ثانيًا- خيارات شكل النظام السياسي

يشكل اختيار النظام السياسي منعكسًا لجملة التجاذبات السياسية والاجتماعية التي عصفت بالبلاد خلال مراحل الصراع، ومن ثَم؛ فإن عدم تحديد الشكل الأنسب للنظام السياسي، رئاسيًا كان أم برلمانيًا، قد يؤدي إلى أزمات تعصف من جديد بالسلم الأهلي.

يعد النظام السياسي منتجًا لمجموع الثقافات والفلسفات التي تعكس واقع البنى الاجتماعية والسياسية. وإذا كانت جميع نماذج الأنظمة السياسية في العالم وليدة مراحل طويلة في طريق الديمقراطية، إلا أنّ تحديد شكل النظام السياسي، ظل منعكسًا لمجموع البنى الاجتماعية والثقافية والسياسية السائدة في مجتمع معين مدة زمنية معينة.

وبناء عليه؛ يصبح شكل النظام السياسي في الأزمات، أوفي مراحل ما بعد الصراع، محكومًا بالضرورات التي تحتمها واقعية الاستقطابات السياسية، والثقافة المجتمعية، خصوصًا عندما تقف جميع القوى على مسافة واحدة من الحكم. وفي هذا الخصوص، سنعرض لأهم أنموذجين من الأنظمة السياسية؛ فغالبًا ما تنحصر فيهما الحال السورية، وهما النظام الرئاسي والنظام البرلماني، واضعين نصب أعيننا ميزات وسيئات كل نظام على حدة، وصولًا إلى تحديد النظام السياسي الأنسب:

1- **النظام الرئاسي**؛ يمارس فيه رئيس الدولة السلطة التنفيذية بأكملها، بما في ذلك السلطة التنظيمية، إذ يسيّر السياسة الخارجية، وهو القائد العام للجيش والقوات المسلحة، ويمكنه -أيضًا- التدخل في المجال التشريعي، إما عن طريق خطاباته التي يوجهها لأعضاء حزبه، أو عن طريق تقديم مشروعات قوانين بواسطتهم.

ويمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية بأكملها؛ إذ تتركز السلطات بيد رئيس الجمهورية الذي يرأس السلطة التنفيذية، وتقوم فلسفة النظام الرئاسي على فكرة " الأكثرية"، التي تنعكس على مؤسسات الدولة؛ لذلك، فتركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية) يعطي الرئيس " الغنيمة الكبرى"، ويعطي مجالًا رحبًا للأحزاب الكبرى؛ للاستحواذ على القرار، في عملية دستورية غالبًا ما تجنح في دول التحول الديمقراطي إلى ما يشبه الفصل الجامد بين السلطات، بل والعودة من جديد إلى الدكتاتورية في معظم الأحيان. وهوما شبهه الفقيه الدستوري Juan Linz بعبارة The Winner Takes It All[4] (الفائز

يأخذ كل شـــيء)، ونعتقد أنه غير وارد التطبيق في المرحلة الانتقالية للحال الســـورية التي تتأسس على مشاركة جميع القوى السياسية، كبيرها وصغيرها، في حكم تعددي ديمقراطي، لا يستثني أحدًا.

2- النظام البرلماني، ويقوم على ما يُعرف في الفقه الدستوري بـ "ثنائية الجهاز التنفيذي" (رئاسـة الدولة ورئاسـة الحكومة)، وتكون مسؤولية الوزارة مسؤولية تضـامنية أمام البرلمان، يقابلها عدم مسـؤولية رئيس الجمهورية سـياسـيًا؛ إذ يختص بأمور شـكلية بروتوكولية، ويقوم على الفصــل المرن بين الســلطات، فللســلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين والتصــديق عليها (المراسـيم الاشـتراعية)، يقابل ذلك حق السـلطة التشـريعية في مراقبة أعمال السـلطة التنفيذية، في عملية تقوم على التوازن والتداخل؛ إذ يحق للسـلطة التنفيذية دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وحتى حله، كما يحق للبرلمان استجواب الوزارة، وحجب الثقة عنها.

يشكل النظام البرلماني الحل الأنسب لحسم تجاذبات واستقطابات العملية السياسية خلال المرحلة الانتقالية، لســبب وحيد؛ مؤداه قدرة النظام البرلماني على تشــكيل حكومة توافقية – ائتلافية، تأخذ في الحسـبان القوى أو الأحزاب الصــغرى. وهنا نشـير إلى أهمية الأخذ بآلية التمثيل النســـبي في الانتخابات، عند الأخذ بالنظام البرلماني؛ لما لذلك من دور في منع اســـتئثار الأحزاب الكبرى في البرلمان، وتذليل كثير من الصـــعوبات بين جميع القوى المتنافســـة؛ لأن الأخذ بنظام الانتخاب الأكثري داخل النظام البرلماني، ســيعيدنا إلى قاعدة "الفائز يأخذ كل شيء"، ما يعني إفراغًا لفكرة النظام البرلماني، بوصفه حلًا توافقيًا ائتلافيًا.

وتظل أهمية الاختيار للنظام السياسي مرتبطة باستقرار البلاد، ومدى قدرتها على ممارسة الديمقراطية؛ لذلك، تظل العوامل الثقافية التي تسـود وتحكم المجتمع، وقدراتها الاقتصـادية، أهم عاملين في ديمومة واستقرار وفاعلية النظام السياسي[5].

لذلك؛ يبقى النظام البرلماني بتمثيل نسبي، أكثر ضمانة وفاعلية، خصوصًا فيما يتعلق بعقدة "تقليص صـــلاحيات الرئاســـة" التي تشـكل في المدى المنظور، في الحال الســورية، التنازل الوحيد الذي يمكن أن يقدمه النظام للمعارضة، في حال الحكم المشترك.

وبناء عليه؛ قد يكون النظام الأنسـب للحال السـورية، هو النظام البرلماني بنظام انتخاب نسبي.

ثالثًا- خيارات شكل النظام الانتخابي

يشـــكل الاختيار الأمثل للنظام الانتخابي، عاملًا محوريًا في إنجاح عملية التســـوية السـياسـية، وركنًا مهمًا من أركان عملية الانتقال السـياسـي؛ لسـبب وحيد مؤداه أنّ العملية الانتخابية هي الآلية التي تحدد تداول السلطة بين الفرقاء السياسيين، وفقًا للدستور الجديد[6].

ويفرق الفقه الدستوري بين نوعين من النظام الانتخابي:

1-نظام التمثيل النسـبي Proportional Representation؛ وفيه يحصـل كل حزب على عدد من المقاعد، يتناسب وعدد الأصوات التي حصل عليها في صناديق الاقتراع في الدائرة الانتخابية التي تجري فيها الانتخابات؛ ويســـاعد هذا النظام في تمثيل أكبر عدد من الأحزاب داخل المؤسسة التشريعية.

2-نظام التمثيل الأكثري، أو نظام الأغلبية Majority system؛ وفيه يسـتحوذ الحزب الذي يحصـل على أغلبية الأصـوات، على جميع المقاعد المخصـصـة للدائرة الانتخابية، إعمالًا بمبدأ Winner Takes All.[7]

وعلى الرغم من أن هذا النظام يقوم على استيعاب التعددية السياسية والمجتمعية، ويسهم في توسيع المشاركة في السلطة، إلا أنه غالبًا ما يؤدي إلى حصول الحكومة على الأغلبية المطلقة في الانتخابات التشـريعية؛ ما يؤهلها لتشـكيل الحكومة، دون أي ائتلاف مع باقي القوى السياسية؛ ما يعني الاستئثار بالسلطة لصالح حزب واحد، وتهميش مطالب وتطلعات الأقلية، مقابل الأكثرية التي تتجاهل في كثير من الأحيان الـــ 49 في المئة، بوصفها أقلية تقع خارج الحكومة.

لذلك؛ يتحول تطبيق النظام الأكثري إلى نوع من الديكتاتورية المغلفة بنظام ديمقراطي؛ في الدول التي مازالت تعاني من ضـعف في الممارسـة الديمقراطية، ولا سـيما عندما يكون بناء المؤســســات الرقابية هشًــا، أو منحازًا إلى الحزب الحاكم، وتغيب عنه آليات الرقابة القضــائية على أعمال الســلطة التنفيذية، أو غياب القضــاء الإداري الذي يضــطلع برقابة القرارات الإدارية؛ ما ينعكس انعكاسًــا مباشــرًا على متطلبات الدولة القانونية التي تضــمن حقوق الأفراد وحرياتهم العامة.

رابعًا- بين الجمعية التأسيسية ولجنة صوغ الدستور

تُعدّ الجمعية التأسيسية، أو لجنة صوغ الدستور، الهيئة التي تتولى السلطة التشريعية خلال المرحلة الانتقالية، والمنوط بها إعداد دستور جديد للبلاد. وتتضمن نخبة من الأكاديميين المختصين بالقانون العام؛ لما لوضع الدستور من خصوصية دقيقة، تتعلق بالأمور التقنية، والمصطلحات الخاصة بقسم القانون العام التي لكثرما أدى الإخلال بها إلى أزمات دستورية، أعادت البلاد من جديد إلى الصراع في كثير من البلدان.

وتُختار هذه الهيئة بطريقتين، بحسب مقتضيات العملية السياسية التي تقدم -أحيانًا- الدستور على الانتخابات، أو تلك التي تقدم الانتخابات على الدستور.

1 – الجمعية التأسيسية (بين الانتخاب والتعيين)؛ ويُؤخذ بهذه الطريقة في حال إجراء انتخابات برلمانية، فيختار البرلمان المنتخب أعضاء هذه الجمعية، ويكلفها بمهمات وضع الدستور الجديد، وتتألف من أعضاء قد يصل عددهم إلى مئة عضو، وقد يتشارك في اختيارهم كل من البرلمان ومجلس القضاء الأعلى، وفي هذه الحال تُمنح الجمعية التأسيسية مدة معينة لوضع الدستور بصوغه النهائي.

ويعقد البرلمان والمؤسسات القضائية المختصة خلال هذه المدة عددًا من الاجتماعات تُشكَّل فيها لجان فنية لاستقبال ما يقدمه النواب والرأي العام حول الآليات المتبعة لاختيار أعضاء الجمعية التأسيسية التي يُفترض بها تمثيل أطياف الشعب كافة، وتعمل اللجان الفنية -كذلك- لعقد اجتماعات يجري فيها التصويت على نسب تشكيل الجمعية التأسيسية، من البرلمان ومن خارجه؛ إذ غالبًا ما تكون نسب التمثيل متساوية بين المنتخبين من داخل البرلمان أو خارجه، قبل أن يصوّت البرلمان عليها تصويتًا نهائيًا.

وتفيدنا التجارب التاريخية بنوعين للجمعية التأسيسية:

الأول- الأنموذج الأميركي (الجمعية التأسيسية المنتخبة محصورة الاختصاص)؛ وتكون الجمعية التأسيسية منتخبة من الشعب الذي يضطلع باختيار ممثليه؛ للقيام بهذه المهمة، فتنحصر مهماتها في وضع الدستور، ولا يمتد عملها خارج ذلك (مثلما حصل في الجمعية التأسيسية الأميركية 1776).

الثاني- الأنموذج الفرنسي (الجمعية التأسيسية متعدية الاختصاص)، ويتبدى هذا النوع في أعقاب الحركات الثورية، ومراحل التغيير الشامل في المجتمعات، إذ يتعدى عملها وضع دستور للبلاد، ليتعداها إلى مباشرة الاختصاصات التشريعية والتنفيذية، إلى حين الانتهاء من المرحلة الانتقالية (مثلما حصل في الجمعية التأسيسية الفرنسية 1879).

وعلى الرغم من ديمقراطية انتخاب الجمعية التأسيسية من الناحية الشكلية، فإنها تحتاج إلى ثقافة مجتمعية، لا يمكن معها القياس على الحالتين الأميركية والفرنسية، خصوصًا في الحال السورية؛ لأنها ستصطدم -كما هو حاصل في مراحل ما بعد الصراعات الداخلية- بأوضاع صعبة معقدة، خصوصًا مع بقاء المجموعات المسلحة، وأزمة اللاجئين والنازحين؛ ما يلقي بظلاله على العملية الانتخابية التي لن تتجه -نتيجة لحال الاحتقان- إلى اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية على أساس الخبرة القانونية والدستورية، بسبب التجاذبات الحادة سياسيًا وطائفيًا؛ ما يفرز جمعية غير مؤهلة وطنيًا وقانونيًا.

2 – لجنة صوغ الدستور (طريقة التعيين)؛ يعيَّن أعضاؤها من خلال توافق سياسي، بدلًا من الانتخابات، وتتولى صوغ دستور للبلاد؛ وفي الحالتين تشرف الجمعية التأسيسية، أو لجنة صوغ الدستور، على إنشاء الأحزاب السياسية، والاتحادات والنقابات والجمعيات، وتراقب النشاط الاقتصادي، وتُصدر التشريعات الملائمة، وتعمل على تأسيس هيئة الانتخابات لإدارة العملية الانتخابية، وتقدم جدولًا زمنيًا لإجراء انتخابات وطنية خلال فترة زمنية محددة بعد صدور الدستور الدائم، دون أن يتعارض ذلك مع إجراء انتخابات محلية.

ولعل أولى المهمات التي تقع على عاتق الجمعية التأسيسية، أو لجنة صوغ الدستور خلال المرحلة الانتقالية، العمل لاستعادة ثقة المواطن بالدولة التي تبدأ بتعزيز سيادة القانون، وإعطاء الأولوية لحقوق الإنسان، في إطار عملية إصلاح وإعادة هيكلة مؤسسات القطاعين: القضائي والأمني، ويتقدم الإصلاح القضائي عملية الإصلاح المؤسساتي، من خلال تشكيل مجلس القضاء الأعلى الذي يضطلع بعملية التمكين؛ لمراقبة القضاء من داخله، ومراقبة القضاء للسلطة التنفيذية، وتمكينه من الإشراف على عملية العدالة الانتقالية، وتطوير آليات الرقابة على السلطة التشريعية، من خلال الإشراف على عملية العدالة الانتقالية، بإنشاء محكمة دستورية مستقلة، ووضع جدول زمني لصوغ الدستور الدائم وتقديمه لاستفتاء وطني.

خاتمة

بعد هذا العرض المبسط، بإسقاطاته على حال الصراع في سورية، تبدو عملية بناء الدولة السورية، مهمة أكثر من شاقة، حتى إن نجحت التسوية السياسية؛ فتعارض المصالح الإقليمية والدولية ستكون العائق الأكبر في وجه بناء الدولة السورية، فالصراع مازال أبعد من كونه صراعًا داخليًا، في الوقت الذي مازالت فيه مسألة الاتفاق على تداول السلطة غائبة، في ظل استقطاب حاد بين الأطراف السورية ذاتها. فعلى الرغم من قناعة الطرفين بأنهما غير قادرين على إقصاء الآخر بالسلاح، وهو ما رتب ذهابهما إلى محادثات لم تأخذ حتى هذه اللحظة صفة "التفاوض".

ويصطدم –كذلك– بناء الدولة السورية ببنية المعارضة السورية؛ بسبب الصراعات البينية بين قوى المعارضة السياسية من جهة، والصراعات البينية بين المسلحين على الجغرافيا السورية كاملة، على الرغم من تقاسم مناطق النفوذ؛ ما يعيق فكرة التفاوض مع النظام، ويعيق فكرة الحوار السوري – السوري أيضًا.

الأهم من ذلك هو افتقار العملية السياسية إلى فكرة السيادة الوطنية والسلامة الإقليمية للدولة السورية، ولا سيما أن المعارضة المصنفة إرهابيًا، مازالت تتمدد على رقعة واسعة من الإقليم السوري، إضافة إلى أنها تشكل الثقل الأكبر أمام هامشية المعارضة التي توصف بالمعتدلة؛ ما يجعل الحديث عن تسوية فعلية اقتسامًا لدولة فاشلة، أكثر من كونه مسارًا لبناء الدولة.

وبذا تصبح استراتيجيات العمل على بناء الدولة السورية، مرهونة بوقف إطلاق النار، بوصفه مقدمة ضرورية للاتفاق على ضمانات بناء الثقة في المرحلة الانتقالية، بدءًا بالإعلان الدستوري وانتهاءً بصوغ الدستور، بوصفها آليات قانونية – تقنية تحتاج إلى الحد الأدنى من السلم الذي يستلزم –نفسه– توافقًا لا يوقف الحرب وحسب، وإنما يقيم الدولة أيضًا.

الهوامش

1. انظر: الفقرتين 4 و5 من قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254، تاريخ 18 كانون أول/ ديسمبر 2015.

2. انظر التقرير المقدم من المبعوث الدولي ستيفان دي مستورا "إحاطة إعلامية مقدمة إلى مجلس الأمن عن محادثات جنيف: جدول أعمال من أربع سلال، ترجمة: وحدة الترجمة والتعريب 11 آذار/ مارس 2017، على الرابط:

3. http://harmoon.org/archives/4284

4. انظر: http://www.constitutionnet.org/ar/news/ma-bd-alsra-kyf-ymkn-aadt-bna-aldwlt-alswryt-bd-altswyt

5. Linz, "The Perils of Presidentialism", Journal of Democracy, Juan Washington (1) 1990, p: 56.

6. Seymour Martin Lipset, “The Centrality of Political Culture”, Journal of Democracy, Washington 1 (4): p 80-83.

7. بحسب القرار 2254، "يمكن أن تُعقد في غضون 18 شهرًا، وتدار تحت إشراف الأمم المتحدة، بما يرضي الحكم، وفقًا لأعلى المعايير الدولية للشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين، بمن فيهم أولئك المؤهلون للمشاركة في الشتات".

8. http://www.constitutionnet.org/ar/news/ma-bd-alsra-kyf-ymkn-aadt-bna-aldwlt-alswryt-bd-altswyt

harmoon.org