في أولى جلسات مجلس الشعب (المادة ١١١ (١))، وصلاحيه هذا المجلس في عدم إقرارها (المادة ١١١ (٣)). إلا أنَّ التدقيقَ المتأني في صياغة الدستور بمجمله تشير إلى أنَّ أحكامه تتراكم لتحفظَ بمجال مريح لتنفذَ عبْرَه سلطات رئيس السلطة التنفيذية المطلقة. من ذلك سلطةُ رئيس الجمهورية في حلِّ مجلس الشعب (المادة ١٠٧ (١)). وتمثّل هذه السلطةُ صمامَ أمان، فيما إذا حاول مجلس الشعب أن يحققَ بعضاً من التوازن بين السلطات. بعبارة أخرى: ما يعطيه الدستورُ في يد، لا يلبث أن يأخذه باليد الأخرى، ليؤكد في محصّته الغلبةَ المطلقةَ لسلطات رئيس السلطة التنفيذية.

وقد كشفت الممارسة العملية أنَّ اللجوءَ إلى الدستور والعمل في إطاره لا ينبعان من احترام لمبادئه بقدر ما يشكّلان فرصةً لتأكيد تبعيته لتركيبة سلطة تقع خارجه. ولا يخفى في هذا الإطار كم تطبع عمل المؤسسات الرسمية اليومية التأثيرات التي تتلقاها من جهات خارجية عن نطاق عملها. يساعد على ذلك تكريس الدستور لرجحان إرادة الحاكم في عمل المؤسسات الرسمية، وهو ما يضطرُّ مؤسسات الدولة إلى إعطاء الأولوية لتوجيهات غير رسمية صادرة عن دوائر الحكم الخاصة. وقد تُصدر هذه التوجيهات بشكل شفهي ومتعارض مع المبادئ الدستورية. وقد تتضمن استثناءات لا ترخصها التشريعات القائمة. وغالباً ما يكون لها وقع أكثر فعاليةً من أي تشريع، بشكل يجعلها قابلةً لإنتاج مفعول فوري على مستوى المؤسسات الدستورية، دون المرور بالإجراءات التي يفرضها الدستور. ولا ريب في أنَّ غياب الشفافية في دوائر القرار الأخير يجعل من غير الممكن للدارس أن يحاول مقارنة طرق نفاذ هذه التوجيهات غير الرسمية على مستوى الممارسة اليومية.

في كل الأحوال، فإنَّ التدقيق في ممارسة التوجيهات التي يُصدرها الحاكم سيكشف عن ذلك الجانب المخفي في إدارة الشؤون العامة، المرتبط مباشرةً بإرادة الحاكم، الذي يتصرف على أنه أصلُ السلطات ومنطلقها، وكأنه في حالة استثناء سابقة للدستور. وبدل أن يشكّل الدستور فرصةً لإحلال أوضاع اجتماعية عادية، بكل ضماناتها القانونية، فإنه جاء ليشرعن ويكرس ممارسة الحاكم لسلطات استثناء مُطلقة.

كيف يختبر المجتمع العيش في حالة الاستثناء؟ كيف يتعامل أفراد المجتمع في ظل أوضاع يبدو فيها الدستور ومؤسسات الدولة امتداداً لشرط الاستثناء؟ أين ملاذهم إذا كان الدستور لا يُستخدم إلا من حيث كونه استكمالاً لسلطات الاستثناء؟ لا ريب في أنَّ الإجابة على هذه التساؤلات يتطلب الخروج من قوقعة التحليل القانوني الصرف، إلى فضاء الملاحظة السوسيولوجية للممارسات اليومية. فمن شأن هذه الملاحظة أن تُكشف عن ممارسات اجتماعية خلّاقة لصدا مشروع الاستثناء ومنع إكماله.

دمشق



قال درغام في سره إن الحروف تشعّر بالبرد. طوى الورقة ووضعها في جيب سترة البيجاما. فجأة، أحس بالورقة المطوية تدغدغه. ارتعشت روحه وخاف. أخرجها فلم تكن مجرد ورقة. برزت في منتصفها عينان أليفتان تشبهان عيني نضال المتقدتين. أبعد درغام الورقة وكان العرق يتفصد من جبينه. نهض وراح يبتعد عن الورقة. يبتعد وبيتعد ورنين مزعج يطن في أذنيه. يبتعد إلى أن وصل إلى حافة السطح وهوى.

ديما سعد الله ونوس من مواليد دمشق عام ١٩٨٢. درست الأدب الفرنسي في جامعة دمشق. لها مقالات عدّة في المجالين الثقافي والسياسي (في جريدتي «السفير» و«الأخبار» اللبنايتين). تعمل في مجال الترجمة. صدرت لها مجموعة قصصية بعنوان «تفاصيل».